

PIKTNAUDŽIAVIMO RINKA REGLAMENTAS – ADMINISTRACINĖS ATSAKOMYBĖS KLAUSIMAS

Oksana Fruzerova

Lietuvos banko Priežiūros tarnybos
Finansinių paslaugų ir rinkų priežiūros departamento
Reguliuojamos rinkos priežiūros skyriaus
vyriausioji juriskonsultė
Tel. (+370 5) 268 05 31
El. paštas: ofruzerova@lb.lt

Piktnaudžiavimo rinka direktyvoje 2003/6/EB numatyta, kad už draudimų piktnaudžiauti rinka pažeidimus, t. y. už manipuliavimą rinka ir pasinaudojimą viešai neatskleista informacija, valstybės narės turi numatyti proporcingas ir atgrasančias sankcijas. Už minėtų draudimų pažeidimus Lietuvoje fiziniams asmenims remiantis ATPK 1735 straipsnio 4 dalimi gali būti paskirta iki 30 tūkst. litų bauda (apie 8 700 eurų). Tačiau Piktnaudžiavimo rinka reglamentas, kuris greitai laiku pakeis 2003 m. direktyvą, už draudimų manipuluoti rinka ir naudotis viešai neatskleista informacija pažeidimus fiziniams asmenims įtvirtina iki 5 mln. eurų administracines baudas. Pagrindinis straipsnio tikslas – išanalizuoti fizinių asmenų administracinės atsakomybės taikymo klausimą Lietuvoje, atsižvelgiant į naująjį ES piktnaudžiavimo rinka reglamentą.

Market abuse directive 2003/6/EC provides that member states for market abuse violations, market manipulation and insider dealing, should establish proportionate and dissuasive sanctions. According to Lithuanian administrative code (Article 1735) up to 30 000 litas (about 8 700 euros) penalty might be imposed on natural person for violation of prohibition of market manipulation and insider dealing. However, Market abuse regulation, that will soon replace directive 2003/6/EC, establishes 5 million EUR administrative pecuniary sanctions in respect of natural person for market manipulation and insider dealing. The main goal of this article is to analyze the issues of the administrative liability of natural person in Lithuania taking into consideration the upcoming EU market abuse regulation.

Įvadas

Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas dėl prekybos vertybiniais popieriais naudojantis viešai neatskleista informacija ir manipuliavimo rinka (toliau – Piktnaudžiavimo rinka reglamentas) už draudimų piktnaudžiauti rinka pažeidimus fiziniams asmenims įtvirtina iki 5 mln. eurų pinigines administracines sankcijas. Minėtas reglamentas yra tiesioginio taikymo, todėl pakeis šiuo metu valstybėse narėse nustatytus piktnaudžiavimo rinka režimus. Lietuvoje draudimai manipuluoti rinka ir naudotis viešai neatskleista informacija įtvirtinti Finansinių priemonių rinkų įstatymo 62 ir 63 straipsniuose. Šiuo metu ATPK įtvirtinta didžiausia bauda fiziniam asmeniui yra 100 tūkst. litų ir ši praktika įvardijama kaip ydinga, nes pagal griežtumą tokia atsakomybė turėtų būti vertinama kaip baudžiamoji. Už draudimų naudotis viešai neatskleista informacija ir manipuluoti rinka pažeidimus ATPK 173⁵ straipsnio 4 dalyje įtvirtinta bauda nuo 5 iki 30 tūkst. litų. Administracinių nusižengimų kodekso projekte šią ribą siūloma mažinti iki 20 tūkst. litų. Atsižvelgiant į tai kyla klausimas, ar Piktnaudžiavimo rinka reglamente įtvirtinamos milijoninės baudos fiziniams asmenims atitinka Lietuvos administracinės atsakomybės koncepciją (plačiąja prasme) ir koku būdu šios baudos galės

būti taikomos, kad būtų pasiektas taikomų už piktnaudžiavimo rinka pažeidimus sankcijų suderinimo tikslas ES.

Straipsnio tikslas. Išanalizuoti teisinę atsakomybę už draudimų piktnaudžiauti rinka pažeidimus, t. y. už draudimo manipuluoti rinka ir naudotis viešai neatskleista informacija vystymąsi ES ir Lietuvos teisėje; įvertinti, kokią įtaką naujas Piktnaudžiavimo rinka reglamentas ir jame įtvirtintos administracinės poveikio priemonės gali turėti Lietuvai.

Straipsnio objektas. Administracinė atsakomybė už draudimų piktnaudžiauti rinka, t. y. manipuluoti rinka ir naudotis viešai neatskleista informacija, atsakomybės genėzė ES ir Lietuvos teisėje ir galimi sugriežtintos atsakomybės praktinio taikymo iššūkiai.

Problematika, darbo aktualumas ir naujumas. Administracinės atsakomybės už draudimų piktnaudžiauti finansų rinka pažeidimus tema Lietuvos mokslinėje teisės literatūroje beveik nenagrinėta, todėl trūksta tyrimų šioje srityje. Straipsnio objektas yra naujas ir neištirtas, kadangi politinis susitarimas dėl Piktnaudžiavimo rinka reglamento, kuriame įtvirtinama griežta administracinė atsakomybė už draudimų piktnaudžiauti rinka pažeidimus, buvo pasiektas tik 2013 m. vasarą. Tema neabejotinai aktuali tiek priežiūros institucijai, kuri tiria piktnaudžiavimo rinka atvejus (Lietuvos bankui), tiek teismams, kurie turės taikyti naujas reglamente įtvirtintas milijonines administracines baudas, tiek bet kuriam finansų rinkos dalyviui, kuriam gali būti pritaikyta teisinė atsakomybė už minėtų draudimų pažeidimus. Šios temos aktualumą didina ir tai, kad milijoninių administracinių baudų įtvirtinimo tendencija vyrauja ir kitose ES finansų rinkų srities teisės aktų projektuose.

Pagrindiniai darbe taikyti *tyrimo metodai*: istorinis, lingvistinis, lyginamasis, loginės analizės, teologinės ir duomenų analizės.

Šiame darbe yra pateikiama nepriklausoma straipsnio autorės pozicija.

1. Suderintų sankcijų už piktnaudžiavimą rinka įtvirtinimas ES

1999 m. ES buvo priimtas vienas iš reikšmingiausių dokumentų finansinių priemonių rinkų srityje – Finansinių paslaugų veiksmų planas (angl. *Financial Services Action Plan*). Iki minėto plano priėmimo ES teisinis reguliavimas pakankamai fragmentiškai derino tik kai kurias pagrindines finansinių priemonių rinkų sritis ir teisės aktai valstybėse narėse buvo įgyvendinami gana skirtingai. Finansinių paslaugų veiksmų plano tikslas buvo sukurti bendrą ES finansinių priemonių rinką. Plane numatytos 42 priemonės buvo įgyvendintos iki 2005 m. ir finansinių priemonių rinkų srityje buvo sukurtas pakankamai išsamus ES teisinis reguliavimas¹. Piktnaudžiavimo rinka sritis buvo identifikuota kaip specifinė, tačiau labai svarbi ir turėjo būti tinkamai reglamentuota. Būtent po šios iniciatyvos vertybinių popierių teisė ES tapo sparčiausiai auganti teisės šaka teisės aktų leidybos srityje².

Tačiau tradicinė ES teisės aktų leidyba, kuri buvo pernelyg lėta, nelanksti ir komplikuoja, vis vien kėlė nemažai problemų. 2001 m. vadinamasis Vadovų išminčių komitetas (angl. *the Committee of Wise Men*), kuriam vadovavo B. A. Lamfalussy (angl. *Baron Alexandre Lamfalussy*), parengė ataskaitą, kurioje pasiūlė naują teisės aktų leidybos procesą finansinių priemonių rinkų srityje (toliau – *Lamfalussy procesas*)³. Pagrindinis šios iniciatyvos tikslas – teisės aktų suderinimas visoje ES, šitaip siekiant ne tik finansų rinkų skaidrumo ir tinkamos investuotojų apsaugos, bet ir didesnės konkurencijos šioje srityje. Atsirado lankstus keturių lygių teisės aktų leidybos procesas, kurį galima suskirstyti pagal subjektų kompetenciją: 1) Europos Komisijos, Parlamento ir Tarybos priimtos direktyvos ir reglamentai;

¹ European Commission, Financial Services Action Plan. COM(1999)232, 11.05.99.

² TRIDIMAS, P. T. Abuse of Right in EU Law: Some Reflections with particular Reference to Financial Law. *Social Science Research Network*, 2009, p. 21.

³ The Regulation of European Securities Markets, The Committee of Wise Men, Chairman: A. Lamfalussy, Final Report, February 2001.

2) Europos Komisijos priimtos pirmą lygį įgyvendinančios direktyvos ir reglamentai; 3) komitetų (pvz., *Committee of European Securities Regulators, CESR*; dabar *ESMA*) rekomendacijos, gairės ir standartai; 4) ES teisės aktų įgyvendinimas, kurį turėjo užtikrinti Europos Komisija⁴.

Pirmo ir antro lygio priemonės valstybėse narėse iš esmės buvo įgyvendintos, tačiau trečio lygio priemonės, CESR gairės, – tik iš dalies ir gana skirtingai, todėl visas *Lamfalussy* procesas nebuvo iki galo baigtas⁵. Šių permainų kritikai teigė, kad ES teisė finansinių priemonių ir paslaugų srityje pasidarė pernelyg detali, techninė ir nelanksti. Buvo iškeltas valstybių nepriklausomumo klausimas, nes Europos Parlamentas nepriimdavo sprendimo dėl antro ir trečio lygio priemonių, tačiau valstybės narės jas turėjo įgyvendinti. Pagrindinė trečio lygio priemonių, kurios nustatė bendrus priežiūros aspektus ir gaires, problema – neprivalomas jų teisinis pobūdis (nacionaliniai teismai neprivalo jomis vadovautis), todėl šiomis priemonėmis negalėjo būti vadovaujamasi vykdant tolesnį šios srities suderinimą⁶.

Toliau aptariamas pagrindinis pagal *Lamfalussy* procesą priimtas teisės aktas piktnaudžiavimo rinka srityje. 2001 m. kovo 30 d. Europos Komisija paskelbė pasiūlymą dėl naujos pasinaudojimą viešai neatskleista informacija ir manipuliavimą rinka draudžiančios direktyvos, kuri užtikrintų rinkos skaidrumą, investuotojų lygiateisiškumą ir priežiūros institucijų efektyvų bendradarbiavimą vykdant tyrimus piktnaudžiavimo rinka srityje. Atsižvelgiant į tai, buvo priimta pirmo lygio Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2003/6/EB dėl prekybos vertybiniais popieriais, pasinaudojant viešai neatskleista informacija, ir manipuliavimo rinka (piktnaudžiavimo rinka) (toliau – Piktnaudžiavimo rinka direktyva 2003/6/EB). Naująją direktyva buvo siekiama visoje ES sukurti bendrus kovos su piktnaudžiavimu rinka standartus. Minėta direktyva uždraudė dvi pagrindines piktnaudžiavimo rinka formas: pasinaudojimą viešai neatskleista informacija ir manipuliavimą rinka⁷. Direktyvos nėra tiesiogiai taikomi teisės aktai, tačiau į nacionalinę teisę jos turi būti perkeltos laiku ir tinkamai. Tai pažymėjo ir Europos Teisingumo Teismas, nes svarbu užtikrinti, kad būtų pasiekti direktyvos tikslai, o tam būtina atsižvelgti ne tik į teisės akto turinį, bet ir į visą su jo priėmimu susijusį įstatymo leidybos procesą⁸. Jeigu direktyvos nuostatos į nacionalinę teisę buvo perkeltos pavėluotai ar netinkamai, direktyvos gali būti taikomos tiesiogiai⁹.

Piktnaudžiavimo rinka direktyvoje 2003/6/EB yra reglamentavimo elementų, iš kurių teksto galima aiškiai suprasti, kad ji nustato tik minimalius reikalavimus ir valstybės narės turi teisę nustatyti griežtesnes priemones (tačiau tai pasakytina ne apie visas direktyvos nuostatas). Tai aktualu kalbant apie už piktnaudžiavimą rinka taikytinas sankcijas, kurios turi būti veiksmingos, proporcingos ir atgrasančios¹⁰, tačiau nuobaudų dydžiai ar jų rūšys direktyvoje nėra nustatomi, ir valstybė narė, atsi-

⁴ SEREDYNSKA, I. *Insider Dealing and Criminal Law, Dangerous Liaisons*. Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 2012, p. 6–8.

⁵ NOIA, C. D.; GARGANTINI M. The Market Abuse Directive Disclosure Regime in Practice: Some Margins for Future Actions. *Social Science Research Network*, 2009, p. 1–39.

⁶ SIEMS, M. The Foundation of Securities Law, 2008, *European Business Law review*, 2009, Vol. 20, p. 141–171.

⁷ Pirmoji šios srities direktyva ES buvo priimta dar 1989 m. lapkričio 13 d. – Tarybos direktyva 89/592/EEB dėl pasinaudojimo viešai neatskleista informacija uždraudimo reglamentavimo koordinavimo (toliau – Direktyva 89/592/EEB). Direktyvoje 89/592/EEB viešai neatskleistą informaciją turintiems asmenims buvo nustatytas draudimas ja naudotis ir perduoti kitiems asmenims. Minėta direktyva buvo minimalių standartų teisės aktas. Svarbu pabrėžti, kad Direktyva 89/592/EEB nustatė draudimus tik vienai piktnaudžiavimo rinka formai – draudimui naudotis viešai neatskleista informacija, o kita svarbi piktnaudžiavimo rinka atmaina – manipuliavimas rinka ir klaidinančios informacijos skleidimas – Direktyvoje 89/592/EEB apskritai nebuvo aptarta, t. y. nebuvo nustatytas draudimas manipuluoti finansinių priemonių rinka. Šią spragą pašalino vėliau priimta Piktnaudžiavimo rinka direktyva 2003/6/EB, kuri panaikino Tarybos direktyvos 89/592/EEB galiojimą.

⁸ ETT 2011 m. spalio 18 d. sprendimas *A. Boxus ir kt. R. prieš wallonne*, C-128/09-C-131/09, C-134/09 ir C-135/09.

⁹ ETT 1982 m. sausio 19 d. sprendimas *Ursula Becker prieš Finanzamt MunsterInnenstadt* Nr. 8/81.

¹⁰ 2003 m. sausio 28 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2003/6/EB dėl prekybos vertybiniais popieriais, pasinaudojant viešai neatskleista informacija, ir manipuliavimo rinka (piktnaudžiavimo rinka) (OL, 2004 L 96, p. 367).

žvelgdama į išvardytus kriterijus, turi pasirinkti tinkamos teisinės atsakomybės rūšį ir jos ribas. Taigi minėtas teisės aktas ES nenustatė konkrečių ir suderintų baudų už draudimų piktnaudžiauti rinka pažeidimus dydžių.

Praktika parodė, kad sankcijų dydžiai valstybėse narėse ir jų taikymas labai skiriasi. Tokia situacija yra nepalanki kuriant bendrą ES finansų rinką, nes sudaro sąlygas pažeidėjams ieškoti palankesnio teisinio režimo ir išvengti griežtų sankcijų taikymo. Remiantis 2012 m. paskelbta valstybių narių apklausa (2008–2012 m. duomenys), baudos valstybėse narėse už draudimų piktnaudžiauti rinka pažeidimus svyruoja nuo 1 tūkst. eurų iki 25 mln. eurų. Kai kurios valstybės už draudimų piktnaudžiauti rinka pažeidimus netgi neturi viršutinės baudos ribos, pavyzdžiui, Didžioji Britanija. Labai skiriasi ir baudžiamoji atsakomybė. Laisvės atėmimo bausmės svyruoja nuo 15 dienų, pavyzdžiui, Slovėnijoje už pasinaudojimą viešai neatskleista informacija, iki 15 metų, pavyzdžiui, Slovakijoje už manipuliaciją rinka¹¹.

Šiuo metu kai kurių valstybių nustatytos administracinės sankcijos už piktnaudžiavimo rinka draudimų pažeidimus yra labai griežtos, todėl administracinės ir baudžiamosios atsakomybės atskyrimo klausimas tampa pakankamai sudėtingas, ypač atsižvelgiant į EŽTT praktiką, pagal kurią griežta administracinė atsakomybė gali būti vertinama kaip baudžiamojo poveikio priemonė¹². Nors visos valstybės narės įgyvendino tą pačią Piktnaudžiavimo rinka direktyvą 2003/6/EB, kuri, kaip minėta, nustatė, kad sankcijos už draudimų piktnaudžiauti rinka pažeidimą turi būti veiksmingos, proporcingos ir atgrasančios, tačiau valstybių narių teisės aktų analizė rodo, kad valstybėse įtvirtintos sankcijos ir jų dydžiai labai skiriasi. Pavyzdžiui, Prancūzijoje administracinė nuobauda už draudimo naudotis viešai neatskleista informacija pažeidimą siekia 1,500,000 eurų arba iki dešimties kartų realizuoto pelno¹³, o Lietuvoje maksimali administracinė nuobauda už minėto draudimo pažeidimą yra 30 tūkst. litų.

2007 m. Europos vertybinių popierių rinkų ekspertų grupė (angl. *European Securities Markets Expert Group (ESME)*) paskelbė ataskaitą apie ES piktnaudžiavimo rinka teisinį režimą¹⁴, kurioje buvo analizuojamas dabartinio režimo efektyvumas. Ataskaitoje teigiama, kad valstybių narių priežiūros režimai rodo nepakankamą suderinimo lygį. Kaip priežastis įvardyta ES pasirinkta teisės aktų forma – direktyvos.

Panašiai teigiama ir 2009 m. *J. Larosiere* ataskaitoje, kurioje nustatyta, kad Europa, palyginti su kitomis jurisdikcijomis, stokoja nuoseklaus ir darnaus reglamentavimo. Veiksminga bendra ES finansų rinka turi turėti suderintus reikalavimus, nes bendra finansų rinka negali efektyviai veikti, jeigu reikšmingai skiriasi šios srities nacionaliniai teisės aktai. Tokia situacija skatina reguliacinį arbitražą (angl. *regulatory arbitrage*), t. y. ieškoti palankesnio teisinio režimo, sudėtingiau vykdomas tarpvalstybinis (angl. *cross-border*) finansinių paslaugų teikimas, o finansų krizės atveju tarpvalstybines paslaugas sunku tinkamai kontroliuoti. Pagrindinė susiklosčiusios situacijos priežastis – ES direktyvų suteikiama teisė į nacionalinius teisės aktus lanksčiai perkelti direktyvų nuostatas, nes tokiu būdu atsiranda galimybė skirtingai interpretuoti ES teisinį reglamentavimą. Pažymėta, kad labai skiriasi direktyvų įgyvendinimo apimtis: kai kurios valstybės direktyvų nuostatas perkelia pažodžiui, kitos – papildydamos ir pritaikydamos savo konkrečiai finansų rinkai ir teisei sistemai¹⁵. Atsižvelgiant į tai pasiūlyta,

¹¹ Actual use of sanctioning powers under MAD, ESMA Report, 2012.

¹² SEREDYNSKA, I. *Insider Dealing and Criminal Law, Dangerous Liaisons*. Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 2012, p. 34.

¹³ SEREDYNSKA, I. *Insider Dealing <...>*, p. 106.

¹⁴ Market Abuse EU legal framework, ESME Report, 2007.

¹⁵ The High-Level Group on Financial Supervision in the EU, Chaired by Jacques de Larosiere, Report, Brussels, 25 February 2009, par. 99-103.

kad tolesnis finansų rinkų reglamentavimas turi remtis tiesiogiai valstybėse narėse taikomais reglamentais¹⁶.

Po ilgų konsultacijų su valstybių narių priežiūros institucijomis galiausiai buvo parengtas Piktnaudžiavimo rinka reglamento projektas ir 2011 m. spalio 20 d. Europos Komisija pateikė reglamento dėl prekybos vertybiniais popieriais naudojantis viešai neatskleista informacija, ir manipuliavimo rinka (piktnaudžiavimo rinka) pasiūlymą¹⁷. Politinis susitarimas dėl minėto reglamento trilogų metu buvo pasiektas 2013 m. birželio 24 d. ir 2013 m. rugsėjo 10 d. Europos Parlamentas balsavo ir oficialiai patvirtino politinį susitarimą dėl Piktnaudžiavimo rinka reglamento teksto¹⁸, kuris galutinai turėtų būti priimtas 2014 metais.

Kadangi teisinė atsakomybė ir jos griežtumas valstybėse narėse labai skiriasi, naujajame Piktnaudžiavimo rinka reglamente buvo pasiūlyta nustatyti suderintus reikalavimus administracinių sankcijų skyrimo procesui ir nustatyti vienodus baudų už manipuliavimą rinka ir pasinaudojimą viešai neatskleista informacija dydžius. Piktnaudžiavimo rinka reglamento 26 straipsnyje fiziniams asmenims už draudimų naudotis viešai neatskleista informacija ir manipuluoti rinka pažeidimus įtvirtinamos ypač griežtos administracinės piniginės sankcijos – 5 mln. eurų baudos, o tose valstybėse, kuriose euras nėra oficiali valiuta, – atitinkama suma nacionaline valiuta pagal valiutos keitimo kursą reglamento įsigaliojimo dieną. Šios nuostatos neužkerta kelio valstybėms narėms nustatyti griežtesnius reikalavimus. Tokių sankcijų fiziniams asmenims įtvirtinimas yra revoliucinis, nes prieš tai buvę finansinių priemonių rinkų srities ES teisės aktai sankcijų klausimą dažniausiai palikdavo spręsti pačioms valstybėms narėms, kurios turėjo galimybę atsižvelgti tiek į savo finansų rinkos dydį, tiek į nacionalinės teisės specifiką.

Pagrįsdama milijoninių baudų įtvirtinimą, Europos Komisija pažymėjo, kad šiuolaikinės finansų rinkos yra labai susijusios ir vienoje valstybėje atlikti neteisėti veiksmai gali turėti neigiamą poveikį kitų valstybių finansų rinkoms. Šiuo metu valstybėse narėse įtvirtinta skirtinga atsakomybė, kuri trukdo pasiekti finansų rinkos skaidrumą¹⁹. Šis siekis yra sveikintinas, tačiau kyla pasirinktų priemonių proporcingumo ir pagrįstumo klausimas.

Įdomu pažymėti, kad reglamento projekto svarstymo Europos Taryboje metu labai išsiskyrė valstybių narių požiūris į tai, kokio dydžio administracinės baudos turi būti įtvirtinamos, pavyzdžiui, Didžioji Britanija pasisakė už neribotos viršutinės baudos ribą (angl. *unlimited fines*), toks pasiūlymas buvo ir Europos Parlamento reglamento tekste, tačiau kitos mažesnės valstybės laikėsi pozicijos, kad netgi siūlomos milijoninės baudos yra pernelyg griežtos²⁰.

Taigi, priešingai nei Piktnaudžiavimo rinka direktyva 2003/6/EB, kuri nenustatė konkrečių sankcijų dydžių už draudimų piktnaudžiauti finansinių priemonių rinka pažeidimus, o tik įtvirtino, kad sankcijos turi būti veiksmingos, atgrasančios ir proporcingos, Piktnaudžiavimo rinka reglamente įtvirtinami konkretūs administracinių nuobaudų dydžiai. Reglamente taip pat pateikiamas sąrašas aplinkybių, į kurias būtina atsižvelgti skiriant poveikio priemonę, pavyzdžiui: pažeidimo trukmė ir sunkumas; gauta nauda ir išvengti nuostoliai, bendradarbiavimas su priežiūros institucija tyrimo metu, ankstesni asmens pažeidi-

¹⁶ The High-Level Group on Financial Supervision in the EU, <...>, 10 rekomendacija.

¹⁷ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on insider dealing and market manipulation (market abuse), COM(2011) 651 final, 2011/0295 (COD).

¹⁸ 2013 m. rugsėjo 10 d. Europos Parlamento teisėkūros rezoliucija dėl pasiūlymo dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento dėl prekybos vertybiniais popieriais naudojantis viešai neatskleista informacija ir manipuliavimo rinka (piktnaudžiavimo rinka) (COM(2011) 0651 – C7-0360/2011 – 2011/0295(COD)).

¹⁹ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on insider dealing and market manipulation (market abuse), COM(2011) 651 final, 2011/0295 (COD).

²⁰ MAR – Insider dealing and market manipulation (market abuse) (Regulation) COM – COUNCIL – EP TEXT, 25 June 2013.

dimai ir t. t.²¹ Piktnaudžiavimo rinka direktyva 2003/6/EB atitinkamo sąrašo nenustatė, todėl valstybėms buvo palikta diskrecijos teisė atsižvelgti į skirtingas aplinkybes. Piktnaudžiavimo rinka reglamente taip pat įsakmiai nustatyta, kad skiriamos sankcijos turi būti nedelsiant skelbiamos viešai, nebent viešas paskelbimas galėtų pakenkti finansų rinkų stabilumui arba informacijos paskelbimas būtų neproporcingas, o Piktnaudžiavimo rinka direktyva 2003/6/EB nustatė galimybę, bet ne pareigą viešai skelbti informaciją apie už piktnaudžiavimą rinka paskirtas poveikio priemones²².

2. Lietuvoje įtvirtinta administracinė atsakomybė už draudimų piktnaudžiauti rinka pažeidimus

Lietuvoje iki 2009 m. liepos 15 d. fizinių asmenų administracinė atsakomybė už draudimų piktnaudžiauti rinka pažeidimus buvo pakankamai švelni. Buvo skiriamos neproporcingai mažos, atgrasančio poveikio neturinčios ir savo švelnumu iš kitų ES valstybių išsiskiriančios administracinės nuobaudos – nuo 1 iki 2 tūkst. litų baudos²³. Administracinei atsakomybei už draudimų piktnaudžiauti rinka pažeidimus ATPK nebuvo skirta atskiro straipsnio ar jo dalies, todėl fiziniams asmenims atsakomybė buvo taikoma pagal bendrą straipsnį, kuris nustatė atsakomybę už finansinių priemonių rinkas reglamentuojančių teisės aktų pažeidimus (ir už formalius ir didelės žalos nedarančius pažeidimus) (ATPK 173⁵ straipsnis). Švelni administracinė atsakomybė nulėmė, kad kai kurie aukštas pareigas finansų sektoriuje einantys asmenys kelis kartus per metus pažeisdavo draudimą piktnaudžiauti rinka, nes ATPK nustatyta bauda buvo mažesnė už tikėtiną naudą²⁴, todėl įtvirtinta atsakomybė neturėjo atgrasančio ir prevencinio poveikio. Reikia pažymėti, kad spręsti atsakomybės už pasinaudojimą viešai neatskleista informacija ir manipuliuimą rinka griežtinimo klausimą Lietuvą paragino ir tarptautinės organizacijos – Pasaulio bankas ir Tarptautinis valiutos fondas. Minėtos organizacijos 2007 m. pabaigoje atliko Lietuvos finansų sistemos įvertinimą ir pabrėžė, kad Lietuvoje ATPK numatytos sankcijos už piktnaudžiavimą finansinių priemonių rinka yra pernelyg mažos ir turi būti didinamos. Šių institucijų nuomone, atgrasančios ir proporcingos baudos už draudimų piktnaudžiauti rinka pažeidimus turi būti skiriamos tiek fiziniams, tiek juridiniams asmenims. Pasaulio bankas ir Tarptautinis valiutos fondas rekomendavo Lietuvos institucijoms skirti ypatingą dėmesį šiai problemai spręsti²⁵.

Taigi praktika parodė, kad dėl nedidelių ATPK 173⁵ straipsnyje numatytų baudų buvo nepasiekiami administracinei atsakomybei keliami tikslai, t. y. neįgyvendinama administracinių teisės pažeidimų prevencija, o asmenys, piktnaudžiauvę finansinių priemonių rinka, nesulaukė proporcingos atsakomybės. Tokia situacija neleido užtikrinti finansinių priemonių rinkų efektyvaus funkcionavimo, vykdyti veiksmingą jų valstybinę priežiūrą, silpnino visuomenės pasitikėjimą finansinių priemonių rinkomis, jų valstybinės priežiūros sistema, skatino asmenis nepaisyti finansinių priemonių rinkas reglamentuojančių teisės aktų reikalavimų, už tai nesulaukiant adekvačių sankcijų. Atsižvelgdama į tai Lietuvos

²¹ 2013 m. rugsėjo 10 d. Europos Parlamento teisėkūros rezoliucija dėl pasiūlymo dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento dėl prekybos vertybiniais popieriais naudojantis viešai neatskleista informacija ir manipuliuavimo rinka (piktnaudžiavimo rinka) (COM(2011) 0651 – C7-0360/2011 – 2011/0295(COD)), 27 straipsnis.

²² 2003 m. sausio 28 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2003/6/EB <...>, 14 str. 4 d.

²³ Lietuvių kalboje žodis „bauda“ yra kilęs iš žodžio „bausti“. „Bausti“ reiškia bauginti, grasinti, barti (Dabartinės lietuvių kalbos žodynas. Vilnius: Mokslo ir enciklopedijų leidybos institutas, 2000, p. 75). Konstitucinis Teismas 2008 m. sausio 21 d. nutarime yra konstatavęs, kad piniginė bauda yra represinio pobūdžio sankcija, kuria yra nubaudžiamas teisės pažeidėjas ir yra daromas tiesioginis neigiamas poveikis to ūkio subjekto turtinei, ekonominei padėčiai, taigi ir nuosavybės teisei bei ūkinės veiklos laisvei, nes yra nusavinamos jo lėšos.

²⁴ 2008 m. Vertybinių popierių komisija du kartus nubaudė AB „Lifosa“ generalinį direktorių už pasinaudojimą viešai neatskleista informacija sudarant sandorius dėl AB „Lifosa“ akcijų.

²⁵ Republic of Lithuania: Financial System Stability Assessment – Update, *International monetary fund*, 2008, No. 08/137.

Respublikos teisingumo ministerija kartu su šiuo metu likviduota Vertybinių popierių komisija parengė ATPK 173⁵ straipsnio pakeitimo projektą, kuriuo buvo siekiama sugriežtinti fizinių asmenų administracinę atsakomybę už draudimų piktnaudžiauti rinka pažeidimus.

Lietuvos Respublikos Seimui priėmus ATPK 173⁵ straipsnio pakeitimus (*Valstybės žinios*, 2009, Nr. 89-3805), manipuliavimo rinka ir pasinaudojimo viešai neatskleista informacija pažeidimai buvo išskirti į atskiras 173⁵ straipsnio dalis (4 ir 5 d.), įtvirtinant gerokai griežtesnę atsakomybę, kaip už ypač sunkius administracinius pažeidimus finansinių priemonių rinkų srityje, t. y. nuo 5 iki 60 tūkst. litų. Lyginant su kitais ATPK straipsniais, akivaizdu, kad įstatymų leidėjas piktnaudžiavimo rinka pažeidimus įvertino labai rimtai, nes nustatytos baudos, palyginti su kitomis ATPK įtvirtintomis baudomis, yra išskirtinai didelės. Kita reikšminga ATPK naujovė – manipuliavimo rinka ir pasinaudojimo viešai neatskleista informacija bylų nagrinėjimas buvo perduotas apylinkės teismų kompetencijai. Iki minėtų pakeitimų priėmimo piktnaudžiavimo rinka bylas nagrinėjo priežiūros institucija, tačiau, atsižvelgiant į gerokai padidėjusias baudas ir siekiant pažeidėjams užtikrinti EŽTK įtvirtintas teises, iš jų teisę į teisingą teismą, šias bylas nagrinėti buvo perduota teismų kompetencijai. Tyrimą atliekanti ir administracinio teisės pažeidimo protokolą surašanti institucija ir toliau liko priežiūros institucija – Vertybinių popierių komisija (nuo 2012 m. sausio 1 d. – Lietuvos bankas), tačiau visa tyrimo medžiaga nagrinėti ir nutarimui priimti yra perduodama apylinkių teismams.

Manytina, kad Lietuvoje įtvirtintos administracinės sankcijos už draudimų piktnaudžiauti rinka pažeidimus, atsižvelgiant į Lietuvos finansų rinkos dydį ir minėtais pažeidimais padaromus neigiamus padarinius, yra proporcingos ir adekvačios pažeidimų sunkumui. Pažymėtina, kad nuo 2007 m. (kai Lietuvoje pradėtos skirti baudos už draudimus piktnaudžiauti rinka pažeidimus) vidutinė fiziniams asmeniui paskirta bauda už draudimų piktnaudžiauti rinka pažeidimus apie 2 380 Lt (mažiausia bauda – 1 000 Lt, didžiausia – 5 000 Lt).

Paminėtina ir tai, kad juridiniams asmenims už draudimų piktnaudžiauti finansinių priemonių rinka pažeidimus gali būti taikomos pakankamai atgrasančios ekonominės sankcijos, kurios įtvirtintos Finansinių priemonių rinkų įstatymo 93 straipsnio 1 dalies 7 punkte – iki 200 tūkst. Lt bauda arba iki dvigubo neteisėtai gautų pajamų, kitokios turinės naudos, išvengtų nuostolių ar padarytos žalos dydžio. Tačiau tokia griežta juridinių asmenų atsakomybė nustatyta neseniai – nuo 2010 m. birželio 19 d.²⁶, iki tol buvo įtvirtinta perpus mažesnė bauda – iki 100 tūkst. litų. Autorės nuomone, juridinių asmenų atsakomybė, atsižvelgiant į Lietuvos finansinių priemonių rinkos dydį ir padaromus pažeidimus, šiuo metu yra pakankamai griežta ir proporcinga pažeidimų sunkumui. Taip pat svarbu pažymėti, kad nustatytų sankcijų taikymas juridiniams asmenims neatleidžia jų vadovų ar darbuotojų nuo įstatymų nustatytos civilinės, administracinės ir baudžiamosios atsakomybės²⁷. Todėl ekonominės sankcijos už piktnaudžiavimo rinka draudimų pažeidimą pritaikymas juridiniam asmeniui neužkerta kelio pradėti atskirą tyrimą dėl juridinio asmens vadovų ar darbuotojų atliktų piktnaudžiavimo rinka veiksmų ir šiems asmenims taikyti administracinę atsakomybę.

3. Praktinis įgyvendinimas ir suderinimas su Lietuvos teise

3.1. Iš administracinės teisės perspektyvų

Atsižvelgiant į tai, kad Lietuvoje šiuo metu baudas fiziniams asmenims už draudimų piktnaudžiauti rinka pažeidimus skiria apylinkių teismai pagal ATPK 173⁵ straipsnio 4 ir 5 dalis ir bauda siekia 30 tūkst. litų (už pakartotinai per metus padarytą pažeidimą – 60 tūkst. litų), kyla pagrįstas klausimas,

²⁶ Lietuvos Respublikos finansinių priemonių rinkų įstatymas (su pakeitimais ir papildymais). *Valstybės žinios*, 2007, nr. 17-627; 2011, nr. 145-6818.

²⁷ Lietuvos Respublikos finansinių priemonių rinkų įstatymas <...>, 93 str.

ar Piktnaudžiavimo rinka reglamente numatyta iki 5 mln. eurų bauda²⁸ yra suderinama su Lietuvos administracinių nuobaudų skyrimo fiziniams asmenims bendrąja koncepcija ir administracinės atsakomybės tikslais. Siekiant atsakyti į šį klausimą, visų pirma būtina išanalizuoti reglamento statusą ir jo nuostatų taikymo ypatybes.

Pagal 2004 m. liepos 13 d. konstitucinio akto „Dėl Lietuvos Respublikos narystės Europos Sąjungoje“ 2 straipsnį Europos Sąjungos teisės normos yra sudedamoji Lietuvos Respublikos teisinės sistemos dalis. Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 288 straipsnyje nustatyta, kad reglamentas yra taikomas visuotinai. Jis privalomas visas ir tiesiogiai taikomas visose valstybėse narėse. Tokią pat nuostatą įtvirtina ir Piktnaudžiavimo rinka reglamento 36 straipsnis, numatantis, jog šis reglamentas yra privalomas visas ir tiesiogiai taikomas visose valstybėse narėse.

Tiesioginis reglamento taikymas reiškia, kad jo įsigaliojimas ir palankus ar nepalankus taikymas tam tikriems teisės subjektams nepriklauso nuo jokių nacionalinės teisės priemonių priėmimo, nes griežtas šio įsipareigojimo laikymasis yra privaloma vienodo ir laiku reglamentų taikymo visoje Europos Sąjungoje sąlyga²⁹. LVAT taip pat laikosi nuostatos, kad Lietuvos teismai ir viešojo administravimo subjektai privalo tiesiogiai taikyti reglamentus, neieškodami jų nuostatas perkeliančių nacionalinių teisės aktų³⁰. Piktnaudžiavimo rinka reglamento preambulės (5) dalyje taip pat įsakmiai įtvirtinta, kad su piktnaudžiavimu rinka susijusius reikalavimus pateikus kaip reglamentą, būtų užtikrintas tiesioginis jų reikalavimų taikymas. Minėto reglamento preambulės (35) dalyje nurodoma, kad reikia nustatyti administracinių priemonių, sankcijų ir baudų rinkinį, kad valstybėse narėse būtų užtikrintas bendras požiūris ir daromas didesnis atgrasomas poveikis.

Taigi Europos Sąjungos valstybės narės, pripažindamos Europos Sąjungos teisės viršenybės nacionalinės teisės atžvilgiu principą, privalo užtikrinti, kad nacionalinės teisės aktai netrukdyt pasiekti visiško jos veiksmingumo. Europos Sąjungos teisės viršenybės principas reiškia, jog teismas turėtų suteikti Europos Sąjungos teisės normai pirmenybę tuo atveju, jei būtų jos ir nacionalinės normos kolizija. Todėl, sprendžiant bylas, kuriose taikomi nacionaliniai teisės aktai, priimti vadovaujantis (remiantis) tiesiogiai taikomais Europos Sąjungos teisės aktais – reglamentais, itin svarbu atsižvelgti į nacionalinės ir Europos Sąjungos teisės santykį bei įvertinti, ar minėti nacionaliniai teisės aktai neužkerta kelio veiksmingai taikyti Europos Sąjungos teisę³¹.

ETT yra konstatavęs, kad nors dėl pobūdžio ir paskirties Europos Sąjungos teisės šaltinių sistemoje reglamentų nuostatos paprastai iškart veikia nacionalinės teisės sistemose ir todėl nacionalinėms valdžios institucijoms nereikia imtis taikymo priemonių, tačiau vis dėlto kai kurias jų nuostatas gali prireikti įgyvendinti valstybėms narėms priimant taikymo priemones. Valstybės narės gali priimti reglamentą įgyvendinančias priemones, jeigu jos nepažeidžia jo tiesioginio taikymo, neiškraipo jo, kaip Bendrijos teisės akto, prigimties ir jei patikslina šiuo reglamentu suteiktos diskrecijos įgyvendinimą, nepažeisdamos jo nuostatų. Taigi, siekiant nustatyti, ar nacionalinė reglamento taikymo priemonė atitinka Sąjungos teisę, reikia remtis atitinkamomis konkrečiais reglamento nuostatomis ir patikrinti, ar pagal šias nuostatas, kurios aiškinamos atsižvelgiant į jo tikslus, valstybėms narėms draudžiama, nurodoma ar leidžiama priimti tam tikras taikymo priemones, taip pat ar atitinkama priemonė patenka

²⁸ Atkreiptinas dėmesys, kad Piktnaudžiavimo rinka reglamente juridiniams asmenims už draudimų manipuluoti rinka ir naudotis viešai neatskleista informacija yra nustatyta ypač griežta administracinė atsakomybė – 15 mln. eurų bauda arba 15 proc. bendros metinės apyvartos pagal paskutinę valdymo organo patvirtintą atskaitomybę.

²⁹ Teisingumo Teismo 2011 m. liepos 14 d. sprendimas sujungtose bylose *Bureau national interprofessionnel du Cognac prieš Gust. Ranin Oy*, C-4/10 ir C-27/10; p. 66.

³⁰ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2009 m. balandžio 3 d. nutartis administracinėje byloje Nr. I¹⁴³-18/2009.

³¹ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. spalio 29 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A⁸²²-1029/2013.

į kiekvienoje valstybėje narėje pripažįstamos diskrecijos įgyvendinimo sritį³². Piktnaudžiavimo rinka reglamento 36 straipsnyje įtvirtinama, kad tarp kitų straipsnių valstybės narės nacionaliniais teisės aktais įgyvendina ir 26 straipsnį, kuris įtvirtina iki 5 mln. eurų administracinę baudą fiziniams asmenims. Tačiau atsižvelgiant į 26 straipsnio nuostatų struktūrą ir pritaikius sisteminių, teleologinį ir lingvistinių teisės aktų analizės metodus, kaip teisės aiškinimo principus, akivaizdu, kad valstybėms narėms suteikiama teisė nacionaliniais teisės aktais įgyvendinti tik tas nuostatas, dėl kurių įsakmiai pasisakyta pačiame straipsnyje, t. y. dėl įgaliojimų suteikimo konkrečiai nacionalinei kompetentingai institucijai, kuri turėtų teisę skirti reglamente įtvirtintas poveikio priemones; dėl galimybės nenustatyti administracinių sankcijų, kai už tuos pačius pažeidimus valstybėje narėje įtvirtinta baudžiamoji atsakomybė. Tačiau 26 straipsnio nuostatų analizė neleidžia teigti, kad valstybės narės gali nustatyti švelnesnes baudas, negu nustatyta Piktnaudžiavimo rinka reglamente. Minėto straipsnio 2 dalyje numatoma valstybių narių teisę nustatyti tik didesnes sankcijas. Reglamento preambulės (35) dalyje taip pat nurodyta, kad neturėtų būti ribojama valstybių narių galimybė nustatyti didesnes administracines sankcijas, kad sankcijos galėtų būti švelnesnės / mažesnės, negu įtvirtinama, reglamente nėra pasakyta.

Piktnaudžiavimo rinka reglamento nuostatų analizė leidžia daryti išvadą, kad vienas iš pagrindinių minėto reglamento tikslų – administracinės atsakomybės už draudimų piktnaudžiauti rinka suderinimas valstybėse narėse ir reikšmingas atsakomybės griežtinimas. Atsižvelgiant į šį tikslą, taip pat į tai, kad: 1) reglamentas privalomas visas ir tiesiogiai taikomas, 2) jo įsigaliojimas nepriklauso nuo nacionalinių teisės priemonių, 3) valstybių teismai ir kitos kompetentingos institucijos privalo tiesiogiai taikyti reglamento nuostatas ir 4) nacionaliniai teisės aktai negali užkirsti kelio veiksmingai taikyti reglamentus; valstybės turėtų tinkamai taikyti reglamente įtvirtintas pinigines baudas už draudimų piktnaudžiauti rinka pažeidimus.

Toliau aptariama, kaip Piktnaudžiavimo rinka reglamente įtvirtintos piniginės baudos fiziniams asmenims turėtų būti taikomos Lietuvoje ir su kokiais sunkumais tikėtina bus susidurta.

ATPK 24 straipsnyje įtvirtinamas bendras principas, kad už administracinius teisės pažeidimus piliečiams skiriama bauda negali būti mažesnė kaip 10 litų ir didesnė kaip 1 tūkst. litų, tačiau pabrėžtina, jog ATPK 24 straipsnio 3 dalyje nustatyta speciali norma, numatanti išimtį, pagal kurią už atskirų rūšių administracinius teisės pažeidimus įstatymo gali būti nustatyta didesnė bauda, negu numatyta šiame straipsnyje. Įdomu pažymėti, kad nors didesnės nei 1 tūkst. litų baudos įtvirtinimas yra bendros taisyklės išimtis, tačiau šiandien apie 40 procentų visų ATPK numatytų baudų viršija šias ribas³³. Ši situacija gali būti vertinama neigiamai, nes tokių nuobaudų griežtumas pažeidžia administracinės ir baudžiamosios atsakomybės atskyrimą³⁴.

Pažymėtina ir tai, kad naujojo Administracinių nusižengimų kodekso projekto³⁵ vienas iš pagrindinių tikslų – mažinti visas administracines nuobaudas iki 20 tūkst. litų. Projekto aiškinamajame rašte teigiama, kad netgi su dabartinėmis baudomis fiziniams asmenims ATPK nuobaudos vertinamos kaip neproporcingai griežtos. ATPK numatytų sankcijų griežtumas iš esmės prilygsta baudžiamajam per-

³² ETT 2011 m. gruodžio 21 d. sprendimas byloje *Danske Svineproducenter* prieš *Justitsministeriet*, C316/10; 39, 40, 41, 43 p.

³³ Administracinių nusižengimų kodekso patvirtinimo ir įsigaliojimo įstatymo projektas ir kodeksas, 2011, Nr. XIP-3600.

³⁴ Pavyzdžiui, už draudimo manipuluoti vertybinių popierių rinka pažeidimą maksimali ATPK 173⁵ straipsnyje įtvirtinta bauda yra 60 tūkst. litų (už pakartotinai per metus padarytą pažeidimą), o už minėto draudimo pažeidimą, kai buvo padaryta didelė turtinė žala, maksimali bauda pagal BK 218 straipsnį kaip už nesunkų nusikaltimą yra 65 tūkst. litų (BK 11, 47 str.). Taigi, nors administracine ir baudžiamąja atsakomybe siekiama iš esmės skirtingų tikslų, konkrečiu atveju maksimalios baudos skiriasi nedaug (nors padariniai, kurie nulemia atitinkamos atsakomybės pasirinkimą, iš esmės skiriasi).

³⁵ Administracinių nusižengimų kodekso patvirtinimo ir įsigaliojimo įstatymo projektas ir kodeksas, 2011, Nr. XIP-3600.

sekiuojimui, o tai, esant paprastesniam administraciniam procesui ir neužtikrinus EŽTK numatytų visų procesinių garantijų, gali būti traktuojama kaip rimtas EŽTK įtvirtintos asmens teisės į teisingą teisimą pažeidimas. Taip pat svarbu pažymėti, kad pagal EŽTK taikymo praktiką pakankamai didelės baudos prilyginamos sankcijoms pagal baudžiamąjį įstatymą, tokiu atveju neturi reikšmės, kuriai teisės šakai pati valstybė priskiria minėtas dideles baudas³⁶. Naujajame kodekse, kitaip negu dabartiniame ATPK, nebūtų numatyta bendros taisyklės išimčių, t. y. nebūtų atskirų pažeidimų, už kuriuos būtų galima taikyti didesnę negu 20 tūkst. litų administracinę baudą. Teigiama, kad realios baudos būtų kur kas mažesnės, o didžiausios įmanomos baudos (15 tūkst. – 20 tūkst. litų) būtų taikomos itin retai, tik už ganėtinai pavojingus, sukėlusius žalingų padarinių administracinius nusižengimus. Iš šios pozicijos galima daryti išvadą, kad Teisingumo ministerija yra tos nuomonės, kad didesnė negu 20 tūkst. litų bauda neturėtų būti skiriama administracinės atsakomybės rėmuose.

Įsigaliojus Piktnaudžiavimo rinka reglamentui, maksimali bauda fiziniams asmenims už draudimų manipuluoti rinka ir naudotis viešai neatskleista informacija pažeidimus pakils nuo 60 tūkst. litų iki 5 mln. eurų (ekvivalentas litais – apie 17 264 000 litų, priklausomai nuo euro keitimo kurso reglamento įsigaliojimo dieną), taigi baudos maksimumo riba pakiltų net 99,7 procento, t. y. bauda būtų daugiau kaip 17 mln. litų didesnė. Jeigu būtų vadovaujamasi bendromis nuobaudos skyrimo taisyklėmis, skiriamos baudos dydis būtų nustatomas pagal baudos dydžio sankcijoje minimumo ir maksimumo vidurkį (medianą), atsižvelgiant į atsakomybę lengvinančias ir sunkinančias aplinkybes³⁷. Tačiau Piktnaudžiavimo rinka reglamente ši nuobaudos skyrimo taisyklė nėra įsakiama. Taigi apylinkių teismai, svarstydami fiziniam asmeniui surašytą administracinio teisės pažeidimo protokolą ir skirdami nuobaudą, manytina, neturėtų vadovautis šia bendrąja taisykle, nes jeigu konkrečioje byloje nebus nustatyta atsakomybę lengvinančių ir sunkinančių aplinkybių, baudos mediana už draudimų manipuluoti rinka ir naudotis viešai neatskleista informacija pažeidimus būtų apie 8 632 000 litų, o šis baudos dydis, atsižvelgiant į Lietuvos finansų rinkos dydį ir minėtus pažeidimus dažniausiai padaromą žalą, neatitinka protingumo kriterijaus.

Kita vertus, netaikant bendrų baudos skyrimo taisyklių (baudos vidurkio praktikos) ir skiriant iki šiol nusistovėjusias baudas, t. y. fiziniams asmenims už draudimų piktnaudžiauti rinka pažeidimus skiriant kelis tūkstančius litų baudas (vidutinė skiriama bauda iki 2 380 Lt), būtų pažeidžiamas Piktnaudžiavimo rinka reglamentas ir nepasiekti jame įtvirtinti tikslai, konkrečiai – suderinti valstybėse narėse skiriamas baudas už neteisėtus piktnaudžiavimo rinka veiksmus. Toks požiūris galėtų užkirsti kelią veiksmingai taikyti Europos Sąjungos teisę³⁸. Be to, tokiu atveju praktinė situacija iš esmės nesiskirtų nuo galiojančios, kai Piktnaudžiavimo rinka direktyva 2003/6/EB nenustato konkrečių baudų dydžių ir valstybės narės turi skirtingus nacionalinius šios srities režimus. Kita vertus, reguliacinio arbitražo problema būtų išspręsta, t. y. nebūtų galimybės ieškoti palankesnio teisinio reguliavimo.

Reglamento teisinė forma, skirtingai nuo prieš tai buvusių dviejų šių sričių reglamentavusių direktyvų, pasirinkta siekiant užtikrinti teisės akto nuostatų tiesioginį taikymą visose valstybėse narėse, taip užtikrinant teisinį apibrėžtumą ir reglamento nuostatų vienodą aiškinimą. Tačiau kai kurie autoriai kritiškai vertina tiesiogiai taikomo teisės akto pasirinkimą jau pirmuoju *Lamfalussy* proceso lygiu, nes tokiu atveju nelieta galimybės atsižvelgti į skirtingas valstybių narių finansų rinkas³⁹. Minėta, kad valstybės narės yra nustačiusios itin skirtingą teisinę atsakomybę už draudimų piktnaudžiauti rinka pažeidimus

³⁶ EŽTT 1984 m. vasario 21 d. sprendimas byloje *Ozturk prieš Vokietiją*.

³⁷ ATPK 30⁽²⁾ straipsnis.

³⁸ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. spalio 29 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A⁸²²-1029/2013.

³⁹ SIEMS, M.; NELEMANS, M. The reform of the EU Market Abuse Law: Revolution or Evolution? *The Maas-tricht Journal of European and Comparative Law*, 2012, p. 204-205.

ir tokia praktika iš esmės yra natūrali ir logiška, nes valstybių narių finansų rinkos labai skiriasi (pagal apimtį, apyvartą, reikšmę šalies ekonomikai), tad situacija, kai Lietuvoje už draudimo manipuliuoti rinka pažeidimą paskiriama 5 tūkst. litų bauda⁴⁰, o Didžiojoje Britanijoje, kuri turi didžiausią finansinių priemonių rinką Europoje, 15 tūkst. £ bauda⁴¹, yra natūrali, ir dirbtinis baudų suvienodinimas vargu ar būtų įmanomas. Darbo autorės nuomone, sankcijos fiziniams asmenims turėtų būti diferencijuojamos atsižvelgiant į konkrečios valstybės finansų rinkos dydį ir neteisėtų veiksmų padarinių mastą, nes skirtingose valstybėse narėse proporcinga bauda turės skirtingo dydžio išraišką. Be to, tyrimai rodo, kad labiausiai atgrasantis baismės elementas yra ne jos griežtumas, bet atsakomybės pritaikymo tikimybė, t. y. atsakomybės neišvengiamumas⁴².

Konstitucinis Tešimas ne kartą yra pažymėjęs, kad konstituciniai teisingumo, teisinės valstybės principai suponuoja, jog už teisės pažeidimus valstybės nustatomos poveikio priemonės turi būti proporcingos (adekvačios) teisės pažeidimui, jos turi atitikti siekiamus teisėtus ir visuotinai svarbius tikslus, neturi varžyti asmens akivaizdžiai labiau negu reikia šiems tikslams pasiekti; tarp siekiamo tikslo nubausti teisės pažeidėjus ir užtikrinti teisės pažeidimų prevenciją ir pasirinktų priemonių šiam tikslui pasiekti turi būti teisinga pusiausvyra (proporcingumas); už teisės pažeidimus valstybės nustatomos poveikio priemonės turi būti būtinos demokratinėje visuomenėje⁴³. Manytina, kad didesnė nei 17 mln. litų viršutinė baudos riba už draudimų manipuliuoti rinka ir naudotis viešai neatskleista informacija pažeidimus, atsižvelgiant į Lietuvos vertybinių popierių rinkos dydį⁴⁴, yra akivaizdžiai neproporcinga ir neadekvati. Visuotinai svarbų tikslą – vertybinių popierių rinkos skaidrumą būtų galima pasiekti kur kas mažesnėmis ir Lietuvos realijas atitinkančiomis baudomis. Kitas svarbus aspektas yra tas, kad, įtvirtinant baudą su labai plačiomis „žirklėmis“, t. y. kai bauda yra nuo 0 iki 17 mln. litų, gana sudėtinga paskirti teisingą ir proporcingą baudą, nes paliekama labai didelė diskrecijos teisė.

Piktnaudžiavimo rinka reglamente įtvirtintos baudos taip pat gali pažeisti teisingumo principą. Konstitucinis Tešimas yra išaiškinęs, kad Konstitucijoje įtvirtintas teisingumo principas reiškia, kad konstitucinė vertybė yra ne pats sprendimo priėmimas teisme, bet būtent teismo teisingo sprendimo priėmimas; konstitucinė teisingumo samprata suponuoja ne tik formalų, nominalų teismo vykdomą teisingumą, ne tik išorinę teismo vykdomo teisingumo regimybę, bet ir – svarbiausia – tokius teismo sprendimus, kurie savo turiniu nėra neteisingi; vien formaliai teismo vykdomas teisingumas nėra tas

⁴⁰ Vilniaus apygardos tešimas 2011 m. spalio 28 d. nutartimi D. J. paskyrė 5 tūkst. litų baudą už manipuliavimą rinka, nes AB „Apranga“ akcijų kainai buvo dirbtinai daroma įtaka didėjimo linkme. Kitoje panašioje manipuliavimo rinka byloje taip pat buvo paskirta 5 tūkst. litų bauda (Vilniaus apygardos tešimas. 2012 m. sausio 5 d. nutartis administracinėje byloje M. R. prieš Vertybinių popierių komisiją, Nr. ATP-17-195/2012).

⁴¹ 2004 m. Didžiosios Britanijos FSA R. Middlemiss paskyrė 15 000 £ baudą už piktnaudžiavimo rinka veiksmus. Asmuo dirbo bendrovės „Profile Media Group“ sekretoriumi, jam 2002 m. balandžio mėn. tapo žinoma, kad bendrovės pajamos turėtų būti gerokai mažesnės, negu buvo tikimasi. Prieš minėtos informacijos viešą paskelbimą, asmuo pardavė dalį savo turėtų bendrovės akcijų ir šitaip išvengė didelių nuostolių. FSA nustatė, kad asmuo pasinaudojo savo padėtimi ir turima viešai neatskleista informacija siekdamas gauti asmeninės naudos. SWAN, E. J.; VIRGO, J. *Market abuse*, Second Edition. Oxford University Press, 2010, p. 218–219.

⁴² SWAN, E. J.; VIRGO, J. *Market abuse regulation*, <...>, p. 170.

⁴³ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Tešimo 2009 m. balandžio 10 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos administracinių teisės pažeidimų kodekso 269 straipsnio 7 dalies atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“, Byla Nr. 27/08-29/08-33/08.

⁴⁴ Nors NASDAQ OMX Vilnius priklauso didžiausiai biržų operatoriai pasaulyje NASDAQ OMX Group, valdančiai biržas JAV, Šiaurės Europoje ir Baltijos šalyse, Lietuvos vienintelė reguliuojama rinka – NASDAQ OMX Vilnius birža, atsižvelgiant į listinguojamų bendrovių skaičių, nedidelę finansinių instrumentų įvairovę, metines apyvartas, sandorių skaičių (2009 m. per dieną vidutiniškai buvo sudaromi 898 sandoriai, 2010 m. – 878 sandoriai), bendrovių kapitalizaciją, investuotojų skaičių ir kt., vertinama kaip maža rinka. NASDAQ OMX VILNIAUS BIRŽA. [interaktyvus. Žiūrėta 2013 m. gruodžio 9 d.]. Prieiga per internetą: <<http://www.nasdaqomxbaltic.com/market/?lang=lt>>.

teisingumas, kurį įtvirtina, saugo ir gina Konstitucija⁴⁵. Taigi, įsigaliojus Piktnaudžiavimo rinka reglamentui, Lietuvos teismai atsidurs dviprasmėje padėtyje: viena vertus, bus prievolė vadovautis reglamento nuostatomis ir fiziniams asmenims taikyti jame įtvirtintas baudas, kita vertus, reikės užtikrinti, kad priimamas sprendimas yra teisingas ir nėra formalus. Suderinti šiuos tikslus bus pakankamai sudėtingas iššūkis.

Nagrinėjamo klausimo kontekste svarbu taip pat įvertinti Piktnaudžiavimo rinka reglamente įtvirtintų baudų atitiktį proporcingumo principui, nes proporcingumo principas priskiriamas prie bendrųjų teisės principų ir taikomas iš esmės visose ES teisės galiojimo srityse; viena iš sričių – priemonės, kuriomis nustatomos baudos, finansinė atsakomybė. Proporcingumo esmę atskleidžia taisyklė, kad asmenų atžvilgiu valstybės taikomos administracinės priemonės turi atitikti siekiamus tikslus, būti jiems adekvačios. Poveikio priemonės atitiktis proporcingumo kriterijui yra nustatoma pasitelkiant vadinamąjį proporcingumo testą. Pirma, vertinamas poveikio priemonės tinkamumas. Antra, vertinamas administracinės priemonės būtinumas, t. y. ar nėra kitų, švelnesnių, bet tiek pat veiksmingų priemonių, kuriomis būtų pasiekti numatyti tikslai. Trečia, nustatomas poveikio priemonės proporcingumas siauruoju požiūriu: ar konkrečiu atveju tikėtina (siekiamą) nauda bus didesnė nei galimi praradimai⁴⁶. Pažymėtina, kad proporcingumo principas yra vienas iš esminių administracinės teisės principų⁴⁷.

Atlikus proporcingumo principo testą Piktnaudžiavimo rinka reglamente nustatytai teisei atsakomybei už draudimų piktnaudžiauti rinka pažeidimus, manytina, kad, atsižvelgiant į šiame straipsnyje išdėstytus argumentus (dėl Lietuvos finansų rinkos dydžio, neteisėtais veiksmais padaromų sąlygiškai nedidelių neigiamų padarinių, administracinės teisės koncepcijos ir kt.), reglamente nustatytų administracinių baudų taikymas fiziniams asmenims gali neatitikti proporcingumo principo, nes Lietuvoje finansų rinkos skaidrumą galima pasiekti ir su kur kas mažesnėmis baudomis. Milijoninės baudos neatitinka būtinumo kriterijaus ir konkrečiu atveju nauda (dėl nustatytų baudų) gali būti netgi mažesnė negu galimi praradimai, nes minėtos atsakomybės nustatymas gali apskritai „atbaidyti“ potencialius investuotojus nuo dalyvavimo investicinėje veikloje (tokia atveju bendrovėms būtų sudėtingiau pritraukti kapitalą finansų rinkose).

EŽTT taikydamas proporcingumo principą skiria du esminius aspektus. Pirma, priemonių, atitinkančių siekiamus tikslus, naudojimą ir, antra, reikalavimą, kad priemonės, kurių imtasi, užtikrintų tinkamą viešųjų ir privačių interesų pusiausvyrą, siekiant išvengti nereikalingų apribojimų. Pabrėžiamas pusiausvyros siekis⁴⁸. Taigi, taikant Piktnaudžiavimo rinka reglamente įtvirtintas administracines baudas Lietuvoje taip pat gali būti pažeista EŽTT pabrėžiama pusiausvyra. Maža to, remiantis LVAT praktika, proporcingumo principas, be kita ko, reiškia, kad administraciniame akte numatytas poveikio priemonių dydis ir griežtumas turi būti proporcingi administravimo tikslui. Proporcingumą LVAT lygina su protingumu ir nurodo, kad šis kriterijus taip pat reiškia, jog tam tikrais atvejais pernelyg griežtas ir mechaniškas įstatymo taikymas gali iškreipti tuo įstatymu siekiamus tikslus⁴⁹. Konkrečiu atveju, vertinant Piktnaudžiavimo rinka reglamente nustatytas baudas kaip pernelyg griežtas, mechaniškas šių baudų taikymas gali pažeisti ir kitą esminį teisės principą – protingumo kriterijų.

Manytina, kad kiekvienos šalies nacionalinė praktika (kuria neišvengiamai lemia ir pačios valstybės teisinės tradicijos) principų taikymo aspektu pasižymi tik jai būdingais bruožais ir raidos ypatu-

⁴⁵ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2009 m. balandžio 10 d. nutarimas <...>.

⁴⁶ DANĖLIENĖ, I. Proporcingumo principo taikymas administracinėje ir aplinkos teisėje, *Teisė*, 2009, t. 72, p. 110–112.

⁴⁷ KARGAUDIENĖ, A. Proporcingumo principas administracinėje teisėje (taikymo praktika Lietuvos teismuose), *Jurisprudencija*, 2005, t. 78(70), p. 29–38.

⁴⁸ DANĖLIENĖ, I. Proporcingumo principo <...>, p. 114.

⁴⁹ Ten pat, p. 116.

mais⁵⁰. Tad suderintų baudų taikymas, neatsižvelgiant nei į valstybės finansų rinkos dydį, nei į nacionalinės teisės ypatumus, gali pažeisti ne tik proporcingumo ir protingumo principus, bet ir nacionalinės teisės koncepciją ir tradicijas.

Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta, taip pat į aplinkybę, kad Lietuva privalo taikyti reglamento nuostatas, reikšmingas yra Piktnaudžiavimo rinka reglamento 27 straipsnis, kuriame įtvirtintas sąrašas aplinkybių, į kurias turi atsižvelgti kompetentinga institucija taikydama reglamente įtvirtintas administracines baudas už draudimų piktnaudžiauti rinka pažeidimus. Konkrečiu atveju problemą iš dalies padėtų išspręsti minėto straipsnio 1 dalies c) punktas, pagal kurį skiriant baudą leidžiama atsižvelgti į pažeidėjo finansinį pajėgumą ir fizinio asmens metines pajamas. Būtent ši nuostata gali padėti išvengti situacijos, kai fiziniam asmeniui, kuriuo metinės pajamos, pavyzdžiui, siekia 35 tūkst. litų, už piktnaudžiavimo rinka veiksmus yra skiriama kelių milijonų litų bauda. Tačiau, kaip minėta, toks vertinimas akivaizdu nepadės pasiekti sankcijų ES derinimo tikslų.

3.2. Iš baudžiamosios teisės perspektyvų

Paprastai manoma, kad baudžiamosiomis sankcijomis, visų pirma laisvės atėmimo bausme, aiškiai rodomas smerkiamas požiūris, dėl kurio gali išaugti sankcijų, tinkamai taikomų baudžiamosios teisės sistemoje, atgrasumas. Ne visų rūšių finansų rinkų srities pažeidimai gali būti laikomi pakankamai rimti, kad būtų galima skirti baudžiamąsias sankcijas, tačiau nemažai valstybių laikosi pozicijos, kad už piktnaudžiavimą rinka turi būti nustatyta ir baudžiamoji atsakomybė. Bet baudžiamosios atsakomybės už piktnaudžiavimą rinka taikymas yra sudėtingas ir ne visada sėkmingas procesas⁵¹. Šis teiginys atitinka ir Lietuvos praktiką.

Nors ES mastu naujojo Piktnaudžiavimo rinka reglamento pagalba siekiama suderinti šios srities reglamentavimą, tačiau, nepaisant visų išvardytų teigiamų naujojo reglamentavimo aspektų, derinimo tikslas paprasčiausiai gali būti nepasiektas atsižvelgiant į tai, kad Piktnaudžiavimo rinka reglamento tekste įtvirtinama, kad jeigu valstybė narė už draudimų piktnaudžiauti rinka pažeidimus yra įtvirtinusi baudžiamąją atsakomybę, neturi būti reikalaujama, kad tokia valstybė narė taikytų sankcijas už minėto reglamento pažeidimus (35a preambulės dalis ir 26 straipsnis). Tai yra jeigu valstybė narė savo nacionalinėje teisėje įtvirtino baudžiamąją atsakomybę už draudimų piktnaudžiauti rinka pažeidimus, ji gali netaikyti reglamente nustatytų administracinių sankcijų ir turėti tik baudžiamąsias bylas. Autorės nuomone, šis kompromisas gali būti ypač žalingas atsižvelgiant į naujo reglamentavimo tikslus, nes administracinė atsakomybė už piktnaudžiavimo rinka pažeidimus, kaip rodo praktika, yra taikoma dažniau ir efektyviau, nėra reikalaujama tokių aukštų įrodinėjimo standartų kaip baudžiamajame procese, todėl jeigu atsirastų valstybių, kurios pasirinktų taikyti tik baudžiamosios atsakomybės nuostatas už draudimų piktnaudžiauti rinka pažeidimus, darnus atsakomybės taikymo procesas ES gali būti nevienalytis ir turėti rimtų spragų.

Baudžiamojoje teisėje turi būti griežtai laikomasi subsidiarumo principo, kuris reiškia, kad baudžiamoji atsakomybė turi būti taikoma tik tais atvejais, kai kitos teisės šakos nėra pakankamos siekiant reguliuoti tam tikrą neteisėtą elgesį. Tai griežčiausia valstybės turima teisinė poveikio priemonė, todėl ši priemonė turi būti naudojama apdairiai. Baudžiamoji atsakomybė vertinama kaip *ultima ratio* priemonė. Pabrėžtina, kad atgrasymas negali būti vienintelis baudžiamosios teisės tikslas, nes pagrindiniai

⁵⁰ DANĖLIENĖ, I. Proporciningumo principo taikymas administracinėje ir aplinkos teisėje, *Teisė*, 2009, t. 72, p. 111.

⁵¹ Didžiojoje Britanijoje už piktnaudžiavimą rinka yra nustatyta pakankamai griežta baudžiamoji atsakomybė – iki 7 m. laisvės atėmimo bausmė. Tačiau praktikoje dėl labai aukštų įrodinėjimo standartų baudžiamoji atsakomybė pritaikoma sunkiai. Be to, turi būti įrodytas nusikalstamas ketinimas – tyčia (angl. *criminal intent*) ir įrodymų turi būti tiek, kad nepaliktų pagrįstų abejonių (angl. *beyond reasonable doubt*) dėl pažeidimo padarymo. Dėl šių priežasčių sėkmingų baudžiamųjų piktnaudžiavimo rinka bylų yra nedaug. SWAN, E. J.; VIRGO, J. *Market abuse regulation*, <...>, p. 205.

tikslai turi būti teisingumo atkūrimas ir nusikaltėlio nubaudimas⁵². Baudžiamoji atsakomybė turėtų papildyti administracinę piktnaudžiavimo rinka režimą, tačiau neturėtų būti vienintele atsakomybės rūšimi⁵³. Vien baudžiamosios atsakomybės už draudimų piktnaudžiauti rinka pažeidimą nustatymas, nors ši atsakomybės rūšis ir turi didelį atgrasomąjį, o todėl ir prevencinį pobūdį⁵⁴, nėra pakankamas, nes dėl aukštų įrodinėjimo standartų taikymo baudžiamosiose bylose ir atsižvelgiant į sudėtingą šių pažeidimų specifiką, atsiranda grėsmė, kad asmenys apskritai išvengs atsakomybės už piktnaudžiavimą finansinių priemonių rinka⁵⁵.

Lietuvos BK 217, 218 straipsniai nustato atsakomybę už draudimų naudotis viešai neatskleista informacija (iki dvejų metų laisvės atėmimo bausmė) ir manipuliuoti rinka (iki trejų metų laisvės atėmimo bausmė) pažeidimus. Tad, viena vertus, būtų galima kalbėti vien apie baudžiamosios atsakomybės taikymą Lietuvoje už minėtų draudimų pažeidimus. Tačiau, kita vertus, minėti straipsniai BK suformuoti netinkamai ir sėkmingai niekada nebuvo pritaikyti⁵⁶, tad jų reikiamai nepatobulinus atsiranda grėsmė, kad už šių pažeidimų padarymą efektyvi atsakomybė apskritai nebūtų praktiškai pritaikoma. Remiantis dabartiniu BK reglamentavimu, baudžiamoji atsakomybė už draudimų piktnaudžiauti rinka pažeidimus gali būti taikoma tik tada, jeigu buvo padaryta „didelė turtinė žala“, o BK nepateikia apibrėžimo, kas laikytina „didele turtine žala“ pagal BK 217 ir 218 straipsnius, be to, dažniausiai kyla kitokių padarinių – įgyjama tam tikra neteisėta nauda. Tačiau netgi patobulinus minėtų BK straipsnių dispozicijas, šis sprendimo variantas, kai už manipuliavimą rinka ir naudojimąsi viešai neatskleista informacija yra taikoma tik baudžiamoji atsakomybė, nėra tobulas, nes administracinė teiseną yra kur kas paprastesnė ir greitesnė, todėl turi efektyvesnę prevencinį pobūdį (apie paskirtas sankcijas yra skelbiama viešai).

Kaip jau minėta, Piktnaudžiavimo rinka reglamente įtvirtintos baudos gerokai viršija Lietuvos BK įtvirtintas baudas. EŽTT savo teismų praktikoje nustatė, kad procesas turi būti pripažintas baudžiamuoju ir jam turi būti taikomos EŽTK 6 straipsnyje nustatytos garantijos, kai: 1) procesas laikomas baudžiamuoju pagal nacionalinę teisę; 2) pažeidimo esmė leidžia jį priskirti prie baudžiamosios teisės arba 3) pažeidėjui gali būti taikoma griežta poveikio priemonė. Taigi nemažai administracinių bylų turi būti vertinamos kaip baudžiamosios. Tačiau praktika rodo, kad toks EŽTT aiškinimas nebuvo plačiai pripažintas ir neturėjo įtakos valstybių narių nacionalinei teisei. Be to, lygiagrečiai taikoma baudžiamoji ir administracinė atsakomybė už tos pačios teisės normos pažeidimą yra taikoma daugelyje jurisdikcijų⁵⁷.

⁵² SEREDYNSKA, I. *Insider Dealing and Criminal Law*, <...>, p. 205–207.

⁵³ CONSTABLE, P. *Ferocious Beast or Toothless Tiger? The Regulation of Stock Market Manipulation in Australia*, *Macquarie Journal of Business Law*, 2011, Vol. 8, p. 86–87.

⁵⁴ SEREDYNSKA, I. *Insider Dealing and Criminal Law*, <...>, p. 164–178.

⁵⁵ Šią nuostatą puikiai iliustruoja Nyderlandų atvejis, kur 1998 m. valdžios atstovai įstatymą, draudžianti naudotis viešai neatskleista informacija, įvertino kaip vieną iš sudėtingiausių pasaulyje, nes teisės aktas už šį pažeidimą numatė tik baudžiamąją atsakomybę. Tokia išvada buvo padaryta atsižvelgiant į prokurorų atliktą dvejų metų tyrimą dėl keturių asmenų, vienas iš kurių buvo emitento vadovas, prekybos Nyderlandų bendrovės pasirinkimo sandoriais (angl. *option*) naudojantis viešai neatskleista informacija. Prokurorai grindė savo kaltinimą netiesioginiais įrodymais, todėl teisėjas atmetė prokurorų kaltinimus, nes jie neatitiko baudžiamojoje teisėje taikomų griežtų įrodinėjimo taisyklių.

⁵⁶ Vienintelėje baudžiamojoje byloje, kurioje kaltinimai buvo pareikšti remiantis BK 217 straipsniu, teismas nepripažino, kad buvo padarytas nusikaltimas. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo Baudžiamųjų bylų skyriaus 2007 m. birželio 5 d. nutartis *baudžiamojoje byloje A. R. prieš Lietuvos valstybę*, Nr. 2K-319/2007, kat. 1.2.18.7. Šioje byloje teismas viešai neatskleistą informaciją ir esminių įvykių tinkamo paskelbimo būdus interpretavo kitaip, negu nustatyta ES teisės aktuose. Nors šioje byloje informacija buvo atskleista pažeidžiant minėtų teisės aktų reikalavimus, tačiau teismas padarė išvadą, kad *paskelbta informacija buvo tinkamai ir viešai atskleista*, ir, kadangi BK 217 straipsnis nenumato baudžiamosios atsakomybės už pasinaudojimą viešai atskleista informacija (*nes tai teisėtas veiksmas*), teismas nepripažino, kad asmuo pasinaudojo viešai neatskleista informacija sudarydamas sandorius dėl finansinių priemonių.

⁵⁷ SEREDYNSKA, I. *Insider Dealing and Criminal Law*, <...>, p. 132.

Administracinių sankcijų už draudimų piktnaudžiauti rinka pažeidimus griežtumo klausimas ir proceso atitikimas EŽTK jau buvo nagrinėtas Didžiojoje Britanijoje. Kadangi minėtoje valstybėje nėra nustatyta viršutinė administracinės baudos riba, t. y. baudos dydis nėra ribojamas, nepaisant to, kad atsakomybė įvardijama kaip administracinė, ji gali būti labai griežta⁵⁸. 2005 m. Finansinių paslaugų ir rinkų tribunolas (toliau – Tribunolas)⁵⁹, nagrinėjo *Mr Mohammed* bylą, kurioje minėtas asmuo įrodinėjo, kad priežiūros institucijos pradėta piktnaudžiavimo rinka byla turi būti vertinama atsižvelgiant į baudžiamąjį proceso taisyklės, todėl priežiūros institucija turi įrodyti kaltę nepaliekant jokių pagrįstų abejonių (angl. *beyond reasonable doubt*). Priežiūros institucija laikėsi pozicijos, kad, atsižvelgiant į ankstesnius Tribunolo sprendimus (ne piktnaudžiavimo rinka byloje), įrodinėjimo ribos turi būti nustatomos taip: kuo sudėtingesnė ir rimtesnė byla, tuo daugiau įrodymų turi būti pateikta. Šioje byloje Tribunolas sutiko su priežiūros institucijos argumentais. Po vienerių metų kitoje *Paul Davidson and Ashley Tatham v. FSA* byloje Tribunolas priėmė sprendimą, kad nors remiantis nacionaline teise nagrinėjama byla laikoma administracine, tačiau, atsižvelgiant į įtvirtintų baudų dydžius, nustatyta atsakomybė yra baudžiamoji EŽTK prasme. Po trijų mėnesių *James Parker v. FSA* byloje priežiūros institucija pakartotinai nesėkmingai stengėsi įrodyti, kad piktnaudžiavimo rinka bylos turi būti vertinamos kaip administracinės. Taigi, asmenims, kurie yra kaltinami piktnaudžiavimo rinka veiksmis, turi būti garantuojamos EŽTK nustatytos teisės. Atsižvelgdama į šią teismo praktiką, Didžiosios Britanijos vyriausybė nusprendė įtraukti papildomas garantijas į piktnaudžiavimo rinka bylą tyrimus: nustatyta teisė į subsidijuojamą teisinę pagalbą, įtvirtintas didesnis nustatytų draudimų aiškumas ir kt.⁶⁰

Kadangi už manipuliavimą rinka ir pasinaudojimą viešai neatskleista informacija Lietuvoje numatyta tiek administracinė, tiek baudžiamoji atsakomybė, neišvengiamai kyla *non bis in idem* principo taikymo klausimas. Pažymėtina, kad bendrąja prasme šis principas nėra pažeidžiamas nustatant kelias atsakomybės rūšis už tą patį neteisėtą veiksmą, svarbiausia, kad už tą patį pažeidimą asmuo nebūtų baudžiamas du kartus, kad ir pagal skirtingų teisės šakų (pavyzdžiui, administracinės ir baudžiamosios teisės) nuostatas⁶¹. Sprendžiant *non bis in idem* principo pažeidimo klausimą, teisės aktuose įtvirtintos sąvokos taip pat neturėtų būti aiškinamos formaliai, t. y. reikia patikrinti, ar faktinės aplinkybės buvo vienodos laiko, erdvės ir asmens požiūriu. Maža to, EŽTT yra nurodęs, kad, darant išvadą apie pažeidimų tapatumą pagal Konvenciją, faktai nebūtinai turi būti identiški, pakanka esminio faktų panašumo⁶². Šis vertinimas ne visada yra lengvas. Pavyzdžiui, manipuliuodamas vertybinių popierių rinka, asmuo viešai sleidžia tikrovės neatitinkančią ir klaidinančią informaciją apie neva būsimą banko, kurio vertybiniai popieriai įtraukti į prekybą reguliuojamoje rinkoje, bankrotą. Šis neteisėtas veiksmas gali sukelti dvejopus neigiamus padarinius: 1) gali paveikti vertybinių popierių kainą akcijų rinkoje

⁵⁸ SWAN, E. J.; VIRGO, J. *Market abuse regulation* <...>, p. 209.

⁵⁹ Finansinių paslaugų ir rinkų tribunolas (angl. *Financial Services and Markets Tribunal*) yra nepriklausomas organas, kuris nagrinėja piktnaudžiavimo rinka atvejį, jeigu asmuo kreipiasi po priežiūros institucijos (toliau – FSA) priimto sprendimo. Jeigi tribunolas nusprendžia, kad FSA sprendimas buvo nepagrįstas, FSA gali būti įpareigota apmokėti asmeniui dalį su pradėtu procesu susijusių išlaidų ar visas. Jei asmuo nėra patenkintas priimtu sprendimu, jis gali teikti apeliacinį skundą teismui. Aukštesnė skundo padavimo instancija – Lordų Rūmai (angl. *House of Lords*). SWAN, E. J.; VIRGO, J. *Market abuse regulation* <...>, p. 183-188.

⁶⁰ SWAN, E. J.; VIRGO, J. *Market abuse regulation* <...>, p. 210-212.

⁶¹ EŽTT praktikoje ilgą laiką buvo laikomasi kelių požiūrių į tapataus pažeidimo sampratą. Tačiau Teismo Didžioji kolegija 2009 m. vasario 10 d. sprendime byloje *S. Z. prieš Rusiją* (pareiškimo Nr. 14939/03) suvienodino poziciją dėl tapataus pažeidimo aiškinimo pagal Konvencijos 7 protokolo 4 straipsnį, kurios šiuo metu ir laikomasi Teismo jurisprudencijoje. Naujausioje Teismo praktikoje, aiškinant pažeidimo sąvoką, įtvirtintą Konvencijos 7 protokolo 4 straipsnio 1 dalyje, pabrėžiamas materialusis pažeidimo aspektas, veikos teisiniui įvertinimui (kvalifikavimui) teikiant mažesnę reikšmę. *Non bis in idem* principas pažeidžiamas tada, kai nustatoma, kad asmuo antrą kartą baudžiamas (traukiamas baudžiamojon atsakomybėn) už identiškus arba iš esmės tokius pat teisiškai reikšmingus faktus (tą patį poelgį).

⁶² Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo. 2011 m. lapkričio 18 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹⁴³-2619/2011.

(investuotojai paniškai pradės pardavinėti savo turimas banko akcijas ir akcijų kaina mažės) ir 2) gali neigiamai paveikti banko reputaciją ir sukelti nepagrįstą indėlių atsiėmimą, taip iš tikrųjų sukuriant problemų banko finansiniam stabilumui. Taigi, nors buvo atliktas tik vienas veiksmas (klaidinančios informacijos skleidimas), asmuo teoriškai galėtų būti baudžiamas tiek už draudimo manipuliuoti rinka pažeidimą remiantis Finansinių priemonių rinkų įstatymo 63 straipsnio 1 dalies 3 punktu (manipuliuojamas informacija vertybinių popierių rinkoje), tiek už melagingą pranešimą apie visuomenei gresiantį pavojų ar ištikusią nelaimę pagal BK 285 straipsnį. Akivaizdu, kad kiekvieną situaciją būtina vertinti individualiai, tačiau pats faktas, kad už draudimų piktnaudžiauti rinka pažeidimus Lietuvoje yra nustatyta tiek administracinė, tiek baudžiamoji atsakomybė, savaime nepažeidžia principo *non bis in idem*.

Tačiau reikia pažymėti, kad dviguba – administracinė ir baudžiamoji atsakomybė už tapačius veiksmus nėra palankiai vertinama teisės mokslo praktikų. Kai kurių autorių teigimu, baudžiamosios ir administracinės atsakomybės už tą patį neteisėtą elgesį taikymas nėra priimtinas. Baudžiamoji teisė turi būti atskiriama pagal savo tikslus: teisingumo atkūrimas ir baumės taikymas pažeidimą padariusiam subjektui. Administracinės nuobaudos taikomos tais atvejais, kai yra pažeidžiamos visuomenėje nustatytos tam tikros taisyklės. Šios dvi atsakomybės rūšys turi skirtingus tikslus. Jų abiejų taikymas reiškia, kad teisės aktų leidėjas negali apsispręsti, kokie yra kiekvieno reguliavimo tikslai⁶³.

Nors iki šiol yra pabrėžiama, kad baudžiamoji teisė yra griežčiausia valstybės reakcija į nepageidaujamą elgesį, tačiau šios teisės šakos taikymo tikslai iš esmės pasikeitė. Baudžiamoji teisė peržengė savo klasikinės ribas. Šis procesas ypač akivaizdus komercinėje ir vertybinių popierių teisėje. Šiais laikais bent jau iš dalies išnyko aiškios ribos tarp baudžiamosios ir administracinės teisės. Ne visada yra aišku, kokia atsakomybės rūšis konkrečiu atveju turėtų būti taikoma. Taip iš dalies atsitiko dėl to, kad viena iš pačių svarbiausių administracinių poveikio priemonių – bauda, atsižvelgiant į jos įvairius dydžius, nedaug skiriasi nuo baudos paskyrimo baudžiamajoje byloje. Dažnai pamirštama, kad procesai, kurių metų yra skiriamos minėtos baudos, iš esmės skiriasi ir jais yra siekiama skirtingų tikslų. Administraciniame procese skiriamos poveikio priemonės gali būti tokios griežtos, kad kai kurie autoriai pradėjo kalbėti apie naują administracinę-baudžiamąją teisę⁶⁴. Plačiai taikoma baudžiamoji teisė taip pat sukėlė diskusijų dėl vadinamojo pernelyg didelio ir plačiai taikomo kriminalizavimo reiškinio. Vadinamieji baltųjų apykaklių pažeidimai, kuriais taip pat vadinami pasinaudojimas viešai neatskleista informacija ir manipuliuojamas rinka, taip pat priskiriami prie šio reiškinio⁶⁵.

Išvados ir pasiūlymai

1. Nors teismai, įsigaliojus Piktnaudžiavimo rinka reglamentui, už draudimų manipuliuoti rinka ir naudotis viešai neatskleista informacija pažeidimus fiziniams asmenims turės taikyti iki 5 mln. eurų baudas, tačiau gali iškilti šių baudų suderinimo su Lietuvos administracinės atsakomybės koncepcija klausimas. Naujajame reglamente įtvirtintų baudų taikymas gali neatitikti proporcingumo, protingumo ir teisingumo principų, todėl teismai turėtų ypač rimtai vertinti asmens finansinį pajėgumą sumokėti milijoninės baudas. Atsižvelgiant į šiame straipsnyje išvardytus argumentus, manytina, kad skiriant Piktnaudžiavimo rinka reglamente įtvirtintas baudas fiziniams asmenims neturėtų būti vadovujamasi ATPK įtvirtinta baudos vidurkio (medianos) taisykle, nes pagal minėtame reglamente įtvirtintų baudų dydžius išvesta mediana ne tik neatitiktų Lietuvos finansų rinkos realijų, bet ir pažeistų proporcingumo ir teisingumo principus. Prievolės vadovautis baudos vidurkio taisykle nenumato ir nagrinėjamas reglamentas.

⁶³ SEREDYNSKA, I. *Insider Dealing and Criminal Law* <...>, p. 239–240.

⁶⁴ *Ibidem*, p. 147–149.

⁶⁵ *Ibidem*, p. 157.

2. Atsižvelgiant į pakankamai plačias Piktnaudžiavimo rinka reglamente įtvirtintų baudų „žirkles“ (nuo 1 EUR iki 5 mln. EUR), būtų tikslinga parengti baudų skyrimo metodiką, kuri padėtų teisėmams pasirinkti tinkamą baudos dydį kiekvienu konkrečiu atveju. Tokia metodika būtų aktuali ne tik nagrinėjamos atsakomybės už draudimų piktnaudžiauti rinka pažeidimus, bet ir kitose srityse, nes panašaus dydžio baudos ES mastu nustatomos ir už kitus teisės pažeidimus.
3. Nors Piktnaudžiavimo rinka reglamentu siekiama suderinti valstybėse narėse taikomas administracines baudas už draudimų piktnaudžiauti rinka pažeidimus, tačiau turi būti atsižvelgiama į valstybių narių finansų rinkų dydį, neteisėtais veiksmais padaromos žalos mastą ir realias investuotojų finansines galimybes, tad skirtingose valstybėse narėse proporcinga ir teisinga bauda turi skirtingo dydžio išraiškas, todėl sankcijų derinimo procesas neturi būti dirbtinis ir savitiksliis. Tačiau manytina, kad, tinkamai atsižvelgus į visus išvardytus kriterijus, administracinės atsakomybės taikymo derinimo tikslas ES dėl objektyvių priežasčių (skirtingų valstybių narių finansų rinkų dydžių, prekybos apyvartų, kylančių neigiamų padarinių, fizinių asmenų finansinių pajėgumų ir kt.) tikėtina nebus pasiektas.
4. Piktnaudžiavimo rinka reglamente įtvirtinamos administracinės baudos fiziniams asmenims, atsižvelgiant į minėtų baudų griežtumą, turėtų būti vertinamos kaip baudžiamojo poveikio priemonės ir atsakomybėn traukiamam asmeniui pagal maksimumą privalo būti užtikrinamos visos teisės aktuose įtvirtintos teisės ir garantijos. Atsižvelgiant į tai, turi būti išspręstas Lietuvoje įtvirtintos baudžiamosios ir administracinės atsakomybės už draudimų piktnaudžiauti rinka pažeidimus atskyrimo santykis, nes Piktnaudžiavimo rinka reglamente įtvirtintos milijoninės administracinės baudos gerokai viršija baudas, kurios gali būti skiriamos už BK 217, 218 straipsnių pažeidimus. Atsižvelgiant į tai, gali atsirasti dviejų teisinių atsakomybių taikymo disbalansas. Siūlytina taip pat peržiūrėti minėtuose BK straipsniuose numatytus padarinius (didelė turtinė žala) ir jas iš esmės pakoreguoti atsižvelgiant į dažniausiai kylančius neteisėtų veiksmų padarinius (įgyjama nauda).
5. Piktnaudžiavimo rinka reglamente įtvirtinta galimybė už draudimų piktnaudžiauti rinka pažeidimus taikyti tik baudžiamąją atsakomybę (nenumatant administracinės atsakomybės), atsižvelgiant į šios atsakomybės tikslus ir taikymo specifiką, vertintina neigiamai. Todėl siūlytina Lietuvoje šia galimybe nesinaudoti ir turėti tiek administracinę, tiek baudžiamąją atsakomybę už draudimų piktnaudžiauti rinka pažeidimus.

LITERATŪRA

Europos Sąjungos teisės aktai

1. 1989 m. lapkričio 13 d. Tarybos direktyva 89/592/EEB dėl pasinaudojimo viešai neatskleista informacija uždraudimo reglamentavimo koordinavimo (OL, 1989 L 334, p. 30).
2. 2003 m. sausio 28 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2003/6/EB dėl prekybos vertybiniais popieriais, pasinaudojant viešai neatskleista informacija, ir manipuliavimo rinka (piktnaudžiavimo rinka) (OL, 2004 L 96, p. 367).
3. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on insider dealing and market manipulation (market abuse), COM(2011) 651 final, 2011/0295 (COD).
4. 2013 m. rugsėjo 10 d. Europos Parlamento teisėkūros rezoliucija dėl pasiūlymo dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento dėl prekybos vertybiniais popieriais naudojantis viešai neatskleista informacija ir manipuliavimo rinka (piktnaudžiavimo rinka) (COM(2011) 0651 – C7-0360/2011 – 2011/0295(COD)).

Lietuvos Respublikos teisės aktai ir jų projektai

5. Lietuvos Respublikos administracinių teisės pažeidimų kodeksas (su pakeitimais ir papildymais). *Valstybės žinios*, 1985, Nr. 1-1.
6. Lietuvos Respublikos baudžiamasis kodeksas (su pakeitimais ir papildymais). *Valstybės žinios*, 2000, Nr. 89-2741.
7. Lietuvos Respublikos vertybinių popierių įstatymas (su pakeitimais ir papildymais). *Valstybės žinios*, 2007, nr. 17-626; 2011, nr. 145-6819.

8. Lietuvos Respublikos finansinių priemonių rinkų įstatymas (su pakeitimais ir papildymais). *Valstybės žinios*, 2007, nr. 17-627; 2011, nr. 145-6818.

9. Administracinių nusižengimų kodekso patvirtinimo ir įsigaliojimo įstatymo projektas ir kodeksas, 2011, Nr. XIP-3600.

Specialioji literatūra

10. BAKAVECKAS, A. *Administracinė teisė: teorija ir praktika*. I dalis. Vilnius: Leidykla MES, 2012.

11. CONSTABLE, P. Ferocious Beast or Toothless Tiger? The Regulation of Stock Market Manipulation in Australia. *Macquarie Journal of Business Law*, 2011, Vol. 8.

12. DANĖLIENĖ, I. Proporcingumo principo taikymas administracinėje ir aplinkos teisėje. *Teisė*, 2009, Nr. 72.

13. KARGAUDIENĖ, A. Proporcingumo principas administracinėje teisėje (taikymo praktika Lietuvos teismuose). *Jurisprudencija*, 2005, t. 78(70); p. 29–38.

14. NOIA, C. D.; GARGANTINI M. The Market Abuse Directive Disclosure Regime in Practice: Some Margins for Future Actions. *Social Science Research Network*, 2009, p. 1–39.

15. SEREDYNSKA, I. *Insider Dealing and Criminal Law, Dangerous Liaisons*. Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 2012.

16. SIEMS, M. The Foundation of Securities Law, 2008, *European Business Law review*, 2009, Vol. 20, p. 141–171.

17. SIEMS, M.; NELEMANS, M. The reform of the EU Market Abuse Law: Revolution or Evolution? *The Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2012.

18. SWAN, E. J.; VIRGO, J. *Market abuse regulation*. Second Edition. Oxford University Press, 2010.

19. TRIDIMAS, P. T. Abuse of Right in EU Law: Some Reflections with particular Reference to Financial Law. *Social Science Research Network*, 2009.

Tarptautinių teismų sprendimai

20. EŽTT 1984 m. vasario 21 d. sprendimas byloje *Ozturk prieš Vokietiją*.

21. EŽTT 2009 m. vasario 10 d. sprendimas byloje *S. Z. prieš Rusiją*.

22. ETT 2011 m. liepos 14 d. sprendimas sujungtose bylose *Bureau national interprofessionnel du Cognac prieš Gust. Ranin Oy*, C-4/10 ir C-27/10.

23. ETT 2011 m. spalio 18 d. sprendimas *A. Boxus ir kt. R. prieš wallonne*, C-128/09-C-131/09, C-134/09 ir C-135/09.

24. ETT 2011 m. gruodžio 21 d. sprendimas byloje *Danske Svineproducenter prieš Justitsministeriet*, C316/10.

25. ETT 1982 m. sausio 19 d. sprendimas *Ursula Becker prieš Finanzamt MunsterInnenstadt* Nr. 8/81.

Lietuvos teismų praktika

26. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. 2008 m. sausio 21 d. nutarimas „Dėl teismo galių sprendžiant dėl licencijų verstis didmenine ar mažmenine prekyba alkoholio produktais galiojimo panaikinimo“, *Valstybės žinios*, 2008, Nr. 10-349.

27. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. 2009 m. balandžio 10 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos administracinių teisės pažeidimų kodekso 269 straipsnio 7 dalies atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“, byla Nr. 27/08-29/08-33/08.

28. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo Baudžiamųjų bylų skyrius. 2007 m. birželio 5 d. nutartis baudžiamojoje byloje A. R. prieš Lietuvos valstybę, Nr. 2K-319/2007, kat. 1.2.18.7.

29. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. 2009 m. balandžio 3 d. nutartis administracinėje byloje Nr. II43-18/2009.

30. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. 2011 m. lapkričio 18 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹⁴³-2619/2011.

31. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. 2013 m. spalio 29 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A822-1029/2013.

32. Vilniaus apygardos teismas. 2011 m. spalio 28 d. nutartis administracinėje byloje Nr. ATP-660-195/2011.

33. Vilniaus apygardos teismas. 2012 m. sausio 5 d. nutartis administracinėje byloje M. R. prieš Vertybinių popierių komisiją, Nr. ATP-17-195/2012.

Ataskaitos ir raportai

34. European Commission, Financial Services Action Plan. COM(1999)232, 11.05.99.

35. The regulation of European Securities Markets, The Committee of Wise Men, Chairman: A. Lamfalussy, Final Report, February 2001.

36. Market Abuse EU legal framework, ESME Report, 2007.

37. Republic of Lithuania: Financial System Stability Assessment – Update, International monetary fund, 2008, No. 08/137.

38. The High-Level Group on Financial Supervision in the EU, Chaired by Jacques de Larosiere, Report, Brussels, 25 February 2009.

39. Actual use of sanctioning powers under MAD, ESMA Report, 2012.

40. MAR – Insider dealing and market manipulation (market abuse) (Regulation) COM – COUNCIL – EP TEXT, 25 June 2013.

MARKET ABUSE REGULATION – THE ISSUE OF ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY

Oksana Fruzerova

S u m m a r y

In the first part of the article the evolution of EU market abuse legal documents is being presented. The issue of established legal liability for market manipulation and insider dealing in EU legal acts and the implementation of this liability in member states has been discussed. Advantages and disadvantages of the selected way from minimum harmonization directives to directly applicable regulations is being analyzed. In the second part of the article the issues of legal liability for market abuse violations established in Lithuania is being examined. Penalties tightening trend and relevant issues of new project of Lithuanian administrative code is being considered. In the third part of the article the issue of compatibility between administrative 5 million euros penalty established in the new Market abuse regulation and the general concept of Lithuanian administrative liability is being considered. Separation of administrative and criminal liability for market abuse violations is being discussed. In the end of the article conclusions regarding practical application of penalties, established in Market abuse regulation and that can reach millions of euros, in Lithuania are being presented.

Įteikta 2013 m. gruodžio 19 d.

Priimta publikuoti 2014 m. vasario 19 d.