EUROOPA
KOMISJON

Brüssel, 13.3.2020
COM(2020) 99 final

KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. aprilli 2014. aasta direktiivi 2014/57/EL (turukuritarvituse korral kohaldatavate kriminaalkaristuste kohta (turukuritarvituse direktiiv)) rakendamise kohta

1. SISSEJUHATUS

1.1. Taust

Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2014/57/EL turukuritarvituse korral kohaldatavate kriminaalkaristuste kohta (turukuritarvituse direktiiv) (edaspidi „direktiiv“) [1] võeti vastu 16. aprillil 2014. Liikmesriigid pidid direktiivi täitmiseks vajalikud riigisisesed meetmed võtma vastu ja avaldama hiljemalt 3. juuliks 2016 ning kohaldama kõnealuseid meetmeid alates samast kuupäevast eeldusel, et jõustub Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. aprilli 2014. aasta määrus (EL) nr 596/2014, mis käsitleb turukuritarvitusi (turukuritarvituse määrus) (edaspidi „määrus“).[2]

Direktiivi ja määrusega ajakohastatakse ja tugevdatakse liidu norme, mis käsitlevad turu terviklikkuse ja investorite kaitse tagamist ning mis varem sisaldusid Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivis 2003/6/EÜ siseringitehingute ja turuga manipuleerimise (turu kuritarvitamise) kohta[3] ning komisjoni direktiivides 2003/124/EÜ, 2003/125/EÜ ja 2004/72/EÜ.

Direktiiv täiendab määrust, tagades määruse kõige raskemate rikkumiste kriminaliseerimise ning nähes ette miinimumnormid kriminaalkaristuste kohaldamiseks siseteabe alusel kauplemise, siseteabe õigusvastase avaldamise ja turuga manipuleerimise eest.

Direktiiv võeti vastu Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 83 lõike 2 alusel, mille kohaselt „võidakse direktiividega kehtestada [---] kuritegude ja karistuste määratlemise miinimumeeskirjad“ juhul, „kui kriminaalõiguse alaste õigus- ja haldusnormide lähendamine osutub möödapääsmatuks liidu poliitika tulemusliku elluviimise tagamiseks valdkonnas, kus on rakendatud ühtlustamismeetmeid“.

1.2. Direktiivi eesmärk ja põhielemendid

Direktiiviga nähakse ette miinimumnormid kriminaalkaristuste kohaldamiseks siseteabe alusel kauplemise, siseteabe õigusvastase avaldamise ja turuga manipuleerimise (edaspidi „turukuritarvituse süüteod“) eest. Sellega tagatakse määruse tõhus rakendamine, nõudes liikmesriikidelt vähemalt nimetatud turukuritarvituse süütegude raskete juhtude kriminaliseerimist ja nende eest karistuste kehtestamist. Sel moel aidatakse direktiiviga kaasa finantsturgude terviklikkusele ning tugevdatakse investorite kaitset ja usaldust kõnealuste turgude vastu.

Euroopa Liidu lepingu protokollide nr 22 ja 21 kohaselt ei osalenud vastavalt Taani ja Ühendkuningriik direktiivi vastuvõtmises ning see ei ole seetõttu neile täitmiseks kohustuslik ja nad ei pea seda kohaldama. Iirimaa seevastu kasutas oma õigust osaleda direktiivi vastuvõtmises ja selle rakendamises.

Direktiivi põhielemendiks on liikmesriikide kohustus

- kriminaliseerida vähemalt turu raske kuritarvituse koosseisud (artiklid 3–5[4]);

[1] ELT L 173, 12.6.2014, lk 179.
[2] ELT L 173, 12.6.2014, lk 1.
[3] ELT L 96, 12.4.2003, lk 16.
[4] Kõik viited artiklitele ilma täiendavate märgeteta tähendavad viiteid direktiivile.

- kriminaliseerida turukuritarvituse süütegudele kihutamine, nendele kaasaaitamine ja nende õhutamine ning katse nimetatud süütegusid toime panna (artikkel 6);
- kehtestada füüsiliste isikute suhtes kohaldatavate kriminaalkaristuste miinimumnormid, täpsemalt maksimumkaristusena vähemalt nelja-aastane vangistus siseteabe alusel kauplemise ja turuga manipuleerimise eest ning maksimumkaristusena vähemalt kaheaastane vangistus siseteabe õigusvastase avaldamise eest (artikkel 7);
- näha ette juriidiliste isikute vastutus ja nende karistamine turukuritarvituse süütegude eest (artiklid 8 ja 9);
- kehtestada turukuritarvituse süütegude puhul oma kohtualluvus (artikkel 10) ning
- nõuda neilt, kes vastutavad kohtu- ja õiguskaitseorganite personali koolitamise eest, direktiivi käsitleva nõuetekohase väljaõppe tagamist (artikkel 11).

1.3. Aruandega hõlmatud valdkonnad, metoodika, menetlus

Aruandes hinnatakse direktiivi rakendamist vastavalt direktiivi artiklile 12, mille järgi on komisjon kohustatud esitama Euroopa Parlamendile ja nõukogule aruande direktiivi toimimise (aruande punktid 2 ja 3) ning vajaduse korral selle muutmise vajalikkuse kohta (aruande punkt 4).

Käesolevas aruandes esitatud kirjelduse ja analüüsi aluseks on eeskätt teave, mille liikmesriigid on komisjonile edastanud direktiivi liikmesriigi õigusesse ülevõtmise meetmetest teavitamisel. Aruandes keskendutakse meetmetele, mis liikmesriigid on võtnud, et direktiivi oma õigusesse üle võtta. Aruandes hinnatakse, kas liikmesriigid on rakendanud direktiivi ettenähtud aja jooksul ning kas liikmesriikide õigusaktidega saavutatakse direktiivi eesmärgid ja kas need vastavad direktiivi nõuetele.

Käesoleva aruande koostamise ajaks olid direktiivi täielikust ülevõtmisest teatanud kõik osalevad liikmesriigid [5] . Komisjon hakkas hindama liikmesriikide meetmete kooskõla direktiiviga kohe, kui liikmesriigid neist teavitasid. Hindamise tulemusena alustati mittevastavuse tõttu rikkumismenetlust 14 juhul. Mitteametlike kontaktide kaudu liikmesriikidega õnnestus hulk ülevõtmisalaseid probleeme koostöös asjaomaste liikmesriikidega lahendada ning nimetatud probleemidega seotud mittevastavuse tõttu alustatud rikkumismenetlused lõpetati viiel juhul. Neid probleeme aruandes ei käsitleta. Üheksa rikkumismenetlust on pooleli. Neist kuues on saadetud ametlik kiri.

2. ÜLDINE HINNANG

Komisjoni peamiseks eesmärgiks on tagada, et kõik liikmesriigid võtavad kasutusele piisavalt tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad kriminaalõiguslikud meetmed, et kaitsta finantsturgude terviklikkust kuritarvituse eest.

Teadaantud ülevõtmismeetmete põhjalik hindamine kinnitas, et suurem osa liikmesriike on võtnud direktiivi üle täielikult ja kõikides selle aspektides korrektselt. Samuti võib tõdeda, et mittevastavust puudutavad tähelepanekud olid sageli seotud suhteliselt vähetähtsate küsimustega. Näiteks ei leitud ülevõtmisprobleeme seoses sätetega, mis käsitlevad

[5] Pärast ülevõtmistähtpäeva 3. juulil 2016 ei olnud ülevõtmismeetmetest Euroopa Komisjoni teavitanud või oli teavitanud osalisest ülevõtmisest 18 liikmesriiki. Komisjon saatis nendele riikidele seoses meetmetest teatamata jätmisega või seoses osalise ülevõtmisega ametliku kirja ning ühele liikmesriigile ka täiendava põhistatud arvamuse. Nüüdseks on kõik kõnealused rikkumismenetlused lõpetatud.

kihutamist, kaasaaitamist ja õhutamist ning katset (artikkel 6), juriidiliste isikute suhtes kohaldatavaid karistusi (artikkel 9), kohtualluvust (artikkel 10) ning väljaõpet (artikkel 11). Füüsiliste isikute suhtes kohaldatavate kriminaalkaristuste (artikkel 7) ja juriidiliste isikute vastutuse (artikkel 8) ülevõtmisega tekkis probleeme vaid vastavalt kahes liikmesriigis. Liikmesriikide valdav enamus on turukuritarvituse süütegude, s.o siseteabe alusel kauplemise (artikkel 3), siseteabe õigusvastase avaldamise (artikkel 4) ja turuga manipuleerimise (artikkel 5) kriminaliseerimise õigesti üle võtnud.

Siiski täheldati ülevõtmise kontrollimise käigus järgmisi ülevõtmisega seotud probleeme:

- mitmes liikmesriigis ei ole korrektselt ja täielikult üle võetud artiklit 1 (reguleerimisese ja kohaldamisala);
- ühes liikmesriigis puudusid või olid puudulikud mõisted (artikkel 2);
- siseteabe alusel kauplemist ja teisele isikule siseteabe alusel kauplemise soovitamist (artikkel 3) ei ole täielikult kriminaliseerinud kolm liikmesriiki;
- üks liikmesriik ei ole kõikehõlmavalt kriminaliseerinud siseteabe õigusvastast avaldamist (artikkel 4);
- artikli 5 (turuga manipuleerimine) ülevõtmine oli sageli mittetäielik, sest mõningaid selle elemente ei olnud liikmesriigi õigusega hõlmatud. Seoses artikli 1 lõikega 4, millega laiendatakse artikli 5 kohaldamisala, ei olnud hulk liikmesriike eraldi hõlmanud kõiki nõutavaid elemente.

Kuna eespool nimetatud vastavusprobleemid, mida analüüsitakse põhjalikult punktis 3, on endiselt lahendamata, siis on komisjon võtnud kõik asjakohased meetmed, sealhulgas algatanud Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 258 kohaselt rikkumismenetlusi, et tagada direktiivi järgimine kõikjal Euroopa Liidus.

3. KONKREETSED HINNATAVAD KÜSIMUSED

3.1. Reguleerimisese ja kohaldamisala (artikkel 1)

Direktiivi artiklis 1 on sätestatud direktiivi reguleerimisese ja kohaldamisala. Selles ei loetleta üksnes finantsinstrumente, mille suhtes direktiivi kohaldatakse (positiivne kohaldamisala, lõige 2), vaid nähakse ette ka juhud, mil direktiivi ei kohaldata (lõige 3). Artikli 1 lõikega 4 laiendatakse artikli 5 (turuga manipuleerimine) kohaldamisala teatud kauba hetkelepingutele, eri liiki finantsinstrumentidele, mis on seotud kauba hetkelepingutega, ning võrdlusalustega seotud tegevusele. Lõikes 5 täpsustatakse, et direktiivi kohaldatakse lõigetes 2 ja 4 osutatud finantsinstrumentidega seotud tehingute, tehingukorralduste või tegevuse suhtes olenemata sellest, kas tehing tehakse, tehingukorraldus antakse või tegevus toimub kauplemiskohas.

Suurem osa liikmesriike on artikli 1 võtnud üle täielikult ja kooskõlas direktiiviga. Ülejäänud liikmesriikides tuvastati alljärgnevad probleemid, mis ei ole veel lahendatud.

- Artikli 1 lõiget 2, milles käsitletakse direktiivi kohaldamist eri liiki finantsinstrumentide suhtes, ei olnud täielikult üle võtnud kaks liikmesriiki, kuna õigusaktides on kauplemist piiratud teatud mitmepoolsete kauplemissüsteemide (punkt b) ja organiseeritud kauplemissüsteemidega (punkt c) ja/või ei hõlma õigusaktid kõiki finantsinstrumente.

- Artikli 1 lõiget 3, milles on direktiivi kohaldamisala kitsendatud (näiteks on erandiks oma aktsiatega või väärtpaberitega kauplemine ja rahapoliitika), ei olnud üle võtnud üks liikmesriik, kuna erinevalt teistest eranditest ei ole mainitud kauplemist väärtpaberite või seotud instrumentidega stabiliseerimise eesmärgil (punkt b).
- Artikli 1 lõike 4 punkti a, millega laiendatakse artikli 5 kohaldamisala teatud kauba hetkelepingutele, ei olnud täielikult üle võtnud kaks liikmesriiki, sest nende liikmesriikide ülevõtmissätted ei kehti mis tahes muu sedalaadi mõjuga „tegevuse“ kohta. Ühes liikmesriigis ei ole seda sätet üldse üle võetud.
- Artikli 1 lõike 4 punkt b on puudulikult üle võetud kahes liikmesriigis, kus riigisiseses ülevõtmismeetmes viidatakse „tehingule“ ja „tehingukorraldusele“, kuid ei mainita muud „tegevust“ ega „pakkumist“.
- Artikli 1 lõike 4 punkti c, milles nähakse ette artikli 5 kohaldumine ka võrdlusalustega seotud tegevusele, ei olnud (täielikult) üle võtnud neli liikmesriiki.

3.2. Mõisted (artikkel 2)

Artiklis 2 on määratletud 14 tehnilist mõistet, millel on direktiivi kohaldamisel keskne tähtsus. Kõik peale ühe liikmesriigi on nimetatud mõistete määratlused korrektselt üle võtnud.

Üks liikmesriik ei ole siiani mõistet „võrdlusalus“ (punkt 6) oma õigusesse üle võtnud.

3.3. Süüteod

Artiklitega 3, 4 ja 5 kohustatakse liikmesriike tagama kolme liiki turukuritarvituse süütegude kriminaliseerimine vähemalt rasketel juhtudel ja juhul, kui need on toime pandud tahtlikult:

- siseteabe alusel kauplemine, teisele isikule siseteabe alusel kauplemise soovitamine või teise isiku mõjutamine siseteabe alusel kauplemisele (artikkel 3);
- siseteabe õigusvastane avaldamine (artikkel 4) ning
- turuga manipuleerimine (artikkel 5).

3.3.1. Horisontaalsed küsimused

Kuna direktiiviga nähakse ette miinimumnormid, võivad liikmesriigid kehtestada turukuritarvituse eest rangemaid kriminaalõigusnorme või jätta need kehtima.

Näiteks võivad liikmesriigid kriminaliseerida turukuritarvituse juhte, mida ei loeta **rasketeks**. Suurem osa liikmesriike ongi seda võimalust kasutanud seoses siseteabe õigusvastase avaldamisega. Kahe teise süüteo puhul on seda teinud vaid üksikud liikmesriigid. Kuid ka need, kes on miinimumnõudest rangemad olnud, on seda üldjuhul teinud, viitamata põhjendustes 11 ja 12 toodud mittetäielikele tingimuste loeteludele. Seda küsimust analüüsitakse põhjalikumalt punktis 4.1. Pealegi kasutasid liikmesriigid võimalust piirata kriminaliseerimist raskete juhtudega mõnikord selleks, et õigustada kuriteo elementide vähendamist. Näiteks ei võetud üle artikli 5 lõike 2 punktis a sätestatud alternatiivset turuga manipuleerimise võimalust „muu toimingu või tegevuse“ kaudu, tekitades nii kõnealuse süüteo kriminaliseerimises lünga.

Direktiiviga ei nõuta, et liikmesriigid kriminaliseeriks nende süütegude toimepaneku **ettevaatamatuse** tõttu, ehkki põhjenduses 21 on sõnaselgelt märgitud, et liikmesriigid võivad ette näha, et turuga manipuleerimist käsitatakse kuriteona, kui see pannakse toime kergemeelsusest või raske hooletuse tõttu. Mõned liikmesriigid on selle võimaluse ära kasutanud ja kriminaliseerinud

mingis vormis ettevaatamatu tegevuse, näiteks juhul, kui isik peaks teadma, et tegemist on siseteabega. Seda küsimust analüüsitakse põhjalikumalt punktis 4.3.

Mõned liikmesriigid lisasid süüteo määratlusse elemente, mida direktiiviga ei nõuta, eelkõige seoses tahtlusega (*mens rea*). Näiteks on liikmesriigi õigusaktiga nõutav **konkreetne tahtlus** saada ebaseaduslik eelis või tekitada ebaseaduslik halvemus. Komisjon leidis, et see on lubatav juhtumi raskuse väljendamiseks.

3.3.2. Siseteabe alusel kauplemine

Artikli 3 lõike 1 kohaselt võtavad liikmesriigid vajalikud meetmed selle tagamiseks, et siseteabe alusel kauplemist ja teisele isikule siseteabe alusel kauplemise soovitamist või teise isiku mõjutamist siseteabe alusel kauplemisele käsitatakse kuritegudena (lõige 1). Direktiivi kohaldamisel on siseteabe alusel kauplemisega tegemist siis, kui siseteavet valdav isik kasutab seda teavet selleks, et otse või kaudselt omandada või võõrandada enda või kolmanda isiku arvel finantsinstrumente, mille kohta see teave käib (lõige 2).

Lõike 3 esimeses lõigus on loetletud isikud, kelle suhtes artiklit kohaldatakse. Lisaks täpsustatakse teises lõigus, et artiklit kohaldatakse ka kõigi isikute suhtes, kes on saanud siseteavet muudel kui esimeses lõigus osutatud juhtudel, kui see isik teab, et tegemist on siseteabega. Kaks liikmesriiki ei ole viimast kohustust („muudel juhtudel“) oma õigusesse üle võtnud.

Teisele isikule siseteabe alusel kauplemise soovitamises või teise isiku siseteabe alusel kauplemisele mõjutamises seisnev süütegu on täpsemalt määratletud artikli 3 lõikes 6. Üks liikmesriik ei ole kõnealust süütegu oma õigusesse täielikult üle võtnud, sest tegu ei ole kriminaliseeritud, kui teine isik soovitust ei järgi.

3.3.3. Siseteabe õigusvastane avaldamine

Artikli 4 lõike 1 järgi käsitatakse kuriteona lõigetes 2–5 osutatud siseteabe õigusvastast avaldamist.

Aruande koostamise ajal ei olnud vaid üks liikmesriik viinud oma õigusakte selle artikliga täielikult kooskõlla, kuna ei olnud kriminaliseerinud antud soovituste andmist või teise isiku kallutavate põhjendustega mõjutamist, nagu on nõutud artikli 4 lõikes 4.

3.3.4. Turuga manipuleerimine

Artikliga 5 kohustatakse liikmesriike kriminaliseerima samas artiklis määratletud turuga manipuleerimist. Sisuliselt seisneb see süütegu tehingu sõlmimises, kauplemiskorralduse andmises või teabe levitamises või muus toimingus või tegevuses, millega antakse turule valesid või eksitavaid märguandeid või kindlustatakse finantsinstrumendi hinda ebaharilikul tasemel.

Selle artikliga seoses on tekkinud suurim arv ülevõtmisprobleeme. Kokku tuvastati üle 20 probleemi seitsmes erinevas liikmesriigis.

Kõigil neil seitsmel liikmesriigil oli probleeme lõike 2 punkti a ülevõtmisega; nimetatud punkti kohaselt on turuga manipuleerimine „tehingu sõlmimine, kauplemiskorralduse andmine või muu toiming või tegevus, millega: i) antakse valesid või eksitavaid märguandeid finantsinstrumendi või sellega seotud kauba hetkelepingu pakkumise, nõudluse või hinna kohta; [---]“ [rõhuasetus lisatud].

Kõikidel juhtudel ei olnud asjaomased liikmesriigid lisanud selle süüteo määratlusse väljendit „muu toiming või tegevus“. Lisaks sellele ei hõlmanud kolm liikmesriiki määratlusega kauba hetkelepinguid. Ühes liikmesriigis oli see punkt üldse välja jäetud.

Samamoodi on seoses lõike 2 punktidega b (pettuslik tegevus, millega mõjutatakse finantsinstrumentide või nendega seotud kauba hetkelepingu hinda) ja c (teabe levitamine meedias, andes valesid või eksitavaid märguandeid eeliste saamise eesmärgil) vastavalt neli ja kolm liikmesriiki jätnud hõlmamata kõik tegevuse vormid ja/või kauba hetkelepingud.

Lisaks ei olnud neli liikmesriiki võtnud oma õigusesse üle kõiki lõike 2 punktis d (turuga manipuleerimine seoses võrdlusaluste arvutamisega) sisalduvaid elemente, sest ei olnud seda punkti kas üldse üle võtnud või olid jätnud hõlmamata „muu tegevuse“, millega manipuleeritakse võrdlusaluste arvutamist.

3.4. Kihutamine, kaasaaitamine, õhutamine, katse (artikkel 6)

Artikli 6 lõikega 1 kohustatakse liikmesriike kriminaliseerima direktiivi artiklites 3 (v.a teisele isikule siseteabe alusel kauplemise soovitamine või siseteabe alusel kauplemisele mõjutamine), 4 ja 5 sätestatud süütegudele kihutamist, kaasaaitamist ja õhutamist.

Artikli 6 lõike 2 järgi peab kuriteona olema karistatav ka katse, kuid üksnes artikleid 3 (sealhulgas teisele isikule siseteabe alusel kauplemise soovitamine või teise isiku siseteabe alusel kauplemisele mõjutamine) ja 5, mitte siseteabe õigusvastase avaldamist (artikkel 4) puudutavatel juhtudel.

Kõik liikmesriigid on need nõuded täitnud ning sätestanud need üldjuhul oma karistusseadustike üldosas.

3.5. Füüsiliste isikute suhtes kohaldatavad kriminaalkaristused (artikkel 7)

Artikli 7 lõikega 1 kohustatakse liikmesriike tagama, et artiklites 3–6 osutatud süütegude eest kohaldatakse tõhusaid, proportsionaalseid ja hoiatavaid kriminaalkaristusi.

Artikli 7 lõike 2 järgi peab maksimaalne karistus siseteabe alusel kauplemise ja turuga manipuleerimise eest olema vähemalt nelja-aastane vangistus. Artikli 7 lõike 3 järgi peab maksimaalne karistus siseteabe õigusvastase avaldamise eest olema vähemalt kaheaastane vangistus.

Hinnates vastavust artikli 7 lõikele 1 vaadeldi

i. sarnaste kuritegude eest kehtestatud karistusmäärasid;
ii. asjaomase riigi õiguses sätestatud muud liiki kuritegusid, mille puhul on ette nähtud samasugused karistusmäärad.

Kõikides liikmesriikides on turukuritarvituse süütegude eest ette nähtud vangistus. Pikimaks vangistusajaks on kümme aastat. Ühe liikmesriigi puhul leiti, et ta on rikkunud oma artikli 7 lõikest 2 tulenevat kohustust, kuna vähim maksimaalne karistusmäär siseteabe alusel kauplemise ja turuga manipuleerimise eest jäi alla nelja aasta. Ühes teises liikmesriigis kohaldatakse erinevaid karistusi ühelt poolt artikli 3 lõike 3 punkti d ning teiselt poolt artikli 3 lõike 3 punktide a, b ja c puhul.

3.6. Juriidilised isikud (artiklid 8 ja 9)

3.6.1. Juriidilise isiku vastutus (artikkel 8)

Artikli 8 lõikes 1 on sätestatud liikmesriikide kohustus tagada, et juriidilist isikut saab võtta vastutusele turukuritarvituse süütegude eest, mille on tema kasuks toime pannud isikud, kel on juriidilise isiku koosseisus erilised ülesanded järgmise alusel:

a) õigus juriidilist isikut esindada;

b) õigus teha juriidilise isiku nimel otsuseid või
c) õigus kontrollida juriidilist isikut.

Ehkki artikli 8 ülevõtmises on erisusi direktiivis sätestatud piires, on kõik liikmesriigid kehtestanud korra kandmaks hoolt selle eest, et juriidilist isikut saab turukuritarvituse süütegude eest vastutusele võtta. Kooskõlas põhjendusega 18 saab see olla kas kriminaalvastutus või muu vastutus.

Üksikute liikmesriikide õigussüsteemides ei ole ette nähtud juriidiliste isikute kriminaalvastutust, kuid nad on kehtestanud selle asemel haldus- või tsiviilõiguslikud sanktsioonid. Suurem osa liikmesriikidest aga on sätestanud juriidiliste isikute kriminaalvastutusele võtmise korra.

Artikli 8 lõikega 2 laiendatakse juriidilise isiku vastutust juhtudele, mil turukuritarvituse süütegu on osutunud võimalikuks nimetatud isikute poolse puuduliku kontrolli või järelevalve tõttu. Kaks liikmesriiki ei ole seda sätet oma õigusesse veel korrektselt üle võtnud.

Artikli 8 lõikes 3 on sätestatud, et juriidilise isiku kriminaalvastutus ei välista füüsilise isiku kriminaalvastutust turukuritarvituse süüteo eest. See on nii kõikides liikmesriikides.

3.6.2. Juriidiliste isikute suhtes kohaldatavad karistused (artikkel 9)

Artiklis 9 on sätestatud, et liikmesriigid kehtestavad juriidilistele isikutele tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad karistused, mis hõlmavad kriminaalkorras mõistetavaid rahalisi karistusi või trahve. Liikmesriigid võivad ette näha ka muud, mitterahalised karistused. Punktid a–e sisaldavad selliste võimalike lisakaristuste mittetäielikku loetelu.

Seal, kus trahvide suurus ei olnud seotud kuriteo tulemusel saadud kasuga või juriidilise isiku käibega (ehk enamikus liikmesriikides), ja kus trahve peeti väikseks, võeti arvesse vabatahtlikke lisakaristusi. Kui liikmesriigi õiguses oli lisaks ette nähtud muud kumuleeruvad karistused peale trahvide (nt ilmajäämine õigusest saada riiklikke toetusi, sundlõpetamine jne), peeti asjaomase liikmesriigi karistuste süsteemi põhimõtteliselt direktiivi nõuetega vastavuses olevaks.

Neid tingimusi arvestades on kõik liikmesriigid artikli 9 oma õigusesse rahuldavalt üle võtnud, kuigi ettenähtud trahvid on mõnel juhul suhteliselt väikesed. Samuti on kõik liikmesriigid näinud juriidiliste isikute jaoks ette ka muid karistusi peale trahvide. Direktiivis sätestatud võimalustest on eelistatud ajutist või alalist ettevõtluskeeldu ja sundlõpetamist.

3.7. Kohtualluvus (artikkel 10)

Artikli 10 lõikega 1 kohustatakse liikmesriike kehtestama turukuritarvituse süütegude allumine oma kohtutele kooskõlas

a) territoriaalsuse põhimõttega (süüteod, mis on tervikuna või osaliselt toime pandud liikmesriigi territooriumil) ning
b) isiku aktiivsuse põhimõttega (süüteod, mille on toime pannud liikmesriigi kodanik).

Kõik liikmesriigid on kehtestanud artikli 10 lõike 1 punktis a sätestatud territoriaalsuse põhimõtte, nähes ette sõnaselged üldsätted selle kohta, et kuriteod, mis pannakse tervikuna toime liikmesriigi territooriumil, alluvad asjaomase liikmesriigi kohtutele. Enamiku liikmesriikide õigus sisaldab ka sõnaselgeid sätteid, millega laiendatakse nende kohtualluvust süütegudele, mis on osaliselt toime pandud liikmesriigi territooriumil. Teistes liikmesriikides, kus ei tehta vahet tervikuna toime panemisel ja osaliselt toime panemisel, võib järeldada, et hõlmatud on mõlemad variandid. Ühes liikmesriigis tuleneb see kohtupraktikast.

Samamoodi on kõik liikmesriigid kohtualluvuse määramise alusena nõuetekohaselt üle võtnud artikli 10 lõike 1 punktis b sätestatud isiku aktiivsuse põhimõtte. Üldjuhul on liikmesriigid ette näinud, et süüteo toimepanija peab süüteo toimepaneku ajal olema liikmesriigi kodanik.

Suur osa liikmesriikidest on kasutanud direktiivis sätestatud võimalusi oma kohtualluvuse laiendamiseks. Viis liikmesriiki on laiendanud oma kohtualluvust süütegudele, mis on toime pandud nende kodaniku vastu (isiku passiivsuse põhimõte). Neliteist liikmesriiki on kasutanud artikli 10 lõike 2 punktis a sätestatud võimalust kehtestada oma kohtualluvus isikute suhtes, kelle peamine elukoht asub asjaomases liikmesriigis; kuus kohaldavad artikli 10 lõike 2 punktis b ettenähtud võimalust kehtestada oma kohtualluvus juhul, kui süütegu on toime pandud selle liikmesriigi territooriumil asutatud juriidilise isiku kasuks ning neljateistkümnes ei ole vajalik kahepoolne karistatavus süütegude puhul, mille on toime pannud nende kodanikud välisriigis.

4. DIREKTIIVI MUUTMISE VAJALIKKUS

Artikli 12 kohaselt peab komisjon mitte üksnes hindama direktiivi ülevõtmist, vaid vajaduse korral ka selle muutmise vajalikkust, käsitledes muu hulgas raskete juhtude tõlgendamist, karistusmäärasid ja direktiivis osutatud valikulisi elemente (vt punkt 5).

4.1. Raskete juhtude tõlgendamine

Direktiiv sisaldab mittetäielikku loetelu tunnustest, mille esinemisel tuleks juhtumeid käsitada rasketena. Neist tingimustest saab lähtuda üksikjuhtudel, et teha kindlaks, kas konkreetne juhtum on raske. Põhjenduse 11 järgi tuleks käsitada raskena selliseid siseteabe alusel kauplemise ja siseteabe õigusvastase avaldamise juhtumeid, millel on märkimisväärne mõju turu terviklikkusele ning mille puhul tegelikult või potentsiaalselt teenitud kasum või välditud kahjum, turule tekitatud kahju suurus või kaubeldavate finantsinstrumentide koguväärtus on märkimisväärne. Muude asjaoludena võidakse arvesse võtta kuritegeliku ühenduse seotust juhtumiga või kuriteo korduvust.

Sarnaselt tuleks turuga manipuleerimist lugeda raskeks muu hulgas juhul, kui finantsinstrumendi või kaupade hetkelepingu või algselt kasutatud rahaliste vahendite väärtuse muutumise tase on märkimisväärne või juhul, kui turuga manipuleerimise paneb toime isik, kes töötab finantssektoris või järelevalve- või reguleerivas asutuses (põhjendus 12).

Liikmesriigid on neist põhjendustest teatud määral juhindunud. Enamasti on nad siiski võtnud arvesse vaid üht või mõnda mainitud tingimust, näiteks kaubeldavate finantsinstrumentide väärtust. Mitteametlike kontaktide käigus rõhutas mitu liikmesriiki, et põhjendused ei ole siduvad. Paljud liikmesriigid on otsustanud abstraktselt piirata kas süüteo määratlust või kohaldatavaid karistusi üksnes raskete juhtudega.

4.2. Karistusmäärad

Karistusmääradega seoses esines vaid üksikuid vastavusprobleeme. Ainult ühes liikmesriigis oli vähim maksimumvangistus siseteabe alusel kauplemise ja turuga manipuleerimise eest lühem kui neli aastat. Sageli oli vangistuse ülemmäär suurem kui direktiivis sätestatud vastav kaks ja neli aastat.

4.3. Valikulised elemendid

Kui kohtualluvus kõrvale jätta (vt 3.7), on suhteliselt vähesed liikmesriigid rakendanud direktiivis sätestatud valikulisi elemente. Olgugi et põhjenduses 21 märgitakse sõnaselgelt, et liikmesriigid

võivad kriminaliseerida kergemeelsuse või raske hooletuse tõttu toime pandud turuga manipuleerimise, näivad paljud liikmesriigid kahtlevat, kas kõnealuseid süütegusid saab üldse ilma tahtluseta toime panna. Sellegipoolest on ühes liikmesriigis ettevaatamatu tegevus karistatav juhul, kui isik pidi teadma, et teabe näol on tegemist siseteabega või mingi tegevus põhineb siseteabel; teises käsitatakse kuriteona küll vaid tahtlikku tegevust, kuid ettevaatamatu tegevus loetakse väärteoks; kolmandas on tavapärased süüteod kriminaliseeritud ka raske hooletuse esinemisel. Kolmes liikmesriigis on ettevaatamatu tegevus üldiselt kriminaliseeritud.

Mõnel muul juhul on liikmesriigid kehtestanud ka direktiivis sätestatud miinimumnõuetest rangemad sätted. Enamasti puudutab see turuga manipuleerimise süüteo ulatust, füüsiliste isikute suhtes kohaldatavaid karistusi ning turukuritarvituse süütegude kriminaliseerimist, sõltumata sellest, kas tegemist on raske kuritarvitusega. Õigupoolest ei ole vaid kaks liikmesriiki ühel või teisel moel olnud direktiivis nõutust rangemad (nn ülereguleerimine).

5. KOKKUVÕTE

Direktiiv kehtestati eesmärgiga tugevdada finantsturgude terviklikkust ning suurendada investorite kaitset ja usaldust kõnealuste turgude vastu. Kokkuvõttes aidatakse direktiiviga toetada nende eesmärkide saavutamist kriminaalõiguse kaudu ning tagada määruse tõhus elluviimine vähemalt turu raskete kuritarvituste korral.

Peale artikli 5 (turuga manipuleerimine) on liikmesriikide valdav enamus direktiivi sätted turukuritarvituse süütegude kriminaliseerimise, kriminaalkaristuste ja juriidiliste isikute vastutuse kohta oma õigusesse korrektselt üle võtnud. Mõne artikli, näiteks kohtualluvust käsitlevate sätete puhul ei leitud ühtegi ülevõtmisega seotud probleemi. Turuga manipuleerimise puhul oli enamasti jäänud liikmesriigi õiguses hõlmamata manipuleerimine „muu toimingu või tegevuse“ kaudu ja/või seoses „kauba hetkelepingutega“.

Hindamine näitab, et direktiivi rakendamist saaks siiski parandada: ehkki liikmesriikide valdav enamus on suurema osa direktiivi sätetest oma õigusesse üle võtnud, esines ühe või mitme sätte ülevõtmisega seotud probleeme kokku 11 liikmesriigis, nagu nähtub aruande eelnevatest punktidest.

Komisjon hindab jätkuvalt, kas liikmesriigid järgivad direktiivi ja võtab kõik asjakohased meetmed, et tagada direktiivi sätete täitmine kogu Euroopa Liidus.