

LAKIVALIOKUNNAN MIETINTÖ 28/1998 vp

Hallituksen esitys rikoslain täydentämiseksi arvopaperimarkkinarikoksia koskevilla säännöksillä

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 11 päivänä marraskuuta 1998 lähettänyt lakivaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen rikoslain täydentämiseksi arvopaperimarkkinarikoksia koskevilla säännöksillä (HE 254/1998 vp).

Lausunto

Lakivaliokunta on pyytänyt asiasta talousvaliokunnalta lausunnon. Talousvaliokunnan lausunto (TaVL 30/1998 vp) on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöjohtaja Jan Törnqvist, oikeusministeriö
- lainsäädäntöneuvos Ilkka Harju, valtiovarainministeriö
- hovioikeudenneuvos Heikki Juusela, Helsingin hovioikeus

- osastonjohtaja, käräjätuomari Riitta Wirilander, Helsingin käräjäoikeus
- kihlakunnansyyttäjä Antti Vuorenmaa, Helsingin kihlakunnan syyttäjänvirasto
- rikostarkastaja Kimmo Markkula, keskusrikospoliisi
- lakimies Olli Laurila, Rahoitustarkastus
- toimitusjohtaja Markku Savikko, Arvopaperivälittäjien yhdistys ry
- apulaisjohtaja Tapani Manninen, Hex Oy
- osastopäällikkö Timo Lappi, Keskuskauppa-kamari
- asianajaja Harri Vento, Suomen Asianajajaliitto
- veroasiantuntija Jouko Jormalainen, Suomen Vakuutusyhtiöiden Keskusliitto ry
- oikeusneuvos, oikeustieteen tohtori Mikko Tulokas..

Lisäksi valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon Osakesäästäjien Keskusliitto ry:n puheenjohtajalta, professori Jarmo Leppiniemeltä.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan, että arvopaperimarkkinarikoksia koskevat rangaistussäännökset uudistettaisiin. Moitittavimpia tekoja koskevat säännökset siirrettäisiin arvopaperimarkkinalaista ja kaupankäynnistä vakioiduille optioilla ja termineillä annetusta laista rikoslakiin ja vakavimpien väärinkäytösten rangaistusseuraamuksia

ankaroitettaisiin. Uudet säännökset sijoitettaisiin rikoslakiin otettavaan arvopaperimarkkinarikoksia koskevaan uuteen 51 lukuun.

Arvopaperimarkkinalain nykyinen sisäpiirintiedon väärinkäyttöä koskeva rangaistussäännös ulotettaisiin koskemaan ketä tahansa sisäpiirintietoa tahallisesti väärinkäyttäneitä. Sisäpiirin-

tiedon käsite määriteltäisiin rikoslaissa, mutta sisäpiirintiedon rajausta vastaisi asiallisesti arvopaperimarkkinalaissa nykyisin käytettyä rajausta. Sisäpiirintiedon väärinkäytön lisäksi ehdotetaan säännöstä törkeästä sisäpiirintiedon väärinkäytöstä, josta voitaisiin tuomita nykyisen enintään kahden vuoden sijasta neljän vuoden vankeusrangaistus. Tuottamuksellinen sisäpiirintiedon väärinkäyttö säilyisi rangaistavana, mutta rangaistavuus edellyttäisi törkeää huolimattomuutta.

Keinotekoinen kurssiin vaikuttaminen säädettäisiin nimenomaisesti rangaistavaksi kurssin vääristämisenä. Lisäksi rikoslakiin otettaisiin

siin säännös arvopaperimarkkinoita koskevasta tiedottamisrikoksesta.

Sekä arvopaperimarkkinalakiin että kaupankäynnistä vakioituilla optioilla ja termiineillä annettuun lakiin jäisi vähäisiä rikkomuksia koskeva rangaistussäännös.

Esityksen mukaan uuden luvun rikoksiin voitaisiin soveltaa, mitä oikeushenkilön rangaistusvastuusta säädetään.

Lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan noin kolmen kuukauden kuluttua siitä, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

Hallituksen esitys on osa rikoslain kokonaisuudesta. Kokonaisuudistuksessa omaksuttujen periaatteiden mukaisesti arvopaperimarkkinalaissa ja kaupankäynnistä vakioituilla optioilla ja termiineillä annetussa laissa olevat vankeusuhkaiset rangaistussäännökset ehdotetaan pääsääntöisesti siirrettäväksi rikoslakiin lisättävään uuteen arvopaperimarkkinarikoslukuun. Mainittuihin lakeihin jää edelleen toiminnan luvaton harjoittamista koskevat vankeusuhkaiset rangaistussäännökset sekä sakkouhkaiset säännökset. Rikoslain ulkopuolelle jäävien vankeusuhkaisten säännösten tarpeellisuus ja sijoitus on tarkoitus harkita myöhemmin. Valiokunta on useasti, viimeksi liikenne- ja rikossääntöuudistamisen yhteydessä (LaVM 24/1998 vp—HE 32/1997 vp), puoltanut vankeusuhkaisten rangaistussäännösten keskittämistä rikoslakiin.

Arvopaperimarkkinoita sääntelevät lakitoimien säännösten lisäksi alemman tasoiset säännökset sekä toiminnan itsesääntely. Arvopaperimarkkinoiden viranomaisvalvonnasta vastaa Rahoitustarkastus, jolla on keskeinen asema arvopaperimarkkinoiden asianmukaisen toiminnan varmistamisessa. Yleisön luottamusta kauppan rehellisyyteen ja tasapuolisuuteen voidaan ja on syytä lisätä uusien rangaistussäännösten ohella esimerkiksi lisäämällä julkisuutta sisäpii-

riin kuuluvien omistuksesta ja kaupankäyntirajoituksista sekä tehostamalla Rahoitustarkastuksen toimintaa. Rangaistussäännökset ja rikosoikeudelliset seuraamukset ovat arvopaperimarkkinoilla, niin kuin muillakin talous-, yhteiskunta- tai yksityiselämän alueilla, viimekätinen keino varmistaa säännösten noudattaminen. Arvopaperimarkkinarikoksia koskevat rangaistussäännökset ovat välttämättömiä lainsäädännön keskeisten velvoitteiden ja rajoitusten noudattamisen tehostamiseksi, mutta ilman tehokasta valvontaa säännösten merkitys jää vähäiseksi.

Valiokunta pitää ehdotettuja rangaistussäännöksiä tunnusmerkistöiltään ja rangaistusasteikoiltaan asianmukaisina. Hallituksen esitystä käsiteltäessä on käynyt selkeästi ilmi, että tuomioistuimissa on käsitelty varsin harvoin arvopaperimarkkinarikoksia ja että niiden selvittäminen, syyteharkinta sekä syytteen ajaminen on vaikeaa. Myös alan asiantuntemus tutkinta- ja syyttäväviranomaisissa sekä tuomioistuimissa keskittyy harvoille henkilöille. Tästä syystä on valvonta-, esitutkinta- ja syyttäväviranomaisten sekä tuomareiden koulutusta lisättävä.

Ehdotetut rangaistusasteikot ja törkeiden tekomuotojen rangaistussäännökset mahdollistavat nykyistä laajemman rikosprosessuaalisten pakkokeinojen käytön ja pidentävät rikosoikeudellista vanhentumisaikaa. Arvopaperimarkki-

narikosten selvittämisen ja rangaistusvastuun toteuttamisen kannalta nämä muutokset ovat perusteltuja. Pakkokeinojen edellytyksiä ja vanhentumisaikaa koskevia ratkaisuja ei kuitenkaan pidä toteuttaa rangaistusasteikkoja muuttamalla, vaan ne on arvioitava erillisinä kysymyksinä.

Oikeushenkilön rangaistusvastuu

Rikoslain 9 luku sisältää säännökset oikeushenkilön rangaistusvastuusta. Yhteisö, säätiö tai muu oikeushenkilö, jonka toiminnassa on tapahtunut rikos, voidaan tuomita yhteisösakkoon, jos se on rikoslaissa säädetty rikoksen seuraamukseksi. Nykyisin rikoslain ulkopuolella olevien rangaistussäännösten siirtäminen rikoslakiin mahdollistaa oikeushenkilön rangaistusvastuun ulottamisen arvopaperimarkkinarikoksiin, kuten hallituksen esityksessä ehdotetaan.

Valiokunta pitää ehdotettua yhteisösakon soveltamisalan laajentamista erittäin perusteltuna. Arvopaperimarkkinarikokset ovat rikoksia, jotka luonteensa vuoksi voidaan toteuttaa yhteisön toiminnassa. Ne ovat myös talousrikoksia, jotka voivat tuottaa tekijöilleen huomattavaa taloudellista etua ja aiheuttaa muille suuria taloudellisia menetyksiä sekä merkittävää vahinkoa arvopaperimarkkinoille.

Tekojen törkeys porrastus ja rangaistus- asteikot

Sisäpiirintiedon väärinkäyttö ja kurssin vääristäminen ehdotetaan porrastettavaksi teon törkeyden mukaan kahteen rangaistussäännökseen. Perustekomuotojen ja törkeiden tekomuotojen uudet rangaistusasteikot vastaavat muiden varallisuusrikosten asteikkoja. Törkeät tekemuodot, samoin kuin kurssin vääristämisen perustekomuodon enimmäisrangaistuksen korottaminen ja arvopaperimarkkinoita koskevan tiedottamisriksen tunnusmerkistön laajennus, merkitsevät rangaistusuhkien ankaroitumista.

Valiokunta pitää törkeiden tekomuotojen eriyttämistä ja rangaistusasteikkojen ankaroitta-

mista arvopaperimarkkinarikosten vakavuuden ja paheksuttavuuden sekä oikeuskäytännön ohjaamisen vuoksi kannatettavina. Arvopaperimarkkinarikokset edellyttävät usein myös tekijältään suunnitelmallisuutta sekä erityistä tietoa, osaamista ja asemaa. Rangaistusuhan ankaruudella on oletettavasti suunnitelmallisissa talousrikoksissa suurempi yleisestävä vaikutus kuin vähemmän suunnitelmallisissa tai pikaisuuksissa taikka juovuksissa tehdyissä rikoksissa.

Yksityiskohtaiset perustelut

1. Laki rikoslain muuttamisesta

51 luku. Arvopaperimarkkinarikoksista

5 §. Arvopaperimarkkinoita koskeva tiedottamisrikos. Pykälän 2 kohta sisältää arvopaperimarkkinalaissa säädetyn tiedonantamisvelvollisuuden tehostekriminalisoinnin. Säännöksessä mainitaan ensimmäisenä tekotapana arvopaperiin liittyvän asianmukaisen tiedon antamatta jättäminen.

Selvyyden vuoksi valiokunta toteaa, että vaatimus tiedottamisen asianmukaisuudesta sisältää vaatimuksen muun muassa tiedottamisen oikea-aikaisuudesta. Valiokunta pitää säännöstä selkeänä, ja sen sanamuotoa täsmentävät vielä perustelut ja arvopaperimarkkinalain tiedottamista koskevat säännökset.

Rangaistussäännöksen soveltamisedellytyksiin kuuluu, että kyse on sellaisen tiedon antamatta jättämisestä, joka on omiaan olennaisesti vaikuttamaan arvopaperin arvoon tai hintaan. Arvopaperimarkkinalain tiedonantovelvollisuus koskee arvopaperin arvoon vaikuttavia seikkoja eikä säännöksissä mainita sanaa "hintaa" vaan ainoastaan "arvo". Valiokunta ehdottaa, että 2 kohtaan tehdään tarkistus, jolla yhdenmukaistetaan rikoslaissa olevan rangaistussäännöksen ja arvopaperimarkkinalain säännösten terminologia.

2. Laki arvopaperimarkkinalain muuttamisesta*8 luku. Rangaistussäännökset*

3 §. Talousvaliokunta on lausunnossaan huomauttanut, että pykälän 1 ja 2 kohdassa olevia säännösviittauksia on tarkistettava, koska eduskunta on muuttanut arvopaperimarkkinalakia sen jälkeen, kun käsiteltävänä oleva hallituksen esitys on valmistunut. Lakivaliokunta toteaa, että pykälään on tehtävä talousvaliokunnan esittämät korjaukset. Niiden lisäksi 1 kohdasta on poistettava viittaus 2 luvun 1 a §:ään, koska arvopaperimarkkinalaissa ei ole sellaista pykälää.

10 luku. Erinäisiä säännöksiä

1 § (*Uusi*). Nykyisin voimassa olevan pykälän 1 momentissa viitataan muun muassa 8 luvun 1 §:ään ja 2 §:n 1 ja 1 a kohtaan. Momenttiin on

tehtävä esityksen valmisteluvaiheessa epähuomiossa unohtuneet tekniset tarkistukset. Viittaus 8 luvun 1 §:ään on poistettava, koska pykälä ehdotetaan kumottavaksi. Samoin viittaukset 8 luvun 2 §:n 1 ja 1 a kohtiin on poistettava, koska niissä olevat säännökset ehdotetaan korvattavaksi luvun uudella 3 §:n 1 kohdalla, johon säännöksessä jo nyt viitataan.

Valiokunnan muutosehdotuksen johdosta lain johtolauseetta on tarkistettava.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella lakivaliokunta kunnioittavasti ehdottaa,

että 3. lakiehdotus hyväksytään muuttamattomana ja

että 1. ja 2. lakiehdotus hyväksytään muutettuina seuraavasti:

1.**Laki****rikoslain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti muutetaan 19 päivänä joulukuuta 1889 annetun rikoslain (39/1889) 30 luvun 1 §, sellaisena kuin se on laissa 769/1990, ja lisätään lakiin uusi 51 luku seuraavasti:

30 luku

Elinkeinorikoksista

1 §
(Kuten HE)

51 luku

Arvopaperimarkkinarikoksista

1—4 §
(Kuten HE)

5 §

*Arvopaperimarkkinoita koskeva tiedottamis-
rikos*

Joka tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta

1) arvopaperien ammattimaisessa markkinoinnissa tai hankkimisessa elinkeinotoiminnassa antaa arvopaperiin liittyviä totuudenvastaisia tai harhaanjohtavia tietoja tai

2) jättää asianmukaisesti antamatta arvopaperiin liittyvän tiedon, jonka arvopaperimarkkinalaki (495/1989) velvoittaa antamaan ja joka on omiaan olennaisesti vaikuttamaan sanotun arvopaperin arvoon (*poist.*), tai arvopaperimarkkina-

lain mukaista tiedonantovelvollisuutta täyttäessä antaa sellaisen, arvopaperiin liittyvän to-
tuudenvastaisen tai harhaanjohtavan tiedon,
on tuomittava *arvopaperimarkkinoita koske-
vasta tiedottamisrikoksesta* sakkoon tai vankeu-
teen enintään kahdeksi vuodeksi.

6—8 §
(Kuten HE)
Voimaantulosäännös
(Kuten HE)

2.

Laki

arvopaperimarkkinalain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan 26 päivänä toukokuuta 1989 annetun arvopaperimarkkinalain (495/1989) 8 luvun 1 § ja sen edellä oleva väliotsikko, sellaisina kuin ne ovat laissa 740/1993, ja
muutetaan 3 luvun 13 §:n 2 momentti ja 14 §:n 4 momentti, 4 luvun 3 §, jolloin samalla sen edellä oleva väliotsikko siirretään 4 §:n edelle, 5 luvun 1 § ja sen edellä oleva väliotsikko, (*poist.*) 8 luvun 2 § ja sen edellä oleva väliotsikko sekä 3 § ja 10 luvun 1 §:n 1 momentti,
sellaisina kuin niistä ovat 3 luvun 13 §:n 2 momentti ja 14 §:n 4 momentti laissa 581/1996, 4 luvun 3 § (*poist.*) osaksi laissa 522/1998, 5 luvun 1 § ja sen edellä oleva väliotsikko mainitussa laissa 740/1993, (*poist.*) 8 luvun 2 § mainitussa laissa 581/1996, laissa 146/1997 ja mainitussa laissa 522/1998 sekä 3 § mainituissa laeissa 740/1993 (*poist.*) 581/1996 ja laissa 105/1999 sekä 10 luvun 1 §:n 1 momentti mainituissa laissa 522/1998, seuraavasti:

3 luku

Julkinen kaupankäynti arvopapereilla

13 ja 14 §
(Kuten HE)

4 luku

Arvopaperikauppa ja sijoituspalvelun tarjoa- minen

3 §
(Kuten HE)

Arvopaperinvälittäjän toiminta

4 §
(Kuten HE)

5 luku

Sisäpiiriä koskevat säännökset

Sisäpiirintiedon väärinkäyttö

1 §
(Kuten HE)

8 luku

Rangaistussäännökset

*Luvaton julkisen kaupankäynnin järjestäminen
arvopapereille*

2 §
(Kuten HE)

3 §

Joka tahallaan tai huolimattomuudesta

1) rikkoo 2 luvun 1, (*poist.*) 2—4, 4 a, 5, 5 a, 6 tai 6 a §:n säännöksiä,

2) laiminlyö 2 luvun 7—10 tai 10 a §:ssä *taikka 11 §:n 3 momentissa* säädetyn tiedonantovelvollisuuden,

3) laiminlyö 4 luvun 7 tai 8 §:ssä taikka 5 luvun 2—4 §:ssä säädetyn ilmoitusvelvollisuuden tai 5 luvun 5 §:ssä tarkoitetun velvollisuuden pitää rekisteriä,

4) rikkoo 6 luvun 1 §:ää tai laiminlyö 6 luvun 2 §:n 1 momentissa, 3 §:n 1 momentissa, 4 §:ssä tai 6 §:n 4 momentissa säädetyn julkistamisvelvollisuuden,

5) julkistaa tarjous- tai listalleottoesitteen tai tarjousasiakirjan ennen kuin rahoitustarkastus on hyväksynyt sen tai

6) harjoittaa arvopaperinvälitystä vastoin 4 luvun 6 §:n 2 momenttia,

on tuomittava, jollei teko ole vähäinen tai siitä muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta, *arvopaperimarkkinarikkomuksesta* sakoon.

10 luku

Erinäisiä säännöksiä

Vakioidut optiot ja termiinit

1 § (Uusi)

Tämän lain 2 luvun 1 §:ää, 4 luvun 1, 2 ja 3 a §:ää sekä 4 §:n 2 ja 5 momenttia, 5 luvun 1 §:ää, 7 luvun 2 §:ää sekä 8 luvun (*poist.*) 3 §:n 1 kohdtaa sovelletaan myös kaupankäynnistä valikoituilla optioilla ja termiineillä annetun lain mukaiseen vakioituun optioon ja termiiniin.

— — — — —
Voimaantulosäännös
(Kuten HE)

Helsingissä 10 päivänä helmikuuta 1999

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Henrik Lax /r
vpj. Matti Vähänäkki /sd
jäs. Sulo Aittoniemi /kesk
Juhani Alaranta /kesk
Toimi Kankaanniemi /skl
Juha Karpio /kok (osittain)
Pekka Kuosmanen /kok

Annika Lapintie /vas
Kari Myllyniemi /kesk (osittain)
Reino Ojala /sd
Markku Pohjola /sd
Pekka Saarnio /vas
Jukka Tarkka /nuors
vjäs. Paula Kokkonen /kok (osittain).