



## FINANTSINSPEKTSIOON

### Finantsinspeksiooni pressikonverents 13. aprillil 2004

#### **Finantssektori karistusõiguslik raamistik**

Kilvar Kessler, Finantsinspeksiooni juhatuse liige

Väärtpaberituru seaduse muutmise seaduse eelnõu ("Eelnõu") väljatöötamise käigus on tekkinud küsimus, mis liiki süüteod peaksid Eesti karistusõiguses olema Euroopa Liidu turukuritarvituste direktiiviga (2003/6/EÜ) ("Turukuritarvituste direktiiv") keelustatud siseteabe väärkasutamine, turumanipulatsioon ja muud teod?

Finantsinspeksioon on seisukohal, et finantssektori süüteod, eriti siseteabe väärkasutamine ja turumanipulatsioon peavad olema väärteod, mille puhul saab rakendada raskeid (rahalisi) karistusi. Krediitiasutuste seaduses (KarS) sätestatud ülemmäärad väärtegude rahaliste karistuste osas tuleb antud juhtudel kaotada ning rahatrahvi määrasid oluliselt tõsta.

Turukuritarvituste direktiivi artikli 14(1) kohaselt peavad liikmesriigid kooskõlas siseriikliku õigusega tagama, et Turukuritarvituste direktiivi sätteid ülevõtivate õigusnormide rikkumise eest olemasolevad karistused oleksid efektiivsed, proportsionaalsed ja piisavalt preventiivsed:

*Without prejudice to the right of Member States to impose criminal sanctions, Member States shall ensure, in conformity with their national law, that the appropriate administrative measures can be taken or administrative sanctions be imposed against the persons responsible where the provisions adopted in the implementation of this Directive have not been complied with. Member States shall ensure that these measures are effective, proportionate and dissuasive.*

Turukuritarvituste direktiiviga eelkõige keelustatakse siseteabe väärkasutamine ja turumanipulatsioon. Käesoleval hetkel KarS §-s 398 sätestatakse siseteabe väärkasutamine kuriteona. Turumanipulatsioon on süüteona käsitlev kaudselt (vt. väärtpaberituru seadus § 200, 201 ja 237<sup>15</sup>) või teatud teod materiaalse süüteona (vt. KarS § 209<sup>1</sup>).

#### **1. Finantssektori süütegude, eriti siseteabe väärkasutamise ja turumanipulatsiooni olemus tingib, et nende puhul tuleb rakendada raskeid (rahalisi) karistusi.**

Finantssektori süüteguisid, sealhulgas siseteabe väärkasutamist ja turumanipulatsiooni iseloomustab, et (1) nendest otseselt või kaudselt põhjustatud varaline või mittevaraline kahju kaudselt hõlmab laia investorite või hoiustajate ringi, teatud keskkonda ja selle usaldusväarsust tervikuna, (2) nendega otseselt või kaudselt tekitatav kahju on enamasti suur, (3) nende olemuse ja sooritaja tõttu nõuab uurimismenetlus eriteadmisi majandusest, finantssektorist, ühinguõigusest, lepinguõigusest ja finantsõiguse aspektidest ja (4) paljudel juhtudel on rikkumist võimalik järeldada üksnes kaudsete tõendite alusel.

Eelnimetatud nelja elemendi alusel on võimalik järeldada, et finantssektori süüteo kohta faktide kogumine ja subsumeerimine kriminaal-, väärteo- või haldusmenetluses on väga ressursimahukas,

<sup>1</sup> Turumanipulatsioon peab samaselt siseteabe väärkasutamisega olema formaalne süütegu, kuna kaitstav hüve – väärtpaberituru ausus ja usaldus selle vastu – saab kahjustatud teo tegemisega, mitte kahjuliku tagajärje saabumisega. Väärtpaberituru objektiivsetel asjaoludel või selle toimimisest tingituna võib algselt teo tegija plaanitud temale kasulik tagajärg saabumata jääda, kuid teo tegemisega on moonutatud väärtpaberiturgu. Vt. KarS § 398 komm. siseteabe väärkasutamisest.

süütegu põhjustab kahju laiale isikute ringile ja/või on kahju väga suur ning seetõttu taolised süüteod on ühiskonnale keskmisest kulukamad. Piiratud ressursside tingimustes võimaldab see üksikute süütegude menetlemise. Samas peab üksikute süütegude menetlemine ja karistamine olema piisavalt preventiivse iseloomuga vähendamaks ühiskonnale nii teoga põhjustatud kui süüteo uurimiseks teostatava menetlusega põhjustatavat kulu või kahju.

Preventiivsust, jättes kõrvale üldpreventsiooni aspektid, saab põhimõtteliselt saavutada süütegude eest karistuse vältimise poliitika rakendamisega või süütegude eest karistuse raskuse poliitika rakendamisega. Esimesena mainitud poliitika korral tõusevad arvukate menetluste tõttu ühiskonnale väga suureks menetluskulud, kuid seeläbi tagatakse tugev preventiivne efekt. Taoline asjaolu õigustab suhteliselt madalate karistuste rakendamist, kuna vastasel korral muutuks kogukulu ühiskonnale liiga kõrgeks.

Teisena toodud poliitika korral on preventiivseks elemendiks karistuse raskus. Raske karistus on kulu ühiskonnale. Vangistuse korral näiteks “saamata jäänud tulu” isiku tootmistsüklil isoleerimise vormis. Seega tuleb karistuse raskuse korral kulusid kokku hoida menetluste arvukuse arvelt. Vastasel korral muutuks kogukulu ühiskonnale liiga kõrgeks.

Kahe poliitika võrdluses tuleb tõdeda, et karistuse vältimise poliitika teenib preventiivsuse huve, kui tegu on lihtsüütegudega, mille menetlemine ei ole kulukas. Karistuse raskuse poliitika on hea erisüütegude korral, mille uurimiseks kulub märgatavalt ressursi ja/või mille poolt ühiskonnale põhjustatavad kahjud on suured. Viimasel juhul tuleb mainida, et karistuse piisava väiksuse korral võib osutuda kasulikuks süüteo sooritamise. Süüteo sooritaja kalkuleerib eos süüteoga saadavasse kasusse näiteks rahatrahvi tasumise, jäädes teo sooritamise endiselt “kasumisse.” Võib konstrueerida juhtumi, kus Eestisse siirdub elama isikuid, kes telekommunikatsioonisevahendite kaudu tegelevad turomanipulatsiooniga välisriikide reguleeritud väärtpaberiturgudel. Eestis rakendatavate väikeste karistuste tõttu tasub neil “kasumlikult” turomanipulatsiooniga tegeleda likviidsetel ja suurtel välisturgudel ilma täiendavate riskideta.

Kriminaalpoliitika arengusuunad aastani 2010 (“Arengusuunad”) p-s 2.2.2 rõhutatakse, et turumajanduslikule ühiskonnale on iseloomulik just varavastaste kuritegude suur arv, kuna nende toimepanemise võimalused on mitmekesised ja “kasumlikkus” suur. Arengusuundade p-s 2.4.2 kinnitatakse, et majanduskuritegude puhul kahjulik tagajärg ei saa üldse ilmsiks või on mõistetu üksnes eriteadmiste rakendamisel. Arengusuundade p. 16.3 kohaselt tuleb vähendada süütegudega saadavat kasu; p. 20 tuleb tähelepanu pöörata kuritegudele, mis muul viisil tekitavad suurt kahju; p. 22 tuleb karistust kohaldades (ja ka selle määra eelnõus fikseerides – käesoleva kirja autori lisatud) senisest rohkem arvestada seda, kuivõrd karistus tegelikult mõjutab süüdlast süütegude toimepanemisest hoiduma.

Seega, finantssektori süütegude olemus määratleb, et nende puhul tuleb rakendada raskemaid (rahalisi) karistusi võrreldes lihtsüütegudega.

## **2. Finantssektori süüteod peavad enamasti olema väärteod, kuna taoliselt võimaldab asja menetlemine ühe kompetentse eriasutuse poolt hoida kokku kulusid ja ühe menetleja rakendamine võimaldab operatiivset rahvusvahelist teabevahetust**

Kriminaalmenetlus ja väärteomenetlus on olemuses samased menetlused, kuid nendes võimaldatud tõendite kogumise võtted, süüteokoosseisu tõendatuse nõutav tase ja isiku põhiõiguste riive ulatus määratlevad ära vastava menetluse kulukuse ühiskonnale. Kriminaalmenetlus on väärteomenetlusest kulukam.

Eelnevalt käsitlesime karistuspoliitika kahte võimalust: kulukas menetlus või kulukas karistus. Finantssektori süütegude olemus tingib, et nende puhul tuleb rakendada raskeid (rahalisi) karistusi. Seega ei pruugi finantssektori süütegude puhul olla otstarbekas rakendada kulukat menetlust kas kvantitatiivses (menetluste arv) või kvalitatiivses (nõutav tõendatuse tase) mõttes.

Kriminaalmenetlust tuleb väärteomenetlusest eristada täiendava elemendi poolest: prokurör esindab süüdistust kohtumenetluses kriminaalasjas. Taoline asjaolu eeldab prokuröri piisavat

kompetentsust ja professionaalsust mitte ainult kriminaalmenetlusõiguses, vaid ka karistusõiguse vastava aspekti käsitlemisel. Finantssektori süüteod oma olemuse ja sooritaja tõttu nõuavad eriteadmisi majandusest, finantssektorist, ühinguõigusest, lepinguõigusest ja finantsõiguse aspektides. See eeldab prokurörit laimamatuid eelteadmisi viidatud valdkondades. Kriminaalmenetluse puhul tuleb esile tõsta, et teadaolevalt ei ole finantsjärelevalve asutus üheski arenenud tööstusriigis kriminaalmenetluse teostaja.

Finantssektori süütegude, eriti siseteabe väärkasutuse ja turumanipulatsiooni puhul tuleb arvestada veel järgmiste asjaoludega: menetluse ülim kiirus, vajadus arestida isikute vara, vajadus operatiivselt vahetada teavet liikmesriikide ja muude välisriikide vastavate järelevalveasutustega ning vajadus rakendada jälituse eri- ja erandtoiminguid. Viimaseid saab kehtiva õiguse kohaselt rakendada üksnes esimese astme kuritegude menetluses. Eeltoodut võimaldab (pisimuudatustega väärteomenetluse seadustikus) rakendada ka väärteomenetlus, välja arvatud jälituse eri- ja erandtoimingud. Väärteomenetluse puhul tuleb nõrga küljena nimetada, et seda ei saa üle anda teisele riigile vastupidiselt kriminaalmenetlusele.