

TALOUSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 30/1998 vp

Hallituksen esitys rikoslain täydentämiseksi arvopaperimarkkinarikoksia koskevilla säännöksillä

Lakivaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Lakivaliokunta on 8 päivänä joulukuuta 1998 pyytänyt, että talousvaliokunta antaa lausunnon hallituksen esityksestä rikoslain täydentämiseksi arvopaperimarkkinarikoksia koskevilla säännöksillä (HE 254/1998 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöjohtaja Jan Törnqvist, oikeusministeriö

- lainsäädäntöneuvos Ilkka Harju, valtiovarainministeriö
- lakimies Olli Laurila, Rahoitustarkastus
- apulaisjohtaja Tapani Manninen, HEX Oy
- lakimies Tuomas Hukka, Arvopaperivälittäjien yhdistys ry
- rikostarkastaja Helge Vuoti, keskusrikospoliisi
- valtiosyyttäjä Jorma Äijälä, Valtakunnan-syyttäjänvirasto..

HALLITUKSEN ESITYS

Hallituksen esityksessä ehdotetaan arvopaperimarkkinarikoksia koskevia rangaistussäännöksiä uudistettaviksi. Moitittavimpia tekoja koskevia säännöksiä ehdotetaan siirrettäväksi rikoslakiin. Vakavimpien rikosten rangaistusseurauksia ehdotetaan ankaroitettaviksi. Uudet säännökset sijoitetaan ehdotuksen mukaan uuteen rikoslain 51 lukuun. Voimassa olevan lain vastaavat rangaistussäännökset ovat arvopaperimarkkinalaissa ja kaupankäynnistä vakioituilla optioilla ja termiineillä annetussa laissa. Mainittuihin lakeihin jää ehdotuksen mukaan vähäisiä rikkomuksia koskevia rangaistussäännöksiä.

Ehdotuksen mukaan sisäpiirintiedon väärinkäyttöä koskeva rangaistussäännös ulotetaan

koskemaan ketä tahansa sisäpiirintietoa tahallisesti väärinkäyttäneitä. Voimassa olevan lain mukaan rangaistavuus koskee vain henkilöä, joka on saanut sisäpiirintietoa asemansa, toimensa tai tehtävänsä kautta. Sisäpiirintiedon käsitteen rajausta vastaa ehdotuksen mukaan asiallisesti voimassa olevan lain mukaista rajausta. Esityksessä ehdotetaan säännöstä törkeästä sisäpiirintiedon väärinkäytöstä, josta enimmäisrangaistus on neljä vuotta vankeutta. Voimassa olevan lain mukaan enimmäisrangaistus sisäpiirintiedon väärinkäytöstä on kaksi vuotta vankeutta. Tuottamuksellinen sisäpiirintiedon väärinkäyttö säilyy ehdotuksen mukaan rangaistavana, mutta rangaistavuus edellyttää törkeää huolimatto-

muutta. Voimassa olevan lain säännös sisäpiirintiedon luvattomasta hyväksikäytöstä, joka on rangaistavaa törkeää huolimattomuutta vähemmän tuottamuksen perusteella, ehdotetaan kumottavaksi.

Keinotekoisien kursseihin vaikuttamisen rangaistavuutta koskevien säännösten rakennetta ehdotetaan muutettavaksi. Voimassa olevassa laissa on kriminalisoitu eräitä tekotapoja, joilla voidaan manipuloida kursseja. Ehdotuksen mukaan kurssin vääristäminen säädettäisiin rangaistavaksi teoksi. Kurssin vääristämiseen ehdo-

tetaan lisäksi törkeää tekemuotoa. Rangaistusasteikot vastaavat ehdotuksen mukaan sisäpiirintiedon väärinkäytön rangaistusasteikkoja.

Ehdotuksen mukaan rikoslain uuden 51 luvun rikoksiin voidaan soveltaa oikeushenkilön rangaistusvastuuta. Voimassa olevan lain mukaan rangaistusvastuu on koskenut vain luonnollisia henkilöitä.

Lait ehdotetaan tulemaan voimaan noin kolmen kuukauden kuluttua niiden hyväksymisestä ja vahvistamisesta.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä erittäin tarpeellisenä ja taroituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa hallituksen esitykseen sisältyvien lakiehdotusten hyväksymistä seuraavin huomautuksin.

Arvopaperisijoittaminen on vakiintumassa myös suomalaisten kotitalouksien säästämisen muodoksi. Kun vielä tämän vuosikymmenen alussa valtaosa kotitalouksien säästöistä oli pankkitalletuksina, pankkitalletusten osuus kotitalouksien finanssivarallisuudesta oli vuoden 1998 alussa laskenut runsaaseen puoleen. Ruotsin ja useiden muiden kehittyneiden länsimaiden esimerkin perusteella voidaan arvioida, että yksityishenkilöiden arvopaperisäästäminen tulee lisääntymään voimakkaasti nykytasosta. Kehitystä vahvistaa se, että pankkitalletusten tuoton arvioidaan pysyvän tulevaisuudessa alhaisena ja väestörakenteen kehitys lisää paineita vanhuuden ajan taloudellista asemaa turvaavaan säästämiseen. Suomalaisten kotitalouksien yhteenlaskettu finanssivarallisuus oli Suomen Pankin arvion mukaan lähes 400 miljardia markkaa tämän vuoden ensimmäisellä neljänneksellä. Lisäksi tulee ottaa huomioon se, että suomalaisten perinteisenä säästämismuotona tunnettuja hen-

kivakuutuksia ja vapaaehtoisia eläkevakuutuksia ostetaan lisääntyvästi sijoitusrahastoihin sidottuina siten, että vakuutus säästö määräytyy arvopaperimarkkinoiden kehityksen mukaan.

Arvopaperimarkkinoiden yhtenä oleellisenä kehityspiirteinä 1990-luvulla on siten yhtäältä piensijoittajien laaja mukaantulo markkinoille ja toisaalta markkinoilla liikkuvan rahamäärän erittäin voimakas kasvu.

Yritysten kannalta arvopaperimarkkinoilla on odotettavissa asteittainen siirtyminen luottolaitosten antamasta rahoituksesta oman pääoman ehtoiseen tai yritysten liikkeeseen laskemien joukkovelkakirjojen kautta tapahtuvaan rahoitukseen.

Suomalaisten kuten muidenkin pienten arvopaperimarkkinoiden erityinen piirre on ulkomaisen omistuksen suuri osuus. Arviolta 54 prosenttia Helsingin arvopaperipörssin markkina-arvosta on ulkomaisten sijoittajien omistuksessa. On ilmeistä, että ulkomaisten sijoittajien äkillinen poistuminen näiltä markkinoilta voisi jo yksinään aiheuttaa vakavia seurauksia suomalaisille arvopaperimarkkinoille ja mahdollisesti myös koko rahoitusjärjestelmälle.

Arvopaperimarkkinoiden kansantaloudellinen merkitys sekä yhteiskunnallinen merkittävyys on kasvanut tavalla, joka edellyttää lainsäädännön muuttamista uusien olojen vaatimuksia vastaavaksi. Yleisen luottamuksen säilyttäminen arvopaperimarkkinoihin on kansantalouden

vakauden turvaamisen ehto. Suuren ja tiedoiltaan sekä taidoiltaan moninaisen sijoittajajoukon suojaaminen vaatii myös erilaista sääntelyä kuin mitä pidettiin riittävänä verrattain suppean sijoittajaryhmän keskinäisten suhteiden järjestämiseen.

Pörssin suuri ulkomaalaisomistus asettaa myös omat vaatimuksensa markkinoiden valvonalle ja markkinasääntöjen tehosteeksi asetetuille rangaistushille. Liikkuva pääoma haakeutuu edullisimpaan sijoitusympäristöön; sijoituskohteen edullisuuteen vaikuttaa markkinoiden avoimuuden ja läpinäkyvyyden toteutuminen vähintään yhtä vahvasti kuin arvopaperien nimellistuotot ja niiden verotuskohtelu. Euron käyttöönotto lisää markkinapaikkojen kilpailua entisestään. Tämä lisää tarvetta huolehtia niiden toimintaa varten tarpeellisesta sääntelystä sekä mahdollisten väärinkäytösten sanktioinnista.

Arvopaperimarkkinoiden ja sijoittajaryhmien laajentumisen voidaan otaksua vaikuttaneen myös kansalaisten oikeustajuun siten, että arvopaperimarkkinoilla tapahtuvat väärinkäytökset mielletään yhtä tuomittaviksi ja yhtä lailla koko yhteiskuntaa vastaan suunnatuiksi kuin vanhaan tunnetut rikokset.

Arvopaperimarkkinoiden määrällinen kasvu on johtanut myös niiden sääntelyn laadulliseen kehittymiseen. Vielä 1980-luvulle saakka pienen pörssin toiminnan sääntelyyn riittivät pörssin ja alan järjestöjen sisäiset eettiset ja toimintasäännöt sekä ääritapauksissa rikoslain yleiset omaisuus-, talous- ja vaihdantarikoksia koskevat säännökset. Valtion taholta tuleva järjestelmällinen sääntely tuli ajankohtaiseksi vasta Suomen avauduttua kansainvälisin ehdoin tapahtuvalle sijoitustoiminnalle ja kansalaisten alettua suuremmassa mittakaavassa sijoittaa arvopapereihin. Sääntelyn tarvetta lisäsi vielä Suomen valmistautuminen liittymiseen Euroopan yhteismarkkinoihin, mikä edellytti lainsäädännön saattamista pikavauhdissa kansainvälisesti hyväksyttävälle tasolle. Vasta vuonna 1988 annettiin laki kaupankäynnistä vakioituilla optioilla ja termiineillä. Vuonna 1989 annettiin arvopaperimarkkinalaki. Markkinoiden kehitystä ja sääntelyn tarvetta pysyä kehityksessä mukana kuvas-

taa se, että arvopaperimarkkinalakia on sen voimaansaolon aikana muutettu jo neljätoista kertaa; johdannaiskauppalakia on puolestaan muutettu yhdeksän kertaa.

Lakiehdotuksia on pidettävä myös luonnollisena osana vuoden 1991 alusta lähtien toteutettua rikoslain kokonaisuudistusta. Arvopaperimarkkinarikosten tulo vasta tässä vaiheessa uudistuksen piiriin johtuu pitkälti siitä, että arvopaperimarkkinoiden sääntelyä alettiin Suomesa valmistella vasta viime vuosikymmenen loppupuolella, kun rikoslakiuudistuksen omaisuus-, talous- ja vaihdantarikoksia koskeva osa oli jo melkein valmistunut.

Laki rikoslain muuttamisesta

Rangaistusasteikko

Valiokunta pitää oikeaan osuneena ehdotusta, että moitittavimpia arvopaperimarkkinarikoksia koskevat rangaistussäännökset siirretään rikoslakiin. Tämä on omiaan korostamaan näiden rikosten vakavuutta ja sitä, etteivät ne yhteiskunnan silmissä poikkea muista omaisuusrikoksista.

Merkittävin rangaistusasteikon koventaminen yksittäisestä rikoksesta koskee kurssin vääristämistä sekä arvopaperimarkkinoita koskevaa tiedottamisrikosta, joissa perusrikoksen ensimmäisrangaistusta lisätään yhdestä vuodesta kahteen vuoteen vankeutta. Muutos on aiheellinen ja vastaa samalla myös rikoksen tunnusmerkistön muuttamista.

Valiokunta pitää myös asianmukaisena ehdotusta, että arvopaperimarkkinarikoksista säädetään erikseen rangaistaviksi niiden törkeät tekemuodot. Törkeän rikoksen tekotavan määrittely ja korotettu rangaistusuhka vastaavat käytännön vaatimuksia. Arvopaperimarkkinarikoksen tekijä voi osoittaa samanlaista yhteiskunnanvastaista asennetta ja saavuttaa vähintään yhtä suurta aineellista hyötyä kuin esimerkiksi törkeään petokseen tai törkeään veropetokseen syyllistynyt henkilö. Rahoitusjärjestelmän uskottavuutta haittaavina arvopaperimarkkinarikokset voivat lisäksi aiheuttaa suurempaa vahinkoa yhteiskunnalle kuin useimmat muut omaisuusrikokset.

Ehdotetut törkeiden arvopaperimarkkinarikosten rangaistusasteikot antavat mahdollisuuden pakkokeinolain 5 a luvun 3 §:n tarkoittaman televalvonnan kohdistamiseen epäiltyyn. Sen sijaan telekuuntelu tai tekninen tarkkailu eivät tulisi törkeiden arvopaperimarkkinarikosten osalta kysymykseen. Valiokunta pitää tarkoituksenmukaisena, että törkeät arvopaperimarkkinarikokset saatetaan viranomaisten tutkintamahdollisuuksien kannalta samaan asemaan kuin muut törkeät omaisuuteen kohdistuvat rikokset. Valiokunta huomauttaa lisäksi, että tietotekniikan hyödyntäminen voi usein olla käytännössä edellytyksenä digitalisoitujen ja verkostoituneiden arvopaperimarkkinoiden piirissä tapahtuneiden väärinkäytösten selvittämiseksi.

Rangaistavan käyttäytymisen ala

Vaikka arvopaperimarkkinarikosten rangaistussääntely muuttuu ehdotuksen mukaan huomattavasti ankarammaksi, rangaistavan käyttäytymisen alaa laajennetaan vain rajoitetusti verrattuna nykyiseen lakiin.

Sisäpiirintiedon väärinkäyttö. Rangaistussäännöksen soveltamisalaa laajennetaan nykyisestä sikäli, että ehdotuksen mukaan kuka tahansa, joka tahallisesti tai törkeästi huolimattomuudesta käyttää hyväkseen sisäpiirintietoa, syyllistyy sisäpiirintiedon väärinkäyttöön. Voimassa olevan lain mukaan myös tavallisesta tuottamuksesta tehty sisäpiirintiedon käyttö on rangaistavaa; toisaalta rangaistavuus edellyttää, että tekijä on joko sisäpiiriläinen tai että hänen on ollut syytä epäillä, että tieto on paljastettu luvattomasti tai vahingossa.

Valiokunta pitää lakiehdotuksessa omaksuttua ratkaisua tarkoituksenmukaisena. Kokemuksen mukaan tahalliseen tai törkeästi huolimattomuudesta tehtävään sisäpiirintiedon väärinkäyttöön voi syyllistyä sellainenkin henkilö, joka ei vastaa nykyisen lain suppeaa tekijän määritelmää. Kun myös arvopaperimarkkinoihin nähden täysin ulkopuoliset henkilötkin tulevat ehdotuksen mukaan rangaistusuhan piiriin, on kohtuullista, että rangaistavuuden edellyttämälle tahalli-

suuden asteelle asetetaan nykyistä suuremmat vaatimukset.

Valiokunta kannattaa sisäpiirintiedon väärinkäytön yrityksen säätämistä rangaistavaksi. Tämä on johdonmukaista yleisen ankaroittamistavoitteen kanssa ja voi lisätä lain pelotevaikutusta.

Kurssin vääristäminen. Lakiehdotuksen teknisesti suurimpana muutoksena verrattuna voimassa olevaan lakiin valiokunta pitää sitä, että kurssien manipuloimiseen tähtäävää moitittavaa toimintaa ehdotetaan yleisesti kriminalisoitavaksi tekotavasta ja tekijän henkilöstä riippumatta. Teko on ehdotuksen mukaan rangaistava vain tahallisena. Voimassa olevan lain mukaan tekijänä voi olla vain arvopaperinvälittäjä ja rangaistavaksi on säädetty vain tietyt tahalliset tai tuottamukselliset toimet, joilla voidaan vaikuttaa keinotekoisesti kurssien tasoon. Lakiehdotus tekee nykyistä lakia selvemmin eron varsinaisen kurssimanipulaation sekä erilaisten markkinointi- ja tiedottamissääntöjen rikkomisen välillä.

Kurssin vääristämisrikoksen tunnusmerkistö ei edellytä, että teon seurauksena kurssit todella muuttuvat tai että tekijä hyötyy tai aiheuttaa toiselle vahinkoa. Kysymys on erehdyttämisrikoksesta, jossa jo harhaanjohtava väite tai toimenpide sinänsä täyttää rikoksen tunnusmerkistön.

Lakiehdotuksen rakenne vastaa käytännön tarpeita. Kurssien moitittavan manipuloinnin mahdollisia tekotapoja ei ole mahdollista määritellä lainsäädännössä etukäteen. Kurssin vääristäminen edellyttää jo käsitteellisesti tahallisuutta.

Valiokunta painottaa erityisesti hallituksen esityksen perusteluissa olevaa toteamusta, että tarkoituksena ei ole kriminalisoida kaikkea kurssiin vaikuttamista. Sellaista toimintaa markkinoilla, joka tapahtuu avoimesti ja antaa kaikille markkinoilla toimiville tasavertaiset mahdollisuudet kaupantekoon, ei ole syytä säätää rangaistavaksi. Rangaistussäännöksellä pyritään puuttumaan vain moitittavissa tarkoituksissa tehtäviin moitittaviin tekoihin.

Arvopaperimarkkinoita koskeva tiedottamisrikkos. Säännös ei merkittävästi poikkea voimassa olevan lain sisällöstä lukuunottamatta enimmäisrangaistuksen kiristämistä. Rikoslain säännöksen nojalla on rangaistavaa tahallinen tai törkeästä huolimattomuudesta tehty rikos. Tavallisesta tuottamuksesta tehdyistä sekä muista lievvistä teoista säädetään ehdotuksen mukaan arvopaperimarkkinalaissa rangaistus arvopaperimarkkinarikkomuksena.

Valiokunta pitää järjestelyä tarkoituksenmukaisena.

Määritelmät ja rajoitussäännös. Keskeisten käsitteiden määritelmät nojautuvat arvopaperimarkkinalain sekä kaupankäynnistä vakioituilla optioilla ja termiineillä annetun lain säännöksiin. Verrattuna nykyiseen lakiin vain sisäpiirintiedon käsitteen määritelmää ehdotetaan jonkin verran laajennettavaksi. Sisäpiirintiedolla tarkoitetaan ehdotuksen mukaan arvopaperiin "liittyvää" tietoa, kun voimassa olevassa arvopaperimarkkinalain 5 luvun 1 §:ssä puhutaan arvopaperia "koskevasta" seikasta. Sanamuodon tarkistuksella korostetaan jo lain säännöksessä sitä, että tiedon ei tarvitse koskea kyseistä arvopaperia suoraan, vaan sisäpiirintietoon kuuluu myös muuta seikkaa koskeva julkistamaton tieto, jolla voi olla vaikutusta arvopaperin kurssin tai jopa arvopaperimarkkinoiden kehitykseen.

Valiokunta pitää järjestelyä tarkoituksenmukaisena.

Oikeushenkilön rangaistusvastuu. Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että rikoslaissa säänneltyihin arvopaperimarkkinarikkoksiin voidaan soveltaa oikeushenkilön rangaistusvastuuta koskevia rikoslain 9 luvun säännöksiä.

Valiokunta pitää oikeushenkilön rangaistusvastuun ulottamista arvopaperimarkkinarikkoksiin erittäin tärkeänä, koska arvopaperimarkkinarikkokset ovat usein tyypiltään yhteisöjen toimintaan liittyvää rikollisuutta. Lisäksi on otettava huomioon, että arvopaperimarkkinoita koskeva tiedottamisrikkos liittyy lähes poikkeuksetta yhteisön toimintaan.

Rikoslain 30 luvun 1 §; markkinointirikkos. Säännökseen ehdotettu muutos on teknisluonteinen ja johtuu siitä, että julkisten osakeyhtiöiden arvopapereihin sovelletaan 51 luvun 5 §:n säännöstä. Valiokunnalla ei ole huomauttamista ehdotuksesta.

Arvopaperimarkkinalaki ja laki kaupankäynnistä vakioituilla optioilla ja termiineillä

Ehdotetut muutokset arvopaperimarkkinalakiin ja lakiin kaupankäynnistä vakioituilla optioilla ja termiineillä ovat teknisluonteisia ja johtuvat edellä käsitellyn rikoslain 51 luvun säätämistä koskevasta ehdotuksesta. Valiokunnalla ei ole huomauttamista ehdotetuista muutoksista.

Lakitekniisiä huomautuksia

Eduskunta hyväksyi 10.12.1998 toisessa käsittelyssä talousvaliokunnan mietinnön mukaisesti eräin muutoksin hallituksen esityksen laiksi arvopaperimarkkinalain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 209/1998 vp—TaVM 37/1998 vp). Lait on tarkoitus saattaa voimaan 1.4.1998.

Hallituksen esityksen 209/1998 vp mukaan muutetaan arvopaperimarkkinalain 8 luvun 3 §:n arvopaperimarkkinarikkomusta koskevaa säännöstä. Lisäksi lain 2 lukuun on lisätty uusi 5 a § ja muutettu luvun 11 §:n 3 momentti. Jotta nämä muutokset tulisivat otetuiksi huomioon hallituksen esityksen 254/1998 käsittelyssä, talousvaliokunta ehdottaa, että arvopaperimarkkinalain 8 luvun 3 § saisi seuraavan sisällön:

"3 §

Joka tahallaan tai huolimattomuudesta

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

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

(3—6 kohta sekä rangaistussäännös kuten HE)."

Lausunto

Lausuntonaan talousvaliokunta kunnioittavasti esittää,

että lakivaliokunta ottaa huomioon, mitä edellä on esitetty.

Helsingissä 11 päivänä joulukuuta 1998

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Tuulikki Hämäläinen /sd
jäs. Arto Bryggare /sd
Mikko Immonen /vas
Mari Kiviniemi /kesk
Paula Kokkonen /kok
Riitta Korhonen /kok
Pekka Kuosmanen /kok
Leena Luhtanen /sd

Rauha-Maria Mertjärvi /vihr
Erkki Partanen /sd
Vuokko Rehn /kesk
Ola Rosendahl /r
Juhani Sjöblom /kok
Sakari Smeds /skl
Janne Viitamies /sd.