

Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komiteto nuomonė dėl pasiūlymo dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento dėl prekybos vertybiniais popieriais naudojančios viešai neatskleista informacija ir manipuliavimo rinka (piktnaudžiavimo rinka)

(COM(2011) 651 final – 2011/0295 (COD))

ir dėl pasiūlymo dėl Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos dėl baudžiamojo pobūdžio sankcijų už prekybą vertybiniais popieriais naudojančios viešai neatskleista informacija ir už manipuliavimą rinka

(COM(2011) 654 final – 2011/0297 (COD))

(2012/C 181/12)

Pranešėjas **Arno METZLER**

Taryba ir Europos Parlamentas, vadovaudamiesi Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 114 ir 304 straipsniais, atitinkamai 2011 m. lapkričio 25 d. ir 2011 lapkričio 15 d. nusprendė pasikonsultuoti su Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetu dėl

Pasiūlymo dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento dėl prekybos vertybiniais popieriais naudojančios viešai neatskleista informacija ir manipuliavimo rinka (piktnaudžiavimo rinka)

COM(2011) 651 final – 2011/0295 (COD).

Taryba, vadovaudamasi Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 304 straipsniu, 2011 m. gruodžio 2 d. nusprendė pasikonsultuoti su Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetu dėl

Pasiūlymo dėl Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos dėl baudžiamojo pobūdžio sankcijų už prekybą vertybiniais popieriais naudojančios viešai neatskleista informacija ir už manipuliavimą rinka

COM(2011) 654 final – 2011/0297 (COD).

Ekonominės ir pinigų sąjungos, ekonominės ir socialinės sanglaudos skyrius, kuris buvo atsakingas už Komiteto parengiamąjį darbą šiuo klausimu, 2012 m. kovo 7 d. priėmė savo nuomonę.

479-ojoje plenarinėje sesijoje, įvykusioje 2012 m. kovo 28–29 d. (kovo 28 d. posėdis), Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetas priėmė šią nuomonę 138 nariams balsavus už, 2 – prieš ir 8 susilaukė.

1. Turinys ir išvados

1.1 EESRK džiaugiasi, kad Komisija savo pasiūlymu atnaujina sistemą, sukurtą šiuo metu galiojančia Piktnaudžiavimo rinka direktyva, ir tuo apsaugo pasitikėjimą kapitalo rinkų vientisumu.

1.2 EESRK iš esmės pritaria Komisijos pateiktam pasiūlymui. Tačiau dėl konkrečios Komisijos pasiūlymo formos – reglamento ir direktyvos – Komitetui kyla įvairių, iš dalies labai rimtų abejonių.

1.3 Visų pirma dėl neaiškios daugelio nusikaltimų formuluotės Pasiūlyme dėl piktnaudžiavimo rinka reglamento, taip pat dėl tolesnio patikslinimo perdavimo Europos vertybinių popierių ir rinkų institucijai (EVPRI) arba Komisijai 2-uoju lygmeniu gali atsirasti didelis teisinis netikrumas. Todėl, atsižvelgiant į teisinės valstybės baudžiamosios teisės normų tikrumo principą, tai yra kritikuotina. Baudžiamosios teisės normų tikrumo principas įtvirtintas ne tik valstybių narių konstitucijose, bet ir Europos žmogaus teisių konvencijoje (EŽTK). Nei

Komisija, nei valstybės narės ar teisės taikytojai negali būti suinteresuoti, kad Europos teisėkūros procedūra priimtas aktas konstitucinės ir baudžiamosios teisės požiūriu keltų tokių esminių abejonių. Todėl EESRK ragina Komisiją dar 1-uoju lygmeniu patikslinti nusikaltimus.

1.4 Kritikuotinas taip pat ir pasiūlymo dėl reglamento 11 straipsnis, pagal kurį bet koks asmuo, profesionaliai organizuojantis ar vykdamas finansinių priemonių sandorius, privalo įdiegti piktnaudžiavimo rinka nustatymo sistemas. Didesnė biurokratinė našta nebūtinai reiškia reguliavimo pagerinimą. EESRK pasisako už veiksmingą ir suderintą reguliavimą. Dėl šio reguliavimo reikia baimintis ne tik to, kad bus pateikta daug netinkamų pranešimų, kurie priežiūros institucijoms tikrai nėra naudingi. Pasiūlymas taip pat taps neproporcinga našta mažoms kredito įstaigoms ir dėl šios priežasties darys neigiamą poveikį vietos ekonominei apykaitai, taigi visų pirma kaimiškųjų regionų gyventojų ir mažųjų bei vidutinių įmonių interesams. EESRK ragina Komisiją atsižvelgti į šiuos nuogąstavimus ir pasirinkti diferencijuotą reguliavimo metodą, kurį Komisija, siekdama sumažinti mažiesiems ir vidutiniams emitentams tenkančią našta, taiko įvairiuose rengiamuose pasiūlymuose dėl reguliavimo.

2. Svarbiausios Komisijos dokumento nuostatos

2.1 Direktyva 2003/6/EB dėl prekybos vertybiniais popieriais naudojantis viešai neatskleista informacija ir manipuliavimu rinka buvo pirmas bandymas Europos lygiu suderinti kovos su piktnaudžiavimu rinka taisykles. 2011 m. spalio 20 d. Europos Komisija paskelbė pasiūlymą dėl šios direktyvos persvarstymo ir jos pateikimo Piktnaudžiavimo rinka direktyvos (PRD) ir reglamento (PRR) forma.

2.2 Komisijos tikslas – atnaujinti šiuo metu galiojančia piktnaudžiavimo rinka direktyva sukurtą sistemą ir užtikrinti laipsnišką Europos prekybos vertybiniais popieriais naudojantis viešai neatskleista informacija ir manipuliavimo rinka taisyklių derinimą. Kartu Komisija atsižvelgia į besikeičiančias rinkos sąlygas.

2.3 Piktnaudžiavimo rinka direktyva buvo taikoma tik reguliuojamose rinkose prekiaujamoms finansų priemonėms, o pasiūlyme išplečiama taikymo sritis įtraukiant finansines priemones, kuriomis prekiaujama naujose prekybos platformose ir ne biržoje (angl. „over the counter“). Be to, pasiūlymu išplečiami reguliavimo institucijų įgaliojimai atlikti tyrimą ir taikyti sankcijas ir siekiama sumažinti mažiesiems ir vidutiniams emitentams tenkančią administracinę naštą.

3. Bendrosios pastabos

3.1 EESRK džiaugiasi, kad Komisija savo pasiūlymu reaguoja į besikeičiančias rinkos sąlygas ir ketina atnaujinti sistemą, kuri buvo sukurta Piktnaudžiavimo rinka direktyva. Prekyba vertybiniais popieriais naudojantis viešai neatskleista informacija ir piktnaudžiavimas rinka mažina pasitikėjimą rinkų vientisumu, kuris yra būtina kapitalo rinkos veikimo sąlyga.

3.2 Esamų piktnaudžiavimo rinka taisyklių taikymas ir nereguliuojamose rinkose prekiaujamoms finansinėms priemonėms, taip pat įgyvendinant prekybos strategijas, pavyzdžiui, dažnus trumpalaikius sandorius, naudojamoms labai sudėtingoms technologijoms yra tikslingi veiksmai. Tačiau tai gali padėti užtikrinti rinkų vientisumą tik tuo atveju, jei yra aiškus faktinis taikymo srities išplėtimo poveikis naujai įtrauktoms, ne biržoje prekiaujamoms finansinėms priemonėms ir dažniems trumpalaikiams sandoriams.

3.3 Palankiai vertintinos pastangos geriau suderinti prekybos vertybiniais popieriais naudojantis viešai neatskleista informacija ir piktnaudžiavimo rinka taisykles. Tačiau dėl šio Komisijos pasiūlymo, kuris pateikiamas Piktnaudžiavimo rinka reglamento ir direktyvos forma, gali kilti daug teisinių problemų, visų pirma atsižvelgiant į su pasiūlymu susijusius bendruosius baudžiamosios ir konstitucinės teisės principus, todėl pasiūlymas yra kritikuotinas.

4. Konkrečios pastabos

4.1 EESRK palankiai vertina taikymo srities išplėtimą įtraukiant ne biržoje prekiaujamas finansines priemones. Tačiau vis dar neaišku, kokia forma jos turi būti įtrauktos į pasiūlymą. Dažnai netgi nėra ne biržoje prekiaujamų finansinių priemonių

rinkos, nes jomis prekiaujama tarp dviejų šalių. Todėl teisės taikytojams būtų naudinga, jei Komisija arba EVPRI labiau patikslintų šį aspektą, pavyzdžiui, pateiktų konkrečių atvejų pavyzdžių.

4.2 EESRK iš esmės pritaria sprendimui į taisyklių dėl piktnaudžiavimo rinka taikymo sritį įtraukti labai sudėtingas technologijas, naudojamas įgyvendinant prekybos strategijas. Tačiau reikia atkreipti dėmesį į tai, kad algoritmais grindžiama prekyba nėra savaime blogas dalykas, kredito įstaigos ja naudojasi vykdydamos kasdienius privačių klientų pavedimus. Todėl ir šioje srityje teisės taikytojams reikia patikslinti, kas teisiniu požiūriu yra leistina. Komisija arba EVPRI galėtų parengti susijusius konkrečių atvejų pavyzdžius.

4.3 Europos Sąjunga, rengdama teisės aktus baudžiamosios teisės srityje, turi laikytis subsidiarumo principo. Pagal galiojančią teisę reguliavimas galimas direktyvos forma ir šiam požiūriui pritariama. Todėl nesuprantama, kodėl Komisija šio požiūrio nebesilaiko. Remiantis pasiūlymu su sankcijomis susijusios taisyklės numatytos direktyvoje (PRD). Tačiau nusikaltimai, kuriems taikytinos sankcijos, reguliuojami reglamentu (PRR), kuris turės būti tiesiogiai taikomas valstybėse narėse.

4.4 Nusikaltimų reguliavimas reglamentu kelia abejonių, nes siūlomos taisyklės gali sukelti daug su teisės taikymu susijusių sunkumų. Kitaip nei direktyvos atveju, įgyvendinimo procese valstybės narės nebegalės šiems sunkumams užkirsti kelią. Atsižvelgiant į Komisijos pasiūlymo tikslą, teisės taikymo sunkumų vis dėlto reikėtų stengtis išvengti.

4.5 Teisės taikymo sunkumų gali sukelti nepakankamai tiksliai formuliuotės ir neaiškių teisinių sąvokų vartojimas. Dėl sankcijų numatančių nuostatų atsiranda teisinis netikrumas, kuris susijęs su bendraisiais konstitucinės ir baudžiamosios teisės principais. Tai pasakytina apie baudžiamosios teisės normų tikrumo principą (lot. *nulla poena sine lege certa* (nėra bausmės be įstatymo), pavyzdžiui, Vokietijos pagrindinio įstatymo 103 str. 2 dalis, Italijos konstitucijos 25 str. 2 dalis). Taigi, pagal nustatytą normą turi būti aišku, kokiais atvejais taikomos sankcijos. Šis bendrasis teisinės valstybės principas įtvirtintas ir EŽTK 7 straipsnyje. Dėl daugelio pasiūlyme dėl reglamento numatytų taisyklių EESRK nuogąstauja, ar tikrai pakankamai atsižvelgiama į šį principą. Net ir esama prekybos vertybiniais popieriais naudojantis viešai neatskleista informacija reguliavimo tvarka, bent jau Vokietijos specialiojoje teisinėje literatūroje, vertinama kaip galinti sukelti didelį teisinį netikrumą, todėl yra kritikuotina.

4.6 Be to, teisinį netikrumą kelia tos nuostatos, kurios Komisijai ar EVPRI suteikia įgaliojimus 2-uoju lygmeniu patikslinti sankcijų taikymo sąlygas, kaip numatyta pasiūlymo dėl Piktnaudžiavimo rinka reglamento 8 straipsnio 5 dalyje. Tiesa, iš paties 8 straipsnio neįkyla teisinių pasekmių, nes jame tik apibrėžiama

„manipuliavimo rinka“ sąvoka. Kartu būtų smulkmeniškai tiesiogiai daryti nuorodą į trūkstantį 8 straipsnio baudžiamąjį poveikį, nes nuostata kaip svarbiausia piktnaudžiavimo rinka nusikaltimo apibrėžties dalis galiausiai neišvengiamai tampa baudžiamosios normos dalis. Be to, Pasiūlymo dėl reglamento I priede jau pateiktas su atskirais 8 straipsnio nusikaltimų požymiais susijusių rodiklių rinkinys, todėl abejotinas ketinimas jį vėliau patikslinti 2-uoju lygmeniu. EESRK supranta, kad šis veiksmas grindžiamas Komisijos siekiu užsitikrinti galimybę nuolat prisitaikyti prie rinkos pokyčių, todėl ir numatoma atskiras sudedamąsias dalis arba aspektus pavesti tikslinti Komisijai arba EVPRI. Dėl naujų pokyčių rinkoje gali pasikeisti ir priežiūrai keliami reikalavimai. Tačiau atsižvelgiant į susijusių baudžiamosios teisės reguliavimo dalyką tokie veiksmai teisinės valstybės požiūriu kelia abejonių. Be to, vienu metu remiantis 8 straipsniu, priedu ir galbūt papildomomis tikslinamosiomis priemonėmis beveik neįmanoma suprasti, už kokių elgesį turi būti baudžiama.

4.7 Dėl tikslinimo 2-uoju lygmeniu EVPRI teks ypač didelė našta ne tik dėl Pasiūlymo dėl piktnaudžiavimo rinka reglamento, bet ir kartu dėl Pasiūlymo dėl naujos direktyvos 2004/39/EB (FPRD) redakcijos. Todėl vėl tenka nuogausti, kad bus vėluojama ir išliks netikrumas.

4.8 Kalbant apie tuos, kuriems šis pasiūlymas skirtas, abejonių kelia Pasiūlymo dėl reglamento 11 straipsnio 2 dalyje nustatytos taisyklės, kad bet koks asmuo, profesionaliai organizuojantis ar vykdamas finansinių priemonių sandorius, privalo įdiegti piktnaudžiavimo rinka prevencijos ir nustatymo mechanizmus.

4.9 Asmenys, profesionaliai vykdamas finansinių priemonių sandorius, jau yra įpareigoti pranešti apie įtartinus sandorius (žr. Piktnaudžiavimo rinka direktyvos 6 straipsnio 9 dalį). Šie pranešimai apie įtartinus sandorius, bent jau Vokietijos priežiūros institucijos BaFin teigimu (žr. BaFin ataskaitą 2011 m. liepos žurnale, 6 ir tolesni psl.), suteikia naudingos informacijos. Šių pranešimų skaičius nuolat auga.

4.10 Įdiegus sisteminius nustatymo mechanizmus gali ypač išaugti pranešimų apie spėjamai įtartinus atvejus skaičius. Tačiau priežiūros institucijoms visiškai nenaudinga gauti milžinišką kiekį netinkamų pranešimų. Kalbant apie draudimo piktnaudžiavimo rinka pažeidimus realiai problema yra ne tai, kad priežiūros institucijos nesužino apie pažeidimus, o veikiau tai, kad prokuratūros didesnei daliai bylų nevykdo persekiojimo arba užmokestį jas nutraukia. Galbūt valstybių narių prokuratūrose trūksta specializuotų skyrių.

4.11 Abejonių kelia ir tai, ar kiekvienas asmuo, profesionaliai organizuojantis ar vykdamas finansinių priemonių sandorius, apskritai yra tinkamas įdiegti piktnaudžiavimo rinka prevencijos ir nustatymo sistemas.

4.12 Bet kokiame atveju nacionalinės prekybos situaciją turėtų pakankamai gerai suprasti biržų prekybos priežiūros tarnybos. Kadangi piktnaudžiavimas rinka gali būti tarptautinio pobūdžio, EESRK pritartų šių tarnybų tarptautinio bendradarbiavimo plėtojimui.

4.13 Ypač abejotina dėl mažųjų ir vidutinių kredito įstaigų įpareigojimo įdiegti sisteminius piktnaudžiavimo rinka prevencijos ir nustatymo mechanizmus. Joms greičiausiai bus ypač sunku įdiegti atskirus mechanizmus. Mažosios ir vidutinės kredito įstaigos dažniausiai yra įsikūrusios kaimiškuose regionuose ir yra labai svarbios užtikrinant vietos gyventojų, taip pat mažųjų ir vidutinio dydžio įmonių kaimo vietovėse aprūpinimą. Taip jos padeda stabilizuoti vietos ekonomikos apykaitą ir skatinti užimtumą vietos lygiu. Kaip pavyzdį būtų galima paminėti tokius kredito kooperatyvus kaip *Cajas Rurales* Ispanijoje arba *Volks- und Raiffeisenbank* Vokietijoje. Kredito įstaigos negali perimti priežiūros užduočių. Piktnaudžiavimo rinka nustatymas, o ypač jo vertinimas yra priežiūros institucijų užduotis.

4.14 Be to, mažosioms ir vidutinėms kredito įstaigoms tenkanti papildoma našta prieštarautų Komisijos tikslui savo pasiūlymais kartu sumažinti mažųjų ir vidutinių emitentų administracinę naštą. Komisija, be kitų tikslų, taip pat išsikėlė sau šį tikslą ne tik pateikdama savo pasiūlymą dėl piktnaudžiavimo rinka teisės aktų, bet ir dėl Skaidrumo direktyvos 2004/109/EB persvarstymo. Sensacingus manipuliavimo rinka atvejus, siejamus su atskirais bankais, padėjo išaiškinti pavieniai investicinės bankininkystės prekiautojai kaip, pavyzdžiui, 2008 m. prancūzas Jérôme Kerviel. Garsūs prekybos vertybiniais popieriais naudojantis viešai neatskleista informacija atvejais rodo, kad kredito įstaigos vykdamas tokius pažeidimus veikiau neatlieka jokio vaidmens. Todėl mažosios ir vidutinės kredito įstaigos nėra tos įstaigos, kurios turėtų įdiegti sisteminius piktnaudžiavimo rinka prevencijos ir nustatymo mechanizmus. Į šiuos skirtumus nepakankamai atsižvelgiama taikant Pasiūlymo dėl piktnaudžiavimo rinka reglamento 11 straipsnyje išdėstytą nediferencijuotą požiūrį.

4.15 Todėl reikėtų apsvarstyti galimybę asmenims, kurie profesionaliai organizuoja arba vykdo finansinių priemonių sandorius sukurti piktnaudžiavimo rinka priežiūros struktūrą pagal laisvųjų profesijų savireguliacijos, valstybei vykdamas teisinę priežiūrą, pavyzdį. Tokia priežiūros struktūra leistų būtinas specialiąsias ir sektorių žinias panaudoti atliekant kokybę ir patikimumą užtikrinančią, veiksmingą profesinės veiklos priežiūrą. Galimybė finansų rinkų subjektams vykdyti savireguliaciją, valstybei vykdamas teisinę priežiūrą, pirmiausia būtų naudinga vartotojams, o ne vienas kitą varžančių rinkos dalyvių interesams. Savireguliacijos suskaido įgytas privilegijas ir užtikrina skaidrumą.

4.16 Pasiūlyme dėl piktnaudžiavimo rinka direktyvos numatyta direktyvos netaikymo sąlyga Jungtinei Karalystei, Airijai ir Danijai (20–22 konstatuojamosios dalys) prieštarauja teisės suderinimo tikslui. Todėl atsižvelgiant į tikslą reikėtų papildyti

arba pakeisti atitinkamas pasiūlymo vietas. Jungtinė Karalystė jau pareiškė pasinaudosianti savo pasirinkimo teise ir, bent jau kol kas, nedalyvausianti priimant ir taikant direktyvą. Iš esmės argumentuojama tuo, kad Pasiūlymas dėl PRD priklausys nuo šiuo metu vykstančių diskusijų dėl PRR ir FPRD rezultatų ir kad šiuo metu dar nežinomas su tuo susijęs poveikis. Viena vertus,

ši pozicija, mūsų nuomone, patvirtina pirmiau išdėstytas abejones dėl teisinio netikrumo, kurį gali sukurti neaiškių teisinių sąvokų vartojimas ir įgaliojimas tam tikrus aspektus patikslinti vėlesniu etapu. Kita vertus, atsižvelgiant į teisės suderinimo tikslą tokie veiksmai yra abejotini, nes ES finansų centras – Londonas yra Jungtinėje Karalystėje.

2012 m. kovo 28 d., Briuselis

*Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komiteto
pirmininkas*

Staffan NILSSON
