

EKONOMIUTSKOTTETS UTLÅTANDE

30/1998 rd

Regeringens propositionen med förslag till komplettering av strafflagen med bestämmelser om värdepappersmarknadsbrott

Till lagutskottet

INLEDNING

Remiss

Lagutskottet begärde den 8 december 1998 att ekonomiutskottet ger ett utlåtande om propositionen med förslag till komplettering av strafflagen med bestämmelser om värdepappersmarknadsbrott (RP 254/1998 rd).

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsdirektör Jan Törnqvist, justitieministeriet

- lagstiftningsrådet Ilkka Harju, finansministeriet
- juristen Olli Laurila, Finansinspektionen
- biträdande direktör Tapani Manninen, HEX Ab
- juristen Tuomas Hukka, Fondkommissionärsföreningen rf
- kriminalinspektör Helge Vuoti, centralkriminalpolisen
- statsåklagare Jorma Äijälä, Riksåklagarämbetet.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att straffbestämmelserna om värdepappersmarknadsbrott revideras och att bestämmelserna om de mest klandervärda brotten överförs till strafflagen. Samtidigt föreslår regeringen att straffpåföljderna för de allvarligaste brotten skärps. De nya bestämmelserna föreslås bli intagna i strafflagen i ett nytt 51 kap. För närvarande ingår de i värdepappersmarknadslagen och i lagen om handel med standardiserade optioner och terminer. Enligt förslaget kvarstår straffbestämmelser om smärre förseelser i de nämnda lagarna.

Straffbestämmelsen om missbruk av insiderinformation föreslås bli utvidgad till att omfatta

alla som uppsåtligen missbrukar insiderinformation. Straffbarheten gäller enligt den nuvarande lagen bara personer som har fått insiderinformation på grund av sin ställning, sin syssla eller sitt uppdrag. Avgränsningen av begreppet insiderinformation motsvarar i förslaget i sak avgränsningen i den gällande lagen. Regeringen föreslår en bestämmelse om grovt missbruk av insiderinformation, för vilket maximistraftet är fängelse i högst fyra år. För närvarande är maximistraftet fängelse i två år. Oaktsamt missbruk av insiderinformation skall fortsättningsvis vara straffbart, men skall förutsätta grov oaktsamhet. Den gällande lagens bestämmelse om olovligt utnyttjan-

de av insiderinformation, som är straffbart på grundval av lindrigare vållande än grov oaktsamhet, föreslås bli upphävd.

Regeringen föreslår en strukturell ändring av bestämmelserna om straffbarhet för spekulativ kurspåverkan. Den gällande lagen kriminaliserar vissa gärningsformer för kursmanipulation. Enligt förslaget blir kursmanipulation en straffbar gärning. I fråga om kursmanipulationen föreslås

också en grov gärningsform. Straffskalorna motsvarar straffskalorna för missbruk av insiderinformation.

På de brott som nämns i nya 51 kap. strafflagen kan enligt förslaget tillämpas straffansvar för juridiska personer. I den nuvarande lagen gäller straffansvaret enbart fysiska personer.

Lagarna avses träda i kraft ungefär tre månader efter att de har antagits och blivit stadfästa.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

Allmänt

Av de orsaker som framgår av propositionsmotiveringen och med stöd av erhållen utredning finner utskottet förslaget synnerligen behövligt och funktionellt. Utskottet tillstyrker lagförslagen i propositionen med följande anmärkningar.

Att placera i värdepapper håller på att bli en etablerad sparform också för de finländska hushållen. Så sent som i början av 1990-talet fanns merparten av hushållens besparingar på bankkonton medan banksättningarnas andel av hushållens finansiella tillgångar i början av 1998 hade krympt till drygt hälften. Utifrån exempel från Sverige och ett flertal andra utvecklade västländer kan man räkna med att privatpersoners sparande i värdepapper kommer att få ett kraftigt uppsving jämfört med nuläget. Utvecklingen stärks ytterligare av att avkastningen av banksättningarna i framtiden förväntas hålla en jämnt låg nivå och förändringarna i befolkningsstrukturen gör folk benägna att spara för att trygga ekonomin på gamla dagar. En kalkyl från Finlands Bank ger vid handen att de finländska hushållens sammantagna finansiella tillgångar uppgick till närapå 400 miljarder mark under 1998 års första kvartal. En annan beaktansvärd sak är att livförsäkringar och frivilliga pensionsförsäkringar, två traditionella sparformer bland finländarna, numera i allt högre grad binds till placeringsfonder och att försäkringsbesparingen bestäms efter utvecklingen på värdepappersmarknaden.

Följaktligen kan man säga att utvecklingen på värdepappersmarknaden på 1990-talet karaktäriseras dels av att privatplaceringarna på bred front gjort entre på marknaden, dels av att de penningssummor som rör sig på marknaden ökat drastiskt.

För företagets vidkommande kan på värdepappersmarknaden väntas en gradvis övergång från finansiering via kreditinstitut till finansiering i form av eget kapital eller finansiering genom masskuldebrev emitterade av företag.

En stor utländsk ägarandel är utmärkande inte bara för den finländska utan också för andra små värdepappersmarknader. Uppskattningsvis 54 procent av Helsingfors fondbörs marknadsvärde ägs av utländska placerare. Om de utländska placeringarna plötsligt drog sig från marknaden skulle detta uppenbarligen få allvarliga konsekvenser för den finländska värdepappersmarknaden och eventuellt också för hela finansieringssystemet.

Från såväl samhällsekonomisk som samhälls- synpunkt har värdepappersmarknaden numera en så stark position att lagstiftningen måste ändras för att motsvara det nya läget. Om samhällsekonomi skall hållas stabil krävs det att värdepappersmarknaden åtnjuter förtroende bland människorna. Den stora placerarskaran är brokig vad beträffar kunskaper och färdigheter och för att skydda den krävs en annorlunda reglering än vad som ansågs adekvat när de inbördes relationerna inom en tämligen begränsad placerargrupp ordnades.

Den stora utländska ägarandelen i börsen stäl-

ler också den sina krav på marknadstillsynen och staffhoten visavi brott mot marknadsbestämmelserna. Det rörliga kapitalet söker sig till den gynnsammaste placeringsmiljön; om en placering är lönsam eller inte påverkas minst lika mycket av att marknaden är öppen och transparent som av vilken nominell avkastning värdepapperena ger och hur de beskattas. Införandet av euron ökar ytterligare konkurrensen om marknadsplatser. Detta leder till att det finns ett större behov av att se till att det finns regler för deras verksamhet samt sanktioner för eventuella missbruk.

Man kan förmoda att medborgarnas rättskänsla påverkats av att värdepappersmarknaden expanderat och placerarna blivit fler så till vida att missbruk på värdepappersmarknaden ses som lika fördömliga och i lika hög grad riktade mot hela samhället som de vedertagna brotten.

Den numerära tillväxten på värdepappersmarknaden har också lett till att regleringen kvalitativt blivit bättre. Så sent som på 1980-talet räckte börsens och fackorganisationernas interna etiska regler och verksamhetsregler samt i extrema fall strafflagens generella bestämmelser om egendoms-, eko- och omsättningsbrott till för att reglera verksamheten vid en liten börs. En systematisk statlig reglering blev aktuell först när Finland öppnats för placeringsverksamhet på internationella villkor och medborgarna i allt större omfattning börjat investera i värdepapper. Behovet av reglering accentuerades ytterligare av att Finland beredde sig på att gå med i den europeiska gemensamma marknaden och att man följaktligen i ilfart var tvungen att få lagstiftningen på en internationellt godtagbar nivå. Inte förän 1988 gavs en lag om handel med standardiserade optioner och terminer. Värdepappersmarknadslagen gavs 1989. En bra bild av utvecklingen på marknaden och behovet att uppdatera regleringen ger det faktum att värdepappersmarknadslagen redan ändrats fjorton gånger och derivathandelslagen nio gånger.

Lagförslagen bör också ses som en naturlig del av den totalrevidering av strafflagen som inleddes vid ingången av 1991. Att värdepappersmarknadsbrotten kommer med i reformen först

nu beror i många stycken på att en reglering av värdepappersmarknaden började beredas i Finland först i slutet av det förra decenniet när den del av strafflagsreformen som gällde egendoms-, eko- och omsättningsbrott var så gott som klar.

Lag om ändring av strafflagen

Straffskalorna

Förslaget att straffbestämmelserna gällande de mest klandervärda värdepappersmarknadsbrotten flyttas över till strafflagen är enligt utskottets åsikt helt korrekt. Åtgärden bidrar till att understryka att dessa brott är allvarliga och att de i samhällets ögon inte avviker från andra egendomsbrott.

Vad beträffar enskilda brott skärps straffskalan mest för kursmanipulation och för informationsbrott gällande värdepappersmarknaden. För dem förlängs maximistraffet från fängelse i ett år till fängelse i två år. Ändringen är motiverad och motsvarar samtidigt också det ändrade brottsrekvisitet.

Också förslaget om särskilda bestämmelser om straff för grova gärningsformer av värdepappersmarknadsbrott är helt på sin plats, menar utskottet. Definitionen på när ett brott anses grovt och det skärpta straffhotet motsvarar det som krävs i praktiken. Den som begår ett värdepappersmarknadsbrott kan ha en lika samhällsfientlig attityd och dra en minst lika stor materiell fördel som exempelvis den som gör sig skyldig till grovt bedrägeri eller grovt skattebedrägeri. Värdepappersmarknadsbrotten rubbar tilltron till finansieringssystemet och kan därmed tillfoga samhället större skada än de flesta andra egendomsbrotten.

De föreslagna straffskalorna för grova värdepappersmarknadsbrott medger teleövervakning av den misstänkte enligt 5 a kap. 3 § tvångsmedelslagen. Däremot kommer teleavlyssning och teknisk observation inte i fråga för grova värdepappersmarknadsbrott. De grova värdepappersmarknadsbrotten bör lämpligen jämföras med andra grova egendomsbrott när det gäller myndigheternas möjligheter att undersöka dem, menar utskottet. Utskottet påpekar också

att datateknik ofta måste tillgripas för att komma åt missbruk på den numera digitala och nätverksanslutna värdepappersmarknaden.

Området för straffbar handling

Även om straffbestämmelserna för värdepappersmarknadsbrott blir avsevärt strängare enligt förslaget, utvidgas området för straffbart beteende bara obetydligt jämfört med gällande lag.

Missbruk av insiderinformation. Straffbestämmelsen ges enligt förslaget större räckvidd så till vida att var och en som uppsåtligt eller av grov oaktsamhet utnyttjar insiderinformation gör sig skyldig till missbruk av insiderinformation. Enligt den gällande lagen är det också straffbart att utnyttja insiderinformation blott och bart av oaktsamhet; å andra sidan är kriteriet för straffbarhet att gärningsmannen antingen är i insynställning eller har haft skäl att misstänka att informationen har röjts olovligt eller av misstag.

Lösningen i lagförslaget är enligt utskottets åsikt ändamålsenlig. Erfarenheten ger vid handen att också personer som inte motsvarar den snäva definitionen på gärningsman i den nu gällande lagen kan missbruka insiderinformation uppsåtligt eller av grov oaktsamhet. I och med att även personer som står helt utanför värdepappersmarknaden enligt förslaget kommer att omfattas av straffhotet, är det skäligt att graden för det uppsåt som krävs för straffbarhet höjs från nuvarande.

Utskottet tillstyrker att försök till missbruk av insiderinformation blir straffbart. Detta är förenligt med den generella ambitionen att göra lagen strängare och kan öka den avskräckande effekten.

Kursmanipulation. Den största tekniska ändringen jämfört med gällande lag är enligt utskottets uppfattning att ett klandervärt agerande i syfte att manipulera kurser enligt lagförslaget överlag kriminaliseras, oavsett gärningssättet och gärningsmannens person. Gärningen är enligt förslaget straffbar bara om den är uppsåtlig. Enligt gällande lag är det bara värdepappersförmedlare som kan komma i fråga som gärningsmän, och straffbara är endast vissa handlingar som för-

övats uppsåtligt eller av oaktsamhet och som på ett konstlat sätt kan påverka kurserna. Det föreliggande lagförslaget gör en klarare distinktion mellan egentlig kursmanipulation och brott mot olika marknadsförings- och informationsregler.

I kännetecknen för brottet kursmanipulation ingår inte att kurserna faktiskt förändras till följd av gärningen eller att gärningsmannen profiterar på sitt agerande eller förorsakar någon annan skada. Det handlar om ett vilseledningsbrott, där redan ett vilseledande påstående eller en vilseledande handling i sig uppfyller brottsrekvisitet.

Lagförslaget är så strukturerat att det tillgodoser behoven i praktiken. Det är omöjligt att i lagstiftningen på förhand slå fast eventuella gärningssätt för klandervärd kursmanipulation. Redan begreppsmässigt involverar kursmanipulation uppsåtlighet.

Utskottet lyfter alldeles särskilt fram ett konstaterande i propositionsmotiveringen, nämligen att alla former av kurspåverkan inte avses bli kriminaliserade. Det finns ingen anledning att kriminalisera sådan verksamhet på marknaden som sker öppet och ger samtliga marknadsaktörer likvärdiga möjligheter att delta i handeln. Straffbestämmelsen avser att ingripa endast i klandervärda åtgärder vidtagna i ett klandervärt syfte.

Informationsbrott som gäller värdepappersmarknaden. Innehållsmässigt avviker bestämmelsen inte särskilt mycket från den gällande lagen, med undantag för det skärpta maximistraffet. Strafflagsbestämmelsen innebär att ett brott som begåtts uppsåtligt eller av grov oaktsamhet skall bestraffas. Den som begår en gärning enbart av oaktsamhet eller någon annan lindrig gärning straffas enligt förslaget för värdepappersmarknadsförseelse enligt värdepappersmarknadslagen.

Regleringen är ändamålsenlig, menar utskottet.

Definitioner och begränsningsbestämmelsen. Definitionerna på de viktigaste begreppen är förankrade i värdepappersmarknadslagen och lagen om handel med standardiserade optioner och terminer. Jämfört med nuvarande lag är det bara definitionen på insiderinformation som föreslås

bli något utvidgad. Enligt förslaget avses med insiderinformation information "som har samband" med värdepapper, medan 5 kap. 1 § i den gällande värdepappersmarknadslagen talar om omständighet "som hänför sig till" värdepapper. Genom den nya formuleringen vill man redan i lagrummet framhålla att informationen inte direkt behöver gälla ett visst värdepapper utan insiderinformation involverar också annan opublicerad information om frågan, information som kan påverka värdepapperets kurs eller till och med utvecklingen på värdepappersmarknaden.

Utskottet anser att regleringen är ändamålsenlig.

Juridiska personers straffansvar. I propositionen föreslås att 9 kap. strafflagen, som gäller juridiska personers straffansvar, skall få tillämpas på värdepappersmarknadsbrott som regleras i strafflagen.

Det är mycket viktigt, anser utskottet, att juridiska personers straffansvar utsträcks till värdepappersmarknadsbrott, eftersom dessa brott till typen ofta är olagligheter i anknytning till sammanslutningars verksamhet. Därtill bör det observeras att informationsbrott, som gäller värdepappersmarknaden nära nog undantagslöst hänger samman med en sammanslutnings verksamhet.

Strafflagens 30 kap. 1 §; marknadsföringsbrott. Den föreslagna ändringen är teknisk och kommer sig av att 51 kap. 5 § gäller för publika aktiebolags värdepapper. Utskottet har inte något att anmärka mot förslaget.

Värdepappersmarknadslagen och lagen om handeln med standardiserade optioner och terminer

De föreslagna ändringarna i värdepappersmarknadslagen och lagen om handel med standardiserade optioner och terminer är tekniska till sin natur och är en följd av det ovan behandlade

förslaget till ett nytt 51 kap. i strafflagen. Utskottet har ingenting att invända mot de föreslagna ändringarna.

Lagtekniska anmärkningar

Riksdagen godkände den 10 december 1998 i andra behandlingen utifrån ekonomiutskottets betänkande med vissa ändringar regeringens proposition med förslag till lag om ändring av värdepappersmarknadslagen och vissa lagar i samband med den (RP 209/1998 rd - EkUB 37/1998 rd). Lagarna avses träda i kraft den 1 april 1998.

Enligt proposition 209/1998 rd ändras i 8 kap. 3 § värdepappersmarknadslagen bestämmelsen om värdepappersmarknadsförseelse. Dessutom har till 2 kap. fogats en ny 5 a § medan 11 § 3 mom. ändrats. För att dessa ändringar skall bli beaktade i samband med behandlingen av proposition 254/1998, föreslår ekonomiutskottet att 8 kap. 3 § värdepappersmarknadslagen får följande lydelse:

3 §

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet

1) bryter mot 2 kap. 1, 1 a, 2—4, 4 a, 5, 5 a, 6 eller 6 a §,

2) försummar den informationsskyldighet som 2 kap. 7—10, 10 a § och 11 § 3 mom. stadgar,

(3—6 punkten och straffbestämmelsen som i RP)

Utlåtande

Ekonomiutskottet anför vördsamt som sitt utlåtande

att lagutskottet bör beakta det ovan sagda.

Helsingfors den 11 december 1998

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Tuulikki Hämäläinen /sd
medl. Arto Bryggare /sd
Mikko Immonen /vänst
Mari Kiviniemi /cent
Paula Kokkonen /saml
Riitta Korhonen /saml
Pekka Kuosmanen /saml
Leena Luhtanen /sd

Rauha-Maria Mertjärvi /gröna
Erkki Partanen /sd
Vuokko Rehn /cent
Ola Rosendahl /sv
Juhani Sjöblom /saml
Sakari Smeds /fkf
Janne Viitamies /sd.