

Lagrådsremiss

Effektiv bekämpning av marknadsmissbruk

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 1 september 2016

Per Bolund

Malin Alpen
(Finansdepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 596/2014 av den 16 april 2014 om marknadsmissbruk (marknadsmissbruksförordning) och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/6/EG och kommissionens direktiv 2003/124/EG, 2003/125/EG och 2004/72/EG började tillämpas den 3 juli 2016. I förordningen finns förbud mot marknadsmissbruk (insiderhandel, marknadsmanipulation och olagligt röjande av insiderinformation) och bestämmelser som syftar till att förhindra marknadsmissbruk samt möjliggöra upptäckt av och ingripanden mot marknadsmissbruk. Förordningen kompletteras av Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/57/EU av den 16 april 2014 om straffrättsliga påföljder för marknadsmissbruk (marknadsmissbruksdirektiv) i vilket det föreskrivs att medlemsstaterna ska införa straffrättsliga påföljder för marknadsmissbruk.

I lagrådsremissen föreslås en ny lag med kompletterande bestämmelser till EU:s marknadsmissbruksförordning (kompletteringslagen). Den nya lagen innehåller de bestämmelser om utredningsbefogenheter och administrativa sanktioner som marknadsmissbruksförordningen föreskriver att medlemsstaterna ska införa. Bestämmelser som föranleds av marknadsmissbruksförordningen införs även i lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden och lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation. Följdändringar föreslås i lagen (1991:980) om handel med finansiella instrument, lagen (1998:1479) om värdepapperscentraler och kontoföring av finansiella instrument och lagen (2000:1087) om anmälningskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument.

I lagrådsremissen föreslås vidare en ny lag om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden. Lagen innehåller de bestämmelser som behövs för att genomföra marknadsmissbruksdirektivet. Med anledning av att straffskalorna för marknadsmissbruksbrott justeras föreslås även justeringar i motsvarande straffbestämmelser i lagen (2004:1199) om handel med utsläppsrätter och lagen (2013:385) om ingripande mot marknadsmissbruk vid handel med grossistenergiprodukter.

I lagrådsremissen föreslås också ändringar i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) som föranleds av marknadsmissbruksförordningen och de nya befogenheter som Finansinspektionen föreslås få.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 februari 2017.

Innehållsförteckning

1	Beslut	10
2	Lagtext	11
2.1	Förslag till lag med kompletterande bestämmelser till EU:s marknadsmissbruksförordning	11
2.2	Förslag till lag om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden	26
2.3	Förslag till lag om ändring i lagen (1991:980) om handel med finansiella instrument	32
2.4	Förslag till lag om ändring i lagen (1998:1479) om värdepapperscentraler och kontoföring av finansiella instrument	34
2.5	Förslag till lag om ändring i lagen (2000:1087) om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument	36
2.6	Förslag till lag om ändring i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation	37
2.7	Förslag till lag om ändring i lagen (2004:1199) om handel med utsläppsätter	39
2.8	Förslag till lag om ändring i lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden	41
2.9	Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	46
2.10	Förslag till lag om ändring i lagen (2013:385) om ingripande mot marknadsmissbruk vid handel med grossistenergi produkter	52
3	Ärendet och dess beredning	53
4	Bakgrund	54
4.1	Historik	54
4.2	Gällande rätt	55
4.3	Marknadsövervakning i dag	55
4.4	Hanteringen av marknadsmissbruksärenden	56
5	Marknadsmissbruksförordningen och marknadsmissbruksdirektivet	57
5.1	Inledning	57
5.2	Marknadsmissbruksförordningen	58
5.2.1	Tillämpningsområdet	58
5.2.2	Förbuden mot marknadsmissbruk	61
5.2.3	Offentliggörande av insiderinformation	65
5.2.4	Regler för att förhindra och upptäcka marknadsmissbruk	66
5.2.5	Investeringsrekommendationer	69
5.2.6	Den behöriga myndigheten och dess befogenheter	69
5.3	Marknadsmissbruksdirektivet	70
5.3.1	Tillämpningsområdet	70

	5.3.2	Insiderhandel, olagligt röjande av insiderinformation och marknadsmanipulation	70
	5.3.3	Straffrättsliga påföljder	71
	5.4	Kommissionens genomförandeåtgärder	72
6		Rättssäkerhetsgarantier enligt Europakonventionen och EU-rätten	73
	6.1	Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga	73
	6.1.1	Europakonventionen	73
	6.1.2	EU:s rättighetsstadga	73
	6.2	Rättssäkerhetsgarantierna i artikel 6 i Europakonventionen	74
	6.2.1	Inledning	74
	6.2.2	Anklagelse för brott	75
	6.2.3	Tillgång till en oavhängig och opartisk domstol	75
	6.2.4	Rätten att inte belasta sig själv	76
	6.2.5	Rätt till kostnadsfritt biträde	77
	6.3	Dubbelprövningsförbudet	78
	6.3.1	Dubbelprövningsförbudet i Europakonventionen	78
	6.3.2	Dubbelprövningsförbudet i EU:s rättighetsstadga	83
	6.3.3	Dubbelprövningsförbudet i svensk rättspraxis	84
	6.3.4	Nya regler om skattebrott och skattetillägg	85
7		Några allmänna utgångspunkter	86
	7.1	Anpassningar av svensk rätt	86
	7.2	Den behöriga myndigheten	87
	7.3	Bestämmelser som kompletterar marknadsmissbruksförordningen	88
	7.4	Genomförande av marknadsmissbruksdirektivet	88
	7.5	Förhållandet till tryck- och yttrandefriheten	89
	7.6	Straff och administrativa sanktioner	93
	7.7	Hänvisningar till EU-förordningar	94
8		Ett reformerat sanktionssystem avseende marknadsmissbruk	96
	8.1	Inledning	96
	8.2	Lagstiftningen kompletteras med bestämmelser om administrativa sanktioner	96
	8.3	En straffrättslig eller en administrativ sanktion – inte både och	100
	8.4	Sanktionsväxling	103
	8.5	Särskild åtalsprövning	105
	8.6	Ett vägvalssystem med möjlighet för åklagaren att yrka administrativ sanktion	108
	8.7	Närmare om handläggningen av administrativ sanktion på yrkande av åklagare	116

8.7.1	Prövningen och handläggningen av åklagarens yrkande om administrativ sanktion i brottmålsprocessen.....	116
8.7.2	Åklagarens yrkande om administrativ sanktion i stämningsansökan	119
8.7.3	Möjlighet att åberopa nya omständigheter....	119
8.7.4	Offentlig försvarare och rättegångskostnader	120
8.7.5	Åklagaren ska informera den enskilde om frågan om administrativ sanktion	122
8.7.6	Överklagande och krav på prövnings-tillstånd	123
9	Hanteringen av ärenden i ett vägvalssystem	124
9.1	Ansvarsfördelningen på marknadsmissbruksområdet ...	124
9.2	Inledningsskedet av en utredning	125
9.3	Spärreglering	127
9.4	Underrättelseregler	133
9.5	Finansinspektionen ska kunna biträda åklagaren	136
9.6	Samarbetet i övrigt mellan Ekobrottsmyndigheten och Finansinspektionen	137
10	Finansinspektionens utredningsbefogenheter.....	138
10.1	Inledning.....	138
10.2	Rätt att få tillgång till dokument, data och information	138
10.3	Rätt att få tillgång till transaktionsrapporter och direkt tillgång till handelssystem för råvaror.....	143
10.4	Rätt att utföra platsundersökningar.....	144
10.5	Rätt att genomföra undersökningar på plats för att beslagta dokument och data.....	145
10.6	Rätt att få ut uppgifter om abonnemang från teleoperatörer.....	159
10.7	Rätt att begära att tillgångar beläggs med kvarstad eller att betalning säkras	163
10.8	Rätt att avbryta handeln med berörda finansiella instrument.....	168
10.9	Rätt att förbjuda vissa ageranden eller viss förvärvsverksamhet	169
10.10	Rätt att korrigera information till allmänheten	171
10.11	Samarbete med behöriga myndigheter i andra länder inom EES.....	172
10.11.1	Samarbete enligt marknadsmissbruksförordningen.....	172
10.11.2	Utbyte av information.....	173
10.11.3	Samarbete vid särskild begäran	175
10.11.4	Samarbetsformer med tredjeland.....	176
11	Marknadsövervakning och skyldigheten att offentliggöra insiderinformation	177
11.1	Inledning.....	177

11.2	Övervakningssystem och rapportering av misstänkt marknadsmissbruk.....	178
11.3	Offentliggörande av insiderinformation	183
11.3.1	Skyldighet att offentliggöra insiderinformation	183
11.3.2	Tillsyn över skyldigheten att offentliggöra insiderinformation	185
12	Administrativa sanktioner.....	194
12.1	Inledning	194
12.2	Regelöverträdelser som kan föranleda administrativa sanktioner samt mot vem sådana kan riktas	194
12.3	Återkallelse av tillstånd	202
12.4	Föreläggande att vidta rättelse.....	204
12.5	Anmärkning.....	206
12.6	Förbud mot att utöva ledningsuppdrag.....	207
12.7	Förbud att handla för egen räkning	212
12.8	Återföring av vinst eller undviken förlust	214
12.9	Sanktionsavgifter.....	215
12.10	Omständigheter att beakta vid valet av sanktion	218
12.11	Hinder mot ingripande	225
13	Beslutsordning i Finansinspektionens sanktionsärenden	227
13.1	Inledning	227
13.2	Olika typer av förfaranden	228
13.3	Åsidosättande av skyldigheter enligt marknadsmissbruksförordningen	231
13.4	Överträdelser av förbuden mot marknadsmissbruk	233
13.4.1	Det som ska prövas.....	233
13.4.2	Hur sanktionerna ska beslutas	236
13.4.3	Handläggningen i domstol.....	242
13.5	Finansinspektionens skyldighet att lämna uppgifter till Esmå och offentliggörandet av sanktionsbeslut	248
13.6	Överklagande	251
13.7	Betalning, preskription och verkställighet.....	253
14	Ny lag om straff för marknadsmissbruk.....	255
14.1	Inledning	255
14.2	Behörighet	255
14.3	Tillämpningsområdet	256
14.4	Undantag från tillämpningsområdet.....	262
14.5	Insiderbrotten	263
14.5.1	Definitionen av insiderinformation	263
14.5.2	Förfogande över insiderinformation	265
14.5.3	Utnyttjanderekvisit	267
14.5.4	Undantag för legitima beteenden.....	272
14.5.5	Återkallelse eller ändring av order	276
14.5.6	Att ge råd och att följa ett råd grundat på insiderinformation	277
14.6	Obehörigt röjande av insiderinformation	279
14.7	Marknadsmanipulation	283
14.8	Anstiftan, medhjälp, försök och förberedelse.....	288

14.9	Skärpta straff och en särskild brottsbeteckning för grov marknadsmanipulation	289
14.10	Ansvar och påföljder för juridiska personer	296
14.11	Utbildning.....	297
14.12	En särskild forumregel för mål om marknadsmissbruksbrott	298
15	Rapportering av överträdelser	301
15.1	Inledning.....	301
15.2	Krav på särskilda förfaranden för hur anmälningar ska omhändertas hos behöriga myndigheter.....	302
15.3	Skydd för den som rapporterar mot att drabbas av repressalier	306
15.4	Rätt att åsidosätta tystnadsplikt	310
15.5	Interna rapporteringssystem	316
16	Sekretess i Finansinspektionens verksamhet.....	320
16.1	Sekretess till skydd för enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden.....	320
16.2	Sekretess för uppgifter i en anmälan	324
16.3	Informationsutbyte under och efter pågående utredning.....	331
16.4	Sekretess till skydd för syftet med en utredning.....	334
16.5	Sekretess i Finansinspektionens övervakning enligt andra lagar	337
17	Övriga frågor.....	338
17.1	Inledning.....	338
17.2	Anmälningsskyldighet för personer i ledande ställning, handelsförbud och insiderförteckningar.....	338
17.3	Investeringsrekommendationer	340
17.4	Återköp av egna aktier.....	341
17.5	Anmälningar av finansiella instrument som handlas på handelsplatser	342
17.6	Finansiering av Finansinspektionens övervakning.....	343
18	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	348
18.1	Lagen med kompletterande bestämmelser till EU:s marknadsmissbruksförordning	348
18.2	Lagen om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden	349
19	Förslagets konsekvenser.....	351
19.1	Förslagets syfte och alternativa lösningar.....	351
19.2	Berörda företag och andra aktörer	352
19.3	Konsekvenser för företag och enskilda	353
19.3.1	Marknadsmissbruksförordningen och den nya lagen om straff för marknadsmissbruk...	353
19.3.2	Finansinspektionens befogenheter	354
19.4	Samhällsekonomiska konsekvenser	355
19.5	Konsekvenser för det allmänna	356
19.5.1	Allmänt.....	356
19.5.2	Finansinspektionen	357

	19.5.3	Ekobrottsmyndigheten.....	358
	19.5.4	Domstolarna	359
	19.5.5	Övriga statsfinansiella konsekvenser.....	361
19.6		Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet	361
20		Författningskommentar	362
20.1		Förslaget till lag med kompletterande bestämmelser till EU:s marknadsmissbruksförordning.....	362
20.2		Förslaget till lag om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden	394
20.3		Förslaget till lag om ändring i lagen (1991:980) om handel med finansiella instrument.....	412
20.4		Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:1479) om värdepapperscentraler och kontoföring av finansiella instrument.....	413
20.5		Förslaget till lag om ändring i lagen (2000:1087) om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument	414
20.6		Förslaget till lag om ändring i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation.....	414
20.7		Förslaget till lag om ändring i lagen (2004:1199) om handel med utsläppsrätter	415
20.8		Förslaget till lag om ändring i lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden	416
20.9		Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	418
20.10		Förslaget till lag om ändring i lagen (2013:385) om ingripande mot marknadsmissbruk vid handel med grossistenergiprodukter	423
Bilaga 1		Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 596/2014 av den 16 april 2014 om marknadsmiss- bruk (marknadsmissbruksförordning) och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/6/EG och kommissionens direktiv 2003/124/EG, 2003/125/EG och 2004/72/EG.....	425
Bilaga 2		Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/57/EU av den 16 april 2014 om straffrättsliga påföljder för marknadsmissbruk (marknadsmissbruksdirektiv)	486
Bilaga 3		Kommissionens genomförandedirektiv (EU) 2015/2392 av den 17 december 2015 om Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 596/2014 vad gäller rapportering till behöriga myndigheter av faktiska eller potentiella överträdelser av den förordningen.....	497
Bilaga 4		Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/1033 av den 23 juni 2016 om ändring av förordning (EU) nr 600/2014 om marknader för finansiella instrument, förordning (EU) nr 596/2014	

	om marknadsmissbruk och förordning (EU) nr 909/2014 om förbättrad värdepappersavveckling i Europeiska unionen och om värdepapperscentraler 504
Bilaga 5	Utdrag ur Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/1011 av den 8 juni 2016 om index som används som referensvärden för finansiella instrument och finansiella avtal eller för att mäta investeringsfonders resultat, och om ändring av direktiven 2008/48/EG och 2014/17/EU och förordning (EU) nr 596/2014..... 511
Bilaga 6	Sammanfattning av betänkandet Marknadsmisbruk II (SOU 2014:46) 515
Bilaga 7	Utredningens lagförslag..... 526
Bilaga 8	Förteckning över remissinstanserna beträffande betänkandet Marknadsmisbruk II (SOU 2014:46)..... 558
Bilaga 9	Sammanfattning av promemorian Bekämpning av marknadsmisbruk..... 559
Bilaga 10	Lagförslag i promemorian Bekämpning av marknadsmisbruk..... 561
Bilaga 11	Förteckning över remissinstanserna beträffande promemorian Bekämpning av marknadsmisbruk 584
Bilaga 12	Parallelluppställning över genomförandet i svensk rätt av Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/57/EU (marknadsmisbruksdirektivet) och kommissionens genomförandedirektiv (EU) 2015/2392 (genomförandedirektivet)..... 585

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över

1. förslag till lag med kompletterande bestämmelser till EU:s marknadsmissbruksförordning,
2. förslag till lag om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden,
3. förslag till lag om ändring i lagen (1991:980) om handel med finansiella instrument,
4. förslag till lag om ändring i lagen (1998:1479) om värdepapperscentraler och kontoföring av finansiella instrument,
5. förslag till lag om ändring i lagen (2000:1087) om anmälningskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument,
6. förslag till lag om ändring i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation,
7. förslag till lag om ändring i lagen (2004:1199) om handel med utsläppsrätter,
8. förslag till lag om ändring i lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden,
9. förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400),
10. förslag till lag om ändring i lagen (2013:385) om ingripande mot marknadsmissbruk vid handel med grossistenergi produkter.

2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag med kompletterande bestämmelser till EU:s marknadsmissbruksförordning

Härigenom föreskrivs följande.

1 kap. Inledande bestämmelser

1 § Denna lag kompletterar Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 596/2014 av den 16 april 2014 om marknadsmissbruk (marknadsmissbruksförordning) och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/6/EG och kommissionens direktiv 2003/124/EG, 2003/125/EG och 2004/72/EG (marknadsmissbruksförordningen).

Termer och uttryck i denna lag har samma betydelse som i marknadsmissbruksförordningen.

2 § Finansinspektionen är behörig myndighet enligt marknadsmissbruksförordningen.

3 § För att bekosta Finansinspektionens övervakning enligt denna lag ska de företag som står under inspektionens tillsyn betala årliga avgifter. Regeringen får meddela föreskrifter om sådana avgifter.

2 kap. Vissa skyldigheter som följer av marknadsmissbruksförordningen

Förbuden mot insiderhandel och marknadsmanipulation

1 § Förbuden mot insiderhandel och marknadsmanipulation i artiklarna 14 a, 14 b och 15 i marknadsmissbruksförordningen gäller även för en fysisk person som, för en juridisk persons räkning, beslutar om genomförandet av sådana åtgärder som är förbjudna.

Förklaring om uppskjutet offentliggörande av insiderinformation

2 § Den som har skjutit upp offentliggörandet av insiderinformation ska på begäran av Finansinspektionen lämna en förklaring till inspektionen enligt artikel 17.4 tredje stycket i marknadsmissbruksförordningen om hur villkoren för att skjuta upp offentliggörandet uppfylldes.

Anmälningar av transaktioner till insynsregistret

Finansinspektionens insynsregister

3 § Finansinspektionen ska föra eller låta föra register (insynsregister) över anmälningar som har gjorts enligt artikel 19.1–19.10 i marknadsmissbruksförordningen.

Uppgifter som har lämnats av personer som inte längre omfattas av anmälningsskyldighet får tas bort ur registret.

Registret ska föras med hjälp av automatisk databehandling. Finansinspektionen är personuppgiftsansvarig enligt personuppgiftslagen (1998:204) för den behandling av personuppgifter som sker i registret. Inspektionen ska på lämpligt sätt underrätta de registrerade om registret.

Registret ska vara offentligt.

4 § Finansinspektionen ska, i enlighet med artikel 19.3 första och tredje styckena i marknadsmissbruksförordningen, offentliggöra uppgifter som anmäls till insynsregistret.

Anmälningsskyldighet för närstående som är underårig

5 § Om en person i ledande ställning har en närstående som är underårig och som omfattas av anmälningsskyldighet enligt artikel 19.1 i marknadsmissbruksförordningen, ska den underåriges vårdnadshavare fullgöra anmälningsskyldigheten för den underåriges räkning.

Anmälningar av finansiella instrument som handlas på handelsplatser

6 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att sådana anmälningar som ska göras till Finansinspektionen enligt artikel 4.1 i marknadsmissbruksförordningen i stället ska göras till Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten.

Rapportering av misstänkta överträdelser

7 § Ett finansiellt företag som anges i 8 § ska tillhandahålla ändamålsenliga rapporteringssystem för anställda som vill göra anmälningar om misstänkta överträdelser av marknadsmissbruksförordningen.

Personuppgiftslagen (1998:204) gäller vid behandling av personuppgifter inom ramen för sådana rapporteringssystem. Uppgifter om lagöverträdelser som avses i 21 § personuppgiftslagen får dock behandlas om uppgifterna avser brott enligt lagen (2017:000) om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden.

8 § I 7 § avses med finansiellt företag

1. ett svenskt företag som är

a) AIF-förvaltare som har tillstånd enligt 3 kap. 1 § lagen (2013:561) om förvaltare av alternativa investeringsfonder,

b) börs enligt 1 kap. 5 § 3 lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden,

c) clearingorganisation enligt 1 kap. 5 § 5 lagen om värdepappersmarknaden,

d) fondbolag enligt 1 kap. 1 § första stycket 8 lagen (2004:46) om värdepappersfonder,

e) försäkringsföretag som omfattas av försäkringsrörelselagen (2010:2043),

f) kreditinstitut enligt 1 kap. 5 § 10 lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse,

g) värdepappersbolag enligt 1 kap. 5 § 26 lagen om värdepappersmarknaden, eller

h) värdepapperscentral enligt 1 kap. 3 § lagen (1998:1479) om värdepapperscentraler och kontoföring av finansiella instrument, och

2. ett utländskt företag som hör hemma utanför Europeiska ekonomiska samarbetsområdet och som, efter tillstånd från Finansinspektionen, från filial i Sverige driver motsvarande verksamhet som ett företag som avses i 1.

9 § Den som är eller har varit anställd hos ett finansiellt företag som avses i 7 § får inte obehörigen röja uppgifter i en anmälan eller utsaga som har gjorts till ett sådant rapporteringssystem som avses där, om uppgiften kan avslöja anmälarens eller den utpekade personens identitet.

Den som är eller har varit anställd hos ett företag som avses i första stycket och har gjort en anmälan till ett sådant rapporteringssystem som avses där får inte göras ansvarig för att ha åsidosatt någon tystnadsplikt, om anmälaren hade anledning att anta att en överträdelse hade skett.

10 § Den som har lämnat en rapport till Finansinspektionen enligt artikel 16.1 eller 16.2 i marknadsmissbruksförordningen får inte obehörigen röja för en kund eller någon utomstående att rapporten har lämnats. Det samma gäller styrelseledamöter och anställda i ett rapporterande företag.

Den som har lämnat en sådan rapport får inte göras ansvarig för att ha åsidosatt någon tystnadsplikt.

11 § Den som, utan att det finns en sådan rapporteringsskyldighet som avses i 10 §, har gjort en anmälan till Finansinspektionen om en misstänkt överträdelse av marknadsmissbruksförordningen får inte göras ansvarig för att ha åsidosatt någon tystnadsplikt, om anmälaren hade anledning att anta att en överträdelse hade skett. Detta gäller inte om anmälaren därigenom gör sig skyldig till brott.

3 kap. Allmänna utredningsbefogenheter

Föreläggande om att lämna uppgifter

1 § För övervakning av att bestämmelserna i marknadsmissbruksförordningen följs får Finansinspektionen förelägga

1. ett företag eller någon annan att tillhandahålla uppgifter, handlingar eller annat, och

2. den som förväntas kunna lämna upplysningar i saken att inställa sig till förhör på tid och plats som inspektionen bestämmer.

Första stycket gäller inte i den utsträckning uppgiftslämnandet skulle strida mot den i lag reglerade tystnadsplikten för advokater.

Information om transaktioner på spotmarknaden

2 § För övervakningen av att bestämmelserna i marknadsmissbruksförordningen följs får Finansinspektionen förelägga marknadsaktörer på marknadsplatser där de underliggande tillgångarna till råvaruderivat handlas (spotmarknaden) att lämna transaktionsrapporter eller annan information.

Marknadsaktörer på spotmarknaden är skyldiga att på begäran av Finansinspektionen ge inspektionen åtkomst till handlarnas system.

Föreläggande om att upphöra med visst förfarande

3 § Om det är sannolikt att någon har överträtt marknadsmissbruksförordningen, får Finansinspektionen förelägga den personen att upphöra med ett visst förfarande eller en viss verksamhet.

Beslutet om föreläggande gäller till dess det har prövats om förfarandet strider mot marknadsmissbruksförordningen eller lagen (2017:000) om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden. Beslutet får dock gälla i högst sex månader.

Korrigerig av felaktig eller vilseledande information

4 § Finansinspektionen får korrigera sådan felaktig eller vilseledande information som kan utgöra ett led i en överträdelse av artikel 15 i marknadsmissbruksförordningen. Finansinspektionen får även förelägga den som har spridit sådan felaktig eller vilseledande information att korrigera den.

Platsundersökning

5 § När det är nödvändigt för övervakningen av att en fysisk eller juridisk person följer bestämmelserna i marknadsmissbruksförordningen, får Finansinspektionen genomföra en undersökning i personens verksamhetslokaler.

Vite

6 § Ett föreläggande enligt någon av 1–4 §§ får förenas med vite.

Ett föreläggande enligt 1 § första stycket 1 får dock inte förenas med vite, om

1. det finns anledning att anta att den som ska föreläggas har begått en gärning som är straffbelagd eller kan leda till ingripande för en sådan överträdelse som anges i 5 kap. 1 § första stycket, och

2. föreläggandet avser utredning av en fråga som har samband med den misstänkta gärningen eller överträdelsen.

Om den som ska föreläggas är en juridisk person, gäller andra stycket även ställföreträdare för den juridiska personen.

Kvarstad

7 § För att säkerställa betalning av en sanktionsavgift eller återföring på grund av en överträdelse av artikel 14 eller 15 i marknadsmissbruksförordningen, får rätten på ansökan av Finansinspektionen besluta om

kvarstad. I fråga om sådan kvarstad ska bestämmelserna i 26 kap. 1, 2, 5, 6 och 8 §§ rättegångsbalken om kvarstad i brottmål tillämpas. Vid tillämpningen ska det som anges där om

1. brott gälla för överträdelse,
2. böter gälla för sanktionsavgift eller återföring,
3. åklagare gälla för Finansinspektionen, och
4. åtal gälla för talan enligt 5 kap. 17 § denna lag.

Ansökan om kvarstad prövas av Stockholms tingsrätt.

Betalningssäkring

8 § För att säkerställa betalning av en sanktionsavgift eller återföring när en fysisk eller juridisk person har åsidosatt sin skyldighet enligt någon av artiklarna 16–20 i marknadsmissbruksförordningen, får egendom som tillhör den som är betalningsskyldig tas i anspråk (betalningssäkring).

Betalningssäkring får beslutas bara om

1. det finns en påtaglig risk för att den fysiska eller juridiska personen genom att avvika, skaffa undan egendom eller förfara på annat sätt undandrar sig att betala avgiften eller det belopp som ska återföras, och
2. betalningsskyldigheten avser ett betydande belopp.

Om sanktionsavgift eller återföring inte har beslutats, får betalningssäkring beslutas bara om det är sannolikt att så kommer att ske. En betalningssäkring får inte avse ett högre belopp än det belopp sanktionsavgiften eller återföringen sannolikt kommer att fastställas till.

Ett beslut om betalningssäkring får fattas bara om skälen för beslutet uppväger det intrång eller men i övrigt som beslutet innebär för den som beslutet gäller eller för något annat motstående intresse.

9 § Beslut om betalningssäkring enligt 8 § fattas av den förvaltningsrätt som är behörig att pröva ett överklagande av Finansinspektionens beslut om sanktionsavgift eller återföring. En ansökan om betalningssäkring ska göras av Finansinspektionen.

I fråga om en sådan ansökan ska 46 kap. 9–13 §§, 14 § första stycket 1 och andra stycket första meningen samt 20–22 §§ skatteförfarandelagen (2011:1244) tillämpas. Vid tillämpningen ska det som anges där om Skatteverket gälla för Finansinspektionen.

10 § Vid prövning av verkställighet av ett beslut om betalningssäkring ska 69 kap. 13–18 §§ och 71 kap. 1 § första stycket skatteförfarandelagen (2011:1244) tillämpas. Vid tillämpningen ska det som anges där om Skatteverket gälla för Finansinspektionen.

Befogenheter enligt andra lagar

11 § I 6 kap. 22 § första stycket 9 lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation finns bestämmelser om rätt för Finansinspektionen att få ut uppgifter från den som tillhandahåller ett elektroniskt kommunikationsnät eller en elektronisk kommunikationstjänst.

12 § I 22 kap. 2 § lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden finns bestämmelser om rätt för Finansinspektionen att besluta om handelsstopp.

Anmälan om brott

13 § I 3 kap. 1 § lagen (2017:000) om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden finns bestämmelser om skyldighet för Finansinspektionen att anmäla till åklagare när det finns anledning att anta att ett brott enligt den lagen har begåtts.

Myndighetssamarbete

14 § Finansinspektionen och åklagare ska samarbeta för att underlätta utredningar om brott enligt lagen (2017:000) om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden och utredningar om överträdelser som anges i 5 kap. 1 § första stycket denna lag.

Internationellt samarbete

15 § Finansinspektionen ska inom ramen för sin befogenhet, efter begäran från en utländsk myndighet som har behörighet att utöva tillsyn motsvarande den övervakning som inspektionen utövar enligt denna lag, lämna eller kontrollera information som behövs för att den utländska myndigheten ska kunna utöva sin tillsyn. Detta gäller dock bara i den utsträckning det följer av ett avtal om samarbete som Finansinspektionen, med stöd av regeringens bemyndigande, har ingått med den utländska myndigheten.

Om en begäran avser rättslig hjälp i brottmål, gäller i stället lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål.

4 kap. Undersökningar efter beslut av domstol

Förutsättningar för beslut om undersökning

1 § Stockholms tingsrätt får på ansökan av Finansinspektionen besluta att inspektionen får genomföra en undersökning i en fysisk eller juridisk persons verksamhetslokaler för att utreda om personen har överträtt något av förbuden i artikel 14 a, 14 b eller 15 i marknadsmissbruksförordningen. En sådan ansökan får bifallas, om

1. det finns anledning att anta att en överträdelse har skett,
2. den som undersökningen avser inte rättar sig efter ett föreläggande enligt 3 kap. 1 § eller det annars finns risk för att bevis undanhålls eller förvanskas, och
3. vikten av att åtgärden vidtas är tillräckligt stor för att uppväga det intrång eller annat men som åtgärden innebär för den som drabbas av åtgärden.

2 § Ett beslut enligt 1 § får avse även annan fysisk eller juridisk person än den som är föremål för utredning, om

1. det som föreskrivs i 1 § 1 och 3 är uppfyllt,
2. det finns särskild anledning att anta att bevis finns hos personen, och

3. personen inte rättar sig efter ett föreläggande enligt 3 kap. 1 § eller det annars finns risk för att bevis undanhålls eller förvanskas.

Beslutet om undersökning

3 § Ett beslut om undersökning enligt 1 § får meddelas utan att den som ansökan avser har fått tillfälle att yttra sig, om det kan befaras att undersökningen annars skulle förlora i betydelse.

Beslut enligt första stycket ska skickas endast till Finansinspektionen. När undersökningen börjar ska inspektionen överlämna ett exemplar av beslutet till den som undersökningen ska genomföras hos.

4 § Ett beslut om undersökning enligt 1 § ska innehålla uppgifter om

1. föremålet för och syftet med undersökningen,
2. tidpunkten när undersökningen ska börja,
3. Finansinspektionens befogenheter enligt 5 § första stycket och 6 §, och
4. uppgift om möjligheten enligt 9 och 10 §§ att undanta uppgifter och handlingar från undersökning.

Beslutet gäller omedelbart, om rätten inte bestämmer något annat.

Finansinspektionens befogenheter vid undersökning

5 § När Finansinspektionen genomför en undersökning enligt 1 § har inspektionen rätt att

1. granska bokföring och andra affärshandlingar,
2. ta kopior av eller göra utdrag ur bokföring och affärshandlingar,
3. begära muntliga förklaringar direkt på platsen, och
4. få tillträde till lokaler, markområden, transportmedel och andra utrymmen som disponeras eller kan antas disponeras i verksamheten.

I fråga om elektroniskt lagrad information får åtgärderna i första stycket 1 och 2 genomföras hos Finansinspektionen, om den som undersökningen genomförs hos samtycker till att informationen flyttas till inspektionens lokaler. Denne har rätt att följa de åtgärder som inspektionen vidtar.

6 § Om åtgärderna i 5 § första stycket 2 inte är tillräckliga, får Finansinspektionen ta hand om en handling.

När en handling tas om hand får även pärm, mapp eller liknande förvaringsmaterial tas med.

Om en upptagning som kan uppfattas bara med tekniska hjälpmedel tas om hand, ska ett exemplar lämnas kvar om det är möjligt.

Rätt att tillkalla juridiskt biträde

7 § Den som Finansinspektionen ska genomföra en undersökning hos enligt 1 § har rätt att tillkalla ett juridiskt biträde.

I avvaktan på att ett sådant biträde inställer sig får Finansinspektionen inte påbörja undersökningen. Detta gäller dock inte, om

1. undersökningen härigenom onödigt fördröjs, eller
2. undersökningen har beslutats enligt 3 § första stycket.

Handräckning av Kronofogdemyndigheten

8 § Finansinspektionen får begära handräckning av Kronofogdemyndigheten för att genomföra de åtgärder som avses i 5 § första stycket 1, 2 och 4 eller 6 §.

Vid handräckning gäller bestämmelserna i utsökningsbalken om verkställighet av förpliktelser som inte avser betalningsskyldighet eller avhysning. Kronofogdemyndigheten ska dock inte underrätta den som undersökningen ska genomföras hos innan verkställighet sker.

Undantag av handlingar från undersökning

9 § Åtgärder enligt 5 eller 6 § får inte avse

1. en handling som inte får tas i beslag enligt 27 kap. 2 § rättegångsbalken, eller
2. en handling som inte omfattas av beslutet i 1 §.

10 § Om Finansinspektionen anser att en viss handling bör omfattas av en undersökning och den som åtgärden avser åberopar att den ska undantas enligt 9 §, ska handlingen omedelbart förseglas och skyndsamt överlämnas till Stockholms tingsrätt av Finansinspektionen.

Tingsrätten ska utan dröjsmål pröva om handlingen ska omfattas av Finansinspektionens undersökning.

Återlämnande av handlingar

11 § Finansinspektionen ska lämna tillbaka handlingar och annat som har tagits om hand så snart de inte längre behövs.

Om den som beslutet om en undersökning enligt 1 § gäller har försatts i konkurs när handlingarna ska lämnas tillbaka, ska Finansinspektionen

1. överlämna handlingarna till konkursförvaltaren, och
2. underrätta den som beslutet gäller om att handlingarna har överlämnats till konkursförvaltaren.

Finansinspektionen ska på begäran av den som beslutet gäller pröva om en handling ska lämnas tillbaka.

5 kap. Ingripanden

Överträdelser

1 § Finansinspektionen ska ingripa mot den som har överträtt

1. förbudet mot insiderhandel eller olagligt röjande av insiderinformation i artikel 14 i marknadsmissbruksförordningen, eller
2. förbudet mot marknadsmanipulation i artikel 15 i marknadsmissbruksförordningen.

Finansinspektionen ska också ingripa mot den som har åsidosatt sina skyldigheter enligt marknadsmissbruksförordningen, genom att

1. låta bli att inrätta och upprätthålla effektiva arrangemang, system och förfaranden i enlighet med det som anges i artikel 16.1 eller 16.2, eller att rapportera till Finansinspektionen i enlighet med det som anges där,

2. låta bli att uppfylla det som anges om offentliggörande av insiderinformation till allmänheten i artikel 17.1, 17.2 och 17.8,

3. låta bli att informera Finansinspektionen om ett försenat offentliggörande i enlighet med det som anges i artikel 17.4, eller, trots begäran från inspektionen, lämna en sådan skriftlig förklaring som avses i artikel 17.4 tredje stycket om att det har funnits förutsättningar för att skjuta upp offentliggörandet,

4. låta bli att upprätta, uppdatera eller bevara en insiderförteckning eller att i övrigt uppfylla de krav som ställs i artikel 18.1–18.6,

5. låta bli att till Finansinspektionen samt berörda företag eller organ som avses i artikel 19.1 och 19.10 göra en anmälan om egna transaktioner i enlighet med det som anges i artikel 19.1, 19.2, 19.6 och 19.7, eller låta bli att uppfylla informationsplikten enligt artikel 19.5 andra stycket,

6. låta bli att uppfylla informationsplikten eller skyldigheten att föra en förteckning i enlighet med det som anges i artikel 19.5 första stycket,

7. genomföra transaktioner i strid med förbudet i artikel 19.11, eller

8. låta bli att uppfylla det som föreskrivs om investeringsrekommendationer eller annan information i artikel 20.1.

Sanktioner och åtgärder

Ingripande

2 § Ingripande enligt 1 § sker genom beslut om

1. föreläggande att inom viss tid vidta en viss åtgärd eller upphöra med ett visst agerande,

2. anmärkning,

3. förbud enligt 3 § första stycket 1,

4. förbud enligt 3 § första stycket 2,

5. återföring enligt 4 §, eller

6. sanktionsavgift enligt 5, 6 eller 7 §.

Ett föreläggande enligt första stycket 1 och ett förbud enligt första stycket 4 får förenas med vite.

Förbud

3 § Den som har överträtt marknadsmissbruksförordningen på ett sätt som anges i 1 § och som var anställd i eller arbetade för ett värdepappersinstitut vid den tidpunkt när överträdelsen begicks, får för viss tid, dock högst tio år, förbjudas

1. att vara styrelseledamot eller verkställande direktör, eller ersättare för någon av dem, i ett svenskt värdepappersinstitut, eller

2. att handla med vissa finansiella instrument för egen räkning.

Vid upprepade överträdelser som anges i 1 § första stycket får ett beslut enligt första stycket 1 gälla permanent.

Den som har meddelats ett förbud enligt första stycket 2 får, efter tillstånd av Finansinspektionen, avyttra sådana finansiella instrument som omfattas av förbudet.

Återföring

4 § Den som har överträtt marknadsmissbruksförordningen på ett sätt som anges i 1 § och därigenom har erhållit en vinst eller undvikit en kostnad, ska åläggas att betala ett belopp som motsvarar värdet av den ekonomiska fördelen, om detta kan fastställas (återföring).

Betalningsskyldighet enligt första stycket ska dock inte åläggas någon om det är uppenbart oskäligt.

Beloppet tillfaller staten.

Sanktionsavgifter

5 § För en överträdelse som anges i 1 § första stycket ska sanktionsavgiften som högst fastställas till det högsta av

1. för en juridisk person:

a) ett belopp som per den 2 juli 2014 i svenska kronor motsvarade 15 miljoner euro,

b) 15 procent av den juridiska personens eller, i förekommande fall, koncernens omsättning närmast föregående räkenskapsår,

c) tre gånger den vinst som den juridiska personen, eller någon annan, erhållit till följd av regelöverträdelsen, om beloppet går att fastställa, eller

d) tre gånger de kostnader som den juridiska personen, eller någon annan, undvikit till följd av regelöverträdelsen, om beloppet går att fastställa,

2. för en fysisk person:

a) ett belopp som per den 2 juli 2014 i svenska kronor motsvarade 5 miljoner euro,

b) tre gånger den vinst som den fysiska personen, eller någon annan, erhållit till följd av regelöverträdelsen, om beloppet går att fastställa, eller

c) tre gånger de kostnader som den fysiska personen, eller någon annan, undvikit till följd av regelöverträdelsen, om beloppet går att fastställa.

Avgiften tillfaller staten.

6 § För en överträdelse som anges i 1 § andra stycket 1–3 ska sanktionsavgiften som högst fastställas till det högsta av

1. för en juridisk person:

a) ett belopp som per den 2 juli 2014 i svenska kronor motsvarade 2,5 miljoner euro,

b) två procent av den juridiska personens eller, i förekommande fall, koncernens omsättning närmast föregående räkenskapsår,

c) tre gånger den vinst som den juridiska personen, eller någon annan, erhållit till följd av regelöverträdelsen, om beloppet går att fastställa, eller

d) tre gånger de kostnader som den juridiska personen, eller någon annan, undvikit till följd av regelöverträdelsen, om beloppet går att fastställa,

2. för en fysisk person:

a) ett belopp som per den 2 juli 2014 i svenska kronor motsvarade 1 miljon euro,

b) tre gånger den vinst som den fysiska personen, eller någon annan, erhållit till följd av regelöverträdelsen, om beloppet går att fastställa, eller

c) tre gånger de kostnader som den fysiska personen, eller någon annan, undvikit till följd av regelöverträdelsen, om beloppet går att fastställa.

Avgiften tillfaller staten.

7 § För en överträdelse som anges i 1 § andra stycket 4–8 ska sanktionsavgiften som högst fastställas till det högsta av

1. för en juridisk person:

a) ett belopp som per den 2 juli 2014 i svenska kronor motsvarade 1 miljon euro,

b) två procent av den juridiska personens eller, i förekommande fall, koncernens omsättning närmast föregående räkenskapsår,

c) tre gånger den vinst som den juridiska personen, eller någon annan, erhållit till följd av regelöverträdelsen, om beloppet går att fastställa, eller

d) tre gånger de kostnader som den juridiska personen, eller någon annan, undvikit till följd av regelöverträdelsen, om beloppet går att fastställa,

2. för en fysisk person:

a) ett belopp som per den 2 juli 2014 i svenska kronor motsvarade 500 000 euro,

b) tre gånger den vinst som den fysiska personen, eller någon annan, erhållit till följd av regelöverträdelsen, om beloppet går att fastställa, eller

c) tre gånger de kostnader som den fysiska personen, eller någon annan, undvikit till följd av regelöverträdelsen, om beloppet går att fastställa.

Avgiften tillfaller staten.

8 § Om en överträdelse som anges i 5, 6 eller 7 § har skett under den juridiska personens första verksamhetsår eller om uppgifter om omsättningen annars saknas eller är bristfälliga, får omsättningen uppskattas.

Föreläggande om rättelse

9 § Finansinspektionen får, i andra fall än de som anges i 1 §, förelägga den som åsidosätter sina skyldigheter enligt marknadsmissbruksförordningen, eller denna lag, att göra rättelse. Ett sådant föreläggande får förenas med vite.

Hinder mot ingripande

10 § Ett ingripande enligt 1 § första stycket får inte ske om överträdelsen ligger till grund för en anmälan om brott enligt 3 kap. 1 § lagen (2017:000) om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden eller en av någon annan anledning inledd förundersökning avseende samma fysiska person.

Ingripande får dock ske, om åklagaren har beslutat att inte inleda förundersökning eller att lägga ned förundersökningen eller om över-

trädelsen på annat sätt inte längre är föremål för utredning om brott och inte har prövats slutligt.

11 § Ett ingripande enligt 1 § första stycket får inte ske om överträdelsen redan omfattas av ett väckt åtal, ett utfärdat strafföreläggande eller ett beslut om åtalsunderlåtelse.

12 § Ett ingripande enligt denna lag får inte ske om överträdelsen omfattas av ett föreläggande om vite och överträdelsen ligger till grund för en ansökan om utdömande av vitet.

13 § Ett ingripande för en överträdelse som anges i 1 § första stycket får ske bara om sanktionsföreläggande har delgetts den som ingripandet riktas mot inom två år från den tidpunkt då överträdelsen ägde rum.

Ett ingripande för en överträdelse som anges 1 § andra stycket får ske bara om en upplysning om att frågan om ingripande har tagits upp av Finansinspektionen har delgetts den som ingripandet riktas mot inom två år från det att överträdelsen ägde rum.

Val av sanktion

14 § Vid valet av sanktion ska Finansinspektionen ta hänsyn till hur allvarlig överträdelsen är och hur länge den har pågått. Särskild hänsyn ska tas till överträdelsens konkreta och potentiella effekter på det finansiella systemet, skador som uppstått och graden av ansvar.

Finansinspektionen får avstå från ingripande, om

1. överträdelsen är ringa eller ursäktlig,
2. personen i fråga gör rättelse,
3. något annat organ har vidtagit åtgärder mot personen och dessa åtgärder bedöms tillräckliga, eller
4. det annars finns särskilda skäl.

15 § Utöver det som anges i 14 § ska det i försvårande riktning beaktas om den som har begått överträdelsen tidigare har begått en överträdelse. Vid denna bedömning bör särskild vikt fästas vid om överträdelserna är likartade och den tid som har gått mellan de olika överträdelserna.

I förmildrande riktning ska det beaktas om den som har begått överträdelsen

1. i väsentlig utsträckning genom ett aktivt samarbete har underlättat utredningen,
2. har vidtagit åtgärder efter överträdelsen för att undvika att den upprepas, och
3. förorsakas men till följd av att han eller hon på grund av överträdelsen blir eller kan antas bli avskedad eller uppsagd från anställning eller drabbas av annat hinder eller synnerlig svårighet i yrkes- eller näringsutövning.

16 § När sanktionsavgiftens storlek ska fastställas, ska särskild hänsyn tas till sådana omständigheter som anges i 14 och 15 §§ samt till den berörda personens finansiella ställning och, om det går att fastställa, den

vinst som personen, eller någon annan, erhållit till följd av regelöverträdelsen eller de kostnader som undvikits.

Sanktionsföreläggande

17 § Frågor om ingripanden för överträdelser som anges i 1 § första stycket tas upp av Finansinspektionen genom sanktionsföreläggande.

Ett sanktionsföreläggande innebär att den som ingripandet riktas mot föreläggs att inom en viss tid godkänna ett beslut om ingripande enligt 2 §.

När föreläggandet har godkänts, gäller det som ett domstolsavgörande som har fått laga kraft. Ett godkännande som görs efter den tid som angetts i föreläggandet är utan verkan.

18 § Ett sanktionsföreläggande ska innehålla uppgift om

1. den person som föreläggandet avser,
2. överträdelsen och de omständigheter som behövs för att känneteckna den,
3. de bestämmelser som är tillämpliga på överträdelsen, och
4. den sanktion som föreläggs personen.

Föreläggandet ska också innehålla en upplysning om att talan om sanktion kan komma att väckas vid domstol, om föreläggandet inte godkänns inom den tid som Finansinspektionen anger.

Verkställighet av beslut om sanktionsavgift och återföring

19 § En sanktionsavgift ska betalas till Finansinspektionen inom 30 dagar efter det att ett beslut om den har fått laga kraft eller ett sanktionsföreläggande godkänts eller den längre tid som anges i beslutet eller föreläggandet.

20 § Finansinspektionens beslut om sanktionsavgift får verkställas enligt utsökningsbalken, om avgiften eller beloppet inte har betalats inom den tid som anges i 19 §.

21 § Om sanktionsavgiften inte har betalats inom den tid som anges i 19 §, ska Finansinspektionen lämna den obetalda avgiften för indrivning. Bestämmelser om indrivning finns i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m.

22 § En sanktionsavgift som har beslutats faller bort i den utsträckning verkställighet inte har skett inom fem år från det att beslutet fick laga kraft eller sanktionsföreläggandet godkändes.

23 § Det som anges i 19–22 §§ gäller även för beslut om återföring enligt 5 kap. 4 §.

6 kap. Handläggning i domstol m.m.

1 § Om ett sanktionsföreläggande inte har godkänts inom angiven tid, får Finansinspektionen väcka talan vid Stockholms tingsrätt om att sanktion ska beslutas.

Om inte annat föreskrivs i denna lag, ska för talan enligt första stycket gälla vad som i allmänhet är föreskrivet om mål som rör allmänt åtal för brott där det inte är föreskrivet svårare straff än böter.

Offentlig försvarare får inte förordnas för en juridisk person. Offentlig försvarare får förordnas för en fysisk person, om det finns särskilda skäl.

Stämningsansökan ska innehålla de uppgifter som anges i 5 kap. 18 § första stycket samt de bevis som åberopas och vad som ska styrkas med varje bevis.

2 § Beslut enligt 5 kap. 17 § får inte överklagas. Andra beslut som Finansinspektionen meddelar enligt denna lag och marknadsmissbruksförordningen får, om inte annat anges, överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Detta gäller dock inte ärenden som avses i 20 § första stycket 5 förvaltningslagen (1986:223).

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Finansinspektionen får bestämma att ett beslut om föreläggande eller förbud enligt denna lag ska gälla omedelbart.

3 § Finansinspektionens beslut enligt 4 kap. 11 § tredje stycket får överklagas till Stockholms tingsrätt.

4 § Om inte annat föreskrivs i denna lag, ska ansökningar enligt 4 kap. 1 §, prövningar enligt 4 kap. 10 § och överklaganden av beslut enligt 4 kap. 11 § tredje stycket handläggas enligt lagen (1996:242) om domstolsärenden. I sådana ärenden ska 31 kap. rättegångsbalken tillämpas i fråga om rättegångskostnader.

5 § Talan om att döma ut vite som förelagts av allmän domstol med stöd av 5 kap. 2 § förs av Finansinspektionen vid en tingsrätt.

Stockholms tingsrätt är alltid behörig att pröva talan enligt första stycket.

6 § Ett sanktionsföreläggande som har godkänts ska efter klagan undanröjas under de förutsättningar som anges i 59 kap. 6 § första stycket rättegångsbalken. Vid tillämpningen ska det som anges om strafföreläggande och den misstänkte i stället gälla sanktionsföreläggande respektive den som ingripandet riktats mot.

Den som vill klaga ska göra det skriftligen hos Stockholms tingsrätt inom ett år från det att föreläggandet godkändes. I mål om klagan på ett sanktionsföreläggande är Finansinspektionen den enskildes motpart.

Har ett sanktionsföreläggande undanröjts, får den som det riktats mot inte därefter påföras en svårare sanktion för samma överträdelse.

7 § I mål om undanröjande av godkänt sanktionsföreläggande enligt 6 § andra stycket ska 52 kap. 2, 3 och 5–12 §§ rättegångsbalken tillämpas.

Vid tillämpningen ska det som anges om hovrätt i stället gälla tingsrätten.

I fråga om överklagande av tingsrättens beslut med anledning av klagan på sanktionsföreläggande gäller 49 och 52 kap. rättegångsbalken.

Hovrättens beslut får inte överklagas.

Rätten får besluta att sanktionsföreläggandet tills vidare inte får verkställas.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 februari 2017.
 2. Ingripande får ske endast för överträdelser som har ägt rum efter ikraftträdandet.

2.2 Förslag till lag om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden

Härigenom föreskrivs¹ följande.

1 kap. Allmänna bestämmelser

Lagens tillämpningsområde

1 § I denna lag finns bestämmelser om straff för insiderhandel, obehörigt röjande av insiderinformation och marknadsmanipulation (marknadsmissbruk) som begås på värdepappersmarknaden.

Finansiella instrument som omfattas av lagen

2 § Bestämmelserna i denna lag tillämpas på

1. finansiella instrument som är upptagna till handel på en reglerad marknad eller en MTF-plattform eller för vilka en ansökan om uppdragande till sådan handel har lämnats in,
2. finansiella instrument som handlas på en MTF-plattform, och
3. finansiella instrument vilkas värde är beroende av ett sådant finansiellt instrument som avses 1 eller 2.

Undantag

3 § Bestämmelserna i denna lag gäller inte för

1. handel med egna aktier i återköpsprogram eller stabilisering av värdepapper, förutsatt att handeln utförs i enlighet med artikel 5 i marknadsmissbruksförordningen, och
2. transaktioner eller andra åtgärder som avses i artikel 6 i marknadsmissbruksförordningen.

Uttryck i lagen

4 § I denna lag betyder

finansiellt instrument: det som anges i 1 kap. 4 § första stycket 1 lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden,

godtagen marknadspraxis: det som anges i artikel 3.1.9 i marknadsmissbruksförordningen,

handel på värdepappersmarknaden: handel på en reglerad marknad eller en motsvarande marknad utanför Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES), handel på en MTF-plattform eller en motsvarande plattform utanför EES, eller handel med eller genom någon som yrkesmässigt driver sådan verksamhet som avses i 2 kap. 1 § lagen om värdepappersmarknaden,

insiderinformation: sådan information som anges i artikel 7 i marknadsmissbruksförordningen,

¹ Jfr Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/57/EU av den 16 april 2014 om straffrättsliga sanktioner för marknadsmissbruk (marknadsmissbruksdirektiv), i den ursprungliga lydelsen.

marknadsmisbruksförordningen: Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 596/2014 om marknadsmisbruk (marknadsmisbruksförordning) och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/6/EG och kommissionens direktiv 2003/124/EG, 2003/125/EG och 2004/72/EG,

MTF-plattform: sådan handelsplattform som anges i 1 kap. 5 § 12 lagen om värdepappersmarknaden,

reglerad marknad: det som anges i 1 kap. 5 § 20 lagen om värdepappersmarknaden,

referensvärde: det som anges i artikel 3.1.29 i marknadsmisbruksförordningen, och

spotavtal avseende råvaror: det som anges i artikel 3.1.15 i marknadsmisbruksförordningen.

2 kap. Straffbestämmelser

Insiderbrott

1 § För insiderbrott döms

1. den som har insiderinformation och som för egen eller någon annans räkning förvärvar eller avyttrar finansiella instrument som informationen rör genom handel på värdepappersmarknaden, eller ändrar eller återkallar en order avseende sådana finansiella instrument,

2. den som har insiderinformation och som med råd eller genom uppmaning föranleder någon annan att förvärva eller avyttra finansiella instrument som informationen rör genom handel på värdepappersmarknaden, eller att ändra eller återkalla en order avseende sådana finansiella instrument, eller

3. den som följer ett sådant råd eller en sådan uppmaning som avses i 2 genom att förfara på det sätt som anges i 1, om rådet eller uppmaningen grundar sig på insiderinformation.

Straffet är fängelse i högst två år.

Om brott som avses i första stycket med hänsyn till gärningsmannens ställning, den vinning för gärningsmannen som brottet medfört eller övriga omständigheter är grovt, döms för grovt insiderbrott till fängelse i lägst sex månader och högst sex år.

Om gärningen är ringa döms det inte till ansvar.

2 § Om ett förvärv eller en avyttring utgör legitimt beteende enligt artikel 9.2–9.5 i marknadsmisbruksförordningen, döms inte till ansvar enligt 1 §. Detsamma gäller

1. när ett finansiellt instrument förvärvas, eller en köporder återkallas, om det är sannolikt att priset på instrumentet skulle sänkas om insiderinformationen offentliggjordes, och

2. när ett finansiellt instrument avyttras, eller en säljorder återkallas, om det är sannolikt att priset på instrumentet skulle höjas om insiderinformationen offentliggjordes.

Den som i annat fall än som avses i första stycket visar att han eller hon inte har utnyttjat insiderinformation döms inte till ansvar enligt 1 §.

Obehörigt röjande av insiderinformation

3 § Den som röjer insiderinformation döms, utom i de fall då röjandet sker som ett normalt led i fullgörande av tjänst, verksamhet eller åliggande, för obehörigt röjande av insiderinformation till böter eller fängelse i högst två år. Detsamma gäller den som vidarebefordrar ett sådant råd eller en sådan uppmaning som avses i 1 § första stycket 2, om rådet eller uppmaningen grundar sig på insiderinformation.

Om informationen blir allmänt känd samtidigt med att den röjs, eller om gärningen är ringa döms det inte till ansvar.

Marknadsmanipulation

4 § För marknadsmanipulation döms

1. den som genomför en transaktion, lägger en order eller annars agerar på ett sätt som ger falska eller vilseledande signaler avseende pris, tillgång eller efterfrågan på finansiella instrument eller spotavtal avseende råvaror som relaterar till instrumenten,

2. den som genomför en transaktion, lägger en order eller annars agerar på ett sätt som låser fast priset på ett eller flera finansiella instrument eller spotavtal avseende råvaror som relaterar till instrumenten, på en onormal eller konstlad nivå,

3. den som genomför en transaktion, lägger en order eller annars agerar på ett sätt som påverkar priset på finansiella instrument eller spotavtal avseende råvaror som relaterar till instrumenten, genom falska förespeglingar eller genom att utnyttja andra slag av vilseledande eller manipulationer,

4. den som sprider information som ger falska eller vilseledande signaler avseende pris, tillgång eller efterfrågan på finansiella instrument eller spotavtal avseende råvaror som relaterar till instrumenten, eller som låser fast priset på ett eller flera sådana instrument eller spotavtal på en onormal eller konstlad nivå, eller

5. den som sprider falska eller vilseledande uppgifter, tillhandahåller oriktiga eller vilseledande ingångsvärden eller på annat sätt manipulerar beräkningen av ett referensvärde.

Straffet är fängelse i högst två år.

Om brottet med hänsyn till omfattningen av manipulationen, gärningsmannens ställning eller övriga omständigheter är grovt, döms för grov marknadsmanipulation till fängelse i lägst sex månader och högst sex år.

Om gärningen är ringa döms det inte till ansvar.

5 § En sådan gärning som anges i 4 § första stycket 1 eller 2 medför inte ansvar, om

1. agerandet stämmer överens med godtagen marknadspraxis, och
2. det finns legitima skäl för agerandet.

6 § Bestämmelserna i 4 § gäller inte för

1. genomförande av transaktioner, läggande av order eller andra ageranden som endast påverkar pris, tillgång eller efterfrågan på ett spotavtal avseende råvaror, om agerandet inte avser ett finansiellt instrument som spotavtalet är relaterat till, och

2. genomförande av transaktioner, läggande av order eller andra ageranden som avser ett spotavtal avseende råvaror som är grossist-energi produkter enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1227/2011 av den 25 oktober 2011 om integritet och öppenhet på grossistmarknaderna för energi.

Försök och förberedelse till brott

7 § För försök till insiderbrott och marknadsmanipulation samt för försök eller förberedelse till grovt insiderbrott och för försök till grov marknadsmanipulation döms det till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

3 kap. Handläggningen

Anmälan om brott

1 § Finansinspektionen ska anmäla till åklagare när det finns anledning att anta att ett brott enligt denna lag har begåtts.

Åtalsprövning

2 § Åtal ska väckas endast om det är motiverat från allmän synpunkt i fråga om

1. obehörigt röjande av insiderinformation där någon utan att det har varit befogat har fått insiderinformation och förts in på en sådan förteckning som avses i artikel 18 i marknadsmissbruksförordningen, eller

2. marknadsmanipulation som består i enstaka transaktioner som inte leder till någon förändring av det verkliga ägandet av ett finansiellt instrument.

Myndighetssamarbete

3 § Åklagare som leder en förundersökning enligt 23 kap. rättegångsbalken avseende brott enligt denna lag får när undersökningen verkställs anlita biträde av Finansinspektionen.

Åklagare får anlita biträde av Finansinspektionen också i fråga om utredning av brott innan förundersökning har inletts.

4 § I 3 kap. 14 § lagen (2017:000) med kompletterande bestämmelser till EU:s marknadsmissbruksförordning finns ytterligare bestämmelser om samarbetet mellan åklagare och Finansinspektionen avseende marknadsmissbruk.

Hinder mot åtal

5 § Om Finansinspektionen har utfärdat sanktionsföreläggande enligt 5 kap. 17 § lagen (2017:000) med kompletterande bestämmelser till EU:s marknadsmissbruksförordning, får åklagaren inte väcka åtal, utfärda strafföreläggande eller besluta om åtalsunderlåtelse för samma person i fråga om den överträdelse som ligger till grund för sanktionsföreläggandet.

6 § Om ett vitesföreläggande har överträtts och överträdelsen ligger till grund för en ansökan om utdömande av vitet, döms det inte till ansvar enligt denna lag för en gärning som omfattas av föreläggandet.

Behörig domstol

7 § Stockholms tingsrätt är behörig domstol i mål enligt denna lag.

4 kap. Yrkande om administrativ sanktion i vissa fall

Inledande bestämmelser

1 § När åklagaren väcker åtal för brott enligt denna lag ska åklagaren, om det inte är uppenbart obehövt, samtidigt framställa yrkande om återföring eller sanktionsavgift enligt 5 kap. 2 § första stycket 5 och 6 lagen (2017:000) med kompletterande bestämmelser till EU:s marknadsmissbruksförordning för överträdelse av artikel 14 eller 15 i marknadsmissbruksförordningen för den person som åtalet gäller, om de omständigheter som omfattas av åtalet utgör en sådan överträdelse (yrkande om administrativ sanktion).

Ett yrkande om administrativ sanktion enligt första stycket får prövas av rätten endast om åtalet ogillas eller läggs ned och målet därför avskrivs i den delen.

Förfarandet

2 § När åklagaren framställer ett yrkande om administrativ sanktion, ska åklagaren i stämningsansökan uppge

1. vilken administrativ sanktion som yrkas,
2. de bestämmelser som är tillämpliga när det gäller den administrativa sanktionen,
3. de omständigheter som åberopas till stöd för den administrativa sanktionen, och
4. de bevis som åberopas och vad som ska styrkas med varje bevis.

3 § Frågan om administrativ sanktion ska handläggas i samma rättegång som åtalet enligt denna lag och avgöras genom dom. Om åklagaren åberopar en ny omständighet till stöd för åtalet, får denna omständighet också åberopas till stöd för yrkandet om administrativ sanktion.

4 § I fråga om utredningen och förfarandet beträffande frågan om administrativ sanktion gäller det som är föreskrivet för det brottmål som frågan om administrativ sanktion har samband med. Tvångsmedel enligt 24, 25, 27 och 28 kap. rättegångsbalken får dock inte användas.

5 § Vid underrättelse enligt 23 kap. 18 § första stycket rättegångsbalken ska den misstänkte också underrättas om att administrativ sanktion kan komma att beslutas och om grunderna för detta.

6 § Vid prövning av fråga om administrativ sanktion ska bestämmelserna i 5 kap. 4, 5 och 13–16 §§ lagen (2017:000) med kompletterande bestämmelser till EU:s marknadsmissbruksförordning tillämpas.

Vid tillämpningen ska det som anges om sanktionsföreläggande i 5 kap. 13 § första stycket samma lag gälla för åtal.

Offentlig försvarare

7 § Den som har rätt till offentlig försvarare för brott enligt denna lag har rätt till offentlig försvarare också beträffande den fråga om administrativ sanktion som har samband med brottmålet. Om endast frågan om administrativ sanktion överklagas till högre rätt kvarstår rätten till offentlig försvarare bara om det finns särskilda skäl.

Rättegångskostnader

8 § I fråga om rättegångskostnader ska 31 kap. rättegångsbalken tillämpas.

Överklagande

9 § I fråga om överklagande ska rättegångsbalkens bestämmelser om överklagande i brottmål tillämpas.

Prövningstillstånd krävs i hovrätten om endast frågan om administrativ sanktion överklagas dit.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 februari 2017.
 2. Genom lagen upphävs lagen (2005:377) om straff för marknadsmissbruk vid handel med finansiella instrument.

2.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1991:980) om handel med finansiella instrument

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1991:980) om handel med finansiella instrument¹

dels att 5 a kap. ska upphöra att gälla,

dels att 6 kap. 1 a och 3 §§ och 7 kap. 1 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 kap.

1 a §²

För övervakningen av att denna lag följs, liksom lagen (2000:1087) om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument, *lagen (2005:377) om straff för marknadsmissbruk vid handel med finansiella instrument*, prospektförordningen, lagen (2006:451) om offentliga uppköpserbjudanden på aktiemarknaden *och marknadsmissbruksförordningen*, i den *ursprungliga lydelsen*, får Finansinspektionen begära att

1. ett företag eller någon annan tillhandahåller uppgifter, handlingar eller annat,

2. den som förväntas kunna lämna upplysningar i saken inställer sig till förhör på tid och plats som inspektionen bestämmer.

Första stycket gäller inte i den utsträckning uppgiftslämnandet skulle strida mot den i lag reglerade tystnadsplikten för advokater.

Vid tillämpningen av 2, 2 b och 4 kap. gäller inte första stycket 2.

Om en begäran från en utländsk myndighet enligt 6 § avser en fråga som rör reglering som motsvarar den i 2, 2 b eller 4 kap., gäller inte första stycket 2.

3 §³

Finansinspektionen får vid vite förelägga någon att göra rättelse om han inte fullgör skyldigheten att

Finansinspektionen får vid vite förelägga någon att göra rättelse om *denne* inte fullgör skyldigheten att

1. göra anmälan till aktiebolaget och Finansinspektionen enligt 4 kap. 3 § eller 9 § andra stycket,

2. göra anmälan till aktiebolaget och Finansinspektionen enligt 1 h § andra stycket,

¹ Senaste lydelse av 5 a kap. 2005:378.

² Senaste lydelse 2016:714.

³ Senaste lydelse 2012:378.

3. offentliggöra uppgifter enligt 4 kap. 9 § första stycket eller 18 §, eller att lämna sådana uppgifter till Finansinspektionen enligt 4 kap. 21 §,

4. följa bestämmelserna i 5 a kap. 1–3 §§ eller föreskrifter som har meddelats med stöd av 7 kap. 1 § 7, eller

5. följa en begäran enligt 1 a §.

3. offentliggöra uppgifter enligt 4 kap. 9 § första stycket eller 18 §, eller att lämna sådana uppgifter till Finansinspektionen enligt 4 kap. 21 §, eller

4. följa en begäran enligt 1 a §.

7 kap.

1 §⁴

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. villkor för sådana avtal som avses i 3 kap. 1 och 3 §§,

2. på vilket språk sådan information som avses i 4 kap. 1 § tredje stycket eller 20 § ska offentliggöras,

3. vilka upplysningar marknadsgaranter som inte är värdepappersinstitut och som har utnyttjat undantaget i 4 kap. 14 § första stycket ska lämna till Finansinspektionen,

4. vad som krävs för att undantag från sammanläggning av moder- och dotterföretags innehav ska få göras enligt 4 kap. 16 och 17 §§,

5. att sådana anmälningar som enligt 4 kap. 19 § ska göras till Finansinspektionen i stället ska göras till den börs som driver den reglerade marknad där aktierna är upptagna till handel och i vilken omfattning och på vilket sätt uppgifter om förvärv eller överlåtelse av egna aktier ska offentliggöras,

6. hur information ska offentliggöras enligt 4 kap. 20 §,

7. information enligt 5 a kap. 1 och 2 §§, och

8. hur uppgiftsskyldigheten i 6 kap. 1 a § första stycket ska fullgöras.

6. hur information ska offentliggöras enligt 4 kap. 20 §, och

7. hur uppgiftsskyldigheten i 6 kap. 1 a § första stycket ska fullgöras.

Denna lag träder i kraft den 1 februari 2017.

⁴ Senaste lydelse 2016:714.

2.4 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:1479) om värdepapperscentraler och kontoföring av finansiella instrument

Härigenom föreskrivs att 8 kap. 3 § lagen (1998:1479) om värdepapperscentraler och kontoföring av finansiella instrument¹ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 kap.

3 §²

Om Finansinspektionen *behöver uppgifter för övervakningen av att bestämmelserna i lagen (2005:377) om straff för marknadsmissbruk vid handel med finansiella instrument följs eller åklagare finner anledning att anta att brott enligt samma lag har begåtts eller* Finansinspektionen finner anledning att anta att en bestämmelse i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 596/2014 av den 16 april 2014 om marknadsmissbruk (marknadsmissbruksförordning) och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/6/EG och kommissionens direktiv 2003/124/EG, 2003/125/EG och 2004/72/EG, *i den ursprungliga lydelsen*, har överträtts, ska en svensk värdepapperscentral på begäran lämna inspektionen eller åklagaren besked om ett avstämningsregisters innehåll i den omfattning det har anknytning till tillsynen eller överträdelsen. Beskedet ska lämnas utan avgift. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om hur skyldigheten att lämna sådana besked till inspektionen ska fullgöras.

Om Finansinspektionen finner anledning att anta att en bestämmelse i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 596/2014 av den 16 april 2014 om marknadsmissbruk (marknadsmissbruksförordning) och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/6/EG och kommissionens direktiv 2003/124/EG, 2003/125/EG och 2004/72/EG har överträtts *eller åklagare finner anledning att anta att brott enligt lagen (2017:000) om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden har begåtts*, ska en svensk värdepapperscentral på begäran lämna inspektionen eller åklagaren besked om ett avstämningsregisters innehåll i den omfattning det har anknytning till överträdelsen. Beskedet ska lämnas utan avgift. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om hur skyldigheten att lämna sådana besked till inspektionen ska fullgöras.

¹ Senaste lydelse av lagens rubrik 2016:51.

² Senaste lydelse 2016:716.

Regeringen får föreskriva att Finansinspektionen ska ha terminal-
åtkomst till avstämningsregistren för inhämtande av uppgifter som avses
i första stycket och som har anknytning till ett ärende hos inspektionen.

Uppgifter som ska anmälas en-
ligt artikel 19 i Europaparlamen-
tets och rådets förordning (EU) nr
596/2014 får genom automatisk
databehandling lämnas ut till det
insynsregister som förs enligt 9 §
*lagen (2000:1087) om anmäl-
ningsskyldighet för vissa innehav
av finansiella instrument.*

Uppgifter som ska anmälas en-
ligt artikel 19 i Europaparlamen-
tets och rådets förordning (EU) nr
596/2014 får genom automatisk
databehandling lämnas ut till det
insynsregister som förs enligt 3 §
*lagen (2017:000) med komplette-
rande bestämmelser till EU:s
marknadsmisbruksförordning.*

1. Denna lag träder i kraft den 1 februari 2017.

2. I fråga om åklagares begäran när det finns anledning att anta att brott
enligt lagen (2005:377) om straff för marknadsmisbruk vid handel med
finansiella instrument har begåtts gäller 8 kap. 3 § i den äldre lydelsen.

2.5 Förslag till lag om ändring i lagen (2000:1087) om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2000:1087) om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument¹

dels att 3, 4, 9–10 a, 15 och 20–24 §§ ska upphöra att gälla,

dels att 17, 18 och 25 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

17 §²

Finansinspektionen är behörig myndighet enligt marknadsmissbruksförordningen.

Finansinspektionen övervakar även att bestämmelserna i denna lag följs.

Finansinspektionen övervakar att bestämmelserna i denna lag följs.

18 §³

I 6 kap. 1 a § lagen (1991:980) om handel med finansiella instrument finns bestämmelser om rätt för Finansinspektionen att få de uppgifter som den behöver för att övervaka att denna lag och marknadsmissbruksförordningen följs.

I 6 kap. 1 a § lagen (1991:980) om handel med finansiella instrument finns bestämmelser om rätt för Finansinspektionen att få de uppgifter som den behöver för att övervaka att denna lag följs.

25 §

I 22 a § förvaltningslagen (1986:223) finns bestämmelser om överklagande hos allmän förvaltningsdomstol.

Inspektionen får i fråga om annat beslut än sådant som gäller särskild avgift förordna att beslutet skall gälla omedelbart.

Finansinspektionen får bestämma att beslut enligt denna lag ska gälla omedelbart.

1. Denna lag träder i kraft den 1 februari 2017.

2. Äldre bestämmelser gäller för överträdelse som har ägt rum före ikraftträdandet.

¹ Senaste lydelse av

3 § 2007:371 20 § 2016:717

4 § 2007:371 21 § 2016:717

10 § 2016:57 22 § 2005:382

10 a § 2007:558 23 § 2005:382.

15 § 2007:558

² Senaste lydelse 2016:717.

³ Senaste lydelse 2016:717.

2.6 Förslag till lag om ändring i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation

Häri genom föreskrivs att 6 kap. 22 § lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 kap.

22 §¹

Den som tillhandahåller ett elektroniskt kommunikationsnät eller en elektronisk kommunikationstjänst och därvid har fått del av eller tillgång till uppgift som avses i 20 § första stycket ska på begäran lämna

1. uppgift som avses i 20 § första stycket 1 till en myndighet som i ett särskilt fall behöver en sådan uppgift för delgivning enligt delgivningslagen (2010:1932), om myndigheten finner att det kan antas att den som söks för delgivning håller sig undan eller att det annars finns synnerliga skäl,

2. uppgift som avses i 20 § första stycket 1 och som gäller misstanke om brott till en åklagarmyndighet, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller någon annan myndighet som ska ingripa mot brottet,

3. uppgift som avses i 20 § första stycket 1 och 3 samt uppgift om i vilket geografiskt område en viss elektronisk kommunikationsutrustning finns eller har funnits till Polismyndigheten, om myndigheten finner att uppgiften behövs i samband med efterforskning av personer som har försvunnit under sådana omständigheter att det kan befaras att det finns fara för deras liv eller allvarlig risk för deras hälsa,

4. uppgift som avses i 20 § första stycket 1 till Kronofogdemyndigheten om myndigheten behöver uppgiften i exekutiv verksamhet och myndigheten finner att uppgiften är av väsentlig betydelse för handläggningen av ett ärende,

5. uppgift som avses i 20 § första stycket 1 till Skatteverket, om verket finner att uppgiften är av väsentlig betydelse för handläggningen av ett ärende som avser kontroll av skatt eller avgift eller rätt folkbokföringsort enligt folkbokföringslagen (1991:481),

6. uppgift som avses i 20 § första stycket 1 till Polismyndigheten, om myndigheten finner att uppgiften behövs i samband med underrättelse, efterforskning eller identifiering vid olyckor eller dödsfall eller för att myndigheten ska kunna fullgöra en uppgift som avses i 12 § polislagen (1984:387),

7. uppgift som avses i 20 § första stycket 1 till Polismyndigheten eller en åklagarmyndighet, om myndigheten finner att uppgiften behövs i ett särskilt fall för att myndigheten ska kunna fullgöra underrättelseskyldighet enligt 33 §

7. uppgift som avses i 20 § första stycket 1 till Polismyndigheten eller en åklagarmyndighet, om myndigheten finner att uppgiften behövs i ett särskilt fall för att myndigheten ska kunna fullgöra underrättelseskyldighet enligt 33 §

¹ Senaste lydelse 2014:734.

lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare, *och*

8. uppgift som avses i 20 § första stycket 1 och 3 till regional alarmeringscentral som avses i lagen (1981:1104) om verksamheten hos vissa regionala alarmeringscentraler.

lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare,

8. uppgift som avses i 20 § första stycket 1 och 3 till regional alarmeringscentral som avses i lagen (1981:1104) om verksamheten hos vissa regionala alarmeringscentraler, *och*

9. uppgift som avses i 20 § första stycket 1 till Finansinspektionen, om inspektionen finner att uppgiften är av väsentlig betydelse för utredningen av en misstänkt överträdelse av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 596/2014 av den 16 april 2014 om marknadsmissbruk (marknadsmissbruksförordning) och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/6/EG och kommissionens direktiv 2003/124/EG, 2003/125/EG och 2004/72/EG.

Ersättning för att lämna ut andra uppgifter enligt första stycket 8 än lokaliseringssuppgifter ska vara skäligen med hänsyn till kostnaderna för utlämnandet.

Denna lag träder i kraft den 1 februari 2017.

2.7 Förslag till lag om ändring i lagen (2004:1199) om handel med utsläppsrätter

Härigenom föreskrivs att 8 kap. 1 a, 1 c och 1 d §§ lagen (2004:1199) om handel med utsläppsrätter ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 kap.

1 a §¹

Den som i fråga om utsläppsrätter i form av 2-dagars spotkontrakt bryter mot något av förbuden mot insiderhandel och annan användning av insiderinformation i artiklarna 38, 39 b och 40 i förordning (EU) nr 1031/2010 döms till fängelse i högst två år.

Om brottet med hänsyn till *dess omfattning och* övriga omständigheter är grovt, döms till fängelse i lägst sex månader och högst *fyra* år.

Om brottet med hänsyn till *gärningsmannens ställning, den vinning för gärningsmannen som brottet medfört eller* övriga omständigheter är grovt, döms till fängelse i lägst sex månader och högst *sex* år.

Om brottet är ringa, döms till böter eller fängelse i högst sex månader.

1 c §²

Den som i fråga om utsläppsrätter i form av 2-dagars spotkontrakt bryter mot förbudet mot röjande av insiderinformation i artikel 39 a *och* 40 i förordning (EU) nr 1031/2010 döms till böter eller fängelse i högst *ett* år.

Den som i fråga om utsläppsrätter i form av 2-dagars spotkontrakt bryter mot förbudet mot röjande av insiderinformation i artikel 39 a *eller* 40 i förordning (EU) nr 1031/2010 döms till böter eller fängelse i högst *två* år.

Om informationen blir allmänt känd samtidigt med att den röjs, döms inte till ansvar.

1 d §³

Den som i fråga om utsläppsrätter i form av 2-dagars spotkontrakt bryter mot förbudet mot otillbörlig marknadspåverkan i artikel 41 i förordning (EU) nr 1031/2010 döms till fängelse i högst två år.

Om brottet med hänsyn till *omfattningen av marknadspåverkan* eller övriga omständigheter är att anse som grovt, döms till fängelse i lägst sex månader och högst *fyra* år.

Om brottet med hänsyn till *omfattningen av marknadspåverkan, gärningsmannens ställning* eller övriga omständigheter är att anse som grovt, döms till fängelse i lägst sex månader och högst *sex* år.

¹ Senaste lydelse 2012:344.

² Senaste lydelse 2012:344.

³ Senaste lydelse 2012:344.

Om brottet är ringa, döms till böter eller fängelse i högst sex månader.

Denna lag träder i kraft den 1 februari 2017.

2.8 Förslag till lag om ändring i lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden att 1 kap. 10 §, 11 kap. 6–8 §§, 15 kap. 6, 7 och 9 §§, 17 kap. 1 § samt 23 kap. 2 och 15 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

10 §

Om Sverige är hemmedlemsstat för en emittent vars överlåtbara värdepapper inte är upptagna till handel på en reglerad marknad i Sverige efter ansökan av emittenten, men är upptagna till handel på en reglerad marknad i en annan stat inom EES efter en sådan ansökan, *skall 15 kap. 6 § första stycket 3 om kurspåverkande information*, 15 kap. 8 § om förändringar i rättigheter och om nya emissioner samt följande bestämmelser i 18 kap. tillämpas av emittenten:

- 1 § om skyldighet att utse ett finansiellt institut,
- 2–6 §§ om utgivare av skuldebrev, och
- 7–12 §§ om utgivare som inte har säte i en stat inom EES.

Av 16 kap. 1 § framgår att bestämmelserna i 16 kap. är tillämpliga på sådana emittenter som anges i första stycket.

Om Sverige är hemmedlemsstat för en emittent vars överlåtbara värdepapper inte är upptagna till handel på en reglerad marknad i Sverige efter ansökan av emittenten, men är upptagna till handel på en reglerad marknad i en annan stat inom EES efter en sådan ansökan, *ska* 15 kap. 8 § om förändringar i rättigheter och om nya emissioner samt följande bestämmelser i 18 kap. tillämpas av emittenten:

11 kap.

6 §

En utgivare av sådana överlåtbara värdepapper enligt 1 kap. 4 § första stycket 2 a eller b som efter ansökan av utgivare handlas på en handelsplattform *skall*

1. fortlöpande informera det värdepappersinstitut som driver handelsplattformen om sin verksamhet,

2. i övrigt lämna institutet de upplysningar som det behöver för att kunna fullgöra sina uppgifter enligt denna lag och andra författningar, *samt*

3. *offentliggöra de upplysningar om sin verksamhet och värdepapperen som är av betydelse för*

En utgivare av sådana överlåtbara värdepapper enligt 1 kap. 4 § första stycket 2 a eller b som efter ansökan av utgivare handlas på en handelsplattform *ska*

1. fortlöpande informera det värdepappersinstitut som driver handelsplattformen om sin verksamhet, *och*

2. i övrigt lämna institutet de upplysningar som det behöver för att kunna fullgöra sina uppgifter enligt denna lag och andra författningar.

bedömning av kursvärdet på värdepapperen.

7 §¹

Utgivaren får skjuta upp offentliggörandet av sådan information som avses i 6 § 3, om

1. det finns godtagbara skäl,
2. allmänheten inte riskerar att vilseledas, och
3. utgivaren kan säkerställa att informationen inte röjs.

I artikel 17 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 596/2014 om marknadsmissbruk (marknadsmissbruksförordning) och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/6/EG och kommissionens direktiv 2003/124/EG, 2003/125/EG och 2004/72/EG finns bestämmelser om skyldighet för emittenter att offentliggöra insiderinformation.

Om utgivaren eller någon som handlar för utgivarens räkning lämnar ut informationen, skall den omedelbart överlämnas till värdepappersinstitutet samt offentliggöras, om inte mottagaren av informationen omfattas av tystnadsplikt enligt lag eller avtal.

8 §

Ett värdepappersinstitut som driver en handelsplattform skall fortlöpande kontrollera att en utgivare av överlåtbara värdepapper enligt 6 § fullgör sin informationsskyldighet enligt denna lag.

Ett värdepappersinstitut som driver en handelsplattform ska fortlöpande kontrollera att en utgivare av överlåtbara värdepapper enligt 6 § fullgör sin informationsskyldighet enligt denna lag.

Värdepappersinstitutet ska även kontrollera att emittenter som omfattas av artikel 17 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 596/2014 fullgör sin informationsskyldighet enligt den artikeln.

15 kap.

6 §

Om överlåtbara värdepapper enligt 1 kap. 4 § första stycket 2 a eller b har tagits upp till handel på en reglerad marknad efter ansökan av utgivaren eller om denne

Om överlåtbara värdepapper enligt 1 kap. 4 § första stycket 2 a eller b har tagits upp till handel på en reglerad marknad efter ansökan av utgivaren eller om denne

¹ Ändringen innebär bl.a. att andra stycket tas bort.

lämnat in en ansökan om upp- tagande till handel, gäller följande. Utgivaren *skall*

1. fortlöpande informera börsen om sin verksamhet,

2. i övrigt lämna börsen de upp- lysningar som den behöver för att kunna fullgöra sina uppgifter en- ligt denna lag och andra författ- ningar, *och*

3. *offentliggöra de upplysningar om sin verksamhet och värde- papperen som är av betydelse för bedömning av kursvärdet på värdepapperen.*

Om ett företag som har ett kvalificerat innehav i en börs har gett ut överlåtbara värdepapper enligt 1 kap. 4 § första stycket 2 a eller b som har tagits upp till handel på en reglerad marknad som drivs av börsen, *skall* börsen omedelbart vidarebefordra infor- mation enligt första stycket till Finansinspektionen.

lämnat in en ansökan om upp- tagande till handel, gäller följande. Utgivaren *ska*

1. fortlöpande informera börsen om sin verksamhet, *och*

2. i övrigt lämna börsen de upp- lysningar som den behöver för att kunna fullgöra sina uppgifter en- ligt denna lag och andra författ- ningar.

Om ett företag som har ett kvalificerat innehav i en börs har gett ut överlåtbara värdepapper enligt 1 kap. 4 § första stycket 2 a eller b som har tagits upp till handel på en reglerad marknad som drivs av börsen, *ska* börsen omedelbart vidarebefordra infor- mation enligt första stycket till Finansinspektionen.

7 §²

Utgivaren får skjuta upp offentliggörandet av sådan infor- mation som avses i 6 § första stycket 3, om

1. *det finns godtagbara skäl,*

2. *allmänheten inte riskerar att vilseledas, och*

3. *utgivaren kan säkerställa att informationen inte röjs.*

Om utgivaren eller någon som handlar för utgivarens räkning lämnar ut informationen, skall den omedelbart överlämnas till börsen samt offentliggöras, om inte mottagaren av informationen omfattas av tystnadsplikt enligt lag eller avtal.

I artikel 17 i Europaparlamen- tets och rådets förordning (EU) nr 596/2014 finns bestämmelser om skyldighet för emittenter att offentliggöra insiderinformation.

² Ändringen innebär bl.a. att andra stycket tas bort.

9 §

En börs *skall* fortlöpande kontrollera att de finansiella instrument som är upptagna till handel uppfyller kraven i 2 § samt att emittenter fullgör sina informationsskyldigheter enligt denna lag.

En börs *ska* fortlöpande kontrollera att de finansiella instrument som är upptagna till handel uppfyller kraven i 2 § samt att emittenter fullgör sina informationsskyldigheter enligt denna lag och artikel 17 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 596/2014.

17 kap.

1 §³

En emittent av överlåtbara värdepapper som har Sverige som hemmedlemsstat, ska tillämpa bestämmelserna i detta kapitel för sådan information som ska offentliggöras enligt 1 kap. 9 b §, 15 kap. 6 § första stycket 3 och 8 § samt 16 kap.

En emittent av överlåtbara värdepapper som har Sverige som hemmedlemsstat, ska tillämpa bestämmelserna i detta kapitel för sådan information som ska offentliggöras enligt 1 kap. 9 b §, 15 kap. 8 § och 16 kap.

En emittent av överlåtbara värdepapper som inte har Sverige som hemmedlemsstat ska, om värdepapperen är upptagna till handel på en reglerad marknad i Sverige, tillämpa de bestämmelser som har meddelats med stöd av 5 § första stycket 2 för sådan information som ska offentliggöras enligt 1 kap. 9 b §, 15 kap. 6 § första stycket 3 och 8 § samt 16 kap. 1 § tredje stycket. Om en sådan emittents överlåtbara värdepapper inte är upptagna till handel på en reglerad marknad i emittentens hemmedlemsstat, ska emittenten dessutom tillämpa 2 §.

En emittent av överlåtbara värdepapper som inte har Sverige som hemmedlemsstat ska, om värdepapperen är upptagna till handel på en reglerad marknad i Sverige, tillämpa de bestämmelser som har meddelats med stöd av 5 § första stycket 2 för sådan information som ska offentliggöras enligt 1 kap. 9 b §, 15 kap. 8 § och 16 kap. 1 § tredje stycket. Om en sådan emittents överlåtbara värdepapper inte är upptagna till handel på en reglerad marknad i emittentens hemmedlemsstat, ska emittenten dessutom tillämpa 2 §.

23 kap.

2 §⁴

Värdepappersinstitut, börser, clearingorganisationer och sådana utländska företag som har tillstånd att driva en reglerad marknad från filial i Sverige ska lämna Finansinspektionen upplysningar om sin verksamhet och därmed sammanhängande omständigheter enligt föreskrifter som meddelats med stöd av lagen.

³ Senaste lydelse 2015:960.

⁴ Senaste lydelse 2014:985.

Värdepappersinstitut, börser och sådana utländska företag som har tillstånd att driva en reglerad marknad från filial i Sverige ska lämna Finansinspektionen sådana upplysningar om emittenter som har samband med kontrollen av att emittenterna fullgör sin informationskyldighet enligt artikel 17 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 596/2014 enligt föreskrifter som meddelats med stöd av lagen.

Företagen ska, utöver vad som anges i första stycket, lämna Finansinspektionen de upplysningar som inspektionen begär.

Finansinspektionen får även begära sådana upplysningar som avses i första och andra styckena av personer som är anställda hos de företag som avses i första stycket samt av personer som är anställda i företag som avses i 6 kap. 1 § lagen (2014:968) om särskild tillsyn över kreditinstitut och värdepappersbolag.

Företagen ska, utöver det som anges i första och andra styckena, lämna Finansinspektionen de upplysningar som inspektionen begär.

Finansinspektionen får även begära sådana upplysningar som avses i första och tredje styckena av personer som är anställda hos de företag som avses i första stycket samt av personer som är anställda i företag som avses i 6 kap. 1 § lagen (2014:968) om särskild tillsyn över kreditinstitut och värdepappersbolag.

15 §⁵

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. vilka upplysningar ett företag ska lämna till Finansinspektionen enligt 2 § första stycket och när upplysningarna ska lämnas,

1. vilka upplysningar ett företag ska lämna till Finansinspektionen enligt 2 § första och andra styckena och när upplysningarna ska lämnas,

2. hur uppgiftsskyldigheten enligt 3 § ska fullgöras,

3. vilka värdepappersbolag som ska upprätta register som avses i 3 b §, vad registren ska innehålla och inom vilken tid värdepappersbolaget ska ge in registren för olika typer av avtal,

4. löpande bokföring, årsbokslut och årsredovisning hos börser, clearingorganisationer samt sådana utländska företag som har tillstånd att driva en reglerad marknad från filial i Sverige, samt

5. sådana avgifter för tillsyn, ansökningar, anmälningar och under rättelser som avses i 12 och 13 §§.

Denna lag träder i kraft den 1 februari 2017.

⁵ Senaste lydelse 2015:1032.

2.9 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs i fråga om offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

dels att 9 kap. 1 §, 18 kap. 1 § och 30 kap. 6 och 30 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas sju nya paragrafer, 17 kap. 3 a §, 30 kap. 6 a–6 c och 8 c §§, 32 kap. 6 a § och 35 kap. 9 a §, och närmast före 17 kap. 3 a §, 30 kap. 8 c § och 32 kap. 6 a § nya rubriker av följande lydelse,

dels att det närmast före 32 kap. 6 § ska införas en ny rubrik som ska lyda ”Anmälningar om innehav av finansiella instrument”.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 kap.

1 §

I lagen (2005:377) om straff för marknadsmissbruk vid handel med finansiella instrument finns bestämmelser om förbud att röja eller utnyttja vissa uppgifter som är ägnade att väsentligt påverka kursen på finansiella instrument.

Bestämmelser om förbud att röja eller utnyttja vissa uppgifter som sannolikt har en väsentlig inverkan på priset på finansiella instrument finns i

1. Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 596/2014 av den 16 april 2014 om marknadsmissbruk (marknadsmissbruksförordning) och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/6/EG och kommissionens direktiv 2003/124/EG, 2003/125/EG och 2004/72/EG, och

2. lagen (2017:000) om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden.

17 kap.

Finansinspektionens utredningar av vissa överträdelser

3 a §

Sekretess gäller för uppgift som hänför sig till utredning hos Finansinspektionen av överträdelser av artikel 14 eller 15 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 596/2014, om det med hänsyn till syftet med utredningen är av synnerlig vikt att uppgiften inte röjs.

18 kap.

1 §¹

Sekretess gäller för uppgift som hänför sig till förundersökning i brottmål eller till angelägenhet som avser användning av tvångsmedel i sådant mål eller i annan verksamhet för att förebygga brott, om det kan antas att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas om uppgiften röjs.

Sekretess gäller, under motsvarande förutsättningar som anges i första stycket, för uppgift som hänför sig till

1. verksamhet som rör utredning i frågor om näringsförbud eller förbud att lämna juridiskt eller ekonomiskt biträde,

2. annan verksamhet än sådan som avses i 1 eller i första stycket som syftar till att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott och som bedrivs av en åklagarmyndighet, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Skatteverket, Tullverket eller Kustbevakningen, *eller*

3. *Finansinspektionens verksamhet som rör övervakning enligt lagen (2005:377) om straff för marknadsmissbruk vid handel med finansiella instrument.*

1. verksamhet som rör utredning i frågor om näringsförbud eller förbud att lämna juridiskt eller ekonomiskt biträde, *eller*

2. annan verksamhet än sådan som avses i 1 eller i första stycket som syftar till att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott och som bedrivs av en åklagarmyndighet, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Skatteverket, Tullverket eller Kustbevakningen.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst fyrtio år.

30 kap.

6 §²

Sekretess gäller i en statlig myndighets verksamhet som består i övervakning eller kontroll för sådan uppgift om en enskilds ekonomiska eller personliga förhållanden som på begäran har lämnats av någon som är skyldig att lämna uppgifter till myndigheten, om övervakningen eller kontrollen sker enligt

1. lagen (1991:980) om handel med finansiella instrument,

2. lagen (1996:1006) om anmälningsplikt avseende viss finansiell verksamhet,

3. lagen (2000:1087) om anmälningskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument,

4. lagen (2004:299) om inlåningsverksamhet,

5. *lagen (2005:377) om straff för marknadsmissbruk vid handel med finansiella instrument,*

6. lagen (2006:451) om offentliga uppköpserbjudanden på aktie-

5. lagen (2006:451) om offentliga uppköpserbjudanden på aktie-

¹ Senaste lydelse 2014:633.

² Senaste lydelse 2013:289.

marknaden,

7. lagen (2012:735) med kompletterande bestämmelser till EU:s blankningsförordning, eller

8. lagen (2013:287) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om OTC-derivat, centrala motparter och transaktionsregister.

Om en uppgift som avses i första stycket rör den *uppgiftsskyldige*, gäller sekretessen endast om denne kan antas lida skada eller men om uppgiften röjs och sekretessen inte motverkar syftet med uppgiftsskyldigheten.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

marknaden,

6. lagen (2012:735) med kompletterande bestämmelser till EU:s blankningsförordning, eller

7. lagen (2013:287) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om OTC-derivat, centrala motparter och transaktionsregister.

Om en uppgift som avses i första stycket rör den *som övervakningen avser*, gäller sekretessen endast om denne kan antas lida skada eller men om uppgiften röjs och sekretessen inte motverkar syftet med uppgiftsskyldigheten.

6 a §

Sekretess gäller i en statlig myndighets verksamhet enligt lagen (2017:000) med kompletterande bestämmelser till EU:s marknadsmissbruksförordning för uppgift om en enskilds ekonomiska eller personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde lider skada eller men om uppgiften röjs.

Sekretessen gäller inte uppgift som lämnats på grund av anmälningsskyldighet enligt artikel 19 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 596/2014.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

6 b §

Sekretess gäller i en statlig myndighets verksamhet enligt lagen (2017:000) med kompletterande bestämmelser till EU:s marknadsmissbruksförordning för uppgift i en anmälan eller utsaga om överträdelse av bestämmelse som myndigheten övervakar enligt den lagen, om uppgiften kan avslöja anmälarens identitet.

Sekretessen gäller inte om anmälaren varit rapporteringsskyldig enligt artikel 16 i Europaparlamentets och rådets

förordning (EU) nr 596/2014.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

6 c §

Sekretess gäller i en statlig myndighets verksamhet enligt lagen (2017:000) med kompletterande bestämmelser till EU:s marknadsmissbruksförordning för uppgift om en enskilds personliga och ekonomiska förhållanden i en anmälan eller utsaga om överträdelse av bestämmelser som myndigheten övervakar enligt den lagen, om uppgiften kan avslöja den anmäldes identitet och det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att denne lider skada eller men.

Sekretessen gäller inte beslut om sanktion eller sanktionsavgift.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

Överföring av sekretess

8 c §

Får en myndighet i ett ärende enligt artikel 17 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 596/2014 en uppgift som är sekretessreglerad i 6 a § från en annan myndighet, blir 6 a § tillämplig på uppgiften även hos den mottagande myndigheten.

30 §³

Den tystnadsplikt som följer av 2 § första stycket första meningen, 4 § första stycket 2, 4 a § första stycket 2, 4 b § första stycket, 12 § första stycket och andra stycket 2, 12 a § första stycket och andra stycket 2, 12 b § första stycket 2, 13 §, 15 § första stycket 2, 23 §

Den tystnadsplikt som följer av 2 § första stycket första meningen, 4 § första stycket 2, 4 a § första stycket 2, 4 b § första stycket, 6 b § första stycket, 12 § första stycket och andra stycket 2, 12 a § första stycket och andra stycket 2, 12 b § första stycket 2, 13 §, 15 §

³ Senaste lydelse 2016:62.

första stycket 2 och 27 § första stycket 2 och den tystnadsplikt som följer av ett förbehåll som gjorts med stöd av 9 § andra meningen, 14 § andra meningen, 26 § andra meningen eller 29 § andra meningen inskränker rätten enligt 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 2 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter.

Den tystnadsplikt som följer av 24 § inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter, när det är fråga om uppgift om andra ekonomiska eller personliga förhållanden än affärs- och driftförhållanden för den som trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som är föremål för myndighetens verksamhet.

Den tystnadsplikt som följer av 18 § inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter, när det är fråga om uppgift om en enskilds personliga förhållanden vars röjande kan vålla allvarligt men.

första stycket 2, 23 § första stycket 2 och 27 § första stycket 2 och den tystnadsplikt som följer av ett förbehåll som gjorts med stöd av 9 § andra meningen, 14 § andra meningen, 26 § andra meningen eller 29 § andra meningen inskränker rätten enligt 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 2 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter.

32 kap.

Sekretessbrytande bestämmelse

6 a §

Sekretessen enligt 6 § hindrar inte att uppgift lämnas till Finansinspektionen, om uppgiften kan antas ha betydelse för fullgörandet av inspektionens uppgifter enligt lagen (2017:000) med kompletterande bestämmelser till EU:s marknadsmissbruksförordning.

35 kap.

9 a §

Sekretessen enligt 1 § första stycket 1 eller 2 hindrar inte att uppgift lämnas till Finansinspektionen, om uppgiften kan antas ha betydelse för fullgörandet av inspektionens uppgifter enligt lagen (2017:000) med komplette-

*rande bestämmelser till EU:s
marknadsmisbruksförordning.*

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 februari 2017.
 2. Äldre bestämmelser gäller för uppgifter som har lämnats före ikraftträdandet.

2.10 Förslag till lag om ändring i lagen (2013:385) om ingripande mot marknadsmissbruk vid handel med grossistenergi produkter

Härigenom föreskrivs att 3 och 6 §§ lagen (2013:385) om ingripande mot marknadsmissbruk vid handel med grossistenergi produkter ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §

Den som bryter mot något av förbuden mot insiderhandel i artikel 3.1 a och c i förordning (EU) nr 1227/2011 döms till fängelse i högst två år.

Om brottet med hänsyn till *affärens omfattning och* övriga omständigheter är grovt, döms till fängelse i lägst sex månader och högst *fyra* år.

Om brottet med hänsyn till *gärningsmannens ställning, den vinning för gärningsmannen som brottet medfört eller* övriga omständigheter är grovt, döms till fängelse i lägst sex månader och högst *sex* år.

Om brottet är ringa, döms till böter eller fängelse i högst sex månader.

6 §

Den som bryter mot förbudet att bedriva, eller försöka bedriva, otillbörlig marknadspåverkan i artikel 5 i förordning (EU) nr 1227/2011 döms till fängelse i högst två år.

Om brottet med hänsyn till omfattningen av marknadspåverkan eller övriga omständigheter är att anse som grovt, döms till fängelse i lägst sex månader och högst *fyra* år.

Om brottet med hänsyn till omfattningen av marknadspåverkan, *gärningsmannens ställning* eller övriga omständigheter är att anse som grovt, döms till fängelse i lägst sex månader och högst *sex* år.

Om brottet är ringa, döms till böter eller fängelse i högst sex månader.

Denna lag träder i kraft den 1 februari 2017.

3 Ärendet och dess beredning

Europaparlamentet och rådet antog i april 2014 förordning (EU) nr 596/2014 av den 16 april 2014 om marknadsmissbruk (marknadsmissbruksförordning) och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/6/EG och kommissionens direktiv 2003/124/EG, 2003/125/EG och 2004/72/EG. Förordningen (i det följande benämnd marknadsmissbruksförordningen) ska börja tillämpas den 3 juli 2016. Marknadsmissbruksförordningen finns i *bilaga 1*.

I samband med att marknadsmissbruksförordningen antogs, antogs även Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/57/EU av den 16 april 2014 om straffrättsliga påföljder för marknadsmissbruk (marknadsmissbruksdirektiv), i det följande benämnt marknadsmissbruksdirektivet. Marknadsmissbruksdirektivet kompletterar marknadsmissbruksförordningen i syfte att säkerställa ett effektivt genomförande av förordningens bestämmelser (skäl 23 till direktivet). Tillämpningsområdet är detsamma som för marknadsmissbruksförordningen. Marknadsmissbruksdirektivet finns i *bilaga 2*.

Faktapromemorior om förslagen till ny EU-rättslig reglering på marknadsmissbruksområdet överlämnades till riksdagen i november 2011 (2011/12:FPM35 och 2011/12:FPM36).

Efter det att nämnda rättsakter antagits har EU-kommissionen i enlighet med bemyndigande i marknadsmissbruksförordningen antagit ett genomförandedirektiv som kompletterar förordningen: kommissionens genomförandedirektiv (EU) 2015/2392 av den 17 december 2015 om Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 596/2014 vad gäller rapportering till behöriga myndigheter av faktiska eller potentiella överträdelser av den förordningen. Direktivet (i det följande benämnt genomförandedirektivet) finns i *bilaga 3*. Det har vidare gjorts ändringar i marknadsmissbruksförordningen genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/1033 av den 23 juni 2016 om ändring av förordning (EU) nr 600/2014 om marknader för finansiella instrument, förordning (EU) nr 596/2014 om marknadsmissbruk och förordning (EU) nr 909/2014 om förbättrad värdepappersavveckling i Europeiska unionen och om värdepapperscentraler. Förordningen finns i *bilaga 4*. Ändringar har även gjorts genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/1011 av den 8 juni 2016 om index som används som referensvärden för finansiella instrument och finansiella avtal eller för att mäta investeringsfonders resultat, och om ändring av direktiven 2008/48/EG och 2014/17/EU och förordning (EU) nr 596/2014. Utdrag ur förordningen finns i *bilaga 5*.

Regeringen gav i oktober 2012 en särskild utredare i uppdrag att bl.a. lämna förslag till ändringar och anpassningar av den lagstiftning som rör marknadsmissbruk i syfte att säkerställa att Sverige uppfyller EU-rättsliga krav samt att utredning och bekämpning av marknadsmissbruk ska kunna bedrivas på ett effektivt sätt (dir. 2012:108). Utredningen, som tog namnet 2012 års marknadsmissbruksutredning, redovisade sitt uppdrag i juni 2014. Utredningen föreslår i betänkandet Marknadsmissbruk II (SOU 2014:46) omfattande ändringar i lagstiftningen på marknadsmissbruksområdet. Sammanfattningen av betänkandet finns i *bilaga 6*.

Utredningens lagförslag finns i *bilaga 7*. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över de remissinstanser som har yttrat sig eller haft möjlighet att yttra sig finns i *bilaga 8*. En sammanställning av remissvaren finns tillgänglig i Finansdepartementet (dnr Fi2014/02432/V).

Inom Finansdepartementet har det därefter tagits fram en promemoria, Bekämpning av marknadsmissbruk. En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 9*. Promemorians lagförslag finns i *bilaga 10*. Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över de remissinstanser som har yttrat sig eller haft möjlighet att yttra sig finns i *bilaga 11*. En sammanställning av remissvaren finns tillgänglig i Finansdepartementet (dnr Fi2016/01010/V).

4 Bakgrund

4.1 Historik

Sverige har sedan början av 1970-talet haft en lagstiftning som syftar till att motverka insiderhandel. Lagen (1971:827) om registrering av aktieinnehav innebar en skyldighet för vissa personer att anmäla innehav av vissa aktier m.m. till Värdepapperscentralen VPC AB (numera Euroclear Sweden AB). Ett direkt förbud mot insiderhandel infördes år 1985 genom lagen (1985:571) om värdepappersmarknaden och var begränsat till att gälla aktier i aktiemarknadsbolag och vissa andra värdepapper med anknytning till sådana aktier. Endast personer med insynsställning i ett aktiemarknadsbolag samt i dess moder- och dotterbolag omfattades av bestämmelsen. Med insiderinformation avsågs endast information med särskild anknytning till aktiemarknadsbolaget.

Lagstiftningen har därefter stegvis utvecklats. En samordning på EU-nivå ägde rum genom 1989 års insiderdirektiv (rådets direktiv 89/592/EEG av den 13 november 1989 om samordning av föreskrifter om insiderhandel). Genom insiderlagen (1990:1342) utvidgades det straffbelagda förbudet mot insiderhandel i flera avseenden, exempelvis genom att förbudet omfattade fler personer än tidigare. Lagen innebar också en anpassning till insiderdirektivet (prop. 1990/91:42). Ändringar i insiderlagen gjordes därefter vid ett par tillfällen, bl.a. år 1997 då handel med i princip alla slags finansiella instrument kom att omfattas av lagen. Samtidigt infördes i lagen (1991:980) om handel med finansiella instrument ett förbud mot otillbörlig kurspåverkan, dvs. olika kursmanipulativa åtgärder i avsikt att otillbörligen påverka priset på finansiella instrument. Insiderlagen ersattes år 2001 av insiderstrafflagen (2000:1086). I den lagen fanns bl.a. bestämmelser om straffansvar vid otillåten insiderhandel och otillbörlig kurspåverkan. Genom insiderstrafflagen kriminaliserades också obehörigt röjande av insiderinformation.

Den senaste större ändringen av reglerna om marknadsmissbruk gjordes år 2005 Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/6/EG av den 28 januari 2003 om insiderhandel och otillbörlig marknadspåverkan (marknadsmissbruk), nedan benämnt 2003 års marknadsmissbruksdirektiv, genomfördes i svensk rätt.

4.2 Gällande rätt

2003 års marknadsmissbruksdirektiv har genomförts i svensk rätt huvudsakligen genom lagen (2005:377) om straff för marknadsmissbruk vid handel med finansiella instrument (marknadsmissbrukslagen). Eftersom direktivet också innehöll en mängd regler av preventiv och utredningsunderlättande karaktär, gjordes ändringar även i annan lagstiftning, t.ex. i lagen (2000:1087) om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument och lagen (1991:981) om värdepappersrörelse (som ersatt av lagen [2007:528] om värdepappersmarknaden). Bestämmelser om Finansinspektionens utredningsbefogenheter för sin tillsyn enligt marknadsmissbrukslagen och lagen om anmälningsskyldighet för innehav av vissa finansiella instrument finns i lagen om handel med finansiella instrument. Vid genomförandet av direktivet diskuterades frågan om införande av ett administrativt sanktionssystem, men med utgångspunkten att direktivet gav frihet att välja mellan administrativa och straffrättsliga sanktioner, resulterade övervägandena i att det straffrättsliga sanktionssystemet behölls (se prop. 2004/05:142 s. 41–47). I gällande lagstiftning är därför insiderbrott, otillbörlig marknadspåverkan, obehörigt röjande av insiderinformation och underlåtenhet att rapportera misstänkta transaktioner kriminaliserat. Däremot finns bestämmelser om administrativa sanktioner kopplade till bestämmelser av preventiv karaktär, t.ex. skyldigheten för insynspersoner att anmäla sina aktieinnehav till Finansinspektionen och aktiemarknadsbolagens skyldighet att föra en insiderförteckning (s.k. loggbok).

2003 års marknadsmissbruksdirektiv har ersatts av två nya EU-rättsakter, dels marknadsmissbruksförordningen, dels marknadsmissbruksdirektivet.

Marknadsmissbruksförordningen är direkt tillämplig och började gälla som svensk lag den 3 juli 2016. Det var inte möjligt att göra alla de lagändringar som krävs för att anpassa den svenska lagstiftningen till marknadsmissbruksförordningen och genomföra marknadsmissbruksdirektivet till det datumet. Emellertid gjordes lagändringar för att anpassa svensk rätt till förordningen när det gäller några av Finansinspektionens tillsyns- och utredningsbefogenheter, se prop. 2015/16:120. Lagändringarna som i huvudsak gjordes i lagen om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument, trädde i kraft den 3 juli 2016. De syftar till att dels klargöra för berörda marknadsaktörer hur de ska agera för att fullgöra sina skyldigheter enligt marknadsmissbruksförordningen, dels göra det möjligt för Finansinspektionen att vidta vissa åtgärder för att övervaka att förordningen följs.

4.3 Marknadsövervakning i dag

Finansinspektionen har i egenskap av tillsynsmyndighet att övervaka att bestämmelserna i bl.a. marknadsmissbrukslagen följs (16 § marknadsmissbrukslagen). Börser har dock en viktig roll när det gäller marknadsövervakningen. En börs har en skyldighet att övervaka handeln och kursbildningen vid en reglerad marknad som den driver, dvs. att utföra

s.k. marknadsövervakning (13 kap. 7 § lagen om värdepappersmarknaden och Finansinspektionens föreskrifter [FFFS 2007:17] om verksamhet på marknadsplatser, 5 och 6 kap.).

Marknadsövervakningsfunktionen vid en börs ska i strukturellt hänseende vara oberoende i förhållande till den affärsdrivande verksamheten samt tekniskt och personellt organiserad så att handel som står i strid mot relevanta regelverk eller god sed på värdepappersmarknaden kan upptäckas och utredas. Det innebär bl.a. att börsen ska disponera tekniska system som kontinuerligt registrerar och indikerar avvikande handelsmönster och onormala fluktuationer i kurser. Utredningsåtgärder och gjorda iakttagelser ska dokumenteras. Börser är dessutom skyldiga att på begäran av Finansinspektionen ge inspektionen åtkomst till sitt system för övervakningen av handeln och kursbildningen (13 kap. 7 § lagen om värdepappersmarknaden).

Värdepappersinstitut, som har tillstånd att driva en handelsplattform eller organiserar handel med finansiella instrument, har också en övervakningsskyldighet. Med hänsyn till verksamhetens art och omfattning ska institutet i sin marknadsövervakning förfoga över tillräckliga personella resurser och ha tillräcklig kompetens för att upprätthålla en effektiv övervakning (6 kap. nämnda föreskrifter).

Börser och värdepappersinstitut ska snarast rapportera till Finansinspektionen om det kan antas att en transaktion utgör eller har samband med insiderbrott eller otillbörlig marknadspåverkan (10 § marknadsmissbrukslagen).

Vidare är alla värdepappersinstitut skyldiga att rapportera samtliga transaktioner med finansiella instrument som är upptagna till handel på en reglerad marknad. Även transaktioner med OTC-derivat ska rapporteras, liksom finansiella instrument som handlas på en handelsplattform (MTF-plattform). Rapporteringen sker via Finansinspektionens transaktionsrapporteringssystem (TRS). Till systemet är ett analysverktyg kopplat. Genom analysverktyget kan larm genereras utifrån angivna parametrar, bl.a. har larm skapats för olika marknadsmissbruksscenarier. Därutöver kan data analyseras på transaktionsnivå eller aggregerad nivå.

4.4 Hanteringen av marknadsmissbruksärenden

Finansinspektionen är alltså ansvarig för den övergripande övervakningen av de finansiella marknaderna och aktörerna som är verksamma där. I tillsynsansvaret ingår att inleda egna tillsynsundersökningar av handeln på värdepappersmarknaden. Får Finansinspektionen kännedom om ett misstänkt agerande har inspektionen att pröva om det finns ”anledning att anta” att ett brott är begånget och, i så fall, anmäla ärendet till Ekobrottsmyndigheten (19 § marknadsmissbrukslagen), som i sin tur ska fatta beslut om förundersökning ska inledas eller inte. Av förarbetena till marknadsmissbrukslagen framgår att allt förundersökningsarbete med anledning av brottsanmälan ska skötas av Ekobrottsmyndigheten, som dock har möjlighet att begära biträde av Finansinspektionen (se prop. 2004/05:142 s. 108).

Vanligtvis uppmärksammas Finansinspektionen på misstänkt marknadsmissbruk genom att övervakare hos en börs eller ett värdepappersinstitut rapporterar till inspektionen om egendomligheter i handeln (10 § marknadsmissbrukslagen), eller att en utländsk myndighet initierar ett ärende. I fråga om rapporter som börser eller värdepappersinstitut lämnar ska inspektionen inte göra någon egen granskning eller bedömning av om det kan antas vara fråga om brott. Finansinspektionen är skyldig att snarast överlämna uppgifterna till åklagare (10 § marknadsmissbrukslagen). Enligt förarbetena innebär dock inte detta att Finansinspektionen är förhindrad att, i egenskap av tillsynsmyndighet, undersöka vad som hänt utifrån andra utgångspunkter (se samma prop. s. 109). Som exempel anges att en anmälan om misstänkt insiderbrott som kommer från en börs eller ett värdepappersinstitut kan ge inspektionen skäl att granska rutinerna hos det institut som genomförde en misstänkt transaktion.

5 Marknadsmissbruksförordningen och marknadsmissbruksdirektivet

5.1 Inledning

De gällande bestämmelserna på marknadsmissbruksområdet i lagen om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument och lagen (2005:377) om straff för marknadsmissbruk vid handel med finansiella instrument (marknadsmissbrukslagen) genomför i svensk rätt 2003 års marknadsmissbruksdirektiv. I den nya EU-regleringen om marknadsmissbruk ersätts 2003 års marknadsmissbruksdirektiv med en förordning, marknadsmissbruksförordningen. En EU-förordning är direkt tillämplig i varje medlemsstat. En sådan rättsakt varken ska eller får genomföras i eller omvandlas till nationell rätt. Några särskilda åtgärder för att införliva förordningens materiella bestämmelser med nationell rätt får Sverige därför inte vidta. En EU-förordning kan dock innehålla bestämmelser som förutsätter och kräver att vissa nationella åtgärder vidtas. I marknadsmissbruksförordningen anges att medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att följa vissa bestämmelser i förordningen (artikel 39.3). Medlemsstaterna är bl.a. skyldiga att utse en behörig myndighet (artikel 22). Vidare krävs att medlemsstaterna ska se till att den behöriga myndigheten har vissa angivna befogenheter för att kunna utföra de uppgifter som myndigheten har enligt förordningen (artikel 23). Det åligger också medlemsstaterna att i nationell rätt införa bestämmelser om lämpliga administrativa sanktioner och åtgärder för överträdelse av marknadsmissbruksförordningens bestämmelser.

I samband med att marknadsmissbruksförordningen antogs, antogs även ett nytt marknadsmissbruksdirektiv. Marknadsmissbruksdirektivet kompletterar marknadsmissbruksförordningen i syfte att säkerställa ett effektivt genomförande av förordningens bestämmelser (skäl 23 till direktivet).

5.2 Marknadsmissbruksförordningen

5.2.1 Tillämpningsområdet

Finansiella instrument

Tillämpningsområdet för marknadsmissbruksförordningen anges i artikel 2 och definitioner av vissa termer och uttryck finns i artikel 3. När det gäller definitionerna utgör flera av dem hänvisningar till Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/65/EU av den 15 maj 2014 om marknader för finansiella instrument och om ändring av direktiv 2002/92/EG och direktiv 2011/61/EU (förkortat MiFID II) eller andra relevanta rättsakter.

Marknadsmissbruksförordningen är, liksom 2003 års marknadsmissbruksdirektiv, tillämplig på förfaranden avseende finansiella instrument. Med finansiella instrument avses detsamma som i MiFID II, dvs. aktier och andra överlåtbara värdepapper, penningmarknadsinstrument, fondandelar och finansiella derivatinstrument (artikel 3.1.1 i förordningen och artikel 4.1.15 i MiFID II). Därutöver ska de finansiella instrumenten vara upptagna till handel på en reglerad marknad eller på en handelsplats i form av en multilateral handelsplattform (MTF-plattform), eller så ska en ansökan om upptagande till handel på någon sådan handelsplats ha lämnats in (artikel 2.1 första stycket a och b i förordningen). Marknadsmissbruksförordningen ska också tillämpas på finansiella instrument med vilka handel bedrivs på en organiserad handelsplattform (OTF-plattform, artikel 2.1 första stycket c). Med reglerad marknad, MTF-plattform och OTF-plattform avses detsamma som i MiFID II (artikel 3.1.6–3.1.8 och artikel 4.1.21–4.1.23 i MiFID II). Även finansiella instrument vars värde beror på eller påverkar nämnda finansiella instrument omfattas, t.ex. derivatinstrument som inte handlas på någon handelsplats (artikel 2.1 första stycket d).

Marknadsoperatörer av reglerade marknader samt värdepappersföretag och marknadsoperatörer som driver en MTF-plattform eller en OTF-plattform är skyldiga att anmäla finansiella instrument som upptagits till handel eller handlas för första gången på handelsplatsen, eller för vilka en ansökan om upptagande till handel har gjorts (artikel 4 i marknadsmissbruksförordningen). En anmälan ska också göras när ett sådant instrument inte längre handlas eller är upptaget till handel, om uppgiften inte redan är känd för den behöriga myndigheten.

Till följd av att utsläppsrätter utgör finansiella instrument enligt MiFID II (punkt 11, avsnitt C, bilaga I), kommer även dessa instrument att omfattas av marknadsmissbruksförordningen. Förordningen är således tillämplig på beteenden eller transaktioner, inklusive bud relaterade till auktionering vid en auktionsplattform som har godkänts som en reglerad marknad för utsläppsrätter eller andra auktionerade produkter baserade på utsläppsrätter (artikel 2.1 andra stycket).

Delar av förordningen, nämligen förbudet mot marknadsmanipulation (artiklarna 12 och 15), ska också tillämpas på vissa spotavtal avseende råvaror (artikel 2.2 a och b). Ett förfarande på spotmarknaden som påverkar ett finansiellt instrument omfattas av förordningen (artikel 2.2 b). Ett förfarande på den finansiella marknaden som påverkar priset eller värdet på ett spotavtal avseende råvaror där priset eller värdet på ett

sådant spotavtal beror på priset eller värdet på det finansiella instrumentet omfattas också (artikel 2.2 a). En viss typ av förfaranden på spotmarknaden, som påverkar finansiella instrument, undantas dock från tillämpningsområdet. Det gäller förfaranden som avser råvaror som är grossistenergiprodukter (artikel 2.2 b). I definitionen av en grossistenergiprodukt hänvisas till definitionen i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1227/2011 av den 25 oktober 2011 om integritet och öppenhet på grossistmarknaderna för energi. Den förordningen innehåller förbud mot marknadsmissbruk avseende vissa avtal och derivat som rör el och naturgas (artikel 3.1.22). Bestämmelserna i marknadsmissbruksförordningen innebär alltså, beträffande marknadsmanipulation, att förordning (EU) nr 1227/2011 får företräde när ett förfarande avser ett spotavtal som är en grossistenergiprodukt, även om förfarandet påverkar ett finansiellt instrument.

Bestämmelserna om marknadsmanipulation ska också tillämpas på beteenden relaterade till s.k. referensvärden (på engelska benchmarks), t.ex. interbankräntor som STIBOR och LIBOR (se vidare skäl 44).

Deltagare på marknaden för utsläppsrätter m.fl.

Marknadsmissbruksförordningen omfattar inte bara emittenter utan även deltagare på marknaden för utsläppsrätter samt auktionsplattformar, auktionsförrättare och auktionsövervakare som är involverade i auktioner som anordnas enligt kommissionens förordning (EU) nr 1031/2010 av den 12 november 2010 om tidsschema, administration och andra aspekter av auktionering av utsläppsrätter för växthusgaser i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen (i det följande benämnd auktioneringsförordningen). Riksgäldskontoret är den svenska auktionsförrättaren. Auktionsövervakaren och den auktionsplattform som bland andra Sverige använder finns för närvarande på EU-nivå. Vissa auktionsplattformar har inrättats av medlemsstater (se bilaga III till auktioneringsförordningen).

När det gäller skyldigheter som berör deltagare på marknaden för utsläppsrätter, eller personer i ledande ställning och deras närstående i sådana företag, är skyldigheterna begränsade till att avse sådana deltagare på marknaden för utsläppsrätter som uppnår en viss tröskel av utsläpp (artikel 3.1.20 i marknadsmissbruksförordningen). Det handlar om skyldigheten att offentliggöra insiderinformation (artikel 17.2), föra insiderförteckningar (artikel 18.8 a) och anmäla transaktioner genomförda av personer i ledande ställning och deras närstående (artikel 19.1–19.9). Tröskeln har fastställts i kommissionens delegerade förordning (EU) 2016/522 av den 17 december 2015 om komplettering av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 596/2014 vad gäller undantag för vissa tredjeländers offentliga myndigheter och centralbanker, indikatorer på marknadsmanipulation, tröskelvärden för offentliggörande, den behöriga myndigheten för anmälningar av uppskjutna offentliggöranden, tillstånd att handla under stängda perioder och typer av anmälningspliktiga transaktioner för personer i ledande ställning (artikel 5). Avsikten är att endast verksamheter med stora utsläpp ska omfattas,

eftersom det är dessa verksamheter som kan påverka priset på utsläppsrätter (se skäl 51 till marknadsmissbruksförordningen).

När det gäller auktionsplattformar, auktionsförrättare och auktionsövervakare som är involverade i auktioner som anordnas enligt auktioneringsförordningen omfattas dessa av skyldigheten att föra insiderförteckningar (artikel 18.8 b i marknadsmissbruksförordningen). Personer i ledande ställning och dem närstående personer hos dessa företag eller organ ska vidare anmäla transaktioner relaterade till utsläppsrätter (artikel 19.1 b och 19.10). Företagen eller organen omfattas även av skyldigheten att skriftligen underrätta personer i ledande ställning om deras skyldigheter och att utarbeta en förteckning över dessa och deras närstående (artikel 19.5).

Som framgår nedan ska bestämmelser som hänvisar till utsläppsrätter – vilket även omfattar deltagare på marknaden för utsläppsrätter, auktionsplattformar, auktionsövervakare och auktionsförrättare – inte börja tillämpas förrän den 3 januari 2018 (artikel 39.4 andra stycket i marknadsmissbruksförordningen, ändrad genom artikel 2 c i Europaparlamentets och rådets förordning [EU] 2016/1033 av den 23 juni 2016 om ändring av förordning [EU] nr 600/2014 om marknader för finansiella instrument, förordning [EU] nr 596/2014 om marknadsmissbruk och förordning [EU] nr 909/2014 om förbättrad värdepappersavveckling i Europeiska unionen och om värdepapperscentraler).

Territoriell avgränsning

Kraven och förbuden i marknadsmissbruksförordningen ska tillämpas på åtgärder och försummelser inom unionen och i ett tredjeland i fråga om de instrument som omfattas av artikel 2.1 och 2.2 (artikel 2.4). Av förordningen framgår att den behöriga myndighet som utses i varje medlemsstat ska se till att reglerna tillämpas dels på handlingar som utförs på medlemsstatens territorium, dels på handlingar som utförs utomlands avseende finansiella instrument som omfattas av förordningen till följd av anknytning till en handelsplats i medlemsstaten (artikel 22).

Undantag

Förbuden i marknadsmissbruksförordningen mot insiderhandel, olagligt röjande av insiderinformation och marknadsmanipulation gäller inte för ett bolags handel med egna aktier i ett offentliggjort återköpsprogram som genomförs i syfte att minska aktiekapitalet, konvertera skuldinstrument till aktier eller för att fullgöra aktiesparprogram och liknande i förhållande till anställda (artikel 5). Förbuden gäller inte heller offentliggjord stabilisering av värdepapper, dvs. s.k. kursvård i samband med t.ex. spridning eller nyemission av aktier i ett bolag. Sådan handel kan vara berättigad av ekonomiska skäl. Undantagen gäller förutsatt att handeln äger rum med nödvändig transparens (skäl 11).

Därutöver är marknadsmissbruksförordningen inte tillämplig på transaktioner eller ageranden från medlemsstaters eller vissa EU-institutioners sida samt andra angivna organ eller personer som agerar för deras räkning i vissa fall (artikel 6). Dessa undantag från tillämpningsområdet gäller för verksamhet kopplad till penningpolitik, förvaltning av offentlig skuld och unionens klimatpolitik, jordbrukspolitik eller fiskeripolitik.

Ikraftträdande

Marknadsmissbruksförordningen ska börja tillämpas den 3 juli 2016 (artikel 39.2). Bestämmelser som hänvisar till OTF-plattformar, utsläppsrätter och auktionerade produkter baserade på utsläppsrätter samt tillväxtmarknader för små- och medelstora företag (SME-marknader) ska dock inte börja tillämpas förrän den 3 januari 2018 (artikel 39.4 andra stycket, ändrad genom artikel 2 c i Europaparlamentets och rådets förordning [EU] 2016/1033). Avsikten är att dessa bestämmelser ska börja tillämpas samtidigt som de bestämmelser som medlemsstaterna ska införa för att genomföra MiFID II. Det datum när MiFID II ska vara genomfört har senarelagts, från den 3 januari 2017 till den 3 januari 2018 (se Europaparlamentets och rådets förordning [EU] 2016/1033). I den svenska språkversionen av marknadsmissbruksförordningen anges dock att bestämmelserna inte ska tillämpas ”till och med den 3 januari”. I den engelska språkversionen av förordningen anges emellertid “[...] provisions shall not apply to OTFs, SME growth markets, emission allowances or auctioned products based thereon until 3 January”. Det framstår därför som att den svenska språkversionen är felaktig och bestämmelserna inte ska börja tillämpas förrän den 3 januari 2018.

Före den 3 januari 2018 finns det inte några handelsplatser som betecknas OTF-plattformar och det är först vid den tidpunkten som utsläppsrätter kommer att utgöra finansiella instrument. Det innebär även att deltagare på marknaden för utsläppsrätter, auktionsplattformar, auktionsförrättare och auktionsövervakare ska börja tillämpa bestämmelser som riktar sig till dem först den 3 januari 2018. För dessa företag och organ blir t.ex. skyldigheten att offentliggöra insiderinformation, insiderförteckningar och anmälningsskyldighet för personer i ledande ställning och deras närstående relevanta först den 3 januari 2018.

5.2.2 Förbuden mot marknadsmissbruk

Definitionen av insiderinformation

Definitionen av vad som avses med insiderinformation i marknadsmissbruksförordningen är omfattande och finns i artikel 7. Definitionen motsvarar i stora delar den som finns i 2003 års marknadsmissbruksdirektiv tillsammans med de ytterligare förklaringar av den definition som finns i kommissionens direktiv 2003/124/EG av den 22 december 2003 om genomförande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/6/EG när det gäller definition och offentliggörande av insiderinformation och definition av otillbörlig marknadspåverkan samt i kommissionens direktiv 2004/72/EG av den 29 april 2004 om genomförande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/6/EG när det gäller godtagen marknadspraxis, definition av insiderinformation rörande råvaruderivat, upprättande av förteckningar över personer som har tillgång till insiderinformation, anmälan av transaktioner som utförs av personer i ledande ställning och rapportering av misstänkta transaktioner. I korthet avses med insiderinformation icke offentliggjord information av specifik natur som hänför sig till en emittent eller ett finansiellt instrument och som, om den blev offentlig, sannolikt skulle ha en väsentlig inverkan på priset på instrumentet eller ett relaterat derivatinstrument. Information ska anses

ha väsentlig prispåverkan om en förnuftig investerare sannolikt skulle utnyttja sådan information som en del av grunden för sitt investeringsbeslut (artikel 7.4 första stycket i marknadsmissbruksförordningen).

Definitionen av insiderinformation är avgörande för tillämpningen av flera av de förbud och påbud som finns i förordningen. Den som har insiderinformation får t.ex. inte utnyttja den för att handla med finansiella instrument eller röja den för andra utan att det är berättigat, och en emittent ska offentliggöra sådan insiderinformation som rör emittenten.

Förbudet mot insiderhandel

Enligt marknadsmissbruksförordningen är insiderhandel förbjuden (artikel 14). Även försök till insiderhandel är förbjudet.

Det som anses utgöra insiderhandel enligt förordningen anges i artikel 8.1, nämligen att någon som förfogar över insiderinformation utnyttjar denna genom att för egen eller annans räkning

- direkt eller indirekt förvärva eller avyttra det finansiella instrument som informationen rör,
- ändra eller återkalla en handelsorder om förvärv eller avyttring av det finansiella instrument som informationen rör, förutsatt att ordern lades innan personen fick tillgång till informationen, eller
- lägga, ändra eller dra tillbaka ett bud på utsläppsätter eller andra auktionerade produkter baserade på utsläppsätter, som informationen rör, vid sådana auktioner som hålls enligt auktioneringsförordningen.

Insiderhandel innefattar också att, på grundval av insiderinformation, rekommendera eller förmå en annan person att ägna sig åt insiderhandel (artikel 8.2). Även den person som använder sig av en sådan rekommendation eller uppmaning gör sig skyldig till insiderhandel, om personen i fråga inser eller borde inse att rekommendationen eller uppmaningen bygger på insiderinformation (artikel 8.3).

Förbudet mot insiderhandel innebär alltså att det är otillåtet att utnyttja den fördel som det ger att förfoga över insiderinformationen (skäl 23). När det gäller utnyttjanderekvisitet anges i skälen att det bör underförstås att en person som förfogar över insiderinformation, och utför eller försöker utföra en transaktion relaterad till denna information, också har utnyttjat informationen (skäl 24). Vidare anges att en order som lagts innan en person förfogar över insiderinformation inte bör antas utgöra insiderhandel. Om en person därefter har mottagit insiderinformation bör dock alla ändringar av en redan lagd handelsorder relaterad till denna information, inbegripet att ändra eller återkalla handelsordern liksom ett sådant försök, antas utgöra insiderhandel (skäl 25). Det påpekas samtidigt att dessa antaganden inte påverkar personens rätt till försvar och möjlighet att påvisa att någon insiderinformation inte utnyttjades vid transaktionen, orderläggningen eller orderändringen. Synsättet bygger på EU-domstolens avgörande i det s.k. Spector Photo-fallet (Mål C-45/08 *Spector Photo Group NV m.fl.*). Frågan om huruvida en person har överträtt eller försökt överträda förbudet mot insiderhandel bör enligt förordningen bedömas mot bakgrund av syftet med förordningen, dvs. att skydda finansmarknadernas integritet och att höja investerarnas förtroende för dessa marknader. Detta förtroende bygger i sin tur på att

investeringarna har tillförsäkrats likabehandling och skydd mot otillbörligt utnyttjande av insiderinformation (skäl 24).

Vid tillämpningen av artiklarna 8 och 14 ska även artikel 9 om legitima beteenden beaktas. I artikeln finns en rad beskrivningar av olika situationer när en person som har tillgång till insiderinformation handlar med finansiella instrument och inte ska anses utnyttja insiderinformationen. Det rör sig bl.a. om situationen där informationen finns hos en juridisk person som har effektiva arrangemang för att förhindra att de fysiska personer som fattar beslut om transaktioner ska få tillgång till informationen och om situationen där den som handlar gör det på grund av ett uppdrag som marknadsгарant, eller för att fullgöra order som lämnas av andra inom ramen för ett tillstånd att bedriva sådan verksamhet, eller som förberedelser för ett offentligt uppköpserbjudande. Beskrivningarna fungerar i praktiken som undantag från förbudet mot insiderhandel. Dessa undantagsbestämmelser har införts i förordningen för att undvika förbud mot former av finansiell verksamhet som är legitima (se skälen 29 och 30). Det är t.ex. nödvändigt att erkänna marknadsгарanternas roll när dessa agerar som legitima tillhandahållare av marknadslikviditet.

Artikel 8 gäller varje person som förfogar över insiderinformation. I subjektivt hänseende görs dock en skillnad mellan fysiska och juridiska personer som förfogar över insiderinformation på grund av någon av de omständigheter som räknas upp i artikel 8.4 första stycket och personer som inte omfattas av denna uppräkningslista. I uppräkningslistan ingår personer som har tillgång till informationen

- genom att vara medlemmar av en emittents administrations-, lednings- eller kontrollorgan eller motsvarande organ för deltagare på marknaden för utsläppsrätter,
- genom aktieinnehav i emittenten,
- till följd av fullgörande av tjänst, verksamhet eller åligganden, eller
- på grund av sin brottsliga verksamhet.

För sådana personer gäller alltså bestämmelsen om insiderhandel oberoende av om de insett eller borde ha insett att det var fråga om insiderinformation. Ett sådant krav ställs däremot upp beträffande andra än de uppräknade (se artikel 8.4 andra stycket). Vid bedömningen bör hänsyn tas till vad en normal och förnuftig person skulle ha insett eller borde ha insett utifrån de rådande omständigheterna (skäl 26).

Om det är fråga om en juridisk person är bestämmelserna om insiderhandel tillämpliga även på fysiska personer som, i enlighet med nationell rätt, deltar i ett beslut att genomföra förvärvet eller avyttringen eller att ändra eller återkalla en lagd handelsorder för den juridiska personens räkning (artikel 8.5).

Olagligt röjande av insiderinformation

Enligt marknadsmissbruksförordningen får insiderinformation inte olagligen röjas (artikel 14). Med detta avses att röja insiderinformation utan att röjandet sker som ett normalt led i fullgörande av tjänst, verksamhet eller åligganden (artikel 10.1). Även vidarebefordran av sådana rekommendationer eller uppmaningar som avses i artikel 8.2 utgör olagligt röjande av insiderinformation, om den som röjer rekommendationen eller

uppmeningen känner till eller borde känna till att den bygger på insiderinformation (artikel 10.2).

Ett exempel på när röjande av insiderinformation kan ske som ett normalt led i fullgörande av t.ex. ett uppdrag eller en tjänst är s.k. marknadssonderingar. Sådana görs bl.a. för att bedöma potentiella investerares intresse av en eventuell transaktion och dess prissättning, storlek och strukturering. Marknadssonderingar är av betydelse för att kapitalmarknaden ska fungera väl och betraktas därför inte i sig som marknadsmissbruk (skäl 32). Röjande av insiderinformation som sker i samband med en marknadssondering anses ske som ett normalt led i fullgörande av tjänst, verksamhet eller åligganden, om det sker i enlighet med de regler om marknadssonderingar som anges i förordningen (artikel 11.4). Marknadsmissbruksförordningens bestämmelser om marknadssondering kompletteras av kommissionens genomförandeförordning (EU) 2016/959 av den 17 maj 2016 om fastställande av tekniska standarder för genomförande för marknadssonderingar med avseende på de system och mallar för anmälan som ska användas av marknadsaktörer som lämnar information samt registerformatet i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 596/2014. Marknadsmissbruksförordningen kompletteras även av kommissionens delegerade förordning (EU) 2016/960 av den 17 maj 2016 om komplettering av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 596/2014 avseende tekniska standarder för tillsyn vad gäller lämpliga arrangemang, system och förfaranden för marknadsaktörer som lämnar information vid genomförande av marknadssonderingar.

Förbudet mot marknadsmanipulation

Marknadsmanipulation omfattar enligt marknadsmissbruksförordningen transaktioner, handelsorder och beteenden som ger eller kan förväntas ge falska eller vilseledande signaler om tillgång, efterfrågan eller pris på ett finansiellt instrument, ett relaterat spotavtal avseende råvaror eller en auktionerad produkt baserad på utsläppsrätter, eller som låser eller kan förväntas låsa fast priset vid en onormal eller konstlad nivå (artikel 12.1 a). Det är dock inte fråga om marknadsmanipulation om den person som inledde transaktionen eller utfärdade ordern kan visa att det fanns legitima skäl för agerandet och transaktionen eller handelsordern följer godtagen marknadspraxis. En godtagen marknadspraxis fastställs av den behöriga myndigheten som ansvarar för tillsynen på den berörda marknaden (artikel 13). För att ett förfarande ska undantas från förbudet krävs att den behöriga myndigheten har erkänt förfarandet som en godtagen marknadspraxis, dvs. godkännandet kan inte ske i efterhand. Praxis som är godtagen på en viss marknad kan inte anses vara tillämplig på andra marknader, såvida inte de behöriga myndigheterna på dessa andra marknader officiellt har godkänt denna praxis.

I marknadsmanipulation innefattas också utförande av transaktioner, orderläggning eller annan aktivitet eller annat beteende som påverkar eller kan förväntas påverka priset på finansiella instrument eller relaterade spotavtal avseende råvaror, eller en auktionerad produkt baserad på utsläppsrätter, om falska förespeglningar eller annan form av vilseledande eller manipulation används (artikel 12.1 b). Även t.ex. ryktes-

spridning som ger eller kan förväntas ge falska eller vilseledande signaler om tillgång, efterfrågan eller pris på exempelvis ett finansiellt instrument eller låser fast eller kan förväntas låsa fast priset på ett sådant instrument vid en onormal eller konstlad nivå, utgör marknadsmanipulation. En förutsättning är att personen som spred uppgifterna insåg eller borde ha insett att de var falska eller vilseledande (artikel 12.1 c).

Slutligen kan överföring av falsk eller vilseledande information eller tillhandahållande av falska eller vilseledande ingångsvärden eller annat beteende som manipulerar beräkningen av ett referensvärde utgöra marknadsmanipulation, om personen som gjorde överföringen eller tillhandahöll ingångsvärdena insåg eller borde ha insett att informationen eller ingångsvärdena var falska eller vilseledande (artikel 12.1 d).

I förordningen anges exempel på beteenden som ska anses vara marknadsmanipulation (artikel 12.2). Uppräkningen är avsedd att utgöra exempel på marknadsmissbruksstrategier som kan utföras genom t.ex. algoritmisk handel och högfrequenshandel. De exempel som anges är varken avsedda att vara uttömmande eller att antyda att det inte skulle röra sig om marknadsmanipulation om samma strategier genomförs på annat sätt (skäl 38).

Förordningen innehåller även en icke-uttömmande uppräkningslista av indikatorer på marknadsmanipulation i samband med falska eller vilseledande signaler och låsning av priser (avsnitt A i bilaga 1) samt marknadsmanipulation där falska förespeglningar eller andra slag av vilseledande eller manipulationer utnyttjas (avsnitt B i bilaga 1). Av exemplifieringen följer bl.a. att spridning i medierna – inbegripet internet – av felaktiga, partiska eller intressepåverkade investeringsrekommendationer kan utgöra marknadsmanipulation.

När det gäller förbudet mot försök till marknadsmanipulation, ska ett sådant försök skiljas från ett faktiskt agerande eller beteende som ”kan förväntas” leda till marknadsmanipulation, vilket redan omfattas av definitionen av marknadsmanipulation. Ett försök till marknadsmanipulation kan utgöras av en påbörjad aktivitet som inte fullbordas, t.ex. som ett resultat av tekniska problem eller en order som inte beaktas (skäl 41).

När en juridisk person misstänks ha gjort sig skyldig till marknadsmanipulation är – i likhet med det som gäller för insiderhandel – bestämmelserna om marknadsmanipulation även tillämpliga på fysiska personer som, i enlighet med nationell rätt, deltar i ett beslut att för den juridiska personens räkning utföra sådana handlingar som utgör marknadsmanipulation (artikel 12.4).

5.2.3 Offentliggörande av insiderinformation

En emittent eller en deltagare på marknaden för utsläppsrätter ska enligt marknadsmissbruksförordningen offentliggöra insiderinformation som rör emittenten eller marknadsdeltagaren så snart det är möjligt (artikel 17). Som anges i avsnitt 5.2.1 omfattar definitionen av deltagare på marknaden för utsläppsrätter endast de verksamhetsutövare inom EU:s system för handel med utsläppsrätter som – genom sin storlek och verksamhet – rimligtvis kan förväntas kunna ha en betydande inverkan på priset på utsläppsrätter, på auktionerade produkter baserade på

utsläppsrätterna eller på relaterade finansiella derivatinstrument avseende utsläppsrätterna. Som vidare anges i avsnitt 5.2.1 har tröskeln för när ett sådant företag omfattas av förordningen fastställts i kommissionens delegerade förordning (EU) 2016/522.

Från skyldigheten att offentliggöra insiderinformation får undantag göras, framför allt då ett omedelbart offentliggörande sannolikt skulle kunna skada emittentens legitima intressen (artikel 17.4). En förutsättning för att informationen inte ska offentliggöras i sådana situationer är dock att ett uppskjutet offentliggörande inte vilseleder allmänheten och att emittenten kan säkerställa att informationen förblir konfidentiell. När väl informationen offentliggörs för allmänheten är dock emittenten eller deltagaren på marknaden för utsläppsrätter skyldig att omedelbart informera den behöriga myndigheten om att offentliggörandet hade skjutits upp och till myndigheten lämna en skriftlig förklaring till hur villkoren för att skjuta upp offentliggörandet uppfylldes. När det gäller den skriftliga förklaringen tillåter dock förordningen att medlemsstaterna i sin nationella lagstiftning fastställer att en sådan förklaring endast behöver tillhandahållas den behöriga myndigheten på begäran.

En emittent som är ett kreditinstitut eller ett finansiellt institut får, under vissa förutsättningar, skjuta upp offentliggörandet av insiderinformation i syfte att bevara det finansiella systemets stabilitet (artikel 17.5).

Om insiderinformation röjs till en utomstående som ett normalt led i fullgörande av tjänst, verksamhet eller åligganden ska informationen offentliggöras fullständigt och effektivt, såvida inte den som mottagit insiderinformationen är skyldig att inte röja denna t.ex. på grund av ett avtal (artikel 17.8).

Information som rör emittenter på tillväxtmarknader för små eller medelstora företag får offentliggöras på handelsplatsens webbplats i stället för på emittentens webbplats, om handelsplatsen erbjuder den möjligheten (artikel 17.9).

5.2.4 Regler för att förhindra och upptäcka marknadsmisbruk

Marknadsövervakning och skyldighet att rapportera misstänkta handelsorder och transaktioner

I marknadsmisbruksförordningen finns regler som syftar till dels att förhindra marknadsmisbruk, dels att marknadsmisbruk ska upptäckas och kunna utredas. Marknadsoperatörer och värdepappersföretag som driver en handelsplats, dvs. den som driver en reglerad marknad, MTF-plattform eller OTF-plattform, ska ha effektiva arrangemang, system och förfaranden som kan förhindra och upptäcka marknadsmisbruk (artikel 16.1). Operatörerna ska utan dröjsmål underrätta den behöriga myndigheten för handelsplatsen om transaktioner och handelsorder som kan utgöra insiderhandel eller marknadsmanipulation eller försök till insiderhandel eller marknadsmanipulation.

Även personer som yrkesmässigt arrangerar eller genomför transaktioner, t.ex. ett värdepappersinstitut, ska ha effektiva arrangemang och system för att upptäcka misstänkta handelsorder och transaktioner som

omedelbart ska rapporteras till den behöriga myndigheten, om personen har rimliga skäl att misstänka att handelsordern eller transaktionen kan utgöra insiderhandel eller marknadsmanipulation eller försök till insiderhandel eller marknadsmanipulation (artikel 16.2). Rapporteringen ska ske till den behöriga myndigheten i det land där företaget har beviljats tillstånd eller har sitt huvud- eller filialkontor (artikel 16.3). Den mottagande myndigheten ska i sin tur vidarebefordra informationen till den behöriga myndigheten för den berörda handelsplatsen (artikel 16.4).

Detaljerade bestämmelser om övervakningssystem liksom mallar för rapportering har fastställts i kommissionens delegerade förordning (EU) 2016/957 av den 9 mars 2016 om komplettering av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 596/2014 vad gäller tekniska standarder för tillsyn avseende lämpliga arrangemang, system och förfaranden samt anmälningsmallar som ska användas för att förebygga, upptäcka och rapportera marknadsmissbruk eller misstänkta handelsorder eller transaktioner.

Insiderförteckningar

En emittent och den som agerar på uppdrag av emittenten, ska föra en förteckning över vilka anställda och uppdragstagare som har tillgång till insiderinformation (artikel 18). Förteckningen ska utan dröjsmål uppdateras när anledningen till att en person förekommer på förteckningen ändras, när en ny person behöver läggas till på grund av att han eller hon har tillgång till insiderinformation eller när en person inte längre har tillgång till sådan information (artikel 18.1). Förteckningen ska på begäran överlämnas till den behöriga myndigheten så snart som möjligt.

De personer som tas upp på förteckningen ska informeras om vad detta innebär och emittenten ska vidta alla rimliga åtgärder för att se till att alla personer som förekommer på förteckningen skriftligen bekräftar att de är medvetna om de rättsliga skyldigheter som detta medför och de sanktioner som är tillämpliga vid överträdelse av förbudet mot marknadsmissbruk (artikel 18.2). Om en annan person som handlar på emittentens vägnar eller för emittentens räkning tar på sig uppgiften att utarbeta och uppdatera förteckningen, förblir ändå emittenten till fullo ansvarig för att bestämmelserna om förande av förteckning följs.

Bestämmelserna är även tillämpliga på deltagare på marknaden för utsläppsrätter när det gäller sådan insiderinformation om utsläppsrätter som uppkommer i samband med den verksamhet som bedrivs av företaget i fråga, samt på auktionsplattformar, auktionsförrättare och auktionsövervakare i fråga om auktioner som hålls enligt auktioneringsförordningen (artikel 18.8). Däremot ska under vissa förutsättningar emittenter vars finansiella instrument har tagits upp till handel på tillväxtmarknader för små och medelstora företag undantas från kravet på att upprätta en insiderförteckning (artikel 18.6).

Anmälningskyldighet avseende transaktioner genomförda av personer i ledande ställning och dem närstående personer

Personer i ledande ställning hos en emittent samt dem närstående personer ska enligt marknadsmissbruksförordningen anmäla sina transaktioner i aktier eller skuldinstrument som är utgivna av den emittenten

eller derivat eller andra finansiella instrument som är kopplade till dem (artikel 19). Motsvarande gäller för personer i ledande ställning (och dem närstående) hos en deltagare på marknaden för utsläppsrätter i fråga om transaktioner avseende uppsläppsrätter, auktionerade produkter baserade på utsläppsrätter eller relaterade derivat. Anmälningsskyldigheten gäller transaktioner som sammanlagt under ett kalenderår överstiger ett tröskelvärde (artikel 19.8 eller 19.9). Även pantsättning och utlåning av finansiella instrument som görs av eller på uppdrag av en person i ledande ställning eller en närstående, samt transaktioner som utförs inom ramen för vissa livförsäkringar (kapitalförsäkringar), omfattas av anmälningsskyldigheten (artikel 19.7). Vidare har det nyligen gjorts en ändring av artikel 19 som innebär att det finns en tröskel för vissa typer av transaktioner (se artikel 56 i Europaparlamentets och rådets förordning [EU] 2016/1011 av den 8 juni 2016 om index som används som referensvärden för finansiella instrument och finansiella avtal eller för att mäta investeringsfonders resultat, och om ändring av direktiven 2008/48/EG och 2014/17/EU och förordning [EU] nr 596/2014). Bestämmelsen innebär att transaktioner som avser finansiella instrument som utgör en andel i ett företag för kollektiva investeringar i vilken exponeringen mot emittentens aktier eller skuldinstrument inte överstiger 20 procent av de tillgångar som innehas av företaget för kollektiva investeringar inte behöver anmälas. Detsamma gäller för finansiella instrument där underliggande instrument är en portfölj av tillgångar där exponeringen mot emittentens aktier eller skuldinstrument inte överstiger 20 procent av portföljens tillgångar. En förutsättning för att anmälningsskyldighet ska föreligga för sådana transaktioner är vidare att den anmälningsskyldige har möjlighet att få kännedom om exponeringen i fråga eller att denne hade skäl att tro att emittentens aktier eller skuldinstrument överstiger de nyssnämnda tröskelvärdena. Vilka transaktioner i övrigt som ska anmälas preciseras i kommissionens delegerade förordning (EU) 2016/522 (artikel 10). Personer i ledande ställning utgörs av styrelseledamöter, verkställande direktörer och vissa andra ledande befattningshavare (artikel 3.1.25).

Anmälan ska göras till emittenten eller deltagaren på marknaden för utsläppsrätter samt till den behöriga myndigheten (artikel 19.1). Sådana anmälningar ska göras utan dröjsmål och senast tre affärsdagar efter det datum som transaktionen genomförts. Den anmälda informationen ska offentliggöras, antingen av den berörda emittenten eller deltagaren på marknaden för utsläppsrätter eller – om medlemsstaten så föreskrivit – av den behöriga myndigheten (artikel 19.3). Mer detaljerade regler om innehållet i anmälan och hur uppgifterna ska offentliggöras finns i kommissionens genomförandeförordning (EU) 2016/523 av den 10 mars 2016 om fastställande av tekniska standarder för genomförande med avseende på formatet och mallen för anmälan och offentliggörande av transaktioner som utförs av personer i ledande ställning i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 596/2014.

Bestämmelserna om anmälningsskyldighet gäller även personer i ledande ställning och dem närstående personer hos auktionsplattformar, auktionsförrättare och auktionsövervakare (artikel 19.10). I de fallen avser anmälningsskyldigheten transaktioner avseende utsläppsrätter och relaterade produkter.

I förordningen finns även regler om att personer i ledande ställning, under en period av 30 kalenderdagar innan offentliggörandet av en delårsrapport eller en bokslutskommuniké, inte för egen räkning eller för tredje persons räkning, direkt eller indirekt, får genomföra transaktioner avseende aktier eller skuldinstrument som utgetts av emittenten eller derivatinstrument eller andra finansiella instrument som är kopplade till dessa instrument (artikel 19.11). Emittenten kan medge undantag från handelsförbudet under vissa förutsättningar (artikel 19.12). Dessa förutsättningar preciseras i kommissionens delegerade förordning (EU) 2016/522 (artiklarna 7–9).

5.2.5 Investeringsrekommendationer

Den som utarbetar eller sprider investeringsrekommendationer ska enligt marknadsmissbruksförordningen vidta rimliga försiktighetsmått för att säkerställa att informationen presenteras objektivt och att eventuella intressen och intressekonflikter uppges (artikel 20). Reglerna i förordningen är kortfattade men de har kompletterats av detaljerade regler i kommissionens delegerade förordning (EU) 2016/958 av den 9 mars 2016 om komplettering av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 596/2014 vad gäller tekniska standarder för tillsyn för de tekniska villkoren för en objektiv presentation av investeringsrekommendationer eller annan information som rekommenderar eller föreslår en investeringsstrategi och för uppgivande av särskilda intressen och intressekonflikter.

5.2.6 Den behöriga myndigheten och dess befogenheter

Varje medlemsstat ska utse en behörig myndighet som ska säkerställa att förordningen tillämpas i medlemsstaten (artikel 22). Den behöriga myndigheten ska ha en rad befogenheter för att utreda marknadsmissbruk (artikel 23). Myndigheten ska bl.a. ha rätt att få tillgång till information och data, kunna hålla förhör samt genomföra platsundersökningar och utredningar hos fysiska och juridiska personer. Befogenheterna ska kunna utövas direkt, i samarbete med, eller genom delegering till, andra myndigheter eller marknadsföretag.

Den behöriga myndigheten ska också ha möjlighet att besluta om administrativa sanktioner, såsom sanktionsavgifter, både för fysiska och juridiska personer (artikel 30).

I förordningen fastslås också skyldigheter för de behöriga myndigheterna att samarbeta och utbyta information sinsemellan och med Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten (Esm), i synnerhet när det gäller utredningsverksamhet (artiklarna 24 och 25). De behöriga myndigheterna ska vidare, när det är nödvändigt, komma överens om samarbetsformer med sina motsvarigheter i tredjeländer om bl.a. informationsutbyte (artikel 26).

5.3 Marknadsmisbruksdirektivet

5.3.1 Tillämpningsområdet

Marknadsmisbruksdirektivets syfte och tillämpningsområde är det samma som gäller för marknadsmisbruksförordningen (artikel 1.1).

Reglerna i direktivet bör tillämpas med beaktande av det rättsliga ramverket som fastställts i marknadsmisbruksförordningen (skäl 17 i direktivet). På samma sätt som förordningen innehåller direktivet undantag för vissa återköpsprogram och stabilisering av värdepapper samt viss verksamhet kopplad till penningpolitik, förvaltning av offentlig skuld och unionens klimatpolitik, jordbrukspolitik eller fiskeripolitik (artikel 1.3).

Marknadsmisbruksdirektivet ska vara genomfört av medlemsstaterna senast den 3 juli 2016, dvs. vid den tidpunkt då marknadsmisbruksförordningen ska börja tillämpas. De nationella åtgärderna ska dock tillämpas ”med förbehåll för ikraftträdandet av” marknadsmisbruksförordningen. Det torde innebära att bestämmelser som hänför sig till utsläppsrätter inte behöver tillämpas förrän vid den tidpunkt då de bestämmelser som medlemsstaterna ska införa för att genomföra MiFID II ska börja tillämpas.

5.3.2 Insiderhandel, olagligt röjande av insiderinformation och marknadsmanipulation

Insiderhandel och att rekommendera eller förmå annan att ägna sig åt insiderhandel

Enligt marknadsmisbruksdirektivet ska medlemsstaterna se till att insiderhandel samt att rekommendera eller på annat sätt förmå annan att ägna sig åt insiderhandel utgör straffbara handlingar, åtminstone i allvarliga fall och när de begås med uppsåt (artikel 3).

Med insiderhandel avses att en fysisk person förfogar över insiderinformation och utnyttjar den, direkt eller indirekt, för att för egen eller annans räkning förvärva eller avyttra finansiella instrument som informationen rör. Definitionen av insiderinformation är densamma som i marknadsmisbruksförordningen (se hänvisningen till marknadsmisbruksförordningen i artikel 2.4). Även att utnyttja insiderinformation genom att återkalla eller ändra en handelsorder som avser ett finansiellt instrument som informationen rör, utgör insiderhandel, om handelsordern lades innan personen i fråga fick tillgång till insiderinformationen (artikel 3.4) Beträffande auktioner för utsläppsrätter eller andra auktionerade produkter baserade på utsläppsrätter inbegrips också att lägga, ändra eller dra tillbaka ett bud för egen eller annans räkning (artikel 3.5).

Med att rekommendera eller förmå en annan person att ägna sig åt insiderhandel avses de situationer när en person som förfogar över insiderinformation rekommenderar eller förmår, på grundval av denna information, någon annan person att förvärva eller avyttra finansiella instrument eller att återkalla eller ändra en handelsorder avseende ett sådant instrument som informationen rör (artikel 3.6). Att följa en sådan rekommendation eller uppmaning utgör också insiderhandel, om per-

sonen i fråga inser att rekommendationen eller uppmaningen bygger på insiderinformation.

Olagligt röjande av insiderinformation

Medlemsstaterna ska se till att olagligt röjande av insiderinformation straffbeläggs, åtminstone i allvarliga fall och när de begås med uppsåt (artikel 4). Med olagligt röjande av insiderinformation avses att röja insiderinformation utan att röjandet sker som ett normalt led i fullgörandet av tjänst, verksamhet eller åligganden. Även vidarebefordran av en rekommendation eller uppmaning som lämnats på grundval av insiderinformation anses utgöra olagligt röjande av insiderinformation, om personen i fråga inser att rekommendationen eller uppmaningen bygger på insiderinformation. I likhet med det som föreskrivs i marknadsmissbruksförordningen anses en marknadssondering som utförts i enlighet med artikel 11.1–11.8 i förordningen inte utgöra olagligt röjande av insiderinformation.

Marknadsmanipulation

Medlemsstaterna ska se till att marknadsmanipulation straffbeläggs, åtminstone i allvarliga fall och när de begås med uppsåt (artikel 5). Med marknadsmanipulation avses beteenden som ger vilseledande signaler om tillgång, pris och efterfrågan eller som låser fast priset på ett eller flera finansiella instrument eller ett därtill relaterat spotavtal avseende råvaror på en onormal eller konstlad nivå, såvida inte personen i fråga hade legitima skäl för beteendet eller detta stämmer överens med godtaggen marknadspraxis på den berörda handelsplatsen. Även att sprida falska eller vilseledande uppgifter, tillhandahålla oriktiga eller vilseledande ingångsvärden eller varje annat beteende som manipulerar beräkningen av ett referensvärde utgör marknadsmanipulation.

En skillnad i förhållande till marknadsmissbruksförordningen är att det är fråga om effektrekvisit; i förordningen omfattar förbudet mot marknadsmanipulation även beteenden som är ägnade att ("kan förväntas") ge vilseledande signaler om t.ex. pris.

5.3.3 Straffrättsliga påföljder

Enligt var och en av artiklarna om insiderhandel, olagligt röjande av insiderinformation och marknadsmanipulation ska alltså medlemsstaterna säkerställa att sådant agerande utgör brott, åtminstone i allvarliga fall och när agerandet sker uppsåtligt. Också anstiftan och medhjälp till samtliga dessa brott, liksom försök till insiderhandel och försök till marknadsmanipulation, ska straffbeläggas (artikel 6). Vidare ska juridiska personer kunna göras ansvariga för brott som avses i direktivet och som begåtts till förmån för den juridiska personen av en person som agerat antingen enskilt eller som en del av den juridiska personens organisation och som har en ledande ställning inom den juridiska personen (artikel 8). En sådan ledande ställning ska vara grundad på befogenhet att företräda den juridiska personen, fatta beslut på den juridiska personens vägnar, eller att utöva kontroll inom den juridiska personen. Juridiska personer ska också kunna hållas ansvariga när brister i övervakning eller kontroll som

ska utföras av personer i ledande ställning, har gjort det möjligt för en person som är underställd den juridiska personen att till dennes förmån begå en överträdelse mot direktivets regler. Den juridiska personens ansvar ska dock inte utesluta lagföring av fysiska personer som begår, anstiftar eller medverkar till ett marknadsmissbruksbrott.

De straffrättsliga sanktionerna ska i samtliga fall vara effektiva, proportionerliga och avskräckande (artiklarna 7 och 9). Insiderhandel, att rekommendera eller förmå någon att ägna sig åt insiderhandel och marknadsmanipulation ska vara belagda med ett maximistraff på minst fyra års fängelse. Olagligt röjande av insiderinformation ska vara belagt med ett maximistraff på minst två år fängelse.

5.4 Kommissionens genomförandeåtgärder

I marknadsmissbruksförordningen ges kommissionen i uppdrag att anta delegerade akter och genomförandeakter (s.k. genomförandeåtgärder) med närmare detaljer kring förordningens bestämmelser. I vissa fall utgörs de delegerade akterna av s.k. tekniska standarder som utarbetas av Esma och sedan antas av kommissionen (se artiklarna 4.4, 4.5, 5.6, 11.9, 11.10, 13.7, 16.5, 17.10, 18.9, 19.15, 20.3, 24.3, 25.9, 26.2 och 33.5) i enlighet med det förfarande som beskrivs i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1095/2010 om inrättande av en europeisk tillsynsmyndighet (Esmaförordningen). I andra fall kan kommissionen anta genomförandeakter utan Esmas inblandning (se artiklarna 6.5, 6.6 och 12.5, artikel 17.2 tredje stycket och 17.3, artikel 19.13 och 19.14 samt artikel 32.5). Det innebär att förordningen kompletteras med ytterligare lagstiftning från EU (nivå 2).

Kommissionen har, i enlighet med det bemyndigande som lämnas i artikel 32.5, antagit en genomförandeakt i vilket det preciseras hur mekanismerna ska se ut för att möjliggöra rapportering till de behöriga myndigheterna av faktiska eller potentiella överträdelser av förordningen (kommissionens genomförandedirektiv [EU] 2015/2392 av den 17 december 2015 om Europaparlamentets och rådet förordning [EU] nr 596/2014 vad gäller rapportering till behöriga myndigheter av faktiska eller potentiella överträdelser av den förordningen). Rättsakten har antagits i form av ett direktiv i syfte att ge medlemsstaterna flexibilitet att anpassa systemen för rapportering av överträdelser till sina nationella system (skäl 14). I avsnitt 16 lämnas de förslag och görs de bedömningar som föranleds av genomförandedirektivet.

Esma har på kommissionens uppdrag lämnat s.k. tekniska råd när det gäller de genomförandeåtgärder som inte förutsätter Esmas inblandning (se Final Report Esma's technical advice on possible delegated acts concerning the Market Abuse Regulation). Kommissionen har antagit dessa genomförandeakter. Esma har också lämnat kommissionen förslag till tekniska standarder (se Final Report Draft technical standards on the Market Abuse Regulation). Kommissionen har antagit merparten av dessa tekniska standarder. Esmaförordningen ger även Esma rätt att utfärda riktlinjer och rekommendationer till dels behöriga myndigheter, dels finansiella företag, dvs. åtgärder på nivå 3. Riktlinjerna ska syfta till

att sörja för en konsekvent harmonisering inom de områden som anges i den aktuella rättsakten. I marknadsmissbruksförordningen ges Esma i uppdrag att ta fram riktlinjer i artiklarna 7.5 och 11.11.

6 Rättssäkerhetsgarantier enligt Europakonventionen och EU-rätten

6.1 Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga

6.1.1 Europakonventionen

I den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) finns civila och politiska rättigheter reglerade. Detta innefattar skydd för medborgarnas fysiska integritet, rörelsefrihet och privata sfär, krav på en rättvis och snabb rättegång inför en oberoende och opartisk domstol, förbud mot diskriminering, yttrande-, församlings- och religionsfrihet samt rättigheter knutna till val, undervisning och språk. Sverige ratificerade Europakonventionen år 1952 och konventionen införlivades med svensk rätt den 1 januari 1995 då lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna trädde i kraft. Genom lagen inkorporerades konventionen och dess tilläggsprotokoll i svensk rätt och är således direkt tillämplig här i landet. I 2 kap. 19 § regeringsformen finns ett förbud mot att meddela lag eller föreskrift som står i strid med Europakonventionen.

6.1.2 EU:s rättighetsstadga

När Lissabonfördraget trädde i kraft den 1 december 2009 blev Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (EU:s rättighetsstadga) rättsligt bindande för såväl EU:s institutioner som för medlemsstaterna (artikel 6.1 första stycket i EU-fördraget). Rättighetsstadgan utgör därmed en del av EU:s primärrätt.

Av EU-fördraget följer även att de grundläggande rättigheterna, såsom de garanteras i Europakonventionen, och såsom de följer av medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner, ska ingå i unionsrätten som allmänna principer (artikel 6.3). I den mån EU:s rättighetsstadga omfattar rättigheter som motsvarar sådana som garanteras av Europakonventionen ska de ha samma innebörd och räckvidd som i konventionen (artikel 52.3 i stadgan). Bestämmelsen hindrar emellertid inte unionsrätten från att tillförsäkra ett mer långtgående skydd. EU-domstolen har i sin praxis varit angelägen om att inte avvika från den konventionsrättsliga praxis som utvecklats av Europadomstolen. En viktig skillnad mot Europakonventionen med tillhörande lag är emellertid att EU:s rättighetsstadga bara gäller vid tillämpningen av unionsrätten.

6.2 Rättssäkerhetsgarantierna i artikel 6 i Europakonventionen

6.2.1 Inledning

Enligt artikel 6 i Europakonventionen, som gäller vid prövning av en persons civila rättigheter och skyldigheter eller vid anklagelse för brott, har var och en de rättssäkerhetsgarantier som anges i artikeln, bl.a. rätten till en rättvis, offentlig förhandling inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol som upprättats enligt lag. I artikeln fastslås också vissa andra rättssäkerhetsgarantier. Artikeln har i den officiella svenska översättningen (prop. 1997/98:107 s. 11) följande lydelse.

1. Var och en skall, vid prövningen av hans civila rättigheter och skyldigheter eller av en anklagelse mot honom för brott, vara berättigad till en rättvis och offentlig förhandling inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol, som upprättats enligt lag. Domen skall avkunnas offentligt, men pressen och allmänheten får utestängas från förhandlingen eller en del därav av hänsyn till den allmänna moralen, den allmänna ordningen eller den nationella säkerheten i ett demokratiskt samhälle, eller då minderårigas intressen eller skyddet för parternas privatliv så kräver eller, i den mån domstolen finner det strängt nödvändigt, under särskilda omständigheter när offentlighet skulle skada rättvisans intresse.

2. Var och en som blivit anklagad för brott skall betraktas som oskyldig till dess hans skuld lagligen fastställts.

3. Var och en som blivit anklagad för brott har följande minimirättigheter

a) att utan dröjsmål, på ett språk som han förstår och i detalj, under rättas om innebörden av och grunden för anklagelsen mot honom,

b) att få tillräcklig tid och möjlighet att förbereda sitt försvar,

c) att försvara sig personligen eller genom rättegångsbiträde som han själv utsett eller att, när han saknar tillräckliga medel för att betala ett rättegångsbiträde, erhålla ett sådant utan kostnad, om rättvisans intresse så fordrar,

d) att förhöra eller låta förhöra vittnen som åberopas mot honom samt att själv få vittnen inkallade och förhörda under samma förhållanden som vittnen åberopade mot honom,

e) att utan kostnad bistås av tolk, om han inte förstår eller talar det språk som begagnas i domstolen.

Syftet med artikeln är att tillförsäkra den enskilde en opartisk prövning av rättsliga anspråk. Av artikeln och praxis i anslutning till den framgår hur de nationella processreglerna ska utformas för att den enskilde ska tillförsäkras avsedda rättigheter.

Rättssäkerhetsgarantierna i artikeln gäller alltså dels vid tvister om civila rättigheter eller skyldigheter, dels vid anklagelse för brott. När det gäller anklagelse för brott har domstolen, som en utgångspunkt vid tolkningen av artikeln, uttalat att rätten till en rättvis rättsskipning har en

mycket stor betydelse i ett demokratiskt samhälle. Bestämmelsens syfte och målsättning tillåter därför inte en restriktiv tolkning av artikel 6.1.

6.2.2 Anklagelse för brott

Europadomstolen har i ett stort antal avgöranden tagit ställning till gränsdragningen mellan straff och disciplinära åtgärder. Vid bedömningen av vad som är anklagelse för brott utgår domstolen från de s.k. Engelkriterierna (*Engel m.fl. mot Nederländerna* den 8 juni 1976).

Det första kriteriet, och utgångspunkten för bedömningen av om det föreligger en anklagelse för brott eller inte, är hur handlingen klassificeras i nationell rätt. Begreppet brott är dock autonomt, dvs. det ska ges en självständig och allmängiltig tolkning. Domstolen är därför inte bunden av den nationella klassificeringen.

Det andra kriteriet är gärningens art. Om det handlar om en gärning som kan utföras av vem som helst och som sanktioneras med ett allmänt förbud, talar det för att artikel 6 i konventionen är tillämplig. Om det däremot är fråga om en överträdelse av förhållningsregler för en viss avgränsad grupp med särskild ställning och särskilda skyldigheter, talar detta mot att det rör sig om brott i konventionens mening. Av betydelse när det gäller gärningens art är också bestämmelsens syfte. Om syftet är avskräckande och bestraffande och inte att kompensera för skada talar det för att gärningen är ett brott. Det tredje kriteriet gäller den möjliga påföljdens art och stränghet. En frihetsberövande påföljd medför i allmänhet att artikel 6 i konventionen är tillämplig medan typiska disciplinstraff som suspension och varning talar i motsatt riktning (se t.ex. *Danelius, Hans, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna, 5 uppl., s. 175 f.). Det faktum att höga sanktionsavgifter kan påföras kan innebära att det blir fråga om brott i Europakonventionens mening (se t.ex. *Grande Stevens m.fl. mot Italien* den 4 mars 2014). Enbart den ekonomiska sanktionens storlek i sig leder dock inte till att förfarande anses straffrättsligt (se t.ex. *Porter mot Förenade kungariket* den 8 april 2003 och *Müller-Hartburg mot Österrike* den 19 februari 2013).

6.2.3 Tillgång till en oavhängig och opartisk domstol

Rättigheten innebär ett krav på att det finns en enligt lag inrättad domstol som den enskilde kan vända sig till vid prövning av hans eller hennes civila rättigheter och skyldigheter (se t.ex. *Sporrong och Lönnroth mot Sverige* den 23 september 1982). Rätten till domstolsprövning är inte absolut utan kan vara begränsad, om begränsningen tjänar ett legitimt ändamål och står i rimlig proportion till detta ändamål. Begränsningen får dock inte vara så långtgående att den urholkar det centrala innehållet i artikel 6. Artikel 2 i det sjunde tilläggsprotokollet anger att var och en som dömts av domstol för brottslig gärning ska ha rätt att få skuldfrågan eller påföljden omprövad av högre domstol.

Bestämmelserna i konventionen hindrar dock inte att ett första beslut om att påföra en sanktion fattas av en annan myndighet än en domstol, så länge den enskilde har rätt till prövning i domstol enligt artikel 6 och rätt

att överklaga enligt artikel 2 i det sjunde tilläggsprotokollet (se t.ex. *Le Compte, Van Leuven och De Meyre mot Belgien* den 27 maj 1981 och *Albert och Le Compte mot Belgien* den 10 februari 1983).

Att domstolen är oavhängig och opartisk innebär att den, i sin dömande verksamhet, inte får vara beroende av statsmakterna eller parterna. Det får inte heller för en utomstående iakttagare föreligga några legitima tvivel om domstolens opartiskhet.

6.2.4 Rätten att inte belasta sig själv

Europadomstolen har fastslagit att rätten till en rättvis rättegång också innebär en rätt för den misstänkte att inte uttala sig och en rätt att inte behöva belasta sig själv. Europadomstolen anger att rätten till tystnad och rätten att inte belasta sig själv är internationellt erkända rättsprinciper som befinner sig i artikel 6 kärnområde, trots att de inte uttryckligen nämns i artikeln. Det var i avgörandet *Funke mot Frankrike* den 25 februari 1993 som Europadomstolen först slog fast denna rätt. Målet gällde en man som dömts att betala böter och vite för att han inte hade lämnat över vissa dokument till tullmyndigheten, som myndigheten ansåg borde finnas hos honom. Europadomstolen fann att mannen hade tvingats bidra till utredningen mot honom själv och att rätten att inte belasta sig själv hade kränkts.

Rätten är dock inte absolut. Europadomstolen har t.ex. slagit fast att det, under vissa villkor, kan vara förenligt med Europakonventionen att låta den tilltalades tystnad ha ett för den anklagade negativt bevisvärde (se *John Murray mot Förenade kungariket* den 8 februari 1996). Vidare har Europadomstolen uttalat att rätten att inte belasta sig själv inte nödvändigtvis utesluter att tvång används för att t.ex. förmå en person att lämna uppgifter om sina finansiella tillgångar, även om en sanktion kan följa om personen inte gör det, eller att lämna uppgifter till en parlamentarisk undersökningskommission, eftersom det skulle vara svårt att se hur en sådan kommission skulle kunna fungera om den inte hade några tvångsmedel att tillgå (*Vondel mot Nederländerna* den 23 mars 2006). Det är vidare först efter det att brottmålsrättegången är slutförd som det kan göras en bedömning om användandet av uttalandena i brottmålsprocessen har gjort rättegången som helhet rättvis eller orättvis enligt artikel 6. Avgörande för om det är fråga om en kränkning av artikel 6 är i vilken omfattning man i den efterföljande brottmålsrättegången har använt information som den tilltalade lämnat under tvång, dvs. det måste göras en värdering mot bakgrund av den samlade bevisningen. I *Staines mot Frankrike* den 16 maj 2000, som gällde medverkan till insiderbrott, grundade sig den fällande domen inte primärt på vad som hade uttalats under ed utan på andra, frivilligt lämnade uppgifter. Under sådana förhållanden hade artikel 6 inte överträts.

När det gäller rätten att inte belasta sig själv och dess relation till EU-rätten kan det konstateras att EU-domstolen tolkar EU-rätten i ljuset av de grundläggande rättigheter som finns i Europakonventionen (se avsnitt 6.1.2). EU-domstolen har uttalat att kommissionens vidsträckt undersökningsbefogenheter enligt regelverket på konkurrensområdet syftar till att fullgöra den uppgift som tilldelats den enligt EUF-fördraget

för att se till att konkurrensreglerna iakttas på den gemensamma marknaden och för att upprätthålla det konkurrenssystem som företagen ovillkorligen är skyldiga att iakttä, även om vissa begränsningar i kommissionens undersökningsbefogenheter är nödvändiga för att tillgodose behovet av att skydda företagets rätt att inte belasta sig själva (se t.ex. T-112/98 *Mannesmannröhren-Werke AG mot Europeiska gemenskapernas kommission* p. 62). Enligt EU-domstolens praxis på området har kommissionen rätt att tvinga ett företag att, dels tillhandahålla information om fakta som är kända för företaget, dels uppvisa relevanta dokument som finns i företagets ägo (se t.ex. mål 374/87 *Orkem mot Europeiska gemenskapernas kommission* p. 27, och C-301/04 *P Europeiska gemenskapernas kommission mot SGL Carbon AG* p. 29–49). Detta gäller trots det faktum att sådana uppgifter och handlingar kan användas av kommissionen för att bevisa att företaget har deltagit i konkurrensbegränsande beteende. Domstolen pekar på att det inte finns något som hindrar företaget från att senare utöva sin rätt till försvar och påvisa att omständigheterna i svaren eller i överlämnade handlingar har en annan innebörd än den som tillskrivs dem av kommissionen.

6.2.5 Rätt till kostnadsfritt biträde

Frågan om rätten till kostnadsfritt biträde kan bli aktuell när målet rör en anklagelse om brott i Europakonventionens mening. Av artikel 6.3 c i konventionen framgår att den som saknar tillräckliga medel för att betala ett rättegångsbiträde har rätt att ”erhålla ett sådant utan kostnad, om rättvisans intresse så fordrar”. Vid bedömningen ska hänsyn tas till vilken sanktion som den anklagade riskerar samt målets art och beskaffenhet. Praxis utvisar att fri biträdes hjälp med stöd av konventionen förutsätter att det är fråga om en betungande sanktion och en komplicerad rättsfråga. Europadomstolen har uttalat att det i princip ska finnas en rätt till juridiskt biträde i fall då frihetsberövande kan komma i fråga som påföljd (se *Benham mot Förenade kungariket* den 10 juni 1996). Det är dock inte bara vid fängelsestraff som det ansetts påkallat att bevilja fri biträdes hjälp (se bl.a. *Pham Hoang mot Frankrike* den 25 september 1992, där en narkotikasmugglare hade dömts att betala mycket höga belopp i form av förverkande och böter). I ett mål rörande skattetillägg ansågs rättvisans intresse däremot inte ha krävt juridiskt biträde på det allmännas bekostnad (*Barsom och Varli mot Sverige* den 4 januari 2008). I ett annat beslut betonade Europadomstolen att utebliven betalning av skattetilläggen enligt svensk lag inte kunnat medföra att de omvandlades till ett fängelsestraff (se *Güney mot Sverige* den 17 juni 2008). Rätten till biträdas av försvarare gäller inte bara själva rättegången utan också de polisförhör och den förundersökning som föregår åtalet. Som princip har Europadomstolen klargjort att en misstänkt person redan vid det första polisförhöret ska ha rätt att bistås av en försvarare, om det inte finns tvingande skäl att inskränka denna rätt. Även om det undantagsvis finns sådana tvingande skäl, får inskränkningen inte tillåtas skada den misstänktes rätt att försvara sig.

6.3 Dubbelprövningsförbudet

6.3.1 Dubbelprövningsförbudet i Europakonventionen

Europakonventionens sjunde tilläggsprotokoll antogs av Ministerkommittén i Europarådet den 22 november 1984. Tilläggsprotokollet har ratificerats av Sverige och gäller också som lag enligt lagen om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (se avsnitt 6.1.1). Avsikten med tilläggsprotokollet var att föra in rättigheter från FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter och på så sätt stärka Europakonventionens skydd. Genom artikel 4 i protokollet fick Europakonventionen en reglering av principen om att den som en gång blivit dömd eller frikänd av domstol för ett brott ska vara skyddad mot nytt åtal och ny dom för samma brott. Rättigheten eller förbudet har flera benämningar: dubbelbestraffningsförbudet, dubbelprövningsförbudet, förbudet mot dubbla förfaranden och den latinska benämningen *ne bis in idem* (ej två gånger i samma sak). I det följande används termen dubbelprövningsförbudet (jfr prop. 2014/15:131 s. 39).

Artikel 4 i sjunde tilläggsprotokollet har följande lydelse på svenska.

1. Ingen får lagföras eller straffas på nytt i en brottmålsrättegång i samma stat för ett brott för vilket han redan blivit slutligt frikänd eller dömd i enlighet med lagen och rättegångsordningen i denna stat.

2. Bestämmelserna i föregående punkt skall inte utgöra hinder mot att målet tas upp på nytt i enlighet med lagen och rättegångsordningen i den berörda staten, om det föreligger bevis om nya eller nyuppdagade omständigheter eller om ett grovt fel har begåtts i det tidigare rättegångsförfarandet, vilket kan ha påverkat utgången i målet.

3. Avvikelse får inte ske från denna artikel med stöd av artikel 15 i konventionen.

Av ordalydelsen i punkt 1 framgår tydligt att dubbelprövningsförbudet är begränsat till att gälla samma rättssubjekt. Vidare skyddar bestämmelsen bara mot lagföring inom en och samma stat. I andra delar är bestämmelsen inte lika tydlig. Detta gäller bl.a. frågor om vad som avses med att lagföras eller straffas eller vad som utgör samma brott. Förenklat kan dock sägas att bestämmelsen avser att förhindra att samma person prövas för samma brott två gånger.

Det kan framhållas att dubbelprövningsförbudet inte förbjuder att flera straff döms ut för samma brott, utan att samma brott prövas på nytt, dvs. vid olika tillfällen.

I punkt 2 finns undantag från huvudregeln. Hinder mot ny lagföring ska inte föreligga när det har framkommit nya viktiga omständigheter som kan påverka utgången i målet eller det i den tidigare rättegången förekommit ett grovt rättegångsfel som kunnat ha sådan effekt. Det finns således utrymme för t.ex. resning eller undanröjande av en dom på grund av domvilla om sådana förfaranden är möjliga enligt den nationella rätten.

Skattetillägg i Europadomstolen

Det har konstaterats att uttag av de svenska skattetilläggen, även om de fastställs i en administrativ process, utgör en anklagelse om brott i Europakonventionens mening (Europadomstolens avgöranden i målen *Janosevic mot Sverige* samt *Västberga Taxi AB och Vulic mot Sverige* den 23 juli 2002). Denna bedömning avsåg artikel 6 i Europakonventionen, men bedömningen av vad som utgör ett straff i Europakonventionens mening görs på samma sätt avseende dubbelprövningsförbudet. Avgörandena innebar inte något krav på att skattetilläggen, även om de anses ha straffrättslig karaktär i Europakonventionens mening, omdefinieras till en straffrättslig sanktion eller prövas i ett straffrättsligt förfarande. I det följande när det talas om Europakonventionen avses även de tilläggsprotokoll som Sverige har anslutit sig till, om inte annat framgår av sammanhanget.

Det svenska systemet med skattetillägg och skattebrott och dess förenlighet med dubbelprövningsförbudet prövades av Europadomstolen bl.a. genom *Rosenquist mot Sverige* den 14 september 2004. Reglerna bedömdes då inte strida mot dubbelprövningsförbudet. I det fallet ansåg domstolen att de båda förfarandena inte avsåg samma brott (idem) bl.a. eftersom ansvar för skattebrott förutsatte att det fanns uppsåt, medan motsvarande krav inte ställdes upp för att ta ut skattetillägg. Domstolen beaktade också att ansvar för skattebrott och skattetillägg tjänade olika syften.

Europadomstolen gjorde dock en annan bedömning i domen *Lucky Dev mot Sverige* den 27 november 2014. Klagomålet om dubbelprövningsförbudet avsåg såväl skattetillägg i relation till skattebrott som skattetillägg i relation till bokföringsbrott. När det gäller skattebrottet hade klaganden frikänts från åtalet men avseende bokföringsbrottet hade fällande dom meddelats. Klagomålet avsåg också rätten till en rättvis rättegång enligt artikel 6, där det hade gjorts gällande att beviskraven för uttag av skattetillägg var för låga. Europadomstolen ansåg, i likhet med både klaganden och regeringen, att påförandet av skattetillägg och åtalet för skattebrott avsåg samma brott. Domstolen ansåg att en kränkning av dubbelprövningsförbudet hade skett på den grunden att processen avseende skattetillägg hade fortsatt efter det att brottmålsprocessen hade avslutats. Processen avseende bokföringsbrott ansågs röra en annan gärning än den som var aktuell i processen om skattetillägg och kombinationen av dessa förfaranden hade därför inte innefattat någon kränkning av dubbelprövningsförbudet. Klagomålet enligt artikel 6 avvisades som uppenbart ogrundat. Den 21 oktober 2014 har Europadomstolen också avvisat tre klagomål gällande dubbelprövningsförbudet på grund av ej uttömda inhemska rättsmedel.

Med hänsyn till den nya rättsliga synen som följt på Högsta domstolens ändrade praxis 2013 (mer om detta nedan) kom Europadomstolen fram till att det nu fanns tillgängliga och effektiva rättsmedel i Sverige som kunde ge kompensation för påstådda kränkningar av artikel 4 i tilläggsprotokollet och som gällde retroaktivt, som kunde tillkomma klagandena (*Shibendra Dev mot Sverige*, *Henriksson mot Sverige*, och *Åberg mot Sverige*, samtliga den 21 oktober 2014). Härefter har

ytterligare ett antal avgöranden med motsvarande innebörd meddelats av Europadomstolen.

Utvecklad praxis angående samma brott

Dubbelprövningsförbudet gäller nya straffrättsliga förfaranden för samma brott som i det tidigare avgörandet. Före domen i målet *Zolotukhin mot Ryssland* (den 10 februari 2009) uppställde Europadomstolens praxis två villkor för att det nya förfarandet skulle anses gälla samma brott. Det nya förfarandet skulle för det första gälla samma faktiska handling som det tidigare avgörandet. För det andra skulle det inte vara någon väsensskillnad mellan de tillämpliga lagreglerna. Lagreglerna fick inte skilja sig från varandra ”in their essential elements” (*Franz Fischer mot Österrike* den 29 maj 2001). Med tillämpning av detta synsätt uttalade domstolen i målet *Rosenquist mot Sverige*, gällande förhållandet mellan de svenska reglerna om skattetillägg och skattebrott, att brotten i lagreglerna skilde sig åt med avseende på subjektiva rekvisit och syfte och därför inte utgjorde ”samma brott” enligt artikel 4 i tilläggsprotokollet.

Genom *Zolotukhin*-domen har emellertid praxis på området för samma brott (idem) ändrats. Det står nu klart att dubbelprövningsförbudet ska förstås som ett förbud mot åtal eller rättegång för ett andra ”brott” i den mån som detta härrör från identiska fakta eller fakta som i allt väsentligt är desamma (*Zolotukhin mot Ryssland* p. 82). Det nya synsättet baserar sig helt på faktiska gärningar och avvisar den rättsliga klassificeringen av gärningar som mindre relevant. Enligt Europadomstolen ska prövningen utgå från de fakta som bildar en uppsättning konkreta fakta som berör samma svarande och är ouplösligt förbundna med varandra till tid och rum och vars existens måste bevisas för att en fällande dom ska uppnås eller ett straffrättsligt förfarande inledas. Det kan nämnas att *Zolotukhin*-domen inte avsåg skatteförfarandet utan sanktioner till följd av en persons agerande inne på ett militärt område.

Förändringen av Europadomstolens praxis har sedermera bekräftats i ett antal domar (se t.ex. *Ruotsalainen mot Finland* den 16 juni 2009, *Maresti mot Kroatien* den 25 juni 2009 och *Tsonyo Tsonev mot Bulgarien* den 14 januari 2010). Praxisförändringen bekräftades i svensk rätt i NJA 2010 s. 168 I och II. Högsta domstolen uttalade där att Europadomstolens tidigare praxis gällande bedömningen av vad som utgör samma brott enligt artikel 4 i sjunde tilläggsprotokollet numera är överspelad. Av olika anledningar ansåg domstolen dock att det inte fanns skäl att anse det svenska systemet med skattetillägg och skattebrott som oförenligt med dubbelprövningsförbudet. Om svensk praxis, se nedan under rubrik ”Dubbelprövningsförbudet i svensk praxis”. I Europadomstolens avgörande *Pirttimäki mot Finland* den 20 maj 2014, där en person dels dömts för skattebedrägeri i sin egenskap av företrädare för ett bolag, dels påförts ett skattetillägg, ansågs det inte vara fråga om samma brott dels då det gällde två olika personer, ”legal entities” (ett bolag och en person), dels då det gällde olika ageranden: Skattebedrägeriet avsåg oriktigt uppgiftslämnande i bolagets deklARATION och skatteförhöjningen avsåg den enskilde personens deklARATIONSFÖRFARANDE. Någon kränkning av dubbelprövningsförbudet hade således inte skett.

Den 27 november 2014 kom så ett avgörande även avseende Sverige. I det ovan nämnda målet *Lucky Dev mot Sverige* ansåg domstolen att påförandet av skattetillägg och åtalet för skattebrott avsåg samma brott. För att komma fram till detta tog Europadomstolen uttryckligen vägledning av uttalanden i Zolotukhin-domen (p. 82) och anförde att klagandens åtal och uttag av skattetillägg grundades på samma underlåtenhet att deklarerera inkomster från affärsverksamhet och mervärdesskatt. Dessutom avsåg skatteförfarandet och brottmålsförfarandet samma tidsperiod och väsentligen samma belopp undandragna skatter. Därmed var idemomentet av dubbelprövningsförbudet uppfyllt (p. 54). Det aktuella klagomålet omfattade också en påstådd kränkning avseende bokföringsbrott och skattetillägg. Processen avseende bokföringsbrott befanns dock av Europadomstolen röra en annan gärning än den som var aktuell i processen om skattetillägg och kombinationen av dessa förfaranden hade därför inte innefattat någon kränkning av dubbelprövningsförbudet (p. 55).

Lagföras eller straffas

Den svenska ordalydelsen av bestämmelsen anger att man inte får lagföras eller straffas på nytt. Det engelska uttrycket är ”tried or punished again”. Dubbelprövningsförbudet syftar till att förhindra upprepanandet av ett straffrättsligt förfarande som har avslutats genom ett slutligt avgörande (*Gradinger mot Österrike* den 23 oktober 1995). Ett avgörande spärrar således mot ny lagföring endast om det innebär att den tilltalade blir fälld eller frikänd från brottet, se t.ex. *Smirnova och Smirnova mot Ryssland* den 3 oktober 2002 och *Wassdahl mot Sverige* den 29 november 2005.

Dubbelprövningsförbudet hindrar alltså inte bara ett andra straff utan även en andra prövning för samma brott. Det är således inte av betydelse om personen verkligen döms för ett brott, utan själva prövningen utgör hinder för en andra prövning. Att en person frikänns från ett åtal utgör också hinder för en andra prövning av samma brott, se också *Lucky Dev mot Sverige* (p. 58). Lagföringen eller prövningen ska alltså innebära att man prövar den enskildes skuld slutligt. Sådana förfaranden som inte innebär en slutlig prövning av den enskildes skuld är inte hinder för ett andra förfarande.

Laga kraft

Dubbelprövningsförbudet är utformat som en res judicata-regel och som nämns under föregående rubrik syftar det till att förhindra upprepanandet av ett straffrättsligt förfarande som har avslutats genom ett slutligt avgörande (*Gradinger mot Österrike* p. 53). Ett avgörande är slutligt om det har ”acquired the force of res judicata” (*Zolotukhin mot Ryssland* p. 83). Så är fallet när avgörandet är oåterkalleligt, dvs. när inga ordinarie rättsmedel är tillgängliga eller när parterna har uttömt sådana rättsmedel eller har låtit tidfristen löpa ut utan att göra bruk av dem (*Zolotukhin mot Ryssland* p. 107). Även Explanatory Report till sjunde tilläggsprotokollet (ETS No. 117) betonar att principen bara är tillämplig om det finns ett slutligt avgörande (p. 29 jämfört med p. 22). Det handlar således om att

ett förfarande inte får upprepas efter att ett avgörande fått laga kraft. Se mer under nästa rubrik.

Parallella förfaranden och förfaranden med nära samband

Frågan om vad som är samma brott (idem) kan sägas ha klargjorts i stora delar genom *Zolotukhin mot Ryssland*. Innebörden av förbudet mot upprepnings (bis), har dock inte varit lika klar. Det finns exempel på när straff utdömda i olika förfaranden har ansetts förenligt med dubbelprövningsförbudet, såsom *RT mot Schweiz* den 30 maj 2000, *Nilsson mot Sverige* den 13 december 2005 och *Maszni mot Rumänien* den 21 september 2006 som alla avser indragningar av körkort i en annan process än brottmålet. I vissa fall har det varit fråga om parallella förfaranden. I vissa fall har grunden för bedömningen att förfarandet är förenligt med förbudet angetts vara att förfarandena haft en tillräckligt nära koppling, eller att det andra förfarandet inte inneburit en självständig prövning av skuldfrågan.

Det finns senare praxis där parallella förfaranden har bedömts som oförenliga med förbudet, på så sätt att det andra, pågående förfarandet borde ha avbrutits när det första förfarandet fick laga kraft, se t.ex. *Tomasovic mot Kroatien* den 18 oktober 2011, *Muslija mot Bosnien-Herzegovina* den 14 januari 2014, *Grande Stevens m.fl. mot Italien* den 4 mars 2014 och *Glantz mot Finland och Nykänen mot Finland* den 20 maj 2014.

I *Häkkä mot Finland* den 20 maj 2014 som också gäller parallella förfaranden befanns ingen kränkning ha ägt rum trots att ett av förfarandena fick laga kraft. Skälet synes vara att det kvarstående förfarandet inte var föremål för klagomål av den enskilde (p. 52).

Frågan om vad som gäller för parallella förfaranden i relation till det svenska systemet med skattetillägg och skattebrott som gällde fram till den 1 januari 2016 klargjordes också genom domen *Lucky Dev mot Sverige*. I domen sades bl.a. följande. Artikel 4 i sjunde tilläggsprotokollet hindrar inte att parallella förfaranden pågår före dess att det finns ett slutligt avgörande. I de fallen kan det inte sägas att den enskilde har prövats flera gånger för ett brott för vilket han redan har slutligt blivit frikänd från eller dömts för (p. 59). Artikel 4 utgör inget skydd mot lis pendens. Europadomstolen noterar att de svenska högsta domstolarna har ansett att även pågående, ej avslutade förfaranden hindrar att ett andra förfarande avseende samma brott påbörjas och att de har ansett att hindret uppstår när Skatteverket beslutar att ta ut skattetillägg eller när ett åtal väcks. Denna garanti mot parallella förfaranden kan dock inte härledas från artikel 4 (p. 60).

Dubbelprövningsförbudet på marknadsmissbruksområdet

I det ovan nämnda avgörandet *Grande Stevens m.fl. mot Italien* fick Europadomstolen ytterligare en möjlighet att klargöra frågor om tillämpningen av dubbelprövningsförbudet. Målet gällde ett överklagande av administrativa sanktionsavgifter som den italienska tillsynsmyndigheten på finansmarknadsområdet, CONSOB, hade påfört sökandena, två ledningspersoner samt två företag, samtidigt som sökandena var föremål för en brottmålprocess efter att ha anklagats för otillbörlig

marknadspåverkan. Sökandena hade påförts höga administrativa sanktioner för att ha ett lämnat ett pressmeddelande med beskedet att inga initiativ hade undersökts eller inletts med anledning av ett utgående finansieringsavtal, trots att CONSOB hade begärt offentliggörande av uppgifter om eventuella initiativ. I själva verket var förhandlingarna med en bank i ett långt framskridet stadium. Drygt ett år senare väcktes brottmål mot sökandena.

Enligt domstolen rörde brottmålsprocessen som fördes mot sökandena, omständigheter som var identiska med dem för vilka sökandena hade prövats slutligt ansvarig av CONSOB, med administrativa påföljder som resultat. Domstolen fastslog att de administrativa påföljder som CONSOB hade påfört sökandena skulle betraktas som straffrättsliga påföljder, i ljuset av syftet med Europakonventionen. Domstolen fastslog att ett påbörjat straffrättsligt förfarande för överträdelse som redan har varit föremål för CONSOB administrativa sanktioner utgör en *ne bis in idem*-situation, där rättsliga åtgärder inte kan väckas två gånger för samma sak. Genom domen bekräftar domstolen att dubbelprövningsförbudet även omfattar administrativa sanktioner genom att definiera dem som att vara av i huvudsak straffrättslig karaktär, även om de formellt klassificeras som icke-kriminella i nationell lagstiftning.

6.3.2 Dubbelprövningsförbudet i EU:s rättighetsstadga

I Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, benämnd EU:s rättighetsstadga, finns också en bestämmelse om dubbelprövningsförbudet. Stadgan är sedan Lissabonfördragets ikraftträdande den 1 december 2009 en del av primärrätten och är således direkt tillämplig.

Enligt artikel 50 i EU:s rättighetsstadga får ingen lagföras eller straffas på nytt för en lagöverträdelse för vilken han eller hon redan har blivit frikänd eller dömd i unionen genom en lagkraftvunnen brottmålsdom i enlighet med lagen. Formuleringen är inte helt identisk med dubbelprövningsförbudet i Europakonventionens sjunde tilläggsprotokoll. Det är inte heller helt självklart att den har exakt samma innebörd som konventionens dubbelprövningsförbud. En viktig skillnad mot Europakonventionen med tillhörande lag är att EU:s rättighetsstadga bara gäller vid tillämpning av unionsrätten. Det är således av vikt vad som utgör unionsrätt. Det kan också nämnas att bestämmelsen har ett vidare tillämpningsområde, då det i stället för att begränsas till samma stat, gäller ”i unionen”.

Åkerberg Fransson-domen

Med anledning av att Haparanda tingsrätt i december 2010 begärt förhandsavgörande från EU-domstolen avseende tolkningen av dubbelprövningsförbudet i artikel 50 i EU:s rättighetsstadga meddelade EU-domstolen dom den 26 februari 2013 i mål C-617/10, *Hans Åkerberg Fransson*. Av domen kan utläsas bl.a. följande.

EU-domstolen ansåg sig vara behörig att besvara de frågor som hade ställts och att lämna samtliga tolkningsfakta som var nödvändiga för att den hänskjutande domstolen skulle kunna avgöra om den nationella

lagstiftningen är förenlig med dubbelprövningsförbudet i artikel 50 i rättighetsstadgan (p. 31). Ställningstagandet motiverades med att skattetillägg och åtal för skattebrott som grundats på att oriktiga uppgifter lämnats avseende mervärdesskatt utgör tillämpning av EU-rätten i den mening som avses i stadgan. I det sammanhanget uttalades att när en domstol i en medlemsstat har att – i ett fall där de åtgärder som vidtas av medlemsstaterna inte är fullständigt bestämda av unionsrätten – pröva om en bestämmelse eller en åtgärd i nationell rätt, som utgör en tillämpning av unionsrätten, är förenlig med de grundläggande rättigheterna, förblir nationella myndigheter och domstolar behöriga att tillämpa nationella normer för skydd av grundläggande rättigheter. Detta förutsatt att tillämpningen av dessa normer varken undergräver den skyddsnivå som föreskrivs i stadgan, såsom den tolkats av domstolen, eller unionsrättens företräde, enhetlighet och verkan (p. 29).

När det gäller frågan om dubbelprövningsförbudet i artikel 50 i EU:s rättighetsstadga ska tolkas så att den utgör hinder för att väcka åtal för skattebrott mot någon som redan har påförts skattetillägg för samma oriktiga uppgiftslämnande i deklARATIONEN, förutsätter en sådan tillämpning att de åtgärder som redan vidtagits mot den tilltalade genom ett lagakraftvunnet avgörande är av straffrättslig karaktär (p. 32 och 33). Artikel 50 hindrar inte en medlemsstat från att, för samma gärning i form av underlåtenhet att deklarerera mervärdesskatt, tillämpa en kombination av skatterättsliga och straffrättsliga sanktioner. I syfte att säkerställa uppbördens av samtliga inkomster från mervärdesskatt, och därigenom att värna unionens ekonomiska intressen, står det medlemsstaterna fritt att själva välja de sanktioner som ska vara tillämpliga. Det kan vara administrativa eller straffrättsliga sanktioner. Det är först när ett skattetillägg har straffrättslig karaktär, i den mening som avses i artikel 50 i stadgan, och skattetilläggsbeslutet fått laga kraft, som artikeln hindrar att en och samma person lagförs för samma gärning (p. 34).

Enligt EU-domstolen ankom det på Haparanda tingsrätt att bedöma huruvida det finns anledning att pröva den kombination av skatterättsliga och straffrättsliga sanktioner som är föreskriven i den nationella lagstiftningen mot de nationella normerna. En sådan prövning kan utmyнна i att Haparanda tingsrätt finner att kombinationen strider mot dessa normer, förutsatt att återstående sanktioner är effektiva, proportionella och avskräckande (p. 36, enligt lydelse efter EU-domstolens rättelse den 7 maj 2013).

6.3.3 Dubbelprövningsförbudet i svensk rättspraxis

Fram till den 11 juni 2013 hade både Högsta förvaltningsdomstolen och Högsta domstolen ansett att det svenska systemet med skattetillägg och en straffrättslig sanktion inte var oförenligt med Europakonventionens dubbelprövningsförbud (RÅ 2009 ref. 94 och NJA 2010 s. 168 I och II). Genom Högsta domstolens beslut i plenum den 11 juni 2013 ändrades praxis (NJA 2013 s. 502). Sammanfattningsvis ansåg Högsta domstolen att rätten att inte bli lagförd eller straffad två gånger för samma brott (gärning) omfattar systemet med skattetillägg och påföljd för brott mot skattebrottslagen. Rätten omfattar såväl mervärdesskatt som andra skatter

och avgifter. Den gäller när skattetillägg och påföljd för skattebrott aktualiseras för en och samma fysiska person, också i vissa situationer när en juridisk person är primärt ansvarig för skattetillägget. Det föreligger hinder (lis pendens) mot åtal för skattebrott även om beslutet om skattetillägg inte har fått laga kraft. I avgörandet uttalades också att dubbelprövningsförbudet normalt inte hindrar åtal och dom för bokföringsbrott av det skälet att skattetillägg har tagits ut.

Härigenom bedömdes således systemet med skattetillägg och skattebrott som oförenligt med dubbelprövningsförbudet och dubbelprövningsförbudets innebörd nationellt konstaterats äga tillämpning även på lis pendens-situationer.

Det kan nämnas att vad gäller dubbelprövningsförbudet enligt EU-stadgan bedömde Högsta domstolen att Åkerberg Fransson-domen innebär att den som har fått ett skattetillägg avseende mervärdesskatt inte kan åtalas för ett motsvarande skattebrott, oavsett vilken bedömning som kan göras av de olika sanktionernas effektivitet.

Högsta förvaltningsdomstolen har genom dom den 29 oktober 2013 frångått sin tidigare praxis (HFD 2013 ref. 71). Högsta förvaltningsdomstolen fann att när en skattskyldig har åtalats för skattebrott får beslut inte fattas om skattetillägg som grundas på samma oriktiga uppgifter som åtalet.

Högsta domstolens syn i NJA 2013 s. 502 att dubbelprövningsförbudet normalt inte hindrar åtal och dom för bokföringsbrott av det skälet att skattetillägg har tagits ut, har bekräftats av senare avgörande. Högsta domstolen undanröjde den 25 april 2014 (NJA 2014 s. 377) en hovrättsdom om avvisning av ett åtal för bl.a. bokföringsbrott på grund av tidigare uttaget skattetillägg. Högsta domstolen fann att besluten om skattetillägg inte hindrade en prövning av åtalet för grovt bokföringsbrott.

6.3.4 Nya regler om skattebrott och skattetillägg

Som framgår ovan är enligt Europadomstolen samtida skattetilläggs- och skattebrottsförfaranden inte oförenliga med dubbelprövningsförbudet utan en kränkning sker först om det kvarvarande förfarandet inte avbryts när ett förfarande får laga kraft. Reglerna om skattetillägg och skattebrott som tillåter prövningar vid två olika tillfällen har dock återkommande utsatts för kritik från olika håll. Medan en utredning pågick om att stärka rättssäkerheten förändrades rättsläget då systemet med skattetillägg och skattebrott av Högsta domstolen genom nämnda NJA 2013 s. 502 bedömdes som oförenligt med dubbelprövningsförbudet. Högsta förvaltningsdomstolen följde efter med samma bedömning i oktober 2013 genom HFD 2013 ref. 71. Rättsutvecklingen gjorde därför att ändringar i lagstiftningen var mycket angelägna och regeringen lade därför fram ett lagförslag som i korthet innebär att åklagaren inte får inleda en process om skattebrott om Skatteverket dessförinnan har fattat beslut om skattetillägg i fråga om samma felaktighet eller passivitet avseende samma person, se propositionen Skattetillägg: Dubbelprövningsförbudet och andra rättssäkerhetsfrågor (prop. 2014/15:131). Omvänt får inte Skatteverket fatta beslut om skattetillägg om åklagaren har inlett en skattebrottsprocess om samma felaktighet eller passivitet avseende

samma person. Vidare har en reglering om ett samlat sanktionsförfarande i en domstol införts. Allmän domstol ska i samband med skattebrottsprocessen på yrkande av åklagare kunna besluta om skattetillägg. Dessutom justerades reglerna om åtalsprövning i skattebrottslagen.

De nya reglerna innebär att en åtalad person kan dömas i allmän domstol både till att betala skattetillägg och till fängelsestraff för skattebrott för en och samma handling. De innebär dock att den enskilde slipper föra två olika processer rörande samma handling, dvs. både hos Skatteverket (eller vid överklagande i förvaltningsdomstol) gällande skattetillägg och i allmän domstol gällande sanktion för skattebrott. I stället sker en enda prövning antingen hos Skatteverket (eller vid överklagande i förvaltningsdomstol) eller i allmän domstol. De nya reglerna trädde i kraft den 1 januari 2016 (se lagen [2015:632] om talan om skattetillägg i vissa fall).

7 Några allmänna utgångspunkter

7.1 Anpassningar av svensk rätt

Den lösning som valts på EU-nivå med en marknadsmissbruksförordning som ersätter 2003 års marknadsmissbruksdirektiv och ett nytt marknadsmissbruksdirektiv som kompletterar förordningen får återverkningar även på svensk rätt. Det rör sig dels om behovet av ändringar i sak av nuvarande regler, dels om den lagtekniska lösningen på ett mer övergripande plan. Den senare frågan behandlas i detta avsnitt.

Ett viktigt syfte bakom marknadsmissbruksförordningen och marknadsmissbruksdirektivet är att uppnå harmoniserade och effektiva regler på marknadsmissbruksområdet (skälen 3–5 till förordningen och skälen 4, 7 och 8 till direktivet). En förutsättning för den eftersträlvade harmoniseringen är att medlemsstaternas nationella regelverk inte ställer upp ytterligare eller annorlunda krav än dem som följer av det gemensamma regelverket. En utgångspunkt vid anpassningen av svensk rätt till förordningen och genomförandet av direktivet bör därför vara att bestämmelserna i lag och andra författningar ska motsvara dem i förordningen och direktivet. Även om det finns utrymme för avvikande nationella regler bör sådana behållas eller införas endast när det finns starka skäl för det.

I marknadsmissbruksförordningen och marknadsmissbruksdirektivet används en rad facktermer, förkortningar och uttryck, t.ex. utsläppsrätt, MTF-plattform och OTF-plattform. Flera av dessa härrör från andra EU-rättsakter på värdepappersmarknadsområdet. Dessa uttryck kan antingen anpassas så långt det är möjligt till ett språkbruk som ligger närmare svensk lagstiftningstradition eller så kan den terminologi som används i EU-rättsakterna användas även i den svenska lagstiftningen. Eftersom det till stor del är fråga om en direkt tillämplig EU-förordning som kompletteras av delegerade rättsakter som också är direkt tillämpliga EU-förordningar, skulle det medföra problem om man i svensk lagstiftning skulle avvika alltför mycket från de termer och uttryck som används i EU-rättsakterna. Detta är i sig ett skäl att följa terminologin i marknads-

missbruksförordningen och marknadsmissbruksdirektivet. I sammanhanget bör även beaktas förändringstakten i den lagstiftning som sker på EU-nivå. Under senare år har en mängd EU-direktiv och EU-förordningar på värdepappersmarknadsområdet antagits och ändrats. I många fall är det grundläggande direktiv och förordningar som har tillkommit eller ändrats, t.ex. har Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/39/EG av den 21 april 2004 om marknader för finansiella instrument (förkortat MiFID I) upphävts och ersatts av MiFID II och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 600/2014 av den 15 maj 2014 om marknader för finansiella instrument och om ändring av förordning (EU) nr 648/2012 (förkortad MiFIR). En direktiv- och förordningsnära terminologi underlättar både anpassningen och tolkningen av svenska lagar och andra författningar i förhållande till de förändringar som sker på EU-nivå. Övervägande skäl talar således för att terminologin i svensk rätt så långt det är möjligt ska stämma överens med terminologin i marknadsmissbruksförordningen och marknadsmissbruksdirektivet.

7.2 Den behöriga myndigheten

Regeringens bedömning: Finansinspektionen bör även i fortsättningen vara den behöriga myndigheten enligt marknadsmissbruksförordningen.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna tillstyrker bedömningen eller har inget att invända mot den.

Skälen för regeringens bedömning: Enligt marknadsmissbruksförordningen (artikel 22) ska varje medlemsstat utse en behörig myndighet enligt förordningen. Den behöriga myndigheten ska övervaka att förordningens bestämmelser följs och besluta om sanktioner samt i övrigt fullgöra de uppgifter som anges i förordningen.

Finansinspektionen är den myndighet i Sverige som har tillsyn över värdepappersmarknaden och är i dag behörig myndighet enligt 2003 års marknadsmissbruksdirektiv (se 16 § marknadsmissbrukslagen). Finansinspektionen har ett internationellt kontaktnät med andra tillsynsmyndigheter, vilket är av stor betydelse för att kunna samarbeta på det sätt som krävs enligt marknadsmissbruksförordningen (artiklarna 25 och 26). Finansinspektionen har också, genom de lagändringar som redan gjorts till följd av marknadsmissbruksförordningen, utsetts till behörig myndighet enligt marknadsmissbruksförordningen (17 § lagen [2000:1087] om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument). De lagändringar som föreslås i denna lagrådsremiss ger inte anledning att ändra bedömningen att det är Finansinspektionen som bör vara den behöriga myndigheten enligt marknadsmissbruksförordningen (prop. 2015/16:120 s. 45 f.).

7.3 Bestämmelser som kompletterar marknadsmisbruksförordningen

Regeringens förslag: De bestämmelser som är nödvändiga till följd av marknadsmisbruksförordningen samlas i en ny lag med kompletterande bestämmelser till EU:s marknadsmisbruksförordning.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det.

Skälen för regeringens förslag: Marknadsmisbruksförordningens förbud och påbud är direkt tillämpliga i medlemsstaterna och varken ska eller får genomföras i eller omvandlas till nationell rätt. Några särskilda åtgärder för att införliva förordningens materiella bestämmelser med nationell rätt får Sverige därför inte vidta. Enligt förordningen måste medlemsstaterna dock vidta nödvändiga åtgärder för att följa det som anges i förordningen om en behörig myndighet, de befogenheter som den myndigheten ska ha och de administrativa sanktioner som ska kunna påföras vid överträdelse av förordningen (se artikel 39.3). De bestämmelser som krävs till följd av marknadsmisbruksförordningen bör samlas i en ny lag med kompletterande bestämmelser till marknadsmisbruksförordningen. I några fall bör bestämmelser även införas i föreskrifter på förordningsnivå, se avsnitten 13.5 och 15.2.

Eftersom flera av marknadsmisbruksförordningens förbud och påbud har en motsvarighet i 2003 års marknadsmisbruksdirektiv, finns redan bestämmelser på området i svensk rätt. Det gäller marknadsövervakning (artikel 16), emittenters offentliggörande av insiderinformation (artikel 17), och investeringsrekommendationer (artikel 20). Sådana bestämmelser bör antingen utmönstras ur lagstiftningen eller anpassas till förordningens bestämmelser (se avsnitt 17). Tidigare bestämmelser i lagen om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument om anmälningsskyldighet för personer i ledande ställning och handelsförbud (artikel 19) samt insiderförteckningar (artikel 18) har redan utmönstrats ur svensk rätt med anledning av marknadsmisbruksförordningen (se prop. 2015/16:120).

7.4 Genomförande av marknadsmisbruksdirektivet

Regeringens förslag: Den straffrättsliga regleringen på marknadsmisbruksområdet tas in i en ny lag om straff för marknadsmisbruk på värdepappersmarknaden, som ersätter marknadsmisbrukslagen.

Utredningens förslag överensstämmer inte med regeringens förslag. Utredningen föreslår att marknadsmisbrukslagen ska finnas kvar och anpassas efter marknadsmisbruksdirektivet.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det. *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet* anser att det vore önskvärt att så långt möjligt ge effekt åt

marknadsmisbruksförordningen och marknadsmisbruksdirektivet i samma nationella lagstiftning, för att undvika en splittrad reglering.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det.

Skälen för regeringens förslag: Genomförandet i svensk rätt av marknadsmisbruksdirektivet innebär stora ändringar av den nuvarande straffrättsliga regleringen. Förslaget att åklagare ska ha möjlighet att framställa alternativt yrkande om administrativa sanktioner (se avsnitt 8.6) innebär också att regleringen blir mer omfattande än den nuvarande i marknadsmisbrukslagen. För att regelverket ska bli överskådligt är det lämpligt att bestämmelserna anges i olika kapitel i lag. Om sådana ändringar skulle göras i marknadsmisbrukslagen skulle det även innebära att samtliga paragrafer i lagen skulle få ny beteckning. Av praktiska skäl bör därför en helt ny lag införas och marknadsmisbrukslagen upphävas. *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet* förordar att de bestämmelser som rör marknadsmisbruksförordningen och de som genomför marknadsmisbruksdirektivet bör samlas i en lag. Regeringen anser dock att en tydlig åtskillnad bör göras mellan den reglering som kompletterar marknadsmisbruksförordningen – som är mer omfattande än den straffrättsliga regleringen – och den straffrättsliga regleringen. De straffrättsliga reglerna bör därför samlas i en egen lag. För att skilja den nya lagen från andra regleringar som rör marknadsmisbruk – för närvarande främst lagen (2013:385) om ingripande mot marknadsmisbruk vid handel med grossistenergi produkter – bör lagens rubrik anknyta till värdepappersmarknadsområdet. En lämplig rubrik är lagen om straff för marknadsmisbruk på värdepappersmarknaden, nedan förkortad lagen om straff för marknadsmisbruk.

7.5 Förhållandet till tryck- och yttrandefriheten

Regeringens bedömning: Bestämmelserna i kompletteringslagen, den nya lagen om straff för marknadsmisbruk och marknadsmisbruksförordningen ska inte tillämpas i den utsträckning det skulle strida mot bestämmelserna om tryck- och yttrandefrihet i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Några bestämmelser i lag om detta, utöver de som finns i de nämnda grundlagarna, är inte nödvändiga.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det. *Journalistförbundet* anser till skillnad från utredningen inte att de grundlagsskyddade rättigheterna i tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) på ett tillfredsställande sätt säkerställs genom marknadsmisbruksförordningen. Artikel 21 i marknadsmisbruksförordningen gäller endast i förhållande till artiklarna 10, 12.1 c och 20 och kan enligt Journalistförbundet därför inte anses garantera att TF och YGL har företräde framför förordningen. Exempelvis skulle Finansinspektionens befogenhet enligt artikel 23.2 att

ålägga den som har spritt felaktig information att korrigera den, kunna komma i konflikt med reglerna om att inget får införas i en skrift eller en framställning mot den ansvarige utgivarens vilja (5 kap. 3 § andra stycket TF och 4 kap. 3 § YGL). Förbundet föreslår därför att det införs en bestämmelse i kompletteringslagen där det anges att TF och YGL har företrädare framför såväl marknadsmissbruksförordningen som bestämmelserna i lagen. *Tidningsutgivarna* framför liknande synpunkter och anser att en särskild bestämmelse i kompletteringslagen, i likhet med den som finns i 14 § andra stycket marknadsmissbrukslagen, bör övervägas.

Promemorian behandlar inte frågan.

Remissinstanserna: *Justitiekanslern* anser att det bör övervägas om det bör införas en särskild bestämmelse i den nya lagen om straff för marknadsmissbruk om att tryck- och yttrandefriheten i vissa fall inskränker det straffbara området.

Skälen för regeringens bedömning: I tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) läggs ett detaljerat skyddssystem för tryck- och yttrandefriheten fast. Systemet vilar på ett antal grundprinciper som syftar till att ge ett särskilt starkt skydd för tryckta skrifter och vissa andra medieformer. Det brukar framhållas att TF och YGL vilar på vissa grundprinciper. Dessa kan benämnas och presenteras på lite olika sätt. Ett vanligt framställningssätt är att tala om att systemet bygger på principerna om

1. censurförbud,
2. etableringsfrihet,
3. ensamansvar,
4. meddelarskydd,
5. särskild brottskatalog, och
6. särskild rättegångsordning.

Vissa av förbuden och påbuden i marknadsmissbruksförordningen och marknadsmissbruksdirektivet kan strida mot några av dessa grundprinciper. Förbuden i förordningen mot spridning av information i bestämmelserna om obehörigt röjande av insiderinformation och marknadsmanipulation (artiklarna 14 c och 15) kan strida mot meddelarfriheten, dvs. envars rätt att straffritt lämna upplysningar för publicering till grundlagsskyddade medier. Reglerna i förordningen om hur investeringsrekommendationer ska vara utformade är till sitt innehåll sådana att de kommer i konflikt med grundläggande tryck- och yttrandefrihetsrättsliga principer. Bestämmelser om att vissa uppgifter ska publiceras i anslutning till en rekommendation och att informationen ska vara saklig inkräktar på en ansvarig utgivares befogenhet att själv avgöra vad en skrift eller en framställning ska innehålla.

Allt som publiceras i de medier som TF och YGL omfattar faller inom grundlagarnas *formella* tillämpningsområde. För att TF och YGL ska vara tillämpliga krävs dock också att publiceringen faller inom TF:s och YGL:s *materiella* tillämpningsområde. Detta bestäms efter innebörden av och syftet med tryck- och yttrandefriheten enligt 1 kap. 1 § första och andra styckena TF respektive YGL. Där anges att grundlagarna tillförsäkrar medborgarna rätt att i de skyddade medierna offentligen uttrycka tankar, åsikter och känslor och i övrigt lämna uppgifter i vilket ämne som

helst till säkrande av ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning och – enligt YGL – ett fritt konstnärligt skapande.

Formuleringen av tryck- och yttrandefrihetens innebörd och syfte innebär alltså att all användning av de grundlagsskyddade medierna inte omfattas av TF och YGL. Däremot saknar det betydelse för tillämpningen om det är en journalist eller någon annan som yttrar sig i mediet, eftersom TF:s och YGL:s skydd inte bara gäller för journalister utan för var och en som yttrar sig i de medier som anges i grundlagarna, under förutsättning att yttrandet faller in under grundlagarnas materiella tillämpningsområde.

Gränsen för det materiella tillämpningsområdet är inte helt klar och frågan har behandlats i flera sammanhang (se t.ex. SOU 2012:55 s. 172). Som exempel på brott med hjälp av tryckt skrift som kan bestraffas enligt vanlig lag, och som alltså inte faller under TF:s tillämpningsområde, kan nämnas bl.a. bedrägeri, oredligt förfarande, svindleri och andra liknande brott. Om det, som är fallet vid marknadsmanipulation, gäller spridning av vilseledande information i avsikt att vilseleda marknaden eller allmänheten eller i syfte att tillskansa sig själv fördelar faller agerandet utanför grundlagarnas tillämpningsområde. Det kan då sägas att mediet används i ett annat syfte än det som TF och YGL skyddar. I dessa fall av marknadsmanipulation finns således inget problem med bestämmelserna i marknadsmissbruksförordningen och marknadsmissbruksdirektivet i förhållande till TF och YGL.

När det gäller obehörigt röjande av insiderinformation enligt marknadsmissbrukslagen (och olagligt röjande av insiderinformation enligt marknadsmissbruksförordningen) förhåller det sig annorlunda. Om en person röjer information som är att betrakta som insiderinformation till t.ex. en journalist kan detta mycket väl ske inom TF:s och YGL:s materiella tillämpningsområde. Detsamma gäller om informationen publiceras i något av de medier som TF och YGL omfattar. I dessa fall skulle det alltså kunna strida mot TF eller YGL att straffa den som röjt informationen. Eftersom grundlag har företräde framför vanlig lag, ska bestämmelserna i marknadsmissbrukslagen inte tillämpas om det skulle strida mot bestämmelserna om tryck- och yttrandefrihet. I marknadsmissbrukslagen finns även en upplysning om detta (14 § andra stycket, se prop. 2004/05:142 s. 73 f.).

Enligt marknadsmissbruksdirektivet (artikel 4.5) och marknadsmissbruksförordningen (artikel 21) ska bestämmelserna om olagligt röjande av insiderinformation tillämpas i enlighet med bestämmelserna om press- och yttrandefriheten. I förordningen anges att med ”bestämmelserna om press- och yttrandefriheten” avses även nationella bestämmelser (skäl 77, se även skälen 27 och 28 till direktivet). Det är således förenligt med både förordningen och direktivet att låta de svenska grundlagarna ha företräde i dessa fall. Någon särskild bestämmelse i den nya lagen om straff för marknadsmissbruk om att TF och YGL har företräde är därför inte nödvändig. Det faktum att bestämmelserna i marknadsmissbruksförordningen inte ska tillämpas i den utsträckning det skulle strida mot bestämmelserna om tryck- och yttrandefrihet i TF och YGL framgår dessutom även direkt av förordningen.

I marknadsmissbruksförordningen finns också regler om hur investeringsrekommendationer ska vara utformade (artikel 20). Motsvarande

regler finns även i 2003 års marknadsmissbruksdirektiv (artikel 6.5). Vid genomförandet i svensk rätt av det direktivet konstaterades att reglerna om att vissa uppgifter, bl.a. uppgifter om intressekonflikter, skulle publiceras i anslutning till publiceringen av en investeringsrekommendation inkräktade på en ansvarig utgivares befogenhet att själv avgöra vad en skrift eller en framställning ska innehålla (prop. 2004/05:142 s. 135). Detsamma gäller nu när bestämmelserna finns i marknadsmissbruksförordningen. Enligt förordningen (artikel 21) ska dock bestämmelserna om investeringsrekommendationer tillämpas i enlighet med bestämmelserna om press- och yttrandefriheten. Eftersom detta, som nämns ovan, syftar även på nationella bestämmelser, ska bestämmelserna om investeringsrekommendationer inte tillämpas i den utsträckning det skulle strida mot bestämmelserna om tryck- och yttrandefrihet i TF och YGL (förutsatt att rekommendationerna i det enskilda fallet faller inom lagarnas formella och materiella tillämpningsområde). Detsamma gäller även för marknadsmanipulation (artikel 21 och hänvisningen till artikel 12.1 c) genom spridning av information. I sådana fall torde dock bestämmelserna i förordningen ha mindre betydelse, eftersom spridning av vilseledande information i många fall faller utanför TF:s och YGL:s materiella tillämpningsområde (se ovan).

Som *Journalistförbundet* och *Tidningsutgivarna* påpekar kan frågor om de svenska grundlagarnas tillämpning bli aktuell även i förhållande till andra bestämmelser i marknadsmissbruksförordningen, t.ex. de om korrigerings- och uppgifter (artikel 23.2 första stycket m). TF och YGL skulle kunna begränsa Finansinspektionens befogenheter även när det gäller möjligheten att få tillgång till dokument (artikel 23.2 första stycket a) eller begära upplysningar (artikel 23.2 första stycket b). Dessa befogenheter ska dock enligt marknadsmissbruksförordningen utövas ”i enlighet med nationell rätt” (artikel 23.2 andra stycket) och de ska dessutom genomföras i nationell rätt (artikel 39.3). I avsnitt 10 föreslås att det införs bestämmelser om Finansinspektionens befogenheter i kompletteringslagen. Någon konflikt med TF eller YGL kan därmed inte anses uppkomma i förhållande till bestämmelserna i marknadsmissbruksförordningen. Även när det gäller marknadsmissbruksdirektivet bedömer regeringen, i likhet med utredningen, att det inte finns något som hindrar att TF och YGL tillämpas. Utredningen föreslår dock inte att den nuvarande upplysningsbestämmelsen i marknadsmissbrukslagen (14 § andra stycket) ska tas bort.

Justitiekanslern uppmärksammar att den strafflag som föreslås i promemorian, till skillnad från marknadsmissbrukslagen, inte innehåller någon bestämmelse som upplyser om TF och YGL. Justitiekanslern konstaterar att meddelarfriheten trots detta även i fortsättningen kommer att ha företräde vid en konflikt med straffbestämmelserna men anser att det bör övervägas om inte en påminnelse om att tryck- och yttrandefriheten i vissa fall inskränker det straffbara området kan vara lämplig även i den nya lagen. Regeringen konstaterar att det blir allt vanligare med lagar som kompletterar direkt tillämpliga EU-förordningar, även i form av strafflag. När det skulle införas straffpåföljder för överträdelser av förbuden mot marknadsmissbruk i auktioneringsförordningen ansåg regeringen att det inte krävdes en särskild bestämmelse som upplyser om grundlagarnas företräde (prop. 2011/12:143 s. 29 f.). Regeringen anser

att det inte heller i den nya lagen om straff för marknadsmissbruk bör införas någon sådan bestämmelse.

7.6 Straff och administrativa sanktioner

De förslag som lämnas i denna lagrådsremiss innebär att marknadsmissbruksfrågor kommer att hanteras inom ramen för både ett straffrättsligt och ett administrativt förfarande. Marknadsmissbruksförordningen ställer upp relativt detaljerade krav på Finansinspektionens utredningsbefogenheter och vilka sanktioner som ska kunna komma i fråga. Några motsvarande detaljerade krav på det straffrättsliga förfarandet ställs inte. De processuella reglerna skiljer sig åt mellan de olika förfarandena och polis och åklagares befogenheter är andra än Finansinspektionens. De administrativa sanktioner som räknas upp i marknadsmissbruksförordningen (artikel 30) kan i viss mån jämföras med påföljder i den svenska straffrätten. Sanktionsavgifter kan jämföras med böter, återföring av vinster eller undvikna kostnader kan jämföras med förverkande, och förbud mot att utöva ledningsuppdrag i ett värdepappersföretag kan jämföras med näringsförbud. I några fall finns det emellertid ingen jämförbar påföljd i straffrätten. Det gäller återkallelse av tillstånd och förbud mot att handla med finansiella instrument för egen räkning.

När det gäller skyldigheter och förbud som bara finns i marknadsmissbruksförordningen, dvs. de har ingen motsvarighet i marknadsmissbruksdirektivet, är skillnaden mellan administrativa sanktioner och straffrättsliga påföljder inte ett problem. Den sanktion som innebär att en person som har anknytning till ett värdepappersinstitut ska kunna förbjudas att handla med finansiella instrument för egen räkning kan till exempel komma till användning vid överträdelse av förordningens påbud för ledande befattningshavare att anmäla transaktioner i finansiella instrument utgivna av arbetsgivaren, och återkallelse av tillstånd kan komma i fråga för värdepappersinstitut och marknadsplatsoperatörer som inte iakttar skyldigheten att inrätta system för att upptäcka och rapportera misstänkt marknadsmissbruk. Det faktum att vissa administrativa sanktioner inte är möjliga att påföra när någon döms för brott kan dock framstå som inkonsekvent när det gäller förbuden mot marknadsmissbruk, eftersom sanktionerna endast blir tillämpliga om överträdelsen bedöms i det administrativa förfarandet och det då är fråga om en mindre allvarlig överträdelse än om åtal väcks.

I avsnitt 12.3 görs bedömningen att återkallelse av tillstånd kan ske med stöd av de näringsrättsliga bestämmelser som gäller för värdepappersinstitut även om agerandet varit föremål för en straffrättslig process, dvs. dubbelprövningsförbudet aktualiseras inte. När det gäller andra sanktioner innebär dock förslagen i denna lagrådsremiss att de endast kan påföras i det administrativa förfarandet och att spärregler hindrar påförandet av sådana sanktioner när en straffrättslig prövning sker eller har skett. Som framgår i avsnitt 12.6 har detta mindre betydelse när det gäller förbudet mot att utöva ledningsuppdrag. Situationen är dock en annan när det gäller förbudet mot att handla med finansiella instrument. Någon jämförbar påföljd finns inte i straffrätten. I avsnitt 8.3

görs bedömningen att det inte bör vara möjligt för Finansinspektionen att besluta om ett sådant förbud efter det att någon har dömts för brott.

Det skulle kunna införas en möjlighet för åklagaren att framställa ett yrkande om förbud mot att handla med finansiella instrument när någon döms för brott. Samtidigt kan det konstateras att sanktionen endast blir aktuell när en person med viss anknytning till ett värdepappersinstitut döms för brott (se avsnitt 12.7). Ett införande av möjligheten att påföra en sådan administrativ sanktion inom ramen för den straffrättsliga processen kräver emellertid ytterligare överväganden.

7.7 Hänvisningar till EU-förordningar

Regeringens förslag: Hänvisningarna till EU-förordningar i de bestämmelser som föreslås ska vara dynamiska, dvs. avse förordningarna i den vid varje tidpunkt gällande lydelsen.

Utredningen behandlar inte frågan.

Remissinstanserna tar inte upp frågan.

Promemorians förslag överensstämmer inte med regeringens förslag. Promemorians förslag avviker från regeringens förslag genom att i promemorians förslag är hänvisningar till EU-rättsakterna statiska i bestämmelser som rör Finansinspektionens utredningsbefogenheter och sanktioner samt i straffrättsliga bestämmelser.

Remissinstanserna tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det.

Skälen för regeringens förslag: Flera av lagförslagen i denna lagrådsremiss innehåller hänvisningar till bestämmelser i EU-förordningar. Hänvisningar till EU-rättsakter kan göras antingen statiska eller dynamiska. En statisk hänvisning innebär att hänvisningen avser EU-rättsakten i en viss angiven lydelse. En följd av att ha en statisk hänvisning blir att om EU-bestämmelsen ändras behöver lagstiftaren överväga om någon ändring bör göras i den nationella lagstiftningen. En dynamisk hänvisning innebär att hänvisningen avser EU-rättsakten i den vid varje tidpunkt gällande lydelsen. Om en hänvisning är dynamisk och EU-bestämmelsen ändras behöver lagstiftaren som huvudregel inte överväga om någon ändring behöver göras i den nationella lagstiftningen.

I de bestämmelser som föreslås i denna lagrådsremiss är hänvisningarna till EU-förordningar dynamiska. Denna ändring i förhållande till promemorian görs med anledning av den hänvisningsteknik som regeringen har använt i senare propositioner (se t.ex. prop. 2015/16:156 s. 20 f. och prop. 2015/16:160 s. 36 f. och 45).

Marknadsmisbruksförordningen innebär att det i svensk rätt måste införas bestämmelser om den behöriga myndighetens – Finansinspektionens – utredningsbefogenheter och bestämmelser om sanktioner vid överträdelse av förordningen (artikel 39.3). I flera av de bestämmelserna krävs det hänvisningar till marknadsmisbruksförordningen. Vilka befogenheter den behöriga myndigheten ska ha, liksom vilken typ av sanktioner och storleken på sanktionsavgifter, anges detaljerat i förordningen. Handlingsutrymmet för medlemsstaterna när det gäller att införa bestäm-

melse i nationell rätt är därmed begränsat. Hänvisningar till marknadsmissbruksförordningen i sådana bestämmelser görs för att ange vid vilka överträdelse av förordningen som Finansinspektionen får använda de befogenheter som ges i kompletteringslagen. Om hänvisningar till marknadsmissbruksförordningen i sådana bestämmelser är statiska skulle därför, vid en ändring av förordningen, hänvisningarna behöva uppdateras till att avse den gällande lydelsen av förordningen utan att några överväganden i sak aktualiserades. För det fall förordningens bestämmelser skulle ändras vore det inte heller lämpligt att det uppstår oklarheter kring de befogenheter Finansinspektionen har för att utreda överträdelse av förordningen. Hänvisningar till marknadsmissbruksförordningen bör därför vara dynamiska när det gäller bestämmelser om Finansinspektionens utredningsbefogenheter och om administrativa sanktioner.

Detsamma gäller hänvisningar till marknadsmissbruksförordningen i bestämmelser som innebär att Sverige utnyttjar undantag som medges i förordningen, t.ex. att Finansinspektionen – och inte emittenten – ska offentliggöra de anmälningar som görs enligt artikel 19 eller att emittenter endast på begäran behöver lämna en förklaring enligt artikel 17.4 i förordningen (se avsnitten 17.2 och 11.3).

Dynamiska hänvisningar bör användas även när det gäller bestämmelser om förbud mot att röja att rapportering av överträdelse av marknadsmissbruksförordningen har skett (avsnitt 11.2) eller rätt att åsidosätta tystnadsplikt för att anmäla misstänkta överträdelse av förordningen (avsnitt 15.4). I dessa fall bör en ändring av förordningen få genomslag i bestämmelserna.

Även i den föreslagna nya strafflagen bör hänvisningarna till EU-rättsakterna vara dynamiska. Marknadsmissbruksdirektivet innehåller hänvisningar till marknadsmissbruksförordningen, exempelvis när det gäller vissa definitioner. Avsikten är således att de nationella strafflagarna ska följa de definitioner som finns i marknadsmissbruksförordningen, exempelvis definitionen av insiderinformation. Även i bestämmelser som avgränsar tillämpningsområdet för den nya lagen om straff för marknadsmissbruk bör hänvisningar till EU-förordningarna vara dynamiska, exempelvis undantagen för legitimt beteende enligt artikel 9.2–9.5 i marknadsmissbruksförordningen eller undantaget från tillämpningsområdet för ageranden som i stället omfattas av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1227/2011. Eftersom marknadsmissbruksförordningen är direkt tillämplig bör det säkerställas att ändringar i den får genomslag vid tillämpningen av straffbestämmelserna. En dynamisk hänvisningsteknik innebär en tillräcklig avgränsning av straffbestämmelsernas räckvidd om den kombineras med en ram inom vilken det straffbara området anges (jfr prop. 2015/16:160). Regeringen kommer till samma slutsats när det gäller hänvisningarna till EU-förordningarna i de föreslagna ändringarna i lagen (2004:1199) om handel med utsläppsrätter och lagen (2013:385) om ingripande mot marknadsmissbruk vid handel med grossistenergiprodukter.

8 Ett reformerat sanktionssystem avseende marknadsmissbruk

8.1 Inledning

Det nuvarande svenska sanktionssystemet när det gäller marknadsmissbruk (insiderhandel, otillbörlig marknadspåverkan och obehörigt röjande av insiderinformation) är straffrättsligt. Såsom utredningen närmare redovisar har sanktionssystemets utformning varit föremål för ett antal rapporter och andra framställningar på marknadsmissbruksområdet (se SOU 2014:46 s. 174–183). Finansinspektionen, Ekobrottsmyndigheten och Svenska Fondhandlareföreningen har tidigare föreslagit att det straffrättsliga systemet kompletteras med administrativa sanktioner. Internationella Valutafondens (IMF) allmänna slutsats i sin rapport från 2011 (IMF Country Report, No. 11/283) är att svensk finansiell reglering och tillsyn, generellt sett, visar en hög grad av uppfyllelse av standarder som antagits av Internationella organisationen för värdepapperstillsyn (International Organization of Securities Commissions, IOSCO). När det gäller värdepappershandel och marknadsmissbruk rekommenderade dock IMF en omfattande översyn av marknadsmissbrukslagstiftningen och ärendehandläggningen. Detta skedde mot bakgrund av att IMF ansåg att Sverige bara delvis uppfyller IOSCO:s princip 28 om att befintlig lagstiftning och dess tillämpning ska möjliggöra upptäckt av marknadsmanipulation och andra otillbörliga ageranden, samt ha en avskräckande verkan. Det svenska straffrättsliga sanktionssystemet angavs vara det främsta skälet till den bristfälliga uppfyllelsen av den principen. Systemet ansågs av IMF inte vara till fullo effektivt, proportionerligt och avskräckande på grund av det låga antalet åtal och fällande domar samt nivåerna på de utdömda påföljderna.

Finansmarknadskommittén gav år 2011 ut en rapport med en utvärdering av det svenska insiderhandelsförbudet (Finansmarknadskommitténs rapport nr 9). I rapporten konstaterar kommittén att det svenska insiderhandelsförbudet i ljuset av statistiken fungerar åtminstone lika väl som i jurisdiktioner där man har tillgång till administrativa sanktioner. Kommittén konstaterar dock att det är svårt att statistiskt bedöma funktionsdugligheten i ett rättsligt regelverk.

Den nya EU-rättsliga regleringen ger anledning att på nytt överväga frågan om administrativa sanktioner. På senare tid har det även i svensk rätt införts administrativa sanktioner på fler områden och synen på kriminalisering och straff har utvecklats.

8.2 Lagstiftningen kompletteras med bestämmelser om administrativa sanktioner

Regeringens bedömning: Den straffrättsliga regleringen bör kompletteras med bestämmelser om administrativa sanktioner.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna tillstyrker bedömningen eller har inget att invända mot den. *Svenska Fondhandlareföreningen*, med instämmande av *Svenska Bankföreningen*, betonar att de preventiva och utredningsunderlättande åtgärderna alltid bör vara proportionerliga i förhållande till intresset och gärningarna samt att införandet av sanktionsavgifter för marknadsmissbruksbrott ställer krav på rättssäkerhetsgarantier. *Ekobrottsmyndigheten*, med instämmande av *Åklagarmyndigheten*, anför att även om det inte är givet att en sanktionsväxling medför en effektivisering kan det ge Ekobrottsmyndigheten och Finansinspektionen möjlighet att fokusera sina respektive resurser effektivt och medföra en bra grund för samarbete mellan myndigheterna.

Skälen för regeringens bedömning

Marknadsmissbruksförordningen kräver att administrativa sanktioner införs

Kravet att straffbelägga visst marknadsmissbruk följer av marknadsmissbruksdirektivet (artiklarna 3–6). I direktivet finns också regler för straffrättsliga påföljder för fysiska personer och sanktioner för juridiska personer (artiklarna 7 och 9). Insiderhandel, olagligt röjande av insiderinformation och marknadsmanipulation samt anstiftan, medhjälp och, när det gäller insiderhandel och marknadsmanipulation, försök därtill, ska vara straffbelagda. Kriminaliseringen syftar till att återspegla en starkare form av avståndstagande jämfört med administrativa sanktioner (se skäl 6).

Samtidigt är utgångspunkten i marknadsmissbruksförordningen att det i medlemsstaterna ska kunna påföras administrativa sanktioner vid överträdelse av bestämmelserna om insiderhandel, olagligt röjande av insiderinformation och marknadsmanipulation i förordningen (artikel 30).

Visserligen står det enligt marknadsmissbruksförordningen medlemsstaterna fritt att inte fastställa nationella bestämmelser om administrativa sanktioner för överträdelse som redan är eller avser att bli föremål för straffrättslig reglering (artikel 30.1 andra stycket). En förutsättning är dock att behållandet eller införandet av straffrättsliga påföljder, i stället för administrativa sanktioner för överträdelse av förordningen, inte minskar eller på annat sätt påverkar de behöriga myndigheternas förmåga att samarbeta eller få tillträde till och utbyta information med sina motsvarigheter i andra medlemsstater, inte ens i de fall hanteringen och prövningen av överträdelse har hänskjutits till rättsliga myndigheter eller domstolar (skäl 72 och artikel 25.1 fjärde stycket).

Medlemsstaterna har dock inte någon skyldighet att, i ett enskilt fall, tillämpa alla de sanktioner som enligt marknadsmissbruksförordningen eller marknadsmissbruksdirektivet ska stå till buds, dvs. det finns inget krav på att en person påförs dubbla sanktioner. Detta framgår uttryckligen i förordningen (skäl 72). I direktivet anges också att det visserligen innebär en skyldighet att fastställa straffrättsliga påföljder men att det inte bör leda till skyldigheter beträffande tillämpningen i enskilda fall av sådana påföljder (skäl 14). I direktivet anges vidare (skäl 23) att dess tillämpningsområde är definierat på så sätt att det ska komplettera och säkerställa genomförandet av bestämmelserna i förordningen och att

medlemsstaterna bör se till att utdömandet av straffrättsliga påföljder för brott och administrativa sanktioner för överträdelse av förordningen inte leder till ett åsidosättande av dubbelprövningsförbudet (principen om ne bis in idem).

Den möjlighet som marknadsmissbruksförordningen ger medlemsstaterna att inte fastställa nationella bestämmelser om administrativa sanktioner för överträdelse som redan är eller avser att bli föremål för straffrättslig reglering behöver således inte användas för att undvika en konflikt med dubbelprövningsförbudet eller för att av andra skäl undvika dubbla sanktioner i ett enskilt fall.

Vidare är det tveksamt om medlemsstaterna kan ha ett renodlat straffrättsligt påföljdssystem utan några administrativa sanktioner. Kriminalisering förutsätter uppsåt eller oaktsamhet hos regelöverträdaren, medan bestämmelserna om förbud och skyldigheter i marknadsmissbruksförordningen i de flesta fall inte innehåller subjektiva rekvisit. Det kan därför ifrågasättas om en uteslutande straffrättslig reglering skulle innebära att en medlemsstat fullgör skyldigheten att tillhandahålla sanktioner för de överträdelse som behandlas i förordningen. Det bör dock vara möjligt att göra en i lag fastställd uppdelning mellan å ena sidan regelöverträdelse som är av allvarigare karaktär, vilka enbart ska bestraffas som brott, och å andra sidan övriga överträdelse, vilka enbart kan föranleda administrativa sanktioner.

Det anförda talar för att det i svensk rätt införs administrativa sanktioner för överträdelse av förbuden mot marknadsmissbruk som kompletterar de nuvarande straffrättsliga sanktionerna.

Straff bör reserveras för de mest klandervärda beteendena

En straffrättslig påföljd, som får anses vara strängare än andra sanktionsformer, kan anses uppvisa samhällets moraliska ogillande av en viss förbjuden handling. Även i marknadsmissbruksdirektivet uttalas att ett straff återspeglar ett avståndstagande av annan kvalitativ art än en administrativ sanktion (se skäl 6). En straffrättslig påföljd kan också förväntas ha viss avskräckande verkan genom att gärningsmannen utpekade som brottsling. Marknadsmissbruksdirektivet innebär även en skyldighet för medlemsstaterna att straffbelägga vissa gärningar.

Straffrättens symbolfunktion bör dock inte ensam kunna utgöra grund för kriminalisering. Det bör finnas ytterligare skäl, såsom att gärningens allvar kräver en straffrättslig påföljd och att det kan antas att straffbudet är avskräckande och påverkar frekvensen av den aktuella gärningen negativt. Ett fängelsehot kan ha allmänpreventiv verkan även vid relativt låg risk för upptäckt och sanktionering.

Enligt regeringens mening bör straffrättsliga påföljder reserveras för de allvarligaste gärningarna. Detta är endast möjligt om administrativa sanktioner kompletterar det straffrättsliga systemet. Genom att införa administrativa sanktioner kan man uppnå en ökad diversifiering där det allmänna får större möjlighet att ge en väl avvägd och proportionerlig respons på en viss överträdelse.

Administrativa sanktioner kan vara effektivare i vissa fall

När det gäller ingripanden mot pågående otillåtna eller misstänkta lagstridiga förfaranden finns det ett intresse av snabba och auktoritativa besked som aktörerna på marknaderna kan rätta sig efter. I marknadsmissbruksförordningen anges vilka administrativa åtgärder som den behöriga myndigheten åtminstone ska kunna vidta (artikel 30). Flera av dessa är sådana som Finansinspektionen kan vidta enligt gällande rätt, t.ex. förbjuda handel på olämplig marknad eller återkalla tillståndet för ett finansiellt företag eller meddela företaget en varning (25 kap. 3 och 5 §§ lagen om värdepappersmarknaden). Enligt förordningen ska en behörig myndighet därutöver ha befogenhet att t.ex. fatta beslut om tillfälliga förbud för personer i ledande ställning i ett värdepappersföretag eller annan fysisk person, som hålls ansvarig för en regelöverträdelse, att utöva ledningsuppdrag i ett sådant företag eller att handla för egen räkning (se vidare avsnitt 13).

Administrativa sanktioner, inklusive sanktionsavgifter, bör kunna fungera effektivare än straffrättsliga påföljder för vissa av de regelöverträdelser som anges i marknadsmissbruksförordningen och gällande svensk rätt. Ett exempel är överträdelser av rapporteringsskyldigheten (artikel 16 i marknadsmissbruksförordningen). Denna skyldighet gäller för bl.a. värdepappersinstitut och börser, och utgör således ett otillåtet beteende som begås i näringsverksamhet. Generellt sett får administrativa sanktioner anses som lämpliga i sådana fall, eftersom det exempelvis inte krävs att en viss fysisk person pekats ut. Även den omständigheten att en sådan gärning typiskt sett inte kan anses höra till de allvarligaste överträdelserna talar för att det saknas tillräckliga skäl för att åsidosätta de rapporteringsskyldigheten ska vara kriminaliserat.

Bestämmelser om administrativa sanktioner är ofta konstruerade utifrån strikt ansvar, vilket innebär att det inte ställs upp något krav på uppsåt eller oaktsamhet – s.k. subjektivt rekvisit – hos regelöverträdaren. Så är fallet även enligt marknadsmissbruksförordningen. Ett subjektivt rekvisit, i form av ett krav på att en person borde ha insett något, ställs upp endast när det gäller marknadsmanipulation som består i spridning av vilseledande information (artikel 12.1 c och d) samt insiderhandel såvitt avser andrahandsinsiders (artikel 8.4 andra stycket).

Administrativa sanktioner är således en sanktionsform där det subjektiva rekvisitet inte är framträdande. Att kunna utgå från objektiva omständigheter kan innebära en effektivare process.

Vid sidan av effektivitetsaspekten måste – som *Svenska Fondhandlareföreningen* och *Svenska Bankföreningen* betonar – hänsyn tas till rätts säkerhetskrav. En effektivitetsökning i form av fler utdömda sanktioner sammanhänger med hur sanktionsbestämmelserna utformas. Administrativa sanktioner som konstrueras så att de uppfyller marknadsmissbruksförordningens krav att vara effektiva, proportionerliga och avskräckande skulle kunna anses utgöra straff i Europakonventionens mening (se avsnitt 8.3). Ett förfarande i vilket dessa sanktionsavgifter kan påföras omfattas, i sådant fall, av artikel 6 i Europakonventionen. Administrativa sanktioner som faller under konventionen leder till att för straffrätten typiska rätts säkerhetsgarantier ska tillämpas även på dem. I de fall sanktionsavgifter, för att tillgodose rätts säkerhetsgarantierna, bör beslutas av

domstol torde vissa av det administrativa sanktionssystemets potentiella effektivitetsvinster i viss mån begränsas. I avsnitt 13 föreslås en beslutsordning som innebär att Finansinspektionen kan besluta om sanktionsföreläggande. Förfarandet kan därmed genomföras snabbt och effektivt i de fall föreläggandet godtas.

Ett bättre resursutnyttjande och användande av Finansinspektionens kompetens

Regeringen gör i likhet med *Ekobrottsmyndigheten* och *Åklagarmyndigheten* bedömningen att införandet av ett administrativt förfarande med möjlighet att påföra administrativa sanktioner för vissa överträdelser av förbuden i marknadsmissbruksförordningen, i stället för att väcka åtal, innebär att Ekobrottsmyndighetens och Finansinspektionens resurser och kompetens kan utnyttjas på ett bättre sätt än i dag. Det allmännas resurser för brottsbekämpning kan koncentreras på sådana förfaranden som kan föranleda påtaglig skada eller fara för sådan skada på förtroendet för finansmarknaden. Ekobrottsmyndighetens resurser kan koncentreras till de mest komplicerade och allvarliga fallen om myndigheten t.ex. avlastas från handläggningen av många relativt vanligt förekommande brottsanmälningar såsom de s.k. egenhandelsfallen. Om Ekobrottsmyndigheten dessutom ges möjlighet att i en förundersökning begära biträde från Finansinspektionen, förbättras resurs- och kompetensutnyttjandet ytterligare (se avsnitt 9.5). Om Finansinspektionen har egna befogenheter att utreda och påföra sanktioner för marknadsmissbruk, bör det medföra att inspektionen upprätthåller och utvecklar kompetens om marknadernas funktion som är relevant för bekämpningen av marknadsmissbruk.

Att Finansinspektionen enligt förslagen i denna lagrådsremiss övertar ansvar för handläggningen av och beslut i vissa ärenden innebär således en ny resurs för bekämpningen av marknadsmissbruk. Detta kan även leda till kortare utredningstider.

8.3 En straffrättslig eller en administrativ sanktion – inte både och

Regeringens bedömning: Dubbla sanktioner – straffrättslig påföljd och administrativ sanktion – bör inte förekomma för samma otillåtna beteende.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker bedömningen eller har inget att invända mot den. *Riksgäldskontoret* förespråkar dock ett system där såväl straff som administrativ sanktion kan komma i fråga för samma otillåtna beteende, inom ramen för en och samma process.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna tillstyrker bedömningen eller har inget att invända mot den. *Brottsförebyggande rådet* anser att det främsta motivet för att det inte ska påföras dubbla sanktioner för samma otillåtna agerande är att

det kan vara svårt för den enskilde att förstå en ordning med dubbla sanktioner. *Riksgäldskontoret* anser att det bör belysas om skillnaden i sanktionsnivå mellan straffrättslig påföljd (vid dagsböter) och administrativ sanktion kan medföra risk för snedvridande effekter.

Skälen för regeringens bedömning

Är sanktionerna straffrättsliga till sin natur?

I avsnitt 6 finns det en redogörelse för bestämmelserna i Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga om begreppet anklagelse för brott och dubbelprovningsförbudet. En av förutsättningarna för att dubbelprovningsförbudet ska aktualiseras är att de aktuella administrativa sanktionerna mot marknadsmissbruk är straffrättsliga till sin natur. Som framgår i avsnitt 6 görs bedömningen av om så är fallet utifrån de s.k. Engelkriterierna.

De åtgärder och sanktioner som den behöriga myndigheten ska ha tillgång till enligt marknadsmissbruksförordningen (artikel 30), och som Finansinspektionen föreslås få (avsnitt 11), är olika till sin karaktär. Det rör sig om föreläggande att inom viss tid vidta en viss åtgärd eller upphöra med ett visst agerande, anmärkning, förbud att utöva vissa ledningsupdrag i ett svenskt värdepappersinstitut, förbud att handla med vissa finansiella instrument för egen räkning, återföring och sanktionsavgifter (exempelvis upp till 5 000 000 euro för fysiska personer och 15 procent av omsättningen för en juridisk person).

De nämnda administrativa sanktionerna är vare sig enligt svensk rätt eller enligt EU-rätten klassificerade som straffrättsliga. Det första provningskriteriet leder alltså inte till att de administrativa sanktionerna bör anses vara straffrättsliga. Det andra kriteriet är gärningens art. Förbuden mot marknadsmissbruk omfattar var och en, dvs. inte en viss avgränsad grupp med särskild ställning och särskilda skyldigheter. Det talar för att det är fråga om straff. Det tredje kriteriet rör påföljdens art och stränghet. Reglerna om marknadsmissbruk och de administrativa sanktionerna syftar till att skydda finansmarknadernas integritet och allmänhetens förtroende för värdepapper och derivatinstrument (skäl 2 till marknadsmissbruksförordningen). Sanktionerna ska dock vara avskräckande (skäl 71). Att sanktionerna får anses ha inslag av bestraffning för otillåtna beteenden utgör ett argument för att en åtgärd ska ses som ett straff. Det var det faktum att höga sanktionsavgifter kunde påföras som utgjorde ett starkt skäl för att Europadomstolen i målet *Grande Stevens mot Italien*, som avsåg marknadsmanipulation, ansåg att det var fråga om sanktioner som var straffrättsliga till sin natur. Sammanfattningsvis torde det inte finnas någon tvekan om att i vart fall de administrativa sanktionsavgifterna som krävs enligt marknadsmissbruksförordningen när det gäller överträdelser av förbuden mot marknadsmissbruk utifrån Engelkriterierna är att anse som straffrättsliga till sin natur, och att ett förfarande som kan resultera i sådana sanktioner utgör en anklagelse för brott.

Slutsatsen skulle möjligen bli annorlunda om förfarandet endast kunde resultera i någon av de andra åtgärderna. Åtgärden återföring, som syftar till att eliminera den vinst eller undvika den förlust som ett förbudet förfarande medfört, kan inte anses ha en bestraffande funktion. Det är vidare

inte självklart att ett förbud mot att under viss tid utföra ledningsuppdrag i värdepappersinstitut eller att handla med vissa finansiella instrument är åtgärder som kan anses utgöra straff i Europakonventionens mening. I målet *Storbråten mot Norge* den 1 februari 2007, där en restaurangägare i ett konkursrättsligt förfarande ålagts förbud mot fortsatt näringsutövning ansåg Europadomstolen att näringsförbudet inte utgjort en påföljd för brott. Av betydelse var bl.a. att det var fråga om en preventiv åtgärd som gällde under en begränsad period.

Även om de ovan nämnda åtgärderna skulle anses utgöra straff i Europakonventionens mening skulle det kunna vara möjligt att – beroende på hur prövningen sker – besluta om sådana åtgärder i ett andra förfarande. Exempelvis har en körkortsåterkallelse i ett separat förfarande efter att en person dömts för brott ansetts förenligt med dubbelprövningsförbudet på grund av det nära sambandet mellan de båda sanktionerna och att indragning av körkortet varit en förutsebar påföljd av brottmålsdomen (se avsnitt 6.3.1).

När det gäller ett föreläggande att vidta eller upphöra med en viss åtgärd saknar det bestraffande inslag. Ett sådant föreläggande syftar i stället till att ställa till rätta uppkomna felaktigheter. Även om möjligheten avser en allmän krets hör åtgärden typiskt sett till en tillsynsmyndighets befogenheter. Övervägande skäl talar för att inte anse den som ett straff i Europakonventionens mening. Inte heller en anmärkning har sådan natur eller stränghet att det bör anses utgöra straff. I dessa fall utgör således dubbelprövningsförbudet inte hinder för ett andra förfarande. Det kan dock knappast anses finnas något behov av att kunna besluta om sådana åtgärder i ett andra förfarande.

En samlad sanktion vid en enskild överträdelse

Det är i sig förenligt med dubbelprövningsförbudet att det allmänna utdömer och påför såväl straff som administrativ sanktion för samma otillåtna agerande, om det t.ex. sker i en samlad process. Ett sådant system har, med anledning av dubbelprövningsförbudet, nyligen införts på skatterättsområdet (lagen om talan om skattetillägg i vissa fall, se prop. 2014/15:131). *Riksgäldskontoret* förespråkar ett sådant system även på marknadsmissbruksområdet. Det nya systemet på skatterättsområdet bör dock ses mot bakgrund av den tidigare ordningen där såväl straff som administrativ sanktion (skattetillägg) påfördes samma person för samma gärning. Att införa ett system där den enskilde endast fick en av dessa sanktioner skulle således innebära en betydligt mildare sammanlagd sanktion. Denna förutsättning saknas på marknadsmissbruksområdet där det i dag endast finns straffrättsliga sanktioner. På skatteområdet är skattetillägget schabloniserat och utgår med en viss procent av den skatt som undandragits (49 kap. 11 och 15 §§ skatteförfarandelagen [2011:1244]). Bedömningen av vilken straffrättslig påföljd som ska ådömas styrs dock inte av procentsatser. På marknadsmissbruksområdet är det däremot så att de omständigheter som ska beaktas vid bestämmande av de administrativa sanktionerna har stora likheter med de omständigheter som har betydelse för straffvärde och straffmätning. Om ett system med dubbla sanktioner skulle införas på marknadsmiss-

bruksområdet, skulle det skapas betydande svårigheter att avgöra vad som utgör en lämplig samlad sanktion i det enskilda fallet.

En samlad sanktion innebär att straff eller administrativ sanktion följer på en viss överträdelse. I vissa fall kan även de administrativa sanktionerna – främst sanktionsavgifter – bli mycket kännbara och i andra fall kan straffrättsliga påföljder stanna vid villkorlig dom och dagsböter. Straff är dock enligt regeringens mening den mest ingripande påföljden med andra effekter än rent ekonomiska sådana. En jämförelse mellan de direkta ekonomiska konsekvenserna för den enskilde är därför inte rättvisande. Enligt regeringens mening finns det inte någon påtaglig risk för sådana snedvridande effekter som *Riksgäldskontoret* anser behöver belysas. Denna fråga behandlas ytterligare i avsnitt 12.10.

I vissa fall är det, som nämns ovan, möjligt att i ett andra förfarande påföra en ny sanktion. Det skulle möjligen vara förenligt med dubbelprövningsförbudet att, sedan någon dömts för brott, besluta om exempelvis ett tillfälligt förbud att handla med vissa finansiella instrument. Europadomstolens praxis är dock i hög grad kasuistisk och därmed svår att förutse. Regeringen anser därför att det finns skäl att utforma förfarandet och de administrativa sanktionerna så att det säkerställs att förfarandet inte strider mot dubbelprövningsförbudet.

Mot denna bakgrund bör en samlad, proportionerlig följd på en otillåten gärning inom marknadsmissbruksområdet i det enskilda fallet bestämmas till antingen en straffrättslig eller en administrativ sanktion i ett enda förfarande. Dubbla sanktioner – straffrättslig påföljd och administrativa sanktioner – bör inte förekomma för samma otillåtna agerande när det gäller marknadsmissbruk.

8.4 Sanktionsväxling

Regeringens förslag: Det kriminaliserade området avseende marknadsmissbruk avgränsas till uppsåtliga gärningar. Straffansvaret slopas därmed för vårdslöst insiderförfarande samt för obehörigt röjande av insiderinformation och otillbörlig marknadspåverkan (marknadsmanipulation), om gärningen begåtts av oaktsamhet. Även insiderförseelse, ringa fall av otillbörlig marknadspåverkan och ringa fall av obehörigt röjande av insiderinformation utmönstras från det straffbelagda området. De nämnda gärningarna ska i stället kunna bli föremål för prövning och sanktioner i ett administrativt förfarande.

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. Utredningens förslag avviker från regeringens förslag genom att utredningen inte föreslår att straffansvaret för ringa fall av obehörigt röjande av insiderinformation ska slopas.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det. *Svenska Fondhandlareföreningen*, med instämmande av *Svenska Bankföreningen*, delar utredningens uppfattning att uppsåt är det lämpligaste kriteriet för att avgränsa det straffrättsliga området från det administrativa, men påpekar att det kan diskuteras om inte grov oaktsamhet borde omfattas av det straffbelagda området. *Ekobrottsmyndigheten*, med instämmande av *Åklagarmyndigheten*, anser

att även ringa fall av obehörigt röjande av insiderinformation bör ligga utanför det straffbelagda området.

Skälen för regeringens förslag: Marknadsmissbruksdirektivet innebär att medlemsstaterna ska kriminalisera insiderhandel, olagligt röjande av insiderinformation och marknadsmanipulation, samtidigt som sådana förfaranden är förbjudna enligt marknadsmissbruksförordningen, som förutsätter administrativa sanktioner. Frågan är hur det kriminaliserade området lämpligen – och på ett sätt som är förenligt med de båda EU-rättsakterna – bör avgränsas och skiljas från det administrativa området.

Marknadsmissbruksdirektivet innebär att medlemsstaterna ska kriminalisera och införa straffrättsliga påföljder för åtminstone allvarliga fall av insiderhandel, olagligt röjande av insiderinformation och marknadsmanipulation som begås med uppsåt. Medlemsstaterna behöver således inte kriminalisera alla uppsåtliga gärningar utan kan välja även andra kriterier för att avgränsa det kriminaliserade området till allvarliga gärningar. Eftersom det är fråga om ett minimidirektiv står det också medlemsstaterna fritt att kriminalisera i högre grad än vad direktivet kräver, t.ex. gärningar som begås av oaktsamhet. I direktivet anges vad som bör betraktas som allvarliga fall (skälen 11 och 12). Faktorer som bör beaktas när det gäller insiderhandel och olagligt röjande av insiderinformation är agerandets påverkan på marknadsintegriteten, den faktiska eller potentiella vinsten alternativt den undvikna förlusten som uppkommit på grund av det otillåtna förfarandet, det sammanlagda värdet av handlade instrument, omfattningen av skadan för marknaden samt huruvida brottet begåtts inom ramen för en kriminell organisation eller av en person som tidigare begått liknande brott. Flera av dessa faktorer bör beaktas också beträffande marknadsmanipulation, som därutöver bör bedömas vara allvarlig om skillnaden mellan det ursprungliga och det manipulerade värdet på de finansiella instrumenten eller spotavtalen är stor, värdet av de medel som ursprungligen använts är högt eller manipulationen utfördes av en person som är anställd eller arbetar inom den finansiella sektorn eller i en tillsynsmyndighet.

Åklagarutredningen har tidigare inventerat skäl för kriminalisering i sitt betänkande Ett reformerat åklagarväsende (SOU 1992:61). För att en kriminalisering ska framstå som befogad anförs bl.a. att alternativa sanktioner inte ska stå till buds, inte vara rationella eller skulle kräva oproportionerligt höga kostnader. Regeringen har i allt väsentligt ställt sig bakom detta och även tidigare uttalat att kriminalisering som en metod för att söka hindra en överträdelse av olika normer i samhället bör användas med försiktighet (prop. 1994/95:23 s. 55).

Genomförandet i svensk rätt av reglerna om administrativa sanktioner i marknadsmissbruksförordningen kommer att medföra att det finns ett alternativ till en straffrättslig påföljd i form av administrativa sanktioner, som utgör ett effektivt verktyg för att bekämpa marknadsmissbruk. Som nämns ovan bör dessutom kriminalisering användas med försiktighet.

En möjlig utgångspunkt för gränsdragningen av det straffbelagda området är att skilja ut vissa manipulationsmetoder och undanta dem från det straffrättsliga förfarandet för att hantera dem enbart i det administrativa förfarandet. En annan tänkbar gräns skulle kunna vara en viss storlek på transaktionerna. Ytterligare en uppdelning skulle kunna

göras utifrån att gärningsmannen tillhör en viss personkategori eller utifrån gärningens effekt (se SOU 2014:46 s. 209–218).

Regeringen anser emellertid, i likhet med utredningen, att det är lämpligast att avgränsa det kriminaliserade området till de gärningar som begåtts uppsåtligen. Med en sådan utgångspunkt särskiljs de gärningar som bör vara kriminaliserade och åtföljas av straffrättsliga påföljder och de ageranden som bör handläggas i ett administrativt sanktionssystem genom olika krav i subjektivt hänseende. För straffrättsligt ansvar krävs uppsåt, medan bestämmelser om administrativa sanktioner konstrueras utifrån strikt ansvar eller oaktsamhet. En sådan avgränsning genom uppsåtskrav är förenlig med marknadsmissbruksdirektivet. En sådan avgränsning är vidare förhållandevis renodlad jämfört med om, som *Svenska Fondhandlareföreningens* synpunkter aktualiserar, en viss grad av oaktsamhet skulle förbli kriminaliserad medan annan oaktsamhet sanktionsväxlas till administrativa sanktioner.

Uppsåtliga gärningar måste anses mer klandervärda – och därmed allvarligare – än gärningar som begås av oaktsamhet. Därmed förefaller det rimligt att de senare genom en sanktionsväxling från dagens renodlade straffrättsliga system i stället enbart ska kunna träffas av administrativa sanktioner. Vårdslöst insiderförfarande och marknadsmanipulation som begåtts av oaktsamhet är med ett sådant betraktelsesätt inte tillräckligt straffvärda och bör därför utmönstras ur det straffrättsliga regelverket och omfattas enbart av det administrativa sanktionssystemet.

Vid en sammanvägd bedömning av tänkbara avgränsningsmöjligheter utgör, enligt regeringens uppfattning, enbart krav på subjektivt rekvisit – uppsåt – ett lämpligt och användbart kriterium för att bestämma hur det kriminaliserade området för marknadsmissbruk bör avgränsas. Några andra omständigheter, såsom belopp eller personkategori, bör således inte användas vid denna avgränsning. Andra omständigheter kan dock få betydelse för frågan om åtal ska väckas i ett enskilt fall (se avsnitt 8.5).

En bedömning av brottets allvar talar för att också insiderförseelse (insiderbrott som är ringa) och otillbörlig marknadspåverkan som är ringa bör utmönstras ur den straffrättsliga regleringen och endast kunna föranleda en administrativ sanktion. Såsom *Ekobrottsmyndigheten* och *Åklagarmyndigheten* anför bör även ringa fall av obehörigt röjande av insiderinformation undantas från det straffbara området. I avsnitt 15.2 föreslås också att åsidosättandet av skyldigheten att rapportera misstänkta transaktioner ska sanktionsväxlas.

8.5 Särskild åtalsprövning

Regeringens förslag: Åtal ska väckas endast om det är motiverat från allmän synpunkt i fråga om

– marknadsmanipulation som består i enstaka transaktioner som inte leder till någon förändring av det verkliga ägandet av ett finansiellt instrument,

– obehörigt röjande av insiderinformation där någon, utan att det varit berättigat, har fått insiderinformation och förts in på en insiderförteckning.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det. *Aktietorget AB* ställer sig tveksamt till förslaget då det torde saknas möjlighet att med tillräckligt hög grad av säkerhet hävda att de aktuella gärningstyperna är mindre straffvärda än andra, då t.ex. även vissa fall av egenhandel kan ha ett högt straffvärde. Vidare ifrågasätter Aktietorget om ”enstaka transaktioner” är ett tillräckligt tydligt begrepp för att utgöra en lämplig gräns. Det finns sannolikt ett flertal andra gärningar som skulle kunna motivera en särskild åtalsprövning. Att välja ut de aktuella gärningarna ter sig därför enligt Aktietorget tämligen godtyckligt.

Skälen för regeringens förslag: En grundläggande princip inom svensk straffrätt är att om ett förfarande är kriminaliserat ska den som gör sig skyldig till en sådan gärning få ett straff. Detta följer av kraven på legalitet, förutsebarhet i straffrättskipningen och allas likhet inför lagen. För vissa brott har dock lagstiftaren valt att införa en särskild åtalsprövning där utgångspunkten är att åtal inte ska väckas. Det innebär alltså inte att överträdelser avkriminaliseras, utan de ska fortfarande anmälas till polis- eller åklagarväsendet.

Det finns olika typer av regler om särskild åtalsprövning med starkare eller svagare presumtion mot åtal. Ett typfall är att åtal får väckas endast om det är ”påkallat från allmän synpunkt”. Ett annat typfall är att åtal får väckas endast om det är ”av särskilda skäl påkallat från allmän synpunkt”. Den sistnämnda regeln är den mest långtgående av de två, där utrymmet för åtal är minst. Exempel på en sådan regel finns bl.a. för ärekränkingsbrott (5 kap. 5 § brottsbalken), som ansetts vara av det slaget att något allmänt intresse av lagföring normalt sett inte finns. Regler om särskild åtalsprövning finns även i specialstraffrätten. I skattebrottslagen (1971:69) har bestämmelserna om särskild åtalsprövning nyligen utvidgats till att avse bl.a. vissa fall av skattebrott (prop. 2014/15:131). Enligt åtalsprövningsregeln i skattebrottslagen krävs för åtal att det är ”påkallat av särskilda skäl” (13 §).

De brottstyper för vilka särskild åtalsprövning är föreskriven är vanligtvis sådana där brottet har utpräglad civilrättsliga inslag, rör rättsförhållanden inom familjen eller vad som annars brukar anses tillhöra privatlivet, eller där andra sanktioner gäller vid sidan av det straffrättsliga regelsystemet. Exempel på det sistnämnda finns på miljörättsområdet i 29 kap. 11 § miljöbalken. Vid tillkomsten av miljöbalken infördes straffbestämmelser från en rad olika lagar. Samtidigt kompletterades det straffrättsliga systemet med reglerna om miljöstraffsavgift. Åtalsprövningsregeln avsåg att minska riskerna för dubbla sanktioner. Regeln är dock tillämplig endast på vissa gärningar och under vissa förutsättningar (se prop. 2005/06:182 s. 44 f.).

Förslaget om sanktionsväxling innebär att uppsåtliga marknadsmissbruksbrott av normalgraden eller grova brott, ska vara straffbelagda (avsnitt 8.4). Normalt sett kan uppsåtliga brott av åtminstone normalgraden betraktas som allvarliga. Bland de gärningar som omfattas av det kriminaliserade området kan det dock finnas sådana som är att bedöma som mindre straffvärda, och som dessutom skulle lämpa sig väl för prövning i det administrativa sanktionssystemet. Det finns därför skäl att närmare överväga om det finns uppsåtliga och icke ringa fall av marknads-

missbruk som, trots den föreslagna avgränsningen av det kriminaliserade området, lämpligen hanteras i det administrativa förfarandet.

Ett sådant exempel är – under vissa förutsättningar – ”handel med sig själv” eller s.k. egenhandel, dvs. transaktioner som inte leder till någon förändring av det verkliga ägandet av ett finansiellt instrument. Förfarandet är objektivt iakttagbart och egenhandel ingår bland de i bilaga 1 till marknadsmissbruksförordningen uppräknade indikatorerna på marknadsmanipulation i samband med falska eller vilseledande signaler och låsning av priser. Hittills har många åtal och fällande domar avseende otillbörlig marknadspåverkan avsett just egenhandel. I flera fall har dock förfarandet varit föranlett av andra motiv än att vilseleda eller på annat sätt manipulera marknaden. Inte sällan handlar det om någon eller några enstaka transaktioner som görs i syfte att uppnå skattemässiga fördelar. Även om gärningen inte skulle anses vara ringa får straffvärdet i sådana fall anses vara relativt lågt. Regeringen anser att det inte är lämpligt att särbehandla ett specifikt agerande som kan utgöra marknadsmissbruk genom att utesluta själva metoden från det kriminaliserade området. En regel om särskild åtalsprövning är dock möjlig och lämplig när det gäller egenhandel. Åtalsprövningsregeln bör innebära att åtal endast ska väckas om det är motiverat från allmän synpunkt. Uttrycket motiverat är ett modernare uttryck än påkallat, som förekommer i många åtalsprövningsregler. Genom en sådan regel om särskild åtalsprövning kan marknadsmanipulation som består i egenhandel komma att prövas i det straffrättsliga eller administrativa systemet beroende på omständigheterna i det enskilda fallet. Det kan t.ex. vara motiverat från allmän synpunkt att väcka åtal om transaktionerna skett till ett uppenbart felaktigt pris. Även när det är fråga om ett flertal transaktioner, som av den anledningen inneburit ett påtagligt vilseledande av marknaden, kan det vara motiverat att väcka åtal. Detta bör markeras genom att det, som utredningen föreslår, anges i den nya lagen om straff för marknadsmissbruk att det ska vara fråga om enstaka transaktioner. *Aktietorget AB* anser däremot att det är svårt att hävda att de nu aktuella gärningstyperna är mindre straffvärda än andra. Syftet med en regel om särskild åtalsprövning är dock att ge utrymme för en mer nyanserad bedömning av om åtal är motiverat från allmän synpunkt. Åklagaren måste då ges viss möjlighet till en skönsässig bedömning. Regeringen anser att förslaget är väl avvägt och att denna typ av överträdelser bör kunna bemötas effektivt med administrativa sanktioner. Det utesluter dock inte att det i framtiden skulle kunna bli aktuellt att införa liknande bestämmelser även för andra typer av marknadsmanipulation.

Obehörigt röjande av insiderinformation ingår ofta som ett led i ett insiderbrott, i form av ett tips om köp eller försäljning (rådgivningsförbudet i 2 § marknadsmissbrukslagen). Åtal för enbart obehörigt röjande av insiderinformation har varit ovanligt. I den mån det är aktuellt att pröva enbart ett obehörigt röjande av insiderinformation finns fall som får anses vara lämpliga för en prövning i det administrativa förfarandet, nämligen då insiderinformation har röjts till någon utan att detta har varit befogat, och personen i fråga har tagits upp på en s.k. insiderförteckning. Det är alltså endast situationer då någon har tagits upp på en insiderförteckning som bör omfattas av åtalsprövningsregeln. I dessa situationer torde det många gånger vara fråga om oaktsamhet och gärningen är

således inte straffbar redan av den anledningen. Genom en regel om åtalsprövning behöver dock någon utredning om huruvida röjandet har skett uppsåtligt inte genomföras. Om det i ett sådant fall av obehörigt röjande av insiderinformation skulle kunna antas att förfarandet inneburit en påtaglig risk för att någon utnyttjar informationen för insiderhandel, får det dock anses vara motiverat från allmän synpunkt att väcka åtal.

8.6 Ett vägvalssystem med möjlighet för åklagaren att yrka administrativ sanktion

Regeringens förslag: När åtal väcks ska åklagaren framställa yrkande om återföring eller sanktionsavgift om det inte är uppenbart obehövligt. Yrkandet om administrativ sanktion ska endast få prövas av domstolen om åtalet ogillas eller läggs ned och målet därför avskrivs i den delen. Yrkande om administrativa sanktioner ska framställas om samma gärning kan utgöra grund för såväl brott enligt den nya lagen om straff för marknadsmissbruk som administrativ sanktion enligt kompletteringslagen.

Utredningens förslag överensstämmer delvis med regeringens förslag. Utredningens förslag avviker från regeringens förslag genom att utredningen inte föreslår att administrativa sanktioner ska kunna aktualiseras när ett åtal har väckts. Enligt utredningens förslag finns det inte någon möjlighet för åklagaren att framställa alternativt yrkande om administrativ sanktion.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det. *Ekobrottsmyndigheten*, med instämmande av *Åklagarmyndigheten*, tillstyrker förslaget. De båda myndigheterna motsätter sig emellertid den av utredningen diskuterade möjligheten för åklagare att inom ramen för brottmålsprocessen framställa alternativt yrkande om administrativ sanktion. De ifrågasätter om det i så fall finns skäl att genomföra den föreslagna sanktionsväxlingen över huvud taget eftersom skillnaden mellan ett system med alternativyrkande och dagens system endast synes vara vilken sanktion åklagaren yrkar. Det administrativa systemet riskerar då att inte komma till användning i tillräcklig utsträckning för att motivera reformen som helhet. *Finansinspektionen* anser att utredningens förslag utan möjlighet till alternativt yrkande är att föredra förutsatt att inspektionen tillförs tillräckliga resurser. Inspektionen pekar på risker med ett system med alternativyrkande. Det administrativa systemet hos *Finansinspektionen* riskerar att inte komma till användning om även *Ekobrottsmyndigheten* kan föra talan om alternativa sanktioner vilket ger ett kostnadskrävande och ineffektivt system. Vidare är flera administrativa sanktioner och åtgärder, t.ex. offentlig varning eller indragen auktorisation, sådana som vanligen påförs av eller efter ansökan av tillsynsmyndigheten och inte efter yrkande av åklagare. *Riksgäldskontoret* befarar att utredningens strikta vägvalssystem kan leda till otillfredsställande resultat när en person frias från åtal för uppsåtligt brott, men denne begått en otillåten handling som innebär att förutsättningarna för administrativ sanktion är uppfyllda. Även *Svenska*

Fondhandlareföreningen, med instämmande av *Svenska Bankföreningen*, anser att ett strikt vägvalssystem medför en risk för att en överträdelse inte beivras alls som följd av ett ogillande i straffprocessen även om förutsättningar föreläggat för administrativ sanktion och efterfrågar en närmare analys av fördelar och nackdelar kring de olika alternativen, inklusive möjligheten för domstol att även besluta om sanktionsavgifter inom brottmålsprocessen eller på annat sätt. *Aktietorget AB* påtalar att det vore olyckligt och stötande om ett ogillat åtal innebär att en tilltalad som gjort sig skyldig till oaktsam överträdelse går helt fri från sanktioner. *Aktietorget* menar vidare att *Ekobrottsmyndigheten* bör sköta utredning och process även av administrativa sanktioner för att undvika ett omständligt förfarande med två myndigheter.

Promemorians förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. Promemorians förslag avviker från regeringens förslag genom att enligt promemorians förslag är åklagarens möjlighet till yrkande om administrativ sanktion utformad som en fakultativ regel, dvs. att åklagaren, om förutsättningarna i övrigt är uppfyllda, får välja om ett sådant yrkande ska framställas.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det. *Åklagarmyndigheten* anser att åklagarens möjlighet att framställa yrkande om administrativ sanktion bör vara obligatorisk i stället för fakultativ. Detta mot bakgrund av att det inte är ovanligt att bevisläget förändras inför och under huvudförhandlingen. Till detta kommer att domstolen kan göra en annan värdering än den som åklagaren har gjort. Om syftet är att undvika enstaka fall av ogillade åtal där administrativ sanktion kunnat påföras, bör bestämmelsen vara obligatorisk. Om bestämmelsen görs fakultativ, bör tydligare utvecklas i vilka fall ett sådant yrkande ska framställas. *Åklagarmyndigheten* konstaterar vidare att promemorians förslag förefaller vara avsett att inte ge någon möjlighet att under rättegången lägga till ett yrkande om administrativ sanktion. Även *Ekobrottsmyndigheten* anser att frågan om åklagarens möjlighet till yrkande om administrativ sanktion ska vara fakultativ bör övervägas ytterligare och konstaterar att det inte alltid är lätt att förutse hur en domstolsförhandling kommer att gestalta sig. Vidare torde åklagaren inte väcka talan om han eller hon inte bedömer att det finns förutsättningar för framgång även om bestämmelsen inte är fakultativ. *Finansinspektionen* påpekar, med anledning av att åklagaren inte föreslås få tillgång till samtliga de sanktioner som *Finansinspektionen* har, att åklagarens beslut i åtalsfrågan blir avgörande för vilka sanktioner som kan aktualiseras i ett enskilt fall. Om åtalet ogillas och alternativyrkandet bifalls, kan tingsrätten besluta om sanktionsavgift. Om åklagaren inte väcker åtal, kan *Finansinspektionen* genom sanktionsföreläggande såväl påföra sanktionsavgift som besluta om förbud att utöva ledningsuppdrag eller handla för egen räkning. Vilka följer en sådan skillnad kan få ur rättssäkerhetssynpunkt förtjänar att belysas under den fortsatta beredningen. *Svenska Fondhandlareföreningen* påtalar vikten av ett gott samarbete mellan *Finansinspektionen* och *Ekobrottsmyndigheten* och betonar att en möjlighet för åklagaren att framställa yrkande om administrativ sanktion inte får äventyra en rationell och effektiv uppdelning av arbetsuppgifterna mellan myndigheterna eller i övrigt förutsättningarna för ett gott samarbete. Vidare anser

föreningen att det inte är osannolikt att förslaget medför att fler gärningar kommer att prövas i det straffrättsliga förfarandet. Föreningen efterfrågar också ett klagörande av om åklagarens rätt att justera åtalet även omfattar en rätt att på ett senare stadium, t.ex. under pågående rättegång, framställa ett yrkande om administrativ sanktion.

Skälen för regeringens förslag

Ett vägvalssystem med möjlighet för åklagaren att yrka administrativ sanktion

Med anledning av förslagen om införande av administrativa sanktioner för marknadsmissbruk och sanktionsväxling (se avsnitten 8.2 och 8.4) är det lämpligt att det utformas ett förfarande som säkerställer att dubbelprövningsförbudet inte åsidosätts.

Utredningen föreslår ett strikt vägvalssystem där det allmänna genom Finansinspektionen eller åklagare vid en viss tidpunkt är förhindrad att välja en annan typ av sanktion och därmed vid den tidpunkten måste välja mellan att påföra administrativa sanktioner eller att väcka åtal för brott. Ett sådant strikt system kan anses ha fördelen av att vara enodlat och därmed enkelt att överblicka och tillämpa. Som utredningen redogör för och som även påtalas av flera remissinstanser medför dock ett sådant strikt system vissa problem. *Riksgäldskontoret*, *Svenska Fondhandlareföreningen*, *Svenska Bankföreningen* och *Aktietorget AB* pekar alla på risken för att överträdelse blir helt utan sanktion från samhället även om förutsättningarna för sanktion i sig är uppfyllda. Med det strikta system som utredningen föreslår skulle en person som gjort sig skyldig till en överträdelse kunna gå fri från sanktion på grund av att det processuella systemet konstruerats på ett sådant sätt att det allmänna riskerar att välja fel spår för lagföring. Har åklagare valt att väcka åtal ska domstol pröva detta. Om domstolen skulle finna att den aktuella gärningen inte är brottslig, t.ex. för att uppsåt saknas, frikänns den misstänkte. Dubbelprövningsförbudet kan då medföra att det saknas möjlighet till annan sanktion från samhället. Detta gäller även i fall där den misstänkte med stor sannolikhet kunnat påföras en administrativ sanktion, om det allmänna hade valt att handlägga ärendet i den ordning som föreslås för sådana sanktioner i stället för den ordning som föreslås för straffrättsliga påföljder. Sanktionsväxlingen beträffande oaktsamma gärningar gör att någon, som skulle ha blivit straffad enligt nuvarande regler, kan komma att gå helt fri från sanktion till följd av vägvalsmo- dellens konstruktion. Det är inte oproblemiskt att utan tungt vägande skäl förändra lagstiftningen på så sätt att någon, som skulle ha blivit straffad enligt nuvarande regler, kan komma att gå helt fri från sanktion enbart för att det allmänna vid en viss tidpunkt har valt det straffrättsliga förfarandet i stället för det administrativa. En annan aspekt är att det kan te sig stötande att en mindre allvarlig förseelse resulterar i t.ex. en sanktionsavgift efter prövning i det administrativa förfarandet, medan en allvarligare gärning, som prövas i den straffrättsliga ordningen, kan förbli helt ostraffad på grund av att åklagaren i rättegången inte kunnat bevisa uppsåt.

Situationen att någon, som hade kunnat bli föremål för en administrativ sanktion, går helt fri från sanktion om ett åtal ogillas, kan inte jämföras med situationen att åklagaren endast har åtalat för uppsåtligt brott trots

att det fanns möjlighet att låta gärningsbeskrivningen omfatta även oaktsamhet. En justering av åtalet kan ske när som helst i brottmålsprocessen (45 kap. 5 § tredje stycket rättegångsbalken). Sedan åtal har väckts inom ett vägvalssystem bör dock frågan, för att säkerställa att dubbelprövningsförbudet inte överträds, inte föras över till det administrativa förfarandet om det under rättegången skulle visa sig att det saknas förutsättningar för bifall till åtalet.

Såväl enstaka fall av ogillade åtal där en administrativ sanktion hade kunna påföras, som själva införandet av ett system som medger en sådan effekt, kan leda till minskat förtroende för myndigheternas, inklusive rättsväsendets, förmåga att bekämpa marknadsmissbruk och därmed även ett minskat förtroende för finansmarknaden i stort. Genom att skapa en möjlighet även för åklagare att framställa yrkande om administrativ sanktion kan det undvikas.

På skatteområdet har det nyligen införts ny lagstiftning där åklagare, utöver att väcka åtal för brott, ska föra talan om skattetillägg om det finns förutsättningar för detta (se lagen om talan om skattetillägg i vissa fall och prop. 2014/15:131). Tidigare har skattetillägg enbart hanterats av Skatteverket och allmän förvaltningsdomstol och endast brottmålet har hanterats i allmän domstol. Enligt den nya lagstiftningen kan talan om skattetillägg även ske i samma rättegång som brottmålet. Yrkandet är dock fristående och oberoende av utgången i den straffrättsliga delen, även om omständigheterna som prövas av domstolen naturligtvis till stor del är desamma i båda delar. Det finns flera likheter i detta med frågan om möjlighet till alternativt yrkande om administrativ sanktion på marknadsmissbruksområdet. På skatteområdet har regeringen inte förespråkade en strikt vägvalsmodell där enskilda fall riskerar att hamna i fel spår och undgå sanktion när en sådan hade kunnat påföras. Även på marknadsmissbruksområdet skulle det bli fråga om att föra in ett administrativt element i brottmålsprocessen i stället för att endast ha det i ett eget spår. I båda fallen kan valet av en mer flexibel modell än en strikt vägvalsmodell ses som ett uttryck för att undvika att den nya lagstiftningen leder till mildare påföljder än tidigare.

Att ge åklagaren en möjlighet att framställa ett alternativt yrkande om administrativ sanktion inom ramen för brottmålet kan jämföras med åklagarens möjlighet att i andra hand yrka på ansvar för oaktsamt brott i ett mål där förstahandsyrkandet avser uppsåtlig gärning.

Ekobrottsmyndigheten, Åklagarmyndigheten och *Finansinspektionen* menar att om åklagare erbjuder en möjlighet till alternativt yrkande om administrativa sanktioner finns det en risk att ett oproportionerligt stort antal ärenden hanteras i det straffrättsliga förfarandet. Till följd av det nya systemet med administrativa sanktioner skulle Finansinspektionen behöva utöka sin kompetens, samtidigt som det finns en risk att den kompetensen inte skulle utnyttjas. Regeringen anser dock att det bör beaktas att sanktionsväxlingen som sådan innebär att en ganska stor andel av de gärningar som i dag hanteras i det straffrättsliga spåret kommer att kunna hanteras i det administrativa spåret. Det bör vidare noteras att den möjlighet för åklagare att yrka påförande av administrativ sanktion som föreslås i denna lagrådsremiss är ett alternativ till huvudyrkandet om uppsåtligt brott. Till följd av reglerna om åtalsplikt ska åklagaren inte väcka åtal om denne inte förväntar sig att åtalet bifalls. Åklagare bör

alltså endast åtala i de fall där han eller hon förväntar sig att domstolen instämmer i bedömningen att gärningen är uppsåtlig. Det Ekobrottsmyndigheten och Finansinspektionen anför i denna del ger uttryck för en förväntan om att åklagarna skulle väcka åtal i alltför många fall, om det finns en möjlighet till alternativt sanktionsyrkande jämfört med om så inte är fallet. Som *Svenska Fondhandlareföreningen* påpekar kan möjligheten för åklagaren att framställa ett alternativt yrkande leda till att fler gärningar prövas i det straffrättsliga förfarandet än vad som hade varit fallet om möjligheten inte fanns. Möjligheten motverkar enligt regeringens mening en överdriven försiktighet när det gäller att väcka åtal. Mot denna bakgrund anser regeringen att det bör finnas en möjlighet för åklagaren att framställa ett alternativt yrkande om administrativ sanktion.

Svenska Fondhandlareföreningen påtalar också att en möjlighet för åklagaren att framställa yrkande om administrativ sanktion inte får äventyra en rationell och effektiv uppdelning av arbetsuppgifterna mellan myndigheterna eller i övrigt förutsättningarna för ett gott samarbete. Regeringen ser inte anledning att tro att så skulle bli fallet, särskilt som myndigheterna även med åklagarens möjlighet att framställa yrkande om administrativ sanktion kommer att ha anledning att utveckla ett nära samarbete.

Yrkandet om administrativ sanktion bör vara underordnat yrkandet om ansvar för brott

Syftet med åklagarens yrkande om administrativ sanktion är att det ska utgöra en säkerhetsventil för att undvika situationen att någon, som begått en överträdelse som annars motiverar administrativa sanktioner, undgår dessa endast till följd av det allmännas vägval. Åklagarens yrkande om administrativ sanktion bör därför vara underordnat yrkandet om ansvar för brott. Detta kan lämpligen åstadkommas genom en handlingsregel för domstolen om att rätten endast får pröva yrkandet om administrativ sanktion under vissa förutsättningar. Den första situationen bör vara då åtalet för brott ogillas. I denna situation bör rätten – på liknande sätt som rätten kan pröva ett andrahandsyrkande om oaktsambrott när uppsåt inte är styrkt – i stället kunna pröva om det finns förutsättningar för att besluta om administrativ sanktion för överträdelser. Den andra situationen då rätten bör kunna pröva yrkandet om administrativ sanktion är om åklagaren lägger ned åtalet och det därför inte prövas. Det kan t.ex. förekomma att åklagaren under rättegången, om det kommit fram nya omständigheter eller bevis, själv gör bedömningen att uppsåt inte kan styrkas och därmed lägger ned åtalet. Rätten bör i sådana situationer kunna pröva åklagarens yrkande om administrativ sanktion. När åtal läggs ned kan det enligt 20 kap. 9 § rättegångsbalken under vissa förutsättningar komma i fråga att meddela frikännande dom, om den tilltalad begär det. Ett ogillande av åtalet medför som nämns ovan att ett yrkande om administrativ sanktion kan prövas i sådana situationer. Om det inte finns förutsättningar för frikännande dom, ska domstolen skriva av målet i den delen. Även i denna situation bör rätten alltså kunna pröva yrkandet om administrativ sanktion.

Yrkande om administrativ sanktion ska framställas när åtal väcks

Frågan är om åklagaren alltid ska framställa ett yrkande om administrativ sanktion när de omständigheter som omfattas av åtalet utgör en överträdelse av artikel 14 eller 15 marknadsmissbruksförordningen, eller om ett sådant yrkande ska vara fakultativt för åklagaren.

På skatteområdet ska åklagaren, om förutsättningarna för detta är uppfyllda, framställa ett yrkande om skattetillägg för den person åtalet gäller när åklagaren väcker åtal för brott (se prop. 2014/15:131 s. 147). Det är således obligatoriskt att framställa ett sådant. Systematiken är dock en annan på skatteområdet jämfört med den som i denna lagrådsremiss föreslås på marknadsmissbruksområdet. På skatteområdet är talan om skattetillägg i samband med yrkande om ansvar för brott ett fristående och självständigt yrkande som handläggs i en rättegång tillsammans med yrkandet om ansvar för brott. På marknadsmissbruksområdet föreslås i stället att åklagarens yrkande om administrativ sanktion endast ska kunna prövas om åtalet ogillas eller läggs ned.

I promemorian föreslås en fakultativ regel, dvs. att åklagaren i samband med åtals väckande får välja om denne även ska framställa yrkande om administrativ sanktion eller inte. *Åklagarmyndigheten* invänder mot detta och anser att regeln bör vara obligatorisk, dvs. att yrkande alltid ska framställas om förutsättningar föreligger. Även *Ekobrottsmyndigheten* anser att denna fråga bör övervägas ytterligare. *Åklagarmyndigheten* anför att det visserligen är åklagaren som i samband med åtalet är bäst lämpad att överblicka överträdelsen och möjliga sanktioner. Det är emellertid inte ovanligt att bevisläget förändras inför och under huvudförhandlingen i målet. Detta gäller särskilt i mera omfattande och komplexa brottmål, till vilka marknadsmissbruksmålen ofta får räknas. Till detta kommer att domstolen kan värdera bevisningen på ett annat sätt än åklagaren. Om syftet med möjligheten till ett alternativyrkande är att undvika även enstaka fall av ogillade åtal där en administrativ sanktion hade kunnat påföras bör bestämmelsen således få en obligatorisk utformning.

Regeringen delar myndigheternas uppfattning att det är en grannliga uppgift för åklagaren att i förväg förutse hur bevisläget och andra förutsättningar kommer att utvecklas under kommande rättegång. Mot denna bakgrund och eftersom en fakultativ regel därmed riskerar att överträdelser faller mellan stolarna anser regeringen att en bestämmelse om yrkande om administrativ sanktion som huvudregel bör vara obligatorisk.

Förutsättningarna för ansvar kommer, förutom när det gäller uppsåtsfrågan, att vara desamma vid såväl åtal för brott som vid prövning av administrativa sanktioner. Det innebär att det vid förutsättningar för åtal även torde föreligga förutsättningar för yrkande om administrativ sanktion. Det kan dock förekomma situationer då ett yrkande på administrativ sanktion inom ramen för brottmålet framstår som klart omotiverat. Om ett erkännande stöds av robust bevisning i övrigt eller om annars skuldfrågan framstår som klar bör det finnas möjlighet för åklagare att endast yrka ansvar för brott. En obligatorisk regel utan undantag om att åklagare ska framställa ett yrkande om administrativ sanktion om det finns förutsättningar för det skulle framstå som

omotiverad och skapa onödigt merarbete för både åklagaren och den misstänkte. Mot denna bakgrund anser regeringen att åklagaren bör ges en möjlighet att inte framställa yrkande om administrativ sanktion om detta är uppenbart obehövt.

Svenska Fondhandlareföreningen efterlyser ett klagörande av om åklagarens rätt att justera åtalet även omfattar en rätt att på ett senare stadium, t.ex. under pågående rättegång, framställa ett yrkande om administrativ sanktion. Förslaget i promemorian innebär, som *Åklagarmyndigheten* påpekar, att ett yrkande om administrativ sanktion ska framställas i samband med att åtalet väcks. Eftersom det inte är fråga om en andra prövning utan det sker inom samma process hindrar visserligen inte dubbelprövningsförbudet i sig ett senare framställt yrkande. Det är dock tydligt för parterna och domstolen om ramen för processen klagörs i ett tidigt skede. Enligt regeringens mening bör därför vägvalet bli definitivt i samband med åtals väckande. Det innebär att ett yrkande om administrativ sanktion inte bör kunna framställas vid en senare tidpunkt. Mot bakgrund av att åklagaren, till skillnad från det som föreslås i promemorian, som regel ska framställa ett yrkande om administrativ sanktion kan det inte heller anses finnas något behov av att i ett senare skede kunna lägga till ett sådant yrkande.

Åklagarens sanktionsyrkande bör begränsas till återföring och sanktionsavgift

Frågan är då vilka administrativa sanktioner som åklagaren bör ha att tillgå i sitt yrkande om administrativ sanktion. I de fall där Finansinspektionen väcker talan vid allmän domstol för påförande av administrativ sanktion kan flera olika sanktioner komma i fråga: Föreläggande att vidta viss åtgärd eller upphöra med visst agerande, anmärkning, förbud mot att vara styrelseledamot, verkställande direktör eller ersättare för någon av dem, förbud mot att handla med vissa finansiella instrument för egen räkning, återföring eller sanktionsavgift. *Finansinspektionen* påpekar att några av de administrativa sanktioner som Finansinspektionen föreslås få tillgång till vid en talan om administrativa sanktioner för en överträdelse av förbuden mot marknadsmissbruk är sådana som en tillsynsmyndighet vanligtvis förfogar över. Regeringen konstaterar att om åklagaren gavs tillgång till samtliga administrativa sanktioner skulle påförandet av sanktioner i de två typerna av förfaranden kunna stämma överens och vägledande praxis kunna skapas i båda förfarandena. Det skulle dock även innebära ett stort ingrepp i den straffrättsliga processen och skapa flera nya uppgifter för åklagaren, inklusive frågan om tillsyn över de förbud som utfärdats på yrkande av åklagare. De två typer av sanktioner som sannolikt kommer att bli vanligast i denna typ av ärenden, och där det finns störst behov av en praxisbildning, är sanktionsavgifter och åtgärden återföring av undviken förlust eller erhållen vinst. Även mot bakgrund av att möjligheten för åklagaren att yrka administrativ sanktion inte är avsedd att användas rutinmässigt är det lämpligt att begränsa de möjliga sanktionerna till yrkande om återföring och sanktionsavgift. Dessa administrativa sanktioner har likheter med såväl förverkande som böter och torde därmed vara förhållandevis enkla för åklagare att använda sig av. Som *Finansinspektionen* påpekar innebär en

sådan begränsning att frågan om vilka sanktioner som kan påföras i ett enskilt fall blir beroende av åklagarens beslut om att väcka åtal. Så är fallet även om åklagaren inte ges möjlighet att framställa ett yrkande om administrativ sanktion. Även utredningens förslag innebär att åklagare inte ges tillgång till samma typ av sanktioner som Finansinspektionen föreslås få tillgång till. Som anges i avsnitt 7.6 skulle denna skillnad kunna åtgärdas genom införandet av nya typer av sanktioner inom ramen för den straffrättsliga processen. Den frågan kräver dock ytterligare överväganden.

I denna lagrådsremiss föreslås också att åklagare ska kunna anlita biträde av Finansinspektionen och att de båda ska samarbeta (se avsnitten 9.5 och 9.6). Detta gäller naturligtvis också när åklagaren överväger ett yrkande om administrativ sanktion.

Sammanfattningsvis talar övervägande skäl för att åklagare bör ges möjlighet att framställa ett yrkande om återföring eller sanktionsavgift inom ramen för brottmålsprocessen.

Det kan emellertid inte bortses från att införandet av i grunden förvaltningsrättsliga administrativa sanktioner inom ramen för brottmålet medför vissa komplikationer. Dessa, som behandlas i följande avsnitt, är dock inte av sådan karaktär att de ändrar regeringens bedömning i denna del.

Omständigheter till grund för åklagarens yrkande om administrativ sanktion

I den nya lagen om straff för marknadsmissbruk föreslås bestämmelser om förbud mot insiderhandel, olagligt röjande av insiderinformation och marknadsmanipulation som motsvarar delar av de förbud som finns i marknadsmissbruksförordningen (artiklarna 14 och 15). Överträdelser av förbuden i förordningen ligger till grund för de administrativa sanktioner som föreslås i kompletteringslagen. De skillnader som finns mellan beskrivningen av straffbara gärningar i den nya lagen om straff för marknadsmissbruk och beskrivningen i marknadsmissbruksförordningen av det förbjudna agerandet rör främst det subjektiva rekvisitet. Förutsättningarna för administrativ sanktion skiljer sig åt genom att det inte krävs uppsåt för att en överträdelse av förbuden mot marknadsmissbruk ska anses ha skett. När det gäller marknadsmanipulation krävs dock i vissa fall oaktsamhet (artikel 12.1 c och d). Vidare krävs inte, när det gäller marknadsmanipulation, att agerandet har medfört en faktisk effekt på marknaden utan det är tillräckligt att en viss effekt kan förväntas (se även avsnitt 14.7). Kraven för att ett agerande ska kunna leda till administrativa sanktioner är således inte lika högt ställda som när det gäller straffrättsliga påföljder, men i grunden är det samma förfarande som beskrivs. En straffbelagd gärning avseende insiderhandel, obehörigt röjande av insiderinformation eller marknadsmanipulation kommer således alltid att samtidigt rymma en överträdelse av marknadsmissbruksförordningen.

Möjligheten för åklagaren att framställa ett sanktionsyrkande inom ramen för brottmålsprocessen syftar till att undvika situationen att en överträdelse blir helt utan sanktion endast till följd av att det allmänna – genom Ekobrottsmyndigheten eller Finansinspektionen – gör ett vägval

som senare visar sig vara felaktigt. Denna risk finns endast när det gäller sådana överträdelser av marknadsmissbruksförordningen som motsvaras av den gärning som prövats genom åtalet. Beträffande andra överträdelser finns inget hinder för Finansinspektionen att inleda ett administrativt sanktionsförfarande. Det är därför enligt regeringens uppfattning lämpligt att åklagaren har möjlighet att framställa ett sanktionsyrkande endast om de omständigheter som omfattas av åtalet även utgör en överträdelse av marknadsmissbruksförordningen.

8.7 Närmare om handläggningen av administrativ sanktion på yrkande av åklagare

8.7.1 Prövningen och handläggningen av åklagarens yrkande om administrativ sanktion i brottmålsprocessen

Regeringens förslag: När det gäller åklagarens yrkande om administrativ sanktion ska prövningen av de materiella frågorna ske enligt bestämmelserna i kompletteringslagen. Administrativ sanktion får beslutas bara om den misstänkte fått del av åtalet inom två år från det att överträdelsen ägde rum.

För den processuella handläggningen ska det som är föreskrivet för det brottmål som frågan om administrativ sanktion har samband med tillämpas. Tvångsmedel enligt 24, 25, 27 och 28 kap. rättegångsbalken får dock inte användas.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det. *Ekobrottsmyndigheten*, med instämmande av *Åklagarmyndigheten*, anser att det bör förtydligas på vilken grund som kvarstadsbeslut fattas då åtalet ogillas och det administrativa sanktionsyrkandet bifalls.

Skälen för regeringens förslag

Kompletteringslagens materiella regler ska tillämpas

En fråga är vilka regler som ska tillämpas när frågan om administrativ sanktion – återföring eller sanktionsavgift – ska prövas i allmän domstol. En rimlig utgångspunkt är att bedömningen av ett ärende om administrativ sanktion så långt det är möjligt bör ske på samma sätt oavsett var beslutet fattas. Merparten av de administrativa sanktionsärendena kommer fortfarande att hanteras av Finansinspektionen, och således bedömas enligt de materiella reglerna i kompletteringslagen. Detsamma ska gälla i de fall där sanktionsföreläggande inte godtas och Finansinspektionen för talan vid Stockholms tingsrätt.

Att tillämpa andra regler för att bedöma om administrativa sanktioner ska beslutas när frågan prövas i samband med ett åtal skulle framstå som svårförklarligt. Regeringen anser därför att även återföring och sanktionsavgift som ska beslutas av allmän domstol i en rättegång avseende

åtal för ansvar för brott bör bedömas enligt de materiella reglerna i kompletteringslagen.

Detsamma bör gälla frågan om preskription. För Finansinspektionens ingripande gäller att ingripande bara får ske om ett sanktionsföreläggande har delgetts den som ingripandet gäller inom två år från den tidpunkt då överträdelsen ägde rum. I de fall där åklagaren framställer yrkande om återföring eller sanktionsavgift inom ramen för ett brottmål har inget sanktionsföreläggande utfärdats. Preskriptionstiden skulle därmed kunna löpa ut trots att den misstänkte fått del av yrkandet. Ett alternativ vore att låta preskriptionstiden följa den sammanhörande brottsmisstanken (jfr 3 § andra stycket lagen om talan om skattetillegg i vissa fall). Det är dock rimligt att i huvudsak samma tidsfrist gäller för preskription av möjligheten till administrativ sanktion oavsett om denna prövas genom Finansinspektionens försorg eller i samband med åtal inom ramen för en brottmålsprocess. För att uppnå en jämförbar preskriptionsfrist i den senare situationen bör tidsfristen beräknas från tidpunkten för överträdelsen till när den misstänkte fått del av åtalet (jfr 35 kap. brottsbalken).

De regler som gäller för brottmålet ska tillämpas för handläggningen av frågan om administrativ sanktion

En annan fråga är vilka regler som bör styra själva handläggningen. När åklagaren bedriver förundersökning och utreder brott förfogar denne över en rad olika tvångsmedel. Som en följd av förslagen om administrativa sanktioner som ett verktyg för att bekämpa marknadsmissbruk och om att åklagaren ska få möjlighet att framställa ett yrkande om administrativa sanktioner i samband med ett åtal, bör det anges närmare hur åklagarens utredningsåtgärder förhåller sig till ett sådant yrkande och i vilken utsträckning tvångsmedel kan komma i fråga.

Ett yrkande om administrativ sanktion är enligt det som föreslås i avsnitt 8.6 alternativt till yrkande om straff för uppsåtligt brott. Vidare är en förutsättning att det är fråga om samma person och att de omständigheter som åberopas till stöd för åtalet utgör en överträdelse av marknadsmissbruksförordningen. En effekt av detta är att åklagarens utredning av de omständigheter som avser brottet kommer att kunna användas även för frågan om det finns förutsättningar för administrativ sanktion. Det finns endast smärre skillnader mellan beskrivningarna av de förbjudna förfarandena i marknadsmissbruksförordningen och i den nya lagen om straff för marknadsmissbruk. Eftersom kraven för administrativa sanktioner, bl.a. genom att det i allmänhet inte krävs subjektiv täckning i form av uppsåt eller oaktsamhet, inte är lika högt ställda torde det i allmänhet inte krävas någon ytterligare utredning från åklagarens sida angående förutsättningarna för administrativ sanktion.

Såväl utredning av som domstolsprocess avseende straff och administrativ sanktion kommer således vara nära sammankopplade med varandra. De bör därför så långt möjligt handläggas enligt samma regler. Med utgångspunkten att det straffrättsliga yrkandet om uppsåtligt brott är huvudfrågan bör frågan om administrativ sanktion när den handläggs av åklagare i tillämpliga delar handläggas på samma sätt. Eftersom sanktionsfrågan handläggs som en del av en brottmålsutredning och senare möjlig brottmålsrättegång kan det anföras att det redan därav följer att

frågan handläggs enligt rättegångsbalkens regler. Detta bör dock för tydlighets skull även uttryckligen anges i den nya lagen om straff för marknadsmissbruk (jfr prop. 2014/15:131 s. 130).

Detta innebär bl.a. att bestämmelserna om förundersökning i 23 kap. rättegångsbalken är tillämpliga. Frågan om administrativ sanktion kan därmed bli en del av förundersökningen och förhör m.m. kan hållas.

Under åklagarens utredning och i följande brottmålsprocess kan det på samma sätt som i dag förekomma att tvångsmedel används om det finns förutsättningar för det enligt rättegångsbalken. Det gäller således även om det inom ramen för brottsutredningen utreds om det finns förutsättningar för åklagaren att framställa ett yrkande om administrativ sanktion. Frihetsberövanden och liknande tvångsåtgärder kan därmed i och för sig förekomma i mål som sedermera resulterar i en administrativ sanktion. Beslutet om en sådan tvångsåtgärd ska dock ha sin grund i misstanken om brott. Detta innebär att om brottmisstanken upphör under förundersökningen eller följande rättegång ska sådana tvångsåtgärder upphöra.

Tvångsåtgärder som grundar sig på en överträdelse av marknadsmissbruksförordningen och tillhörande fråga om administrativ sanktion bör i huvudsak inte kunna komma i fråga. Det synes inte motiverat med så ingripande åtgärder som t.ex. häktning i syfte att kunna utreda en överträdelse av marknadsmissbruksförordningen. Däremot finns skäl för en möjlighet för åklagaren att – utöver det som anges ovan om tvångsåtgärder vid brottsutredning och rättegång – ansöka om kvarstad i brottmål för att säkra en framtida betalning av en sanktionsavgift eller återföring. Befogenheten överensstämmer med den befogenhet som Finansinspektionen föreslås få i det avseendet (se avsnitt 10.7). Eftersom åtalet för brott är huvudyrkandet, torde det sällan finnas skäl att besluta om kvarstad avseende en sanktionsavgift. Möjligheten skulle dock kunna få praktisk betydelse om domstolen väljer att bifalla alternativyrkandet. Rätten kan då besluta om kvarstad i samband med domen (26 kap. 6 § rättegångsbalken). *Ekobrottsmyndigheten* och *Åklagarmyndigheten* anser att det bör förtydligas på vilken grund ett kvarstadsbeslut fattas när det inte längre finns misstanke om brott. Regeringen konstaterar att kvarstaden, på samma sätt som när Finansinspektionen begär kvarstad med stöd av reglerna om kvarstad i brottmål (se avsnitt 10.7), bör beslutas med den misstänkta överträdelsen av marknadsmissbruksförordningen som grund.

I detta sammanhang bör också nämnas att unga lagöverträdare kan förekomma i de nu aktuella ärendena, även om det får antas vara ovanligt. De skyddsintressen som ligger bakom lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare har bäring även när det gäller handläggningen av administrativa sanktioner. Det gör att de särskilda bestämmelserna om dessa lagöverträdare bör tillämpas i aktuella delar, dock endast i den utsträckning de gäller för den brottmisstanke som frågan om administrativ sanktion har samband med och de är relevanta att tillämpa (jfr prop. 2014/15:131 s. 130 f.).

När förundersökning om brott inleds tillämpas förundersökningskungörelsen (1947:948). En gemensam handläggning av frågan om administrativ sanktion och brottmisstanke talar för att frågorna praktiskt bör hanteras enligt samma regler. Det är därmed lämpligt att åklagarens

handläggning av frågan om administrativ sanktion i tillämpliga delar följer förundersökningskungörelsen.

8.7.2 Åklagarens yrkande om administrativ sanktion i stämningsansökan

Regeringens förslag: I stämningsansökan ska åklagaren uppge vilken administrativ sanktion som yrkas, vilka bestämmelser som är tillämpliga för denna, de omständigheter som åberopas till grund för den administrativa sanktionen samt de bevis som åberopas och vad som ska styrkas med varje bevis.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det. *Ekobrottsmyndigheten* konstaterar att eftersom sanktionen är ny och vägledande praxis saknas så kommer det ta tid att ta fram praxis för beloppsmässigt preciserat yrkande och detta förutsätter ett nära samarbete mellan Ekobrottsmyndigheten och Finansinspektionen.

Skälen för regeringens förslag: I enlighet med det som föreslås i avsnitt 8.6 får åklagaren i samband med att åtal väcks för brott även framställa yrkande om återföring eller sanktionsavgift enligt kompletteringslagen.

Yrkandet bör anges i stämningsansökan och bör inkludera vilken administrativ sanktion som yrkas. Det bör även anges vilka bestämmelser som är tillämpliga, de omständigheter som åberopas till grund för den administrativa sanktionen samt de bevis som åberopas och vad som ska styrkas med varje bevis.

Som anges i avsnitt 8.6 ska yrkandet på såväl straffrättsligt ansvar som administrativ sanktion ha sin grund i samma överträdelse. Mot denna bakgrund måste omständigheterna till grund för den administrativa sanktionen inte anges skilt från det straffrättsliga yrkandet utan de bör, i likhet med ett andrahandsyrkande för oaktsamhetsbrott, om lämpligt kunna utformas som en del av gärningsbeskrivningen.

I likhet med det som är fallet om den administrativa sanktionen är del av ett sanktionsföreläggande från Finansinspektionen anser regeringen dock att yrkandet om återföring eller administrativ sanktionsavgift bör preciseras till visst belopp. Så som *Ekobrottsmyndigheten* påpekar är ett nära samarbete mellan myndigheten och Finansinspektionen nödvändigt för att underlätta för åklagare att precisera yrkat belopp och för att utveckla praxis på området.

8.7.3 Möjlighet att åberopa nya omständigheter

Regeringens förslag: Åberopar åklagaren en ny omständighet till stöd för åtalet ska denna omständighet också få åberopas till stöd för yrkandet om administrativ sanktion.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det.

Skälen för regeringens förslag: Enligt rättegångsbalken får väckt åtal inte ändras (45 kap. 5 § första stycket första meningen). Såsom ändring av åtal anses inte att åklagaren beträffande samma gärning inskränker sin talan eller åberopar annat lagrum än i stämningen uppgivits eller ny omständighet till stöd för åtalet (45 kap. 5 § tredje stycket).

Om åklagaren åberopar en ny omständighet till stöd för åtalet bör samma omständighet också kunna åberopas till stöd för yrkandet om administrativ sanktion. I annat fall kan en oönskad skevhet uppstå i processen. Det skulle kunna inträffa att omständigheten endast prövades i straffrättsligt avseende utan att frågan om administrativ sanktion avseende samma omständighet kan prövas. Det skulle strida mot syftet med en möjlighet för åklagaren att framställa ett sanktionsyrkande. Regeringen anser därför att den eller de omständigheter som inledningsvis åberopas till stöd för yrkandet om administrativ sanktion bör kunna kompletteras med sådana omständigheter som vid en åtalsjustering åberopas till stöd för det straffrättsliga ansvaret.

8.7.4 Offentlig försvarare och rättegångskostnader

Regeringens förslag: Den som har rätt till offentlig försvarare för brott enligt den nya lagen om straff för marknadsmissbruk ska ha rätt till offentlig försvarare också beträffande frågan om administrativ sanktion som har samband med brottmålet. Om endast frågan om administrativ sanktion överklagas till högre rätt, ska rätten till offentlig försvarare endast kvarstå om det finns särskilda skäl för det.

Bestämmelserna i 31 kap. rättegångsbalken ska tillämpas i fråga om rättegångskostnader.

Promemorians förslag överensstämmer delvis med regeringens förslag. Promemorians förslag avviker från regeringens förslag genom att det i promemorians förslag inte finns någon rätt till offentlig försvarare om endast frågan om administrativ sanktion kvarstår i högre rätt.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det. *Svea hovrätt* anser att det bör övervägas om offentlig försvarare ska kunna kvarstå även om bara frågan om administrativ sanktion överklagas, om det finns särskilda skäl för det. Detta då det alltjämt kan kvarstå komplicerade frågor eller försvarare i övrigt behövs med hänsyn till den misstänktes personliga förhållanden. Vidare förefaller det inte uteslutet att frågan om rättshjälp skulle kunna aktualiseras i dessa situationer vilket förefaller mindre kostnadseffektivt. *Svenska Fondhandlareföreningen* anser att det inte är helt självklart att prövningen av administrativ sanktion inom ramen för en brottmålsprocess är en obetydlig del av processen och konstaterar att ett sådant yrkande sätter fokus på de objektiva rekvisiten liksom den åtalades ekonomiska omständigheter. *Sveriges advokatsamfund* anser att det från ett rättssäkerhetsperspektiv är skäligt att rätten till offentlig försvarare kvarstår i högre rätt.

Skälen för regeringens förslag: I brottmål gäller bestämmelserna om försvarare i 21 kap. rättegångsbalken. Den misstänkte kan själv anlita en försvarare. Som misstänkt har man även i vissa fall rätt att få en offentlig

försvare redan under förundersökningen eller till rättegången. Man har rätt till offentlig försvarare bl.a. om man är häktad eller anhållen eller om det finns behov med hänsyn till utredningen om brottet, om man riskerar annan påföljd än böter eller villkorlig dom eller om det finns särskilda skäl på grund av målet eller personliga förhållanden. En offentlig försvarare har rätt till skäligen ersättning av allmänna medel för arbete, tidsspillan och utlägg som uppdraget har krävt. Ersättningen för arbete ska bestämmas med utgångspunkt i den tidsåtgång som är rimlig med hänsyn till uppdragets art och omfattning och med tillämpning av en timkostnadsnorm. I 31 kap. rättegångsbalken finns reglerna om rättegångskostnader. Om den tilltalade döms för brottet i ett mål där åklagaren för talan, ska den tilltalade ersätta staten för det som betalats av allmänna medel i ersättning till försvarare (31 kap. 1 §). Ersättningskyldigheten kan jämkas eller efterges.

För hanteringen av åklagarens yrkande om administrativ sanktion i brottmålsrättegången ska de processuella reglerna följa av brottmålet, dvs. de straffprocessuella reglerna i rättegångsbalken ska tillämpas (se avsnitt 8.7.1). En tillämpning av denna ordning även i det nu aktuella avseendet skulle medföra att reglerna om offentlig försvarare ska gälla även den del av målet som avser administrativ sanktion.

Även om det, som *Svenska Fondhandlareföreningen* påpekar, inte är självklart att prövningen av ett yrkande om administrativ sanktion är en obetydlig del av en brottmålsprocess anser regeringen att de frågor som endast rör åklagarens yrkande om administrativ sanktion bör vara en mindre del av processen jämfört med yrkandet om ansvar för brott. Det torde därmed inte läggas så mycket tid på frågan om återföring eller sanktionsavgift som på frågan om ansvar för brott. Genom den nära kopplingen till misstanke om brott skiljer sig denna situation vidare från den då Finansinspektionen väcker talan om administrativ sanktion vid allmän domstol, där det krävs särskilda skäl för att få en offentlig försvarare (se avsnitt 13.4.3).

Mot denna bakgrund bör reglerna om offentlig försvarare omfatta även åklagarens yrkande om administrativ sanktion inom ramen för brottmålet. Den rätten bör grundas i det brott som samtidigt är föremål för prövning. Det aktuella brottets svårighetsgrad kan således påverka rätten till försvarare. Genom förslaget att rättegångsbalkens regler ska tillämpas kan det i och för sig hävdas att även bestämmelserna om offentlig försvarare därmed blir tillämpliga. För att det tydligt ska framgå hur frågan om administrativ sanktion inom ramen för brottmålsprocessen ska hanteras i detta avseende bör det emellertid regleras i den nya lagen om straff för marknadsmissbruk (jfr prop. 2014/15:131 s. 173).

Om endast frågan om återföring eller sanktionsavgift överklagas, kan det inträffa att endast frågan om administrativ sanktion är föremål för prövning i högre rätt. I en sådan situation saknas dock en direkt koppling till misstanke om brott. Enligt regeringens mening är det inte i alla dessa situationer, i motsats till vad *Sveriges advokatsamfund* anser, skäligen med rätt till offentlig försvarare. Situationen bör jämföras med den då Finansinspektionen väcker talan om administrativ sanktion vid Stockholms tingsrätt. Vid en sådan talan föreslås, till skillnad från i promemorian, att det ska finnas en rätt till offentlig försvarare om det finns särskilda skäl (se avsnitt 13.4.3). Även *Svea hovrätt* pekar på möjligheten

att låta förordnandet kvarstå om det finns särskilda skäl. Regeringen anser att samma förutsättningar bör gälla när åklagare för talan och endast frågan om administrativ sanktion kvarstår som när Finansinspektionen för talan. Detta innebär att om endast frågan om administrativ sanktion är föremål för prövning i högre rätt ska det eventuella förordnandet om offentlig försvarare upphöra om det inte finns särskilda skäl för offentlig försvarare, vilket bör regleras i den nya lagen om straff för marknadsmissbruk.

När det gäller rättegångskostnader avseende det alternativa yrkandet om återföring eller sanktionsavgift inom ramen för brottmålet bör 31 kap. rättegångsbalken tillämpas. Detta kan i och för sig redan anses följa av förslaget att bestämmelserna i rättegångsbalken ska tillämpas. För att det tydligt ska framgå hur frågan om administrativ sanktion ska hanteras inom ramen för brottmålsprocessen i detta avseende är det dock lämpligt att också detta anges i den nya lagen om straff för marknadsmissbruk (jfr samma prop. s. 174).

Det är rimligt att yrkandet om administrativ sanktion inom ramen för brottmålsprocessen i detta avseende likställs med andra alternativa yrkanden i brottmål såsom ett andrahandsyrkande om oaktsamhetsbrott där förstahandsyrkandet avser uppsåtligt brott. Yrkande om administrativ sanktion bör således likställas med yrkande om ansvar för brott såvitt avser rättegångskostnader. I de fall då domstolen frikänner den tilltalade från förstahandsyrkandet om ansvar för brott men bifaller det alternativa yrkandet om administrativ sanktion, ska därmed den tilltalade enligt huvudregeln i 31 kap. 1 § första stycket som utgångspunkt återbetala rättegångskostnaderna. Utredningen och kostnaderna i målet kan ofta antas till stor del sammanfalla för utredningen av brottsmisstanken respektive förutsättningar för administrativ sanktion. För det fall kostnaderna i målet i stor utsträckning hänförs till t.ex. frågan om uppsåt torde det dock kunna komma i fråga att sätta ned betalningsskyldigheten i enlighet med 31 kap. 1 § andra stycket rättegångsbalken, om den åtalade frikänns för brott men administrativ sanktion påförs.

8.7.5 Åklagaren ska informera den enskilde om frågan om administrativ sanktion

Regeringens förslag: I samband med att den misstänkte delges skäligen misstanke enligt 23 kap. 18 § första stycket rättegångsbalken, ska den misstänkte också underrättas om att administrativa sanktioner kan följa på överträdelsen samt om grunderna för detta.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det.

Skälen för regeringens förslag: När det gäller brottmålsprocess ska åklagaren enligt 23 kap. 18 § rättegångsbalken, när förundersökningen har kommit så långt att någon skäligen misstänks för brottet, underrätta den misstänkte om misstanken då han eller hon hörs.

För det fall det finns anledning att anta att brott föreligger bör den enskilde få information om åklagarens möjlighet till talan om admi-

nistrativ sanktion. Det är lämpligt att åklagaren i samband med en underrättelse om skäligen misstanke enligt 23 kap. 18 § rättegångsbalken också underrättar den misstänkte om att brottmålsprocessen kan leda till en administrativ sanktion samt grunderna för detta (jfr prop. 2014/15:131 s. 144 f.). Även om förslaget innebär att rättegångsbalkens regler ska gälla för processen finns det enligt regeringen skäl att reglera underrättelseskyldigheten i den nya lagen om straff för marknadsmissbruk så att det tydligt framgår hur frågan om administrativa sanktioner ska hanteras i detta avseende.

8.7.6 Överklagande och krav på prövningstillstånd

Regeringens förslag: Rättegångsbalkens bestämmelser om överklagande i brottmål ska tillämpas för frågan om administrativ sanktion.

Prövningstillstånd krävs i hovrätten om endast frågan om administrativ sanktion överklagas dit.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det.

Skälen för regeringens förslag: Att de straffprocessuella reglerna ska tillämpas för frågan om administrativ sanktion inom ramen för brottmålsprocessen innebär att ett avgörande om administrativ sanktion ska kunna överklagas tillsammans med avgörandet i den straffrättsliga delen – eller ensamt – inom tre veckor. Även om endast frågan om administrativ sanktion överklagas bör målet handläggas enligt rättegångsbalkens regler om brottmål i hovrätten.

För att hovrätten ska pröva en tingsrätts dom eller beslut krävs enligt 49 kap. 12 § rättegångsbalken prövningstillstånd om inte annat är föreskrivet. Av 13 § i samma kapitel framgår att för att hovrätten ska pröva tingsrättens dom i brottmål krävs prövningstillstånd om den tilltalade genom domen som enda påföljd dömts till böter, eller frikänts från ansvar för brott för vilket det inte är föreskrivet svårare straff än fängelse i sex månader. Ett beslut om administrativ sanktion är inte att betrakta som en påföljd vare sig i rättegångsbalkens eller i brottsbalkens mening (jfr prop. 1992/93:216 s. 89 och 1 kap. 8 § brottsbalken). Huvudregeln innebär således att det inte krävs prövningstillstånd för frågan om administrativ sanktion när den handlagts tillsammans med ett åtal. För Finansinspektionens talan om administrativ sanktion ska dock enligt förslaget i denna lagrådsremiss bestämmelserna i rättegångsbalken om bötesmål tillämpas (se avsnitt 13.4.3), vilket innebär att prövningstillstånd krävs i hovrätten. Situationen när det gäller prövningstillstånd för administrativ sanktion bör inte behandlas annorlunda endast för att frågan prövas på talan av åklagare inom ramen för en brottmålsprocess. Det bör därför krävas prövningstillstånd vid överklagande av återföring eller sanktionsavgift även i här aktuella fall.

9 Hanteringen av ärenden i ett vägvalssystem

9.1 Ansvarsfördelningen på marknadsmissbruksområdet

Regeringens bedömning: Finansinspektionen bör övervaka att bestämmelserna i marknadsmissbruksförordningen följs samt utreda och ingripa mot misstänkta överträdelser av marknadsmissbruksförordningen.

Ekobrottsmyndigheten bör även fortsättningsvis ansvara för att bedriva förundersökningar och väcka åtal för brott enligt den nya lagen om straff för marknadsmissbruk.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker bedömningen eller har inget att invända mot den. *Aktietorget AB* anser att Ekobrottsmyndigheten bör ha ansvaret för utredning av och ingripande mot överträdelser av marknadsmissbruksförordningen.

Skälen för regeringens bedömning: Finansinspektionen är behörig myndighet enligt marknadsmissbruksförordningen och kommer även i fortsättningen ansvara för övervakningen av att förordningen följs (se avsnitt 7.2). Avgränsningen av det straffbelagda området innebär att en överträdelse av förordningen i många fall utgör ett brott. Åklagare (på detta område åklagare hos Ekobrottsmyndigheten, se 9 § förordningen [2015:744] med instruktion för Ekobrottsmyndigheten) ska enligt allmänna regler inleda en förundersökning så snart det finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats (23 kap. 1 § rättegångsbalken). Att en förundersökning ska inledas redan när misstankegraden ”anledning att anta” har uppnåtts innebär att den kan inledas så snart misstankarna avser något som objektivt sett kan vara ett brott. Det krävs inte att någon gärningsman utpekas och detaljerna i gärningen behöver inte heller vara kända. Om man t.ex. kan konstatera att någon kan antas ha haft tillgång till insiderinformation och har handlat eller att någon har genomfört transaktioner utan att något reellt ägarskifte har skett (s.k. egenhandel) borde detta normalt vara tillräckligt för att en förundersökning ska inledas. På ett så tidigt stadium går det dock inte att avgöra om den eventuella överträdelsen är sådan att utredningen kommer att leda till att åtal ska väckas eller om ärendet i stället ska drivas med sikte på administrativa sanktioner. Det nya sanktionssystemet förutsätter därför en tydlig ansvarsfördelning mellan Finansinspektionen och Ekobrottsmyndigheten.

Ett sätt att åstadkomma en tydlig ansvarsfördelning, som även övervägdes i förarbetena till marknadsmissbrukslagen (prop. 2004/05:142 s. 107 f.), skulle kunna vara att ge Ekobrottsmyndigheten ett samlat ansvar på marknadsmissbruksområdet. Det skulle i praktiken innebära att Ekobrottsmyndigheten skulle vara den behöriga myndigheten enligt marknadsmissbruksförordningen och hantera såväl frågor om administrativa sanktioner som brottsutredningar. En annan lösning skulle kunna

vara att lägga hela ansvaret på Finansinspektionen och samtidigt tillföra inspektionen polis- och åklagarkompetens med en ny organisationsuppbyggnad som följd.

Regeringen delar utredningens uppfattning att ett system där antingen Ekobrottsmyndigheten eller Finansinspektionen har hela ansvaret för utredningen av överträdelser på marknadsmissbruksområdet skulle kunna lösa vissa gränsdragningsfrågor men innebära en sammanblandning av traditionell tillsynsverksamhet och brottsutredande verksamhet. Ingen av myndigheterna är väl lämpad för att ha hela ansvaret utan det bör delas mellan myndigheterna. Fördelningen i sig kan sägas följa av marknadsmissbruksförordningen och marknadsmissbruksdirektivet. Förordningen ställer krav på en behörig myndighet som övervakar att förordningen följs, och den behöriga myndigheten bör vara Finansinspektionen. Direktivet ställer inga krav på någon behörig myndighet men innebär att medlemsstaterna ska se till att marknadsmissbruk, åtminstone av allvarligare slag, ska kunna straffas som brott. Det är således fråga om straffrätt och bör hanteras som i dag, dvs. genom att Ekobrottsmyndigheten bedriver förundersökningar och väcker åtal och allmänna domstolar dömer. Utredningsansvaret bör således vara delat mellan Finansinspektionen och Ekobrottsmyndigheten.

Att ansvaret på marknadsmissbruksområdet delas mellan två myndigheter förutsätter tydliga riktlinjer för hur samarbetet mellan myndigheterna ska fungera, dels för att den enskilde inte ska utsättas för två prövningar avseende ett och samma agerande, dels för att myndigheterna ska ha möjlighet att välja väg (den administrativa eller den straffrättsliga).

9.2 Inledningsskedet av en utredning

Regeringens förslag: Finansinspektionens skyldighet att anmäla till åklagare när det finns anledning att anta att ett marknadsmissbruksbrott har begåtts ska gälla oförändrad. Däremot utmönstras bestämmelsen i marknadsmissbrukslagen om att en rapport om misstänkt marknadsmissbruk från ett värdepappersinstitut eller en marknadsplatsoperatör som Finansinspektionen har fått snarast ska lämnas över till åklagare.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det. *Ekobrottsmyndigheten*, med instämmande av *Åklagarmyndigheten*, anför att Finansinspektionens inledande prövning endast bör avse de objektiva rekvisiten för brott. Frågan om en gärning har begåtts av oaktsamhet eller med uppsåt är svårbedömd i ett tidigt skede av utredningen och underlag för den prövningen finns ofta inte förrän förhör har hållits. Myndigheterna framhåller även behovet av en skyndsam hantering och att tidig kontakt tas med åklagare i tillämpliga fall, eftersom det kan vara av stor betydelse att vissa förundersökningsåtgärder vidtas skyndsamt. Åklagarmyndigheten anser också att Finansinspektionens skyldighet att anmäla misstänkta brott bör anges i marknadsmissbrukslagen i stället för, som i utredningens förslag, i komp-

letteringslagen. *Svenska Fondhandlareföreningen*, med instämmande av *Svenska Bankföreningen*, påtalar vikten av bra samarbete mellan Ekobrottsmyndigheten och Finansinspektionen och betonar att den inledande utredningen bör ske skyndsamt. Föreningarna anser att den inledande bedömningen borde kunna göras gemensamt av de båda myndigheterna.

Skälen för regeringens förslag: I marknadsmissbruksförordningen finns flera bestämmelser av preventiv och utredningsunderlättande karaktär. Det är fråga om regler om förteckningar över personer som har tillgång till insiderinformation (artikel 18), regler om offentliggörande av insiderinformation (artikel 17), anmälningsskyldighet för personer i ledande ställning (artikel 19) och system för övervakning och rapportering av misstänkta order och transaktioner (artikel 16). Övervakningen av att dessa bestämmelser följs ska skötas av Finansinspektionen som behörig myndighet enligt marknadsmissbruksförordningen (se avsnitt 7.2). Finansinspektionen är också mottagare av den information som de olika aktörerna ska lämna enligt förordningen. Detta, tillsammans med inspektionens generella ansvar för tillsynen över finansmarknaden, torde innebära att utredningen av en misstänkt överträdelse av förordningen vanligtvis kommer att inledas hos Finansinspektionen. En misstänkt överträdelse av någon av förordningens bestämmelser om insiderhandel, olagligt röjande av insiderinformation eller marknadsmanipulation (artiklarna 14 och 15) är samtidigt en första indikation på att ett marknadsmissbruksbrott kan ha begåtts, och man har i vart fall börjat närma sig gränsen för när en åklagare bör fatta beslut om att inleda en förundersökning. Liksom i dag bör Finansinspektionen därför anmäla till åklagare när det finns anledning att anta att ett marknadsmissbruksbrott har begåtts. Skyldigheten bör, som *Åklagarmyndigheten* påpekar, anges i strafflagen, dvs. i den nya lagen om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden.

Enligt gällande rätt ska börser och värdepappersinstitut rapportera till Finansinspektionen, om det kan antas att en transaktion utgör eller har samband med marknadsmissbruk. Inspektionen ska "snarast" lämna över uppgifterna till åklagare (10 § marknadsmissbrukslagen). I förarbetena anges att överlämnande ska ske utan att Finansinspektionen gör någon egen granskning av den rapporterade händelsen (se prop. 2004/05:142 s. 109). Bestämmelsen har lett till att Finansinspektionen lämnar över anmälningar till Ekobrottsmyndigheten på ett mycket tidigt stadium. Finansinspektionen kan sägas ha en brevlådefunktion i förhållande till de rapporter som kommer in från börserna och värdepappersinstitutet enligt bestämmelsen i marknadsmissbrukslagen. Inspektionen tar bara emot rapporterna och skickar dem vidare till Ekobrottsmyndigheten.

Regeringen anser att Finansinspektionen självständigt ska bedriva undersökningar avseende misstänkta överträdelser av marknadsmissbruksförordningen. I linje med det bör inspektionen också granska de rapporter som kommer in från marknadsaktörer och vid behov komplettera dessa med egna undersökningar. Nuvarande bestämmelse om att en rapport snarast ska överlämnas till åklagare (10 § marknadsmissbrukslagen) bör därför utmönstras.

De utredningar som Finansinspektionen bör kunna utföra till följd av en rapport enligt artikel 16 i marknadsmissbruksförordningen innan en anmälan till Ekobrottsmyndigheten görs bör t.ex. kunna innehålla

analyser av uppgifter om transaktioner inhämtade genom värdepappersinstitutens transaktionsrapportering, uppgifter om vilka andra transaktioner personen i fråga har gjort och vilken information om det aktuella bolaget som kan ha funnits tillgänglig. Det torde normalt vara först efter det att en sådan undersökning är genomförd som inspektionen kan ta ställning till om det finns anledning att anta att brott har begåtts. På så sätt utnyttjas också Finansinspektionens kompetens och resurser mer effektivt och Ekobrottsmyndigheten får tillgång till en mer utförlig utredning inför ett beslut om huruvida förundersökning ska inledas.

I linje med det som *Ekobrottsmyndigheten* och *Åklagarmyndigheten* anför torde den gräns – ”anledning anta” – för när anmälan till åklagare ska göras normalt sett innebära att det är tillräckligt att bedöma huruvida förfarandet objektivt sett utgör brott.

Trots Finansinspektionens utökade utredningsansvar är det inte minst i inledningsskedet av en utredning viktigt, som också *Ekobrottsmyndigheten* och *Åklagarmyndigheten* framhåller, med en tidig kontakt med åklagare och ett väl utvecklat samarbete mellan myndigheterna, särskilt när det kan finnas anledning att vidta förundersökningsåtgärder skyndsamt. I praktiken bör samarbetet, i enlighet med det som *Svenska Fondhandlareföreningen* och *Svenska Bankföreningen* anför, kunna innebära att myndigheterna gemensamt bedömer om en förundersökning bör inledas eller inte. Formellt är det dock åklagaren som måste fatta ett sådant beslut.

9.3 Spärreglering

Regeringens förslag: Finansinspektionen får inte ingripa genom sanktionsföreläggande om inspektionen anmäler en överträdelse till åklagare eller om överträdelsen redan ligger till grund för en förundersökning. Detta hinder ska dock upphöra om åklagaren beslutar att inte inleda förundersökning eller att lägga ned förundersökningen eller om överträdelsen på annat sätt inte längre är föremål för utredning om brott och inte har prövats slutligt (tillfällig spärr).

Finansinspektionen får inte heller ingripa om överträdelsen omfattas av ett väckt åtal, ett strafföreläggande eller en åtalsunderlåtelse (slutlig spärr).

Om Finansinspektionen har utfärdat ett sanktionsföreläggande får åklagare inte väcka åtal, utfärda strafföreläggande eller besluta om åtalsunderlåtelse mot samma person i fråga om en överträdelse som omfattas av föreläggandet.

En person får inte dömas till ansvar för brott enligt den nya lagen om straff för marknadsmissbruk om överträdelsen omfattas av ett vitesföreläggande och överträdelsen ligger till grund för en ansökan om utdömmande av vitet.

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. Utredningens förslag avviker från regeringens förslag genom att utredningen föreslår en uttrycklig spärreglering endast för den situationen att en överträdelse omfattas av ett åtal. Utredningen föreslår inte

heller någon bestämmelse om att ett vitesföreläggande i vissa fall ska utgöra hinder mot ansvar för brott.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det. *Förvaltningsrätten i Stockholm* anser att det är önskvärt om det antal gånger utredningen kan överföras mellan Ekobrottsmyndigheten och Finansinspektionen inte är obegränsat och påpekar att det är viktigt att det vid varje tidpunkt är klart vilken typ av utredning som pågår, så att rättssäkerhetsaspekter kan tillgodoses. *Ekobrottsmyndigheten*, med instämmande av *Åklagarmyndigheten*, anser att det behöver tydliggöras i vilken utsträckning Finansinspektionen får vidta åtgärder medan en förundersökning pågår. Även följden av beslut om åtalsunderlåtelse och strafföreläggande bör belysas. Myndigheterna anser att tidpunkten för det definitiva vägvalet bör knytas till när åtal väcks och att tidpunkten bör tydliggöras när det gäller administrativa sanktioner. Vidare bör tidpunkten för när Finansinspektionens åtgärder kan hindra åtal utvecklas. Myndigheterna tar även upp frågan om ett vitesföreläggande ska hindra senare förundersökning och åtal. Slutligen bör det belysas hur gränsdragningen mellan ett administrativt och ett straffrättsligt förfarande ska göras när en överträdelse av marknadsmissbruksförordningen också kan utgöra svindleri. *Svenska Fondhandlareföreningen*, med instämmande av *Svenska Bankföreningen*, anser att det bör övervägas om systemet bör tillföras regler som garanterar att det inte går för lång tid mellan gärningstillfället och ett eventuellt sanktionsförfarande och som minimerar risken för att ett ärende omväxlande utreds av Finansinspektionen och Ekobrottsmyndigheten.

Skälen för regeringens förslag

Spärreglering bör införas

När Finansinspektionen har gjort en anmälan till Ekobrottsmyndigheten uppstår en situation då det teoretiskt skulle kunna pågå två parallella undersökningar: en undersökning hos Finansinspektionen avseende överträdelse av förordningen och en förundersökning hos Ekobrottsmyndigheten avseende marknadsmissbruksbrott.

Som framgår i avsnitt 8.3 är det sannolikt att en fråga om administrativa sanktioner för en överträdelse av något av förbuden mot marknadsmissbruk skulle kunna anses innefatta en anklagelse om brott i Europakonventionens mening. Då skulle konventionens dubbelprövningsförbud kunna aktualiseras. Eftersom det är fråga om tillämpning av EU-rätt aktualiseras dessutom förbudet i EU:s rättighetsstadga. Detta innebär att Finansinspektionen och andra rättsvårdande myndigheter måste hantera regelöverträdelser med beaktande av dubbelprövningsförbudet (jfr prop. 2014/15:57 s. 51 f.). Beroende på situationen i det enskilda fallet kan en konsekvens av reglerna bli att en handläggning hos Finansinspektionen i vissa fall hindrar en handläggning hos andra myndigheter, här framför allt Ekobrottsmyndigheten, eller tvärtom.

Situationer där dubbelprövningsförbudet skulle kunna aktualiseras kan bli mycket vanliga i det vägvalssystem som föreslås i förevarande lagrådsremiss. Mot denna bakgrund anser regeringen att det finns skäl att införa en uttrycklig reglering för de situationer som skulle kunna anses aktualisera frågor om dubbelprövning. Den reglering av förhållandet

mellan skattetillägg och skattebrott som nyligen har införts på skatteområdet bör utgöra en förebild (prop. 2014/15:131). Reglerna bör vara tydliga och enkla att tillämpa, och bör också i vissa fall tillåtas gå längre än vad som i strikt mening synes krävas på grund av dubbelprövningsförbudet i Europakonventionen.

Spärrar kan vara såväl slutliga som tillfälliga. En slutlig spärr innebär att en myndighet i ett annat förfarande inte får vidta vissa åtgärder oavsett vad som senare inträffar i det första förfarandet. En tillfällig spärr hindrar åtgärder tills vidare men spärren kan upphöra under vissa förutsättningar eller övergå i en slutlig spärr, beroende på handläggningen i det enskilda fallet.

Åklagaråtgärder som slutlig spärr för Finansinspektionen

I detta avsnitt behandlas vilka åtgärder hos åklagaren som bör utgöra slutligt hinder för Finansinspektionens åtgärder. Den åtgärd hos Finansinspektionen som bör hindras av vissa åklagaråtgärder är utfärdandet av ett sanktionsföreläggande. Ett sanktionsföreläggande innebär att Finansinspektionen tar ställning i det enskilda fallet, och föreläggandet gäller, om det godkänns, som ett domstolsavgörande som har fått laga kraft. Det kan därmed jämföras med Skatteverkets beslut om skattetillägg (se prop. 2014/15:131 s. 85). Ett sanktionsföreläggande bör därför inte utfärdas, utan den åtgärden i stället ”spärras”, i de fall där åklagare vidtagit sådana åtgärder som nämns nedan.

Åtal

Det kan ifrågasättas om åklagares väckande av åtal ska ha en slutligt spärrande verkan för Finansinspektionen, då det kan ifrågasättas om ett åtal innebär en slutlig skuldprövning. Åklagaren har tagit ställning till att det finns tillräckliga bevis för att åtala, men en prövning av den enskildes skuld sker först genom en prövning i domstolen.

Liksom i fallet med åtal och skattetillägg (se samma prop. s. 87 f.) anser dock regeringen att ett väckt åtal bör ha slutlig spärrverkan för Finansinspektionen, oavsett om åtalet leder till en fällande dom, och oavsett om åtalet sedermera läggs ned. Även om det efter åtals väckande inträffar något så att det inte sker en slutlig skuldprövning av frågan, anser regeringen att det faktum att åklagaren har inlett åtalsprocessen och därmed själv tagit ställning i frågan innebär att frågan har kommit så långt att ett sanktionsföreläggande från Finansinspektionen inte bör komma i fråga. Om åtal har väckts bör den enskilde kunna vara säker på att ett nytt förfarande inte blir aktuellt. Regeringen går i detta fall längre än vad Europakonventionen synes kräva. En annan sak är att åklagaren – inom ramen för brottmålet – i samma rättegång kan yrka på återföring eller administrativ sanktion (se avsnitt 8.6).

Strafföreläggande

Åklagaren kan i vissa fall i stället för att väcka åtal utfärda ett strafföreläggande, som därefter kan godkännas av den misstänkte och då gäller som en dom som har fått laga kraft.

Frågan är om redan utfärdandet av ett strafföreläggande bör medföra spärrverkan för Finansinspektionen att utfärda sanktionsföreläggande. Ett

strafföreläggande som inte godkänns har ingen verkan och åklagaren brukar i sådana fall i stället vidta en annan åtgärd, nämligen väcka åtal. Själva utfärdandet kan inte anses utgöra en slutlig skuldprövning, vilket kan jämföras med vad som sägs ovan om åtal – åklagaren har visserligen bedömt att det finns skäl för att utfärda ett strafföreläggande, men den rättsliga verkan uppkommer först vid en senare tidpunkt. Såsom anges under rubriken ovan om åtal har ärendet dock kommit så långt att åklagaren har tagit ställning i skuldfrågan. Regeringen anser att redan ett utfärdat strafföreläggande, liksom på skatteområdet, bör ha spärrverkan för Finansinspektionen, även om detta synes gå längre än vad som krävs enligt Europakonventionen (jfr samma prop. s. 89). En följd av att redan ett utfärdat strafföreläggande har slutlig spärrverkan är att Finansinspektionen inte får utfärda sanktionsföreläggande efter en sådan tidpunkt, även om strafföreläggandet inte skulle godkännas.

Åtalsunderlåtelse

Ett beslut om åtalsunderlåtelse innebär ett konstaterande av beslutande åklagare att den misstänkte har gjort sig skyldig till brottet och beslutet antecknas i belastningsregistret. Det är dock ändå inte självklart att åtalsunderlåtelse är ett sådant beslut som aktualiserar dubbelprövningsförbudet. Ett beslut om åtalsunderlåtelse kan återkallas under vissa förutsättningar, se 20 kap. 7 b § rättegångsbalken. Beslutet kan därmed inte sägas innebära en slutlig skuldprövning på samma sätt som en dom som har fått laga kraft eller ett godkänt strafföreläggande. Det är således oklart om åtalunderlåtelse är en sådan åtgärd som hindrar ett andra förfarande.

När en förundersökning avslutas genom åtalsunderlåtelse får dock den misstänkte normalt antas utgå från att frågan om hans eller hennes skuld har avgjorts slutligt. Regeringen anser, liksom på skatteområdet med skattetillägg och skattebrott, att även åtalsunderlåtelse är en sådan myndighetsåtgärd som ska ha spärrverkan för Finansinspektionen. Även i detta avseende går regeringen således längre än vad Europakonventionen synes kräva.

Åklagaråtgärder som tillfällig spärr för Finansinspektionen

Utöver de ovan nämnda finns det ett antal andra åtgärder och förfaranden hos åklagaren som kan leda till en bedömning av den enskildes skuld, men som inte i sig utgör sådana prövningar. Exempel på detta är beslut att inte inleda förundersökning eller lägga ned en förundersökning. Sådana åtgärder utgör enligt regeringens mening inte åtgärder som hindrar ett andra förfarande i dubbelprövningsförbudets mening. Regeringen anser dock att vissa sådana åtgärder av rättssäkerhetsskäl bör utgöra ett tillfälligt hinder för ett andra förfarande.

Brottsanmälan från Finansinspektionen

En åtgärd som bör innebära en tillfällig spärr för sanktionsföreläggande hos Finansinspektionen är en anmälan från inspektionen om misstanke om brott. Har en sådan anmälan gjorts bör Finansinspektionen enligt regeringens uppfattning vara förhindrad att utfärda sanktionsföreläggande avseende samma överträdelse. På så vis undanröjs risken att Finansinspektionen driver frågan om administrativ sanktion och

åklagaren samtidigt väcker åtal avseende samma sak. Detta hinder bör vara av tillfällig karaktär, och åklagarens agerande härefter kan medföra antingen att hindret upphör, eller att hindret blir slutligt.

Initiativ från någon annan än Finansinspektionen

Åklagaren kan påbörja en utredning om brott eller inleda förundersökning av något annat skäl än efter en anmälan från Finansinspektionen. En anmälan om misstänkt brott kan ha kommit in från någon annan, en person eller en myndighet, eller det kan vara ett s.k. egenupparbetat ärende hos åklagaren. För att inte riskera två separata prövningar, att Finansinspektionen utfärdar sanktionsföreläggande samtidigt som åklagarens brottsutredning leder till att han eller hon väcker åtal för samma överträdelse, bör även en sådan åtgärd utgöra ett hinder för sanktionsföreläggande.

Regeringen anser att detta hinder bör uppstå först om förundersökning har inletts. Eventuella utredningsåtgärder innan dess anser regeringen på grund av det tidiga skedet inte behöver ha spärrverkan (jfr prop. 2014/15:131 s. 93).

Det kan förekomma att en pågående brottsutredning förändras, t.ex. så att en misstänkt gärning som motsvarar en överträdelse av marknadsmissbruksförordningen tillkommer till brottsutredningen. Skulle detta inträffa efter det att förundersökningen har inletts, ska den föreslagna spärren även gälla det nytillkomna. Även detta bör vara ett tillfälligt hinder, som kan upphöra eller bli slutligt beroende på åklagarens fortsatta hantering.

Finansinspektionens åtgärder som spärr för åklagare

När det gäller åtgärder hos Finansinspektionen kan följande sägas. Inför ett utfärdande av sanktionsföreläggande kan Finansinspektionen utföra olika utredningsåtgärder och ställa frågor till den enskilde. Regeringen anser dock inte att sådana utredningsåtgärder är att jämställa med att Finansinspektionen tar ställning till eller gör en slutlig bedömning av den enskildes ”skuld”. Detta får anses ske först om Finansinspektionen utfärdar ett sanktionsföreläggande, som om det godtas gäller som en dom som har fått laga kraft. Det är således endast Finansinspektionens utfärdande av sanktionsföreläggande som bör ha spärrverkan för åklagaren. De åtgärder som åklagaren inte får vidta om Finansinspektionen har utfärdat ett sanktionsföreläggande bör också anges, och de bör korrespondera med de spärrande åtgärderna på åklagarens sida som redovisas ovan. Regeringen anser därför att åklagaren inte ska få åtala, utfärda strafföreläggande eller besluta om åtalsunderlåtelse om Finansinspektionen har utfärdat sanktionsföreläggande för samma överträdelse.

Det finns dock ytterligare en åtgärd som Finansinspektionen kan vidta som i praktiken bör fungera som en spärrregel. Som regeringen har konstaterat i flera lagstiftningsärenden får begreppet straff i den mening som avses i Europakonventionen även anses omfatta t.ex. vite (se prop. 2007/08:107 s. 24 och prop. 2012/13:143 s. 69). Om ett vite har dömts ut kan dubbelprövningsförbudet medföra att det inte är möjligt att besluta om en sanktion – administrativ eller straffrättslig – för samma sak. Som anges i avsnitt 12.11 måste det sedan Högsta domstolens beslut i rätts-

fallet NJA 2013 s. 502 anses klart att det inte bara är utdömandet av vitet som utgör hinder mot en annan typ av ingripande. Den avgörande tidpunkten för när sådant hinder uppkommer bör i stället anses vara när det inleds en domstolsprocess angående frågan om utdömande av vite. I avsnitt 13.11 föreslås därför en bestämmelse om att Finansinspektionen inte ska få ingripa mot en överträdelse, om överträdelsen omfattas av ett föreläggande om vite och överträdelsen ligger till grund för en ansökan om utdömande av vitet. Motsvarande bör naturligtvis även gälla för straff, dvs. i en sådan situation bör den som föreläggandet avser inte kunna fällas till ansvar för brott avseende en gärning som omfattas av vitesföreläggandet. Bestämmelsen bör utformas som en ansvarsfrihetsregel.

Ytterligare om spärreglering

Förslaget innebär således att vägvalet i det s.k. vägvalssystemet blir definitivt när åklagaren väcker åtal (dvs. när åtal inkommit till tingsrätten, se 45 kap. 1 § första stycket rättegångsbalken) respektive när Finansinspektionen utfärdar sanktionsföreläggande (se 5 kap. 17 § kompletteringslagen). Efter dessa tidpunkter får den andra myndigheten inte fortsätta ärendet i syfte att påföra sanktion eller åtala för brott. Att ett åtal ogillas eller läggs ned innebär t.ex. inte att spärren för Finansinspektionens möjlighet att utfärda sanktionsföreläggande upphör att gälla. En annan sak är att även om ett åtal ogillas eller läggs ned kan ett eventuellt yrkande om återföring eller sanktionsavgift bifallas (se avsnitt 8.6).

Förslaget innebär vidare att brottsutredningen har företräde framför Finansinspektionens ingripande. Om Finansinspektionen – trots det som anförs i avsnitt 9.2 om ett nära samarbete och kontakt med åklagare – inte uppmärksammar att en överträdelse även kan vara straffbar, kan det dock uppstå lägen där Finansinspektionens utfärdande av sanktionsföreläggande hindrar att ett åtal väcks för samma gärning. Det är viktigt att Finansinspektionen noga prövar om det kan finnas anledning att göra en åtalsanmälan i fråga om överträdelser som uppmärksammas i tillsynen.

Ekobrottsmyndigheten och *Åklagarmyndigheten* efterfrågar klargörande kring vilka utredningsåtgärder som Finansinspektionen kan vidta efter det att en anmälan har gjorts till åklagare och en förundersökning pågår. Dubbelprövningsförbudet hindrar i sig inte Finansinspektionen från att vidta åtgärder även under pågående förundersökning. Inte heller de spärregler som föreslås i denna lagrådsremiss hindrar detta, eftersom de endast hindrar en prövning av ansvarsfrågan genom sanktionsföreläggande. I vissa fall kan det finnas anledning för Finansinspektionen att t.ex. utfärda ett föreläggande om att någon ska upphöra med en viss åtgärd under tiden en förundersökning pågår (se avsnitt 10.9). Det bör dock framhållas att myndigheterna ska samarbeta och att eventuella åtgärder därmed bör vidtas i samråd med Ekobrottsmyndigheten. Finansinspektionen har troligen i många fall anledning att avvakta utgången av åklagarens handläggning innan inspektionen vidtar vidare åtgärder och bör inte besluta om utredningsåtgärder som inkräktar på förundersökningen.

Den föreslagna spärregleringen innebär att ett ärende kan överlämnas mellan Finansinspektionen och Ekobrottsmyndigheten och således ”byta spår” flera gånger, så länge åtal inte har väckts eller sanktionsföreläggande inte har utfärdats. *Förvaltningsrätten i Stockholm* anser att det

är önskvärt om det antal gånger utredningen kan överföras mellan Ekobrottsmyndigheten och Finansinspektionen inte är obegränsat. Även Svenska Fondhandlareföreningen och Svenska Bankföreningen anser att det bör övervägas om det bör införas regler som säkerställer att ett ärende inte överförs alltför många gånger. Enligt regeringens bedömning kan det emellertid antas förekomma endast i sällsynta fall att ärenden byter spår i vägvalssystemet mer än någon enstaka gång. Om detta undantagvis skulle förekomma, torde det vara för att det under utredningen framkommit varierande och svårbedömda uppgifter och motiveras av det allmännas strävan att åstadkomma en korrekt lagföring i det enskilda fallet. I avsnitt 16.3 föreslås även en sekretessbrytande bestämmelse som syftar till ett effektivt informationsutbyte mellan myndigheterna så att en enskild inte ska behöva utsättas för samma typ av utredningsåtgärder från Finansinspektionen som åklagare redan har genomfört. I avsnitt 13.7 föreslås dessutom vissa preskriptionsregler. Enligt regeringens uppfattning bör det inte krävas några ytterligare regler för att säkerställa att ett ärende inte överförs alltför många gånger. En annan sak är att det för den enskilde, sedan denne informerats om att utredning pågår, vid varje tidpunkt bör vara tydligt vilken myndighet som ansvarar för utredningsåtgärder i ärendet. Med beaktande av det sistnämnda avser regeringen att i förordning införa en skyldighet för åklagare att när en förundersökning läggs ned underrätta den misstänkte om att utredning avseende administrativ sanktion kan komma att ske hos Finansinspektionen.

Även andra situationer än de som omfattas av de föreslagna uttryckliga lagreglerna om hinder för ingripande eller annan åtgärd kan tänkas förekomma. Ett sådant fall, som Ekobrottsmyndigheten och Åklagarmyndigheten tar upp, är när en överträdelse av marknadsmissbruksförordningen också kan utgöra svindleri. En annan situation skulle kunna vara att en juridisk person har påförts företagsbot på grund av ett insiderbrott, vilket skulle kunna aktualisera dubbelprövningsfrågor vid ingripande mot den juridiska personen för samma överträdelse. Även i dessa situationer bör dubbelprövningsförbudet naturligtvis beaktas av myndigheter och domstolar. Det saknas dock enligt regeringens uppfattning skäl att uttryckligen reglera sådana situationer. I den situation där Finansinspektionen har överlämnat ett ärende till åklagare och det kan finnas förutsättningar för företagsbot, är det lämpligt att inspektionen ger åklagare möjlighet att väcka en sådan talan. Att åklagare väcker åtal mot en fysisk person som har anknytning till ett företag innebär dock inte att Finansinspektionen är förhindrad att ingripa mot företaget.

9.4 Underrättelseregler

Regeringens bedömning: Det är lämpligt att införa vissa regler om underrättelser mellan Finansinspektionen och Ekobrottsmyndigheten. Sådana bestämmelser bör införas i föreskrifter på förordningsnivå.

Utredningens förslag överensstämmer inte med regeringens bedömning. Utredningen föreslår att underrättelseskyldigheten ska regleras i lag. Enligt utredningens förslag ska Finansinspektionen vara skyldig att underrätta Ekobrottsmyndigheten också när inspektionen utfärdar ett

sanktionsföreläggande eller väcker talan om administrativ sanktion för en överträdelse av artikel 14 eller 15 i marknadsmissbruksförordningen.

Remissinstanserna tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det.

Skälen för regeringens bedömning

För att en spärreglering ska kunna följas och för att undvika ineffektiva parallella förfaranden krävs ett väl fungerande samarbete mellan Ekobrottsmyndigheten och Finansinspektionen där de båda myndigheterna underrättar varandra om avgörande händelser i utredningen.

Brottsutredning initierad av Finansinspektionen eller annan

I avsnitt 9.3 föreslås en spärreglering som innebär att Finansinspektionen ska vara tillfälligt förhindrad att fatta beslut om administrativ sanktion i vissa fall, närmare bestämt då inspektionen har gjort en anmälan om brott till åklagaren eller förundersökning har inletts på annat sätt än efter inspektionens anmälan.

Har Finansinspektionen anmält ett misstänkt brott har inspektionen förstås kännedom om detta, varför det inte finns behov av några underrättelser myndigheterna emellan i sådana fall.

Om en utredning om brott har påbörjats på annat sätt än genom en anmälan från Finansinspektionen, kan inspektionen däremot inte förväntas ha kännedom om detta. För att Finansinspektionen i ett sådant fall inte ska riskera att fatta ett otillåtet beslut, bör inspektionen få kännedom om att en utredning om brott har påbörjats. Då det får antas att majoriteten av ärendena påbörjas hos Finansinspektionen anser regeringen det lämpligare att åklagare informerar Finansinspektionen när förundersökning inleds i stället för att Finansinspektionen ska vara skyldig att kontrollera om förundersökning pågår. Ekobrottsmyndigheten bör alltså vara skyldig att underrätta Finansinspektionen när en förundersökning har inletts.

Frågan om brott avslutas utan en skuldprövning

I avsnitt 9.3 föreslås att den tillfälliga spärren ska upphöra i vissa fall och att Finansinspektionen då ska kunna utfärda sanktionsföreläggande. Detta gäller om brottsutredningen hos åklagaren inte leder till någon prövning av skuldfrågan, t.ex. när förundersökning inte inleds, förundersökningen läggs ned, beslut fattas att inte väcka åtal eller beslut fattas om förundersökningsbegränsning. Detsamma gäller om en pågående utredning minskar i omfattning. Finansinspektionen ska då kunna utfärda sanktionsföreläggande i den del som inte längre är föremål för en utredning om brott.

För att Finansinspektionen ska få kännedom om att den tillfälliga spärren har upphört, bör åklagaren underrätta inspektionen i ett sådant fall. Frågan om förändringar i omfattningen av en utredning behandlas nedan.

Åtal, åtalsunderlåtelse och strafföreläggande

I avsnitt 9.3 föreslås en slutlig spärr för Finansinspektionen att utfärda sanktionsföreläggande om åtal har väckts, strafföreläggande har utfärdats eller åtalsunderlåtelse har meddelats avseende brott enligt den föreslagna

nya strafflagen när det gäller samma överträdelse och samma person. För att Finansinspektionen ska känna till att den slutliga spärren har uppstått, bör åklagaren vara skyldig att underrätta inspektionen om sådana händelser.

Utfärdande av sanktionsföreläggande

I avsnitt 9.3 föreslås en spärreglering som innebär att åtal inte får väckas om ett sanktionsföreläggande redan har utfärdats. Utredningen föreslår att Finansinspektionen ska underrätta Ekobrottsmyndigheten när inspektionen har utfärdat ett sanktionsföreläggande eller väcker talan om administrativ sanktion. Det kan konstateras att någon motsvarande underrättelseskyldighet inte har införts på skatteområdet (se prop. 2014/15:131 s. 197).

I de fall då åklagaren har fått en brottsanmälan från Finansinspektionen kan åklagaren utgå från att inspektionen inte har utfärdat något sanktionsföreläggande beträffande den aktuella överträdelsen. Om åklagaren får uppgifter om en brottsmisstanke från något annat håll än från Finansinspektionen, eller har ett s.k. egenupparbetat ärende, bör åklagaren enligt det som anges ovan vara skyldig att underrätta Finansinspektionen om en förundersökning har inletts. Finansinspektionen är då förhindrad att ingripa. Även om situationen att Finansinspektionen i de nu avsedda fallen redan har utfärdat ett sanktionsföreläggande, till följd av inspektionens skyldighet att anmäla misstänkta brott till Ekobrottsmyndigheten, torde vara ovanlig bör åklagaren för att inte riskera att väcka ett otillåtet åtal kontrollera att inspektionen inte har utfärdat ett sanktionsföreläggande som omfattar gärningen i fråga. Liksom på skatteområdet anser regeringen inte att det finns skäl att reglera detta särskilt.

Underrättelseskyldigheten bör regleras i förordning

Frågan är om sådan underrättelseskyldighet som behandlas ovan bör regleras i lag eller förordning.

I samband med införandet av nya regler för hanteringen av skatte-tillägg i ljustet av dubbelprövningsförbudet infördes bestämmelser om underrättelseskyldighet mellan Skatteverket och åklagare på ett sätt som i allt väsentligt motsvarar de regler om underrättelser mellan Finansinspektionen och åklagare som övervägs i denna lagrådsremiss (se prop. 2014/15:131 s. 195–198). Bestämmelserna om underrättelseskyldighet befanns kunna regleras i förordning bl.a. då det var fråga om sådana sekretessbrytande bestämmelser som avses i 10 kap. 28 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), se 19 kap. 6–8 §§ skatteförfarandeförordningen (2011:1261). Även i detta fall är det fråga om sådana bestämmelser, vilket talar för att även dessa kan regleras i förordning.

Vidare bedömdes bestämmelserna inte stå i konflikt med det som anges i regeringsformen (2 kap. 6 § andra stycket) om skydd mot intrång i den personliga integriteten på ett sådant sätt att reglering i lag var nödvändig (s. 199–201). Regeringen finner att förutsättningarna i detta lagstiftningsärende i allt väsentligt är detsamma. Liksom på skatterättsområdet har de uppgifter som lämnas ut till myndigheten från åklagaren sekretesskydd (se förslaget i avsnitt 16.3). Regeringen gör

ingen annan bedömning i detta lagstiftningsärende utan finner att intrånget i den personliga integriteten inte är av sådan ingripande karaktär att det finns något hinder mot att införa bestämmelserna om underrättelseskyldighet i förordning. Bestämmelserna bör därför införas i förordning.

9.5 Finansinspektionen ska kunna biträda åklagaren

Regeringens förslag: Åklagare ska kunna anlita biträde av Finansinspektionen.
--

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det.

Skälen för regeringens förslag: I de fall då åklagare vid Ekobrottsmyndigheten beslutar att inleda en förundersökning krävs ett närmare samarbete mellan åklagaren och Finansinspektionen. Så länge förundersökningen pågår är det förundersökningsledaren som beslutar om vilka åtgärder som ska vidtas inom ramen för förundersökningen. Finansinspektionen bör, som framgår i avsnitt 10.9, i det läget inte självständigt bedriva någon undersökning på eget initiativ. Ekobrottsmyndigheten bör dock kunna anlita biträde av Finansinspektionen vid genomförandet av undersökningen. Gällande bestämmelser om förundersökning innebär dock att den myndighet som en åklagare kan anlita som biträde är polismyndighet (23 kap. 3 § andra stycket rättegångsbalken). Vidare får enligt lagen (1997:1024) om Skatteverkets medverkan vid brottsutredningar (2 §) åklagare begära biträde av Skatteverkets brottsenheter vid brottsutredningar. När det gäller medverkan från andra myndigheter kan åklagaren inhämta yttrande från myndigheten som sakkunnig (23 kap. 14 § rättegångsbalken). För att samarbetet ska bli effektivt bör Finansinspektionens roll i en förundersökning mer likna Skatteverkets brottsenheter än den sakkunniges. Finansinspektionen bör t.ex. kunna delta vid förhör, och inte bara yttra sig över vad som framkommit vid redan hållna förhör. Användningen av tvångsmedel mot, och förhör av, enskilda personer bör skötas av Ekobrottsmyndigheten, medan inhämtande av information från marknaden om priser, omsättning och transaktioner lämpligen sköts av Finansinspektionen. Många gånger kan det antagligen vara lämpligt att inspektionen deltar vid förhör för att bistå med analys av det som sägs. Även vid analys av inhämtad dokumentation om exempelvis handelsmönster och affärer bör inspektionen kunna ha en viktig uppgift. Dessa uppgifter påminner mer om vad en myndighet gör när den anlitas som sakkunnig enligt 23 kap. 14 § rättegångsbalken men torde rymmas även i rollen som biträde enligt 23 kap. 3 § samma lag. Det kan även vara lämpligt att Finansinspektionen deltar vid huvudförhandlingen.

Fördelningen av arbetsuppgifter, eller med andra ord hur Ekobrottsmyndigheten bör kunna använda Finansinspektionen som biträde, bör styras av myndigheternas respektive kompetensområden och lösas genom samarbete mellan myndigheterna.

Flertalet anmälningar om misstänkt marknadsmissbruk görs av Finansinspektionen. Även om den förändring av Finansinspektionens skyldighet att överlämna rapporter om misstänkta brott som föreslås (avsnitt 9.2) torde medföra att sådana anmälningar i de flesta fall kommer att utgöra ett tillräckligt underlag för åklagarens beslut om förundersökning, kan det t.ex. finnas behov av kompletterande uppgifter som inspektionen kan bistå med. Redan innan en förundersökning har beslutats bör det därför finnas en möjlighet för Ekobrottsmyndigheten att anlita biträde av Finansinspektionen, på motsvarande sätt som finns för en åklagare att anlita biträde av en skattebrottsenhet enligt lagen om Skatteverkets medverkan i brottsutredningar.

9.6 Samarbetet i övrigt mellan Ekobrottsmyndigheten och Finansinspektionen

Regeringens förslag: Finansinspektionen och åklagare ska samarbeta för att underlätta undersökningar avseende marknadsmissbruksbrott och undersökningar avseende överträdelse av förbudet mot insiderhandel, olagligt röjande av insiderinformation och marknadsmanipulation.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det.

Skälen för regeringens förslag: I de närmast föregående avsnitten beskrivs ett antal situationer när Ekobrottsmyndigheten och Finansinspektionen bör informera varandra och samverka för att en utredning om misstänkt marknadsmissbruk ska kunna bedrivas effektivt inom ramen för det vägvalssystem som föreslås i denna lagrådsremiss. Ett effektivt samarbete kräver dock mer än att myndigheterna skickar dokument till varandra vid vissa i lag angivna tillfällen. Liksom i dag måste myndigheterna kontinuerligt samråda och gemensamt utveckla arbetsmetoder och samarbetsformer inom ramen för sina respektive ansvarsområden. Ett kontinuerligt samarbete och informationsutbyte är viktigt för att myndigheterna ska kunna anpassa sina resurser. Ekobrottsmyndigheten bör t.ex. så tidigt som möjligt vara informerad om Finansinspektionen genomför en större undersökning av misstänkta överträdelse som senare kan komma att resultera i en ökad arbetsbelastning för Ekobrottsmyndigheten. Omvänt bör Finansinspektionen så tidigt som möjligt vara informerad om ärenden hos Ekobrottsmyndigheten som kan komma att påverka inspektionens arbete. Det ligger även i båda myndigheternas intresse att utbyta erfarenheter om hur olika typer av utredningar bäst bedrivs och utformas. När en åklagare överväger att framställa alternativt yrkande om administrativ sanktion bör Finansinspektionen t.ex. tillhandahålla underlag eller beräkningsmodeller för återföring och sanktionsavgift som överensstämmer med hur Finansinspektionen skulle driva en motsvarande talan.

En närmare reglering i lag av exakt hur samarbetet ska fungera riskerar dock att hämma utvecklingen av effektiva samarbetsformer. För att

betona betydelsen av samarbete på detta område är det dock lämpligt att det i lag anges att åklagare och Finansinspektionen ska samarbeta när det gäller undersökningar avseende marknadsmissbruksbrott och undersökningar avseende överträdelse av förbudet mot insiderhandel, olagligt röjande av insiderinformation och marknadsmanipulation (artiklarna 14 och 15 i marknadsmissbruksförordningen).

10 Finansinspektionens utredningsbefogenheter

10.1 Inledning

De befogenheter som den behöriga myndigheten enligt marknadsmissbruksförordningen ska ha för att utreda och förhindra överträdelse av förordningen motsvarar delvis de befogenheter som myndigheten ska vara utrustad med enligt 2003 års marknadsmissbruksdirektiv. En utgångspunkt när 2003 års direktiv genomfördes i svensk rätt var dock att utredningar och sanktioner avseende insiderbrott, otillbörligt röjande av insiderinformation och otillbörlig marknadspåverkan skulle hanteras inom straffrätten, dvs. Ekobrottsmyndigheten skulle sköta utredningarna och sanktionerna skulle beslutas av allmän domstol (prop. 2004/05:142 s. 47 och 107–110).

Mot bakgrund av att marknadsmissbruksförordningen ställer krav på administrativa sanktioner för samtliga överträdelse av förordningen, inklusive de förfaranden som hittills behandlats i svensk straffrätt, finns det inte längre utrymme för nuvarande uppdelning av befogenheter mellan Finansinspektionen och Ekobrottsmyndigheten. Finansinspektionens befogenheter måste således utvidgas så att de stämmer överens med de krav som anges i förordningen.

10.2 Rätt att få tillgång till dokument, data och information

Regeringens förslag: I kompletteringslagen införs en bestämmelse som ger Finansinspektionen rätt att förelägga någon att lämna upplysningar och handlingar samt kalla personer till förhör. Ett föreläggande får förenas med vite. Föreläggandet får dock inte strida mot den i lag reglerade tystnadsplikten för advokater.

Finns det anledning att anta att den som ska lämna uppgifter har begått brott eller en överträdelse av förbudet mot marknadsmissbruk i marknadsmissbruksförordningen, får personen inte föreläggas vid vite att lämna information, om föreläggandet avser utredning av en fråga som har samband med den misstänkta gärningen eller överträdelsen.

Hänvisningen till lagen om straff för marknadsmissbruk vid handel med finansiella instrument och marknadsmissbruksförordningen tas

bort från bestämmelsen om Finansinspektionens utredningsbefogenheter i lagen om handel med finansiella instrument.

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. Utredningens förslag avviker från regeringens förslag genom att enligt utredningens förslag omfattar förbudet mot att förena ett föreläggande med vite även förelägganden om att inställa sig till förhör. Utredningen föreslår inte någon bestämmelse om att ett föreläggande inte får strida mot den i lag reglerade tystnadsplikten för advokater men att åtgärder inte ska få avse en skriftlig handling vars innehåll omfattas av förbudet mot vittnesförhör i rättegångsbalken (36 kap. 5 §).

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det. *Ekobrottsmyndigheten*, med instämmande av *Åklagarmyndigheten*, påpekar att det i praxis har gjorts undantag för uppgifter om teletrafik vid tillämpning av bestämmelsen om Finansinspektionens utredningsbefogenheter i lagen (1991:980) om handel med finansiella instrument (6 kap. 1 a §). Frågan bör belysas vid införande av en ny motsvarande bestämmelse. *Kronofogdemyndigheten* påpekar att det i förslaget saknas bestämmelser om utdömande av vite och vilka lagar som ska tillämpas vid verkställighet av vite. *Svenska Fondhandlareföreningen*, med instämmande av *Svenska Bankföreningen*, framhåller att rätten att slippa belasta sig själv måste upprätthållas vid kallelse till förhör och under ett förhör. Innan Finansinspektionen kallar någon till förhör vid vite måste inspektionen försäkra sig om att den som ska höras inte kan komma i fråga för misstanke om en överträdelse som kan föranleda en sanktion.

Skälen för regeringens förslag: Enligt marknadsmissbruksförordningen ska den behöriga myndigheten kunna få tillgång till dokument och uppgifter i vilken form som helst (artikel 23.2 första stycket a). Den behöriga myndigheten ska även kunna begära upplysningar av vem som helst och kalla en person till förhör (artikel 23.2 första stycket b).

Redan i dag har Finansinspektionen enligt lagen om handel med finansiella instrument rätt att, för övervakningen av att marknadsmissbrukslagen och marknadsmissbruksförordningen följs, begära uppgifter, handlingar eller annat samt kalla den som kan förväntas kunna lämna upplysningar i saken till förhör (6 kap. 1 a §). Om någon inte följer Finansinspektionens begäran, får inspektionen förelägga personen att göra rättelse vid vite (6 kap. 3 § 5). Liknande bestämmelser bör införas i kompletteringslagen. Hänvisningen till marknadsmissbrukslagen och marknadsmissbruksförordningen i bestämmelsen om Finansinspektionens utredningsbefogenheter i lagen om handel med finansiella instrument bör därför tas bort.

Utredningen föreslår att en åtgärd genom vilken någon föreläggs att lämna information inte får avse en skriftlig handling vars innehåll är sådant att befattningshavare eller annan, som avses i 36 kap. 5 § rättegångsbalken, inte får höras som vittne om detta, dvs. den bestämmelse som även ska gälla för Finansinspektionens undersökningar efter beslut av Stockholms tingsrätt. Den lagtekniska lösning som utredningen föreslår skiljer sig från den som i övrigt gäller på finansmarknadsområdet där motsvarande bestämmelse brukar åtföljas av en erinran om att ett föreläggande inte får strida mot den i lag reglerade tystnadsplikten för

advokater (se t.ex. 6 kap. 1 a § andra stycket lagen om handel med finansiella instrument). Regeringen anser att bestämmelsen om förelägganden bör hållas ihop, dvs. det ska inte vara nödvändigt att läsa bestämmelserna om undersökningar efter beslut av domstol för att förstå vad som gäller för förelägganden. Bestämmelsen bör vidare utformas på samma sätt som i övriga lagar på finansmarknadsområdet. Advokater som avkrävs uppgifter kan alltså underlåta att lämna sådana uppgifter om det skulle kunna medföra straffrättsligt ansvar för brott mot tystnadsplikt. Bestämmelsen är dock inte avsedd att tolkas motsatsvis, dvs. den utesluter inte att även andra tystnadsplikter kan upprätthållas (se prop. 2011/12:175 s. 20). Detta framgår även av det avgörande som *Ekobrottsmyndigheten* och *Åklagarmyndigheten* hänvisar till i vilket slogs fast att Finansinspektionen, på grund av den tystnadsplikt som gäller enligt lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation, inte hade rätt att begära in uppgifter om tele- och datatrafik (Kammarrättens i Stockholm dom den 28 september 2006 i mål nr 4514-06). Regeringen föreslår dessutom att Finansinspektionen ska få en särskild, begränsad, befogenhet att begära sådana uppgifter (se avsnitt 12.6).

De tillsyns- och utredningsbefogenheter som den behöriga myndigheten ska ha enligt marknadsmissbruksförordningen (artikel 23.2) ska utövas i överensstämmelse med nationell rätt. I och med detta finns ett stort utrymme att beakta nationella regler om t.ex. anonymitetsskydd och efterforskningsförbud (prop. 2009/10:217 s. 17 f.). Skyldigheten att tillhandahålla Finansinspektionen information begränsas således även av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Eftersom det följer redan av principen att grundlag har företräde framför vanlig lag, behöver detta inte anges särskilt (prop. 2011/12:175 s. 19).

Utredningen föreslår att ett föreläggande om att tillhandahålla uppgifter eller inställa sig till förhör inte ska få förenas med vite, om det finns anledning att anta att den som ska föreläggas har begått en gärning som är straffbelagd eller som kan leda till en sanktion för en överträdelse av förbuden mot marknadsmissbruk i marknadsmissbruksförordningen. Motivet till det förslaget är att en uppgiftsskyldighet under tvång kan strida mot rätten att inte behöva belasta sig själv, vilken ingår i rätten till en rättvis rättegång enligt artikel 6 i Europakonventionen. Även *Svenska Fondhandlareföreningen* och *Svenska Bankföreningen* påpekar att rätten att slippa belasta sig själv måste beaktas när någon vid vite kallas till ett förhör. Regeringen anser dock att det inte finns något hinder mot att en kallelse till förhör förenas med vite. Ett föreläggande att lämna information är inte att jämställa med ett föreläggande att inställa sig till förhör. Skyldigheten att inställa sig till förhör innebär inte någon skyldighet att yttra sig vid förhöret (jfr prop. 2004/05:142 s. 117 f.). Även en person som misstänks för brott kan kallas vid vite att inställa sig till förhör under en förundersökning (23 kap. 6 a § rättegångsbalken och prop. 2001/02:147 s. 34). En annan sak är att det av föreläggandet tydligt bör framgå att vitet endast omfattar inställelsen.

Regeringen delar dock utredningens uppfattning att ett föreläggande om att lämna uppgifter i vissa fall inte bör få förenas med vite. Bestämmelser om att förelägganden inte får förenas med vite finns visserligen inte i andra lagar på finansmarknadsområdet (se t.ex. 25 kap. 29 § lagen om värdepappersmarknaden, 3 och 5 §§ lagen [2012:735] med komp-

letterande bestämmelser till EU:s blankningsförordning och 4 kap. 1 och 3 §§ lagen [2013:278] med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om OTC-derivat, centrala motparter och transaktionsregister). En sådan bestämmelse finns dock i skatteförfarandelagen. Enligt den får vissa förelägganden inte förenas med vite om det finns anledning att anta att den som ska föreläggas har begått en gärning som är straffbelagd eller kan leda till skattetillägg eller kontrollavgift (44 kap. 3 §). Bestämmelsen infördes när det hade konstaterats att skattetillägg ska anses som straff för ett brott i Europakonventionens mening (prop. 2002/03:106 s. 178–182). Eftersom även de olika typer av kontrollavgifter som kan påföras med stöd av skatteförfarandelagen skulle kunna anses utgöra straff för ett brott i Europakonventionens mening omfattar vitesförbudet även dessa (prop. 2010/11:165 s. 425 f.).

Frågan är hur långtgående en bestämmelse om att vite inte får föreläggas bör vara.

Rätten att inte belasta sig själv är tillämplig när det är fråga om en anklagelse om brott i Europakonventionens mening. Rätten att inte belasta sig själv är dock inte absolut och omfattar inte alla typer av uppgifter. Europadomstolen har uttalat att rätten att inte belasta sig själv i första hand avser en rätt för den misstänkte att tåga. Den omfattar inte användningen av bevisning som i och för sig har tvingats fram men vars förekomst inte är avhängig den misstänktes vilja, t.ex. dokument, andedräkt, blod och vävnad för dna-test (se t.ex. *Jalloh mot Tyskland* den 11 juli 2006). Vidare kan en intresseavvägning behöva göras. I bedömningen av om staten har gått för långt i sina åtgärder fäster domstolen särskild vikt vid karaktären och graden av det tvång som staten har använt för att tvinga fram en uppgift, rättssäkerheten i förfarandet och användningen av de uppgifter som har tvingats fram (se t.ex. *Jalloh mot Tyskland* samt *O'Halloran och Francis mot Förenade kungariket* den 29 juni 2007).

Ett straff enligt den nya lagen om straff för marknadsmissbruk faller in i kategorin anklagelse om brott som gör att rätten att inte belasta sig själv är relevant, eftersom det är fråga om ett straff även enligt nationell rätt. När det gäller sanktioner som kan bli aktuella för en överträdelse av marknadsmissbruksförordningens förbud finns det anledning att göra åtskillnad mellan olika typer av överträdelser och olika typer av sanktioner. Typiska disciplinstraff som varning kan antas inte uppfylla det kriterium angående en påföljds art och stränghet som gäller vid bedömningen av om en sanktion bör jämföras med straff (de s.k. Engel-kriterierna, se Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna, 5 uppl., s. 176 f.). Regeringen anser liksom utredningen att man bör utgå från att sanktionsavgifter för överträdelser av förbuden mot marknadsmissbruk är påföljder som gör att en överträdelse kan jämföras med en brottsanklagelse. Förbuden mot marknadsmissbruk riktar sig dessutom mot var och en, till skillnad från övriga skyldigheter enligt marknadsmissbruksförordningen som riktar sig mot vissa yrkeskategorier, bolag eller ledande befattningshavare i bolagen. Att förhållningsregler riktar sig till en viss avgränsad grupp med särskild ställning och särskilda skyldigheter talar mot att det rör sig om brott i konventionens mening. Mot den bakgrunden anser regeringen, i likhet med utredningen, att en bestäm-

melse om att vite inte får föreläggas om den som föreläggs att lämna uppgifter är misstänkt för en överträdelse av marknadsmissbruksförordningen, bör avse överträdelser av förbuden mot marknadsmissbruk. Ett föreläggande att lämna uppgifter eller handlingar bör alltså inte få förenas med vite om det finns anledning att anta att den som ska lämna informationen har begått ett brott eller en överträdelse av marknadsmissbruksförordningens förbud mot marknadsmissbruk. Ingripanden mot överträdelser avseende skyldigheter som endast riktar sig mot tillståndspliktiga företag bör inte anses aktualisera rätten att inte belasta sig själv (jfr avsnitt 12.3 angående dubbelprövningsförbudet). Regeringen anser inte att det finns anledning att införa något förbud mot att förelägga vite i andra situationer än de nu nämnda.

När det gäller unga personer är möjligheterna att förelägga vite begränsade. Av lagen (1985:206) om viten framgår att vite inte får föreläggas, om adressaten kan antas sakna faktisk eller rättslig förmåga att följa förelägget (2 § andra stycket). När det gäller kallelse till förhör under en förundersökning har regeringen bedömt att kallelser till ungdomar som har fyllt 15 men inte 18 år inte ska förenas med vite, om den unge inte kan infinna sig utan medverkan av vårdnadshavare eller annan som svarar för hans eller hennes vård och fostran (prop. 2001/02:147 s. 28 f.). Regeringen har där angett att någon särskild undantagsbestämmelse från vitesbestämmelsen inte krävs då vitesreglerna är fakultativa och inte obligatoriska. Regeringen gör samma bedömning när det gäller Finansinspektionens kallelser till ungdomar som har fyllt 15 men inte 18 år.

Kronofogdemyndigheten efterfrågar bestämmelser om vitets utdömande och vilka lagar som ska tillämpas vid verkställighet av vitet. Det kan konstateras att både ett överklagande av ett vitesföreläggande meddelat under en utredning och frågan om utdömande av vite för en överträdelse av ett sådant föreläggande, enligt allmänna bestämmelser handläggs av allmän förvaltningsdomstol (1 § förvaltningslagen [1986:223] och 1 § första stycket och 6 § första stycket lagen om vite). Viten kan även komma att föreläggas av Stockholms tingsrätt i ett mål där Finansinspektionen för talan om administrativ sanktion för en överträdelse av förbuden mot marknadsmissbruk. I avsnitt 13.4.3 föreslås att prövning av en överträdelse av ett sådant vitesföreläggande ska göras av allmän domstol på talan av Finansinspektionen. Beträffande viten som föreläggs under utredning bedömer regeringen att det inte finns skäl att avvika från de allmänna reglerna när det gäller utdömandet av ett vite. I bötesverkställighetslagen (1979:189) finns bestämmelser om uppbörd och indrivning av viten.

Enligt marknadsmissbruksförordningen ska den behöriga myndigheten vidare ha möjlighet att få del av inspelningar av telefonsamtal från ett värdepappersföretag, kreditinstitut eller finansiellt institut (artikel 23.2 första stycket g). Värdepappersföretag och kreditinstitut står under Finansinspektionens tillsyn och det förefaller rimligt att tolka termen ”finansiellt institut” enligt marknadsmissbruksförordningen som andra företag som också står under finansiell tillsyn, t.ex. fondbolag, AIF-förvaltare och försäkringsbolag.

I Finansinspektionens tillsynsbefogenheter enligt lagen om handel med finansiella instrument ryms även rätten att få inspelningar av

telefonsamtal (prop. 2004/05:142 s. 119 f.). En skyldighet för värdepappersinstitut att spela in telefonsamtal vid t.ex. mäklarbord följer av Finansinspektionens föreskrifter (FFFS 2007:16) om värdepappersrörelse (21 kap. 3 §). I många fall kommer inspelning av samtal att användas av tillståndspliktiga företag för att fullgöra dokumentationsskyldigheter avseende t.ex. order och transaktioner utan att det finns något uttryckligt krav i lag eller annan föreskrift på att det ska ske just genom inspelning. Även i dessa fall har Finansinspektionen rätt att få ut inspelningarna. Finansinspektionens rätt att ta del av inspelningar innefattas i inspektionens generella rätt att få tillgång till information. Någon särskild bestämmelse om Finansinspektionens rätt att få del av inspelningar behövs därför inte.

10.3 Rätt att få tillgång till transaktionsrapporter och direkt tillgång till handelssystem för råvaror

Regeringens förslag: Finansinspektionen får förelägga marknadsaktörer på marknadsplatser där de underliggande tillgångarna till råvaruderivat handlas (spotmarknaden) att lämna transaktionsrapporter eller annan information.

Marknadsaktörerna ska också vara skyldiga att på begäran av Finansinspektionen ge åtkomst till handlarnas system.

Ett föreläggande får förenas med vite.

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. Utredningens förslag avviker från regeringens förslag genom att utredningen inte föreslår att ett föreläggande ska få förenas med vite.

Remissinstanserna tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det.

Skälen för regeringens förslag: Enligt marknadsmissbruksförordningen ska den behöriga myndigheten kunna begära information från marknadsaktörer på sådana marknadsplatser där de underliggande tillgångarna till råvaruderivat handlas, den s.k. spotmarknaden (artikel 23.2 första stycket c). Informationen ska kunna begäras enligt standardiserade format och ska kunna omfatta information om transaktioner. Den behöriga myndigheten ska också ha rätt att få direkt tillgång till handlarnas system.

Denna befogenhet ger intryck av att vara endast en variant av rätten att inhämta information från vem som helst och skulle därför kunna anses rymmas i den rätt för Finansinspektionen att begära upplysningar från vem som helst som föreslås i avsnitt 10.2. Det rör sig dock bl.a. om information enligt standardiserade format som antagligen är avsedd att kunna begäras med viss regelbundenhet. Den direkta tillgången till handelssystem kommer antagligen att leda till ett intrång och kostnader för berörda aktörer, som går utöver det man förknippar med ett normalt informationsinhämtande vid något enstaka tillfälle. Det bör därför anges i en bestämmelse i kompletteringslagen att Finansinspektionen får begära uppgifter från marknadsaktörerna i fråga och få direkt tillgång till handlarnas system.

10.4 Rätt att utföra platsundersökningar

Regeringens förslag: Finansinspektionen får genomföra undersökningar i fysiska och juridiska personers verksamhetslokaler för övervakningen av att dessa personer följer bestämmelserna i marknadsmissbruksförordningen.

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. Utredningens förslag avviker från regeringens förslag genom att utredningen använder uttrycket ”på plats hos företag” i stället för uttrycket ”i fysiska och juridiska personers verksamhetslokaler”.

Remissinstanserna tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det.

Skälen för regeringens förslag: Enligt marknadsmissbruksförordningen ska den behöriga myndigheten kunna utföra kontroller och undersökningar på plats, utom i fysiska personers privatbostäder (artikel 23.2 första stycket d).

Finansinspektionen har i dag ingen uttrycklig rätt att genomföra platsundersökningar för övervakningen av bestämmelserna i marknadsmissbrukslagen. När 2003 års marknadsmissbruksdirektiv genomfördes i svensk rätt hänvisade regeringen till de möjligheter som fanns enligt andra bestämmelser och ansåg att det inte fanns skäl att ge Finansinspektionen utökade möjligheter att genomföra platsundersökningar (prop. 2004/05:142 s. 118 f.).

Finansinspektionen har befogenhet att genomföra en undersökning hos bl.a. värdepappersinstitut, börser och emittenter som omfattas av vissa skyldigheter att upprätta och offentliggöra regelbunden finansiell information (23 kap. 4 § lagen om värdepappersmarknaden). En liknande bestämmelse finns i lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse (13 kap. 4 §). Bestämmelserna i marknadsmissbruksförordningen gäller dock fler än de företag som omfattas av Finansinspektionens nuvarande befogenheter. Finansinspektionen bör därför kunna genomföra platsundersökningar även hos andra personer som är skyldiga att följa marknadsmissbruksförordningen. Befogenheten bör enligt regeringens uppfattning kunna användas för att övervaka att fysiska eller juridiska personer följer marknadsmissbruksförordningen. Det stämmer bättre överens med systematiken i förordningen än om begreppet ”företag” används som i utredningens förslag. En annan sak är att befogenheten sannolikt kommer att aktualiseras när det är fråga om företag som åläggs skyldigheter enligt marknadsmissbruksförordningen. När det gäller tillståndspliktiga företag kan platsundersökningarna t.ex. röra utredning av företagens hantering av marknadsövervakningen (artikel 16 i marknadsmissbruksförordningen) eller framtagande av investeringsrekommendationer (artikel 20 i förordningen). Samtidigt är alla företag vars finansiella instrument är upptagna till handel på en handelsplats skyldiga att t.ex. offentliggöra insiderinformation eller att föra s.k. insiderförteckningar (artiklarna 17 och 18 i marknadsmissbruksförordningen). Det kan vara motiverat att på plats hos företagen undersöka även hur dessa regler följs.

Undersökningen bör vidare endast kunna avse den person som övervakas. Eftersom undersökningar i privatbostäder uttryckligen är undan-

tagna från de platsundersökningar som avses i de nu aktuella reglerna i marknadsmissbruksförordningen (artikel 23.2 första stycket d), bör sådana platsundersökningar endast kunna avse fysiska och juridiska personers verksamhetslokaler.

Som anförs i avsnitt 12.2 ska Finansinspektionens tillsyns- och utredningsbefogenheter enligt marknadsmissbruksförordningen (artikel 23.2) utövas i överensstämmelse med nationell rätt. I och med detta finns ett stort utrymme att beakta nationella regler om t.ex. anonymitetsskydd och efterforskningsförbud (prop. 2009/10:217 s. 17 f.). Skyldigheten att tillhandahålla Finansinspektionen information begränsas således av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Eftersom det följer redan av principen att grundlag har företräde framför vanlig lag, behöver detta inte anges särskilt (prop. 2011/12:175 s. 19).

I marknadsmissbruksförordningen finns även en mer ingripande utredningsbefogenhet som tar sikte på utredningar av misstänkt insiderhandel och marknadsmanipulation (artikel 23.2 första stycket e), se avsnitt 10.5. Den platsundersökning som det nu är fråga om skiljer sig från en sådan undersökning bl.a. på så sätt att det inte är fråga om att den behöriga myndigheten själv kan omhänderta dokument, utan den behöriga myndigheten bör endast kunna begära information och dokument vid platsbesök. I likhet med det som gäller i dag enligt nämnda lagar anser regeringen att det saknas anledning att ge Finansinspektionen rätt att använda tvångsmedel för att genomföra den typ av platsundersökningar som beskrivs i detta avsnitt. Sådana platsundersökningar (artikel 23.2 första stycket d i marknadsmissbruksförordningen) bygger således på att den som är föremål för undersökningen frivilligt går med på det.

10.5 Rätt att genomföra undersökningar på plats för att beslagta dokument och data

Regeringens förslag: Finansinspektionen får, efter beslut av Stockholms tingsrätt, genomföra en undersökning i en fysisk eller juridisk persons verksamhetslokaler. En sådan undersökning får genomföras om det finns anledning att anta att en överträdelse av förbudet mot insiderhandel eller marknadsmanipulation har skett och den som misstänks för överträdelsen inte lämnar uppgifter enligt ett föreläggande eller om det annars finns risk för att bevis undanhålls eller förvanskas. Som ytterligare förutsättning gäller att vikten av att åtgärden vidtas är tillräckligt stor för att uppväga det intrång eller annat men som åtgärden innebär. En undersökning får även göras hos någon annan än den som är föremål för utredning.

När undersökningen genomförs har Finansinspektionen rätt att granska och kopiera handlingar, begära muntliga förklaringar direkt på platsen och få tillträde till lokaler. Elektroniskt lagrad information får granskas och kopieras hos Finansinspektionen, om den som undersökningen genomförs hos samtycker till att informationen flyttas till inspektionens lokaler. Denne har rätt att följa de åtgärder som inspektionen vidtar.

Om det inte är tillräckligt att kopiera en handling, får Finansinspektionen ta hand om handlingen.

Finansinspektionen får begära handräckning av Kronofogdemyndigheten för att genomföra en undersökning.

Den i vars verksamhetslokaler en undersökning ska äga rum har rätt att tillkalla ett juridiskt biträde som får närvara under undersökningen.

Handlingar som inte skulle få tas i beslag i samband med en förundersökning och handlingar som inte omfattas av beslutet ska undantas från undersökningen. Om Finansinspektionen och den undersökte inte är överens, ska Stockholms tingsrätt pröva om handlingen ska omfattas av undersökningen.

Finansinspektionen ska lämna tillbaka handlingar och annat som har tagits om hand så snart de inte längre behövs. På begäran av den som beslutet om undersökning gäller ska Finansinspektionen pröva om en handling ska lämnas tillbaka.

Lagen om domstolsärenden ska tillämpas vid handläggningen i Stockholms tingsrätt. I sådana ärenden ska bestämmelserna om rättegångskostnader i 31 kap. rättegångsbalken tillämpas.

Utredningens förslag överensstämmer delvis med regeringens förslag. Utredningens förslag avviker från regeringens förslag genom att utredningens förslag angående befogenheten för Finansinspektionen att ta om hand handlingar inte är subsidiär till befogenheten att kopiera handlingar. Utredningens förslag omfattar inte någon rätt för Finansinspektionen att efter samtycke granska elektroniskt lagrad information i inspektionens lokaler. I utredningens förslag anges inte att handlingar som inte omfattas av Stockholms tingsrätts beslut eller har ett betydande skyddsintresse ska undantas från undersökningen. Utredningens förslag innehåller inte några bestämmelser om hur ärenden om undersökningar ska handläggas eller krav på Finansinspektionen att lämna tillbaka handlingar som inte längre behövs för utredningen.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det. *Stockholms tingsrätt* erinrar om Europadomstolens praxis och anför att det bör övervägas om Finansinspektionens verkställighet av tingsrätts beslut att få genomföra en platsundersökning ska kunna överklagas om Finansinspektionen går utanför de rättsliga ramarna för undersökningen. Vidare bör det övervägas om det inte, på samma sätt som i konkurrenslagen, bör införas en bestämmelse om att lagen om domstolsärenden ska tillämpas vid prövning av om en undersökning ska få genomföras. *Förvaltningsrätten i Stockholm* ifrågasätter hur principen om ne bis in idem (dubbelprövningsförbudet) upprätthålls när Stockholms tingsrätt får besluta om platsundersökningar, medan andra beslut under utredningstiden som fattas av Finansinspektionen kan överklagas till Förvaltningsrätten i Stockholm. *Ekobrottsmyndigheten*, med instämmande av *Åklagarmyndigheten*, pekar på att utredningens förslag begränsar Finansinspektionens rätt att ta del av handlingar, när det gäller meddelanden mellan närstående. Bestämmelsen är utformad med 27 kap. 2 § rättegångsbalken som förebild. Ekobrottsmyndigheten har i flera utredningar om insiderbrott erfarit att insiderinformation eller råd, t.ex. om att köpa finansiella instrument, har lämnats mellan närstående. I ett sådant fall kan man säga att meddelandet

utgör själva brottet och det är till men för utredningen att meddelandet inte kan tas i beslag. Det finns därför skäl att se över utformningen av 27 kap. 2 § rättegångsbalken och överväga en särreglering när det gäller insiderbrottslighet. *Datainspektionen* anser att det bör övervägas om Finansinspektionens behandling av personuppgifter bör regleras av en särskild registerförfattning. Finansinspektionens utvidgade befogenheter, bland annat möjligheten att vid platsundersökning få tillträde till lokaler och ta hand om och kopiera handlingar, begära muntliga förklaringar samt rätten att få ut uppgifter om datatrafik påminner om de brottsbekämpande myndigheternas befogenheter inom ramen för brottsutredningar och liknande förfaranden. De myndigheternas behandling av personuppgifter regleras i huvudsak av särskilda registerförfattningar. *Datainspektionen* anser därför att det finns anledning att i det fortsatta lagstiftningsarbetet överväga om behandlingen av personuppgifter i Finansinspektionens verksamhet bör regleras av en särskild registerförfattning. En sådan författning kan t.ex. säkerställa en begränsning av för vilka ändamål som personuppgifter som inhämtats inom ramen för utredningar enligt den föreslagna lagen ska få behandlas, vilka personuppgifter som ska få registreras, om uppgifterna ska få lämnas ut elektroniskt och hur länge de får bevaras. *Kronofogdemyndigheten* anser att det bör övervägas om en avgiftsbefrielse ska införas för handräckning enligt marknadsmissbruksförordningen på samma sätt som för Konkurrentensverkets platsundersökningar. Av Finansinspektionen omhändertaget material bör förtecknas och det bör införas bestämmelser om när och hur det omhändertagna materialet ska återföras. Det bör även förtydligas vad som avses med ”handling” och när en upptagning endast kan uppfattas med tekniska hjälpmedel. *Svenska Fondhandlareföreningen*, med instämmande av *Svenska Bankföreningen*, avstyrker förslaget att ge Finansinspektionen rätt att genomföra undersökningar på plats för att beslagta dokument och data. Förslaget har betydande likheter med husrannsakan enligt rättegångsbalken, vilket kan förekomma om det finns anledning att anta att ett brott har begåtts som kan leda till fängelse. Förslaget innebär att en husrannsakan ska kunna göras av Finansinspektionen utan att det ställs ett direkt krav på gärningens svårighetsgrad. Ett sådant krav skulle mer eller mindre automatiskt medföra att ärendet ska hanteras av Ekobrottsmyndigheten för att en rätt till husrannsakan skulle föreligga. I stället ska det bedömas om vikten av att åtgärden vidtas är tillräckligt stor för att uppväga det intrång eller annat som åtgärden innebär för den som drabbas. Intresseavvägningen bör utvecklas i det fortsatta lagstiftningsarbetet. Det kommer krävas omfattande resurser för Finansinspektionen att bygga upp den kompetens som krävs för att genomföra en husrannsakan. Eftersom befogenheten enligt utredningens bedömning sannolikt sällan kommer att användas, ifrågasätter föreningarna starkt om det finns ett reellt behov av att ge inspektionen en självständig rätt att utföra husrannsakan. Finansinspektionen bör i stället vara hänvisad till att vända sig till en annan myndighet för biträde om behov av husrannsakan skulle förekomma. Även *Svenskt Näringsliv* avstyrker förslaget att ge Finansinspektionen rätt att själv genomföra undersökningar på plats för att beslagta dokument och data. *Svenskt Näringsliv* pekar på att det krävs avancerade kunskaper om hur informationsinhämtande ska ske från datorer, usb-minnen och mobiltelefoner. Sanno-

likt kommer stora delar av informationen utgöras av s.k. överskottsinformation som inte omfattas av tingsrättens beslut. Affärshandlingar kan innehålla företagshemligheter där konsekvenserna kan bli allvarliga om materialet kommer på avvägar. Bestämmelsen bör inte heller införas av den anledningen att utredningen bedömer att en sådan platsundersökning är sällan förekommande. När Finansinspektionen behöver göra en platsundersökning på begäran av en utländsk myndighet bör inspektionen begära biträde av Ekobrottsmyndigheten eller någon annan myndighet som redan har rätt att genomföra en sådan undersökning. Enligt *Svenska Journalistförbundet* riskerar förslaget att äventyra källskyddet i tryckfrihetsförordningen (3 kap. 3 §) och yttrandefrihetsgrundlagen (2 kap. 3 §). Det finns en uppenbar risk att Finansinspektionen kan komma att intressera sig för information om marknadsmissbruk som en källa lämnat till en journalist vid en redaktion. Det bör tydligt framgå att regeln inte kan tillämpas för att göra utredningar på redaktioner.

Promemorians förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. Promemorians förslag avviker från regeringens förslag genom att enligt promemorians förslag ska handlingar som har ett betydande skyddsintresse kunna undantas från undersökningen.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det. *Ekobrottsmyndigheten* ifrågasätter lämpligheten av att en tillsynsmyndighet ges vad som måste betraktas som polisiära befogenheter. Det finns omfattande reglering rörande dokumentation avseende beslag för rättsvårdande myndigheter. En översyn bör göras av att tillsynsmyndighetens nya befogenhet är omgärdad av tillräcklig reglering. *Brottsförebyggande rådet* anser att åtskilliga personer som har tillfälle att begå marknadsmissbruk har någon form av hemmakontor vid sidan av det kontor och andra lokaler från vilken verksamhet bedrivs. Dokumentation om sådan brottslighet förvaras möjligtvis snarare hemma än på kontoret. Det vore en fördel om det klargjordes vad som gäller vid hemmakontor. *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet* anser att det inte är tillräckligt tydligt beskrivet vad som avses med att Finansinspektionen får påbörja en undersökning innan ett juridiskt biträde inställer sig om "undersökningen därigenom onödigt fördröjs" (4 kap. 7 § andra stycket 1 kompletteringslagen). Det kan övervägas om inte bestämmelsen bör tas bort. I stället bör Finansinspektionen, när det juridiska bitrådets inställelse inte kan avvaktas, kunna använda sig av möjligheten att ansöka om att ett beslut om undersökning meddelas utan att den som ansökan avser har fått tillfälle att yttra sig om det kan befaras att undersökningen annars skulle förlora i betydelse (4 kap. 3 § kompletteringslagen). *Finansförbundet* anser att privatbostäder bör kunna undersökas endast under förutsättning att regelbunden och yrkesmässig affärsverksamhet bedrivs i privatbostaden samtidigt som annan verksamhetslokal saknas. Att någon arbetar hemifrån bör inte göra privatbostaden till verksamhetslokal. *Svenska Fondhandlareföreningen* saknar närmare uppgifter om hur en undersökning ska gå till i praktiken, dvs. om avsikten är att Finansinspektionen ska sätta upp en särskild enhet eller utföra undersökningar med hjälp av Kronofogdemyndigheten. *Svenska Journalistförbundet* anser att det bör förtydligas att proportionalitetsregeln i kompletteringslagen (4 kap. 1 §) har samma tillämpningsområde som 28 kap. 3 a § rättegångsbalken. Såsom bestämmelsen i komplette-

ringslagen är utformad framstår det som att endast personer som direkt omfattas av en undersökning skyddas och inte att andra intressen såsom källskyddet i tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen beaktas. *Svenskt Näringsliv* anser att promemorians förslag innebär klara förbättringar från ett rättssäkerhetsperspektiv jämfört med utredningens förslag. *Tidningsutgivarna* anser liksom Svenska Journalistförbundet att det bör tydliggöras att proportionalitetsregeln i rättegångsbalken när det gäller husrannsakan, är tänkt att överensstämma med samma regel i kompletteringslagen (4 kap. 1 § 3). Även *Tjänstemännens Centralorganisation* anger att det bör förtydligas att proportionalitetsregeln i kompletteringslagen har samma tillämpningsområde som i 28 kap. 3 a § rättegångsbalken. Liksom Finansförbundet uppger organisationen vidare att det måste framgå att en privatbostad är att betrakta som verksamhetslokal endast om regelbunden och yrkesmässig affärsverksamhet bedrivs i privatbostaden. Det bör även förtydligas att utredningar inte får göras på redaktioner.

Skälen för regeringens förslag

Finansinspektionen bör få genomföra vissa undersökningar efter beslut av Stockholms tingsrätt

Enligt marknadsmissbruksförordningen ska den behöriga myndigheten ha rätt att få tillträde till fysiska och juridiska personers lokaler (*premises* i den engelska språkversionen) för att lägga beslag på dokument och annan information när det finns rimlig misstanke om att det finns information som kan vara relevant för att bevisa att det föreligger insiderhandel eller marknadsmanipulation i strid mot förordningen (artikel 23.2 första stycket e). Det som omfattas är endast ”lokaler” och innebär att det inte behöver finnas en möjlighet att göra undersökningar i privatbostäder. Ett lämpligt sätt att uttrycka den avgränsningen är att använda uttrycket verksamhetslokaler. Syftet med det som anges i förordningen kan dock inte anses vara att freda även privatbostäder som används för att bedriva verksamhet. Om verksamhet bedrivs i en privatbostad bör en undersökning kunna tillåtas.

Denna typ av undersökningar på plats kan enligt marknadsmissbruksförordningen kräva tillstånd från en rättslig myndighet (artikel 23.2 andra stycket). En sådan undersökning skiljer sig från den platsundersökning som behandlas i avsnitt 10.4 (artikel 23.2 första stycket d i marknadsmissbruksförordningen) på så sätt att det inte är fråga om att begära information och dokument på plats, utan den behöriga myndigheten ska själv kunna eftersöka dokument och annat och kunna ta dem i beslag. Denna befogenhet är också begränsad till att avse undersökningar om just insiderhandel och marknadsmanipulation och behöver alltså inte införas för undersökningar av andra ageranden i strid mot förordningen.

Det beskrivna förfarandet liknar i viss mån husrannsakan vid utredning om brott. Det är dock viktigt att påpeka skillnaden mellan en tvångsundersökning enligt marknadsmissbruksförordningen och husrannsakan. Det senare är ett straffprocessuellt tvångsmedel som regleras i rättegångsbalken. Husrannsakan får företas om det finns anledning att anta att ett brott har begåtts på vilket kan följa fängelse (28 kap. 1 § rättegångsbalken). Husrannsakan förutsätter inte tillstånd av domstol. Det

som beskrivs i marknadsmissbruksförordningen liknar snarare Konkurrensverkets rätt att genomföra undersökningar hos företag m.fl. enligt konkurrenslagen (2008:579) och Skatteverkets möjligheter att genomföra s.k. bevissäkring för att eftersöka och ta om hand handlingar enligt skatteförfarandelagen. Finansinspektionen har i dag inte någon befogenhet att själv genomföra sådana undersökningar. Befogenheten är också ny i förhållande till 2003 års marknadsmissbruksdirektiv.

Regleringen när det gäller Konkurrensverkets platsundersökningar innebär att verket, efter beslut av Patent- och marknadsdomstolen (tidigare Stockholms tingsrätt), får genomföra en undersökning hos ett företag för att utreda överträdelser av konkurrenslagstiftningen (5 kap. 3 § konkurrenslagen). Flera förutsättningar måste vara uppfyllda för att en undersökning ska få genomföras. För att det första ska det finnas anledning att anta att en överträdelse har skett. För det andra ska företaget inte ha rättat sig efter ett åläggande att tillhandahålla uppgifter, handlingar eller annat frivilligt eller så ska det finnas risk för att bevis undanhålls eller förvanskas. Ytterligare en förutsättning är att vikten av att åtgärden vidtas är tillräckligt stor för att uppväga det intrång eller annat men som åtgärden innebär. En undersökning kan även genomföras hos ett annat företag än det företag som är föremål för utredning men då krävs att det finns särskild anledning att anta att bevis finns hos företaget (5 kap. 4 §). Vid undersökningen har Konkurrensverket rätt att bl.a. granska och ta kopior av bokföring och andra affärshandlingar. Dessa åtgärder får vidtas i Konkurrensverkets lokaler när det är fråga om elektroniskt lagrad information och den som undersökningen genomförs hos samtycker till att informationen flyttas till verkets lokaler (5 kap. 6 §). Konkurrensverket får begära handräckning av Kronofogdemyndigheten för att genomföra en undersökning (5 kap. 10 §).

Liksom Konkurrensverkets rätt att genomföra platsundersökningar är Skatteverkets möjligheter till bevissäkring enligt skatteförfarandelagen i första hand inriktad på företag och deras verksamhetslokaler. Skatteverket kan, efter domstolsbeslut, genomföra en s.k. tvångsrevision och eftersöka och ta om hand handlingar för granskning (45 kap. 3 och 4 §§). För att en bevissäkring ska få genomföras på annan plats än den reviderades verksamhetslokaler krävs att personen i fråga inte har följt ett föreläggande att lämna ut handlingar eller att det föreligger risk för sabotage och att det finns särskild anledning att anta att handlingen finns hos personen i fråga (45 kap. 7 §). I samtliga fall fattas beslut om bevissäkring av allmän förvaltningsdomstol. Om det kan ske obehindrat, dvs. utan att tvång behöver tillgripas får granskningsledaren verkställa bevissäkring hos ett företag (69 kap. 3 § skatteförfarandelagen). I annat fall verkställer Kronofogdemyndigheten beslutet på ansökan av granskningsledaren.

Ekobrottsmyndigheten ifrågasätter lämpligheten av att en tillsynsmyndighet ges vad som, enligt myndigheten, måste betraktas som polis-ära befogenheter. Regeringen anser att för att svensk rätt ska uppfylla kraven i marknadsmissbruksförordningen bör det införas en möjlighet för Finansinspektionen att genomföra undersökningar i syfte att få fram bevisning om en misstänkt överträdelse av förbudet mot insiderhandel eller förbudet mot marknadsmanipulation. Den rätt att utföra undersökningar på plats för att granska handlingar m.m. som det nu är fråga om

bör kunna genomföras med tvång, varför bestämmelserna i regeringsformen måste beaktas. Skyddet mot intrång i någons fri- och rättigheter enligt regeringsformen kan begränsas genom lag (2 kap. 6 och 20 §§). Vidare finns en proportionalitetsregel som innebär att vissa krav i materiellt hänseende måste vara uppfyllda för att en begränsning av en fri- och rättighet ska kunna godtas (2 kap. 21 §). Ändamålet med begränsningen ska vara ”godtagbart i ett demokratiskt samhälle” och får inte gå utöver vad som är ”nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den”. Begränsningen får inte heller ”sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar” eller utgöra åsiktsdiskriminering. I detta fall är det fråga om utredningar av överträdelse som i många fall tidigare har betraktats som brott. Marknadsmisbruksförordningen står i överensstämmelse med de grundläggande rättigheter och principer som erkänns i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (skäl 77 till förordningen). De regler som bör tjäna som förebild för reglerna om Finansinspektionens undersökningar – reglerna om Konkurrensverkets undersökningar och Skatteverkets bevissäkring – har ansetts uppfylla kraven i 2 kap. 21 § regeringsformen (prop. 2014/15:96 s. 14). Likaså är en utvidgad rätt för Finansinspektionen att genomföra undersökningar förenlig med regeringsformen. Finansinspektionen bör således få rätt att, efter beslut av domstol, genomföra en undersökning i en fysisk eller juridisk persons verksamhetslokaler, om det kan antas att en överträdelse av marknadsmisbruksförordningens bestämmelser om förbud mot insiderhandel eller marknadsmanipulation har skett, om den undersökningen avser inte rättar sig efter ett föreläggande om att lämna uppgifter eller det annars finns risk för att bevis undanhålls eller förvanskas samt vikten av att åtgärden vidtas är tillräckligt stor för att uppväga det intrång eller annat men som åtgärden innebär (jfr 5 kap. 3 § konkurrenslagen). På samma sätt som gäller för Konkurrensverkets undersökningar bör en undersökning under vissa förutsättningar även kunna genomföras i verksamhetslokaler som hör till en annan person än den som misstänks ha överträtt marknadsmisbruksförordningen (jfr 5 kap. 4 § konkurrenslagen).

Liksom vid Konkurrensverkets undersökningar bör den vars verksamhetslokaler Finansinspektionen ska undersöka ha rätt att tillkalla ett juridiskt biträde (jfr 5 kap. 9 § konkurrenslagen). Likaså bör en undersökning av Finansinspektionen som huvudregel inte få påbörjas i avvaktan på att det juridiska biträdet inställer sig. Detta bör dock inte gälla om undersökningen onödigt skulle fördröjas eller om den har beslutats utan att den som undersökningen avser har fått tillfälle att yttra sig (jfr prop. 1992/93:56 s. 110 och prop. 2004/05:117 s. 53–55). Regeringen instämmer således inte med *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet* att undersökningen endast ska få påbörjas utan att invänta ett juridiskt biträde i fall där beslutet om undersökning har meddelats utan att den som undersökningen avser fått tillfälle att yttra sig. På samma sätt som enligt konkurrenslagen bör det alltså finnas en möjlighet att påbörja undersökningen även i de fall där undersökningen onödigt fördröjts på grund av att det juridiska biträdet inte är på plats. Regeringen anser inte heller att det är lämpligt att införa en definition av

vad som avses med att en undersökning onödigt fördröjs. En bedömning bör i stället göras i varje enskilt fall.

Genomförandet av en undersökning

Av marknadsmissbruksförordningen framgår att rätten till beslag avser ”dokument och information, oavsett typ” (artikel 23.2 första stycket e). Det begrepp som vanligen används i svensk rätt är ”handling”. Med handling avses framställning i skrift eller bild och upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas bara med tekniska hjälpmedel (jfr 2 kap. 3 § första och andra styckena tryckfrihetsförordningen). Finansinspektionens befogenhet vid undersökningen beskrivs lämpligen, liksom i konkurrenslagen, som en rätt att granska bokföring och andra affärshandlingar och ta kopior av eller göra utdrag ur desamma (jfr 5 kap. 6 § första stycket). Finansinspektionen bör även, i likhet med Konkurrensverket, ha rätt att granska och kopiera elektroniskt lagrad information hos Finansinspektionen, om den som undersökningen genomförs hos samtycker till att informationen flyttas till inspektionens lokaler (jfr (5 kap. 6 § andra stycket). Den som undersökningen avser bör också ha möjlighet att följa en sådan undersökning.

Marknadsmissbruksförordningen förutsätter dock att Finansinspektionen även får genomföra någon form av beslag. Enligt skatteförfarandelagen får handlingar ”tas om hand” för granskning (45 kap. 6 §). Också Finansinspektionen bör få motsvarande rätt. Finansinspektionens rätt att ta om hand handlingar bör dock begränsas till situationer då kopiering av en handling inte är tillräcklig. Så kan vara fallet om det är av betydelse för utredningen att en handling ska undersökas i original. Rätten att ta om hand handlingar bör därför vara subsidiär i förhållande till rätten att kopiera handlingar. Det kan t.ex. finnas behov av originalhandlingar som bevisar underskrifter av ett dokument. Åtgärden bör avse en specificerad handling och bör inte få användas för att t.ex. omhänderta en hårddisk i syfte att undersöka innehållet på hårddisken. I undantagsfall kan det dock bli aktuellt att ta om hand t.ex. en hårddisk i vilken en specifik handling förvaras. När en handling tas om hand bör nämligen även pärm, mapp eller liknande förvaringsmaterial få tas med. Eftersom elektroniskt lagrad information – upptagningar som bara kan uppfattas med ett tekniskt hjälpmedel – bara kan tas om hand tillsammans med ett datamedium kan det bli aktuellt att även ta om hand datamedia, t.ex. en hårddisk eller cd-skiva (prop. 2010/11:165 s. 1174).

Svenskt Näringsliv påpekar att det krävs avancerade kunskaper om hur informationshämtande ska ske från tekniska hjälpmedel såsom datorer, usb-minnen och mobiltelefoner. Svenskt Näringsliv är av uppfattningen att Finansinspektionen saknar sådan kunskap och av bl.a. det skälet inte ska få genomföra den typ av undersökningar det nu är fråga om. När det gäller undersökningar enligt konkurrenslagen eller skatteförfarandelagen har Konkurrensverket och Skatteverket anställt it-personal som hämtar elektroniskt lagrad information från tekniska hjälpmedel. Däremot tar Kronofogdemyndigheten hjälp av externa experter utanför myndigheten såsom it-forensiker som genomför informationshämtningen när Kronofogdemyndigheten genomför intrångsundersökningar enligt immaterialrättslig lagstiftning. Regeringen konstaterar att det är Finansinspek-

tionens ansvar att organisera arbetet så att nödvändig kunskap finns tillgänglig vid genomförandet av en undersökning.

Svenska Fondhandlareföreningen, Svenska Bankföreningen och Svenskt Näringsliv anser att Finansinspektionen inte bör kunna genomföra en undersökning på egen hand utan att inspektionen bör vara hänvisad till att vända sig till någon annan myndighet. Regeringen konstaterar att ett alternativ skulle kunna vara att föreskriva att beslut om undersökningar ska verkställas av Kronofogdemyndigheten i likhet med en intrångsundersökning enligt det immaterialrättsliga regelverket (se t.ex. 9 kap. varumärkeslagen [2010:1877]). En sådan undersökning föregås av ett domstolsbeslut i vilket det framgår vilka handlingar som får kopieras. Vid en intrångsundersökning är det Kronofogdemyndigheten som utifrån domstolens beslut bestämmer var handlingar ska eftersökas och vilka handlingar som ska kopieras m.m. Som redogörs för ovan utser Kronofogdemyndigheten externa experter för insamling av elektroniskt lagrad information. Sökanden är normalt inte närvarande vid undersökningen. Ett sådant förfarande skulle enligt regeringens uppfattning inte vara ändamålsenligt för undersökningar enligt marknadsmissbruksförordningen, eftersom det är Finansinspektionen som kommer att ha bäst kännedom om vilka handlingar som behöver granskas och var de kan finnas. Det vore av detta skäl även olämpligt att överlåta ansvaret för att utföra en sådan undersökning på en annan myndighet.

I denna lagrådsremiss föreslås att mål om överträdelse av marknadsmissbruksförordningen ska prövas av Stockholms tingsrätt (se avsnitt 14.4.2). Det bör därför även vara Stockholms tingsrätt som prövar en ansökan om genomförande av undersökning. Vid prövning av ärenden om undersökningar i Stockholms tingsrätt bör, i likhet med beslut om Konkurrensverkets platsundersökningar, bestämmelserna i lagen (1996:242) om domstolsärenden tillämpas. I enlighet med *Stockholms tingsrätts* påpekande bör det anges i kompletteringslagen. Tingsrätts beslut får överklagas till Svea hovrätt, varvid det krävs prövningstillstånd (39 § lagen om domstolsärenden).

Svenska Fondhandlareföreningen efterfrågar ett förtydligande om hur undersökningar i praktiken ska gå till, dvs. om Finansinspektionen ska inrätta en särskild enhet eller utföra undersökningar med hjälp av Kronofogdemyndigheten. Regeringen konstaterar att kravet i marknadsmissbruksförordningen (artikel 23.2 första stycket e) endast avser att den behöriga myndigheten ska få genomföra undersökningar på plats för att beslagta dokument och data. De närmare förutsättningarna för sådana undersökningar bestäms i den nationella rätten, och i denna lagrådsremiss föreslås flera bestämmelser för att tillgodose högt ställda rättssäkerhetskrav. Enligt regeringens uppfattning bör det dock ankomma på Finansinspektionen att ta ställning till hur undersökningarna ska organiseras, t.ex. om det bör inrättas en särskild enhet för sådana uppgifter. Finansinspektionen bör dock, i likhet med Konkurrensverket, ha möjlighet att begära handräckning av Kronofogdemyndigheten, om det skulle uppstå behov av Kronofogdemyndighetens hjälp att med tvång få tillträde till undersökningsmaterialet. Ett sådant ärende handläggs enligt utsökningsbalken. Möjligheten att begära handräckning av Kronofogdemyndigheten omfattar, enligt utsökningsbalken, även en situation

då en undersökning inte kan slutföras på en arbetsdag och det krävs att en verksamhetslokal förseglas.

Såsom *Kronofogdemyndigheten* påpekar bör Finansinspektionens undersökningar, i likhet med Konkurrensverkets, omfattas av avgiftsbefrielse enligt förordningen (1992:1094) om avgifter vid Kronofogdemyndigheten.

Proportionalitetsaspekter

Innan ett beslut om undersökning fattas bör Stockholms tingsrätt göra en intresseavvägning mellan vikten av att åtgärden vidtas och det intrång eller annat men som åtgärden innebär. *Svenska Fondhandlareföreningen* och *Svenska Bankföreningen* efterfrågar en närmare beskrivning av hur intresseavvägningen ska göras. Regeringen anser att proportionalitetsprincipen bör tillämpas på samma sätt som vid undersökningar enligt konkurrenslagen (5 kap. 3 §) eller vid beslut om husrannsakan enligt rättegångsbalken (28 kap. 3 a §). Ett tvångsmedel får tillgripas bara om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller annat men som åtgärden innebär för den som drabbas av åtgärden. Därvid bör, förutom direkta följder för den som utsätts för tvångsmedlet, även vägas in indirekta verkningar av tvångsmedelsanvändningen, exempelvis intrång i tredje mans rättsligt skyddade intressen (jfr prop. 1988/89:124 s. 27 och Konkurrenslagen en kommentar, Carlsson Kenny och Bergman Mats, 2 u, s. 658). Som exempel på situationer där sådana indirekta effekter kan uppstå kan nämnas husrannsakan på en tidningsredaktion (jfr samma prop. s. 28). Stockholms tingsrätts beslut om att en undersökning ska få göras bör alltså föregås av en proportionalitetsbedömning som motsvarar den proportionalitetsbedömning som görs inför ett beslut om husrannsakan enligt rättegångsbalken. Bestämmelsen om husrannsakan tar dock sikte på en person som är misstänkt för brott. I motsats till *Svenska Journalistförbundets*, *Tidningsutgivarnas* och *Tjänstemännens centralorganisations* påpekande bedömer regeringen därför att det inte är lämpligt att utforma bestämmelsen i kompletteringslagen på samma sätt som i rättegångsbalken. Det är i stället lämpligt att utforma bestämmelsen på samma sätt som i konkurrenslagen varvid ”den som drabbas av åtgärden” även kan avse tredje man. Ett beslut om undersökning, som är en tvångsåtgärd, får enligt proportionalitetsprincipen anses förutsätta att undersökningen i fråga om art, styrka, räckvidd och varaktighet står i rimlig proportion till vad som står att vinna med undersökningen (jfr samma prop. s. 26). Regeringen anser att det i varje enskilt fall bör ske en prövning av om en undersökning över huvud taget behöver tillgripas, t.ex. om syftet kan tillgodoses genom den mindre ingripande åtgärden att förelägga någon att lämna vissa uppgifter (se avsnitt 10.2). Vid bedömningen av om undersökningen skulle få skadeverkningar som inte står i rimlig proportion till vad som skulle stå att vinna bör hänsyn tas till hur allvarlig den misstänkta överträdelsen är.

Det förekommer att företagare helt eller delvis bedriver verksamhet från sin privatbostad. Särskilt gäller detta i mindre företag. I bedömningen bör således beaktas om verksamheten bedrivs i en privatbostad. Det bör inte per automatik vara förbjudet att genomföra en undersökning i en privatbostad, om det i privatbostaden bedrivs en verksamhet som

skulle ha kunnat undersökas om verksamheten hade bedrivits i en annan lokal. Däremot torde inte enbart en förvaring av räkenskaperna i bostaden vara tillräckligt för att utrymmet ska anses utgöra en verksamhetslokal. Som *Finansförbundet* och *Tjänstemännens Centralorganisation* påpekar bör det således inte vara tillräckligt att en person arbetar hemifrån för att en undersökning ska tillåtas i privatbostaden. För att bostaden ska kunna anses vara en verksamhetslokal bör det enligt regeringens uppfattning krävas att bostaden är den plats från vilken verksamheten i fråga huvudsakligen bedrivs. Att så är fallet kan t.ex. framgå genom att verksamheten är registrerad på samma adress som privatbostaden. Samtidigt bör det beaktas om en sådan undersökning skulle få skadeverkningar som inte står i rimlig proportion till vad som skulle stå att vinna med undersökningen. Enligt *Brottsförebyggande rådet* är det möjligen så att dokumentation om marknadsmissbruksbrott förvaras hemma snarare än på kontoret. Regeringen anser trots detta att begränsningen till verksamhetslokaler såsom de beskrivs ovan är rimlig. Om en fysisk person gömmer undan dokumentation som har med marknadsmissbruk att göra, torde det oftast röra sig om brottsliga gärningar, vilka utreds av Ekobrottsmyndigheten. Ekobrottsmyndigheten har i så fall möjlighet att göra husrannsakan enligt rättegångsbalken, även i en privatbostad. Om åklagare skulle lägga ned förundersökningen på grund av att det saknas förutsättningar för åtal, kan Finansinspektionen få del av handlingarna med stöd av den sekretessbrytande bestämmelse som föreslås i avsnitt 16.3.

Det kan inte uteslutas att Finansinspektionen t.ex. kan behöva bistå en behörig myndighet i en annan medlemsstat med en utredning av en allvarigare överträdelse, eller att en juridisk person utreds av Finansinspektionen när Ekobrottsmyndigheten bedömer att det inte finns tillräckliga förutsättningar för företagsbot. Vid bedömning av om det faktum att den misstänkta överträdelsen är mindre allvarlig ska hindra en undersökning har det betydelse vilket intrång eller annat men som undersökningen kan antas medföra.

Svenska Journalistförbundet och *Tjänstemännens Centralorganisation* anser med hänvisning till källskyddet i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen att det tydligt bör framgå att den föreslagna regeln inte kan tillämpas för att göra utredningar på redaktioner. Högsta domstolen har i rättsfallet NJA 2015 s. 631 avslagit en ansökan om husrannsakan i en tidningsredaktions lokaler med anledning av att den eftersökta informationen (fotografier) fanns på en elektronisk informationsbärare som kunde innehålla uppgifter om den person som skickat fotografierna till tidningen. Först och främst konstaterar Högsta domstolen att inte bara en skriftlig handling utan även en elektronisk informationsbärare ska omfattas av förbudet i rättegångsbalken mot beslag. Därefter resonerar domstolen kring frågan huruvida förekomsten av annan information än den eftersökta informationen (s.k. sidoinformation) som är skyddad information med automatik ska hindra ett beslag. Högsta domstolen anser att så inte är fallet. Däremot anges att en proportionalitetsbedömning sannolikt kommer innebära att husrannsakan för att genom beslag åtkomma viss information som finns på en elektronisk informationsbärare hos en tidningsredaktion i allmänhet är utesluten. Anledningen är att risken att sidoinformation påträffas vid en husrann-

sakan på en tidningsredaktion närmast är notorisk. Endast om det i det enskilda fallet är möjligt att mycket tydligt och snävt begränsa en genomsökning av informationsbäraren, och därmed minimera risken för att skyddad information röjs, kan en sådan husrannsakan på en tidningsredaktion vara förenlig med proportionalitetsprincipen. Regeringen konstaterar, utifrån Högsta domstolens resonemang, att det praktiskt taget aldrig kommer att vara aktuellt att genomföra en undersökning på en tidningsredaktion med stöd av kompletteringslagen. Några särskilda bestämmelser om detta är inte nödvändiga.

Ytterligare rättssäkerhetsgarantier

Finansinspektionen bör alltså ha rätt att, i den omfattning som anges i Stockholms tingsrätts beslut, granska, kopiera och ta om hand handlingar. Finansinspektionens rätt att ta om hand handlingar föreslås vara subsidiär till rätten att kopiera handlingarna och ska således inte användas om kopiering är tillräcklig.

Svenskt Näringsliv pekar på att affärshandlingar kan innehålla företagshemligheter där konsekvenserna kan bli allvarliga om materialet kommer på avvägar. Regeringen har i fråga om elektroniskt lagrad information som granskas i Konkurrensverkets lokaler bedömt att risken för att känslig information kommer på avvägar är låg (prop. 2014/15:96 s. 14). Det finns anledning att göra samma bedömning i detta fall. Finansinspektionens lokaler omgärdas av hög säkerhet och material som beslagtogs kommer att transporteras under uppsikt av inspektionens personal. Finansinspektionen bör vidta samma försiktighetsåtgärder vid hantering av elektroniskt lagrad information eller omhändertaget material som Konkurrensverket ska göra när elektroniskt lagrad information förflyttas till verkets lokaler. Den vars elektroniskt lagrade information ska flyttas till inspektionens lokaler för granskning eller kopiering behöver vidare inte lämna sitt samtycke om de säkerhetsåtgärder som står till buds inte är tillräckliga. Det bör samtidigt noteras att det enligt förslaget i denna lagrådsremiss inte ska krävas något samtycke när Finansinspektionen omhändertar handlingar.

Utgångspunkten för en reglering är att de krav som följer av Europakonventionens bestämmelser om rätten till domstolsprövning i artikel 6.1 och rätten till skydd för privat- och familjeliv i artikel 8 beaktas. Som *Stockholms tingsrätt* påpekar innebär Europadomstolens praxis att det krävs en rätt till rättslig prövning av såväl beslutet som medger undersökningen som åtgärder som vidtas med stöd av beslutet (se *Canal Plus mot Frankrike* den 21 december 2010 och *Primagaz mot Frankrike* den 21 december 2010). Vidare har domstolen slagit fast att det intrång i rätten till privatliv som en undersökning innebär måste kringgärdas av processuella rättssäkerhetsgarantier för att förhindra missbruk och skönsmässighet (se *Robathin mot Österrike* den 3 juli 2012 och *Bernh Larsen Holding AS m.fl. mot Norge* den 8 juli 2013).

Ett sätt att tillgodose höga krav på rättssäkerhet och skydd för privat- och familjeliv är att undanta vissa typer av handlingar från undersökning och ge den enskilde en rätt att få en domstolsprövning av om handlingarna ska undantas, t.ex. för att de inte omfattas av tingsrättens beslut. En sådan begäran torde i och för sig kunna hanteras under verkställig-

heten av en undersökning genom att den undersökte motsätter sig granskning, kopiering eller omhändertagande av en viss handling och Kronofogdemyndigheten fattar beslut om verkställighet. Kronofogdemyndighetens beslut kan sedan överklagas enligt 18 kap. utsökningebalken. Det finns dock goda skäl för att, i likhet med det som gäller enligt skatteförfarandelagen (47 kap. 4 §), samla prövningen av de frågor som rör en undersökning hos den domstol som prövar om en undersökning över huvud taget får genomföras. Enligt skatteförfarandelagen får granskning inte ske av en handling som inte omfattas av bevissäkringen (47 kap. 2 §) och den enskilde kan få prövat om en handling som ska undantas från granskning av det skälet. Motsvarande bör gälla för Finansinspektionens beslut (47 kap. 3 §). Det bör därför införas en möjlighet för den i vars verksamhetslokaler en undersökning genomförs att få prövat av Stockholms tingsrätt om en handling ska undantas från undersökningen på grund av att den inte omfattas av beslutet. Därigenom tillgodoses även *Svenskt Näringslivs* synpunkter när det gäller att en undersökning kan komma att omfatta s.k. överskottsmaterial. Domstolens prövning kan därmed ske under undersökningens gång, dvs. i ett tidigare skede än det som gäller ett överklagande av Kronofogdemyndighetens verkställighetsbeslut. Genom att ta in en sådan bestämmelse i kompletteringslagen blir det tydligt för den enskilde vilka möjligheter som finns att invända mot de åtgärder som Finansinspektionen vidtar.

I enlighet med utredningens förslag bör den undersökte även ha rätt att begära att handlingar undantas från undersökning om innehållet är sådant att det skulle omfattas av förbudet mot beslag i 27 kap. 2 § första och andra styckena rättegångsbalken. Utredningen föreslår att omhändertagande inte får ske av en skriftlig handling, om dess innehåll kan antas vara sådant, att befattningshavare eller annan, som avses i 36 kap. 5 § rättegångsbalken, inte får höras som vittne om detta, och handlingen innehåller av den personen eller av den, till förmån för vilken tystnadsplikten gäller. Inte heller skriftligt meddelande mellan den som är föremål för undersökningen och någon till denne närstående (enligt 36 kap. 3 § rättegångsbalken) eller mellan sådana närstående inbördes får omhändertas om meddelandet finns hos den som är föremål för undersökningen eller denne närstående. Regeringen anser att det i kompletteringslagen i stället bör tas in en hänvisning till 27 kap. 2 § rättegångsbalken. Som framgår ovan avses med handling i den nu aktuella situationen framställning i skrift eller bild och upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas bara med tekniska hjälpmedel (jfr 2 kap. 3 § första och andra styckena tryckfrihetsförordningen). Det innebär, till skillnad från utredningens förslag, att bestämmelsen i kompletteringslagen inte är begränsad till skriftliga handlingar, utan även elektroniskt lagrad information ska kunna undantas från undersökning.

Regeringen anser inte att det är nödvändigt med ett uttryckligt undantag, som det som föreslås i promemorian, för handlingar som har ett betydande skyddsintresse. Sådana handlingar torde omfattas av de sekretessbestämmelser som finns för Finansinspektionens verksamhet, varför ett sådant undantag saknar praktisk betydelse. Något uttryckligt undantag föreslås inte heller när de gäller handlingar som Finansinspektionen får förelägga någon att lämna (se avsnitt 10.2).

Ekobrottsmyndigheten och *Åklagarmyndigheten* framför önskemål om att 27 kap. 2 § rättegångsbalken ses över för att möjliggöra att meddelanden mellan närstående kan tas i beslag i större omfattning. Myndigheterna påpekar att det förekommer att sådana meddelanden utgör själva brottet, t.ex. ett obehörigt röjande av insiderinformation. Syftet med beslagsförbudet är att skydda förtroligheten mellan nära anhöriga (NJA II 1943 s. 359). I linje med vad remissinstanserna påpekar kan det ifrågasättas om inte beslagsförbudet i 27 kap. 2 § andra stycket rättegångsbalken skyddar mer än vad som är motiverat med hänsyn till intresset att värna förtroligheten mellan närstående. Detta kan dock även gälla annan brottslighet. Det är därför inte lämpligt att utifrån endast den brottstyp som det nu är fråga om överväga omfattningen av beslagsförbudet. Regeringen har gett en särskild utredare i uppdrag att se över reglerna om beslag och husrannsakan. I uppdraget ingår att ta ställning till om förbudet mot beslag enligt 27 kap. 2 § andra stycket rättegångsbalken bör begränsas (dir. 2016:20).

Ekobrottsmyndigheten påtalar att det för rättsvårdande myndigheter finns omfattande reglering rörande dokumentation avseende beslag. Som *Kronofogdemyndigheten* påpekar bör Finansinspektionen förteckna det material som beslagtas. En sådan skyldighet bör enligt regeringens uppfattning regleras på förordningsnivå. I sådana föreskrifter bör det även anges att Finansinspektionen ska dokumentera vissa andra åtgärder som vidtas under undersökningen. Om Finansinspektionen exempelvis flyttar elektroniskt lagrad information till sina lokaler för att i stället granska den där, bör detta, samt inhämtat samtycke, dokumenteras. Ett protokoll bör även innehålla uppgifter om vad som i övrigt har framkommit vid undersökningen, t.ex. om det har begärts att en viss handling ska undantas från undersökningen. När Finansinspektionen har granskat materialet bör sådant material som inte behövs återlämnas. En motsvarande reglering gäller enligt skatteförfarandelagen (69 kap. 12 §). Av förarbetena framgår att ett avslag av en begäran om att få tillbaka handlingar får överklagas (prop. 1993/94:151 s. 163). För Skatteverkets beslut gäller, i enlighet med allmänna regler, att överklagande sker till allmän förvaltningsdomstol. Eftersom beslutet om undersökning när det gäller Finansinspektionens utredning enligt förslagen i denna lagrådsremiss ska fattas av Stockholms tingsrätt, bör även ett överklagande av avslag på en begäran att få tillbaka handlingar prövas av Stockholms tingsrätt. Det är lämpligt att ett sådant överklagande handläggs enligt bestämmelserna i lagen om domstolsärenden.

Förvaltningsrätten i Stockholm ifrågasätter hur principen om *ne bis in idem* upprätthålls när Stockholms tingsrätt får besluta om undersökningar, medan andra beslut under utredningstiden som fattas av Finansinspektionen kan överklagas till förvaltningsrätten. Enligt Europadomstolens praxis aktualiseras dock inte dubbelprovningsförbudet förrän ett ärende har prövats slutligt. Inte heller Högsta domstolens avgörande i rättsfallet NJA 2013 s. 502 kan anses hindra att beslut under en utredning prövas i olika förfaranden.

Datainspektionen påpekar att Finansinspektionens nya befogenheter kommer att innebära en ökad behandling av personuppgifter i Finansinspektionens verksamhet och anser att det kan finnas anledning att reglera behandlingen i en registerförfattning. Redan i dag finns det en

registerförfattning som delvis reglerar behandlingen av personuppgifter på marknadsmissbruksområdet (marknadsmissbruksförordningen [2000:1101]). Regeringen konstaterar att det som gäller i dag enligt den förordningen kommer att behöva anpassas till de nya befogenheter som Finansinspektionen föreslås få.

Rättegångskostnader

För ärenden som avser Konkurrensverkets undersökningar efter beslut av Stockholms tingsrätt gäller bestämmelserna om rättegångskostnader i 31 kap. rättegångsbalken (8 kap. 15 § konkurrenslagen). Även när det gäller ärenden om Finansinspektionens undersökningar enligt förslagen i denna lagrådsremiss bör det finnas en möjlighet till ersättning för rättegångskostnader. Bestämmelserna om rättegångskostnad i brottmål är lämpliga att tillämpa i dessa ärenden, eftersom undersökningarna är tänkta att användas i mål om överträdelse av förbuden mot insiderhandel eller marknadsmanipulation. I sådana mål kan sanktionsavgift eller återföring påföras, vilka är direktverkande sanktioner av straffrättsliknande karaktär (jfr prop. 2007/08:135 s. 107).

10.6 Rätt att få ut uppgifter om abonnemang från teleoperatörer

Regeringens förslag: Den som tillhandahåller ett elektroniskt kommunikationsnät eller en elektronisk kommunikationstjänst ska på begäran lämna uppgifter om abonnemang till Finansinspektionen, om inspektionen finner att uppgiften är av väsentlig betydelse för utredningen av en misstänkt överträdelse av marknadsmissbruksförordningen. Uppgifter som lagrats till följd av skyldigheten att lagra uppgifter för brottsbekämpande ändamål får inte lämnas ut till Finansinspektionen.

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. Utredningens förslag avviker från regeringens förslag genom att utredningens förslag är begränsat till uppgifter som rör misstänkta överträdelser av förbuden mot insiderhandel och marknadsmanipulation.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det. *Post- och telestyrelsen* (PTS) anser dock att det tydligt bör regleras hur de uppgifter som inhämtas från operatörerna får behandlas av Finansinspektionen. PTS påpekar också att regleringen som rör utlämnande av trafikuppgifter är splittrad och att det i dagsläget inte finns någon enhetlig tillämpning när det gäller begrepps användningen. PTS har även tidigare framhållit behovet av att se över reglerna om tystnadsplikt och utlämnande i syfte att uppnå en mer ändamålsenlig reglering och ett förtydligande av rättsläget i dessa frågor. *Svenska Journalistförbundet* avstyrker förslaget om att Finansinspektionen ska få tillgång till uppgifter om abonnemang och anser att integritetsskyddet bör vägra tyngre. Förbundet pekar även på att den rättsliga grunden för lagen om elektronisk kommunikation är starkt ifrågasatt sedan EU-domstolen i april 2014 ogiltigförklarade datalagringsdirektivet och ifrågasätter en

utökning av svenska myndigheters möjligheter att använda sig av uppgifter som samlats in med stöd av lagen.

Skälen för regeringens förslag: Enligt marknadsmissbruksförordningen ska den behöriga myndigheten, i den mån det är tillåtet enligt nationell rätt, kunna begära in befintliga trafikuppgifter som innehas av en teleoperatör om det finns en rimlig misstanke om en överträdelse och sådana uppgifter kan vara av betydelse för en utredning om insiderhandel eller marknadsmanipulation (artikel 23.2 första stycket h). I definitionen av termen trafikuppgifter i förordningen (artikel 3.1.27) anges att med det avses trafikuppgifter såsom det definieras i artikel 2 andra stycket b i Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/58/EG av den 12 juli 2002 om behandling av personuppgifter och integritetsskydd inom sektorn för elektronisk kommunikation (direktivet om integritet och elektronisk kommunikation). Enligt den artikeln avses med trafikuppgifter alla uppgifter som behandlas i syfte att överföra en kommunikation via ett elektroniskt kommunikationsnät eller för att fakturera den. Vad som avses med teleoperatör definieras inte i marknadsmissbruksförordningen. Det ligger närmast till hands att använda sig av de begrepp som finns i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation. I den lagen avses med begreppet ”operatör” den som innehar eller på annat sätt råder över ett allmänt kommunikationsnät eller tillhörande installation (1 kap. 7 §). Härefter används begreppet ”operatör”.

Enligt 2003 års marknadsmissbruksdirektiv ska den behöriga myndigheten kunna begära befintliga uppgifter om tele- och datatrafik (artikel 12.2 d). Det kravet i direktivet, som dock inte uttryckligen pekar ut teleoperatörer, ansågs vara uppfyllt genom att Finansinspektionen kan begära in uppgifter om tele- och datatrafik från värdepappersinstitut enligt lagen om handel med finansiella instrument (6 kap. 1 a §, se prop. 2004/05:142 s. 119 f.). Finansinspektionens rätt att få ut uppgifter kompletteras enligt gällande rätt även av Ekobrottsmyndighetens rätt att få information som skyddas av tystnadsplikt enligt lagen om elektronisk kommunikation i samband med vissa brottsutredningar.

Frågan om myndigheters och andras möjligheter att få ut trafikuppgifter regleras på både europeisk och nationell nivå. Regeringen instämmer i och för sig i det *PTS* påpekar om att regleringen om utlämnande är splittrad och att begreppen rörande trafikuppgifter och uppgifter om abonnemang skulle kunna förtydligas. Det är emellertid inte en fråga som bör hanteras i det förevarande lagstiftningsärendet.

På EU- nivå är det främst det direktiv om integritet och elektronisk kommunikation som nämns ovan som är av intresse. I svensk nationell rätt föreskrivs en skyldighet för operatörer att lagra uppgifter för brottsbekämpande ändamål i lagen om elektronisk kommunikation (6 kap. 16 a–16 f §§). Uppgifter som operatören har lagrat med anledning av denna skyldighet får bara behandlas för att lämnas ut till brottsbekämpande myndigheter (6 kap. 16 c § samma lag). Har uppgifterna lagrats för andra syften, t.ex. abonnentfakturering, kan uppgifterna behandlas för att lämnas ut även till andra (se NJA 2013 s. 975). Då gäller i stället tystnadsplikten i nämnda lag (6 kap. 20 §), dvs. uppgifterna får inte lämnas ut obehörigen. Utlämnande i enlighet med det som föreskrivs i den lagen (6 kap. 22 §, se nedan) kan dock aldrig vara obehörigt.

Frågan om tillgång till lagrade uppgifter regleras främst i 27 kap. rättegångsbalken, lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas undermåttelseverksamhet (inhämtningslagen) och lagen om elektronisk kommunikation (6 kap. 22 §). När det gäller uppgifter om kommunikationskälla, datum, tidpunkt och varaktighet för kommunikationen, typ av kommunikation och andra uppgifter som angår ett särskilt elektroniskt meddelande krävs som huvudregel för att uppgifterna ska få lämnas ut att det är fråga om en förundersökning angående brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i sex månader och att rätten på ansökan av åklagaren beslutar om hemlig övervakning av elektronisk kommunikation (27 kap. 19–21 §§ rättegångsbalken). Sådana uppgifter kan också lämnas ut direkt till Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket i underrättelseverksamhet vid särskilt allvarliga brott (1 § inhämtningslagen). När det gäller uppgifter om abonnemang är operatören skyldig att lämna ut sådana till åklagare och polis vid misstanke om brott (se 6 kap. 22 § första stycket 2 lagen om elektronisk kommunikation). Det får enligt förarbetena till lagen anses stå klart att ip-nummer är att betrakta som en uppgift om abonnemang (prop. 2011/12:55 s. 101). Någon begränsning till att det ska vara fråga om brott av viss svårhetsgrad finns inte (se samma prop. s. 100–103).

Regleringen ger sammanfattningsvis uttryck för en intresseavvägning mellan å ena sidan den enskildes integritet och å den andra sidan samhällsintresset, t.ex. vikten av att beivra brott.

Som lagen om elektronisk kommunikation är utformad är det inte möjligt för Finansinspektionen att få ut uppgifter som omfattas av tystnadsplikt enligt den lagen (jfr Kammarrättens i Stockholm dom den 28 september 2006 i mål nr 4514-06).

Bestämmelserna i marknadsmissbruksförordningen (artikel 23.2 första stycket h) om att den behöriga myndigheten ska kunna få ut uppgifter i ”den mån det är tillåtet enligt nationell rätt” – ett tillägg som tillkom under förhandlingarna i rådet – måste anses innebära att medlemsstaterna själva kan avgöra i vilken utsträckning den behöriga myndigheten ska kunna få ut denna typ av uppgifter. De principer och krav för utlämnande av uppgifter som normalt tillämpas i Sverige bör därför tillämpas även i detta fall. För andra uppgifter än uppgifter om abonnemang har i svensk rätt avvägningen mellan den enskildes integritetsskydd och möjligheterna att kunna utreda brott lett till att det krävs brott av en viss svårhetsgrad för att brottsbekämpande myndigheter ska få tillgång till uppgifterna. Enligt gällande rätt kan brottsbekämpande myndigheter få ut sådana uppgifter från en operatör i en förundersökning angående grovt insidert brott eller otillbörlig marknadspåverkan som är att anse som grov. Vid insidert brott och otillbörlig marknadspåverkan av normalgraden kan brottsbekämpande myndigheter dock inte få ut uppgifterna. Det vore inte rimligt, och skulle strida mot den intresseavvägning mellan den enskildes personliga integritet och intresset av att beivra brott som tidigare har gjorts, att ge Finansinspektionen större möjligheter att få ut dessa uppgifter än vad brottsbekämpande myndigheter har. Finansinspektionen bör därför inte ges rätt att få ut denna typ av uppgifter.

Någon begränsning till att det ska vara fråga om brott av viss svårhetsgrad finns dock inte när det gäller uppgifter om abonnemang. Sådana

uppgifter har ansetts vara betydligt mindre integritetskänsliga än andra uppgifter om ett meddelande. Uppgifter om abonnemang får även lämnas ut till Skatteverket och Kronofogdemyndigheten för användning i deras fiskala respektive exekutiva verksamhet, i den mån uppgifterna inte har lagrats för brottsbekämpande ändamål (6 kap. 22 § jfr med 6 kap. 16 c § lagen om elektronisk kommunikation). Finansinspektionens utredningar av överträdelse av marknadsmissbruksförordningens bestämmelser om insiderhandel och marknadsmanipulation rör överträdelse som i många fall hittills har betraktats som brott i svensk rätt. En intresseavvägning mellan Finansinspektionens behov av uppgifterna och det begränsade integritetsintrång som ett utlämnande får anses innebära för den enskilde, leder enligt regeringens bedömning till att inspektionen bör kunna få ut uppgifterna. Finansinspektionen kan ha behov av dessa uppgifter för att utreda t.ex. vem som har spridit information på internet som kan anses vara vilseledande enligt marknadsmissbruksförordningen (artikel 12.1 c). Uppgifterna kan vara relevanta även för att ta reda på vem som har spridit investeringsrekommendationer i strid mot förordningen (artikel 20) eller för att ta reda på vem som olagligen har röjt insiderinformation (artikel 10). Befogenheten bör därför inte begränsas till enbart utredningar om insiderhandel och marknadsmanipulation. Eftersom de krav som marknadsmissbruksförordningen (artikel 23) ställer upp när det gäller de befogenheter som de behöriga myndigheterna ska ha är en minimireglering finns inget hinder för att avgränsa befogenheten på detta sätt.

I marknadsmissbruksförordningen anges som villkor att det ska finnas en ”rimlig misstanke” om en överträdelse (artikel 23.2 första stycket h). Villkoret har tillkommit för att marknadsmissbruksförordningen ska tillgodose behovet av skydd för den personliga integriteten. Hur detta formuleras i nationell rätt måste dock anses vara upp till varje medlemsstat att avgöra, särskilt som medlemsstaterna ges frihet att bestämma vilka typer av uppgifter som ska omfattas av befogenheten. Regeringen anser att de förutsättningar som ska gälla för utlämnande av abonnemangsuppgifter till Finansinspektionen bör likna dem som gäller för utlämnande till Skatteverket och Kronofogdemyndigheten. För dessa myndigheter gäller att uppgiften ska vara ”av väsentlig betydelse för handläggningen av ett ärende”. För Finansinspektionens del bör det innebära att uppgiften ska vara av väsentlig betydelse för utredningen av en misstänkt överträdelse av marknadsmissbruksförordningen. På samma sätt som gäller för Skatteverket och Kronofogdemyndigheten bör uppgifterna inte omfatta sådant som lagrats enligt lagen om elektronisk kommunikation (6 kap. 16 a och 16 c §§).

Svenska Journalistförbundet anser att ytterligare befogenheter för myndigheter att få ut uppgifter som samlats in med stöd av lagen om elektronisk kommunikation inte bör införas så länge rättsläget till följd av EU-domstolens ogiltigförklaring av datalagringsdirektivet är oklart (EU-domstolens dom den 8 april 2014 i de förenade målen C-293/12 och C-594/12 *Digital Rights Ireland och Seitlinger m.fl.*). Som anförs ovan föreslår regeringen dock inte att Finansinspektionen ska ges möjlighet att få ut sådana uppgifter som operatörerna är skyldiga att lagra för brottsbekämpande ändamål. Därmed berör förslaget inte sådana uppgifter som har sitt ursprung i den lagringsskyldighet som ursprungligen föranleddes av genomförandet i svensk rätt av datalagringsdirektivet.

PTS anser att det bör regleras hur de uppgifter som inhämtas från operatörerna får behandlas av Finansinspektionen. Regeringen konstaterar att uppgifter om abonnemang knappast kommer att vara relevanta för någon annan del av Finansinspektionens verksamhet än den som gäller utredning om överträdelse av marknadsmissbruksförordningen. I avsnitt 16.2 föreslås en sekretessbestämmelse till skydd för personliga och ekonomiska förhållanden. Sekretess gäller även mellan olika verksamhetsgrenar inom en myndighet (8 kap. 2 § OSL). I den mån uppgifter inhämtade i ett ärende om utredning om brott mot marknadsmissbrukslagen hanteras i register finns i dag föreskrifter om hanteringen beslutade av regeringen (marknadsmissbruksförordningen [2000:1101]). Regeringen avser att ändra föreskrifterna så att de även gäller utredningar om överträdelse av marknadsmissbruksförordningen (se även avsnitt 10.5 angående Datainspektionens synpunkter).

10.7 Rätt att begära att tillgångar beläggs med kvarstad eller att betalning säkras

Regeringens förslag: Finansinspektionen får ansöka om kvarstad på någons egendom för att säkerställa ett anspråk på en sanktionsavgift eller återföring på grund av en misstänkt överträdelse av förbuden mot marknadsmissbruk i artikel 14 eller 15 i marknadsmissbruksförordningen. En ansökan om kvarstad ska prövas av Stockholms tingsrätt enligt bestämmelser i rättegångsbalken om kvarstad i brottmål.

Finansinspektionen får ansöka om betalningssäkring av en sanktionsavgift eller återföring på grund av ett misstänkt åsidosättande av skyldigheterna i artiklarna 16–20 i marknadsmissbruksförordningen. En ansökan om betalningssäkring ska prövas av allmän förvaltningsdomstol.

Beslut om betalningssäkring ska verkställas av Kronofogdemyndigheten.

Utredningens förslag överensstämmer delvis med regeringens förslag. Utredningens förslag avviker från regeringens förslag genom att utredningen föreslår att bestämmelserna i rättegångsbalken om kvarstad i tvistemål ska tillämpas vid såväl misstänkta överträdelse av förbuden mot marknadsmissbruk som vid andra åsidosättanden av marknadsmissbruksförordningen. Utredningens förslag avser enbart sanktionsavgifter.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det. *Kronofogdemyndigheten* anför att ett yrkande om kvarstad bör omfatta tiden från det att beslutet om sanktionsavgiften har fått laga kraft tills utmätning kan genomföras av Kronofogdemyndigheten. Om ett kvarstadsbeslut hävs innan Kronofogdemyndigheten har hunnit utmäta den kvarstadsbelagda egendomen ska egendomen omedelbart återställas enligt utsökningsbalken. *Ekobrottsmyndigheten*, med instämmande av *Åklagarmyndigheten*, påpekar att den i praktiken mest betydelsefulla användningen av kvarstadsinstitutet i brottmål är för att säkra betalning av värdet av förverkad egendom. När det nu föreslås att Finansinspektionen ska ha möjlighet att ingripa genom

beslut om återföring av ett belopp som motsvarar den ekonomiska fördelen av en överträdelse, bör det övervägas om inte även sådana anspråk bör kunna säkerställas genom kvarstad. Det bör även övervägas om ett kvarstadsbeslut ska bestå eller ersättas med en ny säkerhetsåtgärd om ett ärende övergår från det administrativa systemet till det straffrättsliga. Det bör vidare belysas om den omständigheten att ett kvarstadsbeslut ska hanteras med tillämpning av bestämmelserna om kvarstad i tvistemål kan ge upphov till processuella svårigheter med hänsyn till att en senare talan om utdömande av administrativ sanktion ska hanteras enligt bestämmelserna om brottmål.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det. *Ekobrottsmyndigheten* ifrågasätter lämpligheten av att en tillsynsmyndighet ges rätt till kvarstadshantering, något som måste betraktas som en polisiär befogenhet. En översyn bör enligt myndighetens uppfattning göras av att tillsynsmyndighetens nya befogenhet är omgärdad av tillräcklig reglering.

Skälen för regeringens förslag

Bakgrund

Enligt marknadsmissbruksförordningen ska den behöriga myndigheten ha rätt att begära att tillgångar fryses eller beläggs med kvarstad (artikel 23.2 första stycket i).

Några allmänna regler om frysning av tillgångar finns inte i Sverige. Däremot finns regler om erkännande och verkställighet av andra medlemsstaters frysningsbeslut i lagen (2005:500) om erkännande och verkställighet inom Europeiska unionen av frysningsbeslut. Reglerna i svensk rätt om kvarstad och beslag har ansetts tillgodose syftena bakom frysningsinstitutet (prop. 2004/05:142 s. 122). Regler om kvarstad i brottmål finns i rättegångsbalken (26 kap.). Kvarstad beslutas av domstol på ansökan av undersökningsledare, åklagare eller målsägande mot den som är skäligen misstänkt för brott, oavsett brottets beskaffenhet. Kvarstad kan bara tillgripas för att säkra betalning av ett penningbelopp som det skäligen kan befaras att den misstänkte kommer att undanskaffa.

I rättegångsbalken finns även bestämmelser om kvarstad i tvistemål (15 kap.). Om någon visar sannolika skäl för att han eller hon har en fordran, som är eller kan antas bli föremål för rättegång eller prövning i annan liknande ordning, och det skäligen kan befaras att motparten genom att avvika, skaffa undan egendom eller förfara på annat sätt undandrar sig att betala skulden, får domstolen förordna om kvarstad på så mycket av motpartens egendom att fordringen kan antas bli täckt vid utmätning.

Även i 2003 års marknadsmissbruksdirektiv anges att den behöriga myndigheten ska rätt att begära att tillgångar fryses eller beläggs med kvarstad (artikel 12.2 g). Vid genomförandet i svensk rätt av det direktivet gavs dock Finansinspektionen inte några sådana befogenheter. Detta motiverades med att insiderhandel och otillbörlig marknadspåverkan hanterades inom straffrätten där åklagaren har sådana befogenheter (prop. 2004/05:142 s. 122). *Ekobrottsmyndigheten* ifrågasätter lämpligheten av att en tillsynsmyndighet ges rätt till kvarstadshantering, något

som måste betraktas som en polisiär befogenhet. Regeringen gör dock bedömningen att när det nu, till följd av marknadsmissbruksförordningen, införs administrativa sanktioner även för överträdelse av förbuden mot marknadsmissbruk, krävs det att Finansinspektionen ges en befogenhet som motsvarar kvarstad. Som framgår nedan finns det även andra förvaltningsmyndigheter som har sådana befogenheter.

En skillnad bör dock göras mellan förfarandet för att säkerställa ett anspråk på en sanktionsavgift för överträdelse av förbudet mot marknadsmissbruk i marknadsmissbruksförordningen och förfarandet för att säkerställa ett anspråk på en sanktionsavgift för ett åsidosättande av övriga bestämmelser i förordningen.

Kvarstad

När det gäller ageranden i strid med förbuden mot marknadsmissbruk i marknadsmissbruksförordningen (artiklarna 14 och 15) bör Finansinspektionen få rätt att begära kvarstad på tillgångar för att säkra betalning av sanktionsavgifter. Som *Ekobrottsmyndigheten* och *Åklagarmyndigheten* påpekar torde det dock vara minst lika betydelsefullt att återföring kan säkras genom kvarstad. Möjligheten att ansöka om kvarstad bör därför omfatta även betalning av belopp som kan komma att återföras.

Utredningen föreslår att rättegångsbalkens bestämmelser om kvarstad i tvistemål ska gälla, på samma sätt som för konkurrensskadeavgift. *Ekobrottsmyndigheten* och *Åklagarmyndigheten* tar upp frågan om lämpligheten av detta mot bakgrund av att frågan om sanktionsavgift ska påföras ska handläggas enligt reglerna för brottmål. Det kan förefalla inkonsekvent att bestämmelserna om kvarstad i tvistemål ska tillämpas när frågan om en överträdelse har skett handläggs enligt reglerna i brottmål. En tillämpning av reglerna om tvistemål medför även att fler processuella frågor bör lösas. Trots att reglerna för tvistemål ska tillämpas framgår t.ex. i konkurrenslagen att frågor om rättegångskostnader bedöms enligt 31 kap. rättegångsbalken, som avser rättegångskostnader i brottmål (8 kap. 15 § konkurrenslagen).

I utlänningslagen (2005:716) finns bestämmelser om särskild avgift, som är en form av administrativ sanktionsavgift (20 kap. 12 och 12 a §§). Sådana avgifter handläggs enligt bestämmelserna i rättegångsbalken om åtal för brott på vilket inte kan följa svårare straff än böter och det är åklagare som för talan (20 kap. 13 §). I fråga om talan om kvarstad på fordran för att säkerställa ett anspråk på en särskild avgift enligt utlänningslagen tillämpas bestämmelserna i rättegångsbalken om kvarstad i brottmål (20 kap. 13 §). Det är åklagare som för talan om särskild avgift och därmed även åklagaren som ansöker om kvarstad.

Finansinspektionens ansökan om kvarstad bör, i likhet med det som gäller för särskild avgift enligt utlänningslagen, handläggas enligt bestämmelserna i rättegångsbalken om kvarstad i brottmål. Till skillnad från i utlänningslagen bör det dock framgå att det är Finansinspektionen som ansöker om kvarstad.

Ekobrottsmyndigheten och *Åklagarmyndigheten* tar också upp frågan huruvida ett kvarstadsbeslut ska bestå eller ersättas med en ny säkerhetsåtgärd om ett ärende övergår från det administrativa systemet till det

straffrättsliga. En sådan situation kan jämföras med fallet då ett enskilt anspråk som har handlagts inom ramen för en brottmålsprocess avskiljs från brottmålet för att handläggas som ett särskilt mål enligt reglerna för tvistemål (22 kap. 5 § rättegångsbalken). Det finns goda skäl för att rätten i en sådan situation bör ge målsäganden en praktisk möjlighet att låta den straffprocessuella kvarstaden ersättas av en civilprocessrättslig sådan enligt 15 kap. rättegångsbalken (jfr Fitger m.fl., Rättegångsbalken, del 2, s. 22:2 b). Regeringen anser att rätten bör agera på samma sätt när det gäller ett ärende om marknadsmissbruk som övergår från det administrativa systemet till det straffrättsliga och tvärtom och således bereda Finansinspektionen, respektive Ekobrottsmyndigheten, en praktisk möjlighet att ansöka om ett kvarstadsbeslut som ersätter det tidigare beslutet. Även om samma processuella regler gäller för kvarstaden kan det bli fråga om olika typer av ekonomiska sanktioner. En åtgärd som har beslutats på ansökan av en av myndigheterna bör därför inte per automatik kvarstå på grund av att det kan förutses att en annan myndighet väcker en talan som kan anses motsvara den för vilken kvarstaden beslutats.

Kronofogdemyndigheten anför att ett yrkande om kvarstad bör omfatta tiden från det att beslutet om sanktionsavgiften har fått laga kraft tills utmätning kan genomföras av Kronofogdemyndigheten. Det finns därför anledning att påpeka att rätten i samband med målets avgörande själv-
mant ska pröva om kvarstaden ska bestå och kan även i samband med domen besluta om kvarstad (26 kap. 6 § rättegångsbalken). Myndigheterna bör, som Kronofogdemyndigheten anför, säkerställa att beslutet får en sådan utformning att den framtida verkställigheten inte äventyras.

Betalningssäkring

Kvarstads- eller frysningsinstitutet enligt marknadsmissbruksförordningen ska, som nämns ovan, även kunna tillämpas för att säkerställa ett anspråk på en sanktionsavgift för överträdelse som handläggs enligt förvaltningsrättsliga regler (dvs. överträdelse av artiklarna 16–20). Utredningen föreslår att reglerna om kvarstad i tvistemål ska användas för att säkerställa även sådana anspråk på sanktionsavgift.

Den beslutsordning som föreslås i denna lagrådsremiss innebär att Finansinspektionen fattar beslut som kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol (se avsnitten 13.3 och 13.6). Det är inte möjligt för allmän förvaltningsdomstol att med tillämpning av rättegångsbalkens regler besluta om kvarstad. Inte heller bör allmän förvaltningsdomstol ges möjlighet att besluta om kvarstad, eftersom den gällande principen är att en domstol som tillämpar rättegångsbalken, dvs. allmän domstol, beslutar om kvarstad medan en domstol som tillämpar förvaltningsprocesslagen beslutar om betalningssäkring (se prop. 2003/04:121 s. 165). Till skillnad från utredningen anser regeringen att det inte heller är lämpligt att prövningen av en begäran om kvarstad handläggs av allmän domstol när överträdelseärendet i sak avgörs av allmän förvaltningsdomstol. När det gäller säkerställande av betalning av sanktionsavgifter för åsidosättande av marknadsmissbruksförordningen bör Finansinspektionen således ha rätt att ansöka om betalningssäkring hos allmän förvaltningsdomstol på samma sätt som görs på skatteområdet.

Skatteverket har enligt skatteförfarandelagen rätt att ta en betalningsskyldigs egendom i anspråk för att säkerställa betalning av skatt, avgift, särskild avgift eller ränta (46 kap. 2 §). Bestämmelserna om betalningssäkring gäller alltså även avgifter som tas ut med stöd av skatteförfarandelagen, t.ex. kontrollavgift på grund av att skyldigheten att använda kassaregister inte fullgörs (50 kap. 1 §). Syftet med betalningssäkring är detsamma som vid kvarstad. Det är en provisorisk tvångsåtgärd vid sidan av det ordinarie förfarandet att bestämma och debitera skatter och avgifter. Beslut om betalningssäkring får fattas om skälen för beslutet uppväger det intrång eller men i övrigt som beslutet innebär för den som beslutet gäller eller för något annat motstående intresse (2 kap. 5 § skatteförfarandelagen).

Även om sanktionsavgifter enligt marknadsmissbruksförordningen saknar koppling till skatter är det möjligt att i kompletteringslagen införa bestämmelser som, efter förebild av 46 kap. 5–7 §§ skatteförfarandelagen, ger Finansinspektionen en möjlighet att ansöka om betalningssäkring för att säkerställa betalning av sanktionsavgifter för åsidosättande av marknadsmissbruksförordningen. En sådan ansökan bör prövas av allmän förvaltningsdomstol, varvid vissa angivna bestämmelser i 46 kap. skatteförfarandelagen bör tillämpas.

I likhet med betalningssäkring för t.ex. skatter bör betalningssäkring enligt kompletteringslagen få användas endast när vissa särskilt angivna förutsättningar är uppfyllda. Det bör krävas att det ska vara sannolikt att en betalningsskyldighet kommer att fastställas, att det ska finnas en påtaglig risk för att den fysiska eller juridiska personen, genom att avvika, skaffa undan egendom eller agera på annat sätt, undandrar sig att betala avgiften, och att betalningsskyldigheten avser ett betydande belopp. Det bör dessutom anges att åtgärden bara får beslutas om skälen för beslutet uppväger det intrång eller men i övrigt som beslutet innebär.

Genom hänvisningar till tillämpliga bestämmelser i skatteförfarandelagen bör det framgå att ett beslut om betalningssäkring ska upphävas helt eller delvis om det inte längre finns förutsättningar för beslutet eller beslutet av någon annan anledning inte bör kvarstå. På samma sätt bör det som föreskrivs i skatteförfarandelagen om förvaltningsrättens prövning av beslutet, rätt till muntlig förhandling och om upphörande av beslutet om betalningssäkring om inte betalningsskyldighet fastställts inom viss tid tillämpas på beslut om betalningssäkring av sanktionsavgift. Vidare bör bestämmelserna i skatteförfarandelagen om ersättning för skada på grund av betalningssäkring gälla för beslut om betalningssäkring av sanktionsavgift.

Betalningssäkring bör, i likhet med det som gäller för kvarstad, vara tillämplig på belopp som kan komma att omfattas av beslut om återföring.

Beslut om betalningssäkring bör verkställas av Kronofogdemyndigheten enligt bestämmelserna om verkställighet av betalningssäkring i skatteförfarandelagen (69 kap. 13–18 §§).

10.8 Rätt att avbryta handeln med berörda finansiella instrument

Regeringens bedömning: Kravet i marknadsmissbruksförordningen på att den behöriga myndigheten ska kunna besluta om handelsstopp är uppfyllt genom gällande svensk rätt.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna tillstyrker bedömningen eller har inget att invända mot den.

Skälen för regeringens bedömning: Den behöriga myndigheten ska enligt marknadsmissbruksförordningen kunna stoppa handel med finansiella instrument som berörs av något sådant förfarande som omfattas av förordningen (artikel 23.2 första stycket j). Det ställs inte upp några särskilda villkor för när myndigheten ska kunna vidta en sådan åtgärd. I likhet med andra befogenheter enligt förordningen ska befogenheten utövas i enlighet med nationell rätt och det kan därför inte anses att det finns något som hindrar att en medlemsstat anger särskilda villkor för hur och när befogenheten ska kunna utövas.

För handeln i finansiella instrument som är upptagna till handel på en reglerad marknad eller på en handelsplattform (MTF-plattform) finns bestämmelser om handelsstopp i lagen om värdepappersmarknaden (22 kap.). Dessa bestämmelser utgör till stor del genomförandet i svensk rätt av ett antal artiklar i MiFID I (prop. 2006/07:115 s. 625 f.). Finansinspektionen kan besluta att ett av börserna beslutat handelsstopp ska bestå och kan också själv besluta om handelsstopp (22 kap. 2 § nämnda lag). Finansinspektionen kan besluta om handelsstopp om t.ex. investerarna inte har tillgång till information på lika villkor eller om det annars finns särskilda skäl hänförliga till emittenten eller det finansiella instrumentet. Bestämmelserna kommer att få en delvis ny utformning i samband med genomförandet i svensk rätt av MiFID II. När det direktivet genomförs kommer bestämmelserna t.ex. även att omfatta OTF-plattformar.

De situationer där ett handelsstopp kan vara relevant i förhållande till reglerna i marknadsmissbruksförordningen kan t.ex. vara när handeln är sådan att den kan misstänkas vara manipulerad, när det finns insiderinformation hos ett bolag som borde offentliggöras eller någon sprider vilseledande information om en emittent eller ett finansiellt instrument. Dessa situationer omfattas av den möjlighet att besluta om handelsstopp som Finansinspektionen har i dag enligt lagen om värdepappersmarknaden. När det gäller OTF-plattformar kommer, som nämns ovan, bestämmelserna att behöva anpassas när MiFID II genomförs i svensk rätt. Några lagstiftningsåtgärder för att genomföra marknadsmissbruksförordningen i denna del behövs därför inte. I kompletteringslagen bör det dock införas en upplysning om att Finansinspektionen har rätt att besluta om handelsstopp enligt lagen om värdepappersmarknaden.

10.9 Rätt att förbjuda vissa ageranden eller viss förvärvsverksamhet

Regeringens förslag: Finansinspektionen får förelägga den som sannolikt har åsidosatt eller överträtt marknadsmissbruksförordningen att upphöra med ett visst agerande. Beslutet om föreläggande ska gälla till dess det har prövats om förfarandet strider mot marknadsmissbruksförordningen eller lagen om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden, dock i högst sex månader. Ett föreläggande får förenas med vite.

Utredningens förslag överensstämmer delvis med regeringens förslag. Utredningens förslag avviker från regeringens förslag genom att utredningen föreslår att beviskravet för ett föreläggande under utredning ska vara att det "kan antas" ha skett en överträdelse eller ett åsidosättande. Utredningen föreslår inte någon längsta tid för hur länge ett beslut ska gälla.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det. *Ekobrottsmyndigheten*, med instämmande av *Åklagarmyndigheten*, anser att det inte är tydligt om Finansinspektionen ska kunna vidta utredningsåtgärder under pågående förundersökning. Utredningens uttalanden om att två parallella förfaranden måste undvikas måste dock antas gälla även för denna situation. En fråga är också om Finansinspektionens utredningsåtgärder kan bestå sedan ett ärende har överlämnats till åklagare. Det förefaller inkonsekvent att inspektionens möjligheter att ingripa mot en pågående överträdelse skulle vara mindre om det är fråga om en allvarlig (straffbar) överträdelse än om en mindre allvarlig överträdelse. Om inspektionen ska ha möjlighet att vidta åtgärder även under en pågående förundersökning, är det dock viktigt att det sker i samråd med åklagaren, för att undvika att åtgärderna påverkar förundersökningen negativt. *Svenska Fondhandlareföreningen*, med instämmande av *Svenska Bankföreningen*, anser att innebörden av den föreslagna befogenheten bör utvecklas i det fortsatta lagstiftningsarbetet. Ur föreningarnas perspektiv framstår det som självklart att en seriös aktör på värdepappersmarknaden under Finansinspektionens tillsyn kommer att följa en anvisning från inspektionen att ett visst förfarande bör stoppas, eftersom det enligt inspektionens uppfattning strider mot marknadsmissbrukslagstiftningen. Om Finansinspektionen och aktören gör olika bedömningar, är frågan sannolikt av den svårhetsgraden att den bör lösas på ett annat sätt än genom ett ensidigt beslut av Finansinspektionen.

Skälen för regeringens förslag: Enligt marknadsmissbruksförordningen ska den behöriga myndigheten kunna kräva att alla förfaranden som myndigheten anser strider mot förordningen tillfälligt upphöra (artikel 23.2 första stycket k). I avsnitt 12.4 föreslås att Finansinspektionen, sedan en överträdelse har konstaterats, ska kunna utfärda ett föreläggande att inom viss tid vidta en viss åtgärd för att komma till rätta med situationen eller upphöra med ett visst agerande (jfr artikel 30.2 första stycket a i marknadsmissbruksförordningen). Den nu behandlade

befogenhet ska emellertid kunna användas under en utredning, dvs. innan det har prövats om en överträdelse faktiskt har skett.

Befogenheten att utfärda sådana förelägganden under en utredning bör naturligtvis användas med försiktighet. Det rör sig om en interimistisk åtgärd som inte ska ersätta den slutliga prövningen. Ett föreläggande bör syfta till att stoppa ett förfarande som med viss grad av säkerhet strider mot marknadsmissbruksförordningen, och därmed är skadligt för marknaden. Ett föreläggande bör också begränsas till det som är nödvändigt för att förhindra eller stoppa det förfarande som avses och eventuella negativa konsekvenser för den enskilde av att föreläggandet meddelas bör vägas in. Allt detta följer av proportionalitetsprincipen.

Det är rimligt att i det sammanhanget ställa upp ett beviskrav för när Finansinspektionen ska få använda befogenheten. Finansinspektionens beslut bör också kunna överprövas. Utredningen föreslår att befogenheten ska kunna användas mot ageranden som kan antas strida mot marknadsmissbruksförordningen. Mot bakgrund av att det är fråga om en befogenhet som kan vara mycket ingripande anser regeringen dock att beviskravet bör vara högre än så. Finansinspektionen bör ha befogenhet att förelägga någon att upphöra med ett visst agerande om det är sannolikt att personen har åsidosatt marknadsmissbruksförordningen.

Ett föreläggande skulle t.ex. kunna innebära att en fysisk person eller ett företag förbjuds att sprida viss information eller investeringsrekommendationer som preliminärt bedöms vara vilseledande eller inte uppfylla kraven i marknadsmissbruksförordningen (artikel 20). Ett föreläggande bör kunna förenas med vite.

Enligt marknadsmissbruksförordningen ska den behöriga myndigheten också kunna införa tillfälligt förbud mot utövande av förvärvsverksamhet (artikel 23.3 första stycket 1). Även här är det fråga om en åtgärd som ska kunna tillgripas under en utredning. De regler som finns i svensk rätt om att förbjuda viss yrkes- eller näringsverksamhet är utformade som sanktioner, se t.ex. reglerna om näringsförbud i lagen (2014:836) om näringsförbud samt möjligheterna för Finansinspektionen att återkalla tillstånd enligt t.ex. lagen om bank- och finansieringsrörelse (15 kap. 1 §) och lagen om värdepappersmarknaden (25 kap. 1 §). Rätten för Finansinspektionen att förbjuda förfaranden som sannolikt strider mot marknadsmissbruksförordningen bör dock även kunna ge inspektionen möjlighet att förelägga någon att upphöra med viss förvärvsverksamhet. Det skulle t.ex. kunna vara fråga om någon som i sin förvärvsverksamhet lägger order avseende finansiella instrument på ett sådant sätt att det sannolikt utgör marknadsmanipulation.

Som *Svenska Fondhandlareföreningen* och *Svenska Bankföreningen* påpekar blir det möjligen sällan aktuellt att använda befogenheten gentemot ett företag som står under Finansinspektionens tillsyn. Även i förhållande till sådana företag kan det dock vara lämpligt att Finansinspektionen tillkännager sin uppfattning i ett formellt beslut som kan överklagas.

Ekobrottsmyndigheten och *Åklagarmyndigheten* tar upp frågan om Finansinspektionen ska kunna besluta om ett föreläggande för att hindra en pågående överträdelse när det pågår en förundersökning om det agerande som inspektionen vill sätta stopp för. Regeringen anser att Finansinspektionens möjligheter att ingripa mot en pågående överträdelse inte

bör upphöra när ett ärende överlämnats till åklagare på grund av misstanke om brott. Som anförs i avsnitt 9.3 finns det inget hinder mot att Finansinspektionen vidtar åtgärder under en pågående undersökning så länge som någon slutlig prövning av saken inte har skett. Finansinspektionens befogenhet bör således utformas så att inspektionen har möjlighet att besluta om förelägganden även när ett ärende utreds av åklagare. En annan sak är att det inte är lämpligt att Finansinspektionen vidtar åtgärder som riskerar att inverka negativt på förundersökningen. I avsnitt 9.6 föreslås att Finansinspektionen och Ekobrottsmyndigheten ska samarbeta för att underlätta utredningar om brott och överträdelser av marknadsmissbruksförordningen. Det innebär att Finansinspektionen bör iaktta försiktighet när det gäller att besluta om förelägganden under det att en förundersökning pågår och bör samråda med Ekobrottsmyndigheten innan så sker.

En viktig fråga är hur länge ett föreläggande ska gälla. Utredningen föreslår att ett föreläggande ska gälla för viss tid och bara under den tid en utredning pågår. Någon bestämd tidpunkt för när en utredning hos Finansinspektionen är avslutad finns dock inte, i vart fall inte om ärendet utreds av åklagare. Enligt regeringens uppfattning bör ett föreläggande inte gälla längre än till den tidpunkt då det prövas om det förfarande som Finansinspektionen förelägger någon att upphöra med strider mot marknadsmissbruksförordningen eller mot den nya lagen om straff för marknadsmissbruk. Om prövningen sker enligt kompletteringslagen bör denna tidpunkt vara Finansinspektionens beslut eller utfärdandet av ett sanktionsföreläggande. Om prövningen sker i en straffprocess bör tidpunkten vara utfärdandet av ett straffföreläggande eller tingsrättens dom. Det bör emellertid också finnas en absolut tidsgräns. Denna tidsgräns bör vara sex månader.

10.10 Rätt att korrigera information till allmänheten

Regeringens förslag: Finansinspektionen får korrigera sådan felaktig och vilseledande information som kan utgöra ett led i marknadsmanipulation och även förelägga en emittent eller någon annan att korrigera sådan information. Ett föreläggande får förenas med vite.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det. *Svenska Journalistförbundet* och *Tidningsutgivarna* påpekar att en rätt för Finansinspektionen att kräva korrigering av felaktig information kan strida mot tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens bestämmelser om en ansvarig utgivares veto-rätt.

Skälen för regeringens förslag: Enligt marknadsmissbruksförordningen ska den behöriga myndigheten ha befogenhet att vidta alla åtgärder som behövs för att se till att allmänheten får korrekt information (artikel 23.2 första stycket m). Myndigheten ska t.ex. kunna korrigera offentliggjord falsk eller vilseledande information genom att kräva att emittenten eller en annan person som har offentliggjort eller spritt sådan information ska offentliggöra en rättelse.

Det finns i gällande rätt inget hinder mot att Finansinspektionen publicerar information som kan behövas för investerare och allmänhet, inklusive korrigeringar av falsk eller vilseledande information. En myndighet kan dock vara obenägen att tillkännage sin uppfattning i olika frågor om detta riskerar att inverka negativt på t.ex. ett företags möjlighet att bedriva affärsverksamhet. Det är därför lämpligt att det införs en tydlig rättslig grund för agerandet, mot vilken Finansinspektionens ställningstagande också kan bedömas. Det bör därför införas en bestämmelse i kompletteringslagen om att Finansinspektionen får korrigera sådan felaktig och vilseledande information som kan utgöra ett led i marknadsmanipulation. Finansinspektionen bör också ha möjlighet att kräva korrigeringar av emittenter och andra. Ett sådant föreläggande bör kunna förenas med vite.

Som *Svenska Journalistförbundet* och *Tidningsutgivarna* påpekar kan användandet av en sådan befogenhet i vissa fall strida mot bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen om ansvarig utgivares rätt att bestämma vad som ska publiceras. Bestämmelserna i marknadsmissbruksförordningen kan enligt regeringens uppfattning inte anses innebära att bestämmelser i grundlag ska sättas åt sidan. Den behöriga myndigheten ska enligt förordningen ha sina befogenheter ”i enlighet med nationell rätt” (artikel 23.2). Finansinspektionens befogenhet begränsas således av bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

10.11 Samarbete med behöriga myndigheter i andra länder inom EES

10.11.1 Samarbete enligt marknadsmissbruksförordningen

I marknadsmissbruksförordningen finns bestämmelser om samarbete och informationsutbyte mellan behöriga myndigheter samt mellan behöriga myndigheter och Esma (artiklarna 24–29). De behöriga myndigheterna ska samarbeta med varandra när det är nödvändigt för tillämpningen av förordningen. De är framför allt skyldiga att förse varandra med information och samarbeta avseende undersökningar, övervakning samt tillsyn och kontroll av att förordningen följs. De behöriga myndigheterna ska också samarbeta med Esma, och det samarbetet ska ske i enlighet med Europaparlamentets och rådet förordning (EU) nr 1095/2010 om inrättande av en europeisk tillsynsmyndighet (Esmaförordningen). En behörig myndighet kan dock vägra att lämna information eller samarbeta under vissa förutsättningar, t.ex. om det skulle äventyra medlemsstatens säkerhet eller en pågående utredning eller rättegång avseende marknadsmissbruk (artikel 25.2). Om en behörig myndighet får en framställan från en behörig myndighet i en annan medlemsstat om att genomföra en kontroll på plats eller en utredning kan myndigheten själv genomföra kontrollen eller utredningen, tillåta att den andra behöriga myndigheten deltar i undersökningen, tillåta att den andra behöriga myndigheten själv genomför undersökningen eller revisorer eller sakkunniga som genomför

utredningen. De behöriga myndigheterna ska, när det behövs, även upprätta samarbetsformer med tillsynsmyndigheter i länder utanför EES för informationsutbyte och samarbete för att kunna fullgöra sina uppgifter enligt förordningen.

Enligt marknadsmissbruksförordningen gäller tystnadsplikt för alla personer som arbetar eller har arbetat för den behöriga myndigheten, eller för någon myndighet eller fysisk eller juridisk person till vilken den behöriga myndigheten har delegerat uppgifter, inklusive av myndigheten anlidade revisorer och sakkunniga (artikel 27). Konfidentiell information som omfattas av tystnadsplikt får dock lämnas ut när så krävs i samband med rättsliga förfaranden. Som huvudregel gäller tystnadsplikt avseende information som utbyts mellan behöriga myndigheter som rör affärs- eller driftförhållanden och andra ekonomiska eller personliga förhållanden (artikel 27.2). Informationen får dock lämnas ut om det finns ett uttryckligt medgivande eller om så krävs i samband med rättsliga förfaranden.

Förordningen innehåller vidare bestämmelser om skydd för personuppgifter (artiklarna 28 och 29). Vid överföring av personuppgifter mellan medlemsstaterna eller mellan medlemsstaterna och ett land utanför EES ska medlemsstaterna tillämpa Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter (dataskyddsdirektivet). Detta innebär i huvudsak att överföring får ske endast om landet utanför EES säkerställer en adekvat skyddsnivå för personuppgifterna i fråga (artiklarna 25 och 26 i dataskyddsdirektivet). Dataskyddsdirektivet har genomförts i svensk rätt genom personuppgiftslagen (1998:204).

En behörig myndighet i en medlemsstat får begära bistånd av en behörig myndighet i en annan medlemsstat när det gäller inspektioner på plats eller utredningar om misstänkta överträdelser (artikel 25.6 i marknadsmissbruksförordningen). En behörig myndighet som tar emot en sådan begäran ska enligt förordningen antingen själv utföra inspektionen på plats eller utföra utredningen, låta den behöriga myndighet som lämnat begäran delta i kontrollen på plats eller i utredningen, låta den behöriga myndigheten som lämnat begäran själv utföra kontrollen på plats eller utredningen, utse revisorer eller sakkunniga för att utföra kontrollen på plats eller utredningen eller dela vissa övervakningsuppgifter med de andra behöriga myndigheterna. Ytterligare bestämmelser om samarbete finns i tekniska standarder för genomförande som antas av kommissionen [ange rättsakt när publicerad].

10.11.2 Utbyte av information

Regeringens bedömning: Det informationsutbyte som marknadsmissbruksförordningen föreskriver kan komma till stånd inom ramen för gällande svensk rätt.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna tillstyrker bedömningen eller har inget att invända mot den.

Skälen för regeringens bedömning: Enligt marknadsmissbruksförordningen ska information som utbyts mellan behöriga myndigheter och som avser affärs- eller driftförhållanden och andra ekonomiska eller personliga förhållanden anses vara konfidentiell (artikel 27.2). Bestämmelsen är densamma som i t.ex. Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 236/2012 av den 14 mars 2012 om blankning och vissa aspekter av kreditswappar (blankningsförordningen). I förarbetena till lagen (2012:735) med kompletterande bestämmelser till EU:s blankningsförordning konstaterades att reglerna i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) uppfyllde de krav som ställdes i blankningsförordningen och möjliggjorde det informationsutbyte som förordningen föreskriver (prop. 2011/12:175 s. 31 f.).

För uppgifter som Finansinspektionen hämtar in från en behörig myndighet i en annan medlemsstat gäller sekretess för sådan uppgift om affärs- eller driftförhållanden och ekonomiska eller personliga förhållanden som Finansinspektionen har fått om det följer av ett avtal med en mellanfolklig organisation (30 kap. 7 § offentlighets- och sekretesslagen, förkortad OSL). I begreppet avtal ingår bl.a. rättsakter som gäller till följd av Sveriges medlemskap i EU, dvs. anslutningsfördragen, förordningar och direktiv som utfärdas av EU:s institutioner (se bl.a. prop. 2006/07:110 s. 38 och 41 samt RÅ 2007 ref. 45). Sekretess gäller därmed för information som Finansinspektionen tar emot och som inte får lämnas ut enligt marknadsmissbruksförordningen.

Beträffande Finansinspektionens möjlighet att lämna ut uppgifter till utländska myndigheter kan konstateras att det kan komma att handla om uppgifter om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, som omfattas av sekretess enligt den bestämmelse som föreslås i avsnitt 16.1. I vissa fall kan Finansinspektionen ha fått uppgifterna från Ekobrottsmyndigheten och de kan omfattas av förundersökningssekretess (se avsnitt 16.3). En svensk myndighets möjlighet att lämna ut sekretessbelagda uppgifter till en utländsk myndighet regleras i 8 kap. 3 § OSL. Sekretessbelagda uppgifter får enligt den bestämmelsen inte lämnas ut till en utländsk myndighet eller en mellanfolklig organisation, om inte utlämnande sker i enlighet med särskild föreskrift i lag eller förordning eller om uppgiften i motsvarande fall skulle få lämnas ut till en svensk myndighet och det enligt den utlämnande myndighetens prövning står klart att det är förenligt med svenska intressen att uppgiften lämnas till den utländska myndigheten eller den mellanfolkliga organisationen. Som konstaterats i flera tidigare lagstiftningsärenden på finansmarknadsområdet ger bestämmelsen Finansinspektionen goda möjligheter att i sitt arbete lämna ut handlingar och uppgifter till behöriga utländska myndigheter (se bl.a. prop. 2006/07:5 s. 350, prop. 2009/10:217 s. 27 f., prop. 2012/13:72 s. 34 samt prop. 2015/26:10 s. 211). Det kan anmärkas att det är förenligt med marknadsmissbruksförordningen att inte lämna ut uppgifter om det t.ex. skulle inverka negativt på en brottsutredning (artikel 25.2 b).

Sammanfattningsvis finner regeringen, i enlighet med den bedömning som har gjorts i tidigare lagstiftningsärenden på finansmarknadsområdet, att det informationsutbyte mellan behöriga myndigheter och med Esma

som marknadsmissbruksförordningen föreskriver kan komma till stånd inom ramen för gällande svensk rätt.

10.11.3 Samarbete vid särskild begäran

Regeringens bedömning: Det krävs inte några lagstiftningsåtgärder för att Finansinspektionen ska kunna vidta utredningsåtgärder på begäran av en behörig myndighet i ett annat land inom EES.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker bedömningen eller har inget att invända mot den. *Kronofogdemyndigheten* pekar på konkurrenslagen (2008:579) som exempel och anser att lagstiftningen blir tydligare om samarbetet framgår av lag.

Skälen för regeringens bedömning: Finansinspektionens förpliktelse att samarbeta med behöriga myndigheter i andra medlemsstater och Esma följer av marknadsmissbruksförordningen (artiklarna 24 och 25). I och med att Finansinspektionen är behörig myndighet i Sverige enligt marknadsmissbruksförordningen har inspektionen i fråga om kontroller på plats eller utredningar möjlighet att begära bistånd eller själv få en begäran om bistånd från en behörig myndighet i en annan medlemsstat. Marknadsmissbruksförordningen ger Finansinspektionen möjlighet att överlämna en förvaltningsuppgift som innebär myndighetsutövning till en annan behörig myndighet eller en sakkunnig person. Enligt 12 kap. 4 § andra stycket regeringsformen kan en förvaltningsuppgift överlämnas till juridiska personer och enskilda individer. Om uppgiften innefattar myndighetsutövning, krävs stöd i lag för överlämnandet. Befogenheten för Finansinspektionen att överlämna åt en annan behörig myndighet eller åt en revisor eller sakkunnig att utföra en kontroll på plats eller en utredning följer redan av marknadsmissbruksförordningen, som är direkt tillämplig i alla medlemsstater. Eftersom förordningen är att jämställa med svensk lag krävs, i fråga om samarbete kontroller på plats eller utredning, inte någon ytterligare överlåtelse av förvaltningsuppgift som innefattar myndighetsutövning i kompletteringslagen. I och med att Sverige har tillträtt Lissabonfördraget har den överlåtelse av beslutanderätt som förordningen förutsätter och som medger att en utländsk myndighet får delta i eller själv utföra kontroller och utredningar i Sverige redan skett. Någon ytterligare åtgärd krävs därför inte (jfr prop. 2011/12:175 s. 33).

Kronofogdemyndigheten anser att det skulle vara tydligare om det samarbete som ska ske med andra behöriga myndigheter framgår av lag. Sådana bestämmelser behövs dock inte i den mån samarbetet följer direkt av förordningen. En sådan bestämmelse som i dag finns i marknadsmissbrukslagen (17 §) om att Finansinspektionen ska samarbeta med utländska behöriga myndigheter och med Esma i den utsträckning som följer av 2003 års marknadsmissbruksdirektiv, behövs därför inte.

Finansinspektionen får enligt förslaget i avsnitt 6 flera nya befogenheter som inte finns enligt gällande regler på marknadsmissbruksområdet och inte heller enligt andra lagar på finansmarknadsområdet, t.ex. en rätt

att genomföra en undersökning i verksamhetslokaler efter beslut av Stockholms tingsrätt. Syftet med bestämmelserna om samarbete i marknadsmissbruksförordningen torde vara att den behöriga myndigheten ska kunna utöva sådana befogenheter även när det är en annan behörig myndighet som utreder en överträdelse. Bestämmelserna i kompletteringslagen om sådana befogenheter är utformade så att de gäller vid en misstanke om överträdelse av marknadsmissbruksförordningen (se t.ex. 3 kap. 1 § och 4 kap. 1 §), dvs. de innebär inte att överträdelsen t.ex. måste ha skett i Sverige eller att det primärt är Finansinspektionen som utreder överträdelsen. Bestämmelserna är således tillämpliga även när en behörig myndighet i en annan medlemsstat begär bistånd av Finansinspektionen. Det framgår dessutom av den bestämmelse om utlämnande av information till myndigheter i tredjeland som behandlas i avsnitt 10.11.4, som är tillämplig även vid begäran från tredjeland, att Finansinspektionen får utöva sina befogenheter för att bistå en annan myndighet. Det krävs därför inte några ytterligare lagstiftningsåtgärder.

10.11.4 Samarbetsformer med tredjeland

Regeringens förslag: Bestämmelsen i marknadsmissbrukslagen om utlämnande av information till myndigheter i tredjeländer i vissa fall förs över till kompletteringslagen.

Regeringens bedömning: Det krävs inte några lagändringar för att Finansinspektionen ska kunna komma överens om sådana samarbetsformer med tillsynsmyndigheter i tredjeländer som avses i marknadsmissbruksförordningen.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens bedömning. Utredningen lämnar inte något förslag.

Remissinstanserna tar inte upp frågan.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Marknadsmissbruksförordningens bestämmelser ger de behöriga myndigheterna i uppgift att komma överens med tillsynsmyndigheter i tredjeland om samarbetsformer (artikel 26). Med begreppet samarbetsformer avses bl.a. samförståndsavtal, dvs. internationella överenskommelser med tillsynsmyndigheter i länder utanför EU. De överenskommelser som kan bli aktuella är avsedda att säkerställa utbyte av information med myndigheter i tredjeland samt utsträcka räckvidden av förordningens bestämmelser utanför EU. Därför görs bedömningen att marknadsmissbruksförordningen (artikel 26) inte aktualiserar frågor om överlåtelse av rättsskipnings- eller förvaltningsuppgifter till annan stat eller utländskt organ enligt regeringsformen (10 kap. 8 §).

Ett avtal som Finansinspektionen ingår i syfte att upprätta samarbetsformer med tredjeland enligt förordningen är emellertid en sådan internationell överenskommelse som enligt regeringsformens bestämmelser som huvudregel ska ingås av regeringen. Av regeringsformen följer dock att regeringen får uppdra åt en förvaltningsmyndighet att ingå sådana internationella överenskommelser som inte kräver riksdagens eller Utrikesnämndens medverkan (10 kap. 2 §). Ett sådant uppdrag bör läm-

nas genom en ändring i förordningen (2009:93) med instruktion för Finansinspektionen.

När det gäller sekretess för uppgifter som inhämtas från tredjeland till följd av ett sådant avtal krävs för att sekretess ska gälla som nämns i avsnitt 10.11.2 att riksdagen har godkänt avtal om detta. Om Finansinspektionen i framtiden ingår ett avtal med tredjeland om informationsutbyte kan det diskuteras om riksdagen verkligen i enlighet med det som krävs i 30 kap. 7 § första stycket första meningen OSL godkänt detta avtal. Enligt 30 kap. 7 § första stycket andra meningen OSL gäller dock sekretess även för sådana uppgifter som Finansinspektionen har fått från en utländsk myndighet eller ett utländskt organ enligt något annat avtal, om regeringen meddelar föreskrifter om det. I 8 § offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641) anges de myndigheter och organ som Finansinspektionen träffat avtal med och vars uppgifter omfattas av sekretess. Om Finansinspektionen avser att ingå ett avtal om informationsutbyte med en tillsynsmyndighet i tredjeland, bör Finansinspektionen därför anmäla detta till Finansdepartementet för att regeringen ska kunna meddela föreskrifter om att sekretess ska gälla för de uppgifter som inspektionen får enligt avtalet.

I marknadsmissbrukslagen finns en bestämmelse om utlämnande av information till myndigheter i tredjeland (17 a §). Enligt bestämmelsen ska Finansinspektionen under vissa förutsättningar efter begäran från en utländsk myndighet lämna eller kontrollera information som den utländska myndigheten behöver för sin tillsyn. Bestämmelsen infördes i syfte att Sverige, genom Finansinspektionen, skulle kunna ingå ett multilateralt samförståndsavtal om samråd, samarbete och informationsutbyte som tagits fram av Internationella organisationen för värdepapperstillsyn, IOSCO (prop. 2010/11:17). Bestämmelsen innebär att Finansinspektionen i den omfattning det är möjligt enligt gällande rätt och i den utsträckning det följer av ett avtal om samarbete, ska bistå en utländsk myndighet med sådana uppgifter som den myndigheten behöver för sin tillsyn. Det är fråga om åtgärder som Finansinspektionen gör inom ramen för inspektionens tillsynsområden.

I enlighet med nämnda avtal inom IOSCO, som numera har ingåtts, ska Finansinspektionen alltså kunna utöva de befogenheter som föreslås i kompletteringslagen även på begäran av en tillsynsmyndighet i tredjeland. Marknadsmissbruksförordningen kan inte anses hindra en sådan reglering. Bestämmelsen i marknadsmissbrukslagen (17 a §) bör därför föras över till kompletteringslagen.

11 Marknadsövervakning och skyldigheten att offentliggöra insiderinformation

11.1 Inledning

Till skillnad från bestämmelserna om den behöriga myndighetens befogenheter är marknadsmissbruksförordningens förbud och påbud direkt

tillämpliga i svensk rätt. Några åtgärder för att införliva förordningens materiella bestämmelser ska Sverige inte vidta. På flera av de områden som regleras i förordningen finns det redan, till följd av genomförandet av 2003 års marknadsmissbruksdirektiv, bestämmelser i svensk rätt. I avsnitt 11 behandlas de ändringar som behöver göras i svensk rätt för att anpassa lagstiftningen till de bestämmelser i marknadsmissbruksförordningen som rör skyldigheten att övervaka order och transaktioner samt rapportering av misstänkta order och transaktioner till den behöriga myndigheten. Vidare behandlas frågan om hur den övervakning som rör skyldigheten att offentliggöra insiderinformation ska organiseras. Ytterligare ändringar i nuvarande lagstiftning med anledning av de direkt tillämpliga bestämmelserna i marknadsmissbruksförordningen behandlas i avsnitt 17.

11.2 Övervakningssystem och rapportering av misstänkt marknadsmissbruk

Regeringens förslag: Den som har rapporterat ska, liksom i dag, inte kunna göras ansvarig för att ha åsidosatt någon tystnadsplikt.

Den som har rapporterat en misstänkt överträdelse av marknadsmissbruksförordningen får inte obehörigen röja för kunden eller någon utomstående att rapportering har skett. Förbudet ska omfatta även ledamöterna i företagets styrelse och företagets anställda. Den som obehörigen röjer att rapportering har skett ska kunna straffas för brott mot tystnadsplikt.

Regeringens bedömning: Bestämmelserna om rapportering av misstänkt insiderbrott eller otillbörlig marknadspåverkan i marknadsmissbrukslagen bör inte föras över till den nya lagen om straff för marknadsmissbruk när marknadsmissbrukslagen upphävs. Att låta bli att rapportera bör inte vara straffbelagt.

Utredningens förslag och bedömning överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag och bedömning. Utredningens förslag avviker från regeringens förslag genom att utredningen föreslår att överträdelser av förbudet att röja att rapportering har skett ska sanktionsväxlas, dvs. kunna leda till en administrativ sanktion i stället för straff.

Remissinstanserna tillstyrker förslaget och bedömningen eller har inget att invända mot dem.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Övervakningssystem

I svensk rätt finns bestämmelser om marknadsövervakning på handelsplattformar (MTF-plattformar i marknadsmissbruksförordningen) och reglerade marknader i lagen om värdepappersmarknaden (8 kap. 13 § och 13 kap. 7 §). Bestämmelserna i lagen kompletteras av Finansinspektionens föreskrifter om verksamhet på marknadsplatser. Överträdelser av bestämmelserna om marknadsövervakning kan medföra ingripanden

enligt lagen om värdepappersmarknaden, t.ex. olika slags förelägganden, återkallelse av tillstånd och beslut om sanktionsavgift (se 25 kap.).

Bestämmelserna om marknadsövervakning i lagen om värdepappersmarknaden genomför i svensk rätt reglerna i artiklarna 26.1 och 43.1 i MiFID I. Bestämmelserna har också ansetts tillräckliga för att genomföra kraven på marknadsövervakning i artikel 6.6 i 2003 års marknadsmissbruksdirektiv (prop. 2004/05:142 s. 95).

Enligt marknadsmissbruksförordningen ska marknadsoperatörer och värdepappersföretag som driver en reglerad marknad, en MTF-plattform eller en OTF-plattform ha effektiva system för att förhindra och upptäcka insiderhandel och marknadsmanipulation i enlighet med artiklarna 31 och 54 i MiFID II (artikel 16.1 i marknadsmissbruksförordningen). 2013 års värdepappersmarknadsutredning föreslår att artiklarna 31 och 54 i MiFID II ska genomföras i bestämmelser i lagen om värdepappersmarknaden (SOU 2015:2 s. 334–336 och 346). Samtidigt som marknadsmissbruksförordningen hänvisar till regler i ett direktiv som kräver genomförande i svensk rätt, preciseras kraven på övervakning i kommissionens delegerade förordning (EU) 2016/957 (se avsnitt 5.2.4). Således kommer det att finnas bestämmelser om marknadsövervakning både i lagen om värdepappersmarknaden och i en delegerad förordning som kompletterar marknadsmissbruksförordningen. Kommissionens delegerade förordning syftar till att marknadsmissbruk enligt marknadsmissbruksförordningen ska upptäckas, medan reglerna i MiFID II innebär att börser och värdepappersinstitut som driver MTF-plattformar även ska övervaka att handeln sker i överensstämmelse med lag, andra författningar och god sed på värdepappersmarknaden.

Rapportering

För såväl börser som värdepappersinstitut finns en bestämmelse om rapportering av misstänkt insiderbrott eller otillbörlig marknadspåverkan i marknadsmissbrukslagen som innebär att de till Finansinspektionen ska rapportera transaktioner som kan antas utgöra eller ha samband med insiderhandel eller otillbörlig marknadspåverkan (10 §). Bestämmelsen genomför i svensk rätt artikel 6.9 i 2003 års marknadsmissbruksdirektiv (prop. 2004/05:142 s. 93–95). Den genomför samtidigt även regler i MiFID I om börser och värdepappersinstituts skyldighet att rapportera bl.a. misstänkt marknadsmissbruk (artiklarna 26.2 och 43.2). En motsvarande bestämmelse finns i marknadsmissbruksförordningen. Den innebär att marknadsoperatörer och värdepappersföretag som driver en reglerad marknad, en MTF-plattform eller en OTF-plattform ska anmäla misstanke om insiderhandel, marknadsmanipulation eller försök därtill till den behöriga myndigheten (artikel 16.1 andra stycket). Ett liknande krav ställs även på dem som yrkesmässigt arrangerar eller genomför transaktioner i finansiella instrument, t.ex. värdepappersföretag som utför kunders order (artikel 16.2). Dessa ska rapportera misstänkta transaktioner till den behöriga myndigheten där de har beviljats tillstånd eller har sitt huvudkontor eller, om det är fråga om en filial, den behöriga myndigheten där filialen finns (artikel 16.3). Den behöriga myndighet som tar emot rapporten ska i sin tur se till att den vidarebefordras till den behöriga myndigheten för handelsplatsen i fråga (artikel 16.4). Närmare

bestämmelser om rapporteringsskyldigheten finns, som nämns ovan, i kommissionens delegerade förordning (EU) 2016/957. Eftersom rapporteringsskyldigheten gäller enligt marknadsmissbruksförordningen bör bestämmelsen i marknadsmissbrukslagen utmönstras.

Reglerna om rapportering i MiFID I har överförts till MiFID II (artiklarna 31 och 54). Reglerna i MiFID II innebär att betydande överträdelser av handelsreglerna, otillbörliga marknadsförhållanden, systemavbrott och alla överträdelser av marknadsmissbruksförordningen ska rapporteras. Kravet på rapportering i MiFID II överlappar således delvis bestämmelserna i marknadsmissbruksförordningen. Som nämns ovan föreslår 2013 års värdepappersmarknadsutredning att dessa regler i MiFID II ska genomföras i bestämmelser i lagen om värdepappersmarknaden (SOU 2015:2 s. 94 och 153).

Den som uppsåtligt eller av grov oaktsamhet åsidosätter sin rapporteringsskyldighet kan enligt gällande rätt dömas till böter (13 § marknadsmissbrukslagen). En förutsättning för att brott ska anses ha begåtts är att det föreligger uppsåt eller grov oaktsamhet. Hittills har endast fem fall lett till domstolsprövning och samtliga åtal har ogillats. Det visar att straffbestämmelsen, som förutsätter att en fysisk person kan göras ansvarig, inte fungerar tillfredsställande. Det bör påpekas att marknadsmissbruksförordningen inte innehåller några subjektiva rekvisit i detta avseende. Rapportering krävs om det finns rimliga skäl att misstänka insiderhandel eller marknadsmanipulation eller försök därtill, något som torde bedömas objektivt. Mot den bakgrunden bör åsidosättande av rapporteringsskyldigheten avkriminaliseras och underlåtenhet att rapportera i stället kunna bli föremål för administrativa sanktioner (se avsnitt 12).

2013 års värdepappersmarknadsutredning föreslår att en överträdelse av rapporteringskravet enligt MiFID I (artikel 31.2, 54.2 första stycket och 54.3) ska medföra en sanktion enligt lagen om värdepappersmarknaden (a. bet. s. 171, 175, 179, 186 f.). Om en överträdelse av rapporteringsskyldigheten avser misstanke om insiderhandel, marknadsmanipulation eller försök därtill kan således Finansinspektionen välja att ingripa mot företaget enligt kompletteringslagen eller enligt lagen om värdepappersmarknaden.

I svensk rätt finns även en bestämmelse som anger att en rapportering som avser misstanke om vissa brott inte innebär ett åsidosättande av någon tystnadsplikt (12 § marknadsmissbrukslagen). I marknadsmissbruksförordningen finns en bestämmelse enligt vilken den som rapporterar information till den behöriga myndigheten i enlighet med förordningen inte ska anses överträda eventuella restriktioner för lämnande av uppgifter som ålagts genom avtal, lagbestämmelser, eller administrativa bestämmelser (artikel 23.4). Bestämmelsen tar, enligt regeringens bedömning, sikte på de rapporteringar som avses i artikel 16 i förordningen. Bestämmelsen finns i artikel 23 som är en artikel som medlemsstaterna ska vidta åtgärder för att följa (artikel 39.3). I avsnitt 15.4 föreslås en generell bestämmelse om att den som har gjort en anmälan till Finansinspektionen om en misstänkt överträdelse av marknadsmissbruksförordningen inte får göras ansvarig för att ha brutit mot någon tystnadsplikt, om anmälaren hade anledning att anta att en överträdelse hade skett. Detta ska dock inte gälla om anmälaren därigenom gör sig skyldig

till brott. Eftersom artikel 16 i marknadsmissbruksförordningen avser en rapporteringsskyldighet, finns det ingen anledning att ställa upp några ytterligare villkor för att bestämmelsen ska vara tillämplig än att rapportering har skett i enlighet med artikel 16.1 eller 16.2 i förordningen. Det bör därför införas en särskild bestämmelse om att den som fullgör rapporteringsskyldigheten inte ska anses bryta mot någon tystnadsplikt.

Förbud mot att obehörigen röja att rapportering har skett

I anslutning till rapporteringsskyldigheten finns i svensk rätt ett förbud för företaget eller dess styrelseledamöter och anställda att röja för kunden eller någon utomstående att rapportering har skett (11 § marknadsmissbrukslagen), dvs. ett meddelandeförbud. Den som uppsåtligt eller av oaktsamhet åsidosätter meddelandeförbudet kan dömas till böter (13 § marknadsmissbrukslagen).

Rapporteringsskyldigheten enligt marknadsmissbruksförordningen kommer i de flesta fall att innebära att företaget rapporterar någon som det har ett kundförhållande till. När det gäller värdepappersinstitutet kommer förhållandet vara av sådan karaktär att institutet har en omsorgs- eller lojalitetsplikt mot kunden, t.ex. när institutet är kommissionär och kunden kommittent (4 § kommissionslagen [2009:865]), eller när institutet är rådgivare till kunden. Även om det på grund av kundförhållandet normalt knappast uppkommer någon skyldighet att på eget initiativ informera kunden om att en rapportering har skett, riskerar företaget att hamna i en lojalitetskonflikt om kunden t.ex. frågar företaget om en viss transaktion har rapporterats till Finansinspektionen. Ett lagstadgat meddelandeförbud har i en sådan situation en viktig funktion, eftersom det då inte råder någon tvekan om att styrelseledamöter och anställda i företaget är förhindrade att berätta för kunden om att rapportering har skett.

Meddelandeförbudet i svensk rätt och straffansvaret för överträdelse av förbudet är nationella och har ingen motsvarighet i 2003 års marknadsmissbruksdirektiv. Bestämmelserna saknar motsvarighet i marknadsmissbruksförordningen men har en viss motsvarighet i kommissionens delegerade förordning (EU) nr 2016/957 som fastställer hur systemen och förfarandena enligt artikel 16 i marknadsmissbruksförordningen ska se ut (artikel 3). Enligt de tekniska standarderna ska marknadsoperatörer och värdepappersinstitut som driver en handelsplats samt personer som yrkesmässigt arrangerar eller genomför transaktioner rapportera misstänkt insiderhandel, marknadsmanipulation, eller försök till dessa överträdelser, till den behöriga myndigheten utan att informera någon person som inte behöver känna till att en rapportering ska göras eller har gjorts (artikel 5.5). Dessa företag ska dessutom ha rutiner som säkerställer att ingen som inte behöver känna till rapporteringen på grund av sin funktion eller position inom företaget får kännedom om rapporten (artikel 5.4). Eftersom artikel 16 i marknadsmissbruksförordningen innebär skyldigheter för den som driver en viss verksamhet måste även förbudet i de tekniska standarderna mot att informera personer som inte har rätt att känna till att en rapportering har skett anses rikta sig till det företag som driver verksamheten i fråga, dvs. i allmänhet en juridisk person (artikel 3.8). Ett meddelandeförbud, om det förenas med ett straff-

ansvar (se nedan), riktar sig dock till fysiska personer – dvs. företagets styrelseledamöter och anställda – eftersom det i svensk rätt endast är fysiska personer som kan dömas för brott. Marknadsmisbruksförordningen och de tekniska standarderna kan därför inte anses utgöra hinder mot att det införs ett meddelandeförbud i kompletteringslagen. Bestämmelsen bör motsvara nuvarande meddelandeförbud i marknadsmisbrukslagen med tillägget att det är ett ”obehörigt” röjande som är förbjudet. För att det ska vara fråga om ett behörigt uppgiftslämnande bör som regel uppgift om rapporten inte lämnas till andra personer än dem som har till uppgift att övervaka och rapportera misstänkta transaktioner och order. Självklart är det även tillåtet att informera ledningspersoner inom företaget om att rapportering har skett om det är relevant för ledningens ställningstagande i t.ex. anställningsfrågor. Även ett röjande som sker till företagets rådgivare, exempelvis en advokat, när det inte finns någon risk för att uppgiften kommer den rapporterade till del, bör anses behörigt. Utredningen anser att det bör vara befogat att personal hos ett värdepappersinstitut diskuterar transaktioner som har rapporterats med marknadsövervakningen på den handelsplats där transaktionen har skett. Regeringen konstaterar dock att detta inte är förenligt med de tekniska standarderna, eftersom dessa innebär att endast personer i det rapporterande företaget som behöver känna till att rapportering ska ske informeras (artikel 5.4 och 5.5).

Utredningen föreslår att straffbestämmelsen avseende meddelandeförbudet (13 § marknadsmisbrukslagen) ska utmönstras och att en överträdelse av meddelandeförbudet i stället ska kunna leda till en administrativ sanktion. Som skäl för sitt förslag anför utredningen att det med anledning av marknadsmisbruksförordningen införs administrativa sanktioner för åsidosättanden av rapporteringsskyldigheten.

I brottsbalken regleras ett straffansvar för den som röjer en uppgift som han är pliktig att hemlighålla bl.a. enligt lag m.m. (20 kap. 3 §). Ett obehörigt röjande av att rapportering har skett omfattas av straffansvaret enligt 20 kap. 3 § brottsbalken. Det innebär att förfarandet att obehörigt röja en uppgift i strid med meddelandeförbudet i dag träffas av två straffbestämmelser. Med hänsyn till principen att speciallag går före allmän lag tillämpas dock bara den ena. Den omständigheten att överträdelser av rapporteringsskyldigheten endast kan leda till administrativa sanktioner innebär enligt regeringens mening inte att det finns skäl att avkriminalisera meddelandeförbudet. Regeringen anser dock att det saknas skäl att behålla nuvarande straffbestämmelse i marknadsmisbrukslagen när det nuvarande meddelandeförbudet i den lagen utmönstras.

Med anledning av att artikel 16 i marknadsmisbruksförordningen tillsammans med de tekniska standarderna kan anses innebära ett förbud för företaget i fråga att röja att rapportering har skett, kan det, i vart fall i teorin, uppkomma en situation där Finansinspektionen vill påföra en administrativ sanktion samtidigt som ett brott kan konstateras som kan föranleda företagsbot mot företaget i fråga. Situationen torde vara ytterst ovanlig i praktiken. Regeringen bedömer dock att dubbelprövningsförbudet inte torde aktualiseras i en sådan situation. En administrativ sanktion mot den som omfattas av artikel 16 i marknadsmisbruksförordningen torde inte vara ett straff i Europakonventionens mening.

Bestämmelserna riktar sig endast mot tillståndspliktig verksamhet och syftar till att säkerställa att företaget i fråga gör de kontroller som krävs för att säkerställa en rättvis handel (jfr avsnitt 12.3). Enbart det faktum att det är fråga om höga sanktionsavgifter innebär enligt regeringens mening inte att det är fråga om straff i Europakonventionens mening (jfr avsnitt 6.2.2).

11.3 Offentliggörande av insiderinformation

11.3.1 Skyldighet att offentliggöra insiderinformation

Regeringens förslag: Bestämmelserna om utgivares skyldighet att offentliggöra kurspåverkande information och om uppskjutet offentliggörande utmönstras ur lagen om värdepappersmarknaden.

Från lagen om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument överförs till kompletteringslagen bestämmelsen om att emittenter och deltagare på marknaden för utsläppsrätter endast på begäran ska lämna en skriftlig förklaring till Finansinspektionen om hur villkoren för att skjuta upp offentliggörandet av insiderinformation uppfylldes.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det. *Aktietorget AB* anser att den behöriga myndighetens behörighet beträffande reglerna om uppskjutet offentliggörande bör delegeras till handelsplatserna.

Skälen för regeringens förslag: Bestämmelser om informationsplikt för utgivare av finansiella instrument finns i lagen om värdepappersmarknaden. En utgivare vars överlåtbara värdepapper handlas på en handelsplattform (MTF-plattform) ska offentliggöra de upplysningar om sin verksamhet och värdepapperen som är av betydelse för bedömning av kursvärdet på värdepapperen (11 kap. 6 § 3). Detsamma gäller utgivare vars överlåtbara värdepapper är upptagna till handel på en reglerad marknad (15 kap. 6 § första stycket 3). I samma lag finns bestämmelser om hur offentliggörande ska ske (17 kap. 1 §). I lagen regleras även möjligheten att skjuta upp offentliggörandet (11 kap. 7 § och 15 kap. 7 §). Bestämmelserna kompletteras av Finansinspektionens föreskrifter om verksamhet på marknadsplatser. För deltagare på marknaden för utsläppsrätter finns däremot inte någon motsvarande reglering i svensk rätt. Bestämmelserna i lagen om värdepappersmarknaden genomför artikel 6.1 och 6.2 i 2003 års marknadsmissbruksdirektiv.

Enligt marknadsmissbruksförordningen ska emittenter av finansiella instrument som huvudregel offentliggöra insiderinformation relaterad till emittenten så snart som möjligt (artikel 17). Skyldigheten att offentliggöra information omfattar sådana emittenter som själva har begärt eller godkänt att deras finansiella instrument tas upp till handel eller i övrigt handlas på en reglerad marknad, en MTF-plattform eller en OTF-plattform. Begreppet emittent (artikel 3.1.21 i marknadsmissbruksförordningen) omfattar fler företag än utgivare av finansiella instrument, vilka är skyldiga att offentliggöra kurspåverkande information enligt lagen om

värdepappersmarknaden. Begreppet är avsett att omfatta även utfärdare av derivatinstrument (jfr 1 kap. 5 § 9 lagen om värdepappersmarknaden). När det gäller depåbevis avses med emittent den som emitterat de finansiella instrument som depåbeviset motsvarar. Skyldigheten enligt marknadsmissbruksförordningen begränsas till information som direkt berör emittenten. Det innebär t.ex. att utfärdare av derivatinstrument inte är skyldiga att offentliggöra insiderinformation om det bolag som har gett ut den underliggande aktien.

Även en deltagare på marknaden för utsläppsrätter är skyldig att offentliggöra insiderinformation, om företagets verksamhet uppvisar utsläpp över den nivå som bestämts i kommissionens delegerade förordning (EU) 2016/522 (artikel 17.2 i marknadsmissbruksförordningen och artikel 5 i kommissionens delegerade förordning [EU] 2016/522). Skyldigheten för en deltagare på marknaden för utsläppsrätter att offentliggöra insiderinformation är alltså inte kopplad till att företagets finansiella instrument handlas på en handelsplats.

Den som är skyldig att offentliggöra insiderinformation kan skjuta upp offentliggörandet under vissa förutsättningar (artikel 17.4 och 17.5 i marknadsmissbruksförordningen). När informationen sedan offentliggörs ska emittenten eller deltagaren på marknaden för utsläppsrätter informera den behöriga myndigheten och, enligt huvudregeln, lämna en skriftlig förklaring till hur villkoren för uppskjutande uppfylldes. Enligt förordningen får dock medlemsstaterna fastställa att en skriftlig förklaring endast behöver tillhandahållas på den behöriga myndighetens begäran.

För kreditinstitut och finansiella institut finns en möjlighet att skjuta upp offentliggörande av insiderinformation i syfte att bevara det finansiella systemets stabilitet. I de fallen ska den behöriga myndigheten informeras i förväg och lämna sitt medgivande till uppskjutandet (artikel 17.5). Närmare bestämmelser om offentliggöranden och uppskjutande av offentliggöranden finns i kommissionens genomförandeförordning (EU) 2016/1055 av den 29 juni 2016 om fastställande av tekniska standarder vad gäller de tekniska villkoren för lämpligt offentliggörande av insiderinformation och för uppskjutande av offentliggörandet av insiderinformation i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 596/2014.

Eftersom det finns bestämmelser om offentliggörande av insiderinformation och om uppskjutande av sådant offentliggörande i marknadsmissbruksförordningen, bör motsvarande bestämmelser i lagen om värdepappersmarknaden utmönstras.

Aktietorget AB anser att anmälningar om uppskjutet offentliggörande och en skriftlig förklaring om hur villkoren för uppskjutande uppfyllts bör lämnas till handelsplatserna i stället för till Finansinspektionen. Som framgår i avsnitt 11.3.2 föreslås inte att Finansinspektionens befogenheter att övervaka och besluta om sanktioner mot den som inte uppfyller sina skyldigheter att offentliggöra insiderinformation ska delegeras till handelsplatserna. I konsekvens därmed anser regeringen att inte heller anmälningar eller skriftliga förklaringar om uppskjutet offentliggörande av emittenter eller deltagare på marknaden för utsläppsrätter bör lämnas till handelsplatserna.

När det gäller den skriftliga förklaringen till Finansinspektionen om att ett offentliggörande har skjutits upp har regeringen tidigare bedömt att

det inte är ändamålsenligt att emittenterna varje gång lämnar en förklaring till inspektionen om hur villkoren för uppskjutandet har uppfyllts (prop. 2015/16:120 s. 53). Regeringen har bedömt att det är tillräckligt att Finansinspektionen, på begäran, får en förklaring. Den valmöjlighet som ges i marknadsmissbruksförordningen har därför utnyttjats och en bestämmelse om detta har införts i lagen om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument (4 §). När all lagstiftning som kompletterar marknadsmissbruksförordningen enligt förslaget i denna lagrådsremiss ska samlas i kompletteringslagen, bör bestämmelsen överföras till kompletteringslagen.

11.3.2 Tillsyn över skyldigheten att offentliggöra insiderinformation

Regeringens förslag: Finansinspektionen ska besluta om sanktioner mot en emittent eller en deltagare på marknaden för utsläppsrätter som inte uppfyller sin skyldighet att offentliggöra insiderinformation. Finansinspektionen får avstå från att ingripa om något annat organ har vidtagit åtgärder mot personen och inspektionen bedömer att dessa åtgärder är tillräckliga.

En börs och ett värdepappersinstitut som driver en handelsplattform (MTF-plattform) ska vara skyldiga att kontrollera att emittenter fullgör sin informationsskyldighet enligt artikel 17 i marknadsmissbruksförordningen. Börsen och värdepappersinstitutet ska vara skyldiga att till Finansinspektionen lämna sådana upplysningar om emittenter som har samband med den kontrollen.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilka upplysningar som ska lämnas och när de ska lämnas.

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. Utredningens förslag avviker från regeringens förslag genom att utredningen föreslår att en börs och ett värdepappersinstitut som driver en handelsplattform (MTF-plattform) ska rapportera till Finansinspektionen när det kan antas att skyldigheten enligt marknadsmissbruksförordningen att offentliggöra insiderinformation har överträtts. Utredningen föreslår inte någon möjlighet för Finansinspektionen att avstå från ingripande om något annat organ har vidtagit åtgärder mot personen.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det. *Aktietorget AB* anser att Finansinspektionens befogenhet att övervaka och fatta sanktionsbeslut mot emittenter som inte offentliggör insiderinformation bör delegeras till handelsplatserna. I annat fall finns en risk för fördröjningar av beslut som i dag fattas skyndsamt och det finns även risk för att bolagen underkastas två olika sanktionssystem. *Nasdaq Stockholm AB (Nasdaq)* efterlyser en tydlig ansvarsfördelning mellan handelsplatsernas och Finansinspektionens övervakningsfunktion. Det är även angeläget att utredningar hanteras så grundligt som möjligt för att säkerställa kvalitet och rätts-säkerhet samt att undvika dubbelarbete. Förslaget att börserna och värdepappersinstitutet snarast anmäler överträdelser till Finansinspektionen

medför att den utredning som dessa företag gör är mycket begränsad och leder sannolikt till ett stort antal anmälningar till inspektionen som endast i begränsad omfattning har utretts. Nasdaq vill i det längsta undvika att åläggas sådana skyldigheter som följer av ansvar för myndighetsutövning om en effektiv och ändamålsenlig övervakning kan åstadkommas på annat sätt. *Nordic Growth Market NGM AB (NGM)* ifrågasätter att handelsplatserna ska anmäla till Finansinspektionen när bestämmelserna om offentliggörande har överträtts. Den ordningen innebär, enligt NGM, en risk för att emittenterna prövas två gånger för samma sak och att börsernas disciplinnämnders framtida roll blir oklar.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det. *Aktietorget AB* tillstyrker förslaget att inte överlåta Finansinspektionens offentlighetsrättsliga skyldigheter på handelsplatserna. Det är lämpligt att samordningen mellan Finansinspektionen och handelsplatserna regleras i föreskrifter på lägre nivå än lag. Det bör dock i den kommande propositionen anges vilka huvudprinciper som bör gälla för samarbetet. Finansinspektionen bör om inga särskilda omständigheter talar mot det kunna avvakta med eventuella utredningsåtgärder tills handelsplatsernas utredning är klar. Ett system med parallell övervakning och parallella utredningar riskerar att skapa oklarhet, särskilt hos emittenterna. För de bolag som får en sanktion saknar det sannolikt betydelse vem som beslutat om sanktionen och om det är fråga om en civilrättslig eller administrativ sanktion. För att i möjligaste mån undvika dubbla sanktioner är det angeläget att Finansinspektionen i så liten utsträckning som möjligt avviker från handelsplatsernas bedömningar. Det bör klargöras att inspektionens uppgifter utförs i samarbete med marknadsföretagen enligt artikel 23.1 b i marknadsmissbruksförordningen. *Nasdaq Stockholm AB (Nasdaq)* tillstyrker förslaget att inte överlåta Finansinspektionens offentlighetsrättsliga skyldigheter på handelsplatserna. Det är dock oklart på vilka grunder och hur samordningen mellan Finansinspektionen och handelsplatserna ska ske. Förslaget blandar samman administrativa sanktioner och andra administrativa åtgärder som är Finansinspektionens ansvar i egenskap av behörig myndighet med civilrättsliga sanktioner som en börs eventuellt kan komma att tilldela en emittent. Det framgår inte på vilken formell grund Finansinspektionen ska få avstå från att vidta egna åtgärder för att upptäcka och sanktionera brister i emittenters informationsgivning. Det är oklart hur Finansinspektionens bedömning om att avstå från ingripande mot en emittent som har tilldelats en civilrättslig sanktion ska ske och dokumenteras samt om det ska finnas en möjlighet för en emittent att överklaga beslutet. I promemorian föreslås att börser och värdepappersinstitut förutsätts fortsätta sin kontroll av att emittenter fullgör sin skyldighet att offentliggöra insiderinformation. Det nämns dock inte något om att börser skulle ha en skyldighet att sanktionera emittenters eventuella överträdelse av informationsplikten enligt marknadsmissbruksförordningen eller enligt handelsplatsernas emittentregelverk. I promemorian anges vidare att det inte är tillräckligt att handelsplatserna endast anmäler till Finansinspektionen när det kan antas att en överträdelse har skett av skyldigheten att offentliggöra insiderinformation trots att det är den struktur som används vid handelsövervakningen. Det är lämpligt att den information som handels-

platserna ska lämna till Finansinspektionen och tidpunkten för när sådan information ska lämnas regleras i lag i stället för i föreskrifter på lägre nivå. Det framstår som tveksamt att förelägga handelsplatserna ett ansvar som är direkt knutet till tillståndet att bedriva verksamheten. *Nordic Growth Market NGM AB (NGM)* tillstyrker förslaget att inte överlåta Finansinspektionens offentlighetsrättsliga skyldigheter på handelsplatserna. NGM ställer sig starkt bakom förslaget att Finansinspektionen lämnas en möjlighet att avstå från att ingripa för det fall handelsplatserna har vidtagit åtgärder som Finansinspektionen bedömer som tillräckliga. NGM tillstyrker också förslaget att handelsplatserna ska lämna information till Finansinspektionen om vilka civilrättsliga sanktioner som utdelats av handelsplatserna. Frågan om vilken information som ska lämnas och när bör, såsom konstateras i promemorian, kunna lösas genom samverkan mellan Finansinspektionen och handelsplatserna. NGM efterlyser dock en tydlig ansvarsfördelning mellan handelsplatserna och Finansinspektionen i syfte att säkerställa kvalitet och rättssäkerhet samt att undvika dubbelarbete. Handelsplatserna bör beredas möjlighet att noggrant utreda och dokumentera sitt resonemang innan en överlämning av information sker till Finansinspektionen. En lämplig tidpunkt för överlämning av information bör vara när handelsplatsen beslutar att hänskjuta ärendet till disciplinnämnden eller efter en konstaterad överträdelse utan disciplinnämndens inblandning beslutar att avsluta ärendet i annan ordning. Även *Näringslivets Regelnämnd* efterfrågar tydliga riktlinjer för hur ansvarsfördelningen och samordningen mellan Finansinspektionen och börserna ska ske. *Svenskt Näringsliv* tillstyrker promemorians förslag. En emittent som fått en civilrättslig sanktion bör inte straffas dubbelt genom att även få en administrativ sanktion från Finansinspektionen för samma överträdelse. Det måste emellertid finnas en tydlig ansvarsfördelning och samordning mellan handelsplatserna och Finansinspektionen för att säkerställa en skyndsam och effektiv process avseende övervakning och sanktionsbeslut. Det bör därför utarbetas riktlinjer för hur samordningen mellan Finansinspektionen och handelsplatserna ska gå till, vilken information som ska lämnas och när.

Skälen för regeringens förslag

Gällande rätt

I dag finns en skyldighet för det värdepappersinstitut eller den börs som driver handelsplatsen i fråga att kontrollera att emittenterna fullgör sin informationsskyldighet, inklusive skyldigheten att offentliggöra kurspåverkande information (11 kap. 8 § och 15 kap. 9 § lagen om värdepappersmarknaden). När det gäller reglerade marknader följer skyldigheten för börserna av MiFID I (artikel 40.3). Samma skyldighet finns även i MiFID II (artikel 51.3). Någon motsvarande skyldighet finns inte i MiFID I eller MiFID II för den som driver en handelsplattform (MTF-plattform). I Sverige har man dock, vid genomförandet av MiFID, valt att införa en motsvarande skyldighet för värdepappersinstitut och börser som driver handelsplattformar (MTF-plattformar) (11 kap. 8 § och 13 kap. 12 § tredje stycket lagen om värdepappersmarknaden).

Enligt gällande rätt övervakar Finansinspektionen inte emittenters offentliggörande av kurspåverkande information och inspektionen be-

slutar således inte heller om några sanktioner vid överträdelser av denna skyldighet.

En börs ska ha en disciplinnämnd med uppgift att bl.a. handlägga ärenden om emittenters överträdelser av de regler som gäller vid en reglerad marknad som drivs av börserna (13 kap. 14 § lagen om värdepappersmarknaden). I Sverige finns även motsvarande disciplinnämnder för MTF-plattformar. Reglerade marknader och MTF-plattformar har ett emittentregelverk som bl.a. innehåller bestämmelser om sanktioner som en emittent kan tilldelas av företagets disciplinnämnd eller motsvarande om emittenten inte offentliggör kurspåverkande information. Emittentregelverket utgör del i ett noteringsavtal mellan emittenten och den som driver handelsplatsen. De sanktioner som grundas på noteringsavtalen utgör således civilrättsliga sanktioner.

Nasdaq har under åren 2013 och 2014 påbörjat sju disciplinärenden i genomsnitt per år beträffande underlåtenhet att offentliggöra kurspåverkande information. Civilrättsliga sanktioner har beslutats i samtliga ärenden. Statistiken avser överträdelser på den reglerade marknaden och handelsplattformen First North. Åren 2010–2014 har NGM påbörjat ca 14 disciplinärenden i genomsnitt per år. Av dessa har det beslutats om civilrättsliga sanktioner i totalt två fall. I de flesta övriga ärenden har NGM utdelat kritik mot bolaget men alltså inte utdelat någon civilrättslig sanktion. Uppgifterna avser en uppskattning av överträdelser på den reglerade marknaden och handelsplattformen Nordic MTF. Aktietorget har under åren 2013 och 2014 överlämnat sex ärenden totalt till disciplinkommittén som beslutat om civilrättsliga sanktioner i två fall. Under samma period har ett stort antal utredningar påbörjats rörande bolagens skyldighet att offentliggöra kurspåverkande information.

Enligt lagen om värdepappersmarknaden ska bl.a. värdepappersinstitut och börser lämna Finansinspektionen de upplysningar om sin verksamhet och därmed sammanhängande omständigheter samt andra uppgifter som inspektionen begär (23 kap. 2 § första och andra styckena). Enligt samma lag får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om vilka upplysningar ett företag ska lämna till Finansinspektionen om sin verksamhet eller därmed sammanhängande uppgifter samt när sådana uppgifter ska lämnas (23 kap. 15 § 1).

Marknadsmisbruksförordningen

I och med att Finansinspektionen utses till behörig myndighet för övervakningen av att marknadsmisbruksförordningen följs är det Finansinspektionen som har ansvaret för att övervaka att insiderinformation offentliggörs och att villkoren för uppskjutet offentliggörande uppfylls (artikel 17).

Enligt marknadsmisbruksförordningen ska den behöriga myndigheten ha befogenhet att vidta lämpliga administrativa sanktioner och andra administrativa åtgärder vid överträdelser av bl.a. artikel 17 (artikel 30). Den behöriga myndigheten kan utöva sina befogenheter direkt, i samarbete med andra myndigheter, på eget ansvar genom delegering till sådana myndigheter eller till marknadsföretagen samt genom ansökan hos de behöriga rättsliga myndigheterna (artikel 23). Flera remissinstanser berör frågan om ansvarsfördelningen mellan Finansinspek-

tionen å ena sidan och börserna och värdepappersinstitutet å andra sidan. Det finns skäl att överväga om Finansinspektionens befogenheter bör delegeras till handelsplatserna samt hur de nuvarande civilrättsliga sanktionerna bör förhålla sig till de administrativa sanktionerna som medlemsstaterna är skyldiga att införa enligt marknadsmissbruksförordningen. Som underlag för den bedömningen redogörs först nedan för hur civilrättsliga och offentlighetsrättsliga sanktioner för åsidosättanden av skyldigheten att offentliggöra insiderrinformation fungerar i Finland och Danmark.

Sanktionerna i Finland och Danmark

I Finland har såväl börserna som den behöriga myndigheten en skyldighet att övervaka att emittenter offentliggör insiderrinformation. Börserna beslutar om civilrättsliga sanktioner som, liksom i Sverige, grundas på dess regelverk som är en del av det noteringsavtal emittenterna ingår med börserna. Den behöriga myndigheten beslutar om administrativa sanktioner för överträdelse av lag. I Finland utgör underlåtenhet att offentliggöra kurspåverkande information även ett brott. Den behöriga myndigheten är skyldig att överlämna ett ärende till polis vid misstanke om brott. Börserna och den behöriga myndighetens övervakning sker således parallellt och besluten fattas också separat. Börserna är skyldiga att informera den behöriga myndigheten om misstänkta brott på handelsplatsen samt lämna information till den behöriga myndigheten vid begäran.

Även i Danmark utgör underlåtenhet att offentliggöra kurspåverkande information ett brott och det danska systemet liknar det finska. I Danmark har börser som driver reglerade marknader en lagstadgad skyldighet att informera den behöriga myndigheten om att emittenten misstänks ha överträtt skyldigheter som följer av lag. I praktiken innebär det att den behöriga myndigheten får del av börsernas utredning. Utredningen består normalt av börsernas underrättelse till en emittent om att emittenten misstänks ha överträtt skyldigheten (enligt handelsplatsens emittentregelverk) att offentliggöra insiderrinformation samt emittentens yttrande. I underrättelsen informerar börserna emittenten om att den behöriga myndigheten kan få del av handlingarna och att den behöriga myndigheten kan komma att göra en egen utredning av emittentens överträdelse av lag. Den behöriga myndigheten tar därefter ställning till om en överträdelse av lag kan misstänkas och om en utredning ska inledas av myndigheten. Om den behöriga myndigheten misstänker att en överträdelse av lag har skett, kan myndigheten besluta om en administrativ sanktion i form av en reprimand eller lämna ärendet vidare till åklagare. På så sätt sker två separata utredningar, genom ett samarbete mellan börserna och den behöriga myndigheten, och två separata beslut fattas.

Finansinspektionens befogenheter bör inte överlåtas

Redan i dag övervakar och ingriper alltså börserna och värdepappersinstitutet mot emittenter som inte offentliggör kurspåverkande information. De civilrättsliga sanktioner som dessa företag kan besluta om i dag kan emellertid inte jämföras med de administrativa sanktioner som marknadsmissbruksförordningen förutsätter, vilka innebär att staten ingriper mot en enskild (offentlighetsrättsliga sanktioner). De administrativa

sanktioner som anges i marknadsmissbruksförordningen måste införas i lag oavsett om det finns civilrättsliga sanktioner.

Delegering av en myndighets uppgifter till ett privaträttsligt organ innebär i svensk nationell rätt en överlåtelse av förvaltningsuppgift (12 kap. 4 § andra stycket regeringsformen). En överlåtelse av förvaltningsuppgift kräver stöd i lag om uppgiften innebär myndighetsutövning. Finansinspektionens övervakning och beslut om sanktioner mot den som inte uppfyller sina skyldigheter att offentliggöra insiderinformation utgör myndighetsutövning. Överlåtelse av Finansinspektionens befogenheter måste således ske med stöd av lag. Marknadsmissbruksförordningens bestämmelser om att behöriga myndigheter kan fullgöra sina uppgifter genom delegering kan inte i sig anses innebära ett sådant lagstöd. Av artikel 23.3 i förordningen följer nämligen att bestämmelserna om delegering av befogenheter förutsätter nationella åtgärder. Finansinspektionen kan alltså inte med stöd av marknadsmissbruksförordningen välja att överlåta sina uppgifter till börserna och värdepappersinstituten.

Det privaträttsliga organ som ägnar sig åt myndighetsutövning får en offentligrättslig ställning. Vissa lagbestämmelser som syftar till att säkerställa en korrekt myndighetsutövning bör därmed bli tillämpliga. Exempelvis bör vissa bestämmelser i förvaltningslagen (1986:223) bli tillämpliga, såsom bestämmelsen om jäv (11 §), parts rätt att meddela sig muntligen (14 §) och parts rätt att få del av uppgifter (16 §). Även bestämmelserna om handlingars offentlighet och sekretess bör lämpligen tillämpas (2 kap. 1 och 2 §§ tryckfrihetsförordningen samt offentlighets- och sekretesslagen). Därutöver blir vissa bestämmelser såsom bestämmelsen om straffansvar för tjänstefel (20 kap. 1 § brottsbalken) direkt tillämpliga. Det är olämpligt att belasta börserna och värdepappersinstituten med de skyldigheter som ankommer på ett offentligrättsligt organ. När det gäller administrativa sanktionsbeslut är det fråga om för en enskild mycket ingripande offentligrättsliga beslut. I svensk rätt har befogenheten att besluta om administrativa sanktioner inte tidigare överlåtits till ett privaträttsligt organ. Höga krav på saklighet och opartiskhet måste ställas. Det kan ifrågasättas om de aktuella företagen, som är beroende av att bolag finns noterade på handelsplatsen, skulle uppfattas fatta negativa beslut mot bolagen på ett objektivt sätt.

Även övervakningen av att artikel 17.5 i marknadsmissbruksförordningen, dvs. möjligheten för ett kreditinstitut eller ett finansiellt institut att skjuta upp offentliggörande av insiderinformation i syfte att värna den finansiella stabiliteten bör hanteras av Finansinspektionen och det bör vara Finansinspektionen som medger tillstånd till sådant uppskjutande. Ingen av remissinstanserna har förordat någon delegering av inspektionens befogenhet i detta sammanhang.

Finansinspektionen bör kunna avstå från ingripande

Övervakningen av emittenternas offentliggörande av insiderinformation har ett starkt samband med den övervakning av handeln som börserna och värdepappersinstituten sköter i dag och ska sköta i framtiden enligt marknadsmissbruksförordningen (artikel 16) och enligt bestämmelser som genomför MiFID. Genom övervakningen av handeln kan man t.ex. se indikationer på att insiderinformation har läckt och vidta åtgärder, t.ex.

stoppa handeln. Det är därför, som utredningen påpekar, ändamålsenligt att Finansinspektionen tar hjälp av den information som den börs som driver den reglerade marknaden och den börs eller det värdepappersinstitut som driver MTF-plattformen får i sin övervakning av handeln. Det innebär dock inte att Finansinspektionen på detta sätt överlåter sitt ansvar på börserna och värdepappersinstituten utan snarare att Finansinspektionen, som *Aktietorget AB* påpekar, hanterar sin övervakning i samarbete med dessa företag (jfr artikel 23.1 c i marknadsmissbruksförordningen). Finansinspektionen har, på samma sätt som när det gäller marknadsmissbruksförordningen i övrigt, ansvar för övervakningen av att förordningen följs. På vilket sätt Finansinspektionen praktiskt hanterar detta ansvar, dvs. vilka faktiska åtgärder som vidtas, är dock – liksom för tillsynen i övrigt – beroende av vilka risker som en viss verksamhet innebär för finansmarknaden. Om andra organ, t.ex. till följd av annan lagstiftning, kontrollerar att vissa bestämmelser följs, kan Finansinspektionen bedöma att det inte finns anledning att parallellt med det organet förlöpande utföra samma kontroll. Finansinspektionens övervakning kommer dock även att omfatta emittenter vars finansiella instrument handlas på en OTF-plattform och deltagare på marknaden för utsläppsrätter. Det innebär att Finansinspektionens faktiska åtgärder för att övervaka nämnda företag bör vara mer omfattande än när det gäller emittenter som omfattas av handelsplatsernas kontroll.

I en ordning med två organ som övervakar att regelverket följs och fattar beslut om ingripande vid överträdelse av liknande bestämmelser finns det naturligtvis en risk för att motstridiga beslut fattas. I takt med att praxis utformas torde dock risken för motstridiga beslut minska. Civilrättsliga sanktioner utgör inte straff i den mening som avses i Europakonventionen, varför dubbelprövningsförbudet (*ne bis in idem*) inte aktualiseras. Det kan emellertid, i vissa fall, anses tillräckligt att en emittent som har överträtt såväl regelverket på en reglerad marknad eller en MTF-plattform som artikel 17 i marknadsmissbruksförordningen påförs en civilrättslig sanktion. Finansinspektionen bör därför kunna avstå från ingripande om inspektionen bedömer att emittenten, för samma överträdelse, har påförts en civilrättslig sanktion som är tillräckligt ingripande. Detta bör regleras i kompletteringslagen och utgör, vilket *Nasdaq* efterfrågar, den formella grunden för Finansinspektionens möjlighet att låta bli att ingripa. Finansinspektionen har en motsvarande möjlighet att underlåta att ingripa enligt lagen om värdepappersmarknaden (25 kap. 2 §) om t.ex. en börs disciplinnämnd har fattat ett tillräckligt ingripande beslut mot ett företag (jfr prop. 2006/07:115 s. 500 f.). Regeringen anser samtidigt att det måste finnas utrymme för Finansinspektionen att besluta om en administrativ sanktion för det fall inspektionen bedömer att den civilrättsliga sanktionen inte har varit tillräckligt kännbar, eller att överträdelsen är så allvarlig att den kräver ett offentligt ingripande. *Nasdaq* anser att det är oklart hur en sådan bedömning ska göras. Enligt regeringens uppfattning bör Finansinspektionen göra en prövning i det enskilda fallet om de åtgärder som har vidtagits av börsen eller värdepappersinstitutet är tillräckliga som reaktion på överträdelsen. Finansinspektionen bör då – precis som vid övriga överträdelser av marknadsmissbruksförordningen – bedöma vilken form av ingripande som är lämplig i det enskilda fallet. I praktiken

torde det innebära att Finansinspektionen beslutar om ingripande vid allvarigare överträdelser. Det är viktigt att börserna och värdepappersinstituten i förhållande till emittenterna är tydliga med att Finansinspektionen gör sin egen bedömning.

Nasdaq efterfrågar ett klagande när det gäller hur Finansinspektionens bedömning om att avstå från ingripande mot en emittent som har påförts en civilrättslig sanktion ska dokumenteras samt om det ska finnas en möjlighet för en emittent att överklaga beslutet. Regeringen konstaterar att allmänna förvaltningsrättsliga principer innebär att inledandet av ett ärende alltid ska dokumenteras. Enligt förvaltningslagen får ett beslut överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom emot och beslutet kan överklagas (22 §). Frågan om ett beslut att inte ingripa mot en emittent kan anses gå emittenten emot bör lämpligen avgöras i rättspraxis.

Som *Nasdaq* påpekar innebär förslaget inte att börser åläggs en skyldighet att sanktionera emittenters eventuella överträdelser av informationsplikten enligt marknadsmissbruksförordningen eller enligt handelsplatsernas emittentregelverk. I förarbetena till lagen om värdepappersmarknaden anges att det får anses följa av kravet på att börserna ska ha en effektiv kontroll av att emittenterna fullgör sina skyldigheter att börserna har sanktionsmöjligheter i avtalsförhållandet med emittenten (prop. 2006/07:115 s. 467). Samma slutsats är enligt regeringens uppfattning rimlig när det gäller värdepappersinstitut som driver en MTF-plattform.

Börser och värdepappersinstitut bör lämna uppgifter om sin övervakning till Finansinspektionen

Utredningen föreslår att börserna och värdepappersinstituten ska anmäla till Finansinspektionen när det kan antas att en överträdelse har skett av en emittents skyldighet att offentliggöra insiderinformation. Som *Nasdaq* påpekar leder detta sannolikt till ett stort antal anmälningar i ärenden som utretts endast i begränsad utsträckning. Finansinspektionen skulle där efter få genomföra mer eller mindre fullständiga utredningar. Att Finansinspektionen endast får en sådan anmälan leder enligt regeringens uppfattning inte till den samordning mellan börsernas eller värdepappersinstitutens och Finansinspektionens åtgärder som är önskvärd. Visserligen är det, som *Nasdaq* påpekar, den struktur som tillämpas när det gäller handelsövervakningen. Regeringen anser dock inte att situationerna är jämförbara. Vid handelsövervakningen följer rapporteringsskyldigheten av marknadsmissbruksförordningen (artikel 16) och kan inte regleras annorlunda. I de situationerna kan det vidare finnas anledning för den behöriga myndigheten, eller brottsutredande myndighet, att snabbt vidta utredningsåtgärder. Vid kontrollen av att insiderinformation offentliggörs är avsikten med förslaget i denna lagrådsremiss att Finansinspektionen tar hjälp av börsernas och värdepappersinstitutens utredning för att bedöma om även inspektionen bör ingripa mot överträdelser. För att detta ska vara ändamålsenligt krävs det att ytterligare information än endast en anmälan lämnas till Finansinspektionen. Det ska samtidigt påpekas att genomförandet i svensk rätt av MiFID II förutsätter att det införs en skyldighet för en bors att underrätta Finansinspektionen om

beteenden som kan tyda på överträdelse av marknadsmissbruksförordningen (se lagförslag i SOU 2015:2 s. 153).

I likhet med förfarandena i Finland och Danmark är det således lämpligt att Finansinspektionen får ytterligare information från börserna och värdepappersinstitutet. Finansinspektionen bör t.ex. få del av den utredning som börserna och värdepappersinstitutet har genomfört och information om vilka civilrättsliga sanktioner som beslutas.

Aktietorget, NGM, Nasdaq, Näringslivets Regelnämnd och *Svenskt Näringsliv* efterfrågar en tydligare ansvarsfördelning mellan börserna och värdepappersinstitutet å ena sidan och Finansinspektionen å andra sidan. Regeringen anser att den fördelning av ansvaret som är lämplig att reglera i lag avser övervakningen av att marknadsmissbruksförordningen respektive börsernas och värdepappersinstitutets emittentregelverk följs. Till skillnad från *Nasdaq* anser regeringen att praktiska frågor om hur samordningen mellan Finansinspektionen och börserna och värdepappersinstitutet bör ske – t.ex. vid vilken tidpunkt information bör överlämnas till Finansinspektionen – inte bör regleras i lag. Detta är särskilt viktigt eftersom förfarandet kan behöva anpassas över tid. För att säkerställa ett enhetligt förfarande bör det i stället regleras i myndighetsföreskrifter vilken information som ska lämnas till Finansinspektionen och när den ska lämnas. Sådana föreskrifter bör utformas med beaktande av såväl lagstiftningens syften som marknads villkor (jfr prop. 1991/92:113 s. 131). I det arbetet bör handelsplatsernas synpunkter om hur den praktiska ärendehantering ska gå till hanteras. Det kan samtidigt konstateras att Finansinspektionen redan har påbörjat arbetet med sådana föreskrifter och tagit del av synpunkter från handelsplatserna.

Börsernas och värdepappersinstitutets skyldighet att lämna upplysningar till Finansinspektionen följer av lagen om värdepappersmarknaden (23 kap. 2 §). I samma lag finns en möjlighet för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om vilka uppgifter företagen ska lämna upplysningar om som rör deras verksamhet och därmed sammanhängande omständigheter samt när sådana upplysningar ska lämnas (23 kap. 15 § 1). Bestämmelsen har införts för att Finansinspektionens tillsyn över institutet på värdepappersmarknaden förutsätter att inspektionen har möjlighet att fortlöpande följa verksamheten och få den information som behövs. Informationsskyldigheten tar således inte direkt sikte på övervakningen av emittenterna. Det är därför lämpligt att det införs en särskild bestämmelse om att börserna och värdepappersinstitutet ska lämna sådana upplysningar om emittenter som har samband med kontrollen av att emittenterna fullgör skyldigheten att offentliggöra insiderinformation. De uppgifter som ska lämnas bör regleras i myndighetsföreskrifter. Placeringen i lagen om värdepappersmarknaden innebär, som *Nasdaq* påpekar, att börsernas och värdepappersinstitutets utökade informationsansvar knyts till företagets tillstånd att driva verksamhet. Finansinspektionen har nämligen möjlighet att ingripa mot det företag som inte fullgör sina skyldigheter (25 kap. lagen om värdepappersmarknaden). Ett ingripande kan ske t.ex. genom att Finansinspektionen förelägger en börs eller ett värdepappersinstitut att vidta någon åtgärd för att komma till rätta med situationen, eller genom att göra en anmärkning. Bara om överträdelsen är allvarlig kan företagets

tillstånd återkallas. Mot bakgrund av att syftet med bestämmelsen främst är att Finansinspektionen ska kunna ta hänsyn till de åtgärder en börs eller ett värdepappersinstitut vidtagit mot en emittent framstår det inte som särskilt sannolikt att Finansinspektionen skulle välja att återkalla tillståndet för en börs eller ett värdepappersinstitut som inte fullgör sin skyldighet att lämna uppgifter till inspektionen om överträdelse av artikel 17 i marknadsmissbruksförordningen. En annan placering, t.ex. i kompletteringslagen, skulle därför knappast få någon praktisk betydelse.

12 Administrativa sanktioner

12.1 Inledning

För att se till att medlemsstaterna har ett gemensamt tillvägagångssätt vid hantering av överträdelse av marknadsmissbruksförordningens regelverk innehåller förordningen en uppräkningslista av administrativa sanktioner och andra åtgärder som ska kunna användas vid sådana överträdelse. Förordningen förutsätter alltså att ingripanden kan ske, åtminstone i fråga om de överträdelse som särskilt anges (artikel 30.1). Den begränsar inte medlemsstaternas möjligheter att fastställa regler om andra eller strängare sanktioner än dem som anges i förordningen (artikel 30.2 och 30.3). Inte heller ställs det upp krav på administrativa sanktioner om det i en medlemsstats nationella lagstiftning i stället finns en straffrättslig reglering för överträdelse av marknadsmissbruksförordningens förbud eller påbud. I avsnitt 8.2 görs bedömningen att denna möjlighet att införa en straffrättslig reglering inte ska användas för svenskt vidkommande. I avsnitt 12 föreslås administrativa sanktioner och åtgärder med anledning av marknadsmissbruksförordningen.

12.2 Regelöverträdelse som kan föranleda administrativa sanktioner samt mot vem sådana kan riktas

Regeringens förslag: Ingreppet ska kunna riktas mot den som har överträtt förbud i marknadsmissbruksförordningen eller åsidosatt sina skyldigheter enligt förordningen. De överträdelse som kan föranleda sanktioner ska anges i kompletteringslagen.

Förbuden mot insiderhandel och marknadsmanipulation gäller även för en fysisk person som, för en juridisk persons räkning, beslutar om genomförandet av sådana åtgärder som är förbjudna.

Om en person i ledande ställning har en närstående som är underårig och som omfattas av anmälningsskyldighet enligt artikel 19.1 i marknadsmissbruksförordningen, ska den underåriges vårdnadshavare fullgöra anmälningsskyldigheten för den underåriges räkning.

Utredningens förslag överensstämmer delvis med regeringens förslag. Utredningen föreslår inte att förbuden mot insiderhandel och marknadsmanipulation ska gälla för en fysisk person som deltar i förfaranden för en juridisk persons räkning. Utredningen föreslår inte heller att en vårdnadshavare ska vara anmälningsskyldig för transaktioner som görs av en underårig som är närstående till en person i ledande ställning.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det. *Finansförbundet* framhåller vikten av att eventuella påföljder som riktas mot anställda måste vara noggrant reglerade och tydligt belysa vilka överträdelser som kan föranleda sanktioner. En sanktion bör som utgångspunkt riktas mot företaget och ska enligt förbundet endast i undantagsfall kunna riktas mot den anställde.

Promemorians förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. Promemorians förslag avviker från regeringens förslag genom att i promemorians förslag används termen ”vidtar” i stället för ”beslutar” när det gäller en fysisk person som agerar för en juridisk persons räkning. Promemorians förslag avviker vidare från regeringens förslag genom att det i promemorians förslag är personen i ledande ställning som ska fullgöra anmälningsskyldigheten för den underåriges räkning.

Remissinstanserna: *Finansförbundet* och *Tjänstemännens Centralorganisation* avstyrker förslaget och framför att det bygger på en alltför långtgående tolkning av marknadsmissbruksförordningen. Förbunden framhåller att en viktig del av ett anställningsförhållande är ett begränsat risktagande hos den anställde. En anställd som inte är i ledande ställning ska därför ha ett begränsat ansvar. Förslaget kan enligt förbunden medföra att en anställd ska göra egna svåra tolkningar av vad som är förbjudet eller inte och riskerar därmed att skapa rättsosäkerhet. En jämförelse kan göras med ansvarsfördelning i skadeståndslagen (1972:207) där en arbetstagare endast kan göras ansvarig om det föreligger synnerliga skäl. Förslaget innebär att affärsrisk överförs från den juridiska personen till den fysiska. För det fall förslaget genomförs bör det framgå i lag vem det är som överträtt bestämmelsen. Om inte annat bör åtminstone ordalydelsen ändras från den som ”vidtar” till den som ”beslutar om” eller, enligt *Finansförbundet*, ”ansvarar för”.

Skälen för regeringens förslag

Förbuden mot insiderhandel och marknadsmanipulation samt bestämmelsen om olagligt röjande av insiderinformation

Ett administrativt ingripande riktas normalt mot den som har överträtt bestämmelsen i fråga. Ibland preciseras det i lag vem detta ska anses vara. I exempelvis arbetsmiljölagen (1977:1160) uttrycks detta genom en bestämmelse om att sanktionsavgift ska tas ut av den fysiska eller juridiska person som drev den verksamhet där överträdelserna skedde (8 kap. 6 §). På finansmarknadsområdet tas sanktionsavgifter på samma sätt ut av den juridiska person som drev den verksamhet inom ramen för vilken överträdelserna skedde (jfr prop. 2011/12:175 s. 25). På senare tid har det, till följd av genomförande av EU-direktiv eller med anledning av EU-förordningar, införts bestämmelser i svensk rätt som innebär att en styrelseledamot eller en verkställande direktör under vissa förutsättningar kan hållas ansvarig för en överträdelse som har skett inom ramen för ett

företags verksamhet (se t.ex. 15 kap. 1 a § lagen om bank- och finansieringsrörelse och 25 kap. 1 a och 19 a §§ lagen om värdepappersmarknaden).

Några bestämmelser om att en fysisk person ska kunna hållas ansvarig för en juridisk persons överträdelse finns inte i marknadsmissbruksförordningen. Om t.ex. en order eller transaktion genomförs för en juridisk persons räkning är således utgångspunkten att det är den juridiska personen som gör sig skyldig till överträdelsen och som ska påföras en sanktion. Det som gäller för order och transaktioner bör också gälla i fråga om marknadsmanipulation som genomförs med hjälp av spridning av falsk eller vilseledande information. Avgörande är alltså vem som sprider informationen. Om informationen sprids för den juridiska personens räkning är det därför den juridiska personen som anses ha överträtt förbudet.

Enligt förordningen ska förbuden mot insiderhandel och marknadsmanipulation dock gälla, ”i enlighet med nationell rätt”, även de fysiska personer som deltar i ett beslut om att genomföra en åtgärd för den juridiska personens räkning (artiklarna 8.5 och 12.4). Uttrycket ”i enlighet med nationell rätt” ger utrymme för medlemsstaterna att ålägga fysiska personer som deltar i en juridisk persons beslutsfattande ansvar enligt sina respektive metoder för ansvarstilldelning (skäl 40 till förordningen). Det sätt på vilket reglerna är utformade innebär dock att det inte är fråga om att hålla en fysisk person ansvarig för en överträdelse som den juridiska personen har gjort. Det som anges i förordningen bör i stället förstås som att om en juridisk person har överträtt förbudet mot insiderhandel har även de fysiska personer som har deltagit i beslutsfattandet för den juridiska personens räkning överträtt samma förbud. Både den juridiska personen och de fysiska personerna ska alltså kunna bli föremål för administrativa åtgärder och sanktioner.

På det straffrättsliga området finns i svensk rätt i dag inget hinder mot att en fysisk person som deltar i ett beslut att handla för en juridisk persons räkning också åläggs ansvar för t.ex. insiderbrott. Utredningen redogör i betänkandet för principerna om företagansvar och anser att dessa bör kunna användas även i det administrativa förfarandet (SOU 2014:46 s. 291 f.). En jämförelse med principerna om företagansvar, som hittills gäller endast inom straffrätten, är dock inte relevant i förevarande sammanhang. Företagaransvar blir aktuellt när överträdelsen avser en skyldighet som riktar sig till ett företag. Så är fallet när det gäller t.ex. bokföringsskyldighet, som är en förutsättning för bokföringsbrott. Även om det är den juridiska personen som är det ansvariga objektet måste det alltid finnas minst en fysisk person som fattar beslut om t.ex. hur bokföringen läggs upp, ombesörjer att den fullgörs på ett korrekt sätt och att arkiveringen sker. I de fallen måste det alltså finnas ett eller flera ansvarssubjekt. I flertalet juridiska personer är det styrelsen som har huvudansvaret för företagets förvaltning, dvs. är ansvarssubjektet. Förbuden mot insiderhandel och marknadsmanipulation riktar sig dock inte primärt till företag, utan till var och en.

Införandet av administrativa sanktioner när det gäller insiderhandel och marknadsmanipulation bör enligt regeringens uppfattning inte medföra att den krets som kan påföras sanktioner blir mindre än den krets som kan bli föremål för straffrättsliga påföljder enligt svensk rätt i dag. Admi-

nistrativa sanktioner bör kunna påföras de fysiska personer som genomfört det förbjudna förfarandet, om rekvisiten i övrigt i relevanta artiklar i förordningen är uppfyllda. Det innebär att den som har medverkat i överträdelsen på ett sådant sätt att den kan anses ha överträtt bestämmelserna bör kunna hållas ansvarig. Ansvar för fysiska personer bör inte konstrueras som ett ansvar för en juridisk persons överträdelser. Det bör i stället framgå att fysiska personer har en skyldighet att följa bestämmelserna om insiderhandel och marknadsmanipulation i förordningen även när en åtgärd sker för en juridisk persons räkning. Det innebär inte, såsom *Finansförbundet* och *Tjänstemännens Centralorganisation* gör gällande, att den fysiska personen, t.ex. en anställd, tar över risken för ett överträdelsebeteende från den juridiska personen. Det åligger i stället båda kategorier av personer att iaktta förbuden och både den fysiska och den juridiska personen kan bli föremål för sanktioner vid överträdelse. Till skillnad från *Finansförbundet* och *Tjänstemännens Centralorganisation* anser regeringen inte att ett sådant ansvar är alltför långtgående eller att det skulle innebära att en anställd får göra svåra bedömningar av vad som är förbjudet eller inte. Det som personen i fråga ska bedöma är om de åtgärder som vidtas innebär marknadsmanipulation eller insiderhandel. För att en person ska anses överträda förbudet mot insiderhandel krävs att samtliga rekvisit i bestämmelsen (artikel 8 i marknadsmissbruksförordningen) är uppfyllda, dvs. att personen i fråga har insiderinformation och förvärvat eller avyttrar finansiella instrument som informationen rör. Självklart bör det inte vara så att en person som endast genomför vad en annan person bestämt utan att själv ha satt sig in i vad frågan rör, kan anses överträda förbudet. I stället bör det vara den person som ansvarar för att det förbjudna förfarandet genomförs som är den som överträder bestämmelsen. Regeringen instämmer därför med *Finansförbundet* och *Tjänstemännens Centralorganisation* att förslaget i promemorian kan ge intryck av att fler personer än avsett ska kunna hållas ansvariga. Regeringen anser därför att ansvaret bör beskrivs så att förbuden gäller den som beslutar om genomförandet av sådana åtgärder som är förbjudna.

När det gäller förbudet mot olagligt röjande av insiderinformation finns det inte några bestämmelser i förordningen om sanktioner mot fysiska personer som deltagit i den juridiska personens beslut som motsvarar dem som finns beträffande förbuden mot insiderhandel och marknadsmanipulation. Det finns inte heller något behov av sådana bestämmelser. Anledningen till det är att det vanligtvis är fråga om att en enskild fysisk person röjer information utan att det sker för någon annans räkning. En sanktion ska i så fall drabba just denna fysiska person. I undantagsfall kan man tänka sig att röjandet sker för en juridisk persons räkning och en sanktion bör då drabba den juridiska personen. En situation där det senare kan vara aktuellt är den när insiderinformation sprids till alltför många personer inom ett företag och detta sker av företrädare för företaget inom ramen för verksamheten.

Övervakningssystem och rapportering av misstänkta transaktioner

Skyldigheterna enligt marknadsmissbruksförordningen att inrätta och upprätthålla effektiva arrangemang, system och förfaranden för att upptäcka och rapportera misstänkta handelsorder och transaktioner åvilar

marknadsoperatörer och värdepappersföretag som driver en handelsplats (artikel 16.1). Även den som yrkesmässigt arrangerar eller genomför transaktioner med finansiella instrument ska ha effektiva system för att upptäcka och rapportera misstänkt marknadsmissbruk (artikel 16.2). Vilka som avses i sistnämnda fall definieras i förordningen som ”en person som yrkesmässigt deltar i mottagande och vidarebefordran av handelsorder eller verkställande av transaktioner med finansiella instrument” (artikel 3.1.28). En ”person” kan enligt förordningen vara såväl en fysisk som en juridisk person (artikel 3.1.13).

Skyldigheterna att ha effektiva system för att upptäcka och rapportera misstänkt marknadsmissbruk kommer normalt att åvila juridiska personer. Endast värdepappersinstitut och börser, dvs. juridiska personer, får driva en handelsplats (2 kap. 1 § 8, 11 kap. 1 § och 12 kap. 1 § lagen om värdepappersmarknaden). Att yrkesmässigt arrangera eller genomföra transaktioner i finansiella instrument är tillståndspliktigt som värdepappersrörelse (2 kap. 1 § 1 och 2), vilket innebär att endast juridiska personer kan komma i fråga (3 kap. 1 och 10 §§ lagen om värdepappersmarknaden). Det finns dock vissa undantag från tillståndsplikt i lagen om värdepappersmarknaden (t.ex. 2 kap. 5 § första stycket 6 och 15), som skulle kunna innebära att en fysisk person yrkesmässigt ägnar sig åt att ”arrangera eller genomföra transaktioner med finansiella instrument”.

I marknadsmissbruksförordningen finns det inte några bestämmelser om att skyldigheterna när det gäller övervakning och rapportering av misstänkta transaktioner riktar sig även mot fysiska personer som har deltagit i beslut hos den juridiska personen. Det är alltså den fysiska eller juridiska person som driver den yrkesmässiga verksamheten som består i att arrangera eller genomföra transaktioner med finansiella instrument som är ansvarig för att skyldigheterna fullgörs och som också kan bli föremål för ett ingripande.

Offentliggörande av insiderinformation

Bestämmelserna om offentliggörande av insiderinformation i marknadsmissbruksförordningen riktar sig enbart mot emittenter av finansiella instrument (artikel 17). Enligt definitionen i förordningen kan bara en juridisk person vara emittent (artikel 3.21). Även emittenter som har begärt eller godkänt att deras finansiella instrument tas upp till handel eller i övrigt handlas på en reglerad marknad, en MTF-plattform eller en OTF-plattform omfattas av skyldigheten (artikel 17.1 tredje stycket).

I förordningen finns särskilda bestämmelsen om offentliggörande av insiderinformation som riktar sig mot ”deltagare på marknaden för utsläppsrätter” (artikel 17.2). Enligt definitionen i förordningen är en sådan deltagare en ”person som inleder en transaktion, inklusive att lägga en handelsorder, i fråga om utsläppsrätter, auktionerade produkter baserade på utsläppsrätter, eller derivat avseende dessa som inte är berättigade till ett undantag enligt artikel 17.2 andra stycket” (artikel 3.20). I artikel 17.2 andra stycket finns ett undantag för deltagare vars verksamhet inte överskrider vissa tröskelvärden som innebär att kravet på offentliggörande av insiderinformation endast omfattar verksamheter som uppvisar en viss mängd utsläpp. Tröskelvärdena framgår av kommissionens delegerade förordning (EU) 2016/522 (artikel 5). En sådan

verksamhet torde drivas av en juridisk person, även om det inte är omöjligt att den drivs av en fysisk person. Åtminstone i teorin skulle alltså en deltagare på marknaden för utsläppsrätter kunna vara en fysisk person. Detta innebär att även kraven i samband med ett fördröjt offentliggörande (artikel 17.4), i den mån det handlar om en deltagare på marknaden för utsläppsrätter, kan gälla för en fysisk person. Även här är det således den fysiska eller juridiska person som driver verksamheten i fråga som är ansvarig för att skyldigheterna fullgörs och som kan bli föremål för ett ingripande.

I marknadsmissbruksförordningen finns det inte heller när det gäller offentliggörande av insiderinformation några bestämmelser om att skyldigheterna riktar sig även mot fysiska personer som deltagit i beslut hos den juridiska personen.

Insiderförteckningar

Skyldigheten att föra en förteckning över personer som har fått tillgång till insiderinformation (s.k. loggbok) åvilar enligt marknadsmissbruksförordningen dels emittenter av finansiella instrument, dels personer som handlar på emittentens vägnar eller för deras räkning (artikel 18.1). I praktiken hanteras sådana förteckningar i dag oftast så att emittenten själv för förteckningen över sina egna anställda. Om t.ex. en advokatbyrå eller ett värdepappersinstitut anlitas i en transaktion som innebär hantering av insiderinformation, är det byrån eller institutet som för förteckningen över sina egna anställda. Medan emittenten är en juridisk person kan den som handlar på emittentens vägnar mycket väl vara en fysisk person. Enligt förordningen är det dock emittenten själv som är "till fullo ansvarig för efterlevnaden av skyldigheterna enligt denna artikel" (dvs. artikel 18), även om en annan person som agerar på emittentens vägnar sköter insiderförteckningen (artikel 18.2 andra stycket). Skyldigheten och därmed risken för sanktion åvilar således enbart emittenten.

Skyldigheten att föra insiderförteckning gäller även deltagare på marknaden för utsläppsrätter (artikel 18.8). Som nämns ovan kan en sådan deltagare vara en fysisk person. Kraven på insiderförteckning gäller dessutom för auktionsplattformar samt auktionsförrättare och auktionsövervakare i fråga om auktioner av utsläppsrätter eller andra därpå baserade auktionsprodukter som anordnas i enlighet med auktioneringsförordningen. Riksgäldskontoret är den svenska auktionsförrättaren, medan auktionsövervakaren och den auktionsplattform som bland andra Sverige använder för närvarande finns på EU-nivå. I samtliga dessa fall riktar sig skyldigheterna mot en fysisk eller juridisk person i dennes egenskap av deltagare, auktionsplattform, auktionsförrättare eller auktionsövervakare, och det är denna person som kan drabbas av sanktionen.

Transaktioner som genomförs av personer i ledande ställning och deras närstående

Skyldigheten att anmäla egna transaktioner åvilar enligt marknadsmissbruksförordningen vissa personer i ledande ställning och dem närstående personer (artikel 19). En person i ledande ställning är alltid en fysisk person. Detta följer av definitionen i förordningen (artikel 3.1.25), enligt vilken det är en person hos en emittent, en deltagare på marknaden för

utsläppsrätter, eller företag som anges i artikel 19.10 (dvs. auktionsplattformar, auktionsförrättare eller auktionsövervakare som är involverade i auktioner som anordnas enligt auktioneringsförordningen), om denna person är medlem av det företags administrations-, lednings- eller kontrollorgan samt vissa andra ledande befattningshavare. En närstående person kan dock vara antingen en juridisk eller en fysisk person (se definitionen i artikel 3.1.26).

Personer i ledande ställning och dem närstående är skyldiga att underrätta emittenten, deltagaren på marknaden för utsläppsrätter eller de företag eller organ som avses i artikel 19.10 samt den behöriga myndigheten om transaktioner som genomförts för deras egen räkning (artikel 19.1 och 19.10). Personer i ledande ställning är också skyldiga att underrätta sina närstående om deras skyldigheter (artikel 19.5 andra stycket).

För personer i ledande ställning hos en emittent gäller också ett förbud mot att under 30 dagar före offentliggörandet av vissa finansiella rapporter, direkt eller indirekt, genomföra transaktioner för egen eller för tredjemans räkning avseende aktier eller skuldinstrument som emitterats av emittenten, eller derivat eller andra finansiella instrument som är kopplade till dessa (artikel 19.11). En emittent får tillåta undantag från förbudet i vissa fall, t.ex. vid exceptionella omständigheter som kräver omedelbar försäljning av aktier (artikel 19.12).

Förordningen innehåller även skyldigheter som åvilar emittenter och deltagare på marknaden för utsläppsrätter. De är skyldiga dels att se till att den information om transaktioner, som anmäls av personer i ledande ställning och dem närstående personer, offentliggörs (artikel 19.3), dels att skriftligen underrätta personer i ledande ställning om deras skyldigheter enligt artikeln i fråga (artikel 19.5). I avsnitt 17.2 föreslås att skyldigheten att offentliggöra transaktioner även i fortsättningen i stället ska åvila Finansinspektionen. Emittenter och deltagare på marknaden för utsläppsrätter ska även utarbeta en förteckning över alla personer i ledande ställning och dem närstående personer.

Skyldigheterna för personer i ledande ställning och dem närstående att underrätta emittenten, deltagaren på marknaden för utsläppsrätter eller de företag eller organ som avses i artikel 19.10 samt den behöriga myndigheten om transaktioner som genomförts för deras egen räkning och skyldigheterna för emittenter och deltagare på marknaden för utsläppsrätter att se till att den information om transaktioner, som anmäls av personer i ledande ställning och dem närstående personer, offentliggörs och att skriftligen underrätta personer i ledande ställning om deras skyldigheter (artikel 19.1–19.3 och 19.5 första stycket) och därmed sanktionsrisken i dessa fall, gäller således både fysiska och juridiska personer. Skyldigheten för personer i ledande ställning att underrätta sina närstående om deras skyldigheter (artikel 19.5 andra stycket) och förbudet för personer i ledande ställning att under 30 dagar före offentliggörandet av vissa finansiella rapporter inte genomföra vissa transaktioner (artikel 19.11) gäller däremot enbart för fysiska personer.

Skyldigheten att anmäla transaktioner enligt marknadsmissbruksförordningen skiljer sig från gällande svensk rätt på så sätt att anmälningskyldigheten i förordningen riktar sig direkt mot den närstående. Enligt svensk rätt är det insynspersonen, personen i ledande ställning

med förordningens terminologi, som är anmälningsskyldig för sina närståendes innehav och transaktioner. Bestämmelserna i förordningen innebär att det är den närstående som ska bli föremål för en eventuell sanktion när den närståendes anmälningsskyldighet inte fullgörs. Beträffande juridiska personer och myndiga närstående är detta knappast något problem. En närstående till en person i ledande ställning kan dock t.ex. vara ett barn som personen har vårdnaden om (artikel 3.1.26 b). Utredningen gör bedömningen att det i en sådan situation inte är barnet självt som har åstadkommit det aktieinnehav som leder till att en överträdelse kan bli aktuell och att eventuella sanktioner bör riktas mot den som företrätt barnet vid den relevanta transaktionen.

Regeringen instämmer med utredningen att det inte är lämpligt att underåriga påförs sanktioner för överträdelser av den skyldighet att anmäla egna transaktioner som följer av marknadsmissbruksförordningen. I de allra flesta fall torde sådana transaktioner ske med hjälp av vårdnadshavaren och denne kan i vart fall skaffa sig kunskap om transaktionerna. Att rikta sanktionerna mot någon annan än den anmälningsskyldige torde dock inte vara möjligt utan stöd i lag.

Ett sätt att undvika att sanktioner påförs underåriga personer är att, som i promemorians förslag, föreskriva att anmälningsskyldigheten för underåriga närståendes transaktioner ska fullgöras av personen i ledande ställning för den underåriges räkning. En sådan ordning kan inte anses strida mot förordningens syften. Det behöver dock inte alltid vara så att det är personen i ledande ställning som är vårdnadshavare för en närstående som är underårig. Enligt marknadsmissbruksförordningen kan en närstående nämligen också vara en släkting som bor tillsammans med personen i ledande ställning (artikel 3.1.26 c). Det är därför enligt regeringens mening lämpligt att anmälningsskyldigheten ska fullgöras av den underåriges vårdnadshavare. Det innebär att det är den underåriges vårdnadshavare som ska påföras en sanktion om anmälningsplikten inte fullgörs.

Investeringsrekommendationer och statistik

De bestämmelser i marknadsmissbruksförordningen som reglerar framtagandet och spridandet av investeringsrekommendationer och liknande information kan utifrån ordalydelsen omfatta såväl fysiska som juridiska personer (artikel 20.1). Som anges i avsnitt 5.2.5 finns ytterligare preciseringar i kommissionens delegerade förordning (EU) 2016/95. Det är den som utarbetar eller sprider rekommendationerna som ska följa bestämmelserna, och eventuella sanktioner ska riktas mot den juridiska eller fysiska person som ansvarar för framtagandet eller spridandet. Om framtagandet eller spridandet sker inom ramen för en juridisk persons verksamhet, är det således den juridiska personen som kan bli föremål för ett ingripande.

Bestämmelserna om statistik som sprids av offentliga institutioner gäller inte fysiska personer (artikel 20.2). De bestämmelserna ingår inte heller i uppräknningen i förordningen av överträdelser som ska föranleda en sanktion (artikel 30.1 första stycket a samt jfr prop. 2004/05:142 s. 95 f. och den där gjorda hänvisningen till lagen [2001:99] om den officiella statistiken).

Skyldigheter till följd av Finansinspektionens tillsyns- och utredningsbefogenheter

Medlemsstaterna ska enligt marknadsmissbruksförordningen se till att det kan vidtas lämpliga sanktioner och åtgärder i de fall då det föreligger en skyldighet för personer att samarbeta med den behöriga myndigheten och att uppfylla sina skyldigheter i samband med en undersökning eller begäran som avses i bestämmelserna om tillsyns- och utredningsbefogenheter (artikel 30.1 första stycket b). Den behöriga myndighetens tillsyns- och utredningsbefogenheter ska enligt förordningen inbegripa bl.a. att hålla förhör, utföra platsundersökningar och inhämta dokument (artikel 23.2). De angivna befogenheterna innebär samtidigt en skyldighet att medverka och samarbeta som är riktad mot envar, dvs. personer som står under Finansinspektionens tillsyn liksom fysiska eller juridiska personer som inte står under tillsyn.

Den uppräknade av administrativa sanktioner och åtgärder som finns i förordningen omfattar dock inte överträdelse som avser skyldigheten att samarbeta med den behöriga myndigheten (artikel 30.2). Medlemsstaterna har därför möjlighet att själva avgöra vilka åtgärder som ska få vidtas i sådana fall. I avsnitt 10 föreslås sådana åtgärder i form av en möjlighet för Finansinspektionen att i vissa fall förelägga vite eller begära handräckning hos Kronofogdemyndigheten.

De överträdelser som kan föranleda sanktioner anges i lagen

I artikel 30.1 i marknadsmissbruksförordningen anges att medlemsstaterna ska se till att de behöriga myndigheterna har befogenhet att vidta lämpliga administrativa sanktioner och andra administrativa åtgärder avseende vissa uppräknade överträdelser. Avseende de överträdelser som räknas upp i artikel 30.1 första stycket a anges specifika åtgärder och sanktioner som ska finnas i artikel 30.2. För att det ska vara tydligt när någon kan bli föremål för en sanktion bör det framgå av kompletteringslagen att Finansinspektionen ska ingripa vid vissa närmare angivna överträdelser av bestämmelserna i marknadsmissbruksförordningen. Uppräkningen bör överensstämma med den uppräknade av överträdelser som finns i artikeln i förordningen. De sanktioner som ska kunna påföras kan sedan anknyta till överträdelserna. Sanktionsavgifterna kommer t.ex. att skilja sig åt beroende på vilken typ av överträdelse det är fråga om (se avsnitt 12.9). I avsnitt 12.4 lämnas dock förslag om en möjlighet för Finansinspektionen att förelägga någon att göra rättelse när det gäller åsidosättanden av kompletteringslagen eller andra åsidosättanden av marknadsmissbruksförordningen än de som särskilt anges i lagen.

12.3 Återkallelse av tillstånd

Regeringens bedömning: Kravet i marknadsmissbruksförordningen på att den behöriga myndigheten ska kunna återkalla tillståndet för ett värdepappersinstitut om det överträder marknadsmissbruksförordningen är uppfyllt genom gällande svensk rätt.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker bedömningen eller har inget att invända mot den. *Finansinspektionen* påpekar att det saknas uttryckliga bestämmelser om hur inspektionens nuvarande möjligheter att ingripa enligt rörelselagstiftningen förhåller sig till de som finns i den föreslagna kompletteringslagen. Inspektionen uppfattar det dock som att den föreslagna lagen inte avser att inskränka nuvarande ingripandemöjligheter även om det inte framstår som helt tydligt i utredningens betänkande. Eftersom det finns möjlighet att ingripa enligt andra lagar, kan det behövas vägledning för hur parallella ingripandemöjligheter ska användas. *Sveriges advokatsamfund* anser att det bör klargöras att Finansinspektionen inte kan ingripa med stöd av rörelselagstiftningen mot ett förfarande som redan varit föremål för ingripande enligt förslaget till ny lag och tvärtom.

Skälen för regeringens bedömning: Enligt sanktionskatalogen i marknadsmissbruksförordningen ska den behöriga myndigheten ha möjlighet att återkalla ett värdepappersföretags auktorisation. Med värdepappersföretag avses i marknadsmissbruksförordningen detsamma som i MiFID II (artikel 3.1.2 i förordningen och artikel 4.1.1 i MiFID II). De företag som avses är sådana som i svensk rätt benämns värdepappersbolag om de är svenska (1 kap. 5 § 26 lagen om värdepappersmarknaden). Enligt både MiFID II och svensk rätt kan dock även ett kreditinstitut få tillstånd att driva värdepappersrörelse, och då gäller samma regler för den verksamheten som för värdepappersbolag. Värdepappersinstitut definieras i svensk rätt som värdepappersbolag, svenska kreditinstitut som har fått tillstånd att driva värdepappersrörelse och utländska företag som driver värdepappersrörelse från filial i Sverige (1 kap. 5 § 27 lagen om värdepappersmarknaden). Finansinspektionen får återkalla ett svenskt värdepappersinstituts tillstånd att driva värdepappersrörelse om det genom allvarlig överträdelse har åsidosatt sina skyldigheter enligt lagen om värdepappersmarknaden eller andra författningar som reglerar institutets verksamhet (25 kap. 1 § lagen om värdepappersmarknaden).

Regeringen anser i likhet med utredningen att rörelselagstiftningen ger möjlighet att återkalla ett tillstånd vid överträdelser av marknadsmissbruksförordningen och att det därför inte krävs någon särskild bestämmelse om återkallelse i kompletteringslagen. Finansinspektionen bör kunna ingripa mot ett värdepappersinstitut med stöd av lagen om värdepappersmarknaden, om institutet åsidosätter bestämmelser i marknadsmissbruksförordningen som gäller för institutets verksamhet (25 kap. 1 § första stycket). Vidare kan ett värdepappersinstitut som överträtt exempelvis förbudet mot marknadsmanipulation samtidigt ha åsidosatt den grundläggande bestämmelsen i lagen om värdepappersmarknaden om att ett värdepappersinstitut ska handla hederligt, rättvist och professionellt (8 kap. 1 §) och därigenom bli föremål för ett ingripande.

Finansinspektionen anser att det kan behövas vägledning för hur inspektionen ska hantera parallella ingripandemöjligheter. Enligt regeringens uppfattning är det inte olämpligt att Finansinspektionen i en situation då ett förfarande kan anses strida mot flera lagar kan välja mellan de ingripandemöjligheter som finns, och då välja det förfarande som framstår som mest effektivt i den aktuella situationen. Som nämns i avsnitt

11.2 kan en liknande situation uppstå när ett värdepappersinstitut inte har den marknadsövervakning som krävs enligt marknadsmissbruksförordningen (artikel 16), samtidigt som motsvarande krav ställs upp i MiFID II.

Sveriges advokatsamfund anser att det bör klargöras att Finansinspektionen inte kan ingripa med stöd av rörelselagstiftningen mot ett förfarande som redan varit föremål för ingripande enligt kompletteringslagen och tvärtom. Regeringen konstaterar att dubbelprövningsförbudet kan hindra att Finansinspektionen ingriper vid två olika tillfällen mot ett beteende, om det beteende som ett nytt ingripande avser grundas på samma faktiska omständigheter som ett redan beslutat ingripande. En förutsättning är att båda ingripandena utgör straff i Europakonventionens mening. När det gäller de ingripanden mot tillståndspliktiga företag som kan göras enligt lagen om värdepappersmarknaden finns det, utifrån de kriterier som fastställts i Europadomstolens praxis (se avsnitt 6), anledning att anse att de inte utgör straff i konventionens mening. Bestämmelserna i lagen om värdepappersmarknaden riktar sig till en avgränsad krets företag som står under Finansinspektionens tillsyn till följd av en ansökan om tillstånd att driva viss verksamhet. Sanktionerna mot finansiella företag enligt lagen om värdepappersmarknaden, i synnerhet återkallelse av tillstånd att driva värdepappersrörelse, har inte ett bestraffande syfte utan syftar, liksom övriga näringsrättsliga bestämmelser i lagen, till att skydda investerare och upprätthålla förtroendet för värdepappersmarknaden. Det bör därför enligt regeringens mening inte finnas något hinder för Finansinspektionen att återkalla ett värdepappersinstituts tillstånd även när det har konstaterats i ett annat förfarande (t.ex. vid Stockholms tingsrätt, se förslag till beslutsordning i avsnitt 14) att en överträdelse av marknadsmissbruksförordningen har skett. Av praktiska skäl, och av hänsyn till det berörda företaget, är det dock lämpligt att ingripandena samordnas när det är möjligt.

12.4 Föreläggande att vidta rättelse

Regeringens förslag: Finansinspektionen får förelägga den som har åsidosatt sina skyldigheter enligt marknadsmissbruksförordningen på sätt som räknas upp i kompletteringslagen att inom viss tid vidta en viss åtgärd för att komma till rätta med situationen eller upphöra med ett visst agerande.

Finansinspektionen får även förelägga den som har åsidosatt sina skyldigheter enligt kompletteringslagen eller sådana skyldigheter enligt marknadsmissbruksförordningen som inte räknas upp i den lagen att vidta rättelse.

Ett föreläggande får förenas med vite.

Utredningens förslag överensstämmer delvis med regeringens förslag. Utredningens förslag avviker från regeringens förslag genom att utredningens förslag inte innehåller någon möjlighet för Finansinspektionen att förelägga den som har åsidosatt sina skyldigheter enligt kompletteringslagen eller sådana skyldigheter enligt marknadsmissbruksförordningen som inte räknas upp i den lagen att vidta rättelse, utöver möjlig-

heten att förelägga en person att vidta rättelse för överträdelse för uttryckliga skyldigheter i förordningen.

Remissinstanserna tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det.

Skälen för regeringens förslag: Enligt sanktionskatalogen i marknadsmissbruksförordningen ska en behörig myndighet, när det gäller de överträdelse som räknas upp i artikel 30.1 första stycket a, kunna kräva att en person som bär ansvaret för en överträdelse upphör med sitt agerande och inte upprepar det (artikel 30.2 första stycket a).

Eftersom en överträdelse även kan bestå i underlåtenhet att uppfylla vissa krav, är det rimligt att den behöriga myndigheten även kan ålägga den ansvarige att vidta en positiv åtgärd för att uppfylla kraven i förordningen, snarare än att avhålla sig från att göra något som inte är tillåtet. Det kan exempelvis röra sig om ett föreläggande att vidta åtgärder för att uppfylla skyldigheten att ha en effektiv marknadsövervakning (artikel 16). Mot bakgrund av marknadsmissbruksförordningens krav bör det införas en bestämmelse i kompletteringslagen som ger Finansinspektionen möjlighet att förelägga den som har överträtt reglerna i förordningen att inom viss tid vidta en viss åtgärd för att komma till rätta med situationen eller att upphöra med ett visst agerande. Bestämmelsen bör utformas efter förebild av motsvarande bestämmelser i liknande lagstiftning som kompletterar EU-förordningar, nämligen 4 § lagen (2012:735) med kompletterande bestämmelser till EU:s blankningsförordning och 4 kap. 2 § lagen (2013:287) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om OTC-derivat, centrala motparter och transaktionsregister. I likhet med det som gäller enligt dessa båda lagar bör även ett föreläggande enligt den nya lagen få förenas med vite.

På motsvarande sätt som när det gäller de övriga åtgärder och sanktioner som Finansinspektionen ska kunna använda sig av bör inspektionen även få förelägga den som har överträtt marknadsmissbruksförordningen på sätt som anges i artikel 30.1 första stycket a i förordningen att vidta rättelse. Ett beslut om ett sådant ingripande bör därmed följa den beslutsprocess som ska gälla för överträdelsen i fråga (se avsnitt 13). Det är dock inte alla möjliga överträdelse som räknas upp i den artikeln. Exempelvis omfattas inte ett åsidosättande av skyldigheten att ha system och rutiner för att ett företags anställda ska kunna rapportera misstänkta överträdelse (artikel 32.3, se avsnitt 15.5). Skyldigheten att ha sådana system ska genomföras i medlemsstaterna (artikel 39.3). Utredningen föreslår att ett åsidosättande av den skyldigheten, som enligt förslaget framgår i kompletteringslagen, ska räknas upp bland de överträdelse som kan föranleda ingripande enligt kompletteringslagen. Utredningen föreslår att ett åsidosättande av skyldigheten ska kunna medföra en sanktionsavgift motsvarande högst en miljon euro. Det är samma avgift som enligt förordningen ska gälla för t.ex. åsidosättande av skyldigheten att offentliggöra insiderinformation och skyldigheten för personer i ledande ställning att anmäla transaktioner. När det gäller skyldigheten att ha system för intern rapportering finns det dock ingripandemöjligheter i andra lagar beträffande de företag för vilka det redan gäller en sådan skyldighet (se t.ex. 8 kap. 4 a § och 25 kap. 1 § lagen om värdepappersmarknaden). Regeringen anser att det är lämpligt att begränsa uppräknings av överträdelse som kan föranleda sanktionsavgifter till de som

anges i marknadsmissbruksförordningen. Det finns även andra typer av åsidosättanden som Finansinspektionen bör kunna ingripa mot än skyldigheten att upprätta system för intern rapportering av misstänkta överträdelser. Finansinspektionen bör exempelvis kunna övervaka att emittenter medger undantag från förbudet att handla med finansiella instrument 30 dagar före offentliggörandet av vissa finansiella rapporter på ett sätt som är förenligt med marknadsmissbruksförordningen (artikel 19.12) och kommissionens delegerade förordning (EU) 2016/522 (artikel 7–9) som kompletterar bestämmelsen i fråga. För denna typ av åsidosättanden av marknadsmissbruksförordningen eller kompletteringslagen är det enligt regeringens mening lämpligt, och tillräckligt, att Finansinspektionen kan förelägga den som har åsidosatt sina skyldigheter att vidta rättelse. Ett sådant föreläggande bör få förenas med vite. Vitets storlek kan anpassas efter vilken typ av åsidosättande det är fråga om så att det kan utgöra ett tillräckligt påtryckningsmedel mot företaget i fråga.

I lagen (1991:980) om handel med finansiella instrument finns en liknande bestämmelse (6 kap. 2 §) som ger Finansinspektionen rätt att förelägga den som deltar i handel med ett finansiellt instrument att upphöra med verksamheten, om handeln strider mot den s.k. sundhetsregeln i samma lag (1 kap. 2 §). Enligt förarbetena utgör sundhetsregeln i första hand en måttstock för utformningen av de finansiella instrument som får förekomma på marknaden (prop. 1990/91:142 s. 144 f.). Den utgör också grund för Finansinspektionens verksamhet i syfte att övervaka att handeln överensstämmer med god sed på värdepappersmarknaden. Den bestämmelse som föreslås i kompletteringslagen innebär inte något hinder för Finansinspektionen att ingripa mot överträdelser med stöd av lagen om handel med finansiella instrument exempelvis om någon systematiskt deltar i handel som inspektionen bedömer är marknadsmanipulation om det också innebär ett åsidosättande av nämnda sundhetsregel. Finansinspektionen kan i en sådan situation behöva välja med stöd av vilken lag som ett ingripande ska ske.

12.5 Anmärkning

Regeringens förslag: Finansinspektionen får besluta om anmärkning mot den som har åsidosatt sina skyldigheter enligt marknadsmissbruksförordningen.

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. Utredningens förslag avviker från regeringens förslag genom att utredningen benämner sanktionen varning.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det. *Finansinspektionen* önskar att det förtydligas hur varning i kompletteringslagen förhåller sig till sanktionen varning enligt annan lagstiftning.

Skälen för regeringens förslag: Enligt sanktionskatalogen ska den behöriga myndigheten kunna besluta om en varning mot den som har överträtt marknadsmissbruksförordningen (artikel 30.2 första stycket c). I rörelselagstiftningen är varning en ingripandeåtgärd som används för allvarliga överträdelser, som alternativ till återkallelse av tillstånd när

förutsättningar för återkallelse i och för sig finns men varning i det särskilda fallet framstår som en tillräcklig åtgärd (se t.ex. 15 kap. 1 § lagen om bank- och finansieringsrörelse och 25 kap. 1 § lagen om värdepappersmarknaden). *Finansinspektionen* önskar att det förtydligas hur varning i utredningens förslag förhåller sig till sanktionen varning enligt annan lagstiftning på finansmarknadsområdet. Regeringen anser att det finns anledning att göra en tydligare åtskillnad mellan dessa ingripandemöjligheter. Sanktionen varning enligt marknadsmissbruksförordningen är för det första en åtgärd som ska kunna tillgripas mot vem som helst, dvs. inte bara tillståndspliktiga företag. Den kan därför inte konstrueras som ett alternativ till återkallelse av tillstånd, som i rörelselagstiftningen. För det andra bör det inte krävas att överträdelsen – om det skulle vara fråga om ett tillståndspliktigt företag – är så allvarlig att det finns förutsättningar för att återkalla tillståndet. Enligt regeringens uppfattning är det därför lämpligt att i kompletteringslagen benämna ingripandeåtgärden anmärkning. Även anmärkning finns i rörelselagstiftningen. En anmärkning kan i rörelselagstiftningen meddelas för relativt allvarliga överträdelser och den kan förenas med sanktionsavgift (se t.ex. 25 kap. 8 § lagen om värdepappersmarknaden).

12.6 Förbud mot att utöva ledningsuppdrag

Regeringens förslag: Finansinspektionen får förbjuda den som är anställd i ett värdepappersinstitut, eller någon annan som arbetar för institutet, och som har överträtt marknadsmissbruksförordningen att under viss tid, lägst tre år och högst tio år, vara styrelseledamot eller verkställande direktör i ett värdepappersinstitut, eller ersättare för någon av dem. Förbudet får även tillämpas på den person som inte längre är anställd i eller arbetar för värdepappersinstitutet, men gjorde det vid tidpunkten för överträdelsen.

Vid upprepade överträdelser av förbudet mot insiderhandel, olagligt röjande av insiderinformation och marknadsmanipulation, får förbudet att utöva ledningsuppdrag vara permanent.

Utredningens förslag överensstämmer delvis med regeringens förslag. Utredningens förslag avviker från regeringens förslag genom att utredningen föreslår att förbud ska kunna meddelas endast för någon som är styrelseledamot eller verkställande direktör i ett värdepappersinstitut, eller ersättare för någon av dem.

Remissinstanserna tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det. *Kronofogdemyndigheten* påpekar att det inte klart framgår av utredningens förslag hur förbudet att vara styrelseledamot eller verkställande direktör eller ersättare för någon av dem ska utformas, hur överträdelse ska sanktioneras och vilken myndighet som ska vara ansvarig för tillsynen över dessa förbud. *Kronofogdemyndigheten* anser också att det bör tydliggöras hur ett sådant förbud förhåller sig till ett näringsförbud. *Finansinspektionen* önskar ett förtydligande av hur inspektionen i ett ärende om lednings- eller ägarledningsprövning ska förhålla sig till personen när den tid som bestämts i ingripandebeslutet har löpt ut.

Promemorians förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. Promemorians förslag avviker från regeringens förslag genom att det inte omfattar personer som inte längre är anställda i, eller arbetar för ett värdepappersinstitut, men gjorde så vid tidpunkten för överträdelsen.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det. *Finansinspektionen* påpekar, med anledning av att det i promemorian görs jämförelser mellan förbudet att utöva ledningsuppdrag och näringsförbud, att förutsättningarna för näringsförbud skiljer sig från det som föreslås när det gäller förbudet mot att utöva ledningsuppdrag. En väsentlig skillnad är att medan ett näringsförbud förutsätter att någon grovt har åsidosatt sina skyldigheter i näringsverksamheten, så är förbudet mot att utöva ledningsuppdrag avsett att kunna användas även mot t.ex. en anställd i ett värdepappersinstitut som gjort sig skyldig till en överträdelse privat. Vidare anser *Finansinspektionen* att även det faktum att någon påförts en sanktionsavgift för en överträdelse av marknadsmissbruksförordningen i enlighet med åklagarens alternativyrkande bör kunna medföra att personen i fråga vid ledningsprövning inte ska anses lämplig som styrelseledamot eller verkställande direktör. Bestämmelserna om ledningsprövning måste vidare kunna tillämpas oberoende av om en överträdelse har medfört ett straff eller en sanktion. *Finansförbundet* och *Tjänstemännens Centralorganisation* anser att det inte finns någon motiverad anledning till att utvidga kretsen av personer som kan meddelas förbudet och att tolkningen går längre än vad förordningen kräver. Möjligheten att kunna meddela förbud mot att utöva ledningsuppdrag för andra personer som arbetar för ett värdepappersinstitut än styrelseledamöter eller verkställande direktörer och dess ersättare, riskerar att straffa personer som saknar inflytande på de processer som föregått en överträdelse av marknadsmissbruksförordningen. Det riskerar även att skapa en konkurrensnackdel genom att det är en möjlighet som går längre än de som finns i många andra medlemsstater.

Skälen för regeringens förslag: Enligt sanktionskatalogen i marknadsmissbruksförordningen ska den behöriga myndigheten ha befogenhet att meddela tillfälligt förbud för personer i ledande ställning i ett värdepappersföretag, eller annan fysisk person som hålls ansvarig för överträdelsen, att utöva ledningsuppdrag i värdepappersföretag (artikel 30.2 första stycket e). Vid upprepade överträdelser av förbuden mot insiderhandel, olagligt röjande av insiderinformation och marknadsmanipulation ska ett sådant förbud kunna vara permanent (artikel 30.2 första stycket f).

Förordningen innehåller ingen definition av vad som avses med ”ledningsuppdrag”. Det finns en definition av ”personer i ledande ställning” (artikel 3.1.25), men den avser de personer som ska omfattas av anmälningsskyldigheten i artikel 19. Det bör därför vara möjligt att i svensk rätt precisera förbudet till att omfatta uppdrag som styrelseledamot, anställning som verkställande direktör eller ersättare för någon av dem.

Utredningen föreslår att ett sådant förbud ska kunna meddelas mot den som är styrelseledamot eller verkställande direktör i ett värdepappersinstitut eller ersättare för någon av dem. Enligt förordningen ska ett sådant förbud emellertid kunna meddelas också mot ”annan fysisk per-

son, som hålls ansvarig för överträdelsen” (artikel 30.2 första stycket e och f).

Det som anges om förbud mot att utöva ledningsuppdrag i sanktionskatalogen i marknadsmissbruksförordningen har stora likheter med det som anges i andra EU-rättsakter på finansmarknadsområdet (se t.ex. artikel 67.2 d i Europaparlamentets och rådet direktiv 2013/36/EU om behörighet att utöva verksamhet i kreditinstitut, i det följande benämnt kapitaltäckningsdirektivet). Det finns dock en viktig skillnad mellan rättsakterna. I andra rättsakter riktar sig skyldigheterna till tillståndspliktiga företag, men fysiska personer – i vart fall styrelseledamöter och verkställande direktörer – ska kunna hållas ansvariga för företagets överträdelser (se t.ex. artikel 65.2 i kapitaltäckningsdirektivet och artikel 61.2 i förordningen om värdepapperscentraler). Den nu aktuella ingripandebefogenheten blir således, när det gäller övriga rättsakter, endast aktuell när en fysisk person ska hållas ansvarig för företagets överträdelser. Vid genomförandet i svensk rätt har möjligheten att hålla fysiska personer ansvariga för juridiska personers överträdelser begränsats till styrelseledamöter och verkställande direktörer samt ersättare för någon av dem (prop. 2014/15:57 s. 39 f. och se t.ex. 25 kap. 1 a § lagen om värdepappersmarknaden).

I marknadsmissbruksförordningen finns det dock ingen bestämmelse om att fysiska personer ska kunna hållas ansvariga för juridiska personers överträdelser (se även avsnitt 8.1 om förbuden mot insiderhandel och marknadsmanipulation). Sanktioner ska i stället kunna riktas mot den som har överträtt förordningen. Det innebär att bestämmelsen om förbud mot att utöva ledningsuppdrag inte kan ges samma innebörd i marknadsmissbruksförordningen som i de övriga EU-rättsakterna. Till skillnad från *Finansförbundet* och *Tjänstemännens Centralorganisation* bedömer regeringen att det inte kan anses förenligt med marknadsmissbruksförordningen att föreskriva att ett sådant förbud endast ska kunna meddelas den som är styrelseledamot eller verkställande direktör, utan det måste kunna tillgripas även mot någon annan fysisk person som ”hålls ansvarig” för en överträdelse.

Med ”hålls ansvarig” måste, när det gäller marknadsmissbruksförordningen, avses att personen i fråga har överträtt någon bestämmelse i förordningen. I sanktionskatalogen anges att förbudet ska gälla ”för personer i ledande ställning i ett värdepappersföretag, eller annan fysisk person som hålls ansvarig” (artikel 30.2 första stycket e och f). Eftersom värdepappersföretag pekas ut i bestämmelsen, är det enligt regeringens uppfattning rimligt att anse att överträdelsen bör ha någon anknytning till den verksamhet som drivs av ett sådant företag för att förbudet ska komma i fråga. Med värdepappersföretag avses i marknadsmissbruksförordningen detsamma som i MiFID II (artikel 3.1.2 i förordningen och artikel 4.1.1 i MiFID II). De företag som avses är sådana som i svensk rätt benämns värdepappersbolag om de är svenska (1 kap. 5 § 26 lagen om värdepappersmarknaden). Enligt både MiFID II och svensk rätt kan dock även ett kreditinstitut få tillstånd att driva värdepappersrörelse, och då gäller samma regler för den verksamheten som för värdepappersbolag. Värdepappersinstitut definieras i svensk rätt som värdepappersbolag, svenska kreditinstitut som har fått tillstånd att driva värdepappersrörelse och utländska företag som driver värdepappersrörelse från filial i Sverige

(1 kap. 5 § 27 lagen om värdepappersmarknaden). Det är därför lämpligt att i en avgränsning av bestämmelsen om förbud mot att utöva ledningsuppdrag använda sig av begreppet värdepappersinstitut.

Ett förbud mot att vara styrelseledamot eller verkställande direktör i ett värdepappersinstitut bör kunna vara aktuellt när överträdelsen i fråga har skett inom ramen för ett värdepappersinstituts verksamhet. Det kan t.ex. handla om överträdelser som har skett i värdepappersinstitutets namn – t.ex. insiderhandel eller marknadsmanipulation – och som den fysiska personen har deltagit i (se avsnitt 12.2). Det bör också kunna handla om överträdelser som någon som arbetar för ett värdepappersinstitut har gjort sig skyldig till privat men där personen i fråga genom sin anställning eller sitt uppdrag i institutet har fått den information som ligger till grund för överträdelsen. Förbudet bör enligt regeringens uppfattning inte enbart kunna vara aktuellt för personer som är styrelseledamöter eller anställda i institutet, utan även för andra personer som arbetar för ett institut såsom t.ex. inhyrda eller på grund av att institutet uppdragit åt något annat företag – t.ex. ett konsultföretag – att utföra tjänster för värdepappersinstitutets räkning. För att omfatta dessa, och liknande, situationer, bör det anges att förbudet ska kunna gälla den som är anställd i eller arbetar för ett värdepappersinstitut. Till skillnad från i promemorians förslag bör det även anges att ett förbud kan meddelas en person som inte längre är anställd i, eller arbetar för, värdepappersinstitutet, men som var eller gjorde det vid tidpunkten för överträdelsen.

Den nu aktuella sanktionen har stora likheter med näringsförbud enligt lagen (2014:836) om näringsförbud. Ett sådant förbud beslutas av allmän domstol och innebär att personen bl.a. inte får vara ledamot eller suppleant i styrelsen för ett aktiebolag och inte heller vara verkställande direktör eller vice verkställande direktör i ett aktiebolag. Det förbud som föreslås i denna lagrådsremiss gäller dock bara för ledningsuppdrag i ett värdepappersinstitut. Näringsförbud kan meddelas på en rad grunder. Den grund som oftast blir aktuell innebär att personen har gjort sig skyldig till brott. En sådan förutsättning bör inte gälla i marknadsmissbrukssammanhang eftersom man i den situationen har just näringsförbudet att tillgripa i stället. Den bedömningen har också gjorts i fråga om genomförandet i svensk rätt av motsvarande regler i kapitaltäckningsdirektivet (prop. 2014/15:57 s. 45). Eftersom sanktionen inte kan anses lika ingripande som ett näringsförbud bör den kunna användas även vid lindrigare överträdelser som föranleder en administrativ sanktion. Det kan konstateras att denna sanktion inte kommer att bli tillämplig när någon åtalas för brott, vilket kan förefalla inkonsekvent eftersom det då rör sig om allvarliga överträdelser (se vidare avsnitt 7.6). I den situationen kan dock åklagaren ofta yrka på näringsförbud. Som *Finansinspektionen* påpekar är förutsättningarna för näringsförbud inte desamma som förutsättningarna för att förbjuda någon att utöva ledningsuppdrag. Om förutsättningar för näringsförbud saknas, torde dock samma effekt som ett uttalat förbud mot att utöva ledningsuppdrag uppnås genom den ledningsprövning som *Finansinspektionen* ska göra. Att någon dömts för marknadsmissbruksbrott torde innebära att personen i fråga i ett ärende om ledningsprövning inte skulle anses uppfylla de krav som bör ställas för att någon ska anses vara lämplig som styrelseledamot eller verkställande direktör. Även det faktum att någon har påförts en

administrativ sanktion för överträdelse av marknadsmissbruksförordningen kan, som *Finansinspektionen* påpekar, leda till att personen i fråga inte anses lämplig vid en ledningsprövning.

Omfattningen av den personkrets som regeringen föreslår ska kunna bli aktuell för ett förbud innebär inte, som *Finansförbundet* och *Tjänstemännens Centralorganisation* anser, att Sverige går längre än många andra medlemsstater. Tvärtom torde den begränsning till personer med anknytning till värdepappersinstitut, liksom till att förbudet omfattar uppdrag som styrelseledamot eller verkställande direktör, vara mindre ingripande än regleringen i flera andra medlemsstater. Som ett exempel kan nämnas att man i Nederländerna har antagit en bestämmelse som föreskriver att vilken fysisk person som helst som hålls ansvarig för en överträdelse kan förbjudas att inneha en funktion i ett finansiellt företag (artikel 1:87 Wet op het financieel toezicht).

Enligt marknadsmissbruksförordningen ska ett förbud vara tillfälligt, eller, vid upprepade överträdelser av förbuden mot marknadsmissbruk, permanent. En liknande bestämmelse om permanenta förbud finns i förordningen om värdepapperscentraler och den har genomförts i lagen om värdepapperscentraler och kontoföring av finansiella instrument (se prop. 2015/16:10 s. 252 f.). Ett sådant permanent förbud får anses vara en mycket ingripande åtgärd mot personen i fråga. Det är emellertid inte orimligt att upprepade, allvarliga överträdelser ska kunna få till följd att personen i fråga förbjuds permanent att utföra ledningsuppgifter i värdepappersinstitut. I övrigt ställer förordningen inte upp något krav på att det anges en viss tidsrymd för hur länge ett förbud ska kunna gälla. När tiden bestäms bör hänsyn tas till de omständigheter som ska beaktas vid valet mellan olika sanktioner (se SOU 2014:46 s. 309–312). För att tillgodose krav på förutsebarhet och rättssäkerhet är det lämpligt att, med förebild i lagen om bank- och finansieringsrörelse och lagen om värdepappersmarknaden (15 kap. 1 § fjärde stycket 1 respektive 25 kap. 1 a § fjärde stycket 1), ange en tidsrymd på mellan tre och tio år för ett tillfälligt förbud.

Någon särskild bestämmelse om tillsyn över att ett förbud att utöva ledningsuppdrag följs, som *Kronofogdemyndigheten* efterlyser, behövs inte. Att ett förbud följs övervakas av Finansinspektionen i samband med den ledningsprövning som görs för styrelseledamöter och verkställande direktörer enligt rörelselagstiftningen (3 kap. 2 § första stycket 4 lagen om bank- och finansieringsrörelse och 3 kap. 1 § första stycket 5 lagen om värdepappersmarknaden). Om ett värdepappersinstitut inte skulle rätta sig efter ett förbud för någon att ingå i ledningen i institutet, kan Finansinspektionen dessutom ingripa mot institutet i fråga (15 kap. 2 § lagen om bank- och finansieringsrörelse och 25 kap. 4 § lagen om värdepappersmarknaden).

Finansinspektionen önskar ett förtydligande av hur inspektionen i ett ärende om lednings- eller ägarledningsprövning ska förhålla sig till en person som har meddelats förbud mot att utöva ledningsuppdrag, när den tid som bestämts i beslutet har löpt ut. Förbudet bör fungera så att det under den tid förbudet gäller inte är möjligt att godkänna personen i fråga i en ledningsprövning. Att tiden har löpt ut bör dock inte innebära att personen automatiskt anses lämplig att vara styrelseledamot eller verkställande direktör. En helhetsbedömning av personen bör göras varvid

även tidigare sanktionsbeslut bör vara en del av denna bedömning (jfr prop. 2014/15:57 s. 48 f.).

Ett ingripande mot en styrelseledamot, verkställande direktör eller ersättare för någon av dem som innebär en ändring i den registrerade styrelsen eller avseende vem som är utsedd till verkställande direktör bör föranleda att Finansinspektionen underrättar Bolagsverket. Bestämmelser om detta bör införas på förordningsnivå (jfr 5 kap. 1 § förordningen [2007:572] om värdepappersmarknaden).

12.7 Förbud att handla för egen räkning

Regeringens förslag: Finansinspektionen får förbjuda den som är anställd i ett värdepappersinstitut, eller någon annan som arbetar för institutet, och som har överträtt marknadsmissbruksförordningen att under viss tid handla med vissa finansiella instrument för egen räkning. Förbudet får förenas med vite. Förbudet får även tillämpas på den person som inte längre är anställd i eller arbetar för värdepappersinstitutet, men gjorde det vid tidpunkten för överträdelsen. Finansinspektionen får medge undantag från förbudet för avyttring av finansiella instrument.

Utredningens förslag överensstämmer delvis med regeringens förslag. Utredningens förslag avviker från regeringens förslag genom att enligt utredningens förslag ska förbud kunna meddelas endast för någon som är styrelseledamot eller verkställande direktör i ett värdepappersinstitut, eller ersättare för någon av dem.

Remissinstanserna tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det.

Promemorians förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. Promemorians förslag avviker från regeringens förslag genom att promemorians förslag inte omfattar personer som inte längre är anställda i, eller arbetar för ett värdepappersinstitut, men gjorde så vid tidpunkten för överträdelsen.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det. *Finansförbundet* och *Tjänstemännens Centralorganisation* anser att det inte finns någon motiverad anledning till att utvidga kretsen av personer som kan meddelas förbudet och att tolkningen går längre än vad förordningen kräver. Möjligheten att kunna meddela förbud att handla för egen räkning till andra personer som arbetar för ett värdepappersinstitut än styrelseledamöter eller verkställande direktörer och dess ersättare, riskerar att straffa personer som saknar inflytande på de processer som föregått en överträdelse av marknadsmissbruksförordningen. Det riskerar även att skapa en konkurrensnackdel genom att det går längre än i många andra medlemsstater.

Skälen för regeringens förslag: Enligt sanktionskatalogen i marknadsmissbruksförordningen ska den behöriga myndigheten ha befogenhet att besluta om tillfälligt förbud för personer i ledande ställning i ett värdepappersföretag, eller annan fysisk person som hålls ansvarig för överträdelsen att handla för egen räkning (artikel 30.2 första stycket g). Det bör påpekas att denna sanktion inte avser den tillståndspliktiga

investeringsverksamhet som i lagen om värdepappersmarknaden benämns handel med finansiella instrument för egen räkning (2 kap. 1 § 3). När det gäller den personkrets som bör omfattas av ett förbud enligt marknadsmissbruksförordningen gör regeringen samma bedömning som beträffande förbudet att utöva ledningsuppdrag (se avsnitt 12.6). Det innebär att det inte kan begränsas till den som är styrelseledamot eller verkställande direktör, utan det måste kunna tillgripas också mot andra fysiska personer. Även när det gäller denna typ av sanktion är det dock en rimlig förutsättning att överträdelsen har någon anknytning till ett värdepappersinstituts verksamhet, dvs. förbudet bör kunna gälla en anställd eller någon annan som arbetar för ett värdepappersinstitut. Det bör nämligen kunna ställas särskilda krav på att personer som arbetar för ett värdepappersinstitut följer de krav som ställs upp i förordningen. Sådana personer kan också i den verksamheten få tillgång till information om t.ex. kunders order som skulle kunna utnyttjas till egen fördel. För att hindra ett sådant beteende är det rimligt att en sådan person kan förbjudas att handla med finansiella instrument för egen räkning. I likhet med förslaget om förbud mot att utöva ledningsuppdrag (se avsnitt 12.6) bör ett förbud mot att handla med finansiella instrument kunna meddelas en person som inte längre är anställd i, eller arbetar för, värdepappersinstitutet, men som var eller gjorde det vid tidpunkten för överträdelsen.

Omfattningen av den personkrets som regeringen föreslår ska kunna bli aktuell för ett förbud innebär inte, som *Finansförbundet* och *Tjänstemännens Centralorganisation* anser, att Sverige går längre än många andra medlemsstater. Tvärtom torde den begränsning till personer med anknytning till värdepappersinstitut vara mindre ingripande än regleringen i flera andra medlemsstater. I t.ex. Finland får Finansinspektionen förbjuda vilken fysisk person som helst som har överträtt marknadsmissbruksförordningen att handla med finansiella instrument för egen räkning (4 kap. 37 b § lag om Finansinspektionen). Även i Nederländerna gäller att förbudet kan meddelas vilken fysisk person som helst (artikel 1:88 Wet op het financieel toezicht)

I marknadsmissbruksförordningen preciseras det inte vilka finansiella instrument det ska röra sig om. Regeringen anser i likhet med utredningen att förbudet bör avse vissa utpekade typer av finansiella instrument och inte finansiella instrument i allmänhet. Ett förbud bör t.ex. inte utformas så att det hindrar regelbundet sparande i fonder.

Ett förbud bör få förenas med vite. Finansinspektionen bör ha tillsyn över att förbudet följs och kunna ansöka om utdömande av vitet. Ett förbud skulle kunna få onödigt långtgående konsekvenser om personen i fråga har ett befintligt innehav i de finansiella instrument som förbudet avser. En sådan person skulle också kunna få finansiella instrument genom t.ex. arv eller bodelning. Han eller hon skulle då vara förhindrad att sälja instrumenten. Det är därför rimligt att det finns en möjlighet till undantag från förbudet. En bestämmelse bör därför införas i komplementeringslagen om att Finansinspektionen får medge undantag för avvyttringar av finansiella instrument.

12.8 Återföring av vinst eller undviken förlust

Regeringens förslag: Om en överträdelse av marknadsmissbruksförordningen har skett ska den som har gjort sig skyldig till överträdelsen och därigenom fått en vinst, eller undvikit en förlust, åläggas att betala ett belopp som motsvarar värdet av den ekonomiska fördelen (återföring). Återföring ska dock inte beslutas om det är uppenbart oskäligt.

Beloppet ska tillfalla staten.

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. Utredningens förslag avviker från regeringens förslag genom att utredningens förslag innebär att återföring inte ska beslutas om det är oskäligt.

Remissinstanserna tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det.

Skälen för regeringens förslag: Enligt sanktionskatalogen i marknadsmissbruksförordningen ska den behöriga myndigheten ha befogenhet att besluta om återföring av de vinster som har gjorts eller förluster som undvikits på grund av en överträdelse, i den mån de kan bestämmas (artikel 30.2 första stycket b).

I den engelska språkversionen av förordningen används termen ”disgorgement”, som i strikt mening inte utgör ett straff eller en sanktion utan snarare är en form av rättsverkan, och används bl.a. i betydelsen ”return of illegal profit” (se t.ex. SOU 2010:38 s. 144). I den svenska språkversionen anges ”återföring av de vinster som gjorts eller förluster som undvikits”. Sanktionen saknar motsvarighet i gällande svensk lagstiftning om administrativa sanktioner.

I likhet med ett förverkande av utbyte av brott, syftar sanktionen i marknadsmissbruksförordningen till att eliminera vinster eller andra ekonomiska fördelar av det otillåtna agerandet. Den som har överträtt ett förbud eller åsidosatt en skyldighet enligt förordningen ska alltså inte erhålla några ekonomiska fördelar av den otillåtna handlingen eller underlåtenheten.

I marknadsmissbruksförordningen anges inte vem som ska kunna åläggas att återföra en vinst eller undviken förlust. Det mest praktiska är enligt regeringens mening att återföring endast kan riktas mot den som har överträtt bestämmelsen i fråga. Om överträdaren inte själv dragit nytta av vinsten, eller undvikit en förlust, utan det är tredje man som gjort detta, bör den ekonomiska fördelen i stället få betydelse när sanktionsavgiften fastställs (se avsnitt 12.9).

Med ekonomiska fördelar torde avses rena förtjänster och besparingar, t.ex. genom att ett företag underlåter att fullgöra en föreskriven skyldighet och därigenom undviker en kostnad. Det får vidare antas att det måste gå att konstatera att fördelen har uppkommit som en följd av regelöverträdelsen, dvs. det torde förutsättas att det finns ett adekvat orsakssamband. I förarbetsuttalanden avseende bestämmelsen om förverkande vid brott i näringsverksamhet (36 kap. 4 § brottsbalken) anfördes att om fördelarna kan tillskrivas också andra omständigheter än ett brott kan förverkande ske av den del som orsakats av brottet (se prop. 1981/82:142 s. 37). Bestämmelsens syfte är att göra det möjligt att till

samhället dra in de företagsekonomiska vinster som kan uppkomma till följd av brott i näringsverksamheten.

En bestämmelse om återföring av vinst eller undviken förlust bör införas i kompletteringslagen. En förutsättning för att använda sig av sanktionen bör, i enlighet med förordningen, vara att det ska vara möjligt att bestämma storleken av den uppkomna vinsten eller den förlust eller kostnad som undvikits. Särskilt när det gäller kostnader som har undvikits torde det vara svårt att fastställa exakt hur stora kostnader som har undvikits. Enligt regeringens mening bör kraven inte ställas alltför högt, utan en rimlig bedömning av vilka kostnader som ett agerande i enlighet med den skyldighet som har åsidosatts hade inneburit, bör kunna läggas till grund för beräkningen. Viss ledning torde vidare kunna hämtas i förarbetena till bestämmelserna om förverkande i 36 kap. 4 § brottsbalken och praxis på det området.

På samma sätt som gäller för förverkande enligt brottsbalken bör det finnas en möjlighet att undvika återföring. Återföring bör därför inte beslutas om det är uppenbart oskäligt.

12.9 Sanktionsavgifter

Regeringens förslag: Sanktionsavgiften för en juridisk person ska som högst fastställas till det högsta av

1. ett belopp som per den 2 juli 2014 i svenska kronor motsvarade 15 miljoner euro,
2. tre gånger den vinst som har erhållits, om detta belopp kan fastställas,
3. tre gånger den förlust eller de kostnader som har undvikits genom överträdelsen, om detta belopp kan fastställas, eller
4. femton procent av den juridiska personens eller, i förekommande fall, koncernens omsättning närmast föregående räkenskapsår.

Om överträdelsen har skett under den juridiska personens första verksamhetsår eller om uppgifter om omsättningen annars saknas eller är bristfälliga, får den uppskattas.

Sanktionsavgiften för en fysisk person ska som högst fastställas till det högsta av

1. ett belopp som per den 2 juli 2014 i svenska kronor motsvarade fem miljoner euro,
2. tre gånger den vinst som har erhållits, om detta belopp kan fastställas, eller
3. tre gånger den förlust eller de kostnader som har undvikits genom överträdelsen, om detta belopp kan fastställas.

Avgiften ska tillfalla staten.

Om en överträdelse har skett under den juridiska personens första verksamhetsår eller om uppgifter om omsättningen annars saknas eller är bristfälliga, får omsättningen uppskattas.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det.

Skälen för regeringens förslag: Enligt marknadsmissbruksförordningen ska den behöriga myndigheten ha befogenhet att besluta om sanktionsavgifter för de överträdelser som anges i artikel 30.1 (artikel 30.2 första stycket h, i och j). Alternativa beräkningssätt för sanktionsavgifterna anges. Avgifterna anges som minsta maximibelopp, dvs. medlemsstaterna får fastställa högre nivåer (artikel 30.3).

En beräkningsmetod, som gäller oavsett om det är fråga om en fysisk eller en juridisk person, innebär att avgiften fastställs till högst tre gånger den vinst som uppkommit alternativt den förlust som undvikits genom överträdelsen, om dessa belopp kan fastställas (artikel 30.2 första stycket h). För juridiska personer finns ytterligare två alternativa beräkningsmetoder för avgifterna. Sanktionsavgiften ska kunna uppgå till högst 15 miljoner euro eller 15 procent av den juridiska personens omsättning enligt den senast tillgängliga årsredovisningen som har godkänts av styrelsen (artikel 30.2 första stycket j i). Om den juridiska personen är ett moderföretag eller ett dotterföretag till ett moderföretag som är skyldigt att upprätta konsoliderad redovisning enligt direktiv 2013/34/EU, ska den totala omsättningen vara den totala årsomsättningen eller motsvarande typ av intäkt enligt de relevanta räkenskapsdirektiven enligt senast tillgängliga konsoliderade årsredovisning som godkänts av styrelsen för det yttersta moderföretaget (artikel 30.2 tredje stycket). För fysiska personer ska sanktionsavgifterna kunna uppgå till högst 5 miljoner euro (artikel 30.2 första stycket i i).

De avgiftsnivåer som utgår från nominella belopp eller omsättning skiljer sig åt beroende på vilken typ av överträdelse det är fråga om. För vissa åsidosättanden av marknadsmissbruksförordningen har det nyligen införts sanktionsavgifter i lagen om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument (prop. 2015/16:120). Avgifterna motsvarar dock inte de avgifter som anges i marknadsmissbruksförordningen utan är de samma som tidigare har gällt för åsidosättanden bestämmelser som motsvarar skyldigheterna i marknadsmissbruksförordningen. Sanktioner för överträdelser som motsvarar bestämmelser i marknadsmissbruksförordningen finns också i andra lagar. Nedan görs en jämförelse mellan de avgiftsnivåer som anges i marknadsmissbruksförordningen och de nuvarande nivåerna i svensk rätt.

För överträdelser av förbuden mot insiderhandel, olagligt röjande av insiderinformation och marknadsmanipulation i artiklarna 14 och 15 i marknadsmissbruksförordningen är maximinivån angiven till minst 5 miljoner euro för fysiska personer och, för juridiska personer, minst 15 miljoner euro eller 15 procent av årsomsättningen (artikel 30.2 första stycket i i respektive j i). Det finns inga motsvarigheter till dessa bestämmelser i svensk rätt i dag, eftersom marknadsmissbruk i stället är kriminaliserat.

För åsidosättande av skyldigheten att ha en effektiv marknadsövervakning (artikel 16), kan, när det gäller börser och värdepappersinstitut som driver handelsplattformar (MTF-plattformar i marknadsmissbruksförordningen) sanktionsavgiften i dag uppgå till 10 procent av företagets omsättning eller till två gånger erhållen vinst eller undviken kostnad till följd av överträdelsen (25 kap. 9 § lagen om värdepappersmarknaden). Detta ska jämföras med marknadsmissbruksförordningen enligt vilken den högsta avgiften ska uppgå till 2 500 000 euro eller två procent av den

juridiska personens omsättning (artikel 30.2 första stycket j ii). Reglerna om marknadsövervakning i lagen om värdepappersmarknaden är dock mer omfattande än de i marknadsmissbruksförordningen (8 kap. 13 § och 13 kap. 7 §). Nämda sanktionsavgifter ska enligt marknadsmissbruksförordningen också vara tillämpliga på överträdelse av skyldigheten att rapportera misstänkta transaktioner (artikel 16.1 andra stycket och 16.2) och skyldigheten att offentliggöra insiderinformation (artikel 17). Underlåtenhet att fullgöra rapporteringsskyldigheten är i dag kriminaliserad. Det är således en fysisk person som kan fällas för brott och påföljden kan bestämmas till böter (13 § marknadsmissbrukslagen). Som framgår i avsnitt 11.3 utövar Finansinspektionen i dag ingen tillsyn direkt över de emittenter som är skyldiga att offentliggöra insiderinformation. Dessa kan i stället bli föremål för civilrättsliga sanktioner beslutade av börser eller av den som driver en handelsplattform.

För åsidosättanden av skyldigheter som rör insiderförteckningar (artikel 18 i marknadsmissbruksförordningen) kan, enligt gällande svensk rätt, avgiften uppgå till mellan 0,005 och 0,01 procent av bolagets noterade marknadsvärde vid utgången av månaden före beslutet, dock lägst 15 000 kronor och högst 1 miljon kronor (21 § första stycket 1 i lagen om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument). Avgiften för underlåtenhet att underrätta personer som upptagits i förteckningen om innehörden av detta är 15 000 kronor (21 § första stycket 2 samma lag). För sådana överträdelse ska enligt marknadsmissbruksförordningen den högsta sanktionsavgiften uppgå till 500 000 euro för fysiska personer och en miljon euro för juridiska personer (artikel 30.2 första stycket i iii respektive j iii), vilket alltså är betydligt högre maximalbelopp än för motsvarande avgifter enligt gällande rätt.

För åsidosättande av skyldigheten för personer i ledande ställning och deras närstående att anmäla egna transaktioner och handelsförbudet trettio dagar före offentliggörandet av vissa finansiella rapporter (artikel 19 i marknadsmissbruksförordningen), ska avgiften, enligt svensk rätt, bestämmas till 10 procent av ersättningen för aktierna, dock lägst 15 000 och högst 350 000 kronor (21 § första stycket 3 och 4 samt andra stycket i lagen om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument). För sådana överträdelse ska högsta avgiften enligt marknadsmissbruksförordningen uppgå till 500 000 euro för fysiska personer och en miljon euro för juridiska personer (artikel 30.2 första stycket i iii respektive j iii). Avgiftstaket enligt gällande bestämmelser är alltså betydligt lägre än det som anges i marknadsmissbruksförordningen.

När det gäller kraven på aktsamhet och saklighet vid framtagande och spridning av investeringsrekommendationer och liknande finns det inte några bestämmelser om sanktionsavgifter i lagen om handel med finansiella instrument, utan enbart en möjlighet att vid vite förelägga den som åsidosätter sina skyldigheter att göra rättelse (6 kap. 3 §). Även vid överträdelse av motsvarande regler i marknadsmissbruksförordningen (artikel 20.1) ska den högsta avgiften uppgå till 500 000 euro för fysiska personer och en miljon euro för juridiska personer (artikel 30.2 första stycket i iii respektive j iii).

Det kan dock här vara på sin plats att påpeka att beloppsgränserna inte har höjts sedan den numera upphävda insiderlagen (1990:1342) trädde i

kraft den 1 februari 1991, vilket i sig motiverar en höjning av beloppen, som i dag måste anses låga.

För att de sanktioner som ska kunna påföras vid överträdelser av marknadsmissbruksförordningen ska uppfylla de krav som anges i förordningen, bör sanktionsavgifterna i kompletteringslagen motsvara de belopp som anges i förordningen. Vid genomförandet i svensk rätt av motsvarande regler i kapitaltäckningsdirektivet uttalade regeringen att det finns tre alternativa beräkningssätt för Finansinspektionen att fastställa sanktionsavgifternas storlek samt att det högsta beloppet enligt de alternativa beräkningarna utgör ett avgiftstak. Vidare uttalades att inspektionen har att beakta den ram som detta avgiftstak ställer upp samt att sanktionerna ska vara proportionella i förhållande till överträdelsen i fråga (se prop. 2013/14:228 s. 235 f. och prop. 2014/15:57 s. 46–48). Det finns inte skäl att göra någon annan bedömning i förevarande lagstiftningsärendet. Enligt marknadsmissbruksförordningen finns det fyra alternativa beräkningssätt för Finansinspektionen att fastställa sanktionsavgifternas storlek för emittenter och juridiska personer och tre alternativa beräkningssätt för fysiska personer. Det högsta beloppet enligt dessa alternativa beräkningssätt innebär alltså ett avgiftstak.

Sanktionsavgiften ska beräknas utifrån kursvärdet vid dagen för ikraftträdandet av förordningen. I fråga om vilken valutakurs som bör tillämpas vid omräkning mellan euro och svenska kronor gjordes när det gäller sanktionsavgiften för fysiska personer enligt kapitaltäckningsdirektivet (se prop. 2014/15:57 s. 46) bedömningen att den s.k. mittkursen som dagligen fastställs av Nasdaq Stockholm AB (Stockholmsbörsen) bör användas. Det är därför lämpligt att tillämpa mittkursen för omräkning av sanktionsavgiften även enligt marknadsmissbruksförordningen. Enligt mittkursen den 2 juli 2014 motsvarade 1 euro 9,1571 svenska kronor. Eftersom marknadsmissbruksförordningen knyter sanktionsavgiftsbeloppet till eurons kurs ett visst angivet datum (den 2 juli 2014), kommer den valutakurs som ligger till grund för omräkning mellan euro och svenska kronor inte att förändras.

12.10 Omständigheter att beakta vid valet av sanktion

Regeringens förslag: Vid valet av sanktion ska Finansinspektionen ta hänsyn till hur allvarlig överträdelsen är och hur länge den pågått. Särskild hänsyn ska tas till överträdelsens konkreta och potentiella effekter på det finansiella systemet, skador som uppstått till följd av överträdelsen och graden av ansvar.

Därutöver ska Finansinspektionen i försvarande riktning beakta om den som har begått överträdelsen tidigare har begått en överträdelse. Vid den bedömningen ska särskild vikt fästas vid om överträdelserna är likartade och den tid som har gått mellan de olika överträdelserna. Finansinspektionen ska i förmildrande riktning beakta om den som har begått överträdelsen i väsentlig mån genom ett aktivt samarbete har underlättat inspektionens utredning av överträdelsen och om den personen har vidtagit åtgärder efter överträdelsen för att undvika att den upprepas. Hänsyn ska också tas till om personen förorsakas men

till följd av att han eller hon på grund av överträdelsen blir eller kan antas bli avskedad eller uppsagd från anställning eller drabbas av annat hinder eller synnerlig svårighet i yrkes- eller näringsutövning.

De omständigheter som ska vara styrande för beslut om administrativa åtgärder och sanktioner ska beaktas även vid fastställande av sanktionsavgifternas storlek. Utöver detta ska särskild hänsyn också tillmätas den berörda personens finansiella ställning samt den vinst som personen, eller någon annan, erhållit till följd av överträdelsen eller de kostnader som undvikits.

Finansinspektionen får avstå från ingripande om en överträdelse är ringa eller ursäktlig, om personen i fråga vidtar rättelse, om något annat organ har vidtagit åtgärder mot personen och dessa åtgärder bedöms tillräckliga eller om det annars finns särskilda skäl.

Utredningens förslag överensstämmer delvis med regeringens förslag. Utredningens förslag avviker från regeringens förslag genom att i utredningens förslag används uttrycket ”sanktionsvärde” som utgångspunkt för vad som ska styra val av sanktion. I utredningens förslag anges inte effekter eller skador som uppkommit som omständigheter som ska beaktas.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det. *Kammarrätten i Stockholm* anser att det skulle vara värdefullt för den praktiska tillämpningen med ytterligare analys av hur bestämmandet av sanktionsavgifter enligt marknadsmissbruksförordningen avviker respektive överensstämmer med nuvarande praxis. *Ekobrottsmyndigheten*, med instämmande av *Åklagarmyndigheten*, påpekar att uttrycket sanktionsvärde i konkurrenslagen används för objektiva omständigheter som har med gärningen att göra, och inte med gärningsmannen. Myndigheterna anser vidare att det ska finnas möjlighet att sätta ned en sanktionsavgift som kompensation för långsam handläggning. Stöd för detta finns i Europakonventionen för mänskliga rättigheter och rätten till rättslig prövning inom skälig tid. När det gäller överträdelser av förbuden mot marknadsmissbruk tar myndigheterna upp frågan om sanktionsavgifternas storlek och hur det kan säkerställas att sanktionsavgifter för överträdelser som prövas i det administrativa spåret inte blir strängare än de straff som utdöms för motsvarande gärningar. Även *Finansinspektionen* pekar på konsekvenser av de höga sanktionsavgifterna och vikten av att administrativa sanktioner inte framstår som en strängare påföljd än de straffrättsliga. Den lägsta nivån för den maximala sanktionsavgiften för en fysisk person är i jämförelse med de högsta bötesbelopp som kan bestämmas som straffrättslig påföljd mycket höga. Rättsväsendet i stort har också att avväga graden av svårhet i ett fängelsestraff för ett uppsåtligt brott i jämförelse med en åtminstone teoretiskt mycket hög sanktionsavgift för ett likartat men inte uppsåtligt brott. En jämförelse med tidigare utdömda bötesstraff, eller med Riksåklagarens riktlinjer för beräkning av dagsbotsbelopp, skulle kunna få till resultat att de högsta sanktionsavgifterna endast skulle utgöra en bråkdel av de belopp som anges i marknadsmissbruksförordningen. Även om det rimligen sällan blir aktuellt med riktigt höga sanktionsavgifter måste det ifrågasättas om en sådan utgångspunkt är förenlig med förordningen, där det framgår att det är andra omständigheter som ska beaktas. *Svenska*

Fondhandlareföreningen, med instämmande av *Svenska Bankföreningen*, och *Svenskt Näringsliv* påtalar vikten av att sanktionsavgifterna i det administrativa förfarandet blir lägre än påföljderna inom det straffrättsliga systemet eller i vart fall uppfattas som mindre stränga. När det gäller den finansiella ställningen hos den person som har gjort sig skyldig till överträdelsen påpekar Svenska Fondhandlareföreningen, med instämmande av Svenska Bankföreningen, att exempelvis en fysisk persons årsinkomst är ett relativt grovt mått på finansiell ställning. Familjesituation och underhållsskyldighet kan reellt påverka den finansiella ställningen.

Promemorian behandlar inte frågan.

Remissinstanserna: *Kammarrätten i Stockholm* påpekar att det kan förekomma situationer då en enskilds agerande blir föremål för processer i två domstolar, exempelvis om ett förfarande anses vara en överträdelse av något av förbuden i artiklarna 14 och 15 i marknadsmissbruksförordningen samtidigt som personen i fråga har underlåtit att anmäla en transaktion i enlighet med artikel 19. Det bör finnas en reglering som gör det möjligt att se till helheten så att de samlade sanktionerna som påförs inte är oproportionerliga. Det bör även preciseras om allmän domstol eller allmän förvaltningsdomstol ska göra den samlade bedömningen av om de påförda sanktionerna är oproportionerliga.

Skälen för regeringens förslag

Omständigheter som bör beaktas vid valet av sanktion

Enligt marknadsmissbruksförordningen ska medlemsstaterna se till att de behöriga myndigheterna, när de fastställer typ av och storlek på administrativa sanktioner, tar hänsyn till alla relevanta omständigheter. I förordningen specificeras vissa omständigheter som ”där så är lämpligt” ska beaktas särskilt (artikel 31.1). Dessa är följande:

- Överträdelsens svårhetsgrad och varaktighet.
- Graden av ansvar hos den person som gjort sig skyldig till överträdelsen.
- Den finansiella ställningen hos den person som gjort sig skyldig till överträdelsen, såsom den indikeras genom t.ex. en juridisk persons totala omsättning eller en fysisk persons årsinkomst.
- Omfattningen av de vinster som erhållits eller förluster som undvikits av den person som bär ansvaret för överträdelsen, i den mån de kan bestämmas
- Viljan hos den person som bär ansvar för överträdelsen att samarbeta med den behöriga myndigheten, utan att det påverkar behovet av att säkerställa återförandet av de vinster som personen erhållit eller förluster som denne undvikit.
- Tidigare överträdelse av den person som bär ansvaret för överträdelsen.
- Åtgärder som den person som bär ansvaret för överträdelsen har vidtagit efter överträdelsen för att motverka att den upprepas.

Liknande regler finns i t.ex. kapitaltäckningsdirektivet och förordningen om värdepapperscentraler (artikel 70 respektive artikel 64). Reglerna i kapitaltäckningsdirektivet har i svensk rätt genomförts i lagen om bank- och finansieringsrörelse (15 kap. 1 b och 1 c §§) och lagen om värdepappersmarknaden (15 kap. 1 b och 1 c §§ respektive 25 kap. 1 b

och 1 c §§, se prop. 2013/14:228 s. 237–242 och prop. 2014/15:57 s. 52–55). Med anledning av reglerna i förordningen om värdepapperscentraler har det införts motsvarande bestämmelser i lagen om värdepapperscentraler och kontoföring av finansiella instrument (9 kap. 24–26 §§). I dessa lagar anges således vilka omständigheter som ska beaktas vid valet mellan olika sanktioner. Marknadsmisbruksförordningen torde förutsätta att samtliga omständigheter som anges i förordningen anges även i kompletteringslagen. Bestämmelserna i kompletteringslagen bör dock utformas efter förebild av liknande bestämmelser i andra lagar på finansmarknadsområdet. Det innebär att begreppet ”sanktionsvärde”, som utredningen föreslår, inte bör användas i lagen. Som *Ekobrottsmyndigheten* och *Åklagarmyndigheten* påpekar innefattar det begreppet på konkurrensrättens område endast omständigheter som har med själva överträdelsen att göra, medan exemplen i marknadsmisbruksförordningen även innehåller omständigheter som har med den person som har överträtt bestämmelsen att göra.

För att främja förutsägbarheten och enhetligheten i tillämpningen av bestämmelserna är det rimligt att som utgångspunkt låta samtliga de i förordningen omnämnda omständigheterna framgå av lag. Det bör vara till fördel för både tillämpande myndighet och berörda personer. För att inte begränsa utrymmet för egna bedömningar och möjligheten att ta hänsyn till särskilda omständigheter i det enskilda fallet, bör dock lagtexten utgöra en exemplifierande, men inte uttömmande, uppräkningslista av vilka omständigheter som ska beaktas.

Det bör i lagtexten anges vad som ska vara utgångspunkten vid val av sanktion och vid bestämmande av sanktionsavgiftens storlek. Den centrala principen bör vara att en sammanvägd bedömning av de olika omständigheterna i det enskilda fallet ska göras. Därutöver bör det anges vilka särskilda omständigheter som i vart fall bör tillåtas att inverka på beslutet om vilken sanktion som slutligen ska beslutas.

Utifrån de faktorer som anges i marknadsmisbruksförordningen framstår det som lämpligt att först ange sådana omständigheter som är hänförliga till själva överträdelsen, dvs. hur allvarlig överträdelsen är och hur länge den har pågått samt graden av ansvar för den som har begått överträdelsen. Med det senare uttrycket avses i huvudsak att någon kan vara mer eller mindre ansvarig för en överträdelse och ha en omfattande eller mer begränsad kännedom om de omständigheter som utgör överträdelsen. I lagen om bank- och finansieringsrörelse anges även, som en omständighet hänförlig till överträdelsen, ”överträdelsens konkreta och potentiella effekter på det finansiella systemet” och i lagen om värdepapperscentraler och kontoföring av finansiella instrument anges ”skador som uppkommit till följd av överträdelsen” (15 kap. 1 b § första stycket respektive 9 kap. 24 § första stycket). Även i lagen om handel med finansiella instrument anges, i bestämmelser som genomför öppenhetsdirektivet i svensk rätt, att överträdelsens konkreta och potentiella effekter på det finansiella systemet och skador som uppstått är omständigheter som ska beaktas (6 kap. 3 d §, se prop. 2015/16:26 s. 104–108). Någon sådan omständighet anges dock inte i marknadsmisbruksförordningen. Flera av reglerna i öppenhetsdirektivet har emellertid samma typ av syfte som marknadsmisbruksförordningen när det gäller vikten av transparens och informationsgivning till marknaden. Marknadsmanipulation kan få stora

effekter på finansmarknaderna och bristande offentliggörande av insiderinformation kan resultera i ekonomiska förluster för investerare. Det är därför rimligt att dessa omständigheter även på marknadsmissbruksområdet anges som omständigheter som ska beaktas vid valet av sanktion.

Om omständigheter som är hänförliga till själva överträdelsen utgör utgångspunkten, kan därefter det slutliga utfallet påverkas av faktorer som inte är att hänföra till den. Omständigheter i förmildrande riktning bör vara att den som har begått överträdelsen genom aktivt samarbete väsentligt har underlättat Finansinspektionens utredningsarbete eller har vidtagit åtgärder för att undvika att överträdelsen upprepas.

En omständighet som inte nämns i marknadsmissbruksförordningen, och som inte heller anges i de ovan nämnda lagarna, är konsekvenser i yrkeslivet för den som påförs en sanktion för en överträdelse av förordningen. Den omständigheten anges i brottsbalken som en omständighet som ska påverka straffmätning och påföljdsval (29 kap. 5 § 7). I marknadsmissbrukssammanhang kommer det, oftare än i övrigt på finansmarknadsområdet, att vara fysiska personer som påförs sanktioner för överträdelser. För några typer av överträdelser, framför allt insiderhandel och marknadsmanipulation, skulle det faktum att någon påförs en sanktion för en överträdelse kunna få stor betydelse för hans eller hennes yrkesliv. Detta bör därför beaktas i skälig omfattning. Även den omständigheten bör därför anges i en bestämmelse i kompletteringslagen. Den bestämmelsen bör utformas efter förebild av nämnda bestämmelse i brottsbalken.

I avsnitt 13 föreslås att överträdelser av förbuden mot marknadsmissbruk ska prövas av Finansinspektionen genom sanktionsföreläggande och att talan ska väckas vid Stockholms tingsrätt om sanktionsförelägandet inte godkänns. När det gäller övriga överträdelser ska Finansinspektionen fatta beslut som kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol. *Kammarrätten i Stockholm* påpekar att en enskilds agerande i vissa fall skulle kunna bli föremål för process i olika domstolar och att det bör preciseras vilken domstol som ska göra den samlade bedömningen av om de påförda sanktionerna är oproportionerliga. Den situationen att två förfaranden som delvis bygger på samma omständigheter blir föremål för två olika prövningar torde enligt regeringens bedömning vara ovanlig. Bestämmelserna om vilka omständigheter som ska vägas in vid prövningen av vilka sanktioner som ska beslutas kommer att gälla både för Finansinspektionens och domstolarnas prövning. Eftersom de omständigheter som anges utgör en exemplifiering och en sammanvägd prövning alltid ska göras, bör det naturligtvis även tas hänsyn till eventuella andra ingripanden som har skett. Vilken domstol som ska ta sådana hänsyn bör enligt regeringens mening inte preciseras, utan det är något som måste avgöras i det enskilda fallet med hänsyn bl.a. till hur långt de olika förfarandena har kommit.

Bestämmande av sanktionsavgift

De ovan angivna omständigheterna bör även beaktas när sanktionsavgiftens storlek fastställs. Dessutom bör hänsyn tas till den finansiella styrkan hos den som har begått överträdelsen. I marknadsmissbruksförordningen indikeras finansiell ställning genom exempelvis den an-

svariga juridiska personens totala omsättning eller en fysisk persons årsinkomst (artikel 31.1 c). Som *Svenska Fondhandlareföreningen* och *Svenska Bankföreningen* framför bör med finansiell ställning även avses andra ekonomiska förhållanden, såsom familjesituation eller underhållsskyldighet. Även förmögenhetsförhållanden bör kunna beaktas. När sanktionsavgiften fastställs bör hänsyn även tas till den vinst som erhållits eller de kostnader som undvikits med anledning av överträdelsen, om de går att fastställa. Det är i sammanhanget på sin plats att understryka att sanktionsavgift också kan påföras som sanktion för det fall en juridisk eller fysisk person överträtt marknadsmissbruksförordningen, men en tredje person dragit ekonomisk nytta av överträdelsen. Som framgår i avsnitt 12.8 föreslås inte att det ska vara möjligt att ålägga tredje man att återföra belopp som kommit denne till godo. När sanktionsavgiftens storlek bestäms är det därför rimligt att hänsyn tas till hur stor nyssnämnda fördel varit för tredje man. Det bör också framgå av lagtexten.

Som framgår ovan innebär förslaget att det i lagtexten anges en exemplifierande, men inte uttömmande, uppräknning av vilka omständigheter som ska beaktas. Det innebär att även den situation som *Ekobrottsmyndigheten* och *Åklagarmyndigheten* pekar på, att handläggningen drar ut på tiden, bör kunna ses som en förmildrande omständighet när sanktionsavgiften fastställs.

Kammarrätten i Stockholm anser att det vore värdefullt för den praktiska tillämpningen med ytterligare analys av hur bestämmandet av sanktionsavgifter enligt marknadsmissbruksförordningen avviker respektive överensstämmer med nuvarande praxis. Som framgår i avsnitt 12.9 är de avgiftstak som gäller enligt svensk rätt betydligt lägre än de som anges i marknadsmissbruksförordningen, och för vissa överträdelser finns det i dag inte ens några sanktionsavgifter. En analys av den praktiska tillämpningen av nuvarande avgiftsnivåer är, enligt regeringens uppfattning, därför inte meningsfull. Avsikten med de regler om sanktioner som anges i marknadsmissbruksförordningen och andra rättsakter på finansmarknadsområdet som har antagits under de senaste åren är att avgiftsnivåerna ska harmoniseras inom EU och, generellt sett, höjas. Tillämpningen av nuvarande regelverk för sanktionsavgifter kan därför knappast tjäna som utgångspunkt för en praktisk tillämpning av de sanktionsavgifter som nu föreslås med anledning av marknadsmissbruksförordningen. Som framgår i avsnitt 12.9 har de nuvarande nivåerna dessutom varit desamma under lång tid.

Enligt regeringens uppfattning är det inte lämpligt att närmare exemplifiera vilken storlek sanktionsavgiften bör ha vid olika slags överträdelser. När sanktionsavgiftens storlek bestäms är det många omständigheter som måste beaktas som antingen är hänförliga till den specifika överträdelsen eller till den person, juridisk eller fysisk, som har begått överträdelsen. Det innebär att det alltid måste göras en bedömning med hänsyn till alla omständigheter som är relevanta i det enskilda fallet. Med beaktande av de beloppsnivåer som anges i marknadsmissbruksförordningen bör sanktionsavgifter för juridiska personer normalt sett bestämmas till högre belopp än för fysiska personer för samma typ av överträdelse. En sanktionsavgift bör vidare vara rimlig i förhållande till överträdelsens allvarlighet jämfört med andra typer av överträdelser. Det går

inte att i lag ange vilken relativ vikt som ska tillmätas olika omständigheter eller hur de ska vägas i det enskilda fallet. Detta hindrar inte att Finansinspektionen uppräftar vägledande dokument för sin egen tillämpning av det spann inom vilket sanktionsavgift bör tas ut för olika typer av överträdelse.

Som *Finansinspektionen* påpekar är det inte lämpligt att använda sig av dagsbotssystemet till ledning vid bestämmandet av sanktionsavgifterna (jfr prop. 2014/15:57 s. 47). Frågan hör dock samman med det som *Ekobrottsmyndigheten*, *Åklagarmyndigheten*, *Finansinspektionen*, *Svenska Fondhandlareföreningen*, *Svenska Bankföreningen* och *Svenskt Näringsliv* framför om sanktionsavgifternas förhållande till de straffrättsliga påföljderna.

När det gäller överträdelse av förbuden mot marknadsmissbruk bör den föreslagna avgränsningen av det kriminaliserade området (se avsnitt 8.3) få återverkningar på sanktionsavgifternas storlek. De maximibelopp som anges i marknadsmissbruksförordningen omfattar alla regelöverträdelse som räknas upp i artikel 30 i förordningen. Beloppen och metoden är således anpassade även för de uppsåtliga och allvarligaste fallen av marknadsmissbruk. Eftersom sådana överträdelse bör kunna åtalas och leda till straffrättsliga påföljder även fortsättningsvis, bör nivån på sanktionsavgifterna i praktiken oftast bestämmas till belopp i den lägre delen av skalan. Exakt hur gränsdragningen mellan de administrativa och det straffrättsliga förfarandet bör utveckla sig i den praktiska tillämpningen är det dock svårt att nu ha en uppfattning om. I vart fall beträffande juridiska personer kan det mycket väl tänkas att det blir aktuellt med höga administrativa sanktioner i de fall åklagaren bedömer att det inte finns förutsättningar för företagsbot (se vidare nedan). När det gäller fysiska personer är det dock, som remissinstanserna påpekar, viktigt att de administrativa sanktionerna, i synnerhet sanktionsavgifterna, inte uppfattas som strängare än de straffrättsliga påföljderna. Det är enligt regeringens mening inte möjligt för lagstiftaren att ge anvisningar för när en administrativ sanktion ska uppfattas som en mer ingripande påföljd än en straffrättslig påföljd. En jämförelse mellan de direkta ekonomiska konsekvenserna för den enskilde är inte rättvisande. Att dömas för ett brott måste i sig anses som betydligt mer ingripande än att påföras en administrativ sanktion. En administrativ sanktion för en överträdelse som är mindre allvarlig än en straffbelagd gärning bör därför kunna uppgå till betydligt högre belopp än vad den sammanlagda dagsboten vid en påföljd på villkorlig dom och dagsböter skulle ge. Samtidigt skulle systemet förlora i trovärdighet om de administrativa sanktionerna uppgår till mycket höga belopp och straffpåföljderna normalt bestäms till villkorlig dom och böter. Det blir en viktig uppgift för de tillämpande domstolarna att hitta en lämplig avvägning mellan de olika typerna av sanktioner och påföljder. I avsnitt 14.9 föreslås en skärpning av påföljderna på marknadsmissbruksområdet i form av nya kvalifikationsgrunder som ska ha betydelse för bedömningen av om ett brott är grovt och det föreslås en höjning av straffskalorna för grovt insiderbrott och grovt marknadsmanipulation.

Det bör finnas en möjlighet att avstå från ingripande

Om sanktionsbestämmelser bygger på ansvar utan krav på uppsåt eller oaktsamhet brukar det finnas möjlighet att sätta ned en sanktionsavgift helt eller delvis i vissa fall, genom jämkning och eftergift. En sådan möjlighet utgör en säkerhetsventil när den avgiftsskyldiges agerande framstår som ursäktlig. Eftersom graden av ansvar och relevanta förmildrande omständigheter enligt förslaget i denna lagrådsremiss ska bedömas enligt de omständigheter som ska beaktas vid valet av sanktion skulle en möjlighet till jämkning inte ha någon praktisk betydelse när det gäller sanktionsavgifter till följd av överträdelse av marknadsmissbruksförordningen. Däremot bör det i kompletteringslagen införas bestämmelser om att Finansinspektionen får avstå från ingripande i vissa situationer. De omständigheter som ska kunna innebära att inspektionen avstår från ingripande bör vara att överträdelsen är ringa eller ursäktlig, om personen i fråga gör rättelse, om något annat organ har vidtagit åtgärder mot personen och dessa åtgärder bedöms tillräckliga eller om det annars finns särskilda skäl. Att något annat organ har vidtagit åtgärder mot en person bör avse situationen att t.ex. en börs disciplinnämnd har beslutat om åtgärder för överträdelsen i fråga (se avsnitt 11.3.2). Särskilda skäl för att avstå från ingripande bör också kunna vara att den som har gjort sig skyldig till en överträdelse är mycket ung.

12.11 Hinder mot ingripande

Regeringens förslag: Finansinspektionen ska inte ingripa om en överträdelse omfattas av ett föreläggande om vite och den överträdelsen ligger till grund för en ansökan om utdömande av vitet.

Utredningens förslag överensstämmer delvis med regeringens förslag. Utredningens förslag avviker från regeringens förslag genom att utredningens förslag innebär att ett vitesföreläggande utgör hinder mot ett ingripande för en överträdelse som omfattas av föreläggandet. Utredningens förslag innebär även att ett ingripande inte får ske om en annan myndighet har beslutat att påföra en sanktion för samma otillåtna agerande.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det. *Ekobrottsmyndigheten*, med instämmande av *Åklagarmyndigheten*, påpekar att det inte framgår närmare vad som avses med ”en överträdelse som omfattas av föreläggandet”. Är det den ursprungliga överträdelsen som föranledde föreläggandet eller är det en fortsatt spridning av vilseledande information i strid med föreläggandet? De båda myndigheterna anser även att det torde kunna ifrågasättas om ett föreläggande vid vite under utredning ska utesluta ett senare ingripande.

Skälen för regeringens förslag: Som regeringen har konstaterat i flera lagstiftningsärenden får begreppet straff i den mening som avses i Europakonventionen även anses omfatta t.ex. vite (se prop. 2007/08:107 s. 24 och prop. 2012/13:143 s. 69). Om ett vite har dömts ut bör det därför inte vara möjligt att besluta om en sanktion – administrativ eller straffrättslig – för samma sak.

Utredningen föreslår att ett ingripande inte ska vara möjligt för en överträdelse som omfattas av ett föreläggande som har förenats med vite. Utredningens förslag är utformat efter förebild av 8 kap. 5 a § arbetsmiljölagen (1977:1160). Bestämmelser som syftar till att hindra att någon påförs en sanktion för en överträdelse eller döms till ansvar för en gärning när överträdelsen eller gärningen omfattas av ett vitesföreläggande finns i flera lagar. Vanligtvis anges förutsättningen att vitet också har överträtts (se t.ex. 29 kap. 11 § tredje stycket miljöbalken, 30 § tredje stycket livsmedelslagen [2006:804] och 1 kap. 5 § förordningen [2012:259] om miljöstraffavgifter). I plan- och bygglagen (2010:900) stadgas att en byggsanktionsavgift inte ska tas ut om överträdelser har ”medfört att ett vite har dömts ut” (11 kap. 55 §). I förarbetena motiverades den nya lydelsen i förhållande till liknande bestämmelser med att frågan om ett vitesföreläggande har överträtts inte i sig har någon betydelse för frågan om en sanktionsavgift ska få betalas. Sanktioner kan beslutas om ett föreläggande har överträtts men vitet inte har dömts ut (prop. 2009/10:170 s. 349 f.). Bestämmelsen tillkom före Högsta domstolens beslut i rättsfallet NJA 2013 s. 502. Numera måste det anses stå klart att det inte bara är utdömandet av vitet som utgör hinder mot en annan typ av ingripande. Den avgörande tidpunkten för när sådant hinder uppkommer bör i stället anses vara när det inleds en domstolsprocess angående frågan om utdömande av vite. Ett föreläggande om vite bör därför inte hindra ett senare ingripande så länge som Finansinspektionen inte har ansökt om utdömande av vitet. I den situationen bör dock Finansinspektionen vara förhindrad att ingripa mot en överträdelse som omfattas av vitesförelägget. Inte heller bör någon i en sådan situation kunna fällas till ansvar för brott avseende en gärning som omfattas av vitesförelägget.

Som *Ekobrottsmyndigheten* och *Åklagarmyndigheten* påpekar är det viktigt att ha klart för sig vad som menas med att en överträdelse eller gärning omfattas av ett vitesföreläggande. Som regeringen konstaterat i ett tidigare lagstiftningsärende kan den situationen inträffa att en bristande fullgörelse av en skyldighet är straffbelagd, medan ett vitesföreläggande används vid fortsatt underlåtenhet för att framtvunga prestationen (prop. 2012/13:143 s. 69 f.). På samma sätt bör Finansinspektionen kunna besluta om ett vitesföreläggande för att sätta stopp för ett beteende som sannolikt strider mot marknadsmissbruksförordningen men inte vara förhindrad att besluta om en slutlig sanktion, eller anmäla ett misstänkt brott till åklagare, beträffande en överträdelse som ägde rum före förelägget (jfr Mark- och miljööverdomstolens dom den 5 juni 2014 i mål nr P 11322-13). Frågan om vilken överträdelse som omfattas av förelägget måste bedömas i varje enskilt fall. När det gäller överträdelser av vitesförelägget har Finansinspektionen, enligt förslaget i denna lagrådsremiss, möjlighet att välja om vitet ska dömas ut eller en annan typ av sanktion ska påföras personen i fråga. I de fall överträdelsen kan antas utgöra brott bör dock Finansinspektionen anmäla detta till åklagare och avvakta frågan om eventuellt vite eller administrativ sanktion.

Utredningen föreslår även att det i en bestämmelse anges att ett ingripande inte får ske om någon annan myndighet har beslutat att påföra en sanktion för samma otillåtna agerande. Syftet med bestämmelsen är att

tillgodose dubbelprövningsförbudet. Förutom när en överträdelse omfattas av ett åtal (se avsnitt 9.3) eller en prövning om utdömande av vite skulle en situation där dubbelprövningsförbudet aktualiseras kunna inträffa om t.ex. Konkurrensverket eller Energimarknadsinspektionen har ingripit mot en överträdelse som omfattas av marknadsmissbruksförordningen. Finansinspektionen, liksom andra myndigheter, har att beakta dubbelprövningsförbudet i sin verksamhet. Det viktiga är att Finansinspektionen inte försätts i en situation där inspektionen enligt gällande bestämmelser är skyldig att ingripa trots att detta skulle strida mot dubbelprövningsförbudet. En situation där inspektionen måste göra en lagprövning och åsidosätta vissa bestämmelser bör alltså undvikas. Enligt regeringens uppfattning kan en sådan situation undvikas genom den bestämmelse som föreslås om att Finansinspektionen får avstå från ingripande om det finns särskilda skäl (se avsnitt 12.10). Det är därför inte nödvändigt med även en sådan bestämmelse som utredningen föreslår.

13 Beslutsordning i Finansinspektionens sanktionsärenden

13.1 Inledning

Av marknadsmissbruksförordningen följer att den behöriga myndigheten kan utöva sina befogenheter direkt, i samarbete med eller genom delegering till andra myndigheter eller till marknadsföretagen eller genom ansökan hos de behöriga rättsliga myndigheterna (artikel 23.1). Det framgår uttryckligen att så är fallet även när det gäller befogenheten att besluta om administrativa sanktioner (artikel 30.2 andra stycket). Marknadsmissbruksförordningen kräver således inte någon viss utformning av förfarandet vid beslut om sanktioner utan medlemsstaterna kan själva välja beslutsordning i enlighet med sina rättsordningar.

De administrativa åtgärder och sanktioner som föreskrivs i marknadsmissbruksförordningen ska vara effektiva, proportionella och avskräckande (jfr skälen 70 och 71). Effektivitet får i detta sammanhang anses innebära ett krav på effektivitet i sanktionssystemet som helhet, inbegripet handläggningen och beslutsordningen av överträdelseärenden samt samarbete mellan berörda myndigheter.

Som ett led i arbetet med att tillgodose effektivitets- och rättssäkerhetskrav har regeringen angett riktlinjer för när sanktionsavgifter bör användas och hur de bör utformas (prop. 1981/82:142 s. 25 och skr. 2009/10:79). I dessa riktlinjer anges bl.a. att det i vissa fall är lämpligt att överlämna prövningen i fråga om avgiftsskyldighet till de allmänna domstolarna, främst när avgiftsskyldigheten görs beroende av huruvida överträdelsen skett av uppsåt eller oaktsamhet och när reglerna är utformade på sådant sätt att det finns utrymme för betydande skönsmässiga bedömningar.

Med anledning av frågan om huruvida administrativa sanktioner skulle införas i samband med genomförandet av 2003 års marknadsmissbruksdirektiv, anfördes följande (prop. 2004/05:142 s. 47).

Kännbara ingripanden mot fysiska personer bör beslutas av domstol, medan det kan finnas ett större utrymme för administrativt bestämda påföljder om påföljden träffar ett företag. Avgörande bör vara om de bedömningar som krävs är sådana att de är lämpliga att lägga på den berörda fackmyndigheten. Den förbjudna handlingen måste i så fall vara väl definierad och inte ställa krav på en bedömning av uppsåt eller oaktsamhet hos personen i fråga och inte heller i övrigt innefatta alltför skönsmässiga bedömningar. Det bör också beaktas i vilken omfattning olika sanktioner är sådana att de skulle komma att anses som en brottspåföljd i den mening som avses i artikel 6 i Europakonventionen och därmed omfattas av konventionens krav på en rättvis rättegång.

I avsnitt 13 behandlas beslutsordningen för hur de sanktioner som föreslås i avsnitt 12 ska påföras fysiska och juridiska personer.

13.2 Olika typer av förfaranden

Tillsynsmyndigheten utreder och fattar beslut

De flesta typer av sanktioner utreds och beslutas av en förvaltningsmyndighet. På finansmarknadsområdet finns många olika typer av sanktioner. Huvuddelen av dessa beslutas av Finansinspektionen som första instans. En liknande ordning gäller t.ex. beträffande skattetillägg (49 kap. skatteförfarandelagen), miljöskaktionsavgifter (30 kap. 1–3 §§ miljöbalken), sanktionsavgifter inom tullområdet (5 kap. 4–14 §§ tullagen [2016:253]) och inom ramen för plan- och bygglagstiftningen (11 kap. 4–11 §§ plan- och bygglagen). Gemensamt för samtliga angivna områden är att sanktionsavgifterna bygger på strikt ansvar. Det är alltså fråga om regler som är relativt enkla att tillämpa och beslutsfattandet är förhållandevis schabloniserat, vilket är omständigheter som ofta framhålls i förarbetsuttalanden som skäl för att förvaltningsmyndigheter kan anses vara lämpade att fatta beslut i sådana ärenden (se t.ex. prop. 2002/03:106 s. 138 f. och prop. 2005/06:182 s. 47). Ytterligare skäl är att tillsynsmyndigheterna är de myndighetsaktörer som är närmast verksamhetsutövarna och som därför har störst möjlighet till kontroll, snabb upptäckt och snabb reaktion vid överträdelse (jfr prop. 2005/06:182 a. s.).

För att tillgodose rättssäkerhetskrav finns säkerhetsventiler i form av bestämmelser om jämkning och avgiftseftergift i vissa undantagsfall där den avgiftsskyldiges agerande framstår som ursäktligt. Bedömningarna kan därför till viss del sägas omfatta subjektiva förhållanden.

Prövning och beslut i domstol

Även om administrativa sanktioner många gånger beslutas av en förvaltningsmyndighet finns det exempel på att sådana sanktioner i stället utdöms inom ramen för en kontradiktorisk domstolsprocess. Så är fallet när det gäller konkurrensskadeavgift enligt konkurrenslagen (2008:579) och marknadsstörningsavgift enligt marknadsföringslagen (2008:486). När

det gäller konkurrensskadeavgift ansöker Konkurrensverket hos Stockholms tingsrätt om påförande av sådan avgift. Marknadsstörningsavgift påförs av Stockholms tingsrätt på talan av Konsumentombudsmannen. (Fr.o.m. den 1 september 2016 ska talan väckas i Patent- och Marknadsdomstolen, se prop. 2015/16:57.) Vid konkurrensskadeavgiftens införande diskuterades inte möjligheten att låta Konkurrensverket besluta om avgiften utan där diskuteras endast instansordningen för domstolarna (prop. 1992/93:56). I samband med att lagstiftningen gjordes om år 2008 övervägdes om Konkurrensverket i stället skulle få fatta det första rättsligt bindande beslutet om konkurrensskadeavgift. Regeringen instämde i utredningens bedömning att det inte fanns tillräckliga skäl att ge Konkurrensverket en generell behörighet att fatta rättsligt bindande beslut om konkurrensskadeavgifter (prop. 2007/08:135 s. 84). Utredningen anförde, som ett skäl mot att låta Konkurrensverket fatta beslut, det faktum att mål om konkurrensskadeavgift i många avseenden hade stora likheter med brottmål (SOU 2006:99 s. 321). Det påpekades vidare att den grundläggande förutsättningen för bifall till Konkurrensverkets talan är att verket kan styrka att de misstänkta företagen agerat på det sätt verket påstår och att detta agerande skett under den tid som omfattas av verkets talan. Detta medför att det, i likhet med brottmålen, i första hand är fråga om att styrka ett händelseförlopp i förfluten tid. Det påpekades även att det i kartellmålen ofta är fråga om att ett stort antal personer misstänks ha varit inblandade i händelseförloppet och att det i allmänhet krävs en omfattande bevisning för att bedöma Konkurrensverkets påståenden. Till detta kom enligt utredningen att det krävs subjektiv täckning av samtliga objektiva rekvisit för att döma till ansvar respektive fastställa konkurrensskadeavgift. Regeringen har dock nyligen tillsatt en utredning som ska utreda förutsättningarna för att ge Konkurrensverket utökad beslutanderätt om sanktioner (dir. 2015:48). Utredaren ska redovisa sitt uppdrag senast den 8 juli 2016, efter en förlängning av utredningstiden (dir. 2016:37).

Ett annat område där tillsynsmyndigheten väcker talan om påförande av sanktioner (sanktionsavgift) är produktsäkerhetsområdet. Enligt produktsäkerhetslagen (2004:451) ska en näringsidkare åläggas att betala sanktionsavgift om näringsidkaren eller någon som handlar på näringsidkarens vägnar uppsåtligt eller av oaktsamhet bryter mot vissa av lagens bestämmelser (37 §). Frågor om påförande av sanktionsavgift prövas av förvaltningsrätt efter ansökan av tillsynsmyndigheten (39 §).

Förfaranden med avgifts- eller sanktionsföreläggande

Förfarandet med avgifts- eller sanktionsföreläggande kan sägas vara ett mellanting av domstols- och förvaltningsmyndighetsbeslut.

När den nu gällande konkurrenslagen trädde i kraft år 2008 infördes en möjlighet för Konkurrensverket att i vissa fall meddela beslut om konkurrensskadeavgift genom ett avgiftsföreläggande. Om ett avgiftsföreläggande skriftligen godkänns av företaget inom den tid som Konkurrensverket bestämmer, gäller det som en lagakraftvunnen dom och kan verkställas enligt utsökningsbalkens bestämmelser. Ett godkännande som inte sker på detta sätt saknar verkan (3 kap. 16–19 §§ konkurrenslagen). Systemet bygger alltså på frivillighet. Om företaget

inte godkänner ett sådant föreläggande, återstår för Konkurrensverket att väcka talan vid Stockholms tingsrätt.

I förarbetena till konkurrenslagen anförde regeringen att det inte var påkallat att ge Konkurrensverket en generell behörighet att fatta bindande beslut om konkurrensskadeavgift (prop. 2007/08:135 s. 87 f). Däremot ansågs det resurseffektivt och angeläget att i medgivna fall ge Konkurrensverket rätten att besluta om avgift. Det anfördes vidare, med hänsyn till rättssäkerhetskrav, att ett avgiftsföreläggande bara borde utfärdas när det står klart att det inte finns några betydande osäkerhetsmoment beträffande utgången av en alternativ domstolsprocess. Ett avgiftsföreläggande ansågs inte vara aktuellt när sakomständigheterna rörande överträdelsen är oklara, även om det aktuella företaget skulle medge överträdelsen. Detsamma angavs gälla också om Konkurrensverket skulle bedöma att det finns ett prejudikatintresse. Sådana fall ska alltså i stället prövas av domstol. I övrigt finns inte några begränsningar utan avgiftsföreläggande kan meddelas generellt.

Arbetsmiljölagen (1977:1160) är en ramlag som med stöd av bemyndiganden i lagen kompletteras av föreskrifter om arbetsmiljöns beskaffenhet. Sanktionssystemet är konstruerat så att vissa överträdelser kan leda till antingen straff eller sanktionsavgift. Sanktionsavgift får tas ut även om en överträdelse har skett utan uppsåt eller oaktsamhet (8 kap. 1, 2 och 5 §§ arbetsmiljölagen). När det gäller påförande av sanktionsavgift enligt arbetsmiljölagen beslutades detta tidigare av allmän förvaltningsdomstol efter ansökan av Arbetsmiljöverket. Verket hade dock möjlighet att, innan sådan talan väcktes, pröva frågan genom ett avgiftsföreläggande. Om föreläggandet godkändes gällde det som en dom som fått laga kraft. Förfarandet var avsett att användas när det var relativt lätt att konstatera att en överträdelse hade skett (prop. 1993/94:186 s. 52). Lagstiftningen ändrades dock den 1 juli 2014. Eftersom förfarandet med avgiftsföreläggande var det som regelmässigt hade använts, ansåg regeringen att förfarandet skulle vara obligatoriskt, och det har nu gjorts till huvudregel (prop. 2012/13:143 s. 75 f.). Det innebär att den som bedöms vara ansvarig för en överträdelse föreläggs att godkänna avgiften inom viss tid. Om Arbetsmiljöverkets föreläggande inte godkänns, får verket ansöka hos allmän förvaltningsdomstol om att sanktionsavgift ska tas ut (8 kap. 7 §). Högsta avgift har höjts från 100 000 kronor till 1 miljon kronor. Avgift ska tas ut även om överträdelsen inte har skett uppsåtligt eller av oaktsamhet, dvs. det krävs ingen prövning av subjektiva rekvisit.

Ett liknande förfarande har nyligen införts även på finansmarknadsområdet. Förfarandet är tillämpligt på sanktioner mot ledningspersoner i vissa finansiella företag vid överträdelser av företaget. Ingripande ska kunna ske mot den fysiska personen om företagets överträdelse är allvarlig och personen i fråga uppsåtligt eller av grov oaktsamhet orsakat överträdelsen (se 15 kap. 1 a § lagen om bank- och finansieringsrörelse, 25 kap. 1 a § lagen om värdepappersmarknaden, 6 kap. 3 c § lagen om handel med finansiella instrument och 9 kap. 13 § lagen om värdepapperscentraler och kontoföring av finansiella instrument). När ordningen med sanktionsföreläggande infördes anförde regeringen att varken rådande rättssäkerhetskrav eller redovisade uttalanden i tidigare lagstiftningsärenden torde utgöra något absolut eller principiellt hinder mot att en

förvaltningsmyndighet fattar beslut i sanktionsärenden som är att jämställa med en brottsanklagelse eller om det i prövningen ingår ställningstagande till subjektiva rekvisit (prop. 2014/15:57 s. 58 f.). Förekomsten av subjektiva rekvisit och bedömningar av dem, liksom ärendenas karaktär, var enligt regeringen dock av betydelse för frågan om huruvida det är lämpligt att låta förvaltningsmyndigheten fatta det första rättsligt bindande beslutet. Regeringen bedömde att det i överträdelseärendena sannolikt skulle bli aktuellt att ta ställning till komplicerade händelseförlopp samt mer eller mindre omfattande utredningsmaterial och bevisning. Eftersom det dessutom är fråga om att påföra höga sanktionsavgifter syntes ett kontradiktoriskt förfarande i domstol vara mer lämpligt. En ordning där Finansinspektionen alltid måste ansöka hos domstol för att få påförandet av en sanktion prövat kunde dock riskera att försena ett beslut om sanktioner. Regeringen fann att en modell med sanktionsföreläggande kombinerade fördelarna med att kunna använda domstolarnas process för bevisföring med det snabbare förfarande som ett beslut av Finansinspektionen innebär.

13.3 Åsidosättande av skyldigheter enligt marknadsmissbruksförordningen

Regeringens förslag: Finansinspektionen ska besluta om administrativa åtgärder och sanktioner vid åsidosättande av de i marknadsmissbruksförordningen föreskrivna skyldigheterna om

- marknadsövervakning och rapportering (artikel 16.1 och 16.2),
- offentliggörande av insiderinformation (artikel 17.1, 17.2, 17.4 och 17.8),
- insiderförteckningar (artikel 18.1–18.6),
- anmälan och genomförande av transaktioner utförda av personer i ledande ställning (artikel 19.1–19.3, 19.5–19.7 och 19.11), och
- investeringsrekommendationer (artikel 20.1).

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det.

Skälen för regeringens förslag: Finansinspektionen har befogenheter enligt gällande rätt att besluta om administrativa sanktioner för såväl fysiska som juridiska personer vid överträdelser av bestämmelser som motsvarar flera av dem som finns i artiklarna 16–20 i marknadsmissbruksförordningen (se avsnitten 11.2 och 14.2–14.6). Det gäller överträdelser av bestämmelser som innebär skyldighet att ha en fungerande marknadsövervakning, skyldighet att föra insiderförteckningar och skyldighet för personer i ledande ställning att anmäla egna transaktioner eller att inte utföra transaktioner under 30 dagar före vissa finansiella rapporter.

I avsnitten 11.3.2 och 12 föreslås nya sanktioner när det gäller skyldigheten att offentliggöra insiderinformation. Även sanktionerna när det gäller investeringsrekommendationer är i viss utsträckning nya (se avsnitt 12.9). Skyldigheten att ha interna system för rapportering av över-

trädelse är ny, men motsvaras delvis av liknande krav i t.ex. lagen om värdepappersmarknaden (8 kap. 4 a §) där Finansinspektionen har befogenhet att besluta om sanktioner.

Skyldigheten att rapportera en misstänkt order eller transaktion (artikel 16) är enligt gällande rätt straffrättsligt sanktionerad. I avsnitt 11.2 föreslås att åsidosättande av rapporteringsskyldigheten ska sanktionsväxlas. När administrativa sanktioner ersätter de straffrättsliga ändras också förutsättningarna för påförande av sanktioner. Rapporteringsskyldigheten gäller för dels marknadsoperatörer (börser) och värdepappersföretag (värdepappersinstitut) som driver en handelsplats, dels personer som yrkesmässigt arrangerar eller genomför transaktioner med finansiella instrument. De verksamheter som är aktuella står under Finansinspektionens tillsyn till följd av annan lagstiftning. Vid prövningen av en regelöverträdelse ska det klargöras om personen i fråga ”har rimliga skäl att misstänka” (artikel 16.2, i den engelska språkversionen ”has a reasonable suspicion”) att en order eller transaktion kan utgöra marknadsmissbruk. Det torde vara en objektiv bedömning som dock kräver viss utredning. Sådana utredningar ligger i linje med det som omfattas av den tillsyn som Finansinspektionen redan utövar över t.ex. värdepappersinstitut.

Finansinspektionen har också enligt annan finansmarknadsrättslig lagstiftning befogenheter att besluta om ingripanden av liknande karaktär (bl.a. i lagen om handel med finansiella instrument och lagen med kompletterande bestämmelser till EU:s blankningsförordning).

Regleringen på finansmarknadsområdet med t.ex. en särskild avgift som tas ut av regelöverträdare har ansetts tillgodose EU-rättsliga krav på effektiva, proportionella och avskräckande sanktioner (se t.ex. prop. 2004/05:158 s. 142 f., prop. 2005/06:140 s. 77 och prop. 2011/12:175 s. 25). Det framstår därför som lämpligt att ta de befintliga sanktionsbestämmelserna på finansmarknadsområdet som utgångspunkt även vid utformningen av förfarandet för påförande av sanktioner för överträdelser av bestämmelserna i marknadsmissbruksförordningen. De skyldigheter som följer av dessa bestämmelser är konstruerade utifrån ett strikt ansvar, och de är även i övrigt utformade på motsvarande sätt som i gällande rätt. Att sanktionsavgifterna blir högre än de avgifter som får tas ut i dag är inte ett tillräckligt skäl för att välja en annan ordning. Finansinspektionen har också den kunskap som krävs för att fatta beslut med anledning av överträdelser av nämnda bestämmelser i marknadsmissbruksförordningen.

Sammantaget talar dessa omständigheter för att Finansinspektionen – fullt ut – bör ha rätt att besluta om administrativa åtgärder och sanktioner vid överträdelser av artiklarna 16–20 i marknadsmissbruksförordningen. Detta bör gälla oavsett om det är en fysisk eller en juridisk person som har åsidosatt sina skyldigheter. Den föreslagna beslutsordningen kan förväntas gynna samarbetet mellan Finansinspektionen och de behöriga myndigheterna i övriga medlemsstater och med Esma. Ett ytterligare argument är att en förvaltningsmyndighet, till skillnad mot domstol, har möjlighet att göra en omprövning i sak av sitt beslut (27 § förvaltningslagen). På så sätt kan också den kompetens och erfarenhet som finns hos Finansinspektionen tas tillvara.

Som framgår av avsnitt 13.4 finns det däremot anledning att välja en annan beslutsordning när det gäller sanktioner avseende förbuden mot marknadsmissbruk (artiklarna 14 och 15 i marknadsmissbruksförordningen).

13.4 Överträdelser av förbuden mot marknadsmissbruk

13.4.1 Det som ska prövas

Insiderhandel och olagligt röjande av insiderinformation

För bedömningen av vilken beslutsordning som är lämplig har det betydelse vilken typ av prövningar som ska göras. När det gäller insiderhandel och olagligt röjande av insiderinformation prövas i det administrativa förfarandet – som en konsekvens av den föreslagna avgränsningen av det kriminaliserade området – överträdelser som inte har begåtts med uppsåt, eller som är ringa enligt gällande straffrättsliga regler (se avsnitt 8.4). Den föreslagna åtalprövningsregeln är även avsedd att till det administrativa förfarandet överföra fall av olagligt röjande av insiderinformation där röjandet har varit obefogat och fler personer har införts i insiderförteckningen än som har varit nödvändigt (se avsnitt 8.5). Prövningen av om en överträdelse har skett ska dock inte göras utifrån nuvarande straffrättsliga regler, utan utifrån marknadsmissbruksförordningen.

När det gäller insiderhandel och olagligt röjande av insiderinformation (artikel 14) måste det, för det första, avgöras om en viss typ av information utgör insiderinformation (se definitionen i artikel 7). Det är en rättslig och objektiv bedömning som kräver kännedom om hur information påverkar marknaden. I bedömningen ingår även att avgöra om informationen har offentliggjorts eller inte, vilket torde vara enkelt att kontrollera.

För personer som har insiderinformation till följd av sin ställning eller genom kriminell verksamhet, krävs inte att de har insett (eller borde ha insett) att informationen är insiderinformation (artikel 8.4 första stycket). Det kan därmed sägas föreligga ett strikt ansvar i detta avseende. Till fysiska och juridiska personer som kan få insiderinformation till följd av sin ställning hör en medlem av en emittents administrations-, lednings- eller kontrollorgan. Motsvarande gäller för deltagare på marknaden för utsläppsrätter. Likaså omfattas de personer som har aktieinnehav i emittenten, eller som har fått tillgång till informationen genom fullgörande av tjänst, verksamhet eller åligganden. Dessa s.k. primära insiders förutsätts alltså enligt förordningen ha kunskap om att information de innehar utgör insiderinformation eller i vart fall ha möjlighet att kontrollera om så är fallet. Om personen i fråga av särskild anledning inte har haft möjlighet att avgöra om informationen var insiderinformation, t.ex. hade anledning att utgå från att den var offentliggjord, torde jämningsregler kunna tillämpas. För andra fysiska och juridiska personer krävs dock att de har insett eller borde ha insett att informationen utgjorde insiderinformation (artikel 8.4 andra stycket). Vid bedömningen ska hänsyn tas till ”vad en

normal och förnuftig person skulle ha insett eller borde ha insett med hänsyn till omständigheterna” (skäl 26). Bedömningen kan därmed sägas ske objektivt.

Det måste även prövas om den fysiska eller juridiska personen har innehaft insiderinformationen. Beträffande en juridisk person torde denna bedömning inte vara svår i fråga om en emittents innehav av information som rör emittenten själv. Inte heller kan bedömningen antas vara särskilt komplicerad när en juridisk person innehar information om en viss emittent på grund av att den juridiska personen har ett uppdrag för emittenten, eller när den emittenten har varit föremål för en marknads-sondering (i den engelska språkversionen ”market sounding”), vilket ofta dokumenteras (se artikel 11.5 i marknadsmissbruksförordningen). Det kan då bli aktuellt att tillämpa bestämmelserna i förordningen om vad som anses som legitimt beteende (artikel 9.1) och bedöma om det t.ex. fanns s.k. ”kinesiska murar” inom den juridiska personen i fråga. Detta måste anses vara en prövning som Finansinspektionen är väl lämpad att göra. Det kan dock finnas andra situationer där handel har skett för den juridiska personens räkning och då det misstänks att t.ex. en styrelseledamot eller verkställande direktör har haft insiderinformation. Om det då saknas dokumentation kan bedömningen bli beroende av muntlig bevisning. Även i fråga om fysiska personers innehav av insiderinformation kan det, på samma sätt som i mål om insiderbrott enligt gällande rätt, krävas omfattande bevisning för att avgöra om personen har haft insiderinformation.

När det gäller insiderhandel måste därefter göras en bedömning av om agerandet kan vara legitimt enligt någon av de grunder som räknas upp i marknadsmissbruksförordningen (artikel 9). Uppräkningen omfattar situationer som typiskt sett inte innebär ”utnyttjande” av insiderinformation enligt den tolkning EU-domstolen gjorde i det s.k. *Spector Photo-fallet* (EU-domstolens dom den 23 december 2009 i mål C-45/08 *Spector Photo Group NV m.fl.*, se även avsnitt 13.3.4). Bedömningen sker objektivt och torde göras utifrån de uppgifter som läggs fram av den som är misstänkt för överträdelsen. Skriftliga handlingar kan behöva tas i beaktande, men innehållet i dessa torde oftast vara ostridigt.

Beträffande olagligt röjande av insiderinformation måste det, efter de inledande bedömningarna, kunna konstateras att den som innehaft insiderinformationen har röjt den och att detta inte har skett som ett led i tjänst, verksamhet eller åliggande. Det senare kräver en bedömning av vilket informationsflöde som är nödvändigt i en organisation. I enlighet med avgörandet i det s.k. *Gröngaard och Bang-fallet* ska detta tolkas restriktivt, och i praktiken torde det därför åligga personen i fråga att motivera varför röjandet av insiderinformationen var nödvändigt (EU-domstolens dom i mål C-384/02 *Gröngaard och Bang* punkt 27, se även avsnitt 13.3.8). Till skillnad från det straffrättsliga förfarandet, där det krävs att det kan visas att den som röjt informationen också hade uppsåt i förhållande till att röjandet inte var ett led i tjänst, verksamhet eller åliggande, är det fråga om att göra en objektiv bedömning. Genom att granska insiderförteckningar, i den utsträckning sådana finns, är det möjligt att avgöra om kretsen insynspersoner har begränsats på ett sådant sätt att informationen inte lämnats till fler än vad som kan anses vara nödvändigt.

När det gäller vidarebefordran av ett råd eller en rekommendation som bygger på insiderinformation krävs, förutom en prövning av att personen i fråga har fått ett råd eller en rekommendation, en prövning av om personen i fråga insåg eller borde ha känt till att rådet eller rekommendationen byggde på insiderinformation (artikel 10.2 i marknadsmissbruksförordningen).

Marknadsmanipulation

Utifrån den avgränsning av det kriminaliserade området som föreslås när det gäller marknadsmanipulation är det förfaranden som inte har begåtts med uppsåt eller som är ringa enligt gällande straffrättsliga regler som kan komma under Finansinspektionens prövning. Vidare blir de s.k. egenhandelsfallen oftast, genom den föreslagna åtalsprövningsregeln (se avsnitt 8.5), föremål för administrativa sanktioner.

Vid prövningen av en misstänkt överträdelse av förbudet mot marknadsmanipulation (artikel 15 i marknadsmissbruksförordningen) krävs först ett ställningstagande till effekten av förfarandet i fråga. Det kan t.ex. vara fråga om ett förfarande ger eller kan förväntas ge vilseledande signaler beträffande tillgång, efterfrågan eller pris. Det kan också vara fråga om ett förfarande som låser, eller kan förväntas låsa, fast priset på finansiella instrument eller ett relaterat spotavtal avseende råvaror på en onormal eller konstlad nivå. I marknadsmissbruksförordningen anges exempel på vilka slags förfaranden det kan röra sig om och i bilagan till förordningen finns exempel på indikatorer som kan påverka bedömningen (artikel 12). Det är således en objektiv bedömning, och t.ex. vid egenhandel har sådana bedömningar inte vållat några stora problem. Det är i de fallen tillräckligt att konstatera att en och samma person har handlat genom t.ex. två olika depåer, och att agerandet har riskerat att vilseleda marknaden avseende utbud och efterfrågan. När det gäller en bedömning av om information som spridits ska anses vara vilseledande kan det dock bli fråga om att bedöma omfattande material avseende information som offentliggjorts om ett bolag, eller icke offentliggjord information om exempelvis bolagets ekonomiska förutsättningar, eller vilken inverkan olika typer av information har på marknads förväntningar. Bedömningarna kräver insikt i hur finansmarknaden fungerar, vilket Finansinspektionen har. I domstol tar åklagarna i dag ofta hjälp av s.k. finansmarknadsexperter.

Till skillnad från den nuvarande straffrättsliga regleringen krävs enligt bestämmelserna i marknadsmissbruksförordningen (artikel 15) ingen generell prövning av om personen i fråga insåg eller borde ha insett att förfarandet skulle ge den förbjudna effekten. Det är bara för två situationer som sådana rekvisit ställs upp, dels vid spridande av vilseledande information som ger eller kan förväntas ge vilseledande signaler beträffande bl.a. pris på finansiella instrument (artikel 12.1 c), dels vid överföring och tillhandahållande av felaktig eller vilseledande information eller ingångsvärden som innebär manipulation av ett referensvärde (artikel 12.1 d). I båda dessa fall krävs alltså att personen som genomfört åtgärden inser eller borde ha insett att informationen var falsk eller vilseledande. Det subjektiva rekvisitet innebär en begränsning av ansvaret; en sanktion ska inte påföras om personen i fråga saknade möjlighet att

känna till att det var vilseledande information. En sådan bedömning kan inte anses vara särskilt komplicerad. Även i detta sammanhang torde det som anges i skälen till förordningen (skäl 26, i anslutning till förbudet mot insiderhandel) vara relevant, nämligen att vid bedömningen av huruvida någon haft eller borde haft insikt i fråga om insiderinformation, ska hänsyn tas till vad en normal och förnuftig person skulle ha insett eller borde ha insett med hänsyn till omständigheterna. Dessa bedömningar bör alltså inte ske på ett alltför individualiserat sett. Inte heller en individualiserad bedömning torde dock behöva bli särskilt komplicerad, eftersom informationens karaktär och de uppgifter som anförs av personen i fråga kan läggas till grund för bedömningen.

13.4.2 Hur sanktionerna ska beslutas

Regeringens förslag: Finansinspektionen ska genom sanktionsföreläggande pröva frågor om ingripanden för överträdelse av förbuden mot marknadsmissbruk i artiklarna 14 och 15 i marknadsmissbruksförordningen.

I lag anges vilka uppgifter ett sådant föreläggande ska innehålla.

Ett godkänt sanktionsföreläggande ska kunna undanröjas efter klagan på samma sätt som ett strafföreläggande.

Den som vill klaga på sanktionsföreläggande ska göra detta skriftligen till Stockholms tingsrätt. Hovrättens beslut angående undanröjande får inte överklagas.

Om ett sanktionsföreläggande inte har godkänts inom utsatt tid, får Finansinspektionen väcka talan vid Stockholms tingsrätt om att sanktion ska beslutas. Prövningstillstånd ska krävas vid överklagande till hovrätten.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det. *Stockholms tingsrätt* instämmer i utredningens bedömning att en koncentration av både åtal och förordningsöverträdelse till tingsrätten ökar förutsättningarna för en effektiv handläggning och enhetlig praxis. *Förvaltningsrätten i Stockholm* anser att det kan argumenteras för att överträdelse av marknadsmissbruksförordningens förbud mot marknadsmissbruk bör hanteras av allmän förvaltningsdomstol för att förtydliga att det har skett en sanktionsväxling. En samlad domstolsprövning för alla gärningar som föranleder administrativa sanktioner vore enligt förvaltningsrättens mening en fördel, och mer förutsebart för de fysiska och juridiska personer som ärendena gäller. *Finansinspektionen* anser att en ordning där det första rättsligt bindande beslutet fattas av Finansinspektionen skulle ge bättre förutsättningar för en effektiv hantering av sanktionsfrågorna. Det finns enligt inspektionens mening en påtaglig risk för att sanktionsförelägganden ofta kommer att bestridas efter att en åklagare lagt ned en förundersökning och att många ärenden därmed kommer att hamna i domstol, vilket kommer att motverka den effektivitet som marknadsmissbruksförordningen syftar till att åstadkomma. I övriga medlemsstater är det oftast den behöriga myndigheten som beslutar om administrativa sanktioner.

Trots detta har Finansinspektionen förståelse för de överväganden som gjorts och accepterar förslaget till beslutsordning. Finansinspektionen understryker vidare att överträdelser av förbuden i artiklarna 14 och 15 i marknadsmissbruksförordningen har ett nära samband med straffrättsliga påföljder på området. En ordning där en prövning av samma typ av överträdelse skulle ske i två olika domstolsslag skulle kunna innebära en risk för att domstolarna kommer till olika resultat. Systemet kommer att bidra till en effektiv handläggning och enhetlig praxis när det gäller förbuden mot marknadsmissbruk, vilket också bidrar till att främja förtroendet för värdepappersmarknaden. *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet* anför att modellen med administrativa sanktioner vid sidan om straff kan var oproblematiske i en rättsordning där skillnaden mellan förvaltningsprocess och processen i allmän domstol är marginell. I den svenska rättstraditionen har däremot förvaltningsprocessen intagit en särställning. Först år 1996 blev den svenska förvaltningsprocessen kontradiktorisk. På lång sikt kan spänningen mellan de olika forumen och processerna bidra till ett ökat behov av att anpassa det svenska systemet till de stora rättstraditionerna på kontinenten som varit styrande för förordningens utformning. Den föreslagna ordningen där Finansinspektionen väcker talan i allmän domstol om sanktionsföreläggandet inte godkänns framstår som ett steg mot horisontell anpassning. *Sveriges advokatsamfund* anser att den ordning som föreslås är såväl balanserad som välgenomtänkt och skapar förutsättningar för en rättssäker prövning av påstådda överträdelser. Advokatsamfundet framhåller dock att tidsperioden för att godkänna ett sanktionsföreläggande inte bör sättas kortare än fyra veckor, då föreläggandet, beroende på ärendets komplexitet och föreläggandets innehåll, kan kräva omfattande analys och att den förelagda personen samråder med juridisk expertis.

Skälen för regeringens förslag

Prövning bör ske genom sanktionsföreläggande

De prövningar som ska ske när det gäller överträdelser av förbuden mot insiderhandel, olagligt röjande av insiderinformation och marknadsmanipulation (artiklarna 14 och 15) skiljer sig delvis från de prövningar som ska ske vid övriga överträdelser av marknadsmissbruksförordningen. Det är även fråga om överträdelser som också omfattas av straffrättsliga påföljder och där en sanktionsväxling har skett. De avgifter som ska kunna påföras fysiska och juridiska personer är också högre än de som gäller för övriga överträdelser. Vid bedömningen av hur överträdelserna ska prövas bör hänsyn tas till rättssäkerhetsaspekter och rådande rättstradition när det gäller vilka uppgifter som svenska förvaltningsmyndigheter normalt ansvarar för.

Som framgår av avsnitt 13.4.1 kan prövningen av subjektiva rekvisit, i den mån uppsåt eller oaktsamhet är en förutsättning för att en överträdelse ska anses ha skett, inte anses särskilt komplicerad när det gäller överträdelser av förbuden mot marknadsmissbruk. Förekomsten av subjektiva rekvisit talar enligt regeringens uppfattning inte i sig för att Finansinspektionen inte ska få fatta beslut i ärenden om insiderhandel, olagligt röjande av insiderinformation och marknadsmanipulation. De svårigheter som kan finnas i denna typ av ärenden har i stället att göra

med bevisfrågor kring innehav eller röjande av insiderinformation. I vissa fall kan det krävas mer eller mindre omfattande muntlig bevisning för att avgöra om en överträdelse har skett eller inte. I sådana fall talar rättssäkerhetsskäl för att en prövning av om en överträdelse har skett görs av en domstol. Att på ett förutsebart sätt och med en allmän regel skilja ut enkla fall från komplicerade är dock inte möjligt. Till detta kommer att de sanktionsavgifter som kan påföras är höga och att vem som helst – dvs. inte enbart företag eller personer som står under Finansinspektionens tillsyn med anledning av att deras verksamhet är tillståndspliktig – kan bli föremål för ingripanden.

Sammantaget anser regeringen att det finns övervägande skäl som talar för att prövningen bör ske i domstol och inte hos förvaltningsmyndighet. Eftersom prövningarna är desamma oavsett om det är fråga om en fysisk eller en juridisk person, bör beslutsordningen vara densamma. Dessutom kan det bli fråga om att ingripa mot både en fysisk och en juridisk person för samma händelseförlopp, vilket talar för att förfarandet bör hållas ihop.

Finansinspektionen har emellertid kompetens och sakkunskap inom detta specialområde som talar för att inspektionen bör ha möjlighet att fatta det första rättsligt bindande beslutet. Myndighetens beslutsfattande kan då antas få större genomslag på finansmarknaden och bli vägledande. En ordning där Finansinspektionen alltid måste ansöka hos domstol för att få påförandet av sanktioner prövat riskerar att försena ett beslut om sanktioner. Genom förfarandet bör det säkerställas att åtgärder kan vidtas inom rimlig tid för att sanktionerna ska kunna anses vara effektiva. För att inte i onödan försena överträdelseärenden finns det skäl för en modell där Finansinspektionen ges möjlighet att utfärda ett sanktionsföreläggande men, för det fall ett sådant inte godtas, måste ansöka hos domstol om att sanktioner ska påföras. I de fall ett sanktionsföreläggande godtas motverkas inte det angivna effektivitetssyftet. För den enskilde är skillnaden mellan ett bindande beslut och ett sanktionsföreläggande som inte godtas, att passivitet i det förra fallet innebär att beslutet blir gällande, och i det senare att en domstolsprövning måste ske.

Regeringen anser att det genom ett förfarande med sanktionsföreläggande går att kombinera fördelarna med att kunna använda domstolarnas process för bevisföring med det snabbare förfarande som ett beslut av Finansinspektionen innebär. De mindre svårbedömda fallen torde därmed kunna avgöras snabbare genom att sanktionsförelägandet godkänns. Den kompetens om finansmarknaden som finns hos Finansinspektionen kommer till sin rätt, och på samma sätt som när bindande beslut fattas kan inspektionen utforma rättsbildande praxis. En ordning med sanktionsföreläggande är därför att föredra när det gäller överträdelseärenden avseende förbuden mot marknadsmissbruk. Därmed är prövning i domstol nödvändig enbart i de fall då ett sådant föreläggande inte godtas. Det beskrivna förfarandet har dessutom införts på andra områden som omfattas av Finansinspektionens tillsyn (se avsnitt 13.2). Sammanfattningsvis anser regeringen att ingripanden mot överträdelser av förbuden mot marknadsmissbruk bör prövas av Finansinspektionen genom sanktionsföreläggande som, om det godkänns, blir att jämställa med en dom som fått laga kraft.

Stockholms tingsrätt bör vara särskilt forum

Uppdelningen mellan domstolsslagen är sådan att mål och ärenden med straff- och civilrättsliga frågor handläggs i allmän domstol, medan förvaltningsrättsliga frågor i mål handläggs i allmän förvaltningsdomstol. Det finns i lagstiftningen dock exempel på att prövning av administrativa sanktioner i domstol, efter ansökan av en tillsynsmyndighet, kan ske vid såväl allmän domstol som allmän förvaltningsdomstol och handläggas enligt olika processuella regler (se avsnitten 12.2 och 12.4.3).

Historiskt har processordningen i de allmänna förvaltningsdomstolarna skilt sig från den i allmänna domstolar genom att den vanligtvis har varit en enpartsprocess. Sedan år 1996 är dock även förvaltningsprocessen helt kontradiktorisk. Utrymmet för den s.k. muntlighetsprincipen är större i processerna i allmän domstol än i allmän förvaltningsdomstol där förfarandet som huvudregel är skriftligt, men utvecklingen har på senare tid medfört att rättegångar i de båda domstolsslagen även i detta avseende har närmast sig varandra. Förutom muntlighetsprincipen bygger processen i allmän domstol på omedelbarhets- och koncentrationsprinciperna. Förfarandet vid en huvudförhandling i allmän domstol kännetecknas alltså av att processmaterialet ska läggas fram muntligen, att domen ska grundas på vad som förekommit vid förhandlingen och att den så långt som möjligt ska fortgå i ett sammanhang. Processordningen i allmän förvaltningsdomstol präglas av officialprincipen, dvs. i viss utsträckning får domstolarna grunda sitt avgörande på omständigheter som inte har åberopats av någon part, parts medgivande av talan behöver inte vara bindande för domstolen och parts utevaro kan inte leda till treskodom.

Utredningen föreslår att prövningen av överträdelse av förbuden mot insiderhandel, olagligt röjande av insiderinformation och marknadsmanipulation i marknadsmissbruksförordningen ska ske i allmän domstol med Stockholms tingsrätt som särskilt forum. Det motiveras bl.a. med att överträdelseärendena avser tidigare straffbelagda gärningar och att ärendena kommer ha straffrättsliknande karaktär. Även övriga grundläggande principer som styr processordningen i allmän domstol talar enligt utredningen för att prövningen bör ske i allmän domstol.

Enligt regeringens mening talar den nuvarande allmänna processordningen för myndigheters förvaltningsrättsliga beslut, att de prövas i allmän förvaltningsdomstol, för att även överträdelse av förbuden i marknadsmissbruksförordningen bör prövas i förvaltningsdomstol. Finansinspektionens ärenden, däribland de administrativa sanktioner som redan i dag finns i gällande regelverk, överprövas i allmän förvaltningsdomstol. Finansinspektionens övriga beslut, de beslut som inte kommer att handla om överträdelse av förbuden i marknadsmissbruksförordningen, utan om andra åsidosättanden, kommer också att prövas i allmän förvaltningsdomstol.

Som *Förvaltningsrätten i Stockholm* anför finns det också andra skäl som talar för att överträdelse av förbuden mot marknadsmissbruk bör prövas i allmän förvaltningsdomstol. På så sätt skulle det tydliggöras att det är fråga om en sanktionsväxling och inte en straffrättslig bedömning. Att det nu är fråga om tidigare straffbelagda gärningar är enligt regeringen inte ett tillräckligt skäl för att denna typ av mål ska prövas i en annan ordning än den som normalt gäller för Finansinspektionens ären-

den. Regeringen anser emellertid inte att det med en samlad domstolsprövning för alla överträdelser som föranleder administrativa sanktioner skulle bli mer förutsebart för de fysiska och juridiska personer som ärendena gäller. För den enskilde bör det inte ha någon betydelse i vilken ordning ärenden om andra typer av överträdelser av marknadsmissbruksförordningen – vilka inte är relevanta i det enskilda ärendet – prövas. Om dessutom åklagare ges möjlighet att i samband med att åtal väcks framställa yrkande om administrativ sanktion om åtalet ogillas riskerar det snarare att framstå som anmärkningsvärt att samma överträdelse kan prövas i två olika domstolsslag. Det senare talar i stället för att det är allmän domstol som bör pröva ärenden om överträdelser av förbuden mot marknadsmissbruk i marknadsmissbruksförordningen (artiklarna 14 och 15).

Den främsta anledningen till att prövningen bör ske i allmän domstol är dock, enligt regeringens uppfattning, att det kommer att finnas straffrättsliga påföljder för marknadsmissbruk som motsvarar överträdelser som även omfattas av administrativa sanktioner. Som *Finansinspektionen* påpekar innebär en ordning där en prövning av samma typ av överträdelse skulle ske i två olika domstolsslag en risk för att Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen skulle göra olika bedömningar beträffande samma typ av rekvisit, eftersom det till stor del är samma rekvisit i den nya lagen om straff för marknadsmissbruk och marknadsmissbruksförordningen. Att så inte sker är särskilt viktigt när det gäller centrala begrepp som är relevanta både för den straffrättsliga bedömningen och prövningen av administrativa sanktioner, såsom vad som ska anses som legitima beteenden enligt marknadsmissbruksförordningen (artikel 9) och av de olika typerna av förfaranden som kan utgöra marknadsmanipulation. Även begreppet insiderinformation bör få samma tolkning inom ramen för prövningen av förbudet mot insiderhandel respektive insiderbrottet, även om detta begrepp också förekommer när det gäller skyldigheten att offentliggöra insiderinformation (artikel 17) och där överträdelser ska prövas av Finansinspektionen. Med en sådan ordning undviks t.ex. situationen där en fysisk person döms för brott i allmän domstol medan en juridisk person, beträffande samma överträdelse, påförs – eller inte påförs – en administrativ sanktion i allmän förvaltningsdomstol. Att domstolarna inom de olika domstolsslagen gör olika tolkning av centrala begrepp skulle riskera skada allmänhetens förtroende för det allmännas förmåga att bekämpa marknadsmissbruk. Visserligen har regeringen nyligen gjort en annan bedömning när det gäller frågan om skattetillägg och skattebrott och föreslagit att skattetillägg ska kunna prövas i två domstolsslag med risk för att praxis kommer att utvecklas i två högsta instanser (prop. 2014/15:131 s. 74–80). En viktig skillnad i det ärendet är emellertid att skattetilläggsinstitutet har funnits sedan år 1972. De nu aktuella sanktionerna är nya och behovet av en praxisutveckling som beaktar straffrätten är större.

Ytterligare ett viktigt skäl för att förlägga prövningen till allmän domstol är även den problematik när det gäller lämpliga nivåer på straff respektive administrativa sanktionsavgifter som beskrivs i avsnitt 12.10. Om båda typer av prövningar sker i allmän domstol ökar förutsättningarna för utvecklingen av en praxis kring sanktioner, både administrativa och straffrättsliga sådana, för överträdelser på marknadsmissbruks-

området som kan medverka till att de administrativa sanktionerna inte framstår som mer ingripande än de straffrättsliga.

Det anförda utgör även skäl för att Stockholms tingsrätt, på samma sätt som föreslås när det gäller åtal för marknadsmissbruksbrott (se avsnitt 14.12), blir särskilt forum för denna typ av mål. Att alla överträdelser av förbuden mot marknadsmissbruk, dvs. både de överträdelser som medför administrativa sanktioner och de överträdelser som medför straffrättsliga påföljder, prövas i samma domstol ökar förutsättningarna för en mer effektiv handläggning och enhetlig praxis samt en ökad kompetens i den domstol som ska pröva dessa ärenden.

Sammanfattningsvis anser regeringen att överträdelser av förbuden mot marknadsmissbruk i artiklarna 14 och 15 marknadsmissbruksförordningen bör prövas vid Stockholms tingsrätt när ett sanktionsföreläggande inte godkänns.

Förfarandet med sanktionsföreläggande och dess innehåll

Ett sanktionsföreläggande måste innehålla vissa uppgifter för att kunna identifiera överträdelsen och avgränsa den mot andra förfaranden. I likhet med det som gäller för ett strafföreläggande enligt 48 kap. 6 § rättegångsbalken bör föreläggandet innehålla uppgift om den fysiska eller juridiska person som föreläggandet avser, överträdelsen och de omständigheter som är nödvändiga för att känneteckna den, de bestämmelser som är tillämpliga på överträdelsen samt den sanktion som föreläggs personen. Några ytterligare krav på innehållet i föreläggandet behöver inte ställas.

Sanktionsföreläggande bör bli aktuellt först sedan omständigheterna kring överträdelsen har utretts av Finansinspektionen inom ramen för ett överträdelseärende och personen i fråga har fått möjlighet att ta del av utredningen i ärendet. Först vid den tidpunkten kan ställning tas till sanktionen och en bedömning göras av vilka risker en domstolsprövning skulle kunna innebära (jfr prop. 2007/08:135 s. 88 och prop. 2014/15:57 s. 59–61).

För att undvika att Finansinspektionen väcker talan vid domstol om att sanktion ska beslutas måste personen i fråga skriftligen godkänna det ingripande som anges i föreläggandet. Regeringen instämmer med *Sveriges advokatsamfund* att tidpunkten för när ett föreläggande ska godkännas inte bör sättas alltför kort. Hur lång tidsperiod som är nödvändig för att den enskilde ska ges goda möjligheter att bedöma om föreläggandet är välgrundat bör bedömas av Finansinspektionen. Om den som sanktionsföreläggandet riktas mot framför invändningar mot sanktionen eller om denne inte svarar inom utsatt tid, bör Finansinspektionen ta ställning till om huruvida en ansökan om att sanktion ska beslutas bör ges in till domstol. Den som framför invändning mot sanktionen eller inte besvarar ett föreläggande kan därmed inte åläggas en sanktion utan att frågan prövats av domstol. Huvudregeln bör vara att Finansinspektionen ska väcka talan vid domstol om att sanktion ska beslutas om det finns förutsättningar för det. Det är dock möjligt att ett sakligt och relevant bestridande med anledning av ett utfärdat föreläggande skulle kunna leda till att saken ställs i en annan dager. Finansinspektionen bör i sådana fall bedöma om det fortfarande finns förutsättningar för en sanktion.

Kommer inspektionen fram till att så inte är fallet, bör inspektionen avstå från att väcka talan vid domstol.

Ett godkännande efter den i sanktionsföreläggandet utsatta tiden bör sakna verkan. Rent formellt är Finansinspektionen inte bunden av den sanktion som angetts i ett föreläggande som inte har godkänts, men utgångspunkten bör vara att inspektionen vid tiden för föreläggandet gör en noggrann bedömning av vad som är en rimlig sanktion i det aktuella fallet. Den bedömningen borde normalt inte ändras för att föreläggandet inte godkänns. Den sanktion som Finansinspektionen ansöker om hos domstol bör således normalt vara densamma som angetts i föreläggandet. Det finns i och för sig inget som hindrar Finansinspektionen från att utfärda ett nytt sanktionsföreläggande om personen i fråga inte har godkänt det första föreläggandet inom föreskriven tid, men det bör i så fall inte vara fråga om någon ändring till annat slag av sanktion eller ändring av en sanktionsavgifts storlek, och bör endast komma i fråga i rena undantagssituationer. För motsvarande frågor om sanktionsföreläggande i annan lagstiftning se t.ex. prop. 2014/15:57 s. 60. Ett godkänt sanktionsföreläggande bör vidare kunna undanröjas på motsvarande sätt och under de förutsättningar som gäller för strafföreläggande (jfr 59 kap. 6–9 §§ rättegångsbalken). Bestämmelser om detta bör tas in i kompletteringslagen.

13.4.3 Handläggningen i domstol

Regeringens förslag: Finansinspektionens talan om att sanktion ska beslutas för överträdelser av förbuden mot marknadsmissbruk ska handläggas enligt bestämmelserna i rättegångsbalken om åtal för brott på vilket det inte kan följa svårare straff än böter. I lag anges vilka uppgifter en stämningsansökan ska innehålla.

Om det finns särskilda skäl får rätten i ett mål om sanktioner för en överträdelse av marknadsmissbruksförordningens förbud mot marknadsmissbruk, förordna en offentlig försvarare för en fysisk person som talan avser. Bestämmelserna i 21 kap. rättegångsbalken om offentlig försvarare ska då tillämpas.

Vite som förelagts av Stockholms tingsrätt i samband med Finansinspektionens talan, ska dömas ut av tingsrätt. Stockholms tingsrätt är alltid behörig domstol. Ansökan görs av Finansinspektionen.

Utredningens förslag överensstämmer delvis med regeringens förslag. Utredningens förslag avviker från regeringens förslag genom att utredningens förslag inte innehåller några bestämmelser om utdömmande av vite som beslutats av Stockholms tingsrätt i samband med en talan av Finansinspektionen eller om vad stämningsansökan ska innehålla. Enligt utredningens förslag ska det finnas rätt till offentlig försvarare enligt de villkor som föreskrivs i 21 kap. 3 a § rättegångsbalken.

Remissinstanserna tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det. *Ekobrottsmyndigheten*, med instämmande av *Åklagarmyndigheten*, tar upp frågan om vilka beviskrav som gäller för talan om administrativa sanktioner i tingsrätt och utgår från att det blir samma som i brottmål. De båda myndigheterna anser att det kan behöva utredas huruvida det är

lämpligt att Finansinspektionens talan vid Stockholms tingsrätt ska handläggas enligt de bestämmelser som gäller för brottmål, eftersom utredningen föreslår att alla typer av sanktioner kan omfattas av ett sanktionsföreläggande. *Kronofogdemyndigheten* anser att det närmare bör anges vilka lagar som ska tillämpas vid verkställighet av vite.

Promemorians förslag avviker från regeringens förslag genom att det enligt promemorians förslag inte ska finnas rätt till offentlig försvarare när Finansinspektionen för talan om administrativa sanktioner.

Remissinstanserna: *Finansförbundet* och *Tjänstemännens Centralorganisation* invänder mot förslaget och framför att fler personer kan påföras administrativa sanktioner med promemorians förslag samtidigt som rätten till offentlig försvarare tas bort. Att offentlig försvarare inte skulle medges därför att det inte finns misstanke om brott kan också ifrågasättas med hänvisning till att en rätt till offentlig försvarare redan finns i lagstiftning som inte nödvändigtvis förutsätter brottslighet, t.ex. ärenden enligt lagen om näringsförbud. *Sveriges advokatsamfund* och *Svenskt Näringsliv* anser det vara befogat att det finns en möjlighet till en offentlig försvarare vid överträdelse av förbuden mot marknadsmissbruk eftersom sanktionsavgifterna kan uppgå till betydande belopp. Svenskt Näringsliv hänvisar även till att de höga sanktionsavgifterna kan anses omfattas av artikel 6 i Europakonventionen.

Skälen för regeringens förslag

Brottmålsregler bör tillämpas

Om ett sanktionsföreläggande inte godkänns, får Finansinspektionen väcka talan vid Stockholms tingsrätt för prövning av frågan om sanktion ska påföras. I detta avsnitt behandlas frågan om hur ett sådant mål ska handläggas i domstolen.

För överväganden i detta avseende är det relevant att jämföra med andra rättsområden där frågan om sanktionsavgift prövas av allmän domstol. Beträffande konkurrensskadeavgift ska talan väckas vid Stockholms tingsrätt (3 kap. 5 § konkurrenslagen), varvid rättegångsbalkens regler för tvistemål där förlikning om saken inte är tillåten (indispositiva tvistemål) ska tillämpas (8 kap. 2 § konkurrenslagen). Detta kan jämföras med handläggningen av ärenden om vattenföreningensavgift som kan tas ut av ägare eller redare till ett fartyg enligt lagen (1980:424) om åtgärder mot förening från fartyg. Det är Kustbevakningen som påför avgiften och överklagande ska ske till tingsrätt som är sjiödomstol. Det är dock åklagare som företräder staten i sådana mål (9 kap. 5 §). Vid handläggningen tillämpas bestämmelserna i rättegångsbalken om åtal för brott på vilket inte kan följa svårare straff än böter (9 kap. 3 och 5 §§). Tillämpning av bestämmelser för bötesmål gäller också vid handläggningen av särskild avgift som ska tas ut bl.a. i fall där en person har en utlänning anställd trots att utlänningen inte har rätt att vistas i Sverige eller saknar föreskrivet arbetstillstånd (20 kap. 13 § utlänningslagen [2005:716]). Valet av rättegångsregler i utlänningslagen är en konsekvens av att påförandet av särskild avgift är ett komplement till det straffrättsliga ansvaret för den som anställer en arbetstagare utan föreskrivet arbetstillstånd. Båda dessa sanktioner kan alltså bli aktuella för en arbetsgivare. I de fall samma person ska bli föremål för såväl åtal som talan om särskild

avgift finns det skäl, inte minst processekonomiska, att dessa handläggs i samma mål. När den särskilda avgiften infördes uttalade departementschefen att det är naturligt att en ansökan om sanktionsavgift görs i samband med att åtal för brott väcks. På så sätt kan samma utredning läggas till grund för åtalet och ansökningen (prop. 1981/82:146 s. 53).

Det förekommer inte enligt gällande svensk rätt att dispositiva tvistemålsregler tillämpas för offentligrättsliga sanktioner. Regeringen anser inte heller att det skulle vara en lämplig ordning när det gäller ärenden om sanktioner för överträdelse av förbuden mot marknadsmissbruk.

Det finns skillnader i fråga om handläggningen, såsom hur man betraktar personlig närvaro vid huvudförhandling, muntlig bevisning, prövningstillstånd, domstolens sammansättning och rättegångskostnader, beroende på om det är fråga om ett indispositivt tvistemål eller ett brottmål. Skillnaderna kan emellertid sägas ha minskat under senare år. Både i tvistemål och i brottmål där det saknas anledning att döma till annan påföljd än böter finns det nu större utrymme för att avgöra mål på handlingarna, samt att enbart hänvisa till innehåll i skriftliga handlingar i de fall då huvudförhandling äger rum. Domförelsereglerna innebär i flera avseenden att domstolens sammansättning är densamma för dessa typer av mål, och de omfattas också av kravet på prövningstillstånd. Den stora skillnaden är att ordningen för indispositiva tvistemål bygger på officialprincipen och att domstolen därmed, i viss utsträckning, inte är bunden av parternas åberopanden eller medgivanden. I brottmålen är rätten bunden av åklagarens yrkanden och åberopanden. Domstolen är däremot inte bunden av åklagarens rubricering av gärningen, och kan t.ex. döma för stöld i ett åtal avseende bedrägeri om det finns täckning för det i gärningsbeskrivningen. Rätten är inte heller bunden av åklagarens eventuella yrkande om påföljd. En ytterligare skillnad är att domstolen i de indispositiva tvistemålen generellt sett har ett större ansvar för utredningen och att parterna kan höras under sanningsförsäkringen.

När det gäller valet av rättegångsregler vid talan om administrativa sanktioner när ett sanktionsföreläggande inte har godkänts kan det konstateras att sådana överträdelse som omfattas av förbuden mot marknadsmissbruk i marknadsmissbruksförordningen även kommer att vara straffbelagda (se avsnitt 14). Det är endast graden av allvar och det subjektiva rekvisitet som skiljer det kriminaliserade området från de ärenden som bör prövas i det administrativa förfarandet. Prövningen i sak kommer alltså att ha stora likheter med de fall som ska prövas i domstol efter åtal av Ekobrottsmyndigheten. I vissa fall kommer dessutom åklagaren framställa alternativt sanktionsyrkande enligt förslaget i avsnitt 8.6, som bör prövas enligt brottmålsregler eftersom det yrkandet framställs i samband med åtal för marknadsmissbruksbrott. Dessa omständigheter talar för att brottmålsregler bör tillämpas i domstolen även vid prövning av ärenden rörande överträdelse av marknadsmissbruksförordningen. Finansinspektionens utredningsbefogenheter och inspektionens roll i de utredningar inspektionen ska genomföra liknar en åklagares roll. Enligt förslaget i avsnitt 9 kommer Finansinspektionen att överta utredningsansvaret om en misstänkt överträdelse inte anses vara ett fall som bör prövas i det straffrättsliga systemet. Finansinspektionen kan då sägas ha en roll som påminner om en åklagares och har exempelvis vid bestämmandet av en sanktion, liksom vid bestämmandet av storleken på en

sanktionsavgift, att beakta såväl försvårande som förmildrande omständigheter. Det torde mot denna bakgrund inte finnas anledning att anta att domstolen skulle ha behov av att inhämta egen utredning i sådana mål. Inte heller kan det anses finnas skäl att frångå dispositionsprincipen, utan domstolen bör vara bunden av de omständigheter som Finansinspektionen lägger till grund för sin talan.

Med hänsyn till det anförda framstår det som mest lämpligt att Finansinspektionens talan om påförande av sanktion – när ett sanktionsföreläggande inte har godkänts inom utsatt tid – ska prövas av Stockholms tingsrätt och handläggas enligt de brottnålsregler som gäller för bötesmål. Det innebär att det bör anges i kompletteringslagen att Finansinspektionens talan ska handläggas enligt bestämmelserna i rättegångsbalken om åtal för brott för vilket det inte är föreskrivet svårare straff än böter.

Detta innebär att Finansinspektionen, när det gäller innehållet i stämningsansökan, ska följa 45 kap. 4 § rättegångsbalken. Med ”den tilltalade” bör då naturligtvis förstås den mot vilken talan riktas. Vidare ska överträdelsen anges och de omständigheter som kännetecknar den och de bevis som åberopas. En åklagare behöver dock inte ange ett påföljdsyrkande. Regeringen anser att det är lämpligt att Finansinspektionen, på samma sätt som i samband med ett sanktionsföreläggande, anger vilken sanktion som yrkas. Det bör därför i kompletteringslagen framgå vad stämningsansökan ska innehålla.

Vidare innebär brottnålsreglerna att mål om överträdelse av förbud i marknadsmissbruksförordningen som regel ska avgöras efter huvudförhandling. Trots det får domstolen, utan sådan förhandling, avgöra ett mål på annat sätt än genom dom samt meddela frikännande dom sedan åklagaren lagt ned ett allmänt åtal. Sedan den 1 november 2008 finns också en utökad möjlighet att avgöra vissa mål på handlingarna. En huvudförhandling ska alltså inte behöva hållas om det saknas anledning att döma någon över 18 år till annan påföljd än böter och en förhandling varken begärs av någon av parterna eller behövs med hänsyn till utredningen i målet (45 kap. 10 a § rättegångsbalken och 27 § fjärde stycket lagen [1964:167] med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare). Huvudförhandling kan dock behövas om den tilltalade inte kan förväntas föra fram sina synpunkter eller åberopa bevisning lika väl i skrift som vid en muntlig förhandling. En anledning till att huvudförhandling kan behövas i målet kan vara att det åberopas muntlig bevisning. Denna omständighet anses i och för sig inte hindra att rätten avgör ett mål utan huvudförhandling, men det torde vara ovanligt att så sker. Muntlig bevisning kan även tas upp utom huvudförhandling i syfte att målet därefter ska kunna avgöras på handlingarna (36 kap. 19 § rättegångsbalken). Den möjligheten bör dock användas med försiktighet (prop. 2004/05:131 s. 152 f.). Nämnade processregler om huvudförhandling ska alltså gälla för mål om överträdelse av förbud i marknadsmissbruksförordningen där Finansinspektionen väckt talan.

En fråga som i viss mån anknuter till detta är i vad mån domstolen ska kunna avgöra mål om administrativ sanktion i den enskildes utemål. För tingsrättens del gäller som huvudregel att brottmål får avgöras även om den tilltalade har uteblivit från huvudförhandlingen eller endast infunnit sig genom ombud, under förutsättning att saken kan utredas tillfreds-

ställande och det inte finns anledning att döma till annan påföljd än böter, fängelse i högst sex månader, villkorlig dom eller skyddstillsyn eller sådana påföljder i förening. (46 kap. 15 a § rättegångsbalken). Denna ordning bör gälla i mål om överträdelse av förbuden i marknadsmissbruksförordningen.

När det gäller domstolens sammansättning är huvudregeln i brottmål att nämndemän deltar i avgörandet i sak i mål som avgörs efter huvudförhandling. Såväl tingsrätt som hovrätt är dock domför även utan nämndemän i sådana brottmål i vilka det inte finns anledning att döma till annan påföljd än böter och det i målet inte är fråga om företagsbot (1 kap. 3 b § och 2 kap. 4 § rättegångsbalken). När brottmål avgörs utan huvudförhandling är tingsrätt och hovrätt domför utan nämndemän. Samma domförhetsregler bör gälla även i mål om överträdelse av förbuden i marknadsmissbruksförordningen.

I fråga om rättegångskostnader ska 31 kap. rättegångsbalken tillämpas. Om den tilltalade döms för brottet i ett mål där åklagaren för talan, ska den tilltalade ersätta staten för det som betalas av allmänna medel i ersättning till försvarare (31 kap. 1 §). Ersättningskyldigheten kan jämkas eller efterges. Endast om talan om administrativ sanktion inte bifalls, kan den mot vilken talan riktas få ersättning av staten för sina kostnader. I sammanhanget kan anmärkas att regeringen inte ser någon anledning att införa en rätt till ersättning för kostnader i ärenden om administrativa sanktioner för den del av förfarandet som äger rum hos Finansinspektionen. Rätt till ersättning för kostnaderna i mål om administrativa sanktioner bör således endast föreligga när det gäller förfarandet i domstol, dvs. när Finansinspektionen väckt talan vid Stockholms tingsrätt.

Ekobrottsmyndigheten och *Åklagarmyndigheten* efterlyser överväganden kring om det är lämpligt att handlägga överträdelse av marknadsmissbruksförordningen enligt brottmålsregler när det kan bli fråga om olika typer av sanktioner. Enligt regeringens bedömning bör detta emellertid inte innebära några praktiska problem. En parallell kan dras till näringsförbud som också handläggs i en brottmålsrättegång och som kan sägas likna ett förbud mot att t.ex. inneha ledningsuppdrag i ett värdepappersinstitut. Återföring kan liknas vid förverkande. Inom brottmålsprocessen finns även andra typer av förelägganden eller förbud (se t.ex. 36 kap. 6 § brottbalken om åtgärd för att förebygga missbruk).

Ekobrottsmyndigheten och *Åklagarmyndigheten* tar även upp frågan om vilket beviskrav som ska gälla för en talan om administrativ sanktion. Frågan om vilket beviskrav som gäller för en administrativ sanktion som handläggs enligt brottmålsregler förefaller inte ha besvarats i rättspraxis. Utpekandet av processuella regler för brottmål bör enligt regeringens uppfattning inte per automatik innebära att den rättspraxis om vilket beviskrav som ska tillämpas för att fälla någon till ansvar för brott blir tillämplig även för administrativa sanktioner. Att så inte är fallet har varit regeringens utgångspunkt även när det gäller de nya reglerna om prövning av skattetillägg i samband med åtal för skattebrott (prop. 2014/15:131 s. 136 f.). Frågan om vilket beviskrav som ska tillämpas bör överlämnas till rättstillämpningen.

Mål om överträdelse av förbuden i marknadsmissbruksförordningen kan, generellt sett, inte anses vara lämpliga för att avgöras av tingsnotarier eller notariemeriterade beredningsjurister.

Särskilt om offentlig försvarare

En tillämpning av rättegångsreglerna för bötesmål innebär att den mot vilken talan förs har rätt till offentlig försvarare på de villkor som föreskrivs i 21 kap. 3 a § rättegångsbalken. Utredningen föreslår att en sådan rätt till försvarare ska finnas för en talan om administrativa sanktioner vid Stockholms tingsrätt. I promemorian föreslås dock att det inte ska finnas en sådan rätt. *Finansförbundet, Tjänstemännens Centralorganisation, Sveriges advokatsamfund och Svenskt Näringsliv* invänder mot förslaget och anser att det bör finnas en rätt till offentlig försvarare.

Under den tid som utredning och handläggning pågår hos Finansinspektionen innan talan väcks finns det inte någon rätt till offentlig försvarare enligt rättegångsbalken eller offentligt biträde enligt någon förvaltningsrättslig reglering. Den enskilde har dock enligt förvaltningsrättsliga principer, vilka gäller generellt för förvaltningsmyndigheternas handläggning av ärenden och domstolarnas handläggning av förvaltningsärenden, rätt att anlita ombud eller biträde (9 § förvaltningslagen). Någon ersättning för detta från allmänna medel ges emellertid inte. Det finns inte heller någon rätt till ersättning för kostnader under förfarandet hos Finansinspektionen om frågan prövas slutligt genom sanktionsföreläggande.

Att införa en rätt till offentlig försvarare när det gäller administrativa sanktioner enbart för att Finansinspektionens talan ska handläggas enligt rättegångsbalkens regler för bötesmål skulle innebära ett stort avsteg från de förvaltningsrättsliga principerna. I de fallen finns det inte heller misstanke om brott som skulle motivera offentlig försvarare. I ett mål i allmän förvaltningsdomstol i samband med överprövning av ett beslut av Finansinspektionen om annan överträdelse av marknadsmissbruksförordningen, finns ingen rätt till offentligt försvar. Å andra sidan finns det, som flera remissinstanser påtalar, flera skäl som talar för att en rätt till offentlig försvarare bör finnas i den här typen av mål. Enbart de höga sanktionsavgifterna och de övriga sanktioner som kan bli aktuella, motiverar inte en rätt till offentlig försvarare. Sanktionerna kan nämligen bli aktuella även när det gäller de överträdelser av marknadsmissbruksförordningen som prövas genom Finansinspektionens beslut som kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Det faktum att överträdelser av marknadsmissbruksförordningens förbud kan komma att handläggas av allmän domstol antingen till följd av ett åtal eller till följd av Finansinspektionens talan, gör dock att det från den enskildes synpunkt kan förefalla svårförklarligt att det saknas en rätt till offentlig försvarare i det senare fallet. De sanktioner som kan komma i fråga kan förefalla lika ingripande. Visserligen ska de allvarligare – uppsåtliga – överträdelserna hanteras i det straffrättsliga förfarandet. Det kan dock även när Finansinspektionen för talan bli fråga om att bedöma komplicerade sakförhållanden och bevisfrågor (se avsnitten 13.4.1 och 13.4.2). De kategorier av personer som kommer i fråga för talan om administrativ sanktion kan variera. Många kan förväntas ha egen förmåga att tillvarata sin rätt, men inte alla.

Vid en sammanvägd bedömning anser regeringen att möjligheten att få en offentlig försvarare i samband med denna typ av mål inte helt bör uteslutas för fysiska personer. För juridiska personer bör offentlig försvarare

däremot inte komma i fråga. De juridiska personer som kommer att bli aktuella för administrativa sanktioner vid överträdelser av marknadsmissbruksförordningen bör själva kunna tillvarata sina intressen.

Huvudregeln bör dock vara att en fysisk person själv ska anlita en försvarare när behov av en sådan finns. För att förordna en offentlig försvarare bör det krävas särskilda skäl (jfr 19 § lagen [2014:836] om näringsförbud och se prop. 1998/99:44 s. 25 f.). Vid bedömningen av om det finns särskilda skäl bör det först och främst ses till målets beskaffenhet. Hit hör rättsfrågornas svårighetsgrad eller om det är fråga om komplicerade och svårutredda sakförhållanden där parternas uppfattning inte stämmer överens. Även överträdelsens allvarlighet och den sanktion personen i fråga riskerar påföras, bör beaktas av domstolen vid övervägandena om offentlig förvarare kan förordnas. Andra omständigheter som kan beaktas är den enskildes personliga förhållanden. Med personliga förhållanden avses vilka förmågor, ekonomiska eller personliga, den enskilde själv har att tillvarata sin rätt.

Utdömande av vite

Utdömningen tar inte upp frågan om utdömning av vite som beslutats av Stockholms tingsrätt i samband med talan av Finansinspektionen om att sanktion ska beslutas. Som *Kronofogdemyndigheten* påpekar kan den frågan behöva regleras. Huvudregeln enligt lagen (1985:206) om viten är att frågor om utdömanden av viten prövas av förvaltningsdomstolarna (6 §). Utdömning av vite som har beslutats av tingsrätt eller högre rätt prövas dock av tingsrätt (7 §). Enligt regeringens uppfattning bör de nu aktuella ärendena prövas av allmän domstol efter ansökan av Finansinspektionen. Målen bör handläggas enligt bestämmelserna i rättegångsbalken om bötesmål. Den ordningen är också den som föreskrivs i lagen om viten (8 §). Oavsett vilka forumregler som är tillämpliga bör dock talan om utdömning av vite alltid kunna väckas hos Stockholms tingsrätt (jfr 6 kap. 2 § konkurrenslagen där det finns motsvarande forumregler). Bestämmelser om detta bör införas i kompletteringslagen. Någon bestämmelse i kompletteringslagen om handläggning av sådana ärenden behövs dock inte, eftersom det följer av lagen om viten att ett sådant mål ska handläggas enligt bestämmelserna för bötesmål (8 §).

13.5 Finansinspektionens skyldighet att lämna uppgifter till Esma och offentliggörandet av sanktionsbeslut

Regeringens bedömning: För att Finansinspektionen ska kunna fullgöra sin skyldighet enligt marknadsmissbruksförordningen att årligen förse Esma med uppgifter om antalet påförda administrativa sanktioner bör Finansinspektionen underrättas om administrativa sanktioner som beslutas av domstol. Detta bör regleras på förordningsnivå. Även skyldigheten att offentliggöra sanktionsbeslut bör tillgodoses genom föreskrifter på förordningsnivå. Ett sanktionsföreläggande som

har godkänts bör betraktas som ett beslut som ska offentliggöras i enlighet med förordningen, liksom avgöranden i ett domstolsförfarande.

Utredningens bedömning överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning. Utredningens bedömning avviker från regeringens bedömning genom att utredningens bedömning inte omfattar sanktionsförelägganden eller domstolsavgöranden.

Remissinstanserna tillstyrker bedömningen eller har inget att invända mot den. *Finansinspektionen* påpekar att det bör klargöras hur det säkerställs att Finansinspektionen får den information som behövs från domstolarna för att Finansinspektionen ska kunna offentliggöra sanktionsbeslut (artikel 33 i marknadsmissbruksförordningen) och förse Esma med information om beslutade sanktioner (artikel 34).

Skälen för regeringens bedömning: I marknadsmissbruksförordningen ställs det upp ett krav på att den behöriga myndigheten årligen ska förse Esma med aggregerade uppgifter om antal administrativa sanktioner och straffrättsliga påföljder som påförts av de rättsliga myndigheterna i aggregerad form (artikel 33.1 och 33.2). Kommissionen ska anta tekniska standarder för att fastställa de förfaranden och format på informationsutbytet som krävs för att uppfylla skyldigheten (artikel 33.5). Uppgifterna ska lämnas i sammanhållen form vilket betyder att de är helt anonymiserade.

I marknadsmissbruksförordningen ställs det också upp krav på offentliggörande av den behöriga myndighetens beslut om administrativa sanktioner eller andra administrativa åtgärder med anledning av överträdelse av förordningen (artikel 34). Besluten ska offentliggöras av den behöriga myndigheten på myndighetens webbplats. Förordningen förutsätter offentliggörande men tillåter att besluten publiceras anonymiserat bl.a. om den behöriga myndigheten anser att ett offentliggörande skulle utgöra en oproportionerlig åtgärd vid en bedömning i ett enskilt fall (artikel 34.1 tredje stycket).

En fråga som uppkommer är om ett sådant offentliggörande som beskrivs i marknadsmissbruksförordningen är tillåtet enligt bestämmelserna om sekretess i 30 kap. offentlighets- och sekretesslagen (OSL). I avsnitt 16.1 föreslås en ny sekretessbestämmelse för uppgift om en enskild affärs- eller driftförhållanden eller andra ekonomiska eller personliga förhållanden (30 kap. 6 a §). Enligt den bestämmelsen gäller sekretess för sådana uppgifter om det kan antas att den enskilde lider skada eller men om uppgiften röjs. Det finns alltså en presumtion för att Finansinspektionen får offentliggöra uppgifter om åtgärder och sanktioner, men sekretess råder om det kan antas att den berörde lider skada om uppgiften röjs. Marknadsmissbruksförordningen förutsätter offentliggörande men tillåter emellertid att besluten offentliggörs anonymiserat bl.a. om ett offentliggörande skulle vara oproportionerligt (artikel 34.1 tredje stycket b). Det finns också en möjlighet att i vissa fall inte alls offentliggöra beslutet (artikel 34.1 tredje stycket c) eller att senarelägga offentliggörandet (artikel 34.1 tredje stycket a). Mot denna bakgrund finns det skäl för att dra slutsatsen att den föreslagna bestämmelsen om sekretess i 30 kap. 6 a § OSL inte utgör hinder för att offentliggöra besluten på det sätt som föreskrivs i marknadsmissbruksförordningen. Samma bedömning har gjorts när det gäller liknande bestämmelser i andra rättsakter på

finansmarknadsområdet (se t.ex. prop. 2013/14:228 s. 233 f. och prop. 2015/16:10 s. 245).

Det som anges om offentliggörande av beslut i marknadsmissbruksförordningen framstår som direkt tillämpligt genom att det är formulerat som en skyldighet för de behöriga myndigheterna och inte för medlemsstaterna (artikel 34). Det skiljer sig därmed från det som anges om offentliggörande av beslut i förordningen om värdepapperscentraler, där det anges att "[m]edlemsstaterna ska säkerställa" att de behöriga myndigheterna offentliggör besluten i fråga (artikel 62). I ikraftträdandebestämmelserna i marknadsmissbruksförordningen anges dock bestämmelserna om offentliggörande av beslut bland dem som medlemsstaterna "ska vidta nödvändiga åtgärder för att följa" (artikel 39.3). Detta motsäger alltså att de är avsedda att tillämpas direkt av de behöriga myndigheterna. I vart fall måste det anses vara förenligt med marknadsmissbruksförordningen att en medlemsstat inför nationella bestämmelser som säkerställer att det som anges i förordningen uppfylls. Som framgår nedan behöver det dessutom vidtas några åtgärder för att det som anges i förordningen ska kunna tillämpas när det gäller den ordning med sanktionsföreläggande som föreslås. Det behöver även införas bestämmelser i författning om att offentliggörande krävs för att offentliggörandet av personuppgifter ska vara förenligt med personuppgiftslagen (1998:204). I den lagen anges att avvikande bestämmelser i en annan lag eller förordning har företräde framför lagen. Med förordning avses inte EU-förordningar. Skyldighet att tillhandahålla information och att publicera beslut föreskrivs också i andra EU-rättsakter på finansmarknadsområdet, bl.a. i kapitaltäckningsdirektivet och öppenhetsdirektivet. Kraven i de direktiven har i svensk rätt genomförts genom föreskrifter på förordningsnivå (se t.ex. prop. 2014/15:57 s. 50 och prop. 2015/16:26 s. 102–104).

Den prövningsmodell av överträdelser av marknadsmissbruksförordningen som föreslås i denna lagrådsremiss innebär att administrativa sanktioner och åtgärder kommer att beslutas inte enbart av Finansinspektionen, utan även av domstol. Sådana sanktioner kan komma att beslutas på talan av Finansinspektionen, men även på talan av åklagare (se avsnitt 8.6). Det bör därför, som *Finansinspektionen* påpekar, inrättas ett förfarande genom vilket Finansinspektionen kan få den information från domstol som inspektionen behöver för att dels fullgöra sin skyldighet att offentliggöra sanktionsbeslut när det gäller överträdelser av reglerna i marknadsmissbruksförordningen, dels fullgöra sin informationskyldighet till Esmå. Detta förfarande bör regleras i föreskrifter på förordningsnivå.

Enligt marknadsmissbruksförordningen ska de behöriga myndigheterna offentliggöra "beslut" om administrativa sanktioner eller andra administrativa åtgärder (artikel 34). Skyldigheten gäller inte beslut om åtgärder av utredningskaraktär. Vidare ska den behöriga myndigheten även offentliggöra information om att ett beslut har överklagats och all senare information om resultatet av ett sådant överklagande. En fråga som uppkommer är om ett sanktionsföreläggande är ett beslut som ska offentliggöras. Om det godkänns får det samma verkan som ett beslut som fått laga kraft, men om det inte godkänns får det ingen verkan. Ett sanktionsföreläggande bör enligt regeringens uppfattning inte anses vara ett beslut om en administrativ sanktion förrän det har godkänts. Däremot bör det

offentliggöras efter det att det har godkänts. Om det inte godkänns och Finansinspektionen väcker talan vid Stockholms tingsrätt, bör en dom som bifaller talan offentliggöras av Finansinspektionen. Detta bör anges i föreskrifter på förordningsnivå.

13.6 Överklagande

Regeringens förslag: Finansinspektionens beslut enligt kompletteringslagen och enligt marknadsmissbruksförordningen, med undantag av beslut som har anknytning till en undersökning beslutad av Stockholms tingsrätt, får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten. Finansinspektionens beslut om sanktionsföreläggande får inte överklagas.

Regeringens bedömning: Det är inte nödvändigt att införa en bestämmelse i kompletteringslagen om att prövningstillstånd krävs vid överklagande av Stockholms tingsrätts dom med anledning av att Finansinspektionen har väckt talan om sanktionsavgift på grund av överträdelser av förbuden i artikel 14 eller 15 i marknadsmissbruksförordningen.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens förslag och bedömning.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker förslaget och bedömningen eller har inget att invända mot dem. *Förvaltningsrätten i Stockholm* konstaterar att utredningens förslag endast behandlar överklagande av Finansinspektionens beslut. För tydlighets skull bör det införas en hänvisning till den separata gång som gäller för sanktionsförelägganden. Vilka beslut som kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol skulle bli upp till domstolen att tolka i enlighet med allmänna förvaltningsrättsliga principer, vilket är det vanliga på finansmarknadsområdet. Skillnaden i detta fall är att även allmän domstol kan involveras i utredningsstadiet och vid överklagande av sanktionsförelägganden. Det vore lämpligt att det anges vilka beslut som får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Det skulle innebära ett viktigt förtydligande för den enskilde, och även förenkla tillämpningen av regelverket i domstolarna. *Ekobrottsmyndigheten* och *Åklagarmyndigheten* pekar på att det inte uttryckligen framgår huruvida det ska krävas prövningstillstånd vid överklagande till hovrätten av en dom avseende administrativa sanktioner för överträdelse av artikel 14 eller 15 i marknadsmissbruksförordningen, även om det kan antas att utredningen utgår från att det ska krävas.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Stockholms tingsrätts domar och beslut

Stockholms tingsrätt ska enligt förslagen i denna lagrådsremiss besluta i frågor om administrativa sanktioner vid överträdelser av förbuden i marknadsmissbruksförordningen mot insiderhandel, olagligt röjande av insiderinformation och marknadsmanipulation (artiklarna 14 och 15), efter talan av Finansinspektionen. Sådana mål ska, som behandlas i avsnitt 13.4.3, handläggas enligt reglerna för bötesmål. Det innebär att

51 kap. rättegångsbalken blir tillämpligt när det gäller överklagande av domar. För beslut under rättegång som får överklagas särskilt och slutliga beslut tillämpas 52 kap. rättegångsbalken. Stockholms tingsrätts avgöranden får överklagas till Svea hovrätt. Regeringen instämmer med *Förvaltningsrätten i Stockholm* att det finns anledning att förtydliga det som ska gälla i de olika förfaranden som föreslås. Det sker lämpligen genom att frågor om bestämmelser om handläggning och om överklagande behandlas samlat i kompletteringslagen. På så sätt blir det tydligt att bestämmelserna i rättegångsbalken om överklagande gäller för domar om påförande av administrativa sanktioner med anledning av Finansinspektionens talan.

Ekobrottsmyndigheten och *Åklagarmyndigheten* tar upp frågan om det ska krävas prövningstillstånd vid överklagande till hovrätten. Av 49 kap. 12 och 13 §§ rättegångsbalken följer att det krävs prövningstillstånd om den tilltalade genom domen som enda påföljd dömts till böter eller frikänts från ansvar för brott för vilket det inte är föreskrivet svårare straff än fängelse i sex månader. Eftersom en talan om administrativa sanktioner enligt förslaget i denna lagrådsremiss ska handläggas enligt regler för bötesmål – där påföljden således endast kan bli böter – innebär det att prövningstillstånd krävs vid överklagande till hovrätten.

Regeringen anser därför att det inte behöver införas någon bestämmelse om detta i kompletteringslagen.

Finansinspektionens beslut

När det gäller överträdelser av artiklarna 16–20 i marknadsmissbruksförordningen föreslås att Finansinspektionen ska få besluta om sanktioner (se avsnitt 13.3). Förvaltningsbeslut som i övrigt kan bli aktuella är en följd av de övervaknings- och utredningsbefogenheter som Finansinspektionen ska ha enligt marknadsmissbruksförordningen i egenskap av behörig myndighet. Bestämmelser om dessa befogenheter föreslås i kompletteringslagen (se avsnitt 10).

Allmänt inom finansmarknadsområdet gäller att sådana beslut av Finansinspektionen som får överklagas, prövas av allmän förvaltningsdomstol, med krav på prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätten. Detta bör även gälla för Finansinspektionens beslut enligt kompletteringslagen. I avsnitt 10.5 föreslås dock ett annat förfarande när det gäller beslut som har samband med undersökningar som genomförs efter beslut av Stockholms tingsrätt.

Finansinspektionen kan även komma att fatta beslut direkt med stöd av marknadsmissbruksförordningen. Det gäller exempelvis beslut om medgivande att skjuta upp offentliggörande av insiderinformation i syfte att bevara det finansiella systemets stabilitet (artikel 17.6).

Som *Förvaltningsrätten i Stockholm* påpekar innebär utredningens förslag att frågan om vilka beslut som får överklagas till allmän förvaltningsdomstol ska bedömas i enlighet med allmänna förvaltningsrättsliga principer, vilket är det vanliga på finansmarknadsområdet. Enligt förvaltningsrätten vore det lämpligt om det i stället anges vilka beslut som får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Regeringen anser emellertid inte att det finns anledning att utforma bestämmelserna om överklagande i kompletteringslagen på annat sätt än motsvarande bestäm-

melser i andra lagar på finansmarknadsområdet. I kompletteringslagen bör det dock anges att ett beslut om sanktionsföreläggande inte får överklagas.

13.7 Betalning, preskription och verkställighet

Regeringens förslag: En sanktion får beslutas bara om den som sanktionen riktas mot, inom två år från det att överträdelsen ägde rum, har delgetts en upplysning om att frågan har tagits upp av Finansinspektionen. För ärenden som prövas genom sanktionsföreläggande ska föreläggandet ha delgetts inom tvåårsfristen.

En sanktionsavgift ska betalas inom trettio dagar efter det att beslutet eller domen om den har fått laga kraft eller sanktionsföreläggandet godkänts eller den längre tid som anges i beslutet eller föreläggandet. Om sanktionsavgiften inte betalas inom denna tid, ska Finansinspektionen lämna den obetalda avgiften för indrivning. Verkställighet får ske enligt utsökningsbalkens bestämmelser.

En sanktionsavgift som har beslutats ska falla bort i den utsträckning verkställighet inte har skett inom fem år från det att beslutet fick laga kraft eller sanktionsföreläggandet godkändes.

Bestämmelserna ska även gälla för återföringsbelopp som beslutats enligt kompletteringslagen.

Utredningens förslag överensstämmer delvis med regeringens förslag. Utredningens förslag avviker från regeringens förslag genom att utredningen föreslår att en sanktionsavgift som prövas genom beslut av Finansinspektionen får tas ut bara om beslutet har delgetts den som sanktionsavgiften riktas mot inom två år från överträdelsen. Utredningens förslag beträffande betalning och verkställighet omfattar inte belopp som ska återföras. Enligt utredningens förslag ska ett beslut innehålla en upplysning om inom vilken tid en avgift ska betalas. Utredningens förslag innehåller inte någon bestämmelse om att verkställighet får ske enligt utsökningsbalken.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det. *Förvaltningsrätten i Stockholm* påpekar att eftersom straffrättsliga regler gör att åtal fortfarande kan väckas efter den tidpunkt då administrativa sanktioner inte längre kan beslutas, kan det uppstå situationer då den enda möjligheten är att väcka åtal. Den frågan bör enligt förvaltningsrätten belysas ytterligare. *Kronofogdemyndigheten* anser att den nya lagen bör kompletteras med en bestämmelse om att verkställighet får ske enligt utsökningsbalken. Myndigheten anser också att det bör undersökas huruvida sanktionsavgifterna kan utformas på så sätt att de skulle omfattas av rambeslutet om verkställighet av bötesstraff.

Skälen för regeringens förslag: I marknadsmissbruksförordningen finns det inte några bestämmelser om betalning, preskription och verkställighet. Medlemsstaterna har således stor frihet att själva avgöra vad som ska gälla i sådana frågor.

Utredningen föreslår att en sanktionsavgift ska få tas ut bara om beslutet, föreläggandet eller stämningsansökan har delgetts den som sanktionen riktas mot inom två år från överträdelsen. Den normala ordningen

när det gäller Finansinspektionens beslut om sanktioner är emellertid att en preskriptionsfrist kan brytas vid en tidigare tidpunkt än vid själva beslutet. Enligt t.ex. lagen om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument (22 §) och lagen med kompletterande bestämmelser till EU:s blankningsförordning (8 §) får beslut om att ta ut en särskild avgift bara meddelas om den berörde inom två år från det att överträdelsen ägde rum har delgetts en upplysning om att frågan om särskild avgift har tagits upp av Finansinspektionen. Regeringen anser att en tidsfrist i fråga om överträdelser av marknadsmissbruksförordningen eller kompletteringslagen bör bestämmas på samma sätt. En tidsfrist på två år framstår som väl avvägd. Tidsfristen bör gälla alla typer av sanktioner enligt kompletteringslagen. När det gäller ärenden som prövas genom sanktionsföreläggande bör dock, som utredningen föreslår, tidsfristen brytas först när den som sanktionen riktas mot delges ett sanktionsföreläggande.

Med anledning av *Förvaltningsrättens i Stockholm* påpekande bör det understrykas att den gällande preskriptionsfristen för insiderförseelse är två år (se 35 kap. 1 § brottsbalken). Det innebär att åklagare i dag är hänvisad till att åtala för normalgraden av insiderbrott, för det fall denne anser att det finns det förutsättningar för det, när tvåårsfristen har löpt ut. Sanktionsväxlingen i sig innebär alltså inte någon egentlig förändring, eller utökning, av åklagares möjlighet att väcka åtal. Därtill kommer att åtalsplikten kvarstår oförändrad.

Regeringen instämmer med *Kronofogdemyndigheten* att det bör införas en bestämmelse i kompletteringslagen om att verkställighet av sanktionsavgift får ske enligt utsökningsbalken. I kompletteringslagen bör det därför anges att betalning ska ske till Finansinspektionen inom trettio dagar efter det att beslutet eller domen har fått laga kraft, eller ett sanktionsföreläggande har godkänts, eller den längre tid som anges i beslutet eller sanktionsföreläggandet. Innebörden av en sådan föreskrift, tillsammans med en föreskrift om verkställighet, är att det inte krävs något domstolsavgörande för att driva in avgiften om den är obetald och förfallen till betalning (se 3 kap. 1 § första stycket 6 utsökningsbalken). Verkställighet får därmed ske enligt utsökningsbalkens bestämmelser.

För den typ av avgifter som det nu är fråga om gäller vanligtvis att de preskriberas i den utsträckning verkställighet inte har skett inom fem år. Det finns inte några skäl som motiverar en annan preskriptionstid för de nu aktuella avgifterna. Med verkställighet avses faktiska verkställighetsåtgärder. Preskriptionen är absolut. Det betyder att fullgörande inte kan krävas efter det att fem år har gått sedan beslutet fått laga kraft, även om verkställighet har skett under femårsperioden avseende en del av sanktionsavgiften. Det som preskriberas är den del av avgiften som ännu inte drivits in.

Kronofogdemyndigheten anser att det bör undersökas om sanktionsavgifterna kan utformas så att de skulle kunna omfattas av rambeslutet om verkställighet av bötesstraff (Rådets rambeslut 2005/214/RIF av den 24 februari 2005 om tillämpningen av principen om ömsesidigt erkännande på bötesstraff), och därmed kunna verkställas i andra medlemsstater. Rambeslutet om verkställighet av bötesstraff bygger på principen om ömsesidigt erkännande av domar och beslut meddelade av medlemsstaterna. Beslutet har i svensk rätt genomförts genom lagen

(2009:1427) om erkännande och verkställighet av bötesstraff inom Europeiska unionen (prop. 2008/09:218). Enligt rambeslutet definieras bötesstraff som *påföljd för ett brott* (artikel 1 b i). Även om begreppet ska ges en vidare innebörd (samma prop. s. 32) är en del av syftet med förevarande lagförslag, som är resultatet av en EU-förordning som innehåller krav på administrativa sanktioner, att avkriminalisering och sanktionsväxling ska ske till förmån för administrativa sanktioner i vissa fall. Med den utgångspunkten är det enligt regeringens uppfattning inte rimligt att sanktionsavgifter för överträdelse av bestämmelser om marknadsmissbruk ska kunna anses vara påföljd för brott som ska omfattas av rambeslutet.

Enligt marknadsmissbruksförordningen får de behöriga myndigheterna samarbeta med behöriga myndigheter i andra medlemsstater för att underlätta indrivning av sanktionsavgifter (artikel 25.6 fjärde stycket). Hur och om detta samarbete kommer att realiseras återstår att se. Det kan därför finnas anledning att återkomma till frågan i ett annat sammanhang.

Bestämmelserna om betalning, preskription och verkställighet bör även gälla för återföring som beslutats i enlighet med kompletteringslagen. En bestämmelse om detta bör införas i lagen.

Regeringen anser inte att det är nödvändigt att, som utredningen föreslår, i kompletteringslagen särskilt ange att beslut om sanktionsavgifter ska innehålla en upplysning om inom vilken tidpunkt en avgift ska betalas. En sådan bestämmelse finns inte i motsvarande bestämmelser i andra lagar på finansmarknadsområdet (se t.ex. 25 kap. lagen om värdepappersmarknaden).

14 Ny lag om straff för marknadsmissbruk

14.1 Inledning

Marknadsmissbruksdirektivet är avsett att komplettera och säkerställa ett effektivt genomförande av bestämmelserna i marknadsmissbruksförordningen (skäl 23 till direktivet). Tillämpningsområdet för och definitionerna i direktivet och förordningen överensstämmer därför med varandra. Det område som medlemsstaterna ska kriminalisera begränsas dock till uppsåtliga och allvarliga gärningar (se avsnitt 4.3.2). Direktivet föranleder ändringar i den nuvarande straffrättsliga regleringen, vilka behandlas i avsnitt 14.

14.2 Behörighet

Regeringens bedömning: Marknadsmissbruksdirektivets krav på behörighet (domsrätt) motsvarar svenska bestämmelser på området.

Utredningen behandlar inte frågan.

Remissinstanserna tar inte upp frågan.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna tillstyrker bedömningen eller har inget att invända mot den.

Skälen för regeringens bedömning: Enligt marknadsmissbruksdirektivet ska en medlemsstat ha behörighet när det gäller brott enligt direktivet som har begåtts helt eller delvis på medlemsstatens territorium (artikel 10.1 a). Behörigheten ska även innefatta situationer när brottet har begåtts av en medborgare i den berörda medlemsstaten, åtminstone i sådana fall där gärningen utgör ett brott på den plats där det begicks (artikel 10.1 b).

Enligt svenska regler om straffrättslig behörighet (domsrätt) döms efter svensk lag vid svensk domstol för brott som begåtts här i riket. Det samma gäller om det är ovisst var ett brott har förövats men det finns skäl att anta att det har begåtts inom riket (2 kap. 1 § brottsbalken). Ett brott anses begånget där den brottsliga handlingen företogs men också där brottet fullbordades eller, vid försök, där brottet skulle ha fullbordats (2 kap. 4 §). Så snart någon del av handlingen har ägt rum här i riket är alltså handlingen i sin helhet att anse som begången i Sverige. Enligt svensk rätt döms vidare för brott som begåtts utom riket efter svensk lag vid svensk domstol bl.a. om brottet har begåtts av en svensk medborgare (2 kap. 2 § 1). För att svensk domsrätt ska föreligga för sådana brott krävs dock normalt att gärningen är straffbar där den begicks (krav på dubbel straffbarhet). Genom dessa regler uppfyller svensk rätt de krav på domsrätt som anges i marknadsmissbruksdirektivet.

En medlemsstat som fastställer ytterligare behörigheter än de som nämns ovan över brott som begåtts utanför medlemsstatens territorium ska underrätta EU-kommissionen om behörigheten avser situationen att gärningsmannen har sin hemvist på medlemsstatens territorium eller brottet har begåtts till förmån för en juridisk person etablerad på medlemsstatens territorium (artikel 10.2 i marknadsmissbruksdirektivet). Enligt gällande svensk rätt kan domsrätt under vissa förutsättningar grundas på att brottet begåtts av en utlänning med hemvist i riket (2 kap. 2 § första stycket 1 brottsbalken). Det kommer således att vara nödvändigt att informera kommissionen om att svenska domstolar har sådan behörighet.

14.3 Tillämpningsområdet

Regeringens förslag: De finansiella instrument som omfattas av den nya lagen om straff för marknadsmissbruk ska vara

1. finansiella instrument som är upptagna till handel på en reglerad marknad eller för vilka en ansökan om upptagande till sådan handel har lämnats in,
2. finansiella instrument som handlas på en MTF-plattform eller för vilka en ansökan om sådan handel har lämnats in, och
3. finansiella instrument vilkas värde är beroende av ett sådant finansiellt instrument som avses i 1 eller 2.

För att en transaktion ska omfattas av straffbestämmelsen om insiderbrott ska en ytterligare förutsättning vara att den sker genom handel på värdepappersmarknaden.

Regeringens bedömning: När de regler om OTF-plattformar som finns i MiFID II har genomförts i svensk rätt bör tillämpningsområdet för den nya lagen om straff för marknadsmissbruk utvidgas till att avse även finansiella instrument som handlas på en OTF-plattform och finansiella instrument vilkas värde är beroende av sådana instrument. När utsläppsrätter har blivit klassificerade som finansiella instrument enligt svensk rätt, och därmed omfattas av den nya lagen om straff för marknadsmissbruk, bör bestämmelserna om marknadsmissbruk avseende utsläppsrätter i form av 2-dagars spotkontrakt i lagen om handel med utsläppsrätter utmönstras ur den lagen. Vid den tidpunkten bör det även anges i den nya lagen om straff för marknadsmissbruk att det som gäller för order även gäller för bud i en auktion som hålls enligt auktioneringsförordningen.

Utredningens förslag och bedömning överensstämmer delvis med regeringens förslag och bedömning. Utredningens förslag avviker från regeringens förslag genom att det enligt utredningens förslag inte ska vara en förutsättning för straffbarhet att handel skett på värdepappersmarknaden.

Remissinstanserna tillstyrker förslaget och bedömningen eller har inget att invända mot dem.

Promemorians förslag och bedömning överensstämmer med regeringens förslag och bedömning.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker förslaget och bedömningen eller har inget att invända mot dem. *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet* tillstyrker förslaget i och för sig men ifrågasätter om begränsningen till handel på värdepappersmarknaden är förenlig med marknadsmissbruksdirektivets bestämmelser om tillämpningsområdet för det direktivet. *Aktietorget AB* anser att tillämpningsområdet inte bör begränsas till handel på värdepappersmarknaden. Även om marknads funktionssätt är det primära syftet med reglerna är skyddet av de enskilda individer som deltar i transaktioner också ett viktigt syfte. Handel utanför värdepappersmarknaden sker inte sällan med hjälp av olika aktörer, t.ex. värdepappersinstitut eller emissionsinstitut och olika typer av rådgivare till de noterade bolagen. I Aktietorgetes marknadsövervakning uppstår inte sällan misstankar om att bolagens rådgivare utnyttjar insiderinformation för att gynna sina egna kunder eller sig själva, exempelvis genom att låta sina viktigaste kunder eller rådgivaren själv få förtur till teckning i emissioner som blivit kraftigt övertecknade. Beträffande OTC-handel av nu nämnt slag finns det starka skäl att låta reglerna om insiderbrott omfatta även handel utanför värdepappersmarknaden.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Finansiella instrument

Marknadsmissbruksdirektivets tillämpningsområde omfattar finansiella instrument som är upptagna till handel på en reglerad marknad eller en

MTF-plattform, eller finansiella instrument för vilka en begäran om upptagande till handel har gjorts (artikel 1.2). Även finansiella instrument som handlas på en OTF-plattform omfattas av direktivet. Dessutom omfattas sådana finansiella instrument vilkas pris eller värde beror av eller inverkar på priset eller värdet på instrument som handlas på någon av de uppräknade handelsplatserna. Direktivet gäller oavsett om transaktionen, handelsordern eller beteendet äger rum på en handelsplats eller inte (artikel 1.5).

Finansiella instrument, reglerad marknad, MTF-plattform och OTF-plattform definieras i artikel 2 i marknadsmissbruksdirektivet genom hänvisningar till definitioner i MiFID II. Dessa termer betyder alltså det samma i marknadsmissbruksdirektivet, marknadsmissbruksförordningen och MiFID II. I förhållande till 2003 års marknadsmissbruksdirektiv innebär detta en utvidgning av tillämpningsområdet när det gäller instrument upptagna till handel på en MTF-plattform och instrument som handlas på en OTF-plattform.

Utgångspunkten i svensk rätt har sedan länge varit att bestämmelserna om insiderbrott är tillämpliga vid handel på värdepappersmarknaden, dvs. vid handel på organiserade handelsplatser och vid handel genom värdepappersinstitut, oavsett vilken typ av instrument handeln rör. Handel under rent privata förhållanden, även om det gäller noterade finansiella instrument, omfattas som huvudregel inte. Som ett led i genomförandet av 2003 års marknadsmissbruksdirektiv infördes dock en bestämmelse om att bestämmelserna om insiderbrott även ska tillämpas på förfaranden avseende finansiella instrument som är upptagna till handel på en reglerad marknad eller för vilka en ansökan om upptagande till sådan handel har lämnats in även om förfarandet inte föranleder handel på värdepappersmarknaden (6 § marknadsmissbrukslagen, se prop. 2004/05:142 s. 52–54). Detta var vad som krävdes enligt det direktivet. När det gäller otillbörlig marknadspåverkan innefattar beskrivningen av de straffbara förfarandena i marknadsmissbrukslagen även förfaranden utanför värdepappersmarknaden (8 §, se samma prop. s. 72).

När tillämpningsområdet för EU-regleringen om marknadsmissbruk nu har utvidgats och marknadsmissbruksförordningen (vars tillämpningsområde överensstämmer med marknadsmissbruksdirektivets) är direkt tillämplig, bör tillämpningsområdet för den nya lagen om straff för marknadsmissbruk utgå från den systematik som används i EUrättsakterna. På samma sätt som förbuden i marknadsmissbruksförordningen bör det straffbara området i den nya lagen bestämmas utifrån vilka finansiella instrument förfarandet rör. Det bör därför anges vilka olika instrument som omfattas.

Det kan konstateras att tillämpningsområdet med denna avgränsning i vissa fall blir mer begränsat än tillämpningsområdet för de nuvarande straffbestämmelserna, eftersom det omfattar enbart finansiella instrument som kan handlas på en handelsplats. I praktiken torde den nya avgränsningen dock sakna praktisk betydelse. Insiderhandel och marknadsmanipulation förutsätter normalt att det finns ett marknadspris på de finansiella instrumenten, vilket förutsätter att de är föremål för regelbunden handel. De åtal som hittills har väckts avser alla finansiella instrument som kan handlas på en reglerad marknad eller en MTF-plattform.

Handel på värdepappersmarknaden

Det finns dock anledning att överväga om det bör ställas upp något ytterligare krav på straffbarhet än att transaktionerna avser ovan nämnda finansiella instrument. Den tidigare utgångspunkten i svensk rätt att bestämmelserna om insiderbrott inte skulle omfatta transaktioner under rent privata förhållanden är möjlig att återinföra i svensk nationell rätt när det gäller det straffbara området. Den svenska lagstiftaren kan inte påverka tillämpningsområdet för marknadsmissbruksförordningen, dvs. tillämpningsområdet för de administrativa sanktionerna. Marknadsmissbruksdirektivet tillåter dock att medlemsstaterna begränsar det straffbelagda området till ”allvarliga fall” (artikel 3.1). Eftersom det är förtroendet för marknads funktionssätt som ska skyddas genom kriminaliseringen, är det inte nödvändigt att transaktioner som sker under rent privata förhållanden omfattas. För det fall en part undanhåller eller lämnar oriktig information i en sådan situation kan det dessutom bli aktuellt med ansvar för bedrägeri eller så kan parternas avtal i vissa fall angripas på civilrättslig grund. En avgränsning av det straffbelagda området till ”handel på värdepappersmarknaden” skulle också bidra till att några av de oklarheter som remissinstanserna tar upp när det gäller om vissa transaktioner innebär ett utnyttjande av insiderinformation eller inte, kan skingras när det gäller den svenska strafflagen. Som framgår i avsnitt 9.6.3 anser t.ex. *Sveriges advokatsamfund* att det är viktigt att klargöra att vederlagsfria transaktioner inte omfattas av straffbestämmelsen om insiderbrott. Genom att i lagen ange att insiderbrott endast omfattar handel på värdepappersmarknaden står det klart att benefika transaktioner faller utanför tillämpningsområdet. Beträffande insiderbrottet bör därför, som ett ytterligare rekvisit, krävas att transaktionerna sker genom handel på värdepappersmarknaden.

Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet anser i likhet med det som anges i promemorian att den allmänna straffrätten är tillfyllest när det gäller att sanktionera straffvärda beteenden som inte sker genom handel på värdepappersmarknaden. Juridiska fakultetsnämnden påpekar dock att om det är meningen att det ska vara möjligt att generellt och i förväg beteckna alla transaktioner som inte utgör handel på värdepappersmarknaden som fall som inte är allvarliga, framstår artikel 2.3 i marknadsmissbruksförordningen som överflödig. Regeringen konstaterar att det i både marknadsmissbruksförordningen och marknadsmissbruksdirektivet anges att bestämmelserna ska tillämpas på alla transaktioner, handelsorder eller beteenden avseende de finansiella instrument som omfattas av rättsakterna, oavsett om transaktionen, handelsorder eller beteendet äger rum på en handelsplats eller inte (artikel 2.3 i förordningen och artikel 1.5 i direktivet). Förslaget att det ska vara en förutsättning att en transaktion sker genom handel på värdepappersmarknaden har betydelse enbart för tillämpningsområdet för de straffrättsliga bestämmelserna i lagen och inte förordningens tillämpningsområde. Detta innebär inte att det straffbara området begränsas till handel som sker på sådana handelsplatser som räknas upp i marknadsmissbruksdirektivet (reglerade marknader, MTF-plattformar och, när MiFID II har genomförts i svensk rätt, OTF-plattformar). Begreppet handel på värdepappersmarknaden innebär, med utgångspunkt i gällande bestämmelser

(se 1 § 2 marknadsmissbrukslagen), handel på en sådan handelsplats eller handel med eller genom någon som driver värdepappersrörelse. Därigenom inbegrips även s.k. OTC-handel som sker med eller genom ett värdepappersinstitut (jfr prop. 1990/91:42 s. 50 och prop. 1999/2000:109 s. 81). Förslaget innebär således inte att artikel 1.5 i marknadsmissbruksdirektivet inte genomförs i svensk rätt, utan endast att vissa typer av transaktioner undantas från den straffrättsliga regleringen. Enligt regeringens uppfattning måste det anses fullt förenligt med marknadsmissbruksdirektivet. Inte heller de situationer som *Aktietorget AB* beskriver faller utanför tillämpningsområdet. Även handel med eller genom ett emissionsinstitut utgör i regel handel på värdepappersmarknaden, eftersom ett emissionsinstitut i allmänhet är ett värdepappersinstitut.

OTF-plattformar

De regler i marknadsmissbruksdirektivet som avser OTF-plattformar behöver inte genomföras av medlemsstaterna förrän motsvarande bestämmelser i marknadsmissbruksförordningen ska börja tillämpas (artikel 13.1 i direktivet). Bestämmelserna i marknadsmissbruksförordningen ska i fråga om OTF-plattformar inte börja tillämpas förrän den 3 januari 2017, när nationella bestämmelser som genomför MiFID II ska börja tillämpas (artikel 39.4 i förordningen). Som framgår av avsnitt 4.2.1 har dock tidpunkten för tillämpningen av bestämmelser som i nationell rätt genomför MiFID II och de bestämmelser i marknadsmissbruksförordningen som är beroende av MiFID II skjutits upp ett år, till den 3 januari 2018 (se artikel 2 c i Europaparlamentets och rådets förordning [EU] 2016/1033).

Innan sådana bestämmelser har trätt i kraft kommer det inte att finnas några handelsplatser i Sverige som definieras som OTF-plattformar. Frågan om hur MiFID II ska genomföras i svensk rätt bereds för närvarande inom Regeringskansliet. Ändringar i den föreslagna nya lagen om straff för marknadsmissbruk i syfte att tillämpningsområdet för den lagen ska omfatta även finansiella instrument som handlas på en OTF-plattform måste därför avvakta den beredningen.

Utsläppsrätter

Marknadsmissbruksdirektivet ska även tillämpas på utsläppsrätter, och andra produkter baserade på utsläppsrätter, vid auktionering på en reglerad marknad i enlighet med auktioneringsförordningen. Auktionerade produkter omfattas oavsett om de är finansiella instrument eller inte och reglerna om handelsorder ska tillämpas på bud vid auktionering (artikel 1.2 andra stycket i marknadsmissbruksdirektivet).

I auktioneringsförordningen regleras auktioneringen av utsläppsrätter i form av 2-dagars spotkontrakt och 5-dagars futurekontrakt (auktionsprodukter). Reglerna innebär bl.a. att auktion av sådana kontrakt får genomföras endast på en auktionsplattform som har godkänts enligt de bestämmelser i nationell rätt som genomför MiFID I. Detta innebär för svenskt vidkommande bestämmelserna om reglerade marknader i lagen om värdepappersmarknaden (se prop. 2011/12:143 s. 26 f.). Auktioneringsförordningen innehåller vidare förbud mot marknadsmissbruk liknande dem i 2003 års marknadsmissbruksdirektiv. Bestämmelserna gäller

endast handel på primärmarknaden, dvs. i samband med auktionsförfarandet. Handel på sekundärmarknaden, dvs. vidareförsäljning från den som har köpt utsläppsrätter i en auktion, omfattas inte (se samma prop. s. 28). Eftersom 5-dagars futurekontrakt är finansiella instrument omfattas de av 2003 års marknadsmissbruksdirektiv och därmed även av marknadsmissbrukslagen. För 2-dagarskontrakten, som inte är finansiella instrument, ska bestämmelserna i artiklarna 37–43 i auktioneringsförordningen tillämpas. I svensk rätt har det, efter förebild av bestämmelserna i marknadsmissbrukslagen, införts straffrättsliga påföljder för överträdelser av förordningens bestämmelser i lagen (2004:1199) om handel med utsläppsrätter (se samma prop. s. 27–30).

I MiFID II klassificeras utsläppsrätter som finansiella instrument (artikel 4.1.15 med hänvisning till avsnitt C bilaga I). Marknadsmissbruksförordningen och marknadsmissbruksdirektivet är därmed tillämpliga på sådana instrument oavsett om handeln sker på primär- eller sekundärmarknaden. Både i förordningen och i direktivet anges det dock att auktionerade produkter omfattas oavsett om de är finansiella instrument eller inte. Detta måste anses vara ett överflödigt konstaterande, eftersom klassificeringen av utsläppsrätter som finansiella instrument enligt MiFID II innebär att alla auktionerade produkter är finansiella instrument och därmed omfattas av rättsakterna. Däremot är det befogat att det i förordningen och direktivet anges att det som gäller för order även ska gälla för bud i en auktion som hålls enligt auktioneringsförordningen. Detta bör anges även i den nya lagen om straff för marknadsmissbruk.

Det framgår inte uttryckligen, men avsikten torde vara att de regler i marknadsmissbruksdirektivet som avser utsläppsrätter ska vara genomförda först den 3 januari 2018, när nationella bestämmelser som genomför MiFID II ska börja tillämpas. Av marknadsmissbruksförordningen framgår att bestämmelser avseende utsläppsrätter inte ska tillämpas förrän den 3 januari 2018 (artikel 39.4 och artikel 2 c i Europaparlamentets och rådets förordning [EU] 2016/1033).

Enligt marknadsmissbruksdirektivet ska medlemsstaterna tillämpa bestämmelser som antagits på grund av direktivet ”med förbehåll för ikraftträdandet” av marknadsmissbruksförordningen (artikel 13.1 i direktivet). Intill dess utsläppsrätter klassificeras som finansiella instrument kommer auktioneringsförordningen att gälla. Straffbestämmelserna i lagen om handel med utsläppsrätter an knyter till den förordningen och bör tillämpas fram till dess att MiFID II är genomfört i svensk rätt. Vid den tidpunkten bör de utmönstras ur den lagen. Vid den tidpunkten bör det även införas en bestämmelse i den nya lagen om straff för marknadsmissbruk om att det som gäller för order även ska gälla för bud i en auktion som hålls enligt auktioneringsförordningen.

Råvaror och referensvärden

Marknadsmissbruksdirektivet är, när det gäller marknadsmanipulation, även tillämpligt på vissa förfaranden på råvarumarknaden och på manipulation av referensvärden. Avgränsningen av tillämpningsområdet i det avseendet behandlas i avsnitt 14.7.

14.4 Undantag från tillämpningsområdet

Regeringens förslag: Från tillämpningsområdet för den nya lagen om straff för marknadsmissbruk ska handel med egna aktier i återköpsprogram och stabilisering av värdepapper undantas, förutsatt att handeln utförs i enlighet med artikel 5 i marknadsmissbruksförordningen. Från tillämpningsområdet ska även transaktioner och andra åtgärder som utförs av offentliga institutioner enligt artikel 6 i marknadsmissbruksförordningen undantas.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det.

Skälen för regeringens förslag

Återköpsprogram och stabilisering

Marknadsmissbruksdirektivet ska inte tillämpas på handel med egna aktier inom ramen för vissa återköpsprogram och handel för stabilisering av värdepapper (artikel 1.3 a och b). En förutsättning för att handeln i dessa fall ska vara undantagen är att den sker i enlighet med artikel 5 i marknadsmissbruksförordningen. Där anges de grundläggande förutsättningarna för när ett återköpsprogram undantas från bestämmelserna i förordningen – och därmed även från reglerna i direktivet – om insiderhandel och marknadsmanipulation. Programmet ska vara offentliggjort och transaktioner inom ramen för programmet ska rapporteras till den behöriga myndigheten, offentliggöras och ske inom lämpliga begränsningar i fråga om priser och volymer (artikel 5.1). För att undantaget ska vara tillämpligt krävs också att syftet med programmet är att minska aktiekapitalet hos en emittent, att fullgöra konvertering av skuldinstrument (konvertibler) eller att fullgöra skyldigheter enligt options- eller aktiesparprogram för anställda (artikel 5.2). För att stabilisering ska vara undantaget krävs att stabiliseringen sker under en begränsad period, att den offentliggörs och anmäls till den behöriga myndigheten samt att transaktionerna sker inom lämpliga begränsningar i fråga om pris (artikel 5.4). Ytterligare regler om förutsättningarna för undantagen finns i kommissionens delegerade förordning (EU) 2016/1052 av den 8 mars 2016 om komplettering av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 596/2014 avseende tekniska standarder för tillsyn vad gäller villkor tillämpliga på återköpsprogram och stabiliseringsåtgärder.

Undantaget för återköpsprogram och stabilisering motsvarar i princip undantaget i artikel 8 i 2003 års marknadsmissbruksdirektiv, där förutsättningarna för tillämpning av undantaget anges i kommissionens förordning (EG) nr 2273/2003 av den 22 december 2003 om genomförande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/6/EG när det gäller undantag för återköpsprogram och stabilisering av finansiella instrument. Undantaget har i svensk rätt genomförts i marknadsmissbrukslagen (9 §). En motsvarande bestämmelse, i vilken det hänvisas till artikel 5 i mark-

nadsmisbruksförordningen, bör tas in i den nya lagen om straff för marknadsmissbruk.

Förfaranden utförda av vissa offentliga institutioner

Marknadsmissbruksdirektivet ska inte heller tillämpas på vissa förfaranden som utförs i penning- eller växelkurspolitiska syften eller inom ramen för förvaltningen av offentlig skuld. Inte heller verksamhet som har samband med unionens klimatpolitik eller den gemensamma jordbruks- eller fiskeripolitiken ska omfattas (artikel 1.3 c). En närmare precisering av vilka aktörer och aktiviteter som omfattas av detta undantag finns i artikel 6 i marknadsmissbruksförordningen, till vilken direktivet hänvisar.

I gällande svensk rätt finns det inte några bestämmelser som fullt ut motsvarar nämnda undantag. I marknadsmissbrukslagen undantas affärer som genomförs för Riksbankens eller Riksgäldskontorets räkning (14 §). För att genomföra marknadsmissbruksdirektivet i svensk rätt i denna del behövs dock ett vidare undantag. Det bör utformas så att det hänvisar till de undantag som gäller enligt artikel 6 i marknadsmissbruksförordningen.

14.5 Insiderbrotten

14.5.1 Definitionen av insiderinformation

Regeringens förslag: Den nuvarande definitionen av insiderinformation ersätts i den nya lagen om straff för marknadsmissbruk med en hänvisning till definitionen i marknadsmissbruksförordningen.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det.

Skälen för regeringens förslag: Definitionen av insiderinformation är densamma i marknadsmissbruksdirektivet och marknadsmissbruksförordningen. I direktivet definieras insiderinformation som information i den mening som avses i artikel 7.1–7.4 i marknadsmissbruksförordningen (artikel 2.4 i direktivet). Den allmänna definitionen av insiderinformation innebär att insiderinformation är information av specifik natur som inte har offentliggjorts, som direkt eller indirekt rör en eller flera emittenter eller ett eller flera finansiella instrument och som, om den offentliggjordes, sannolikt skulle ha en väsentlig inverkan på priset på dessa finansiella instrument eller på priset på relaterade finansiella derivatinstrument (artikel 7.1 a). När det gäller utsläppsrätter eller auktionerade produkter baserade på utsläppsrätter finns en särskild definition, som innehåller samma rekvisit om specifik natur och väsentlig inverkan på priset (artikel 7.1 c). En liknande definition finns när det gäller råvaruderivat, med tillägget att det ska röra sig om information som rimligen kan förväntas offentliggöras eller som ska offentliggöras i

enlighet med lagar och andra bestämmelser på unionsnivå eller nationell nivå, marknadsregler, standardavtal, praxis eller sedvänja på de relevanta råvaruderivatens marknader eller spotmarknaderna (artikel 7.1 b). När det gäller det senare ska Esma utfärda riktlinjer för att upprätta en icke uttömmande förteckning över uppgifter som rimligen kan förväntas eller som måste offentliggöras (artikel 7.5). I förordningen anges även att information som rör ännu inte genomförda handelsorder avseende finansiella instrument kan vara insiderrinformation för personer som har som uppgift att genomföra handelsorder (artikel 7.1 d).

De nämnda definitionerna överensstämmer i huvudsak med definitionen i 2003 års marknadsmissbruksdirektiv (artikel 1.1). Det bör dock noteras att de preciseringar av ”specifik natur” och ”väsentlig inverkan” (väsentlighetsrekvisitet) som tidigare fanns i kommissionens direktiv 2003/124/EG av den 22 december 2003 (2003 års genomförandedirektiv) nu finns i marknadsmissbruksförordningen.

Information ska anses vara av specifik natur om den anger omständigheter som föreligger eller rimligtvis kan komma att föreligga eller en händelse som har inträffat eller som rimligtvis kan förväntas inträffa och om denna information är tillräckligt specifik för att göra det möjligt att dra slutsatser om omständigheternas eller händelsens potentiella effekt på priserna på finansiella instrument eller på relaterade finansiella derivatinstrument, på relaterade spotavtal avseende råvaror eller på auktionerade produkter baserade på utsläppsrätter (artikel 7.2). När det gäller detta rekvisit har det dessutom lagts till förtydliganden om att mellanliggande steg i en över tiden pågående process som syftar till att förverkliga en framtida händelse i sig kan anses vara av specifik natur (artikel 7.2 sista meningen och artikel 7.3). Texten om ”mellanliggande steg” tillkom under förhandlingarna i rådet efter det att EU-domstolen hade tolkat rekvisitet ”specifik natur” i Daimler-målet (mål C-19/11 *Marcus Gelit mot Daimler AG*).

Rekvisitet ”specifik natur” har därefter blivit föremål för EU-domstolens tolkning i ett annat förhandsavgörande: La Fonta-målet (mål C-628/13 *Jean-Bernard Lafonta mot Autorité des marchés financiers*). Enligt 2003 års genomförandedirektiv ska det, för att omständigheter ska vara av specifik natur, vara möjligt att dra slutsatser om omständigheternas potentiella effekt på priserna på finansiella instrument. Frågan i målet gällde om ett franskt bolag, Wendel, hade varit skyldigt att offentliggöra uppgifter om avtal som ingåtts med fyra kreditinstitut som syftade till att Wendel skulle överta en del av kapitalet i ett annat bolag, Saint-Gobain. La Fonta, styrelseordförande i Wendel och som hade påförts sanktionsavgifter av den franska tillsynsmyndigheten, gjorde gällande att det varit omöjligt att förutse om priset på Wendelaktien skulle stiga eller sjunka när informationen offentliggjordes. EU-domstolen konstaterade att viss information skulle kunna förväntas utnyttjas av en förnuftig investerare såsom grund för dennes investeringsbeslut även om det inte är möjligt att förutse i vilken bestämd riktning som priset på berörda finansiella instrument kommer att påverkas (p. 34). Domstolens slutsats var att det inte krävs att information, för att kunna vara specifik, med tillräckligt hög grad av sannolikhet ska kunna antas ha en potentiell inverkan i en viss riktning på priset när den väl har offentliggjorts.

När det gäller väsentlighetsrekvisitet ska detta anses vara uppfyllt om det rör sig om information som en förnuftig investerare sannolikt skulle utnyttja som en del av grunden för sitt investeringsbeslut (artikel 7.4).

När det gäller deltagare på marknaden för utsläppsrätter med samlade utsläpp eller en installerad tillförd effekt på eller under den tröskel som fastställts i enlighet med artikel 17.2 andra stycket i marknadsmissbruksförordningen, ska information om deras fysiska verksamhet inte anses ha en väsentlig inverkan på priset på utsläppsrätter, på auktionerade produkter baserade på utsläppsrätter eller på finansiella derivatinstrument (artikel 7.4 andra stycket).

Enligt den nuvarande definitionen i svensk rätt av insiderinformation är insiderinformation ”information om en icke offentliggjord eller inte allmänt känd omständighet som är ägnad att väsentligt påverka priset på finansiella instrument” (1 § 1 marknadsmissbrukslagen). Den definitionen är alltså mer allmänt hållen än både definitionen i marknadsmissbruksförordningen och definitionen i 2003 års marknadsmissbruksdirektiv. Vid genomförandet ansågs att de delar av 2003 års marknadsmissbruksdirektiv och 2003 års genomförandedirektiv som inte uttryckligen togs in i lagtexten ändå omfattas av definitionen i svensk rätt (prop. 2004/05:142 s. 54–56). Definitionen i insiderstrafflagen fördes därför oförändrad över till marknadsmissbrukslagen.

När det nu i marknadsmissbruksdirektivet hänvisas till definitionen i marknadsmissbruksförordningen, som är direkt tillämplig, bör definitionen lämpligast genomföras i svensk rätt genom att det i den nya lagen om straff för marknadsmissbruk hänvisas till definitionen i förordningen (se även avsnitt 7.7).

14.5.2 Förfogande över insiderinformation

Regeringens förslag: Förbudet mot insiderhandel i den nya lagen om straff för marknadsmissbruk ska gälla den som har insiderinformation.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det. *Sveriges advokatsamfund* tillstyrker ändringen då den är nödvändig för att åstadkomma ett direktivnära genomförande. Advokatsamfundet anser dock att det är viktigt att klargöra vad som framgår i skäl 31 till marknadsmissbruksförordningen, nämligen att agerande ”på grundval av egna planer och strategier för handel” inte bör betraktas som utnyttjande av insiderinformation. *Aktietorget AB* anser att den mest rimliga tolkningen av artikel 3.3 första stycket i marknadsmissbruksdirektivet är att det beträffande de aktuella personkategorierna inte ska ställas något krav på uppsåt om att informationen utgör insiderinformation.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det. *Aktietorget AB* anser att det bör ställas särskilt höga krav på s.k. förstahandsinsiders och att sådana personer bör kunna omfattas av straffbestämmelserna även när de borde ha insett att viss information utgjorde insiderinformation.

Skälen för regeringens förslag: Enligt marknadsmissbruksdirektivet ska det vara straffbart för den som ”förfogar över” insiderinformation att bl.a. förvärva eller avyttra finansiella instrument som informationen rör (artikel 3.2). Detsamma gäller enligt 2003 års marknadsmissbruksdirektiv. Enligt svenskt rätt gäller sedan länge att det är den som ”får” insiderinformation som kan göra sig skyldig till insiderbrott (2 § marknadsmissbrukslagen). Marknadsmissbruksutredningen föreslog år 2004 att ordalydelsen skulle ändras i enlighet med direktivet. Utredningen använde inte uttrycket ”förfogar över” utan ”har”. Efter kritik från några remissinstanser om att denna utvidgning av straffansvaret skulle innebära att t.ex. egna avsikter avseende förvärv och avyttringar skulle omfattas, behölls den dåvarande utformningen (prop. 2004/05:142 s. 59). I en situation räcker det dock att man har insiderinformation för att insiderhandel ska föreligga. Straffbestämmelsen om insiderbrott är tillämplig på den som har insiderinformation som består i vetskap om egen brottslig verksamhet (2 § tredje stycket marknadsmissbrukslagen).

I marknadsmissbruksförordningen omfattar förbudet mot insiderhandel den som förfogar över insiderinformation (artikel 8.1). Regeringen anser att ett direktivnära genomförande är att föredra i detta avseende, inte minst för att förhindra en diskrepans mellan den direkt tillämpliga förordningen och den nya lagen om straff för marknadsmissbruk. De legitima förfaranden som remissinstanserna i 2004 års lagstiftningsärendet befarade skulle komma att omfattas, t.ex. vetskap om egna avsikter, är undantagna som just legitima förfaranden där insiderinformation inte ska anses ha utnyttjats. I marknadsmissbruksförordningen, till vilken direktivet i detta avseende hänvisar, finns en uttrycklig bestämmelse om att enbart det faktum att en person utnyttjar sin egen vetskap om att han eller hon har beslutat att förvärva eller avyttra finansiella instrument inte ska anses innebära utnyttjande av insiderinformation när instrumenten förvärvas eller avyttras (artikel 9.5 i förordningen och artikel 3.8 i direktivet). Som *Sveriges advokatsamfund* påpekar anges även i skäl 31 till marknadsmissbruksförordningen att agerande på grundval av egna planer och strategier för handel inte bör betraktas som utnyttjande av insiderinformation.

I direktivet anges, som framgår ovan, att det är den som ”förfogar över” insiderinformation som kan göra sig skyldig till insiderbrott. På ett generellt plan finns det åtminstone en nyansskillnad mellan att ”förfoga över” något och att ”ha” något. Ett förfogande kan t.ex. vara inskränkt på olika sätt. I förhållande till en immateriell företeelse som insiderinformation är det dock svårt att se att det skulle vara någon skillnad mellan att ”ha” informationen och att ”förfoga över” den. I den engelska språkversionen används uttrycket ”possesses” vilket ligger språkligt närmare ”har” än ”förfogar över”. I den nya lagen om straff för marknadsmissbruk bör därför ”har” användas i stället för ”förfogar över”.

I avsnitt 8.4 föreslås att det kriminaliserade området ska avgränsas så att det ska krävas uppsåt för att en gärning ska anses utgöra brott. Detta gäller även i förhållande till att det är fråga om insiderinformation. Det ska alltså inte vara straffbart för den som har insiderinformation men som endast borde inse att informationen utgör insiderinformation att handla med finansiella instrument. I marknadsmissbruksdirektivet har reglerna om insiderhandel visserligen fått en utformning som skulle kunna tolkas

som att det beträffande vissa personkategorier inte ställs upp något krav på uppsåt till att informationen är insiderinformation. Ett uttryckligt krav på uppsåt i detta avseende gäller nämligen för personer som fått insiderinformation på annat sätt än genom att vara knutna till en emittent eller en deltagare på marknaden för utsläppshandel (artikel 3.3 andra stycket), medan det saknas ett uttryckligt krav på uppsåt för kategorier av personer som på olika sätt är knutna till en emittent eller en deltagare för marknaden för utsläppshandel (artikel 3.3 första stycket). Detta sätt att skilja mellan s.k. förstahandsinsiders och andrahandsinsiders är hämtat från marknadsmissbruksförordningen, där det är tydligt att det ställs högre krav på förstahandsinsiders. För att en andrahandsinsider ska kunna göra sig skyldig till insiderhandel krävs där att personen har insett eller bort inse att informationen är insiderinformation, medan det inte finns något subjektivt rekvisit avseende förstahandsinsiders (artikel 8.4 i marknadsmissbruksförordningen). Att denna uppdelning på personkategorier upprepas i marknadsmissbruksdirektivet kan inte tas till intäkt för att den generella avgränsningen i direktivet till att det är uppsåtliga ageranden som ska kriminaliseras (artikel 3.1) inte skulle gälla för s.k. förstahandsinsiders i förhållande till begreppet insiderinformation. Regeringen anser således, till skillnad från *Aktietorget AB*, att direktivet alltså inte bör tolkas som att det inte skulle krävas uppsåt i de fallen. Oavsett detta medger direktivet att en medlemsstat begränsar kriminaliseringen till ”allvarliga fall” (artikel 3.1). Kravet på uppsåt bör enligt regeringens uppfattning gälla även i förhållande till att informationen är insiderinformation, oavsett om personen har fått insiderinformation genom sin ställning eller på annat sätt. Regeringen instämmer således inte med Aktietorget att även oaktsamma fall bör kriminaliseras när det gäller förstahandsinsiders. Enligt regeringens uppfattning bör det dock inte uteslutas att förstahandsinsiders oaktsamma hantering av insiderinformation bör kunna anses som särskilt allvarligt när en administrativ sanktion ska beslutas enligt kompletteringslagen.

14.5.3 Utnyttjanderekvisit

Regeringens förslag: Den som visar att han eller hon inte har utnyttjat insiderinformation ska gå fri från ansvar.

Regeringens bedömning: Något generellt utnyttjanderekvisit bör inte införas i den nya lagen om straff för marknadsmissbruk.

Utredningens förslag och bedömning överensstämmer med regeringens förslag och bedömning.

Remissinstanserna tillstyrker förslaget och bedömningen eller har inget att invända mot dem. *Ekobrottsmyndigheten*, med instämmande av *Åklagarmyndigheten*, tillstyrker att man ska gå fri från ansvar om man kan visa att man inte har utnyttjat insiderinformation men påpekar att tillämpningen bör avgränsas på ett sätt som är förenligt med EU-domstolens dom i *Spector Photo*. *Sveriges advokatsamfund* anser att det behövs ytterligare vägledning beträffande i vart fall vissa typfall som enligt Advokatsamfundet uppenbart är straffria enligt förslaget. Även *Svenska*

Fondhandlareföreningen anser att en exemplifiering av när insiderinformation inte har utnyttjats skulle underlätta förståelsen av rekvisitet.

Promemorians förslag och bedömning överensstämmer med regeringens förslag och bedömning.

Remissinstanserna tillstyrker förslaget och bedömningen eller har inget att invända mot dem.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Marknadsmisbrukslagen

Enligt 2003 års marknadsmisbruksdirektiv ska medlemsstaterna förbjuda den som förfogar över insiderinformation att ”utnyttja” informationen för att förvärva eller avyttra finansiella instrument som omfattas av informationen (artikel 2.1). Förbudet mot insiderhandel innehåller således ett s.k. utnyttjanderekvisit. I rekvisiten för insiderbrott enligt gällande svensk rätt finns dock inget utnyttjanderekvisit (2 § marknadsmisbrukslagen). När det direktivet genomfördes i svensk rätt ansågs ett sådant rekvisit medföra stora bevis- och bedömningssvårigheter vid tillämpning av straffbestämmelserna. Något generellt utnyttjanderekvisit fanns inte i svensk rätt och regeringen ansåg att effektivitetshänsyn och behovet av klarhet i lagtexten vägde tyngst varför något utnyttjanderekvisit inte infördes (prop. 2004/05:142 s. 58–60). I stället innehåller marknadsmisbrukslagen en uppräknig av en rad förfaranden som är undantagna från det straffbelagda området (den s.k. undantagskatalogen i 5 §). Tanken är att dessa undantag ringar in de situationer när den som handlar eller förmår någon att handla i och för sig har insiderinformation men inte använder den på det otillbörliga sätt som lagen syftar till att hindra. Det har diskuterats huruvida de uppräknade undantagen är uttömmande. Från representanter för näringslivet har det framförts önskemål om en lagändring för att klargöra att handel inom ramen för vissa aktiesparprogram inte omfattas av förbudet (dnr Fi2006/01017/V). En lagrådsremiss beslutades, men det ärendet har inte lett till att något förslag till lagändring har lämnats till riksdagen (dnr Fi2009/01120/V).

När det gäller bevisbördan och beviskrav innebär den nuvarande regleringen i Sverige, i enlighet med allmänna straffrättsliga principer, att åklagaren har bevisbördan för att ingen av de rättfärdigande omständigheter som räknas upp i undantagskatalogen föreligger. Det allmänna beviskravet i brottmål är att det ska vara styrkt bortom rimligt tvivel att den tilltalade har begått gärningen. I praktiken blir bevisbördan beroende av en invändning från den tilltalades sida om att någon av undantagsbestämmelserna är tillämplig.

Utnyttjanderekvisitet enligt EU-rätten

Enligt marknadsmisbruksdirektivet är det fråga om insiderhandel om någon har tillgång till insiderinformation och utnyttjar denna, antingen för att själv handla eller för att förmå någon annan att göra det (artikel 3.2). Samma krav på att utnyttja informationen finns i marknadsmisbruksförordningen (artikel 8.1). Utnyttjanderekvisitet i 2003 års marknadsmisbruksdirektiv har således förts över till de nya rättsakterna.

Innebörden av utnyttjanderekvisitet i 2003 års marknadsmissbruksdirektiv blev föremål för EU-domstolens bedömning i det s.k. Spector Photo-målet (EU-domstolens dom den 23 december 2009 i mål C-45/08 *Spector Photo Group NV m.fl.*). Företaget Spector Photo, vars aktier var upptagna till handel på den reglerade marknaden Euronext Brussels, hade under år 2003 återköpt egna aktier samtidigt som man hade tillgång till insiderinformation, som när den offentliggjordes ledde till att kursen på Spector Photos aktier steg. Anledningen till återköpen var att företaget behövde aktierna för att kunna fullgöra sina åtaganden enligt aktieoptionsprogram för de anställda. De belgiska myndigheterna beslutade om sanktionsavgifter för Spector Photo. Företaget ansåg att man inte hade utnyttjat insiderinformation. I Spector Photo-målet uttalade EU-domstolen att direktivet ska tolkas så att den omständigheten att en person som förfogar över insiderinformation och som förvärvar eller avyttrar finansiella instrument som omfattas av informationen innebär att personen ska anses utnyttja informationen. Detta förutsätter att rätten till försvar, i synnerhet rätten att motbevisa presumtionen, iakttas. Frågan huruvida förbudet mot insiderhandel har överträtts ska enligt domen bedömas mot bakgrund av syftet med direktivet, som är att garantera finansmarknadernas integritet och höja investerarnas förtroende för dem. Detta förtroende bygger bl.a. på att investerarna har tillförsäkrats lika-behandling och skydd mot otillbörligt utnyttjande av insiderinformation.

Domstolen anförde även att de påföljder som var aktuella i målet kunde betraktas som straffrättsliga i Europakonventionens mening, och att den s.k. oskuldspresumtionen enligt konventionen därför var tillämplig. Detta hindrade dock inte att man i lagstiftningen använde en presumtion för att den som innehar information också använder den, eftersom rätten till försvar kan garanteras genom att presumtionen kan motbevisas (p. 44).

Spector Photo-målet har analyserats av Mårten Knuts i en artikel i Juridisk Tidskrift (Knuts, M., Insiderhandelsförbudet i Norden – efter Spector-avgörandet, JT 2010/11 s. 683). Knuts poängterar att EU-domstolen egentligen inte lämnar mycket vägledning när det gäller vilka förfaranden som ska anses ligga utanför det straffbara området. Knuts skissar med ledning av domen på olika ageranden som av olika skäl bör falla utanför. En typ av undantag gäller situationer där den rättsliga dispositionen görs vid en tidpunkt när man inte har någon insiderinformation men verkställandet av dispositionen sker senare, t.ex. verkställandet av ett terminsavtal som ingåtts innan personen i fråga hade insiderinformation och transaktioner i ett fastslaget handelsprogram. Knuts kallar dessa oegentliga undantag. En annan typ av undantag är de som Knuts kallar egentliga undantag. Dessa kan delas in i två kategorier. Till den ena kategorin hör transaktioner som bör undantas för att den som utför dem inte tjänar något på att han eller hon har insiderinformation. Typexemplet är om någon säljer aktier när han har tillgång till insiderinformation som, om den offentliggjordes, skulle leda till att kursen steg. Till den andra kategorin hör transaktioner som bör undantas av effektivitetsskäl, t.ex. stabiliseringsåtgärder enligt kommissionens förordning (EG) nr 2273/2003 och transaktioner av marknadsgaranter.

I Georgakis-målet (EU-domstolens dom den 10 maj 2007 i mål C-391/04 *Ypourgos Oikonomikon m.fl. mot Charilaos Georgakis*) tolkade

EU-domstolen motsvarigheten till utnyttjanderekvisitet, ”dra nytta av”, i 1989 års insiderdirektiv. I fallet hade ett antal personer i en familjekonstellation (Georgakisgruppen) som var huvudägare i bolaget Parnassos genomfört ett antal transaktioner i syfte att stärka Parnassos aktiekurs. EU-domstolen konstaterade att kännedom om ett beslut om att genomföra transaktioner för att på ett konstlat sätt höja priset på aktierna i Parnassos utgjorde insiderinformation. Emellertid förfogade samtliga avtalsparter över insiderinformationen, dvs. ingen av dem kunde dra fördel av situationen på de andras bekostnad. Därmed kunde ingen dra nytta av insiderinformation. Slutsatsen att direktivet inte omfattade s.k. jämställda insiders måste anses relevant även vid en tolkning av utnyttjanderekvisitet i marknadsmissbruksdirektivet.

Under förhandlingarna i Europaparlamentet och rådet om EU-kommissionens förslag till marknadsmissbruksförordning fördes det in skältext och artikeltext i syfte att kodifiera EU-domstolens uttalanden i Spector Photo-målet. Enligt skälen till förordningen bör det ”underförstås” att en person har utnyttjat insiderinformation när denne förfogar över insiderinformation och förvärvar eller avyttrar finansiella instrument som omfattas av informationen (skäl 24). Enligt skälen till marknadsmissbruksdirektivet ska förordningen beaktas vid tillämpningen av direktivet (skäl 17).

Europaparlamentets och rådets intention är således att EU-domstolens uttalanden i Spector Photo-målet alltså ska vara gällande rätt, dvs. den som förfogar över insiderinformation ska presumeras utnyttja denna när han eller hon förvärvar eller avyttrar finansiella instrument.

Ett utnyttjanderekvisit i form av en möjlighet till ansvarsfrihet

Frågan är om den nya straffbestämmelsen om insiderbrott bör innehålla ett utnyttjanderekvisit på samma sätt som marknadsmissbruksförordningen och marknadsmissbruksdirektivet, eller om någon annan lösning bör väljas. Om de svenska straffrättsliga reglerna behålls oförändrade skulle detta, åtminstone i teorin, kunna innebära att en person som kan visa att han eller hon inte har utnyttjat insiderinformation inte kan drabbas av administrativa sanktioner enligt marknadsmissbruksförordningen, men väl av straff enligt den nya lagen om straff för marknadsmissbruk. En sådan ordning är knappast önskvärd och skulle nog också innebära att Sverige bryter mot de förpliktelser som följer av marknadsmissbruksförordningen, som innebär att det förbjudna området harmoniseras. Den nuvarande bestämmelsen med ett antal specificerade undantag i stället för ett utnyttjanderekvisit är därför mindre lämplig.

Som nämns ovan är det en utgångspunkt i marknadsmissbruksförordningen att den som förfogar över insiderinformation och förvärvar eller avyttrar finansiella instrument gör sig skyldig till insiderhandel. Förordningen – till vilken direktivet hänvisar – innehåller en uppräkningslista över legitima beteenden som, om de uppfylls, ändrar utgångspunkten. Uppräkningen av legitima beteenden bör införas i den nya lagen om straff för marknadsmissbruk (se avsnitt 9.6.4). Uppräkningen bör dock inte vara uttömmande, dvs. det bör – i enlighet med EU-rättsakterna – vara möjligt att undgå ansvar för insiderbrott även i andra situationer när man förfogat

över insiderinformation och avyttrat eller förvärvat finansiella instrument.

För att nå en bättre överensstämmelse med marknadsmissbruksdirektivet och marknadsmissbruksförordningen är ett alternativ att föra in ett utnyttjanderekvisit i lag och utforma det på samma sätt som i direktivet. EU-domstolens tolkning av utnyttjanderekvisitet i 2003 års marknadsmissbruksdirektiv, tillsammans med de skäl som finns till förordningen, skulle kunna användas som stöd för en tolkning av utnyttjanderekvisitet som överensstämmer med Spector Photo-målet, dvs. den som har information och handlar ska presumeras ha utnyttjat informationen. Den lösningen har den fördelen att lagtexten motsvarar direktivtexten. Nackdelen är att lagen i så fall skulle innehålla en straffbestämmelse där bevisbördan för ett av rekvisiten – rekvisitet utnyttja – formellt inte ligger på åklagaren utan att den omkastade bevisbördan framgår av lagtexten. Att på det sättet införa en bestämmelse som för sin tolkning är beroende av en dom från EU-domstolen kan inte anses vara helt klargörande.

Ett annat alternativ är att ha kvar huvudregeln att det är fråga om insiderbrott när man förfogar över insiderinformation och förvärvat eller avyttrar finansiella instrument, men att införa ett undantag för situationer då insiderinformation inte utnyttjades. För att stämma överens med Spector Photo-målet bör bevisbördan för att undantaget är tillämpligt läggas på den tilltalade. Sådana bevisbörderegler är visserligen ovanliga i straffrätten, men de förekommer. När det gäller t.ex. förtalsbrottet kan en tilltalad under vissa förutsättningar gå fri från ansvar om han visar att uppgiften var sann eller att han hade skälig grund för den (5 kap. 1 § brottsbalken). När det gäller insiderbrott är det inte fråga om att omfördela en bevisbörda som tidigare har legat på åklagaren, utan att i förhållande till gällande rätt införa en möjlighet för den tilltalade att bevisa att han inte har utnyttjat informationen och därmed undgå straffansvar. Att mot den bakgrunden införa ett undantag och lägga bevisbördan för att undantaget är tillämpligt på den tilltalade framstår som rimligt. Att en sådan regel är förenlig med Europakonventionens oskuldspresumtion framgår av EU-domstolens dom i Spector Photo-målet. En sådan lösning innebär visserligen att det som anges i lagtexten fall kommer att avvika från beskrivningen av insiderhandel i marknadsmissbruksdirektivet och marknadsmissbruksförordningen. En sådan lösning innebär dock en tydligare markering av bevisbördans placering, som ligger helt i linje med innebörden av EU-rättsakterna. Sammanfattningsvis är det alternativet att föredra.

För att undantaget inte ska bli bredare än vad som har avsetts i direktivet måste det tolkas så att det bara kan tillämpas dels i sådana situationer där den rättsliga dispositionen görs vid en tidpunkt när man inte har någon insiderinformation men verkställandet av dispositionen sker senare (det som Mårten Knuts kallar oegentliga undantag), dels i sådana situationer där den som handlar inte drar nytta av insiderinformationen, t.ex. en utlåning av värdepapper där utlåningen rättsligt är att betrakta som en avyttring men där lånaren genom låneavtalet fortfarande står den ekonomiska risken om kursen går ner. Det är i sådana fall man kan anse att insiderinformationen inte utnyttjas.

Sveriges advokatsamfund anser att det behövs ytterligare vägledning beträffande i vart fall vissa typfall som enligt Advokatsamfundet uppenbart är straffria enligt förslaget och nämner som exempel vederlagsfria transaktioner. Enligt förslaget i avsnitt 9.4 ska det för straffbarhet krävas att transaktionerna sker genom handel på värdepappersmarknaden. Vederlagsfria transaktioner, liksom alla transaktioner som sker utanför värdepappersmarknaden, undantas därmed otvetydigt från tillämpningsområdet för den nya lagen om straff för marknadsmissbruk.

Som *Ekobrottsmyndigheten* och *Åklagarmyndigheten* påpekar bör det t.ex. inte vara möjligt för en tilltalad att med ansvarsbefriande verkan hävda att han eller hon inte har utnyttjat insiderinformation i en situation där vederbörande hade bestämt sig för att genomföra en viss transaktion redan innan han eller hon fick insiderinformation. Utnyttjanderekvisitet bör inte förstås så att det krävs att insiderinformationen utgjort en nödvändig förutsättning för förvärvet eller avyttringen för att ansvar för insiderbrott ska föreligga. I den situationen som myndigheterna beskriver kan den tilltalade anses ha haft en fördel av insiderinformationen och det vore omöjligt att påvisa att han eller hon skulle ha handlat på samma sätt utan informationen. Inte heller bör man kunna gå fri från ansvar baserat på att det fanns så mycket allmänt känd information att denna var tillräcklig för beslutet att handla. En sådan tolkning skulle inte vara förenlig med EU-domstolens uttalanden i *Spector Photo*-målet, där det påtalas att syftet med förbudet mot insiderhandel är att garantera finansmarknadernas integritet. Förtroendet för finansmarknaden bygger på att det ställs krav på den som innehar insiderinformation att avhålla sig från transaktioner med berörda finansiella instrument.

De förfaranden som räknas upp i den nuvarande undantagskatalogen i marknadsmissbrukslagen avser förfaranden där typiskt sett insiderinformation inte utnyttjas. Flera av dem omfattas av bestämmelserna om legitimt beteende i marknadsmissbruksförordningen (se avsnitt 9.6.4). En situation som bör falla utanför det straffbara området är när olika slag av transaktioner görs för att säkra affärer, t.ex. valutasäkring, som är vanligt förekommande i många företags verksamhet. Sådana transaktioner bör inte anses innebära utnyttjande av insiderinformation om de skulle ha företagits även utan kännedom om insiderinformationen (jfr 5 § första stycket 9 marknadsmissbrukslagen).

14.5.4 Undantag för legitima beteenden

Regeringens förslag: Legitima beteenden enligt artikel 9.2–9.5 i marknadsmissbruksförordningen ska inte vara straffbara. Det ska inte heller vara straffbart att köpa finansiella instrument om ett offentliggörande av insiderinformationen sannolikt skulle sänka priset på instrumentet, eller sälja finansiella instrument om ett offentliggörande av informationen sannolikt skulle höja priset på instrumentet.

Utredningens förslag överensstämmer delvis med regeringens förslag. Utredningens förslag avviker från regeringens förslag genom att enligt utredningens förslag ska den tilltalade ha bevisbördan för att ett förfarande omfattas av artikel 9 i marknadsmissbruksförordningen. Utred-

ningen föreslår inte någon ansvarsfrihetsgrund utöver de legitima beteenden som räknas upp i marknadsmissbruksförordningen.

Remissinstanserna tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det. *Sveriges advokatsamfund* anser att det är viktigt att klargöra vilka krav som bör ställas på den enskilde för att han eller hon ska anses ha visat att det varit fråga om ett legitimt beteende, exempelvis genom ett resonemang om bevisbördans placering.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det.

Skälen för regeringens förslag: Om ett förfarande kan anses utgöra legitimt beteende enligt artikel 9 i marknadsmissbruksförordningen, ska enbart det faktum att personen i fråga förfogade över insiderinformation inte innebära att personen anses ha utnyttjat informationen (artikel 3.8 i marknadsmissbruksdirektivet). I artikel 9 i marknadsmissbruksförordningen beskrivs en rad förfaranden som i stor utsträckning motsvarar undantagskatalogen i marknadsmissbrukslagen (5 §). Liksom undantagskatalogen i marknadsmissbrukslagen syftar uppräkningslistan i marknadsmissbruksförordningen till att undvika att förbudet mot insiderhandel träffar finansiell verksamhet som anses legitim (skäl 29 till förordningen) och till att identifiera vissa beteenden som typiskt sett inte innebär att insiderinformation utnyttjas (skälen 30 och 31 till förordningen). Det synsätt som redovisas i förordningen är alltså lika relevant för tillämpningen av direktivet.

Artikel 9.1 i marknadsmissbruksförordningen handlar om juridiska personer. En juridisk person ska inte anses ha utnyttjat insiderinformation om vissa förutsättningar, som bl.a. rör vilken möjlighet den fysiska person som har beslutat om förvärvet eller avyttringen har att förfoga över insiderinformationen, är uppfyllda. Detta undantag är inte relevant för den svenska straffrätten, eftersom juridiska personer inte kan begå brott. En juridisk person kan endast få företagsbot för brott som begås av fysiska personer i dess näringsverksamhet, och för det gäller särskilda förutsättningar enligt svensk rätt (se avsnitt 9.11). Artikel 9.1 är således endast relevant för de administrativa sanktionerna och någon hänvisning till den artikeln bör därför inte införas i den nya lagen om straff för marknadsmissbruk.

Artikel 9.2 handlar om marknadsgaranter, auktoriserade motparter (dvs. centrala motparter, se artikel 4.1.51 i MiFID II) och personer som är auktoriserade att utföra handelsorder på tredje parts vägnar (t.ex. den som driver värdepappersrörelse). Den som förfogar över insiderinformation ska inte anses ha utnyttjat informationen om förvärvet eller avyttringen görs på ett legitimt sätt som ett normalt led i fullgörandet av sådan verksamhet. En person som utnyttjar information som han eller hon får tillgång till genom verksamheten genom att t.ex. handla före kund (s.k. front running) anses inte genomföra transaktioner på ett legitimt sätt (se skäl 30). Bestämmelsen motsvarar, såvitt avser orderutförande och verksamhet som marknadsgarant, 5 § första stycket 1 marknadsmissbrukslagen.

Artikel 9.3 handlar om transaktioner som genomförs för att fullgöra ett redan ingånget avtal eller av något annat tvingande legalt skäl. Sådana transaktioner ska inte anses innebära utnyttjande av insiderinformation om

avtalet ingicks eller skyldigheten uppstod innan personen i fråga fick tillgång till insiderinformation. Bestämmelsen omfattar även den situationen att någon har lagt en order innan han eller hon fick insiderinformation. Ett åtagande som följer av en sådan order ska alltså inte anses innebära utnyttjande av insiderinformation. Bestämmelsen omfattar de situationer som täcks av 5 § första stycket 3 och 5–8 marknadsmissbrukslagen, dvs. transaktioner på grund av lag eller författningskrav samt transaktioner som sker som en konsekvens av redan ingångna derivatavtal eller befintliga aktieinnehav. När det gäller order som lagts innan man fick tillgång till insiderinformation har det dock hittills i svensk rätt ansetts kunna utgöra insiderbrott att inte återkalla en order som man vet inte är verkställd (prop. 2004/05:142 s. 163). En sådan underlåtenhet omfattas alltså inte av förbudet mot insiderhandel i marknadsmissbruksförordningen.

Artikel 9.4 handlar om fusioner och uppköp. Den som har fått insiderinformation i samband med genomförandet av ett offentligt uppköpserbjudande eller en fusion ska inte anses ha utnyttjat informationen om informationen används endast i syfte att genomföra uppköpet eller fusionen i fråga. Som en ytterligare förutsättning gäller att eventuell insiderinformation offentliggörs vid den tidpunkt då företagets aktieägare godkänner fusionen eller uppköpserbjudandet. Bestämmelsen är inte tillämplig på positionsbyggande (på engelska *stakebuilding*), dvs. om ett företag har fått insiderinformation i samband med t.ex. en s.k. *due diligence* över ett presumtivt målbolag får informationen inte användas för att utöka innehavet i målbolaget. Det kan konstateras att bestämmelsen i artikel 9.4 i marknadsmissbruksförordningen innebär ett bredare undantag än 5 § första stycket 4 marknadsmissbrukslagen, eftersom den senare endast omfattar information bestående i att man planerar att köpa upp ett företag. Information om egna planer anses inte utgöra insiderinformation i förordningen (skäl 54) och utnyttjande av sin egen vetskap om att man har beslutat sig för att förvärva eller avyttra finansiella instrument undantags uttryckligen i artikel 9.5.

För att åstadkomma ett så direktivnära genomförande som möjligt och för att undvika att det uppstår någon diskrepans mellan undantagen enligt marknadsmissbruksförordningen och undantagen enligt den nya lagen om straff för marknadsmissbruk, bör undantaget i lagen utformas som en hänvisning till berörda artiklar i förordningen när det gäller de förfaranden som enligt direktivet inte ska betraktas som insiderbrott.

Sveriges advokatsamfund efterfrågar ett klagörande när det gäller bevisbördan och beviskrav. Utredningens avsikt med sitt förslag är att bevisbördan ska ligga på den tilltalade även när det gäller de explicita undantagen för legitimt beteende. Det finns emellertid skäl att anse att det skulle föra för långt att i de situationerna lägga bevisbördan på den tilltalade. Bestämmelsen i den nya lagen om straff för marknadsmissbruk bör i stället tillämpas på samma sätt som den nuvarande undantagskatalogen i 5 § marknadsmissbrukslagen, dvs. det är åklagaren som har bevisbördan för att ingen av de rättfärdigande omständigheterna som anges i artikel 9 i marknadsmissbruksförordningen föreligger. Detta överensstämmer också med systematiken i marknadsmissbruksförordningen, där de legitima beteenden som beskrivs är avsedda att bryta presumtionen att insiderinformation har utnyttjats, men en person kan ändå hållas ansvarig ”om den behöriga myndigheten påvisar att det

fanns ett icke-legitimt skäl” till transaktionerna (artikel 9.6). I praktiken kommer det naturligtvis att krävas att den som anklagas för insiderbrott påtalar omständigheter som gör att ett undantag aktualiseras. Det åligger därefter åklagaren att visa att undantaget inte är tillämpligt, antingen genom att visa att de faktiska omständigheter som krävs för att undantaget ska vara tillämpligt inte är uppfyllda, eller genom att visa att transaktionerna trots detta inte kan anses legitima. När det gäller beviskravet kring faktiska omständigheter bör det faktum att den tilltalade inte konkretiserar dessa trots att denne har möjlighet att göra det (t.ex. ett påstående om att den tilltalade har utfört transaktionen inom ramen för företagets verksamhet som marknadsгарant eller att den tilltalade har lagt en order innan denne fick insiderinformation) tala till åklagarens fördel. I det avseendet kan beviskravet liknas vid det som gäller vid en invändning om ansvarsfrihet på grund av nödvärn. I ett sådant fall kan åklagaren anses ha uppfyllt sin bevisbörda t.ex. om den tilltalade framför ett påstående som inte till någon del konkretiseras eller som är så orimligt att det kan lämnas utan avseende (prop. 1993/94:130 s. 30).

Som framgår ovan motsvarar undantagen i marknadsmissbruksförordningen i stort de undantag som finns i 5 § marknadsmissbrukslagen. Det finns tre ytterligare situationer i marknadsmissbrukslagen som inte nämns i artikel 9 i marknadsmissbruksförordningen. Den ena avser transaktioner med andra finansiella instrument än aktier, om förvärvet eller avyttringen sker utan att insiderinformation används (5 § första stycket 9). En annan avser rådgivning av en befattningshavare hos ett företag som driver värdepappersrörelse. Även sådan rådgivning är undantagen straffbestämmelsen om den sker utan användande av insiderinformation (5 § första stycket 1). Dessa undantag behöver inte nämnas särskilt utan de bör omfattas av den generella bestämmelsen om ansvarsfrihet för den som visar att han eller hon inte har utnyttjat insiderinformation som föreslås i avsnitt 9.6.3.

Den sista situationen som inte nämns i artikel 9 i marknadsmissbruksförordningen men som finns i 5 § marknadsmissbrukslagen är den som innebär att man förvärfvar finansiella instrument när insiderinformation är ägnad att sänka priset på instrumentet eller avyttrar finansiella instrument när informationen är ägnad att höja priset, dvs. transaktioner ”mot insiderinformationens riktning” (5 § första stycket 2 marknadsmissbrukslagen). Förfarandet innebär inget utnyttjande av insiderinformation eftersom gärningsmannen inte kan uppnå någon vinning genom handeln. Ett sådant förfarande är uppenbarligen inte straffvärt. Inte heller om gärningsmannen trots att transaktionerna var till hans eller hennes nackdel, men det visade sig vara en felbedömning, är förfarandet straffvärt. Med ett utnyttjanderekvisit som en förutsättning för brott skulle förfarandet vara straffritt. Eftersom det enligt förslaget i avsnitt 9.6.3 inte ska anges något utnyttjanderekvisit i straffbestämmelsen kan det, utan ett särskilt undantag för denna situation, uppstå oklarhet kring vilka faktiska förhållanden som behöver vara täckta av gärningsmannens uppsåt. Det står visserligen redan klart att gärningsmannens uppsåt måste täcka det faktum att det rör sig om insiderinformation, dvs. att informationen sannolikt skulle ha en väsentlig inverkan på priset om den offentliggjordes. I La Fonta-målet fastslog dock EU-domstolen att information kan vara

insiderinformation även om det inte går att avgöra om informationen är kurshöjande eller kurssänkande, så länge det är sannolikt att kursen kommer att gå antingen upp eller ner när informationen offentliggörs. Även om det torde vara mycket sällan som en person med tillgång till insiderinformation har en uppfattning om en kurspåverkan som visar sig vara tväremot den verkliga, är det inte lämpligt att ändra det straffbelagda området så att det innebär ett lägre uppsåtskrav än nuvarande bestämmelser. Det är därför lämpligt att det nuvarande undantaget om transaktioner ”mot insiderinformationens riktning” förs över till den nya lagen om straff för marknadsmissbruk. I avsnitt 9.6.5 föreslås att även återkallelse eller ändring av order ska omfattas av straffbestämmelsen. Undantaget för transaktioner ”mot insiderinformationens riktning” bör därför omfatta även sådana förfaranden. På så sätt står det klart att insiderinformationens riktning, på samma sätt som i dag, måste vara täckt av gärningsmannens uppsåt.

14.5.5 Återkallelse eller ändring av order

Regeringens förslag: Förbudet mot insiderhandel i den nya lagen om straff för marknadsmissbruk ska även omfatta återkallelse eller ändring av en order.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det. *Svenska Fondhandlareföreningen* påpekar dock att det i många situationer är tämligen oklart vilken effekt viss information kommer att få på marknaden och på kursen på det aktuella finansiella instrumentet.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det.

Skälen för regeringens förslag: Enligt marknadsmissbruksdirektivet ska det vara straffbart att återkalla eller ändra en handelsorder när handelsordern lades innan personen fick tillgång till insiderinformation som rör det finansiella instrument som ordern rör (artikel 3.4). Motsvarande förbud finns i marknadsmissbruksförordningen (artikel 8.1).

Den situationen, att på grund av insiderinformationen se till att undvika att genomföra en försäljning eller ett köp, omfattas inte av den nuvarande straffbestämmelsen i marknadsmissbrukslagen (2 §). Tvärtom innebär den bestämmelsen att en investerare i vissa fall kan dömas för insiderbrott om investeraren får insiderinformation och ordern ännu inte är verkställd (prop. 2004/05:142 s. 163).

Även när det gäller återkallelse eller ändring av order krävs, för att det ska vara fråga om förbjuden insiderhandel, att insiderinformation har utnyttjats. Det betyder att den som får insiderinformation som, om den offentliggjordes, skulle innebära att kursen kommer att gå upp inte får återkalla en säljorder, men han eller hon får återkalla en köporder. Resonemanget förutsätter att ordern skulle ha genomförts innan informationen blev känd. En person i ledande ställning, t.ex. en verkställande direktör, skulle kunna hamna i en situation där han eller hon har lagt en order om att köpa aktier i det bolag i vilket han eller hon är anställd och efter att

ordern lagts men innan den verkställts får tillgång till information som, när den offentliggörs, innebär att kursen kommer att gå upp. Vederbörande kan då vilja dra tillbaka sin köporder för att undvika misstanken att ordern lades efter det att han eller hon fick tillgång till informationen. Ett sådant återkallande är inte straffbart, eftersom personen i fråga då inte har dragit nytta av insiderinformationen. Om informationen i stället innebär att kursen kommer att gå ner, skulle en återkallelse leda till att den verkställande direktören undviker en förlust, och agerandet är då straffbart.

För att marknadsmissbruksdirektivet ska vara korrekt genomfört i svensk rätt krävs att straffbestämmelsen om insiderbrott även omfattar återkallelse eller ändring av order. Den som har insiderinformation och som återkallar eller ändrar en order avseende sådana finansiella instrument som information rör, ska alltså kunna dömas för insiderbrott.

Svenska Fondhandlareföreningen anser att det många gånger är svårt att avgöra om viss information när den offentliggörs kommer leda till en kursnedgång eller en kursuppgång. Genom den utformning som de nya straffbestämmelserna föreslås få bör det bli lättare att tillämpa dem än de nuvarande bestämmelserna i marknadsmissbrukslagen som kan sägas innebära en skyldighet i vissa fall att återkalla en order efter det att man fått insiderinformation. Med de nya bestämmelserna behöver i stället försiktighet iakttas inför ett beslut att återkalla en order efter det att man fått insiderinformation och återkallelse eller ändring undvikas om en ändring eller återkallelse skulle vara till fördel för ändrar eller återkallar sin order. Eftersom det, med den undantagsbestämmelse som föreslås i avsnitt 9.6.4, krävs att insiderinformationens riktning är täckt av gärningsmannens uppsåt, borde de nya bestämmelserna inte innebära några praktiska svårigheter.

14.5.6 Att ge råd och att följa ett råd grundat på insiderinformation

Regeringens förslag: Den nuvarande straffbestämmelsen om att genom råd eller på annat sätt föranleda någon att förvärva eller avyttra finansiella instrument överförs till den nya lagen om straff för marknadsmissbruk och preciseras till att avse råd eller uppmaningar. Den ska även omfatta att genom råd eller uppmaning föranleda någon att ändra eller återkalla en order.

Också den som följer ett råd eller en uppmaning om att förvärva eller avyttra finansiella instrument eller att ändra eller återkalla en order och som inser att rådet eller uppmaningen grundar sig på insiderinformation ska dömas för insiderbrott.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det. *Åklagarmyndigheten* anser att ett krav på insikt eller vetskap om att ett råd är grundat på insiderinformation utesluter s.k. likgiltighetsuppsåt och förordar att kravet tas bort från lagtexten. *Ekobrottsmyndigheten*, med instämmande av *Åklagarmyndigheten*, anser att det är tveksamt i vilken utsträckning bestämmelsen

kommer att kunna tillämpas i praktiken. Om den som får rådet också får kännedom om den bakomliggande insiderinformationen omfattas personen av förbudet mot insiderhandel på grundval av att han eller hon har insiderinformation. Om det i stället är fråga om en ”ren” köp- eller säljrekommendation torde det ofta vara mycket svårt att styrka att mottagaren har vetskap om att rekommendationen grundas på insiderinformation, eftersom en sådan rekommendation mycket väl skulle kunna vara grundad på offentliggjord information.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det.

Skälen för regeringens förslag

Rådgivningsförbudet

Enligt marknadsmissbruksdirektivet ska det vara straffbart att förfoga över insiderinformation och på grundval av informationen rekommendera eller förmå en annan person att förvärva eller avyttra finansiella instrument, eller återkalla eller ändra en order avseende ett finansiellt instrument som informationen rör (artikel 3.6). En liknande bestämmelse finns i 2003 års marknadsmissbruksdirektiv, enligt vilket medlemsstaterna ska förbjuda den som förfogar över insiderinformation att på grundval av informationen föreslå eller förmå någon annan person att förvärva eller avyttra finansiella instrument som omfattas av information (artikel 3 b). Bestämmelsen har i svensk rätt genomförts i 2 § marknadsmissbrukslagen, enligt vilken den ska dömas för insiderbrott som får insiderinformation och som med råd eller på annat sådant sätt föranleder någon annan att förvärva eller avyttra finansiella instrument som informationen rör (rådgivningsförbudet).

Som framgår nedan ska medlemsstaterna enligt marknadsmissbruksdirektivet också straffbelägga utnyttjandet av sådana rekommendationer. I direktivet anges dock att det rör sig om utnyttjande av ”rekommendationer eller uppmaningar” (artikel 3.7). I den engelska språkversionen används uttrycken ”recommends ... or induces” (artikel 3.6) och att utnyttja ”recommendations or inducements” (artikel 3.7). Det är lämpligt att i den nya lagen om straff för marknadsmissbruk använda sig av samma uttryck när reglerna om rådgivningsförbud i direktivet genomförs. Rådgivningsförbudet i lagen bör därför omfatta den som ”med råd eller uppmaning” föranleder någon annan att förvärva eller avyttra finansiella instrument eller att återkalla eller ändra en order.

En ny straffbestämmelse om att följa ett råd eller en uppmaning

En nyhet i förhållande till 2003 års marknadsmissbruksdirektiv är att marknadsmissbruksdirektivet också omfattar utnyttjande av en rekommendation eller en uppmaning att förvärva eller avyttra finansiella instrument, eller att återkalla eller ändra en redan lagd order, om man inser att rekommendationen eller uppmaningen bygger på insiderinformation (artikel 3.7). Den som handlar behöver alltså inte få del av insiderinformationen i sig utan det räcker att han eller hon förstår att rådet är grundat på insiderinformation för att handeln ska vara straffbar.

Enligt nuvarande bestämmelser i marknadsmissbrukslagen är det straffbart att följa ett råd om att förvärva eller avyttra finansiella instrument, även om man inser att rådet är grundat på insiderinformation. Situationen var aktuell i det s.k. Tivoxmålet (NJA 2008 s. 292). I målet hade T.L. som var styrelseledamot i bolaget Tivox AB, som var noterat på Stockholmsbörsen, fått information som innebar att bolaget skulle försättas i konkurs. T.L. ringde en bekant, A.A., och rådde denne att sälja sina Tivox-aktier, vilket A.A. också gjorde. A.A. hade dock inte information om det förestående konkurshotet i sig. Säljrekommendationen var enligt Högsta domstolen inte insiderinformation, eftersom den inte uppfyllde det krav på ”specifik natur” som ligger i definitionen av insiderinformation. A.A. frikändes därför medan T.L. dömdes för insiderbrott eftersom T.L. hade genom råd föranlett A.A. att handla.

För att marknadsmissbruksdirektivet ska vara korrekt genomfört i svensk rätt krävs att bestämmelserna om straff för insiderbrott även omfattar den som följer ett råd eller en uppmaning om att förvärva eller avyttra finansiella instrument. Utredningen föreslår, i linje med hur marknadsmissbruksdirektivet är utformat i denna del, att bestämmelsen ska omfatta den som ”inser” att rådet är grundat på insiderinformation. Som *Åklagarmyndigheten* påpekar innebär en bestämmelse om att det krävs ”insikt” om att rådet är grundat på insiderinformation att inte alla uppsåtsformer kan tillämpas. Det s.k. likgiltighetsuppsåtet (se NJA 2004 s. 176) är då inte tillämpligt, eftersom man inte kan vara likgiltig i förhållande till en insikt. Alla uppsåtsformer bör vara tillämpliga. Bestämmelsen bör därför justeras i förhållande till utredningens förslag på så sätt att den omfattar den som följer ett råd eller en uppmaning om rådet eller uppmaningen grundar sig på insiderinformation. Eftersom bestämmelsen inte omfattar oaktsamhet krävs uppsåt i förhållande till att rådet eller uppmaningen grundar sig på insiderinformation, men alla uppsåtsformer blir tillämpliga.

Som *Ekobrottsmyndigheten* och *Åklagarmyndigheten* påpekar kan det antas att den föreslagna straffbestämmelsen sällan kommer till användning. Det kan dock finnas situationer då en person med anknytning till ett bolag lämnar en sälj- eller köprekommendation till en bekant och det av omständigheterna är uppenbart att personen precis har fått betydelsefulla nyheter om bolaget. Den nu föreslagna bestämmelsen innebär att det inte behöver bedömas om rekommendationen i sig kan anses utgöra insiderinformation.

14.6 Obehörigt röjande av insiderinformation

Regeringens förslag: Brottet obehörigt röjande av insiderinformation ska även i fortsättningen betecknas så. Om gärningen är ringa ska det inte dömas till ansvar.

Regeringens bedömning: Undantaget för situationen att informationen samtidigt som den röjs blir allmänt känd bör behållas.

Utredningens förslag och bedömning överensstämmer delvis med regeringens förslag och bedömning. Utredningens förslag avviker från

regeringens förslag genom att utredningens förslag inte undantar ringa fall från det straffbara området.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker förslaget och bedömningen eller har inget att invända mot dem. *Ekobrottsmyndigheten*, med instämmande av *Åklagarmyndigheten*, föreslår att ringa fall ska undantas från det straffbara området. *Finansförbundet* vill att det tydligt ska framgå att information som förtroendevalda eller anställda vid fackförbund får ta del av i sitt uppdrag är tillåten att vidarebefordra till annan person, om detta krävs för att bedriva facklig verksamhet.

Promemorians förslag och bedömning överensstämmer med regeringens förslag och bedömning.

Remissinstanserna tillstyrker förslaget och bedömningen eller har inget att invända mot dem.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Obehörigt eller olagligt röjande?

Enligt marknadsmissbruksdirektivet ska det vara straffbart att den som förfogar över insiderinformation röjer informationen för en annan person, utom då röjandet sker som ett normalt led i fullgörandet av tjänst, verksamhet eller åligganden (artikel 4.2). Det förbjudna området är detsamma som enligt 2003 års marknadsmissbruksdirektiv. I marknadsmissbruksdirektivet klargörs dock att röjande som kan anses utgöra en marknadssondering enligt artikel 11 i marknadsmissbruksförordningen inte ska vara straffbart (artikel 4.2). Röjande i samband med en marknadssondering ska alltså anses ha skett som ett normalt led av fullgörande av tjänst, verksamhet eller åligganden (jfr artikel 11.4 i marknadsmissbruksförordningen).

I 2003 års marknadsmissbruksdirektiv finns det ingen benämning på det handlande som innebär att någon obehörigen röjer insiderinformation. I marknadsmissbruksdirektivet benämns det förbjudna röjandet "olagligt röjande av insiderinformation" (artikel 4.1). I den engelska språkversionen används uttrycket "unlawful disclosure" där det i den svenska språkversionen anges "olagligt röjande". Detsamma gäller för marknadsmissbruksförordningen (artikel 10). Det engelska ordet "unlawful" torde dock ha en vidare betydelse än det svenska "olagligt" och kan även användas i betydelsen "olovligt" eller "orättmätigt".

Ordet "olagligt" är inte lämpligt som beteckning på ett brott, eftersom brottsbeskrivningen i sig självklart omfattar ett olagligt beteende. I svensk rätt används i stället termen obehörigt eller olovligt (se t.ex. obehöriga angrepp på företagshemligheter i lagen [1990:409] om skydd för företagshemligheter, olovlig körning och olovligt förfogande m.m.). När det gäller tystnadsplikter, med vilka förbudet mot röjande av insiderinformation närmast kan jämföras, används ofta uttrycket obehörigt röjande (se t.ex. 1 kap. 11 § lagen om värdepappersmarknaden). Det finns inte skäl att ändra beteckningen på brottet obehörigt röjande av insiderinformation. Brottsbeteckningen kan inte heller anses påverka tolkningen av vad som omfattas av straffansvar.

Obehörighetsrekvisitet ska vara täckt av uppsåt

Brottet obehörigt röjande av insiderinformation är i dag utformat så att det är tillräckligt att gärningsmannen borde ha insett att det var fråga om insiderinformation (själva röjandet måste dock ske uppsåtligt för att det ska vara straffbart). I avsnitt 8.4 föreslås att endast uppsåtliga ageranden ska straffbeläggas. Det innebär att straffansvar endast kan komma i fråga om gärningsmannen insåg att den information han eller hon röjde var insiderinformation.

Straffbestämmelsen är för sin tolkning beroende av vad som anses vara ett röjande som sker som ett normalt led i fullgörande av tjänst, verksamhet eller åliggande, dvs. är behörigt. När det gäller marknadssonderingar följer det t.ex. av marknadsmissbruksförordningen att röjande som sker i samband med en marknadssondering kan vara behörigt (artikel 11.4).

EU-domstolen (då EG-domstolen) har i målet *Grøngaard och Bang* (EG-domstolens dom den 22 november 2005 i mål C-384/02 *Brottmål mot Knud Grøngaard och Allan Bang*) behandlat frågan om huruvida en arbetstagarledamots röjande av insiderinformation till ordföranden i en fackförening utgjorde röjande som ett normalt led i fullgörande av tjänst, verksamhet eller åligganden. Domstolen uttalade att frågan om ett röjande utgör ett normalt led i fullgörande av tjänst, verksamhet eller åligganden till stor del beror på bestämmelserna om dessa åligganden i det nationella rättssystemet i fråga (p. 46). Domstolen fastställde dock vissa principer för bedömningen. Det var enligt domstolen oförenligt med förbudet att en arbetstagarrepresentant i ett aktiebolags styrelse röjde insiderinformation till ordföranden i den fackliga organisation som hade utsett personen i fråga till styrelseledamot, såvida inte

- det förelåg ett nära samband mellan röjandet och fullgörandet av personens tjänst, verksamhet eller åliggande, och
- detta röjande var absolut nödvändigt för att fullgöra nämnda tjänst, verksamhet eller åliggande.

EU-domstolen uttalade vidare att den nationella domstolen vid bedömningen ska, mot bakgrund av de tillämpliga nationella bestämmelserna, särskilt beakta

- att undantaget från förbudet att röja insiderinformation ska tolkas restriktivt,
- att varje extra röjande kan öka risken för att denna information används för ändamål som strider mot direktivet, och
- hur känslig informationen är.

EU-domstolens tolkning rörde 1989 års insiderdirektiv, vars rekvisit överensstämmer med både 2003 års marknadsmissbruksdirektiv och de nya EU-rättsakterna. Domstolens uttalanden har således betydelse även för tolkningen av marknadsmissbruksförordningen och marknadsmissbruksdirektivet.

Finansförbundet anser att det tydligt bör framgå att information som förtroendevalda eller anställda vid fackförbund får ta del av i sitt uppdrag är tillåten att vidarebefordra till annan person, om detta krävs för att bedriva facklig verksamhet. Det kan konstateras att den nya EU-regleringen inte kan anses innebära någon ändring i förhållande till gällande rätt i fråga om förtroendevaldas, t.ex. arbetstagar- eller andra styrelseledamöters, möjlighet att föra vidare insiderinformation.

Frågan om styrelseledamöters tystnads- och lojalitetsplikt behandlades i förarbetena till marknadsmissbrukslagen (prop. 2004/05:142 s. 66–68). Där konstaterades att det kan föreligga en intressekonflikt mellan företagets behov av sekretess och det behov en styrelseledamot kan ha av att samråda med dem som har utsett honom eller henne. När det gäller arbetstagarledamöterna konstaterades att de, liksom övriga styrelseledamöter, är associationernas förtroendemän. Samtidigt har de till uppgift att ge de anställda information om företaget och dess förhållanden, och det är naturligt att de ibland har behov av att kunna samråda med centrala företrädare för den fackliga organisationen. Avgörande för bedömningen av i vilken mån en styrelseledamot kan röja insiderinformation behöri-gen var enligt regeringens mening förhållandet mellan ledamotens tystnadsplikt gentemot företaget och hans eller hennes uppgift att företräda dem som har utsett honom eller henne. Om en prövning, i ett enskilt fall, av konflikten mellan företagets intresse av sekretess och arbetstagarledamotens intresse av att kunna diskutera med sin fackliga organisation utfaller till arbetstagarledamotens fördel, borde det enligt regeringen inte komma i fråga att anse utlämnandet som obehörigt. Detta gällde dock bara så långt som ledamoten inte lämnade ut mer eller annan information än som behövdes för den fackliga diskussionen och han eller hon hade rimlig grund för att lita på att den som tog emot informationen inte skulle missbruka den eller föra den vidare. Om det inte var uppenbart onödigt, borde ledamoten försäkra sig om att mottagarna av informationen förstod dess konfidentiella karaktär.

Dessa uttalanden är fortfarande giltiga. EU-domstolens uttalanden i målet Grøngaard och Bang ger inte anledning till någon annan bedömning. Det kan dock tilläggas, i enlighet med det rättsfallet, att frågan hur känslig informationen är kan påverka bedömningen av vilka försiktighetsåtgärder en styrelseledamot bör vidta när det gäller att sprida informationen i fråga. Detsamma gäller självklart även någon annan som överväger att röja insiderinformation för att kunna fullgöra ett uppdrag.

Även om frågan om ett röjande är behörigt eller inte ska tolkas restriktivt bör det betonas att det i den straffrättsliga kontexten krävs att det faktum att röjandet varit obehörigt är täckt av gärningsmannens uppsåt. I en situation då det inte står klart att röjandet kan anses obehörigt, bör straffrättsligt ansvar därför inte komma i fråga. Detta överensstämmer med EU-domstolens påpekande i målet Grøngaard och Bang att direktivet visserligen ska tolkas restriktivt, men den nationella domstolen måste säkerställa att rättssäkerhetsprincipen iakttas och att skyldigheten att stödja sig på innehållet i ett direktiv är begränsad särskilt om tolkningen leder till att det straffrättsliga ansvaret skärps (p. 29 och 30).

Undantaget för röjande som innebär att informationen samtidigt blir allmänt känd bör behållas

Enligt nuvarande bestämmelser i marknadsmissbrukslagen ska inte dömas till ansvar för obehörigt röjande av insiderinformation, om informationen blir allmänt känd samtidigt som den röjs (7 § andra stycket). Bestämmelsen har motiverats med att ett röjande i dessa situationer inte kan anses skada allmänhetens förtroende för de finansiella marknaderna (prop. 1999/2000:109 s. 56 f.). Något liknande rekvisit finns inte vare sig

i marknadsmissbruksdirektivet eller i marknadsmissbruksförordningen. Man får således utgå från att ett röjande av insiderinformation är förbjudet enligt förordningen även om informationen blir allmänt känd samtidigt som den röjs. Som en ordningsregel måste detta anses tillfredsställande. Det bör t.ex. inte vara tillåtet för en emittent att röja insiderinformation utan att samtidigt offentliggöra denna på det sätt som krävs enligt artikel 17 i marknadsmissbruksförordningen. Huruvida informationen spridits till en vidare krets bör i stället kunna beaktas vid bestämmande av en eventuell sanktion.

Marknadsmissbruksdirektivet tillåter dock att medlemsstaterna begränsar det straffbelagda området till ”allvarliga fall” (artikel 3.1). Eftersom det är förtroendet för marknadens funktionssätt som ska skyddas genom kriminaliseringen, måste det anses förenligt med direktivet att i den nya lagen om straff för marknadsmissbruk behålla det nuvarande undantaget för den situationen att informationen blir allmänt känd samtidigt som den röjs. De tidigare förarbetsuttalandena är fortfarande relevanta och innebär att det inte är fråga om ett sådant allvarligt fall där det enligt direktivet behövs straffrättsliga sanktioner. Undantaget bör därför behållas.

Som *Ekobrottsmyndigheten* och *Åklagarmyndigheten* påpekar är brottet obehörigt röjande av insiderinformation, till skillnad från insiderbrott och otillbörlig marknadspåverkan, inte indelat i olika svårhetsgrader. Myndigheterna anser att det är svårt att se något sakligt skäl till att inte undanta ringa fall från den sanktionsväxling som föreslås när det gäller insiderbrott och otillbörlig marknadspåverkan. Ringa fall av obehörigt röjande av insiderinformation bör därför undantas från det straffbelagda området.

14.7 Marknadsmanipulation

Regeringens förslag: Det nuvarande brottet otillbörlig marknadspåverkan ska betecknas marknadsmanipulation.

För marknadsmanipulation döms

1. den som genomför en transaktion eller lägger en order eller annars agerar på ett sätt som ger falska eller vilseledande signaler avseende pris, tillgång eller efterfrågan på finansiella instrument eller till instrumenten relaterade spotavtal på råvarumarknaden, om agerandet inte stämmer överens med godtagen marknadspraxis och det inte finns legitima skäl för agerandet,

2. den som genomför en transaktion eller lägger en order eller annars agerar på ett sätt som låser fast priset på ett eller flera finansiella instrument eller till instrumenten relaterade spotavtal på råvarumarknaden, på en onormal eller konstlad nivå, om agerandet inte stämmer överens med godtagen marknadspraxis och det inte finns legitima skäl för agerandet,

3. den som genomför en transaktion eller lägger en order eller annars agerar på ett sätt som påverkar priset på finansiella instrument eller till instrumenten relaterade spotavtal på råvarumarknaden genom falska förespeglningar eller genom att utnyttja andra slag av vilseledande eller manipulationer,

4. den som sprider information som ger falska eller vilseledande signaler avseende pris, tillgång eller efterfrågan på finansiella instrument eller till instrumenten relaterade spotavtal på råvarumarknaden, eller som låser fast priset på ett eller flera sådana instrument eller spotavtal på en onormal eller konstlad nivå, eller

5. den som sprider falska eller vilseledande uppgifter, tillhandahåller oriktiga eller vilseledande ingångsvärden eller på annat sätt manipulerar beräkningen av ett referensvärde.

Bestämmelsen om marknadsmanipulation ska inte gälla för transaktioner, order eller andra ageranden som endast påverkar ett spotavtal avseende råvaror, om agerandet inte avser ett finansiellt instrument som spotavtalet är relaterat till. Bestämmelsen om marknadsmanipulation ska inte heller gälla för transaktioner, order eller andra förfaranden avseende spotavtal som är grossistenergiprodukter.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det.

Skälen för regeringens förslag

Marknadsmanipulation enligt marknadsmissbruksdirektivet

Enligt marknadsmissbruksdirektivet ska marknadsmanipulation som begås med uppsåt vara straffbart (artikel 5.1). Marknadsmanipulation definieras på samma sätt som i marknadsmissbruksförordningen, med några avvikelser.

För det första innebär marknadsmanipulation inledande av en transaktion, läggandet av en order eller något annat beteende som ”ger” falska eller vilseledande signaler i fråga om tillgång, efterfrågan eller pris på ett finansiellt instrument eller ett relaterat spotavtal avseende råvaror, eller som ”låser fast” priset på en onormal eller konstlad nivå (artikel 5.2 a). Det är dock inte fråga om marknadsmanipulation om det fanns legitima skäl för agerandet och agerandet stämmer överens med godtagen marknadspraxis som har fastställts i enlighet med artikel 13 i marknadsmissbruksförordningen. I marknadsmissbruksförordningen är även ageranden som ”kan förväntas” ge de nämnda effekterna marknadsmanipulation (artikel 12.1 a). Ageranden som inte har gett sådana effekter men där effekter hade kunnat uppstå och omfattas av gärningsmannens uppsåt, torde dock kunna utgöra försök till marknadsmanipulation, vilket ska vara straffbart enligt direktivet (artikel 6.2).

Marknadsmanipulation kan även ske genom beteenden som påverkar priset på finansiella instrument eller relaterade spotavtal avseende råvaror genom utnyttjande av falska förespeglingar eller andra slag av vilseledande eller manipulationer (artikel 5.2 b). Även här finns motsvarande definition i marknadsmissbruksförordningen med den skillnaden att även beteenden som ”kan förväntas” ge nämnda effekter omfattas (artikel 12.1 b).

Marknadsmanipulation kan vidare ske genom spridning av information som ger falska eller vilseledande signaler om tillgång, efterfrågan eller pris på finansiella instrument eller relaterade spotavtal avseende råvaror, eller som låser fast priset på en onormal eller konstlad nivå (artikel 5.2 c). Det finns dock, till skillnad från i marknadsmissbruksförordningen, ett vinningsrekvisit. Den som har spridit informationen ska ha erhållit fördelar eller vinning för egen eller annans räkning.

Reglerna om marknadsmanipulation i marknadsmissbruksdirektivet omfattar också referensvärden. Med referensvärden (benchmarks i den engelska språkversionen) avses en ränta, ett index eller ett tal som ligger till grund för villkor eller värdet på ett finansiellt instrument och som fastställs på grundval av värdet på vissa tillgångar, priser eller räntor (se artikel 2.6 i direktivet som hänvisar till artikel 3.1.29 i marknadsmissbruksförordningen). Exempel på referensvärden är s.k. interbankräntor, som STIBOR och LIBOR, vilka ligger till grund för bankers pris- och räntesättning. Denna typ av referensvärden ligger ofta till grund för pris-sättningen av finansiella instrument, och manipulation på detta område kan dels få allvarliga effekter på förtroendet för marknaden, dels leda till förluster för investerare och störningar i realekonomin (skäl 44 till marknadsmissbruksförordningen). I många fall kan en manipulation av ett referensvärde påverka priset på finansiella instrument, som t.ex. terminer eller andra derivatinstrument där referensvärdet används vid pris-sättningen. Det kan då vara fråga om marknadsmanipulation redan enligt gällande svensk rätt. Ett referensvärde i sig är dock inte något finansiellt instrument och de tillgångar eller priser som ligger till grund för ett referensvärde behöver inte heller vara finansiella instrument. Därför finns en särskild punkt i definitionen av marknadsmanipulation som avser manipulation av referensvärden (artikel 5.2 d).

Definitionerna i den nya lagen om straff för marknadsmissbruk bör stämma överens med definitionerna i marknadsmissbruksdirektivet

Definitionerna av marknadsmanipulation i marknadsmissbruksförordningen och marknadsmissbruksdirektivet har, förutom den punkt som avser referensvärden, motsvarigheter i 2003 års marknadsmissbruksdirektiv. Reglerna i 2003 års marknadsmissbruksdirektiv har i svensk rätt genomförts genom bestämmelsen om otillbörlig marknadspåverkan i marknadsmissbrukslagen (8 §). Någon beskrivning av de olika förfarandena – transaktioner, order, informationsgivning – eller närmare vad de kan leda till finns dock inte i bestämmelsen. Bestämmelsen, som är baserad på det straffbud som fanns före 2003 års direktiv, handlar om förfaranden vid handel på värdepappersmarknaden eller annars som är ägnade att otillbörligen påverka priset eller andra villkor för handeln med finansiella instrument eller på annat sätt vilseleda köpare eller säljare. De långa uppräkningsarna i direktivet ansågs inte lämpa sig för lagtext varför bestämmelsen i marknadsmissbrukslagen utformades i mer generella termer (prop. 2004/05:142 s. 72). Bestämmelsen i lagen omfattar dock samtliga de förfaranden som beskrivs i 2003 års direktiv (samma prop. s. 166).

Med de justeringar som har gjorts av definitionen av marknadsmanipulation i förhållande till 2003 års marknadsmissbruksdirektiv kan mark-

nadsmissbruksdirektivet inte anses vara fullständigt genomfört i svensk rätt genom den nuvarande straffbestämmelsen i marknadsmissbrukslagen. Det kan också konstateras att den bestämmelsen, med rekvisitet "otillbörligt", kan anses vag (jfr Högsta domstolens uttalanden i NJA 2013 s. 987). Ett direktivnära genomförande är att föredra. Eftersom de objektiva rekvisiten finns i marknadsmissbruksförordningen innebär ett direktivnära genomförande också att tolkningen av de objektiva rekvisiten i det administrativa förfarandet och det straffrättsliga förfarandet kan stämma överens. Bestämmelsen om marknadsmanipulation i den nya lagen om straff för marknadsmissbruk bör därför utformas efter förebild av artikel 5.2 i marknadsmissbruksdirektivet.

Ett direktivnära genomförande hindrar inte att Sverige straffbelägger mer än vad som krävs enligt direktivet, t.ex. genom att inte bara straffbelägga förfaranden som ger en viss effekt utan även förfaranden som kan förväntas ge en viss effekt (såsom i marknadsmissbruksförordningen). Som nämns ovan kan dock sådana förfaranden utgöra försöksbrott. Mot den bakgrunden, och när det kriminaliserade området nu avgränsas på så sätt att endast uppsåtliga gärningar straffbeläggs, är det lämpligt att straffbestämmelsen i den nya lagen omfattar faktiska effekter.

Råvaror

Reglerna om marknadsmanipulation i marknadsmissbruksdirektivet ska även tillämpas på vissa spotavtal avseende råvaror (artiklarna 1.4 och 5).

De råvarukontrakt som omfattas är sådana kontrakt som handlas på den s.k. spotmarknaden och som kan påverka priset eller värdet på finansiella instrument. Ett derivatinstrument med en råvara, t.ex. guld eller olja, som underliggande tillgång kan handlas på en handelsplats och är då ett sådant finansiellt instrument som reglerna i marknadsmissbruksdirektivet ska tillämpas på (artikel 1.2 första stycket a–c). Den underliggande tillgången, råvaran i sig, omfattas dock inte. Många gånger kan dock råvaran handlas i form av spotavtal (ett avtal om rätt för innehavaren att få leverans av råvaran inom en viss, kortare, tid) t.ex. på en marknadsplats för råvaror. Eftersom villkoren för ett derivatinstrument är beroende av priset på den underliggande råvaran, kan transaktioner och andra ageranden avseende spotavtalen påverka priset på derivatinstrumentet. Ageranden som kan leda till en sådan påverkan omfattas därför av reglerna om marknadsmanipulation (se artikel 1.4 a). Detta följer redan av rekvisiten för marknadsmanipulation, som förutom transaktioner och handelsorder omfattar "annat beteende" som påverkar de finansiella instrument som omfattas av direktivet.

En viss typ av ageranden på spotmarknaden, som påverkar finansiella instrument, är dock undantagna från tillämpningsområdet. Det gäller ageranden som avser spotmarknaden för el eller gas. Dessa råvaror benämns i marknadsmissbruksförordningen grossistenergiprodukter (artikel 1.3 a i marknadsmissbruksdirektivet). Ageranden som avser sådana råvaror omfattas i stället av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1227/2011 om integritet och öppenhet på grossistmarknaderna för energi.

I definitionen av en grossistenergiprodukt hänvisas till definitionen i förordning (EU) nr 1227/2011. Den förordningen omfattar vissa avtal

och derivat som rör el och naturgas (artikel 2.4). I den förordningen finns det även förbud mot insiderhandel, röjande av insiderinformation och marknadsmanipulation som inte ska tillämpas på grossistenergi produkter som utgörs av finansiella instrument och som omfattas av marknadsmissbruksförordningen (artikel 1.2 i förordning [EU] nr 1227/2011). Reglerna i marknadsmissbruksförordningen och marknadsmissbruksdirektivet innebär alltså, beträffande marknadsmanipulation, att förordning (EU) nr 1227/2011 får företräde när ett agerande avser ett spotavtal som är en grossistenergi produkt, även om agerandet påverkar ett finansiellt instrument. I den nya lagen om straff för marknadsmissbruk bör det därför införas en bestämmelse som, beträffande marknadsmanipulation, undantar ageranden avseende spotavtal på råvarumarknaden som är grossistenergi produkter.

Om agerandet avser ett finansiellt instrument och det påverkar en underliggande råvara som är en grossistenergi produkt, blir dock marknadsmissbruksförordningen och marknadsmissbruksdirektivet tillämpliga. Reglerna om marknadsmanipulation ska nämligen tillämpas på finansiella instrument om transaktionen, handelsordern, budet eller beteendet påverkar priset eller värdet på ett spotavtal avseende råvaror där priset eller värdet på ett sådant spotavtal beror på priset eller värdet på det finansiella instrumentet (artikel 1.4 b i direktivet). Det är i dessa fall fråga om det omvända förhållandet, dvs. att någon på derivatmarknaden agerar på ett sådant sätt att priset eller värdet på underliggande spotavtal påverkas. Det ligger nära till hands att ett manipulativt beteende på derivatmarknaden också påverkar priset eller värdet på derivatinstrumenten i sig. I sådana fall omfattas beteendet av bestämmelserna om marknadsmanipulation utan någon uttrycklig bestämmelse, eftersom det är fråga om ageranden som påverkar priset eller värdet på finansiella instrument. Även den påverkan som sådant beteende får på spotavtalen ska dock omfattas av förbudet mot marknadsmanipulation. Detta framgår redan i definitionen av marknadsmanipulation i direktivet, där det i respektive punkt även anges spotavtal avseende råvaror relaterade till finansiella instrument (artikel 5). Som definitionen av marknadsmanipulation är utformad skulle den kunna omfatta alla typer av ageranden (t.ex. spridning av vilseledande information avseende en råvara) som påverkar spotavtal avseende råvaror, oavsett om agerandet rör ett finansiellt instrument eller inte. Det som anges om tillämpningsområdet för direktivet när det gäller spotavtal avseende råvaror som är relaterade till finansiella instrument bör därför uppfattas som en begränsning av tillämpningsområdet för reglerna om marknadsmanipulation (artikel 1.4 b respektive artikel 5). En motsvarande begränsning bör gälla enligt den nya lagen om straff för marknadsmissbruk genom att det i lagen anges att straffbestämmelsen avseende marknadsmanipulation inte ska gälla för transaktioner, order eller andra ageranden som påverkar ett spotavtal avseende råvaror om agerandet inte avser ett finansiellt instrument som spotavtalet är relaterat till.

Något vinningsrekvisit vid spridning av vilseledande information bör inte införas i svensk rätt

I marknadsmissbruksdirektivet finns det ett vinningsrekvisit när det gäller informations spridning som kan ge vilseledande signaler om bl.a. pris och efterfrågan. Det finns dock, som nämns ovan, inget som hindrar att en medlemsstat straffbelägger mer än vad direktivet kräver. Vinnings syftet påminner om det krav på visst syfte med agerandet som tidigare fanns i svensk rätt bland rekvisiten för brottet otillbörlig marknads påverkan. Det kravet togs bort vid genomförandet av 2003 års marknads missbruksdirektiv (prop. 2004/05:142 s. 72). Ett vinningsrekvisit i enlighet med det som anges i marknadsmissbruksdirektivet skulle riskera att göra bedömningarna av faktiska förhållanden onödigt komplicerade. Något krav på vinningssyfte vid informations spridning bör därför inte ställas upp i den nya lagen om straff för marknadsmissbruk.

Brottsbeteckningen otillbörlig marknads påverkan bör ändras till marknadsmanipulation

I den svenska språkversionen av 2003 års direktiv används uttrycket ”otillbörlig marknads påverkan”. I de engelska språkversionerna av både 2003 års direktiv och det nya marknadsmissbruksdirektivet talas det om ”market manipulation”, vilket närmast kan översättas med marknadsmanipulation. Det är också det uttryck som används i de svenska språkversionerna av marknadsmissbruksdirektivet och marknadsmissbruksförordningen. Även om uttrycken betyder samma sak knyter ”otillbörlig” an till det s.k. otillbörlighetsrekvisitet i den nuvarande bestämmelsen i marknadsmissbrukslagen (8 §). Otillbörlighetsrekvisitet fanns i svensk lagstiftning redan innan 2003 års marknadsmissbruksdirektiv genomfördes, när brottet kallades otillbörlig kurspåverkan. Eftersom det inte finns någon direkt motsvarighet till otillbörlighetsrekvisitet i reglerna i direktivet bör uttrycket ”otillbörligt” utmönstras och bestämmelsen i den nya lagen om straff för marknadsmissbruk utformas mer direktivnära. Brottet bör i stället betecknas marknadsmanipulation.

14.8 Anstiften, medhjälp, försök och förberedelse

Regeringens förslag: Försök till marknadsmanipulation och grov marknadsmanipulation ska straffbeläggas.

Regeringens bedömning: Försök till insiderbrott och grovt insiderbrott samt förberedelse till grovt insiderbrott bör även i fortsättningen vara straffbelagda.

Utredningens förslag och bedömning överensstämmer med regeringens förslag och bedömning.

Remissinstanserna tillstyrker förslaget och bedömningen eller har inget att invända mot dem.

Promemorians förslag och bedömning överensstämmer med regeringens förslag och bedömning.

Remissinstanserna tillstyrker förslaget och bedömningen eller har inget att invända mot dem.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Enligt marknadsmissbruksdirektivet ska anstiftan och medhjälp till insiderhandel, olaglig röjande av insiderinformation och marknadsmanipulation vara straffbelagt (artikel 6.1). Dessutom ska försök till insiderhandel och marknadsmanipulation vara straffbelagt. Insiderhandel genom rekommendation till annan person behöver inte straffbeläggas på försöksstadiet (artikel 6.2).

De generella bestämmelserna i brottsbalken om anstiftan och medhjälp är tillämpliga även på specialstraffrättens område, om fängelse är föreskrivet för brottet (23 kap. 4 § brottsbalken). Därmed uppfyller svensk rätt kravet i marknadsmissbruksdirektivet att anstiftan och medhjälp ska vara straffbelagt. De nuvarande straffbestämmelserna i marknadsmissbrukslagen innebär att försök till insiderbrott och grovt insiderbrott är straffbelagt (4 §). Dessa brott bör vara straffbelagda på försöksstadiet även enligt den nya lagen om straff för marknadsmissbruk. Dessutom har, som ett led i genomförandet av rådets rambeslut om kampen mot organiserad brottslighet, grovt insiderbrott straffbelagts på förberedelsestadiet (prop. 2010/11:76).

För att svensk rätt ska uppfylla kraven i marknadsmissbruksdirektivet måste dock även marknadsmanipulation straffbeläggas på försöksstadiet. I avsnitt 9.8 föreslås att straffbestämmelsen avseende marknadsmanipulation, i överensstämmelse med direktivet, endast ska omfatta gärningar som ger en viss effekt. En gärning som är ägnad att t.ex. vara vilseledande omfattas därmed inte av straffbestämmelsen, till skillnad från straffbestämmelsen om otillbörlig marknadspåverkan i marknadsmissbrukslagen. Den situationen skulle kunna inträffa att någon har vidtagit alla åtgärder som krävs för att marknadsmanipulation ska kunna fullbordas, men gärningen får inte avsedd effekt på grund av tekniska hinder. Exempelvis kanske övervakningssystemen på handelsplatsen i fråga stoppar vilseledande order innan de är tillgängliga för allmänheten. Den typen av ageranden måste anses straffvärda. Det finns därför goda skäl att kriminalisera försök till marknadsmanipulation och försök till grov marknadsmanipulation.

14.9 Skärpta straff och en särskild brottsbeteckning för grov marknadsmanipulation

Regeringens förslag: När det gäller marknadsmanipulation införs en särskild brottsbeteckning, grov marknadsmanipulation. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska hänsyn tas till omfattningen av manipulationen, gärningsmannens ställning eller övriga omständigheter.

Ett insiderbrott kan vara grovt med hänsyn till gärningsmannens ställning, den vinning för gärningsmannen som brottet medfört eller övriga omständigheter.

Maximistraftet för grovt insiderbrott och för grov marknadsmanipulation höjs från fyra till sex års fängelse. Maximistraftet för obehörigt röjande av insiderinformation höjs till två års fängelse.

Motsvarande ändringar av straffskalorna och kvalificerande omständigheter görs i lagen om ingripande mot marknadsmissbruk vid handel med grossistenergiprodukter och i lagen om handel med utsläppsätter.

Regeringens bedömning: Det behövs ingen bestämmelse om förverkande i den nya lagen om straff för marknadsmissbruk, eftersom de allmänna förverkandebestämmelserna i brottsbalken är tillämpliga.

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. Utredningens förslag avviker från regeringens förslag genom att gärningsmannens ställning och den vinning för gärningsmannen som brottet medfört inte anges som omständigheter som ska beaktas vid bedömningen av om ett brott är grovt. Utredningen gör inte någon bedömning när det gäller bestämmelsen om förverkande i marknadsmissbrukslagen.

Remissinstanserna tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det.

Promemorians förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. Promemorians förslag avviker från regeringens förslag eftersom det i promemorian även föreslås en bestämmelse om förverkande i den nya lagen om straff för marknadsmissbruk.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det. *Aktietorget AB* anser att kvalifikationsgrunden vinning riskerar att bli en ganska trubbig måttstock på insiderbrottets grad av allvar. Det torde ofta vara svårt att på förhand bestämma hur stor vinningen av ett insiderbrott kan bli, eftersom vinsten kan bero av en rad förhållanden som gärningsmannen inte kan kontrollera eller förutse. I stället bör man tala om såväl affärens omfattning som den faktiska eller potentiella vinsten som kan kopplas till gärningen (jfr skäl 11 till marknadsmissbruksdirektivet) eller använda en liknande formulering. Av samma skäl kan det ifrågasättas om det är relevant att vid en gränsdragning mellan brott av normalgraden och grova brott göra en jämförelse med de beloppsnivåer (dvs. fem basbelopp) som gäller för övriga förmögenhetsbrott. Med hänsyn till att vinstens storlek kan bero på omständigheter som är svåra att kontrollera eller förutse bör presumptionen vara svagare än när det gäller andra förmögenhetsbrott.

Skälen för regeringens förslag

En skärpt syn på marknadsmissbruksbrotten

Den gällande straffskalan för insiderbrott och otillbörlig marknadspåverkan är fängelse i högst två år för normalgraden av brotten och fängelse i lägst sex månader och högst fyra år för grova brott (2 och 8 §§ marknadsmissbrukslagen). Straffskalan för obehörigt röjande av insiderinformation är böter eller fängelse i högst ett år (7 §). Fängelse ingår således i straffskalan för samtliga brott.

När straff döms ut gör domstolen en bedömning av straffvärdet utifrån en gärnings allvar. Vid val av påföljd ska rätten sedan fästa särskild vikt vid omständigheter som talar för en lindrigare påföljd än fängelse. Som skäl för fängelse får rätten beakta brottslighetens straffvärde och art samt att den tilltalade tidigare har gjort sig skyldig till brott (30 kap. 4 § andra stycket brottsbalken). Enligt praxis gäller att om straffvärdet överstiger

ett års fängelse ska en sådan påföljd normalt utdömas. Vid ett lägre straffvärde kan påföljden bestämmas till villkorlig dom eller skyddstillsyn i förening med annan påföljd, t.ex. böter. Detta gäller om inte gärningens art talar för fängelse. Presumtionen för fängelse kan vara olika stark beroende på vilken typ av brott det rör sig om (se NJA 2014. s. 559).

När det gäller insiderbrott har Högsta domstolen i NJA 2008 s. 292 (Tivoxmålet) uttalat att det finns skäl att anse att det bör finnas en viss presumtion för fängelsestraff i allvarligare fall. Anledningen angavs vara att det är angeläget att motverka insiderbrott som allvarligt äventyrar allmänhetens förtroende för de finansiella marknaderna och som inbringar stora vinster på andras bekostnad. Domstolen konstaterade vidare att brott av det slaget kan vara svåra att upptäcka och att fängelsestraff på detta område kan ha större preventiv betydelse än i många andra sammanhang. Presumtionen kunde dock inte betraktas som så stark att den gjorde sig gällande i det aktuella fallet. Det bör påpekas att det aktuella fallet gällde insiderbrott av normalgraden, dvs. även vid normalgraden av brott gör sig presumtionen gällande. Högsta domstolen konstaterade att gärningen bestod i ett råd, som svar på en fråga, till en bekant att denne borde sälja sina aktier. Det var således inte fråga om något planerat eller ens särskilt aktivt handlande från gärningsmannens sida och gärningsmannen hade själv inte någon vinning av brottet.

Högsta domstolens uttalanden i Tivoxmålet bör vara tillämpliga även när det gäller otillbörlig marknadspåverkan.

Påföljderna när det gäller insiderbrott och otillbörlig marknadspåverkan bestäms dock ofta till villkorlig dom och böter. Påföljden förekommer även vid grova brott.

Utvecklingen inom EU har gått mot en skärpt syn på marknadsmissbruk. Ett syfte, förutom ökad harmonisering, med översynen av marknadsmissbruksreglerna inom unionen har varit att skärpa reglerna. Marknadsmissbruksdirektivet har antagits med artikel 83.2 i EUF-fördraget som rättslig grund, dvs. straffrättslig tillnärmning har ansetts nödvändig för att EU:s politik på marknadsmissbruksområdet ska kunna genomföras effektivt. I både marknadsmissbruksförordningen och marknadsmissbruksdirektivet betonas att väl fungerande värdepappersmarknader som har allmänhetens förtroende är en förutsättning för ekonomisk tillväxt och välbefinnande och att marknadsmissbruk skadar finansmarknadernas integritet och allmänhetens förtroende för värdepappersmarknaderna (skäl 2 till förordningen och skäl 1 till direktivet).

Förslagen i avsnitten 9.6 och 9.8 innebär en betydande utvidgning av det straffbara området avseende insiderbrott och marknadsmanipulation. Insiderbrottet kommer exempelvis att avse även återkallelse eller ändring av en order och utnyttjandet av rekommendationer eller uppmaningar som grundar sig på insiderinformation blir straffbelagt. Straffbestämelsen avseende marknadsmanipulation får en helt ny utformning och kommer bl.a. att omfatta manipulation som påverkar spotmarknaden och referensvärden. Samtidigt sanktionsväxlas oaktsamma brott. Dessa ska i stället kunna bli föremål för administrativa sanktioner. De lägsta maximivärdena för sanktionsavgifterna som medlemsstaterna ska införa till följd av marknadsmissbruksförordningen är mycket höga. Som utred-

ningen poängterar får det inte bli så att de straffrättsliga påföljderna framstår som mindre ingripande än de administrativa sanktionerna.

Det anförda talar för att det finns anledning att ytterligare skärpa synen på marknadsmissbruksbrotten. En sådan skärpt syn bör reflekteras i vilka omständigheter som anges ha betydelse för bedömningen av om ett brott är grovt.

Marknadsmanipulation som är grov bör ges en egen brottsbeteckning

Det finns redan i dag en särskild straffskala för otillbörlig marknadspåverkan som är grov. Genom en egen brottsbeteckning är det i varje situation klart vilken grad av ett brott – och därmed vilken straffskala – som avses. Dessutom inskräps allvaret i brottsligheten om brottet även ges en egen beteckning. En sådan ändring har vidare den fördelen att det blir möjligt att i brottsstatistiken skilja ut de olika graderna av marknadsmanipulation. Som utredningen föreslår bör beteckningen vara grov marknadsmanipulation.

Straffskalorna för grovt insiderbrott och grov marknadsmanipulation bör höjas

Som nämns ovan är maximistraflet för insiderbrott och otillbörlig marknadspåverkan av normalgraden i dag två års fängelse och för grova brott fyra års fängelse. När det gäller brott av normalgraden motsvarar straffskalan vad som gäller för förmögenhetsbrotten, t.ex. bedrägeri, svindleri och förskingring. De grova brotten har dock ett lägre maximistraf än motsvarande förmögenhetsbrott har i dag. För de grova förmögenhetsbrotten är straffmaximum fängelse i sex år.

Att förtroendet för värdepappersmarknaden är högt är en förutsättning för en väl fungerande finansmarknad och för att företag ska kunna anskaffa kapital. Insiderbrott och marknadsmanipulation försämrar förutsättningarna för ett högt förtroende för värdepappersmarknaden. Marknadsmanipulation kan även få stora effekter på marknaden genom att de som handlar på den vilseleds eller transaktioner manipuleras som påverkar förutsättningarna för annan handel. Insiderbrott kan inbringa stora vinster och vara svårt att upptäcka. Ny teknik kan göra det lättare att snabbt genomföra ett stort antal transaktioner med liten risk för upptäckt. Både insiderbrott och marknadsmanipulation förekommer emellertid i många olika former. En typ av marknadsmanipulation är den som inte sker i syfte att påverka prissättningen och endast har begränsade effekter för denna (t.ex. s.k. egenhandel, se avsnitt 8.5). Å andra sidan förekommer marknadsmanipulation som är planerad, som sker systematiskt och som syftar till att göra stora vinster på bekostnad av andra som vilseleds. Manipulation av referensvärden såsom LIBOR kan ske genom samarbete mellan flera aktörer och få stora konsekvenser för prissättningen av finansiella instrument och på lånemarknaden. Även insiderbrottet kan ske i organiserade former. Brottsligheten kan föregås av ingående planering, varvid risken för lagföring och straff vägs in.

När nuvarande straffskalor infördes jämfördes insiderbrott och marknadsmanipulation med förmögenhetsbrotten och det ansågs att straffvärdet är sådant att påföljderna bör motsvara dem som gäller för dessa (prop. 1999/2000:109 s. 54). En jämförelse kan även göras med skatte-

brott som har samma straffskala som nämnda förmögenhetsbrott. Insiderbrott och marknadsmanipulation kan jämföras med förmögenhetsbrotten, men har även vissa likheter med skattebrottet då det rör sig om gärningar som påverkar förtroendet för ett system som har betydelse för samhällets funktion. Straffskalan för t.ex. bedrägeri, svindleri och förskingring skiljer sig dock från nu gällande straffskala för insiderbrott och marknadsmanipulation på så sätt att maximistraffet för grovt brott är fängelse i sex år.

Mot denna bakgrund bör straffmaximum för de grova brotten höjas till fängelse i sex år. Genom en sådan höjning skapas utrymme för en mer differentierad straffmätning när det gäller insiderbrott och marknadsmanipulation som är särskilt allvarliga.

Höjt maximistraff för obehörigt röjande av insiderrinformation

Enligt marknadsmissbruksdirektivet ska maximistraffet för obehörigt röjande av insiderrinformation vara minst två års fängelse (artikel 7.3). I Sverige är maximistraffet i dag högst ett års fängelse (7 § marknadsmissbrukslagen). För att genomföra direktivet i svensk rätt bör därför maximistraffet höjas till fängelse i högst två år. Det finns inte skäl att höja maximistraffet till mer än den miniminivå som anges i marknadsmissbruksdirektivet. Det bör påpekas att ett obehörigt röjande av insiderrinformation i många fall kan ske på ett sådant sätt att gärningsmannen kan fällas till ansvar för insiderbrott. I avsnitt 9.6.6 föreslås att det fortfarande ska vara straffbelagt att med råd eller genom uppmaning föranleda någon annan att handla med finansiella instrument.

Kvalifikationsgrunder

När straffvärdet för en gärning ska bedömas och när rubriceringen (normalgraden eller grovt) ska fastställas har domstolen att beakta omständigheterna kring gärningen. I brottsbalken anges både försvårande och förmildrande omständigheter som särskilt ska beaktas (29 kap. 2 och 3 §§). Ibland är omständigheterna kring gärningen så allvarliga att brottet är att bedöma som grovt. Enligt marknadsmissbrukslagen kan ett insiderbrott vara grovt med hänsyn till "affärens omfattning" och "övriga omständigheter" (2 § andra stycket). I förarbetena till den numera upphävda insiderlagen anges till vägledning för omständigheter som kan göra ett brott grovt att den vinst eller den förlustbegränsning som gjorts genom affären ska beaktas. Värdepappersaffärens omfattning har viss betydelse men är beroende av hur stora kursrörelser som offentliggörandet av insiderrinformationen kan förväntas medföra (prop. 1990/91:42 s. 102 f.). Andra omständigheter som pekas ut i förarbetena gäller exempelvis att det är fråga om upprepade affärer eller att handeln är organiserad t.ex. genom samverkan mellan flera personer. Det kan även röra sig om att handeln förenats med andra åtgärder som inneburit en särskild möjlighet att utnyttja kursförändringar, t.ex. genom att offentliggörandet av kurspåverkande information har fördröjts.

Att brottet medfört stor vinst för gärningsmannen pekas således inte ut som en särskild omständighet i marknadsmissbrukslagen. Det faktum att insiderbrott kan ge stora vinster, i förening med att brottsligheten ofta är svår att upptäcka, får dock antas vara av stor betydelse när någon plane-

rar att ägna sig åt insiderhandel. Att vinningen är en omständighet som kan kvalificera en gärning som grov bör därför anges i den nya straffbestämmelsen. Det är lämpligare med en sådan kvalifikationsgrund än kvalifikationsgrunden affärens omfattning, eftersom en affär kan vara av stor omfattning utan att ge en stor vinning. Med anledning av *Aktietorget AB:s* påpekande bör det dock framhållas att även affärens omfattning är en omständighet som bör kunna få betydelse vid både straffmätning och rubricering. Det som anges i lagen bör utgöra exempel på sådana omständigheter som kan kvalificera en gärning som grov och således inte utesluta att det även kan finnas andra omständigheter som bör beaktas. När det gäller beloppsnivåer avseende vinsten eller den uteblivna förlusten bör en jämförelse göras med det som gäller för övriga förmögenhetsbrott. När det gäller bl.a. bedrägeri anses bedrägerier som avser fem basbelopp i praxis normalt som grovt brott (se NJA 2013 s. 654, NJA 1989 s. 810 och prop. 1975/76:42 s. 10 och 23). Detta är en rimlig utgångspunkt även när det gäller insiderbrott. Regeringen anser dock att det, med anledning av det *Aktietorget AB* påpekar om att vinstens storlek kan bero på omständigheter som är svåra att kontrollera eller förutse, bör poängteras att det bör göras en bedömning av om fem basbelopp är en rimlig utgångspunkt med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet.

En annan omständighet som bör ha särskild betydelse är gärningsmannens ställning. Marknadsmisbruksförordningen och marknadsmisbruksdirektivet innebär att vissa personer som har ett särskilt förtroendeförhållande till en emittent har ett särskilt ansvar. Det finns en särskild förväntan på s.k. förstahandsinsiders (se avsnitt 9.6.2) att de ska upprätthålla förtroendet för marknaden och för emittenten. Detta påpekas även av EU-domstolen i Spector Photo-målet (p. 36 i domen). När det gäller det tidigare brottet otillbörlig kurspåverkan har det i förarbetena anförts att utnyttjandet av en ställning som innebär ett särskilt förtroende från andra kan innebära att brottet bör bedömas som grovt (prop. 1995/96:215 s. 96). Att den omständigheten har betydelse framgår av underrättspraxis avseende otillbörlig marknadspåverkan och insiderbrott. Av rättssäkerhetsskäl, och för att inskräpa betydelsen av den omständigheten, är det dock lämpligt att omständigheten införs i den nya lagen om straff för marknadsmisbruk som exempel på vad som kan göra att brott bedöms som grovt. Detta bör göras både när det gäller insiderbrott och marknadsmanipulation.

När det gäller otillbörlig marknadspåverkan anges i marknadsmisbrukslagen att omfattningen av marknadspåverkan kan göra att brottet anses som grovt. I linje med den ändrade rubriceringen bör det i den nya lagen om straff för marknadsmisbruk anges att omfattningen av manipulationen har betydelse.

Liksom i dag bör det anges att även övriga omständigheter kan innebära att ett insiderbrott eller marknadsmanipulation kvalificeras som grovt. Som anges ovan kan sådana omständigheter t.ex. vara att det är fråga om organiserad handel genom samverkan mellan flera personer.

Påföljdsval

Som anges ovan har Högsta domstolen i Tivoxmålet uttalat att det finns en viss presumtion för fängelsestraff i allvarliga fall av insiderbrott, och

detta bör äga giltighet även när det gäller otillbörlig marknadspåverkan. I rättsfallet NJA 2014 s. 559, där Högsta domstolen utförligt redovisat innebörden av begreppet brottets art, nämns Tivoxmålet som ett av de fall där frågan om särbehandling av olika brottstyper vid påföljdsvalet behandlats. I Tivoxmålet preciseras inte vad som avses med allvarigare fall. Utifrån Högsta domstolens resonemang i NJA 2014 s. 559 kan slutsatsen dock dras att det krävs ett högre straffvärde än några månaders fängelse för att annan påföljd än fängelse ska vara utesluten. Ett exempel på när presumtionen för fängelse bör göra sig gällande med hänvisning till brottets art är att gärningsmannen har utnyttjat sin ställning. Det kan vara fråga om personer som t.ex. är styrelseledamöter eller innehar andra funktioner i ett bolag (emittent) och som därmed förväntas upprätthålla förtroendet för marknaden och för emittenten i fråga. Även någon som är anställd på ett värdepappersinstitut med uppgift att tillvarata kundernas intressen bör anses ha en sådan ställning.

Straffvärdet när det gäller grovt insiderbrott och grov marknadsmanipulation kan variera beroende på vilken gärning det är fråga om. Det kan t.ex. ha betydelse hur planerad gärningen är, vilka effekter den lett till och vilken vinning gärningsmannen erhållit.

Förslagenhet när det gäller förfarandet bör påverka straffvärdet i höjande riktning. Detsamma gäller gärningar som kännetecknas av att gärningsmannen har en särskilt kvalificerad ställning och har utnyttjat denna, t.ex. en styrelseledamot eller verkställande direktör med särskild insyn i verksamheten. Omständigheter som vidare bör vägas in är om brottsligheten medfört särskilt stor vinning, eller, när det gäller grov marknadsmanipulation, fått stora effekter för prissättningen på finansmarknaderna.

Förverkande

I marknadsmissbrukslagen finns det en bestämmelse om förverkande (15 §). Den straffskärpning som föreslås avseende obehörigt röjande av insiderinformation samt avkriminaliseringen av insiderförseelse, ringa fall av otillbörlig marknadspåverkan och ringa fall av obehörigt röjande av insiderinformation (se avsnitt 8.4), innebär att det är föreskrivet fängelse i mer än ett år för samtliga marknadsmissbruksbrott. Därmed gäller de allmänna förverkandebestämmelserna i brottsbalken (36 kap. 1 § andra stycket) för dessa brott. Det bör därför inte tas in någon bestämmelse om förverkande i den nya lagen om straff för marknadsmissbruk.

Justeringar i närliggande lagar

Straffskalorna i lagen om ingripande mot marknadsmissbruk vid handel med grossistenergiprodukter har utformats med marknadsmissbrukslagen som förebild (prop. 2012/13:122 s. 21 f.). Motsvarande ändringar som de som föreslås för den nya lagen om straff för marknadsmissbruk bör därför göras i den lagen, både när det gäller straffskalor och kvalifikationsgrunder. Brottsbeteckningen otillbörlig marknadspåverkan kan dock inte ändras då det är den beteckningen som används i förordning (EU) nr 1227/2011. Detsamma gäller lagen om handel med utsläppsrätter (prop. 2011/12:143 s. 27–30). Som framgår i avsnitt 9.4 bör straffbestämmel-

serna som gäller marknadsmissbruk i lagen om handel med utsläppsrätter upphävas när MiFID II genomförs i svensk rätt.

14.10 Ansvar och påföljder för juridiska personer

Regeringens bedömning: Svensk rätt uppfyller de krav som marknadsmissbruksdirektivet ställer i fråga om ansvar och påföljder för juridiska personer.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna tillstyrker bedömningen eller har inget att invända mot den. *Ekobrottsmyndigheten*, med instämmande av *Åklagarmyndigheten*, påtalar att taket för sanktionsavgifter för juridiska personer enligt marknadsmissbruksförordningen vida överstiger högsta möjliga företagsbot.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna tillstyrker bedömningen eller har inget att invända mot den.

Skälen för regeringens bedömning: I marknadsmissbruksdirektivet finns även regler om ansvar och påföljder för juridiska personer (artiklarna 8 och 9). Reglerna innebär att påföljder i form av bötesstraff eller administrativa avgifter under vissa förutsättningar ska kunna åläggas sådana personer när brott har begåtts till deras förmån. Något krav på att införa straffrättsligt ansvar finns alltså inte. I skälen till direktivet anges att ansvaret för juridiska personer kan innebära påförande av straffrättsliga eller icke straffrättsliga sanktioner, t.ex. de som föreskrivs i marknadsmissbruksförordningen (skäl 18).

I svensk rätt finns bestämmelser om företagsbot i brottsbalken. För brott som har begåtts i utövningen av näringsverksamhet ska, på yrkande av åklagaren, näringsidkaren åläggas företagsbot. En förutsättning är att näringsidkaren inte har gjort vad som skäligen kan krävas för att förebygga brottsligheten eller brottet har begåtts av en person i ledande ställning eller en person som annars haft ett särskilt ansvar för tillsyn eller kontroll av verksamheten (36 kap. 7 § brottsbalken). Företagsbot ska bestämmas till lägst fem tusen kronor och högst tio miljoner kronor. En höjning av maximibeloppet för företagsbot övervägs för närvarande av en utredning (dir. 2015:58).

Reglerna i marknadsmissbruksdirektivet om ansvar och sanktioner för juridiska personer utgör standardregler som finns i flera andra instrument som antagits inom ramen för samarbetet i rättsliga och inrikes frågor. De svenska reglerna om företagsbot har i de sammanhangen ansetts uppfylla de krav som ställts i fråga om ansvar och sanktioner för juridiska personer och sanktionerna har ansetts vara effektiva, proportionella och avskräckande (se t.ex. prop. 2012/13:194 s. 16). Det saknas anledning att göra en annan bedömning i förhållande till det nu aktuella direktivet.

I sammanhanget bör nämnas något om förhållandet mellan företagsbot och administrativa sanktioner. Det är en förutsättning för företagsbot att ett brott har begåtts, men det uppställs inte något krav på att gärnings-

mannen åtalas för brottet eller ens identifieras. Det är naturligtvis endast sällan möjligt att konstatera brottsligt uppsåt hos en icke identifierad gärningsman (se prop. 1985/86:23 s. 62). Reglerna om företagsbot har en obligatorisk utformning. Åklagaren ska alltså föra talan om företagsbot om rekvisiten är uppfyllda. Det gäller dock inte om det finns skäl för eftergift av boten (samma prop. s. 65).

Den avgränsning av det kriminaliserade området som föreslås i denna lagrådsremiss innebär att uppsåtliga gärningar hanteras i den straffrättsliga ordningen (se avsnitt 8.4). Det innebär att om det finns förutsättningar för företagsbot i en sådan situation så ska åklagaren föra en sådan talan.

Som *Ekobrottsmyndigheten* och *Åklagarmyndigheten* påtar är maximalbeloppet för företagsbot lägre än maximinivån för administrativa sanktioner för överträdelse av marknadsmissbruksförordningen. Denna ordning skulle kunna innebära att sanktionen blir lindrigare när företagsbot påförs än om den administrativa vägen hade valts. Det ska dock påpekas att en företagsbot normalt påförs en näringsidkare i samband med att en person med nära anknytning till företaget döms för brott. Den sammanlagda sanktionen torde därför i normalfallet inte anses lindrigare än i det administrativa förfarandet. Vidare pågår för närvarande, som nämns ovan, en översyn av reglerna om företagsbot. I kommittédirektiven anges att utredaren särskilt ska överväga och föreslå en höjning av maximalbeloppet för företagsboten. Anledningen till detta är kritik mot de låga beloppsnivåerna i relation till allt högre sanktionsavgifter som vida överstiger taket på företagsboten. Här pekas utvecklingen inom finansmarknadsområdet ut som vägledande.

Förutsättningarna för att påföra administrativa sanktioner mot juridiska personer måste anses vara större än förutsättningarna för företagsbot. I många fall torde det vara lättare att bevisa att det finns förutsättningar för administrativa sanktioner mot en juridisk person. Åklagaren ska föra talan om företagsbot endast när han eller hon på objektiva grunder kan förvänta sig att en sådan talan skulle bifallas.

14.11 Utbildning

<p>Regeringens bedömning: Kravet i marknadsmissbruksdirektivet på medlemsstaterna att begära att utbildningsansvariga i rättsväsendet tillhandahåller lämplig utbildning kräver inga lagstiftningsåtgärder.</p>
--

Utredningen behandlar inte frågan.

Remissinstanserna tar inte upp frågan.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna tillstyrker bedömningen eller har inget att invända mot den.

Skälen för regeringens bedömning: Utan att det påverkar rättsväsendet oberoende eller olikheter i det sätt på vilket rättsväsendet är organiserat inom unionen, ska medlemsstaterna begära att de ansvariga för utbildningen av domare, åklagare, poliser och övrig personal på rättsliga myndigheter och andra myndigheter som arbetar med straffrättsliga

utredningar, tillhandahåller lämplig utbildning för att tillgodose syftet med marknadsmissbruksdirektivet (artikel 11).

När det gäller utredning av marknadsmissbruksrelaterad brottslighet finns i dag en särskild kammare inom Ekobrottsmyndigheten som handlägger sådana ärenden. På så sätt kan expertkompetens upprätthållas. Genom förslaget att Stockholms tingsrätt ska vara särskilt forum för både brottmål och mål om administrativa sanktioner (se avsnitten 14.12 och 13.4.2) skapas ytterligare förutsättningar för god kompetens på området. Det är ytterst regeringens ansvar att i samband med sin styrning av myndigheterna under regeringen se till att bekämpningen av marknadsmissbruk organiseras på ett sådant sätt att adekvat kompetens kan upprätthållas i relevanta myndigheter. Några ytterligare lagstiftningsåtgärder för att uppfylla kraven i marknadsmissbruksdirektivet i detta avseende är inte nödvändiga.

14.12 En särskild forumregel för mål om marknadsmissbruksbrott

Regeringens förslag: En forumregel tas in i den nya lagen om straff för marknadsmissbruk med innebörd att åtal enligt den lagen väcks vid Stockholms tingsrätt.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det.

Skälen för regeringens förslag: Enligt Ekobrottsmyndighetens statistik har antalet åtal som gäller marknadsmissbruksbrott de senaste åren (2013–2015) uppgått till mellan 16 och 24 per år. Antalet åtal kan förväntas minska något i och med den sanktionsväxling som föreslås i denna lagrådsremiss. Även mål som rör överträdelse av förbudet mot marknadsmissbruk i marknadsmissbruksförordningen föreslås dock hanteras av allmän domstol (se avsnitt 13.4.2). Sammantaget kan därför antalet mål som gäller marknadsmissbruk förväntas öka något, beroende på hur många sanktionsförelägganden som godkänns. Någon större ökning torde det dock inte röra sig om.

Mål som rör insiderbrott och marknadsmanipulation är ofta svårbedömda. Höga krav ställs på åklagaren när det gäller att få fram bevisning om att någon har haft insiderinformation och när det gäller att presentera den gärning – inte sällan bestående i komplicerade finansiella transaktioner – som åtalet avser. För att höja kompetensen på området inrättades den 1 januari 2012 en särskild kammare vid Ekobrottsmyndigheten, finansmarknadskammaren, vid vilken alla ärenden som avser marknadsmissbruksrelaterade brott handläggs. Den koncentration och effektivisering av ärendena och handläggningen av dem som Ekobrottsmyndigheten har genomfört har också gett resultat när det gäller antalet åtal och fällande domar (Ekobrottsmyndighetens Åtterrapporering till regeringen av uppdrag att utvärdera bekämpningen av finansmarknadsbrott, Dnr Ekobrottsmyndigheten A-2013/0169 av den 28 mars 2013).

Att rätt bedöma de ageranden som omfattas av gällande straffbestämmelser och de som föreslås i denna lagrådsremiss förutsätter ofta särskild sakkunskap och erfarenhet. Att rättsområdet är särpräglat och kan kräva särskilda utbildningsinsatser återspeglas också i marknadsmissbruksdirektivet, enligt vilket medlemsstaterna ska se till att berörda inom rättsväsendet får den utbildning som krävs (se avsnitt 14.11). Förekomsten av en direkt tillämplig EU-förordning vid sidan av den nya lagen om straff för marknadsmissbruk gör det särskilt angeläget att säkerställa en enhetlig tillämpning av de rekvisit som finns i de båda rättsakterna. Dessa omständigheter utgör skäl för att samordna domstolsprövningen till en domstol, både det straffrättsliga och det administrativa förfarandet.

Allmänt forum i brottmål är platsen där brottet begicks (19 kap. 1 § första stycket rättegångsbalken). Åtal för brott får också tas upp av den domstol där den misstänkte ska svara i tvistemål i allmänhet, eller i den ort där den misstänkte mera varaktigt uppehåller sig, om rätten med hänsyn till utredningen samt kostnader och andra omständigheter finner det lämpligt (19 kap. 1 § tredje stycket rättegångsbalken). Åtal för brott som förövats utomlands och där det finns svensk domsrätt tas upp av den domstol där den misstänkte ska svara i tvistemål i allmänhet, eller av domstolen i den ort där han eller hon har gripits eller annars uppehåller sig, om regeringen för visst fall inte förordnar annat (19 kap. 2 § rättegångsbalken).

För de misstänkta gärningar som har ägt rum på Nasdaq Stockholm eller övriga handelsplatser i Sverige innebär rättegångsbalkens allmänna forumregler att förutsättningar finns för att koncentrera målen till en och samma domstol, nämligen Stockholms tingsrätt, eftersom börsen och nuvarande handelsplatser har sitt säte i Stockholms kommun. Ekobrottsmyndighetens praxis innebär också att åtal i allmänhet väcks vid Stockholms tingsrätt, inte minst av den anledningen att den kammare som utreder marknadsmissbruksbrott är placerad i Stockholm. Tillämpningsområdet för marknadsmissbruksdirektivet omfattar dock alla transaktioner, handelsorder eller beteenden avseende finansiella instrument, oavsett om de äger rum på en handelsplats eller inte (artikel 1.5 i direktivet, se även avsnitt 14.2.4). När handlingen inte anses begången i Stockholm, t.ex. i de fall där gärningen är begången utomlands men med tillräcklig anknytning till Sverige, kan de allmänna forumreglerna i rättegångsbalken medföra att annan domstol än Stockholms tingsrätt är behörig domstol. De allmänna bestämmelserna innebär alltså inte att samtliga åtal för marknadsmissbruksbrott prövas i en och samma domstol.

Koncentration av en viss måltyp kan åstadkommas genom inrättande av en s.k. specialdomstol (för uttrycket se 10 kap. 17 § första stycket 1 rättegångsbalken). De huvudsakliga argumenten för att motivera existensen av en specialdomstol är – och har varit – att upprätthålla ett specialkunnande inom domstolen, att skapa förutsättningar för en snabb process och att rättskipningen omfattas av parternas förtroende om intresseledamöter deltar i dömandet. Dessa målsättningar anses emellertid också kunna uppnås genom t.ex. resursprioriteringar och regler om förtursmål, förstärkning med ledamöter som har särskilda fackkunskaper eller genom att en viss måltyp koncentreras till vissa domstolar eller speciallottas på bestämda avdelningar eller rotlar inom en domstol. En allomfattad princip under de senaste decennierna har också varit att

specialdomstolar utanför de allmänna domstolarna och allmänna förvaltningsdomstolarna bör undvikas (se skr. 1999/2000:106 s. 58). Det har dock nyligen inrättats en ny särskild domstol för immaterialrättsliga, marknadsföringsrättsliga och konkurrensrättsliga mål i form av en Patent- och marknadsdomstol (prop. 2015/16:57). Målunderlaget när det gäller marknadsmissbruksmålen måste dock anses vara alltför litet för att motivera inrättandet av en specialdomstol.

Ett annat sätt att åstadkomma en samordnad domstolsprövning är att genom en särskild forumregel i lag specialdestinera marknadsmissbruksmålen till en och samma underrättsdomstol (jfr 10 kap. 17 § första stycket 2 och 3 rättegångsbalken), s.k. särskilt forum.

Specialdestinering av mål till en viss domstol innebär både fördelar och nackdelar. En koncentration kan innebära längre reseavstånd och ökade kostnader för inställelse för de parter som behöver besöka domstolen, t.ex. i samband med förhandling. I det avseendet skulle en specialdestinering dock inte innebära någon märkbar förändring jämfört med dagens situation, eftersom Ekobrottsmyndighetens praxis, som ovan nämns, innebär att åtal väcks vid Stockholms tingsrätt. En specialdestinering innebär också att flertalet domare inte får erfarenhet av att handlägga den aktuella måltypen. Utifrån det hittillsvarande målunderlaget kan det dock konstateras att det även i dag är endast ett fåtal domare i de allmänna domstolarna som kan sägas få någon egentlig erfarenhet av att handlägga mål om marknadsmissbruk.

Som påpekas inledningsvis innebär en samordning däremot att någon eller flera domare vid en viss domstol kommer att få relativt stor erfarenhet av att handlägga den berörda måltypen. Därigenom kan de bygga upp och upprätthålla särskilda kunskaper inom det aktuella rättsområdet samt i viss utsträckning även inom det aktuella sakområdet. Genom att kombinera koncentrationen med domstolsintern specialisering kan ett ännu större kunskapsdjup uppnås.

Möjligheten att erhålla sådan specialkunskap och erfarenhet är av stor betydelse för att upprätthålla parter och allmänhetens förtroende för rättsväsendet. En samordnad domstolsprövning kan dessutom leda till att handläggningen blir mer effektiv och omloppstiderna kortare, en ökad kvalitet i dömandet och en mer enhetlig praxis. Enligt regeringens bedömning väger de förväntade positiva effekterna tyngre än de negativa. En särskild forumregel bör därför införas i marknadsmissbrukslagen. Eftersom avsikten är att bygga upp en särskild kunskap på området i fråga, måste målen koncentreras i så hög grad att detta möjliggörs. Marknadsmissbruksmålen bör därför med hänsyn till målunderlaget koncentreras till en tingsrätt i första instans och en hovrätt i andra instans. Högsta domstolen ska som sista instans ha ansvar för prejudikatbildningen.

Frågan är då vilken domstol i första respektive andra instans som ska vara behörig att handlägga målen. Flera faktorer kan vara av betydelse för denna frågeställning. I vissa fall kan, till följd av att målen är krävande att hantera eller att det är stora variationer i tillströmningen av mål av det aktuella slaget, domstolen behöva vara av viss storlek. I andra fall, t.ex. för måltyper där förhandling är ofta förekommande, kan det vara viktigt att domstolen är geografiskt centralt belägen så att reseavstånden inte blir alltför långa för parterna. Den geografiska frågan kan

dock väntas få mindre betydelse allteftersom ny teknik, t.ex. videokonferensmöjligheter, utvecklas och kommer till användning.

Flertalet gärningar begås på Nasdaq Stockholm eller andra reglerade marknader eller på andra handelsplatser, som drivs av börser eller värdepappersinstitut som har sitt säte i Stockholm inom Stockholms tingsrätts domkrets. Stockholms tingsrätt är därtill en tillräckligt stor tingsrätt, som redan är exklusivt forum i vissa mål av specialkaraktär. Domstolen har alltså en organisation som kan vidmakthålla den särskilda erfarenhet och kompetens som handläggningen av de aktuella målen kräver. Som utredningen konstaterar finns även andra tingsrätter i Stockholmsområdet av en sådan storlek att de också skulle kunna utgöra ett alternativ. Mot bakgrund främst av att de flesta åtal redan i dag handläggs vid Stockholms tingsrätt anser regeringen att det är denna domstol som bör utpekats till särskilt forum.

Frågan om en samordnad prövning av överträdelseärenden enligt marknadsmissbruksförordningen behandlas i avsnitt 13.4.2.

15 Rapportering av överträdelser

15.1 Inledning

Enligt marknadsmissbruksförordningen ska medlemsstaterna se till att behöriga myndigheter etablerar effektiva mekanismer för att möjliggöra rapportering av faktiska eller potentiella överträdelser av förordningen, s.k. visseblåsning (artikel 32.1). Bland de mekanismer som ska etableras ingår särskilda förfaranden för mottagande av rapporter om överträdelser, lämpligt skydd för anställda som rapporterar eller anklagas för överträdelser mot att drabbas av repressalier samt skydd av personuppgifter, inklusive identitet, för den som rapporterar och den som anklagas för en överträdelse. EU-kommissionen har, i enlighet med det bemyndigande som lämnas i förordningen (artikel 32.5), antagit en genomförandeakt där det preciseras hur mekanismerna ska se ut (kommissionens genomförandedirektiv [EU] 2015/2392 av den 17 december 2015 om Europaparlamentets och rådet förordning [EU] nr 596/2014 vad gäller rapportering till behöriga myndigheter av faktiska eller potentiella överträdelser av den förordningen, i det följande benämnt genomförandedirektivet). Rättsakten har antagits i form av ett direktiv i syfte att ge medlemsstaterna flexibilitet att anpassa systemen för rapportering av överträdelser till sina nationella system (skäl 14). Medlemsstaterna ska även kräva att företag som utför verksamhet som styrs av reglering avseende finansiella tjänster inför lämpliga förfaranden för att deras anställda ska kunna rapportera överträdelser av marknadsmissbruksförordningen (artikel 32.3). Det finns även en möjlighet för medlemsstaterna att föreskriva att ekonomiska incitament kan beviljas personer som lämnar information som leder till att en överträdelse kan beivras (artikel 32.4).

I avsnitt 15 lämnas de förslag och görs de bedömningar som föranleds av bestämmelserna om rapportering av överträdelser i marknadsmissbruksförordningen och genomförandedirektivet. Frågor som rör sekretess

för uppgifter som kan avslöja en anmälares eller en anmälds identitet behandlas i avsnitt 16.2.

15.2 Krav på särskilda förfaranden för hur anmälningar ska omhändertas hos behöriga myndigheter

Regeringens bedömning: Skyldigheten enligt marknadsmissbruksförordningen att behöriga myndigheter ska inrätta särskilda förfaranden för att ta emot och följa upp anmälningar om överträdelser bör tillgodoses genom att föreskrifter på förordningsnivå införs. Även de regler som finns i genomförandedirektivet, som preciserar hur förfarandena ska se ut, bör genomföras genom föreskrifter på förordningsnivå. Sådana föreskrifter bör omfatta Finansinspektionens system för mottagande av rapporter om överträdelser på hela finansmarknadsområdet.

Utredningens bedömning avseende marknadsmissbruksförordningen överensstämmer med regeringens bedömning. Utredningen gör dock inte någon bedömning avseende genomförandedirektivet, eftersom direktivet inte var antaget när utredningen redovisade sitt uppdrag.

Remissinstanserna tillstyrker bedömningen eller har inget att invända mot den.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna tillstyrker bedömningen eller har inget att invända mot den.

Skälen för regeringens bedömning

Krav när det gäller rapporteringssystem

Bland de mekanismer som medlemsstaterna enligt marknadsmissbruksförordningen ska säkerställa att de behöriga myndigheterna etablerar ingår särskilda förfaranden för mottagande av rapporter om överträdelser och uppföljning av dem (artikel 32.2 a). Hur dessa förfaranden ska se ut preciseras i genomförandedirektivet. Den behöriga myndigheten ska inrätta oberoende och autonoma kommunikationskanaler som är både säkra och som garanterar konfidentialiteten vid mottagande och uppföljning av rapporter (s.k. säkra kommunikationskanaler, artikel 6.1). Dessa kommunikationskanaler ska uppfylla vissa kriterier, såsom att de ska vara avskilda från den behöriga myndighetens allmänna kommunikationskanaler, skyddade mot åtkomst från obehörig personal och möjliggöra rapportering av överträdelser både skriftligt och muntligt (artikel 6.2 och 6.3).

Vidare ska medlemsstaterna säkerställa att den behöriga myndigheten för register över mottagna överträdelserrapporter (artikel 7.1 i genomförandedirektivet). En rad krav ställs också upp när det gäller hur de mottagna rapporterna ska behandlas. Den behöriga myndigheten ska omgående bekräfta mottagandet av skriftliga rapporter om överträdelser

till den adress som den rapporterade personen angett, såvida inte myndigheten har fog för att misstänka att en mottagningsbekräftelse skulle äventyra skyddet av den rapporterade personens identitet (artikel 7.2). Om en telefonlinje med inspelning används för rapportering av överträdelse ska den behöriga myndigheten ha rätt att dokumentera den muntliga rapporteringen i form av en inspelning av samtalet eller en utskrift av samtalet (artikel 7.3). Om en telefonlinje utan inspelning används för rapportering ska myndigheten ha rätt att dokumentera den muntliga rapporteringen i form av en utskrift av samtalet (artikel 7.4). Om en person begär möte med den särskilt avdelade personalen vid myndigheten för att rapportera om en överträdelse ska myndigheten säkerställa att mötet dokumenteras (artikel 7.5). I alla dessa fall ska myndigheten, för det fall den rapporterade personen har avslöjat sin identitet, ge denne möjlighet att godkänna utskriften av samtalet genom att underteckna den. I genomförandedirektivet anges också att hanteringen av rapporter ska skötas av särskilt avdelad personal (artikel 3). I syfte att skydda personuppgifter ska rapporterna förvaras i ett konfidentiellt och säkert system som ska vara åtkomstskyddat (artikel 9). Överföring av uppgifter inom eller utanför myndigheten ska ske på ett sätt som innebär att den inte direkt eller indirekt avslöjar den rapporterade eller den rapporterade personens identitet (artikel 10).

I genomförandedirektivet anges också att medlemsstaterna ska se till att de behöriga myndigheterna regelbundet och minst en gång per år ser över sina förfaranden för mottagande och uppföljning av rapportering om överträdelse (artikel 12).

Behandling av personuppgifter

Det är av särskilt stor vikt att ett system för mottagande av uppgifter om potentiella överträdelse beaktar enskildas behov av integritetsskydd. I genomförandedirektivet åläggs därför medlemsstaterna att säkerställa att personuppgifter behandlas i enlighet med det som följer av direktiv 95/46/EG (dataskyddsdirektivet), men det ställs även upp ytterligare krav som syftar till att skydda den rapporterade och den rapporterade personen. Syftet är att undvika orättvis behandling eller skador på personens anseende som beror på att personuppgifter röjts (skäl 10).

Dataskyddsdirektivet har i svensk rätt genomförts genom personuppgiftslagen (1998:204). Personuppgiftslagen har till syfte att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks genom behandling av personuppgifter. Personuppgiftslagen är subsidiär till annan lag eller förordning vilket innebär att bestämmelser i en annan lag eller förordning som avviker från personuppgiftslagen gäller framför bestämmelserna i personuppgiftslagen (2 §).

Den personuppgiftsbehandling som förekommer i Finansinspektionens verksamhet och som är relaterad till marknadsmissbruk regleras i dag, förutom av bestämmelserna i personuppgiftslagen, av en förordning (marknadsmissbruksförordningen [2000:1101]). Förordningen innehåller för närvarande inga bestämmelser som tar sikte på uppgifter som lämnas frivilligt inom ramen för ett rapporteringssystem.

De uppgifter som kommer att anmälas till Finansinspektionens rapporteringssystem kommer sannolikt huvudsakligen att handla om enskilda

personer som misstänks ha överträtt marknadsmissbruksförordningen. Det är med andra ord information som direkt eller indirekt kan hänföras till en fysisk person som är i livet och utgör således personuppgifter i personuppgiftslagens mening (3 §). Begreppet behandling av personuppgifter omfattar varje åtgärd eller serie av åtgärder som vidtas med sådana uppgifter, exempelvis att samla in, bearbeta, lagra, sammanställa och förstöra uppgifter (3 §). Personuppgiftslagen gäller bl.a. för helt eller delvis automatiserad behandling av personuppgifter (5 §). Det innebär att lagen t.ex. blir tillämplig redan när Finansinspektionen samlar in personuppgifter manuellt, exempelvis när någon ringer och lämnar personuppgifter, om syftet är att uppgifterna senare ska registreras elektroniskt.

För att Finansinspektionens behandling av personuppgifter ska vara förenlig med personuppgiftslagen krävs att vissa grundläggande krav för all behandling av personuppgifter är uppfyllda. Personuppgifter får bara samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och de får inte behandlas för något ändamål som är oförenligt med det ändamål för vilket de samlades in (den s.k. finalitetsprincipen). De personuppgifter som behandlas ska vara adekvata och relevanta i förhållande till ändamålet med behandlingen, och fler personuppgifter får inte behandlas än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med behandlingen. Vidare ska de personuppgifter som behandlas vara riktiga och, om nödvändigt, aktuella och alla rimliga åtgärder ska vidtas för att rätta, blockera eller utplåna sådana uppgifter som är felaktiga eller ofullständiga med hänsyn till ändamålen med behandlingen. Personuppgifter får som regel inte heller bevaras under längre tid än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen med behandlingen (9 §). I personuppgiftslagen finns en uppräkningslista av under vilka förutsättningar behandling av personuppgifter över huvud taget är tillåten (10 §). Personuppgifter får behandlas om den registrerade har gett sitt samtycke. I vissa fall får personuppgifter behandlas även utan samtycke. En förutsättning i dessa fall är att behandlingen är nödvändig för vissa i paragrafen angivna ändamål. Ett sådant fall är när behandlingen är nödvändig för att den personuppgiftsansvarige ska kunna fullgöra en rättslig skyldighet (10 § b). Den rättsliga skyldigheten kan följa av en lag eller en annan författning eller av EU-lagstiftning.

Finansinspektionen är behörig myndighet i Sverige enligt marknadsmissbruksförordningen (se 17 § lagen om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument och avsnitt 7.2). Finansinspektionen har därmed till uppgift att övervaka att marknadsmissbruksförordningen följs (artikel 22).

Utöver detta finns det ett principiellt förbud i personuppgiftslagen mot att behandla vad som är att beteckna som känsliga personuppgifter (13 §). Hit hör personuppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening samt personuppgifter som rör hälsa eller sexualliv. Förbudsbestämmelsen behöver inte tillämpas vid behandling av sådana personuppgifter i ostrukturerat material. Behandling av känsliga personuppgifter i ostrukturerat material får dock inte ske om den innebär en kränkning av den registrerades personliga integritet (5 a §). Utöver detta finns undantag från förbudet att behandla känsliga uppgifter (15–19 §§ personuppgiftslagen och 8 § personuppgiftsförordningen [1998:1191]).

För Finansinspektionen kan det sannolikt bli fråga om att behandla personnummer. För att det ska kunna ske måste det vara klart motiverat med hänsyn till ändamålet med behandlingen och vikten av en säker identifiering (22 §).

I personuppgiftslagen finns också bestämmelser om den personuppgiftsansvariges skyldighet att självmant eller efter ansökan lämna information till den registrerade (23–26 §§). Om personuppgifter har samlats in från någon annan källa än den registrerade, ska enligt huvudregeln den registrerade få information om behandlingen av uppgifterna (24 § första stycket). Att på det sättet lämna uppgifter till en person som skulle kunna misstänkas för att ha överträtt marknadsmissbruksförordningen kan riskera att komma i konflikt med den sekretessbestämmelse som föreslås om sekretess till skydd för en utredning (avsnitt 16.4). Undantag från denna informationsskyldighet föreligger om det finns bestämmelser om registrerandet eller utlämnandet av personuppgifterna i en lag eller någon annan författning (24 § andra stycket). Med lag eller annan författning avses av riksdagen beslutad lag, förordningar beslutade av regeringen och föreskrifter som meddelats av myndighet. Nedan föreslås att bestämmelser om Finansinspektionens förfarande för att ta emot och hantera anmälningar om misstänkta överträdelser ska finnas i författning på förordningsnivå.

Regeringen bedömer att den behandling av personuppgifter som genomförandedirektivet förutsätter ska göras för att den behöriga myndigheten ska fullgöra sina skyldigheter är förenlig med personuppgiftslagen.

Reglerna om rapporteringssystem bör genomföras på förordningsnivå

Syftet och ändamålet med genomförandedirektivet är att personer, s.k. visseblåsare, som vill rapportera om misstänkt marknadsmissbruk ska kunna göra detta utan rädsla för repressalier, diskriminering eller utlämnande av personuppgifter (skäl 1). I genomförandedirektivet anges hur den behöriga myndighetens system för att ta emot och behandla sådana rapporter ska se ut.

I frågan om det särskilda rapporteringssystem som behandlades vid genomförandet i svensk rätt av kapitaltäckningsdirektivet gjorde regeringen bedömningen att Finansinspektionen i praktiken uppfyller de krav på effektiva och tillförlitliga mekanismer för att uppmuntra rapportering och att motta rapporter beträffande överträdelser som följer av det direktivet (prop. 2013/14:228 s. 244 f.). Regeringen ansåg dock att kapitaltäckningsdirektivet förutsätter ett genomförande i svensk rätt av reglerna i direktivet. Med hänsyn till reglernas art ansåg regeringen att de relevanta artiklarna i direktivet borde genomföras genom föreskrifter på förordningsnivå (se 5 b § förordningen [2009:93] med instruktion för Finansinspektionen) Motsvarande bedömning gjorde regeringen avseende den skyldighet som anges i förordningen om värdepapperscentraler om att inrätta särskilda förfaranden för hur anmälningar om överträdelser enligt den förordningen ska omhändertas av behörig myndighet (prop. 2015/16:10 s. 216–218).

Reglerna i genomförandedirektivet är mer detaljerade än de regler om den behöriga myndighetens rapporteringssystem som har genomförts i

svensk rätt. Som framgår ovan är reglerna i direktivet förenliga med personuppgiftslagen. Detaljeringsgraden syftar till att ytterligare skydda både den som rapporterar och den som rapporteras mot den integritetskränkning som behandlingen av personuppgifter innebär. Reglerna i direktivet är därmed av sådan karaktär att de bör genomföras genom föreskrifter på förordningsnivå.

Mot bakgrund av att rapporteringssystem redan finns inrättade hos Finansinspektionen för andra rapporteringsskyldigheter inom finansmarknadsområdet förefaller det lämpligt att de mer detaljerade reglerna som enligt genomförandedirektivet ska gälla på marknadsmissbruksområdet blir tillämpliga på rapporteringssystemet som helhet. De bestämmelser som är gemensamma för Finansinspektionens rapporteringssystem bör därför anges samlat i en och samma förordning.

Förutom regler om hur den behöriga myndigheten ska hantera inkomna rapporter innehåller genomförandedirektivet regler om att den behöriga myndigheten på sin webbplats ska offentliggöra information som rör hur rapportering görs och vad som gäller för rapporteringen, exempelvis information om kommunikationskanalerna för mottagande och uppföljning av rapporteringen av överträdelserna (artikel 4). I den information som den behöriga myndigheten ska ha på sin webbplats ingår även en förklaring om att personer som rapporterar information till myndigheten i enlighet med marknadsmissbruksförordningen inte ska anses överträda eventuella restriktioner för lämnande av uppgifter som ålagts genom avtal eller författning (artikel 4.2 e). Informationen i denna del bör avse den bestämmelse som föreslås i avsnitt 15.4. På webbplatsen ska det även anges att rapporter kan lämnas anonymt, vilken sekretess som gäller för rapporterna och vilken återkoppling den rapporterade kan förvänta sig (artikel 5). Frågorna rör typiska myndighetsuppgifter och kan därför genomföras i svensk rätt genom föreskrifter på förordningsnivå. I den del direktivet lämnar öppet för den behöriga myndigheten att besluta om förfarandet bör föreskrifterna också göra det. Frågan vilken återkoppling den rapporterade ska få bör t.ex. avgöras av Finansinspektionen i myndighetens interna riktlinjer eller arbetsordning.

15.3 Skydd för den som rapporterar mot att drabbas av repressalier

Regeringens bedömning: Kravet i marknadsmissbruksförordningen, som preciseras i genomförandedirektivet, om att de behöriga myndigheternas mekanismer ska omfatta skydd mot repressalier, diskriminering eller andra former av orättvis behandling för personer som utför arbete inom ramen för ett anställningsavtal och som anmäler överträdelser, bör genomföras genom föreskrifter på förordningsnivå. Föreskrifterna bör omfatta Finansinspektionens system för mottagande av rapporter om överträdelser på hela finansmarknadsområdet.

Möjligheten i marknadsmissbruksförordningen att införa ekonomiska incitament till den som anmäler misstänkta överträdelser bör inte utnyttjas.

Utredningens bedömning överensstämmer delvis med regeringens bedömning. Utredningens bedömning avviker från regeringens bedömning genom att utredningen bedömer att kravet i marknadsmissbruksförordningen om skydd för anställda mot att drabbas av repressalier är uppfyllt i gällande rätt. Genomförandedirektivet var dock inte antaget när utredningen redovisade sitt uppdrag.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker bedömningen eller har inget att invända mot den. *Finansförbundet* instämmer inte i utredningens bedömning att det finns ett tillräckligt skydd mot repressalier i svensk rätt. Förbundet efterlyser också en närmare analys av om belöningar till visselblåsare skulle kunna vara motiverat och anser att en utvärdering bör göras om några år, tillsammans med en jämförelse med andra länder som infört belöningsystem. Även *SACO* ifrågasätter utredningens bedömning om att det skydd som i dag finns för anställda mot att drabbas av repressalier från sin arbetsgivare är så heltäckande som marknadsmissbruksförordningen kräver.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker bedömningen eller har inget att invända mot den. *Finansförbundet* och *Tjänstemännens Centralorganisation* anser att promemorians förslag inte innebär att svensk rätt lever upp till de krav på skydd mot repressalier som ställs enligt artikel 32.2 b i marknadsmissbruksförordningen. Finansförbundet påpekar också att rapporterade personer enligt genomförandedirektivet genom den behöriga myndighetens försorg ska ha tillgång till omfattande information och rådgivning. En broschyr kan möjligtvis täcka in informationskravet men kravet på rådgivning ställer krav på att det lätt går att få kontakt med kunniga personer på myndigheten som har kompetens och tid att ge rådgivning.

Skälen för regeringens bedömning: Enligt marknadsmissbruksförordningen ska de mekanismer som ska möjliggöra rapportering av överträdelse omfatta lämpligt skydd för personer som utför arbete inom ramen för ett anställningsavtal mot repressalier, diskriminering och andra former av orättvis behandling till följd av en anmälan till den behöriga myndigheten (artikel 32.2 b). Bestämmelserna har motsvarigheter i andra rättsakter på finansmarknadsområdet, exempelvis kapitaltäckningsdirektivet (artikel 71.2 b), förordningen om värdepapperscentraler (artikel 65.2 b) och Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/91/EU av den 23 juli 2014 om ändring av direktiv 2009/65/EG om samordning av lagar och andra författningar som avser företag för kollektiva investeringar i överlåtbara värdepapper (fondföretag) när det gäller förvaringsinstitutsfunktioner, ersättningspolicy och sanktioner (artikel 99d.2 b). Vid genomförandet i svensk rätt av sådana bestämmelser har regeringen bedömt att kraven varit uppfyllda genom gällande rätt (se t.ex. prop. 2013/14:228 s. 245–247, prop. 2015/16:10 s. 216–218 och prop. 2015/16:170 s. 70–73). Utredningen gör samma bedömning när det gäller marknadsmissbruksförordningen. *Finansförbundet*, *SACO* och *Tjänstemännens Centralorganisation* ifrågasätter utredningens slutsats. Finansförbundet pekar på att den svenska språkversionen av artikel 32.2 b, där uttrycket ”lämpligt skydd” används, inte överensstämmer med den engelska språkversionens ”appropriate protection”. Uttrycket bör enligt

förbundet läsas som ”riktigt” eller ”ändamålsenligt”. Regeringen instämmer med Finansförbundet att skyddet bör vara ändamålsenligt för att uppfylla kravet i förordningen.

Regeringen konstaterar att svensk rätt, såsom redogörs för i nämnda förarbeten, innehåller bestämmelser som syftar till att skydda arbetstagare mot repressalier till följd av en anmälan om missförhållanden. Riksdagen har dessutom nyligen antagit lagen (2016:749) om särskilt skydd mot repressalier för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden (prop. 2015/16:128). Sådana bestämmelser utgör ett viktigt led i ett ändamålsenligt skydd av s.k. visselblåsare. Det är dock tveksamt om bestämmelserna i marknadsmissbruksförordningen innebär att det krävs ett införande av den typen av civilrättsliga regler. Förordningen ställer krav på att medlemsstaterna ska se till att behöriga myndigheter etablerar effektiva mekanismer för att möjliggöra rapportering. Att förordningen endast ställer krav som rör den behöriga myndighetens förfaranden framgår av genomförandedirektivet, som innehåller regler som specificerar förfarandena för skydd av personer som arbetar genom ett anställningskontrakt (artikel 8). De reglerna måste genomföras i svensk rätt.

De förfaranden som behöriga myndigheter ska ha när det gäller skydd för visselblåsare ska enligt genomförandedirektivet till att börja med bestå i information och annat stöd som har med den rapporterandes status som visselblåsare att göra. Det innebär att rapporterande personer genom den behöriga myndighetens försorg ska ha tillgång till omfattande information och rådgivning om de rättsmedel och förfaranden som erbjuds enligt nationell lagstiftning för att skydda dem mot orättvis behandling, exempelvis förfaranden för att yrka ekonomisk ersättning (artikel 8.2 a). Dessa regler genomförs lämpligen genom att Finansinspektionen får uppdraget att på lämpligt sätt – t.ex. genom en broschyr – redogöra för vad som gäller enligt svensk rätt. Den lag som nämns ovan innebär att en arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden ska ha en rätt till skadestånd vid repressalier till följd av att arbetstagaren slagit larm. Den nya lagen bör naturligtvis, när den träder i kraft, ingå i den information som Finansinspektionen tillhandahåller. Informationen bör även omfatta vilka olika organ – företrädesvis fackliga – som en person som anser sig ha blivit utsatt för repressalier från en arbetsgivare till följd av en anmälan kan vända sig till.

Regeringen instämmer med *Finansförbundet* att enbart en broschyr som tillhandahålls av Finansinspektionen inte kan anses vara tillräckligt för att fullt ut uppfylla kravet på information och rådgivning. Av förvaltningslagen (1986:223) följer emellertid att varje myndighet ska lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde samt att hjälpen ska lämnas i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet (4 § första stycket). I denna serviceskyldighet bör det enligt regeringens uppfattning ingå att Finansinspektionen t.ex. vid frågor muntligen lämnar upplysningar om det skydd för visselblåsare som finns enligt svensk rätt. Finansinspektionen kan t.ex. även hänvisa till fackliga organisationer, som har en viktig roll när det gäller sådana frågor.

Den behöriga myndigheten ska även ge rapporterande personer effektivt stöd gentemot alla relevanta myndigheter som deltar i deras skydd mot orättvis behandling, bl.a. genom att i arbetsrättsliga tvister intyga den rapporterande personens status som visselblåsare (artikel 8.2 b). Någon närmare förklaring av vad detta innebär finns inte i genomförandedirektivet. Det finns inte heller, vare sig i marknadsmissbruksförordningen eller i genomförandedirektivet, någon definition av begreppet visselblåsare. Någon sådan definition finns inte heller i svensk rätt. Det som avses i genomförandedirektivet torde dock vara en person som rapporterar till den behöriga myndigheten om potentiella överträdelser.

I Sverige finns det inte någon särskild förvaltningsmyndighet som ansvarar för skydd av visselblåsare. De myndigheter som kan anses delta i skyddet mot orättvis behandling med anledning av en rapportering är de domstolar som kan komma att pröva frågan om repressalier har ägt rum. Att ge Finansinspektionen uppdraget att agera rättsligt biträde i en sådan tvist kan inte anses lämpligt, och inte heller vara ett krav enligt genomförandedirektivet. Finansinspektionens stöd till den som rapporterat bör i första hand bestå i den information som behandlas ovan. Utöver det, och i enlighet med genomförandedirektivet, bör Finansinspektionen vara skyldig att på begäran upprätta ett intyg om att rapportering har skett och vad rapporteringen har lett till hos Finansinspektionen, i den mån sådana uppgifter inte omfattas av sekretess. Även de reglerna i direktivet bör genomföras på förordningsnivå.

I likhet med de regler om systemet för mottagande och uppföljning av rapporter som behandlas i avsnitt 15.2 bör de regler som behandlas i förevarande avsnitt bli tillämpliga i Finansinspektionens hela verksamhet, dvs. de bör inte begränsas till att tillämpas endast på marknadsmissbruksområdet.

I marknadsmissbruksförordningen finns också en möjlighet för medlemsstaterna att, under vissa förutsättningar, erbjuda ekonomiska incitament till visselblåsare som ett led i att uppmuntra anmälningar. Sådana ekonomiska incitament ska endast kunna ges när en visselblåsare bidrar med information utan att vara skyldig att lämna informationen och informationen måste leda till ett ingripande mot en överträdelse av förordningen (artikel 32.4). Regler om att visselblåsare på finansmarknadsområdet kan få en andel av en sanktionsavgift förekommer i exempelvis USA. Liknande system finns inte i Sverige. Som *Finansförbundet* påpekar finns det på konkurrensrättens område ett system med möjlighet till eftergift för den som anmäler sig själv. I detta fall skulle det dock röra sig om ersättning till personer som inte själva har någon del i överträdelserna i fråga och som alltså inte riskerar att själva drabbas av en sanktion till följd av anmälan. En annan skillnad är att de som kan bli föremål för sanktioner kan vara fysiska personer, dvs. inte enbart företag. Uppgifter som lämnats i hopp om ekonomisk kompensation kan också komma att användas som grund för ett åtal om brott enligt den nya lagen om straff för marknadsmissbruk. Införandet av ett sådant system skulle föranleda flera frågor som rör rättssäkerhetsaspekter och som är svåra att överblicka. Regeringen anser inte att det finns skäl att överväga införande av ekonomiska incitament för visselblåsare på marknadsmissbruksområdet.

15.4 Rätt att åsidosätta tystnadsplikt

Regeringens förslag: Den som har gjort en anmälan till Finansinspektionen om en misstänkt överträdelse av marknadsmissbruksförordningen får inte göras ansvarig för att ha åsidosatt någon tystnadsplikt, om anmälaren hade anledning att anta att en överträdelse hade skett. Detta ska inte gälla om anmälan innebär att anmälaren gör sig skyldig till brott.

En sekretessbrytande bestämmelse införs i offentlighets- och sekretesslagen som gör det möjligt att lämna uppgifter om innehav av finansiella instrument som omfattas av sekretess enligt 32 kap. 6 § samma lag till Finansinspektionen, om uppgiften kan antas ha betydelse för fullgörandet av inspektionens uppgifter enligt kompletteringslagen.

Promemorians förslag överensstämmer delvis med regeringens förslag. Promemorians förslag avviker från regeringens förslag genom att enligt promemorians förslag ska bestämmelsen om att den som har gjort en anmälan inte ska kunna göras ansvarig för att ha åsidosatt någon tystnadsplikt inte gälla i det allmännas verksamhet.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det. *Arbetsdomstolen* invänder mot att den i promemorian föreslagna bestämmelsen om att den som har gjort en anmälan inte ska kunna göras ansvarig för att ha åsidosatt någon tystnadsplikt inte ska gälla i det allmännas verksamhet, där i stället OSL föreslås gälla, och anser att det undantaget ska tas bort. Det skulle innebära att även en arbetstagare i det allmännas verksamhet kan göra anmälan utan risk för negativa arbetsrättsliga verkningar så länge förfarandet inte är ett tystnadspliktsbrott enligt 20 kap. 3 § brottsbalken, dvs. står i strid med regleringen i OSL. Det skulle också stämma bättre överens med åtagandena enligt artikel 5 punkt c i ILO-konventionen nr 158. *Finansförbundet* anser att rätten att åsidosätta tystnadsplikt ska gälla även vid rena påståenden och påpekar att det i skälen till genomförandedirektivet endast anges att personer som medvetet rapporterar felaktig eller vilseledande information till behöriga myndigheter inte ska åtnjuta skydd (skäl 1).

Skälen för regeringens förslag

En rätt att bryta mot tystnadsplikt för att rapportera en överträdelse bör införas

I svensk rätt finns inga generella bestämmelser som innebär att den som rapporterar till en myndighet om missförhållanden inte ska anses bryta mot någon tystnadsplikt. EU-kommissionen förutsätter att det i nationell rätt i medlemsstaterna finns bestämmelser på marknadsmissbruksområdet av sådan innebörd. Det framgår av artikel 4.2 e i genomförandedirektivet. I den artikeln anges att de behöriga myndigheterna på sina webbplatser ska lämna en förklaring som tydligt anger att personer som rapporterar information till den behöriga myndigheten i enlighet med marknadsmissbruksförordningen inte ska anses överträda eventuella restriktioner för lämnande av uppgifter som ålagts genom avtal eller i annan författning. Ordalydelsen stämmer överens med ordalydelsen i

artikel 23.4 i marknadsmissbruksförordningen i vilken det anges att den som rapporterar information till den behöriga myndigheten ”i enlighet med denna förordning” inte ska anses överträda eventuella restriktioner för lämnande av uppgifter. Den artikeln är en av de artiklar som medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att följa (artikel 39.3), vilket innebär att det finns skäl att anse att den inte är direkt tillämplig. Det är dessutom tveksamt om det som anges i artikel 23.4 i marknadsmissbruksförordningen kan anses omfatta rapportering som sker till följd av ett system för rapportering av överträdelser. Sådan rapportering kan inte ske ”i enlighet med förordningen”, eftersom rapporteringssystemen förutsätter nationell lagstiftning och medlemsstaterna dessutom ges viss frihet att avgöra vilken typ av skydd som ska ges den som rapporterar enligt ett sådant system. Att det i genomförandedirektivet förutsätts att den behöriga myndigheten ska informera om bestämmelser om rätt att åsidosätta tystnadsplikter utgör dock skäl för att införa en tydlig bestämmelse av det slaget. En sådan bestämmelse är också motiverad för att stärka skyddet för den som slår larm och på så sätt ge bättre förutsättningar för att överträdelser av marknadsmissbruksförordningen uppmärksammas och kan utredas.

I sammanhanget kan påpekas att den nyligen antagna lagen om särskilt skydd mot repressalier för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden inte innebär en lagstadgad rätt att slå larm, dvs. de skyddsregler som föreslås i lagen får inte företräde framför avtalade tystnadsplikter eller annan reglering som kan innebära skadeståndsskyldighet för arbetstagaren. Den lagen har ett brett tillämpningsområde. Det finns skäl att göra delvis andra överväganden när det är fråga om rapportering av missförhållanden inom ett avgränsat område och till en viss myndighet och där det finns bestämmelser om sekretess för uppgifter i de anmälningar som tas emot. På detta område finns förutsättningar att förstärka skyddet för den som slår larm så att den som rapporterar till Finansinspektionen inte ska anses åsidosätta vissa tystnadsplikter. En sådan reglering bör därför införas.

Frågan är hur en sådan reglering ska utformas och hur långtgående den bör vara.

Rätten att bryta tystnadsplikt bör inträda om det finns anledning att anta att en överträdelse har skett

För att en tystnadsplikt ska få brytas på eget initiativ – dvs. utan att t.ex. en myndighet har begärt uppgifter eller det finns en rapporteringsskyldighet – bör till att börja med de uppgifter som rapporteras ha viss kvalitet. En självklar förutsättning är att uppgifterna har med en påstådd överträdelse att göra. I genomförandedirektivet anges att personer som medvetet rapporterar felaktig eller vilseledande information till behöriga myndigheter inte bör betraktas som visselblåsare och följaktligen inte åtnjuta skydd (skäl 1). Det ger uttryck för att en visselblåsare bör lämna uppgifter i tron om att de är riktiga. Frågan är dock vilken grad av förvisning den som rapporterar potentiella överträdelser ska ha om att en överträdelse har skett. Detta kan variera beroende på vilken effekt rapporteringen får. Enligt lagen om särskilt skydd mot repressalier för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden gäller rätten

till skadestånd vid repressalier från arbetsgivarens sida, när det gäller larm till myndigheter eller offentliggörande av uppgifter, när arbetstagaren ”hade fog för påståendet om allvarliga missförhållanden”. Nu är det dock inte fråga om en rätt till skadestånd, utan en rätt att undgå ansvar för åsidosättande av tystnadsplikt. Den rätten bör inträda vid en låg misstankegrad och den bör gälla alla typer av överträdelse av marknadsmissbruksförordningen.

I svensk rätt finns i dag en bestämmelse om att ett värdepappersinstitut eller en börs som har rapporterat misstänkta brott enligt gällande regler om rapporteringsskyldighet inte får göras ansvarigt för att ha åsidosatt någon tystnadsplikt, om företaget hade ”anledning att räkna med” att rapportering borde ske (12 § marknadsmissbrukslagen). En liknande bestämmelse finns i lagen (2009:62) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (3 kap. 5 §). Dessa bestämmelser gäller vid rapporteringsskyldighet. En liknande formulering, som enligt regeringens uppfattning passar när det är fråga om frivillig rapportering, är att det ska vara möjligt att åsidosätta tystnadsplikt om anmälaren hade ”anledning att anta” att en överträdelse av marknadsmissbruksförordningen hade skett. Det innebär att det bör krävas att det finns någon faktisk omständighet som kan konstateras objektivt, dvs. det bör inte, som *Finansförbundet* anser, vara tillräckligt att det är fråga om ett rent påstående från anmälares sida. Enligt regeringens bedömning är ett sådant krav förenligt med det som anges i genomförandedirektivet. Ett sådant krav är rimligt även mot bakgrund av att rena påståenden inte kan anses vara till nytta för Finansinspektionen när det gäller att utreda om en överträdelse har skett.

Vilka tystnadsplikter ska kunna åsidosättas?

Bestämmelser om tystnadsplikt kan finnas i både författning och avtal. Intresset av att misstänkta överträdelse upptäcks och kan utredas väger tungt. Anmälan bör därför i vart fall kunna ske utan hinder av tystnadsplikter som regleras genom olika typer av avtal. Det bör gälla alla förpliktelser som följer av avtal och som kan innebära restriktioner för rätten att röja uppgifter, t.ex. som följd av ett anställningsförhållande eller ett uppdrag. Det bör även gälla situationen att en arbetsgivare utövar sin arbetsledningsrätt och förbjuder en arbetstagarare att t.ex. göra en anmälan.

Även tystnadsplikter som följer av lag eller annan författning bör kunna brytas för att anmäla en misstänkt överträdelse av marknadsmissbruksförordningen. Vissa lagreglerade tystnadsplikter är dock grundade på intressen som kan väga tyngre än intresset att kunna upptäcka och utreda marknadsmissbruk. Att det kan finnas motsstående intressen som i vissa fall får ge vika för skyddet av den rapporterande personen erkänns i marknadsmissbruksförordningen där det t.ex. anges att skyddet för den rapporterande personens identitet kan behöva vika för att skydda andras friheter, däribland den rapporterade personens rätt till försvar (skäl 7).

En tystnadsplikt som följer av lag är det s.k. källskyddet. Detta innebär enligt tryckfrihetsförordningen ett förbud för bl.a. den som tagit befattning med tillkomsten eller utgivningen av en tryckt skrift att röja en källa som vill vara anonym (3 kap. 3 §). Motsvarande källskydd gäller även

för bl.a. radio och tv (2 kap. 3 § yttrandefrihetsgrundlagen). Brott mot källskyddet är straffbelagt enligt 3 kap. 5 § tryckfrihetsförordningen och 2 kap. 5 § yttrandefrihetsgrundlagen. Källskyddet skyddar bl.a. den som genom utnyttjande av sin meddelarfrihet anonymt lämnar uppgifter för publicering. Det kan t.ex. vara fråga om en person som till en tidningsutgivare lämnar uppgifter om att någon annan har gjort sig skyldig till marknadsmanipulation. Skulle tidningsutgivaren vända sig till Finansinspektionen med dessa uppgifter bör inte detta innebära att källskyddet får vika. Förbudet mot att röja en sådan källa har samma syfte som den reglering om skydd för visselblåsare som finns i marknadsmissbruksförordningen. Skulle utgivaren röja uppgiftslämnarens identitet bör denne alltså alltid kunna göras ansvarig för detta.

En annan tystnadsplikt som följer av lag, och som är relevant i detta sammanhang, är den tystnadspliktsplikt för advokater som följer av 8 kap. 4 § rättegångsbalken. En advokat är skyldig att förtiga vad han får kännedom om i sin yrkesutövning när god advokatsed kräver detta. Brott mot tystnadsplikten är straffbart (20 kap. 3 § brottsbalken). Syftet med advokatsekretessen är bl.a. att säkerställa rätten till försvar, som också skyddas av EU-rätten. Principen om skydd för advokatsekretessen erkänns också i EU-rätten (se t.ex. de förenade målen målen T-125/03 och T-253/03 Akzo Nobel Chemicals Ltd och Akros Chemicals Ltd mot Europeiska gemenskapernas kommission). En advokat bör därför inte tillåtas att bryta mot advokatsekretessen genom att lämna uppgifter som omfattas av tystnadsplikten i samband med en anmälan om en misstänkt överträdelse av marknadsmissbruksförordningen.

Det kan även finnas andra tystnadsplikter som väger tyngre än intresset att möjliggöra rapportering av misstänkta överträdelser av marknadsmissbruksförordningen. I undantagsfall skulle den som lämnar uppgifter till Finansinspektionen t.ex. kunna göra sig skyldig till obehörig befattning med hemlig uppgift (19 kap. 8 § brottsbalken), som är ett brott mot rikets säkerhet.

De tystnadsplikter som nämns ovan är straffrättsligt sanktionerade. En lämplig avvägning mellan intresset att tillförsäkra visselblåsare ett skydd mot att hållas ansvariga för åsidosättande av en tystnadsplikt och andra skyddsvärda intressen innebär att gränsen bör dras vid åsidosättandet av tystnadsplikter som innebär att ett brott begås. Den som lämnar uppgifter till Finansinspektionen i samband med en anmälan om en misstänkt överträdelse bör således inte kunna göras ansvarig för att ha åsidosatt någon tystnadsplikt, såvida inte uppgiftslämnandet är brottsligt.

Regleringen i offentlighets- och sekretesslagen

I OSL finns bestämmelser om tystnadsplikt i det allmännas verksamhet och om förbud att lämna ut allmänna handlingar. Lagen riktar sig till myndigheter och personer som är verksamma i det allmännas tjänst och som i denna åläggs begränsningar i sin yttrandefrihet och i tillämpningen av offentlighetsprincipen. Bestämmelserna i fråga innebär förbud att röja uppgift, vare sig det sker muntligen, genom utlämnande av allmän handling eller på något annat sätt (se definitionen av sekretess i 3 kap. 1 § OSL). Förbudet att röja en uppgift riktar sig både mot myndigheten där uppgiften är sekretessbelagd och till personalen vid myndigheten. En

uppgift för vilken sekretess gäller enligt OSL får inte röjas för enskilda eller för andra myndigheter, om inte annat anges i OSL eller i lag eller förordning, till vilken OSL hänvisar.

Uppgifter som kan vara relevanta för Finansinspektionens övervakning av att marknadsmissbruksförordningen följs kan finnas hos flera myndigheter. Mest sannolikt är det att sådana uppgifter finns hos myndigheter som bedriver verksamhet med anknytning till finansiella marknader eller näringslivet i övrigt.

Uppgifter som är relevanta för Finansinspektionens övervakning skulle kunna avse att en anställd vid en myndighet har överträtt marknadsmissbruksförordningen. För myndigheter som har tillgång till kurspåverkande information får regeringen besluta att det vid myndigheten ska föras en förteckning över vissa befattningshavares och anställdas innehav av finansiella instrument (11 § lagen om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument). Anmälningsskyldigheten syftar till att motverka insiderbrott. De uppgifter som anmäls omfattas av sekretess enligt 32 kap. 6 § OSL om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den som uppgiften rör lider skada eller men. Den som tar emot anmälningarna skulle dock kunna upptäcka att någon anställd köpt eller sålt finansiella instrument vid en tidpunkt då personen i fråga kan ha förfogat över insiderinformation. Det finns ingen sekretessbrytande bestämmelse i anslutning till 32 kap. 6 § OSL. Eftersom det i nu nämnd situation rör sig om misstanke om brott som kan antas föranleda annan påföljd än böter kan i dag 10 kap. 24 § OSL användas för att lämna ut sekretessbelagda uppgifter till åklagare. Även den sekretessbrytande bestämmelsen i 10 kap. 18 § samma lag, som gäller uppgifter som behövs för förundersökning, rättegång, ärende om disciplinansvar eller skiljande från anställning eller annat jämförbart rättsligt förhållande, medger sådant uppgiftslämnande.

Det sanktionssystem som föreslås i denna lagrådsremiss (se avsnitt 8) innebär dock en sanktionsväxling på så sätt att vissa gärningar i stället för straff ska kunna föranleda en administrativ sanktion enligt kompletteringslagen. Det är viktigt att det inte råder någon tveksamhet när det gäller möjligheten att rapportera misstänkta transaktioner till Finansinspektionen. Det bör därför införas en sekretessbrytande bestämmelse i anslutning till 32 kap. 6 § OSL som klargör att uppgifter om innehav av finansiella instrument får lämnas till Finansinspektionen, om uppgiften kan antas ha betydelse för fullgörandet av inspektionens uppgifter enligt kompletteringslagen.

Misstankar om att någon utanför en myndighet har överträtt marknadsmissbruksförordningen skulle t.ex. kunna uppkomma i samband med tillståndsprövningar av olika slag eller ansökningar om patent. Vid handläggningen av ett ärende skulle det t.ex. kunna framgå att viss information om ett bolag som måste anses ha väsentlig betydelse för priset på bolagets aktier (insiderinformation) inte har offentliggjorts. I avsnitt 11.3.2 föreslås att Finansinspektionen ska kunna ingripa mot ett bolag som inte har offentliggjort insiderinformation i enlighet med artikel 17 i marknadsmissbruksförordningen. En myndighet skulle även kunna ha uppgifter som visar att information som har offentliggjorts är vilseledande på ett sätt som kan antas utgöra marknadsmanipulation (artikel 12 i marknadsmissbruksförordningen). För de uppgifter som skulle

kunna vara relevanta för Finansinspektionen att ta del av kan i vissa fall sekretess gälla enligt t.ex. 30 kap. 23 § OSL (affärs- eller driftförhållanden eller andra ekonomiska eller personliga förhållanden) och de föreskrifter som regeringen har meddelat i anslutning till den bestämmelsen. Uppgifter av sådant slag kan även finnas hos t.ex. Konkurrensverket eller Riksgäldskontoret och omfattas av sekretess till följd av 30 kap. 1 eller 12 §.

Uppgifter som de nu nämnda skulle kunna lämnas till Finansinspektionen med stöd av generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL. Enligt den bestämmelsen får en sekretessbelagd uppgift lämnas till en myndighet om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Vid den bedömningen bör beaktas att uppgifter om en enskilds ekonomiska eller personliga förhållanden kommer att omfattas av sekretess även hos Finansinspektionen. För uppgifter som kan avslöja den anmäldes identitet föreslås dessutom ett mycket starkt sekretesskydd (se avsnitt 16.2). Om det är fråga om en misstänkt överträdelse av artikel 17 i marknadsmissbruksförordningen finns vidare en skyldighet att offentliggöra uppgifterna, eftersom de har betydelse för allmänhetens bedömning av värdet på finansiella instrument knutet till bolaget. Det anförda leder till slutsatsen att generalklausulen i allmänhet kan tillämpas för att lämna sekretessbelagda uppgifter till Finansinspektionen när de är relevanta för bedömningen av om någon har överträtt marknadsmissbruksförordningen.

Regleringen i OSL, tillsammans med den sekretessbrytande bestämmelse som föreslås i detta avsnitt, hindrar således inte att uppgifter lämnas till Finansinspektionen när uppgifterna är relevanta för bedömning av om en överträdelse av marknadsmissbruksförordningen har skett. Därmed är det inte nödvändigt att i OSL införa en generell sekretessbrytande regel när det gäller anmälningar till Finansinspektionen om misstänkta överträdelser av marknadsmissbruksförordningen.

Arbetsdomstolen ifrågasätter promemorians förslag att bestämmelsen om att man inte ska kunna göras ansvarig för att ha åsidosatt någon tystnadsplikt inte skulle vara tillämplig i det allmännas verksamhet. Bestämmelsen om rätt att åsidosätta tystnadsplikt verkar innebära att en arbetstagare som inte är verksam i det allmännas verksamhet utan risk för negativa arbetsrättsliga konsekvenser kan trotsa ett av arbetsgivaren med stöd av sin arbetsledningsrätt meddelat förbud att göra en anmälan, dvs. bryta mot sin tystnadsplikt. I det allmännas verksamhet skulle dock arbetstagaren enligt förslaget inte kunna göra det. Skillnaden förefaller enligt Arbetsdomstolen omotiverad. Regeringen instämmer med Arbetsdomstolen att arbetstagare i det allmännas verksamhet bör ha samma möjligheter att åsidosätta tystnadsplikt som arbetstagare i den privata sektorn. När det gäller Arbetsdomstolens exempel om att en arbetsgivare i allmän verksamhet skulle kunna hindra en anställd från att anmäla misstänkta överträdelser till Finansinspektionen konstaterar regeringen att en anställd torde kunna trotsa en sådan order med stöd av den grundlagsskyddade yttrandefriheten. När det gäller anställda vid myndigheter har en arbetstagares anmälningar till andra myndigheter nämligen ansetts utgöra ett utnyttjande av den grundlagsskyddade yttrandefriheten och innebär i regel att arbetsgivaren inte kan ingripa mot

den anställde (AD 2003 nr 51). Oavsett detta anser regeringen att det är viktigt att det är tydligt för den enskilde vilka rättigheter denne har.

Som framgår ovan möjliggör regleringen i OSL att uppgifter som rör misstänkta överträdelser av marknadsmissbruksförordningen kan lämnas till Finansinspektionen. Om det inte skulle vara möjligt torde uppgiftslämnandet vara straffbart enligt 20 kap. 3 § brottsbalken (brott mot tystnadsplikt). Regeringen delar därför Arbetsdomstolens uppfattning att den hänvisning till OSL som finns i promemorians förslag inte är nödvändig. Bestämmelsen om att den som har anmält en misstänkt överträdelse av marknadsmissbruksförordningen inte ska kunna göras ansvarig för att ha åsidosatt någon tystnadsplikt bör således vara tillämplig även i det allmännas verksamhet.

15.5 Interna rapporteringssystem

Regeringens förslag: Finansiella företag ska ha ändamålsenliga system och rutiner för att deras anställda internt ska kunna rapportera misstänkta överträdelser av marknadsmissbruksförordningen.

I kompletteringslagen införs ett undantag från förbudet i personuppgiftslagen mot behandling av personuppgifter som rör brott när det gäller de interna rapporteringssystemen. Tystnadsplikt ska gälla för uppgifter i en anmälan eller utsaga om en misstänkt överträdelse av marknadsmissbruksförordningen, om uppgiften kan avslöja anmälarens eller den utpekade personens identitet.

En anställd som har gjort en anmälan till ett sådant rapporteringssystem får inte göras ansvarig för att ha åsidosatt någon tystnadsplikt, om anmälaren hade anledning att anta att en överträdelse hade skett.

Utredningens förslag överensstämmer delvis med regeringens förslag. Utredningens förslag avviker från regeringens förslag genom att utredningen föreslår att skyldigheten att ha interna rapporteringssystem ska omfatta alla företag som står under Finansinspektionens tillsyn. Utredningen föreslår inte något undantag från förbudet mot behandling av personuppgifter som rör brott, att tystnadsplikt ska gälla för uppgifter i anmälan eller utsaga om uppgiften kan avslöja anmälarens eller den utpekade personens integritet, eller någon bestämmelse om rätt att åsidosätta tystnadsplikt.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det. *Datainspektionen* anför att om det, för att Sverige ska leva upp till kraven i artikel 32 i marknadsmissbruksförordningen, är nödvändigt att företag som står under Finansinspektionens tillsyn behandlar uppgifter om lagöverträdelser i större omfattning än vad som är tillåtet enligt Datainspektionens föreskrifter (DIFS 2010:1) bör detta komma till uttryck genom särskilda bestämmelser i kompletteringslagen. Det vore även lämpligt om det i kompletteringslagen tydliggörs att personuppgiftslagen gäller vid behandling av personuppgifter.

Skälen för regeringens förslag: Enligt marknadsmissbruksförordningen ska medlemsstaterna kräva att arbetsgivare som utför verksamhet som styrs av reglering avseende finansiella tjänster inför lämpliga interna

förfaranden för att deras anställda ska kunna rapportera överträdelseer av den förordningen (artikel 32.3).

Regeringen anser liksom utredningen att skyldigheten att tillhandahålla interna förfaranden för anställda bör omfatta företag under Finansinspektionens tillsyn. Regeringen anser dock att kretsen av företag under tillsyn bör avgränsas till företag som bedriver verksamhet med anknytning till värdepappersmarknaden. Eftersom marknadsmissbruksförordningen är tillämplig på värdepappersmarknaden, är det företag som är verksamma på värdepappersmarknaden som kan överträda förordningens bestämmelser. Därför bör skyldigheten att tillhandahålla interna rapporteringssystem omfatta sådana företag. En lämplig avgränsning är att ange att skyldigheten ska omfatta finansiella företag. Med finansiella företag bör då avses svenska AIF-förvaltare, börser, clearingorganisationer, fondbolag, försäkringsföretag, kreditinstitut, värdepappersbolag och värdepapperscentraler samt utländska företag som hör hemma utanför Europeiska ekonomiska samarbetsområdet och som efter tillstånd från Finansinspektionen från filial i Sverige driver motsvarande verksamhet som de svenska företagen.

I marknadsmissbruksförordningen ställs det inte upp något särskilt krav på det förfarande som det interna rapporteringssystemet ska innebära, annat än att det ska vara fråga om lämpliga interna förfaranden. Beträffande vissa finansiella företag, exempelvis värdepapperscentraler och värdepappersbolag, finns det redan, till följd av EU-reglering, skyldigheter att tillhandahålla interna rapporteringssystem för anställda som vill göra anmälningar om misstänkta överträdelseer av bestämmelser som gäller för bolagets verksamhet (se t.ex. lagen om värdepapperscentraler och kontoföring av finansiella instrument och 8 kap. 4 a § lagen om värdepappersmarknaden). Bestämmelserna genomför regler i förordningen om värdepapperscentraler (artikel 65.3) och kapitaltäckningsdirektivet (artikel 71.3). Regeringen har nyligen föreslagit att detsamma ska gälla fondbolag (se prop. 2015/16:170 med förslag till ny 2 kap. 17 e § lagen om värdepappersfonder). Förslaget är avsett att genomföra UCITS-direktivet (artikel 99 d.5). Av EU-rättsakterna följer att medlemsstaterna ska kräva att företagen har ändamålsenliga förfaranden för att deras anställda ska kunna rapportera överträdelseer internt genom en särskild, oberoende och fristående kanal. Det som avses kan t.ex. vara visseblåarsystem. Sådana system kan bestå i en särskild e-postadress, teleföntjänst eller webbplats genom vilka uppgifter om brottsmisstankar om enskilda personer samlas in och behandlas (prop. 2013/14:228 s. 249 och prop. 2015/16:10 s. 219).

Regeringen bedömer att nuvarande regler om att värdepapperscentraler och värdepappersbolag ska ha ändamålsenliga rapporteringssystem för anställda bör anses omfatta kravet i marknadsmissbruksförordningen på interna rapporteringssystem för anmälan om överträdelseer av marknadsmissbruksförordningen. Om riksdagen antar regeringens ovan nämnda förslag beträffande fondbolag bör detsamma gälla dessa. Som framgår nedan bör det dock för de system som ska inrättas till följd av marknadsmissbruksförordningen införas ett undantag från personuppgiftslagen och även en bestämmelse om tystnadsplikt. Något undantag från personuppgiftslagen finns inte när det gäller de finansiella företag som redan omfattas av krav på interna rapporteringssystem, och det är endast

beträffande värdepapperscentraler som det finns en tystnadsplikt som avser den utpekade personens identitet (8 kap. 2 § andra stycket lagen om värdepapperscentraler och kontoföring av finansiella instrument). En bestämmelse om skyldighet att inrätta interna rapporteringssystem för anställda som vill anmäla misstänkta överträdelser av marknadsmissbruksförordningen bör därför omfatta även de finansiella företag som redan har interna rapporteringssystem.

I avsnitt 12.4 föreslås att Finansinspektionen ska kunna förelägga den som åsidosätter skyldigheten att tillhandahålla ändamålsenliga rapporteringssystem att göra rättelse.

Det framgår inte uttryckligen av artikel 32.3 i marknadsmissbruksförordningen att de aktuella företagen ska iakttä bestämmelserna i dataskyddsdirektivet vid användningen av de interna rapporteringssystemen. Enligt regeringens uppfattning bör dock marknadsmissbruksförordningen anses förutsätta att all behandling av personuppgifter inom ramen för företagens särskilda rapporteringssystem står i överensstämmelse med de krav som följer av dataskyddsdirektivet. Dataskyddsdirektivet har i svensk rätt genomförts genom personuppgiftslagen. Detta innebär för svenska förhållanden att all behandling av personuppgifter inom ramen för ett särskilt rapporteringssystem ska stå i överensstämmelse med de krav som följer av personuppgiftslagen och Datainspektionens föreskrifter. I likhet med i de bestämmelser om interna rapporteringssystem som finns i andra lagar på finansmarknadsområdet bör det i bestämmelsen i kompletteringslagen finnas en upplysning om att personuppgiftslagen gäller.

Som *Datainspektionen* påpekar är det förbjudet för andra än myndigheter att behandla personuppgifter om lagöverträdelser som innefattar brott (21 § personuppgiftslagen). Det gäller inte om det i lag eller i en förordning finns avvikande bestämmelser (2 §). Överträdelser av marknadsmissbruksförordningen utgör dock inte brott utan administrativa överträdelser. Förbudet i 21 § personuppgiftslagen är därför inte tillämpligt på personuppgifter som rör överträdelser av förordningens bestämmelser. Däremot kan överträdelser av förbuden mot marknadsmissbruk (insiderhandel, marknadsmanipulation och olagligt röjande av insiderinformation) i förordningen samtidigt utgöra brott enligt den nya lagen om straff för marknadsmissbruk. Bestämmelserna i personuppgiftslagen torde därför innebära att företag är förhindrade att behandla personuppgifter som rör överträdelser av motsvarande förbud i marknadsmissbruksförordningen. I sammanhanget kan påpekas att Europaparlamentet och rådet den 27 april 2016 antog förordningen (EU) 2016/679 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), även kallad dataskyddsförordningen. Förordningen utgör en ny generell reglering för personuppgiftsbehandling inom EU och kommer att ersätta det nuvarande dataskyddsdirektivet när den börjar tillämpas den 25 maj 2018. I artikel 10 i dataskyddsförordningen finns liknande bestämmelser om förbud mot behandling av personuppgifter som rör fällande domar i brottmål samt överträdelser och som inte sker under kontroll av en myndighet. Förordningen ger dock på motsvarande sätt som dataskyddsdirektivet medlemsstaterna möjlighet att införa undantag i sin nationella

rätt, där lämpliga skyddsåtgärder för den registrerades fri- och rättigheter fastställs.

Datainspektionen har med stöd av 9 § personuppgiftsförordningen meddelat föreskrifter om undantag från förbudet i 21 § personuppgiftslagen, bl.a. för att möjliggöra användning av visseblåarsystem (Datainspektionens föreskrifter [DIFS 2010:1] om ändring av Datainspektionens föreskrifter [DIFS 1998:3] om undantag från förbudet för andra än myndigheter att behandla personuppgifter om lagöverträdelse m.m.). Föreskrifterna medger att uppgifter om bl.a. brottslighet inom bank- och finansväsen behandlas, men enbart om uppgifterna avser personer i nyckelpositioner eller ledande ställning inom det egna bolaget eller koncernen.

För att kunna upprätthålla ändamålsenliga rapporteringssystem bör det enligt regeringens mening vara möjligt för de nu aktuella företagen att behandla sådana uppgifter som rör misstänkt marknadsmissbruk även avseende andra än nyckelpersoner. I anslutning till bestämmelsen om interna rapporteringssystem bör det därför införas ett undantag från 21 § personuppgiftslagen. Dataskyddsdirektivet ställer krav på att det i nationell rätt införs lämpliga skyddsåtgärder för personuppgifter som rör lagöverträdelse och behandlas av andra än myndigheter (artikel 8.5). Även enligt dataskyddsförordningen ska det fastställas lämpliga skyddsåtgärder för den registrerades fri- och rättigheter (artikel 10). Eftersom syftet med ett undantag från 21 § personuppgiftslagen bör vara att de aktuella företagen ska kunna behandla sådana uppgifter som rör misstänkt marknadsmissbruk även avseende andra än nyckelpersoner är det enligt regeringen inte lämpligt att ställa särskilda villkor för behandlingen av just sådana personuppgifter. Eftersom det rör sig om uppgifter som är känsliga för den enskilde, är det dock lämpligt att det införs en bestämmelse om tystnadsplikt. I avsnitt 16.2 föreslås att det i OSL införs en bestämmelse om sekretess för uppgifter i en anmälan eller utsaga som kan avslöja anmälarens eller den anmäldes identitet. Ett liknande skydd bör finnas hos de företag som ska tillhandahålla interna rapporteringssystem. I lagen om värdepapperscentraler och kontoföring av finansiella instrument har det nyligen införts en bestämmelse om tystnadsplikt avseende uppgifter om överträdelse som rapporteras, om uppgiften kan avslöja anmälarens eller den utpekade personens identitet (8 kap. 2 § andra stycket). Tystnadsplikten gäller den som är eller har varit anställd hos företaget. En motsvarande bestämmelse bör införas när det gäller de interna rapporteringssystem avseende överträdelse av marknadsmissbruksförordningen som finansiella företag ska ha. I likhet med bestämmelsen om tystnadsplikt i lagen om värdepapperscentraler och kontoföring av finansiella instrument bör tystnadsplikten vad gäller finansiella företags interna rapporteringssystem för rapportering av misstänkta överträdelse av marknadsmissbruksförordningen endast omfatta skydd för obehörigt röjande. Med det avses t.ex. inte att uppgifter lämnas på begäran av Finansinspektionen (jfr prop. 2015/16:10 s. 228) eller åklagaren.

När det gäller andra lagar på finansmarknadsområdet som innehåller bestämmelser om interna rapporteringssystem har regeringen nyligen föreslagit bestämmelser om att en anställd som har gjort en anmälan till ett sådant rapporteringssystem inte får göras ansvarig för att ha åsidosatt

någon tystnadsplikt om denne hade anledning att anta att en överträdelse hade skett (se prop. 2015/16:170 med förslag till ny 2 kap. 17 e § lagen om värdepappersfonder, 6 kap. 2 b § lagen om bank- och finansieringsrörelse och 8 kap. 4 b § lagen om värdepappersmarknaden). Även om det torde vara ovanligt att någon anses bryta mot en tystnadsplikt genom att anmäla en misstänkt överträdelse internt, är det motiverat med en sådan bestämmelse. I vissa fall kan det bli fråga om att lämna uppgifter om en kund, och det bör inte råda någon tveksamhet om att det är tillåtet. Det bör därför införas en sådan bestämmelse i anslutning till bestämmelsen om interna rapporteringssystem. Något undantag från möjligheten att åsidosätta tystnadsplikten, såsom föreslås när det gäller den bestämmelse som behandlas i avsnitt 15.4, är inte nödvändig.

16 Sekretess i Finansinspektionens verksamhet

16.1 Sekretess till skydd för enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden

Regeringens förslag: Det införs en bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen om att sekretess ska gälla för uppgift om en enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden i en statlig myndighets verksamhet enligt kompletteringslagen, om det kan antas att den enskilde lider skada eller men om uppgiften röjs. Sådan sekretess ska inte gälla uppgifter som lämnats på grund av anmälningsskyldigheten för personer i ledande ställning eller dem närstående personer.

Får en myndighet i ett ärende enligt artikel 17 i marknadsmissbruksförordningen om offentliggörande av insiderinformation en uppgift som är sekretessreglerad enligt den nya bestämmelsen, ska bestämmelsen vara tillämplig även hos den mottagande myndigheten.

För uppgift i en allmän handling ska sekretessen gälla i högst tjugo år.

Utredningen behandlar inte frågan.

Remissinstanserna: *Finansinspektionen* anser att det i 30 kap. 6 § OSL bör tas in en hänvisning till kompletteringslagen. Övriga remissinstanser tar inte upp frågan.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det.

Skälen för regeringens förslag

Skyddet för uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden

Enligt 30 kap. 4 § OSL gäller sekretess i en statlig myndighets verksamhet som består i tillståndsgivning eller tillsyn med avseende på bl.a.

värdepappersmarknaden för uppgift om affärs- eller driftförhållanden och ekonomiska eller personliga förhållanden under vissa villkor. Tillämpningsområdet för bestämmelsen har sedan den först infördes i den numera upphävda sekretesslagen (1980:100) utvidgats från att avse tillsyn över vissa tillståndspliktiga institut till att avse tillsyn med avseende på ”värdepappersmarknaden” (8 kap. 5 § sekretesslagen, se prop. 1991/92:113 s. 130–133). Begreppet tillsyn ska inte ges en alltför snäv tolkning (prop. 1979/80:2 Del A s. 233). Även verksamhet som syftar till att förhindra problem på värdepappersmarknaden kan klassas som tillsyn (prop. 2015/16:5 s. 708). Bestämmelser om sekretess för uppgifter som framkommer till följd av Finansinspektionens övervakning enligt marknadsmissbrukslagen, och vissa andra lagar, regleras dock i 30 kap. 6 § OSL. Finansinspektionens övervakning omfattar fler aktörer än de som omfattas av Finansinspektionens tillsyn på grund av att de bedriver en tillståndspliktig verksamhet. När bestämmelsen infördes, och när den har utvidgats, har man skilt mellan ”tillsyn” och ”övervakning” och ansett att sekretess för uppgifter som framkommer i Finansinspektionens övervakning ska regleras särskilt (se t.ex. prop. 2011/12:175 s. 35).

Sekretessen enligt 30 kap. 6 § OSL gäller för sådan uppgift om en enskilds ekonomiska eller personliga förhållanden som ”på begäran” har lämnats av någon som är skyldig att lämna uppgifter till myndigheten i samband med Finansinspektionens övervakning enligt vissa lagar. Om en uppgift rör den uppgiftsskyldige gäller sekretessen endast om denne kan antas lida skada eller men om uppgiften röjs och sekretessen inte motverkar syftet med uppgiftsskyldigheten (se förslag till ändring av bestämmelsen i avsnitt 16.5).

Behovet av en ny sekretessbestämmelse

Finansinspektionen anser att det bör göras en ändring i 30 kap. 6 § OSL på så sätt att kompletteringslagen läggs till i uppräknningen av lagar till följd av vilka inspektionen kan få uppgifter från enskilda i sin övervakning. Regeringen anser dock att det finns anledning att i stället överväga en ny sekretessbestämmelse.

Som nämns ovan gäller sekretess enligt 30 kap. 6 § OSL endast för uppgifter som lämnats ”på begäran”. Bestämmelsen infördes i samband med att Finansinspektionen fick befogenhet att begära in uppgifter i syfte att utreda misstänkta överträdelser av insiderreglerna (prop. 1984/85:157 s. 52 f. och 73 f.). I förarbetena till den äldre bestämmelsen i sekretesslagen anförs att begränsningen innebär att uppgifter som lämnas till följd av särskild anmälningsplikt, t.ex. uppgifter om affärer som en person med insynställning i ett aktiemarknadsbolag har gjort i bolagets aktier, därmed inte omfattas av sekretess (sammprop. s. 74).

Sedan bestämmelsen infördes har det dock införts regler som innebär att sådana känsliga uppgifter som det var tänkt skulle skyddas av bestämmelsen kan komma att lämnas till Finansinspektionen på annat sätt än till följd av en begäran från Finansinspektionen. I marknadsmissbrukslagen finns t.ex. en bestämmelse om att börser och värdepappersinstitut ska anmäla misstänkta överträdelser av marknadsmissbrukslagen till Finansinspektionen (10 §). En motsvarande rapporteringsskyldighet finns i artikel 16 i marknadsmissbruksförordningen. Det är således fråga om en

rapporterings skyldighet. En anmälan innehåller i allmänhet uppgifter om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, t.ex. uppgift om att en viss transaktion kan misstänkas utgöra marknadsmanipulation. Uppgifter i en sådan anmälan kan inte anses ha lämnats på Finansinspektionens begäran och omfattas alltså inte av 30 kap. 6 § OSL. När det gäller uppgifter i sådana anmälningar finns det därför inget sekretesskydd för uppgifterna hos Finansinspektionen. Uppgifterna skyddas dock hos åklagare när rapporten har överlämnats dit (35 kap. 1 § OSL).

Även de nya befogenheter som Finansinspektionen får till följd av marknadsmissbruksförordningen och förslagen i denna lagrådsremiss innebär att känsliga uppgifter kan komma Finansinspektionen till del utan att de har lämnats på begäran av inspektionen. Uppgifter som Finansinspektionen inhämtar i samband med en undersökning som har beslutats av Stockholms tingsrätt (se avsnitt 10.5) kan inte anses ha lämnats på begäran. Sådana handlingar kan innehålla dels känsliga uppgifter om affärs- eller driftförhållanden, dels uppgifter om andra ekonomiska eller personliga förhållanden. Uppgifter som rör affärshemligheter kan även komma att lämnas till Finansinspektionen till följd av den övervakning över skyldigheten att offentliggöra insiderinformation som Finansinspektionen föreslås få ansvar för (avsnitt 11.2).

I artikel 17.5 i marknadsmissbruksförordningen finns vidare en bestämmelse som innebär att kreditinstitut och andra finansiella institut kan begära Finansinspektionens medgivande till ett uppskjutet offentliggörande av insiderinformation om det behövs i syfte att bevara det finansiella systemets stabilitet. Syftet med möjligheten till uppskjutet offentliggörande är att uppgifterna inte ska offentliggöras förrän vid en senare tidpunkt. En sådan begäran torde alltid innehålla uppgifter om ekonomiska förhållanden, t.ex. om behov av stöd enligt lagen (2015:1017) om förebyggande statligt stöd till kreditinstitut, som alltså lämnas till Finansinspektionen frivilligt.

Uppgifter som kan gälla en enskilds ekonomiska eller personliga förhållanden kan även komma att lämnas frivilligt till Finansinspektionen i samband med en anmälan till det system för mottagande av anmälningar om potentiella överträdelse som Finansinspektionen ska ha enligt marknadsmissbruksförordningen (se avsnitt 15.2).

Det anförda innebär att det finns behov av att komplettera OSL med en bestämmelse som, i likhet med t.ex. 30 kap. 4 §, är tillämplig oavsett på vilket sätt Finansinspektionen har fått uppgifterna.

När det gäller sekretessens föremål kan konstateras att de uppgifter som bör skyddas, i likhet med den nuvarande bestämmelsen i 30 kap. 6 § OSL, rör ekonomiska eller personliga förhållanden.

Den nya bestämmelsen bör införas i anslutning till 30 kap. 6 § OSL (rubriken närmast före den paragrafen lyder ”Övervakning och kontroll enligt viss lagstiftning”). Lämpligen förs den in som en ny paragraf med beteckningen 30 kap. 6 a §. Hänvisningen i 30 kap. 6 § till marknadsmissbrukslagen, som upphävs när kompletteringslagen och den nya lagen om straff för marknadsmissbruk träder i kraft, bör tas bort.

Sekretessens räckvidd

Frågan om sekretess ska gälla eller inte och sekretessens räckvidd och styrka är alltid en avvägning mellan olika intressen. Lagstiftning bör inte införas som onödigt avlägsnar sig från den grundlagsfästa offentlighetsprincipen. Som en genomgående princip i svensk rätt gäller därför att sekretess bör gälla endast i den omfattning som är nödvändigt för att skydda det intresse som ligger till grund för bestämmelsen.

Som en jämförelse kan konstateras att 30 kap. 4 § OSL gäller i ”en statlig myndighets verksamhet ...”. De uppgifter som det nu är fråga om framkommer i en statlig myndighets verksamhet enligt kompletteringslagen, dvs. Finansinspektionens verksamhet. Sekretess bör i första hand gälla i den verksamheten. Eftersom Finansinspektionen i kompletteringslagen utses till behörig myndighet enligt marknadsmissbruksförordningen, kommer sekretessen även att gälla i ärenden som inspektionen handlägger på grund av en bestämmelse i förordningen (t.ex. artikel 17.5).

När det gäller ärenden om medgivande till uppskjutet offentliggörande av insiderinformation (artikel 17.5 i marknadsmissbruksförordningen) ska Finansinspektionen rådgöra med vissa andra myndigheter (artikel 17.6). Uppgifter som lämnas till Finansinspektionen i ett sådant ärende kan komma att lämnas till Riksbanken på grund av den skyldighet som den behöriga myndigheten har att rådgöra med nationell centralbank om det är lämpligt (artikel 17.6 första stycket a). Finansinspektionen kan även komma att rådgöra med Riksgäldskontoret till följd av att den myndigheten är resolutionsmyndighet (artikel 17.6 första stycket b). Eftersom Finansinspektionen enligt marknadsmissbruksförordningen har skyldighet att rådgöra med andra myndigheter, och lämna de uppgifter som behövs, kan uppgifter som omfattas av sekretess lämnas ut till dem med stöd av 10 kap. 28 § OSL. I vissa fall kan det saknas skydd för uppgifterna hos den mottagande myndigheten. För att tillgodose behovet av sekretess för uppgifterna vid denna typ av samråd är det lämpligt att införa en bestämmelse om överföring av sekretess.

Sekretessens styrka

När det övervägs att införa en ny sekretessbestämmelse i OSL ska det alltid göras en avvägning mellan sekretessintresset och insynintresset (prop. 1979/80:2 Del A s. 75 f.). När skälen för att införa en sekretessbestämmelse anses väga tyngre än insynintresset kommer avvägningen mellan skyddsintresset och allmänhetens intresse av insyn normalt till uttryck genom att sekretessbestämmelsen förses med ett skaderekvisit. Vid raka skaderekvisit är utgångspunkten att uppgifterna är offentliga och att sekretess bara gäller om det kan antas att viss skada uppstår om uppgifterna lämnas ut. Vid det omvända skaderekvisitet är utgångspunkten den omvända, dvs. att uppgifterna omfattas av sekretess, men får lämnas ut om det står klart att uppgiften kan röjas utan att viss skada uppstår. Sekretessen enligt en viss bestämmelse kan även vara absolut, vilket innebär att de uppgifter som är föremål för sekretess ska hemlighållas utan någon skadeprövning om uppgifterna begärs ut. Genom att använda sig av olika skaderekvisit säkerställs att inte mer sekretess åstadkoms än vad som är oundgängligt nödvändigt för att skydda det intresse som har föranlett bestämmelsen.

I de bestämmelser som avser skydd för en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden i Finansinspektionens verksamhet förekommer både absolut sekretess och sekretess med ett rakt skaderekvisit. Det raka skaderekvisitet gäller i allmänhet för uppgifter som avser den som står under tillsyn, medan absolut sekretess gäller för uppgifter som hänför sig till annan, t.ex. den som har trätt i affärsförbindelse med en bank (se t.ex. 30 kap. 4 och 6 §§ OSL). Med hänsyn till insynsintresset är skyddet för tredjeman i allmänhet starkare än skyddet för den som tillsynen avser. En sådan uppdelning kan göras om det är lätt att konstatera vem tillsynen, eller – som nu är aktuellt – övervakningen avser.

Den övervakning som Finansinspektionen ska bedriva enligt kompletteringslagen skiljer sig från den övervakning som inspektionen i dag bedriver enligt marknadsmissbrukslagen. Genom införandet av administrativa sanktioner och inspektionens nya utredningsbefogenheter har verksamheten fler likheter med förundersökningsverksamhet än med annan verksamhet som Finansinspektionen bedriver. Vissa av bestämmelserna i marknadsmissbruksförordningen riktar sig till särskilda typer av företag eller finansiella institut, men förbuden mot marknadsmissbruk gäller var och en. Vid en utredning om exempelvis insiderhandel eller marknadsmanipulation kan det vara så att den som först misstänks för en överträdelse ("den som övervakningen avser") avförs från misstankar och misstankarna i stället riktas mot en annan person, som kanske har hörts i utredningen. Därför är det lämpligt att skaderekvisitet är detsamma oavsett vem uppgifterna gäller. Mot bakgrund av att det föreslås ett särskilt starkt sekretesskydd för uppgifter som kan avslöja en anmälares eller en anmälds identitet (se avsnitt 16.2), bör ett rakt skaderekvisit vara tillräckligt i den bestämmelse som nu är i fråga.

Med anledning av de uttalanden i förarbetena till 30 kap. 6 § OSL som redogörs för ovan (prop. 1984/85:147 s. 74) kan det konstateras att uppgifter som lämnas till Finansinspektionen på grund av den skyldighet som personer i ledande ställning och dem närstående har att anmäla vissa transaktioner skulle omfattas av bestämmelsen. Sådana uppgifter ska enligt artikel 19 i marknadsmissbruksförordningen offentliggöras. Att sådana uppgifter omfattas av ett krav på offentliggörande beror på att intresset av transparens när det gäller sådana transaktioner anses väga tyngre än behovet av skydd för uppgifter om den enskildes ekonomiska förhållanden. En bestämmelse om undantag från sekretess för sådana uppgifter bör därför införas.

Sekretessen bör inte inskränka rätten enligt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter.

16.2 Sekretess för uppgifter i en anmälan

Regeringens förslag: Det införs en bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen om att sekretess ska gälla i en statlig myndighets verksamhet enligt kompletteringslagen för uppgift i en anmälan eller utsaga om överträdelser av bestämmelser som myndigheten övervakar enligt den lagen, om uppgiften kan avslöja anmälares identitet. Sådant sekretess ska dock inte gälla om anmälares varit rapporteringsskyldig

enligt marknadsmissbruksförordningen. Sekretess ska även gälla för uppgifter i en anmälan eller utsaga som kan avslöja den anmäldes identitet, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider skada eller men. Sekretessen avseende den anmäldes identitet ska inte gälla beslut om sanktion eller sanktionsavgift.

För uppgift i en allmän handling ska sekretessen gälla i högst femtio år.

Tystnadsplikten som följer av bestämmelsen om sekretess för uppgift som kan avslöja anmälares identitet ska ha företräde framför meddelarfriheten.

Utredningens förslag överensstämmer delvis med regeringens förslag. Utredningens förslag till bestämmelse om sekretess till skydd för en anmälares identitet avviker från regeringens förslag genom att den inte undantar anmälningar som lämnats till följd av rapporteringsskyldighet. Utredningen föreslår inte någon bestämmelse om sekretess för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden som kan avslöja den anmäldes identitet.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det. *Ekobrottsmyndigheten* anser att det finns starka skäl att närmare analysera förhållandet mellan å ena sidan det föreslagna skyddet för visseblåsares identitet och å andra sidan en parts rätt till insyn. *Finansinspektionen* påtalar att marknadsmissbruksförordningen omfattar ett skydd även för den som anklagas för att ha överträtt förordningen. *Svenska Journalistförbundet* och *Tidningsutgivarna* anser att förslaget att sekretess till skydd för uppgift som kan avslöja anmälares identitet ska ha företräde framför meddelarfriheten är alltför långtgående. *Tidningsutgivarna* anser att det i fråga om förekomsten av en anmälan bör förtydligas att rätten att meddela uppgifter gäller som huvudregel och att tystnadsplikten endast ska ha företräde framför meddelarfriheten om uppgiften riskerar att röja anmälares identitet. I normalfallet torde en meddelare kunna lämna en sådan uppgift utan att röja anmälares identitet.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det.

Skälen för regeringens förslag

Marknadsmissbruksförordningen och genomförandedirektivet

I marknadsmissbruksförordningen ställs krav på medlemsstaterna att införa regler som säkerställer skydd av personuppgifter, inbegripet skydd av identiteten avseende både den person som rapporterar en överträdelse och en fysisk person som påstås vara ansvarig för överträdelsen (den anmälda). Bestämmelsen gäller anmälningar som sker i enlighet med det system för rapportering som ska inrättas enligt artikel 32 i förordningen. Identitetsskyddet ska gälla under alla skeden av förfarandet, om inte ett offentliggörande krävs enligt nationell rätt i samband med ytterligare utredning eller efterföljande administrativa eller rättsliga förfaranden (artikel 32.2 c). Om t.ex. åtal väcks till följd av en anmälan om en överträdelse eller om en fråga om sanktioner mot en fysisk eller juridisk

person prövas hos Finansinspektionen eller vid domstol, gäller alltså inte något krav på identitetsskydd enligt förordningen. Det torde vara rapportering av överträdelse av regler i förordningen eller regler som har antagits med stöd av förordningen som avses när det gäller skyddet för en anmälare respektive den anmälda.

Kommissionen har, i enlighet med det bemyndigande som lämnas i förordningen (artikel 32.5), antagit ett genomförandedirektiv (se avsnitt 15) i vilket det bl.a. preciseras hur skyddet för personuppgifter ska se ut. Enligt genomförandedirektivet ska medlemsstaterna se till att överföring av uppgifter med anknytning till en rapport om en överträdelse inom eller utanför den behöriga myndigheten inte direkt eller indirekt avslöjar den rapporterade eller rapporterade personens identitet eller andra hänvisningar till omständigheter som skulle göra det möjligt att härleda en sådan uppgift, såvida inte överföringen överensstämmer med den behöriga myndighetens ”system för konfidentialitet” (artikel 10.2). När det gäller skyddet för den rapporterade personen anges dessutom att medlemsstaterna ska se till att identiteten skyddas åtminstone på samma sätt som när det gäller personer som utreds av den behöriga myndigheten (artikel 11.1).

Behovet av en ny sekretessbestämmelse

Förslaget i avsnitt 16.1 innebär att uppgifter om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden som gäller den som har gjort en anmälan eller den som har anmälts i ett ärende om en misstänkt överträdelse av marknadsmissbruksförordningen skyddas av sekretess, om det kan antas att den enskilde lider skada eller men om uppgiften röjs. Utgångspunkten är således att uppgifterna är offentliga, vilket inte kan anses förenligt med kravet i marknadsmissbruksförordningen på att identiteten ska skyddas om inte ett offentliggörande krävs enligt nationell rätt i samband med ytterligare utredning eller efterföljande administrativa eller rättsliga förfaranden.

En jämförelse kan göras med 30 kap. 4 b § OSL som innehåller en bestämmelse avseende skydd för en anmälares identitet. Bestämmelsen infördes i samband med genomförandet i svensk rätt av kapitaltäckningsdirektivet (artikel 71.2 d). Direktivet innehåller en liknande bestämmelse som den i marknadsmissbruksförordningen (prop. 2013/14:228 s. 254–259 och 320). Bestämmelsen är tillämplig i den del av Finansinspektionens verksamhet som består i tillståndsgivning eller tillsyn med avseende på bl.a. värdepappersmarknaden, och anknyter därmed till tillämpningsområdet för 30 kap. 4 § samma lag. Som framgår i avsnitt 11.1 regleras dock sekretess för uppgifter som framgår i Finansinspektionens verksamhet som består i övervakning i 30 kap. 6 §.

Ett skydd för anmälares identitet kan uppnås på två sätt: antingen genom att föreskriva att den som anmäler ska uppge sitt namn men därefter erbjuda ett skydd för att anmälares identitet inte röjs (sekretessskydd), eller genom att ställa krav på anonyma anmälningar. En arbetsgrupp inom EU, arbetsgruppen för skydd av enskilda personer i samband med behandlingen av personuppgifter (”artikel 29-gruppen”), har i sin rapport belyst bl.a. frågan om anonyma rapportörer i förhållande till dataskyddsdirektivets krav om en korrekt behandling av personuppgifter.

Arbetsgruppen anser att visselblåsarsystem som huvudregel ska behandla endast rapporter där anmälarnas namn framgår. Skyddet för enskilda bör i stället tillgodoses genom garantier om att identiteten kommer behandlas konfidentiellt och inte lämnas ut till tredje part. Gruppen framhåller att det i och för sig inte bör föreligga något förbud mot anonyma rapporter, men system bör inte marknadsföras såsom att detta är tillåtet samt att den som vill lämna sin anmälan anonymt bör göras medveten om att identiteten kan komma att röjas i ett senare skede av förfarandet. Artikel 29-gruppens slutsatser talar för att skydd för identitetsuppgifter bör genomföras genom bestämmelser om sekretess. Det finns inte skäl att göra någon annan bedömning än den som gjordes vid genomförandet av kapitaltäckningsdirektivet, nämligen att instämma i Artikel 29-gruppens slutsatser (sammaprop. s. 255). Det skydd för identitetsuppgifter som marknadsmissbruksförordningen föreskriver för anmälaren bör därför genomföras genom en bestämmelse om sekretess.

Enligt marknadsmissbruksförordningen ska även uppgifter om den anmäldes identitet skyddas. Någon bestämmelse som tar sikte på ett sådant skydd på förevarande område finns inte i OSL. En liknande bestämmelse finns i förordningen om värdepapperscentraler (artikel 65.2 d). Den har genomförts i 30 kap. 4 b § andra stycket OSL och gäller i Finansinspektionens verksamhet enligt lagen (1998:1479) om värdepapperscentraler och kontoföring av finansiella instrument för uppgifter om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden som kan avslöja den anmäldes identitet (prop. 2015/16:10 s. 224–229).

Marknadsmissbruksförordningens krav på identitetsskydd för den som pekas ut i en anmälan är motiverat av integritetsskäl. Det kan finnas en risk för att den utpekade personen kan utsättas för andras missaktning om hans eller hennes namn blir känt. Även det skydd för en anmäldes identitet som marknadsmissbruksförordningen föreskriver bör därför genomföras genom en bestämmelse om sekretess.

Bestämmelserna bör införas i anslutning till den bestämmelse som föreslås i avsnitt 16.1.

Sekretessens räckvidd och styrka

I marknadsmissbruksförordningen finns det uttryckliga krav på att en anmälares och en utpekad persons identitet ska skyddas. Skyldigheten att skydda identiteten är enligt förordningen begränsad till den myndighet som tar emot anmälan (Finansinspektionen). Sekretess bör därför gälla till skydd för sådana uppgifter som framkommer i en anmälan till Finansinspektionen, om en överträdelse av marknadsmissbruksförordningen som på något sätt kan avslöja vem anmälaren eller den utpekade personen är. Sekretessen bör alltså kunna omfatta även andra uppgifter än anmälares eller den utpekade personens namn, under förutsättning att uppgifterna kan avslöja vem någon av dessa personer är.

Sekretessens styrka kan se olika ut beroende på om den uppgift som ska skyddas rör anmälaren eller den anmälda.

Syftet med att införa ett visselblåsarsystem är att eventuella oegentligheter som påvisas när det gäller förfaranden som påverkar förtroendet för finansmarknaden ska komma fram. För att uppnå ett effektivt och ändamålsenligt system är det därför angeläget att säkerställa att anmälares

identitet inte röjs. Vid genomförandet i svensk rätt av motsvarande regler i kapitaltäckningsdirektivet gjordes bedömningen att det inte är tillräckligt att tillförsäkra uppgifterna sekretess beroende på utfallet av en s.k. skadeprövning, där hänsyn tas till om ett utlämnande av uppgifterna kommer leda till att någon enskild lider skada eller men (prop. 2013/14:228 s. 257). Bestämmelsen i 30 kap. 4 b § första stycket OSL innehåller därför inget skaderekvisit utan sekretessen är absolut. När det gäller det skydd för visselblåsare som föreskrivs i marknadsmissbruksförordningen har EU-kommissionen i ett genomförandedirektiv preciserat vilket skydd som ska tillhandahållas av behöriga myndigheter (se avsnitt 15). I avsnitt 15.2 föreslås att det rapporteringssystem som redan finns hos Finansinspektionen, och som ska regleras ytterligare till följd av genomförandedirektivet, ska vara detsamma oavsett vilket regelverk på finansmarknadsområdet som påstådda anmälningar avser. Förutom att det är angeläget att garantera ett starkt skydd för anmälarens identitet när det gäller påstådda överträdelse på marknadsmissbruksområdet skulle det även försvåra Finansinspektionens tillämpning av sekretessbestämmelserna om skyddet såg olika ut beroende på vilket regelverk den påstådda överträdelsen handlade om. Mot den bakgrunden bör det inte ställas upp något skaderekvisit. Det innebär att uppgifterna i fråga inte får lämnas ut ens för det fall att det står klart att anmälaren inte kommer lida men om uppgifterna röjs.

När det gäller sekretessen till skydd för den anmäldes identitet konstateras ovan att skyddet är motiverat av integritetsskäl. Samtidigt finns det ett påtagligt intresse av insyn i Finansinspektionens verksamhet, eftersom finansmarknadernas funktion har stor betydelse för samhälls ekonomin. Den bestämmelse som föreslås i avsnitt 16.1, och som gäller uppgifter om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, kan i viss mån skydda sådana uppgifter. Det skaderekvisit som föreslås är dock rakt, till skillnad från det omvända skaderekvisit som finns när det gäller sådana uppgifter i en förundersökning (35 kap. 1 § OSL). När uppgifter lämnas till följd av en anmälan från någon utomstående, till skillnad från uppgifter i en utredning som initierats av Finansinspektionen, finns skäl att ha ett starkare skydd för den som anmälan avser. För att minimera ingreppet i offentlighetsprincipen bör en ny bestämmelse enbart ta sikte på uppgifter som kan avslöja den anmäldes identitet. Det finns inte skäl för ett annat skaderekvisit än det som gäller enligt nämnda bestämmelse om förundersökningssekretess till skydd för enskilda (jfr prop. 2015/16:10 s. 226). Sekretess bör således gälla för uppgifter om personliga eller ekonomiska förhållanden i en anmälan eller utsaga som kan avslöja den anmäldes identitet om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider skada eller men. Sådan sekretess bör dock inte gälla ett beslut om sanktion eller sanktionsavgift, vilket bör anges i bestämmelsen.

Rätten att meddela och offentliggöra uppgifter

Sekretess innebär ett förbud att röja en uppgift, vare sig det sker genom utlämnande av allmän handling, muntligt eller på annat sätt (3 kap. 1 § OSL). Sekretess innebär således både handlingssekretess och tystnadsplikt. Den rätt att meddela och offentliggöra uppgifter som följer av

1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 2 §§ yttrandefrihetsgrundlagen har som regel företräde framför tystnadsplikten. Det kan således vara tillåtet att muntligen lämna en uppgift till media eller själv publicera uppgiften trots att uppgiften är belagd med sekretess och trots att det alltså föreligger förbud mot att lämna ut den handling där den sekretessbelagda uppgiften framgår. Bestämmelser om tystnadsplikt kan dock genom föreskrifter i OSL ges företräde framför rätten att meddela och offentliggöra uppgifter.

Meddelarfriheten har sin grund i att de vanliga sekretessbestämmelserna ger uttryck för ganska allmänna avvägningar mellan insyns- och sekretessintressena på de berörda områdena (prop. 1979/80:2 Del A s. 104). Det finns således större anledning att överväga undantag från meddelarfriheten i fråga om sekretessregler utan skaderekvisit och sådana som gäller med ett omvänt skaderekvisit än i andra fall (s. 111).

Konstitutionsutskottet har uttalat att som grundprincip bör stor återhållsamhet iaktas vid prövning av om undantag från meddelarfriheten ska göras i ett särskilt fall (se konstitutionsutskottets yttrande 2012/13:KU3y s. 5).

Den föreslagna sekretessen till skydd för den anmäldes identitet bör inte inskränka rätten enligt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter.

Svenska Journalistförbundet och *Tidningsutgivarna* anser att utredningens förslag att sekretess till skydd för uppgift som kan avslöja anmäldarens identitet ska ha företräde framför meddelarfriheten är alltför långtgående. Syftet med visselblåsarsystemet är att möjliggöra för samtlig personal hos ett företag, men även utomstående, att utan rädsla för repressalier kunna rapportera om allvarliga händelser med anknytning till marknadsmissbruk. För att uppnå detta syfte är det enligt regeringens mening nödvändigt att garantera konfidentialiteten för anmäldaren. Det krävs därför att tystnadsplikten ges företräde framför meddelarfriheten (jfr prop. 2013/14:228 s. 257 f.). Som *Tidningsutgivarna* påpekar torde det i normalfallet vara möjligt att lämna uppgift om förekomsten av en anmälan utan att röja anmäldarens identitet.

Sekretesstid och undantag för anmälan som gjorts till följd av rapporteringsskyldighet

I likhet med bestämmelsen i 30 kap. 4 b § OSL bör sekretessen enligt den nya bestämmelse som föreslås gälla i högst femtio år.

Utredningens lagförslag omfattar till sin ordalydelse alla anmälningar om överträdelser av marknadsmissbruksförordningen. Det finns dock anledning att undanta anmälningar som görs på grund av rapporteringsskyldighet enligt artikel 16 i marknadsmissbruksförordningen. När rapporteringsskyldighet gäller finns det inte ett sådant behov av att uppmuntra anmälningar som det som är skälet för det utökade skydd för visselblåsare som föreskrivs i artikel 32.

Partsinsyn

Enligt marknadsmissbruksförordningen får anmäldarens och den anmäldes identitet röjas om det krävs i samband med ytterligare utredning eller efterföljande rättsliga förfaranden (artikel 32.2 c). I svensk rätt finns en

rätt till partsinsyn som i vissa fall kan innebära att det ovan föreslagna sekretessskyddet inte kan upprätthållas. *Ekobrottsmyndigheten* efterfrågar en analys av förhållandet mellan å ena sidan det föreslagna skyddet för visseblåsares identitet och å andra sidan en parts rätt till insyn.

Rätten till partsinsyn i en förundersökning följer av 23 kap. 18 § rättegångsbalken. Förundersökning avser en misstänkt brottslig gärning. Det sekretesskydd som föreslås gäller inte brottsbekämpande myndigheter. Rätten enligt rättegångsbalken kan knappast i sig ge någon rätt till insyn i Finansinspektionens arbete med en anmälan. Om däremot anmälan resulterar i att en förundersökning inleds, så torde detta ske efter anmälan av Finansinspektionen eller på eget initiativ av polis eller åklagare. Sekretesskyddet enligt den föreslagna nya bestämmelsen omfattar inte anmälarens identitet i fråga om polisanmälan (då gäller i stället 18 kap. och 35 kap. OSL angående sekretess i förundersökning). Finansinspektionen har också möjlighet att lämna ut sekretessbelagda uppgifter till åklagare med stöd av 10 kap. 24 § OSL. Finansinspektionen kan dock välja att inte överlämna uppgifter om anmälarens identitet till åklagaren, om det inte krävs för utredningen. Uppgifterna kan t.ex. ha lett till att Finansinspektionen inhämtat annan utredning som i sig räcker för att det ska finnas anledning att anta att ett brott har begåtts och där anmälarens identitet inte längre tillför något. Om uppgifterna behövs för brottsutredningen strider det dock, som nämns ovan, inte mot marknadsmissbruksförordningen att sekretesskyddet inte längre gäller.

Även i de fall en anmälan utreds vidare och leder till att det inleds ett ärende om en överträdelse av marknadsmissbruksförordningen hos Finansinspektionen, kan dock sekretesskyddet ge vika till följd av den rätt till insyn i ett mål eller ärende som tillkommer en part enligt processrättsliga regler. Den beslutsordning som föreslås i avsnitt 13 innebär att Finansinspektionen kan komma att fatta beslut om administrativa sanktioner när någon har åsidosatt marknadsmissbruksförordningens bestämmelser. När någon har överträtt förbuden mot marknadsmissbruk ska Finansinspektionen pröva ärendet genom ett sanktionsföreläggande och, om föreläggandet inte godkänns, väcka talan vid Stockholms tingsrätt. Inför beslut eller sanktionsföreläggande har Finansinspektionen att följa förvaltningslagens bestämmelser. Av 16 § förvaltningslagen framgår att en sökande, klagande eller annan part har rätt att ta del av det som har tillförts ärendet, om detta avser myndighetsutövning mot någon enskild. Rätten att ta del av uppgifter gäller med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § OSL. Enligt den bestämmelsen kan en enskild, som på grund av sin partsställning har rätt till insyn i handläggningen, förvägras att ta del av en handling eller annat material i målet eller ärendet endast om det av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att en sekretessbelagd uppgift i materialet inte röjs. Vid den avvägning som görs enligt 10 kap. 3 § OSL kommer syftet med visseblåsar-systemet, att möjliggöra för samtlig personal hos ett företag att utan rädsla för represalier kunna rapportera om allvarliga händelser, stå mot en parts möjlighet att på ett relevant sätt kunna bemöta en anmälan. Vid en bedömning att partsinsynen inte kan begränsas enligt 10 kap. 3 § OSL blir det i sådana fall fråga om att röja en anmälares eller en anmälds identitet för att i enlighet med nationella bestämmelser kunna utreda en överträdelse vidare eller överlämna ärendet för en rättslig process, vilket

medför att den bestämmelse som nu föreslås är förenlig med artikel 32.2 c i marknadsmissbruksförordningen (jfr prop. 2013/14:228 s. 257 och prop. 2015/16:10 s. 229).

16.3 Informationsutbyte under och efter pågående utredning

Regeringens förslag: Det införs en sekretessbrytande bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen som ger åklagare möjlighet att lämna uppgifter som omfattas av sekretess till skydd för enskildas personliga och ekonomiska förhållanden till Finansinspektionen, om uppgiften kan antas ha betydelse för fullgörandet av inspektionens uppgifter enligt kompletteringslagen.

Sekretessen enligt bestämmelserna om förundersökningar tas bort för uppgift som hänför sig till Finansinspektionens verksamhet som rör övervakning enligt lagen om straff för marknadsmissbruk vid handel med finansiella instrument.

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. Utredningens förslag avviker från regeringens förslag genom att enligt utredningens förslag ska det införas en bestämmelse om överföring av sekretessen till skydd för en enskilds personliga och ekonomiska förhållanden när det gäller uppgifter som lämnas från åklagare till Finansinspektionen. Utredningens förslag omfattar inte bestämmelsen om sekretess för uppgift som hänför sig till Finansinspektionens verksamhet som rör övervakning enligt lagen om straff för marknadsmissbruk vid handel med finansiella instrument.

Remissinstanserna tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det. *Ekobrottsmyndigheten* påpekar att det finns vissa uppgifter som inte kan lämnas till Finansinspektionen med stöd av den föreslagna sekretessbrytande bestämmelsen.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det.

Skälen för regeringens förslag

Finansinspektionens medverkan i brottsutredningar

I avsnitt 9 föreslås att Ekobrottsmyndigheten och Finansinspektionen, när det gäller marknadsmissbruk, på visst sätt ska samarbeta med varandra under loppet av en utredning som kan leda fram till antingen ett sanktionsföreläggande eller ett åtal. När det gäller brottsutredningar föreslås att Finansinspektionen ska anmäla till åklagare när det finns anledning att anta att ett brott har begåtts och att åklagare ska få anlitade biträde av Finansinspektionen.

För uppgifter som hänför sig till förundersökningar i brottmål, eller till angelägenhet som avser användning av tvångsmedel i brottmål, gäller sekretess enligt 18 kap. 1 § OSL, om det kan antas att syftet med beslut eller åtgärder – t.ex. en pågående brottsutredning – motverkas eller

skadas om uppgiften röjs. Sekretessen enligt den bestämmelsen är således till för att skydda intresset av att förebygga och beivra brott och den gäller oavsett vilken myndighet som har uppgifterna i fråga. Ekobrottsmyndigheten och Finansinspektionen kan således lämna uppgifter till varandra i en förundersökning om misstänkt marknadsmissbruk och uppgifterna omfattas av sekretess hos båda myndigheterna. Enligt 18 kap. 3 § OSL gäller sekretess enligt 18 kap. 1 § samma lag även i annan verksamhet än som där avses hos en myndighet för att biträda en åklagarmyndighet med att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott. Det innebär att sekretess till skydd för intresset av att förebygga och beivra brott kan upprätthållas exempelvis för Finansinspektionens utredning till grund för åtalsanmälan.

I 18 kap. 1 § andra stycket OSL finns en särskild punkt som avser Finansinspektionens verksamhet som rör övervakning enligt marknadsmissbrukslagen. I avsnitt 7.4 föreslås att marknadsmissbrukslagen upphävs. Eftersom det inte föreslås att det ska införas någon bestämmelse om att Finansinspektionen ska övervaka att den nya lagen om straff för marknadsmissbruk följs (jfr 16 § marknadsmissbrukslagen), bör den särskilda punkten i 18 kap. 1 § andra stycket OSL tas bort. Som framgår ovan gäller sekretess till skydd för förundersökningsåtgärder enligt 18 kap. 1 eller 3 § samma lag när Finansinspektionen bistår åklagare. För Finansinspektionens verksamhet som rör utredning om administrativa sanktioner för överträdelse av förbuden mot marknadsmissbruk i marknadsmissbruksförordningen bör sekretess till skydd för en utredning i stället gälla enligt den bestämmelse som föreslås i avsnitt 16.4.

Åklagare bör kunna använda uppgifter som har inhämtats av Finansinspektionen

I en utredning som gäller en anklagelse om brott är artikel 6 i Europakonventionen tillämplig. Den innebär bl.a. en rätt att inte tvingas belasta sig själv. I en förundersökning används därför t.ex. inte viten för att framtinga uppgifter av en misstänkt person.

I flera fall har Finansinspektionen möjlighet att förelägga företag och enskilda att lämna uppgifter enligt andra lagar. Vanligtvis kan inspektionen förena ett sådant föreläggande med vite (se t.ex. 6 kap. 1 a § lagen om handel med finansiella instrument och 23 kap. 3 § lagen om värdepappersmarknaden). Att en sådan möjlighet finns förhindrar dock inte att uppgifter som har inhämtats på detta sätt kan användas i en undersökning avseende brott. Inte heller att uppgifter faktiskt har inhämtats genom vitesföreläggande utgör ett hinder, förutsatt att föreläggandet avsett en annan utredning än den aktuella brottsutredningen eller en utredning om misstänkt överträdelse av marknadsmissbruksförordningen. Problemet med vitesföreläggande och rätten att slippa belasta sig själv blir dock aktuellt när det gäller Finansinspektionens frågerätt i en pågående utredning som gäller överträdelse av förbuden mot marknadsmissbruk. Som anges i avsnitt 8 finns det skäl att anse att administrativa sanktioner avseende marknadsmissbruk utgör anklagelse för brott i den mening som avses i artikel 6 i Europakonventionen. I avsnitt 10.2 föreslås att ett föreläggande om att lämna uppgifter därför i vissa fall inte ska få förenas med vite. Detta underlättar i sig samarbetet

mellan Ekobrottsmyndigheten och Finansinspektionen. Det innebär att det material och de uppgifter som har inhämtats av Finansinspektionen bör kunna användas av Ekobrottsmyndigheten i ett straffrättsligt förfarande. Det finns dock skäl för både Finansinspektionen och Ekobrottsmyndigheten att vara försiktiga när det gäller uppgifter som inspektionen inhämtar från andra stater där uppgifter kan lämnas under t.ex. hot om vite. Denna risk bör beaktas av Finansinspektionen när inspektionen begär biträde av en behörig myndighet i en annan medlemsstat enligt artikel 25 i marknadsmissbruksförordningen.

Sekretessbestämmelserna i 30 kap. OSL utgör inte hinder för Finansinspektionen att lämna uppgifter till åklagare. Enligt 10 kap. 24 § samma lag hindrar inte dessa bestämmelser att en uppgift som angår misstanke om brott lämnas till åklagare eller polis, om fängelse är föreskrivet för brottet och detta kan antas föranleda någon annan påföljd än böter. I andra fall torde uppgifter kunna lämnas ut med stöd av den s.k. general-klausulen i 10 kap. 27 § OSL som möjliggör överlämnande av sekretessbelagda uppgifter om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Någon ändring i OSL behöver således inte göras för att informationsutbytet mellan Finansinspektionen och Ekobrottsmyndigheten när det gäller utredningar om marknadsmissbruk ska fungera.

Åklagare bör kunna lämna uppgifter till Finansinspektionen som inspektionen behöver i sin övervakning

I en förundersökning, och vid användning av tvångsmedel, gäller även sekretess till skydd för den enskilde enligt 35 kap. 1 § OSL. För denna sekretessbestämmelse gäller ett omvänt skaderekvisit, dvs. det råder presumtion för sekretess. En uppgift för vilken sekretess gäller enligt OSL får inte röjas för enskilda eller för andra myndigheter, om inte annat anges (8 kap. 1 § OSL). Sekretessbestämmelsen till skydd för uppgift om en enskilds personliga och ekonomiska förhållanden hindrar alltså åklagare från att lämna uppgifter till Finansinspektionen.

I avsnitt 9.4 föreslås att åklagaren ska underrätta Finansinspektionen om beslut att lägga ned en förundersökning. Syftet är att Finansinspektionen då ska bedöma om det finns förutsättningar för en administrativ sanktion mot den som varit föremål för förundersökning. För att en enskild inte ska behöva utsättas för samma typ av utredningsåtgärder från Finansinspektionen som åklagare redan har genomfört, bör inspektionen kunna använda sig av uppgifter som kommit fram i en förundersökning. Även effektivitetsskäl talar för detta. Finansinspektionen bör dessutom kunna använda sig av uppgifterna för andra typer av utredningar. Exempelvis kan en insiderförteckning som inhämtats av åklagaren utgöra underlag för en bedömning av om en emittent har uppfyllt sina skyldigheter enligt artikel 18 i marknadsmissbruksförordningen. Intresset av att skydda uppgifterna kan i detta fall inte anses väga tyngre än intresset av att Finansinspektionen kan ingripa mot överträdelser av marknadsmissbruksförordningen. Dessutom hade Finansinspektionen kunnat inhämta uppgifterna på egen hand. För att åklagare ska kunna lämna information till Finansinspektionen bör det därför införas en ny sekretessbrytande bestämmelse i 35 kap. OSL.

För uppgifter som lämnas från åklagare till Finansinspektionen kommer sekretess till skydd för personliga eller ekonomiska förhållanden att gälla till följd av de bestämmelser som föreslås i avsnitten 16.1 och 16.2. Den sekretess som föreslås där är enligt regeringens mening tillräcklig för de uppgifter som Finansinspektionen kan komma att få från åklagare. Någon särskild bestämmelse om överföring av sekretess, som utredningen föreslår, är därför inte nödvändig.

Ekobrottsmyndigheten påpekar att det finns vissa typer av uppgifter som inte kommer att kunna lämnas till Finansinspektionen trots en bestämmelse som bryter sekretessen enligt 35 kap. 1 § OSL. Det gäller uppgifter som härrör från användningen av hemliga tvångsmedel, t.ex. hemlig avlyssning eller övervakning av elektronisk kommunikation. Användningen av hemliga tvångsmedel är särskilt reglerad i 27 kap. rättegångsbalken och innebär t.ex. att upptagningar och uppteckningar ska förstöras (27 kap. 24 § andra och tredje styckena) samt att det finns begränsningar för användandet av uppgifterna i andra sammanhang än det som legat till grund för beslutet om avlyssning eller övervakning (27 kap. 23 a §). Som Ekobrottsmyndigheten påpekar riskerar ett överlämnande av sådant material till Finansinspektionen komma i konflikt med bestämmelserna i rättegångsbalken. Detsamma gäller material som har inhämtats från utlandet genom internationell rättslig hjälp i brottmål när t.ex. det land från vilket material har inhämtats har uppställt villkor om att uppgifterna endast får användas i en brottsutredning (5 kap. 1 § lagen [2000:562] om internationell rättslig hjälp i brottmål). Den sekretessbrytande bestämmelse som föreslås i detta avsnitt medger inte att uppgifter som omfattas av sådana användningsbegränsningar kan överlämnas till Finansinspektionen.

16.4 Sekretess till skydd för syftet med en utredning

Regeringens förslag: Det införs en bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen om att sekretess ska gälla för en uppgift som hänför sig till utredning hos Finansinspektionen av överträdelse av något av förbudet mot marknadsmissbruk i marknadsmissbruksförordningen, om det med hänsyn till syftet med utredningen är av synnerlig vikt att uppgiften inte röjs.

Utredningen behandlar inte frågan.

Remissinstanserna: *Stockholms tingsrätt* anser att det bör övervägas om det finns ett behov av sekretess avseende Finansinspektionens utredning i likhet med den som enligt 17 kap. 3 § OSL gäller för vissa av Konkurrensverkets utredningar. Övriga remissinstanser tar inte upp frågan.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det.

Skälen för regeringens förslag

Behovet av en ny sekretessbestämmelse

Förslagen i denna lagrådsremiss innebär att Finansinspektionen kommer att få nya befogenheter när det gäller att utreda och besluta om sanktioner (genom sanktionsföreläggande) för överträdelse av marknadsmissbruksförordningens förbud mot insiderhandel, olagligt röjande av insiderinformation och marknadsmanipulation (se avsnitten 10 och 13). I dag finns endast straffrättsliga påföljder för sådana överträdelse. För uppgifter som hänför sig till en förundersökning gäller sekretess, om det kan antas att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas om uppgiften röjs (18 kap. 1 § första stycket OSL). Sådan sekretess gäller även hos Finansinspektionen när inspektionen biträder åklagare (se avsnitt 16.3). Någon bestämmelse om sekretess till skydd för syftet med en utredning finns dock inte för Finansinspektionens egna utredningar som syftar till att bedöma om det finns förutsättningar för administrativa sanktioner.

I den utredande verksamheten kommer Finansinspektionen att få kännedom om uppgifter som behöver hemlighållas i vart fall under ett visst skede av utredningen. Annars kan den som utredningen avser begära att få tillgång till uppgifterna och därmed få möjlighet att sabotera utredningen så att sanktioner inte kan påföras. Att uppgifter kan hemlighållas är särskilt viktigt i de fall där Finansinspektionen överväger att begära tingsrättens tillstånd att göra en undersökning hos en person. I många fall kommer det då att finnas en risk för att bevis undanhålls eller förvanskas. I likhet med de undersökningar som genomförs av Konkurrensverket föreslås att ett beslut om undersökning ska få meddelas utan att den som ansökan avser har fått tillfälle att yttra sig, om det kan befaras att undersökningen annars skulle förlora i betydelse (se avsnitt 10.5). Mot bakgrund av Konkurrensverkets behov av att hemlighålla uppgifter i syfte att en utredning inte ska äventyras, finns i 17 kap. 3 § OSL en bestämmelse om sekretess (se prop. 2001/02:69 s. 12–14).

Den sekretessbestämmelse som föreslås i avsnitt 16.1 och som gäller uppgift om en enskilds ekonomiska eller personliga förhållanden, tillgodoser inte fullt ut behovet av sekretesskydd för Finansinspektionens utredningar. Dels gäller sekretessen inte i förhållande till den enskilde själv, dels kan en hel del material vara sådant att det inte omfattas av bestämmelsen men ändå ha stor betydelse för Finansinspektionens möjlighet att utreda en eventuell överträdelse.

Om sekretess inte gäller för uppgifter som kommer fram vid Finansinspektionens undersökningar av misstänkt marknadsmissbruk, finns en avsevärd risk att inspektionen inte kan bedriva sina utredningar effektivt. Intresset av att Finansinspektionen ska kunna bedriva effektiva utredningar är så angeläget att det tar över intresset av offentlighet, i synnerhet som sekretessen kan antas ofta bli kortvarig. Behovet av sekretess torde nämligen föreligga bara under själva utredningsskedet. När utredningen är avslutad bör sekretessen i de flesta fall kunna hävas. För att säkerställa att Finansinspektionen på ett effektivt sätt kan genomföra utredningar om överträdelse av förbudet mot marknadsmissbruk bör nuvarande sekretessregler således kompletteras med en särskild bestämmelse om sekre-

tesskydd för uppgifter som hänför sig till Finansinspektionens utredningar.

Sekretessens räckvidd

Bestämmelsen bör inte sträcka sig längre än vad som framstår som klart påkallat. Det är endast när det gäller överträdelser av förbuden mot marknadsmissbruk i marknadsmissbruksförordningen som Finansinspektionen får nya befogenheter som motiverar en utökad sekretess. Det är i samband med sådana utredningar som det kan finnas en risk för att någon t.ex. undanröjer bevis. Den nya sekretessbestämmelsen bör därför avse uppgifter som hänför sig till utredningar om överträdelser av artikel 14 eller 15 i marknadsmissbruksförordningen. Vid andra utredningar till följd av bestämmelserna i kompletteringslagen, som t.ex. utredningar avseende om en person i ledande ställning har anmält transaktioner i enlighet med artikel 19 i marknadsmissbruksförordningen, gör sig inte motsvarande behov av sekretess i förhållande till part gällande. Sådana utredningar bedrivs av Finansinspektionen i dag och det har inte framkommit något behov av en utvidgad sekretess.

Sekretessen bör inte endast gälla i förhållande till part. För att en sekretessbestämmelse som primärt riktar sig mot den som utredningen avser ska bli effektiv måste en uppgift, som ska hemlighållas i förhållande till parten, även hemlighållas i förhållande till tredje man för att man ska kunna vara säker på att uppgiften inte genom den tredje mannen kommer till partens kännedom (jfr prop. 2001/02:69 s. 17). Sekretess bör således gälla oavsett vem som efterfrågar uppgiften.

I likhet med 17 kap. 3 § OSL som gäller för Konkurrensverkets utredningar, bör sekretessen avse uppgifter ”som hänför sig till” en utredning av en överträdelse. Om uppgifter lämnas till Ekobrottsmyndigheten för att de behövs i en förundersökning, kommer 18 kap. 1 § OSL att vara tillämplig hos den myndigheten. Om uppgiften lämnas till domstol i samband med Finansinspektionens ansökan om att få göra en undersökning i någons verksamhetslokaler, kommer sekretess att gälla till följd av 43 kap. 2 § OSL eftersom en sådan undersökning är en del av utredningen.

Sekretessens styrka m.m.

När det gäller vilken styrka sekretessen bör ha kan konstateras att uppgifter i Konkurrensverkets utredningar kan hemlighållas om det med hänsyn till syftet med utredningen är av synnerlig vikt att uppgiften inte röjs (17 kap. 3 § OSL). Detta ska jämföras med förundersökningssekretessen, som gäller om det kan antas att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas om uppgiften röjs (18 kap. 1 § OSL). Som redogörs för i förarbetena till den bestämmelse som gäller för Konkurrensverkets utredningar är skillnaden motiverad mot bakgrund av hur rätten till partsinsyn är reglerad i de olika förfarandena (prop. 2001/02:69 s. 18 f.). För Finansinspektionens utredningar gäller att den som utreds har rätt, enligt 16 § förvaltningslagen, att fortlöpande ta del av det som tillförs ett ärende. Som framgår i avsnitt 16.2 kan partsinsynen, enligt 10 kap. 3 § OSL, åsidosättas endast om det av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse är

av synnerlig vikt att en sekretessbelagd uppgift i materialet inte röjs. Den bestämmelse som gäller för Konkurrensverkets utredningar har utformats så att den överensstämmer med 10 kap. 3 § OSL. Det är lämpligt att den nya bestämmelsen avseende Finansinspektionens utredningar utformas på samma sätt.

Sekretessen bör inte inskränka rätten enligt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter.

16.5 Sekretess i Finansinspektionens övervakning enligt andra lagar

Regeringens förslag: Sekretessen i Finansinspektionens övervakning enligt vissa lagar för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden ska beträffande den som övervakningen avser gälla endast om det kan antas att denne lider skada eller men om uppgiften röjs och sekretessen inte motverkar syftet med uppgiftsskyldigheten.

Utredningen behandlar inte frågan.

Remissinstanserna berör inte frågan.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det.

Skälen för regeringens förslag: Som nämns i avsnitt 16.1 innebär 30 kap. 6 § OSL att sekretess gäller i Finansinspektionens övervakning enligt marknadsmissbrukslagen och några andra uppräknade lagar för sådan uppgift om en enskilds ekonomiska eller personliga förhållanden som ”på begäran” har lämnats till myndigheten. Enligt huvudregeln gäller inget skaderekvisit. Sekretessen enligt bestämmelsen har utformats efter förebild av den bestämmelse som nu finns i 30 kap. 4 § OSL (8 kap. 5 § sekretesslagen, se prop. 1984/85:157 s. 74). Enligt den bestämmelsen finns inget skaderekvisit avseende uppgifter om tredje part, t.ex. kunder till en bank från vilken inhämtas uppgifter för tillsyn av banken. Enligt 30 kap. 6 § andra stycket OSL gäller dock ett rakt skaderekvisit om en uppgift rör ”den uppgiftsskyldige”. Avsikten med detta har varit att den som står under Finansinspektionen övervakning inte ska åtnjuta ett lika starkt sekretesskydd som tredje part. Även i detta avseende stämmer bestämmelsen överens med 30 kap. 4 § OSL. Till följd av ändringar när det gäller uppgiftsskyldigheten har bestämmelsen dock kommit att få en annan innebörd än den åsyftade. När den infördes var det vissa utpekade företag som var skyldiga att lämna uppgifter och uppgiftsskyldigheten gällde endast den som det fanns anledning anta hade överträtt vissa bestämmelser (samma prop. s. 103). När 2003 års marknadsmissbruksdirektiv genomfördes i svensk rätt utvidgades dock uppgiftsskyldigheten till att omfatta vem som helst (6 kap. 1 a § lagen om handel med finansiella instrument, se prop. 2004/05:142 s. 171 f.). Det innebär att en person som lämnar uppgifter till Finansinspektionen utan att ha något med en misstänkt överträdelse att göra har ett svagare sekretesskydd än vad som varit tänkt, medan den som utreds kan komma att omfattas av ett starkare skydd. Att 30 kap. 6 § andra stycket OSL inte

har ändrats får antas bero på ett rent förbiseende. Bestämmelsen bör därför ändras så att det svagare sekretessskyddet i stället ska gälla ”den som övervakningen avser”.

17 Övriga frågor

17.1 Inledning

I avvaktan på att alla de lagändringar som krävs för att anpassa den svenska lagstiftningen till marknadsmissbruksförordningen och genomföra marknadsmissbruksdirektivet skulle kunna träda i kraft, föreslog regeringen vissa lagändringar i syfte att bl.a. göra det möjligt för Finansinspektionen att vidta åtgärder för att övervaka att förordningen följs (se prop. 2015/16:120). Lagändringarna trädde i kraft den 3 juli 2016. I avsnitt 17 behandlas de justeringar av nu nämnda bestämmelser, samt några ytterligare justeringar, som krävs för att anpassa svensk rätt till marknadsmissbrukförordningen.

17.2 Anmälningsskyldighet för personer i ledande ställning, handelsförbud och insiderförteckningar

Regeringens förslag: Bestämmelserna med upplysningar om vissa skyldigheter enligt marknadsmissbruksförordningen och om sanktionsavgifter mot den som åsidosätter skyldigheterna utmönstras ur lagen om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument.

Bestämmelserna om Finansinspektionens insynsregister och Finansinspektionens offentliggörande av transaktioner som har anmälts överförs till kompletteringslagen.

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. Utredningens förslag avviker från regeringens förslag genom att enligt utredningens förslag ska bestämmelserna om Finansinspektionens insynsregister finnas kvar i lagen om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument.

Remissinstanserna tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det.

Skälen för regeringens förslag: I marknadsmissbruksförordningen finns bestämmelser om skyldighet för personer i ledande ställning och dem närstående personer att anmäla transaktioner i finansiella instrument relaterade till emittenten, dels till emittenten, dels till den behöriga myndigheten (artikel 19). Reglerna om anmälningsskyldighet är även tillämpliga på personer i ledande ställning hos en deltagare på marknaden för utsläppsrätter och hos auktionsplattformar, auktionsförrättare och auktionsövervakare som är involverade i auktioner som anordnas enligt

auktioneringsförordningen (artikel 19.10). Riksgäldskontoret är den svenska auktionsförrättaren. Auktionsövervakaren och den auktionsplattform som bl.a. Sverige använder finns för närvarande på EU-nivå. Personer i ledande ställning hos dessa företag eller organ ska anmäla transaktioner relaterade till utsläppsrätter (artikel 19.1 första stycket b).

I marknadsmissbruksförordningen finns även regler om att personer i ledande ställning hos en emittent under en period av 30 kalenderdagar innan offentliggörandet av en delårsrapport eller en bokslutskommuniké inte får handla med instrument som har emitterats av bolaget i fråga eller instrument relaterade till sådana (artikel 19.11).

Emittenter eller personer som handlar för deras räkning ska enligt marknadsmissbruksförordningen föra en förteckning över de personer som får tillgång till insiderinformation (artikel 18). Detsamma gäller deltagare på marknaden för utsläppsrätter och auktionsplattformar, auktionsförrättare och auktionsövervakare (artikel 18.8).

Med anledning av att marknadsmissbruksförordningen trädde i kraft den 3 juli 2016 har bestämmelser i lagen om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument som motsvarade nämnda bestämmelser i förordningen utmönstrats (prop. 2015/16:120 s. 18–26). I stället har det införts upplysningsbestämmelser i lagen som hänvisar till bestämmelserna i marknadsmissbruksförordningen (3, 10 a och 15 §§).

Samtidigt har det införts en möjlighet för Finansinspektionen att ingripa mot den som överträder någon av de nämnda bestämmelserna i marknadsmissbruksförordningen. Ingripande sker genom beslut om särskild avgift (20 och 21 §§). I avsnitt 12 föreslås att bestämmelser om de ingripandebefogenheter som Finansinspektionen ska ha enligt marknadsmissbruksförordningen införs i kompletteringslagen. Bestämmelserna om sanktioner i lagen om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument bör därför utmönstras ut lagen. Det saknas därmed skäl att behålla upplysningsbestämmelserna i lagen om de skyldigheter som följer av förordningen.

Enligt marknadsmissbruksförordningen ska emittenter och deltagare på marknaden för utsläppsrätter offentliggöra den information om transaktioner som har anmälts (artikel 19.3). Bestämmelsen gäller även auktionsplattformar, auktionsförrättare och auktionsövervakare (artikel 19.10). Det ges dock en möjlighet för medlemsstaterna att i stället föreskriva att en behörig myndighet själv får offentliggöra informationen. Regeringen har bedömt att Sverige bör utnyttja denna möjlighet (samma prop. s. 49) och en bestämmelse med den innebörden har införts i lagen om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument (10 §). När den lagstiftning som kompletterar marknadsmissbruksförordningen samlas i kompletteringslagen, bör bestämmelserna i lagen om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument om insynsregister och om att Finansinspektionen ska offentliggöra transaktioner som har rapporterats (9 och 10 §§) föras över till kompletteringslagen.

17.3 Investeringsrekommendationer

Regeringens förslag: Bestämmelserna om investeringsrekommendationer utmönstras ur lagen om handel med finansiella instrument.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det.

Skälen för regeringens förslag: I dag finns bestämmelser om investeringsrekommendationer i lagen om handel med finansiella instrument (5 a kap.). Bestämmelserna genomför 2003 års marknadsmissbruksdirektiv (artikel 6.5). De kompletteras av Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd (FFFS 2005:9) om investeringsrekommendationer riktade till allmänheten samt hanteringen av intressekonflikter. Genom de föreskrifterna genomförs kommissionens direktiv 2003/125/EG av den 22 december 2003 om genomförande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/6/EG när det gäller skyldigheten att presentera investeringsrekommendationer sakligt och att uppgge intressekonflikter. Bestämmelserna i lagen och Finansinspektionens föreskrifter gäller för den som yrkesmässigt utarbetar investeringsrekommendationer som är avsedda för spridning till allmänheten. De innebär krav bl.a. på att vara saklig och ange källa och omfattar både personer som står under Finansinspektionens tillsyn samt fysiska och juridiska personer som inte står under tillsyn.

Marknadsmissbruksförordningen innehåller regler om investeringsrekommendationer, t.ex. sådana analyser av aktier och bolag med köp- och säljrekommendationer som ges ut av värdepappersinstitutens analysavdelningar (artikel 20). Reglerna innebär i korthet att sådana investeringsrekommendationer ska presenteras objektivt och att eventuella intressekonflikter ska redovisas. De kortfattade reglerna i förordningen kompletteras av detaljerade regler i kommissionens delegerade förordning (EU) 2016/958 (se avsnitt 5.2.4). Det kan konstateras att bestämmelserna i lagen om handel med finansiella instrument är mer begränsade än det som gäller enligt förordningen, eftersom bestämmelserna i lagen endast gäller den som yrkesmässigt utarbetar eller sprider investeringsrekommendationer. Någon begränsning till yrkesmässig verksamhet finns inte i marknadsmissbruksförordningen, vilket innebär att fler personer än i dag kommer att träffas av kraven.

Bestämmelserna om investeringsrekommendationer bör utmönstras ur lagen om handel med finansiella instrument. Därmed bör även bemyndigandet att meddela föreskrifter i detta avseende utgå (7 kap. 1 § 7 lagen om handel med finansiella instrument).

De analyser och investeringsrekommendationer som omfattas av marknadsmissbruksförordningen kan komma att spridas via medium som omfattas av tryckfrihetsförordningens (TF) och yttrandefrihetsgrundlagens (YGL) tillämpningsområde. I marknadsmissbruksförordningen finns en uttrycklig bestämmelse om att reglerna om tryck- och yttrandefrihet ska beaktas vid tillämpningen av bestämmelserna om investeringsrekommendationer (artikel 21). Detta klargörs även i skälen till förordningen (skäl 77). Som anförs i avsnitt 7.5 ska bestämmelserna om investerings-

rekommendationer således inte tillämpas i den utsträckning det skulle strida mot bestämmelserna om tryck- eller yttrandefrihet i TF och YGL.

17.4 Återköp av egna aktier

Regeringens bedömning: Bestämmelserna om handel med egna aktier i återköpsprogram bör kvarstå i lagen om handel med finansiella instrument.

Utredningen behandlar inte frågan.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det. *Finansinspektionen* anser att dagens system med anmälningar av återköp av egna aktier till börserna fungerar väl och bör behållas. *Nasdaq Stockholm AB (Nasdaq)* anser att det kan ifrågasättas om börserna även i fortsättningen ska ha ansvaret att upprätthålla register och publicering avseende information om återköp. Nuvarande svenska regelverk begränsar emittenters återköp till att äga rum på den reglerade marknad där den aktien tagits upp till handel. Marknadsmissbruksförordningens tillämpningsområde omfattar dock även finansiella instrument upptagna till handel på en MTF-plattform. *Nasdaq* förutsätter att aktiebolagslagen (2005:551) ändras i detta avseende.

Skälen för regeringens bedömning: I marknadsmissbruksförordningen finns en möjlighet att till den behöriga myndigheten anmäla transaktioner i ett återköpsprogram och på så sätt undantas från tillämpningen av reglerna om marknadsmissbruk (artikel 5.3). Detaljerade regler om hur sådan handel ska genomföras och offentliggöras finns i kommissionens delegerade förordning (EU) 2016/1052. Handel med egna aktier som har utförts i enlighet med marknadsmissbruksförordningen undantas enligt gällande rätt även från straffbestämmelserna i marknadsmissbrukslagen. I avsnitt 14.4 föreslås att motsvarande undantag införs i den nya lagen om straff för marknadsmissbruk.

I lagen om handel med finansiella instrument finns en skyldighet för svenska aktiebolag som förvärvar eller överlåter egna aktier att anmäla detta till den börs som driver den reglerade marknad där aktierna är upptagna till handel. Om handeln sker i återköpsprogram enligt marknadsmissbruksförordningen (artikel 5), ska anmälan göras till *Finansinspektionen* (4 kap. 19 §). Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer har dock möjlighet att föreskriva att anmälan i stället ska ske till börserna (7 kap. 1 § 5). *Finansinspektionen* har meddelat sådana föreskrifter (13 kap. 2 § *Finansinspektionens* föreskrifter om verksamhet på marknadsplatser). Regeringen anser i likhet med *Finansinspektionen* att nuvarande ordning där anmälningar av återköp av egna aktier görs till börserna fungerar väl. *Finansinspektionen* bör därför även i fortsättningen få meddela sådana föreskrifter.

Nasdaq framför att aktiebolagslagen bör ändras så att återköp av egna aktier även kan ske på en MTF-plattform. Regeringen konstaterar att det inte är i marknadsmissbruksförordningen som det regleras i vilken utsträckning det är tillåtet för ett aktiebolag att handla med egna aktier utan i bolagsrätten. En möjlighet att handla med egna aktier på annat än

reglerade marknader skulle därför kräva en översyn av bestämmelserna i aktiebolagslagen. Det är emellertid en fråga som inte bör hanteras i det förevarande lagstiftningsärendet.

17.5 Anmälningar av finansiella instrument som handlas på handelsplatser

Regeringens förslag: Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att anmälningar om vilka finansiella instrument som kan handlas på handelsplatser ska göras till Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten och inte till den behöriga myndigheten, vilket marknadsmissbruksförordningen föreskriver.

Utredningen behandlar inte frågan.

Remissinstanserna tar inte upp frågan.

Skälen för regeringens förslag: Enligt marknadsmissbruksförordningen ska marknadsoperatörer av reglerade marknader samt värdepappersföretag och marknadsoperatörer som driver en MTF-plattform eller en OTF-plattform anmäla finansiella instrument som upptagits till handel eller handlas för första gången på handelsplatsen, eller för vilka en ansökan om upptagande till handel har gjorts (artikel 4.1). Anmälan ska göras till den behöriga myndigheten. En anmälan ska också göras när ett sådant instrument inte längre handlas eller är upptaget till handel, om uppgiften inte redan är känd för den behöriga myndigheten. Den behöriga myndigheten ska i sin tur utan dröjsmål översända anmälningarna till Esma som ska offentliggöra uppgifterna (artikel 4.2 i marknadsmissbruksförordningen). Innehållet i anmälan framgår i marknadsmissbruksförordningen (artikel 4.3) och i kommissionens delegerade förordning (EU) 2016/909 av den 1 mars 2016 om komplettering av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 596/2014 avseende tekniska standarder för tillsyn för innehållet i anmälningar som ska lämnas in till behöriga myndigheter och sammanställning, offentliggörande och upprätthållande av förteckningen över anmälningar (artikel 1).

Finansinspektionen har genom avtal med Esma uppdragit åt Esma att ta hand om nämnda anmälningar. Avtalet har ingåtts bl.a. i syfte att förkorta tiden mellan anmälan och offentliggörande. Avtalet förutsätter att det är Esma som tar emot anmälningarna. Enligt marknadsmissbruksförordningen har Finansinspektionen möjlighet att utöva sina uppgifter på eget ansvar genom delegering till annan myndighet, exempelvis Esma (artikel 23.1 c). Avtalet reglerar dock inte förhållandet mellan Finansinspektionen och de företag som omfattas av anmälningsskyldighet (artikel 4). För att avtalet mellan Esma och Finansinspektionen ska kunna tillämpas krävs det därför en bestämmelse som innebär en skyldighet för de berörda företagen att i stället lämna anmälningarna till Esma. Eftersom anmälningsskyldigheten regleras i en direkt tillämplig EU-förordning är det lämpligt att en sådan bestämmelse har stöd i lag genom att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att sådana anmälningar ska göras till Esma.

Europaparlamentet och rådet har, i samband med att man beslutat att senarelägga datumet för genomförande och tillämpning av reglerna i MiFID II (se avsnitt 5.2.1), beslutat att senarelägga tidpunkten då de nu aktuella reglerna i marknadsmissbruksförordningen (artikel 4.2 och 4.3) ska börja tillämpas till den 3 januari 2018 (se artikel 2 a i Europaparlamentets och rådets förordning [EU] 2016/1033). Skälet för det är att det datasystem som ska användas av Esma för att hantera anmälningarna och offentliggöra informationen inte kunde tas i drift redan den 3 juli 2016. Eventuella föreskrifter om att anmälningar ska göras till Esma kan därmed inte träda i kraft förrän tidigast den 3 januari 2018. Anmälningsskyldighet enligt marknadsmissbruksförordningen (artikel 4.1) har dock förelegat sedan den 3 juli 2016. I maj 2016 meddelade Esma att det datasystem som ska användas av de behöriga myndigheterna för att ta emot anmälningar enligt marknadsmissbruksförordningen (artikel 4.1) är detsamma som för att ta emot liknande anmälningar enligt MiFIR. Datumet för när MiFIR ska börja tillämpas har även det senarelagts med ett år till den 3 januari 2018 (se artikel 1.14 a i Europaparlamentets och rådets förordning [EU] 2016/1033). Enligt Esma bör marknadsoperatörer av reglerade marknader samt värdepappersföretag och marknadsoperatörer som driver MTF-plattformar därför kunna avvakta med att börja tillämpa reglerna i marknadsmissbruksförordningen (artikel 4.1) om skyldighet att anmäla finansiella instrument som upptagits till handel eller handlas för första gången på handelsplatsen eller för vilka en ansökan om upptagande till handel har gjorts till dess att de fått information från sina behöriga myndigheter om att det aktuella datasystemet har tagits i drift.

17.6 Finansiering av Finansinspektionens övervakning

Regeringens förslag: Företag som står under Finansinspektionens tillsyn ska betala årliga avgifter för att bekosta inspektionens övervakning enligt kompletteringslagen. Regeringen får meddela föreskrifter om avgifterna.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: *Första AP-fonden, Aktietorget Sverige AB, Svensk Försäkring, Nordic Growth Market NGM AB, Svenska Fondhandlareföreningen och Svenska Bankföreningen* avstyrker förslaget och anser att den avgift som är avsedd att finansiera Finansinspektionens tillsyn bör betraktas som en skatt. Dessa remissinstanser instämmer med ett särskilt yttrande till utredningens betänkande enligt vilket den avgift som enligt utredningens förslag ska betalas av de finansiella företagen inte motsvaras av en tillräckligt adekvat motprestation (SOU 2014:46 s. 499 f.). Syftet med finansmarknaderna är att marknaderna och de finansiella instituten ska understödja den reala ekonomin. Det är samhället i stort och inte bara de finansiella instituten som tjänar på en väl fungerande finansmarknad. *Finansbolagens Förening* anser att avgifter kan tas ut av de plattformar där handeln med finansiella instru-

ment sker. Genom att avgifterna tas ut av plattformarna kommer avgifterna i förlängningen att bäras av alla som handlar med finansiella instrument. Därmed skapas en tydlig och direkt koppling mellan nyttan av en väl fungerande marknad och kostnaden för att marknaden ska vara väl fungerande. *Fondbolagens förening* anser att det är oklart vilka företag som ska bekosta tillsynen och i vilken utsträckning. Om t.ex. fondbolag i någon högre grad skulle omfattas, är sambandet mellan avgift och motprestation så svagt att fråga är om en skatt. Även om det är svårt att få till stånd en helt rättvis fördelning och vissa diskrepanser får accepteras, framstår det som en lämpligare lösning att tydliggöra vilka företag, även icke tillståndspliktiga, som omfattas av tillsynen för att ålägga dessa en avgift. Av förordningen (2007:1135) om årliga avgifter för finansiering av Finansinspektionens verksamhet framgår att varje avgiftsgrupp ska svara för de kostnader som går att hänföra till gruppen. Också mot den bakgrunden framstår det som oklart hur en avgift ska kunna tas ut för verksamhet som avser helt andra grupper av företag. Även *Första AP-fonden* förordar i första hand finansiering genom skatt, i enlighet med det särskilda yttrandet, liksom *Sveriges advokatsamfund*. Advokatsamfundet anser att Finansinspektionens verksamhet ska finansieras på samma sätt som Ekobrottsmyndighetens verksamhet. Att Finansinspektionen övertar ansvaret för verksamhet som tidigare bedrevs av Ekobrottsmyndigheten kan enligt Advokatsamfundet inte få till följd att finansieringen av verksamheten förändras utan att det finns goda sakliga skäl för detta.

Skälen för regeringens förslag: Finansinspektionens verksamhet finansieras dels via anslag på statsbudgeten, dels via avgifter för prövning av ansökningar och anmälningar. De företag som står under Finansinspektionens tillsyn betalar årliga avgifter till inspektionen enligt förordningen (2007:1135) om årliga avgifter för finansiering av Finansinspektionens verksamhet. De årliga avgifterna ska täcka de kostnader som myndigheten haft eller beräknas få för nedlagt arbete inom respektive företagskategori. Dessa avgifter får Finansinspektionen inte disponera utan de ska redovisas mot inkomsttitel på statsbudgeten. De årliga avgifterna ska i princip motsvara de medel som årligen anvisas Finansinspektionen på statsbudgeten. Avgifter som tas ut med stöd av förordningen (2001:911) om avgifter för prövning av ärenden hos Finansinspektionen får myndigheten däremot disponera. Som ekonomiskt mål för dessa avgifter gäller också full kostnadstäckning.

Finansinspektionens övervakning enligt marknadsmissbrukslagen bekostas med årliga avgifter från de institut som står under inspektionens tillsyn (20 §). Detsamma gäller avseende inspektionens övervakning enligt lagen om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument (26 §). Denna ordning gällde även enligt den numera upphävda insiderstrafflagen.

Frågan om finansiering genom avgifter hänger samman med frågan om vad som är en avgift och vad som är en skatt. Riksdagen kan, som skett i nämnda lagar, delegera beslutskompetensen till regeringen i fråga om avgifter men inte i fråga om skatt. Detta följer av regeringsformen. I regeringsformen finns ingen definition av begreppen skatt och avgift. I förarbetena till regeringsformen uttalas dock att skillnaden mellan skatt och avgift är att en skatt kan karaktäriseras som ett tvångsbidrag till det allmänna utan direkt motprestation, medan det med avgift vanligen förstås

en penningprestation som betalas för en specificerad motprestation från det allmänna. Dock framhålls att gränsen mellan begreppen skatt och avgift är flytande (prop. 1973:90 s. 213).

Det är i och för sig möjligt att finansiera tillsyn över ett kollektiv genom avgifter som schablonmässigt tas ut av det kollektivet. Det behöver inte vara fråga om en direkt motprestation till den enskilde avgiftsbetalande. Ersättningar som tas ut av en bransch eller annat kollektiv för att täcka en myndighetskontroll har därför i tidigare lagstiftningsärenden betraktats som avgifter i regeringsformens mening och inte som skatter. I ett lagstiftningsärende avseende djurfoder konstaterade Lagrådet att den statsrättsliga karaktären av ersättningar som schablonmässigt tas ut av en bransch eller annat kollektiv för att täcka en myndighetskontroll (tillsyn) över kollektivet tidigare varit föremål för riksdagens bedömning (prop. 1984/85:149 s. 59). Lagrådet uttalade därvid att riksdagen intagit den ståndpunkten att sådana ersättningar är att betrakta som avgifter i regeringsformens mening och inte som skatter (jfr prop. 1978/79:170 s. 131 f. och 148) samt att riksdagen följaktligen kan delegera frågor om sådana ersättningar till regeringen enligt 8 kap. 7 § regeringsformen (nuvarande 8 kap. 3 §). I ett lagstiftningsärende avseende en allmän fiskevårdsavgift angavs som skäl för en sådan avgift bl.a. att avgiftsmedlens användning skulle komma de fiskande till del i form av åtgärder som på olika sätt befrämjar fiskevården och som därmed skapar goda fiskemöjligheter för den enskilde (prop. 1994/95:231 s. 13 f.). Lagrådet konstaterade att avgiften i fråga inte kunde hänföras till en sådan typ av avgift för vilken det lämnas en direkt motprestation till den enskilde avgiftsbetalande, men att det emellertid stod klart att avgiftsbegreppet kan inbegripa fall där vederlaget utgörs av en s.k. kollektiv motprestation). Mot bakgrund av den vidgning av avgiftsområdet som kunde anses ha skett genom konstitutionell praxis ansåg Lagrådet att fiskevårdsavgiften rättsligt kunde betraktas som en avgift.

När det gäller marknadsmissbruksfrågor kan sambandet mellan avgifter och tillsyn uppfattas som svagt. Finansinspektionens tillsyn enligt lagen om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument avser t.ex. tillsyn över samtliga aktiemarknadsbolag och insynspersoner i dessa. Tillsynen i den delen avser således ett annat kollektiv än det kollektiv som betalar avgifter för tillsynen. Detsamma kommer att gälla övervakningen enligt marknadsmissbruksförordningen. Finansinspektionens övervakning kommer t.ex. att omfatta var och en som handlar med finansiella instrument eller sprider viss information om sådana instrument. Endast i vissa särskilda fall är övervakningen begränsad till tillståndspliktiga företag. Det gäller t.ex. skyldigheterna att ha en effektiv marknadsövervakning och att rapportera misstänkta transaktioner (artikel 16 i förordningen). Å andra sidan kommer övervakningsåtgärderna i stort sett uteslutande att avse transaktioner och order som hanteras av tillståndspliktiga företag (värdepappersinstitut) och betenden (inklusive transaktioner, order och informationsspridning) avseende finansiella instrument som handlas hos andra tillståndspliktiga företag (de företag som driver handelsplatserna). Övervakningsaktiviteterna kommer således att avse företeelser som äger rum genom eller hos de tillståndspliktiga företagen. Den som investerar i eller handlar med värdepapper gör normalt detta genom ett värdepappersinstitut, och en

emittent som finansierar sig på värdepappersmarknaden gör det normalt genom att emittera finansiella instrument som handlas på en handelsplats. En avgift riktad mot de tillståndspliktiga företagen träffar således direkt och indirekt (genom att kostnaderna för avgiften kan föras vidare till investerare och emittenter) det kollektiv som i första hand gynnas av övervakningen. Finansinspektionens övervakning enligt marknadsmissbruksförordningen kommer också i första hand de tillståndspliktiga företagen till del. Övervakningen bidrar till förtroendet för värdepappersmarknaden, vilket gynnar de företag som agerar där. Även fondbolag är beroende av en väl fungerande tillsyn, eftersom investerarnas benägenhet att spara i fonder torde minska om deras förtroende för värdepappersmarknaden minskar. Detsamma gäller försäkringsföretag som tillhandahåller t.ex. produkter för pensionssparande. Andra tillståndspliktiga företag är beroende av en väl fungerande finansmarknad för att kunna finansiera sig.

Det kan visserligen sägas att även den som aldrig handlar med värdepapper och den som inte finansierar sig på den del av kapitalmarknaden som omfattas av marknadsmissbruksförordningen också gynnas av en väl fungerande värdepappersmarknad. På motsvarande sätt kan det sägas att hela samhället gynnas av en fungerande läkemedelskontroll, för vilken avgifter i dag tas ut av läkemedelstillverkarna. Att en avgift inte träffar var och en som teoretiskt gynnas av den kollektiva motprestationen (övervakningen) innebär, som konstateras ovan, emellertid inte att övervakningen inte kan finansieras genom avgifter.

Inte heller det faktum att, som *Sveriges advokatsamfund* anför, verksamhet i viss mån överförs till Finansinspektionen från Ekobrottsmyndigheten, vars verksamhet inte finansieras genom avgifter, innebär något hinder mot att verksamheten finansieras genom avgifter. Myndigheter kan nämligen finansieras på olika sätt. Ett system med generella avgifter förutsätter någon form av registrering av de som ska betala. Den förutsättningen är uppfylld när det gäller Finansinspektionens verksamhet.

Genom att finansiera övervakningen med avgifter uppnår man att kostnaderna, direkt och indirekt, kommer att belasta det kollektiv som i första hand drar nytta av övervakningen. I de regler som gäller för handel på värdepappersmarknaden och för olika slag av tillståndspliktiga finansiella företag finns det dessutom uttryckliga krav på att handeln med finansiella instrument respektive verksamheten ska drivas så att förtroendet för marknaden upprätthålls (se t.ex. 1 kap. 2 § lagen om handel med finansiella instrument, 2 kap. 17 c § lagen om värdepappersfonder och 8 kap. 1 § lagen om värdepappersmarknaden). Enligt regeringens mening finns det sammanfattningsvis förutsättningar för att finansiera övervakningen enligt marknadsmissbruksförordningen med avgifter som betalas av företaget som står under Finansinspektionens tillsyn.

Ett sätt att uppnå en mycket tydlig motprestation för de företag som ska betala avgifter skulle kunna vara att, som *Finansbolagens Förening* anför, låta handelsplatserna bekosta tillsynen. Det skulle innebära att avgifterna i förlängningen skulle bäras av alla som handlar med finansiella instrument. Enligt regeringens mening bör Finansinspektionens övervakning dock, på samma sätt som i dag, bekostas av ett större kollektiv än endast de företag som driver handelsplatser. Alla tillståndspliktiga företag kan anses dra nytta av övervakningen på marknadsmissbruksområdet

och de bör därför bekosta den. Företag som står under Finansinspektionens tillsyn bör således betala årliga avgifter för att bekosta inspektionens övervakning enligt kompletteringslagen. Regeringen bör få meddela föreskrifter om avgifterna.

Enligt regeringens uppfattning är det inte lämpligt att, som *Fondbolagens förening* anför, utvidga avgiftsskyldigheten till att även omfatta vissa icke tillståndspliktiga företag. En sådan ordning skulle bli svårhanterlig, eftersom det, som nämns ovan, skulle förutsätta någon form av registrering av de företag som ska betala avgifter.

Hur stora årliga avgifter som de företag som står under Finansinspektionens tillsyn ska betala regleras i förordningen om årliga avgifter för finansiering av Finansinspektionens verksamhet. De årliga avgifterna ska enligt förordningen finansiera den verksamhet som drivs av Finansinspektionen, med undantag för viss angiven verksamhet som finansieras på annat sätt (1 §). De årliga avgifterna ska även finansiera den del av Statistiska centralbyråns verksamhet som avser insamling och behandling av uppgifter åt Finansinspektionen enligt lagen (2014:484) om en databas för övervakning av och tillsyn över finansmarknaderna. I förordningen är flertalet finansiella företag indelade i avgiftsgrupper medan vissa kategorier av företag betalar en fast årlig avgift. De årliga avgifterna ska ge full kostnadstäckning. Med det avses, som *Fondbolagens förening* pekar på, att varje avgiftsgrupp respektive företagskategori ska svara för både direkta kostnader och den andel av indirekta kostnader som går att hänföra till respektive kategori (4 §).

När de årliga avgifterna bestäms fördelas först innevarande års kostnader (prognos) på respektive avgiftsgrupp utifrån dess andel av Finansinspektionens kostnader för gruppen föregående år. Som grund vid fördelningen används en väl inarbetad ekonomimodell som löpande utvecklas. Eftersom avgiften baseras på en prognos görs en slutavräkning varje år. Eventuella överdebiteringar kommer respektive grupp tillgodo vid beräkning av nästkommande års avgifter. På samma sätt läggs eventuella underskott på nästkommande års avgifter. När det gäller företag som betalar en fast årlig avgift görs ingen slutavräkning. Däremot följer Finansinspektionen upp kostnader och intäkter årligen och lämnar förslag till justeringar av avgifterna i de fall kostnadstäckning inte kan uppnås på några års sikt. Finansinspektionens kostnader (anslag på statsbudgeten) har ökat under en följd av år, vilket har medfört att även de årliga avgifterna totalt sett har ökat.

Sammanfattningsvis anser regeringen att modellen med årliga avgifter som betalas av de företag som står under Finansinspektionens tillsyn ger förutsättningar för en rättvis och ändamålsenlig fördelning av kostnaderna för Finansinspektionens övervakning av att marknadsmissbruksförordningen följs och är förenlig med de principer som gäller för uttag av sådana avgifter.

18 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

18.1 Lagen med kompletterande bestämmelser till EU:s marknadsmissbruksförordning

Regeringens förslag: Lagen med kompletterande bestämmelser till EU:s marknadsmissbruksförordning samt ändringarna i lagen om värdepappersmarknaden, lagen om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument, lagen om handel med finansiella instrument, och lagen om elektronisk kommunikation och offentlighets- och sekretesslagen ska träda i kraft den 1 februari 2017.

Ingripande enligt lagen med kompletterande bestämmelser till EU:s marknadsmissbruksförordning får ske endast för överträdelser som har ägt rum efter ikraftträdandet. Nuvarande bestämmelser i lagen om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument ska gälla för överträdelser som har ägt rum före ikraftträdandet.

Ändringarna i offentlighets- och sekretesslagen ska träda i kraft den 1 februari 2017.

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. Utredningens förslag avviker från regeringens förslag genom att utredningen föreslår ett tidigare ikraftträdandedatum. Utredningen föreslår inte heller några övergångsbestämmelser i lagen om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument.

Remissinstanserna tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det.

Skälen för regeringens förslag: Marknadsmissbruksförordningen trädde i kraft den tjugonde dagen efter det att den hade offentliggjorts i Europiska unionens officiella tidning, EUT, och började tillämpas 24 månader efter ikraftträdandet (artikel 39). Publiceringen i EUT skedde den 12 juni 2014 och bestämmelserna började därför tillämpas den 3 juli 2016. Senast vid samma tidpunkt skulle medlemsstaterna ha vidtagit de åtgärder som krävs till följd av artiklarna 22, 23, 30, 31.1, 32 och 34 (artikel 39.3). Dessa artiklar rör främst den behöriga myndigheten och dess befogenheter att utreda och ingripa mot överträdelser av förordningen. Förslagen i denna lagrådsremiss innebär att de bestämmelser som krävs till följd av marknadsmissbruksförordningen införs i huvudsak i den nya lagen med kompletterande bestämmelser till EU:s marknadsmissbruksförordning (kompletteringslagen). Vissa bestämmelser föreslås även i lagen om värdepappersmarknaden (se avsnitt 11) och lagen om elektronisk kommunikation (se avsnitt 10.6). Vidare föreslås ändringar i lagen om handel med finansiella instrument (avsnitt 17.3) och offentlighets- och sekretesslagen (avsnitt 16). Samtliga bestämmelser bör träda i kraft så snart som möjligt, vilket bedöms vara den 1 februari 2017.

Eftersom marknadsmissbruksförordningen är direkt tillämplig och började gälla som svensk lag den 3 juli 2016 och alla de lagändringar som krävs för att anpassa den svenska lagstiftningen till marknadsmissbruksförordningen och genomföra marknadsmissbruksdirektivet inte

kunde träda i kraft det datumet, har nödvändiga bestämmelser som rör Finansinspektionens tillsyns- och utredningsbefogenheter antagits, se prop. 2015/16:120. Lagändringarna, som i huvudsak har gjorts i lagen om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument, trädde i kraft den 3 juli 2016. Vissa av dessa bestämmelser ska utmönstras ur lagen och några överförs till kompletteringslagen (se avsnitt 17.2). Även dessa lagändringar bör träda i kraft den 1 februari 2017.

I regeringens förmen finns ett förbud mot retroaktiv strafflagstiftning (2 kap. 10 §). Förbudet omfattar formellt inte administrativa sanktioner. Enligt förarbetena skulle det emellertid innebära ett kringgående av förbudet att ge retroaktiv verkan åt administrativa sanktioner av uppenbart repressiv, straffliknande karaktär (prop. 1975/76:209 s. 125). Bestämmelserna i kompletteringslagen om sanktioner för överträdelser av marknadsmissbruksförordningen bör inte ges retroaktiv verkan. Sanktioner bör således få beslutas endast för överträdelser som har ägt rum efter den lagens ikraftträdande. Detta bör framgå av en övergångsbestämmelse.

I lagen om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument gäller sedan den 3 juli 2016 bestämmelser om sanktionsavgifter för överträdelser av de artiklar i marknadsmissbruksförordningen som rör insiderförteckningar (artikel 18) och anmälningsskyldighet samt handelsförbud för personer i ledande ställning och deras närstående (artikel 19). Dessa sanktioner ersätts av nya, mer ingripande, sanktioner i kompletteringslagen. I lagen om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument bör det i en övergångsbestämmelse anges att äldre bestämmelser ska gälla i fråga om överträdelser som har ägt rum före ikraftträdandet.

18.2 Lagen om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden

Regeringens förslag: Lagen om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden samt ändringarna i lagen om värdepapperscentraler och kontoföring av finansiella instrument, lagen om handel med utsläppsrätter och lagen om ingripande mot marknadsmissbruk vid handel med grossistenergiprodukter ska träda i kraft den 1 februari 2017.

Nuvarande bestämmelser i lagen om värdepapperscentraler och kontoföring av finansiella instrument ska gälla för åklagares begäran när det finns anledning att anta att brott enligt lagen om straff för marknadsmissbruk vid handel med finansiella instrument har begåtts före ikraftträdandet.

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. Utredningens förslag avviker från regeringens förslag genom att utredningen föreslår ett tidigare ikraftträdandedatum. Utredningen föreslår även övergångsbestämmelser till de ändringar i marknadsmissbrukslagen som utredningen föreslår.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det. *Ekobrottsmyndigheten*, med instämmande av *Åklagarmyndigheten*, understryker att en följd av att de föreslagna övergångsbestämmelserna är att brott begångna före ikraftträdandet som avkriminaliseras vid ikraftträdandet inte kommer att kunna sanktioneras vare sig på straffrättslig eller administrativ väg. I praktiken torde det inte röra sig om något större antal fall som på detta sätt skulle vara fria från sanktion. Emellertid kan det ifrågasättas om en sådan ordning är förenlig med kravet på sanktioner i de relevanta EU-rättsakterna.

Skälen för regeringens förslag: Den nya lagen om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden innebär i vissa avseenden en utvidgning av det straffbara området. Enligt 5 § andra stycket lagen (1964:163) om införande av brottsbalken ska straff bestämmas efter den lag som gällde när gärningen företogs. Gäller annan lag när dom meddelas ska den lagen, enligt samma lagrum, tillämpas om den leder till frihet från straff eller till lindrigare straff. Bestämmelsen anses generellt tillämplig vid ändringar i strafflagstiftningen och innebär väsentligen att i valet mellan äldre och ny lag ska den lag väljas som för den tilltalade är minst ingripande. Någon övergångsbestämmelse med denna innebörd, som utredningen föreslår, är därför inte nödvändig.

Bestämmelserna om att ny lag ska tillämpas även avseende en gärning som begåtts före ikraftträdandet om det leder till att ett enskilt fall skulle bedömas mildare enligt den nya lydelsen än enligt den gamla, får konsekvenser för möjligheten att besluta om sanktioner för sådana gärningar som avkriminaliseras genom den nya lagen om straff för marknadsmissbruk. Eftersom kompletteringslagen inte ska tillämpas retroaktivt kommer t.ex. vårdslöst insiderförfarande som ägt rum före den 1 februari 2017 inte att kunna bestraffas. Ett sätt att undvika att en sådan gärning helt undgår sanktion skulle kunna vara att införa en övergångsbestämmelse till kompletteringslagen om att administrativa sanktioner kan påföras för ageranden som har skett före lagens ikraftträdande, om de var straffbara enligt marknadsmissbrukslagen. Den som begått en gärning som var brottslig när den begicks skulle med en sådan lösning kunna bli föremål för en administrativ sanktion, vilket får anses som mildare än en straffrättslig påföljd. Det skulle dock innebära att frågan om någon har begått en gärning som var straffbar vid tiden för överträdelsen skulle bedömas i ett administrativt förfarande, dvs. utanför straffprocessen. Regeringen anser i likhet med utredningen att en sådan lösning inte skulle vara lämplig. Som *Ekobrottsmyndigheten* påpekar innebär detta att det för vissa överträdelser av marknadsmissbruksförordningen inte kommer att vara möjligt att påföra sanktioner under en övergångsperiod. Eftersom detta är en konsekvens av retroaktivitetsförbudet och i rättssäkerhetens intresse finner regeringen att det inte kan anses stå i strid med några EU-rättsliga förpliktelser.

I lagen om värdepapperscentraler och kontoföring av finansiella instrument görs följdändringar i samband med att marknadsmissbrukslagen upphävs och den nya lagen om straff för marknadsmissbruk träder i kraft. Följdändringarna bör träda i kraft samtidigt. Äldre bestämmelser bör dock gälla i fråga om åklagares begäran när det finns anledning anta att brott enligt marknadsmissbrukslagen har begåtts. Detta bör framgå av en övergångsbestämmelse.

Även ändringarna i lagen om handel med utsläppsätter och lagen om ingripande mot marknadsmissbruk vid handel med grossistenergi-produkter bör träda i kraft den 1 februari 2017.

19 Förslagets konsekvenser

19.1 Förslagets syfte och alternativa lösningar

De förslag som lämnas i denna lagrådsremiss avser anpassningar i svensk lagstiftning med anledning av marknadsmissbruksförordningen och marknadsmissbruksdirektivet.

Syftena med EU-rättsakterna är att höja förtroendet för de finansiella marknaderna och investerarskyddet samt att säkerställa ett enhetligt regelverk för marknadsaktörer i Europa. Därigenom antas även värdepappersmarknadens dragningskraft för kapitalanskaffning för emittenter på tillväxtmarknader för små och medelstora företag kunna öka. En sammanfattning av innehållet i EU-rättsakterna finns i avsnitt 4.

Marknadsmissbruksförordningen ska tillämpas fr.o.m. den 3 juli 2016. Reglerna i förordningen blir direkt tillämpliga i medlemsstaterna men förutsätter i vissa avseenden att nationella regler införs, bl.a. om behörig myndighet. Regeringen har tidigare föreslagit bestämmelser för att hantera det faktum att marknadsmissbruksförordningen ska börja tillämpas den 3 juli 2016 (se prop. 2015/16:120).

Förutom en ny lag med kompletterande bestämmelser till EU:s marknadsmissbruksförordning och en ny lag om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden föreslås vissa ändringar i lagen om värdepappersmarknaden samt följdändringar i andra berörda författningar.

EU-rättsakterna ger i vissa avseenden medlemsstaterna möjlighet att utforma de nationella bestämmelserna på olika sätt. De val som görs kan få ekonomiska konsekvenser. När det gäller marknadsmissbruksförordningen förutsätter dessa val överväganden och förslag angående den närmare utformningen av den behöriga myndighetens utrednings- och sanktionsbefogenheter. Marknadsmissbruksdirektivet, som utgör ett s.k. minimidirektiv, innebär att åtminstone de uppsåtliga och allvarligaste fallen av marknadsmissbruk ska kriminaliseras, vilket medför att medlemsstaterna även vid genomförandet i nationell rätt har vissa valmöjligheter och visst tolkningsutrymme.

Marknadsmissbruksförordningen medger också alternativa lösningar när det gäller regler om uppskjutet offentliggörande av insiderinformation (artikel 17.4, se avsnitt 11.3.1) och offentliggörande av de anmälningar om egna transaktioner som görs av personer i ledande ställning och deras närstående (artikel 19.3 tredje stycket, se avsnitt 17.2). Regeringen har redan tidigare bedömt att den för företagen minst belastande lösningen bör väljas (se prop. 2015/16:120), och i denna lagrådsremiss föreslås ingen ändring i dessa avseenden.

Regeringen har övervägt hur de straffrättsliga påföljderna bör avgränsas från de administrativa sanktioner som marknadsmissbruksförordningen förutsätter (avsnitten 8.8 och 9.4). Olika möjliga lösningar redo-

visas. Regeringen gör bedömningen att de valda lösningarna är de mest lämpliga för att bekämpningen av marknadsmissbruk ska kunna bedrivas på ett effektivt och samtidigt rättssäkert sätt och att förslagen i lagrådsremissen begränsar sig till det som är nödvändigt med hänsyn till EU-rättsakterna. När det gäller avgränsningen av det straffbara området och hur detta systematiskt ska förhålla sig till de administrativa sanktionerna föreslås i lagrådsremissen, till skillnad från i utredningens förslag, en modell där åklagare ska ges möjlighet att framställa yrkande om återföring eller sanktionsavgift för det fall huvudyrkandet om ansvar för brott inte vinner bifall. Syftet med det är att ytterligare effektivisera bekämpningen av marknadsmissbruk (se närmare avsnitt 8). Med utgångspunkt i de överväganden som görs beträffande sanktionssystem lämnar regeringen också förslag på hur utredningsansvaret ska fördelas och vilka utredningsbefogenheter Finansinspektionen, i egenskap av behörig myndighet, bör ha.

19.2 Berörda företag och andra aktörer

De som berörs av förslagen i denna lagrådsremiss är aktiebolag som omfattas av marknadsmissbruksförordningens tillämpningsområde (bolag vars finansiella instrument handlas på en reglerad marknad eller en MTF-plattform), marknadsoperatörer (börser), värdepappersbolag samt andra som yrkesmässigt arrangerar eller genomför transaktioner i finansiella instrument. Dessutom berörs emittenter, deltagare på marknaden för utsläppsrätter, auktionsplattformar, auktionsförrättare och auktionsövervakare som är involverade i auktioner som anordnas enligt auktioneringsförordningen samt personer i ledande ställning och dem närliggande personer hos sådana företag eller organ. Vidare berörs, genom de nya administrativa sanktionerna avseende förbudet mot marknadsmissbruk och den förändrade strafflagstiftningen, enskilda som handlar på värdepappersmarknaden eller i övrigt har samröre med handel på värdepappersmarknaden.

Som framgår i avsnitt 4 kommer aktörer med anknytning till utsläppsrätter att beröras av förslagen först fr.o.m. den 3 januari 2018, som är det datum då de bestämmelser som är beroende av MiFID II ska börja tillämpas. Marknadsmissbruksförordningen kommer inte heller att omfatta bolag vars finansiella instrument handlas på en OTF-plattform förrän bestämmelser om OTF-plattformar införs i svensk lagstiftning med anledning av genomförandet av MiFID II.

När det gäller myndigheter berörs särskilt Finansinspektionen, Ekobrottsmyndigheten och Stockholms tingsrätt av förslagen i denna lagrådsremiss.

19.3 Konsekvenser för företag och enskilda

19.3.1 Marknadsmisbruksförordningen och den nya lagen om straff för marknadsmisbruk

Tillämpningsområdet för marknadsmisbruksförordningen är bredare än tillämpningsområdet för 2003 års marknadsmisbruksdirektiv och det som gäller enligt den nuvarande svenska lagstiftningen på marknadsmisbruksområdet och andra berörda författningar. Marknadsmisbruksförordningen började tillämpas den 3 juli 2016. Samma datum trädde vissa lagändringar i kraft som innebar att Finansinspektionen fick möjlighet att ingripa mot åsidosättanden av skyldigheten att anmäla transaktioner (artikel 19.1 i förordningen) och skyldigheten att föra insiderförteckningar (artikel 18) samt överträdelse av handelsförbudet 30 dagar före vissa finansiella rapporter (artikel 19.11). Vilka konsekvenser det bredare tillämpningsområdet medför för berörda aktörer när det gäller nämnda åligganden beskrivs i prop. 2015/16:120 (s. 57 f.). För övriga åligganden och förbud enligt marknadsmisbruksförordningen införs särskilda ingripandebefogenheter för Finansinspektionen först genom förslagen i denna lagrådsremiss. Det finns därför anledning att nämna något om vilka konsekvenser det bredare tillämpningsområdet ger.

Berörda företag som omfattas av tillämpningsområdet kommer att drabbas av administrativa kostnader genom krav på att upprätta, överföra och lagra information samt skyldigheter att upprätthålla system och rutiner för t.ex. marknadsövervakning och för att upprätthålla system för att kunna ta emot anmälningar av s.k. visselblåsare. Rapporterings-skyldigheten avseende misstänkta transaktioner (artikel 16 i marknadsmisbruksförordningen) utvidgas till att gälla även för lagda men inte genomförda order.

Förbudsbestämmelserna i marknadsmisbruksförordningen och marknadsmisbruksdirektivet överensstämmer i allt väsentligt. Genom rättsakterna och lagförslagen när det gäller insiderbrott, förtydligas förbudet mot insiderhandel på så sätt att det förutsätts att ett utnyttjande av insiderinformation har ägt rum (avsnitt 14.5.3). Detta klagörande torde innebära att det blir lättare att t.ex. argumentera för att vissa typer av transaktioner som enligt marknadsmisbrukslagens bestämmelse inte omfattas av något explicit undantag, och därmed enligt ordalydelsen omfattas av handelsförbudet, inte kommer att omfattas av handelsförbudet enligt marknadsmisbruksförordningen eller den nya lagen om straff för marknadsmisbruk. Sådana transaktioner skulle exempelvis kunna vara transaktioner inom ramen för ett aktiesparprogram. Det blir vidare förbjudet att handla på en rekommendation, om mottagaren av rekommendationen inser eller, när det gäller marknadsmisbruksförordningen, borde inse att rekommendationen grundas på insiderinformation (artikel 8.3 i förordningen och artikel 3.7 i marknadsmisbruksdirektivet, se avsnitt 14.5.6). Både förbudet enligt marknadsmisbruksförordningen och den föreslagna bestämmelsen i den nya lagen om straff för marknadsmisbruk innebär en utvidgning i förhållande till gällande rätt såtillvida att också återkallelse av en order i vissa fall kan utgöra en otillåten handling (avsnitten 5.2.2 och 14.5.5).

Även när det gäller förbudet mot marknadsmanipulation föreslås straffbestämmelsen få en mer direktivnära utformning, inbegripet den nya brottsrubriceringen. Som nämns ovan föreslås, i enlighet med marknadsmissbruksdirektivet, att försök till marknadsmanipulation kriminaliseras. Samtidigt ändras straffbudet så att det inte längre omfattar ageranden som är "ägnade" att ge en viss effekt utan det krävs, för fullbordat brott, att en effekt har inträtt. När det gäller obehörigt röjande av insiderinformation innebär förslaget i denna lagrådsremiss, även det i enlighet med EU-rättsakterna, en utvidgning genom att också straffbelägga vidarebefordran av ett råd eller en rekommendation som personen i fråga inser är baserad på insiderinformation.

Systemet blir också mer heltäckande genom åklagarens möjlighet till alternativt yrkande på återföring eller sanktionsavgift. Det sistnämnda, där även åklagaren under vissa förutsättningar kan framställa yrkande om administrativa sanktioner, kan framstå som ett mindre renodlat system för den enskilde. Det torde dock vara av underordnad betydelse vilken myndighet som bedriver utredning eller för talan i domstol i det enskilda fallet. De eventuella nackdelarna i detta hänseende vägs upp av att ett mer heltäckande system ger utfall som för allmänheten torde framstå som mer konsekvent och där resultatet inte är avhängigt myndigheternas vägval.

Till följd av marknadsmissbruksförordningen och de administrativa sanktioner som införs kommer även juridiska personer som gör sig skyldiga till marknadsmissbruk att kunna påföras en administrativ sanktion. I de fall gärningen i stället ska prövas i det straffrättsliga systemet finns, liksom i dag, möjligheten att väcka talan om företagsbot enligt reglerna i 36 kap. 7–10 a §§ brottsbalken (avsnitt 13.5). De nya reglerna om administrativa sanktioner kan inte anses öka den administrativa bördan för berörda företag.

Näringslivets regelnämnd efterlyser ytterligare analys av konsekvenserna för företag när det gäller förslagen i promemorian om att åklagaren i samband med åtal även får framställa yrkande om administrativ sanktion, den nya lagen om straff för marknadsmissbruk eller den begränsade rätten till offentlig försvarare. Förslag som har samband med åtal och straff kan dock inte anses ha någon inverkan på företag eftersom straffbestämmelserna i första hand gäller fysiska personer. De nya bestämmelserna får inte en sådan påverkan på möjligheten till företagsbot att de kan anses innebära några konsekvenser för företag.

19.3.2 Finansinspektionens befogenheter

Finansinspektionen får genom förslagen i denna lagrådsremiss nya utredningsbefogenheter. Den mest ingripande, som kan medföra kostnader för berörda, är befogenheten att genomföra undersökningar i verksamhetslokaler efter beslut av Stockholms tingsrätt. I de mycket få fall det kan komma att bli aktuellt att genomföra en sådan undersökning, kan genomförandet naturligtvis medföra administrativa kostnader för berört företag genom att Finansinspektionen måste ges tillgång till handlingar och datasystem, och verksamheten kanske inte kan bedrivas som vanligt.

Utöver de administrativa kostnader som är ett resultat av skyldigheterna enligt marknadsmissbruksförordningen kommer de företag som står under Finansinspektionens tillsyn att bli skyldiga att till inspektionen betala en årlig avgift för övervakningen av att den nya lagen följs. Dessa avgifter ska motsvara Finansinspektionens kostnader (se avsnitt 17.5). Eftersom Finansinspektionen kommer att behöva lägga mer resurser på marknadsmissbruksområdet (se avsnitt 19.5.2), kommer de årliga avgifterna att öka i motsvarande mån. Finansinspektionen beräknar att avgiften kan behöva höjas med upp till sex procent för avgiftsgrupperna 1, 2, 4 och 5 (se förordningen [2007:1135] om årliga avgifter för finansiering av Finansinspektionens verksamhet).

I lagrådsremissen föreslås också att Finansinspektionen i utövandet av sin nya befogenhet att ingripa mot åsidosättanden av skyldigheten att offentliggöra insiderinformation, ska ta hänsyn till de civilrättsliga sanktioner som beslutas av handelsplatserna. För att en effektiv samordning ska kunna ske föreslås att handelsplatserna ska förse Finansinspektionen med information om den utredning som har vidtagits. Förfarandet kan innebära vissa administrativa kostnader för berörda handelsplatser. För de emittenter som blir föremål för utredning innebär det dock att utredningsåtgärderna mot dem kan bli färre eftersom syftet är att Finansinspektionen inte ska genomföra en utredning samtidigt med handelsplatsen.

Svenska Fondhandlareföreningen, med instämmande av Svenska Bankföreningen, anser att regeringen bör ge Finansinspektionen i uppdrag att på sin webbplats upplysa om den EU-rättsliga regleringen på finansmarknadsområdet eftersom den är svåröverskådlig. Regeringen konstaterar att Finansinspektionen för närvarande arbetar med att ta fram en ny webbsida med information om gällande regelverk, som ska ge en heltäckande bild av gällande regler. Webbsidan planeras, enligt Finansinspektionen, att bli klar hösten 2016. Något uppdrag från regeringen krävs därför inte för detta syfte.

19.4 Samhällsekonomiska konsekvenser

En effektiv reglering för bekämpning av marknadsmissbruk är av samhällsekonomisk betydelse. Om förtroendet för värdepappersmarknaden är lågt är benägenheten mindre att investera på denna, vilket i sin tur påverkar företagets möjligheter till kapitalanskaffning. Den samhälleliga skadan som uppkommer till följd av marknadsmissbruk eller att regelverket på området inte verkställs effektivt är stor. Kommissionen har gjort ett försök att ekonomiskt värdera de fördelar som marknadsmissbruksförordningen, tillsammans med det nya marknadsmissbruksdirektivet, kan innebära i form av minskat marknadsmissbruk (SEC[2011] 1217). Värderingen görs utifrån den uppskattade kostnad som insiderhandel innebär i form av vinst för dem som genomför den. Marknadsmissbruk inom hela EU uppskattas till 13 miljarder euro per år och man uppskattar att det samlade lagstiftningspaketet kan få ner dessa siffror med 20 procent.

Marknadsmisbruksförordningen har redan börjat tillämpas. Det ökade tillämpningsområdet och den fullharmonisering som reglerna medfört kan i sig bidra till minskade administrativa bördor för företag som verkar i flera medlemsstater och ett högre förtroende för finansmarknaderna. Enbart införande av lagstiftning mot marknadsmisbruk på en marknad kan knappast medföra ett ökat förtroende för värdepappersmarknaden. Det är först genom att skapa mekanismer som möjliggör att lagstiftningen följs som den samhällsekonomiska nyttan uppnås fullt ut. I lagrådsremissen görs bedömningen att den nuvarande bekämpningen av marknadsmisbruk kan effektiviseras genom anpassningar av gällande lagstiftning i linje med det som föreskrivs i de båda EU-rättsakterna, t.ex. införandet av nya administrativa sanktioner. Genom förslaget att åklagare ska ges möjlighet att framställa yrkande på administrativ sanktion som alternativ till yrkande på ansvar för brott blir förfarandet än mer heltäckande och effektivt. Sammantaget kan EU-rättsakterna och de föreslagna anpassningarna av den svenska lagstiftningen förväntas ha positiva effekter för förtroendet för finansmarknaderna som i sin tur kommer att bidra till dessa marknaders stabilitet och funktion.

19.5 Konsekvenser för det allmänna

19.5.1 Allmänt

Marknadsmisbruksförordningen ger, som nämns i avsnitt 19.1, medlemsstaterna frihet att välja hur de behöriga myndigheterna ska utöva sina tillsyns- och utredningsbefogenheter, vilket kan ske både direkt och indirekt (artikel 23.1). Detsamma gäller för sanktionsbefogenheterna (artikel 30.2 andra stycket).

Det förändrade system för tillsyn och övervakning samt utredning av marknadsmisbruk som föreslås innebär en utvidgad samverkan mellan Finansinspektionen och Ekobrottsmyndigheten, vilka kommer att dela utredningsansvaret på så sätt att Ekobrottsmyndigheten även i fortsättningen leder förundersökningar vid misstänkta brott, och inspektionen utreder de ärenden som kan utgöra en överträdelse av marknadsmisbruksförordningens förbud och påbud. Finansinspektionen kommer att initialt utreda det inträffade, i stället för att som i dag upprätta och snarast överlämna en anmälan till Ekobrottsmyndigheten. Inspektionens kompetens och kunskaper om finansmarknadernas funktion kan vidare på ett bättre sätt tillvaratas under den tid Ekobrottsmyndigheten leder en förundersökning. Det samarbete som förutsätts och föreslås bör ge de utredande myndigheterna, oavsett vilken av dem som i ett enskilt ärende bär ansvaret, möjlighet att snabbt vidta de åtgärder som behövs. Översynen och förslagen till ändringar i sekretessreglerna (avsnitt 16) kommer vidare att ge möjligheter till ett rättssäkert och effektivt utnyttjande av information i brottsförebyggande och brottsbekämpande syfte som respektive myndighet tagit fram i sin verksamhet.

Utifrån hur de berörda myndigheternas ansvar och uppgifter är reglerade i Sverige, förutsätter ett effektivt arbete mot marknadsmisbruk ett nära och regelstyrt samarbete så att resurserna används på det mest effektiva sättet. En tillsynsmyndighet bör inte ges alltför långtgående utred-

ningsbefogenheter när det finns andra rättsvårdande myndigheter som har det som sin huvuduppgift. Förslagen om hur utredningsansvaret bör fördelas och vilka tillsyns- och övervakningsbefogenheter som Finansinspektionen bör ha bygger på en avvägning av de angivna aspekterna och de krav som uppställs i förordningen. Samtidigt bör uppdelningen inte vara så strikt att enskilda fall riskerar att falla mellan stolarna. I lagrådsremissen föreslås mot denna bakgrund en möjlighet för åklagare att framställa yrkande om återföring eller sanktionsavgift i brottmål (se avsnitt 8.6).

Huvuddelen av förslagen i lagrådsremissen påverkar både Finansinspektionen och Ekobrottsmyndigheten, liksom berörda domstolars handläggning av ärenden och mål, och därmed också de resurser som behöver tas i anspråk. Myndigheterna och domstolarna påverkas dessutom av varandras agerande, vilket gör det svårt att fördela de ekonomiska effekterna mellan dem. Inledningsvis kan vissa förslag komma att medföra ökade kostnader, men på sikt leda till ett effektivare resursutnyttjande. Även den omständigheten att det är fråga om ett relativt litet antal ärenden och mål, varav vissa kan vara mycket omfattande och komplexa, gör att resursbehovet kan variera stort över tiden och att effekterna är svåra att bedöma.

Bortsett från eventuella sanktionsavgifter torde förslagen inte leda till några intäkter av någon betydelse för staten. En effektivare tillämpning av regelverken från myndigheternas sida kan däremot leda till en ökad efterlevnad av bestämmelserna bland berörda aktörer. Det torde på sikt innebära minskade kostnader för de rättsvårdande myndigheterna.

19.5.2 Finansinspektionen

De båda EU-rättsakterna innebär ett ökat ansvar och merarbete för Finansinspektionen när det gäller de utökade och förändrade kraven på tillsynens innehåll och utövande samt på samarbetet och informationsutbytet med nationella myndigheter och myndigheter i andra länder.

När det gäller tillsyns- och utredningsresurser är behovet beroende av omfattningen av de överträdelseärenden som kan bli aktuellt att pröva i det administrativa förfarandet. Finansinspektionen ansvarar redan i dag för övervakning och utredningar beträffande åsidosättanden av sådana skyldigheter som följer av artiklarna 16–20 i marknadsmissbruksförordningen. Förslagen i denna lagrådsremiss innebär dock nya uppgifter när det gäller att övervaka skyldigheten för finansiella företag att ha rapporteringssystem för visselblåsare, övervakning av skyldigheten att offentliggöra insiderinformation och, inte minst, övervakningen av att förbuden mot marknadsmissbruk följs.

Finansinspektionen kommer enligt förslagen att initialt delta i samtliga utredningar om misstänkt marknadsmissbruk. Enligt förslagen avseende beslutsordningen vid överträdelser av förbuden mot insiderhandel, olagligt röjande av insiderinformation och marknadsmanipulation ska Finansinspektionen pröva frågan om sanktioner genom sanktionsföreläggande. Bara om ett sådant föreläggande inte godkänns har Finansinspektionen att väcka talan hos Stockholms tingsrätt (avsnitt 13.4.2). Inspektionen behöver därför förstärka sin juridiska kompetens när det

gäller processföring i allmän domstol. Att åklagare ges möjlighet att framställa yrkande om administrativ sanktion torde inte medföra några särskilda konsekvenser i kostnadshänseende. Till följd av dubbelprövningsförbudet kan överträdelse som resulterar i åtal inte bli föremål för Finansinspektionens sanktionsåtgärder, oavsett om åklagare har möjlighet att framställa yrkande om administrativ sanktion eller inte. Som framhålls i avsnitt 8.2 bör åklagarens tillämpning av åtalsplikten inte påverkas av förslaget, varför Finansinspektionen även med detta förslag kommer att få egna ärenden för hantering i det rent administrativa förfarandet. I de fall åklagaren använder sig av möjligheten till yrkande om administrativ sanktion kan Finansinspektionens kompetens tas tillvara genom att inspektionen biträder åklagaren.

De nya EU-rättsakterna och förslagen till lagändringar medför alltså en ökad belastning för Finansinspektionen. I budgetunderlaget för perioden 2017–2019 anger Finansinspektionen att ett större ansvar för tillsynen av marknadsmissbruk bedöms medföra ett förstärkningsbehov på 12 miljoner kronor (Fi2016/00680/FPM). *Finansinspektionen* har därefter kompletterat sina beräkningar och bedömer att man gör uppskattningen att resurser motsvarande tolv årsarbetskrafter kommer att behövas för det samlade genomförandet av marknadsmissbruksförordningen. Till detta ska läggas vissa it-kostnader bl.a. i form av ett nytt systemstöd, inklusive licenskostnader. Regeringen avser att återkomma i budgetpropositionen för 2017 med en samlad bedömning av Finansinspektionens resursbehov.

För sin övervakning enligt kompletteringslagen föreslås att Finansinspektionen ska ta ut en årlig avgift av de företag som står under inspektionens tillsyn. Avgiften redovisas mot inkomstitel på statens budget.

19.5.3 Ekobrottsmyndigheten

Genom förslagen i denna lagrådsremiss kommer det straffbara området för insiderbrott, obehörigt röjande av insiderinformation och marknadsmanipulation att minska. Gärningar som kan bedömas vara oaktsamma eller ringa ska inte längre vara straffbelagda och därmed inte utredas av Ekobrottsmyndigheten eller bli föremål för åtal, utan hanteras i det administrativa förfarandet (avsnitt 8.4). Detsamma kan komma att gälla för vissa fall av obehörigt röjande av insiderinformation och marknadsmanipulation på grund av den föreslagna bestämmelsen om särskild åtalsprövning (avsnitt 8.5).

Enligt förslaget i denna lagrådsremiss ska åklagare även ha möjlighet att framställa yrkande om återföring eller sanktionsavgift för det fall yrkandet om ansvar för brott inte vinner bifall. Det är nya uppgifter för åklagare varför viss utbildning och systemanpassning kommer krävas, i vart fall i ett inledande skede. Det bör dock noteras att förslaget endast omfattar återföring eller sanktionsavgift som inte är de administrativa sanktioner som har starkast förvaltningsrättsliga särdrag. För åklagare kan arbetsinsatsen avseende yrkandet om återföring eller sanktionsavgift vidare antas vara begränsad då utredningen av misstänkt brott i stället kommer att utgöra det huvudsakliga arbetet, eftersom det handlar om att utreda samma överträdelse för såväl brottsmisstanke som överträdelse av bestämmelser i marknadsmissbruksförordningen.

Det måste samtidigt konstateras att som alltid när lagstiftning ändras så behöver berörda sätta sig in i det nya regelverket och kompetensfrågor uppkommer. Det innebär att utbildning kommer att vara nödvändig.

Det bör även här särskilt noteras att detta sker i ett sammanhang där, genom sanktionsväxling och införande av administrativa sanktioner på vad som tidigare var ett renodlat straffrätligt område, det straffrätliga förfarandet kan förväntas minska i omfattning. Resurser kan därför förväntas frigöras hos Ekobrottsmyndigheten.

Ett syfte med reformen är att bekämpningen av marknadsmissbruk ska effektiviseras. Med den föreslagna sanktionsväxlingen och införandet av ett administrativt sanktionsförfarande kan resurser frigöras.

19.5.4 Domstolarna

Genom förslaget om en särskild forumregel kommer samtliga åtal för brott enligt den nya lagen om straff för marknadsmissbruk att handläggas vid Stockholms tingsrätt (se avsnitt 14.9). *Stockholms tingsrätt* anför att samordningen av både åtal för marknadsmissbruksbrott och överträdelser av marknadsmissbruksförordningens förbud av marknadsmissbruk till Stockholms tingsrätt kan förväntas kräva betydande resurser för tingsrätten eftersom dessa typer av mål är såväl komplicerade som tidskrävande.

Regeringen konstaterar att flertalet väckta åtal avseende marknadsmissbruk redan handläggs vid Stockholms tingsrätt. Den särskilda forumregeln skulle dock kunna medföra en viss målökning för den tingsrätten. Genom förslaget att avkriminalisera oaktsamma gärningar och gärningar som kan bedömas som ringa, kan dock det totala antalet mål om marknadsmissbruksbrott förväntas minska. Å andra sidan kan, som anförts i avsnitt 19.5.3, ett införande av ett administrativt sanktions-system, utan någon minskning av Ekobrottsmyndighetens nuvarande resurser, förväntas leda till att myndighetens genomströmningstider minskar och antalet lagförda ärenden per år därmed ökar något i framtiden.

Till detta kommer att för de avkriminaliserade gärningarna kan det i stället bli aktuellt med administrativa sanktioner – antingen till följd av Finansinspektionens yrkande eller yrkande av åklagare inom ramen för en brottmålsprocess. Den exakta omfattningen av de mål som kan bli föremål för en sådan domstolsprocess går dock inte att bedöma i detta skede, inte minst eftersom det inte är möjligt att göra några uttalanden om hur många utfärdade sanktionsförelägganden som inte kommer att godkännas. När väl en praxis på området börjar etablera sig är det rimligt att anta att det kommer att röra sig om ett mindre antal fall per år.

På motsvarande sätt som närmare redovisas i avsnitt 19.5.3 när det gäller Ekobrottsmyndigheten innebär administrativa sanktioner i allmän domstol nya uppgifter för domstolen varför viss utbildning kommer krävas, i vart fall i ett inledande skede. När det gäller åklagarens yrkande om återföring eller sanktionsavgift inom ramen för brottmål får det merarbete som uppstår för domstolarna antas vara begränsat då prövningen av misstänkt brott kommer att utgöra det huvudsakliga arbetet i målen, eftersom det handlar om samma påstådda överträdelse

för såväl brottsmisstanke som överträdelse av bestämmelser i marknadsmissbruksförordningen. Genom sanktionsväxlingen och införandet av administrativa sanktioner på vad som tidigare var ett renodlat straffrättsligt område, kan antalet marknadsmissbruksmål förväntas minska, även inräknat de mål som kan komma till allmän domstol med anledning av att sanktionsförelägganden inte godkänns.

Kammarrätten i Stockholm påtalar att införandet av den alltmer omfattande regleringen på finansmarknadsområdet med ökade ingripandemöjligheter och nya verksamheter att ingripa mot har medfört ett ökat antal överklaganden av Finansinspektionens beslut till allmän förvaltningsdomstol. Vidare rör ett övervägande antal mål från inspektionen komplicerade regelverk och förhållanden samt tämligen ofta vidlyftiga utredningar. Måltyperna har vidare ofta inte prövats tidigare och vägledningen från lagstiftaren är sparsam. Många av målen tillhör de mest arbetskrävande och kräver samtidigt skyndsamt handläggning. Mot denna bakgrund måste domstolarna garanteras nödvändiga medel för att hantera den ökade regleringen på finansmarknadsområdet. *Domstolsverket* konstaterar att det är svårt att förutse hur förslaget kommer att påverka domstolarna men påtalar att Sveriges Domstolar bör kompenseras för den ökade måltillströmningen som förslagen kan komma att medföra och att det efter genomförandet finns anledning att utifrån måltillströmning pröva om det finns behov av ytterligare resurser.

Regeringen konstaterar att finansmarknadsområdet på senare år har blivit föremål för ökad reglering. När det gäller förevarande lagstiftningsärendet prövas dock redan i dag den absoluta merparten av de måltyper som här är aktuella för allmän förvaltningsdomstol i dessa domstolar. De överträdelser som Finansinspektionen föreslås kunna ingripa mot har nämligen i de flesta fall motsvarigheter i gällande rätt (lagen om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument). De nya befogenheter som Finansinspektionen föreslås få är rätt att ingripa mot emittenter som åsidosätter skyldigheten att offentliggöra insiderinformation (avsnitt 11.3.2) och att besluta om interimistiskt förbud i samband med en utredning (avsnitt 10.9). Eftersom Finansinspektionen i många fall kommer att avstå från ingripande mot emittenter på grund av att handelsplatsen i fråga har beslutat om civilrättsliga sanktioner, kan slutsatsen dras att den typen av ärenden inte kommer att belasta de allmänna förvaltningsdomstolarna i någon nämnvärd utsträckning. Interimistiska beslut torde förekomma mycket sällan. Möjligen skulle det faktum att de sanktionsavgifter som kan påföras ökar väsentligt i storlek kunna leda till en större benägenhet att överklaga Finansinspektionens beslut, i vart fall innan det har utvecklats en praxis när det gäller sanktionsavgifter. Sammantaget torde det dock röra sig om endast ett fåtal ärenden per år.

Sammantaget bedömer regeringen att den potentiella ökningen av antalet mål som har samband med det nu föreslagna regelverket får hanteras av Sveriges Domstolar inom befintliga ekonomiska ramar.

19.5.5 Övriga statsfinansiella konsekvenser

Finansinspektionens överlämnar i dag mellan fem och tio ärenden per år till Kronofogdemyndigheten för indrivning, vilka avser överträdelse av bestämmelserna om anmälningsskyldighet i lagen om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument och flaggningsplikt enligt lagen om handel med finansiella instrument. Ärenden enligt kompletteringslagen torde knappast bli fler än så. Kronofogdemyndigheten kan dock påverkas även om den nya befogenheten för Finansinspektionen att genomföra tvångsundersökningar efter beslut av Stockholms tingsrätt. *Kronofogdemyndigheten* framför att utredningen inte berör frågan om kostnader för att genomföra undersökningar efter beslut av Stockholms tingsrätt. Kronofogdemyndigheten jämför med motsvarande undersökningar som Konkurrensverket har genomfört under år 2014 där Kronofogdemyndigheten har biträtt undersökningarna och påpekar att sådana undersökningar kan äga rum både inom och utanför Stockholmsområdet samt i regel är mycket personal- och kostnadskrävande.

Det kan dock konstateras att det i nuläget är svårt att bedöma hur många tvångsundersökningar Finansinspektionen kommer ha anledning att genomföra, särskilt med anledning av att sådana undersökningar endast kan genomföras i syfte att ta om hand bevisning när det finns anledning anta att förbuden mot marknadsmissbruk har överträtts. Ett sådant ärende kommer i flertalet fall att hanteras av åklagare då det oftast kommer att finnas en misstanke om brott. Eventuellt ökade kostnader som har samband med det nya regelverket förväntas därför bli begränsade och ska hanteras inom befintliga ekonomiska ramar.

I lagrådsremissen lämnas också förslag beträffande rätten till offentlig försvarare, som skulle kunna få konsekvenser för statens utgifter. En genomgång av 2015 års domar i mål om marknadsmissbruk visar att utgifterna för offentligt försvar uppgick till knappt 2,75 miljoner kronor. Om några av dessa mål till följd av sanktionsväxlingen i stället handläggs av Finansinspektionen, kan målen antingen komma att avgöras genom sanktionsföreläggande – och därmed inte medföra några kostnader för offentlig försvarare – eller handläggas vid Stockholms tingsrätt. I det senare fallet föreslås att det för fysiska personer ska finnas en rätt till offentlig försvarare om det finns särskilda skäl. Samtidigt kan den effektiviserade handläggning som eftersträvas innebära att fler ärenden om marknadsmissbruk inleds. Sammantaget är det dock, mot bakgrund av möjligheten till sanktionsföreläggande, inte sannolikt att antalet mål där det finns en rätt till offentlig försvarare blir fler än i dag. Statens kostnader för denna utgiftspost kan därmed i vart fall inte förväntas öka till följd av förslagen.

19.6 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Enligt förslagen i denna lagrådsremiss ska vissa överträdelse av förbuden mot marknadsmissbruk föranleda sanktionsavgift. Gärningar begångna av oaktsamhet eller som kan bedömas som ringa ska enligt

förslagen undantas från det straffbara området (se avsnitt 8.4). Förslagen innebär således en sanktionsväxling. Regeringen gör bedömningen att förslagen ökar förutsättningarna för att fler överträdelse kan beivras. Till detta kommer den föreslagna möjligheten för åklagare att framställa yrkande på administrativ sanktion inom ramen för brottmålsprocessen, vilket bidrar till en mer heltäckande och effektiv reglering. När den föreslagna beslutsordningen har tillämpats en tid och viss sanktionspraxis utvecklats torde förfarandet med sanktionsföreläggande innebära att beivrandet bli både enklare och snabbare. De rättsvårdande myndigheternas resurser bör kunna användas mer effektivt. Införande av ett administrativt sanktionssystem och förfarande har efterfrågats av både myndigheter och branschorganisationer. Om fler anmälningar leder till lagföring kan bättre efterlevnad och på sikt färre överträdelse och ingripanden förväntas. Även de förstärkta tillsynsbefogenheterna kan antas ha en i vid mening brottsförebyggande effekt.

20 Författningskommentar

20.1 Förslaget till lag med kompletterande bestämmelser till EU:s marknadsmissbruksförordning

1 kap. Inledande bestämmelser

1 §

I paragrafen anges den EU-rättsakt som lagen kompletterar och som fortsättningsvis i lagen benämns marknadsmissbruksförordningen. Bestämmelsen klargör att de termer och uttryck som används i lagen har samma betydelse som i marknadsmissbruksförordningen.

Hänvisningen till marknadsmissbruksförordningen är utformad på så sätt att den avser förordningen i den vid varje tidpunkt gällande lydelsen, s.k. dynamisk hänvisning.

2 §

Paragrafen införs till följd av artikel 22 i marknadsmissbruksförordningen. Den motsvarar 17 § första stycket lagen (2000:1087) om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument (se prop. 2015/16:120 s. 68).

Övervägandena finns i avsnitt 7.2.

3 §

Paragrafen motsvarar 20 § lagen om straff för marknadsmissbruk vid handel med finansiella instrument.

Övervägandena finns i avsnitt 17.6.

2 kap. Vissa skyldigheter som följer av marknadsmissbruksförordningen

1 §

Paragrafen införs till följd av artiklarna 8.5 och 12.4 i marknadsmissbruksförordningen och reglerar hur förbudet mot insiderhandel och förbudet mot marknadsmanipulation ska tillämpas när det gäller ageranden som skett för en juridisk persons räkning.

Förbuden mot insiderhandel och marknadsmanipulation i marknadsmissbruksförordningen riktar sig mot var och en. I definitionen av insiderhandel anges att när det rör sig om en juridisk person är reglerna även tillämpliga, i enlighet med nationell rätt, på de fysiska personer som deltar i beslutet att genomföra förvärvet eller avyttringen eller återkallelsen eller ändringen av en order för den juridiska personens räkning (artikel 8.5). På motsvarande sätt anges i definitionen av marknadsmanipulation att när det rör sig om en juridisk person ska reglerna också tillämpas, i enlighet med nationell rätt, på de fysiska personer som deltar i beslutet att utföra verksamhet för den berörda juridiska personens räkning (artikel 12.4). I paragrafen klargörs därför att förbuden mot insiderhandel och marknadsmanipulation, som finns i artiklarna 14 a och b och 15 i marknadsmissbruksförordningen, även gäller för en fysisk person som, för en juridisk persons räkning, beslutar om genomförandet av sådana åtgärder som är förbjudna. Administrativa sanktioner kan därmed, på samma sätt som straffrättsliga sanktioner, påföras en fysisk person. Det innebär att om en fysisk person uppfyller de rekvisit som anges i definitionerna av insiderhandel respektive marknadsmanipulation, kan denne, såväl som den juridiska personen, bli föremål för sanktioner. Beträffande exempelvis insiderhandel krävs att den fysiska personen förfogar över insiderinformation och utnyttjar denna genom att, för den juridiska personens räkning, förvärva eller avyttra finansiella instrument som informationen rör. Både den fysiska och den juridiska personen kan således överträda förbuden.

Bestämmelsen omfattar inte förbudet mot olagligt röjande av insiderinformation (artikel 14 c).

Hänvisningen till marknadsmissbruksförordningen är utformad på så sätt att den avser förordningen i den vid varje tidpunkt gällande lydelsen, s.k. dynamisk hänvisning.

Övervägandena finns i avsnitt 12.2.

2 §

Paragrafen motsvarar 4 § andra stycket lagen om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument (se prop. 2015/16:120 s. 66).

Övervägandena finns i avsnitt 11.3.1.

3 §

Paragrafen motsvarar i huvudsak 9 § lagen om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument (se prop. 2015/16:120 s. 66 f.).

I *andra stycket* görs en justering i förhållande till lydelsen i 9 § lagen om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument för att tydliggöra att uppgifter kan avföras ur registret när den person som

uppgifterna avser inte längre omfattas av bestämmelserna om anmälningsskyldighet. Uppgifter kan därmed avföras ur registret när den som lämnat uppgifterna inte längre är en person i ledande ställning eller en närstående person i den mening som avses i marknadsmissbruksförordningen.

Övervägandena finns i avsnitt 17.2.

4 §

Paragrafen motsvarar 10 § lagen om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument (se prop. 2015/16:120 s. 67).

Övervägandena finns i avsnitt 17.2.

5 §

Paragrafen kompletterar bestämmelserna om anmälningsskyldighet i artikel 19 i marknadsmissbruksförordningen och reglerar hur anmälningsskyldigheten för underåriga närstående ska fullgöras.

En person i ledande ställning och en närstående till en sådan person ska enligt artikel 19 anmäla vissa transaktioner som genomförs för deras räkning. Uttrycket person i ledande ställning definieras i artikel 3.1.25. Uttrycket närstående person definieras i artikel 3.1.26. Med närstående person avses i den artikeln bl.a. barn som personen i ledande ställning har vårdnaden om och släkting som har delat samma hushåll med personen i ledande ställning under åtminstone ett år. Om den närstående personen är underårig, är det enligt paragrafen barnets vårdnadshavare som ska fullgöra anmälningsskyldigheten för den underåriges räkning. I de flesta fall torde personen i ledande ställning vara den underåriges vårdnadshavare. Om den underåriga har två vårdnadshavare åligger skyldigheten enligt paragrafen båda två, men det naturliga är att det, i förekommande fall, är den vårdnadshavare som har utfört transaktionen som anmäler den. Om en av vårdnadshavarna har utfört transaktionen och anmälningsskyldigheten har åsidosatts, bör det vara den vårdnadshavare som har utfört transaktionen som blir föremål för ingripande enligt 5 kap. Med underårig avses den som är under 18 år (9 kap. 1 § föräldrabalken).

Hänvisningen till marknadsmissbruksförordningen är utformad på så sätt att den avser förordningen i den vid varje tidpunkt gällande lydelsen, s.k. dynamisk hänvisning.

Övervägandena finns i avsnitt 12.2.

6 §

Paragrafen innehåller ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om att vissa anmälningar som ska göras till Finansinspektionen i stället ska göras till Esmå. Det gäller anmälningar enligt artikel 4 i marknadsmissbruksförordningen som ska göras av marknadsoperatörer som driver reglerade marknader samt värdepappersföretag och marknadsoperatörer som driver en MTF-plattform eller en OTF-plattform.

Hänvisningen till marknadsmissbruksförordningen är utformad på så sätt att den avser förordningen i den vid varje tidpunkt gällande lydelsen, s.k. dynamisk hänvisning.

Övervägandena finns i avsnitt 17.5.

7 §

Paragrafen införs till följd av artikel 32.3 i marknadsmissbruksförordningen.

Paragrafen innehåller bestämmelser om interna rapporteringssystem för rapportering av misstänkta överträdelser av marknadsmissbruksförordningen, s.k. visselblåsarsystem.

I *första stycket* anges att finansiella företag ska tillhandahålla ändamålsenliga system för att från anställda omhändertagna anmälningar om misstänkta överträdelser av marknadsmissbruksförordningen. Finansiella företag definieras i 8 §.

Bestämmelsen ställer inte några särskilda krav i fråga om vilken typ av förfarande som företagen ska tillhandahålla för anställda som vill rapportera om överträdelser, mer än att dessa ska vara ändamålsenliga. För att ett förfarande ska anses ändamålsenligt bör det dock vara fråga om en särskild, oberoende och självständig kanal (jfr prop. 2015/16:170 s. 141).

Av *andra stycket* framgår att om användningen av ett rapporteringssystem innebär en sådan strukturerad behandling av personuppgifter som avses i personuppgiftslagen, måste systemet utformas i överensstämmelse med den lagen. Användning av s.k. visselblåsarsystem innefattar sannolikt behandling av personuppgifter i den mening som avses i personuppgiftslagen. Enligt 21 § personuppgiftslagen är det förbjudet för andra än myndigheter att behandla personuppgifter om lagöverträdelser som innefattar brott. I stycket finns dock ett undantag från den bestämmelsen för uppgifter om lagöverträdelser som avser brott enligt lagen om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden.

Hänvisningen till marknadsmissbruksförordningen är utformad på så sätt att den avser förordningen i den vid varje tidpunkt gällande lydelsen, s.k. dynamisk hänvisning.

Övervägandena finns i avsnitt 15.5.

8 §

Paragrafen innehåller en definition av finansiella företag. Definitionen gäller enbart för tillämpningsområdet för 7 §.

Utöver vissa svenska företag som framgår av paragrafen omfattas utländska företag som hör hemma utanför Europeiska ekonomiska samarbetsområdet och som efter tillstånd från Finansinspektionen från filial i Sverige driver motsvarande verksamhet som de svenska företagen. Ett sådant företag kan exempelvis vara ett företag som fått tillstånd att driva värdepappersrörelse från filial i Sverige enligt 4 kap. 4 § lagen om värdepappersmarknaden.

Övervägandena finns i avsnitt 15.5.

9 §

Paragrafen innehåller bestämmelser som ska gälla för anställda vid en anmälan enligt 7 §.

Enligt *första stycket* ska tystnadsplikt gälla för anställda och före detta anställda hos finansiella företag som avses i 7 §. Tystnadsplikten gäller för uppgift i en anmälan eller utsaga om en misstänkt överträdelse av marknadsmissbruksförordningen som har gjorts till ett sådant rapporteringssystem som avses i den paragrafen. Tystnadsplikten gäller till skydd för såväl anmälarens som den utpekade personens identitet och tillgodoser bl.a. Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter (dataskyddsdirektivet) krav på lämpliga skyddsåtgärder för behandling av personuppgifter som rör lagöverträdelser och behandlas av andra än myndigheter (artikel 8.5 i dataskyddsdirektivet). Bestämmelsen är utformad efter förebild av 8 kap. 2 § andra stycket lagen (1998:1479) om värdepapperscentraler och kontoföring av finansiella instrument.

Enligt *andra stycket* ska den som har gjort en anmälan till ett internt rapporteringssystem inte anses ha åsidosatt någon tystnadsplikt om anmälaren hade anledning att anta att en överträdelse hade skett. Bestämmelsen utgör en ansvarsfrihetsregel och omfattar inte bara brott mot tystnadsplikt enligt lag utan även avtalsrättsliga åtaganden om tystnadsplikt. Innebörden av bestämmelsen är att en anställd varken kan ådra sig straffrättsligt ansvar, skadeståndsskyldighet eller andra sanktioner för brott mot tystnadsplikt vid rapportering av överträdelser till det interna rapporteringssystemet (jfr 10 §). Genom uttrycket ”hade anledning att anta” anges vilken grad av säkerhet som måste föreligga, utifrån det för anmälaren befintliga kunskapsunderlaget, för att påståendet om överträdelser som anmälaren framför genom rapporteringen är riktigt. Det innebär att det krävs att det finns någon faktisk omständighet som kan konstateras objektivt, dvs. det bör inte vara fråga om enbart ett påstående från anmälarens sida. I 11 § finns en liknande bestämmelse som gäller vid anmälningar till Finansinspektionen.

Hänvisningen till marknadsmissbruksförordningen är utformad på så sätt att den avser förordningen i den vid varje tidpunkt gällande lydelsen, s.k. dynamisk hänvisning.

Övervägandena finns i avsnitt 15.5.

10 §

Paragrafen innehåller ett förbud mot att obehörigen röja att rapportering enligt artikel 16.1 eller 16.2 i marknadsmissbruksförordningen har skett.

Första stycket motsvarar i huvudsak meddelandeförbudet i 11 § lagen (2005:377) om straff för marknadsmissbruk vid handel med finansiella instrument (marknadsmissbrukslagen). Till skillnad från bestämmelsen i marknadsmissbrukslagen görs dock tillägget att det är ett obehörigt röjande som är förbjudet. Syftet med förbudet är, liksom meddelandeförbudet i marknadsmissbrukslagen, att den som rapporterats inte ska bli varnad och sopa igen spåren efter sig (prop. 2004/05:142 s. 169). Det är därför i princip alltid fråga om ett obehörigt röjande att berätta för den som ligger bakom transaktionen att rapportering har skett. Ett behörigt

röjande kan ske t.ex. till företagets rådgivare, exempelvis en advokat, där det inte finns någon risk för att uppgiften kommer den rapporterade till del. Den som överträder förbudet kan dömas till straff för brott mot tystnadsplikt enligt 20 kap. 3 § brottsbalken.

Andra stycket införs till följd av artikel 23.4 i marknadsmissbruksförordningen. Det motsvarar 12 § marknadsmissbrukslagen. Bestämmelsen utgör en ansvarsfrihetsregel och omfattar inte bara brott mot tystnadsplikt enligt lag utan även avtalsrättsliga åtaganden om tystnadsplikt. Innebörden av bestämmelsen är att den som lämnat en rapport varken kan ådra sig straffrättsligt ansvar, skadeståndsskyldighet eller andra sanktioner för brott mot tystnadsplikt vid rapportering av överträdelse till det interna rapporteringssystemet (jfr 9 §). Både ett företag som omfattas av artikel 16 i förordningen samt den som fullgör skyldigheten för företagets räkning är skyddade av bestämmelsen.

Hänvisningen till marknadsmissbruksförordningen är utformad på så sätt att den avser förordningen i den vid varje tidpunkt gällande lydelsen, s.k. dynamisk hänvisning.

Överväganden finns i avsnitt 11.2.

11 §

Paragrafen införs till följd av artikel 23.4 i marknadsmissbruksförordningen och artikel 4.2 d i genomförandedirektivet. Den innehåller bestämmelser om åsidosättandet av tystnadsplikter i samband med en anmälan till Finansinspektionen om en misstänkt överträdelse av marknadsmissbruksförordningen.

Den som har gjort en anmälan till Finansinspektionen om en misstänkt överträdelse av marknadsmissbruksförordningen får som utgångspunkt inte göras ansvarig för att ha åsidosatt någon tystnadsplikt. Med tystnadsplikt avses alla typer av restriktioner som gäller för möjligheten att lämna uppgifter, vare sig de finns i avtal, praxis – t.ex. den arbetsrättsliga s.k. lojalitetsplikten – eller lag. Med att ”inte göras ansvarig” avses alla typer av ansvar, t.ex. skadestånds- eller arbetsrättsligt ansvar. För att ansvarsfrihet ska gälla krävs att anmälaren hade anledning att anta att en överträdelse skett (jfr 9 §). Det innebär att det krävs att det finns någon faktisk omständighet som kan konstateras objektivt, dvs. det bör inte vara fråga om enbart ett påstående från anmälarens sida.

Intresset av att misstänkta överträdelse kommer fram väger i allmänhet tyngre än intresset av att upprätthålla en tystnadsplikt. Det finns dock situationer där det intresse som ligger bakom tystnadsplikten väger tyngre. Därför anges i andra meningen att rätten att åsidosätta en tystnadsplikt inte gäller om anmälan innebär att anmälaren gör sig skyldig till brott. Det innebär exempelvis att källskyddet enligt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen inte kan åsidosättas med stöd av bestämmelsen (se straffbestämmelserna i 3 kap. 5 § tryckfrihetsförordningen och 2 kap. 5 § yttrandefrihetsgrundlagen). Brotts mot lagstadgade tystnadsplikter är i många fall straffbelagda genom 20 kap. 3 § brottsbalken. Den i detta sammanhang mest relevanta tystnadsplikt som är straffbelagd genom nämnda bestämmelse är tystnadsplikten för advokater (8 kap. 4 § rättegångsbalken).

Det torde i praktiken mycket sällan förekomma att uppgiftslämnande till Finansinspektionen är brottsligt. Många lagreglerade tystnadsplikter innehåller ett obehörighetsrekvisit (se t.ex. 1 kap. 11 § lagen [2007:528] om värdepappersmarknaden och 2 § lagen [1990:409] om skydd för företagshemligheter) som torde innebära att uppgiftslämnande till Finansinspektionen inte anses obehörigt och då aktualiseras inte något brott mot tystnadsplikten. Exempelvis utgör lämnandet av en uppgift om en företagshemlighet till en tillsynsmyndighet med stöd av bestämmelserna om visseblåsning inte något obehörigt angrepp på företagshemligheten (jfr prop. 2013/14:228 s. 247 med hänvisning till bet. 1989/90:LU37 s. 35).

Hänvisningen till marknadsmissbruksförordningen är utformad på så sätt att den avser förordningen i den vid varje tidpunkt gällande lydelsen, s.k. dynamisk hänvisning.

Övervägandena finns i avsnitt 15.4.

3 kap. Allmänna utredningsbefogenheter

1 §

Paragrafen införs till följd av artikel 23.2 första stycket a, b och g i marknadsmissbruksförordningen. Paragrafen innehåller bestämmelser om Finansinspektionens befogenhet att begära uppgifter och kalla till förhör.

Enligt *första stycket* får Finansinspektionen förelägga någon att lämna uppgifter eller inställa sig till förhör. Det motsvarar den befogenhet som Finansinspektionen har enligt 6 kap. 1 a § lagen (1991:980) om handel med finansiella instrument. Med handling avses framställning i skrift eller bild och upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas bara med tekniska hjälpmedel (jfr 2 kap. 3 § första och andra styckena tryckfrihetsförordningen).

I *andra stycket* tydliggörs att ett föreläggande inte får beslutas om uppgiftslämnandet skulle strida mot den i lag reglerade tystnadsplikten för advokater. Bestämmelsen är inte avsedd att tolkas motsatsvis, dvs. den utesluter inte att även andra tystnadsplikter kan upprätthållas (jfr prop. 2011/12:175 s. 20).

Finansinspektionens befogenhet enligt bestämmelsen kan begränsas av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen (se avsnitt 7.5).

Hänvisningen till marknadsmissbruksförordningen är utformad på så sätt att den avser förordningen i den vid varje tidpunkt gällande lydelsen, s.k. dynamisk hänvisning.

Övervägandena finns i avsnitt 10.2.

2 §

Paragrafen införs till följd av artikel 23.2 första stycket c i marknadsmissbruksförordningen. Den innehåller bestämmelser om Finansinspektionens befogenhet att begära information om transaktioner på spotmarknaden.

I *första stycket* finns en skyldighet för marknadsaktörer på spotmarknaden att lämna den information som Finansinspektionen begär.

Enligt *andra stycket* har dessa marknadsaktörer en skyldighet att på inspektionens begäran lämna åtkomst till handlarnas system. De marknadsaktörer som avses är de som handlar på spotmarknaden avseende

råvaror, t.ex. en s.k. råvarubörs. Det kan alltså vara fråga om såväl tillståndspliktiga som icke tillståndspliktiga företag.

Av 6 § framgår att ett föreläggande får förenas med vite.

Hänvisningen till marknadsmissbruksförordningen är utformad på så sätt att den avser förordningen i den vid varje tidpunkt gällande lydelsen, s.k. dynamisk hänvisning.

Övervägandena finns i avsnitt 10.3.

3 §

Paragrafen införs till följd av artikel 23.2 första stycket k och l i marknadsmissbruksförordningen. Den innehåller bestämmelser om interimistiska förelägganden.

Ett föreläggande enligt *första stycket* kan t.ex. avse att någon ska sluta handla på visst sätt eller sluta sprida vilseledande information. Ett föreläggande får beslutas om det är sannolikt att personen i fråga har överträtt marknadsmissbruksförordningen. Det skulle t.ex. kunna vara fråga om orderläggning eller informationsspridning som innebär marknadsmanipulation. Ett föreläggande kan endast avse ett förbud mot vissa ageranden, dvs. inte positiva ålägganden (jfr 5 kap. 2 § 1). I likhet med vad som gäller vid övriga tillsyns- och utredningsbefogenheter ska proportionalitetsprincipen beaktas. Det innebär t.ex. att föreläggandet ska begränsas till vad som är nödvändigt för att förhindra en fortsatt överträdelse. Situationen bör även vara sådan att det är påkallat att förhindra agerandet, dvs. att en slutlig prövning inte bör inväntas. Finansinspektionen kan i och för sig besluta om föreläggande enligt paragrafen även när det är åklagare som utreder överträdelsen (se 5 kap. 10 §). Skyldigheten att samarbeta med åklagare (3 kap. 14 §) innebär dock att Finansinspektionen bör samråda med åklagare innan en sådan åtgärd vidtas, för att inte riskera att ett föreläggande inverkar negativt på en förundersökning.

I *andra stycket* finns bestämmelser om hur länge ett föreläggande gäller. Ett föreläggande upphör att gälla när det har prövats om en överträdelse har skett. En sådan prövning kan ske på flera sätt. Om den överträdelse som har föranlett föreläggandet blir föremål för åtal, upphör föreläggandet att gälla när åklagaren beslutar om ett strafföreläggande eller tingsrätten dömer i målet. Om överträdelsen prövas av Finansinspektionen, upphör föreläggandet att gälla när inspektionen utfärdar ett sanktionsföreläggande eller meddelar ett slutligt beslut. Ett föreläggande får dock, enligt *andra mening*, gälla i högst sex månader. Finansinspektionen bör i föreläggandet ange under hur lång tid föreläggandet ska gälla. Inspektionen kan när som helst ompröva beslutet om föreläggande om det t.ex. kommer fram nya omständigheter som gör att det inte längre är sannolikt att agerandet strider mot marknadsmissbruksförordningen.

Av 6 § framgår att ett föreläggande får förenas med vite.

Enligt 5 kap. 12 § får ett ingripande inte ske om överträdelsen omfattas av ett föreläggande om vite och överträdelsen ligger till grund för en ansökan om utdömmande av vitet. Om någon har överträtt ett vitesföreläggande får Finansinspektionen således välja mellan att ansöka om att vitet ska dömas ut eller ingripa mot överträdelsen enligt 5 kap. Om överträdelsen är sådan att det finns anledning att anta att ett brott enligt

lagen om marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden har begåtts, ska Finansinspektionen i stället anmäla detta till åklagare (3 kap. 1 § nämnda lag).

Hänvisningen till marknadsmissbruksförordningen är utformad på så sätt att den avser förordningen i den vid varje tidpunkt gällande lydelsen, s.k. dynamisk hänvisning.

Övervägandena finns i avsnitt 10.9.

4 §

Paragrafen införs till följd av artikel 23.2 första stycket m i marknadsmissbruksförordningen. Den innehåller bestämmelser om korrigerande av felaktig eller vilseledande information. Enligt *första meningen* får Finansinspektionen själv korrigera felaktig eller vilseledande information. Det krävs endast att spridandet av den felaktiga eller vilseledande informationen kan utgöra ett led i en överträdelse av artikel 15 i marknadsmissbruksförordningen, dvs. förbudet mot marknadsmanipulation. Korrigerande kan t.ex. ske genom pressmeddelande. Inspektionen kan också, enligt *andra meningen*, kräva av den som har offentliggjort eller spritt informationen att denne ska korrigera informationen. Befogenheten kan självklart inte användas på ett sätt som strider mot bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen om ansvarig utgivares rätt att bestämma vad som ska publiceras.

Av 6 § framgår att ett föreläggande får förenas med vite.

Övervägandena finns i avsnitt 10.10.

5 §

Paragrafen införs till följd av artikel 23.2 första stycket d i marknadsmissbruksförordningen och reglerar platsundersökningar. Finansinspektionen får genomföra en undersökning i fysiska och juridiska personers verksamhetslokaler. Med verksamhetslokal avses utrymmen som huvudsakligen används i verksamhet som medför eller kan antas medföra bokföringsskyldighet enligt bokföringslagen (1999:1078) eller som bedrivs av en annan juridisk person än ett dödsbo (jfr 3 kap. 18 § skatteförfarandelagen). Om verksamhet bedrivs i en privatbostad, kan undersökning genomföras där (jfr författningskommentaren till 4 kap. 1 §). I många fall kan platsundersökningar bli aktuella hos företag som står under Finansinspektionens tillsyn. Eftersom bestämmelsen ska tillämpas för att Finansinspektionen ska kunna övervaka att marknadsmissbruksförordningen följs, kan det vara nödvändigt för inspektionen att även göra platsundersökningar i verksamhetslokalerna hos icke tillståndspliktiga företag eller fysiska personer som har skyldigheter enligt förordningen. Platsundersökningar enligt paragrafen bygger på att den som är föremål för undersökningen frivilligt går med på att undersökningen sker. I samband med undersökningen kan Finansinspektionen förelägga den som undersökningen genomförs hos att t.ex. tillhandahålla handlingar, med stöd av 1 §.

När det gäller utredningar av överträdelser av marknadsmissbruksförordningens förbud mot insiderhandel eller marknadsmanipulation har Finansinspektionen även möjlighet att genomföra en tvångsundersökning

med stöd av 4 kap. 1 §, vilket kan bli aktuellt t.ex. om personen inte frivilligt går med på en undersökning med stöd av förevarande paragraf.

Finansinspektionens befogenhet enligt bestämmelsen kan begränsas av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen (se avsnitt 7.5).

Hänvisningen till marknadsmissbruksförordningen är utformad på så sätt att den avser förordningen i den vid varje tidpunkt gällande lydelsen s.k. dynamisk hänvisning.

Övervägandena finns i avsnitt 10.4.

6 §

Paragrafen innehåller en bestämmelse om viten. Paragrafen är utformad efter förebild av 44 kap. 3 § skatteförfarandelagen (2011:1244).

Enligt *första stycket* får ett föreläggande enligt 1, 2, 3 eller 4 § förenas med vite. Undantagen i *andra* och *tredje styckena* syftar till att undvika att den som är misstänkt för brott eller en överträdelse av något av förbuden mot marknadsmissbruk tvingas att lämna uppgifter som innebär att han eller hon belastar sig själv på ett sätt som skulle strida mot artikel 6 i Europakonventionen.

Finansinspektionen har inte rätt att döma ut ett förelagt vite, utan får enligt allmänna bestämmelser ansöka hos förvaltningsrätt om att vitet ska dömas ut. Bestämmelser om vite finns i lagen (1985:206) om viten.

Övervägandena finns i avsnitten 10.2, 10.3, 10.9 och 10.10.

7 §

Paragrafen införs till följd av artikel 23.2 första stycket i i marknadsmissbruksförordningen. Bestämmelsen innebär en möjlighet för Finansinspektionen att ansöka om kvarstad på en sanktionsavgift eller återföring på grund av en överträdelse av något av förordningens förbud mot marknadsmissbruk dvs. insiderhandel (artikel 14 a eller b), olagligt röjande av insiderinformation (artikel 14 c) och marknadsmanipulation (artikel 15).

Enligt *första stycket* ska bestämmelserna om kvarstad i brottmål tillämpas när Finansinspektionen ansöker om kvarstad. Det är dock Finansinspektionen, inte åklagare, som ansöker om kvarstad. I *punkterna 1–4* anges hur bestämmelserna i 26 kap. rättegångsbalken ska förstås när det är fråga om en kvarstad för en fordran på sanktionsavgift eller återföring. Hänvisningarna innebär att bestämmelserna om möjlighet att ta egendom i förvar före det att rätten har prövat en ansökan om kvarstad inte gäller för Finansinspektionen. Kvarstad kan beslutas innan rätten har prövat en talan om sanktionsavgift eller återföring om förutsättningarna i 26 kap. 1 § rättegångsbalken är uppfyllda. Kvarstad kan även beslutas i samband med tingsrättens dom med anledning av Finansinspektionens talan enligt 6 kap. 1 § första stycket.

Enligt *andra stycket* prövas ansökan om kvarstad av Stockholms tingsrätt. Stockholms tingsrätt är den domstol som ska pröva Finansinspektionens talan om sanktioner med anledning av en överträdelse av marknadsmissbruksförordningens förbud mot marknadsmissbruk (se 6 kap. 1 §).

När det gäller säkerställande av betalning rörande sanktionsavgift eller återföring för åsidosättande av skyldigheterna enligt artiklarna 16–20 i marknadsmissbruksförordningen tillämpas i stället bestämmelserna om betalningssäkring i 8 och 9 §§.

Hänvisningen till marknadsmissbruksförordningen är utformad på så sätt att den avser förordningen i den vid varje tidpunkt gällande lydelsen, s.k. dynamisk hänvisning.

Övervägandena finns i avsnitt 10.7.

8 §

Paragrafen införs till följd av artikel 23.2 första stycket i i marknadsmissbruksförordningen. Bestämmelsen innebär en möjlighet för Finansinspektionen att ansöka om betalningssäkring avseende en sanktionsavgift eller återföring på grund av ett åsidosättande av skyldigheterna enligt artiklarna 16–20 i marknadsmissbruksförordningen. Paragrafen är utformad efter förebild av 46 kap. 6 och 7 §§ skatteförarandelagen.

Av *första stycket* framgår att betalningssäkring kan avse den som är betalningsskyldig. Betalningsskyldig är den som är föremål för ett beslut om sanktionsavgift eller återföring.

I *andra stycket* anges förutsättningarna för ett beslut om betalningssäkring. Båda förutsättningar ska vara uppfyllda för att betalningssäkring ska komma i fråga. För att en ”påtaglig risk” enligt *punkten 1* ska föreligga krävs att risken för betalningsunderlåtelse ska kunna beläggas i det enskilda fallet. Omständigheter som kan knytas till den betalningsskyldige måste tala för att det finns en risk att denne drar sig undan skyldigheten (jfr prop. 2010/11:165 s. 908). Betalningsskyldigheten ska även, enligt *punkten 2*, avse ”betydande belopp”. Betalningsskyldigheten kan avse betydande belopp om det är fråga om ett allvarligt åsidosättande som föranleder en hög sanktionsavgift eller åsidosättandet har medfört en betydande ekonomisk fördel som ska återföras.

Enligt *tredje stycket* kan betalningssäkring beslutas även om betalningsskyldighet inte har fastställts. Om det är sannolikt att betalningsskyldigheten kommer att fastställas, måste förvaltningsrätten även pröva till vilket belopp sanktionsavgiften eller återföringen sannolikt kommer att fastställas. Betalningsskyldigheten får nämligen inte ske med ett större belopp än dessa (jfr samma prop.).

I *fjärde stycket* erinras om att proportionalitetsprincipen gäller vid prövningen av en begäran om betalningssäkring (jfr 2 kap. 5 § skatteförarandelagen).

När det gäller förordningens förbud mot marknadsmissbruk finns en motsvarande möjlighet att ansöka om kvarstad i 7 §.

Hänvisningen till marknadsmissbruksförordningen är utformad på så sätt att den avser förordningen i den vid varje tidpunkt gällande lydelsen, s.k. dynamisk hänvisning.

Övervägandena finns i avsnitt 10.7.

9 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om hur ett ärende om betalningssäkring ska handläggas.

Av *första stycket* framgår att beslut om betalningssäkring fattas på ansökan av Finansinspektionen av den förvaltningsrätt som är behörig att pröva ett överklagande av Finansinspektionens slutliga beslut, dvs. Förvaltningsrätten i Stockholm.

I *andra stycket* hänvisas till de bestämmelser i skatteförfarandelagen som ska tillämpas vid ansökan om betalningssäkring. Dessa bestämmelser rör förutsättningarna för domstolen att upphäva ett beslut om betalningssäkring, rätten för den enskilde att begära muntlig förhandling, underrättelse om ett beslut, när ett beslut om betalningssäkring för en betalningsskyldighet som inte är fastställd upphör att gälla och rätten för en enskild att få skadestånd från staten under vissa förutsättningar. Hänvisningarna innebär att bestämmelserna i skatteförfarandelagen om möjlighet att ta egendom i förvar före det att rätten har prövat en ansökan om betalningssäkring inte gäller för Finansinspektionen.

Övervägandena finns i avsnitt 10.7.

10 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om verkställighet av ett beslut om betalningssäkring för en sanktionsavgift eller återföring.

I paragrafen anges de bestämmelser i skatteförfarandelagen som ska tillämpas vid verkställighet av ett beslut om betalningssäkring. Av dessa bestämmelser följer att Kronofogdemyndigheten är den som verkställer beslutet, att egendom som beslutet avser omedelbart ska lämnas tillbaka om beslutet upphävs, att Kronofogdemyndigheten får ta emot säkerhet för betalningen när ställd säkerhet får tas i anspråk av Kronofogdemyndigheten och hur Kronofogdemyndighetens beslut ska överklagas.

I 69 kap. 15 § skatteförfarandelagen hänvisas det till de regler i utsökningsbalken som tillämpas vid Kronofogdemyndighetens verkställighet av beslutet om betalningssäkring. Av hänvisningen till 1 kap. utsökningsbalken framgår att mål om verkställighet av beslut om betalningssäkring ska handläggas som allmänt mål hos Kronofogdemyndigheten (1 kap. 6 § och prop. 2010/11:165 s. 1178).

Övervägandena finns i avsnitt 10.7.

11 §

Paragrafen är en upplysningsbestämmelse. Den hänvisar till den nya bestämmelsen i lagen om elektronisk kommunikation, som införs till följd av artikel 23.2 första stycket h i marknadsmissbruksförordningen.

12 §

Paragrafen är en upplysningsbestämmelse. Den hänvisar till bestämmelserna om handelsstopp i lagen om värdepappersmarknaden, som tillgodoser artikel 23.2 första stycket j i marknadsmissbruksförordningen.

Övervägandena finns i avsnitt 10.8.

13 §

Paragrafen är en upplysningsbestämmelse. Den hänvisar till lagen om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden enligt vilken

Finansinspektionen är skyldig att anmäla till åklagare när det finns anledning att anta att brott enligt den lagen har begåtts.

14 §

Paragrafen reglerar samarbete mellan berörda myndigheter. I bestämmelsen anges en allmän skyldighet för Finansinspektionen och åklagare att samarbeta när det gäller marknadsmissbruksbrott och utredningar avseende överträdelser som anges i 5 kap. 1 § första stycket. Mer specifika bestämmelser finns i t.ex. 3 kap. 1 § (anmälan till åklagare) och 3 § (biträde) lagen om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden. I föreskrifter som meddelas av regeringen kommer det även att finnas bestämmelser om underrättelseskyldighet (se avsnitt 9.4).

Samarbetet mellan Finansinspektionen och åklagare bör innebära samråd och utvecklande av arbetsmetoder och samarbetsformer inom ramen för respektive myndighets ansvarsområden. Samarbetsplikten är ömsesidig. I 3 kap. 4 § lagen om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden finns en hänvisning till denna bestämmelse.

Övervägandena finns i avsnitt 9.6.

15 §

Paragrafen motsvarar 17 a § lagen om straff för marknadsmissbruk vid handel med finansiella instrument (se prop. 2010/11:17 s. 31).

4 kap. Undersökningar efter beslut av domstol

1 §

Paragrafen, liksom övriga paragrafer i kapitlet, införs till följd av artikel 23.2 första stycket e i marknadsmissbruksförordningen och reglerar förutsättningarna för en tvångsundersökning. Paragrafen är utformad efter förebild av 5 kap. 3 § konkurrenslagen (2008:579).

Av paragrafen följer att en undersökning enligt detta kapitel endast får genomföras för att utreda en överträdelse av förbudet mot insiderhandel, inklusive förbudet mot att rekommendera eller förmå någon annan person att ägna sig åt insiderhandel, eller förbudet mot marknadsmanipulation. En sådan undersökning får således inte genomföras för att utreda en överträdelse av förbudet mot olagligt röjande av insiderinformation (artikel 14 c i marknadsmissbruksförordningen). En undersökning kan avse en fysisk eller en juridisk person. Den får dock endast avse verksamhetslokaler (jfr författningskommentaren till 3 kap. 5 §), vilket innebär att en lokal som enbart används som privatbostad inte får undersökas. För att en bostad ska kunna anses vara en verksamhetslokal krävs det att bostaden är den plats från vilken verksamheten i fråga huvudsakligen bedrivs. Att så är fallet kan t.ex. framgå genom att verksamheten är registrerad på samma adress som privatbostaden. Lokalens karaktär har betydelse för den proportionalitetsbedömning som domstolen ska göra enligt punkten 3. I 5 § första stycket 4 finns en närmare uppräknning av vilken typ av utrymmen som kan bli föremål för undersökning. Med verksamhet avses verksamhet som medför eller kan antas medföra bokföringskyldighet enligt bokföringslagen eller som

bedrivs av en annan juridisk person än ett dödsbo (jfr 3 kap. 18 § skatteförfarandelagen).

Enligt *punkten 1* krävs en viss grad av misstanke om att en överträdelse har skett. Det innebär att Finansinspektionen inte får ägna sig åt s.k. fishing expeditions, där inspektionen utan misstankar om överträdelse går igenom handlingar för att se om man hittar något av intresse.

Enligt *punkten 2* är det, om övriga förutsättningar är uppfyllda, tillräckligt för ett beslut att personen inte har följt ett föreläggande om att frivilligt lämna uppgifter till Finansinspektionen. Det är självklart att Finansinspektionen i första hand ska förelägga en person att lämna uppgifter eller inställa sig till ett förhör innan inspektionen begär ett beslut om undersökning. Något villkor om att så ska ske ställs dock inte upp, eftersom ett beslut om undersökning kan meddelas även om uppgifter inte tidigare har begärts, om det finns risk att bevis undanhålls eller förvanskas.

Punkten 3 ger uttryck för den s.k. proportionalitetsgrundsatsen, efter förebild från 27 kap. 1 § tredje stycket och 28 kap. 3 a § rättegångsbalken. Med ”den som drabbas av åtgärden” avses den som undersökningen genomförs hos eller tredje man.

Stockholms tingsrätt är behörig domstol, eftersom domstolen enligt 6 kap. 1 § ska pröva en talan om sanktioner för överträdelse av förbuden mot marknadsmissbruk om ett sanktionsföreläggande inte godkänns.

Av 6 kap. 4 § framgår att ärenden om undersökningar enligt denna bestämmelse ska handläggas enligt lagen (1996:242) om domstolsärenden.

Hänvisningen till marknadsmissbruksförordningen är utformad på så sätt att den avser förordningen i den vid varje tidpunkt gällande lydelsen, s.k. dynamisk hänvisning.

Övervägandena finns i avsnitt 10.5.

2 §

Paragrafen reglerar förutsättningarna för att genomföra en undersökning enligt 1 § hos någon annan än den som är föremål för utredning (tredje man). Paragrafen är utformad efter förebild av 5 kap. 4 § konkurrenslagen. Som framgår av 1 § kan en undersökning ske i en fysisk eller juridisk persons verksamhetslokaler.

För ett sådant beslut krävs enligt *punkten 1* att de förutsättningar som anges i 1 § första stycket 1 och 3 är uppfyllda, dvs. det måste finnas anledning att anta att en överträdelse har skett och det måste vara proportionerligt att göra en undersökning. Vidare krävs enligt *punkten 2* att det finns särskild anledning att anta att bevis finns hos tredjemannen. Det innebär att det måste finnas en påtaglig misstanke om att bevis finns där för att domstolen ska bifalla ansökan. Slutligen krävs enligt *punkten 3* att tredjemannen antingen inte har rättat sig efter ett föreläggande enligt 1 § eller att det annars finns risk för att ett bevis undanhålls eller förvanskas (jfr prop. 1992/93:56 s. 109).

Övervägandena finns i avsnitt 10.5.

3 §

Paragrafen innehåller vissa formella regler om Stockholms tingsrätts handläggning av ärenden om undersökningar. Paragrafen är utformad efter förebild av 5 kap. 7 § konkurrenslagen.

Övervägandena finns i avsnitt 10.5.

4 §

Paragrafen reglerar vad ett beslut om undersökning enligt 1 § ska innehålla. Paragrafen är utformad efter förebild av 5 kap. 8 § konkurrenslagen.

Utöver det som anges i *första stycket* gäller bestämmelserna i lagen om domstolsärenden om vad ett beslut ska innehålla.

Av *andra stycket* följer att huvudregeln är att beslutet gäller omedelbart. Om tingsrättens beslut överklagas, har hovrätten möjlighet att bestämma något annat.

Övervägandena finns i avsnitt 10.5.

5 §

Paragrafen reglerar Finansinspektionens befogenheter vid en undersökning enligt 1 §. Paragrafen är utformad efter förebild av 5 kap. 6 § konkurrenslagen.

Begreppet handling i *första stycket* har samma innebörd som i 2 kap. tryckfrihetsförordningen, dvs. framställning i skrift eller bild och upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas bara med tekniska hjälpmedel (2 kap. 3 § första och andra styckena tryckfrihetsförordningen).

Finansinspektionens åtgärder enligt paragrafen får inte avse sådana handlingar som avses i 9 §.

Andra stycket första meningen innebär att åtgärderna i första stycket 1 och 2 får genomföras hos Finansinspektionen, om den som undersökningen genomförs hos samtycker till att informationen flyttas till inspektionens lokaler. Med uttrycket elektroniskt lagrad information avses sådan information som inspektionen vid undersökningen kopierat eller speglat till särskilda lagringsmedia från t.ex. hårddiskar, dataservrar eller usb-minnen. Samtycket omfattar förflyttning av informationen till Finansinspektionen. Samtycket kan avse samtliga eller endast några av de lagringsmedia som skapats vid undersökningen. Det är viktigt att Finansinspektionen inhämtar samtycket från den som är behörig att företräda den som undersökningen genomförs hos (enligt 1 och 2 §§), att detta dokumenteras och att den som lämnar samtycket är införstådd med vad det innebär.

Enligt *andra stycket andra meningen* har den som undersökningen genomförs hos rätt att följa de åtgärder som Finansinspektionen vidtar. Det innebär att den personen eller dennes företrädare har rätt att följa Finansinspektionens undersökning och ta del av de kopior eller utdrag som omfattas av inspektionens befogenheter enligt tingsrättens beslut om undersökning. Rätten att följa Finansinspektionens åtgärder innebär inte att t.ex. personen eller dennes företrädare kan blockera undersökningen

genom att inte komma till inspektionens lokaler när åtgärderna ska vidtas (jfr prop. 2014/15:96 s. 16).

Övervägandena finns i avsnitt 10.5.

6 §

Paragrafen reglerar Finansinspektionens befogenheter vid en undersökning enligt 1 §.

Genom *första stycket* uppfylls det krav i marknadsmissbruksförordningen som innebär att den behöriga myndigheten ska kunna ”lägga beslag på dokument” (artikel 23.2 första stycket e). Bestämmelsen är subsidiär i förhållande till 5 §, vilket innebär att den endast får tillämpas om kopiering av en handling inte är tillräcklig. Så kan vara fallet om det är av betydelse för utredningen att en handling kan undersökas i original. Det kan t.ex. finnas behov av originalhandlingar som bevisar underskrifter av ett dokument. Begreppet handling har samma innebörd som i 2 kap. tryckfrihetsförordningen, dvs. framställning i skrift eller bild och upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas bara med tekniska hjälpmedel (2 kap. 3 § första och andra styckena tryckfrihetsförordningen). Finansinspektionen har inte någon rätt att ta om hand tekniska hjälpmedel, t.ex. datorer, med vilka elektroniskt lagrad information kan läsas.

Åtgärden ska avse en specificerad handling och får inte användas för att t.ex. omhänderta en hårddisk i syfte att undersöka innehållet på den.

I undantagsfall kan det dock bli aktuellt att ta om hand t.ex. en hårddisk med stöd av bestämmelsen i *andra stycket*. Av andra stycket framgår att när en handling tas om hand får även pärm, mapp eller liknande förvaringsmaterial tas med. Eftersom elektroniskt lagrad information – upptagningar som bara kan uppfattas med ett tekniskt hjälpmedel – bara kan tas om hand tillsammans med ett datamedium kan det bli aktuellt att även ta om hand datamedia, t.ex. en hårddisk eller cd-skiva (prop. 2010/11:165 s. 1174). Syftet med bestämmelsen är att handlingarna efter omhändertagandet inte ska förvaras osorterade, utan i den pärm eller mapp som de förvarades i när de togs om hand. Självklart är det bara det förvaringsmaterial som handlingen förvaras i som får tas med.

Finansinspektionens åtgärder enligt paragrafen får inte avse sådana handlingar som avses i 9 §.

Av *tredje stycket* följer att om elektroniskt lagrad information tas om hand ska, om det är möjligt, ett exemplar lämnas kvar. Om t.ex. en cd-skiva med bokföringsmaterial tas om hand bör ett exemplar lämnas kvar i den verksamhetslokal där undersökningen sker. En kopia av den cd-skiva som tas om hand får i så fall göras (jfr samma prop.).

Andra och tredje styckena är utformade efter förebild av 69 kap. 8 § skatteförfarandelagen.

Övervägandena finns i avsnitt 10.5.

7 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om rätt för den som är föremål för en undersökning att tillkalla ett juridiskt biträde. Paragrafen är utformad efter förebild av 5 kap. 9 § konkurrenslagen.

Första stycket innebär att den som undersökningen ska genomföras hos har rätt att ha ett biträde närvarande vid undersökningen.

Huvudregeln är, enligt *andra stycket*, att undersökningen inte får börja innan biträdet har inställt sig. Skulle undersökningen bli onödigt fördröjd genom att man inväntar biträdet, kan dock undersökningen börja utan att biträdet är närvarande. En rimlig tid att avvakta för att bereda ett juridiskt biträde möjlighet att inställa sig skulle som normalregel kunna vara omkring en timme (jfr prop. 1992/93:56 s. 110 om motsvarande regel i konkurrenslagen). En bedömning måste dock göras i varje enskilt fall. Exempelvis kan, som *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet* påpekar, en timme vara för kort tid beroende på var i landet undersökningen genomförs. I de fall undersökningen har beslutats enligt 3 §, dvs. det kan befaras att undersökningen annars skulle förlora i betydelse, behöver inte heller ett juridiskt biträdes ankomst avvaktas.

Övervägandena finns i avsnitt 10.5.

8 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om Kronofogdemyndighetens biträde i samband med verkställighet av ett beslut om undersökning. Paragrafen är utformad efter förebild av 5 kap. 10 § konkurrenslagen.

Av *första stycket* följer att handräckning får begäras om det är nödvändigt för att inspektionen ska kunna verkställa tingsrättens beslut. Bestämmelserna som avses i *andra stycket* finns i 2 kap. 17 § utsökningsbalken. Kronofogdemyndigheten får i sin tur begära biträde av polismyndighet för att genomföra de åtgärder som avses i första stycket. Det följer av 3 kap. 3 § utsökningsförordningen (1981:981).

Övervägandena finns i avsnitt 10.5.

9 §

Paragrafen innehåller begränsningar när det gäller Finansinspektionens rätt att granska, kopiera och ta om hand handlingar. Paragrafen är utformad efter förebild av 47 kap. 2 § skatteförfarandelagen.

Punkten 1 innebär att en handling som omfattas av beslagsförbudet i 27 kap. 2 § rättegångsbalken ska undantas när Finansinspektionen vidtar åtgärder enligt 5 eller 6 §. Med handling avses framställning i skrift eller bild och upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas bara med tekniska hjälpmedel (jfr 2 kap. 3 § första och andra styckena tryckfrihetsförordningen).

Av *punkten 2* följer att sådana åtgärder som Finansinspektionen vidtar enligt 5 eller 6 § inte får avse en handling som inte omfattas av tingsrättens beslut enligt 1 §. Handlingarna måste således röra den misstänkta överträdelse som beslutet om undersökning gäller.

Den som är föremål för undersökning kan enligt 10 § begära rätts prövning av om en handling ska omfattas av undersökningen.

Övervägandena finns i avsnitt 10.5.

10 §

Paragrafen reglerar rätten till prövning av om en handling ska undantas från undersökningen enligt 9 §. Paragrafen är utformad efter förebild av 5 kap. 11 § andra och tredje styckena konkurrenslagen.

Med ”angår” avses invändningar från såväl den person som är föremål för undersökning som annan som avses i 2 §.

Övervägandena finns i avsnitt 10.5.

11 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om återlämnande av handlingar som har tagits om hand vid en undersökning. Paragrafen är utformad efter förebild av 69 kap. 12 § skatteförfarandelagen.

Av *första stycket* följer att Finansinspektionen ska lämna tillbaka handlingar som tagits om hand så snart de inte längre behövs. Det behov som kan finnas rör utredningens bedrivande och eventuell process angående sanktion för överträdelse av marknadsmissbruksförordningen där handlingen kan behövas som bevisning. Med handling avses framställning i skrift eller bild och upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas bara med tekniska hjälpmedel (jfr 2 kap. 3 § första och andra styckena tryckfrihetsförordningen).

Enligt *andra stycket* ska handlingarna lämnas till konkursförvaltaren om den som beslutet gäller har försatts i konkurs.

Av *tredje stycket* framgår att Finansinspektionen på begäran av den undersökte ska pröva om en handling ska återlämnas. Om Finansinspektionen avslår en begäran om att få tillbaka handlingar, får den som beslutet gäller överklaga det. Ett överklagande ska ske till Stockholms tingsrätt och handläggas enligt bestämmelserna i lagen om domstolsärenden (se 6 kap. 3 och 4 §§).

Övervägandena finns i avsnitt 10.5.

5 kap. Ingripanden

1 §

Paragrafen införs till följd av artikel 30 i marknadsmissbruksförordningen.

I paragrafen anges vilka överträdelser av marknadsmissbruksförordningen som Finansinspektionen ska ingripa mot. Ingripande sker på sätt som anges i 2 §. Uppräkningen i paragrafen är uttömmande och motsvarar de överträdelser som anges i artikel 30.1 första stycket a i förordningen. Artikel 17.5 i förordningen, som föreskriver att uppskjutande av offentliggörande av insiderinformation kan ske under vissa förutsättningar, anges dock inte i paragrafen. Om förutsättningarna inte är uppfyllda för ett sådant uppskjutande av offentliggörande kan Finansinspektionen emellertid ingripa med stöd av artikel 17.1.

Av *första stycket* följer att ingripande ska ske vid överträdelser av marknadsmissbruksförordningens förbud mot insiderhandel, olagligt röjande av insiderinformation och marknadsmanipulation. Ingripande mot dessa överträdelser kan ske om åklagare inte väcker åtal för brott enligt lagen om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden. Det är därför i första hand överträdelser som inte har begåtts med uppsåt,

eller som vid en straffrättslig bedömning skulle anses som ringa, som föranleder ingripande av Finansinspektionen. Genom bestämmelsen om åtalsprövning i 3 kap. 2 § lagen om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden kan dock även vissa uppsåtliga överträdelser som inte är ringa komma i fråga för Finansinspektionens ingripande.

I *andra stycket* anges de skyldigheter som fastslås i artiklarna 16–20 i marknadsmissbruksförordningen och som, vid ett åsidosättande, ska föranleda ett ingripande.

Det är den som har överträtt förordningens bestämmelser som kan bli föremål för ingripande. Om en överträdelse har skett inom ramen för en juridisk persons verksamhet är det den juridiska personen som har överträtt förordningen. Av 2 kap. 1 § följer dock att en fysisk person som vidtagit åtgärder för en juridisk persons räkning kan bli föremål för ingripande när det gäller förbudet mot insiderhandel eller förbudet mot marknadsmanipulation.

I punkterna hänvisas till artiklar i marknadsmissbruksförordningen i vilka förbuden och skyldigheterna anges. Bestämmelserna i förordningen preciseras i flera fall i delegerade akter som kommissionen har antagit. Eftersom detta anges i de relevanta artiklarna i förordningen omfattar ingripandebefogenheten även åsidosättanden av de delegerade akterna.

Hänvisningen till marknadsmissbruksförordningen är utformad på så sätt att den avser förordningen i den vid varje tidpunkt gällande lydelsen, s.k. dynamisk hänvisning.

Övervägandena finns i avsnitt 12.2.

2 §

Paragrafen införs till följd av artikel 30.2 i marknadsmissbruksförordningen.

Första stycket innehåller en uppräknig över de åtgärder och sanktioner som Finansinspektionen kan besluta om vid ett ingripande enligt 1 §. Sanktionerna är inte alternativa utan en kombination av dem kan komma i fråga beroende på omständigheterna i det enskilda fallet. Finansinspektionen får utifrån förutsättningarna i varje enskilt fall avgöra vilken eller vilka ingripanden som bör komma i fråga. I 14–16 §§ anges omständigheter som ska beaktas vid valet av sanktion.

Föreläggande enligt *punkten 1* kan endast användas i de fall då det krävs för att få den som omfattas av en skyldighet att vidta en åtgärd eller att rätta till något. Det handlar alltså om att antingen göra rättelse eller att ombesörja något som behöver göras (jfr prop. 2006/07:115 s. 636). Ett sådant föreläggande ska inte sammanblandas med ett sådant förläggande (interimistiskt beslut) som kan utfärdas enligt 3 kap. 3 §. Till skillnad från ett interimistiskt beslut kan ett föreläggande enligt förevarande paragraf även omfatta positiva ålägganden såsom att inrätta effektiva system för att förhindra marknadsmissbruk enligt artikel 16 i marknadsmissbruksförordningen.

Anmärkning enligt *punkten 2* bör användas när det inte finns något att åtgärda, men överträdelsen bör sanktioneras. Föreläggande och anmärkning bör inte användas vid samma överträdelse. Anmärkning är en mindre ingripande åtgärd som bör användas för mindre allvarliga över-

trädelser där det inte är aktuellt att påföra en sanktionsavgift eller någon annan sanktion eller åtgärd.

När det gäller *punkterna 3 och 4*, se författningskommentaren till 3 §. När det gäller *punkten 5*, se författningskommentaren till 4 §.

Administrativa sanktioner enligt *punkten 6* kan uppgå till de belopp som anges i 5–8 §§. I de fall en administrativ sanktion ska påföras en juridisk person kommer det för sanktionsfrågan att sakna betydelse om verksamheten har överlåtits till någon annan (se t.ex. prop. 2003/04:121 s. 158 f.).

Enligt *andra stycket* får ett föreläggande eller förbud enligt första stycket 1 och 4 förenas med vite.

Övervägandena finns i avsnitten 12.4–12.9.

3 §

Paragrafen införs till följd av artikel 30.2 första stycket e–g i marknadsmissbruksförordningen och innehåller bestämmelser om ingripande genom förbud att inneha vissa befattningar eller att handla med finansiella instrument.

Enligt *första stycket* får ett förbud meddelas mot en anställd i ett värdepappersinstitut eller en annan person som arbetar för ett värdepappersinstitut, om denne har överträtt marknadsmissbruksförordningen på sätt som anges i 1 §. Personen i fråga ska ha varit anställd eller arbetat för ett värdepappersinstitut vid tidpunkten för överträdelsen. Paragrafen omfattar den som överträtt marknadsmissbruksförordningen i samband med värdepappersinstitutets verksamhet eller som genom sin funktion i institutet t.ex. har fått del av information som gjort överträdelsen möjlig. Bestämmelsen omfattar verkställande direktörer och andra anställda i värdepappersinstitut. Med den som ”arbetar för” ett värdepappersinstitut avses även uppdragstagare såsom t.ex. styrelseledamöter. En uttrycklig bestämmelse om att styrelseledamöter, verkställande direktörer och deras ersättare omfattas av förbudet, som *Förvaltningsrätten i Stockholm* efterlyser, är enligt regeringens mening inte nödvändig.

Ett värdepappersinstitut kan driva delar av sin verksamhet genom ett annat företag (se 6 kap. 1 § och 8 kap. 14 § lagen om värdepappersmarknaden). Detta kan ske antingen genom att institutet träffar avtal med ett anknutet ombud eller på så sätt att institutet uppdrar åt någon annan att utföra visst arbete eller vissa funktioner. Även personer som på grund av ett sådant avtal eller uppdrag arbetar för värdepappersinstitutet omfattas av paragrafen. Vidare omfattar paragrafen personer som arbetar för ett värdepappersinstitut på grund av att värdepappersinstitutet t.ex. anlitar en konsult. Det kan t.ex. röra sig om advokater som fullgör uppdrag för värdepappersinstitutets räkning, och som mycket väl kan tänkas få del av insiderinformation i den egenskapen. Även personer som inte är anställda men utför arbete hos värdepappersinstitutet som inhyrda omfattas av paragrafen.

Med värdepappersinstitut avses detsamma som i 1 kap. 5 § 27 lagen om värdepappersmarknaden, dvs. värdepappersbolag och kreditinstitut som har fått tillstånd att driva värdepappersrörelse och utländska företag som driver värdepappersrörelse från filial i Sverige.

Förvaltningsrätten i Stockholm anser att det bör anges närmare under vilka förutsättningar förbudet mot att utöva ledningsuppdrag och förbudet mot att handla med finansiella instrument, ska tillämpas. Vid en bedömning av om ett förbud enligt *punkten 1* ska meddelas bör hänsyn tas till om överträdelsen är sådan att det finns anledning att anta att personen inte är lämplig att inneha uppdrag som styrelseledamot eller verkställande direktör i ett värdepappersinstitut. Vid den bedömningen bör det räcka att allmänhetens förtroende för att en sådan person är lämplig för en sådan befattning kan antas vara rubbad. Kraven för att besluta om ett sådant förbud bör därmed inte ställas alltför högt. Förutsättningarna är inte desamma som vid näringsförbud, där det krävs ett grovt åsidosättande av skyldigheter i samband med näringsverksamhet. Vid bestämmandet av den tid under vilken ett förbud ska gälla kan ledning däremot hämtas i den praxis som finns beträffande näringsförbud. Där anges bl.a. att det är av betydelse om näringsidkaren förorsakat stor skada för borgenärer, anställda, konkurrenter eller avtalsparter. Det är också av vikt vilken inställning näringsidkaren har visat. En omständighet som bör verka i skärpande riktning är om näringsidkaren har visat sig helt likgiltig inför de regler som gäller för näringsverksamhet. Om näringsidkaren tidigare har varit underkastad näringsförbud, men vägrat att ta rättelse av detta, kan det finnas skäl att meddela en längre förbudstid (jfr prop. 1995/96:98 s. 36 f.). En utgångspunkt bör vara att en mindre allvarlig överträdelse som innebär att personens lämplighet för ledningsuppdrag kan ifrågasättas bör medföra att förbudet bestäms till tre år, medan en allvarligare överträdelse medför att förbudet bestäms till fem år eller längre.

Ett beslut enligt *punkten 2* innebär att en person inte tillåts handla med vissa i beslutet angivna finansiella instrument för egen räkning. Ett sådant beslut torde komma i fråga om överträdelsen har anknytning till handel med finansiella instrument och t.ex. har skett genom utnyttjande av anställningen i eller uppdraget för värdepappersinstitutet. Syftet med förbudet är främst att motverka fler överträdelser. Ett sådant förbud kan för många vara betydligt mer ingripande än ett förbud att utöva ledningsuppdrag. En utgångspunkt bör vara att förbudet bestäms till ett års tid, medan allvarliga eller upprepade överträdelser bör leda till att förbudet gäller under längre tid. Som *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet* påpekar utgör ett sådant förbud, i det fall beslutet omfattar aktier, en begränsning av principen om aktiers fria överlåtbarhet, som kommer till uttryck i 4 kap. 7 § aktiebolagslagen (2005:551). En sådan begränsning är dock tillåten enligt nämnda bestämmelse om det föreskrivs i lag.

Ett förbud får förenas med vite (2 §).

Enligt *andra stycket* krävs det upprepade överträdelser av förbuden mot marknadsmissbruk (artiklarna 14 och 15 i marknadsmissbruksförordningen) för att ett förbud mot att utöva ledningsuppdrag ska få meddelas på obegränsad tid. Med beaktande av att de överträdelser av förbuden som främst är avsedda att hanteras i det administrativa förfarandet utgörs av överträdelser som inte är uppsåtliga eller som i fall fall skulle anses som ringa vid en straffrättslig bedömning, bör det sällan bli aktuellt att tillämpa den bestämmelsen.

Enligt *tredje stycket* kan Finansinspektionen medge undantag från förbudet att handla med vissa finansiella instrument när det gäller avyttringar av ett innehav. Undantag bör medges när t.ex. den enskildes ekonomiska situation är ansträngd eller när den enskildes situation förändrats genom bodelning eller liknande och egendomen behöver säljas. Undantag bör även kunna medges om det är uppenbart att en specificerad försäljning kan ske utan att insiderinformation utnyttjas.

Övervägandena finns i avsnitten 12.6 och 12.7.

4 §

Paragrafen införs till följd av artikel 30.2 första stycket b i marknadsmissbruksförordningen. Den innehåller bestämmelser om s.k. återföring. Sanktionen kan liknas vid ett förverkande enligt bestämmelserna i 36 kap. 1 och 1 a §§ brottsbalken. Syftet med bestämmelsen är att eliminera vinster eller andra ekonomiska fördelar av det otillåtna agerandet eller underlåtenheten att iaktta en föreskriven skyldighet.

Enligt *första stycket* innebär återföring att de ekonomiska fördelar som en överträdelse medfört elimineras genom att den som har gjort sig skyldig till överträdelsen åläggs att betala ett belopp som motsvarar den nytta som hon eller han dragit genom överträdelsen. Det innebär att om någon annan än den som gjort sig skyldig till överträdelsen, dvs. tredje man, dragit nytta av överträdelsen, genom vinst eller undvikna kostnad eller förlust, kan den som gjort sig skyldig till överträdelsen inte åläggas att återföra något. I termen ekonomiska fördelar inbegrips fastställbara vinster och undvikna kostnader till följd av överträdelser av förbuden mot marknadsmissbruk. Det kan t.ex. röra sig om en förlustbegränsning genom att finansiella instrument säljs vid en tidpunkt då en förlust till följd av ett förestående offentliggörande av insiderinformation kan undvikas. Det kan också röra sig om rena förtjänster och besparingar på grund av att ett företag t.ex. underlåter att fullgöra en föreskriven skyldighet och därigenom undviker kostnader. Det ska vara möjligt att bestämma storleken av den uppkomna vinsten eller den undvikna förlusten eller kostnaden. Beträffande undvikna kostnader torde det vara svårt att exakt fastställa omfattningen av en besparing. Kraven bör inte ställas allt för högt, utan en rimlig bedömning av vilka kostnader som ett agerande i enlighet med den skyldighet som har åsidosatts hade inneburit, bör kunna läggas till grund för beräkningen. Det måste vara möjligt att konstatera att fördelen har uppkommit som en följd av regelöverträdelsen, dvs. det finns ett adekvat orsakssamband. Ett återförande av ett belopp motsvarande den fastställda vinsten eller undvikna kostnaden hindrar inte att också t.ex. en sanktionsavgift tas ut för överträdelsen.

Enligt andra stycket ska återföring inte beslutas om det är uppenbart oskäligt. Rekviritet uppenbart oskäligt är detsamma som vid förverkande enligt 36 kap. 1 och 1 a § rättegångsbalken (jfr 15 § marknadsmissbrukslagen, prop. 2004/05:142 s. 170).

Enligt *tredje stycket* tillfaller det belopp som återförs staten.

Övervägandena finns i avsnitt 12.8.

5–7 §§

Paragraferna införs till följd av artikel 30.2 första stycket h–j och tredje stycket i marknadsmissbruksförordningen. Sanktionsavgiften ska beräknas utifrån kursvärdet vid dagen för ikraftträdandet av förordningen. I fråga om vilken valutakurs som bör tillämpas vid omräkning mellan euro och svenska kronor gjordes när det gäller sanktionsavgiften för fysiska personer enligt kapitaltäckningsdirektivet (se prop. 2014/15:57 s. 46) bedömningen att den s.k. mittkursen som dagligen fastställs av Nasdaq Stockholm (Stockholmsbörsen) bör användas. Det är därför lämpligt att tillämpa mittkursen för omräkning av sanktionsavgiften även enligt marknadsmissbruksförordningen. Enligt mittkursen den 2 juli 2014 motsvarade 1 euro 9,1571 svenska kronor.

I 5 § finns bestämmelser om hur sanktionsavgiftens storlek ska bestämmas i fråga om överträdelser av marknadsmissbruksförordningens förbud mot insiderhandel, olagligt röjande av insiderinformation och marknadsmanipulation. Sanktionsavgiftens storlek vid åsidosättande av de skyldigheter och andra bestämmelser som följer av artiklarna 16–20 i förordningen regleras i 6 och 7 §§. Paragraferna innehåller bestämmelser om sanktionsavgift för både juridiska och fysiska personer.

Sättet att beräkna sanktionsavgiftens storlek för både juridiska och fysiska personer är alternativa. Det innebär att Finansinspektionen, eller i förekommande fall domstol, kan välja mellan beräkningsmodellerna i *punkten 1* respektive *punkten 2*. Avgifterna i beräkningsmodellerna anges som maximibelopp, vilket innebär att Finansinspektionen har möjlighet att fastställa sanktionsavgiften upp till det högsta av de beräknade beloppen.

I de fall den juridiska personen är ett moderföretag eller ett dotterbolag som måste upprätta koncernredovisning enligt direktiv 2013/34/EU (Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/34/EU av den 26 juni 2013 om årsbokslut, koncernredovisning och rapporter i vissa typer av företag, om ändring av Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/43/EG och om upphävande av rådets direktiv 78/660/EEG och 83/349/EEG), ska den relevanta totala årsomsättningen vara den totala årsomsättning som följer av de konsoliderade räkenskaperna för det yttersta moderföretaget under det föregående räkenskapsåret (se även artikel 30.2 tredje stycket i marknadsmissbruksförordningen).

Övervägandena finns i avsnitt 12.9.

8 §

Paragrafen införs till följd av artikel 30.2 första stycket j och tredje stycket i marknadsmissbruksförordningen. Bestämmelsen är tillämplig om Finansinspektionen ska använda sig av den beräkningsmodell avseende sanktionsavgift som utgår ifrån en juridisk persons (eller koncernens i tillämpliga fall) omsättning och sådana uppgifter saknas.

Övervägandena finns i avsnitt 12.9.

9 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om föreläggande om rättelse.

Möjligheten för Finansinspektionen att förelägga om rättelse enligt paragrafen gäller när det är fråga om åsidosättanden av marknadsmissbruksförordningen som inte räknas upp i 1 §, eller om det är fråga om åsidosättanden av denna lag. Det kan bli aktuellt att använda befogenheten exempelvis för att förmå en emittent att tillämpa artikel 19.12 i marknadsmissbruksförordningen, om medgivande av undantag från handelsförbudet, på rätt sätt. När det gäller åsidosättanden av lagen kan ett föreläggande bli aktuellt om ett finansiellt institut inte tillhandahåller ändamålsenliga rapporteringssystem enligt 2 kap. 7 §.

Hänvisningen till marknadsmissbruksförordningen är utformad på så sätt att den avser förordningen i den vid varje tidpunkt gällande lydelsen, s.k. dynamisk hänvisning.

Övervägandena finns i avsnitt 12.4.

10 §

I paragrafen finns bestämmelser om en tillfällig spärr för ett ingripande enligt 1 §. Paragrafen är utformad efter förebild av 49 kap. 10 a § skatteförfarandelagen (jfr prop. 2014/15:131 s. 92 f. och 246 f.).

Av *första stycket* följer att Finansinspektionen inte får ingripa mot den som har överträtt marknadsmissbruksförordningen, om inspektionen anmäler överträdelsen till åklagaren eller om överträdelsen redan ligger till grund för en av någon annan anledning inledd förundersökning avseende samma person. Det handlar om överträdelser av marknadsmissbruksförordningen som motsvarar gärningar i lagen om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden, dvs. överträdelser av artikel 14 eller 15. Ingripande avseende sådana överträdelser sker enligt 17 § genom sanktionsföreläggande och spärren hindrar att Finansinspektionen utfärdar ett sådant.

Om det är Finansinspektionen själv som anmäler en överträdelse till åklagaren, inträder spärrverkan alltså genast i samband med att anmälan görs. Om överträdelsen kommer till åklagarens kännedom av någon annan anledning, inträder spärrverkan däremot först när en förundersökning inleds.

Spärren hindrar inte att Finansinspektionen beslutar om någon annan åtgärd än en administrativ sanktion enligt 2 §, t.ex. föreläggande om att upphöra med visst förfarande enligt 3 kap. 3 § (se författningskommentaren till den paragrafen). I de flesta situationer torde Finansinspektionen dock vara tvungen att avvakta åklagarens handläggning för att kunna avgöra hur ärendet ska hanteras vidare.

I *andra stycket* anges när spärren enligt första stycket upphör. Bestämmelsen innebär att ingripanden enligt 1 § får ske om åklagaren beslutar att inte inleda förundersökning eller att lägga ned förundersökningen, eller om överträdelsen på annat sätt inte längre är föremål för utredning om brott och inte har prövats slutligt. Ett exempel på det sistnämnda är ett beslut om förundersökningsbegränsning, som innebär att en utredning om brott avslutas utan att överträdelsen slutligt har prövats. Dessa åtgärder förutsätter att det meddelas ett formellt beslut. En brottsutredning kan dock avslutas på mer formlösa sätt, t.ex. genom att den

minskar i omfattning på ett sådant sätt att den aktuella överträdelsen inte längre omfattas av den pågående utredningen. Även i ett sådant fall får Finansinspektionen ingripa.

Övervägandena finns i avsnitt 9.3.

11 §

I paragrafen finns bestämmelser om en slutlig spärr för ingripande enligt 1 §. Paragrafen är utformad efter förebild av 49 kap. 10 b § skatteförfarandelagen (jfr prop. 2014/15:131 s. 85 f. och 247).

Paragrafen gäller om den överträdelse som kan leda till ett ingripande av Finansinspektionen redan omfattas av ett väckt åtal, ett utfärdat strafföreläggande eller ett beslut om åtalsunderlåtelse. Om åklagaren har vidtagit någon av dessa åtgärder, får Finansinspektionen inte ingripa enligt 1 §. En slutlig spärr enligt paragrafen är en följd av den tillfälliga spärren enligt 10 §, och det som hindras är ett ingripande mot samma person som blivit föremål för åklagarens åtgärd. Förbudet gäller oavsett vad som inträffar efter det att åklagaren har vidtagit sin åtgärd.

Övervägandena finns i avsnitt 9.3.

12 §

Paragrafen reglerar frågan om ingripande när det finns ett vitesföreläggande avseende samma överträdelse.

Bestämmelsen syftar till att förhindra att någon prövas två gånger för samma sak på ett sätt som kan strida mot dubbelprövningsförbudet. Om ett vitesföreläggande har meddelats, t.ex. ett föreläggande om att upphöra med ett visst agerande, och föreläggandet inte följs, kan Finansinspektionen välja att ansöka om att vitet utdöms. Det faktum att föreläggandet inte följs kan samtidigt innebära en överträdelse av marknadsmissbruksförordningen. Det faktum att föreläggandet finns utgör inte hinder mot ett ingripande enligt 1 §. Den avgörande tidpunkten för när hindret uppkommer är tidpunkten då en domstolsprocess inleds om utdömande av vitet.

Övervägandena finns i avsnitt 12.11.

13 §

Paragrafen är en preskriptionsbestämmelse.

Preskriptionsfristen är två år för alla typer av ingripanden, men preskriptionsfristen avbryts vid olika tidpunkter beroende på vilken beslutsordning som gäller.

Frågor om ingripande enligt 1 § första stycket prövas genom sanktionsföreläggande. För sådana ingripanden gäller, enligt *första stycket*, att föreläggandet ska ha delgetts inom två år från det att överträdelsen ägde rum.

För ingripanden genom beslut av Finansinspektionen, gäller enligt *andra stycket* att den som sanktionen riktas mot ska ha delgetts en upplysning om att frågan har tagits upp av inspektionen inom två år från det att överträdelsen ägde rum.

Övervägandena finns i avsnitt 13.7.

14 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om val av sanktion och möjlighet att avstå från ingripande.

Första stycket införs till följd av artikel 31.1 a och b i marknadsmissbruksförordningen. I stycket anges vilka omständigheter hänförliga till överträdelsen som ska beaktas vid valet mellan olika sanktioner, dvs. ingripandeåtgärder, vid tillämpningen av detta kapitel. Stycket är utformat efter förebild av bl.a. 6 kap. 3 d § lagen om handel av finansiella instrument. Även om paragrafen enligt dess ordalydelse riktar sig till Finansinspektionen, är den tillämplig även vid överklagande av ett sanktionsbeslut till allmän förvaltningsdomstol eller vid allmän domstols prövning till följd av talan enligt 6 kap. 1 §. En sammanvägd bedömning ska göras vid valet av sanktion. Uppräkningen i första stycket, liksom i 15 och 16 §§, är exemplifierande och utgör inte hinder för att ta hänsyn till andra omständigheter än de som anges särskilt.

Överträdelsens allvarlighet och varaktighet ska utgöra utgångspunkt för valet av sanktion. I fråga om varaktighet gäller att en överträdelse som pågått under lång tid är mer klandervärd än den som varat endast tillfälligt. Särskild hänsyn ska också tas till graden av ansvar för den som begått överträdelsen och skador som uppkommit till följd av överträdelsen. Med skador avses bl.a. skador som drabbat tredje man, men även den skada marknaden kan lida av att t.ex. inte i rätt tid få information av betydelse för bedömningen av värdet på finansiella instrument (jfr prop. 2015/16:26 s. 138).

Av *andra stycket* följer att Finansinspektionen under vissa omständigheter kan avstå från ingripande vid överträdelse. Stycket är delvis utformat efter förebild av 25 kap. 2 § lagen om värdepappersmarknaden. En sådan situation är, enligt *punkten 1*, att överträdelsen är ringa eller ursäktlig. Eftersom de ringa formerna av insiderbrott, obehörigt röjande av insiderinformation och otillbörlig marknadspåverkan (marknadsmanipulation) avkriminaliseras i syfte att de i stället ska kunna bli föremål för administrativa sanktioner, ska uttrycket ringa inte motsvara straffrättsens ringa brott. Med ringa överträdelse bör förstås överträdelser som framstår som bagatellartade.

Enligt *punkten 2* behöver ingripande inte ske om personen i fråga gör rättelse. Det kan t.ex. handla om ett företag som upptäckt att man inte uppfyller gällande krav, åtgärdar detta och på eget initiativ anmäler åsidosättandet till Finansinspektionen. Ingripande behöver inte heller ske om överträdelsen är ursäktlig. Så skulle t.ex. kunna vara fallet om det är uppenbart att överträdelsen begåtts av förbiseende.

Enligt *punkten 3* behöver ingripande inte heller ske om något annat organ har vidtagit åtgärder mot personen och dessa åtgärder bedöms tillräckliga. Ett sådant organ kan vara den reglerade marknadens eller MTF-plattformens disciplinnämnd eller motsvarande (jfr prop. 2006/07:115 s. 637). Det kan röra sig om en situation då en emittent på en reglerad marknad eller en MTF-plattform överträder skyldigheten att offentliggöra insiderinformation och disciplinnämnden har beslutat om åtgärder i enlighet med handelsplatsens emittentregelverk. Bestämmelsen ger således Finansinspektionen möjlighet att avstå från ingripande om emittenten har åsidosatt sin skyldighet att offentliggöra insiderinforma-

tion enligt artikel 17 i marknadsmissbruksförordningen och inspektionen bedömer att börser eller värdepappersinstitutet som driver MTF-plattformen har tilldelat emittenten en tillräckligt ingripande civilrättslig sanktion. Paragrafen kan också bli tillämplig om börser eller värdepappersinstitutet som driver MTF-plattformen har ingripit mot ett beteende som bedöms som marknadsmanipulation enligt medlemsregelverket.

Enligt *punkten 4* får Finansinspektionen avstå från ingripande om det finns särskilda skäl. Bestämmelsen kan användas exempelvis om det är fråga om att en underårig har överträtt marknadsmissbruksförordningen och det förefaller orimligt att besluta om en sanktion mot denne. Bestämmelsen kan också bli tillämplig om någon annan myndighet har beslutat om ingripande på ett sätt som innebär att dubbelprövningsförbudet hindrar ett nytt ingripande.

Övervägandena finns i avsnitten 11.3.2 och 12.10.

15 §

Paragrafen införs till följd av artikel 31.1 e–g i marknadsmissbruksförordningen. I paragrafen anges hur ett antal olika faktorer som inte är hänförliga till själva överträdelsen, utan till personen som har begått överträdelsen, ska inverka på valet av sanktion.

Av *första stycket* följer att det är en försvårande omständighet om den ansvariga personen tidigare har gjort sig skyldig till en överträdelse. Vid denna bedömning är det av särskild betydelse om den nya överträdelsen är av likartat slag som den tidigare överträdelsen samt hur lång tid som har gått mellan dem. Det är särskilt försvårande om tidsperioden är kort eller om överträdelserna är identiska. Om lång tid har förflutit mellan överträdelserna eller om de är av väsentligt olika slag, bör bestämmelsen inte tillämpas i försvårande riktning. Bestämmelsen är utformad efter förebild av bl.a. 15 kap. 1 c § lagen om bank- och finansieringsrörelse. Den kan också i viss mån jämföras med bestämmelsen om straffskärpning på grund av återfall i 30 kap. 4 § andra stycket brottsbalken.

I *andra stycket* anges tre omständigheter som ska betraktas som förmildrande i valet av sanktion. Även andra stycket är i viss utsträckning utformat efter förebild av 15 kap. 1 c § lagen om bank- och finansieringsrörelse.

När det gäller *punkten 1* krävs det att det är fråga om ett samarbete av väsentlig betydelse och att den ansvarige självantaget fram viktiga information som Finansinspektionen inte redan förfogar över (jfr prop. 2013/14:228 s. 312). Bestämmelsen bör inte tolkas motsatsvis. I viss mån kan denna förmildrande omständighet jämföras med bestämmelsen om strafflindring i 29 kap. 5 § första stycket brottsbalken. Där anges att rätten i skälighetsomfattning ska beakta om den tilltalade i ett brottmål frivilligt har angett sig eller lämnat uppgifter som är av väsentlig betydelse för utredningen av brottet. Bestämmelsen innebär således att det kan komma i fråga att välja en lindrigare sanktion med anledning av ett samarbete som skett t.ex. först efter det att Finansinspektionen har konstaterat en överträdelse, men innan utredningen är färdigställd. Av rättssäkerhetsskäl bör det inte komma i fråga att tillämpa bestämmelsen

på så sätt att en lindrigare sanktion väljs mot bakgrund av att den ansvarige har lämnat uppgifter om någon annans överträdelse.

När det gäller *punkten 2* är det av betydelse, särskilt om det är en överträdelse som pågått en längre tid eller satts i systematik, att det vidtagits snabba och relevanta åtgärder mot oegentligheterna sedan de anmälts eller påtalats av Finansinspektionen.

Punkten 3 är utformad efter förebild av 29 kap. 5 § 5 brottsbalken.

Övervägandena finns i avsnitt 12.10.

16 §

Paragrafen införs till följd av artikel 31.1 c och d i marknadsmissbruksförordningen. I paragrafen anges vilka hänsyn som ska tas när sanktionsavgiftens storlek fastställs. Paragrafen är delvis utformad efter förebild av 9 kap. 26 § lagen om värdepapperscentraler och kontoföring av finansiella instrument.

Bestämmelsen innebär att storleken på en sanktionsavgift ska regleras i höjande riktning för att exempelvis ta hänsyn till om en överträdelse inneburit en vinst eller minskade kostnader för personen i fråga, eller för någon annan, men den kan också medföra att avgiften sänks till följd av kostnader som överträdelsen inneburit i form av t.ex. en beslutad disciplinpåföljd (jfr författningskommentaren till 14 § andra stycket 3).

Med finansiell ställning avses exempelvis den juridiska personens årsomsättning, men även andra faktorer som exempelvis ålagd företagsbot. Om det är fråga om en fysisk person ska hänsyn även tas till hans eller hennes finansiella ställning när avgiftens storlek bestäms.

Övervägandena finns i avsnitt 12.10.

17 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om förfarandet för beslut om sanktioner genom sanktionsföreläggande. Paragrafen är utformad efter förebild av bl.a. 15 kap. 9 a § lagen om bank- och finansieringsrörelse.

Enligt *första stycket* ska ingripanden avseende överträdelser som anges i 1 § första stycket prövas av Finansinspektionen genom sanktionsföreläggande. Det handlar således om överträdelser av förbuden mot insiderhandel, olagligt röjande av insiderinformation och marknadsmanipulation i artiklarna 14 och 15.

Av *andra stycket* följer att ett sanktionsföreläggande innebär att den som ingripandet riktas mot föreläggs att inom viss tid godkänna det ingripande som föreläggandet avser. Det är Finansinspektionen som avgör inom vilken tid sanktionsföreläggandet ska godkännas. Tidsfristen kan behöva variera beroende på vilken typ av överträdelse det rör sig om. Tiden bör inte, så som *Sveriges advokatsamfund* framhåller, sättas alltför kort. Det är viktigt att den förelagde ges tillräckligt utrymme att, ibland med hjälp av juridisk expertis, bedöma om föreläggandet bör godkännas.

Av *tredje stycket* följer att ett godkänt föreläggande gäller som en domstols avgörande som fått laga kraft. Ett godkänt sanktionsföreläggande kan därmed verkställas enligt utskökningsbalkens bestämmelser. Av *andra mening* framgår att ett godkännande som görs efter att den tid

som angetts i föreläggandet har gått ut är utan verkan. Det går således inte att klaga på ett beslut om sanktionsföreläggande (6 kap. 2 §).

Övervägandena finns i avsnitt 13.4.2.

18 §

I paragrafen anges de uppgifter som ett sanktionsföreläggande ska innehålla. Paragrafen är utformad efter förebild av bl.a. 15 kap. 9 b § lagen om bank- och finansieringsrörelse.

För att kunna identifiera en överträdelse och avgränsa den mot andra förfaranden måste ett sanktionsföreläggande innehålla vissa specifika uppgifter. I *första stycket* anges vilka uppgifter som ett sanktionsföreläggande ska innehålla. Bestämmelsen är uppbyggd på liknande sätt som 48 kap. 6 § rättegångsbalken, som avser strafföreläggande.

Enligt *andra stycket* ska sanktionsföreläggandet även innehålla en upplysning om att en talan om sanktion kan komma att väckas vid domstol, om personen i fråga inte godkänner föreläggandet inom den tid som Finansinspektionen anger.

Övervägandena finns i avsnitt 13.4.2.

19–23 §§

Paragraferna innehåller bestämmelser om verkställighet av ett beslut om sanktionsavgift och återföring. Paragraferna är utformade efter förebild av 9 kap. 29–32 §§ lagen om värdepapperscentraler och kontoföring av finansiella instrument.

I 19 § finns en bestämmelse som anger att sanktionsavgiften ska betalas till Finansinspektionen inom 30 dagar, eller den längre tid som anges i beslutet, efter det att beslutet om den fått laga kraft eller sanktionsföreläggandet godkänts. Med beslut avses även en dom till följd av Finansinspektionens talan enligt 6 kap. 1 § eller åklagares yrkande enligt 4 kap. lagen om straff för marknadsmissbruk.

Med formuleringen i 20 § om att beslut får verkställas enligt utsökingsbalken avses att verkställighet får ske utan föregående dom eller utslag om avgiften inte har betalats.

I 21 § anges att om sanktionsavgiften inte betalas i rätt tid ska Finansinspektionen lämna den obetalda avgiften för indrivning. Den paragrafen klargör också att mål om uttagande av fordran handläggs som allmänt mål hos Kronofogdemyndigheten.

I 22 § finns en preskriptionsbestämmelse som innebär att en sanktionsavgift som har beslutats faller bort i den utsträckning verkställighet inte har skett inom fem år från det att beslutet fick laga kraft eller sanktionsföreläggandet godkändes.

I 23 § klargörs att det som anges om sanktionsavgift också gäller för återföring.

Övervägandena finns i avsnitt 13.7.

6 kap. Handläggning i domstol m.m.

1 §

Paragrafen anger vad som gäller i fråga om domstolsprövning för det fall ett sanktionsföreläggande enligt 5 kap. 17 § inte godkänts.

Av *första stycket* följer att Finansinspektionen får väcka talan vid Stockholms tingsrätt om att sanktion ska beslutas. Stockholms tingsrätt är således särskilt behörigt forum att pröva en sådan talan.

Andra stycket reglerar vilka processuella regler som ska tillämpas när Finansinspektionen för talan vid Stockholms tingsrätt enligt första stycket. En sådan talan ska handläggas enligt bestämmelserna i rättegångsbalken om åtal för brott på vilket det inte kan följa svårare straff än böter. Det innebär bl.a. att rättegångsbalkens regler om överklagande i brottmål blir tillämpliga. En följd av detta är att prövningstillstånd krävs vid överklagande av dom till hovrätten, eftersom ett mål där Finansinspektionen väcker talan alltså jämföras med ett brottmål där påföljden endast kan bli böter (49 kap. 12 och 13 §§ rättegångsbalken). Vid överklagande av beslut under rättegång eller slutliga beslut krävs däremot inte prövningstillstånd (49 kap. 13 § femte stycket rättegångsbalken).

Tredje stycket innehåller en avvikelse från 21 kap. rättegångsbalken och innebär att offentlig försvarare bara får förordnas för fysiska personer. Dessutom krävs att det finns särskilda skäl. För att särskilda skäl ska föreligga ska det krävas att målets beskaffenhet kräver det med anledning av t.ex. svårighetsgrad, eller att personen i fråga inte kan anses själv kunna tillvarata sin rätt med anledning av sin ekonomiska eller personliga förmåga.

I *fyjärde stycket* anges vad Finansinspektionens stämningsansökan ska innehålla. Det innebär bl.a. att Finansinspektionen ska uppge vilken sanktion som myndigheten yrkar på. Det innebär en avvikelse från 45 kap. 4 § rättegångsbalken, som annars hade varit tillämplig eftersom talan ska handläggas enligt brottmålsregler.

Övervägandena finns i avsnitten 13.4.2 och 13.4.3.

2 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om överklagande av Finansinspektionens beslut.

Av *första stycket första meningen* följer att Finansinspektionens beslut om sanktionsföreläggande inte får överklagas. Enligt *andra meningen* får andra beslut överklagas till allmän förvaltningsdomstol, om inget annat anges. Det syftar på det som anges i 3 § om överklagande av Finansinspektionens beslut som har anknytning till en undersökning beslutad av Stockholms tingsrätt. Av *tredje meningen* framgår att Finansinspektionens beslut om föreskrifter inte får överklagas (jfr 22 a § förvaltningslagen [1986:223]).

I *andra stycket* klargörs att prövningstillstånd krävs i kammarrätten.

Enligt *tredje stycket* får Finansinspektionen besluta om att ett föreläggande eller förbud ska gälla omedelbart. Bestämmelsen är framför allt relevant för beslut enligt 3 kap. 3 § samt 5 kap. 2 § 1, 3 och 4. Bestämmelsen gäller inte ett sanktionsföreläggande enligt 5 kap. 17 §. Ett sanktionsföreläggande gäller endast om personen i fråga skriftligen har god-

känt det inom den tid Finansinspektionen har bestämt (se författningskommentaren till 5 kap. 17 §).

Övervägandena finns i avsnitt 13.6.

3 §

Paragrafen innebär att Finansinspektionens beslut att inte återlämna en handling efter en undersökning är avslutad får överklagas till Stockholms tingsrätt, dvs. till den domstol som har beslutat att en undersökning får genomföras (4 kap. 1 §).

Övervägandena finns i avsnitt 10.5.

4 §

Paragrafen reglerar vilka processuella regler som ska tillämpas när Finansinspektionen ansöker om tillstånd att genomföra en undersökning enligt 4 kap. 1 §, när Stockholms tingsrätt ska pröva om en handling ska omfattas av Finansinspektionens undersökning (se 4 kap. 10 §) och vid överklagande av ett beslut om att inte återlämna handlingar som har tagits om hand (4 kap. 11 § tredje stycket).

De ärenden som bestämmelsen avser handläggs av Stockholms tingsrätt (se 4 kap. 1 och 10 §§ samt 6 kap. 3 §). Dessa ärenden ska, i likhet med det som gäller för Konkurrensverkets platsundersökningar, handläggas enligt lagen om domstolsärenden (jfr 8 kap. 1 § andra stycket konkurrenslagen).

Bestämmelsen innebär även att reglerna om rättegångskostnader i brottmål ska tillämpas. En liknande bestämmelse finns i konkurrenslagen (8 kap. 15 § första stycket). Om Finansinspektionen är förlorande part i målet är statens kostnadsansvar begränsat till skäligen kostnader (31 kap. 2 § rättegångsbalken). Oavsett hur ansvaret för rättegångskostnaderna fördelas gäller också att en person som genom vårdslöshet eller försummelse vållat kostnader för staten är skyldig att ersätta sådana kostnader (31 kap. 4 § rättegångsbalken). Följaktligen finns det regler som är ägnade att motverka alltför vidlyftig processföring.

Övervägandena finns i avsnitt 10.5.

5 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om handläggning av vissa frågor om utdömning av vite. Paragrafen är utformad efter förebild av 6 kap. 2 § konkurrenslagen.

Bestämmelsen i *första stycket* om att frågan om utdömning av vite prövas av allmän domstol, dvs. i första instans av tingsrätt, innebär en avvikelse från det som anges i lagen om viten om att frågor om utdömning av viten prövas av förvaltningsrätt. Denna ordning gäller för viten som har förelagts av allmän domstol i samband med Finansinspektionens talan om sanktion enligt 1 § första stycket. Bestämmelser om beslut om vite finns i 5 kap. 2 § andra stycket.

I första hand gäller rättegångsbalkens regler om vilken tingsrätt som är behörig att pröva talan om utdömning av vite. Enligt *andra stycket* är dock Stockholms tingsrätt alltid behörig att pröva en sådan talan, i egenskap av det särskilda forum tingsrätten utgör när Finansinspek-

tionen väcker talan. Av 8 § lagen om viten framgår att ett mål i allmän domstol om utdömmande av vite handläggs enligt reglerna i rättegångsbalken som mål om åtal för brott för vilket svårare straff än böter inte är föreskrivet.

Övervägandena finns i avsnitt 13.4.3.

6 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om undanröjande av sanktionsföreläggande som har godkänts. Paragrafen är utformad efter förebild av 3 kap. 19 § konkurrenslagen.

Enligt *första stycket* ska ett sanktionsföreläggande undanröjas under samma förutsättningar som ett strafföreläggande enligt rättegångsbalken, dvs. 1) om godkännandet inte kan anses som en giltig viljeförklaring, 2) om det vid ärendets behandling har förekommit sådant fel att föreläggandet bör anses ogiltigt eller 3) om föreläggandet av annan anledning inte överensstämmer med lag.

Enligt *andra stycket* gäller att frågan om att undanröja ett avgiftsföreläggande måste väckas hos Stockholms tingsrätt inom ett år från det att föreläggandet godkändes. I ett sådant mål är Finansinspektionen motpart. Regler om handläggningen i domstol i sådana fall finns i 7 §.

I *tredje stycket* framgår att om sanktionsföreläggande undanröjts, får den som det riktats mot inte därefter påföras en svårare sanktion för den överträdelse som sanktionsföreläggandet avser.

Övervägandena finns i avsnitt 13.4.2.

7 §

I paragrafen regleras handläggningen av mål om undanröjande av godkänt sanktionsföreläggande enligt 5 kap. 17 §. Paragrafen är utformad efter förebild av bestämmelserna i 59 kap. rättegångsbalken om undanröjande av strafföreläggande (7 § andra stycket tredje och fjärde meningarna samt 8 och 9 §§). Liknande bestämmelser finns i konkurrenslagen (8 kap. 3 §).

Det är Stockholms tingsrätt som i första instans prövar frågor om undanröjande av godkänt sanktionsföreläggande (6 §). Av 6 § andra stycket följer att Finansinspektionen är den enskildes motpart. Vid handläggningen i tingsrätten ska enligt *första stycket* vissa bestämmelser i 52 kap. rättegångsbalken om överklagande av beslut tillämpas. När nämnda bestämmelser avser hovrätt ska de i stället gälla tingsrätten. Hänvisningen till 2 § gäller frågor om avvisning av för sent inkomna skrivelser och hänvisningen till 3 § det innehåll som en skrivelse ska ha. Hänvisningarna till 5–12 §§ avser frågor om den fortsatta handläggningen. Hänvisningen till 7 § innebär att föreläggandet inte kan upphävas utan hörande av motpart. Hänvisningen till 11 § innebär att tingsrätten kan hålla förhör i ärendet.

När tingsrättens beslut i fråga om undanröjande av godkänt sanktionsföreläggande överklagas till hovrätten tillämpas, enligt *andra stycket*, 49 kap. rättegångsbalken om rättegången i hovrätt och 52 kap. rättegångsbalken om överklagande av beslut.

Enligt *tredje stycket* får hovrättens beslut med anledning av en klagan på ett sanktionsföreläggande inte överklagas (jfr 59 kap. 8 § rättegångsbalken om strafföreläggande).

Enligt *fjärde stycket* får tingsrätten eller hovrätten i samband med en prövning av huruvida ett avgiftsföreläggande ska undanröjas besluta att föreläggandet inte får verkställas, dvs. besluta om inhibition.

Övervägandena finns i avsnitt 13.4.2.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Punkten 1 anger när lagen träder i kraft.

Punkten 2 innebär att sanktioner inte får beslutas mot personer för överträdelse som har ägt rum före ikraftträdandet, eftersom några bestämmelser om sådana sanktioner inte gällde vid den tidpunkten.

20.2 Förslaget till lag om straff för marknadsmisbruk på värdepappersmarknaden

1 kap. Allmänna bestämmelser

1 §

Paragrafen innehåller en beskrivning av lagens tillämpningsområde.

Förbud mot insiderhandel, obehörigt röjande av insiderinformation och marknadsmanipulation finns även i marknadsmisbruksförordningen (artiklarna 14 och 15). Bestämmelser om administrativa sanktioner för överträdelse av förbuden finns i lagen med kompletterande bestämmelser till EU:s marknadsmisbruksförordning.

2 §

Paragrafen genomför artikel 1.2 första stycket a, b och d i marknadsmisbruksdirektivet.

Paragrafen innehåller en uppräkningslista av vilka finansiella instrument som omfattas av lagens tillämpningsområde.

Enligt *punkten 1* är lagen för det första tillämplig på finansiella instrument som är upptagna till handel på en reglerad marknad eller på en MTF-plattform eller för vilka en ansökan om upptagande till sådan handel har lämnats in. Vad som avses med reglerad marknad och MTF-plattform anges i 4 §. När det gäller MTF-plattformar innebär det att lagen är tillämplig om ett finansiellt instrument handlas på plattformen efter att någon har ansökt om att det ska kunna ske, eller har lämnat in en ansökan i enlighet med de regler som gäller på plattformen.

Enligt *punkten 2* är lagen tillämplig på finansiella instrument som handlas på en MTF-plattform, dvs. även om det sker av annan anledning än som en följd av en ansökan om att handel ska kunna ske som avses i punkten 1.

Av *punkten 3* följer att även finansiella instrument vilkas värde är beroende av sådana instrument som avses i punkterna 1 eller 2 omfattas av tillämpningsområdet. Med det avses t.ex. OTC-derivat.

I definitionerna i 4 § hänvisas till definitionerna i lagen om värdepappersmarknaden. Definitionerna i den lagen avser reglerade marknader och MTF-plattformar inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES). Handeln behöver dock inte ske på en sådan handelsplats för att lagen ska vara tillämplig utan det räcker att agerandet rör ett sådant finansiellt instrument som anges i förevarande paragraf. När det gäller insiderbrott finns dock ytterligare en förutsättning, nämligen att förfarandet avser handel på värdepappersmarknaden (se 2 kap. 1 § och författningskommentaren till den bestämmelsen).

Övervägandena finns i avsnitt 14.3.

3 §

Paragrafen genomför artikel 1.3 i marknadsmissbruksdirektivet.

Paragrafen innehåller undantag från lagens tillämpningsområde. Undantagen är desamma som i marknadsmissbruksförordningen.

Undantaget i *punkten 1* avseende återköpsprogram och stabilisering motsvarar i sak 9 § lagen (2005:377) om straff för marknadsmissbruk vid handel med finansiella instrument (marknadsmissbrukslagen). Beskrivningen av vilka program och åtgärder som ska vara undantagna finns numera i marknadsmissbruksförordningen.

Undantaget i *punkten 2* motsvarar delvis 14 § första stycket marknadsmissbrukslagen. Artikel 6 i marknadsmissbruksförordningen omfattar dock fler förfaranden än sådana som genomförs av Riksbanken eller Riksgäldskontoret. Syftet med bestämmelsen är att möjliggöra affärer som genomförs i allmänhetens intresse inom ramen för t.ex. penning- eller växelkurspolitik. Undantaget gäller endast transaktioner eller beteenden som utförs inom ramen för de politikområden som anges i förordningen och gäller t.ex. inte anställdas affärer för egen räkning (se skäl 13 till marknadsmissbruksförordningen).

Övervägandena finns i avsnitt 14.4.

4 §

Paragrafen genomför artikel 2.1, 2.2, 2.4, 2.6, 2.7, 2.9 och 2.10 i marknadsmissbruksdirektivet och innehåller definitioner som har betydelse för tillämpningen av lagen.

Definitionen av finansiellt instrument är densamma som i marknadsmissbrukslagen (1 § 3).

Uttrycket godtagen marknadspraxis har betydelse för straffbestämmelsen om marknadsmanipulation (2 kap. 4 och 5 §§).

Uttrycket handel på värdepappersmarknaden finns även i marknadsmissbrukslagen (1 § 2). Definitionen anpassas efter hur handelsplatserna benämns i marknadsmissbruksförordningen (MTF-plattform) och hur handelsplatser utanför EES brukar anges. Definitionen har betydelse för straffbestämmelsen om insiderbrott (2 kap. 1 §).

Termen insiderinformation definieras genom en hänvisning till marknadsmissbruksförordningen. Definitionen i förordningen är betydligt mer detaljerad än den i marknadsmissbrukslagen (se avsnitt 14.5.1). Definitionen har betydelse för straffbestämmelserna om insiderbrott (2 kap. 1 §) och obehörigt röjande av insiderinformation (2 kap. 3 §).

Definitionen av marknadsmissbruksförordningen är utformad på så sätt att den avser förordningen i den vid varje tidpunkt gällande lydelsen, s.k. dynamisk hänvisning.

MTF-plattform är den term som används i marknadsmissbruksförordningen för en sådan handelsplats som benämns handelsplattform i gällande svensk rätt. Den definitionen och definitionen av reglerad marknad har betydelse för lagens tillämpningsområde (se författningskommentaren till 2 §).

Termen referensvärde definieras genom en hänvisning till definitionen i marknadsmissbruksförordningen. Termen har betydelse för straffbestämmelsen om marknadsmanipulation (2 kap. 4 § första stycket 5). Även uttrycket spotavtal avseende råvaror definieras genom en hänvisning till definitionen i marknadsmissbruksförordningen. Definitionen har betydelse för straffbestämmelsen om marknadsmanipulation (2 kap. 4 §) och den bestämmelse som undantar vissa förfaranden från straffbestämmelsen (2 kap. 6 §).

2 kap. Straffbestämmelser

1 §

Paragrafen genomför artikel 3.1–3.7 och delvis artikel 7.2 i marknadsmissbruksdirektivet.

Paragrafen innehåller straffbestämmelser om insiderbrott och motsvarar delvis 2 § marknadsmissbrukslagen.

Punkten 1 motsvarar delvis 2 § första stycket första meningen marknadsmissbrukslagen. Att det även kan vara insiderbrott att ändra eller återkalla en lagd order innebär en utvidgning av straffbudet (se avsnitt 14.5.5). Det kan alltså vara straffbart för den som har lagt en köporder och sedan får insiderinformation att återkalla ordern. Det är endast när det är en fördel för den personen att återkalla ordern som insiderbrott kan anses föreligga. I annat fall kan förfarandet inte anses innebära ett utnyttjande av insiderinformation och är ansvarsbefriande enligt 2 § på grund av att det var sannolikt att priset skulle gå i en sådan riktning att återkallelse skulle innebära en förlust (2 § första stycket).

Punkten 2 motsvarar delvis rådgivningsförbudet i 2 § första stycket andra meningen marknadsmissbrukslagen. Till skillnad från den bestämmelsen omfattar punkten även att föranleda någon annan att återkalla eller ändra en order avseende finansiella instrument som informationen rör. I den svenska språkversionen av marknadsmissbruksdirektivet och marknadsmissbruksförordningen används termerna ”rekommendationer” och ”uppmaningar” (på engelska ”recommendations” respektive ”inducements”). Uttrycket ”på annat sätt föranleder någon annan” byts ut mot ”genom uppmaning” för att bättre motsvara marknadsmissbruksdirektivet, medan uttrycket ”råd” behålls.

Av *punkten 3* följer att det även utgör insiderbrott att följa ett råd eller en uppmaning, förutsatt att rådet eller uppmeningen grundas på insiderinformation och gärningsmannen således hade uppsåt till detta (se avsnitt 14.5.6). Någon motsvarande bestämmelse finns inte i marknadsmissbrukslagen.

Punkterna 1 och 2 gäller den som ”har” insiderinformation (”får” i 2 § marknadsmissbrukslagen). Ändringen från ”får” till ”har” innebär att en

person som själv är upphov till den information som innehas omfattas av bestämmelsen. Det skulle exempelvis kunna röra sig om information om att man beslutat sig för att avgå som verkställande direktör för ett bolag när ett offentliggörande av den informationen sannolikt skulle ha en väsentlig inverkan på priset på bolagets aktier. Alla typer av egen-genererad information innebär dock inte att man omfattas av förbudet mot insiderhandel. Information om att man själv avser att t.ex. avyttra en stor post aktier skulle i och för sig kunna vara insiderinformation. Det måste dock vara möjligt att genomföra de transaktioner som man faktiskt beslutat sig för att genomföra (även om ett offentliggörande av planen att genomföra transaktionen skulle kunna vara kurspåverkande). Att ett sådant förfarande är tillåtet framgår av 2 § första stycket där det hänvisas till legitimt beteende enligt marknadsmissbruksförordningen. Enbart det faktum att en person utnyttjar sin egen vetskap om att han eller hon har beslutat att förvärva eller avyttra finansiella instrument ska inte anses innebära utnyttjande av insiderinformation när instrumenten förvärvas eller avyttras (artikel 9.5 i marknadsmissbruksförordningen). I skäl 31 till marknadsmissbruksförordningen anges även att agerande på grundval av egna planer och strategier för handel inte bör betraktas som utnyttjande av insiderinformation.

Straffbestämmelsen om insiderbrott gäller endast när transaktionen eller återkallelsen eller ändringen av en order sker genom handel på värdepappersmarknaden. Det uttrycket definieras i 1 kap. 2 §. Det innebär att helt vederlagsfria transaktioner aldrig kan omfattas av straffbudet. Det bör uppmärksammas att förbudet mot insiderhandel i marknadsmissbruksförordningen inte har denna begränsning.

Straffet för insiderbrott är fängelse i högst två år och följer av *andra stycket*. Det är samma straffskala som i gällande rätt (2 § första stycket marknadsmissbrukslagen).

Straffskalan för grovt brott i *tredje stycket* utökas till fängelse i sex år. Som särskild kvalifikationsgrund för bedömningen av om ett brott är grovt anges gärningsmannens ställning. Denna kvalifikationsgrund är ny i förhållande till 2 § marknadsmissbrukslagen. Med ställning avses i första hand personer som har en sådan ställning i ett bolag (emittent) att man kan förvänta sig att de upprätthåller förtroendet för marknaden och för emittenten i fråga, t.ex. en styrelseledamot eller en verkställande direktör. Även någon som är anställd i ett värdepappersinstitut med uppgift att tillvarata kundernas intressen kan ha en sådan ställning. Att en sådan person gör sig skyldig till insiderhandel innebär normalt att brottet är grovt. Övriga omständigheter – t.ex. att gärningsmannen eller någon närstående till denne inte har gjort någon vinning till följd av brottet – skulle dock kunna vara förmildrande på ett sätt som gör att brottet vid en helhetsbedömning inte ska rubriceras som grovt.

Till skillnad från i 2 § marknadsmissbrukslagen, där ”affärens omfattning” anges som kvalifikationsgrund, pekas den vinning brottet har medfört ut som kvalifikationsgrund. Med vinning avses både den vinst som brottet medfört och den förlustbegränsning som kunnat göras, t.ex. genom att återkalla en order. Om vinningen uppgår till fem basbelopp, eller mer, är brottet normalt grovt.

Ett brott kan också rubriceras som grovt med hänsyn till övriga omständigheter, vilket överensstämmer med 2 § marknadsmissbruks-

lagen. Sådana omständigheter är t.ex. att det är fråga om upprepade affärer eller att handeln är organiserad t.ex. genom samverkan mellan flera personer som med tips och råd biträtt varandra för att göra vinstgivande affärer med tillgång till insiderinformation. Förfaringsättet vid genomförandet av affärer kan också göra att brottet blir att anse som grovt. Det kan t.ex. röra sig om att handeln förenats med andra åtgärder som inneburit en möjlighet att utnyttja kursförändringar, t.ex. genom att offentliggöra insiderinformation har fördröjts (jfr prop. 1990/91:42 s. 102 f.).

De kvalificerande omständigheterna är alternativa, dvs. det krävs inte att flera omständigheter föreligger för att ett brott ska bedömas som grovt.

När det gäller straffvärdet för olika typer av gärningar bör en återkallelse eller en ändring av order anses mindre straffvärd än en genomförd transaktion. Omständigheter som ska beaktas vid bedömningen av om ett brott är att bedöma som grovt har, om brottet inte bedöms som grovt, betydelse för straffvärdet för ett brott av normalgraden. Ett brott som medfört vinning för gärningsmannen eller någon närstående till denne är allvarligare än ett brott som bestått i att ett tips lämnats till någon utomstående.

En gärning som är ringa är enligt *fjärde stycket* straffri. En sådan gärning kan dock utgöra en överträdelse av marknadsmissbruksförordningen (artikel 14) och föranleda en administrativ sanktion. Detsamma gäller gärningar som inte har begåtts med uppsåt.

Övervägandena finns i avsnitten 14.5 och 14.9.

2 §

Paragrafen genomför artikel 3.8 i marknadsmissbruksdirektivet.

Paragrafen innehåller ansvarsfrihetsgrunder när det gäller insiderbrott och motsvarar delvis 5 § marknadsmissbrukslagen.

I *första stycket första meningen* finns en hänvisning till bestämmelserna om legitimt beteende i marknadsmissbruksförordningen. Definitionen av marknadsmissbruksförordningen i 1 kap. 5 § är utformad på så sätt att den avser förordningen i den vid varje tidpunkt gällande lydelsen, s.k. dynamisk hänvisning.

Uppräkningen i förordningen avser situationer då insiderinformation typiskt sett inte utnyttjas. Enligt artikel 9.2 anses det inte vara ett utnyttjande av insiderinformation för marknadsgaranter eller den som har tillstånd att utföra handelsorder för andra (t.ex. värdepappersinstitut som utför kunders order) att fullgöra sina uppgifter; jfr undantaget i 5 § första stycket 1 marknadsmissbrukslagen. Enligt artikel 9.3 anses det inte heller vara ett utnyttjande av insiderinformation att fullgöra ett åtagande till följd av avtal som ingåtts eller skyldigheter enligt lag som uppstått innan personen i fråga hade insiderinformation. Detta motsvarar delvis 5 § första stycket 3 och 5–8 marknadsmissbrukslagen. Undantaget är mer omfattande än i marknadsmissbrukslagen, eftersom alla typer av avtal omfattas. Även 5 § första stycket 4 marknadsmissbrukslagen, om förvärv som ska leda till ett offentligt uppköpserbudande, har sin motsvarighet i uppräknningen av legitima beteenden i förordningen. Enligt artikel 9.4 ska det inte anses vara ett utnyttjande av insiderinformation att använda

information som man har fått i samband med genomförandet av ett offentligt uppköperbud eller en fusion i syfte att genomföra uppköpet eller fusionen. Enligt artikel 9.5 ska det inte heller anses som ett utnyttjande av insiderinformation att använda vetskapen om egna beslut om förvärv eller avyttringar, t.ex. ett beslut om att i framtiden genomföra ett uppköp. Undantaget för legitimt beteende behandlas i avsnitt 14.5.4.

Till skillnad från vad som ansetts vara fallet enligt marknadsmissbrukslagen (se prop. 2004/05:142 s. 163) är det inte fråga om insiderbrott om man lagt en order före det att man fick insiderinformation och inte återkallar ordern.

I första stycket *andra meningen* finns ytterligare en ansvarsfrihetsgrund, som i huvudsak motsvarar 5 § 2 marknadsmissbrukslagen. Utformningen skiljer sig dock från bestämmelsen i marknadsmissbrukslagen genom att den anpassats efter den nya definitionen av insiderinformation. På samma sätt som enligt 5 § marknadsmissbrukslagen är det åklagaren som har bevisbördan för att ett agerande inte faller in i någon av ansvarsfrihetsgrunderna i första stycket. Det faktum att så inte är fallet måste också vara täckt av gärningsmannens uppsåt. En person som t.ex. har fått insiderinformation och återkallar en order som lagts dessförinnan i den felaktiga tron att återkallandet är till hans eller hennes nackdel – personen kanske inte vill utsätta sig för risken att bli misstänkt för insiderbrott – kan därmed inte hållas ansvarig för insiderbrott. Det torde dock vara mycket ovanligt att någon drar så felaktiga slutsatser om i vilken riktning insiderinformation går och ändå genomför en sådan åtgärd.

I *andra stycket* finns ytterligare en ansvarsfrihetsgrund. Den införs eftersom 1 § inte innehåller ett krav på att ett agerande ska innebära ”utnyttjande” av insiderinformation (jfr artikel 3.2 i marknadsmissbruksdirektivet). Utnyttjanderekvisitet i 2003 års marknadsmissbruksdirektiv har tolkats av EU-domstolen i Spector Photo-målet (mål C-45/08 *Spector Photo Group NV m.fl.*). I domen slås fast att direktivet ska tolkas så att den omständigheten att en person som förfogar över insiderinformation och som förvärvar eller avyttrar finansiella instrument som omfattas av informationen innebär att personen ska anses utnyttja informationen. Detta förutsätter att rätten till försvar, i synnerhet rätten att motbevisa presumtionen, iakttas. Frågan huruvida förbudet mot insiderhandel har överträtts ska enligt domen bedömas mot bakgrund av syftet med direktivet, som är att garantera finansmarknadernas integritet och höja investerarnas förtroende för dem. Detta förtroende bygger bl.a. på att investerarna har tillförsäkrats likabehandling och skydd mot otillbörligt utnyttjande av insiderinformation.

Om förfarandet inte går att hänföra till något av undantagen i första stycket, är det alltså den tilltalade som enligt andra stycket har bevisbördan för att denne inte har utnyttjat insiderinformationen. Frågan om insiderinformation har ”utnyttjats” ska tolkas utifrån det som anges i Spector Photo-målet om syftet med regleringen. I de flesta situationer torde genomförandet av en transaktion trots att man har insiderinformation innebära att man anses utnyttja informationen. För att undantaget ska vara tillämpligt måste den tilltalade visa att han eller hon otvetydigt inte har haft en fördel av informationen. Det räcker inte att man skulle ha

agerat på samma sätt oavsett tillgång till informationen. Frågan om insiderinformation har utnyttjats eller inte bör bedömas objektivt och den tilltalade bör visa på yttre omständigheter som gör att det kan bedömas att ett utnyttjande inte har skett.

Övervägandena finns i avsnitten 14.5.3 och 14.5.4.

3 §

Paragrafen genomför artiklarna 4 och 7.3 i marknadsmissbruksdirektivet.

Paragrafen innehåller straffbestämmelser om obehörigt röjande av insiderinformation och motsvarar delvis 7 § marknadsmissbrukslagen.

Av *första stycket* följer att det, liksom när det gäller insiderbrott, endast är uppsåtliga gärningar som är straffbelagda. I de fall den som röjer informationen faktiskt inte insåg, men borde ha insett, att det var insiderinformation kan således inte dömas till ansvar. En sådan gärning kan dock innebära en överträdelse av marknadsmissbruksförordningen (artikel 14) och föranleda en administrativ sanktion.

För att ett röjande ska anses vara obehörigt krävs att röjandet inte sker som ett normalt led i fullgörande av tjänst, verksamhet eller åliggande. Detta överensstämmer med 7 § marknadsmissbrukslagen. I förarbetena till den bestämmelsen anges att ett exempel på ett röjande som sker som ett normalt led i fullgörandet av tjänst är värdepappersinstitutets uppdrag att för en kunds räkning undersöka intresset hos andra kunder för att köpa eller sälja en större post aktier (prop. 2004/05:142 s. 166). I marknadsmissbruksförordningen finns ett uttryckligt undantag för den situationen som innebär att ett röjande i samband med en s.k. marknadssondering ska anses ske som ett normalt led i fullgörandet av tjänst, verksamhet eller åligganden om det uppfyller vissa förfaranderegler (artikel 11). Om så är fallet kan röjandet inte heller anses vara obehörigt enligt denna paragraf. Bestämmelsen i marknadsmissbruksförordningen innebär dock inte att röjande av insiderinformation i samband med en marknadssondering som inte sker i enlighet med det som anges där alltid ska anses vara obehörigt. Ansvar för uppsåtligt brott torde normalt inte vara aktuellt när röjandet sker som ett led i en marknadssondering. EU-domstolen (då EG-domstolen) har i målet *Grøngaard och Bang* (mål C-384/02 *Brottmål mot Knud Grøngaard och Allan Bang*) uttalat vissa riktlinjer för bedömningen av om ett röjande kan anses ske som ett normalt led i fullgörande av tjänst, verksamhet eller åliggande (se avsnitt 14.6).

Frågan om ett röjande kan anses utgöra ett normalt led i fullgörande av tjänst, verksamhet eller åliggande och vara nödvändigt bör även tolkas utifrån syftet med röjandet. I marknadsmissbruksförordningen finns exempelvis bestämmelser om rapportering som syftar till att överträdelser av förordningen ska anmälas till behöriga myndigheter (artikel 32). Ett röjande som sker i det syftet bör inte anses obehörigt.

Av *andra mening*en i första stycket följer att det även utgör obehörigt röjande av insiderinformation att vidarebefordra ett råd eller en uppmaning som grundar sig på insiderinformation (jfr 1 § första stycket 3). Någon motsvarande bestämmelse finns inte i marknadsmissbrukslagen.

Höjningen av maximistraffet till två år (ett år enligt 7 § första stycket marknadsmissbrukslagen) är bl.a. föranledd av kravet i artikel 7.3 i marknadsmissbruksdirektivet.

Liksom i dag gäller att i de fall bestämmelsen om obehörigt röjande av insiderinformation kommer i konflikt med meddelarskyddet enligt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen, ska meddelarskyddet ha företräde och förevarande bestämmelse blir utan verkan (jfr artikel 4.5 i marknadsmissbruksdirektivet).

Andra stycket motsvarar 7 § andra stycket marknadsmissbrukslagen. Bestämmelsen har i svensk rätt motiverats med att ett röjande av insiderinformation i dessa situationer inte kan anses skada allmänhetens förtroende för de finansiella marknaderna (prop. 1999/2000:109 s. 56 f.). I marknadsmissbruksdirektivet finns inte någon motsvarande undantagsbestämmelse, men kriminaliseringskravet gäller å andra sidan enbart för de allvarligaste fallen av marknadsmissbruk, varför det fortfarande får anses finnas ett utrymme för bestämmelsen. Ett beteende som omfattas av undantagsbestämmelsen kan dock utgöra en överträdelse av marknadsmissbruksförordningen (artikel 14 c).

Övervägandena finns i avsnitten 14.6 och 14.9.

4 §

Paragrafen genomför delvis artiklarna 5 och 7.2 i marknadsmissbruksdirektivet.

Paragrafen innehåller straffbestämmelser om marknadsmanipulation. De gärningar som straffbeläggs i paragrafen motsvaras delvis av 8 § marknadsmissbrukslagen om otillbörlig marknadspåverkan. Utformningen av bestämmelserna ändras dock. Brottet får även en ny brottsbeteckning som stämmer överens med marknadsmissbruksdirektivet och den nya utformningen av paragrafen.

Endast uppsåtliga gärningar är straffbelagda. En gärning som inte har begåtts med uppsåt kan dock utgöra en överträdelse av marknadsmissbruksförordningen (artikel 15) och föranleda administrativa sanktioner. Till skillnad från i 8 § marknadsmissbrukslagen finns det inget otillbörlighetsrekvisit i förevarande paragraf. Det ska påpekas att de förfaranden som beskrevs i 2003 års marknadsmissbruksdirektiv omfattades av straffbestämmelsen i 8 § marknadsmissbrukslagen (se prop. 2004/05:142 s. 166 f.). Beskrivningarna i det nuvarande marknadsmissbruksdirektivet har utvidgats i förhållande till beskrivningarna i det tidigare direktivet. Reglerna i direktivet genomförs på ett direktivnära sätt i paragrafen. En annan skillnad i förhållande till bestämmelsen om otillbörlig marknadspåverkan i marknadsmissbrukslagen är att det inte finns någon motsvarighet till rekvisitet att förfarandet ska vara ”ägnat att” påverka marknaden. Ageranden som enligt straffbudet i marknadsmissbrukslagen är straffbara som fullbordat brott (otillbörlig marknadspåverkan) för att de varit ägnade att ge en viss effekt kan dock utgöra försök till marknadsmanipulation (se författningskommentaren till 7 §).

Första stycket 1 och 2 motsvarar, tillsammans med 5 §, artikel 5.2 a i marknadsmissbruksdirektivet. Även om det inte finns något otillbörlighetsrekvisit måste det bedömas om agerandet lett till att det skapats falska eller vilseledande signaler (punkten 1) eller att priset låsts fast på

en onormal eller konstlad nivå (punkten 2). Ett förfarande som kan omfattas av punkten 1 är s.k. falsk orderläggning, dvs. order som läggs utan att de är avsedda att genomföras. Det kan också vara fråga om s.k. egenhandel, dvs. köp respektive försäljning av finansiella instrument som inte leder till någon förändring av det verkliga ägandet. Ett sådant förfarande kan ge en vilseledande bild av tillgången på finansiella instrument. För den situationen finns det dock en bestämmelse om särskild åtalsprövning i 3 kap. 2 §. Till bestämmelsen om marknadsmanipulation i marknadsmissbruksförordningen finns det en bilaga med s.k. indikatorer på marknadsmanipulation i samband med falska eller vilseledande signaler och låsning av priser (artikel 12 och bilaga I A). Dessa indikatorer kan naturligtvis användas för att bedöma om en gärning även faller in i straffbestämmelsen.

Punkterna 3 och 4 motsvarar artikel 5.2 b och c i marknadsmissbruksdirektivet. I punkten 3 rör det sig om ageranden som innebär utnyttjande av falska förespeglingar eller andra slag av vilseledande eller manipulationer. Även här finns det indikatorer i bilagan till marknadsmissbruksförordningen som kan användas vid bedömningen (bilaga I B). Ett exempel på utnyttjande av vilseledanden är att man handlar i finansiella instrument sedan man först spritt felaktiga eller partiska investeringsrekommendationer eller vilseledande uppgifter om en emittent. Enbart spridandet av den vilseledande informationen kan utgöra marknadsmanipulation enligt punkten 4.

Även ageranden som genomförs på eller som påverkar råvarumarknaden (spotavtal avseende råvaror, se 1 kap. 4 §), dvs. en marknad som inte innebär handel med finansiella instrument, omfattas av punkterna 1–4. Det finns dock vissa undantag, se 6 §.

Punkten 5 motsvarar artikel 5.2 d i marknadsmissbruksdirektivet. Den har ingen motsvarighet i 2003 års marknadsmissbruksdirektiv. En definition av referensvärde finns i 1 kap. 4 §. Med referensvärde avses en ränta, ett index eller ett tal som ligger till grund för villkor eller värdet på ett finansiellt instrument och som fastställs på grundval av värdet på vissa tillgångar, priser eller räntor. Exempel på referensvärden är s.k. interbankräntor, som STIBOR och LIBOR, vilka ligger till grund för bankers pris- och räntesättning. Tillhandahållandet av vilseledande ingångsvärden kan ske genom att den som ska lämna underlag till beräkningen av referensvärdet anger ett felaktigt underlag, så att beräkningen av referensvärdet blir missvisande. Sådana manipulationer kan, särskilt om de sker i samråd mellan flera företag som tillhandahåller ingångsvärden, få stor påverkan på villkoren för finansiella instrument som bestäms med referensvärdet som utgångspunkt, och inte minst för förtroendet för marknaden.

Enligt *andra stycket* är straffet för marknadsmanipulation fängelse i högst två år. Det är samma straffskala som för otillbörlig marknads- påverkan enligt gällande rätt (8 § första stycket marknadsmissbrukslagen). Straffvärdet av en gärning påverkas av hur stor påverkan den har fått på marknaden. När det exempelvis är fråga om manipulation av beräkningen av ett referensvärde kan en gärning, i vart fall om förfarandet upprepat under en tid, få stora konsekvenser. Omfattningen av manipulationen är också en omständighet som ska beaktas vid bedömningen av om brottet är grovt, enligt *tredje stycket*. Med omfattningen av

manipulationen avses både de åtgärder som vidtagits och den effekt som åtgärderna har gett. Uttrycket ersätter kvalifikationsgrunden omfattningen av marknadspåverkan, som används i 8 § marknadsmissbrukslagen.

Det grova brottet ges i tredje stycket en egen beteckning. Straffskalan för grov marknadsmanipulation är sex års fängelse, till skillnad från fyra år för det grova brottet enligt 8 § första stycket marknadsmissbrukslagen. Förutom omfattningen av manipulationen ska gärningsmannens ställning beaktas vid bedömningen av om brottet är grovt. Denna kvalifikationsgrund är ny i förhållande till 8 § marknadsmissbrukslagen. På samma sätt som när det gäller insiderbrott finns det anledning att ställa särskilda krav på att personer som har en anknytning till ett bolag, t.ex. genom att de innehar en förtroendeposition, upprätthåller förtroendet för marknaden och för emittenten i fråga.

En gärning som är ringa är enligt *fjärde stycket* straffri.

En gärning som utgör marknadsmanipulation kan också komma att passa in under brottsbeskrivningen för svindleri (9 kap. 9 § brottsbalken), s.k. regelkonkurrens. Eftersom straffskalan för marknadsmanipulation är densamma som för svindleri uppstår frågan hur regelkonkurrensen ska hanteras. Eftersom brottsbeskrivningen för svindleri är mer kvalificerad än brottsbeskrivningen för marknadsmanipulation (det krävs t.ex. ett direkt uppsåt att påverka priset på värdepapper), bör regelkonkurrensen lösas genom att gärningsmannen döms enbart för svindleri (jfr prop. prop. 2004/05:142 s. 72).

Övervägandena finns i avsnitten 14.7 och 14.9.

5 §

Paragrafen genomför delvis artikel 5.2 a i marknadsmissbruksdirektivet.

Paragrafen innehåller en ansvarsfrihetsgrund när det gäller marknadsmanipulation.

Paragrafen är endast tillämplig på de typer av marknadsmanipulationer som omfattas av 4 § första stycket 1 eller 2. Båda de förutsättningar som anges måste vara uppfyllda. Enligt *punkten 1* måste agerandet för det första stämma överens med godtagen marknadspraxis. Godtagen marknadspraxis definieras i 1 kap. 4 § genom hänvisning till definitionen i marknadsmissbruksförordningen (artikel 3.1.9). Definitionen innebär att praxisen i fråga måste vara fastställd av den behöriga myndigheten för handelsplatsen i fråga. Godtagen marknadspraxis fastställs i enlighet med det förfarande som anges i artikel 13 i marknadsmissbruksförordningen. Den måste ha fastställts vid tidpunkten för gärningen, dvs. det är oväsentligt om praxisen i och för sig hade kunnat fastställas som godtagen marknadspraxis av den behöriga myndigheten. Det finns vidare ingen skyldighet för den behöriga myndigheten att fastställa godtagen marknadspraxis. Enligt marknadsmissbrukslagen kan Finansinspektionen i dag fastställa godtagen marknadspraxis (18 § marknadsmissbrukslagen). För närvarande finns det dock inte någon sådan praxis i Sverige.

Även om ett agerande stämmer överens med godtagen marknadspraxis krävs, enligt *punkten 2*, att det finns legitima skäl för agerandet.

Övervägandena finns i avsnitt 14.7.

6 §

Paragrafen genomför artikel 1.4 a och b i marknadsmissbruksdirektivet.

Paragrafen innehåller undantag från tillämpningsområdet när det gäller straffbestämmelsen om marknadsmanipulation i 4 §. Till skillnad från i direktivet, där det anges när bestämmelserna om marknadsmanipulation är tillämpliga, anges i paragrafen när 4 § inte gäller. Det innebär dock inte någon skillnad i sak när det gäller tillämpningsområdet.

Punkten 1 innebär undantag för ageranden som sker på spotmarknaden och som endast påverkar den marknaden. Detta uttrycks genom att påverkan på spotmarknaden som sker genom ett agerande – exempelvis en transaktion eller order – som inte avser ett finansiellt instrument inte omfattas av 4 §. Det är möjligt att manipulera spotmarknaden genom att exempelvis lägga order avseende finansiella instrument som relaterar till spotavtalen. Sådant agerande omfattas av 4 §. Agerande som inte sker på den finansiella marknaden och enbart påverkar spotmarknaden kan dock inte straffas enligt 4 §. Om agerandet även påverkar finansiella instrument omfattas det dock.

I *punkten 2* undantas agerande som avser spotavtal som är grossistenergi produkter. Genomförandet av transaktioner, läggandet av order eller andra ageranden som avser sådana avtal omfattas inte av 4 § även om de påverkar finansiella instrument som relaterar till avtalen. Agerandet kan i stället vara förbjudet enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1227/2011 om integritet och öppenhet på grossistmarknaderna för energi och bestraffas enligt lagen (2013:385) om ingripande mot marknadsmissbruk vid handel med grossistenergi produkter. I den förordningen finns en definition av grossistenergi produkter (artikel 2.4).

Hänvisningen till förordning (EU) nr 1227/2011 är utformad på så sätt att den avser förordningen i den vid varje tidpunkt gällande lydelsen, s.k. dynamisk hänvisning.

Övervägandena finns i avsnitt 14.7.

7 §

Paragrafen genomför artikel 6.2 och 6.3 i marknadsmissbruksdirektivet.

Paragrafen innehåller bestämmelser om försök och förberedelse till brott och motsvarar delvis 4 § marknadsmissbrukslagen.

I paragrafen görs en utvidgning i förhållande till gällande rätt på så sätt att marknadsmanipulation och grov marknadsmanipulation är straffbart på försöksstadiet. I praktiken torde det inte innebära någon utvidgning av straffansvaret. Som framgår av författningskommentaren till 4 § minskas det straffbara området i förhållande till motsvarande bestämmelse i marknadsmissbrukslagen på så sätt att det inte finns någon motsvarighet till rekvisitet att förfarandet ska vara ”ägnat att” påverka marknaden. Ageranden som enligt straffbudet i marknadsmissbrukslagen är straffbara som fullbordat brott (otillbörlig marknadspåverkan) för att de varit ägnade att otillbörligt påverka priset eller andra villkor blir, med den nya utformningen av marknadsmanipulationsbrottet tillsammans med bestämmelserna i paragrafen, straffbara som försök till marknadsmanipulation.

Ansvarsfrihetsgrunderna i 2 och 5 §§ är naturligtvis relevanta även vid bedömningen av om det är fråga om försök eller förberedelse till brott. Om en fullbordad gärning skulle ha omfattats av någon av ansvarsfrihetsgrunderna i 2 och 5 §§ blir försöks- eller förberedelsebrott inte aktuellt.

Övervägandena finns i avsnitt 14.8.

3 kap. Handläggningen

1 §

Paragrafen motsvarar 19 § marknadsmissbrukslagen (se prop. 2004/05:142 s. 170 f.).

Övervägandena finns i avsnitt 9.2.

2 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om särskild åtalsprövning.

Uttrycket ”motiverat från allmän synpunkt” är inte avsett att ha någon annan innebörd än uttrycket ”påkallat från allmän synpunkt” som är vanligt i regler om åtalsprövning i andra lagar.

Regeln om åtalsprövning är en presumtion för att åtal inte ska väckas i de fall som pekats ut i paragrafen. Om en åklagare kan konstatera att förutsättningarna för att väcka åtal inte är för handen, kan åklagaren besluta att inte inleda någon förundersökning eller att lägga ned en inledd förundersökning, se 23 kap. 4 a § 2 rättegångsbalken. I dessa fall kan undersökningen i stället hanteras av Finansinspektionen för utredning om eventuella administrativa sanktioner.

Regeln om åtalsprövning gäller till att börja med den situationen att insiderinformation har röjts till någon utan att detta har varit befogat, och personen i fråga har tagits upp på en s.k. insiderförteckning (*punkten 1*). Det är alltså endast situationer då någon har tagits upp på en insiderförteckning som omfattas av denna bestämmelse. Det torde i dessa situationer många gånger vara fråga om oaktsamhet (dvs. man insåg inte att röjandet inte var ett ”normalt led i fullgörande av tjänst, verksamhet eller åliggande”) och gärningen är således inte straffbar redan av den anledningen. Genom åtalsprövningsregeln behöver det dock inte utredas om röjandet har skett uppsåtligt eller av oaktsamhet. Denna typ av överträdelser hänger samman med förandet av insiderförteckning enligt artikel 18 i marknadsmissbruksförordningen. Det är Finansinspektionen som övervakar att den artikeln följs, och brister hos den som för förteckningen kan leda till administrativa sanktioner enligt kompletteringslagen. Om ”bristen” består i att förteckningen innehåller personer som inte borde ha fått del av informationen är det dock inte fråga om en överträdelse av reglerna om att föra förteckningen, utan det kan då vara en överträdelse av förbudet mot att obehörigen röja insiderinformation i artikel 14 c i förordningen. I sin tillsyn över förandet av insiderförteckningar kan således Finansinspektionen även komma att stöta på denna typ av överträdelser, och det är även av det skälet lämpligt att inspektionen utreder och ansvarar för sanktionsfrågan i dessa fall. Det sagda innebär dock inte att samtliga fall av obehörigt röjande där någon tas upp i insiderförteckningen inte ska leda till straff. Om det framstår som uppenbart att någon försöker undkomma straffrättsliga sanktioner genom

att föra in personer på en insiderförteckning, kan det vara motiverat från allmän synpunkt att väcka åtal.

Den andra situationen som omfattas av åtalsprövningsregeln är när det är fråga om sådana ”vändningstransaktioner” som innebär att samma person i realiteten uppträder som både köpare och säljare i en transaktion (*punkten 2*). Det handlar normalt om skattedrivna transaktioner där värdepapperet säljs från t.ex. en privatpersons depå och köps in till en av samma person kontrollerad företagsdepå eller en kapitalförsäkring. Transaktionen ger i sig en felaktig bild av omsättningen. Personen i fråga hade ingen avsikt att förändra sitt ägande, utan var bara intresserad av att skattemässigt realisera en vinst eller en förlust men ändå behålla värdepapperet. I de fall det är fråga om enstaka transaktioner bör brottet betraktas som mindre allvarligt och lämpa sig bättre för en administrativ prövning. Metoden – att uppträda som både säljare och köpare – kan dock användas mer systematiskt så att en felaktig bild av omsättningen presenteras under en längre tid, t.ex. under några dagar. I sådana fall finns det risk för att fler investerare vilseleds av denna fiktiva omsättning och prisbild. Agerandet framstår i dessa fall som mer allvarligt och åtal kan då vara motiverat från allmän synpunkt.

Hänvisningen till marknadsmissbruksförordningen är utformad på så sätt att den avser förordningen i den vid varje tidpunkt gällande lydelsen, s.k. dynamisk hänvisning.

Övervägandena finns i avsnitt 8.5.

3 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om Finansinspektionens biträde i samband med brottsutredningar. Paragrafen är utformad efter förebild av 2 § lagen (1997:1024) om Skatteverkets medverkan i brottsutredningar.

Enligt *första stycket* kan åklagare, efter det att förundersökning inletts, anlita Finansinspektionens biträde under en förundersökning. Det är den åklagare som leder förundersökningen som beslutar om Finansinspektionens biträde ska begäras. I motsats till vad som är fallet när en polismyndighet eller Tullverket biträder (se 23 kap. 3 § rättegångsbalken och 19 § lagen [2000:1225] om straff för smuggling), kan förundersökningen inte ledas av Finansinspektionen.

Andra stycket reglerar förfarandet innan förundersökning har inletts. Åklagaren kan även på detta tidiga stadium anlita biträde av Finansinspektionen. Detta motsvarar den rättsligt oreglerade befogenhet som åklagaren anses ha att utnyttja polisens biträde i motsvarande situationer. Förfarandet brukar benämnas förutredning. En förutredning kan avse utredningsåtgärder som registerslagning eller inhämtande av muntliga uppgifter under hand. I regel handlar det om att ta reda på enkla förhållanden, t.ex. vem som är legal ställföreträdare för ett bolag. En förutredning kan också ta sikte på den juridiska bedömningen av föreliggande fakta (se prop. 1997/98:10 s. 51 f. och JO 1997/1998 s. 98–105).

Övervägandena finns i avsnitt 9.5.

4 §

Paragrafen är en upplysningsbestämmelse. Den hänvisar till kompletteringslagen enligt vilken Finansinspektionen och åklagare ska samarbeta för att underlätta utredningar avseende brott enligt denna lag och utredningar avseende överträdelse av förbudet mot marknadsmissbruk i marknadsmissbruksförordningen.

5 §

I paragrafen anges när åklagaren inte får inleda en brottsprocess i fråga om en viss överträdelse.

Av paragrafen följer att om Finansinspektionen har utfärdat sanktionsföreläggande, får åklagaren inte väcka åtal, utfärda strafföreläggande eller besluta om åtalsunderlåtelse för samma person i fråga om den överträdelse som ligger till grund för beslutet om administrativ sanktion. Härigenom förhindras att samma person prövas i olika förfaranden. I 5 kap. 10 och 11 §§ kompletteringslagen finns bestämmelser som hindrar Finansinspektionen att utfärda sanktionsföreläggande bl.a. om inspektionen har gjort en anmälan om brott. I de stora flertalet fall initieras en utredning om brott enligt denna lag hos åklagaren efter en anmälan om misstänkt brott från Finansinspektionen. I dessa fall ska åklagaren, med hänsyn till 5 kap. 10 § kompletteringslagen, kunna utgå från att Finansinspektionen inte har utfärdat sanktionsföreläggande.

I de fall då brottsutredningen initieras på annat sätt än efter en anmälan från Finansinspektionen bör åklagaren kontrollera hos inspektionen om det har utfärdats något sanktionsföreläggande avseende överträdelsen, för att försäkra sig om att det är möjligt att väcka åtal, utfärda strafföreläggande eller besluta om åtalsunderlåtelse.

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 9.3.

6 §

Paragrafen reglerar frågan om ansvar för brott när det finns ett vitesföreläggande avseende samma överträdelse.

Bestämmelsen syftar till att förhindra att någon prövas två gånger för samma sak på ett sätt som kan strida mot dubbelprövningsförbudet. Om ett vitesföreläggande har meddelats, t.ex. ett föreläggande om att upphöra med ett visst agerande, och föreläggandet inte följs, kan Finansinspektionen välja att ansöka om att vitet utdöms. Det faktum att föreläggandet inte följs kan samtidigt innebära en överträdelse av denna lag. Att ett föreläggande har beslutats utgör inte hinder för straffrättsligt ansvar. Den avgörande tidpunkten för när hindret uppkommer är i stället tidpunkten då en domstolsprocess inleds om utdömande av vitet.

Bestämmelsen utgör en ansvarsfrihetsregel men fungerar samtidigt som ett hinder mot åtal.

En motsvarande bestämmelse avseende Finansinspektionens ingripanden finns i 5 kap. 12 § kompletteringslagen.

Övervägandena finns i avsnitt 9.3.

7 §

Paragrafen innehåller en särskild forumregel för mål om marknadsmissbruk.

För misstänkta brott som har ägt rum på de handelsplatser (reglerade marknader och handelsplattformar) som för närvarande finns i Sverige innebär redan rättegångsbalkens allmänna forumregler att åtal kan väckas vid Stockholms tingsrätt, eftersom dessa handelsplatser har sitt säte i Stockholms kommun. Paragrafen innebär att samtliga åtal som avser insiderbrott, obehörigt röjande av insiderinformation och marknadsmanipulation enligt denna lag kommer att handläggas vid Stockholms tingsrätt. Var handelsplatsen är belägen eller var agerandet äger rum blir därmed inte avgörande. Vidare omfattas sådana fall där gärningen är begången utomlands, om det finns tillräcklig anknytning till Sverige för att det ska föreligga svensk jurisdiktion (se avsnitt 14.2).

Även när det gäller överträdelser avseende förbuden mot marknadsmissbruk som ska handläggas i det administrativa förfarandet ska prövning ske vid Stockholms tingsrätt, i de fall ett utfärdat sanktionsföreläggande inte har godtagits, se 6 kap. 1 § kompletteringslagen.

Övervägandena finns i avsnitt 14.12.

4 kap. Om yrkande om administrativ sanktion i vissa fall

1 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om åklagarens möjlighet att framställa ett yrkande om administrativ sanktion inom ramen för brottmålet.

Första stycket avser den gärning som ligger till grund för åtal för brott enligt denna lag även kan utgöra grund för utdömmande av administrativ sanktion enligt kompletteringslagen. I sådant fall ska åklagaren framställa ett yrkande i brottmålet om administrativ sanktion. En ytterligare förutsättning är att överträdelserna avser en och samma fysiska person. Eftersom straffbuden i lagen har motsvarigheter i marknadsmissbruksförordningen torde det i princip alltid finnas förutsättningar för administrativ sanktion när det gäller den gärning som omfattas av ett åtal.

Ett yrkande om administrativ sanktion ska inte framställas om det vid åtals väckande framstår som uppenbart obehövligt. En sådan situation kan t.ex. vara om gärningen är erkänd och bevisningen även i övrigt framstår som robust och ett yrkande om administrativ sanktion därmed riskerar bli en helt överflödigt del av processen.

Åklagarens möjlighet till yrkande på administrativ sanktion är begränsad till yrkande på utdömmande av återföring eller sanktionsavgift. Dessa administrativa sanktioner får användas tillsammans eller var för sig. Åklagaren har dock inte tillgång till övriga administrativa sanktioner som kan aktualiseras enligt kompletteringslagen.

Av *andra stycket* följer att åklagarens yrkande om administrativ sanktion endast får prövas av rätten om åtalet ogillas eller läggs ned och därför avskrivs i den delen. Återföring och sanktionsavgift kan således endast prövas i andra hand till brottsmisstanken eller om domstolen på grund av att åtalet läggs ned inte prövar åtalet i sak. Bestämmelsen

innebär att åklagarens yrkande om administrativ sanktion inte kan prövas om åtalet avvisas.

Övervägandena finns i avsnitt 8.6.

2 §

Paragrafen anger vad åklagare som väljer att framställa yrkande om administrativ sanktion ska ange i stämningsansökan, utöver det som följer av 45 kap. 4 § rättegångsbalken. Paragrafen är delvis utformad efter förebild av 6 § andra stycket lagen (2015:632) om talan om skattetillägg i vissa fall.

I stämningsansökan ska åklagaren ange vilken administrativ sanktion som yrkas. I detta ingår att yrkande om återföring eller sanktionsavgift preciseras till visst belopp. Yrkandet bör vidare ange de bestämmelser som är tillämpliga när det gäller den administrativa sanktionen och de omständigheter som åberopas till stöd för den administrativa sanktionen. Åklagaren ska även ange de bevis som åberopas och vad som ska styrkas med varje bevis.

Övervägandena finns i avsnitt 8.7.2.

3 §

Paragrafen behandlar handlägningsfrågor avseende administrativ sanktion inom ramen för brottmålsprocessen. Paragrafen är delvis utformad efter förebild av 7 och 8 §§ lagen om talan om skattetillägg i vissa fall.

Av *första meningen* följer att frågan om administrativ sanktion ska handläggas i samma rättegång som åtal enligt denna lag och avgöras genom dom.

Andra meningen reglerar en möjlighet att åberopa samma omständigheter till stöd för yrkandet om administrativ sanktion som åberopas till stöd för åtalet. Vid talan om brott enligt denna lag kan åklagaren efter det att åtal har väckts åberopa nya omständigheter, om det är tillåtet enligt bestämmelsen i 45 kap. 5 § rättegångsbalken. Om åklagaren tillåts åberopa en ny omständighet till stöd för åtalet i brottmålet, får denna omständighet också åberopas till stöd för yrkandet om administrativ sanktion.

Övervägandena finns i avsnitten 8.7.1 och 8.7.3.

4 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om vilka processuella regler som ska gälla för åklagarens yrkande om administrativ sanktion. Paragrafen är delvis utformad efter förebild av 4 § lagen om talan om skattetillägg i vissa fall.

Paragrafen innebär att för den processuella handläggningen ska, förutom de angivna undantagen, rättegångsbalkens regler tillämpas. Bestämmelsen riktar sig till både åklagare och allmän domstol.

Att tvångsmedel enligt 24, 25, 27 och 28 kap. rättegångsbalken inte får användas innebär att det inte är möjligt att använda t.ex. häktning (24 kap.), reseförbud (25 kap.), beslag och hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation m.m. (27 kap.) eller husrannsakan (28 kap.) beträffande frågan om administrativ sanktion. Behövs dessa åtgärder för brott-

målet (och de är tillåtna för det aktuella brottet) så får de användas. Skulle information komma fram genom sådana metoder får den användas för frågan om administrativ sanktion, så länge inte användningsbegränsningar e.d. förhindrar detta. Tvångsmedel enligt 26 kap. om kvarstad, baserat på en överträdelse av marknadsmissbruksförordningen och yrkandet om administrativ sanktion kan dock komma i fråga. Finansinspektionen har motsvarande befogenhet enligt 3 kap. 7 § kompletteringslagen.

Övervägandena finns i avsnitt 8.7.1.

5 §

Paragrafen reglerar information som ska lämnas till den misstänkte. Paragrafen är utformad efter förebild av 5 § lagen om talan om skattetillägg i vissa fall.

Av paragrafen följer att i samband med att den misstänkte delges skäligen misstanke enligt 23 kap. 18 § första stycket rättegångsbalken, ska den misstänkte underrättas om att administrativ sanktion kan komma att beslutas samt om grunderna för detta. Den enskilde ska således vid denna tidpunkt få information om att det kan bli aktuellt med återföring eller sanktionsavgift.

Övervägandena finns i avsnitt 8.7.5.

6 §

Paragrafen reglerar vilka materiella bestämmelser som ska tillämpas för frågan om administrativ sanktion.

Kompletteringslagen tillämpas även när en fråga om administrativ sanktion ska prövas inom ramen för en brottmålsprocess. Detta innebär att den materiella prövningen av administrativ sanktion är densamma och sker enligt samma bestämmelser hos åklagare och allmän domstol som när föreläggande om administrativ sanktion utfärdas av Finansinspektionen eller när inspektionen väcker talan i allmän domstol.

Även i övrigt gäller samma förutsättningar för administrativ sanktion oavsett var frågan prövas.

Förutsättningarna för påförande av administrativ sanktion skiljer sig således åt från förutsättningarna för att döma till ansvar för brott. Exempelvis krävs inte uppsåt och ofta inte heller andra subjektiva rekvisit för att påföra administrativ sanktion. Att förutsättningarna skiljer sig åt kan innebära att allmän domstol finner att det inte ska dömas till ansvar för brott men att åklagarens yrkande om återföring eller sanktionsavgift ska bifallas även om de objektiva omständigheterna är de samma i brottmålet som vid prövningen av förutsättning för administrativ sanktion.

Andra stycket reglerar vilka tidsfrister för preskription som ska gälla för ett beslut om återföring eller sanktionsavgift inom ramen för en brottmålsprocess. Av 5 kap. 13 § första stycket kompletteringslagen följer att ett ingripande för en överträdelse får ske bara om sanktionsföreläggande har delgetts den som ingripandet gäller inom två år från den tidpunkt då överträdelsen ägde rum. Bestämmelsen innebär att återföring eller sanktionsavgift i form av åklagarens yrkande inom ramen för en brottmålsprocess endast får beslutas om den misstänkte fått del av åtalet

inom två år från den tidpunkt då överträdelsen ägde rum. När en överträdelse av marknadsmissbruksförordningen prövas till följd av att åklagaren har framställt ett yrkande om återföring eller sanktionsavgift är det således tidpunkten när den misstänkte fått del av åklagarens yrkande som bryter preskriptionsfristen, i stället för sanktionsföreläggande.

Övervägandena finns i avsnitt 8.7.1.

7 §

Paragrafen reglerar rätten till offentlig försvarare.

I paragrafen anges att den som har rätt till offentlig försvarare för misstanke om brott enligt denna lag har rätt till offentlig försvarare också beträffande frågan om administrativ sanktion som har samband med brottmålet. Den offentlige försvararen har således rätt till skälig ersättning också för det arbete som läggs ned med anledning av yrkandet om administrativ sanktion (se 21 kap. 10 § rättegångsbalken). Ett eventuellt förordnande kvarstår i första instans även om åtalet ogillas eller avskrivs och tingsrätten således endast har att pröva frågan om administrativ sanktion.

Om endast frågan om administrativ sanktion överklagas till högre rätt kvarstår rätten till offentlig försvarare bara om det finns särskilda skäl. För att särskilda skäl ska föreligga krävs att målets beskaffenhet kräver det med anledning av t.ex. svårighetsgrad, eller att personen i fråga inte kan anses själv kunna tillvarata sin rätt med anledning av sin ekonomiska eller personliga förmåga.

Det är därmed den högre rätten som, när det står klart att endast frågan om administrativ sanktion överklagats dit, ska pröva om det finns särskilda skäl för att rätten till offentlig försvarare ska kvarstå. Den tilltalade bör få tillfälle att yttra sig över detta och försvararen ges tillfälle att lämna in en kostnadsräkning. Om rätten gör bedömningen att särskilda skäl saknas ska den offentliga försvararen entledigas och denne bör kunna erhålla ersättning för arbete fram till beslutet, inklusive överklagande av underinstansens dom. Det kan anmärkas att i situationen att endast frågan om administrativ sanktion överklagas krävs prövnings-tillstånd i hovrätten.

Ett beslut av hovrätten att entlediga en offentlig försvarare på grund av att det saknas särskilda skäl bör kunna överklagas särskilt (54 kap. 4 § rättegångsbalken jämförd med 49 kap. 5 § 7 samma balk).

Övervägandena finns i avsnitt 8.7.4.

8 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om rättegångskostnader. Av paragrafen följer att 31 kap. rättegångsbalken ska tillämpas i fråga om rättegångskostnader. Enligt 31 kap. 1 § första stycket rättegångsbalken gäller att om den tilltalade döms för brottet, ska den tilltalade ersätta staten för det som betalats av allmänna medel i ersättning till försvararen. Genom att 31 kap. tillämpas ska yrkande om administrativ sanktion likställas med yrkande om ansvar för brott när det gäller rättegångskostnader. Detta innebär att i de fall då domstolen frikänner den misstänkte från förstahandsyrkandet om ansvar för brott men bifaller åklagarens yrkande

om administrativ sanktion, ska den enskilde enligt huvudregeln i 31 kap. 1 § första stycket återbetala rättegångskostnaderna.

Bestämmelserna innebär också att i de fall det inte finns rätt till offentlig försvarare, finns det möjlighet för den enskilde att få ersättning för sina kostnader om han eller hon frias helt, dvs. om domstolen finner att inte heller administrativ sanktion ska utdömas.

Även bestämmelserna i 31 kap. 1 § andra–femte styckena gäller, vilket kan medföra att full ersättningsskyldighet inte ska beslutas.

Övervägandena finns i avsnitt 8.7.4.

9 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om överklagande av dom eller beslut där administrativ sanktion framställts som ett yrkande av åklagaren i brottmål.

Enligt *första stycket* ska i fråga om överklagande rättegångsbalkens bestämmelser om överklagande i brottmål tillämpas. Detta innebär att en dom om administrativ sanktion får överklagas inom tre veckor från den dag då den meddelades.

I *andra stycket* anges att prövningstillstånd krävs i hovrätten om endast frågan om administrativ sanktion överklagas dit. Det innebär ett undantag från huvudregeln om att prövningstillstånd inte krävs för att hovrätten ska pröva tingsrättens dom i brottmål (49 kap. 13 § rättegångsbalken).

Övervägandena finns i avsnitt 8.7.6.

20.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1991:980) om handel med finansiella instrument

6 kap. 1 a §

Paragrafen innehåller bestämmelser om Finansinspektionens rätt att hämta in bl.a. de uppgifter eller handlingar som behövs för inspektionens övervakning av att bestämmelserna i angivna författningar och angiven förordning följs.

Ändringen innebär att hänvisningarna till marknadsmissbrukslagen och marknadsmissbruksförordningen tas bort. Finansinspektionens övervakningsbefogenheter framgår i stället av kompletteringslagen. Finansinspektionen har inte någon övervakningsbefogenhet när det gäller lagen om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden.

Övervägandena finns i avsnitt 10.2.

6 kap. 3 §

Paragrafen innehåller en möjlighet för Finansinspektionen att vid vissa överträdelser av bestämmelser i lagen besluta om rättelse och förena beslutet med vite.

Hänvisningen till bestämmelserna om investeringsrekommendationer i *punkten 4* tas bort till följd av att bestämmelserna om investeringsrekommendationer utmönstras ur lagen (se även författningskommentaren till 7 kap. 1 §).

Övriga ändringar i paragrafen är endast redaktionella.
Övervägandena finns i avsnitt 17.3.

7 kap. 1 §

Paragrafen innehåller bemyndiganden för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter.

I *punkten 7* tas bemyndigandet bort som avser rätt att meddela föreskrifter om investeringsrekommendationer. Sådana bestämmelser finns numera i artikel 20 i marknadsmissbrukförordningen och detaljerade regler finns i kommissionens delegerade förordning (EU) 2016/958 av den 9 mars 2016 om komplettering av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 596/2014 vad gäller tekniska standarder för tillsyn för de tekniska villkoren för en objektiv presentation av investeringsrekommendationer eller annan information som rekommenderar eller föreslår en investeringsstrategi och för uppgivande av särskilda intressen och intressekonflikter.

Övervägandena finns i avsnitt 17.3.

20.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:1479) om värdepapperscentraler och kontoföring av finansiella instrument

8 kap. 3 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om skyldighet för svenska värdepapperscentraler att till Finansinspektionen eller åklagare lämna uppgifter om ett avstämningsregisters innehåll i den omfattning det har anknytning till Finansinspektionens övervakning av marknadsmissbruksförordningen eller till åklagarens utredning av brott.

Ändringen i *första stycket* är en följd av den nya regleringen om marknadsmissbruk. Hänvisningen till marknadsmissbrukslagen ersätts med en hänvisning till lagen om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden.

Hänvisningen till marknadsmissbruksförordningen utformas på så sätt att den avser förordningen i den vid varje tidpunkt gällande lydelsen, s.k. dynamisk hänvisning.

Ändringen i *tredje stycket* är en följd av att bestämmelsen om Finansinspektionens insynsregister utmönstras ur lagen om anmälningskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument och ersätts med en motsvarande bestämmelse i 3 § kompletteringslagen.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Punkten 1 anger när lagen träder i kraft.

Av *punkten 2* följer att äldre bestämmelser ska tillämpas i fråga om åklagarens begäran om ett avstämningsregisters innehåll när det finns anledning att anta att brott enligt marknadsmissbrukslagen har begåtts.

20.5 Förslaget till lag om ändring i lagen (2000:1087) om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument

17 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om Finansinspektionens övervakning.

Bestämmelsen i nuvarande första stycket tas bort. En motsvarande bestämmelse införs i stället i kompletteringslagen (1 kap. 1 §).

18 §

Paragrafen är en upplysningsbestämmelse. Ändringen är endast en följdändring med anledning av ändringen i 6 kap. 1 a § lagen om handel med finansiella instrument.

25 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om överklaganden. Ändringen i *andra stycket* är en följd av att bestämmelser om särskild avgift utmönstras ur lagen.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Punkten 1 anger när lagen träder i kraft.

Av *punkten 2* följer att äldre bestämmelser gäller för överträdelser som ägt rum före ikraftträdandet.

20.6 Förslaget till lag om ändring i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation

6 kap. 22 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om utlämnande av uppgifter som omfattas av tystnadsplikt enligt 20 §.

I *första stycket* införs en ny punkt, *punkten 9*, till följd artikel 23.2 h i marknadsmissbruksförordningen. Det innebär att Finansinspektionen kan begära uppgifter om abonnemang från den som tillhandahåller ett elektroniskt kommunikationsnät eller en elektronisk kommunikationstjänst. En sådan uppgift kan begäras om den är av väsentlig betydelse för utredningen av en misstänkt överträdelse av marknadsmissbruksförordningen. Finansinspektionen kan t.ex. behöva uppgift om ip-adress för att utreda vem som har spridit viss information på internet som bedöms stå i strid med någon av bestämmelserna i marknadsmissbruksförordningen.

Hänvisningen till marknadsmissbruksförordningen är utformad på så sätt att den avser förordningen i den vid varje tidpunkt gällande lydelsen, s.k. dynamisk hänvisning.

Övervägandena finns i avsnitt 10.6.

20.7 Förslaget till lag om ändring i lagen (2004:1199) om handel med utsläppsrätter

8 kap. 1 a §

Paragrafen innebär att det är straffbart att bryta mot förbudet mot insiderhandel eller annan användning av insiderinformation i kommissionens förordning (EU) nr 1031/2010 av den 12 november 2010 om tidschema, administration och andra aspekter av auktionering av utsläppsrätter för växthusgaser i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen (auktioneringsförordningen).

Syftet med paragrafen var ursprungligen att för handel med 2-dagars spotkontrakt införa straffbestämmelser som motsvarade bestämmelsen om insiderbrott i 2 § marknadsmissbrukslagen (prop. 2011/12:143 s. 38). Den lagen upphävs och ersätts av lagen om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden, där straffskalan för grovt insiderbrott skärps och uppgår till fängelse i högst sex år (2 kap. 1 § tredje stycket). Till skillnad från marknadsmissbrukslagen beaktas i lagen om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden även gärningsmannens ställning och den vinning för gärningsmannen som brottet medfört vid bedömningen av vad som avses med grovt brott. Motsvarande ändring görs därför i *andra stycket*. Se även författningskommentaren till 2 kap. 1 § lagen om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden.

Hänvisningen till EU-bestämmelsen är utformad på så sätt att den avser förordningen i den vid varje tidpunkt gällande lydelsen, s.k. dynamisk hänvisning.

Övervägandena finns i avsnitt 14.9.

8 kap. 1 c §

Paragrafen innebär att det är straffbart att bryta mot förbudet mot röjande av insiderinformation i auktioneringsförordningen.

Syftet med paragrafen var ursprungligen att för handel med 2-dagars spotkontrakt införa straffbestämmelser som motsvarade bestämmelsen om obehörigt röjande av insiderinformation i 7 § marknadsmissbrukslagen (prop. 2011/12:143 s. 39). Den lagen upphävs och ersätts av lagen om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden, där straffskalan skärps och uppgår till högst två år (2 kap. 3 §). En följdändring görs därför i *andra stycket*. Se även författningskommentaren till 2 kap. 3 § lagen om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden.

Övrig ändring i paragrafen är endast språklig.

Hänvisningen till EU-bestämmelsen är utformad på så sätt att den avser förordningen i den vid varje tidpunkt gällande lydelsen, s.k. dynamisk hänvisning.

Övervägandena finns i avsnitt 14.9.

8 kap. 1 d §

Paragrafen innebär att det är straffbart att bryta mot förbudet mot otillbörlig marknadspåverkan i auktioneringsförordningen.

Syftet med paragrafen var ursprungligen att för handel med 2-dagars spotkontrakt införa straffbestämmelser som motsvarade bestämmelsen om otillbörlig marknadspåverkan i 8 § marknadsmissbrukslagen (prop. 2011/12:143 s. 39). Marknadsmissbrukslagen upphävs och ersätts av lagen om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden, där straffskalan för grovt brott skärps och uppgår till fängelse i högst sex år (2 kap. 4 § tredje stycket). Till skillnad från marknadsmissbrukslagen beaktas i lagen om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden även gärningsmannens ställning vid bedömningen av vad som avses med grovt brott. Motsvarande ändring görs därför i *andra stycket*. Se även författningskommentaren till 2 kap. 4 § lagen om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden.

Brottets benämning ändras inte till marknadsmanipulation i paragrafen, eftersom brottet enligt auktioneringsförordningen benämns otillbörlig marknadspåverkan.

Hänvisningen till EU-bestämmelsen är utformad på så sätt att den avser förordningen i den vid varje tidpunkt gällande lydelsen, s.k. dynamisk hänvisning.

Övervägandena finns i avsnitt 14.9.

20.8 Förslaget till lag om ändring i lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden

1 kap. 10 §

Hänvisningen i *första stycket* till 15 kap. 6 § 3 tas bort, eftersom den punkten försvinner.

11 kap. 6 § och 15 kap. 6 §

Paragraferna innehåller bestämmelser om utgivares informationsplikt.

I *11 kap. 6 §* finns bestämmelser som avser utgivare vars överlåtbara värdepapper handlas på en handelsplattform (MTF-plattform). I *15 kap. 6 §* finns bestämmelser som avser utgivare vars överlåtbara värdepapper är upptagna till handel på en reglerad marknad. I 11 kap. 6 § 3 och 15 kap. 6 § första stycket 3 tas bestämmelsen om skyldighet att offentliggöra kurspåverkande information bort. En motsvarande skyldighet att offentliggöra insiderinformation finns nu i stället i artikel 17 i marknadsmissbruksförordningen. I 11 kap. 7 § och 15 kap. 7 § införs upplysningar om bestämmelserna i marknadsmissbruksförordningen.

Övervägandena finns i avsnitt 11.3.1.

11 kap. 7 § och 15 kap. 7 §

I paragraferna införs upplysningar om bestämmelser om skyldigheten för emittenter att offentliggöra insiderinformation enligt artikel 17 i marknadsmissbruksförordningen.

Hänvisningarna till marknadsmissbruksförordningen är utformade på så sätt att de avser förordningen i den vid varje tidpunkt gällande lydelsen, s.k. dynamisk hänvisning.

Övervägandena finns i avsnitt 11.3.1.

11 kap. 8 §

Paragrafen innebär en skyldighet för ett värdepappersinstitut som driver en handelsplattform (MTF-plattform) att kontrollera att utgivare av överlåtbara värdepapper som avses i 6 § fullgör sin informationsskyldighet. Paragrafen gäller även en börs som driver en handelsplattform (13 kap. 12 § andra och tredje styckena).

Ändringen i *första stycket* är endast språklig.

I *andra stycket*, som är nytt, införs en skyldighet för värdepappersinstitut och börser som driver en handelsplattform att även kontrollera att offentliggörande av insiderinformation sker i enlighet med marknadsmissbruksförordningen.

Hänvisningen till marknadsmissbruksförordningen är utformad på så sätt att den avser förordningen i den vid varje tidpunkt gällande lydelsen, s.k. dynamisk hänvisning.

Övervägandena finns i avsnitt 11.3.2.

15 kap. 9 §

Paragrafen innebär en skyldighet för en börs att kontrollera att emittenter av överlåtbara värdepapper fullgör sin informationsskyldighet.

I paragrafen införs en skyldighet för en börs att även kontrollera att offentliggörande av insiderinformation sker i enlighet med marknadsmissbruksförordningen. Bestämmelsen genomför artikel 51.3 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/65/EU av den 15 maj 2014 om marknader för finansiella instrument och om ändring av direktiv 2002/92/EG och direktiv 2011/61/EU (MiFID II).

Hänvisningen till marknadsmissbruksförordningen är utformad på så sätt att den avser förordningen i den vid varje tidpunkt gällande lydelsen, s.k. dynamisk hänvisning.

Övervägandena finns i avsnitt 11.3.2.

17 kap. 1 §

Hänvisningen till 15 kap. 6 § 3 tas bort, eftersom den punkten försvinner.

23 kap. 2 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om att värdepappersinstitut, börser, clearingorganisationer och sådana utländska företag som har tillstånd att driva en reglerad marknad från filial i Sverige ska lämna Finansinspektionen vissa upplysningar.

I *andra stycket*, som är nytt, införs en bestämmelse som innebär att de företag som omfattas av första stycket, med undantag av clearingorganisationer, ska lämna Finansinspektionen sådana upplysningar om emittenter som har samband med företagets kontroll enligt 11 kap. 8 § och 15 kap. 9 § av att emittenterna fullgör sin informationsskyldighet enligt artikel 17 i marknadsmissbruksförordningen. De upplysningar som företagen ska lämna preciseras i föreskrifter som meddelas med stöd av lagen, se bemyndigandet i 15 §. Syftet är att Finansinspektionen ska kunna anpassa sin tillsyn efter värdepappersinstitutens och börsernas kontroll, t.ex. på så sätt att Finansinspektionen kan ta hänsyn till

eventuella civilrättsliga sanktioner som ett värdepappersinstitut eller en börs har beslutat att ålägga en emittent.

I *tredje* och *fjärde styckena* görs följdändringar med anledning av det nya andra stycket.

Hänvisningen till marknadsmissbruksförordningen är utformad på så sätt att den avser förordningen i den vid varje tidpunkt gällande lydelsen, s.k. dynamisk hänvisning.

Övervägandena finns i avsnitt 11.3.2.

23 kap. 15 §

Paragrafen innehåller bemyndiganden för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter. Ändringen i *punkten 1* innebär att föreskrifter får meddelas även om sådana uppgifter som företag enligt 2 § andra stycket ska lämna till Finansinspektionen enligt den bestämmelsen (se författningskommentaren till 2 § andra stycket).

Övervägandena finns i avsnitt 11.3.2.

20.9 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

9 kap.

1 §

Paragrafen är en upplysningsbestämmelse. Ändringen innebär att nuvarande hänvisning till marknadsmissbrukslagen ersätts med en hänvisning till marknadsmissbruksförordningen och lagen om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden. Lydelsen justeras också i enlighet med definitionen av insiderinformation i marknadsmissbruksförordningen (artikel 7).

Hänvisningen till marknadsmissbruksförordningen är utformad på så sätt att den avser förordningen i den vid varje tidpunkt gällande lydelsen, s.k. dynamisk hänvisning.

17 kap.

3 a §

Paragrafen, som är ny, reglerar sekretess till skydd för Finansinspektionens utredningar om misstänkta överträdelser av artikel 14 eller 15 i marknadsmissbruksförordningen. Paragrafen är utformad efter förebild av 3 § (jfr prop. 2001/02:69 s. 21 f.).

Sekretessen gäller i förhållande till den som är föremål för utredningen. Att sekretessbestämmelsen är tillämplig även i förhållande till tredjeman utvecklas närmare i avsnitt 16.4.

En central fråga vid tillämpningen av bestämmelsen blir tolkningen av rekvisitetet ”synnerlig vikt”. Den fråga som ska besvaras är huruvida utredningen som sådan skadas, om de begärda uppgifterna lämnas ut. Svaret kan bli olika i skilda stadier av utredningen. I ett inledande skede kan det vara viktigt för utredningen att misstanken om en överträdelse och vad den består i inte kommer till de berörda personernas kännedom.

Om dessa får del av sådana uppgifter, är risken uppenbar att de kan komma att söka vidta åtgärder för att försvåra eller omöjliggöra Finansinspektionens utredning, t.ex. genom att undanröja bevis. Risken är naturligtvis särskilt stor i utredningens början, innan Finansinspektionen har hunnit säkra bevis. I det sammanhanget är det värt att notera att redan uppgiften om vem som har lämnat upplysningar till Finansinspektionen kan vara tillräcklig för att en person ska förstå vad han eller hon är misstänkt för. När den som utredningen avser har fått veta att Finansinspektionen håller på att utreda en misstänkt överträdelse, skulle utredningen kunna hindras om personen kontinuerligt kunde ta del av de uppgifter som inspektionen har inhämtat eller få veta vilka utredningsåtgärder som inspektionen planerar eller genomför. För utredningens effektivitet kan det alltså vara nödvändigt att den som utredningen avser inte får del av det som har inhämtats från t.ex. andra personer som misstänks ha överträtt marknadsmissbruksförordningen förrän utredningen har kommit så långt att den inte längre skadas, om uppgifterna lämnas ut. Det kan härvid vara fråga om dokument som har kopierats vid undersökningar enligt 4 kap. 1 § kompletteringslagen, protokoll eller bandupptagningar från förhör som har hållits med stöd av 3 kap. 1 § samma lag, uppgifter om vilka personer som har hörts och vilka som ska höras samt uppgifter om andra aktörer som har kontaktats m.m. Normalt bör rätten till insyn för den som misstänks för en överträdelse öka ju längre utredningen fortskrider. I vart fall vid den tidpunkt då Finansinspektionen ger den som misstänks för en överträdelse möjlighet att yttra sig inför ett eventuellt beslut om sanktionsföreläggande torde intresseavvägningen mellan personens behov av insyn och Finansinspektionens behov av sekretess till skydd för utredningen i princip väga över till förmån för den som misstänks för en överträdelse. Senast vid den tidpunkten torde således en part normalt ha rätt till full insyn i de uppgifter Finansinspektionen grundar sitt beslut på.

Avsikten är inte att uppgifterna i utredningen regelmässigt ska omfattas av sekretess fram till dess att Finansinspektionen överväger beslut om sanktionsföreläggande. I stället måste en prövning av om en viss uppgift omfattas av sekretess ske löpande.

En fråga är i vilken mån bestämmelsen kan tillämpas på uppgifter i en utredning som har avslutats. Syftet med bestämmelsen är att skydda uppgifter i en utredning som pågår. När en utredning har avslutats torde bestämmelsen därför inte kunna åberopas som stöd för att inte lämna ut uppgifter som hänför sig till utredningen. Det kan emellertid förekomma att utredningsarbetet ligger nere i en utredning som Finansinspektionen har inlett med anledning av en misstänkt överträdelse utan att utredningen har avslutats. Situationen kan vara den att misstankarna finns kvar men att det för tillfället inte går att få fram någon ytterligare information. Finansinspektionen bör i ett sådant läge kunna låta bli att avsluta utredningen och därmed kunna vägra att lämna ut känsliga uppgifter, om det finns skäl att anta att utredningsarbetet kommer att återupptas inom en överblickbar framtid.

Om Finansinspektionen utreder ett visst förfarande, kan det förekomma att inspektionen väcker talan om administrativ sanktion beträffande en viss del av förfarandet och fortsätter att utreda övriga delar. I en sådan

situation kan bestämmelsen tillämpas beträffande de uppgifter som hänför sig till den fortsatta utredningen.

Hänvisningen till marknadsmissbruksförordningen är utformad på så sätt att den avser förordningen i den vid varje tidpunkt gällande lydelsen, s.k. dynamisk hänvisning.

Övervägandena finns i avsnitt 16.4.

18 kap.

1 §

I *andra stycket* tas *punkten 3* bort eftersom marknadsmissbrukslagen upphävs och Finansinspektionen inte utför någon motsvarande verksamhet som rör övervakning enligt lagen om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden.

Övervägandena finns i avsnitt 16.3.

30 kap.

6 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om sekretess för uppgift om en enskilds ekonomiska eller personliga förhållanden som finns hos Finansinspektionen till följd av inspektionens övervakning enligt ett antal uppräknade lagar.

I *första stycket* tas *punkten 5* bort eftersom marknadsmissbrukslagen upphävs. Bestämmelser om sekretess i en statlig myndighets verksamhet enligt kompletteringslagen införs i 6 a–6 c §§, se författningskommentarerna till de paragraferna.

I *andra stycket* ersätts ”den uppgiftsskyldige” med ”den som övervakningen avser”. Uppgifter om ekonomiska eller personliga förhållanden som avser den som Finansinspektionen utreder skyddas således av sekretess endast om det kan antas att denne lider skada eller men om uppgiften röjs och sekretessen inte motverkar syftet med uppgiftsskyldigheten.

Övervägandena finns i avsnitt 16.5.

6 a §

Paragrafen, som är ny, reglerar sekretess till skydd för en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden i en statlig myndighets verksamhet enligt kompletteringslagen.

Finansinspektionen är behörig myndighet i Sverige enligt marknadsmissbruksförordningen och därigenom den myndighet som bedriver verksamhet enligt kompletteringslagen.

Det är uppgifter om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden som, enligt *första stycket*, skyddas av sekretess, oavsett på vilket sätt uppgifterna kommit till myndigheten och oavsett vem uppgifterna rör. Ett rakt skaderekvisit gäller.

I *andra stycket* finns ett undantag från sekretessen. Undantaget avser uppgifter som personer i ledande ställning, eller dem närstående personer, har anmält till Finansinspektionen i enlighet med artikel 19 i marknadsmissbruksförordningen. Sådana anmälningar ska enligt marknadsmissbruksförordningen offentliggöras.

Av *tredje stycket* följer att sekretessen gäller i högst tjugo år. Angående beräkningen av sekretesstiden, se 7 kap. 5 §.

Hänvisningen till marknadsmissbruksförordningen är utformad på så sätt att den avser förordningen i den vid varje tidpunkt gällande lydelsen, s.k. dynamisk hänvisning.

Övervägandena finns i avsnitt 16.1.

6 b §

Paragrafen, som är ny, införs till följd av artikel 32.2 c i marknadsmissbruksförordningen. Den innehåller bestämmelser om sekretess till skydd för uppgifter som kan avslöja en anmälares identitet.

Första stycket innebär att sekretess ska gälla i Finansinspektionens verksamhet enligt kompletteringslagen för sådan uppgift, i en anmälan eller utsaga om misstänkta överträdelse av bestämmelser som myndigheten övervakar enligt den lagen, om uppgiften kan avslöja anmälares identitet. Bestämmelsen klargör att inte endast anmälares identitet utan även innehållet i anmälan eller utsagan kan omfattas av sekretess, om uppgiften på något sätt kan avslöja vem anmälaren är. Bestämmelsen medger också att förekomsten av en anmälan eller utsaga hålls helt hemlig, om endast förekomsten av en anmälan skulle kunna avslöja vem som gjort den. Sekretessen är absolut.

Uppgifter som avses i bestämmelsen kan dock omfattas av den rätt till insyn i mål eller ärende som tillkommer part enligt processrättsliga regler. Med uttrycket överträdelse av bestämmelser som myndigheten övervakar enligt kompletteringslagen avses överträdelse av marknadsmissbruksförordningen, rättsakter som har antagits med stöd av den förordningen samt överträdelse av bestämmelser i kompletteringslagen.

Av *andra stycket* följer att sekretessen enligt första stycket inte gäller om anmälaren varit rapporteringsskyldig enligt artikel 16 i marknadsmissbruksförordningen. Uppgifter i en sådan anmälan kan dock omfattas av sekretess enligt 6 a §.

Av *tredje stycket* följer att sekretessen gäller i högst femtio år. Angående beräkningen av sekretesstiden, se 7 kap. 5 §.

Hänvisningen till marknadsmissbruksförordningen är utformad på så sätt att den avser förordningen i den vid varje tidpunkt gällande lydelsen, s.k. dynamisk hänvisning.

Övervägandena finns i avsnitt 16.2.

6 c §

Paragrafen, som är ny, införs till följd av artikel 32.2 c i marknadsmissbruksförordningen. Den innehåller bestämmelser om sekretess till skydd för uppgifter som kan avslöja en anmälares identitet.

Första stycket innebär att sekretess ska gälla i Finansinspektionens verksamhet enligt kompletteringslagen för uppgift om en enskilds personliga och ekonomiska förhållanden i en anmälan eller utsaga om misstänkta överträdelse av bestämmelser som myndigheten övervakar enligt den lagen, om uppgiften kan avslöja den anmälares identitet och det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att denne lider skada eller men. Bestämmelsen avser den omvända situationen jämfört med 6 b §, dvs.

skydd för den utpekade personen i stället för skydd för anmälaren. Med ”den anmäldes identitet” avses endast fysiska personers identitet (jfr artikel 32.2 c i marknadsmissbruksförordningen).

Andra stycket införs med anledning av den begränsning av sekretessskyddet som anges i artikel 32.2 c i marknadsmissbruksförordningen för det fall att ett offentliggörande av namnet krävs i samband med bl.a. rättsliga förfaranden. Det innebär att paragrafen inte hindrar att namnet på en ansvarig person offentliggörs i samband med ett beslut om sanktioner eller ett sanktionsföreläggande.

Av *tredje stycket* följer att sekretessen gäller i högst femtio år. Angående beräkningen av sekretesstiden, se 7 kap. 5 §.

Hänvisningen till marknadsmissbruksförordningen är utformad på så sätt att den avser förordningen i den vid varje tidpunkt gällande lydelsen, s.k. dynamisk hänvisning.

Övervägandena finns i avsnitt 16.2.

8 c §

Paragrafen, som är ny, innehåller en bestämmelse om överföring av sekretess.

Enligt artikel 17.6 i marknadsmissbruksförordningen ska den behöriga myndigheten i vissa fall samråda med den nationella centralbanken eller andra tillsynsmyndigheter i ett ärende som gäller medgivande till att skjuta upp offentliggörandet av insiderinformation i syfte att bevara det finansiella systemets stabilitet. Uppgifter som omfattas av sekretess kan därmed komma att lämnas till Riksbanken eller Riksgäldskontoret. Av paragrafen framgår att sekretess enligt 6 a § då ska gälla även hos den mottagande myndigheten.

Hänvisningen till marknadsmissbruksförordningen är utformad på så sätt att den avser förordningen i den vid varje tidpunkt gällande lydelsen, s.k. dynamisk hänvisning.

Övervägandena finns i avsnitt 16.1.

30 §

I paragrafen anges de sekretessbestämmelser i 30 kap. som inskränker rätten enligt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter.

I *första stycket* införs en hänvisning till den nya sekretessbestämmelsen i 6 b §. Det innebär att uppgifter i en anmälan eller en utsaga om misstänkta överträdelser av bestämmelser som myndigheten övervakar enligt kompletteringslagen som kan avslöja anmälarens identitet inte omfattas av rätten att meddela och offentliggöra uppgifter.

Övervägandena finns i avsnitt 16.2.

32 kap.

6 a §

Paragrafen, som är ny, innehåller en sekretessbrytande bestämmelse.

Den anmälningsskyldighet som avses i 6 § kan medföra att en myndighet får kännedom om transaktioner som kan misstänkas ha samband

med insiderhandel. I denna paragraf klargörs att det inte finns något hinder mot att överlämna sådana uppgifter till Finansinspektionen.

Övervägandena finns i avsnitt 15.4.

35 kap. 9 a §

Paragrafen, som är ny, innebär att åklagare till Finansinspektionen kan lämna uppgifter för vilka sekretess gäller enligt 35 kap. 1 § 1 (förundersökning) eller 2 (användning av tvångsmedel). Finansinspektionen kan ha behov av uppgifterna för att bedöma om administrativa sanktioner kan påföras enligt kompletteringslagen.

Övervägandena finns i avsnitt 16.3.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Punkten 1 anger när lagen träder i kraft.

Punkten 2 innebär att 30 kap. 6 § 5 gäller för uppgifter som lämnats före ikraftträdandet.

20.10 Förslaget till lag om ändring i lagen (2013:385) om ingripande mot marknadsmissbruk vid handel med grossistenergiprodukter

3 §

Paragrafen innebär att det är straffbart att bryta mot förbudet mot insiderhandel i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1227/2011 av den 25 oktober 2011 om integritet och öppenhet på grossistmarknaderna för energi.

Syftet med paragrafen var ursprungligen att för handel med grossistenergiprodukter införa straffbestämmelser som motsvarade bestämmelsen om insiderbrott i 2 § marknadsmissbrukslagen (prop. 2012/13:122 s. 46). Den lagen upphävs och ersätts av lagen om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden, där straffskalan för grovt insiderbrott skärps och uppgår till fängelse i högst sex år (2 kap. 1 § tredje stycket). Till skillnad från marknadsmissbrukslagen beaktas i lagen om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden även gärningsmannens ställning och den vinning för gärningsmannen som brottet medfört vid bedömningen av vad som avses med grovt brott. Motsvarande ändring görs därför i *andra stycket*. Se även författningskommentaren till 2 kap. 1 § lagen om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden.

Hänvisningen till EU-bestämmelsen är utformad på så sätt att den avser förordningen i den vid varje tidpunkt gällande lydelsen, s.k. dynamisk hänvisning.

Övervägandena finns i avsnitt 14.9.

6 §

Paragrafen innebär att det är straffbart att bryta mot förbudet mot otillbörlig marknadspåverkan i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1227/2011.

Syftet med paragrafen var ursprungligen att för handel med grossistenergiprodukter införa straffbestämmelser som motsvarade bestämmelsen om otillbörlig marknadspåverkan i 8 § marknadsmissbrukslagen (prop. 2012/13:122 s. 48). Den lagen upphävs och ersätts av lagen om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden, där straffskalan för grovt brott skärps och uppgår till fängelse i högst sex år (2 kap. 4 § tredje stycket). Till skillnad från marknadsmissbrukslagen beaktas i lagen om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden även gärningsmannens ställning vid bedömningen av vad som avses med grovt brott. Motsvarande ändring görs därför i *andra stycket*. Se även författningskommentaren till 2 kap. 4 § lagen om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden.

Brottets benämning ändras inte till marknadsmanipulation i paragrafen, eftersom brottet enligt förordning (EU) nr 1227/2011 benämns otillbörlig marknadspåverkan.

Hänvisningen till EU-bestämmelsen är utformad på så sätt att den avser förordningen i den vid varje tidpunkt gällande lydelsen, s.k. dynamisk hänvisning.

Övervägandena finns i avsnitt 14.9.

I

(Legislative acts)

REGULATIONS

**REGULATION (EU) No 596/2014 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL
of 16 April 2014**

on market abuse (market abuse regulation) and repealing Directive 2003/6/EC of the European Parliament and of the Council and Commission Directives 2003/124/EC, 2003/125/EC and 2004/72/EC

(Text with EEA relevance)

THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION,

Having regard to the Treaty on the Functioning of the European Union, and in particular Article 114 thereof,

Having regard to the proposal from the European Commission,

After transmission of the draft legislative act to the national parliaments,

Having regard to the opinion of the European Central Bank ⁽¹⁾,

Having regard to the opinion of the European Economic and Social Committee ⁽²⁾,

Acting in accordance with the ordinary legislative procedure ⁽³⁾,

Whereas:

- (1) A genuine internal market for financial services is crucial for economic growth and job creation in the Union.
- (2) An integrated, efficient and transparent financial market requires market integrity. The smooth functioning of securities markets and public confidence in markets are prerequisites for economic growth and wealth. Market abuse harms the integrity of financial markets and public confidence in securities and derivatives.
- (3) Directive 2003/6/EC of the European Parliament and of the Council ⁽⁴⁾ completed and updated the Union's legal framework to protect market integrity. However, given the legislative, market and technological developments since the entry into force of that Directive, which have resulted in considerable changes to the financial landscape, that Directive should now be replaced. A new legislative instrument is also needed to ensure that there are uniform rules and clarity of key concepts and a single rule book in line with the conclusions of the report of 25 February 2009 by the High Level Group on Financial Supervision in the EU, chaired by Jacques de Larosière (the 'de Larosière Group').

⁽¹⁾ OJ C 161, 7.6.2012, p. 3.

⁽²⁾ OJ C 181, 21.6.2012, p. 64.

⁽³⁾ Position of the European Parliament of 10 September 2013 (not yet published in the Official Journal) and decision of the Council of 14 April 2014.

⁽⁴⁾ Directive 2003/6/EC of the European Parliament and of the Council of 28 January 2003 on insider dealing and market manipulation (market abuse) (OJ L 96, 12.4.2003, p. 16).

- (4) There is a need to establish a more uniform and stronger framework in order to preserve market integrity, to avoid potential regulatory arbitrage, to ensure accountability in the event of attempted manipulation, and to provide more legal certainty and less regulatory complexity for market participants. This Regulation aims at contributing in a determining manner to the proper functioning of the internal market and should therefore be based on Article 114 of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU), as interpreted consistently in the case-law of the Court of Justice of the European Union.
- (5) In order to remove the remaining obstacles to trade and the significant distortions of competition resulting from divergences between national laws and to prevent any further obstacles to trade and significant distortions of competition from arising, it is necessary to adopt a Regulation establishing a more uniform interpretation of the Union market abuse framework, which more clearly defines rules applicable in all Member States. Shaping market abuse requirements in the form of a regulation will ensure that those requirements are directly applicable. This should ensure uniform conditions by preventing diverging national requirements as a result of the transposition of a directive. This Regulation will require that all persons follow the same rules in all the Union. It will also reduce regulatory complexity and firms' compliance costs, especially for firms operating on a cross-border basis, and it will contribute to eliminating distortions of competition.
- (6) The Commission Communication of 25 June 2008 on 'A 'Small Business Act' for Europe' calls on the Union and its Member States to design rules in order to reduce administrative burdens, to adapt legislation to the needs of issuers on markets for small and medium-sized enterprises (SMEs) and to facilitate access to finance for those issuers. A number of provisions in Directive 2003/6/EC impose administrative burdens on issuers, in particular on those whose financial instruments are admitted to trading on SME growth markets, which should be reduced.
- (7) Market abuse is a concept that encompasses unlawful behaviour in the financial markets and, for the purposes of this Regulation, it should be understood to consist of insider dealing, unlawful disclosure of inside information and market manipulation. Such behaviour prevents full and proper market transparency, which is a prerequisite for trading for all economic actors in integrated financial markets.
- (8) The scope of Directive 2003/6/EC focused on financial instruments admitted to trading on a regulated market or for which a request for admission to trading on such a market has been made. However, in recent years financial instruments have been increasingly traded on multilateral trading facilities (MTFs). There are also financial instruments which are traded only on other types of organised trading facilities (OTFs) or only over the counter (OTC). The scope of this Regulation should therefore include any financial instrument traded on a regulated market, an MTF or an OTF, and any other conduct or action which can have an effect on such a financial instrument irrespective of whether it takes place on a trading venue. In the case of certain types of MTFs which, like regulated markets, help companies to raise equity finance, the prohibition against market abuse also applies where a request for admission to trading on such a market has been made. The scope of this Regulation should therefore include financial instruments for which an application for admission to trading on an MTF has been made. This should improve investor protection, preserve the integrity of markets and ensure that market abuse of such instruments is clearly prohibited.
- (9) For the purposes of transparency, operators of a regulated market, an MTF or an OTF should notify, without delay, their competent authority of details of the financial instruments which they have admitted to trading, for which there has been a request for admission to trading or that have been traded on their trading venue. A second notification should be made when the instrument ceases to be admitted to trading. Such obligations should also apply to financial instruments for which there has been a request for admission to trading on their trading venue and financial instruments that have been admitted to trading prior to the entry into force of this Regulation. The notifications should be submitted to the European Securities and Markets Authority (ESMA) by the competent authorities and ESMA should publish a list of all of the financial instruments notified. This Regulation applies to financial instruments whether or not they are included in the list published by ESMA.
- (10) It is possible that certain financial instruments which are not traded on a trading venue are used for market abuse. This includes financial instruments the price or value of which depends or has an effect on financial instruments traded on a trading venue, or the trading of which has an effect on the price or value of other financial

instruments traded on a trading venue. Examples of where such instruments can be used for market abuse include inside information relating to a share or bond, which can be used to buy a derivative of that share or bond, or an index the value of which depends on that share or bond. Where a financial instrument is used as a reference price, an OTC-traded derivative can be used to benefit from manipulated prices, or be used to manipulate the price of a financial instrument traded on a trading venue. A further example is the planned issue of a new tranche of securities that do not otherwise fall within the scope of this Regulation, but where trading in those securities could affect the price or value of existing listed securities that fall within the scope of this Regulation. This Regulation also covers the situation where the price or value of an instrument traded on a trading venue depends on an OTC-traded instrument. The same principle should apply to spot commodity contracts the prices of which are based on that of a derivative and to the buying of spot commodity contracts to which financial instruments are referenced.

- (11) Trading in securities or associated instruments for the stabilisation of securities or trading in own shares in buy-back programmes can be legitimate for economic reasons and should, therefore, in certain circumstances, be exempt from the prohibitions against market abuse provided that the actions are carried out under the necessary transparency, where relevant information regarding the stabilisation or buy-back programme is disclosed.
- (12) Trading in own shares in buy-back programmes and Stabilising a financial instrument which would not benefit from the exemptions under this Regulation should not of itself be deemed to constitute market abuse.
- (13) Member States, members of the European System of Central Banks (ESCB), ministries and other agencies and special purpose vehicles of one or several Member States, and the Union and certain other public bodies or persons acting on their behalf should not be restricted in carrying out monetary, exchange-rate or public debt management policy insofar as they are undertaken in the public interest and solely in pursuit of those policies. Neither should transactions or orders carried out, or behaviour by, the Union, a special purpose vehicle of one or several Member States, the European Investment Bank, the European Financial Stability Facility, the European Stability Mechanism or an international financial institution established by two or more Member States, be restricted in mobilising funding and providing financial assistance to the benefit of its members. Such an exemption from the scope of this Regulation may, in accordance with this Regulation, be extended to certain public bodies charged with, or intervening in, public debt management and to central banks of third countries. At the same time, the exemptions for monetary, exchange-rate or public debt management policy should not extend to cases where those bodies engage in transactions, orders or behaviour other than in pursuit of those policies or where persons working for those bodies engage in transactions, orders or behaviour on their own account.
- (14) Reasonable investors base their investment decisions on information already available to them, that is to say, on *ex ante* available information. Therefore, the question whether, in making an investment decision, a reasonable investor would be likely to take into account a particular piece of information should be appraised on the basis of the *ex ante* available information. Such an assessment has to take into consideration the anticipated impact of the information in light of the totality of the related issuer's activity, the reliability of the source of information and any other market variables likely to affect the financial instruments, the related spot commodity contracts, or the auctioned products based on the emission allowances in the given circumstances.
- (15) Ex post information can be used to check the presumption that the *ex ante* information was price sensitive, but should not be used to take action against persons who drew reasonable conclusions from *ex ante* information available to them.
- (16) Where inside information concerns a process which occurs in stages, each stage of the process as well as the overall process could constitute inside information. An intermediate step in a protracted process may in itself constitute a set of circumstances or an event which exists or where there is a realistic prospect that they will come into existence or occur, on the basis of an overall assessment of the factors existing at the relevant time. However, that notion should not be interpreted as meaning that the magnitude of the effect of that set of circumstances or that event on the prices of the financial instruments concerned must be taken into consideration. An intermediate step should be deemed to be inside information if it, by itself, meets the criteria laid down in this Regulation for inside information.

- (17) Information which relates to an event or set of circumstances which is an intermediate step in a protracted process may relate, for example, to the state of contract negotiations, terms provisionally agreed in contract negotiations, the possibility of the placement of financial instruments, conditions under which financial instruments will be marketed, provisional terms for the placement of financial instruments, or the consideration of the inclusion of a financial instrument in a major index or the deletion of a financial instrument from such an index.
- (18) Legal certainty for market participants should be enhanced through a closer definition of two of the elements essential to the definition of inside information, namely the precise nature of that information and the significance of its potential effect on the prices of the financial instruments, the related spot commodity contracts, or the auctioned products based on the emission allowances. For derivatives which are wholesale energy products, information required to be disclosed in accordance with Regulation (EU) No 1227/2011 of the European Parliament and of the Council⁽¹⁾ should, in particular, be considered as inside information.
- (19) This Regulation is not intended to prohibit discussions of a general nature regarding the business and market developments between shareholders and management concerning an issuer. Such relationships are essential for the efficient functioning of markets and should not be prohibited by this Regulation.
- (20) Spot markets and related derivative markets are highly interconnected and global, and market abuse may take place across markets as well as across borders which can lead to significant systemic risks. This is true for both insider dealing and market manipulation. In particular, inside information from a spot market can benefit a person trading on a financial market. Inside information in relation to a derivative of a commodity should be defined as information which both meets the general definition of inside information in relation to financial markets and which is required to be made public in accordance with legal or regulatory provisions at the Union or national level, market rules, contracts or customs on the relevant commodity derivative or spot market. Notable examples of such rules include Regulation (EU) No 1227/2011 for the energy market and the Joint Organisations Database Initiative (JODI) database for oil. Such information may serve as the basis of market participants' decisions to enter into commodity derivatives or the related spot commodity contracts and should therefore constitute inside information required to be made public, where it is likely to have a significant effect on the prices of such derivatives or related spot commodity contracts.

Moreover, manipulative strategies can also extend across spot and derivatives markets. Trading in financial instruments, including commodity derivatives, can be used to manipulate related spot commodity contracts and spot commodity contracts can be used to manipulate related financial instruments. The prohibition of market manipulation should capture these inter-linkages. However, it is not appropriate or practicable to extend the scope of this Regulation to behaviour that does not involve financial instruments, for example, to trading in spot commodity contracts that only affects the spot market. In the specific case of wholesale energy products, the competent authorities should take into account the specific characteristics of the definitions of Regulation (EU) No 1227/2011 when they apply the definitions of inside information, insider dealing and market manipulation under this Regulation to financial instruments related to wholesale energy products.

- (21) Pursuant to Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council⁽²⁾, the Commission, Member States and other officially designated bodies are, inter alia, responsible for the technical issuance of emission allowances, their free allocation to eligible industry sectors and new entrants and more generally the development and implementation of the Union's climate policy framework which underpins the supply of emission allowances to compliance buyers of the Union's emissions trading scheme (EU ETS). In the exercise of those duties, those public bodies can, inter alia, have access to price-sensitive, non-public information and, pursuant to Directive 2003/87/EC, may need to perform certain market operations in relation to emission allowances. As a consequence of the classification of emission allowances as financial instruments as part of the review of Directive 2004/39/EC of the European Parliament and of the Council⁽³⁾, those instruments will also fall within the scope of this Regulation.

⁽¹⁾ Regulation (EU) No 1227/2011 of the European Parliament and of the Council of 25 October 2011 on wholesale energy market integrity and Transparency (OJ L 326, 8.12.2011, p. 1).

⁽²⁾ Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council of 13 October 2003 establishing a scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community and amending Council Directive 96/61/EC (OJ L 275, 25.10.2003, p. 32).

⁽³⁾ Directive 2004/39/EC of the European Parliament and of the Council of 21 April 2004 on markets in financial instruments amending Council Directives 85/611/EEC and 93/6/EEC and Directive 2000/12/EC and repealing Council Directive 93/22/EEC (OJ L 145, 30.4.2004, p. 1).

In order to preserve the ability of the Commission, Member States and other officially designated bodies to develop and implement the Union's climate policy, the activities of those public bodies, insofar as they are undertaken in the public interest and explicitly in pursuit of that policy and concerning emission allowances, should be exempt from the application of this Regulation. Such exemption should not have a negative impact on overall market transparency, as those public bodies have statutory obligations to operate in a way that ensures orderly, fair and non-discriminatory disclosure of, and access to, any new decisions, developments and data that have a price-sensitive nature. Furthermore, safeguards of fair and non-discriminatory disclosure of specific price-sensitive information held by public authorities exist under Directive 2003/87/EC and the implementing measures adopted pursuant thereto. At the same time, the exemption for public bodies acting in pursuit of the Union's climate policy should not extend to cases in which those public bodies engage in conduct or in transactions which are not in the pursuit of the Union's climate policy or when persons working for those bodies engage in conduct or in transactions on their own account.

- (22) Pursuant to Article 43 TFEU and to the implementation of international agreements concluded under the TFEU, the Commission, Member States and other officially designated bodies are, inter alia, responsible for pursuing the Common Agricultural Policy (CAP) and the Common Fisheries Policy (CFP). In the exercise of those duties, those public bodies undertake activities and take measures aiming to manage the agricultural markets and fisheries, including those of public intervention, imposing additional, or suspending, import duties. In the light of the scope of this Regulation, certain provisions thereof that apply to spot commodity contracts which have or which are likely to have an effect on financial instruments and financial instruments the value of which depends on the value of spot commodity contracts and which have or which are likely to have an effect on spot commodity contracts, it is necessary to ensure that the activity of the Commission, Member States and other bodies officially designated to pursue the CAP and the CFP, is not restricted. In order to preserve the ability of the Commission, Member States and other officially designated bodies to develop and pursue the CAP and the CFP, their activities, insofar as they are undertaken in the public interest and solely in pursuance of those policies, should be exempted from the application of this Regulation. Such exemption should not have a negative impact on overall market transparency, as those public bodies have statutory obligations to operate in a way that ensures orderly, fair and non-discriminatory disclosure of, and access to, any new decisions, developments and data that have a price-sensitive nature. At the same time, the exemption for public bodies acting in pursuance of the CAP and the CFP should not extend to cases where those public bodies engage in conduct or in transactions which are not in pursuance of the CAP and the CFP or where persons working for those bodies engage in conduct or in transactions on their own account.
- (23) The essential characteristic of insider dealing consists in an unfair advantage being obtained from inside information to the detriment of third parties who are unaware of such information and, consequently, the undermining of the integrity of financial markets and investor confidence. Consequently, the prohibition against insider dealing should apply where a person who is in possession of inside information takes unfair advantage of the benefit gained from that information by entering into market transactions in accordance with that information by acquiring or disposing of, by attempting to acquire or dispose of, by cancelling or amending, or by attempting to cancel or amend, an order to acquire or dispose of, for his own account or for the account of a third party, directly or indirectly, financial instruments to which that information relates. Use of inside information can also consist of trading in emission allowances and derivatives thereof and of bidding in the auctions of emission allowances or other auctioned products based thereon that are held pursuant to Commission Regulation (EU) No 1031/2010⁽¹⁾.
- (24) Where a legal or natural person in possession of inside information acquires or disposes of, or attempts to acquire or dispose of, for his own account or for the account of a third party, directly or indirectly, financial instruments to which that information relates, it should be implied that that person has used that information. That presumption is without prejudice to the rights of the defence. The question whether a person has infringed the prohibition on insider dealing or has attempted to commit insider dealing should be analysed in the light of the purpose of this Regulation, which is to protect the integrity of the financial market and to enhance investor confidence, which is based, in turn, on the assurance that investors will be placed on an equal footing and protected from the misuse of inside information.

⁽¹⁾ Commission Regulation (EU) No 1031/2010 of 12 November 2010 on the timing, administration and other aspects of auctioning of greenhouse gas emission allowances pursuant to Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council establishing a scheme for greenhouse gas emission allowances trading within the Community (OJ L 302, 18.11.2010, p. 1).

- (25) Orders placed before a person possesses inside information should not be deemed to be insider dealing. However, where a person comes into possession of inside information, there should be a presumption that any subsequent change relating that information to orders placed before possession of such information, including the cancellation or amendment of an order, or an attempt to cancel or amend an order, constitutes insider dealing. That presumption could, however, be rebutted if the person establishes that he or she did not use the inside information when carrying out the transaction.
- (26) Use of inside information can consist of the acquisition or disposal of a financial instrument, or an auctioned product based on emission allowances, of the cancellation or amendment of an order, or the attempt to acquire or dispose of a financial instrument or to cancel or amend an order, by a person who knows, or ought to have known, that the information constitutes inside information. In this respect, the competent authorities should consider what a normal and reasonable person knows or should have known in the circumstances.
- (27) This Regulation should be interpreted in a manner consistent with the measures adopted by the Member States to protect the interests of holders of transferable securities carrying voting rights in a company (or which may carry such rights as a consequence of the exercise of rights or conversion) where the company is subject to a public take-over bid or any other proposed change of control. In particular this Regulation should be interpreted in a manner consistent with the laws, regulations and administrative provisions adopted in relation to takeover bids, merger transactions and other transactions affecting ownership or control of companies regulated by the supervisory authorities appointed by Member States pursuant to Article 4 of Directive 2004/25/EC of the European Parliament and of the Council⁽¹⁾.
- (28) Research and estimates based on publicly available data, should not per se be regarded as inside information and the mere fact that a transaction is carried out on the basis of research or estimates should not therefore be deemed to constitute use of inside information. However, for example, where the publication or distribution of information is routinely expected by the market and where such publication or distribution contributes to the price-formation process of financial instruments, or the information provides views from a recognised market commentator or institution which may inform the prices of related financial instruments, the information may constitute inside information. Market actors must therefore consider the extent to which the information is non-public and the possible effect on financial instruments traded in advance of its publication or distribution, to establish whether they would be trading on the basis of inside information.
- (29) In order to avoid inadvertently prohibiting forms of financial activity which are legitimate, namely where there is no effect of market abuse, it is necessary to recognise certain legitimate behaviour. This may include, for example, recognising the role of market makers, when acting in the legitimate capacity of providing market liquidity.
- (30) The mere fact that market makers or persons authorised to act as counterparties confine themselves to pursuing their legitimate business of buying or selling financial instruments or that persons authorised to execute orders on behalf of third parties with inside information confine themselves to carrying out, cancelling or amending an order dutifully, should not be deemed to constitute use of such inside information. However, the protection, laid down in this Regulation, of market makers, bodies authorised to act as counterparties or persons authorised to execute orders on behalf of third parties with inside information, does not extend to activities clearly prohibited under this Regulation including, for example, the practice commonly known as 'front-running'. Where legal persons have taken all reasonable measures to prevent market abuse from occurring but nevertheless natural persons within their employment commit market abuse on behalf of the legal person, this should not be deemed to constitute market abuse by the legal person. Another example that should not be deemed to constitute use of inside information is transactions conducted in the discharge of a prior obligation that has become due. The mere fact of having access to inside information relating to another company and using it in the context of a public takeover bid for the purpose of gaining control of that company or proposing a merger with that company should not be deemed to constitute insider dealing.

⁽¹⁾ Directive 2004/25/EC of the European Parliament and of the Council of 21 April 2004 on takeover bids (OJ L 142, 30.4.2004, p. 12).

- (31) Since the acquisition or disposal of financial instruments necessarily involves a prior decision to acquire or dispose taken by the person who undertakes one or other of those operations, the mere fact of making such an acquisition or disposal should not be deemed to constitute use of inside information. Acting on the basis of one's own plans and strategies for trading should not be considered as using inside information. However, none of those legal or natural persons should be protected by virtue of their professional function; they should only be protected if they act in a fit and proper manner, meeting both the standards expected of their profession and of this Regulation namely market integrity and investor protection. An infringement could still be deemed to have occurred if the competent authority established that there was an illegitimate reason behind those transactions or orders or that behaviour, or that the person used inside information.
- (32) Market soundings are interactions between a seller of financial instruments and one or more potential investors, prior to the announcement of a transaction, in order to gauge the interest of potential investors in a possible transaction and its pricing, size and structuring. Market soundings could involve an initial or secondary offer of relevant securities, and are distinct from ordinary trading. They are a highly valuable tool to gauge the opinion of potential investors, enhance shareholder dialogue, ensure that deals run smoothly, and that the views of issuers, existing shareholders and potential new investors are aligned. They may be particularly beneficial when markets lack confidence or a relevant benchmark, or are volatile. Thus the ability to conduct market soundings is important for the proper functioning of financial markets and market soundings should not in themselves be regarded as market abuse.
- (33) Examples of market soundings include situations in which the sell-side firm has been in discussions with an issuer about a potential transaction, and it has decided to gauge potential investor interest in order to determine the terms that will make up a transaction; where an issuer intends to announce a debt issuance or additional equity offering and key investors are contacted by a sell-side firm and given the full terms of the deal to obtain a financial commitment to participate in the transaction; or where the sell-side is seeking to sell a large amount of securities on behalf of an investor and seeks to gauge potential interest in those securities from other potential investors.
- (34) Conducting market soundings may require disclosure to potential investors of inside information. There will generally only be the potential to benefit financially from trading on the basis of inside information passed in a market sounding where there is an existing market in the financial instrument that is the subject of the market sounding or in a related financial instrument. Given the timing of such discussions, it is possible that inside information may be disclosed to the potential investor in the course of the market sounding after a financial instrument has been admitted to trading on a regulated market or has been traded on an MTF or an OTF. Before engaging in a market sounding, the disclosing market participant should assess whether that market sounding will involve the disclosure of inside information.
- (35) Inside information should be deemed as being disclosed legitimately if it is disclosed in the normal course of the exercise of a person's employment, profession or duties. Where a market sounding involves the disclosure of inside information, the disclosing market participant will be considered to be acting within the normal course of his employment, profession or duties where, at the time of making the disclosure, he informs and receives the consent of the person to whom the disclosure is made that he may be given inside information; that he will be restricted by the provisions of this Regulation from trading or acting on that information; that reasonable steps must be taken to protect the ongoing confidentiality of the information; and that he must inform the disclosing market participant of the identities of all natural and legal persons to whom the information is disclosed in the course of developing a response to the market sounding. The disclosing market participant should also comply with the obligations, to be set out in detail in regulatory technical standards, regarding the maintenance of records of information disclosed. There should be no presumption that market participants that do not comply with this Regulation when conducting a market sounding have unlawfully disclosed inside information but they should not be able to take advantage of the exemption given to those who have complied with such provisions. The question whether they have infringed the prohibition against the unlawful disclosure of inside information should be analysed in light of all the relevant provisions of this Regulation, and all disclosing market participants should be under an obligation to record in writing their assessment, before engaging in a market sounding, whether that market sounding will involve the disclosure of inside information.

- (36) Potential investors who are the subject of a market sounding should, in turn, consider if the information disclosed to them amounts to inside information which would prohibit them from dealing on the basis of it or further disclosing that information. Potential investors remain subject to the rules on insider dealing and unlawful disclosure of inside information, as set out in this Regulation. In order to assist potential investors in their considerations and as regards what steps they should take so as not to contravene this Regulation, ESMA should issue guidelines.
- (37) Regulation (EU) No 1031/2010 provides for two parallel market abuse regimes applicable to the auctions of emission allowances. However, as a consequence of the classification of emission allowances as financial instruments, this Regulation should constitute a single rule book of market abuse measures applicable to the entirety of the primary and secondary markets in emission allowances. This Regulation should also apply to behaviour or transactions, including bids, relating to the auctioning on an auction platform authorised as a regulated market of emission allowances or other auctioned products based thereon, including when auctioned products are not financial instruments, pursuant to Regulation (EU) No 1031/2010.
- (38) This Regulation should provide measures regarding market manipulation that are capable of being adapted to new forms of trading or new strategies that may be abusive. To reflect the fact that trading in financial instruments is increasingly automated, it is desirable that the definition of market manipulation provide examples of specific abusive strategies that may be carried out by any available means of trading including algorithmic and high-frequency trading. The examples provided are neither intended to be exhaustive nor intended to suggest that the same strategies carried out by other means would not also be abusive.
- (39) The prohibitions against market abuse should also cover those persons who act in collaboration to commit market abuse. Examples could include, but are not limited to, brokers who devise and recommend a trading strategy designed to result in market abuse, persons who encourage a person with inside information to disclose that information unlawfully or persons who develop software in collaboration with a trader for the purpose of facilitating market abuse.
- (40) To ensure that liability is conferred on both the legal person and any natural person who participates in the decision-making of the legal person, it is necessary to give recognition of the different national legal mechanisms in Member States. Such mechanisms should relate directly to the methods of attribution of liability in national law.
- (41) In order to complement the prohibition of market manipulation, this Regulation should include a prohibition against attempting to engage in market manipulation. An attempt to engage in market manipulation should be distinguished from behaviour which is likely to result in market manipulation as both activities are prohibited under this Regulation. Such an attempt may include situations where the activity is started but is not completed, for example as a result of failed technology or an instruction to trade which is not acted upon. Prohibiting attempts to engage in market manipulation is necessary to enable competent authorities to impose sanctions for such attempts.
- (42) Without prejudice to the aim of this Regulation and its directly applicable provisions, a person who enters into transactions or issues orders to trade which may be deemed to constitute market manipulation may be able to establish that his reasons for entering into such transactions or issuing orders to trade were legitimate and that the transactions and orders to trade were in conformity with accepted practice on the market concerned. An accepted market practice can only be established by the competent authority responsible for the market abuse supervision of the market concerned. A practice that is accepted in a particular market cannot be considered applicable to other markets unless the competent authorities of such other markets have officially accepted that practice. An infringement could still be deemed to have occurred if the competent authority established that there was an illegitimate reason behind these transactions or orders to trade.
- (43) This Regulation should also clarify that engaging in market manipulation or attempting to engage in market manipulation in a financial instrument may take the form of using related financial instruments such as derivative instruments that are traded on another trading venue or OTC.

- (44) Many financial instruments are priced by reference to benchmarks. The actual or attempted manipulation of benchmarks, including interbank offer rates, can have a serious impact on market confidence and may result in significant losses to investors or distort the real economy. Therefore, specific provisions in relation to benchmarks are required in order to preserve the integrity of the markets and ensure that competent authorities can enforce a clear prohibition of the manipulation of benchmarks. Those provisions should cover all published benchmarks including those accessible through the internet whether free of charge or not such as CDS benchmarks and indices of indices. It is necessary to complement the general prohibition of market manipulation by prohibiting the manipulation of the benchmark itself and the transmission of false or misleading information, provision of false or misleading inputs, or any other action that manipulates the calculation of a benchmark, where that calculation is broadly defined to include the receipt and evaluation of all data which relates to the calculation of that benchmark and include in particular trimmed data, and including the benchmark's methodology, whether algorithmic or judgement-based in whole or in part. Those rules are in addition to Regulation (EU) No 1227/2011 which prohibits the deliberate provision of false information to undertakings which provide price assessments or market reports on wholesale energy products with the effect of misleading market participants acting on the basis of those price assessments or market reports.
- (45) In order to ensure uniform market conditions between trading venues and facilities subject to this Regulation, any person who operates regulated markets, MTFs and OTFs should be required to establish and to maintain effective arrangements, systems and procedures aimed at preventing and detecting market manipulation and abusive practices.
- (46) Manipulation or attempted manipulation of financial instruments may also consist in placing orders which may not be executed. Furthermore, a financial instrument may be manipulated through behaviour which occurs outside a trading venue. Persons professionally arranging or executing transactions should be required to establish and to maintain effective arrangements, systems and procedures in place to detect and report suspicious transactions. They should also report suspicious orders and suspicious transactions that take place outside a trading venue.
- (47) The manipulation or attempted manipulation of financial instruments may also consist in disseminating false or misleading information. The spreading of false or misleading information can have a significant impact on the prices of financial instruments in a relatively short period of time. It may consist in the invention of manifestly false information, but also the wilful omission of material facts, as well as the knowingly inaccurate reporting of information. That form of market manipulation is particularly harmful to investors, because it causes them to base their investment decisions on incorrect or distorted information. It is also harmful to issuers, because it reduces the trust in the available information related to them. A lack of market trust can in turn jeopardise an issuer's ability to issue new financial instruments or to secure credit from other market participants in order to finance its operations. Information spreads through the market place very quickly. As a result, the harm to investors and issuers may persist for a relatively long time until the information is found to be false or misleading, and can be corrected by the issuer or those responsible for its dissemination. It is therefore necessary to qualify the spreading of false or misleading information, including rumours and false or misleading news, as being an infringement of this Regulation. It is therefore appropriate not to allow those active in the financial markets to freely express information contrary to their own opinion or better judgement, which they know or should know to be false or misleading, to the detriment of investors and issuers.
- (48) Given the rise in the use of websites, blogs and social media, it is important to clarify that disseminating false or misleading information via the internet, including through social media sites or unattributable blogs, should be considered, for the purposes of this Regulation, to be equivalent to doing so via more traditional communication channels.
- (49) The public disclosure of inside information by an issuer is essential to avoid insider dealing and ensure that investors are not misled. Issuers should therefore be required to inform the public as soon as possible of inside information. However that obligation may, under special circumstances, prejudice the legitimate interests of the issuer. In such circumstances, delayed disclosure should be permitted provided that the delay would not be likely to mislead the public and the issuer is able to ensure the confidentiality of the information. The issuer is only under an obligation to disclose inside information if it has requested or approved admission of the financial instrument to trading.

- (50) For the purposes of applying the requirements relating to public disclosure of inside information and delaying such public disclosure, as provided for in this Regulation, legitimate interests may, in particular, relate to the following non-exhaustive circumstances: (a) ongoing negotiations, or related elements, where the outcome or normal pattern of those negotiations would be likely to be affected by public disclosure. In particular, in the event that the financial viability of the issuer is in grave and imminent danger, although not within the scope of the applicable insolvency law, public disclosure of information may be delayed for a limited period where such a public disclosure would seriously jeopardise the interest of existing and potential shareholders by undermining the conclusion of specific negotiations designed to ensure the long-term financial recovery of the issuer; (b) decisions taken or contracts made by the management body of an issuer which need the approval of another body of the issuer in order to become effective, where the organisation of such an issuer requires the separation between those bodies, provided that public disclosure of the information before such approval, together with the simultaneous announcement that the approval remains pending, would jeopardise the correct assessment of the information by the public.
- (51) Moreover, the requirement to disclose inside information needs to be addressed to the participants in the emission allowance market. In order to avoid exposing the market to reporting that is not useful and to maintain cost-efficiency of the measure foreseen, it appears necessary to limit the regulatory impact of that requirement to only those EU ETS operators which, by virtue of their size and activity, can reasonably be expected to be able to have a significant effect on the price of emission allowances, of auctioned products based thereon, or of derivative financial instruments relating thereto and for bidding in the auctions pursuant to Regulation (EU) No 1031/2010. The Commission should adopt measures establishing a minimum threshold for the purposes of application of that exemption by means of a delegated act. The information to be disclosed should concern the physical operations of the disclosing party and not own plans or strategies for trading emission allowances, auctioned products based thereon, or derivative financial instruments relating thereto. Where emission allowance market participants already comply with equivalent inside information disclosure requirements, notably pursuant to Regulation (EU) No 1227/2011, the obligation to disclose inside information concerning emission allowances should not lead to the duplication of mandatory disclosures with substantially the same content. In the case of participants in the emission allowance market with aggregate emissions or rated thermal input at or below the threshold set, since the information about their physical operations is deemed to be non-material for the purposes of disclosure, it should also be deemed not to have a significant effect on the price of emission allowances, of auctioned products based thereon, or of the derivative financial instruments relating thereto. Such participants in the emission allowance market should nevertheless be covered by the prohibition of insider dealing in relation to any other information they have access to and which is inside information.
- (52) In order to protect the public interest, to preserve the stability of the financial system and, for example, to avoid liquidity crises in financial institutions from turning into solvency crises due to a sudden withdrawal of funds, it may be appropriate to allow, in exceptional circumstances, the delay of the disclosure of inside information for credit institutions or financial institutions. In particular, this may apply to information pertinent to temporary liquidity problems, where they need to receive central banking lending including emergency liquidity assistance from a central bank where disclosure of the information would have a systemic impact. This delay should be conditional upon the issuer obtaining the consent of the relevant competent authority and it being clear that the wider public and economic interest in delaying disclosure outweighs the interest of the market in receiving the information which is subject to delay.
- (53) In respect of financial institutions, in particular where they receive central bank lending, including emergency liquidity assistance, the assessment of whether the information is of systemic importance and whether delay of disclosure is in the public interest should be made by the competent authority, after consulting, as appropriate, the national central bank, the macro-prudential authority or any other relevant national authority.
- (54) The use or attempted use of inside information to trade on one's own account or on the account of a third party should be clearly prohibited. Use of inside information can also consist of trading in emission allowances and derivatives thereof and of bidding in the auctions of emission allowances or other auctioned products based thereon that are held pursuant to Regulation (EU) No 1031/2010 by persons who know, or who ought to know, that the information they possess constitutes inside information. Information regarding the market participant's own plans and strategies for trading should not be considered to be inside information, although information regarding a third party's plans and strategies for trading may amount to inside information.

- (55) The requirement to disclose inside information can be burdensome for small and medium-sized enterprises, as defined in Directive 2014/65/EU of the European Parliament and of the Council ⁽¹⁾, whose financial instruments are admitted to trading on SME growth markets, given the costs of monitoring information in their possession and seeking legal advice about whether and when information needs to be disclosed. Nevertheless, prompt disclosure of inside information is essential to ensure investor confidence in those issuers. Therefore, ESMA should be able to issue guidelines which assist issuers to comply with the obligation to disclose inside information without compromising investor protection.
- (56) Insider lists are an important tool for regulators when investigating possible market abuse, but national differences in regard to data to be included in those lists impose unnecessary administrative burdens on issuers. Data fields required for insider lists should therefore be uniform in order to reduce those costs. It is important that persons included on insider lists are informed of that fact and of its implications under this Regulation and Directive 2014/57/EU of the European Parliament and of the Council ⁽²⁾. The requirement to keep and constantly update insider lists imposes administrative burdens specifically on issuers on SME growth markets. As competent authorities are able to exercise effective market abuse supervision without having those lists available at all times for those issuers, they should be exempt from this obligation in order to reduce the administrative costs imposed by this Regulation. However, such issuers should provide an insider list to the competent authorities upon request.
- (57) The establishment, by issuers or any person acting on their behalf or account, of lists of persons working for them under a contract of employment or otherwise and having access to inside information relating, directly or indirectly, to the issuer, is a valuable measure for protecting market integrity. Such lists may serve issuers or such persons to control the flow of inside information and thereby help manage their confidentiality duties. Moreover, such lists may also constitute a useful tool for competent authorities to identify any person who has access to inside information and the date on which they gained access. Access to inside information relating, directly or indirectly, to the issuer by persons included on such a list is without prejudice to the prohibitions laid down in this Regulation.
- (58) Greater transparency of transactions conducted by persons discharging managerial responsibilities at the issuer level and, where applicable, persons closely associated with them, constitutes a preventive measure against market abuse, particularly insider dealing. The publication of those transactions on at least an individual basis can also be a highly valuable source of information to investors. It is necessary to clarify that the obligation to publish those managers' transactions also includes the pledging or lending of financial instruments, as the pledging of shares can result in a material and potentially destabilising impact on the company in the event of a sudden, unforeseen disposal. Without disclosure, the market would not know that there was the increased possibility of, for example, a significant future change in share ownership, an increase in the supply of shares to the marketplace or a loss of voting rights in that company. For that reason, notification under this Regulation is required where the pledge of the securities is made as part of a wider transaction in which the manager pledges the securities as collateral to gain credit from a third party. Additionally, full and proper market transparency is a prerequisite for the confidence of market actors and, in particular, the confidence of a company's shareholders. It is also necessary to clarify that the obligation to publish those managers' transactions includes transactions by another person exercising discretion for the manager. In order to ensure an appropriate balance between the level of transparency and the number of reports notified to competent authorities and the public, thresholds should be introduced in this Regulation below which transactions need not be notified.
- (59) The notification of transactions conducted by persons discharging managerial responsibilities on their own account, or by a person closely associated with them, is not only valuable information for market participants, but also constitutes an additional means for competent authorities to supervise markets. The obligation to notify transactions is without prejudice to the prohibitions laid down in this Regulation.
- (60) Notification of transactions should be in accordance with the rules on transfer of personal data laid down in Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Directive 2014/65/EU of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 on markets in financial instruments and amending Directive 2002/92/EC and Directive 2011/67/EU (see page 349 of this Official Journal).

⁽²⁾ Directive 2014/57/EU of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 on criminal sanctions for market abuse (market abuse directive) (see page 179 of this Official Journal).

⁽³⁾ Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council of 24 October 1995 on protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the movement of such data (OJ L 281, 23.11.1995, p. 31).

- (61) Persons discharging managerial responsibilities should be prohibited from trading before the announcement of an interim financial report or a year-end report which the relevant issuer is obliged to make public according to the rules of the trading venue where the issuer's shares are admitted to trading or according to national law, unless specific and restricted circumstances exist which would justify a permission by the issuer allowing a person discharging managerial responsibilities to trade. However, any such permission by the issuer is without prejudice to the prohibitions laid down in this Regulation.
- (62) A set of effective tools and powers and resources for the competent authority of each Member State guarantees supervisory effectiveness. Accordingly, this Regulation, in particular, provides for a minimum set of supervisory and investigative powers competent authorities of Member States should be entrusted with under national law. Those powers should be exercised, where the national law so requires, by application to the competent judicial authorities. When exercising their powers under this Regulation competent authorities should act objectively and impartially and should remain autonomous in their decision making.
- (63) Market undertakings and all economic actors should also contribute to market integrity. In that sense, the designation of a single competent authority for market abuse should not exclude collaboration links or delegation under the responsibility of the competent authority, between that authority and market undertakings with a view to guaranteeing efficient supervision of compliance with the provisions in this Regulation. Where persons who produce or disseminate investment recommendations or other information recommending or suggesting an investment strategy in one or more financial instruments also deal on own account in such instruments, the competent authorities should, inter alia, be able to require or demand from such persons any information necessary to determine whether the recommendations produced or disseminated by that person are compliant with this Regulation.
- (64) For the purpose of detecting cases of insider dealing and market manipulation, it is necessary for competent authorities to have, in accordance with national law, the ability to access the premises of natural and legal persons in order to seize documents. Access to such premises is necessary where there is a reasonable suspicion that documents and other data relating to the subject matter of an investigation exist and may be relevant to prove a case of insider dealing or market abuse. Additionally access to such premises is necessary where the person of whom a demand for information has already been made fails, wholly or in part, to comply with it or where there are reasonable grounds for believing that if a demand were to be made it would not be complied with or that the documents or information to which the information requirement relates would be removed, tampered with or destroyed. If prior authorisation is needed from the judicial authority of the Member State concerned, in accordance with national law, access to premises should take place after having obtained that prior judicial authorisation.
- (65) Existing recordings of telephone conversations and data traffic records from investment firms, credit institutions and financial institutions executing and documenting the execution of transactions, as well as existing telephone and data traffic records from telecommunications operators, constitute crucial, and sometimes the only, evidence to detect and prove the existence of insider dealing and market manipulation. Telephone and data traffic records may establish the identity of a person responsible for the dissemination of false or misleading information or that persons have been in contact at a certain time, and that a relationship exists between two or more people. Therefore, competent authorities should be able to require existing recordings of telephone conversations, electronic communications and data traffic records held by an investment firm, a credit institution or a financial institution in accordance with Directive 2014/65/EU. Access to data and telephone records is necessary to provide evidence and investigate leads on possible insider dealing or market manipulation, and therefore for detecting and imposing sanctions for market abuse. In order to introduce a level playing field in the Union in relation to the access to telephone and existing data traffic records held by a telecommunications operator or the existing recordings of telephone conversations and data traffic held by an investment firm, a credit institution or a financial institution, competent authorities should, in accordance with national law, be able to require existing telephone and existing data traffic records held by a telecommunications operator, insofar as permitted under national law and existing recordings of telephone conversations as well as data traffic held by an investment firm, in cases where a reasonable suspicion exists that such records related to the subject matter of the inspection or investigation may be relevant to prove insider dealing or market manipulation infringing this Regulation. Access to telephone and data traffic records held by a telecommunications operator does not encompass access to the content of voice communications by telephone.

- (66) While this Regulation specifies a minimum set of powers competent authorities should have, those powers are to be exercised within a complete system of national law which guarantees the respect for fundamental rights, including the right to privacy. For the exercise of those powers, which may amount to serious interferences with the right to respect for private and family life, home and communications, Member States should have in place adequate and effective safeguards against any abuse, for instance, where appropriate a requirement to obtain prior authorisation from the judicial authorities of a Member State concerned. Member States should allow the possibility for competent authorities to exercise such intrusive powers to the extent necessary for the proper investigation of serious cases where there are no equivalent means for effectively achieving the same result.
- (67) Since market abuse can take place across borders and markets, in all but exceptional circumstances competent authorities should be required to cooperate and exchange information with other competent and regulatory authorities, and with ESMA, in particular in relation to investigation activities. Where a competent authority is convinced that market abuse is being, or has been, carried out in another Member State or affects financial instruments traded in another Member State, it should notify that fact to the competent authority and ESMA. In cases of market abuse with cross-border effects, ESMA should be able to coordinate the investigation if requested to do so by one of the competent authorities concerned.
- (68) It is necessary for competent authorities to have the necessary tools for effective cross-market order book surveillance. Pursuant to Directive 2014/65/EU, competent authorities are able to request and receive data from other competent authorities relating to the order book to assist in monitoring and detecting market manipulation on a cross-border basis.
- (69) In order to ensure exchanges of information and cooperation with third-country authorities in relation to the effective enforcement of this Regulation, competent authorities should conclude cooperation arrangements with their counterparts in third countries. Any transfer of personal data carried out on the basis of those agreements should comply with Directive 95/46/EC and with Regulation (EC) No 45/2001 of the European Parliament and of the Council ⁽¹⁾.
- (70) A sound prudential and conduct of business framework for the financial sector should rest on strong supervisory, investigation and sanction regimes. To that end, supervisory authorities should be equipped with sufficient powers to act and should be able to rely on equal, strong and deterrent sanction regimes against all financial misconduct, and sanctions should be enforced effectively. However, the de Larosière Group considered that none of those elements is currently in place. A review of existing powers to impose sanctions and their practical application aimed at promoting convergence of sanctions across the range of supervisory activities has been carried out in the Commission Communication of 8 December 2010 on Reinforcing sanctioning regimes in the financial sector.
- (71) Therefore, a set of administrative sanctions and other administrative measures should be provided for to ensure a common approach in Member States and to enhance their deterrent effect. The possibility of a ban from exercising management functions within investment firms should be available to the competent authority. Sanctions imposed in specific cases should be determined taking into account where appropriate factors such as the disgorgement of any identified financial benefit, the gravity and duration of the infringement, any aggravating or mitigating factors, the need for fines to have a deterrent effect and, where appropriate, include a discount for cooperation with the competent authority. In particular, the actual amount of administrative fines to be imposed in a specific case may reach the maximum level provided for in this Regulation, or the higher level provided for in national law, for very serious infringements, while fines significantly lower than the maximum level may be applied to minor infringements or in case of settlement. This Regulation does not limit Member States' ability to provide for higher administrative sanctions or other administrative measures.
- (72) Even though nothing prevents Member States from laying down rules for administrative as well as criminal sanctions for the same infringements, they should not be required to lay down rules for administrative sanctions for infringements of this Regulation which are already subject to national criminal law by 3 July 2016. In accordance with national law, Member States are not obliged to impose both administrative and

⁽¹⁾ Regulation (EC) No 45/2001 of the European Parliament and of the Council of 18 December 2000 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data by the Community institutions and bodies and on the free movement of such data (OJ L 8, 12.1.2001, p. 1).

criminal sanctions for the same offence, but they can do so if their national law so permits. However, maintenance of criminal sanctions rather than administrative sanctions for infringements of this Regulation or of Directive 2014/57/EU should not reduce or otherwise affect the ability of competent authorities to cooperate and access and exchange information in a timely manner with competent authorities in other Member States for the purposes of this Regulation, including after any referral of the relevant infringements to the competent judicial authorities for criminal prosecution.

- (73) In order to ensure that decisions made by competent authorities have a dissuasive effect on the public at large, they should normally be published. The publication of decisions is also an important tool for competent authorities to inform market participants of what behaviour is considered to be an infringement of this Regulation and to promote good behaviour amongst market participants. If such publication causes disproportionate damage to the persons involved or jeopardises the stability of financial markets or an ongoing investigation the competent authority should publish the administrative sanctions and other administrative measures on an anonymous basis in accordance with national law or delay the publication. Competent authorities should have the option of not publishing sanctions and other administrative measures where anonymous or delayed publication is considered to be insufficient to ensure that the stability of the financial markets will not be jeopardised. Competent authorities should also not be required to publish measures which are deemed to be of a minor nature and the publication of which would be disproportionate.
- (74) Whistleblowers may bring new information to the attention of competent authorities which assists them in detecting and imposing sanctions in cases of insider dealing and market manipulation. However, whistleblowing may be deterred for fear of retaliation, or for lack of incentives. Reporting of infringements of this Regulation is necessary to ensure that a competent authority may detect and impose sanctions for market abuse. Measures regarding whistleblowing are necessary to facilitate detection of market abuse and to ensure the protection and the respect of the rights of the whistleblower and the accused person. This Regulation should therefore ensure that adequate arrangements are in place to enable whistleblowers to alert competent authorities to possible infringements of this Regulation and to protect them from retaliation. Member States should be allowed to provide for financial incentives for those persons who offer relevant information about potential infringements of this Regulation. However, whistleblowers should only be entitled to such financial incentives where they bring to light new information which they are not already legally obliged to notify and where that information results in a sanction for an infringement of this Regulation. Member States should also ensure that whistleblowing schemes that they implement include mechanisms that provide appropriate protection of an accused person, particularly with regard to the right to the protection of his personal data and procedures to ensure the right of the accused person of defence and to be heard before the adoption of a decision concerning him as well as the right to seek effective remedy before a court against a decision concerning him.
- (75) Since Member States have adopted legislation implementing Directive 2003/6/EC, and since the delegated acts, regulatory technical standards and implementing technical standards provided for in this Regulation should be adopted before the framework to be introduced can be usefully applied, it is necessary to defer the application of the substantive provisions of this Regulation for a sufficient period of time.
- (76) In order to facilitate a smooth transition to the entry into application of this Regulation, market practices existing before the entry into force of this Regulation and accepted by competent authorities in accordance with Commission Regulation (EC) No 2273/2003 ⁽¹⁾ for the purpose of applying point 2(a) of Article 1 of Directive 2003/6/EC, may remain applicable provided that they are notified to ESMA within a prescribed time period, until the competent authority has made a decision regarding the continuation of those practices in accordance with this Regulation.
- (77) This Regulation respects the fundamental rights and observes the principles recognised in the Charter of Fundamental Rights of the European Union (Charter). Accordingly, this Regulation should be interpreted and applied in accordance with those rights and principles. In particular, when this Regulation refers to rules governing the freedom of the press and the freedom of expression in other media and the rules or codes governing the journalist profession, account should be taken of those freedoms as guaranteed in the Union and in the Member States and as recognised pursuant to Article 11 of the Charter and to other relevant provisions.

⁽¹⁾ Commission Regulation (EC) No 2273/2003 of 22 December 2003 implementing Directive 2003/6/EC of the European Parliament and of the Council as regards exemptions for buy-back programmes and stabilisation of financial instruments (OJ L 336, 23.12.2003, p. 33).

- (78) In order to increase transparency and to better inform the operation of the sanction regimes, competent authorities should provide anonymised and aggregated data to ESMA on an annual basis. That data should comprise the number of investigations that have been opened, the number that are ongoing and the number that have been closed during the relevant period.
- (79) Directive 95/46/EC and Regulation (EC) No 45/2001 govern the processing of personal data carried out by ESMA within the framework of this Regulation and under the supervision of the Member States competent authorities, in particular the public independent authorities designated by the Member States. Any exchange or transmission of information by competent authorities should be in accordance with the rules on the transfer of personal data as laid down in Directive 95/46/EC. Any exchange or transmission of information by ESMA should be in accordance with the rules on the transfer of personal data as laid down in Regulation (EC) No 45/2001.
- (80) This Regulation, as well as the delegated acts, implementing acts, regulatory technical standards, implementing technical standards and guidelines adopted in accordance therewith, are without prejudice to the application of Union rules on competition.
- (81) In order to specify the requirements set out in this Regulation, the power to adopt acts in accordance with Article 290 TFEU should be delegated to the Commission in respect of the exemption from the scope of this Regulation of certain public bodies and central banks of third countries and of certain designated public bodies of third countries that have a linking agreement with the Union within the meaning of Article 25 of Directive 2003/87/EC; the indicators for manipulative behaviour listed in Annex I to this Regulation; the thresholds for determining the application of the public disclosure obligation to emission allowance market participants; the circumstances under which trading during a closed period is permitted; and the types of certain transactions conducted by persons discharging managerial responsibilities or persons closely associated with them that would trigger a requirement to notify. It is of particular importance that the Commission carry out appropriate consultations during its preparatory work, including at expert level. The Commission, when preparing and drawing-up delegated acts, should ensure a simultaneous, timely and appropriate transmission of relevant documents to the European Parliament and to the Council.
- (82) In order to ensure uniform conditions for the implementation of this Regulation in respect of procedures for the reporting of infringements of this Regulation, implementing powers should be conferred on the Commission to specify those procedures, including the arrangements for following up of the reports and measures for the protection of persons working under a contract of employment and measures for the protection of personal data. Those powers should be exercised in accordance with Regulation (EU) No 182/2011 of the European Parliament and of the Council⁽¹⁾.
- (83) Technical standards in financial services should ensure uniform conditions across the Union in matters covered by this Regulation. As a body with highly specialised expertise, it would be efficient and appropriate to entrust ESMA with the elaboration of draft regulatory technical standards and draft implementing technical standards which do not involve policy choices, for submission to the Commission.
- (84) The Commission should be empowered to adopt the draft regulatory technical standards developed by ESMA to specify the content of notifications that will have to be made by the operators of regulated markets, MTFs and OTFs concerning the financial instruments that are admitted to trading, traded, or for which a request for admission to trading on their trading venue has been made; the manner and conditions of compilation, publication and maintenance of the list of those instruments by ESMA; the conditions that buy-back programmes and stabilisation measures must meet including conditions for trading, time and volume restrictions, disclosure and reporting obligations and price conditions for the stabilisation; in relation to procedures and arrangements, systems for trading venues aimed at preventing and detecting market abuse and of systems and templates to be used by

⁽¹⁾ Regulation (EU) No 182/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 February 2011 laying down the rules and general principles concerning mechanisms for control by the Member States of the Commission's exercise of implementing powers (OJ L 55, 28.2.2011, p. 13).

persons in order to detect and notify suspicious orders and transactions; appropriate arrangements, procedures and record-keeping requirements in the process of market soundings; and in respect of technical arrangements for categories of persons for objective presentation of information recommending an investment strategy and for disclosure of particular interests or indications of conflicts of interest by means of delegated acts pursuant to Article 290 TFEU and in accordance with Articles 10 to 14 of Regulation (EU) No 1093/2010 of the European Parliament and of the Council⁽¹⁾. It is of particular importance that the Commission carry out appropriate consultations during its preparatory work, including at expert level.

- (85) The Commission should also be empowered to adopt implementing technical standards by means of implementing acts pursuant to Article 291 TFEU and in accordance with Article 15 of Regulation (EU) No 1093/2010. ESMA should be entrusted with drafting implementing technical standards for submission to the Commission with regard to public disclosure of inside information, formats of insider lists and formats and procedures for the cooperation and exchange of information of competent authorities among themselves and with ESMA.
- (86) Since the objective of this Regulation, namely to prevent market abuse in the form of insider dealing, the unlawful disclosure of inside information and market manipulation, cannot be sufficiently achieved by the Member States but can rather, by reason of its scale and effects, be better achieved at Union level, the Union may adopt measures, in accordance with the principle of subsidiarity as set out in Article 5 of the Treaty on European Union. In accordance with the principle of proportionality, as set out in that Article, this Regulation does not go beyond what is necessary in order to achieve that objective.
- (87) The provisions of Directive 2003/6/EC being no longer relevant or sufficient, that Directive should be repealed from 3 July 2016. The requirements and prohibitions of this Regulation are strictly related to those in Directive 2014/65/EU and should therefore enter into force on the date of entry into force of that Directive.
- (88) For the correct application of this Regulation, it is necessary that Member States take all necessary measures in order to ensure that their national law comply by 3 July 2016 with the provisions of this Regulation concerning competent authorities and their powers, administrative sanctions and other administrative measures, the reporting of infringements and the publication of decisions.
- (89) The European Data Protection Supervisor delivered an opinion on 10 February 2012⁽²⁾,

HAVE ADOPTED THIS REGULATION:

CHAPTER 1

GENERAL PROVISIONS

Article 1

Subject matter

This Regulation establishes a common regulatory framework on insider dealing, the unlawful disclosure of inside information and market manipulation (market abuse) as well as measures to prevent market abuse to ensure the integrity of financial markets in the Union and to enhance investor protection and confidence in those markets.

Article 2

Scope

1. This Regulation applies to the following:
 - (a) financial instruments admitted to trading on a regulated market or for which a request for admission to trading on a regulated market has been made;

⁽¹⁾ Regulation (EU) No 1093/2010 of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010 establishing a European Supervisory Authority (European Banking Authority), amending Decision No 716/2009/EC and repealing Commission Decision 2009/78/EC (OJ L 331, 15.12.2010, p. 12).

⁽²⁾ OJ C 177, 20.6.2012, p. 1.

- (b) financial instruments traded on an MTF, admitted to trading on an MTF or for which a request for admission to trading on an MTF has been made;
- (c) financial instruments traded on an OTF;
- (d) financial instruments not covered by point (a), (b) or (c), the price or value of which depends on or has an effect on the price or value of a financial instrument referred to in those points, including, but not limited to, credit default swaps and contracts for difference.

This Regulation also applies to behaviour or transactions, including bids, relating to the auctioning on an auction platform authorised as a regulated market of emission allowances or other auctioned products based thereon, including when auctioned products are not financial instruments, pursuant to Regulation (EU) No 1031/2010. Without prejudice to any specific provisions referring to bids submitted in the context of an auction, any requirements and prohibitions in this Regulation referring to orders to trade shall apply to such bids.

2. Articles 12 and 15 also apply to:

- (a) spot commodity contracts, which are not wholesale energy products, where the transaction, order or behaviour has or is likely or intended to have an effect on the price or value of a financial instrument referred to in paragraph 1;
- (b) types of financial instruments, including derivative contracts or derivative instruments for the transfer of credit risk, where the transaction, order, bid or behaviour has or is likely to have an effect on the price or value of a spot commodity contract where the price or value depends on the price or value of those financial instruments; and
- (c) behaviour in relation to benchmarks.

3. This Regulation applies to any transaction, order or behaviour concerning any financial instrument as referred to in paragraphs 1 and 2, irrespective of whether or not such transaction, order or behaviour takes place on a trading venue.

4. The prohibitions and requirements in this Regulation shall apply to actions and omissions, in the Union and in a third country, concerning the instruments referred to in paragraphs 1 and 2.

Article 3

Definitions

1. For the purposes of this Regulation, the following definitions apply:

- (1) 'financial instrument' means a financial instrument as defined in point (15) of Article 4(1) of Directive 2014/65/EU;
- (2) 'investment firm' means an investment firm as defined in point (1) of Article 4(1) of Directive 2014/65/EU;
- (3) 'credit institution' means a credit institution as defined in point (1) of Article 4(1) of Regulation (EU) No 575/2013 of the European Parliament and of the Council ⁽¹⁾;
- (4) 'financial institution' means a financial institution as defined in point (26) of Article 4(1) of Regulation (EU) No 575/2013;
- (5) 'market operator' means a market operator as defined in point (18) of Article 4(1) of Directive 2014/65/EU;
- (6) 'regulated market' means a regulated market as defined in point (21) of Article 4(1) of Directive 2014/65/EU;

⁽¹⁾ Regulation (EU) No 575/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on prudential requirements for credit institutions and investment firms and amending Regulation (EU) No 648/2012 (OJ L 176, 27.6.2013, p. 1).

- (7) 'multilateral trading facility' or 'MTF' means a multilateral system as defined in point (22) of Article 4(1) of Directive 2014/65/EU;
- (8) 'organised trading facility' or 'OTF' means a system or facility in the Union as defined in point (23) of Article 4(1) of Directive 2014/65/EU;
- (9) 'accepted market practice' means a specific market practice that is accepted by a competent authority in accordance with Article 13;
- (10) 'trading venue' means a trading venue as defined in point (24) of Article 4(1) of Directive 2014/65/EU;
- (11) 'SME growth market' means SME growth market as defined in point (12) of Article 4(1) of Directive 2014/65/EU;
- (12) 'competent authority' means an authority designated in accordance with Article 22, unless otherwise specified in this Regulation;
- (13) 'person' means a natural or legal person;
- (14) 'commodity' means a commodity as defined in point (1) of Article 2 of Commission Regulation (EC) No 1287/2006 ⁽¹⁾;
- (15) 'spot commodity contract' means a contract for the supply of a commodity traded on a spot market which is promptly delivered when the transaction is settled, and a contract for the supply of a commodity that is not a financial instrument, including a physically settled forward contract;
- (16) 'spot market' means a commodity market in which commodities are sold for cash and promptly delivered when the transaction is settled, and other non-financial markets, such as forward markets for commodities;
- (17) 'buy-back programme' means trading in own shares in accordance with Articles 21 to 27 of Directive 2012/30/EU of the European Parliament and of the Council ⁽²⁾;
- (18) 'algorithmic trading' means algorithmic trading as defined in point (39) of Article 4(1) of Directive 2014/65/EU;
- (19) 'emission allowance' means emission allowance as described in point (11) of Section C of Annex I to Directive 2014/65/EU;
- (20) 'emission allowance market participant' means any person who enters into transactions, including the placing of orders to trade, in emission allowances, auctioned products based thereon, or derivatives thereof and who does not benefit from an exemption pursuant to the second subparagraph of Article 17(2);
- (21) 'issuer' means a legal entity governed by private or public law, which issues or proposes to issue financial instruments, the issuer being, in case of depository receipts representing financial instruments, the issuer of the financial instrument represented;
- (22) 'wholesale energy product' means wholesale energy product as defined in point (4) of Article 2 of Regulation (EU) No 1227/2011;

⁽¹⁾ Commission Regulation (EC) No 1287/2006 of 10 August 2006 implementing Directive 2004/39/EC of the European Parliament and of the Council as regards record-keeping obligations for investment firms, transaction reporting, market transparency, admission of financial instruments to trading, and defined terms for the purposes of that Directive (OJ L 241, 2.9.2006, p. 1).

⁽²⁾ Directive 2012/30/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 on coordination of safeguards which, for the protection of the interests of members and others, are required by Member States of companies within the meaning of the second paragraph of Article 54 of the Treaty on the Functioning of the European Union, in respect of the formation of public limited liability companies and the maintenance and alteration of their capital, with a view to making such safeguards equivalent (OJ L 315, 14.11.2012, p. 74).

- (23) 'national regulatory authority' means national regulatory authority as defined in point (10) of Article 2 of Regulation (EU) No 1227/2011;
- (24) 'commodity derivatives' means commodity derivatives as defined in point (30) of Article 2(1) of Regulation (EU) No 600/2014 of the European Parliament and of the Council ⁽¹⁾;
- (25) 'person discharging managerial responsibilities' means a person within an issuer, an emission allowance market participant or another entity referred to in Article 19(10), who is:
- (a) a member of the administrative, management or supervisory body of that entity; or
 - (b) a senior executive who is not a member of the bodies referred to in point (a), who has regular access to inside information relating directly or indirectly to that entity and power to take managerial decisions affecting the future developments and business prospects of that entity;
- (26) 'person closely associated' means:
- (a) a spouse, or a partner considered to be equivalent to a spouse in accordance with national law;
 - (b) a dependent child, in accordance with national law;
 - (c) a relative who has shared the same household for at least one year on the date of the transaction concerned; or
 - (d) a legal person, trust or partnership, the managerial responsibilities of which are discharged by a person discharging managerial responsibilities or by a person referred to in point (a), (b) or (c), which is directly or indirectly controlled by such a person, which is set up for the benefit of such a person, or the economic interests of which are substantially equivalent to those of such a person;
- (27) 'data traffic records' means records of traffic data as defined in point (b) of the second paragraph of Article 2 of Directive 2002/58/EC of the European Parliament and the Council ⁽²⁾;
- (28) 'person professionally arranging or executing transactions' means a person professionally engaged in the reception and transmission of orders for, or in the execution of transactions in, financial instruments;
- (29) 'benchmark' means any rate, index or figure, made available to the public or published that is periodically or regularly determined by the application of a formula to, or on the basis of the value of one or more underlying assets or prices, including estimated prices, actual or estimated interest rates or other values, or surveys, and by reference to which the amount payable under a financial instrument or the value of a financial instrument is determined;
- (30) 'market maker' means a market maker as defined in point (7) of Article 4(1) of Directive 2014/65/EU;
- (31) 'stake-building' means an acquisition of securities in a company which does not trigger a legal or regulatory obligation to make an announcement of a takeover bid in relation to that company;
- (32) 'disclosing market participant' means a person who falls into any of the categories set out in points (a) to (d) of Article 11(1) or of Article 11(2), and discloses information in the course of a market sounding;

⁽¹⁾ Regulation (EU) No 600/2014 of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014. on markets in financial instruments and amending Regulation (EU) No 648/2012 (see page 84 of this Official Journal).

⁽²⁾ Directive 2002/58/EC of the European Parliament and of the Council of 12 July 2002 concerning the processing of personal data and the protection of privacy in the electronic communications sector (Directive on privacy and electronic communications) (OJ L 201, 31.7.2002, p. 37).

- (33) 'high-frequency trading' means high-frequency algorithmic trading technique as defined in point (40) of Article 4(1) of Directive 2014/65/EU;
- (34) 'information recommending or suggesting an investment strategy' means information:
- (i) produced by an independent analyst, an investment firm, a credit institution, any other person whose main business is to produce investment recommendations or a natural person working for them under a contract of employment or otherwise, which, directly or indirectly, expresses a particular investment proposal in respect of a financial instrument or an issuer; or
 - (ii) produced by persons other than those referred to in point (i), which directly proposes a particular investment decision in respect of a financial instrument;
- (35) 'investment recommendations' means information recommending or suggesting an investment strategy, explicitly or implicitly, concerning one or several financial instruments or the issuers, including any opinion as to the present or future value or price of such instruments, intended for distribution channels or for the public.
2. For the purposes of Article 5, the following definitions apply:
- (a) 'securities' means:
- (i) shares and other securities equivalent to shares;
 - (ii) bonds and other forms of securitised debt; or
 - (iii) securitised debt convertible or exchangeable into shares or into other securities equivalent to shares.
- (b) 'associated instruments' means the following financial instruments, including those which are not admitted to trading or traded on a trading venue, or for which a request for admission to trading on a trading venue has not been made:
- (i) contracts or rights to subscribe for, acquire or dispose of securities;
 - (ii) financial derivatives of securities;
 - (iii) where the securities are convertible or exchangeable debt instruments, the securities into which such convertible or exchangeable debt instruments may be converted or exchanged;
 - (iv) instruments which are issued or guaranteed by the issuer or guarantor of the securities and whose market price is likely to materially influence the price of the securities, or vice versa;
 - (v) where the securities are securities equivalent to shares, the shares represented by those securities and any other securities equivalent to those shares;
- (c) 'significant distribution' means an initial or secondary offer of securities that is distinct from ordinary trading both in terms of the amount in value of the securities to be offered and the selling method to be employed;
- (d) 'stabilisation' means a purchase or offer to purchase securities, or a transaction in associated instruments equivalent thereto, which is undertaken by a credit institution or an investment firm in the context of a significant distribution of such securities exclusively for supporting the market price of those securities for a predetermined period of time, due to a selling pressure in such securities.

*Article 4***Notifications and list of financial instruments**

1. Market operators of regulated markets and investment firms and market operators operating an MTF or an OTF shall, without delay, notify the competent authority of the trading venue of any financial instrument for which a request for admission to trading on their trading venue is made, which is admitted to trading, or which is traded for the first time.

They shall also notify the competent authority of the trading venue when a financial instrument ceases to be traded or to be admitted to trading, unless the date on which the financial instrument ceases to be traded or to be admitted to trading is known and was referred to in the notification made in accordance with the first subparagraph.

Notifications referred to in this paragraph shall include, as appropriate, the names and identifiers of the financial instruments concerned, and the date and time of the request for admission to trading, admission to trading, and the date and time of the first trade.

Market operators and investment firms shall also transmit to the competent authority of the trading venue the information set out in the third subparagraph with regard to financial instruments that were the subject of a request for admission to trading or that were admitted to trading before 2 July 2014, and that are still admitted to trading or traded on that date.

2. Competent authorities of the trading venue shall transmit notifications that they receive pursuant to paragraph 1 to ESMA without delay. ESMA shall publish those notifications on its website in the form of a list immediately on receipt. ESMA shall update that list immediately on receipt of a notification by a competent authority of the trading venue. The list shall not limit the scope of this Regulation.

3. The list shall contain the following information:

- (a) the names and identifiers of financial instruments which are the subject of a request for admission to trading, admitted to trading or traded for the first time, on regulated markets, MTFs and OTFs;
- (b) the dates and times of the requests for admission to trading, of the admissions to trading, or of the first trades;
- (c) details of the trading venues on which the financial instruments are the subject of a request for admission to trading, admitted to trading or traded for the first time; and
- (d) the date and time at which the financial instruments cease to be traded or to be admitted to trading.

4. In order to ensure consistent harmonisation of this Article, ESMA shall develop draft regulatory technical standards to lay down:

- (a) the content of the notifications referred to in paragraph 1; and
- (b) the manner and conditions of the compilation, publication and maintenance of the list referred to in paragraph 3.

ESMA shall submit those draft regulatory technical standards to the Commission by 3 July 2015.

Power is delegated to the Commission to adopt the regulatory technical standards referred to in the first subparagraph in accordance with Articles 10 to 14 of Regulation (EU) No 1095/2010 of the European Parliament and of the Council⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Regulation (EU) No 1095/2010 of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010 establishing a European Supervisory Authority (European Securities and Markets Authority), amending Decision No 716/2009/EC and repealing Commission Decision 2009/77/EC (OJ L 331, 15.12.2010, p. 84).

5. In order to ensure uniform conditions of application of this Article, ESMA shall develop draft implementing technical standards to lay down the timing, format and template of the submission of notifications under paragraphs 1 and 2.

ESMA shall submit those draft implementing technical standards to the Commission by 3 July 2015.

Power is conferred on the Commission to adopt the implementing technical standards referred to in the first subparagraph in accordance with Article 15 of Regulation (EU) No 1095/2010.

Article 5

Exemption for buy-back programmes and stabilisation

1. The prohibitions in Articles 14 and 15 of this Regulation do not apply to trading in own shares in buy-back programmes where:

- (a) the full details of the programme are disclosed prior to the start of trading;
- (b) trades are reported as being part of the buy-back programme to the competent authority of the trading venue in accordance with paragraph 3 and subsequently disclosed to the public;
- (c) adequate limits with regard to price and volume are complied with; and
- (d) it is carried out in accordance with the objectives referred to in paragraph 2 and the conditions set out in this Article and in the regulatory technical standards referred to in paragraph 6.

2. In order to benefit from the exemption provided for in paragraph 1, a buy-back programme shall have as its sole purpose:

- (a) to reduce the capital of an issuer;
- (b) to meet obligations arising from debt financial instruments that are exchangeable into equity instruments; or
- (c) to meet obligations arising from share option programmes, or other allocations of shares, to employees or to members of the administrative, management or supervisory bodies of the issuer or of an associate company.

3. In order to benefit from the exemption provided for in paragraph 1, the issuer shall report to the competent authority of the trading venue on which the shares have been admitted to trading or are traded each transaction relating to the buy-back programme, including the information specified in Article 25(1) and (2) and Article 26(1), (2) and (3) of Regulation (EU) No 600/2014.

4. The prohibitions in Articles 14 and 15 of this Regulation do not apply to trading in securities or associated instruments for the stabilisation of securities where:

- (a) stabilisation is carried out for a limited period;
- (b) relevant information about the stabilisation is disclosed and notified to the competent authority of the trading venue in accordance with paragraph 5;
- (c) adequate limits with regard to price are complied with; and
- (d) such trading complies with the conditions for stabilisation laid down in the regulatory technical standards referred to in paragraph 6.

5. Without prejudice to Article 23(1), the details of all stabilisation transactions shall be notified by issuers, offerors, or entities undertaking the stabilisation, whether or not they act on behalf of such persons, to the competent authority of the trading venue no later than the end of the seventh daily market session following the date of execution of such transactions.

6. In order to ensure consistent harmonisation of this Article, ESMA shall develop draft regulatory technical standards to specify the conditions that buy-back programmes and stabilisation measures referred to in paragraphs 1 and 4 must meet, including conditions for trading, restrictions regarding time and volume, disclosure and reporting obligations, and price conditions.

ESMA shall submit those draft regulatory technical standards to the Commission by 3 July 2015.

Power is delegated to the Commission to adopt the regulatory technical standards referred to in the first subparagraph in accordance with Articles 10 to 14 of Regulation (EU) No 1095/2010.

Article 6

Exemption for monetary and public debt management activities and climate policy activities

1. This Regulation does not apply to transactions, orders or behaviour, in pursuit of monetary, exchange rate or public debt management policy by:

- (a) a Member State;
- (b) the members of the ESCB;
- (c) a ministry, agency or special purpose vehicle of one or several Member States, or by a person acting on its behalf;
- (d) in the case of a Member State that is a federal state, a member making up the federation.

2. This Regulation does not apply to transactions, orders or behaviour carried out by the Commission or any other officially designated body or by any person acting on its behalf, in pursuit of public debt management policy.

This Regulation does not apply to such transactions, orders or behaviour carried out by:

- (a) the Union;
- (b) a special purpose vehicle of one or several Member States;
- (c) the European Investment Bank;
- (d) the European Financial Stability Facility;
- (e) the European Stability Mechanism;
- (f) an international financial institution established by two or more Member States which has the purpose to mobilise funding and provide financial assistance to the benefit of its members that are experiencing or threatened by severe financing problems.

3. This Regulation does not apply to the activity of a Member State, the Commission or any other officially designated body, or of any person acting on their behalf, which concerns emission allowances and which is undertaken in pursuit of the Union's climate policy in accordance with Directive 2003/87/EC.

4. This Regulation does not apply to the activities of a Member State, the Commission or any other officially designated body, or of any person acting on their behalf, that are undertaken in pursuit of the Union's Common Agricultural Policy or of the Union's Common Fisheries Policy in accordance with acts adopted or with international agreements concluded under the TFEU.

5. The Commission shall be empowered to adopt delegated acts in accordance with Article 35 to extend the exemption referred to in paragraph 1 to certain public bodies and central banks of third countries.

To that end, the Commission shall, by 3 January 2016, prepare and present to the European Parliament and to the Council a report assessing the international treatment of public bodies charged with, or intervening in, public debt management and of central banks in third countries.

The report shall include a comparative analysis of the treatment of those bodies and central banks within the legal framework of third countries, and the risk management standards applicable to the transactions entered into by those bodies and central banks in those jurisdictions. If the report concludes, in particular in regard to the comparative analysis, that the exemption of the monetary responsibilities of those third-country central banks from the obligations and prohibitions of this Regulation is necessary the Commission shall extend the exemption referred to in paragraph 1 also to the central banks of those third countries.

6. The Commission shall also be empowered to adopt delegated acts in accordance with Article 35 to extend the exemption set out in paragraph 3 to certain designated public bodies of third countries that have entered into an agreement with the Union pursuant to Article 25 of Directive 2003/87/EC.

7. This Article shall not apply to persons working under a contract of employment or otherwise for the entities referred to in this Article where those persons carry out transactions or orders, or engage in behaviour, directly or indirectly, on their own account.

CHAPTER 2

INSIDE INFORMATION, INSIDER DEALING, UNLAWFUL DISCLOSURE OF INSIDE INFORMATION AND MARKET MANIPULATION

Article 7

Inside information

1. For the purposes of this Regulation, inside information shall comprise the following types of information:
 - (a) information of a precise nature, which has not been made public, relating, directly or indirectly, to one or more issuers or to one or more financial instruments, and which, if it were made public, would be likely to have a significant effect on the prices of those financial instruments or on the price of related derivative financial instruments;
 - (b) in relation to commodity derivatives, information of a precise nature, which has not been made public, relating, directly or indirectly to one or more such derivatives or relating directly to the related spot commodity contract, and which, if it were made public, would be likely to have a significant effect on the prices of such derivatives or related spot commodity contracts, and where this is information which is reasonably expected to be disclosed or is required to be disclosed in accordance with legal or regulatory provisions at the Union or national level, market rules, contract, practice or custom, on the relevant commodity derivatives markets or spot markets;
 - (c) in relation to emission allowances or auctioned products based thereon, information of a precise nature, which has not been made public, relating, directly or indirectly, to one or more such instruments, and which, if it were made public, would be likely to have a significant effect on the prices of such instruments or on the prices of related derivative financial instruments;

(d) for persons charged with the execution of orders concerning financial instruments, it also means information conveyed by a client and relating to the client's pending orders in financial instruments, which is of a precise nature, relating, directly or indirectly, to one or more issuers or to one or more financial instruments, and which, if it were made public, would be likely to have a significant effect on the prices of those financial instruments, the price of related spot commodity contracts, or on the price of related derivative financial instruments.

2. For the purposes of paragraph 1, information shall be deemed to be of a precise nature if it indicates a set of circumstances which exists or which may reasonably be expected to come into existence, or an event which has occurred or which may reasonably be expected to occur, where it is specific enough to enable a conclusion to be drawn as to the possible effect of that set of circumstances or event on the prices of the financial instruments or the related derivative financial instrument, the related spot commodity contracts, or the auctioned products based on the emission allowances. In this respect in the case of a protracted process that is intended to bring about, or that results in, particular circumstances or a particular event, those future circumstances or that future event, and also the intermediate steps of that process which are connected with bringing about or resulting in those future circumstances or that future event, may be deemed to be precise information.

3. An intermediate step in a protracted process shall be deemed to be inside information if, by itself, it satisfies the criteria of inside information as referred to in this Article.

4. For the purposes of paragraph 1, information which, if it were made public, would be likely to have a significant effect on the prices of financial instruments, derivative financial instruments, related spot commodity contracts, or auctioned products based on emission allowances shall mean information a reasonable investor would be likely to use as part of the basis of his or her investment decisions.

In the case of participants in the emission allowance market with aggregate emissions or rated thermal input at or below the threshold set in accordance with the second subparagraph of Article 17(2), information about their physical operations shall be deemed not to have a significant effect on the price of emission allowances, of auctioned products based thereon, or of derivative financial instruments.

5. ESMA shall issue guidelines to establish a non-exhaustive indicative list of information which is reasonably expected or is required to be disclosed in accordance with legal or regulatory provisions in Union or national law, market rules, contract, practice or custom, on the relevant commodity derivatives markets or spot markets as referred to in point (b) of paragraph 1. ESMA shall duly take into account specificities of those markets.

Article 8

Insider dealing

1. For the purposes of this Regulation, insider dealing arises where a person possesses inside information and uses that information by acquiring or disposing of, for its own account or for the account of a third party, directly or indirectly, financial instruments to which that information relates. The use of inside information by cancelling or amending an order concerning a financial instrument to which the information relates where the order was placed before the person concerned possessed the inside information, shall also be considered to be insider dealing. In relation to auctions of emission allowances or other auctioned products based thereon that are held pursuant to Regulation (EU) No 1031/2010, the use of inside information shall also comprise submitting, modifying or withdrawing a bid by a person for its own account or for the account of a third party.

2. For the purposes of this Regulation, recommending that another person engage in insider dealing, or inducing another person to engage in insider dealing, arises where the person possesses inside information and:

(a) recommends, on the basis of that information, that another person acquire or dispose of financial instruments to which that information relates, or induces that person to make such an acquisition or disposal, or

(b) recommends, on the basis of that information, that another person cancel or amend an order concerning a financial instrument to which that information relates, or induces that person to make such a cancellation or amendment.

3. The use of the recommendations or inducements referred to in paragraph 2 amounts to insider dealing within the meaning of this Article where the person using the recommendation or inducement knows or ought to know that it is based upon inside information.

4. This Article applies to any person who possesses inside information as a result of:

(a) being a member of the administrative, management or supervisory bodies of the issuer or emission allowance market participant;

(b) having a holding in the capital of the issuer or emission allowance market participant;

(c) having access to the information through the exercise of an employment, profession or duties; or

(d) being involved in criminal activities.

This Article also applies to any person who possesses inside information under circumstances other than those referred to in the first subparagraph where that person knows or ought to know that it is inside information.

5. Where the person is a legal person, this Article shall also apply, in accordance with national law, to the natural persons who participate in the decision to carry out the acquisition, disposal, cancellation or amendment of an order for the account of the legal person concerned.

Article 9

Legitimate behaviour

1. For the purposes of Articles 8 and 14, it shall not be deemed from the mere fact that a legal person is or has been in possession of inside information that that person has used that information and has thus engaged in insider dealing on the basis of an acquisition or disposal, where that legal person:

(a) has established, implemented and maintained adequate and effective internal arrangements and procedures that effectively ensure that neither the natural person who made the decision on its behalf to acquire or dispose of financial instruments to which the information relates, nor another natural person who may have had an influence on that decision, was in possession of the inside information; and

(b) has not encouraged, made a recommendation to, induced or otherwise influenced the natural person who, on behalf of the legal person, acquired or disposed of financial instruments to which the information relates.

2. For the purposes of Articles 8 and 14, it shall not be deemed from the mere fact that a person is in possession of inside information that that person has used that information and has thus engaged in insider dealing on the basis of an acquisition or disposal where that person:

(a) for the financial instrument to which that information relates, is a market maker or a person authorised to act as a counterparty, and the acquisition or disposal of financial instruments to which that information relates is made legitimately in the normal course of the exercise of its function as a market maker or as a counterparty for that financial instrument; or

(b) is authorised to execute orders on behalf of third parties, and the acquisition or disposal of financial instruments to which the order relates, is made to carry out such an order legitimately in the normal course of the exercise of that person's employment, profession or duties.

3. For the purposes of Articles 8 and 14, it shall not be deemed from the mere fact that a person is in possession of inside information that that person has used that information and has thus engaged in insider dealing on the basis of an acquisition or disposal where that person conducts a transaction to acquire or dispose of financial instruments and that transaction is carried out in the discharge of an obligation that has become due in good faith and not to circumvent the prohibition against insider dealing and:

- (a) that obligation results from an order placed or an agreement concluded before the person concerned possessed inside information; or
- (b) that transaction is carried out to satisfy a legal or regulatory obligation that arose, before the person concerned possessed inside information.

4. For the purposes of Article 8 and 14, it shall not be deemed from the mere fact that a person is in possession of inside information that that person has used that information and has thus engaged in insider dealing, where such person has obtained that inside information in the conduct of a public takeover or merger with a company and uses that inside information solely for the purpose of proceeding with that merger or public takeover, provided that at the point of approval of the merger or acceptance of the offer by the shareholders of that company, any inside information has been made public or has otherwise ceased to constitute inside information.

This paragraph shall not apply to stake-building.

5. For the purposes of Articles 8 and 14, the mere fact that a person uses its own knowledge that it has decided to acquire or dispose of financial instruments in the acquisition or disposal of those financial instruments shall not of itself constitute use of inside information.

6. Notwithstanding paragraphs 1 to 5 of this Article, an infringement of the prohibition of insider dealing set out in Article 14 may still be deemed to have occurred if the competent authority establishes that there was an illegitimate reason for the orders to trade, transactions or behaviours concerned.

Article 10

Unlawful disclosure of inside information

1. For the purposes of this Regulation, unlawful disclosure of inside information arises where a person possesses inside information and discloses that information to any other person, except where the disclosure is made in the normal exercise of an employment, a profession or duties.

This paragraph applies to any natural or legal person in the situations or circumstances referred to in Article 8(4).

2. For the purposes of this Regulation the onward disclosure of recommendations or inducements referred to in Article 8(2) amounts to unlawful disclosure of inside information under this Article where the person disclosing the recommendation or inducement knows or ought to know that it was based on inside information.

Article 11

Market soundings

1. A market sounding comprises the communication of information, prior to the announcement of a transaction, in order to gauge the interest of potential investors in a possible transaction and the conditions relating to it such as its potential size or pricing, to one or more potential investors by:

- (a) an issuer;
- (b) a secondary offeror of a financial instrument, in such quantity or value that the transaction is distinct from ordinary trading and involves a selling method based on the prior assessment of potential interest from potential investors;

(c) an emission allowance market participant; or

(d) a third party acting on behalf or on the account of a person referred to in point (a), (b) or (c).

2. Without prejudice to Article 23(3), disclosure of inside information by a person intending to make a takeover bid for the securities of a company or a merger with a company to parties entitled to the securities, shall also constitute a market sounding, provided that:

(a) the information is necessary to enable the parties entitled to the securities to form an opinion on their willingness to offer their securities: and

(b) the willingness of parties entitled to the securities to offer their securities is reasonably required for the decision to make the takeover bid or merger.

3. A disclosing market participant shall, prior to conducting a market sounding, specifically consider whether the market sounding will involve the disclosure of inside information. The disclosing market participant shall make a written record of its conclusion and the reasons therefor. It shall provide such written records to the competent authority upon request. This obligation shall apply to each disclosure of information throughout the course of the market sounding. The disclosing market participant shall update the written records referred to in this paragraph accordingly.

4. For the purposes of Article 10(1), disclosure of inside information made in the course of a market sounding shall be deemed to be made in the normal exercise of a person's employment, profession or duties where the disclosing market participant complies with paragraphs 3 and 5 of this Article.

5. For the purposes of paragraph 4, the disclosing market participant shall, before making the disclosure:

(a) obtain the consent of the person receiving the market sounding to receive inside information;

(b) inform the person receiving the market sounding that he is prohibited from using that information, or attempting to use that information, by acquiring or disposing of, for his own account or for the account of a third party, directly or indirectly, financial instruments relating to that information;

(c) inform the person receiving the market sounding that he is prohibited from using that information, or attempting to use that information, by cancelling or amending an order which has already been placed concerning a financial instrument to which the information relates; and

(d) inform the person receiving the market sounding that by agreeing to receive the information he is obliged to keep the information confidential.

The disclosing market participant shall make and maintain a record of all information given to the person receiving the market sounding, including the information given in accordance with points (a) to (d) of the first subparagraph, and the identity of the potential investors to whom the information has been disclosed, including but not limited to the legal and natural persons acting on behalf of the potential investor, and the date and time of each disclosure. The disclosing market participant shall provide that record to the competent authority upon request.

6. Where information that has been disclosed in the course of a market sounding ceases to be inside information according to the assessment of the disclosing market participant, the disclosing market participant shall inform the recipient accordingly, as soon as possible.

The disclosing market participant shall maintain a record of the information given in accordance with this paragraph and shall provide it to the competent authority upon request.

7. Notwithstanding the provisions of this Article, the person receiving the market sounding shall assess for itself whether it is in possession of inside information or when it ceases to be in possession of inside information.

8. The disclosing market participant shall keep the records referred to in this Article for a period of at least five years.

9. In order to ensure consistent harmonisation of this Article, ESMA shall develop draft regulatory technical standards to determine appropriate arrangements, procedures and record keeping requirements for persons to comply with the requirements laid down in paragraphs 4, 5, 6 and 8.

ESMA shall submit those draft regulatory technical standards to the Commission by 3 July 2015.

Power is delegated to the Commission to adopt the regulatory technical standards referred to in the first subparagraph in accordance with Articles 10 to 14 of Regulation (EU) No 1095/2010.

10. In order to ensure uniform conditions of application of this Article, ESMA shall develop draft implementing technical standards to specify the systems and notification templates to be used by persons to comply with the requirements established by paragraphs 4, 5, 6 and 8 of this Article, particularly the precise format of the records referred to in paragraphs 4 to 8 and the technical means for appropriate communication of the information referred to in paragraph 6 to the person receiving the market sounding.

ESMA shall submit those draft implementing technical standards to the Commission by 3 July 2015.

Power is conferred on the Commission to adopt the implementing technical standards referred to in the first subparagraph in accordance with Article 15 of Regulation (EU) No 1095/2010.

11. ESMA shall issue guidelines in accordance with Article 16 of Regulation (EU) No 1095/2010, addressed to persons receiving market soundings, regarding:

- (a) the factors that such persons are to take into account when information is disclosed to them as part of a market sounding in order for them to assess whether the information amounts to inside information;
- (b) the steps that such persons are to take if inside information has been disclosed to them in order to comply with Articles 8 and 10 of this Regulation; and
- (c) the records that such persons are to maintain in order to demonstrate that they have complied with Articles 8 and 10 of this Regulation.

Article 12

Market manipulation

1. For the purposes of this Regulation, market manipulation shall comprise the following activities:

- (a) entering into a transaction, placing an order to trade or any other behaviour which:
 - (i) gives, or is likely to give, false or misleading signals as to the supply of, demand for, or price of, a financial instrument, a related spot commodity contract or an auctioned product based on emission allowances; or

- (ii) secures, or is likely to secure, the price of one or several financial instruments, a related spot commodity contract or an auctioned product based on emission allowances at an abnormal or artificial level;

unless the person entering into a transaction, placing an order to trade or engaging in any other behaviour establishes that such transaction, order or behaviour have been carried out for legitimate reasons, and conform with an accepted market practice as established in accordance with Article 13;

- (b) entering into a transaction, placing an order to trade or any other activity or behaviour which affects or is likely to affect the price of one or several financial instruments, a related spot commodity contract or an auctioned product based on emission allowances, which employs a fictitious device or any other form of deception or contrivance;
- (c) disseminating information through the media, including the internet, or by any other means, which gives, or is likely to give, false or misleading signals as to the supply of, demand for, or price of, a financial instrument, a related spot commodity contract or an auctioned product based on emission allowances or secures, or is likely to secure, the price of one or several financial instruments, a related spot commodity contract or an auctioned product based on emission allowances at an abnormal or artificial level, including the dissemination of rumours, where the person who made the dissemination knew, or ought to have known, that the information was false or misleading;
- (d) transmitting false or misleading information or providing false or misleading inputs in relation to a benchmark where the person who made the transmission or provided the input knew or ought to have known that it was false or misleading, or any other behaviour which manipulates the calculation of a benchmark.

2. The following behaviour shall, inter alia, be considered as market manipulation:

- (a) the conduct by a person, or persons acting in collaboration, to secure a dominant position over the supply of or demand for a financial instrument, related spot commodity contracts or auctioned products based on emission allowances which has, or is likely to have, the effect of fixing, directly or indirectly, purchase or sale prices or creates, or is likely to create, other unfair trading conditions;
- (b) the buying or selling of financial instruments, at the opening or closing of the market, which has or is likely to have the effect of misleading investors acting on the basis of the prices displayed, including the opening or closing prices;
- (c) the placing of orders to a trading venue, including any cancellation or modification thereof, by any available means of trading, including by electronic means, such as algorithmic and high-frequency trading strategies, and which has one of the effects referred to in paragraph 1(a) or (b), by:
 - (i) disrupting or delaying the functioning of the trading system of the trading venue or being likely to do so;
 - (ii) making it more difficult for other persons to identify genuine orders on the trading system of the trading venue or being likely to do so, including by entering orders which result in the overloading or destabilisation of the order book; or
 - (iii) creating or being likely to create a false or misleading signal about the supply of, or demand for, or price of, a financial instrument, in particular by entering orders to initiate or exacerbate a trend;
- (d) the taking advantage of occasional or regular access to the traditional or electronic media by voicing an opinion about a financial instrument, related spot commodity contract or an auctioned product based on emission allowances (or indirectly about its issuer) while having previously taken positions on that financial instrument, a related spot commodity contract or an auctioned product based on emission allowances and profiting subsequently from the impact of the opinions voiced on the price of that instrument, related spot commodity contract or an auctioned product based on emission allowances, without having simultaneously disclosed that conflict of interest to the public in a proper and effective way;

(e) the buying or selling on the secondary market of emission allowances or related derivatives prior to the auction held pursuant to Regulation (EU) No 1031/2010 with the effect of fixing the auction clearing price for the auctioned products at an abnormal or artificial level or misleading bidders bidding in the auctions.

3. For the purposes of applying paragraph 1(a) and (b), and without prejudice to the forms of behaviour set out in paragraph 2, Annex I defines non-exhaustive indicators relating to the employment of a fictitious device or any other form of deception or contrivance, and non-exhaustive indicators related to false or misleading signals and to price securing.

4. Where the person referred to in this Article is a legal person, this Article shall also apply, in accordance with national law, to the natural persons who participate in the decision to carry out activities for the account of the legal person concerned.

5. The Commission shall be empowered to adopt delegated acts in accordance with Article 35 specifying the indicators laid down in Annex I, in order to clarify their elements and to take into account technical developments on financial markets.

Article 13

Accepted market practices

1. The prohibition in Article 15 shall not apply to the activities referred to in Article 12(1)(a), provided that the person entering into a transaction, placing an order to trade or engaging in any other behaviour establishes that such transaction, order or behaviour have been carried out for legitimate reasons, and conform with an accepted market practice as established in accordance with this Article.

2. A competent authority may establish an accepted market practice, taking into account the following criteria:

(a) whether the market practice provides for a substantial level of transparency to the market;

(b) whether the market practice ensures a high degree of safeguards to the operation of market forces and the proper interplay of the forces of supply and demand;

(c) whether the market practice has a positive impact on market liquidity and efficiency;

(d) whether the market practice takes into account the trading mechanism of the relevant market and enables market participants to react properly and in a timely manner to the new market situation created by that practice;

(e) whether the market practice does not create risks for the integrity of, directly or indirectly, related markets, whether regulated or not, in the relevant financial instrument within the Union;

(f) the outcome of any investigation of the relevant market practice by any competent authority or by another authority, in particular whether the relevant market practice infringed rules or regulations designed to prevent market abuse, or codes of conduct, irrespective of whether it concerns the relevant market or directly or indirectly related markets within the Union; and

(g) the structural characteristics of the relevant market, inter alia, whether it is regulated or not, the types of financial instruments traded and the type of market participants, including the extent of retail-investor participation in the relevant market.

A market practice that has been established by a competent authority as an accepted market practice in a particular market shall not be considered to be applicable to other markets unless the competent authorities of those other markets have accepted that practice pursuant to this Article.

3. Before establishing an accepted market practice in accordance with paragraph 2, the competent authority shall notify ESMA and the other competent authorities of its intention to establish an accepted market practice and shall provide the details of that assessment made in accordance with the criteria laid down in paragraph 2. Such a notification shall be made at least three months before the accepted market practice is intended to take effect.

4. Within two months following receipt of the notification, ESMA shall issue an opinion to the notifying competent authority assessing the compatibility of the accepted market practice with paragraph 2 and with the regulatory technical standards adopted pursuant to paragraph 7. ESMA shall also assess whether the establishment of the accepted market practice would not threaten the market confidence in the Union's financial market. The opinion shall be published on ESMA's website.

5. Where a competent authority establishes an accepted market practice contrary to the opinion of ESMA issued in accordance with paragraph 4, it shall publish on its website within 24 hours of establishing the accepted market practice a notice setting out in full its reasons for doing so, including why the accepted market practice does not threaten market confidence.

6. Where a competent authority considers that another competent authority has established an accepted market practice that does not meet the criteria set out in paragraph 2, ESMA shall assist the authorities concerned in reaching an agreement in accordance with its powers under Article 19 of Regulation (EU) No 1095/2010.

If the competent authorities concerned fail to reach an agreement, ESMA may take a decision in accordance with Article 19(3) of Regulation (EU) No 1095/2010.

7. In order to ensure consistent harmonisation of this Article, ESMA shall develop draft regulatory technical standards specifying the criteria, the procedure and the requirements for establishing an accepted market practice under paragraphs 2, 3 and 4, and the requirements for maintaining it, terminating it, or modifying the conditions for its acceptance.

ESMA shall submit those draft regulatory technical standards to the Commission by 3 July 2015.

Power is delegated to the Commission to adopt the regulatory technical standards referred to in the first subparagraph in accordance with Articles 10 to 14 of Regulation (EU) No 1095/2010.

8. Competent authorities shall review regularly, and at least every two years, the accepted market practices that they have established, in particular by taking into account significant changes to the relevant market environment, such as changes to trading rules or to market infrastructures, with a view to deciding whether to maintain it, to terminate it, or to modify the conditions for its acceptance.

9. ESMA shall publish on its website a list of accepted market practices and in which Member States they are applicable.

10. ESMA shall monitor the application of accepted market practices and shall submit an annual report to the Commission on how they are applied in the markets concerned.

11. Competent authorities shall notify accepted market practices that they have established before 2 July 2014 to ESMA within three months of the entry into force of the regulatory technical standards referred to in paragraph 7.

The accepted market practices referred to in the first subparagraph of this paragraph shall continue to apply in the Member State concerned until the competent authority has made a decision regarding the continuation of that practice following ESMA's opinion under paragraph 4.

Article 14

Prohibition of insider dealing and of unlawful disclosure of inside information

A person shall not:

- (a) engage or attempt to engage in insider dealing;
- (b) recommend that another person engage in insider dealing or induce another person to engage in insider dealing; or
- (c) unlawfully disclose inside information.

Article 15

Prohibition of market manipulation

A person shall not engage in or attempt to engage in market manipulation.

Article 16

Prevention and detection of market abuse

1. Market operators and investment firms that operate a trading venue shall establish and maintain effective arrangements, systems and procedures aimed at preventing and detecting insider dealing, market manipulation and attempted insider dealing and market manipulation, in accordance with Articles 31 and 54 of Directive 2014/65/EU.

A person referred to in the first subparagraph shall report orders and transactions, including any cancellation or modification thereof, that could constitute insider dealing, market manipulation or attempted insider dealing or market manipulation to the competent authority of the trading venue without delay.

2. Any person professionally arranging or executing transactions shall establish and maintain effective arrangements, systems and procedures to detect and report suspicious orders and transactions. Where such a person has a reasonable suspicion that an order or transaction in any financial instrument, whether placed or executed on or outside a trading venue, could constitute insider dealing, market manipulation or attempted insider dealing or market manipulation, the person shall notify the competent authority as referred to in paragraph 3 without delay.

3. Without prejudice to Article 22, persons professionally arranging or executing transactions shall be subject to the rules of notification of the Member State in which they are registered or have their head office, or, in the case of a branch, the Member State where the branch is situated. The notification shall be addressed to the competent authority of that Member State.

4. The competent authorities as referred to in paragraph 3 receiving the notification of suspicious orders and transactions shall transmit such information immediately to the competent authorities of the trading venues concerned.

5. In order to ensure consistent harmonisation of this Article, ESMA shall develop draft regulatory technical standards to determine:

- (a) appropriate arrangements, systems and procedures for persons to comply with the requirements established in paragraphs 1 and 2; and
- (b) the notification templates to be used by persons to comply with the requirements established in paragraphs 1 and 2.

ESMA shall submit those draft regulatory technical standards to the Commission by 3 July 2016.

Power is delegated to the Commission to adopt the regulatory technical standards referred to in the first subparagraph in accordance with Articles 10 to 14 of Regulation (EU) No 1095/2010.

CHAPTER 3

DISCLOSURE REQUIREMENTS

Article 17

Public disclosure of inside information

1. An issuer shall inform the public as soon as possible of inside information which directly concerns that issuer.

The issuer shall ensure that the inside information is made public in a manner which enables fast access and complete, correct and timely assessment of the information by the public and, where applicable, in the officially appointed mechanism referred to in Article 21 of Directive 2004/109/EC of the European Parliament and the Council⁽¹⁾. The issuer shall not combine the disclosure of inside information to the public with the marketing of its activities. The issuer shall post and maintain on its website for a period of at least five years, all inside information it is required to disclose publicly.

This Article shall apply to issuers who have requested or approved admission of their financial instruments to trading on a regulated market in a Member State or, in the case of instruments only traded on an MTF or on an OTF, issuers who have approved trading of their financial instruments on an MTF or an OTF or have requested admission to trading of their financial instruments on an MTF in a Member State.

2. An emission allowance market participant shall publicly, effectively and in a timely manner disclose inside information concerning emission allowances which it holds in respect of its business, including aviation activities as specified in Annex I to Directive 2003/87/EC or installations within the meaning of Article 3(e) of that Directive which the participant concerned, or its parent undertaking or related undertaking, owns or controls or for the operational matters of which the participant, or its parent undertaking or related undertaking, is responsible, in whole or in part. With regard to installations, such disclosure shall include information relevant to the capacity and utilisation of installations, including planned or unplanned unavailability of such installations.

The first subparagraph shall not apply to a participant in the emission allowance market where the installations or aviation activities that it owns, controls or is responsible for, in the preceding year have had emissions not exceeding a minimum threshold of carbon dioxide equivalent and, where they carry out combustion activities, have had a rated thermal input not exceeding a minimum threshold.

The Commission shall be empowered to adopt delegated acts in accordance with Article 35 establishing a minimum threshold of carbon dioxide equivalent and a minimum threshold of rated thermal input for the purposes of the application of the exemption provided for in the second subparagraph of this paragraph.

3. The Commission shall be empowered to adopt delegated acts in accordance with Article 35 specifying the competent authority for the notifications of paragraphs 4 and 5 of this Article.

4. An issuer or an emission allowance market participant, may, on its own responsibility, delay disclosure to the public of inside information provided that all of the following conditions are met:

- (a) immediate disclosure is likely to prejudice the legitimate interests of the issuer or emission allowance market participant;

⁽¹⁾ Directive 2004/109/EC of the European Parliament and of the Council of 15 December 2004 on the harmonisation of transparency requirements in relation to information about issuers whose securities are admitted to trading on a regulated market and amending Directive 2001/34/EC (OJ L 390, 31.12.2004, p. 38).

- (b) delay of disclosure is not likely to mislead the public;
- (c) the issuer or emission allowance market participant is able to ensure the confidentiality of that information.

In the case of a protracted process that occurs in stages and that is intended to bring about, or that results in, a particular circumstance or a particular event, an issuer or an emission allowance market participant may on its own responsibility delay the public disclosure of inside information relating to this process, subject to points (a), (b) and (c) of the first subparagraph.

Where an issuer or emission allowance market participant has delayed the disclosure of inside information under this paragraph, it shall inform the competent authority specified under paragraph 3 that disclosure of the information was delayed and shall provide a written explanation of how the conditions set out in this paragraph were met, immediately after the information is disclosed to the public. Alternatively, Member States may provide that a record of such an explanation is to be provided only upon the request of the competent authority specified under paragraph 3.

5. In order to preserve the stability of the financial system, an issuer that is a credit institution or a financial institution, may, on its own responsibility, delay the public disclosure of inside information, including information which is related to a temporary liquidity problem and, in particular, the need to receive temporary liquidity assistance from a central bank or lender of last resort, provided that all of the following conditions are met:

- (a) the disclosure of the inside information entails a risk of undermining the financial stability of the issuer and of the financial system;
- (b) it is in the public interest to delay the disclosure;
- (c) the confidentiality of that information can be ensured; and
- (d) the competent authority specified under paragraph 3 has consented to the delay on the basis that the conditions in points (a), (b) and (c) are met.

6. For the purposes of points (a) to (d) of paragraph 5, an issuer shall notify the competent authority specified under paragraph 3 of its intention to delay the disclosure of the inside information and provide evidence that the conditions set out in points (a), (b) and (c) of paragraph 5 are met. The competent authority specified under paragraph 3 shall consult, as appropriate, the national central bank or the macro-prudential authority, where instituted, or, alternatively, the following authorities:

- (a) where the issuer is a credit institution or an investment firm the authority designated in accordance with Article 133(1) of Directive 2013/36/EU of the European Parliament and of the Council⁽¹⁾;
- (b) in cases other than those referred to in point (a), any other national authority responsible for the supervision of the issuer.

The competent authority specified under paragraph 3 shall ensure that disclosure of the inside information is delayed only for a period as is necessary in the public interest. The competent authority specified under paragraph 3 shall evaluate at least on a weekly basis whether the conditions set out in points (a), (b) and (c) of paragraph 5 are still met.

If the competent authority specified under paragraph 3 does not consent to the delay of disclosure of the inside information, the issuer shall disclose the inside information immediately.

This paragraph shall apply to cases where the issuer does not decide to delay the disclosure of inside information in accordance with paragraph 4.

⁽¹⁾ Directive 2013/36/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on access to the activity of credit institutions and the prudential supervision of credit institutions and investment firms, amending Directive 2002/87/EC and repealing Directives 2006/48/EC and 2006/49/EC (OJ L 176, 27.6.2013, p. 338).

Reference in this paragraph to the competent authority specified under paragraph 3 is without prejudice to the ability of the competent authority to exercise its functions in any of the ways referred to in Article 23(1).

7. Where disclosure of inside information has been delayed in accordance with paragraph 4 or 5 and the confidentiality of that inside information is no longer ensured, the issuer or the emission allowance market participant shall disclose that inside information to the public as soon as possible.

This paragraph includes situations where a rumour explicitly relates to inside information the disclosure of which has been delayed in accordance with paragraph 4 or 5, where that rumour is sufficiently accurate to indicate that the confidentiality of that information is no longer ensured.

8. Where an issuer or an emission allowance market participant, or a person acting on their behalf or for their account, discloses any inside information to any third party in the normal course of the exercise of an employment, profession or duties as referred to in Article 10(1), they must make complete and effective public disclosure of that information, simultaneously in the case of an intentional disclosure, and promptly in the case of a non-intentional disclosure. This paragraph shall not apply if the person receiving the information owes a duty of confidentiality, regardless of whether such duty is based on a law, on regulations, on articles of association, or on a contract.

9. Inside information relating to issuers whose financial instruments are admitted to trading on an SME growth market, may be posted on the trading venue's website instead of on the website of the issuer where the trading venue chooses to provide this facility for issuers on that market.

10. In order to ensure uniform conditions of application of this Article, ESMA shall develop draft implementing technical standards to determine:

- (a) the technical means for appropriate public disclosure of inside information as referred to in paragraphs 1, 2, 8 and 9; and
- (b) the technical means for delaying the public disclosure of inside information as referred to in paragraphs 4 and 5.

ESMA shall submit those draft implementing technical standards to the Commission by 3 July 2016.

Power is conferred on the Commission to adopt the implementing technical standards referred to in the first subparagraph in accordance with Article 15 of Regulation (EU) No 1095/2010.

11. ESMA shall issue guidelines to establish a non-exhaustive indicative list of the legitimate interests of issuers, as referred to in point (a) of paragraph 4, and of situations in which delay of disclosure of inside information is likely to mislead the public as referred to in point (b) of paragraph 4.

Article 18

Insider lists

1. Issuers or any person acting on their behalf or on their account, shall:
 - (a) draw up a list of all persons who have access to inside information and who are working for them under a contract of employment, or otherwise performing tasks through which they have access to inside information, such as advisers, accountants or credit rating agencies (insider list);
 - (b) promptly update the insider list in accordance with paragraph 4; and
 - (c) provide the insider list to the competent authority as soon as possible upon its request.

2. Issuers or any person acting on their behalf or on their account, shall take all reasonable steps to ensure that any person on the insider list acknowledges in writing the legal and regulatory duties entailed and is aware of the sanctions applicable to insider dealing and unlawful disclosure of inside information.

Where another person acting on behalf or on the account of the issuer assumes the task of drawing up and updating the insider list, the issuer remains fully responsible for complying with this Article. The issuer shall always retain a right of access to the insider list.

3. The insider list shall include at least:

- (a) the identity of any person having access to inside information;
- (b) the reason for including that person in the insider list;
- (c) the date and time at which that person obtained access to inside information; and
- (d) the date on which the insider list was drawn up.

4. Issuers or any person acting on their behalf or on their account shall update the insider list promptly, including the date of the update, in the following circumstances:

- (a) where there is a change in the reason for including a person already on the insider list;
- (b) where there is a new person who has access to inside information and needs, therefore, to be added to the insider list; and
- (c) where a person ceases to have access to inside information.

Each update shall specify the date and time when the change triggering the update occurred.

5. Issuers or any person acting on their behalf or on their account shall retain the insider list for a period of at least five years after it is drawn up or updated.

6. Issuers whose financial instruments are admitted to trading on an SME growth market shall be exempt from drawing up an insider list, provided that the following conditions are met:

- (a) the issuer takes all reasonable steps to ensure that any person with access to inside information acknowledges the legal and regulatory duties entailed and is aware of the sanctions applicable to insider dealing and unlawful disclosure of inside information; and
- (b) the issuer is able to provide the competent authority, upon request, with an insider list.

7. This Article shall apply to issuers who have requested or approved admission of their financial instruments to trading on a regulated market in a Member State or, in the case of an instrument only traded on an MTF or an OTF, have approved trading of their financial instruments on an MTF or an OTF or have requested admission to trading of their financial instruments on an MTF in a Member State.

8. Paragraphs 1 to 5 of this Article shall also apply to:

- (a) emission allowance market participants in relation to inside information concerning emission allowances that arises in relation to the physical operations of that emission allowance market participant;

(b) any auction platform, auctioneer and auction monitor in relation to auctions of emission allowances or other auctioned products based thereon that are held pursuant to Regulation (EU) No 1031/2010.

9. In order to ensure uniform conditions of application of this Article, ESMA shall develop draft implementing technical standards to determine the precise format of insider lists and the format for updating insider lists referred to in this Article.

ESMA shall submit those draft implementing technical standards to the Commission by 3 July 2016.

Power is conferred on the Commission to adopt the implementing technical standards referred to in the first subparagraph in accordance with Article 15 of Regulation (EU) No 1095/2010.

Article 19

Managers' transactions

1. Persons discharging managerial responsibilities, as well as persons closely associated with them, shall notify the issuer or the emission allowance market participant and the competent authority referred to in the second subparagraph of paragraph 2:

- (a) in respect of issuers, of every transaction conducted on their own account relating to the shares or debt instruments of that issuer or to derivatives or other financial instruments linked thereto;
- (b) in respect of emission allowance market participants, of every transaction conducted on their own account relating to emission allowances, to auction products based thereon or to derivatives relating thereto.

Such notifications shall be made promptly and no later than three business days after the date of the transaction.

The first subparagraph applies once the total amount of transactions has reached the threshold set out in paragraph 8 or 9, as applicable, within a calendar year.

2. For the purposes of paragraph 1, and without prejudice to the right of Member States to provide for notification obligations other than those referred to in this Article, all transactions conducted on the own account of the persons referred to in paragraph 1, shall be notified by those persons to the competent authorities.

The rules applicable to notifications, with which persons referred to in paragraph 1 must comply, shall be those of the Member State where the issuer or emission allowance market participant is registered. Notifications shall be made within three working days of the transaction date to the competent authority of that Member State. Where the issuer is not registered in a Member State, the notification shall be made to the competent authority of the home Member State in accordance with point (i) of Article 2(1) of Directive 2004/109/EC or, in the absence thereof, to the competent authority of the trading venue.

3. The issuer or emission allowance market participant shall ensure that the information that is notified in accordance with paragraph 1 is made public promptly and no later than three business days after the transaction in a manner which enables fast access to this information on a non-discriminatory basis in accordance with the implementing technical standards referred to in point (a) of Article 17(10).

The issuer or emission allowance market participant shall use such media as may reasonably be relied upon for the effective dissemination of information to the public throughout the Union, and, where applicable, it shall use the officially appointed mechanism referred to in Article 21 of Directive 2004/109/EC.

Alternatively, national law may provide that a competent authority may itself make public the information.

4. This Article shall apply to issuers who:

- (a) have requested or approved admission of their financial instruments to trading on a regulated market; or
- (b) in the case of an instrument only traded on an MTF or an OTF, have approved trading of their financial instruments on an MTF or an OTF or have requested admission to trading of their financial instruments on an MTF.

5. Issuers and emission allowance market participants shall notify the person discharging managerial responsibilities of their obligations under this Article in writing. Issuers and emission allowance market participants shall draw up a list of all persons discharging managerial responsibilities and persons closely associated with them.

Persons discharging managerial responsibilities shall notify the persons closely associated with them of their obligations under this Article in writing and shall keep a copy of this notification.

6. A notification of transactions referred to in paragraph 1 shall contain the following information:

- (a) the name of the person;
- (b) the reason for the notification;
- (c) the name of the relevant issuer or emission allowance market participant;
- (d) a description and the identifier of the financial instrument;
- (e) the nature of the transaction(s) (e.g. acquisition or disposal), indicating whether it is linked to the exercise of share option programmes or to the specific examples set out in paragraph 7;
- (f) the date and place of the transaction(s); and
- (g) the price and volume of the transaction(s). In the case of a pledge whose terms provide for its value to change, this should be disclosed together with its value at the date of the pledge.

7. For the purposes of paragraph 1, transactions that must be notified shall also include:

- (a) the pledging or lending of financial instruments by or on behalf of a person discharging managerial responsibilities or a person closely associated with such a person, as referred to in paragraph 1;
- (b) transactions undertaken by persons professionally arranging or executing transactions or by another person on behalf of a person discharging managerial responsibilities or a person closely associated with such a person, as referred to in paragraph 1, including where discretion is exercised;
- (c) transactions made under a life insurance policy, defined in accordance with Directive 2009/138/EC of the European Parliament and of the Council ⁽¹⁾, where:
 - (i) the policyholder is a person discharging managerial responsibilities or a person closely associated with such a person, as referred to in paragraph 1,

⁽¹⁾ Directive 2009/138/EC of the European Parliament and of the Council of 25 November 2009 on the taking-up and pursuit of the business of Insurance and Reinsurance (Solvency II) (OJ L 335, 17.12.2009, p. 1).

- (ii) the investment risk is borne by the policyholder, and
- (iii) the policyholder has the power or discretion to make investment decisions regarding specific instruments in that life insurance policy or to execute transactions regarding specific instruments for that life insurance policy.

For the purposes of point (a), a pledge, or a similar security interest, of financial instruments in connection with the depositing of the financial instruments in a custody account does not need to be notified, unless and until such time that such pledge or other security interest is designated to secure a specific credit facility.

Insofar as a policyholder of an insurance contract is required to notify transactions according to this paragraph, an obligation to notify is not incumbent on the insurance company.

8. Paragraph 1 shall apply to any subsequent transaction once a total amount of EUR 5 000 has been reached within a calendar year. The threshold of EUR 5 000 shall be calculated by adding without netting all transactions referred to in paragraph 1.

9. A competent authority may decide to increase the threshold set out in paragraph 8 to EUR 20 000 and shall inform ESMA of its decision and the justification for its decision, with specific reference to market conditions, to adopt the higher threshold prior to its application. ESMA shall publish on its website the list of thresholds that apply in accordance with this Article and the justifications provided by competent authorities for such thresholds.

10. This Article shall also apply to transactions by persons discharging managerial responsibilities within any auction platform, auctioneer and auction monitor involved in the auctions held under Regulation (EU) No 1031/2010 and to persons closely associated with such persons in so far as their transactions involve emission allowances, derivatives thereof or auctioned products based thereon. Those persons shall notify their transactions to the auction platforms, auctioneers and auction monitor, as applicable, and to the competent authority where the auction platform, auctioneer or auction monitor, as applicable, is registered. The information that is so notified shall be made public by the auction platforms, auctioneers, auction monitor or competent authority in accordance with paragraph 3.

11. Without prejudice to Articles 14 and 15, a person discharging managerial responsibilities within an issuer shall not conduct any transactions on its own account or for the account of a third party, directly or indirectly, relating to the shares or debt instruments of the issuer or to derivatives or other financial instruments linked to them during a closed period of 30 calendar days before the announcement of an interim financial report or a year-end report which the issuer is obliged to make public according to:

- (a) the rules of the trading venue where the issuer's shares are admitted to trading; or
- (b) national law.

12. Without prejudice to Articles 14 and 15, an issuer may allow a person discharging managerial responsibilities within it to trade on its own account or for the account of a third party during a closed period as referred to in paragraph 11 either:

- (a) on a case-by-case basis due to the existence of exceptional circumstances, such as severe financial difficulty, which require the immediate sale of shares; or
- (b) due to the characteristics of the trading involved for transactions made under, or related to, an employee share or saving scheme, qualification or entitlement of shares, or transactions where the beneficial interest in the relevant security does not change.

13. The Commission shall be empowered to adopt delegated acts in accordance with Article 35 specifying the circumstances under which trading during a closed period may be permitted by the issuer, as referred to in paragraph 12, including the circumstances that would be considered as exceptional and the types of transaction that would justify the permission for trading.

14. The Commission shall be empowered to adopt delegated acts in accordance with Article 35, specifying types of transactions that would trigger the requirement referred to in paragraph 1.

15. In order to ensure uniform application of paragraph 1, ESMA shall develop draft implementing technical standards concerning the format and template in which the information referred to in paragraph 1 is to be notified and made public.

ESMA shall submit those draft implementing technical standards to the Commission by 3 July 2015.

Power is conferred on the Commission to adopt the implementing technical standards referred to in the first subparagraph in accordance with Article 15 of Regulation (EU) No 1095/2010.

Article 20

Investment recommendations and statistics

1. Persons who produce or disseminate investment recommendations or other information recommending or suggesting an investment strategy shall take reasonable care to ensure that such information is objectively presented, and to disclose their interests or indicate conflicts of interest concerning the financial instruments to which that information relates.

2. Public institutions disseminating statistics or forecasts liable to have a significant effect on financial markets shall disseminate them in an objective and transparent way.

3. In order to ensure consistent harmonisation of this Article, ESMA shall develop draft regulatory technical standards to determine the technical arrangements for the categories of person referred to in paragraph 1, for objective presentation of investment recommendations or other information recommending or suggesting an investment strategy and for disclosure of particular interests or indications of conflicts of interest.

ESMA shall submit those draft regulatory technical standards to the Commission by 3 July 2015.

Power is delegated to the Commission to adopt the regulatory technical standards referred to in the first subparagraph in accordance with Articles 10 to 14 of Regulation (EU) No 1095/2010.

The technical arrangements laid down in the regulatory technical standards referred to in paragraph 3 shall not apply to journalists who are subject to equivalent appropriate regulation in a Member State, including equivalent appropriate self-regulation, provided that such regulation achieves similar effects as those technical arrangements. Member State shall notify the text of that equivalent appropriate regulation to the Commission.

Article 21

Disclosure or dissemination of information in the media

For the purposes of Article 10, Article 12(1)(c) and Article 20, where information is disclosed or disseminated and where recommendations are produced or disseminated for the purpose of journalism or other form of expression in the media, such disclosure or dissemination of information shall be assessed taking into account the rules governing the freedom of the press and freedom of expression in other media and the rules or codes governing the journalist profession, unless:

- (a) the persons concerned, or persons closely associated with them, derive, directly or indirectly, an advantage or profits from the disclosure or the dissemination of the information in question; or

- (b) the disclosure or the dissemination is made with the intention of misleading the market as to the supply of, demand for, or price of financial instruments.

CHAPTER 4

ESMA AND COMPETENT AUTHORITIES

Article 22

Competent authorities

Without prejudice to the competences of the judicial authorities, each Member State shall designate a single administrative competent authority for the purpose of this Regulation. Member States shall inform the Commission, ESMA and the other competent authorities of other Member States accordingly. The competent authority shall ensure that the provisions of this Regulation are applied on its territory, regarding all actions carried out on its territory, and actions carried out abroad relating to instruments admitted to trading on a regulated market, for which a request for admission to trading on such market has been made, auctioned on an auction platform or which are traded on an MTF or an OTF or for which a request for admission to trading has been made on an MTF operating within its territory.

Article 23

Powers of competent authorities

1. Competent authorities shall exercise their functions and powers in any of the following ways:
 - (a) directly;
 - (b) in collaboration with other authorities or with the market undertakings;
 - (c) under their responsibility by delegation to such authorities or to market undertakings;
 - (d) by application to the competent judicial authorities.
2. In order to fulfil their duties under this Regulation, competent authorities shall have, in accordance with national law, at least the following supervisory and investigatory powers:
 - (a) to access any document and data in any form, and to receive or take a copy thereof;
 - (b) to require or demand information from any person, including those who are successively involved in the transmission of orders or conduct of the operations concerned, as well as their principals, and if necessary, to summon and question any such person with a view to obtain information;
 - (c) in relation to commodity derivatives, to request information from market participants on related spot markets according to standardised formats, obtain reports on transactions, and have direct access to traders' systems;
 - (d) to carry out on-site inspections and investigations at sites other than at the private residences of natural persons;
 - (e) subject to the second subparagraph, to enter the premises of natural and legal persons in order to seize documents and data in any form where a reasonable suspicion exists that documents or data relating to the subject matter of the inspection or investigation may be relevant to prove a case of insider dealing or market manipulation infringing this Regulation;
 - (f) to refer matters for criminal investigation;
 - (g) to require existing recordings of telephone conversations, electronic communications or data traffic records held by investment firms, credit institutions or financial institutions;

- (h) to require, insofar as permitted by national law, existing data traffic records held by a telecommunications operator, where there is a reasonable suspicion of an infringement and where such records may be relevant to the investigation of an infringement of point (a) or (b) of Article 14 or Article 15;
- (i) to request the freezing or sequestration of assets, or both;
- (j) to suspend trading of the financial instrument concerned;
- (k) to require the temporary cessation of any practice that the competent authority considers contrary to this Regulation;
- (l) to impose a temporary prohibition on the exercise of professional activity; and
- (m) to take all necessary measures to ensure that the public is correctly informed, inter alia, by correcting false or misleading disclosed information, including by requiring an issuer or other person who has published or disseminated false or misleading information to publish a corrective statement.

Where in accordance with national law prior authorisation to enter premises of natural and legal persons referred to in point (e) of the first subparagraph is needed from the judicial authority of the Member State concerned, the power as referred to in that point shall be used only after having obtained such prior authorisation.

3. Member States shall ensure that appropriate measures are in place so that competent authorities have all the supervisory and investigatory powers that are necessary to fulfil their duties.

This Regulation is without prejudice to laws, regulations and administrative provisions adopted in relation to takeover bids, merger transactions and other transactions affecting the ownership or control of companies regulated by the supervisory authorities appointed by Member States pursuant to Article 4 of Directive 2004/25/EC that impose requirements in addition to the requirements of this Regulation.

4. A person making information available to the competent authority in accordance with this Regulation shall not be considered to be infringing any restriction on disclosure of information imposed by contract or by any legislative, regulatory or administrative provision, and shall not involve the person notifying in liability of any kind related to such notification.

Article 24

Cooperation with ESMA

1. The competent authorities shall cooperate with ESMA for the purposes of this Regulation, in accordance with Regulation (EU) No 1095/2010.
2. The competent authorities shall, without delay, provide ESMA with all information necessary to carry out its duties, in accordance with Article 35 of Regulation (EU) No 1095/2010.
3. In order to ensure uniform conditions of application of this Article, ESMA shall develop draft implementing technical standards to determine the procedures and forms for exchange of information as referred to in paragraph 2.

ESMA shall submit those draft implementing technical standards to the Commission by 3 July 2016.

Power is conferred on the Commission to adopt the implementing technical standards referred to in the first subparagraph in accordance with Article 15 of Regulation (EU) No 1095/2010.

*Article 25***Obligation to cooperate**

1. Competent authorities shall cooperate with each other and with ESMA where necessary for the purposes of this Regulation, unless one of the exceptions in paragraph 2 applies. Competent authorities shall render assistance to competent authorities of other Member States and ESMA. In particular, they shall exchange information without undue delay and cooperate in investigation, supervision and enforcement activities.

The obligation to cooperate and assist laid down in the first subparagraph shall also apply as regards the Commission in relation to the exchange of information relating to commodities which are agricultural products listed in Annex I to the TFEU.

The competent authorities and ESMA shall cooperate in accordance with Regulation (EU) No 1095/2010, in particular Article 35 thereof.

Where Member States have chosen, in accordance with Article 30(1), second subparagraph, to lay down criminal sanctions for infringements of the provisions of this Regulation referred to in that Article, they shall ensure that appropriate measures are in place so that competent authorities have all the necessary powers to liaise with judicial authorities within their jurisdiction to receive specific information related to criminal investigations or proceedings commenced for possible infringements of this Regulation and provide the same to other competent authorities and ESMA to fulfil their obligation to cooperate with each other and ESMA for the purposes of this Regulation.

2. A competent authority may refuse to act on a request for information or a request to cooperate with an investigation only in the following exceptional circumstances, namely where:

- (a) communication of relevant information could adversely affect the security of the Member State addressed, in particular the fight against terrorism and other serious crimes;
- (b) complying with the request is likely adversely to affect its own investigation, enforcement activities or, where applicable, a criminal investigation;
- (c) judicial proceedings have already been initiated in respect of the same actions and against the same persons before the authorities of the Member State addressed; or
- (d) a final judgment has already been delivered in relation to such persons for the same actions in the Member State addressed.

3. Competent authorities and ESMA shall cooperate with the Agency for the Cooperation of Energy Regulators (ACER), established under Regulation (EC) No 713/2009 of the European Parliament and of the Council⁽¹⁾, and the national regulatory authorities of the Member States to ensure that a coordinated approach is taken to the enforcement of the relevant rules where transactions, orders to trade or other actions or behaviours relate to one or more financial instruments to which this Regulation applies and also to one or more wholesale energy products to which Article 3, 4 and 5 of Regulation (EU) No 1227/2011 apply. Competent authorities shall consider the specific characteristics of the definitions of Article 2 of Regulation (EU) No 1227/2011 and the provisions of Article 3, 4 and 5 of Regulation (EU) No 1227/2011 when they apply Articles 7, 8 and 12 of this Regulation to financial instruments related to wholesale energy products.

4. Competent authorities shall, on request, immediately supply any information required for the purpose referred to in paragraph 1.

⁽¹⁾ Regulation (EC) No 713/2009 of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 establishing an Agency for the Cooperation of Energy Regulators (OJ L 211, 14.8.2009, p. 1).

5. Where a competent authority is convinced that acts contrary to the provisions of this Regulation are being, or have been, carried out on the territory of another Member State or that acts are affecting financial instruments traded on a trading venue situated in another Member State, it shall give notice of that fact in as specific a manner as possible to the competent authority of the other Member State and to ESMA and, in relation to wholesale energy products, to ACER. The competent authorities of the various Member States involved shall consult each other and ESMA and, in relation to wholesale energy products, ACER, on the appropriate action to take and inform each other of significant interim developments. They shall coordinate their action, in order to avoid possible duplication and overlap when applying administrative sanctions and other administrative measures to those cross-border cases in accordance with Articles 30 and 31, and shall assist each other in the enforcement of their decisions.

6. The competent authority of one Member State may request assistance from the competent authority of another Member State with regard to on-site inspections or investigations.

A requesting competent authority may inform ESMA of any request referred to in the first subparagraph. In the case of an investigation or an inspection with cross-border effect, ESMA shall, if requested to do so by one of the competent authorities, coordinate the investigation or inspection.

Where a competent authority receives a request from a competent authority of another Member State to carry out an on-site inspection or an investigation, it may do any of the following:

- (a) carry out the on-site inspection or investigation itself;
- (b) allow the competent authority which submitted the request to participate in an on-site inspection or investigation;
- (c) allow the competent authority which submitted the request to carry out the on-site inspection or investigation itself;
- (d) appoint auditors or experts to carry out the on-site inspection or investigation;
- (e) share specific tasks related to supervisory activities with the other competent authorities.

Competent authorities may also cooperate with competent authorities of other Member States with respect to facilitating the recovery of pecuniary sanctions.

7. Without prejudice to Article 258 TFEU, a competent authority whose request for information or assistance in accordance with paragraphs 1, 3, 4 and 5 is not acted upon within a reasonable time or whose request for information or assistance is rejected may refer that rejection or absence of action within a reasonable timeframe to ESMA.

In those situations, ESMA may act in accordance with Article 19 of Regulation (EU) No 1095/2010, without prejudice to the possibility of ESMA acting in accordance with Article 17 of Regulation (EU) No 1095/2010.

8. Competent authorities shall cooperate and exchange information with relevant national and third-country regulatory authorities responsible for the related spot markets where they have reasonable grounds to suspect that acts, which constitute insider dealing, unlawful disclosure of information or market manipulation infringing this Regulation, are being, or have been, carried out. Such cooperation shall ensure a consolidated overview of the financial and spot markets, and shall detect and impose sanctions for cross-market and cross-border market abuses.

In relation to emission allowances, the cooperation and exchange of information provided for under the first subparagraph shall also be ensured with:

- (a) the auction monitor, with regard to auctions of emission allowances or other auctioned products based thereon that are held pursuant to Regulation (EU) No 1031/2010; and

- (b) competent authorities, registry administrators, including the Central Administrator, and other public bodies charged with the supervision of compliance under Directive 2003/87/EC.

ESMA shall perform a facilitation and coordination role in relation to the cooperation and exchange of information between competent authorities and regulatory authorities in other Member States and third countries. Competent authorities shall, where possible, conclude cooperation arrangements with third-country regulatory authorities responsible for the related spot markets in accordance with Article 26.

9. In order to ensure uniform conditions of application of this Article, ESMA shall develop draft implementing technical standards to determine the procedures and forms for exchange of information and assistance as referred to in this Article.

ESMA shall submit those draft implementing technical standards to the Commission by 3 July 2016.

Power is conferred on the Commission to adopt the implementing technical standards referred to in the first subparagraph in accordance with Article 15 of Regulation (EU) No 1095/2010.

Article 26

Cooperation with third countries

1. The competent authorities of Member States shall, where necessary, conclude cooperation arrangements with supervisory authorities of third countries concerning the exchange of information with supervisory authorities in third countries and the enforcement of obligations arising under this Regulation in third countries. Those cooperation arrangements shall ensure at least an efficient exchange of information that allows the competent authorities to carry out their duties under this Regulation.

A competent authority shall inform ESMA and the other competent authorities where it proposes to enter into such an arrangement.

2. ESMA shall, where possible, facilitate and coordinate the development of cooperation arrangements between the competent authorities and the relevant supervisory authorities of third countries.

In order to ensure consistent harmonisation of this Article, ESMA shall develop draft regulatory technical standards containing a template document for cooperation arrangements that are to be used by competent authorities of Member States where possible.

ESMA shall submit those draft regulatory technical standards to the Commission by 3 July 2015.

Power is delegated to the Commission to adopt the regulatory technical standards referred to in the second subparagraph in accordance with Articles 10 to 14 of Regulation (EU) No 1095/2010.

ESMA shall also, where possible, facilitate and coordinate the exchange between competent authorities of information obtained from supervisory authorities of third countries that may be relevant to the taking of measures under Articles 30 and 31.

3. The competent authorities shall conclude cooperation arrangements on exchange of information with the supervisory authorities of third countries only where the information disclosed is subject to guarantees of professional secrecy which are at least equivalent to those set out in Article 27. Such exchange of information must be intended for the performance of the tasks of those competent authorities.

*Article 27***Professional secrecy**

1. Any confidential information received, exchanged or transmitted pursuant to this Regulation shall be subject to the conditions of professional secrecy laid down in paragraphs 2 and 3.
2. All the information exchanged between the competent authorities under this Regulation that concerns business or operational conditions and other economic or personal affairs shall be considered to be confidential and shall be subject to the requirements of professional secrecy, except where the competent authority states at the time of communication that such information may be disclosed or such disclosure is necessary for legal proceedings.
3. The obligation of professional secrecy applies to all persons who work or who have worked for the competent authority or for any authority or market undertaking to whom the competent authority has delegated its powers, including auditors and experts contracted by the competent authority. Information covered by professional secrecy may not be disclosed to any other person or authority except by virtue of provisions laid down by Union or national law.

*Article 28***Data protection**

With regard to the processing of personal data within the framework of this Regulation, competent authorities shall carry out their tasks for the purposes of this Regulation in accordance with the national laws, regulations or administrative provisions transposing Directive 95/46/EC. With regard to the processing of personal data by ESMA within the framework of this Regulation, ESMA shall comply with the provisions of Regulation (EC) No 45/2001.

Personal data shall be retained for a maximum period of five years.

*Article 29***Disclosure of personal data to third countries**

1. The competent authority of a Member State may transfer personal data to a third country provided the requirements of Directive 95/46/EC are fulfilled and only on a case-by-case basis. The competent authority shall ensure that the transfer is necessary for the purpose of this Regulation and that the third country does not transfer the data to another third country unless it is given express written authorisation and complies with the conditions specified by the competent authority of the Member State.
2. The competent authority of a Member State shall only disclose personal data received from a competent authority of another Member State to a supervisory authority of a third country where the competent authority of the Member State concerned has obtained express agreement from the competent authority which transmitted the data and, where applicable, the data is disclosed solely for the purposes for which that competent authority gave its agreement.
3. Where a cooperation agreement provides for the exchange of personal data, it shall comply with the national laws, regulations or administrative provisions transposing Directive 95/46/EC.

CHAPTER 5

ADMINISTRATIVE MEASURES AND SANCTIONS*Article 30***Administrative sanctions and other administrative measures**

1. Without prejudice to any criminal sanctions and without prejudice to the supervisory powers of competent authorities under Article 23, Member States shall, in accordance with national law, provide for competent authorities to have the power to take appropriate administrative sanctions and other administrative measures in relation to at least the following infringements:
 - (a) infringements of Articles 14 and 15, Article 16(1) and (2), Article 17(1), (2), (4) and (5), and (8), Article 18(1) to (6), Article 19(1), (2), (3), (5), (6), (7) and (11) and Article 20(1); and

- (b) failure to cooperate or to comply with an investigation, with an inspection or with a request as referred to in Article 23(2).

Member States may decide not to lay down rules for administrative sanctions as referred to in the first subparagraph where the infringements referred to in point (a) or point (b) of that subparagraph are already subject to criminal sanctions in their national law by 3 July 2016. Where they so decide, Member States shall notify, in detail, to the Commission and to ESMA, the relevant parts of their criminal law.

By 3 July 2016, Member States shall notify, in detail, the rules referred to in the first and second subparagraph to the Commission and to ESMA. They shall notify the Commission and ESMA without delay of any subsequent amendments thereto.

2. Member States shall, in accordance with national law, ensure that competent authorities have the power to impose at least the following administrative sanctions and to take at least the following administrative measures in the event of the infringements referred to in point (a) of the first subparagraph of paragraph 1:

- (a) an order requiring the person responsible for the infringement to cease the conduct and to desist from a repetition of that conduct;
- (b) the disgorgement of the profits gained or losses avoided due to the infringement insofar as they can be determined;
- (c) a public warning which indicates the person responsible for the infringement and the nature of the infringement;
- (d) withdrawal or suspension of the authorisation of an investment firm;
- (e) a temporary ban of a person discharging managerial responsibilities within an investment firm or any other natural person, who is held responsible for the infringement, from exercising management functions in investment firms;
- (f) in the event of repeated infringements of Article 14 or 15, a permanent ban of any person discharging managerial responsibilities within an investment firm or any other natural person who is held responsible for the infringement, from exercising management functions in investment firms;
- (g) a temporary ban of a person discharging managerial responsibilities within an investment firm or another natural person who is held responsible for the infringement, from dealing on own account;
- (h) maximum administrative pecuniary sanctions of at least three times the amount of the profits gained or losses avoided because of the infringement, where those can be determined;
- (i) in respect of a natural person, maximum administrative pecuniary sanctions of at least:
 - (i) for infringements of Articles 14 and 15, EUR 5 000 000 or in the Member States whose currency is not the euro, the corresponding value in the national currency on 2 July 2014;
 - (ii) for infringements of Articles 16 and 17, EUR 1 000 000 or in the Member States whose currency is not the euro, the corresponding value in the national currency on 2 July 2014; and
 - (iii) for infringements of Articles 18, 19 and 20, EUR 500 000 or in the Member States whose currency is not the euro, the corresponding value in the national currency on 2 July 2014; and

- (j) in respect of legal persons, maximum administrative pecuniary sanctions of at least:
- (i) for infringements of Articles 14 and 15, EUR 15 000 000 or 15 % of the total annual turnover of the legal person according to the last available accounts approved by the management body, or in the Member States whose currency is not the euro, the corresponding value in the national currency on 2 July 2014;
 - (ii) for infringements of Articles 16 and 17, EUR 2 500 000 or 2 % of its total annual turnover according to the last available accounts approved by the management body, or in the Member States whose currency is not the euro, the corresponding value in the national currency on 2 July 2014; and
 - (iii) for infringements of Articles 18, 19 and 20, EUR 1 000 000 or in the Member States whose currency is not the euro, the corresponding value in the national currency on 2 July 2014.

References to the competent authority in this paragraph are without prejudice to the ability of the competent authority to exercise its functions in any ways referred to in Article 23(1).

For the purposes of points (j)(i) and (ii) of the first subparagraph, where the legal person is a parent undertaking or a subsidiary undertaking which is required to prepare consolidated financial accounts pursuant to Directive 2013/34/EU ⁽¹⁾, the relevant total annual turnover shall be the total annual turnover or the corresponding type of income in accordance with the relevant accounting directives – Council Directive 86/635/EEC ⁽²⁾ for banks and Council Directive 91/674/EEC ⁽³⁾ for insurance companies – according to the last available consolidated accounts approved by the management body of the ultimate parent undertaking.

3. Member States may provide that competent authorities have powers in addition to those referred to in paragraph 2 and may provide for higher levels of sanctions than those established in that paragraph.

Article 31

Exercise of supervisory powers and imposition of sanctions

1. Member States shall ensure that when determining the type and level of administrative sanctions, competent authorities take into account all relevant circumstances, including, where appropriate:

- (a) the gravity and duration of the infringement;
- (b) the degree of responsibility of the person responsible for the infringement;
- (c) the financial strength of the person responsible for the infringement, as indicated, for example, by the total turnover of a legal person or the annual income of a natural person;
- (d) the importance of the profits gained or losses avoided by the person responsible for the infringement, insofar as they can be determined;
- (e) the level of cooperation of the person responsible for the infringement with the competent authority, without prejudice to the need to ensure disgorgement of profits gained or losses avoided by that person;

⁽¹⁾ Directive 2013/34/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on the annual financial statements, consolidated financial statements and related reports of certain types of undertakings, amending Directive 2006/43/EC of the European Parliament and of the Council and repealing Council Directives 78/660/EEC and 83/349/EEC (OJ L 182, 29.6.2013, p. 19).

⁽²⁾ Council Directive 86/635/EEC of 8 December 1986 on the annual accounts and consolidated accounts of banks and other financial institutions (OJ L 372, 31.12.1986, p. 1).

⁽³⁾ Council Directive 91/674/EEC of 19 December 1991 on the annual accounts and consolidated accounts of insurance undertakings (OJ L 374, 31.12.1991, p. 7).

- (f) previous infringements by the person responsible for the infringement; and
- (g) measures taken by the person responsible for the infringement to prevent its repetition.

2. In the exercise of their powers to impose administrative sanctions and other administrative measures under Article 30, competent authorities shall cooperate closely to ensure that the exercise of their supervisory and investigative powers, and the administrative sanctions that they impose, and the other administrative measures that they take, are effective and appropriate under this Regulation. They shall coordinate their actions in accordance with Article 25 in order to avoid duplication and overlaps when exercising their supervisory and investigative powers and when imposing administrative sanctions in respect of cross-border cases.

Article 32

Reporting of infringements

1. Member States shall ensure that competent authorities establish effective mechanisms to enable reporting of actual or potential infringements of this Regulation to competent authorities.
2. The mechanisms referred to in paragraph 1 shall include at least:
 - (a) specific procedures for the receipt of reports of infringements and their follow-up, including the establishment of secure communication channels for such reports;
 - (b) within their employment, appropriate protection for persons working under a contract of employment, who report infringements or are accused of infringements, against retaliation, discrimination or other types of unfair treatment at a minimum; and
 - (c) protection of personal data both of the person who reports the infringement and the natural person who allegedly committed the infringement, including protection in relation to preserving the confidentiality of their identity, at all stages of the procedure without prejudice to disclosure of information being required by national law in the context of investigations or subsequent judicial proceedings.
3. Member States shall require employers who carry out activities that are regulated by financial services regulation to have in place appropriate internal procedures for their employees to report infringements of this Regulation.
4. Member States may provide for financial incentives to persons who offer relevant information about potential infringements of this Regulation to be granted in accordance with national law where such persons do not have other pre-existing legal or contractual duties to report such information, and provided that the information is new, and that it results in the imposition of an administrative or criminal sanction, or the taking of another administrative measure, for an infringement of this Regulation.
5. The Commission shall adopt implementing acts to specify the procedures referred to in paragraph 1, including the arrangements for reporting and for following-up reports, and measures for the protection of persons working under a contract of employment and measures for the protection of personal data. Those implementing acts shall be adopted in accordance with the examination procedure referred to in Article 36(2).

Article 33

Exchange of information with ESMA

1. Competent authorities shall provide ESMA annually with aggregated information regarding all administrative sanctions and other administrative measures imposed by the competent authority in accordance with Articles 30, 31 and 32. ESMA shall publish that information in an annual report. Competent authorities shall also provide ESMA annually with anonymised and aggregated data regarding all administrative investigations undertaken in accordance with those Articles.

2. Where Member States have, in accordance with the second subparagraph of Article 30(1), laid down criminal sanctions for the infringements referred to in that Article, their competent authorities shall provide ESMA annually with anonymised and aggregated data regarding all criminal investigations undertaken and criminal penalties imposed by the judicial authorities in accordance with Articles 30, 31 and 32. ESMA shall publish data on criminal sanctions imposed in an annual report.

3. Where the competent authority has disclosed administrative or criminal sanctions or other administrative measures to the public, it shall simultaneously notify ESMA thereof.

4. Where a published administrative or criminal sanction or other administrative measure relates to an investment firm authorised in accordance with Directive 2014/65/EU, ESMA shall add a reference to that published sanction or measure in the register of investment firms established under Article 5(3) of that Directive.

5. In order to ensure uniform conditions of application of this Article, ESMA shall develop draft implementing technical standards to determine the procedures and forms for exchange of information as referred to in this Article.

ESMA shall submit those draft implementing technical standards to the Commission by 3 July 2016.

Power is conferred on the Commission to adopt the implementing technical standards referred to in the first subparagraph in accordance with Article 15 of Regulation (EU) No 1095/2010.

Article 34

Publication of decisions

1. Subject to the third subparagraph, competent authorities shall publish any decision imposing an administrative sanction or other administrative measure in relation to an infringement of this Regulation on their website immediately after the person subject to that decision has been informed of that decision. Such publication shall include at least information on the type and nature of the infringement and the identity of the person subject to the decision.

The first subparagraph does not apply to decisions imposing measures that are of an investigatory nature.

Where a competent authority considers that the publication of the identity of the legal person subject to the decision, or of the personal data of a natural person, would be disproportionate following a case-by-case assessment conducted on the proportionality of the publication of such data, or where such publication would jeopardise an ongoing investigation or the stability of the financial markets, it shall do any of the following:

- (a) defer publication of the decision until the reasons for that deferral cease to exist;
- (b) publish the decision on an anonymous basis in accordance with national law where such publication ensures the effective protection of the personal data concerned;
- (c) not publish the decision in the event that the competent authority is of the opinion that publication in accordance with point (a) or (b) will be insufficient to ensure:
 - (i) that the stability of financial markets is not jeopardised; or
 - (ii) the proportionality of the publication of such decisions with regard to measures which are deemed to be of a minor nature.

Where a competent authority takes a decision to publish a decision on an anonymous basis as referred to in point (b) of the third subparagraph, it may postpone the publication of the relevant data for a reasonable period of time where it is foreseeable that the reasons for anonymous publication will cease to exist during that period.

2. Where the decision is subject to an appeal before a national judicial, administrative or other authority, competent authorities shall also publish immediately on their website such information and any subsequent information on the outcome of such an appeal. Moreover, any decision annulling a decision subject to appeal shall also be published.

3. Competent authorities shall ensure that any decision that is published in accordance with this Article shall remain accessible on their website for a period of at least five years after its publication. Personal data contained in such publications shall be kept on the website of the competent authority for the period which is necessary in accordance with the applicable data protection rules.

CHAPTER 6

DELEGATED ACTS AND IMPLEMENTING ACTS

Article 35

Exercise of the delegation

1. The power to adopt delegated acts is conferred on the Commission subject to the conditions laid down in this Article.

2. The power to adopt delegated acts referred to in Article 6(5) and (6), Article 12(5), the third subparagraph of Article 17(2), Article 17(3), and Article 19(13) and (14) shall be conferred on the Commission for an indeterminate period of time from 2 July 2014.

3. The delegation of power referred to in Article 6(5) and (6), Article 12(5), the third subparagraph of Article 17(2), Article 17(3), and Article 19(13) and (14), may be revoked at any time by the European Parliament or by the Council. A decision of revocation shall put an end to the delegation of the power specified in that decision. It shall take effect the day following the publication of the decision in the *Official Journal of the European Union* or at a later date specified therein. It shall not affect the validity of any delegated acts already in force.

4. As soon as it adopts a delegated act, the Commission shall notify it simultaneously to the European Parliament and to the Council.

5. A delegated act adopted pursuant to referred to Article 6(5) and (6), Article 12(5), the third subparagraph of Article 17(2), Article 17(3), or Article 19(13) or (14), shall enter into force only if no objection has been expressed either by the European Parliament or the Council within a period of three months of notification of that act to the European Parliament and the Council or if, before the expiry of that period, the European Parliament and the Council have both informed the Commission that they will not object. That period shall be extended by three months at the initiative of the European Parliament or the Council.

Article 36

Committee procedure

1. The Commission shall be assisted by the European Securities Committee established by Commission Decision 2001/528/EC⁽¹⁾. That committee shall be a committee within the meaning of Regulation (EU) No 182/2011.

2. Where reference is made to this paragraph, Article 5 of Regulation (EU) No 182/2011 shall apply.

⁽¹⁾ Commission Decision 2001/528/EC of 6 June 2001 establishing the European Securities Committee (OJ L 191, 13.7.2001, p. 45).

CHAPTER 7

FINAL PROVISIONS

Article 37

Repeal of Directive 2003/6/EC and its implementing measures

Directive 2003/6/EC and Commission Directives 2004/72/EC ⁽¹⁾, 2003/125/EC ⁽²⁾ and 2003/124/EC ⁽³⁾ and Commission Regulation (EC) No 2273/2003 ⁽⁴⁾ shall be repealed with effect from 3 July 2016. References to Directive 2003/6/EC shall be construed as references to this Regulation and shall be read in accordance with the correlation table set out in Annex II to this Regulation.

Article 38

Report

By 3 July 2019, the Commission shall submit a report to the European Parliament and to the Council on the application of this Regulation, together with a legislative proposal to amend it if appropriate. That report shall assess, inter alia:

- (a) the appropriateness of introducing common rules on the need for all Member States to provide for administrative sanctions for insider dealing and market manipulation;
- (b) whether the definition of inside information is sufficient to cover all information relevant for competent authorities to effectively combat market abuse;
- (c) the appropriateness of the conditions under which the prohibition on trading is mandated in accordance with Article 19(11) with a view to identifying whether there are any further circumstances under which the prohibition should apply;
- (d) the possibility of establishing a Union framework for cross-market order book surveillance in relation to market abuse, including recommendations for such a framework; and
- (e) the scope of the application of the benchmark provisions.

For the purposes of point (a) of the first subparagraph, ESMA shall undertake a mapping exercise of the application of administrative sanctions and, where Member States have decided, pursuant to the second subparagraph of Article 30(1), to lay down criminal sanctions as referred to therein for infringements of this Regulation, of the application of such criminal sanctions within Member States. That exercise shall also include any data made available under Article 33(1) and (2).

Article 39

Entry into force and application

1. This Regulation shall enter into force on the twentieth day following that of its publication in the *Official Journal of the European Union*.

⁽¹⁾ Commission Directive 2004/72/EC of 29 April 2004 implementing Directive 2003/6/EC of the European Parliament and of the Council as regards accepted market practices, the definition of inside information in relation to derivatives on commodities, the drawing up of lists of insiders, the notification of managers' transactions and the notification of suspicious transactions (OJ L 162, 30.4.2004, p. 70).

⁽²⁾ Commission Directive 2003/125/EC of 22 December 2003 implementing Directive 2003/6/EC of the European Parliament and of the Council as regards the fair presentation of investment recommendations and the disclosure of conflicts of interest (OJ L 339, 24.12.2003, p. 73).

⁽³⁾ Commission Directive 2003/124/EC of 22 December 2003 implementing Directive 2003/6/EC of the European Parliament and of the Council as regards the definition and public disclosure of inside information and the definition of market manipulation (OJ L 339, 24.12.2003, p. 70).

⁽⁴⁾ Commission Regulation (EC) No 2273/2003 of 22 December 2003 implementing Directive 2003/6/EC of the European Parliament and of the Council as regards exemptions for buy-back programmes and stabilisation of financial instruments (OJ L 336, 23.12.2003, p. 33).

2. It shall apply from 3 July 2016 except for Article 4(4) and (5), Article 5(6), Article 6(5) and (6), Article 7(5), Article 11(9), (10) and (11), Article 12(5), Article 13(7) and (11), Article 16(5), the third subparagraph of Article 17(2), Article 17(3), (10) and (11), Article 18(9), Article 19(13), (14) and (15), Article 20(3), Article 24(3), Article 25(9), the second, third and fourth subparagraphs of Article 26(2), Article 32(5) and Article 33(5), which shall apply on 2 July 2014.

3. Member States shall take the necessary measures to comply with Articles 22, 23 and 30, Article 31(1) and Articles 32 and 34 by 3 July 2016.

4. References in this Regulation to Directive 2014/65/EU and Regulation (EU) No 600/2014 shall, before 3 January 2017, be read as references to Directive 2004/39/EC in accordance with the correlation table set out in Annex IV to Directive 2014/65/EU in so far as that correlation table contains provisions referring to Directive 2004/39/EC.

Where reference in the provisions of this Regulation is made to OTFs, SME growth markets, emission allowances or auctioned products based thereon, those provisions shall not apply to OTFs, SME growth markets, emission allowances or auctioned products based thereon until 3 January 2017.

This Regulation shall be binding in its entirety and directly applicable in all Member States.

Done at Strasbourg, 16 April 2014.

For the European Parliament
The President
M. SCHULZ

For the Council
The President
D. KOURKOULAS

ANNEX I

A. Indicators of manipulative behaviour relating to false or misleading signals and to price securing

For the purposes of applying point (a) of Article 12(1) of this Regulation, and without prejudice to the forms of behaviour set out in paragraph 2 of that Article, the following non-exhaustive indicators, which shall not necessarily be deemed, in themselves, to constitute market manipulation, shall be taken into account when transactions or orders to trade are examined by market participants and competent authorities:

- (a) the extent to which orders to trade given or transactions undertaken represent a significant proportion of the daily volume of transactions in the relevant financial instrument, related spot commodity contract, or auctioned product based on emission allowances, in particular when those activities lead to a significant change in their prices;
- (b) the extent to which orders to trade given or transactions undertaken by persons with a significant buying or selling position in a financial instrument, a related spot commodity contract, or an auctioned product based on emission allowances, lead to significant changes in the price of that financial instrument, related spot commodity contract, or auctioned product based on emission allowances;
- (c) whether transactions undertaken lead to no change in beneficial ownership of a financial instrument, a related spot commodity contract, or an auctioned product based on emission allowances;
- (d) the extent to which orders to trade given or transactions undertaken or orders cancelled include position reversals in a short period and represent a significant proportion of the daily volume of transactions in the relevant financial instrument, a related spot commodity contract, or an auctioned product based on emission allowances, and might be associated with significant changes in the price of a financial instrument, a related spot commodity contract, or an auctioned product based on emission allowances;
- (e) the extent to which orders to trade given or transactions undertaken are concentrated within a short time span in the trading session and lead to a price change which is subsequently reversed;
- (f) the extent to which orders to trade given change the representation of the best bid or offer prices in a financial instrument, a related spot commodity contract, or an auctioned product based on emission allowances, or more generally the representation of the order book available to market participants, and are removed before they are executed; and
- (g) the extent to which orders to trade are given or transactions are undertaken at or around a specific time when reference prices, settlement prices and valuations are calculated and lead to price changes which have an effect on such prices and valuations.

B. Indicators of manipulative behaviour relating to the employment of a fictitious device or any other form of deception or contrivance

For the purposes of applying point (b) of Article 12(1) of this Regulation, and without prejudice to the forms of behaviour set out in paragraph 2 of that Article thereof, the following non-exhaustive indicators, which shall not necessarily be deemed, in themselves, to constitute market manipulation, shall be taken into account where transactions or orders to trade are examined by market participants and competent authorities:

- (a) whether orders to trade given or transactions undertaken by persons are preceded or followed by dissemination of false or misleading information by the same persons or by persons linked to them; and
- (b) whether orders to trade are given or transactions are undertaken by persons before or after the same persons or persons linked to them produce or disseminate investment recommendations which are erroneous, biased, or demonstrably influenced by material interest.

ANNEX II

Correlation table

This Regulation	Directive 2003/6/EC
Article 1	
Article 2	
Article 2(1)(a)	Article 9, first paragraph
Article 2(1)(b)	
Article 2(1)(c)	
Article 2(1)(d)	Article 9, second paragraph
Article 2(3)	Article 9, first paragraph
Article 2(4)	Article 10 (a)
Point (1) of Article 3(1)	Article 1(3)
Point (2) of Article 3(1)	
Point (3) of Article 3(1)	
Point (4) of Article 3(1)	
Point (5) of Article 3(1)	
Point (6) of Article 3(1)	Article 1(4)
Point (7) of Article 3(1)	
Point (8) of Article 3(1)	
Point (9) of Article 3(1)	Article 1(5)
Point (10) of Article 3(1)	
Point (11) of Article 3(1)	
Point (12) of Article 3(1)	Article 1(7)
Point (13) of Article 3(1)	Article 1(6)
Points (14) to (35) of Article 3(1)	
Article 4	
Article 5	Article 8
Article 6(1)	Article 7
Article 6(2)	
Article 6(3)	
Article 6(4)	
Article 6(5)	
Article 6(6)	
Article 6(7)	

This Regulation	Directive 2003/6/EC
Article 7(1)(a)	Article 1(1), first paragraph
Article 7(1)(b)	Article 1(1), second paragraph
Article 7(1)(c)	
Article 7(1)(d)	Article 1(1), third paragraph
Article 7(2)	
Article 7(3)	
Article 7(4)	
Article 7(5)	
Article 8(1)	Article 2(1), first subparagraph
Article 8(2)	
Article 8(2)(a)	Article 3(b)
Article 8(2)(b)	
Article 8(3)	
Article 8(4)(a)	Article 2(1)(a)
Article 8(4)(b)	Article 2(1)(b)
Article 8(4)(c)	Article 2(1)(c)
Article 8(4)(d)	Article 2(1)(d)
Article 8(4), second subparagraph	Article 4
Article 8(5)	Article 2(2)
Article 9(1)	
Article 9(2)	
Article 9(3)(a)	Article 2(3)
Article 9(3)(b)	Article 2(3)
Article 9(4)	
Article 9(5)	
Article 9(6)	
Article 10(1)	Article 3(a)
Article 10(2)	
Article 11	
Article 12(1)	
Article 12(1)(a)	Article 1(2)(a)
Article 12(1)(b)	Article 1(2)(b)
Article 12(1)(c)	Article 1(2)(c)

This Regulation	Directive 2003/6/EC
Article 12(1)(d)	
Article 12(2)(a)	Article 1(2), first indent of second paragraph
Article 12(2)(b)	Article 1(2), second indent of second paragraph
Article 12(2)(c)	
Article 12(2)(d)	Article 1(2), third indent of second paragraph
Article 12(2)(e)	
Article 12(3)	
Article 12(4)	
Article 12(5)	Article 1(2), third paragraph
Article 13(1)	Article 1(2)(a), second paragraph
Article 13(1)	
Article 13(2)	
Article 13(3)	
Article 13(4)	
Article 13(5)	
Article 13(6)	
Article 13(7)	
Article 13(8)	
Article 13(9)	
Article 13(10)	
Article 13(11)	
Article 14(a)	Article 2(1), first paragraph
Article 14(b)	Article 3(b)
Article 14(c)	Article 3(a)
Article 15	Article 5
Article 16(1)	Article 6(6)
Article 16(2)	Article 6(9)
Article 16(3)	
Article 16(4)	
Article 16(5)	Article 6(10), seventh indent
Article 17(1)	Article 6(1)
Article 17(1), third subparagraph	Article 9, third paragraph
Article 17(2)	

This Regulation	Directive 2003/6/EC
Article 17(3)	
Article 17(4)	Article 6(2)
Article 17(5)	
Article 17(6)	
Article 17(7)	
Article 17(8)	Article 6(3), first and second subparagraph
Article 17(9)	
Article 17(10)	Article 6(10), first and second indent
Article 17(11)	
Article 18(1)	Article 6(3), third subparagraph
Article 18(2)	
Article 18(3)	
Article 18(4)	
Article 18(5)	
Article 18(6)	
Article 18(7)	Article 9, third paragraph
Article 18(8)	
Article 18(9)	Article 6(10), fourth indent
Article 19(1)	Article 6(4)
Article 19(1)(a)	Article 6(4)
Article 19(1)(b)	
Article 19(2)	
Article 19(3)	
Article 19(4)(a)	
Article 19(4)(b)	
Article 19(5) to (13)	
Article 19(14)	Article 6(10), fifth indent
Article 19(15)	Article 6(10), fifth indent
Article 20(1)	Article 6(5)
Article 20(2)	Article 6(8)
Article 20(3)	Article 6(10), sixth indent and Article 6(11)
Article 21	Article 1(2)(c), second sentence
Article 22	Article 11, first paragraph and Article 10
Article 23(1)	Article 12(1)

This Regulation	Directive 2003/6/EC
Article 23(1)(a)	Article 12(1)(a)
Article 23(1)(b)	Article 12(1)(b)
Article 23(1)(c)	Article 12(1)(c)
Article 23(1)(d)	Article 12(1)(d)
Article 23(2)(a)	Article 12(2)(a)
Article 23(2)(b)	Article 12(2)(b)
Article 23(2)(c)	
Article 23(2)(d)	Article 12(2)(c)
Article 23(2)(e)	
Article 23(2)(f)	
Article 23(2)(g)	Article 12(2)(d)
Article 23(2)(h)	Article 12(2)(d)
Article 23(2)(i)	Article 12(2)(g)
Article 23(2)(j)	Article 12(2)(f)
Article 23(2)(k)	Article 12(2)(e)
Article 23(2)(l)	Article 12(2)(h)
Article 23(2)(m)	Article 6(7)
Article 23(3)	
Article 23(4)	
Article 24(1)	Article 15a(1)
Article 24(2)	Article 15a(2)
Article 24(3)	
Article 25(1) first subparagraph	Article 16(1)
Article 25(2)	Article 16(2) and Article 16(4), fourth subparagraph
Article 25(2)(a)	Article 16(2), first indent of second subparagraph and Article 16(4) fourth subparagraph
Article 25(2)(b)	
Article 25(2)(c)	Article 16(2), second indent of second subparagraph and Article 16(4), fourth subparagraph
Article 25(2)(d)	Article 16(2) third indent of second subparagraph and Article 16(4) fourth subparagraph
Article 25(3)	
Article 25(4)	Article 16(2), first sentence
Article 25(5)	Article 16(3)
Article 25(6)	Article 16(4)

This Regulation	Directive 2003/6/EC
Article 25(7)	Article 16(2), fourth subparagraph and Article 16(4), fourth subparagraph
Article 25(8)	
Article 25(9)	Article 16(5)
Article 26	
Article 27(1)	
Article 27(2)	
Article 27(3)	Article 13
Article 28	
Article 29	
Article 30(1) first subparagraph	Article 14(1)
Article 30(1)(a)	
Article 30(1)(b)	Article 14(3)
Article 30(2)	
Article 30(3)	
Article 31	
Article 32	
Article 33(1)	Article 14(5), first subparagraph
Article 33(2)	
Article 33(3)	Article 14(5), second subparagraph
Article 33(4)	Article 14(5), third subparagraph
Article 33(5)	
Article 34(1)	Article 14(4)
Article 34(2)	
Article 34(3)	
Article 35	
Article 36(1)	Article 17(1)
Article 36(2)	
Article 37	Article 20
Article 38	
Article 39	Article 21
Annex	

DIRECTIVE 2014/57/EU OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL
of 16 April 2014
on criminal sanctions for market abuse (market abuse directive)

THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION,

Having regard to the Treaty on the Functioning of the European Union, and in particular Article 83(2) thereof,

Having regard to the proposal from the European Commission,

After transmission of the draft legislative act to the national parliaments,

Having regard to the opinion of the European Central Bank ⁽¹⁾,

Having regard to the opinion of the European Economic and Social Committee ⁽²⁾,

Acting in accordance with the ordinary legislative procedure ⁽³⁾,

Whereas:

- (1) An integrated and efficient financial market and stronger investor confidence requires market integrity. The smooth functioning of securities markets and public confidence in markets are prerequisites for economic growth and wealth. Market abuse harms the integrity of financial markets and public confidence in securities, derivatives and benchmarks.
- (2) Directive 2003/6/EC of the European Parliament and the Council ⁽⁴⁾ completed and updated the Union's legal framework to protect market integrity. It also required Member States to ensure that competent authorities have the power to detect and investigate market abuse. Without prejudice to the right of Member States to impose criminal sanctions, Directive 2003/6/EC also required Member States to ensure that the appropriate administrative measures can be taken or administrative sanctions can be imposed against the persons responsible for violations of the national rules implementing that Directive.
- (3) The report of 25 February 2009 by the High-Level Group on Financial Supervision in the EU, chaired by Jacques de Larosière (the 'de Larosière Group'), recommended that a sound prudential and conduct of business framework for the financial sector must rest on strong supervisory and sanctioning regimes. To that end, the de Larosière Group considered that supervisory authorities must be equipped with sufficient powers to act and that there should also be equal, strong and deterrent sanctions regimes against all financial crimes, sanctions which should be enforced effectively, in order to preserve market integrity. The de Larosière Group concluded that Member States' sanctioning regimes are in general weak and heterogeneous.

⁽¹⁾ OJ C 161, 7.6.2012, p. 3.

⁽²⁾ OJ C 181, 21.6.2012, p. 64.

⁽³⁾ Position of the European Parliament of 4 February 2014 (not yet published in the Official Journal) and decision of the Council of 14 April 2014.

⁽⁴⁾ Directive 2003/6/EC of the European Parliament and the Council of 28 January 2003 on insider dealing and market manipulation (market abuse) (OJ L 96, 12.4.2003, p. 16).

- (4) A well-functioning legislative framework in relation to market abuse requires effective enforcement. An evaluation of the national regimes for administrative sanctions under Directive 2003/6/EC showed that not all national competent authorities had a full set of powers at their disposal to ensure that they could respond to market abuse with the appropriate sanction. In particular, not all Member States provided for pecuniary administrative sanctions for insider dealing and market manipulation, and the level of sanctions varied widely among Member States. A new legislative act is therefore needed to ensure common minimum rules across the Union.
- (5) The adoption of administrative sanctions by Member States has, to date, proven to be insufficient to ensure compliance with the rules on preventing and fighting market abuse.
- (6) It is essential that compliance with the rules on market abuse be strengthened by the availability of criminal sanctions which demonstrate a stronger form of social disapproval compared to administrative penalties. Establishing criminal offences for at least serious forms of market abuse sets clear boundaries for types of behaviour that are considered to be particularly unacceptable and sends a message to the public and to potential offenders that competent authorities take such behaviour very seriously.
- (7) Not all Member States have provided for criminal sanctions for some forms of serious breaches of national law implementing Directive 2003/6/EC. Different approaches by Member States undermine the uniformity of conditions of operation in the internal market and may provide an incentive for persons to carry out market abuse in Member States which do not provide for criminal sanctions for those offences. In addition, there has, to date, been no Union-wide understanding of conduct that is considered to constitute a serious breach of the rules on market abuse. Therefore, minimum rules should be established with regard to the definition of criminal offences committed by natural persons, liability of legal persons and the relevant sanctions. Common minimum rules would also make it possible to use more effective methods of investigation and enable more effective cooperation within and between Member States. In the light of the financial crisis, it is evident that market manipulation has a potential for widespread damage on the lives of millions of people. The Libor scandal, which concerned a serious case of benchmark manipulation, demonstrated that relevant problems and loopholes impact gravely on market confidence and may result in significant losses to investors and distortions of the real economy. The absence of common criminal sanction regimes across the Union creates opportunities for perpetrators of market abuse to take advantage of lighter regimes in some Member States. The imposition of criminal sanctions for market abuse will have an increased deterrent effect on potential offenders.
- (8) The introduction by all Member States of criminal sanctions for at least serious market abuse offences is therefore essential to ensure the effective implementation of Union policy on fighting market abuse.
- (9) In order for the scope of this Directive to be aligned with that of Regulation (EU) No 596/2014 of the European Parliament and of the Council⁽¹⁾, trading in own shares in buy-back programmes and trading in securities or associated instruments for the stabilisation of securities; transactions, orders or behaviour in pursuit of monetary, exchange-rate or public debt management policy; activities concerning emission allowances undertaken in pursuit of the Union's climate policy; and activities undertaken in pursuit of the Union's Common Agricultural Policy and the Union's Common Fisheries Policy, should be exempt from this Directive.
- (10) Member States should be required to provide at least for serious cases of insider dealing, market manipulation and unlawful disclosure of inside information to constitute criminal offences when committed with intent.
- (11) For the purposes of this Directive, insider dealing and unlawful disclosure of inside information should be deemed to be serious in cases such as those where the impact on the integrity of the market, the actual or potential profit derived or loss avoided, the level of damage caused to the market, or the overall value of the financial instruments traded is high. Other circumstances that might be taken into account are, for instance, where an offence has been committed within the framework of a criminal organisation or where the person has committed such an offence before.

⁽¹⁾ Regulation (EU) No 596/2014 of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 on market abuse (market abuse regulation) and repealing Directive 2003/6/EC of the European Parliament and of the Council and Commission Directives 2003/124/EC, 2003/125/EC and 2004/72/EC (see page 1 of this Official Journal).

- (12) For the purposes of this Directive, market manipulation should be deemed to be serious in cases such as those where the impact on the integrity of the market, the actual or potential profit derived or loss avoided, the level of damage caused to the market, the level of alteration of the value of the financial instrument or spot commodity contract, or the amount of funds originally used is high or where the manipulation is committed by a person employed or working in the financial sector or in a supervisory or regulatory authority.
- (13) Due to the adverse effects of attempted insider dealing and attempted market manipulation on the integrity of the financial markets and on investor confidence in those markets, those forms of behaviour should also be punishable as a criminal offence.
- (14) This Directive should oblige Member States to provide in their national law for criminal penalties in respect of insider dealing, market manipulation and unlawful disclosure of inside information to which this Directive applies. This Directive should not create obligations regarding the application of such penalties or any other available system of law enforcement, to individual cases.
- (15) This Directive should also require Member States to ensure that inciting, aiding and abetting the criminal offences are also punishable.
- (16) In order for the sanctions for the offences referred to in this Directive to be effective and dissuasive, a minimum level for the maximum term of imprisonment should be set in this Directive.
- (17) This Directive should be applied taking into account the legal framework established by Regulation (EU) No 596/2014 and its implementing measures.
- (18) In order to ensure effective implementation of the European policy for ensuring the integrity of the financial markets set out in Regulation (EU) No 596/2014, Member States should extend liability for the offences provided for in this Directive to legal persons through the imposition of criminal or non-criminal sanctions or other measures which are effective, proportionate and dissuasive, for example those provided for in Regulation (EU) No 596/2014. Such sanctions or other measures may include the publication of a final decision on a sanction, including the identity of the liable legal person, taking into account fundamental rights, the principle of proportionality and the risks to the stability of financial markets and ongoing investigations. Member States should, where appropriate and where national law provides for criminal liability of legal persons, extend such criminal liability, in accordance with national law, to the offences provided for in this Directive. This Directive should not prevent Member States from publishing final decisions on liability or sanctions.
- (19) Member States should take necessary measures to ensure that law enforcement, judicial authorities and other competent authorities responsible for investigating or prosecuting the offences provided for in this Directive have the ability to use effective investigative tools. Taking into account, inter alia, the principle of proportionality, the use of such tools in accordance with national law should be commensurate with the nature and seriousness of the offences under investigation.
- (20) As this Directive provides for minimum rules, Member States are free to adopt or maintain more stringent criminal law rules for market abuse.
- (21) Member States may, for example, provide that market manipulation committed recklessly or by serious negligence constitutes a criminal offence.
- (22) The obligations in this Directive to provide for penalties on natural persons and sanctions on legal persons in their national law do not exempt Member States from the obligation to provide in national law for administrative sanctions and other measures for breaches provided for in Regulation (EU) No 596/2014 unless Member States have decided, in accordance with Regulation (EU) No 596/2014, to provide only for criminal sanctions for such breaches in their national law.

- (23) The scope of this Directive is determined in such a way as to complement, and ensure the effective implementation of, Regulation (EU) No 596/2014. Whereas offences should be punishable under this Directive when committed intentionally and at least in serious cases, sanctions for breaches of Regulation (EU) No 596/2014 do not require that intent is proven or that they are qualified as serious. In the application of national law transposing this Directive, Member States should ensure that the imposition of criminal sanctions for offences in accordance with this Directive and of administrative sanctions in accordance with the Regulation (EU) No 596/2014 does not lead to a breach of the principle of *ne bis in idem*.
- (24) Without prejudice to the general rules of national criminal law on the application and execution of sentences in accordance with the concrete circumstances in each individual case, the imposition of sanctions should be proportionate, taking into account the profits made or losses avoided by the persons held liable as well as the damage resulting from the offence to other persons and, where applicable, to the functioning of markets or the wider economy.
- (25) Since the objective of this Directive, namely to ensure the availability of criminal sanctions for at least serious market abuse across the Union, cannot be sufficiently achieved by the Member States but can rather, by reason of the scale and effects of this Directive, be better achieved at Union level, the Union may adopt measures, in accordance with the principle of subsidiarity as set out in Article 5 of the Treaty on European Union (TEU). In accordance with the principle of proportionality, as set out in that Article, this Directive does not go beyond what is necessary to achieve that objective.
- (26) Increasing cross-border activities require efficient and effective cooperation between national authorities which are competent for the investigation and prosecution of market abuse offences. The organisation and competences of those national authorities in the different Member States should not hinder their cooperation.
- (27) This Directive respects the fundamental rights and observes the principles recognised in the Charter of Fundamental Rights of the European Union (the Charter) as recognised in the TEU. Specifically, it should be applied with due respect for the right to protection of personal data (Article 8), the freedom of expression and information (Article 11), the freedom to conduct a business (Article 16), the right to an effective remedy and to a fair trial (Article 47), the presumption of innocence and right of defence (Article 48), the principles of legality and proportionality of criminal offences and penalties (Article 49), and the right not to be tried or punished twice in criminal proceedings for the same offence (Article 50).
- (28) In implementing this Directive, Member States should ensure procedural rights of suspected or accused persons in criminal proceedings. Their obligations under this Directive are without prejudice to their obligations under Union law on procedural rights in criminal proceedings. Nothing in this Directive is intended to restrict the freedom of press or the freedom of expression in the media in so far as they are guaranteed in the Union and in the Member States, in particular under Article 11 of the Charter and other relevant provisions. This should be emphasised in particular as regards disclosure of inside information in accordance with the provisions on such disclosure in this Directive.
- (29) Without prejudice to Article 4 of Protocol No 21 on the position of the United Kingdom and Ireland in respect of the area of freedom, security and justice, annexed to the TEU and to the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU), the United Kingdom will not participate in the adoption of this Directive and is therefore not bound by or be subject to its application.
- (30) In accordance with Articles 1, 2, 3 and 4 of Protocol No 21 on the position of the United Kingdom and Ireland in respect of the area of freedom, security and justice, annexed to the TEU and to the TFEU, Ireland has notified its wish to take part in the adoption and application of this Directive.
- (31) In accordance with Articles 1 and 2 of Protocol No 22 on the position of Denmark annexed to the TEU and to the TFEU, Denmark is not taking part in the adoption of this Directive and is therefore not bound by it or subject to its application.

(32) The European Data Protection Supervisor delivered an opinion on 10 February 2012 ⁽¹⁾,

HAVE ADOPTED THIS DIRECTIVE;

Article 1

Subject matter and scope

1. This Directive establishes minimum rules for criminal sanctions for insider dealing, for unlawful disclosure of inside information and for market manipulation to ensure the integrity of financial markets in the Union and to enhance investor protection and confidence in those markets.

2. This Directive applies to the following:

- (a) financial instruments admitted to trading on a regulated market or for which a request for admission to trading on a regulated market has been made;
- (b) financial instruments traded on a multilateral trading facility (MTF), admitted to trading on an MTF or for which a request for admission to trading on an MTF has been made;
- (c) financial instruments traded on an organised trading facility (OTF);
- (d) financial instruments not covered by point (a), (b) or (c), the price or value of which depends on, or has an effect on, the price or value of a financial instrument referred to in those points, including, but not limited to, credit default swaps and contracts for difference.

This Directive also applies to behaviour or transactions, including bids, relating to the auctioning on an auction platform authorised as a regulated market of emission allowances or other auctioned products based thereon, including when auctioned products are not financial instruments, pursuant to Commission Regulation (EU) No 1031/2010 ⁽²⁾. Without prejudice to any specific provisions referring to bids submitted in the context of an auction, any provisions in this Directive referring to orders to trade shall apply to such bids.

3. This Directive does not apply to:

- (a) trading in own shares in buy-back programmes, where such trading is carried out in accordance with Article 5(1), (2) and (3) of Regulation (EU) No 596/2014;
- (b) trading in securities or associated instruments as referred to in points (a) and (b) of Article 3(2) of Regulation (EU) No 596/2014 for the stabilisation of securities, where such trading is carried out in accordance with Article 5(4) and (5) of that Regulation;
- (c) transactions, orders or behaviours carried out in pursuit of monetary, exchange rate or public debt management policy in accordance with Article 6(1) of Regulation (EU) No 596/2014, transactions order or behaviours carried out in accordance with Article 6(2) thereof, activities in pursuit of the Union's climate policy in accordance with Article 6(3) thereof, or activities in pursuit of the Union's Common Agricultural Policy or of the Union's Common Fisheries Policy in accordance with Article 6(4) thereof;

4. Article 5 also applies to:

- (a) spot commodity contracts that are not wholesale energy products, where the transaction, order or behaviour has an effect on the price or value of a financial instrument referred to in paragraph 2 of this Article;

⁽¹⁾ OJ C 177, 20.6.2012, p. 1.

⁽²⁾ Commission Regulation (EU) No 1031/2010 of 12 November 2010 on the timing, administration and other aspects of auctioning of greenhouse gas emission allowances pursuant to Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council establishing a scheme for greenhouse gas emission allowances trading within the Community (OJ L 302, 18.11.2010, p. 1).

- (b) types of financial instruments, including derivative contracts or derivative instruments for the transfer of credit risk, where the transaction, order, bid or behaviour has an effect on the price or value of a spot commodity contract where the price or value depends on the price or value of those financial instruments;
- (c) behaviour in relation to benchmarks.

5. This Directive applies to any transaction, order or behaviour concerning any financial instrument as referred to in paragraphs 2 and 4, irrespective of whether or not such transaction, order or behaviour takes place on a trading venue.

Article 2

Definitions

For the purposes of this Directive, the following definitions apply:

- (1) 'financial instrument' means a financial instrument as defined in point (15) of Article 4(1) of Directive 2014/65/EU of the European Parliament and of the Council ⁽¹⁾;
- (2) 'spot commodity contract' means a spot commodity contract as defined in point (15) of Article 3(1) of Regulation (EU) No 596/2014;
- (3) 'buy-back programme' means trading in own shares in accordance with Articles 21 to 27 of Directive 2012/30/EU of the European Parliament and of the Council ⁽²⁾;
- (4) 'inside information' means information within the meaning of Article 7(1) to (4) of Regulation (EU) No 596/2014;
- (5) 'emission allowance' means an emission allowance as described in point (11) of Section C of Annex I of Directive 2014/65/EU;
- (6) 'benchmark' means a benchmark as defined in point (29) of Article 3(1) of Regulation (EU) No 596/2014;
- (7) 'accepted market practice' means a specific market practice that is accepted by the competent authority of a Member State in accordance with Article 13 of Regulation (EU) No 596/2014;
- (8) 'stabilisation' means stabilisation as defined in Article 3(2)(d) of Regulation (EU) No 596/2014;
- (9) 'regulated market' means a regulated market as defined in point (21) of Article 4(1) of Directive 2014/65/EU;
- (10) 'multilateral trading facility' or 'MTF' means a multilateral trading facility as defined in point (22) of Article 4(1) of Directive 2014/65/EU;
- (11) 'organised trading facility' or 'OTF' means an organised trading facility as defined in point (23) of Article 4(1) of Directive 2014/65/EU;
- (12) 'trading venue' means a trading venue as defined in point (24) of Article 4(1) of Directive 2014/65/EU;

⁽¹⁾ Directive 2014/65/EU of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 on markets in financial instruments and amending Directive 2011/61/EU and Directive 2002/92/EC (see page 349 of this Official Journal).

⁽²⁾ Directive 2012/30/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 on coordination of safeguards which, for the protection of the interests of members and others, are required by Member States of companies within the meaning of the second paragraph of Article 54 of the Treaty on the Functioning of the European Union, in respect of the formation of public limited liability companies and the maintenance and alteration of their capital, with a view to making such safeguards equivalent (OJ L 315, 14.11.2012, p. 74).

(13) 'wholesale energy product' means a wholesale energy product as defined in point (4) of Article 2 of Regulation (EU) No 1227/2011 of the European Parliament and of the Council⁽¹⁾;

(14) 'issuer' means an issuer as defined in point (21) of Article 3(1) of Regulation (EU) No 596/2014.

Article 3

Insider dealing, recommending or inducing another person to engage in insider dealing

1. Member States shall take the necessary measures to ensure that insider dealing, recommending or inducing another person to engage in insider dealing as referred to in paragraphs 2 to 8, constitute criminal offences at least in serious cases and when committed intentionally.

2. For the purposes of this Directive, insider dealing arises where a person possesses inside information and uses that information by acquiring or disposing of, for its own account or for the account of a third party, directly or indirectly, financial instruments to which that information relates.

3. This Article applies to any person who possesses inside information as a result of:

(a) being a member of the administrative, management or supervisory bodies of the issuer or emission allowance market participant;

(b) having a holding in the capital of the issuer or emission allowance market participant;

(c) having access to the information through the exercise of an employment, profession or duties; or

(d) being involved in criminal activities.

This Article also applies to any person who has obtained inside information under circumstances other than those referred to in the first subparagraph where that person knows that it is inside information.

4. The use of inside information by cancelling or amending an order concerning a financial instrument to which the information relates where the order was placed before the person concerned possessed the inside information shall also be considered to be insider dealing.

5. In relation to auctions of emission allowances or other auctioned products based thereon that are held pursuant to Regulation (EU) No 1031/2010, the use of inside information referred to in paragraph 4 of this Article shall also comprise submitting, modifying or withdrawing a bid by a person for its own account or for the account of a third party.

6. For the purposes of this Directive, recommending that another person engage in insider dealing, or inducing another person to engage in insider dealing, arises where the person possesses inside information and:

(a) recommends, on the basis of that information, that another person acquire or dispose of financial instruments to which that information relates, or induces that person to make such an acquisition or disposal; or

(b) recommends, on the basis of that information, that another person cancel or amend an order concerning a financial instrument to which that information relates, or induces that person to make such a cancellation or amendment.

⁽¹⁾ Regulation (EU) No 1227/2011 of the European Parliament and of the Council of 25 October 2011 on wholesale energy market integrity and transparency (OJ L 326, 8.12.2011, p. 1).

7. The use of the recommendations or inducements referred to in paragraph 6 amounts to insider dealing where the person using the recommendation or inducement knows that it is based upon inside information.

8. For the purposes of this Article, it shall not be deemed from the mere fact that a person is or has been in possession of inside information that that person has used that information and has thus engaged in insider dealing on the basis of an acquisition or disposal, where its behaviour qualifies as legitimate behaviour under Article 9 of Regulation (EU) No 596/2014.

Article 4

Unlawful disclosure of inside information

1. Member States shall take the necessary measures to ensure that unlawful disclosure of inside information as referred to in paragraphs 2 to 5 constitutes a criminal offence at least in serious cases and when committed intentionally.

2. For the purposes of this Directive, unlawful disclosure of inside information arises where a person possesses inside information and discloses that information to any other person, except where the disclosure is made in the normal exercise of an employment, a profession or duties, including where the disclosure qualifies as a market sounding made in compliance with Article 11(1) to (8) of Regulation (EU) No 596/2014.

3. This Article applies to any person in the situations or circumstances referred to in Article 3(3).

4. For the purposes of this Directive, the onward disclosure of recommendations or inducements referred to in Article 3(6) amounts to unlawful disclosure of inside information under this Article where the person disclosing the recommendation or inducement knows that it was based on inside information.

5. This Article shall be applied in accordance with the need to protect the freedom of the press and the freedom of expression.

Article 5

Market manipulation

1. Member States shall take the necessary measures to ensure that market manipulation as referred to in paragraph 2 constitutes a criminal offence at least in serious cases and when committed intentionally.

2. For the purposes of this Directive, market manipulation shall comprise the following activities:

(a) entering into a transaction, placing an order to trade or any other behaviour which:

(i) gives false or misleading signals as to the supply of, demand for, or price of, a financial instrument or a related spot commodity contract; or

(ii) secures the price of one or several financial instruments or a related spot commodity contract at an abnormal or artificial level;

unless the reasons for so doing of the person who entered into the transactions or issued the orders to trade are legitimate, and those transactions or orders to trade are in conformity with accepted market practices on the trading venue concerned;

(b) entering into a transaction, placing an order to trade or any other activity or behaviour which affects the price of one or several financial instruments or a related spot commodity contract, which employs a fictitious device or any other form of deception or contrivance;

- (c) disseminating information through the media, including the internet, or by any other means, which gives false or misleading signals as to the supply of, demand for, or price of a financial instrument, or a related spot commodity contract, or secures the price of one or several financial instruments or a related spot commodity contract at an abnormal or artificial level, where the persons who made the dissemination derive for themselves or for another person an advantage or profit from the dissemination of the information in question; or
- (d) transmitting false or misleading information or providing false or misleading inputs or any other behaviour which manipulates the calculation of a benchmark.

Article 6

Inciting, aiding and abetting, and attempt

1. Member States shall take the necessary measures to ensure that inciting, aiding and abetting the offences referred to in Article 3(2) to (5) and Articles 4 and 5 is punishable as a criminal offence.
2. Member States shall take the necessary measures to ensure that the attempt to commit any of the offences referred to in Article 3(2) to (5) and (7) and Article 5 is punishable as a criminal offence.
3. Article 3(8) applies *mutatis mutandis*.

Article 7

Criminal penalties for natural persons

1. Member States shall take the necessary measures to ensure that the offences referred to in Articles 3 to 6 are punishable by effective, proportionate and dissuasive criminal penalties.
2. Member States shall take the necessary measures to ensure that the offences referred to in Articles 3 and 5 are punishable by a maximum term of imprisonment of at least four years.
3. Member States shall take the necessary measures to ensure that the offence referred to in Article 4 is punishable by a maximum term of imprisonment of at least two years.

Article 8

Liability of legal persons

1. Member States shall take the necessary measures to ensure that legal persons can be held liable for offences referred to in Articles 3 to 6 committed for their benefit by any person, acting either individually or as part of an organ of the legal person, and having a leading position within the legal person based on:
 - (a) a power of representation of the legal person;
 - (b) an authority to take decisions on behalf of the legal person; or
 - (c) an authority to exercise control within the legal person.
2. Member States shall also take the necessary measures to ensure that legal persons can be held liable where the lack of supervision or control, by a person referred to in paragraph 1, has made possible the commission of an offence referred to in Articles 3 to 6 for the benefit of the legal person by a person under its authority.
3. Liability of legal persons under paragraphs 1 and 2 shall not exclude criminal proceedings against natural persons who are involved as perpetrators, inciters or accessories in the offences referred to in Articles 3 to 6.

*Article 9***Sanctions for legal persons**

Member States shall take the necessary measures to ensure that a legal person held liable pursuant to Article 8 is subject to effective, proportionate and dissuasive sanctions, which shall include criminal or non-criminal fines and may include other sanctions, such as:

- (a) exclusion from entitlement to public benefits or aid;
- (b) temporary or permanent disqualification from the practice of commercial activities;
- (c) placing under judicial supervision;
- (d) judicial winding-up;
- (e) temporary or permanent closure of establishments which have been used for committing the offence.

*Article 10***Jurisdiction**

1. Member States shall take the necessary measures to establish their jurisdiction over the offences referred to in Articles 3 to 6 where the offence has been committed:

- (a) in whole or in part within their territory; or
- (b) by one of their nationals, at least in cases where the act is an offence where it was committed.

2. A Member State shall inform the Commission where it decides to establish further jurisdiction over the offences referred to in Articles 3 to 6 committed outside its territory where:

- (a) the offender is an habitual resident in its territory; or
- (b) the offence is committed for the benefit of a legal person established in its territory.

*Article 11***Training**

Without prejudice to judicial independence and differences in the organisation of the judiciary across the Union, Member States shall request those responsible for the training of judges, prosecutors, police, judicial and those competent authorities' staff involved in criminal proceedings and investigations to provide appropriate training with respect to the objectives of this Directive.

*Article 12***Report**

By 4 July 2018, the Commission shall report to the European Parliament and to the Council on the functioning of this Directive and, if necessary, on the need to amend it, including with regard to the interpretation of serious cases as referred to in Article 3(1), Article 4(1) and Article 5(1), the level of sanctions provided for by Member States and the extent to which the optional elements referred to in this Directive have been adopted.

The Commission's report shall, if appropriate, be accompanied by a legislative proposal.

*Article 13***Transposition**

1. Member States shall adopt and publish, by 3 July 2016, the laws, regulations and administrative provisions necessary to comply with this Directive. They shall forthwith communicate to the Commission the text of those measures.

They shall apply those measures from 3 July 2016 subject to the entry into force of Regulation (EU) No 596/2014.

When Member States adopt those measures, they shall contain a reference to this Directive or be accompanied by such a reference on the occasion of their official publication. Member States shall determine how such reference is to be made.

2. Member States shall communicate to the Commission the text of the main provisions of national law which they adopt in the field covered by this Directive.

*Article 14***Entry into force**

This Directive shall enter into force on the twentieth day following that of its publication in the *Official Journal of the European Union*.

*Article 15***Addressees**

This Directive is addressed to the Member States in accordance with the Treaties.

Done at Strasbourg, 16 April 2014.

For the European Parliament
The President
M. SCHULZ

For the Council
The President
D. KOURKOULAS

DIRECTIVES

COMMISSION IMPLEMENTING DIRECTIVE (EU) 2015/2392

of 17 December 2015

on Regulation (EU) No 596/2014 of the European Parliament and of the Council as regards reporting to competent authorities of actual or potential infringements of that Regulation

THE EUROPEAN COMMISSION,

Having regard to the Treaty on the Functioning of the European Union,

Having regard to Regulation (EU) No 596/2014 of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 on market abuse (market abuse regulation) and repealing Directive 2003/6/EC of the European Parliament and of the Council and Commission Directives 2003/124/EC, 2003/125/EC and 2004/72/EC⁽¹⁾, and in particular Article 32(5) thereof,

Whereas:

- (1) Persons reporting actual or potential infringements of Regulation (EU) No 596/2014 (whistle-blowers) to competent authorities may bring new information to the attention of competent authorities and assist the latter in detecting and imposing sanctions for market abuse offences. However, whistleblowing of infringements may be deterred by fear of retaliation, discrimination or disclosure of personal data. Adequate arrangements regarding whistleblowing are hence necessary to ensure the overall protection and the respect of the fundamental rights of the whistle-blowers and the accused persons. Persons who knowingly report wrong or misleading information to competent authorities should not be considered as whistle-blowers and thus should not enjoy the protection mechanisms.
- (2) Anonymous reporting should be allowed by competent authorities and the protection mechanisms of this Directive should also apply where an anonymous whistle-blower decides to reveal its identity to the competent authority at a later stage. Whistle-blowers should be free to report either through internal procedures, where such procedures exist, or directly to the competent authority.
- (3) Dedicated staff members of the competent authorities, who are professionally trained, including on applicable data protection rules, would be necessary in order to handle reports of infringements of Regulation (EU) No 596/2014 and to ensure communication with the reporting person, as well as following up on the report in a suitable manner.
- (4) Persons intending to report actual or potential infringements of Regulation (EU) No 596/2014 should be able to make an informed decision on whether, how and when to report. Competent authorities should therefore publicly disclose and make easily accessible information about the available communication channels with competent authorities, about the applicable procedures and about the dedicated staff members within the authority dealing with reports of infringements. All information regarding reports of infringements should be transparent, easily understandable and reliable in order to promote and not deter reporting of infringements.
- (5) In order to allow for effective communication with its dedicated staff it is necessary that the competent authorities have in place and use different communication channels that should be user-friendly and allow for written and oral, as well as electronic and non-electronic communication.
- (6) It is important that the procedures for the protection of persons working under a contract of employment, irrespective of the nature of their working relationship and whether they are paid or not, who report infringements or are accused of infringements of Regulation (EU) No 596/2014 protect such persons against retaliation, discrimination or other types of direct or indirect unfair treatment. Unfair treatment can take very different forms depending on the circumstances. Thus individual cases need to be assessed through dispute resolution rules or judiciary procedures available under national law.

⁽¹⁾ OJ L 173, 12.6.2014, p. 1.

- (7) Member States should ensure that competent authorities have in place adequate protection procedures for the processing of reports of infringements and reported persons' personal data. Such procedures should ensure that the identity of every reporting and reported person is protected at all stages of the procedure. This obligation should be without prejudice to the necessity and proportionality of the obligation to disclose information when this is required by Union or national law and subject to appropriate safeguards under such laws, including in the context of investigations or judicial proceedings or to safeguard the freedoms of others, including the rights of defence of the reported person.
- (8) It is highly important and necessary that dedicated staff of the competent authority and staff members of the competent authority who receive access to the information provided by a reporting person to the competent authority comply with the duty of professional secrecy and the confidentiality when transmitting the data both inside and outside of the competent authority, including where a competent authority opens an investigation or an inquiry or subsequent enforcement activities in connection with the report of infringements.
- (9) Member States should ensure the adequate record-keeping of all reports of infringement and that every report is retrievable within the competent authority and that information received through reports could be used as evidence in enforcement actions where appropriate. Member States should ensure the compliance with Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council ⁽¹⁾ and national legislation transposing Directive 95/46/EC.
- (10) Protection of personal data of the reporting and reported person is crucial in order to avoid unfair treatment or reputational damages due to disclosure of personal data, in particular data revealing the identity of a person concerned. Hence, in addition to the national data protection legislation which transposes Directive 95/46/EC, competent authorities should establish adequate data protection procedures specifically geared to the protection of the reporting and reported person that should include a secure system within the competent authority with restricted access rights for authorised staff only.
- (11) Transmission of personal data connected to reports of infringements by the competent authority could be necessary to evaluate a report of infringements and to undertake the necessary investigation and enforcement actions. When transmitting data within the competent authority or to third parties, competent authorities should preserve the confidentiality to the maximum extent possible in accordance with national law.
- (12) The rights of the reported person accused of an infringement of Regulation (EU) No 596/2014 should be protected in order to avoid reputational damages or other negative consequences. Furthermore, the rights of defence and access to remedies of the reported person should be fully respected at every stage of the procedure following the report. Member States should ensure the right of defence of the reported person, including the right to access to the file, the right to be heard and the right to seek effective remedy against a decision concerning the reported person under the applicable procedures set out in national law in the context of investigations or subsequent judicial proceedings.
- (13) The regular and at least biannual (once every two years) review of the procedures of competent authorities should guarantee that these procedures are adequate and state of the art, and thus serving their purpose. For this purpose, it is important that competent authorities evaluate their own experiences and exchange experiences and good practices with other competent authorities.
- (14) Given that detailed rules on the protection of whistle-blowers would make it more difficult for Member States to ensure compatibility and operational fit with their national systems, including administrative, procedural and institutional aspects, some flexibility is needed for the implementing act. Such flexibility would best be achieved through a directive, rather than a regulation and hence a directive appears to be the most appropriate instrument in order to allow Member States to adapt the reporting of infringements regime efficiently into their national systems including the institutional framework.
- (15) Given the fact that Regulation (EU) No 596/2014 enters into application on 3 July 2016, it is appropriate that the Member States transpose and apply provisions pertaining to this Directive from 3 July 2016.
- (16) The measures provided for in this Directive are in accordance with the opinion of the European Securities Committee,

⁽¹⁾ OJ L 281, 23.11.1995, p. 31.

HAS ADOPTED THIS DIRECTIVE:

CHAPTER I

SUBJECT MATTER AND DEFINITIONS

Article 1

Subject-matter

This Directive lays down rules specifying the procedures set out in Article 32(1) of Regulation (EU) No 596/2014, including the arrangements for reporting and for following-up reports, and measures for the protection of persons working under a contract of employment and measures for the protection of personal data.

Article 2

Definitions

For the purposes of this Directive, the following definitions shall apply:

- (1) 'reporting person' means a person reporting an actual or potential infringement of Regulation (EU) No 596/2014 to the competent authority;
- (2) 'reported person' means a person who is accused of having committed, or intending to commit, an infringement of Regulation (EU) No 596/2014 by the reporting person;
- (3) 'report of infringement' means a report submitted by the reporting person to the competent authority regarding an actual or potential infringement of Regulation (EU) No 596/2014.

CHAPTER II

PROCEDURES FOR THE RECEIPT OF REPORTS OF INFRINGEMENTS AND THEIR FOLLOW-UP

Article 3

Dedicated staff members

1. Member States shall ensure that competent authorities have staff members dedicated to handling reports of infringements ('dedicated staff members'). Dedicated staff members shall be trained for the purposes of handling reports of infringements.
2. Dedicated staff members shall exercise the following functions:
 - (a) providing any interested person with information on the procedures for reporting infringements;
 - (b) receiving and following-up reports of infringements;
 - (c) maintaining contact with the reporting person where the latter has identified itself.

Article 4

Information regarding the receipt of reports of infringements and their follow-up

1. Member States shall ensure that competent authorities publish on their websites in a separate, easily identifiable and accessible section the information regarding the receipt of reports of infringements set out in paragraph 2.

2. The information referred to in paragraph 1 shall include all of the following:
 - (a) the communication channels for receiving and following-up the reporting of infringements and for contacting the dedicated staff members in accordance with Article 6(1), including:
 - (1) the phone numbers, indicating whether conversations are recorded or unrecorded when using those phone lines;
 - (2) dedicated electronic and postal addresses, which are secure and ensure confidentiality, to contact the dedicated staff members;
 - (b) the procedures applicable to reports of infringements referred to in Article 5;
 - (c) the confidentiality regime applicable to reports of infringements in accordance with the procedures applicable to reports of infringements referred to in Article 5;
 - (d) the procedures for the protection of persons working under a contract of employment;
 - (e) a statement clearly explaining that persons making information available to the competent authority in accordance with Regulation (EU) No 596/2014 are not considered to be infringing any restriction on disclosure of information imposed by contract or by any legislative, regulatory or administrative provision, and are not to be involved in liability of any kind related to such disclosure.
3. Competent authorities may publish on their websites more detailed information regarding the receipt and follow-up of infringements set out in paragraphs 2.

Article 5

Procedures applicable to reports of infringements

1. The procedures applicable to reports of infringements referred to in Article 4(2)(b) shall clearly indicate all of the following information:
 - (a) that reports of infringements can also be submitted anonymously;
 - (b) the manner in which the competent authority may require the reporting person to clarify the information reported or to provide additional information that is available to the reporting person;
 - (c) the type, content and timeframe of the feed-back about the outcome of the report of infringement that the reporting person can expect after the reporting;
 - (d) the confidentiality regime applicable to reports of infringements, including a detailed description of the circumstances under which the confidential data of a reporting person may be disclosed in accordance with Articles 27, 28 and 29 of Regulation (EU) No 596/2014.
2. The detailed description referred to in point (d) of paragraph 1 shall ensure awareness of the reporting person concerning the exceptional cases in which confidentiality of data may not be ensured, including where the disclosure of data is a necessary and proportionate obligation required under Union or national law in the context of investigations or subsequent judicial proceedings or to safeguard the freedoms of others including the right of defence of the reported person, and in each case subject to appropriate safeguards under such laws.

Article 6

Dedicated communication channels

1. Member States shall ensure that competent authorities establish independent and autonomous communication channels, which are both secure and ensure confidentiality, for receiving and following-up the reporting of infringements ('dedicated communication channels').

2. Dedicated communication channels shall be considered independent and autonomous, provided that they meet all of the following criteria:
 - (a) they are separated from general communication channels of the competent authority, including those through which the competent authority communicates internally and with third parties in its ordinary course of business;
 - (b) they are designed, set up and operated in a manner that ensures the completeness, integrity and confidentiality of the information and prevents access to non-authorised staff members of the competent authority;
 - (c) they enable the storage of durable information in accordance with Article 7 to allow for further investigations.
3. The dedicated communication channels shall allow for reporting of actual or potential infringements in at least all of the following ways:
 - (a) written report of infringements in electronic or paper format;
 - (b) oral report of infringements through telephone lines, whether recorded or unrecorded;
 - (c) physical meeting with dedicated staff members of the competent authority.
4. The competent authority shall provide the information referred to in paragraph 2 of Article 4 to the reporting person before receiving the report of infringement, or at the moment of receiving it at the latest.
5. Competent authorities shall ensure that a report of infringement received by means other than dedicated communication channels referred to in this Article is promptly forwarded without modification to the dedicated staff members of the competent authority by using dedicated communication channels.

Article 7

Record-keeping of reports received

1. Member States shall ensure that competent authorities keep records of every report of infringement received.
2. Competent authorities shall promptly acknowledge the receipt of written reports of infringements to the postal or electronic address indicated by the reporting person, unless the reporting person explicitly requested otherwise or the competent authority reasonably believes that acknowledging receipt of a written report would jeopardise the protection of the reporting person's identity.
3. Where a recorded telephone line is used for reporting of infringements, the competent authority shall have the right to document the oral reporting in the form of:
 - (a) an audio recording of the conversation in a durable and retrievable form; or
 - (b) a complete and accurate transcript of the conversation prepared by the dedicated staff members of the competent authority. In cases where the reporting person has disclosed its identity, the competent authority shall offer the possibility to the reporting person to check, rectify and agree with the transcript of the call by signing it.
4. Where an unrecorded telephone line is used for reporting of infringements, the competent authority shall have the right to document the oral reporting in the form of accurate minutes of the conversation prepared by the dedicated staff members of the competent authority. In cases where the reporting person has disclosed its identity, the competent authority shall offer the possibility to the reporting person to check, rectify and agree with the minutes of the call by signing them.
5. Where a person requests a physical meeting with the dedicated staff members of the competent authority for reporting an infringement according to Article 6(3)(c), competent authorities shall ensure that complete and accurate records of the meeting are kept in a durable and retrievable form. A competent authority shall have the right to document the records of the physical meeting in the form of:
 - (a) an audio recording of the conversation in a durable and retrievable form; or
 - (b) accurate minutes of the meeting prepared by the dedicated staff members of the competent authority. In cases where the reporting person has disclosed its identity, the competent authority shall offer the possibility to the reporting person to check, rectify and agree with the minutes of the meeting by signing them.

*Article 8***Protection of persons working under a contract of employment**

1. Member States shall put in place procedures ensuring effective exchange of information and cooperation between competent authorities and any other relevant authority involved in the protection of persons working under a contract of employment who report infringements of Regulation (EU) No 596/2014 to the competent authority or are accused of such infringements, against retaliation, discrimination or other types of unfair treatment, arising due to or in connection with reporting of infringements of Regulation (EU) No 596/2014.
2. The procedures set out in paragraph 1 shall ensure at least the following:
 - (a) reporting persons have access to comprehensive information and advice on the remedies and procedures available under national law to protect them against unfair treatment, including on the procedures for claiming pecuniary compensation;
 - (b) reporting persons have access to effective assistance from competent authorities before any relevant authority involved in their protection against unfair treatment, including by certifying the condition of whistle-blower of the reporting person in employment disputes.

*Article 9***Protection procedures for personal data**

1. Member States shall ensure that competent authorities store the records referred to in Article 7 in a confidential and secure system.
2. Access to the system referred to in paragraph 1 shall be subject to restrictions ensuring that the data stored therein is only available to staff members of the competent authority for whom access to that data is necessary to perform their professional duties.

*Article 10***Transmission of data inside and outside of the competent authority**

1. Member States shall ensure that competent authorities have in place adequate procedures for the transmission of personal data of the reporting person and reported person inside and outside of the competent authority.
2. Member States shall ensure that the transmission of data related to a report of infringement within or outside the competent authority does not reveal, directly or indirectly, the identity of the reporting person or reported person or any other references to circumstances that would allow the identity of the reporting person or reported person to be deduced, unless such transmission is in accordance with the confidentiality regime referred to in Article 5(1)(d).

*Article 11***Procedures for the protection of the reported persons**

1. Where the identity of reported persons is not known to the public, the Member State concerned shall ensure that their identity is protected at least in the same manner as for persons that are under investigation by the competent authority.
2. The procedures set out Article 9 shall also apply for the protection of the identity of the reported persons.

*Article 12***Review of the procedures by competent authorities**

Member States shall ensure that their competent authorities review their procedures for receiving reports of infringements and their follow-up regularly, and at least once every two years. In reviewing such procedures competent authorities shall take account of their experience and that of other competent authorities and adapt their procedures accordingly and in line with market and technological developments.

CHAPTER III

FINAL PROVISIONS

*Article 13***Transposition**

Member States shall adopt and publish, by 3 July 2016 at the latest, the laws, regulations and administrative provisions necessary to comply with this Directive. They shall forthwith communicate to the Commission the text of those provisions.

They shall apply those provisions from 3 July 2016.

When Member States adopt those provisions, they shall contain a reference to this Directive or be accompanied by such a reference on the occasion of their official publication. Member States shall determine how such reference is to be made.

*Article 14***Entry into force**

This Directive shall enter into force on the twentieth day following that of its publication in the *Official Journal of the European Union*.

*Article 15***Addressees**

This Directive is addressed to the Member States.

Done at Brussels, 17 December 2015.

For the Commission
The President
Jean-Claude JUNCKER

I

(Legislative acts)

REGULATIONS

REGULATION (EU) 2016/1033 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL**of 23 June 2016****amending Regulation (EU) No 600/2014 on markets in financial instruments, Regulation (EU) No 596/2014 on market abuse and Regulation (EU) No 909/2014 on improving securities settlement in the European Union and on central securities depositories****(Text with EEA relevance)**

THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION,

Having regard to the Treaty on the Functioning of the European Union, and in particular Article 114 thereof,

Having regard to the proposal from the European Commission,

After transmission of the draft legislative act to the national parliaments,

Having regard to the opinion of the European Central Bank ⁽¹⁾,

Having regard to the opinion of the European Economic and Social Committee ⁽²⁾,

Acting in accordance with the ordinary legislative procedure ⁽³⁾,

Whereas:

- (1) Regulation (EU) No 600/2014 of the European Parliament and of the Council ⁽⁴⁾ and Directive 2014/65/EU of the European Parliament and of the Council ⁽⁵⁾ (together, 'the new legal framework') are major financial legislative acts adopted in the wake of the financial crisis as regards securities markets, investment intermediaries and trading venues. The new legal framework reinforces and replaces Directive 2004/39/EC of the European Parliament and of the Council ⁽⁶⁾.
- (2) The new legal framework governs the requirements applicable to investment firms, regulated markets, data reporting services providers and third country firms providing investment services or activities in the Union. It

⁽¹⁾ Opinion of 29 April 2016 (not yet published in the Official Journal).

⁽²⁾ Opinion of 26 May 2016 (not yet published in the Official Journal).

⁽³⁾ Position of the European Parliament of 7 June 2016 (not yet published in the Official Journal) and Council decision of 17 June 2016 (not yet published in the Official Journal).

⁽⁴⁾ Regulation (EU) No 600/2014 of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 on markets in financial instruments and amending Regulation (EU) No 648/2012 (OJ L 173, 12.6.2014, p. 84).

⁽⁵⁾ Directive 2014/65/EU of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 on markets in financial instruments and amending Directive 2002/92/EC and Directive 2011/61/EU (OJ L 173, 12.6.2014, p. 349).

⁽⁶⁾ Directive 2004/39/EC of the European Parliament and of the Council of 21 April 2004 on markets in financial instruments amending Council Directives 85/611/EEC and 93/6/EEC and Directive 2000/12/EC of the European Parliament and of the Council and repealing Council Directive 93/22/EEC (OJ L 145, 30.4.2004, p. 1).

harmonises the position limits regime for commodity derivatives to improve transparency, to support orderly pricing and to prevent market abuse. It also introduces rules on high-frequency algorithmic trading and improves the oversight of financial markets by harmonising administrative sanctions. Building on the rules already in place, the new legal framework also strengthens the protection of investors by introducing robust organisational and conduct requirements. The new rules are to apply from 3 January 2017.

- (3) The new legal framework requires trading venues and systematic internalisers to provide competent authorities with financial instrument reference data that describe in a uniform manner the characteristics of every financial instrument that is subject to Directive 2014/65/EU. Those data are also used for other purposes, for instance for the calculation of transparency and liquidity thresholds, as well as for the reporting of positions in commodity derivatives.
- (4) In order to collect data in an efficient and harmonised manner, a new data collection infrastructure, the Financial Instruments Reference Data System ('FIRDS'), is being developed by the European Securities and Markets Authority ('ESMA') in conjunction with national competent authorities ('NCAs'). FIRDS will cover a wide range of financial instruments brought into the scope of Regulation (EU) No 600/2014 and it will link data feeds between ESMA, NCAs and trading venues across the Union. The vast majority of the new IT-systems underpinning FIRDS will need to be built from scratch, based on new parameters.
- (5) Given the complexity of the new legal framework and the need for a very high number of delegated and implementing acts, the date of applicability of Regulation (EU) No 600/2014 was deferred by 30 months from the date of entry into force. Despite this unusually long period, stakeholders, such as trading platforms, NCAs and ESMA are not in a position to ensure that the necessary data collection infrastructures will be in place and become operational by 3 January 2017. This is due to the size and complexity of the data needed to be collected and processed for the new legal framework to become operational, in particular for transaction reporting, transparency calculations and the reporting of positions in commodity derivatives.
- (6) The absence of the necessary data collection infrastructures would have implications across the entire scope of the new legal framework. Without data, it would not be feasible to establish a precise delineation of financial instruments that fall within the scope of the new legal framework. Furthermore, it would not be possible to tailor the pre-trade and post-trade transparency rules, in order to determine which instruments are liquid and when waivers or deferred publication should be granted.
- (7) In the absence of the necessary data collection infrastructures, trading venues and investment firms would not be able to report executed transactions to competent authorities. In the absence of reporting of positions in commodity derivatives, it would be difficult to enforce position limits on such commodity derivatives. With no position reporting, there would be limited ability to effectively detect breaches of the position limits. Many of the requirements in relation to algorithmic trading are also dependent on data.
- (8) The absence of the necessary data collection infrastructures would also make it difficult for investment firms to apply best execution rules. Trading venues and systematic internalisers would not be able to publish data relating to the quality of execution of transactions on those venues. Investment firms would not be provided with important execution data to help them determine the best way to execute client orders.
- (9) In order to ensure legal certainty and avoid potential market disruption, it is necessary and justified to take urgent action to defer the entry into application of the new legal framework in its entirety, including all delegated and implementing acts adopted thereunder.
- (10) The implementation process for the data collection infrastructures involves five steps: business requirements, specifications, development, testing and deployment. ESMA estimates that those steps will be completed by January 2018, provided that there is legal certainty on the final requirements under the relevant regulatory technical standards by June 2016.
- (11) In light of the exceptional circumstances and in order to enable ESMA, NCAs and stakeholders to complete the operational implementation, it is appropriate to defer the date of application of Regulation (EU) No 600/2014 by 12 months until 3 January 2018. Reports and reviews should be deferred accordingly.

- (12) Investment firms often execute, on their own account or on behalf of clients, transactions in derivatives and other financial instruments or assets that comprise a number of interlinked, contingent trades. Such package transactions enable investment firms and their clients to better manage their risks, with the price of each component of the package transaction reflecting the overall risk profile of the package rather than the prevailing market price of each component. Package transactions can take various forms, such as exchange for physicals, trading strategies executed on trading venues, or bespoke package transactions, and it is important to take those specificities into account when calibrating the applicable transparency regime. It is therefore appropriate to specify for the purpose of Regulation (EU) No 600/2014 the specific circumstances in which pre-trade transparency requirements should not apply to orders relating to such package transactions, nor to any individual component of such orders.
- (13) As a body with highly specialised expertise, it would be efficient and appropriate to entrust ESMA with the elaboration of draft regulatory technical standards which do not involve policy choices for submission to the Commission regarding a methodology for determining those package orders for which there is a liquid market. The Commission should adopt those draft regulatory technical standards by means of delegated acts pursuant to Article 290 of the Treaty on the Functioning of the Union and in accordance with Articles 10 to 14 of Regulation (EU) No 1095/2010 of the European Parliament and of the Council ⁽¹⁾.
- (14) It is considered that securities financing transactions, as defined in Regulation (EU) 2015/2365 of the European Parliament and of the Council ⁽²⁾, do not contribute to the price discovery process and that it would be appropriate that Title II and Title III of Regulation (EU) No 600/2014 not apply to those transactions.
- (15) Regulation (EU) No 596/2014 of the European Parliament and of the Council ⁽³⁾ establishes requirements regarding the collection of financial instrument reference data. Those data, that are collected via FIRDS, are used to determine the financial instruments that fall within the scope of Regulation (EU) No 596/2014. Regulation (EU) No 596/2014 applies from 3 July 2016. However, FIRDS will not be fully operational before January 2018. It is therefore appropriate to defer the date of application of Article 4(2) and (3) of Regulation (EU) No 596/2014 until 3 January 2018.
- (16) Regulation (EU) No 596/2014 contains reference to the date of application of the new legal framework. In order to ensure that references in Regulation (EU) No 596/2014 to organised trading facilities, small and medium-sized enterprises' ('SME') growth markets, emission allowances or auctioned products based thereon do not apply until the date of application of Regulation (EU) No 600/2014 and Directive 2014/65/EU, Article 39(4) of Regulation (EU) No 596/2014 stating that references to them are read as references to Directive 2004/39/EC should be adjusted taking into account the extension of the date of application of those acts.
- (17) The settlement of securities transactions is closely linked to securities trading. As such, Regulation (EU) No 909/2014 of the European Parliament and of the Council ⁽⁴⁾ contains references to the date of application of the new legal framework. Before that date, the references to Regulation (EU) No 600/2014 and Directive 2014/65/EU should be read as references to Directive 2004/39/EC. Regulation (EU) No 909/2014 further creates a transitional regime for the application of the rules on settlement discipline to multilateral trading facilities ('MTFs') applying for registration as SME growth markets in accordance with Directive 2014/65/EU.
- (18) In order to ensure that Directive 2004/39/EC is referenced in Regulation (EU) No 909/2014 until the extended date of application of the new legal framework and that the transitional provisions for MTFs applying for registration as SME growth markets under Regulation (EU) No 909/2014 are maintained so as to provide sufficient time for MTFs to apply for such registration under Directive 2014/65/EU, Regulation (EU) No 909/2014 should be amended.

⁽¹⁾ Regulation (EU) No 1095/2010 of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010 establishing a European Supervisory Authority (European Securities and Markets Authority), amending Decision No 716/2009/EC and repealing Commission Decision 2009/77/EC (OJ L 331, 15.12.2010, p. 84).

⁽²⁾ Regulation (EU) 2015/2365 of the European Parliament and of the Council of 25 November 2015 on transparency of securities financing transactions and of reuse and amending Regulation (EU) No 648/2012 (OJ L 337, 23.12.2015, p. 1).

⁽³⁾ Regulation (EU) No 596/2014 of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 on market abuse (market abuse regulation) and repealing Directive 2003/6/EC of the European Parliament and of the Council and Commission Directives 2003/124/EC, 2003/125/EC and 2004/72/EC (OJ L 173, 12.6.2014, p. 1).

⁽⁴⁾ Regulation (EU) No 909/2014 of the European Parliament and of the Council of 23 July 2014 on improving securities settlement in the European Union and on central securities depositories and amending Directives 98/26/EC and 2014/65/EU and Regulation (EU) No 236/2012 (OJ L 257, 28.8.2014, p. 1).

- (19) Regulations (EU) No 600/2014, (EU) No 596/2014 and (EU) No 909/2014 should therefore be amended accordingly,

HAVE ADOPTED THIS REGULATION:

Article 1

Regulation (EU) No 600/2014 is amended as follows:

- (1) in Article 1, the following paragraph is inserted:

‘5a. Title II and Title III of this Regulation shall not apply to securities financing transactions as defined in point (11) of Article 3 of Regulation (EU) 2015/2365 of the European Parliament and of the Council (*).

(*) Regulation (EU) 2015/2365 of the European Parliament and of the Council of 25 November 2015 on transparency of securities financing transactions and of reuse and amending Regulation (EU) No 648/2012 (OJ L 337, 23.12.2015, p. 1).;’

- (2) in Article 2(1), the following points are added:

‘(48) “exchange for physical” means a transaction in a derivative contract or other financial instrument contingent on the simultaneous execution of an equivalent quantity of an underlying physical asset;

(49) “package order” means an order priced as a single unit:

(a) for the purpose of executing an exchange for physical; or

(b) in two or more financial instruments for the purpose of executing a package transaction;

(50) “package transaction” means:

(a) an exchange for physical; or

(b) a transaction involving the execution of two or more component transactions in financial instruments and which fulfils all of the following criteria:

(i) the transaction is executed between two or more counterparties;

(ii) each component of the transaction bears meaningful economic or financial risk related to all the other components;

(iii) the execution of each component is simultaneous and contingent upon the execution of all the other components.’;

- (3) in Article 4(7), the date ‘3 January 2017’ is replaced by ‘3 January 2018’ and the date ‘3 January 2019’ is replaced by ‘3 January 2020’;

- (4) in Article 5(8), the date ‘3 January 2016’ is replaced by ‘3 January 2017’;

- (5) in Article 8(1), the first sentence is replaced by the following:

‘Market operators and investment firms operating a trading venue shall make public current bid and offer prices and the depth of trading interests at those prices which are advertised through their systems for bonds, and structured finance products, emission allowances, derivatives traded on a trading venue and package orders.’;

- (6) Article 9 is amended as follows:

(a) in paragraph 1, the following points are added:

‘(d) orders for the purpose of executing an exchange for physical;

(e) package orders that meet one of the following conditions:

- (i) at least one of its components is a financial instrument for which there is not a liquid market, unless there is a liquid market for the package order as a whole;
- (ii) at least one of its components is large in scale compared with the normal market size, unless there is a liquid market for the package order as a whole;
- (iii) all of its components are executed on a request-for-quote or voice system and are above the size specific to the instrument.;

(b) the following paragraph is inserted:

‘2a. Competent authorities shall be able to waive the obligation referred to in Article 8(1) for each individual component of a package order.’;

(c) the following paragraph is added:

‘6. In order to ensure the consistent application of points (i) and (ii) of paragraph (1)(e), ESMA shall develop draft regulatory technical standards to establish a methodology for determining those package orders for which there is a liquid market. When developing such methodology for determining whether there is a liquid market for a package order as a whole, ESMA shall assess whether packages are standardised and frequently traded.

ESMA shall submit those draft regulatory technical standards to the Commission by 28 February 2017.

Power is delegated to the Commission to adopt the regulatory technical standards referred to in the first subparagraph in accordance with Articles 10 to 14 of Regulation (EU) No 1095/2010.’;

(7) in Article 18, the following paragraph is added:

‘11. In respect of a package order and without prejudice to paragraph 2, the obligations in this Article shall only apply to the package order as a whole and not to any component of the package order separately.’;

(8) in Article 19(1), the date ‘3 January 2019’ is replaced by ‘3 January 2020’;

(9) in Article 26(10), the date ‘3 January 2019’ is replaced by ‘3 January 2020’;

(10) in Article 35(5), the date ‘3 January 2017’ is replaced by ‘3 January 2018’ and the date ‘3 July 2019’ is replaced by ‘3 July 2020’;

(11) in Article 37(2), the date ‘3 January 2017’ is replaced by ‘3 January 2018’;

(12) Article 52 is amended as follows:

(a) in paragraph 1, the date ‘3 March 2019’ is replaced by ‘3 March 2020’;

(b) in paragraph 4, the date ‘3 March 2019’ is replaced by ‘3 March 2020’;

(c) in paragraph 5, the date ‘3 March 2019’ is replaced by ‘3 March 2020’;

(d) in paragraph 6, the date ‘3 March 2019’ is replaced by ‘3 March 2020’;

(e) in paragraph 7, the date ‘3 July 2019’ is replaced by ‘3 July 2020’;

(f) in paragraph 8, the date ‘3 July 2019’ is replaced by ‘3 July 2020’;

(g) in the first subparagraph of paragraph 9, the date ‘3 July 2019’ is replaced by ‘3 July 2020’;

- (h) in the second subparagraph of paragraph 9, the date '3 July 2021' is replaced by '3 July 2022';
 - (i) in the first subparagraph of paragraph 10, the date '3 July 2019' is replaced by '3 July 2020';
 - (j) in paragraph 11, the date '3 July 2019' is replaced by '3 July 2020';
 - (k) in the second subparagraph of paragraph 12, the date '3 January 2017' is replaced by '3 January 2018';
- (13) in the first subparagraph of Article 54(2), the date '3 July 2019' is replaced by the following '3 July 2020'.
- (14) Article 55 is amended as follows:
- (a) the second paragraph is replaced by the following:
'This Regulation shall apply from 3 January 2018.';
 - (b) the fourth paragraph is replaced by the following:
'Notwithstanding the second paragraph, Article 37(1), (2) and (3) shall apply from 3 January 2020'.

Article 2

Article 39 of Regulation (EU) No 596/2014 is amended as follows:

- (a) paragraph 2 is replaced by the following:
'2. It shall apply from 3 July 2016 except for:
 - (a) Article 4(2) and (3), which shall apply from 3 January 2018; and
 - (b) Article 4(4) and (5), Article 5(6), Article 6(5) and (6), Article 7(5), Article 11(9), (10) and (11), Article 12(5), Article 13(7) and (11), Article 16(5), the third subparagraph of Article 17(2), Article 17(3), (10) and (11), Article 18(9), Article 19(13), (14) and (15), Article 20(3), Article 24(3), Article 25(9), the second, third and fourth subparagraphs of Article 26(2), Article 32(5) and Article 33(5), which shall apply from 2 July 2014.;
- (b) in the first subparagraph of paragraph 4, the date '3 January 2017' is replaced by '3 January 2018';
- (c) in the second subparagraph of paragraph 4, the date '3 January 2017' is replaced by '3 January 2018'.

Article 3

Article 76 of Regulation (EU) No 909/2014 is amended as follows:

- (a) in point (b) of the second subparagraph of paragraph 5, the date '13 June 2017' is replaced by '13 June 2018';
- (b) in paragraph 7, the date '3 January 2017' is replaced by '3 January 2018'.

Article 4

This Regulation shall enter into force on the day following that of its publication in the *Official Journal of the European Union*.

This Regulation shall be binding in its entirety and directly applicable in all Member States.

Done at Brussels, 23 June 2016.

For the European Parliament
The President
M. SCHULZ

For the Council
The President
A.G. KOENDERS

Utdrag ur Europaparlamentets och rådets
förordning (EU) 2016/1011 av den 8 juni 2016
om index som används som referensvärden för
finansiella instrument och finansiella avtal eller
för att mäta investeringsfonders resultat, och om
ändring av direktiven 2008/48/EG och
2014/17/EU och förordning (EU) nr 596/2014

(Text av betydelse för EES)

EUROPAPARLAMENTET OCH EUROPEISKA UNIONENS RÅD
HAR ANTAGIT DENNA FÖRORDNING

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt,
särskilt artikel 114,

med beaktande av Europeiska kommissionens förslag,

efter översändande av utkastet till lagstiftningsakt till de nationella
parlamenten, med beaktande av Europeiska centralbankens yttrande (1),

med beaktande av Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
yttrande (2),

i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet (3),

och av följande skäl:

[...]

- (72) Förordning (EU) nr 596/2014 kräver att personer i ledande ställning, samt dem närstående personer, underrättar emittenten och den behöriga myndigheten om varje transaktion som genomförts för deras egen räkning avseende finansiella instrument som i sig är kopplade till aktier och skuldinstrument som emitterats av deras emittent. Det finns emellertid ett stort antal finansiella instrument som är kopplade till aktier och skuldinstrument som emitterats av en viss emittent. Sådana finansiella instrument inbegriper andelar i företag för kollektiva investeringar, strukturerade produkter eller finansiella instrument med inbäddade derivat som innebär exponering mot avkastningen för de aktier eller skuldinstrument som emitterats av en emittent. Varje transaktion med sådana finansiella instrument som överstiger miniminivån bör omfattas av krav på anmälan till emittenten och den behöriga myndigheten. Ett undantag bör göras när antingen det kopplade finansiella instrumentet innebär en exponering på högst 20 % mot emittentens aktier eller

skuldinstrument eller när personen i ledande ställning, eller denne närstående personer, inte kände till eller kunde känna till det kopplade finansiella instrumentets investeringssammansättning. Förordning (EU) nr 596/2014 bör därför ändras.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 56

Ändringar av förordning (EU) nr 596/2014

Förordning (EU) nr 596/2014 ska ändras på följande sätt:

1. Artikel 19 ska ändras på följande sätt:

a) Följande punkt ska införas:

”1a. Det anmälningsskrav som avses i punkt 1 ska inte tillämpas på transaktioner med finansiella instrument som är kopplade till aktier eller skuldinstrument från den emittent som avses i den punkten när något av följande villkor är uppfyllt vid transaktionstidpunkten:

a) Det finansiella instrumentet är en andel i ett företag för kollektiva investeringar i vilket exponeringen mot emittentens aktier eller skuldinstrument inte överstiger 20 % av de tillgångar som innehas av företaget för kollektiva investeringar.

b) Det finansiella instrumentet innebär en exponering mot en tillgångsportfölj där exponeringen mot emittentens aktier eller skuldinstrument inte överstiger 20 % av portföljens tillgångar.

c) Det finansiella instrumentet är en andel i ett företag för kollektiva investeringar eller innebär exponering mot en tillgångsportfölj och personen i ledande ställning, eller denne närstående personer, inte känner till, och inte heller skulle kunna känna till, investeringssammansättningen eller exponeringen mot ett sådant företag för kollektiva investeringar eller tillgångsportfölj i förhållande till emittentens aktier eller skuldinstrument, och det dessutom inte finns något skäl för den personen att tro att emittentens aktier eller skuldinstrument överstiger tröskelvärdena i led a eller b.

Om information om investeringssammansättningen i företaget för kollektiva investeringar eller exponeringen mot tillgångsportföljen finns tillgänglig ska personen i ledande ställning, eller denne närstående personer, göra alla rimliga ansträngningar för att använda sig av denna information.”

b) I punkt 7 ska följande stycke införas efter andra stycket:

Bilaga 5

”Vid tillämpningen av led b behöver transaktioner med aktier eller skuldinstrument från en emittent, eller derivat eller andra finansiella instrument som är kopplade till dessa, som utförs av personer i ledande ställning i ett företag för kollektiva investeringar där personen i ledande ställning, eller denne närstående personer, har investerat, inte anmälas om personen i ledande ställning i företaget för kollektiva investeringar agerar med full handlingsfrihet, vilket utesluter att vederbörande får instruktioner eller råd avseende portföljsammansättningen direkt eller indirekt från investerare i det företaget för kollektiva investeringar.”

2. Artikel 35 ska ändras på följande sätt:

a) i punkterna 2 och 3 ska frasen ”artiklarna ... 19.13 och 19.14” ersättas med ”artiklarna ... 19.13, 19.14 och 38”

b) punkt 5 ska ersättas med följande:

”5.En delegerad akt som antas enligt artikel 6.5 eller 6.6, artikel 12.5, artikel 17.2 tredje stycket, artikel 17.3, 19.13 eller 19.14 eller artikel 38 ska träda i kraft endast om varken Europaparlamentet eller rådet har gjort invändningar mot den delegerade akten inom en period av tre månader från den dag då akten delgavs Europaparlamentet och rådet, eller om både Europaparlamentet och rådet, före utgången av den perioden, har underrättat kommissionen om att de inte kommer att invända. Denna period ska förlängas med tre månader på Europaparlamentets eller rådets initiativ.”

3. I artikel 38 ska följande stycken läggas till:

”Senast den 3 juli 2019 ska kommissionen efter att ha hört Esmå lägga fram en rapport till Europaparlamentet och rådet om nivån på de tröskelvärden som fastställs i leden a och b i artikel 19.1a avseende transaktioner utförda av personer i ledande ställning där emittentens aktier eller skuldinstrument utgör en del av ett företag för kollektiva investeringar eller innebär exponering mot en tillgångsportfölj, i syfte att bedöma huruvida den nivån är lämplig eller bör justeras.

Kommissionen ges befogenhet att anta delegerade akter i enlighet med artikel 35 för att justera tröskelvärdena i leden a och b i artikel 19.1a om kommissionen i den rapporten fastställer att de tröskelvärdena bör justeras.”

[...]

Ikraftträdande

Denna förordning träder i kraft dagen efter det att den har offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning*.

Den ska tillämpas från och med den 1 januari 2018.

Utan hinder av andra stycket i denna artikel ska artiklarna 3.2, 5.5, 11.5, 13.3, 15.6, 16.5, artikel 20 (undantaget punkt 6 b), artiklarna 21 och 23, 25.8, 25.9, 26.5, 27.3, 30.5, 32.9, 33.7, 34.8, 46, 47.3 och 51.6 tillämpas från och med den 30 juni 2016.

Utan hinder av andra stycket i denna artikel ska artikel 56 tillämpas från och med den 3 juli 2016.

Denna förordning är till alla delar bindande och direkt tillämplig i alla medlemsstater.

Utfärdad i Strasbourg den 8 juni 2016.

På Europaparlamentets vägnar
M. SCHULZ
Ordförande

På rådets vägnar
A.G. KOENDERS
Ordförande

Sammanfattning av betänkandet Marknadsmissbruk II (SOU 2014:46)

Inledning

Europaparlamentet och rådet antog i april 2014 en förordning om marknadsmissbruk¹ (marknadsmissbruksförordningen) och ett direktiv om straffrättsliga påföljder för marknadsmissbruk² (marknadsmissbruksdirektivet), se bilagorna 4 och 5. Rättsakterna ersätter 2003 års marknadsmissbruksdirektiv.³

Marknadsmissbruksförordningen är bindande och direkt tillämplig i alla medlemsstater. Förutom förbuden mot insiderhandel, olagligt röjande av insiderinformation och marknadsmanipulation (härefter används marknadsmissbruk som gemensam benämning) och skyldigheterna avseende bl.a. offentliggörande av insiderinformation, innehåller förordningen regler som ger de nationella behöriga myndigheterna och Europeiska värdepappers och marknadsmyndigheten (Esma) vissa befogenheter att vidta åtgärder vid misstänkta och konstaterade överträdelser av förordningen. Det är i huvudsak reglerna som rör den behöriga myndigheten och dess befogenheter som förutsätter ett genomförande i medlemsstaternas nationella lagstiftning.

Marknadsmissbruksdirektivet kräver att samtliga medlemsstater inför straffrättsliga påföljder för åtminstone allvarliga fall av marknadsmissbruk, inbegripet även anstiftan och medhjälp till straffbara handlingar liksom försök till insiderhandel och marknadsmanipulation. Direktivet fastställer också en lägsta nivå för maximistraff för gärningar som utgör marknadsmissbruksbrott.

Några allmänna utgångspunkter

Utredningen föreslår att de bestämmelser i marknadsmissbruksförordningen som kräver en implementering i svensk lagstiftning genomförs huvudsakligen genom en ny lag, i vilken bl.a. anges att Finansinspektionen är behörig myndighet i Sverige enligt förordningen. Marknadsmissbruksdirektivet genomförs genom ändringar i lagen (2005:377) om straff för marknadsmissbruk vid handel med finansiella instrument (marknadsmissbrukslagen).

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 596/2014 av den 16 april 2014 om marknadsmissbruk (marknadsmissbruksförordning) och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/6/EG och kommissionens direktiv 2003/124/EG, 2003/125/EG och 2004/72/EG, EUT L 173, 12.6.2014, (Celex 32014R0596).

² Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2014/57/EU av den 16 april 2014 om straffrättsliga påföljder för marknadsmissbruk (marknadsmissbruksdirektiv), EUT L 173, 12.6.2014, (Celex R2014L0057).

³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/6/EG av den 28 januari 2003 om insiderhandel och otillbörlig marknadspåverkan (marknadsmissbruk), EUT L 96, 12.4.2003, s. 16 (Celex 32003L0006).

Ett viktigt syfte bakom marknadsmissbruksförordningen och marknadsmissbruksdirektivet är att uppnå harmoniserade och effektiva regler på marknadsmissbruksområdet, vilket bl.a. förutsätter att medlemsstaternas nationella lagstiftning inte ställer upp andra krav än dem som följer av det gemensamma regelverket. Förordningens bestämmelser innebär en fullharmonisering avseende förbud och skyldigheter som har med marknadsmissbruk att göra, medan bestämmelserna om behöriga myndigheters befogenheter och administrativa sanktioner är en minimireglering. Direktivet är i huvudsak en minimireglering. Utifrån dessa förutsättningar har utredningens utgångspunkt varit att de bestämmelser som införs i den svenska lagstiftningen bör ansluta sig till den nivå som följer av rättsakterna och inte utan starka skäl gå utöver vad som krävs.

För att underlätta tillämpningen av de delegerade akter, genomförandeakter och tekniska standarder som kommissionen kan förväntas att anta, föreslås att termer och uttrycks sätt i den nya lagen ska följa förordningens terminologi. En terminologisk enhetlighet ökar också förutsättningarna för att uppnå en likartad reglering inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES). Även i strafflagstiftningen bör en gemensam och enhetlig terminologi eftersträvas. När det gäller brottet otillbörlig marknadspåverkan föreslås, bl.a. av denna anledning, att rubriceringen ändras till marknadsmanipulation, vilket överensstämmer med både den engelska och svenska språkversionen av direktivet. Enligt utredningen bör däremot rubriceringen avseende brottet obehörigt röjande av insiderinformation behållas oförändrad, och inte ändras till "olagligt röjande av insiderinformation".

Ett reformerat sanktionssystem för en mer effektiv bekämpning av marknadsmissbruk

Utredningen bedömer att bekämpningen av marknadsmissbruk kan antas bli mer effektiv genom att gällande lagstiftning kompletteras med de ytterligare preventiva och utredningsunderlättande åtgärder som föreskrivs i marknadsmissbruksförordningen. Enligt utredningen kan dessutom administrativa sanktioner, t.ex. sanktionsavgifter, anses vara väl lämpade för att motverka marknadsmissbruk i vissa fall. Därför föreslås att det, vid sidan av det straffrättsliga systemet, ska finnas ett administrativt sanktionssystem. Det torde dessutom vara tveksamt om ett renodlat straffrättsligt system, utan några administrativa sanktioner, kan anses innebära att Sverige har fullgjort sin skyldighet att tillhandahålla sanktioner för överträdelse av förbuden i marknadsmissbruksförordningen.

I vissa fall ska alltså överträdelse av förbuden mot marknadsmissbruk kunna handläggas i ett administrativt förfarande och medföra administrativa sanktioner. När det gäller frågan om hur de båda systemen ska förhålla sig till varandra gör utredningen bedömningen att ett krav på uppsåt utgör ett lämpligt kriterium för att bestämma hur det kriminaliserade området avseende marknadsmissbruk avgränsas. Enligt utredningens förslag ska några andra kriterier, såsom beloppsgräns eller

personkategori, inte användas vid denna avgränsning. Uppsåtliga gärningar som utgör brott av normalgraden eller grova brott, liksom antiftan och medhjälp till sådana brott ska, enligt utredningen, vara fortsatt straffbelagda. Detsamma ska gälla för försök till insiderbrott samt för försök och förberedelse till grovt insiderbrott. En ny bestämmelse som straffbelägger försök till marknadsmanipulation införs i marknadsmissbrukslagen. I konsekvens härmed föreslår utredningen att straffansvaret enligt marknadsmissbrukslagen slopas för oaktsamma och ringa brott. Sådana gärningar ska i stället kunna bli föremål för prövning och sanktioner i det administrativa förfarandet.

Utredningen föreslår att en straffrättslig påföljd och en administrativ sanktion inte ska förekomma för ett och samma otillåtna beteende. Av rättsäkerhetsskäl, och i synnerhet för att principen om *ne bis in idem* inte ska riskera att kränkas förslås att det nya regelverket med administrativa sanktioner i enlighet med marknadsmissbruksförordningen, vid sidan av straffbestämmelserna i marknadsmissbrukslagen, ska bygga på en modell där det allmänna väljer mellan att hantera otillåtna beteenden inom antingen det administrativa eller det straffrättsliga systemet. Det allmänns beslut att välja väg ska ske innan ett beslut om att väcka åtal har fattats respektive innan ett beslut om att påföra administrativa sanktioner har fattats. Ett vägvalssystem förutsätter ett mer utvecklat samarbete mellan myndigheterna, dels för att den enskilde inte ska utsättas för dubbla rättsliga förfaranden avseende ett och samma agerande, dels för att skapa förutsättningar för myndigheterna att välja väg; den administrativa eller den straffrättsliga. Bestämmelser om upplysnings- och samarbetskyldighet införs både i den nya lagen och i marknadsmissbrukslagen.

Den förslagna avgränsningen av det kriminaliserade området för marknadsmissbruk innebär alltså att enbart uppsåtliga brott av normalgraden eller grova brott är straffbelagda. Trots att dessa brott, normalt sett, kan betraktas som allvarliga fall av marknadsmissbruk och bör föranleda straffrättsliga påföljder enligt marknadsmissbruksdirektivet, kan det bland dem finnas vissa gärningar vilka är att bedöma som mindre straffvärda, och som dessutom torde lämpa sig väl för handläggning i det administrativa sanktionssystemet. Utredningen föreslår därför att det tas in en regel om åtalsprövning i marknadsmissbrukslagen. Regeln är tillämplig på sådana fall av marknadsmanipulation som består i enstaka transaktioner som inte leder till någon förändring av det verkliga ägandet av ett finansiellt instrument, samt på sådana fall av obehörigt röjande av insiderinformation där någon, utan att det varit berättigat, har fått insiderinformation och förts in på en sådan insiderförteckning som avses i artikel 18 i marknadsmissbruksförordningen. Åtal ska i dessa fall väckas endast om det är påkallat från allmän synpunkt.

I effektivitetssyfte föreslås vidare en forumregel med innebörd att åtal enligt marknadsmissbrukslagen väcks vid Stockholms tingsrätt och att överklagande därmed ska ske hos Svea hovrätt.

Fördelning av utredningsansvar och utvidgade utredningsbefogenheter för Finansinspektionen

Som behörig myndighet ska Finansinspektionen övervaka att bestämmelserna i marknadsmissbruksförordningen efterlevs samt utreda misstänkta överträdelser av förordningen. Finansinspektionen ska dock, även fortsättningsvis, vara skyldig att anmäla till Ekobrottsmyndigheten när det finns anledning att anta att ett marknadsmissbruksbrott har begåtts. Enligt utredningens förslag ska Ekobrottsmyndigheten alltjämt ansvara för att bedriva förundersökningar och väcka åtal för brott enligt marknadsmissbrukslagen.

Finansinspektionen kommer alltså självständigt att bedriva undersökningar avseende misstänkta överträdelser av marknadsmissbruksförordningen. I linje med detta bör inspektionen också granska de rapporter om misstänkt marknadsmissbruk som marknadsaktörer är skyldiga att lämna till inspektionen, och ges möjlighet att komplettera rapporterna med vissa egna undersökningar. Utformningen av den gällande bestämmelsen om rapporteringsskyldigheten i marknadsmissbrukslagen och uttalanden i förarbetena har dock resulterat i att inspektionens roll i detta avseende närmast är att likna vid en ”brevlådefunktion”. Utredningen föreslår, bl.a. av den anledningen, att bestämmelsen utmönstras ur lagen.

När Ekobrottsmyndigheten har beslutat om att inleda en förundersökning får, enligt utredningens förslag, Finansinspektionen inte vidta några undersökningsåtgärder på eget bevåg. Inspektionen föreslås därmed kunna anlitas som biträde i förundersökningen. Om Ekobrottsmyndigheten beslutar att inte inleda förundersökning, eller att lägga ned en förundersökning, ska myndigheten underrätta Finansinspektionen, som därefter får fortsätta utredningen enligt bestämmelserna för det administrativa sanktionssystemet. Om det i ett sådant fall framkommer omständigheter som leder till att inspektionen bedömer att det trots allt finns anledning att anta att brott har begåtts ska, enligt utredningens förslag, inspektionen anmäla detta till Ekobrottsmyndigheten på nytt. En inledande bedömning av att t.ex. uppsåt saknas kan visa sig vara felaktig. Ekobrottsmyndigheten har då att åter ta ställning till om en förundersökning ska inledas. I enlighet med förslaget om när ett vägval senast måste ske, kan dock en anmälan till Ekobrottsmyndigheten inte ske efter det att beslut om att påföra administrativa sanktioner har fattats. (Se förslag om beslutsordning för administrativa sanktioner i nästa avsnitt.)

Som nämnts i det föregående förutsätter det föreslagna vägvalssystemet och fördelningen av utredningsansvaret att myndigheterna samarbetar med varandra. Detta kräver i sin tur också att myndigheterna kan dela information med varandra. För att möjliggöra ett informationsutbyte föreslår utredningen att bestämmelserna om sekretess i 35 kap. 1 § offentlighets och sekretesslagen (2009:400) ska gälla både i Ekobrottsmyndighetens förundersökningar och i Finansinspektionens utredningar om misstänkta överträdelser av marknadsmissbruksförordningen. En ny paragraf införs i offentlighets och sekretesslagen med en sekretessbrytande regel som ger myndigheterna möjlighet att utbyta information.

De övervaknings och utredningsbefogenheter som marknadsmissbruksförordningen föreskriver att den behöriga myndigheten ska ha, motsvarar i stor utsträckning de befogenheter som föreskrivs även i 2003 års marknadsmissbruksdirektiv. Enligt förordningen ska myndigheten bl.a. ha rätt att få tillgång till information från vem som helst, genomföra platsundersökningar, frysa tillgångar och förbjuda viss verksamhet. Vid genomförandet av 2003 års marknadsmissbruksdirektiv i svensk rätt var en utgångspunkt att överträdelser av förbuden mot marknadsmissbruk skulle hanteras inom straffrätten, och därmed skulle Ekobrottsmyndigheten leda utredningar och allmän domstol besluta om påföljder. Detta fick återverkningar på hur utredningsbefogenheterna enligt 2003 års marknadsmissbruksdirektiv genomfördes i svensk rätt.

Mot bakgrund av utredningens överväganden om ett administrativt sanktionssystem finns det inte längre ett utrymme för dagens uppdelning av utredningsbefogenheter mellan Finansinspektionen och Ekobrottsmyndigheten. Utredningen föreslår därför en utvidgning av Finansinspektionens nuvarande befogenheter så att de stämmer överens med förordningens krav. Bestämmelser om inspektionens utrednings och tillsynsbefogenheter införs i den nya lagen. Det bör här framhållas att befogenheterna, enligt artikel 23.1 i marknadsmissbruksförordningen, kan utövas direkt av den behöriga myndigheten, i samarbete med eller genom delegation till andra myndigheter och aktörer eller genom den behöriga myndighetens ansökan till ”rättsliga myndigheter”. I fråga om platsundersökning i bevissäkringssyfte (artikel 23.2.e i förordningen) avseende misstänkta överträdelser av förbuden mot insiderhandel och marknadsmanipulation föreslås att en sådan undersökning får ske efter beslut av Stockholms tingsrätt.

Det informationsutbyte och samarbete med utländska myndigheter och Esma som marknadsmissbruksförordningen föreskriver kan komma till stånd inom ramen för gällande svensk rätt och några lagstiftningsåtgärder krävs inte.

Närmare om det administrativa sanktionssystemet

För att se till att medlemsstaterna har ett gemensamt tillvägagångssätt vid hantering av överträdelser av marknadsmissbruksförordningens regler innehåller förordningen bestämmelser om administrativa sanktioner och andra åtgärder som ska kunna tillämpas vid åtminstone vissa angivna överträdelser. Ett ingripande ska alltså ske, men förordningen begränsar inte medlemsstaternas möjligheter att fastställa regler om andra eller strängare sanktioner och åtgärder än dem som anges i förordningen. Inte heller uppställs krav på att fastställa sanktionsbestämmelser, om det i en medlemsstats nationella lagstiftning redan finns eller kommer att införas en straffrättslig reglering för överträdelser av marknadsmissbruksförordningens förbud eller påbud. Enligt utredningens bedömning saknas det skäl att använda denna ”straffrättsoption”, och det föreslås därför att det införs bestämmelser om administrativa sanktioner i den nya lagen i enlighet med vad som föreskrivs i förordningen. Några ytterligare eller

strängare sanktioner än dem som följer av förordningen föreslås däremot inte.

Utöver de överträdelser som enligt förordningen ska kunna bli föremål för ett ingripande föreslår utredningen att det tidigare straffbelagda meddelandeförbudet i 11 § marknadsmissbrukslagen ersätts med ett i princip motsvarande förbud i den nya lagen. Syftet med meddelandeförbudet är, liksom tidigare, att den som rapporterats inte ska bli varnad och sopa igen spåren efter sig. Ett sådant förbud är alltså befogat och bör kunna beivras genom administrativa sanktioner.

Enligt utredningens bedömning förutsätter marknadsmissbruksförordningen till övervägande del att såväl fysiska som juridiska personer kan bli föremål för administrativa åtgärder och sanktioner vid överträdelser av förordningens förbud och åsidosättande av dess skyldigheter. Bestämmelserna om sanktioner ska därför, om det inte särskilt anges, gälla för både fysiska och juridiska personer. Utredningen föreslår dessutom att det i lagen införs en bestämmelse som gör det möjligt att underlåta att ingripa, t.ex. om överträdelsen är ursäktlig. Motsvarande bestämmelse finns även i andra regelverk som innehåller administrativa sanktioner.

Lagen ska, enligt utredningens förslag, också innehålla en exemplifierande uppräkningslista av faktorer som ska ligga till grund för valet av administrativ sanktion och för bestämmandet av en sanktionsavgifts storlek, varvid överträdelsens allvarlighet och varaktighet bör vara utgångspunkten. I lagen tas också in bestämmelser om maximnivåer och jämkning av sanktionsavgifter samt om betalning, indrivning och preskription av sådana avgifter.

Beslutsordning

Utredningen föreslår att Finansinspektionen ska besluta om administrativa åtgärder och sanktioner vid åsidosättande av marknadsmissbruksförordningens föreskrivna skyldigheter avseende marknadsövervakning och rapportering, offentliggörande av insiderinformation, insiderförteckningar, anmälan av transaktioner utförda av personer i ledande ställning och till dem närstående personer liksom offentliggörande av sådana transaktioner, samt investeringsrekommendationer och statistik.

Däremot talar såväl rättssäkerhetsskäl som rådande rättstraditioner med styrka för att domstol bör handlägga sanktionsärenden avseende överträdelser av marknadsmissbruksförordningens förbud mot marknadsmissbruk. Detta gäller i synnerhet när det är fråga om fysiska personer. Enligt utredningens bedömning faller överträdelseärenden enligt marknadsmissbruksförordningen sannolikt in under tillämpningsområdet för artikel 6 i Europakonventionen. Rättigheterna i den artikeln gäller i förekommande fall även juridiska personer. För att rättssäkerhetsgarantierna inte ska skilja sig åt bör därför förfarandet vara detsamma, oavsett om det är fråga om en fysisk eller juridisk person.

Det kan anföras att en ordning som innebär att Finansinspektionen måste väcka talan hos domstol för en prövning av påförande av administrativa sanktioner fördröjer ett sådant beslut. För att inte i onödan försena dessa överträdelseärenden föreslår utredningen en modell där

Finansinspektionen först utfärdar ett sanktionsföreläggande, som – om det godkänns – är att jämställa med en lagakraftvunnen dom. Därmed är prövning i domstol nödvändig bara i de fall där ett sådant föreläggande inte godtas. Det föreslås således att Finansinspektionen, genom ett obligatorsikt förfarande med sanktionsföreläggande, prövar frågor om administrativa sanktioner för överträdelse av förbuden mot marknadsmissbruk.

Utredningen gör vidare bedömningen att det är lämpligast att allmän domstol handlägger sanktionsärenden avseende överträdelse av förbuden mot marknadsmissbruk (när ett utfärdat sanktionsföreläggande inte har godtagits). Ätminstone initialt kan antalet sådana prövningar antas bli relativt begränsat. Enligt utredningens bedömning finns det därmed, i likhet med vad som anförts beträffande åtal för marknadsmissbruksbrott, tungt vägande skäl för en samordning av domstolsprövningen även när det gäller överträdelse av förbuden i marknadsmissbruksförordningen. Prövningen föreslås ske vid Stockholms tingsrätt. Genom att destinera både åtal för marknadsmissbruksbrott och överträdelse av förordningens förbud av marknadsmissbruk till en och samma domstol ökar förutsättningarna ytterligare för en mer effektiv handläggning och enhetlig praxis.

Om ett sanktionsföreläggande inte har godkänts inom utsatt tid, får alltså Finansinspektionen väcka talan vid Stockholms tingsrätt. I fråga om sådan talan tillämpas bestämmelserna i rättegångsbalken om åtal för brott för vilket det inte finns anledning att döma till annan påföljd än böter. I den nya lagen tas också in bestämmelser om överklagande av domar och beslut.

Den i marknadsmissbruksförordningen föreskrivna skyldigheten att publicera sanktionsbeslut och beslut som fattas till följd av en överträdelse av ett förbud eller ett åsidosättande av en skyldighet enligt förordningen bör, enligt utredningens bedömning, genomföras genom föreskrifter på förordningsnivå.

Anpassning av svensk rätt med anledning av EU-rättsakterna

Förslag föranledda av marknadsmissbruksdirektivets bestämmelser

Insiderbrott, obehörigt röjande av insiderinformation och marknadsmanipulation (tidigare otillbörlig marknadspåverkan) ska alltså, enligt utredningens förslag, fortfarande utgöra brott. Marknadsmissbruksdirektivet förutsätter dock vissa nödvändiga justeringar av vissa brottsrekvisit samt anpassningar såvitt avser marknadsmissbrukslagens tillämpningsområde och definitioner.

I marknadsmissbrukslagen finns ingen bestämmelse som anger lagens tillämpningsområde. För att uppnå ett mer direktivnära genomförande föreslår utredningen att en särskild paragraf tas in i marknadsmissbrukslagen som, i likhet med marknadsmissbruksdirektivet, fastställer tillämpningsområdet och vilka finansiella instrument som omfattas. Vidare föreslås att begränsningen, att det ska vara fråga om ”handel på värdepappersmarknaden”, slopas. Av den nya paragrafen

framgår att lagen ska tillämpas även på utsläppsrätter och andra produkter enligt kommissionens förordning (EU) nr 1031/2010 av den 12 november 2010 om tidsschema, administration och andra aspekter av auktionering av utsläppsrätter för växthusgaser i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen. Som en följdändring utmönstras bestämmelserna om marknadsmissbruk avseende utsläppsrätter i form av 2-dagars spotavtal ur 8 kap. lagen (2004:1199) om handel med utsläppsrätter. Vidare föreslås en modifierad och utvidgad undantagsbestämmelse i marknadsmissbrukslagen för ageranden i återköpsprogram och för stabilisering av finansiella instrument.

Den nuvarande definitionen av insiderinformation ersätts med en direkt hänvisning till marknadsmissbruksförordningens definition.

Beträffande insiderbrott slopas kravet på transformation; straffbudet omfattar därigenom den som ”har insiderinformation”, och inte längre bara den som ”får insiderinformation. En åklagare kommer därmed inte att behöva visa hur en tilltalad har fått tillgång till informationen, utan enbart att han eller hon hade tillgång till den. Genom förslaget uppnås också en direktivkonform reglering.

Det svenska förbudet mot insiderhandel saknar ett utnyttjanderekvisit. Däremot anges ett antal förfaranden som är undantagna från det straffbelagda området. Utredningen gör bedömningen att insiderbrottet inte heller i framtiden bör innehålla ett utnyttjanderekvisit, men föreslår att nuvarande undantagskatalog såvitt avser insiderbrott i stället utformas som ett undantag dels för situationer då insiderinformation inte har utnyttjats, dels för sådana legitima förfaranden som omfattas av artikel 9 i marknadsmissbruksförordningen (genom en hänvisning till nämnda artikel). Det är den tilltalade som har att visa att undantagsbestämmelsen är tillämplig.

Insiderbrottets handelsförbud utvidgas till att gälla även i fråga om återkallelse eller ändring av en lagd order, om återkallelsen eller ändringen görs efter det att orderläggande person kommit att förfoga över insiderinformation rörande de finansiella instrumenten. Även insiderbrottets rådgivningsförbud utvidgas genom att den som följer ett råd (eller en rekommendation) om att förvärva eller avyttra finansiella instrument ska dömas för insiderbrott, om han eller hon vet att rådet är grundat på insiderinformation. Detsamma ska gälla den som följer ett råd att återkalla eller ändra en order. Samma undantag som gäller vid insiderbrott i övrigt – att insiderinformation inte har utnyttjats eller att det är fråga om ett legitimt förfarande – ska dock gälla även i dessa fall.

Förutom att utredningen föreslår att rubriceringen för otillbörlig marknadspåverkan ändras till marknadsmanipulation, föreslås en särskild brottsrubricering för det grova brottet, grov marknadsmanipulation. Utredningen föreslår att straffbestämmelsen även i övrigt utformas mer direktivnära, bl.a. genom att bestämmelsen, liksom den i direktivet, träffar sådana ageranden som faktiskt har den angivna effekten. Det innebär dock inte att ett agerande blir straffritt, om det inte skulle gå att visa att det faktiskt har gett t.ex. vilseledande signaler eller påverkat priset, men väl är ägnat att göra det. I dessa fall bör agerandet kunna bedömas utgöra försök till marknadsmanipulation.

Utredningen föreslår vidare ändrade straffskalor för obehörigt röjande av insiderinformation samt för grovt insiderbrott och grov marknadsmanipulation, till fängelse i högst två respektive sex år. Straffsanktionerna i lagen (2013:385) om ingripande mot marknadsmissbruk vid handel med grossistenergiprodukter har utformats med marknadsmissbrukslagen som förebild. Motsvarande ändring av straffskalorna föreslås därför även i den lagen.

Förslag föranledda av marknadsmissbruksförordningens bestämmelser

Som nämnts inledningsvis är marknadsmissbruksförordningens förbud och påbud direkt tillämpliga i svensk rätt och några åtgärder för att införliva förordningens materiella bestämmelser ska inte vidtas. Många av förordningens bestämmelser finns dock i någon form i 2003 års marknadsmissbruksdirektiv. Förordningens bestämmelser har alltså redan, helt eller delvis, en motsvarighet i svensk lagstiftning. De svenska bestämmelserna måste, på grund den valda regleringsformen, nu anpassas eller utmönstras ur lagstiftningen.

Enligt utredningen bör bestämmelser om marknadsövervakning på reglerade marknader och MTF-plattformar i lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden kunna behållas oförändrade. Däremot föreslås, som nämnts, att bestämmelserna i marknadsmissbrukslagen om rapportering av misstänkt marknadsmissbruk upphävs. Utredningen föreslår också ett upphävande av bestämmelserna om emittenters skyldighet att offentliggöra kurspåverkande information och reglerna om uppskjutet offentliggörande i lagen om värdepappersmarknaden. Sverige bör dock utnyttja möjligheten att införa en nationell bestämmelse om att en skriftlig förklaring till hur villkoren för ett uppskjutande har uppfyllts ska lämnas till den behöriga myndigheten (Finansinspektionen) endast på begäran.

Bestämmelserna om insiderförteckningar och anmälningsskyldighet för personer med insynsställning i lagen (2000:1087) om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument ska, enligt utredningens förslag, utmönstras ur lagen. Detsamma gäller för bestämmelserna i samma lag om förbud för dessa personer och för aktiemarknadsbolag att under vissa perioder handla i finansiella instrument relaterade till bolaget.

När det gäller kravet på offentliggörande av transaktioner som genomförts av personer med insynsställning finns det redan i dag ett fungerande system för detta hos Finansinspektionen. Utredningen föreslår därför att Sverige bör utnyttja möjligheten i marknadsmissbruksförordningen om att offentliggörandet ska ombesörjas av den behöriga myndigheten, och att en motsvarande bestämmelse, med denna innebörd, införs i den nya lagen. Gällande bestämmelser om insynsregistret i lagen om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument kan, med smärre anpassningar, behållas. Till följd av reglerna i marknadsmissbruksförordningen ska dock, enligt utredningens förslag, bestämmelserna om investeringsrekommendationer i lagen (1991:980) om handel med finansiella instrument utmönstras ur lagen.

I marknadsmissbruksförordningen föreskrivs att den behöriga myndigheten är skyldig att inrätta effektiva procedurer för att motta anmälningar avseende överträdelse av förordningen. Genomförandet av

denna bestämmelse bör, enligt utredningens bedömning, ske på förordningsnivå i form av en generell bestämmelse om att inspektionen ska inrätta ett sådant system. Utredningen föreslår att offentlighets och sekretesslagen kompletteras med ett absolut sekretesskydd för uppgifter som avslöjar en anmälares identitet. Tystnadsplikten ska ha företräde framför meddelarfriheten. Sekretessen gäller i högst femtio år.

Även tillståndspliktiga företag ska enligt förordningen ha effektiva system för att deras anställda ska kunna rapportera överträdelser internt. Utredningen föreslår att en bestämmelse med denna innebörd tas in i den nya lagen, och att ett åsidosättande av skyldigheten kan medföra en administrativ sanktion.

Finansiering av Finansinspektionens tillsyn

Utredningen föreslår att för Finansinspektionens övervakning enligt den nya lagen ska företag som står under inspektionens tillsyn betala en årlig avgift.

Genomförande och ikraftträdande

Efter det att marknadsmissbruksförordningen och marknadsmissbruksdirektivet har trätt i kraft⁴ har medlemsstaterna 24 månader på sig att vidta nödvändiga åtgärder för att följa rättsakternas bestämmelser. Som framgått föreslår utredningen att bestämmelser i förordningen som kräver en implementering ska genomföras genom en ny lag och att övriga anpassningar som är nödvändiga med anledning av rättsakterna sker genom ändringar i främst marknadsmissbrukslagen. Utredningen föreslår att den nya lagen och övriga författningsändringar ska träda i kraft senast 24 månader från ikraftträdandet av förordningen och direktivet.

Enligt artikel 39.4 andra stycket i marknadsmissbruksförordningen ska dock de bestämmelser i förordningen som hänvisar till organiserade handelsplattformar (OTF-plattform), tillväxtmarknader för små och medelstora företag samt utsläppsrätter eller auktionerade produkter baserade på sådana börja tillämpas vid en senare tidpunkt än förordningen i övrigt. Eftersom marknadsmissbruksdirektivets tillämpningsområde bestäms av förordningens tillämpningsområde får bestämmelsen i nämnda artikel betydelse för den svenska marknadsmissbrukslagen. Fram till denna senare tidpunkt omfattas varken finansiella instrument som handlas på en OTF-plattform eller utsläppsrätter av tillämpningsområdet. Till ändringarna i marknadsmissbrukslagen föreslås därför en övergångsbestämmelse, som innebär att denna utvidgning av tillämpningsområdet ska gälla först när marknadsmissbruksförordningen ska börja tillämpas i dessa delar. När det gäller OTF-plattformar hänger det uppskjutna ikraftträdandet samman med att denna typ av marknadsplats –

⁴ Den tjugonde dagen efter det att rättsakterna har offentliggjorts i Europeiska unionens officiella tidning

som regleras i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/65/EU av den 15 maj 2014 om marknader för finansiella instrument och om ändring av direktiv 2002/92/EG och direktiv 2011/61/EU (omarbetning)⁵ – inte kommer att existera förrän vid denna senare tidpunkt. Beträffande utsläppsrätter finns det i dag särskilda bestämmelser om marknadsmissbruk avseende sådana i lagen om handel med utsläppsrätter. Dessa ska alltså fortsätta att gälla till dess att marknadsmissbruksförordningen ska börja tillämpas i dessa delar. Några bestämmelser i marknadsmissbrukslagen som rör tillväxtmarknader för små och medelstora företag finns inte, varför några övergångsbestämmelser i den delen inte behövs.

⁵ EUT L 173, 12.6.2014, (Celex 32014L0065)

Utredningens lagförslag

Förslag till lag (0000:0000) med kompletterande bestämmelser till EU:s marknadsmissbruksförordning

Härigenom föreskrivs följande

1 kap. Inledande bestämmelser

1 § Denna lag kompletterar Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 596/2014 av den 16 april 2014 om marknadsmissbruk (marknadsmissbruksförordning) och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/6/EG och kommissionens direktiv 2003/124/EG, 2003/125/EG och 2004/72/EG¹.

Termer och uttryck i denna lag har samma betydelse som i marknadsmissbruksförordningen.

Behörig myndighet

2 § Finansinspektionen är behörig myndighet enligt marknadsmissbruksförordningen.

Krav på företag under tillsyn

3 § Företag som står under Finansinspektionens tillsyn ska ha system och rutiner för att företagets anställda internt ska kunna rapportera misstänkta överträdelser av marknadsmissbruksförordningen.

Meddelandeförbud

4 § Den som till Finansinspektionen har rapporterat en misstänkt transaktion eller order i enlighet med artikel 16.1 andra stycket och artikel 16.2 i marknadsmissbruksförordningen, får inte obehörigen röja för kunden eller någon utomstående att sådan rapportering har skett. Detsamma gäller, i förkommande fall, rapportörens styrelseledamöter och anställda.

5 § Ett företag som har rapporterat enligt artikel 16.2 i marknadsmissbruksförordningen får inte göras ansvarigt för att ha åsidosatt någon tystnadsplikt, om företaget hade anledning att räkna med att rapportering borde ske. Detsamma gäller en styrelseledamot eller en anställd som har lämnat uppgifter för företagets räkning.

2 kap. Utredningsbefogenheter

Föreläggande

1 § För övervakning av att bestämmelserna i marknadsmissbruksförordningen följs får Finansinspektionen förelägga

¹ EUT L 173, 12.6.2014, (Celex 32014R0596).

1. ett företag eller någon annan att tillhandahålla uppgifter, handlingar eller annat, och

2. den som förväntas kunna lämna upplysningar i saken att inställa sig till förhör på tid och plats som inspektionen bestämmer.

2 § Finansinspektionen får förelägga den som kan antas ha åsidosatt sina skyldigheter enligt marknadsmissbruksförordningen eller i övrigt har agerat i strid mot förordningen eller denna lag att under viss tid upphöra med ett visst agerande.

Vite

3 § Ett beslut om föreläggande enligt 1 eller 2 § får förenas med vite.

Ett föreläggande enligt 1 § får dock inte förenas med vite, om

1. det finns anledning att anta att den som ska föreläggas har begått en gärning som är straffbelagd eller kan leda till en sanktion enligt 3 kap.

1 § första stycket 1 eller 2, och

2. föreläggandet avser utredning av en fråga som har samband med den misstänkta gärningen eller överträdelsen.

Om den som ska föreläggas är en juridisk person, gäller andra stycket även ställföreträdare för den juridiska personen.

Information om transaktioner på råvarumarknaden

4 § För övervakning av att bestämmelserna i marknadsmissbruksförordningen följs får Finansinspektionen begära information om transaktioner från marknadsaktörer på marknadsplatser där de underliggande tillgångarna till råvaruderivat handlas (spotmarknaden). Inspektionen har rätt till direkt tillgång till handlarnas system.

Platsundersökning

5 § För övervakning av att bestämmelserna i marknadsmissbruksförordningen följs får Finansinspektionen, när det är nödvändigt, genomföra en undersökning hos ett företag.

6 § Stockholms tingsrätt får på ansökan av Finansinspektionen besluta att inspektionen får genomföra en undersökning i ett företags lokaler för att utreda en överträdelse av förbuden i artikel 14.a, 14.b eller 15 i marknadsmissbruksförordningen, om

1. det finns anledning att anta att en överträdelse har skett,

2. den som undersökningen avser inte rättar sig efter ett föreläggande enligt 1 § eller det annars finns risk för att bevis undanhålls eller förvanskas, och

3. vikten av att åtgärden vidtas är tillräckligt stor för att uppväga det intrång eller annat men som åtgärden innebär för den som drabbas av åtgärden.

7 § Ett beslut enligt 6 § får avse även annan än den som är föremål för utredning, om

1. det som föreskrivs i 6 § första stycket 1 och 3 är uppfyllt,

2. det finns särskild anledning att anta att bevis finns hos denne, och

3. denne inte rättar sig efter ett föreläggande enligt 1 § eller det annars finns risk för att bevis undanhålls eller förvanskas.

8 § När Finansinspektionen genomför en undersökning enligt 6 § har inspektionen rätt att

1. granska bokföring och andra affärshandlingar,
2. ta kopior av eller göra utdrag ur bokföring och affärshandlingar,
3. begära muntliga förklaringar direkt på platsen,
4. få tillträde till lokaler, markområden, transportmedel och andra utrymmen, och
5. ta om hand handlingar, som behövs för undersökningen, för granskning.

9 § Ett beslut om undersökning enligt 6 § får meddelas utan att den som ansökan avser har fått tillfälle att yttra sig, om det kan befaras att undersökningen annars skulle förlora i betydelse.

Beslut enligt första stycket ska sändas endast till Finansinspektionen. När undersökningen börjar ska inspektionen överlämna ett exemplar av beslutet till den hos vilken undersökningen ska genomföras.

10 § Ett beslut om undersökning enligt 6 § ska innehålla uppgifter om

1. föremålet för och syftet med undersökningen,
2. tidpunkten när undersökningen ska börja, och
3. Finansinspektionens befogenheter enligt 8 §.

Beslut enligt första stycket gäller omedelbart, om rätten inte bestämmer något annat.

11 § Den som Finansinspektionen ska genomföra en undersökning hos enligt 6 § har rätt att tillkalla ett juridiskt biträde.

I avvaktan på att ett sådant biträde inställer sig får Finansinspektionen inte påbörja undersökningen. Detta gäller dock inte, om

1. undersökningen härigenom onödigt fördröjs, eller
2. undersökningen har beslutats enligt 9 § första stycket.

12 § Finansinspektionen får begära handräckning av Kronofogdemyndigheten för att genomföra de åtgärder som avses i 8 § 1, 2, 4 eller 5.

Vid handräckning gäller bestämmelserna i utsökningsbalken om verkställighet av förpliktelse som inte avser betalningsskyldighet eller avhysning. Kronofogdemyndigheten ska dock inte underrätta den hos vilken undersökningen ska genomföras innan verkställighet sker.

13 § Åtgärder enligt 1 eller 8 § får inte avse en skriftlig handling, om dess innehåll kan antas vara sådant, att befattningshavare eller annan, som avses i 36 kap. 5 § rättegångsbalken, inte får höras som vittne om detta, och handlingen innehas av den personen eller av den, till förmån för vilken tystnadsplikten gäller. Inte heller får, hos den som är föremål för undersökningen eller denne närstående, som avses i 36 kap. 3 § rättegångsbalken, åtgärder enligt 1 eller 8 § vidtas avseende skriftligt meddelande mellan den som är föremål för undersökningen och någon till denne närstående eller mellan sådana närstående inbördes.

Om Finansinspektionen anser att en viss handling bör omfattas av en undersökning och den som åtgärden avser åberopar att handlingen är skyddad enligt första stycket, ska handlingen omedelbart förseglas och skyndsamt överlämnas till Stockholms tingsrätt av Finansinspektionen.

Tingsrätten ska utan dröjsmål pröva om handlingen ska omfattas av Finansinspektionens undersökning.

Uppgifter om datatrafik

14 § I 6 kap. 22 § 1 lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation finns bestämmelser om Finansinspektionens rätt att få ut uppgifter från den som tillhandahåller ett elektroniskt kommunikationsnät eller en elektronisk kommunikationstjänst.

Handelsstopp

15 § Bestämmelser om Finansinspektionens möjlighet att besluta om handelsstopp för finansiella instrument finns i 22 kap. 2 § lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden.

Korrigerig av felaktig och vilseledande information

16 § Finansinspektionen får korrigera sådan felaktig och vilseledande information som kan utgöra ett led i en överträdelse av artikel 15 i marknadsmissbruksförordningen. Inspektionen får även ålägga den som har spritt felaktig eller vilseledande information att korrigera den.

Brottsutredningar och myndighetssamarbete

17 § Finansinspektionen ska anmäla till Ekobrottsmyndigheten när det finns anledning att anta att ett brott enligt lagen (2005:377) om straff för marknadsmissbruk vid handel med finansiella instrument har begåtts.

18 § Finansinspektionen ska underrätta Ekobrottsmyndigheten när inspektionen har meddelat ett sanktionsföreläggande eller beslutat att väcka talan om sanktion för en överträdelse av artikel 14 eller 15 i marknadsmissbruksförordningen.

19 § Finansinspektionen och Ekobrottsmyndigheten ska, utöver vad som följer av 17 och 18 §§, samarbeta för att underlätta undersökningar avseende marknadsmissbruksbrott och undersökningar avseende överträdelser av artiklarna 14 och 15 i marknadsmissbruksförordningen.

3 kap. Ingrepan

1 § Finansinspektionen ska ingripa mot den som har överträtt marknadsmissbruksförordningens förbud mot

1. insiderhandel och olagligt röjande av insiderinformation i artikel 14, eller

2. marknadsmanipulation i artikel 15.

Finansinspektionen ska också ingripa mot den som har åsidosatt sina skyldigheter enligt marknadsmissbruksförordningen och denna lag, genom

1. att inte inrätta och underhålla sådana system och rutiner som avses i artikel 16.1 eller 16.2, eller att inte till Finansinspektionen göra en anmälan i enlighet med det som föreskrivs i artikeln,

2. att inte iaktta det som föreskrivs om offentliggörande av insiderinformation till allmänheten i artikel 17.1, 17.2 och 17.8,

3. att inte informera Finansinspektionen om ett försenat offentliggörande i enlighet med det som föreskrivs i artikel 17.4 och 17.5, eller att, trots begäran från inspektionen, inte lämna en sådan skriftlig förklaring som avses i artikel 17.4 tredje stycket om att förutsättningar för ett uppskjutet offentliggörande har förlegat,

4. att inte upprätta, uppdatera eller till Finansinspektionen överlämna en insiderförteckning eller att inte i övrigt fullgöra det som föreskrivs i artikel 18.1–18.6,

5. att underlåta att till Finansinspektionen samt berörda emittenter, deltagare på marknaden för utsläppsrätter eller företag som avses i artikel 19.10 göra en anmälan om egna transaktioner i enlighet med det som föreskrivs i artikel 19.1, 19.2, 19.6 och 19.7, eller att inte fullgöra informationsplikten enligt artikel 19.5 andra stycket,

6. att inte offentliggöra anmälda uppgifter i enlighet med det som föreskrivs i artikel 19.3, eller att inte fullgöra informationsplikten eller det som i övrigt föreskrivs i artikel 19.5 första stycket,

7. att genomföra transaktioner i strid mot förbudet i artikel 19.11,

8. att inte iaktta det som föreskrivs om att ta fram eller sprida investeringsrekommendationer och statistik i artikel 20.1,

9. att inte inrätta och underhålla sådana system och rutiner som avses i 1 kap. 3 §, eller

10. att obehörigen röja uppgifter i strid mot meddelandeförbudet i 1 kap. 4 §.

2 § Ingripande enligt denna lag sker genom

1. föreläggande att inom viss tid vidta en viss åtgärd för att komma till rätta med situationen eller upphöra med ett visst agerande,

2. meddelande om en varning,

3. meddelande av ett förbud enligt 3 § 1,

4. meddelande av ett förbud enligt 3 § 2,

5. beslut om återföring enligt 4 §, eller

6. beslut om sanktionsavgift.

Ett föreläggande enligt första stycket 1 och ett förbud enligt första stycket 4 får förenas med vite.

Frågor om ingripanden vid överträdelse av förbuden i artiklarna 14 och 15 i marknadsmissbruksförordningen prövas av Finansinspektionen genom sanktionsföreläggande enligt 11 och 12 §§ eller, om föreläggandet inte godkänns, efter talan vid Stockholms tingsrätt enligt 13 §.

Ingripanden enligt tredje stycket får inte ske, om överträdelsen omfattas av ett åtal enligt lagen (2005:377) om straff för marknadsmissbruk vid handel med finansiella instrument.

3 § En styrelseledamot eller en verkställande direktör i ett värdepappersinstitut, eller ersättare för någon av dem, som hålls ansvarig för

en överträdelse som avses i 1 § första stycket eller för ett åsidosättande som avses i 1 § andra stycket får för viss tid, dock högst tio år, förbjudas

1. att vara styrelseledamot eller verkställande direktör, eller ersättare för någon av dem, i ett sådant företag, eller

2. att handla med vissa finansiella instrument.

Vid upprepade överträdelser av marknadsmissbruksförordningens förbud mot insiderhandel, olagligt röjande av insiderinformation eller marknadsmanipulation får ett beslut enligt första stycket 1 meddelas på obegränsad tid.

Den som har meddelats ett förbud enligt första stycket 2 får, efter tillstånd av Finansinspektionen, avyttra finansiella instrument som personen i fråga innehade innan förbudet meddelades.

4 § Om en överträdelse som avses i 1 § har medfört att en vinst har uppkommit eller att en förlust har undvikits, ska den som har gjort sig skyldig till överträdelsen åläggas att betala ett belopp som motsvarar värdet av den ekonomiska fördelen, om detta kan fastställas (*återföring*).

Betalningsskyldighet enligt första stycket ska dock inte åläggas om det är oskäligt. Vid denna bedömning ska beaktas bland annat om det finns anledning att anta att annan betalningsskyldighet, som svarar mot den ekonomiska fördelen av överträdelsen, kommer att åläggas personen i fråga eller annars fullgöras av denne.

Beloppet tillfaller staten.

5 § Om en överträdelse är ringa eller ursäktlig, eller om personen i fråga gör rättelse, får ett ingripande underlåtas.

Om ett föreläggande enligt denna lag har förenats med vite, får ett ingripande inte ske för en överträdelse som omfattas av föreläggandet. Ett ingripande får inte heller ske om någon annan myndighet har beslutat att påföra en sanktion för samma otillåtna agerande.

6 § Innan beslut om sanktioner meddelas eller ett sanktionsföreläggande utfärdas ska den berörda fysiska eller juridiska personen ges tillfälle att yttra sig i ärendet hos Finansinspektionen.

Bestämmande av sanktioner och sanktionsavgifter

7 § En sanktion enligt 2 § ska bestämmas efter överträdelsens sanktionsvärde. Detsamma gäller vid bestämmande av en sanktionsavgifts storlek. Vid bedömningen av sanktionsvärdet ska alla relevanta omständigheter beaktas, såsom

1. hur allvarlig överträdelsen är och hur länge den har pågått,

2. den ansvarige personens grad av ansvar,

3. den ansvarige personens ekonomiska situation, grundad på årlig inkomst, respektive årlig omsättning, förmögenhet, försörjningsskyldighet och ekonomiska förhållanden i övrigt,

4. hur stor ekonomisk fördel som den ansvarige personens överträdelse har medfört, i den mån den kan fastställas,

5. den ansvarige personens grad av samarbetsvillighet med den behöriga myndigheten, utan att det påverkar en återföring av de vinster som personen har erhållit eller förluster som denne har undvikit,

6. tidigare överträdelse av den ansvarige personen,
7. vilka åtgärder den ansvarige personen har vidtagit efter överträdelsen för att undvika att den upprepas, och
8. om den ansvarige personen till följd av överträdelsen drabbats eller om det finns grundad anledning att anta att denne kommer att drabbas av avskedande eller uppsägning från anställning eller av annat hinder eller synnerlig svårighet i yrkes- eller näringsutövning.

Sanktionsavgifters storlek

8 § För en överträdelse som anges i 1 § första stycket ska sanktionsavgiften bestämmas till

1. för en fysisk person:
 - a) tre gånger den vinst som har erhållits till följd av regelöverträdelsen, om beloppet går att fastställa, eller tre gånger den förlust som har undvikits till följd av regelöverträdelsen, om beloppet går att fastställa, eller
 - b) ett belopp som per den 2 juli 2014 i svenska kronor motsvarar högst fem miljoner euro, och
2. för en juridisk person:
 - a) tre gånger den vinst som har erhållits till följd av regelöverträdelsen, om beloppet går att fastställa, eller tre gånger den förlust som har undvikits till följd av regelöverträdelsen, om beloppet går att fastställa, eller
 - b) ett belopp som per den 2 juli 2014 i svenska kronor motsvarar högst 15 miljoner euro, eller 15 procent av den juridiska personens totala årsomsättning enligt de senaste tillgängliga räkenskaperna.

9 § För en överträdelse som anges i 1 § andra stycket ska sanktionsavgiften bestämmas till

1. för en fysisk person
 - a) i fall som avses i 1 § andra stycket 1–3: ett belopp som per den 2 juli 2014 i svenska kronor motsvarar högst en miljon euro, och
 - b) i fall som avses i 1 § andra stycket 4–9: ett belopp som per den 2 juli 2014 i svenska kronor motsvarar högst 500 000 euro, och
 2. för en juridisk person
 - a) i fall som avses i 1 § andra stycket 1–3: ett belopp som per den 2 juli 2014 i svenska kronor motsvarar högst 2 500 000 euro, eller två procent av den berörda juridiska personens totala årsomsättning enligt de senaste tillgängliga räkenskaperna, och
 - b) i fall som avses i 1 § andra stycket 4–9: ett belopp som per den 2 juli 2014 i svenska kronor motsvarar högst en miljon euro.
- För en överträdelse av förbudet i 1 kap. 4 § ska sanktionsavgiften bestämmas till högst 200 000 kr.

10 § En sanktionsavgift får sättas ned om det finns särskilda skäl.

11 § Finansinspektionen ska utfärda ett sanktionsföreläggande mot en fysisk eller juridisk person som har gjort sig skyldig till överträdelser som avses i 1 § första stycket.

Sanktionsföreläggandet innebär att personen i fråga föreläggs att godkänna föreläggandet omedelbart eller inom viss tid.

När föreläggandet har godkänts, gäller det som domstols laga-kraftvunna avgörande. Ett godkännande som görs efter det att den tid som angetts i föreläggandet har gått ut är utan verkan.

12 § Ett sanktionsföreläggande ska innehålla uppgift om

1. den fysiska eller juridiska person som föreläggandet avser,
2. överträdelserna och de omständigheter som är nödvändiga för att känneteckna den,
3. de bestämmelser som är tillämpliga på överträdelserna, och
4. den sanktion eller avgift som föreläggs personen.

Föreläggandet ska också innehålla en upplysning om att talan om sanktioner kan väckas, om personen i fråga inte godkänner föreläggandet inom den tid som Finansinspektionen anger.

13 § Om ett sanktionsföreläggande inte har godkänts inom utsatt tid, får Finansinspektionen hos Stockholms tingsrätt väcka talan om att sanktion ska beslutas. I fråga om sådan talan tillämpas bestämmelserna i rättegångsbalken om åtal för brott för vilket det inte finns anledning att döma till annan påföljd än böter.

14 § Ett sanktionsföreläggande som har godkänts ska efter klagan undanröjas under de förutsättningar som anges i 59 kap. 6 § första stycket rättegångsbalken. Vad som där sägs om strafföreläggande och den misstänkte gäller i stället sanktionsföreläggande respektive fysisk eller juridisk person.

Den som vill klaga ska göra det skriftligen hos Stockholms tingsrätt inom ett år från det att föreläggandet godkändes. I mål om klagan på ett sanktionsföreläggande är Finansinspektionen motpart.

Har ett sanktionsföreläggande undanröjts, får den som det riktats mot inte därefter påföras en svårare sanktion för samma överträdelse.

4 kap. Betalning av sanktionsavgift, verkställighet och preskription

1 § En sanktionsavgift får tas ut bara om beslutet, föreläggandet eller stämningsansökan har delgetts den som sanktionsavgiften riktas mot inom två år från den tidpunkt då överträdelserna skedde.

Sanktionsavgiften ska betalas till Finansinspektionen inom 30 dagar efter det att ett beslut eller en dom om att ta ut avgiften har vunnit laga kraft eller den längre tid som anges i beslutet. En upplysning om detta ska tas in i beslutet.

Sanktionsavgiften tillfaller staten.

2 § Om sanktionsavgiften inte har betalats inom den tid som anges i 1 §, ska Finansinspektionen lämna den obetalda avgiften för indrivning.

Bestämmelser om indrivning av statliga fordringar finns i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m.

En sanktionsavgift som har beslutats faller bort i den utsträckning verkställighet inte har skett inom fem år från det att beslutet vann laga kraft.

Kvarstad

3 § För att säkerställa ett anspråk på sanktionsavgift får rätten på ansökan av Finansinspektionen besluta om kvarstad. Därvid gäller bestämmelserna i 15 kap. rättegångsbalken om kvarstad för fordran. Ansökan om kvarstad prövas av Stockholms tingsrätt.

5 kap. Överklagande

1 § Finansinspektionens beslut enligt denna lag överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Beslut enligt 2 kap. 17 § och 3 kap. 11 § första stycket får inte överklagas. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Finansinspektionen får bestämma att ett beslut ska gälla omedelbart.

6 kap. Kostnad för tillsyn

1 § För att bekosta Finansinspektionens övervakning enligt denna lag ska de företag som står under inspektionens tillsyn betala årliga avgifter. Regeringen får meddela föreskrifter om sådana avgifter.

-
1. Denna lag träder i kraft den 2 juli 2016.
 2. Sanktioner får beslutas endast för överträdelser som har skett efter ikraftträdandet.

Förslag till lag om ändring i lagen (2005:377) om straff för marknadsmissbruk vid handel med finansiella instrument

Bilaga 7

Härigenom föreskrivs¹ i fråga om lagen (2005:377) om straff för marknadsmissbruk vid handel med finansiella instrument

dels att 3, 6, 10–13 och 16–20 §§ ska upphöra att gälla,

dels att rubrikerna närmast före 2, 10 och 16 §§ ska utgå,

dels att nuvarande 2 och 4 §§ ska betecknas 3 och 7 §§ och att nuvarande 5, 7, 8, 9 och 9 a² §§ ska betecknas 4, 5, 6, 8 och 9 §§,

dels att nya 3–9 §§ och rubrikerna närmast före 3, 5, 6 och 7 §§ ska ha följande lydelse,

dels att rubriken närmast före nuvarande 9 § ska sättas närmast före nya 8 §,

dels att 1 och 15 §§ och rubriken närmast före 1 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas sex nya paragrafer, 2, 10–13 och 16 §§, och närmast före 10, 11 och 16 nya rubriker med följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Definitioner

Definitioner och tillämpningsområde

1 §³

I denna lag förstås med

1. insiderinformation: information om en icke offentliggjord eller inte allmänt känd omständighet som är ägnad att väsentligt påverka priset på finansiella instrument,

2. handel på värdepappersmarknaden: handel på en reglerad marknad eller någon annan organiserad marknadsplats eller handel med eller genom någon som yrkesmässigt bedriver sådan verksamhet som avses i 2 kap. 1 § lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden,

I denna lag förstås med

1. insiderinformation: information som avses i artikel 7 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 596/2014 om marknadsmissbruk (marknadsmissbruksförordning) och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/6/EG och kommissionens direktiv 2003/124/EG, 2003/125/EG och 2004/72/EG⁴,

¹ Jfr Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/57/EU av den 16 april 2014 om straffrättsliga sanktioner för marknadsmissbruk (marknadsmissbruksdirektiv), EUT L 173, 12.6.2014, (Celex 32014L0057).

² Senaste lydelse av 9 a § 2013:386.

³ Senaste lydelse av 1 § 2007:564.

⁴ EUT L 173, 12.6.2014, (Celex 32014R0596).

3. finansiellt instrument: det som anges i 1 kap. 4 § första stycket 1 lagen om värdepappersmarknaden, och

4. reglerad marknad: det som anges i 1 kap. 5 § 20 lagen om värdepappersmarknaden.

2. finansiellt instrument: det som anges i

a. 1 kap. 4 § första stycket 1 lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden, samt

*b. utsläppsrätter och andra produkter enligt kommissionens förordning (EU) nr 1031/2010 av den 12 november 2010 om tidsschema, administration och andra aspekter av auktionering av utsläppsrätter för växthusgaser i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen*⁵,

3. reglerad marknad: det som anges i 1 kap. 5 § 20 lagen om värdepappersmarknaden,

4. multilateral handelsplattform (MTF-plattform): det som anges i 1 kap. 5 § 12 lagen om värdepappersmarknaden,

5. organiserad handelsplattform (OTF-plattform): det som anges i 1 kap. 5 § X lagen om värdepappersmarknaden,

6. godtagen marknadspraxis: det som anges i artikel 13 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 596/2014,

7. referensvärde: det som anges i artikel 3.1.29 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 596/2014, och

8. spotavtal avseende råvaror: det som anges i artikel 3.1.15 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 596/2014.

2 §

Bestämmelserna i 3–7 §§ ska tillämpas på ageranden avseende

1. finansiella instrument upptagna till handel på en reglerad marknad eller en MTF-plattform,

⁵ EUT L 302, 18.11.2010, s. 1–41, (Celex 32010R1031).

2. finansiella instrument för vilka en ansökan om upptagande till handel enligt 1 har lämnats in,

3. finansiella instrument som handlas på en MTF-plattform,

4. finansiella instrument som handlas på en OTF-plattform, och

5. finansiella instrument vilkas värde är beroende av ett finansiellt instrument enligt 1, 2, 3 eller 4.

Bestämmelserna i 6 § ska också tillämpas på ageranden avseende

1. finansiella instrument som kan påverka priset eller värdet på spotavtal på råvarumarknaden, och

2. referensvärden.

Insiderbrott

2 §

Den som får insiderinformation och som för egen eller någon annans räkning, genom handel på värdepappersmarknaden, förvärvar eller avyttrar sådana finansiella instrument som informationen rör döms för insiderbrott till fängelse i högst två år. Det samma skall gälla den som får insiderinformation och som med råd eller på annat sådant sätt föranleder någon annan att förvärva eller avyttra finansiella instrument som informationen rör genom handel på värdepappersmarknaden.

Är brott som avses i första stycket ringa, döms för insiderförseelse till böter eller fängelse i högst sex månader. Är brottet med hänsyn till affärens omfattning och övriga omständigheter grovt, döms för grovt insiderbrott till fängelse i lägst sex månader och högst fyra

3 §

För insiderbrott döms

1. den som har insiderinformation och som för egen eller någon annans räkning förvärvar eller avyttrar sådana finansiella instrument som informationen rör eller ändrar eller återkallar en order avseende sådana finansiella instrument,

2. den som har insiderinformation och som med råd eller på annat sådant sätt föranleder någon annan att förvärva eller avyttra finansiella instrument som informationen rör eller att ändra eller återkalla en order avseende sådana finansiella instrument, eller

3. den som följer ett sådant råd som avses i 2 med vetskap om att rådet är grundat på insiderinformation.

Straffet är fängelse i högst två år.

Är brott som avses i första stycket med hänsyn till affärens omfattning och övriga omständigheter grovt, döms för grovt insiderbrott till fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Om brottet är ringa döms inte till ansvar.

år.

Första och andra styckena tillämpas också på den som har insiderinformation som består i vetskap om egen brottslig verksamhet.

5 §⁶

Trots bestämmelserna i 2–4 §§ får

1. befattningshavare hos företag som driver värdepappersrörelse med stöd av 2 kap. 1 § eller 4 kap. 1 eller 2 § lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden fullgöra uppdrag som lämnats företaget att förvärva eller avyttra finansiella instrument samt, utan att använda insiderinformation, fullgöra verksamhet som följer av avtal om att upprätthålla en marknad i ett eller flera finansiella instrument eller att fullgöra uppdrag om rådgivning eller förvaltning,

2. finansiellt instrument förvärvas när insiderinformationen är ägnad att sänka priset på instrumentet och avyttras när informationen är ägnad att höja priset på instrumentet,

3. uppgifter fullgörs som någon har på grund av vad som föreskrivits i lag eller annan författning,

4. aktier i ett aktiebolag eller ett europabolag förvärvas för en fysisk eller juridisk persons räkning, om insiderinformationen endast utgörs av information om en åtgärd som syftar till och är ägnad att leda till ett offentligt erbjudande av den personen till en vidare krets om förvärv av aktier i bolaget,

5. den som innehar en option som har ett ekonomiskt värde vid löptidens slut avyttra optionen eller

4 §

Den som visar att han eller hon inte har utnyttjat insiderinformation ska inte dömas till ansvar enligt 3 §.

⁶ Senaste lydelse av 5 § 2007:564.

utnyttja den enligt dess villkor,

6. den som utfärdar en option i samband med lösen avyttra eller förvärva den underliggande tillgång som optionen avser,

7. ingångna terminskontrakt fullgöras på slutdagen,

8. den som innehar en tilldelad emissionsrätt eller inlösenrätt som har ett ekonomiskt värde avyttra rätten eller utnyttja den enligt dess villkor,

9. andra finansiella instrument än aktier förvärvas eller avyttras, om förvärvet eller avyttringen sker utan att insiderinformation används.

Det som föreskrivs om aktie i första stycket 4 och 9 skall också tillämpas på aktierelaterade finansiella instrument såsom teckningsrätt, interimbevis, optionsbevis, konvertibelt skuldebrev, skuldebrev förenat med optionsrätt till nyteckning, vinstandelsbevis, aktieoption och aktietermin.

Den som har agerat enligt artikel 9 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 596/2014, ska inte anses ha utnyttjat insiderinformation.

Obehörigt röjande av insiderinformation

7 §

Den som uppsåtligen röjer information som han eller hon inser eller borde inse är insiderinformation döms, utom i de fall då röjandet sker som ett normalt led i fullgörande av tjänst, verksamhet eller åliggande, för obehörigt röjande av insiderinformation till böter eller fängelse i högst ett år.

5 §

Den som röjer information som han eller hon inser är insiderinformation döms, utom i de fall då röjandet sker som ett normalt led i fullgörande av tjänst, verksamhet eller åliggande, för obehörigt röjande av insiderinformation till böter eller fängelse i högst två år. Detsamma gäller den som vidarebefordrar ett sådant råd eller sådan information som avses i 3 § första stycket 2, om personen i fråga inser att rådet eller informationen grundas på insiderinformation.

Om informationen blir allmänt känd samtidigt med att den röjs, döms inte till ansvar.

8 §

Den som vid handel på värdepappersmarknaden eller annars förfar på ett sätt som han eller hon inser är ägnat att otillbörligen påverka marknadspriset eller andra villkor för handeln med finansiella instrument eller på annat sätt vilseleda köpare eller säljare av sådana instrument, döms för otillbörlig marknadspåverkan till fängelse i högst två år eller, om brottet är ringa, till böter eller fängelse i högst sex månader.

6 §

För marknadsmanipulation döms

1. den som genomför en transaktion eller lägger en order eller annars agerar på ett sätt som ger falska eller vilseledande signaler avseende pris, tillgång eller efterfrågan på finansiella instrument eller till instrumenten relaterade spotavtal på råvarumarknaden, om det inte finns legitima skäl för agerandet och transaktionen eller ordern inte har genomförts i enlighet med godtagen marknadspraxis på den aktuella marknadsplatsen,

2. den som genomför en transaktion eller lägger en order eller annars agerar på ett sätt som låser priset på ett eller flera finansiella instrument eller till instrumenten relaterade spotavtal på råvarumarknaden, på en onormal eller konstlad nivå, om det inte finns legitima skäl för agerandet och transaktionen eller ordern inte har genomförts i enlighet med godtagen marknadspraxis på den aktuella marknadsplatsen,

3. den som genomför en transaktion eller lägger en order eller annars agerar på ett sätt som påverkar priset på finansiella instrument eller till instrumenten relaterade spotavtal på råvarumarknaden genom falska förespeglingar eller genom att utnyttja andra slag av vilseledande eller manipulationer,

4. den som sprider information som ger falska eller vilseledande signaler avseende pris, tillgång eller efterfrågan på finansiella instrument eller till instrumenten relaterade spotavtal på råvarumarknaden, eller som låser fast priset på ett eller flera sådana instrument eller spotavtal på en

onormal eller konstlad nivå, eller 5. den som sprider falska eller vilseledande uppgifter, tillhandahåller oriktiga eller vilseledande ingångsvärden eller på annat sätt manipulerar beräkningen av ett referensvärde.

Straffet är fängelse i högst två år.

Är brottet med hänsyn till omfattningen av *marknadspåverkan* eller övriga omständigheter att anse som grovt, *skall* dömas till fängelse i lägst sex månader och högst *fyra* år.

Är brottet med hänsyn till omfattningen av *manipulationen* eller övriga omständigheter att anse som grovt, *ska* dömas för *grov marknadsmanipulation* till fängelse i lägst sex månader och högst *sex* år. *Om brottet är ringa döms inte till ansvar.*

För otillbörlig marknadspåverkan döms också den som vid handel på värdepappersmarknaden eller annars förfar på ett sätt som han eller hon borde inse är ägnat att påverka eller vilseleda på sätt som anges i första stycket. I dessa fall döms till böter eller fängelse i högst ett år. Om gärningen är ringa döms inte till ansvar.

Försök och föreberedelse till brott

4 §⁷

För försök till insiderbrott samt för försök eller förberedelse till grovt insiderbrott döms till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

7 §

För försök till insiderbrott *och marknadsmanipulation* samt för försök eller förberedelse till grovt insiderbrott *och för försök till grov marknadsmanipulation* döms till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

Undantag

9 §⁸

Bestämmelserna i 2–8 §§ *skall* inte tillämpas på handel med egna aktier i återköpsprogram eller på stabilisering av finansiella instrument, förutsatt att handeln

8 §

Bestämmelserna i 3–7 §§ *ska* inte tillämpas på

1. handel med egna aktier i återköpsprogram eller på stabilisering av finansiella instrument,

⁷ Senaste lydelse av 4 § 2011:516.

⁸ Senaste lydelse av 9 § 2007:372.

utförs i enlighet med kommissionens förordning (EG) nr 2273/2003 av den 22 december 2003 om genomförande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/6/EG när det gäller undantag för återköpsprogram och stabilisering av finansiella instrument.

förutsatt att handeln utförs i enlighet med artikel 5 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 596/2014, eller

2. transaktioner eller andra åtgärder enligt artikel 6 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 596/2014.

Åtalsprövning

10 §

Åtal ska väckas endast om det är påkallat från allmän synpunkt i fråga om

1. obehörigt röjande av insiderinformation där någon utan att det har varit befogat har fått insiderinformation och förts in på en sådan förteckning som avses i artikel 18 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 596/2014, eller

2. marknadsmanipulation som består i enstaka transaktioner som inte leder till någon förändring av det verkliga ägandet av ett finansiellt instrument.

Myndighetssamarbete m.m.

11 §

Åklagare som leder en förundersökning enligt 23 kap. rättegångsbalken avseende marknadsmissbruksbrott får vid undersökningens verkställande anlita biträde av Finansinspektionen.

Åklagare får anlita biträde av Finansinspektionen också i fråga om utredning av brott innan förundersökning har inletts.

12 §

Åklagare ska underrätta Finansinspektionen om beslut att inleda eller lägga ned en förundersökning samt beslut att väcka åtal avseende marknadsmissbruksbrott.

13 §

I 2 kap. 19 § lagen (0000:0000) med kompletterande bestämmelser till EU:s marknadsmissbruksförordning finns ytterligare bestämmelser om samarbetet mellan åklagare och Finansinspektionen avseende marknadsmissbruk.

15 §

Utbyte av brott enligt 2–8 §§ *skall* förklaras förverkat, om det inte är uppenbart oskäligt.

Utbyte av brott enligt *denna lag ska* förklaras förverkat, om det inte är uppenbart oskäligt.

Behörig domstol

16 §

Stockholms tingsrätt är rätt domstol i mål enligt denna lag.

1. Denna lag träder i kraft den 2 juli 2016, utom 1 § 2 b och 2 § 4 som träder i kraft den X Y ZZZZ.

2. Äldre föreskrifter gäller i fråga om gärningar som har företagits före ikraftträdandet. Om en bedömning enligt lagens nya lydelse leder till frihet från straff eller till lindrigare straff, tillämpas dock den nya lydelsen.

Förslag till lag om ändring i lagen (1991:980) om handel med finansiella instrument

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1991:980) om handel med finansiella instrument

dels att 5 a kap. ska upphöra att gälla,

dels att 6 kap. 1 a § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 kap.

1 a §¹

För övervakningen av att bestämmelserna i denna lag, lagen (2000:1087) om anmälnings-skyldighet för vissa innehav av finansiella instrument, *lagen (2005:377) om straff för marknadsmissbruk vid handel med finansiella instrument*, prospekt-förordningen och lagen (2006:451) om offentliga uppköpserbudanden på aktiemarknaden följs, får Finansinspektionen begära att

1. ett företag eller någon annan tillhandahåller uppgifter, handlingar eller annat,

2. den som förväntas kunna lämna upplysningar i saken inställer sig till förhör på tid och plats som inspektionen bestämmer.

Första stycket gäller inte i den utsträckning uppgiftslämnandet skulle strida mot den i lag reglerade tystnadsplikten för advokater.

Vid tillämpningen av 2, 2 b och 4 kap. gäller inte första stycket 2.

Om en begäran från en utländsk myndighet enligt 6 § avser en fråga som rör reglering som motsvarar den i 2, 2 b eller 4 kap., gäller inte första stycket 2.

För övervakningen av att bestämmelserna i denna lag, lagen (2000:1087) om anmälnings-skyldighet för vissa innehav av finansiella instrument, prospekt-förordningen och lagen (2006:451) om offentliga uppköpserbudanden på aktiemarknaden följs, får Finansinspektionen begära att

1. ett företag eller någon annan tillhandahåller uppgifter, handlingar eller annat,

2. den som förväntas kunna lämna upplysningar i saken inställer sig till förhör på tid och plats som inspektionen bestämmer.

1. Denna lag träder i kraft den 2 juli 2016.

¹ Senaste lydelse 1 a § 2010:1860.

Förslag till lag om ändring i lagen (2000:1087) om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument

Bilaga 7

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2000:1087) om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument
dels att 1 a–8, 10 a, 10 b, 15, 16 och 20–24 §§ ska upphöra att gälla,
dels att 1 och 9 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §¹

I denna lag förstås med

1. *finansiellt instrument*: det som anges i 1 kap. 4 § första stycket 1 lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden,

2. *värdepappersinstitut*: det som anges i 1 kap. 5 § 27 lagen om värdepappersmarknaden,

3. *börs*: det som anges i 1 kap. 5 § 3 lagen om värdepappersmarknaden och sådant utländskt företag som har tillstånd att driva en reglerad marknad från filial i Sverige,

4. *aktiemarknadsbolag*: svenskt aktiebolag som gett ut aktier vilka är upptagna till handel på en reglerad marknad i Sverige,

5. *moder- och dotterföretag*: det som anges i 1 kap. 11 och 12 §§ aktiebolagslagen (2005:551) om moderbolag och dotterföretag, varvid det som sägs om moderbolag skall tillämpas även på andra juridiska personer än aktiebolag,

6. *ordinarie delårsrapport*: delårsrapport samt förhandsmeddelande om kommande årsbokslut (bokslutskommuniké) som ett aktiemarknadsbolag är skyldigt att lämna enligt sitt noteringsavtal med börsen eller, om sådana bestämmelser saknas i noteringsavtalet, årsredovisning och delårsrapport enligt bestämmelserna i lagen om värdepappersmark-

2. *värdepappersinstitut*: det som anges i 1 kap. 5 § 27 lagen om värdepappersmarknaden och,

3. *börs*: det som anges i 1 kap. 5 § 3 lagen om värdepappersmarknaden och sådant utländskt företag som har tillstånd att driva en reglerad marknad från filial i Sverige.

¹ Senaste lydelse 1 § 2007:558.

naden, årsredovisningslagen (1995:1554), lagen (1995:1559) om årsredovisning i kreditinstitut och värdepappersbolag eller lagen (1995:1560) om årsredovisning i försäkringsföretag samt delårsredogörelse enligt bestämmelserna i 16 kap. 6 § lagen om värdepappersmarknaden,

7. insiderinformation: information om en icke offentliggjord eller inte allmänt känd omständighet som är ägnad att väsentligt påverka priset på finansiella instrument, och

8. reglerad marknad: det som anges i 1 kap. 5 § 20 lagen om värdepappersmarknaden.

Om två juridiska personer äger så många aktier eller andelar i en annan svensk eller utländsk juridisk person att de har hälften var av rösterna för samtliga aktier eller andelar, är dock vid tillämpningen av denna lag de förstnämnda juridiska personerna att jämföras med moderföretag och den sistnämnda juridiska personen att jämföras med dotterföretag.

9 §²

Finansinspektionen skall föra eller låta föra register (insynsregister) över anmälningar som gjorts enligt 4, 7 och 8 §§ eller, i fall som avses i 4 § fjärde stycket, över däremot svarande uppgifter som lämnats från annat register.

Uppgifter som inte längre omfattas av anmälningsskyldighet

Finansinspektionen ska föra eller låta föra register (insynsregister) över anmälningar som gjorts enligt artikel 19 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 596/2014 av den 16 april 2014 om marknadsmissbruk (marknadsmissbruksförordning) och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/6/EG och kommissionens direktiv 2003/124/EG, 2003/125/EG och 2004/72/EG³.

Uppgifter som inte längre omfattas av anmälningsskyldighet

² Senaste lydelse 9 § 2000:1087.

³ EUT L 173, 12.6.2014, (Celex 32014R0596).

får avföras ur registret. Uppgifterna *skall* dock bevaras i minst tio år efter det att de avförts.

Registret *skall* föras med hjälp av automatisk databehandling. Finansinspektionen är personuppgiftsansvarig enligt personuppgiftslagen (1998:204) för den behandling av personuppgifter som sker i registret. Inspektionen *skall* på lämpligt sätt underrätta de registrerade om registret.

Registret *skall* vara offentligt.

får avföras ur registret. Uppgifterna *ska* dock bevaras i minst tio år efter det att de avförts.

Registret *ska* föras med hjälp av automatisk databehandling. Finansinspektionen är personuppgiftsansvarig enligt personuppgiftslagen (1998:204) för den behandling av personuppgifter som sker i registret. Inspektionen *ska* på lämpligt sätt underrätta de registrerade om registret.

Registret *ska* vara offentligt.

25 §⁴

I 22 a § förvaltningslagen (1986:223) finns bestämmelser om överklagande hos allmän förvaltningsdomstol.

Inspektionen får *i fråga om annat beslut än sådant som gäller särskild avgift* förordna att beslutet *skall* gälla omedelbart.

Inspektionen får förordna att beslut enligt denna lag *ska* gälla omedelbart.

1. Denna lag träder i kraft den 2 juli 2016.

⁴ Senaste lydelse 25 § 2000:1087.

Förslag till lag om ändring i lagen (2004:1199) om handel med utsläppsrätter

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2004:1199) om handel med utsläppsrätter att 8 kap. 1 a–1 f §§ ska upphöra att gälla den X Y ZZZZ.

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation att 6 kap. 22 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 kap.

22 §¹

Den som tillhandahåller ett elektroniskt kommunikationsnät eller en elektronisk kommunikationstjänst och därvid har fått del av eller tillgång till uppgift som avses i 20 § första stycket ska på begäran lämna

1. uppgift som avses i 20 § första stycket 1 till en myndighet som i ett särskilt fall behöver en sådan uppgift för delgivning enligt delgivningslagen (2010:1932), om myndigheten finner att det kan antas att den som söks för delgivning håller sig undan eller att det annars finns synnerliga skäl,

2. uppgift som avses i 20 § första stycket 1 och som gäller misstanke om brott till åklagarmyndighet, polismyndighet eller någon annan myndighet som ska ingripa mot brottet,

3. uppgift som avses i 20 § första stycket 1 och 3 samt uppgift om i vilket geografiskt område en viss elektronisk kommunikationsutrustning finns eller har funnits till polismyndighet, om myndigheten finner att uppgiften behövs i samband med efterforskning av personer som har försvunnit under sådana omständigheter att det kan befaras att det föreligger fara för deras liv eller allvarlig risk för deras hälsa,

4. uppgift som avses i 20 § första stycket 1 till Kronofogdemyndigheten om myndigheten behöver uppgiften i exekutiv verksamhet och myndigheten finner att uppgiften är av väsentlig betydelse för handläggningen av ett ärende,

5. uppgift som avses i 20 § första stycket 1 till Skatteverket, om verket finner att uppgiften är av väsentlig betydelse för handläggningen av ett ärende som avser kontroll av skatt eller avgift eller rätt folkbokföringsort enligt folkbokföringslagen (1991:481),

6. uppgift som avses i 20 § första stycket 1 till polismyndighet, om myndigheten finner att uppgiften behövs i samband med underrättelse, efterforskning eller identifiering vid olyckor eller dödsfall eller för att myndigheten ska kunna fullgöra en uppgift som avses i 12 § polislagen (1984:387),

7. uppgift som avses i 20 § första stycket 1 till polismyndighet eller åklagarmyndighet, om myndigheten finner att uppgiften behövs i ett särskilt fall för att myndigheten ska kunna fullgöra underrättelseskyldighet enligt 33 §

7. uppgift som avses i 20 § första stycket 1 till polismyndighet eller åklagarmyndighet, om myndigheten finner att uppgiften behövs i ett särskilt fall för att myndigheten ska kunna fullgöra underrättelseskyldighet enligt 33 §

¹ Senaste lydelse 6 kap. 22 § 2012:285.

lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare, och

8. uppgift som avses i 20 § första stycket 1 och 3 till regional alarmeringscentral som avses i lagen (1981:1104) om verksamheten hos vissa regionala alarmeringscentraler.

lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare,

8. uppgift som avses i 20 § första stycket 1 och 3 till regional alarmeringscentral som avses i lagen (1981:1104) om verksamheten hos vissa regionala alarmeringscentraler, och

9. uppgift som avses i 20 § första stycket 1 och som gäller misstanke om överträdelse av artikel 14.a, 14.b eller 15 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 596/2014 av den 16 april 2014 om marknadsmissbruk (marknadsmissbruksförordning) och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/6/EG och kommissionens direktiv 2003/124/EG, 2003/125/EG och 2004/72/EG², till Finansinspektionen, om inspektionen finner att uppgiften är av väsentlig betydelse för utredningen av ett ärende.

Ersättning för att lämna ut andra uppgifter enligt första stycket 8 än lokaliseringssuppgifter ska vara skälig med hänsyn till kostnaderna för utlämnandet.

1. Denna lag träder i kraft den 2 juli 2016.

² EUT L 173, 12.6.2014, (Celex 32014R0596).

Förslag till lag om ändring i lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden

Bilaga 7

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden

dels att 11 kap. 6–8 §§, 15 kap. 6, 7 och 9 §§ ska ha följande lydelse,
dels att det i lagen ska införas två nya paragrafer, 11 kap. 8 a och 15 kap. 9 a §, av följande lydelse.

11 kap.

6 §¹

En *utgivare* av sådana överlåtbara värdepapper enligt 1 kap. 4 § första stycket 2 a eller b som efter ansökan av *utgivare* handlas på en handelsplattform *skall*

1. fortlöpande informera det värdepappersinstitut som driver handelsplattformen om sin verksamhet,

2. i övrigt lämna institutet de upplysningar som det behöver för att kunna fullgöra sina uppgifter enligt denna lag och andra författningar, *samt*

3. *offentliggöra de upplysningar om sin verksamhet och värdepapperen som är av betydelse för bedömning av kursvärdet på värdepapperen.*

En *emittent* av sådana överlåtbara värdepapper enligt 1 kap. 4 § första stycket 2 a eller b som efter ansökan av *emittent* handlas på en handelsplattform *ska*

1. fortlöpande informera det värdepappersinstitut som driver handelsplattformen om sin verksamhet, *samt*

2. i övrigt lämna institutet de upplysningar som det behöver för att kunna fullgöra sina uppgifter enligt denna lag och andra författningar.

7 §²

Utgivaren får skjuta upp offentliggörandet av sådan information som avses i 6 § 3, om

1. *det finns godtagbara skäl,*
2. *allmänheten inte riskerar att vilseledas, och*

3. *utgivaren kan säkerställa att informationen inte röjs.*

Om utgivaren eller någon som handlar för utgivarens räkning lämnar ut informationen, skall den omedelbart överlämnas till

Ytterligare bestämmelser om emittenters informationsskyldigheter finns i artikel 17 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 596/2014 av den 16 april 2014 om marknadsmissbruk (marknadsmissbruksförordning) och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/6/EG och kommissionens direktiv 2003/124/EG, 2003/125/EG och 2004/72/EG³.

¹ Senaste lydelse 11 kap 6 § 2007:528.

² Senaste lydelse 11 kap. 7 § 2007:528.

³ EUT L 173, 12.6.2014, (Celex 32014R0596).

värdepappersinstitutet samt offentliggöras, om inte mottagaren av informationen omfattas av tystnadsplikt enligt lag eller avtal.

En emittent som skjuter upp offentliggörande av information enligt artikel 17.4 i förordningen ska på begäran av Finansinspektionen lämna en sådan förklaring som avses i artikel 17.4 tredje stycket om att förutsättningar för ett uppskjutet offentliggörande har förlegat.

8 §⁴

Ett värdepappersinstitut som driver en handelsplattform *skall* fortlöpande kontrollera att en *utgivare* av överlåtbara värdepapper enligt 6 § fullgör sin informationsskyldighet enligt denna lag.

Ett värdepappersinstitut som driver en handelsplattform *ska* fortlöpande kontrollera att en *emittent* av överlåtbara värdepapper enligt 6 § fullgör sin informationsskyldighet enligt denna lag *och enligt artikel 17 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 596/2014.*

8 a §

Ett värdepappersinstitut som driver en handelsplattform ska snarast rapportera till Finansinspektionen om det kan antas att en emittent av överlåtbara värdepapper har underlåtit att fullgöra sina skyldigheter enligt artikel 17 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 596/2014.

15 kap.

6 §⁵

Om överlåtbara värdepapper enligt 1 kap. 4 § första stycket 2 a eller b har tagits upp till handel på en reglerad marknad efter ansökan av *utgivaren* eller om denne lämnat in en ansökan om upptagande till handel, gäller följande. *Utgivaren skall*

1. fortlöpande informera børsen om sin verksamhet,
2. i övrigt lämna børsen de upplysningar som den behöver för

Om överlåtbara värdepapper enligt 1 kap. 4 § första stycket 2 a eller b har tagits upp till handel på en reglerad marknad efter ansökan av *emittenten* eller om denne lämnat in en ansökan om upptagande till handel, gäller följande. *Emittenten ska*

1. fortlöpande informera børsen om sin verksamhet, *och*
2. i övrigt lämna børsen de upplysningar som den behöver för

⁴ Senaste lydelse 11 kap. 8 § 2007:528.

⁵ Senaste lydelse 15 kap. 6 § 2007:528.

att kunna fullgöra sina uppgifter enligt denna lag och andra författningar, och

3. offentliggöra de upplysningar om sin verksamhet och värdepapperen som är av betydelse för bedömning av kursvärdet på värdepapperen.

Om ett företag som har ett kvalificerat innehav i en börs har gett ut överlåtbara värdepapper enligt 1 kap. 4 § första stycket 2 a eller b som har tagits upp till handel på en reglerad marknad som drivs av börser, skall börser omedelbart vidarebefordra information enligt första stycket till Finansinspektionen.

att kunna fullgöra sina uppgifter enligt denna lag och andra författningar.

Om ett företag som har ett kvalificerat innehav i en börs har gett ut överlåtbara värdepapper enligt 1 kap. 4 § första stycket 2 a eller b som har tagits upp till handel på en reglerad marknad som drivs av börser, ska börser omedelbart vidarebefordra information enligt första stycket till Finansinspektionen.

7 §⁶

Utgivaren får skjuta upp offentliggörandet av sådan information som avses i 6 § första stycket 3, om

1. det finns godtagbara skäl,
2. allmänheten inte riskerar att vilseledas, och
3. utgivaren kan säkerställa att informationen inte röjs.

Om utgivaren eller någon som handlar för utgivarens räkning lämnar ut informationen, skall den omedelbart överlämnas till börser samt offentliggöras, om inte mottagaren av informationen omfattas av tystnadsplikt enligt lag eller avtal.

Ytterligare bestämmelser om emittenters informationsskyldigheter finns i artikel 17 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 596/2014 av den 16 april 2014 om marknadsmissbruk (marknadsmissbruksförordning) och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/6/EG och kommissionens direktiv 2003/124/EG, 2003/125/EG och 2004/72/EG⁷.

En emittent som skjuter upp offentliggörande av information enligt artikel 17.4 i förordningen ska på Finansinspektionens begäran lämna en sådan förklaring som avses i artikel 17.4 tredje stycket om att förutsättningar för ett uppskjutet offentliggörande har förlegat.

9 §⁸

En börs skall fortlöpande kontrollera att de finansiella instrument som är upptagna till

En börs ska fortlöpande kontrollera att de finansiella instrument som är upptagna till handel

⁶ Senaste lydelse 15 kap. 7 § 2007:528.

⁷ EUT L 173 12.6.2014, (Celex 32014R0596).

⁸ Senaste lydelse 15 kap. 9 § 2007:528.

Bilaga 7

handel uppfyller kraven i 2 § samt att emittenter fullgör sina informationsskyldigheter enligt denna lag.

uppfyller kraven i 2 § samt att emittenter fullgör sina informationsskyldigheter enligt denna lag och enligt artikel 17 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 596/2014.

9 a §

En börs ska snarast rapportera till Finansinspektionen om det kan antas att en emittent har underlåtit att fullgöra sina skyldigheter enligt artikel 17 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 596/2014.

1. Denna lag träder i kraft den 2 juli 2016.

Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Bilaga 7

Härigenom föreskrivs i fråga om offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) att det i lagen ska införas två nya paragrafer, 30 kap. 4 b § och 35 kap. 9 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

30 kap.

4 b §

Sekretess gäller i en statlig myndighets verksamhet som består i övervakning av efterlevnaden av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 596/2014 av den 16 april 2014 om marknadsmissbruk (marknadsmissbruksförordning) och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/6/EG och kommissionens direktiv 2003/124/EG, 2003/125/EG och 2004/72/EG¹ för uppgift i en anmälan eller utsaga om överträdelser av förordningen som kan avslöja anmälarens identitet.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

35 kap.

9 a §

Sekretessen enligt 1 § första stycket 1 eller 2 hindrar inte att uppgift lämnas till Finansinspektionen, om uppgiften kan antas ha betydelse för fullgörandet av inspektionens uppgifter enligt lagen (0000:0000) med kompletterande bestämmelser till EU:s marknadsmissbruksförordning.

¹ EUT L 173 12.6.2014, (Celex 32014R0596).

Får Finansinspektionen en uppgift som är sekretessreglerad i 1 §, blir 1 § tillämplig på uppgiften också hos Finansinspektionen.

1. Denna lag träder i kraft den 2 juli 2016.

Förslag till lag om ändring i lagen (2013:385) om ingripande mot marknadsmissbruk vid handel med grossistenergiprodukter

Bilaga 7

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2013:385) om ingripande mot marknadsmissbruk vid handel med grossistenergiprodukter att 3 och 6 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §

Den som bryter mot något av förbuden mot insiderhandel i artikel 3.1 a och c i förordning (EU) nr 1227/2011 döms till fängelse i högst två år.

Om brottet med hänsyn till affärens omfattning och övriga omständigheter är grovt, döms till fängelse i lägst sex månader och högst *fyra* år.

Om brottet med hänsyn till affärens omfattning och övriga omständigheter är grovt, döms till fängelse i lägst sex månader och högst *sex* år.

Om brottet är ringa, döms till böter eller fängelse i högst sex månader.

6 §

Den som bryter mot förbudet att bedriva, eller försöka bedriva, otillbörlig marknadspåverkan i artikel 5 i förordning (EU) nr 1227/2011 döms till fängelse i högst två år.

Om brottet med hänsyn till omfattningen av marknadspåverkan eller övriga omständigheter är att anse som grovt, döms till fängelse i lägst sex månader och högst *fyra* år.

Om brottet med hänsyn till omfattningen av marknadspåverkan eller övriga omständigheter är att anse som grovt, döms till fängelse i lägst sex månader och högst *sex* år.

Om brottet är ringa, döms till böter eller fängelse i högst sex månader.

1. Denna lag träder i kraft den 2 juli 2016.

Förteckning över remissinstanserna beträffande betänkandet Marknadsmisbruk II (SOU 2014:46)

Sveriges riksbank, Svea hovrätt, Stockholms tingsrätt, Kammarrätten i Stockholm, Förvaltningsrätten i Stockholm, Justitiekanslern, Domstolsverket, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Rikspolisstyrelsen, Brottsförebyggande rådet, Datainspektionen, Kommerskollegium, Riksgäldskontoret, Finansinspektionen, Ekonomistyrningsverket, Skatteverket, Kronofogdemyndigheten, Första AP-fonden, Andra AP-fonden, Tredje AP-fonden, Fjärde AP-fonden, Sjätte AP-fonden, Sjunde AP-fonden, Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet, Handelshögskolan i Stockholm, Naturvårdsverket, Post- och telestyrelsen, Konkurrensverket, Statens energimyndighet, Energimarknadsinspektionen, Regelrådet, Aktiemarknadsbolagens förening, Aktietorget Sverige Aktiebolag, Allmänhetens pressombudsman, BAO, Euroclear Sweden AB, FAR, Finansbolagens förening, Finansförbundet, Fondbolagens förening, Föreningen för god sed på värdepappersmarknaden, Kollegiet för svensk bolagsstyrning, Landsorganisationen i Sverige (LO), Nasdaq OMX Stockholm AB, Nordic Growth Market NGM AB, Näringslivets Regelnämnd, Publicistklubben, SACO, Svensk Energi, Svensk Försäkring, Svenska Bankföreningen, Svenska Fondhandlareföreningen, Svenska Journalistförbundet, Svenskt Näringsliv, Sveriges advokatsamfund, Tidningsutgivarna, Tjänstemännens Centralorganisation (TCO) och Tricorona Climate Partner AB.

Sammanfattning av promemorian Bekämpning av marknadsmissbruk

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 596/2014 av den 16 april 2014 om marknadsmissbruk (marknadsmissbruksförordning) och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/6/EG och kommissionens direktiv 2003/124/EG, 2003/125/EG och 2004/72/EG ska börja tillämpas den 3 juli 2016. I förordningen finns förbud mot insiderhandel, marknadsmanipulation och olagligt röjande av insiderinformation (marknadsmissbruk) och bestämmelser som syftar till att förhindra marknadsmissbruk samt möjliggöra upptäckt av och ingripanden mot marknadsmissbruk. Förordningen kompletteras av Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/57/EU av den 16 april 2014 om straffrättsliga påföljder för marknadsmissbruk (marknadsmissbruksdirektiv) i vilket föreskrivs att medlemsstaterna ska införa straffrättsliga påföljder för marknadsmissbruk.

Marknadsmissbruksförordningen är direkt tillämplig och kommer att gälla som svensk lag den 3 juli 2016. Bestämmelser som rör den behöriga myndighetens tillsyns- och utredningsbefogenheter samt möjlighet att påföra sanktioner kräver dock genomförande i svensk rätt. Vid samma tidpunkt ska medlemsstaterna ha genomfört marknadsmissbruksdirektivet.

I promemorian redovisas vissa ändrade förslag i förhållande till förslagen från 2012 års marknadsmissbruksutredning (SOU 2014:46).

I promemorian föreslås att åklagare i samband med åtal ska ha möjlighet att framställa ett yrkande om administrativ sanktion som ska kunna prövas om åtalet ogillas. Förslaget bygger vidare på utredningens förslag om ett nytt sanktionssystem med ett s.k. vägval mellan ett administrativt och ett straffrättsligt förfarande för hantering av ärenden om marknadsmissbruk.

I promemorian föreslås att ärenden i det straffrättsliga förfarandet ska hanteras enligt en ny strafflag, lagen om straff för marknadsmissbruk vid handel på värdepappersmarknaden, som bl.a. genomför marknadsmissbruksdirektivet. Även i strafflagen föreslås vissa ändringar i sak i förhållande till utredningens förslag. Dessa gäller främst hur insiderbrottet ska konstrueras.

För hanteringen av ärenden enligt ett administrativt förfarande föreslås vissa administrativa sanktioner som avviker från utredningens förslag. Dessa gäller förbudet mot att utöva ledningsuppdrag och förbudet mot att handla med finansiella instrument för egen räkning. Det föreslås att dessa förbud ska kunna användas när en anställd i eller någon som arbetar för ett värdepappersinstitut har överträtt marknadsmissbruksförordningen. Det föreslås även bestämmelser som syftar till att klargöra att förbuden mot insiderhandel och marknadsmanipulation i marknadsmissbruksförordningen gäller för fysiska personer som för en juridisk persons räkning genomför sådana åtgärder som är förbjudna. Det föreslås även att en person i ledande ställning som har en närstående som är underårig och som omfattas av anmälningsskyldighet enligt marknadsmissbruks-

förordningen, ska fullgöra anmälningsskyldigheten för den underåriges räkning.

Vidare behandlas hur tillsynen över emittenters skyldighet att offentliggöra insiderinformation ska hanteras, särskilt när det gäller samordningen mellan civilrättsliga sanktioner och de administrativa sanktioner som marknadsmissbruksförordningen förutsätter.

När det gäller Finansinspektionens utredningsbefogenheter föreslås ändringar i förhållande till utredningens förslag avseende kvarstad och undersökning efter beslut av Stockholms tingsrätt.

Sedan utredningen lämnade sitt betänkande har EU-kommissionen antagit ett genomförandedirektiv till marknadsmissbruksförordningen (kommissionens genomförandedirektiv [EU] 2015/2392 av den 17 december 2015 om Europaparlamentets och rådet förordning [EU] nr 596/2014 vad gäller rapportering till behöriga myndigheter av faktiska eller potentiella överträdelser av den förordningen). I promemorian föreslås hur genomförandedirektivet ska genomföras i svensk rätt. Det föreslås även nya sekretessbestämmelser.

Utredningen föreslår att det ska införas en ny lag med kompletterande bestämmelser till EU:s marknadsmissbruksförordning. I promemorian föreslås att vissa av de bestämmelser som föreslås i promemorian införs i en sådan lag. Utredningen föreslår att marknadsmissbruksdirektivet ska genomföras i svensk rätt genom ändringar i lagen (2005:377) om straff för marknadsmissbruk vid handel med finansiella instrument. I promemorian föreslås, som nämns ovan, att direktivet i stället ska genomföras genom att det införs en ny strafflag.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 februari 2017.

Lagförslag i promemorian Bekämpning av marknadsmisbruk

Bilaga 10

Förslag till lag med kompletterande bestämmelser till EU:s marknadsmisbruksförordning

Härigenom föreskrivs följande.

[...]

2 kap. Vissa skyldigheter som följer av marknadsmisbruksförordningen

Förbuden mot insiderhandel och marknadsmanipulation

1 § Förbuden mot insiderhandel och marknadsmanipulation i artiklarna 14 a, 14 b och 15 i marknadsmisbruksförordningen gäller även för en fysisk person som, för en juridisk persons räkning, vidtar sådana åtgärder som är förbjudna.

[...]

Anmälningsskyldighet för närstående som är underårig

5 § Om en person i ledande ställning har en närstående som är underårig och som omfattas av anmälningsskyldighet enligt artikel 19.1 i marknadsmisbruksförordningen, ska personen i ledande ställning fullgöra anmälningsskyldigheten för den underåriges räkning.

[...]

Rapportering av misstänkta transaktioner

[...]

[8 § Den som har lämnat en rapport till Finansinspektionen med stöd av artikel 16.1 eller 16.2 i marknadsmisbruksförordningen får inte göras ansvarig för att ha åsidosatt någon tystnadsplikt. Detsamma gäller den som har lämnat uppgifter för det rapporterande företags räkning.]

9 § Den som[, utan att sådan rapporteringsskyldighet som avses i 8 § föreligger,] har gjort en anmälan till Finansinspektionen om en misstänkt överträdelse av marknadsmisbruksförordningen får inte göras ansvarig för att ha åsidosatt någon tystnadsplikt, om anmälaren hade anledning att anta att en överträdelse hade skett. Detta gäller inte om anmälaren därigenom gör sig skyldig till brott.

I det allmännas verksamhet tillämpas i stället bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

3 kap. Allmänna utredningsbefogenheter

[Föreläggande om att lämna uppgifter]

[1 § För övervakning av att bestämmelserna i marknadsmissbruksförordningen, i den ursprungliga lydelsen, följs får Finansinspektionen förelägga

1. ett företag eller någon annan att tillhandahålla uppgifter, handlingar eller annat, och
2. den som förväntas kunna lämna upplysningar i saken att inställa sig till förhör på tid och plats som inspektionen bestämmer.

Första stycket gäller inte i den utsträckning uppgiftslämnandet skulle strida mot den i lag reglerade tystnadsplikten för advokater.]

[...]

Kvarstad

7 § För att säkerställa betalning av en sanktionsavgift eller återföring på grund av en överträdelse av artikel 14 eller 15 i marknadsmissbruksförordningen, i den ursprungliga lydelsen, får rätten på ansökan av Finansinspektionen besluta om kvarstad. I fråga om sådan kvarstad ska 26 kap. 1, 2, 5, 6 och 8 §§ rättegångsbalken om kvarstad i brottmål tillämpas. Vid tillämpningen ska det som anges där om

1. brott gälla för överträdelse,
2. böter gälla för sanktionsavgift eller återföring,
3. åklagare gälla för Finansinspektionen, och
4. åtal gälla för talan enligt [5 kap. 17 §] denna lag.

Ansökan om kvarstad prövas av Stockholms tingsrätt.

Betalningssäkring

8 § För att säkerställa betalning av en sanktionsavgift eller återföring på grund av ett åsidosättande av skyldighet enligt någon av artiklarna 16–20 i marknadsmissbruksförordningen, i den ursprungliga lydelsen, får egendom som tillhör den som är betalningsskyldig tas i anspråk (betalningssäkring).

Betalningssäkring får bara beslutas om

1. det finns en påtaglig risk för att den fysiska eller juridiska personen i fråga genom att avvika, skaffa undan egendom eller förfara på annat sätt undandrar sig att betala avgiften, och
2. betalningsskyldigheten avser ett betydande belopp.

Om sanktionsavgift eller återföring inte har beslutats, får betalningssäkring beslutas bara om det är sannolikt att så kommer att ske. En betalningssäkring får inte avse ett högre belopp än det belopp sanktionsavgiften eller återföringen sannolikt kommer att fastställas till.

Ett beslut om betalningssäkring får fattas bara om skälen för beslutet uppväger det intrång eller men i övrigt som beslutet innebär för den som beslutet gäller eller för något annat motstående intresse.

9 § Beslut om betalningssäkring enligt 8 § fattas av den förvaltningsrätt som är behörig att pröva ett överklagande av Finansinspektionens beslut

om sanktionsavgift eller återföring. En ansökan om betalningssäkring ska göras av Finansinspektionen. Bilaga 10

I fråga om en sådan ansökan ska 46 kap. 9–13 §§, 14 § första stycket 1 och andra stycket första meningen samt 20–22 §§ skatteförfarandelagen (2011:1244) tillämpas. Vid tillämpningen ska det som anges där om Skatteverket gälla för Finansinspektionen.

10 § I fråga om verkställighet av ett beslut om betalningssäkring ska 69 kap. 13–18 §§ och 71 kap. 1 § första stycket skatteförfarandelagen (2011:1244) tillämpas. Vid tillämpningen ska det som anges där om Skatteverket gälla för Finansinspektionen.

4 kap. Undersökningar efter beslut av domstol

Förutsättningar för beslut om undersökning

1 § Stockholms tingsrätt får på ansökan av Finansinspektionen besluta att inspektionen får genomföra en undersökning i en fysisk eller juridisk persons verksamhetslokaler för att utreda om personen har överträtt något av förbuden i artikel 14 a, 14 b eller 15 i marknadsmissbruksförordningen, i den ursprungliga lydelsen. En sådan ansökan får bifallas om

1. det finns anledning att anta att en överträdelse har skett,
2. den som undersökningen avser inte rättar sig efter ett föreläggande enligt [3 kap. 1 §] eller det annars finns risk för att bevis undanhålls eller förvanskas, och
3. vikten av att åtgärden vidtas är tillräckligt stor för att uppväga det intrång eller annat men som åtgärden innebär för den som drabbas av åtgärden.

2 § Ett beslut enligt 1 § får avse även annan än den som är föremål för utredning, om

1. det som föreskrivs i 1 § 1 och 3 är uppfyllt,
2. det finns särskild anledning att anta att bevis finns hos denne, och
3. denne inte rättar sig efter ett föreläggande enligt 3 kap. 1 § eller det annars finns risk för att bevis undanhålls eller förvanskas.

Beslutet om undersökning

3 § Ett beslut om undersökning enligt 1 § får meddelas utan att den som ansökan avser har fått tillfälle att yttra sig, om det kan befaras att undersökningen annars skulle förlora i betydelse.

Beslut enligt första stycket ska skickas endast till Finansinspektionen. När undersökningen börjar ska inspektionen överlämna ett exemplar av beslutet till den hos vilken undersökningen ska genomföras.

4 § Ett beslut om undersökning enligt 1 § ska innehålla uppgifter om

1. föremålet för och syftet med undersökningen,
2. tidpunkten när undersökningen ska börja,
3. Finansinspektionens befogenheter enligt 5 § första stycket och 6 §, och

4. uppgift om möjligheten enligt 9 och 10 §§ att undanta uppgifter och handlingar från undersökning.

Beslut enligt första stycket gäller omedelbart, om rätten inte bestämmer något annat.

Finansinspektionens befogenheter vid undersökning

5 § När Finansinspektionen genomför en undersökning enligt 1 § har inspektionen rätt att

1. granska bokföring och andra affärshandlingar,
2. ta kopior av eller göra utdrag ur bokföring och affärshandlingar,
3. begära muntliga förklaringar direkt på platsen, och
4. få tillträde till lokaler, markområden, transportmedel och andra utrymmen som disponeras eller kan antas disponeras i verksamheten.

I fråga om elektroniskt lagrad information får åtgärderna i första stycket 1 och 2 genomföras hos Finansinspektionen, om den som undersökningen genomförs hos samtycker till att informationen flyttas till inspektionens lokaler. Denne har rätt att följa de åtgärder som inspektionen vidtar.

6 § Om åtgärderna i 5 § första stycket 2 inte är tillräckliga, får Finansinspektionen ta om hand en handling.

När en handling tas om hand får även pärm, mapp eller liknande förvaringsmaterial tas med.

Om en upptagning som kan uppfattas bara med tekniska hjälpmedel tas om hand, ska ett exemplar lämnas kvar om det är möjligt.

Rätt att tillkalla juridiskt biträde

7 § Den som Finansinspektionen ska genomföra en undersökning hos enligt 1 § har rätt att tillkalla ett juridiskt biträde.

I avvaktan på att ett sådant biträde inställer sig får Finansinspektionen inte påbörja undersökningen. Detta gäller dock inte, om

1. undersökningen härigenom onödigt fördröjs, eller
2. undersökningen har beslutats enligt 3 § första stycket.

Handräckning av Kronofogdemyndigheten

8 § Finansinspektionen får begära handräckning av Kronofogdemyndigheten för att genomföra de åtgärder som avses i 5 § första stycket 1, 2 och 4 eller 6 §.

Vid handräckning gäller bestämmelserna i utsökningsbalken om verkställighet av förpliktelser som inte avser betalningsskyldighet eller avhysning. Kronofogdemyndigheten ska dock inte underrätta den hos vilken undersökningen ska genomföras innan verkställighet sker.

Undantag av handlingar från undersökning

9 § Åtgärder enligt 5 eller 6 § får inte avse

1. en handling som inte får tas i beslag enligt 27 kap. 2 § rättegångsbalken, eller
2. en handling som inte omfattas av beslutet i 1 §.

En åtgärd får inte heller avse en handling som har ett betydande skyddsintresse, om det finns särskilda omständigheter som gör att handlingens innehåll inte bör komma till någon annans kännedom och handlingens skyddsintresse är större än dess betydelse för utredningen.

10 § Om Finansinspektionen anser att en viss handling bör omfattas av en undersökning och den som åtgärden avser åberopar att den ska undantas enligt 9 §, ska handlingen omedelbart förseglas och skyndsamt överlämnas till Stockholms tingsrätt av Finansinspektionen.

Tingsrätten ska utan dröjsmål pröva om handlingen ska omfattas av Finansinspektionens undersökning.

Återlämnande av handlingar

11 § Finansinspektionen ska lämna tillbaka handlingar och annat som har tagits om hand så snart de inte längre behövs.

Om den som beslutet om en undersökning enligt 1 § gäller har försatts i konkurs när handlingarna ska lämnas tillbaka, ska Finansinspektionen

1. överlämna handlingarna till konkursförvaltaren, och
2. underrätta den som beslutet gäller om att handlingarna har överlämnats till konkursförvaltaren.

Finansinspektionen ska på begäran av den som beslutet om undersökning enligt 1 § gäller pröva om en handling ska lämnas tillbaka.

5 kap. Ingripanden

[Överträdelser]

[1 § Finansinspektionen ska ingripa mot den som har överträtt

1. förbudet mot insiderhandel eller olagligt röjande av insiderinformation i artikel 14 i marknadsmissbruksförordningen, i den ursprungliga lydelsen, eller

2. förbudet mot marknadsmanipulation i artikel 15 i marknadsmissbruksförordningen, i den ursprungliga lydelsen.

Finansinspektionen ska också ingripa mot den som har åsidosatt sina skyldigheter enligt marknadsmissbruksförordningen, i den ursprungliga lydelsen, genom att

1. låta bli att inrätta och upprätthålla effektiva arrangemang, system och förfaranden i enlighet med det som anges i artikel 16.1 eller 16.2, eller att rapportera till Finansinspektionen i enlighet med det som anges där,

2. låta bli att uppfylla det som anges om offentliggörande av insiderinformation till allmänheten i artikel 17.1, 17.2 och 17.8,

3. låta bli att informera Finansinspektionen om ett försenat offentliggörande i enlighet med det som anges i artikel 17.4 och 17.5, eller, trots begäran från inspektionen, lämna en sådan skriftlig förklaring som avses i artikel 17.4 tredje stycket om att förutsättningar för att skjuta upp offentliggörande har förelegat,

4. låta bli att upprätta, uppdatera eller bevara en insiderförteckning eller att i övrigt fullgöra de krav som ställs i artikel 18.1–18.6,

5. låta bli att till Finansinspektionen samt berörda företag eller organ som avses i artikel 19.1 och 19.10 göra en anmälan om egna transaktioner i enlighet med det som anges i artikel 19.1, 19.2, 19.6 och 19.7, eller låta bli att uppfylla informationsplikten enligt artikel 19.5 andra stycket,

6. låta bli att offentliggöra anmälda uppgifter i enlighet med det som föreskrivs i artikel 19.3, eller uppfylla informationsplikten eller skyldigheten att föra en förteckning i enlighet med det som anges i artikel 19.5 första stycket, eller

7. genomföra transaktioner i strid med förbudet i artikel 19.11,

8. låta bli att uppfylla det som föreskrivs om investeringsrekommendationer eller annan information i artikel 20.1.]

[...]

Förbud

3 § Den som är anställd i eller arbetar för ett värdepappersinstitut, och som har begått en överträdelse som anges i [1 §] får för viss tid, dock högst tio år, förbjudas

1. att vara styrelseledamot eller verkställande direktör, eller ersättare för någon av dem, i ett svenskt värdepappersinstitut, eller

2. att handla med vissa finansiella instrument för egen räkning.

Vid upprepade överträdelser som anges i [1 § första stycket] får ett beslut enligt första stycket 1 gälla permanent.

Den som har meddelats ett förbud enligt första stycket 2 får, efter tillstånd av Finansinspektionen, avyttra finansiella instrument.

[...]

Val av sanktion

14 § [Vid valet av sanktion ska Finansinspektionen ta hänsyn till hur allvarlig överträdelsen är och hur länge den har pågått. Särskild hänsyn ska tas till överträdelsens konkreta och potentiella effekter på det finansiella systemet, skador som uppstått och graden av ansvar.]

Finansinspektionen får avstå från ingripande om

1. överträdelsen är ringa eller ursäktlig,

2. personen i fråga gör rättelse,

3. något annat organ har vidtagit åtgärder mot personen och dessa åtgärder bedöms tillräckliga, eller

4. det annars finns särskilda skäl.

[...]

[Sanktionsföreläggande]

[17 § Frågor om ingripanden för överträdelser som anges i 1 § första stycket tas upp av Finansinspektionen genom sanktionsföreläggande.

Ett sanktionsföreläggande innebär att den som bedöms vara ansvarig för överträdelsen föreläggs att inom en viss tid godkänna ett beslut om ingripande enligt 2 §.

När föreläggandet har godkänts, gäller det som ett domstolsavgörande som har fått laga kraft. Ett godkännande som görs efter den tid som angetts i föreläggandet är utan verkan.]

[18 § Ett sanktionsföreläggande ska innehålla uppgift om

1. den person som föreläggandet avser,
2. överträdelsen och de omständigheter som behövs för att känneteckna den,
3. de bestämmelser som är tillämpliga på överträdelsen, och
4. den sanktion som föreläggs personen.

Föreläggandet ska också innehålla en upplysning om att talan om sanktion kan komma att väckas vid domstol, om föreläggandet inte godkänns inom den tid som Finansinspektionen anger.]

6 kap. Handläggning i domstol m.m.

1 § [Om ett sanktionsföreläggande enligt 5 kap. 17 § inte har godkänts inom angiven tid, får Finansinspektionen väcka talan vid Stockholms tingsrätt om att sanktion ska beslutas.]

Om inte annat föreskrivs i denna lag, ska för talan enligt första stycket gälla vad som i allmänhet är föreskrivet om mål som rör allmänt åtal för brott där det inte är föreskrivet svårare straff än böter. Bestämmelserna i 21 kap. rättegångsbalken om offentlig försvarare ska dock inte tillämpas.

[Stämningsansökan ska innehålla de uppgifter som anges i 5 kap. 18 § första stycket samt de bevis som åberopas och vad som ska styrkas med varje bevis.]

[...]

3 § Finansinspektionens beslut enligt 4 kap. 11 § får överklagas till Stockholms tingsrätt.

4 § Om inte annat föreskrivs i denna lag, ska ansökningar enligt 4 kap. 1 §, prövningar enligt 4 kap. 10 § och överklaganden av beslut enligt 4 kap. 11 § handläggas enligt lagen (1996:242) om domstolsärenden. I sådana ärenden ska 31 kap. rättegångsbalken tillämpas i fråga om rättegångskostnader.

[...]

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 februari 2017.
 2. Ingripande enligt 5 kap. 1 § får ske endast för överträdelser som har ägt rum efter ikraftträdandet.

Förslag till lag om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden

Härigenom föreskrivs följande.

1 kap. Allmänna bestämmelser

Lagens tillämpningsområde

1 § I denna lag finns bestämmelser om straff för insiderhandel, obehörigt röjande av insiderinformation och marknadsmanipulation (marknadsmissbruk) som begås på värdepappersmarknaden.

Finansiella instrument som omfattas av lagen

2 § Bestämmelserna i denna lag tillämpas på

1. finansiella instrument som är upptagna till handel på en reglerad marknad eller en MTF-plattform eller för vilka en ansökan om upptagande till sådan handel har lämnats in,
2. finansiella instrument som handlas på en MTF-plattform, och
3. finansiella instrument vilkas värde är beroende av ett sådant finansiellt instrument som avses 1 eller 2.

Undantag

3 § Bestämmelserna i denna lag gäller inte för

1. handel med egna aktier i återköpsprogram eller stabilisering av värdepapper, förutsatt att handeln utförs i enlighet med artikel 5 i marknadsmissbruksförordningen, och
2. transaktioner eller andra åtgärder som avses i artikel 6 i marknadsmissbruksförordningen.

Definitioner

4 § I denna lag betyder

finansiellt instrument: det som anges i 1 kap. 4 § första stycket 1 lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden,

godtagen marknadspraxis: det som anges i artikel 3.1.9 i marknadsmissbruksförordningen,

handel på värdepappersmarknaden: handel på en reglerad marknad eller en motsvarande marknad utanför Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES), handel på en MTF-plattform eller en motsvarande marknad utanför EES, eller handel med eller genom någon som yrkesmässigt driver sådan verksamhet som avses i 2 kap. 1 § lagen om värdepappersmarknaden,

insiderinformation: sådan information som anges i artikel 7 i marknadsmissbruksförordningen,

marknadsmissbruksförordningen: Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 596/2014 om marknadsmissbruk (marknadsmissbruksförordning) och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/6/EG och kommissionens direktiv 2003/124/EG, 2003/125/EG och 2004/72/EG, i den ursprungliga lydelsen,

MTF-plattform: det som anges i 1 kap. 5 § 12 lagen om värdepappersmarknaden,

reglerad marknad: det som anges i 1 kap. 5 § 20 lagen om värdepappersmarknaden,

referensvärde: det som anges i artikel 3.1.29 i marknadsmissbruksförordningen, och

spotavtal avseende råvaror: det som anges i artikel 3.1.15 i marknadsmissbruksförordningen.

2 kap. Straffbestämmelser

Insiderbrott

1 § För insiderbrott döms

1. den som har insiderinformation och som för egen eller någon annans räkning, förvärvar eller avyttrar finansiella instrument som informationen rör genom handel på värdepappersmarknaden, eller ändrar eller återkallar en order avseende sådana finansiella instrument,

2. den som har insiderinformation och som med råd eller genom uppmaning föranleder någon annan att förvärva eller avyttra finansiella instrument som informationen rör genom handel på värdepappersmarknaden, eller att ändra eller återkalla en order avseende sådana finansiella instrument, eller

3. den som följer ett sådant råd eller en sådan uppmaning som avses i 2 genom att förfara på det sätt som anges i 1, om rådet eller uppmaningen grundar sig på insiderinformation.

Straffet är fängelse i högst två år.

Om brott som avses i första stycket med hänsyn till gärningsmannens ställning, den vinning för gärningsmannen som brottet medfört eller övriga omständigheter är grovt, döms för grovt insiderbrott till fängelse i lägst sex månader och högst sex år.

Om gärningen är ringa döms inte till ansvar.

2 § Om ett förvärv eller en avyttring utgör legitimt beteende enligt artikel 9.2–9.5 i marknadsmissbruksförordningen, döms inte till ansvar enligt 1 §. Detsamma gäller

1. när ett finansiellt instrument förvärvas, eller en köporder återkallas, om det är sannolikt att priset på instrumentet skulle sänkas om insiderinformationen offentliggjordes, och

2. när ett finansiellt instrument avyttras, eller en säljorder återkallas, om det är sannolikt att priset på instrumentet skulle höjas om insiderinformationen offentliggjordes.

Den som i annat fall än som avses i första stycket visar att han eller hon inte har utnyttjat insiderinformation döms inte till ansvar enligt 1 §.

Obehörigt röjande av insiderinformation

3 § Den som röjer insiderinformation döms, utom i de fall då röjandet sker som ett normalt led i fullgörande av tjänst, verksamhet eller åliggande, för obehörigt röjande av insiderinformation till böter eller fängelse i högst två år. Detsamma gäller den som vidarebefordrar ett sådant råd

eller en sådan uppmaning som avses i 1 § första stycket 2, om rådet eller uppmaningen grundar sig på insiderinformation.

Om informationen blir allmänt känd samtidigt med att den röjs, eller om gärningen är ringa, döms inte till ansvar.

Marknadsmanipulation

4 § För marknadsmanipulation döms

1. den som genomför en transaktion, lägger en order eller annars agerar på ett sätt som ger falska eller vilseledande signaler avseende pris, tillgång eller efterfrågan på finansiella instrument eller spotavtal avseende råvaror som relaterar till instrumenten,

2. den som genomför en transaktion, lägger en order eller annars agerar på ett sätt som låser fast priset på ett eller flera finansiella instrument eller spotavtal avseende råvaror som relaterar till instrumenten, på en onormal eller konstlad nivå,

3. den som genomför en transaktion, lägger en order eller annars agerar på ett sätt som påverkar priset på finansiella instrument eller spotavtal avseende råvaror som relaterar till instrumenten, genom falska förespeglningar eller genom att utnyttja andra slag av vilseledande eller manipulationer,

4. den som sprider information som ger falska eller vilseledande signaler avseende pris, tillgång eller efterfrågan på finansiella instrument eller spotavtal avseende råvaror som relaterar till instrumenten, eller som låser fast priset på ett eller flera sådana instrument eller spotavtal på en onormal eller konstlad nivå, eller

5. den som sprider falska eller vilseledande uppgifter, tillhandahåller oriktiga eller vilseledande ingångsvärden eller på annat sätt manipulerar beräkningen av ett referensvärde.

Straffet är fängelse i högst två år.

Om brottet med hänsyn till omfattningen av manipulationen, gärningsmannens ställning eller övriga omständigheter är grovt, döms för grov marknadsmanipulation till fängelse i lägst sex månader och högst sex år.

Om gärningen är ringa döms inte till ansvar.

5 § En sådan gärning som anges i 4 § första stycket 1 eller 2 medför inte ansvar, om

1. agerandet stämmer överens med godtagen marknadspraxis, och
2. det finns legitima skäl för agerandet.

6 § Bestämmelserna i 4 § gäller inte för

1. genomförande av transaktioner, läggande av order eller andra ageranden som endast påverkar pris, tillgång eller efterfrågan på ett spotavtal avseende råvaror, om agerandet inte avser ett finansiellt instrument som spotavtalet är relaterat till, och

2. genomförande av transaktioner, läggande av order eller andra ageranden som avser ett spotavtal avseende råvaror som är grossistenergi produkter enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1227/2011 av den 25 oktober 2011 om integritet och öppenhet på grossistmarknaderna för energi, i den ursprungliga lydelsen.

7 § För försök till insiderbrott och marknadsmanipulation samt för försök eller förberedelse till grovt insiderbrott och för försök till grov marknadsmanipulation döms det till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

[3 kap. Handläggningen]

4 kap. Om yrkande om administrativ sanktion i vissa fall

Inledande bestämmelser

1 § När åklagaren väcker åtal för brott enligt denna lag får åklagaren samtidigt framställa yrkande om återföring eller sanktionsavgift enligt 3 kap. 2 § 5 och 6 lagen (2017:000) med kompletterande bestämmelser till EU:s marknadsmissbruksförordning för överträdelse av artikel 14 eller 15 i marknadsmissbruksförordningen för den person som åtalet gäller, om de omständigheter som omfattas av åtalet utgör en sådan överträdelse (yrkande om administrativ sanktion).

Ett yrkande enligt första stycket får prövas av rätten endast om åtalet ogillas eller läggs ned och därför inte prövas.

Förfarandet

2 § När åklagaren framställer ett yrkande om administrativ sanktion, ska åklagaren i stämningsansökan uppge

1. vilken administrativ sanktion som yrkas,
2. de bestämmelser som är tillämpliga när det gäller den administrativa sanktionen,
3. de omständigheter som åberopas till stöd för den administrativa sanktionen, och
4. de bevis som åberopas och vad som ska styrkas med varje bevis.

3 § Frågan om administrativ sanktion ska handläggas i samma rättegång som åtalet enligt denna lag och avgöras genom dom. Om åklagaren åberopar en ny omständighet till stöd för åtalet, får denna omständighet också åberopas till stöd för yrkandet om administrativ sanktion.

4 § I fråga om utredningen och förfarandet beträffande frågan om administrativ sanktion gäller det som är föreskrivet för det brottmål som frågan om administrativ sanktion har samband med. Tvångsmedel enligt 24, 25, 27 och 28 kap. rättegångsbalken får dock inte användas.

5 § Vid underrättelse enligt 23 kap. 18 § första stycket rättegångsbalken ska den misstänkte också underrättas om att administrativ sanktion kan komma att påföras och om grunderna för detta.

6 § Vid prövning av fråga om administrativ sanktion ska bestämmelserna i [5 kap. 1–8 och 12–16 §§] lagen (2017:000) med kompletterande bestämmelser till EU:s marknadsmissbruksförordning tillämpas.

Vid tillämpningen ska det som anges om sanktionsföreläggande i [5 kap. 13 § första stycket] lagen med kompletterande bestämmelser till EU:s marknadsmissbruksförordning gälla för åtal.

Offentlig försvarare

7 § Den som har rätt till offentlig försvarare för brott enligt denna lag har rätt till offentlig försvarare också beträffande den fråga om administrativ sanktion som har samband med brottmålet. Rätten till offentlig försvarare gäller dock inte i högre rätt om endast frågan om administrativ sanktion överklagas dit.

Rättegångskostnader

8 § I fråga om rättegångskostnader ska 31 kap. rättegångsbalken tillämpas.

Överklagande

9 § I fråga om överklagande ska rättegångsbalkens bestämmelser om överklagande i brottmål tillämpas.

Prövningstillstånd krävs i hovrätten om endast frågan om administrativ sanktion överklagas dit.

1. Denna lag träder i kraft den 1 februari 2017.

2. Genom lagen upphävs lagen (2005:377) om straff för marknadsmissbruk vid handel med finansiella instrument.

Förslag till lag om ändring i lagen (2004:1199) om handel med utsläppsrätter

Bilaga 10

Härigenom föreskrivs att 8 kap. 1 a, 1 c och 1 d §§ lagen (2004:1199) om handel med utsläppsrätter ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 kap.

1 a §¹

Den som i fråga om utsläppsrätter i form av 2-dagars spotkontrakt bryter mot något av förbuden mot insiderhandel och annan användning av insiderinformation i artiklarna 38, 39 b och 40 i förordning (EU) nr 1031/2010 döms till fängelse i högst två år.

Om brottet med hänsyn till *dess omfattning och* övriga omständigheter är grovt, döms till fängelse i lägst sex månader och högst *fyra* år.

Om brottet är ringa, döms till böter eller fängelse i högst sex månader.

1 c §²

Den som i fråga om utsläppsrätter i form av 2-dagars spotkontrakt bryter mot förbudet mot röjande av insiderinformation i artikel 39 a *och* 40 i förordning (EU) nr 1031/2010 döms till böter eller fängelse i högst *ett* år.

Om informationen blir allmänt känd samtidigt med att den röjs, döms inte till ansvar.

1 d §³

Den som i fråga om utsläppsrätter i form av 2-dagars spotkontrakt bryter mot förbudet mot

Den som i fråga om utsläppsrätter i form av 2-dagars spotkontrakt bryter mot något av förbuden mot insiderhandel och annan användning av insiderinformation i artiklarna 38, 39 b och 40 i förordning (EU) nr 1031/2010, *i den ursprungliga lydelsen*, döms till fängelse i högst två år.

Om brottet med hänsyn till *gärningsmannens ställning, den vinning för gärningsmannen som brottet medfört eller* övriga omständigheter är grovt, döms till fängelse i lägst sex månader och högst *sex* år.

Den som i fråga om utsläppsrätter i form av 2-dagars spotkontrakt bryter mot förbudet mot röjande av insiderinformation i artikel 39 a *eller* 40 i förordning (EU) nr 1031/2010, *i den ursprungliga lydelsen*, döms till böter eller fängelse i högst *två* år.

Den som i fråga om utsläppsrätter i form av 2-dagars spotkontrakt bryter mot förbudet mot

¹ Senaste lydelse 2012:344.

² Senaste lydelse 2012:344.

³ Senaste lydelse 2012:344.

otillbörlig marknadspåverkan i artikel 41 i förordning (EU) nr 1031/2010 döms till fängelse i högst två år.

Om brottet med hänsyn till omfattningen av marknadspåverkan eller övriga omständigheter är att anse som grovt, döms till fängelse i lägst sex månader och högst *fyra* år.

Om brottet är ringa, döms till böter eller fängelse i högst sex månader.

otillbörlig marknadspåverkan i artikel 41 i förordning (EU) nr 1031/2010, *i den ursprungliga lydelsen*, döms till fängelse i högst två år.

Om brottet med hänsyn till omfattningen av marknadspåverkan, *gärningsmannens ställning* eller övriga omständigheter är att anse som grovt, döms till fängelse i lägst sex månader och högst *sex* år.

Denna lag träder i kraft den 1 februari 2017.

Förslag till lag om ändring i lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden

Bilaga 10

Härigenom föreskrivs att 11 kap. 8 §, 15 kap. 9 § samt 23 kap. 2 och 15 §§ lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

11 kap.

8 §

Ett värdepappersinstitut som driver en handelsplattform *skall* fortlöpande kontrollera att en utgivare av överlåtbara värdepapper enligt 6 § fullgör sin informationsskyldighet enligt denna lag.

Ett värdepappersinstitut som driver en handelsplattform *ska* fortlöpande kontrollera att en utgivare av överlåtbara värdepapper enligt 6 § fullgör sin informationsskyldighet enligt denna lag.

Värdepappersinstitutet ska även kontrollera att emittenter som omfattas av artikel 17 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 596/2014 om marknadsmissbruk (marknadsmissbruksförordning) och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/6/EG och kommissionens direktiv 2003/124/EG, 2003/125/EG och 2004/72/EG fullgör sin informationsskyldighet enligt den artikeln.

15 kap.

9 §

En börs *skall* fortlöpande kontrollera att de finansiella instrument som är upptagna till handel uppfyller kraven i 2 § samt att emittenter fullgör sina informationsskyldigheter enligt denna lag.

En börs *ska* fortlöpande kontrollera att de finansiella instrument som är upptagna till handel uppfyller kraven i 2 § samt att emittenter fullgör sina informationsskyldigheter enligt denna lag *och enligt artikel 17 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 596/2014.*

23 kap.

2 §¹

Värdepappersinstitut, börser, clearingorganisationer och sådana utländska företag som har tillstånd att driva en reglerad marknad från filial i

¹ Senaste lydelse 2014:985.

Sverige ska lämna Finansinspektionen upplysningar om sin verksamhet och därmed sammanhängande omständigheter enligt föreskrifter som meddelats med stöd av lagen.

Värdepappersinstitut, börser och sådana utländska företag som har tillstånd att driva en reglerad marknad från filial i Sverige ska lämna Finansinspektionen sådana upplysningar om emittenter som har samband med kontrollen av att emittenterna fullgör sin informationsskyldighet enligt artikel 17 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 596/2014 enligt föreskrifter som meddelats med stöd av lagen.

Företagen ska, utöver vad som anges i första stycket, lämna Finansinspektionen de upplysningar som inspektionen begär.

Finansinspektionen får även begära sådana upplysningar som avses i första och andra styckena av personer som är anställda hos de företag som avses i första stycket samt av personer som är anställda i företag som avses i 6 kap. 1 § lagen (2014:968) om särskild tillsyn över kreditinstitut och värdepappersbolag.

Företagen ska, utöver det som anges i första och andra styckena, lämna Finansinspektionen de upplysningar som inspektionen begär.

Finansinspektionen får även begära sådana upplysningar som avses i första och tredje styckena av personer som är anställda hos de företag som avses i första stycket samt av personer som är anställda i företag som avses i 6 kap. 1 § lagen (2014:968) om särskild tillsyn över kreditinstitut och värdepappersbolag.

15 §²

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. vilka upplysningar ett företag ska lämna till Finansinspektionen enligt 2 § första stycket och när upplysningarna ska lämnas,

2. hur uppgiftsskyldigheten enligt 3 § ska fullgöras,

3. vilka värdepappersbolag som ska upprätta register som avses i 3 b §, vad registren ska innehålla och inom vilken tid värdepappersbolaget ska ge in registren för olika typer av avtal,

4. löpande bokföring, årsbokslut och årsredovisning hos börser, clearingorganisationer samt sådana utländska företag som har tillstånd att driva en reglerad marknad från filial i Sverige, samt

1. vilka upplysningar ett företag ska lämna till Finansinspektionen enligt 2 § första och andra styckena och när upplysningarna ska lämnas,

² Senaste lydelse 2015:1032.

5. sådana avgifter för tillsyn, ansökningar, anmälningar och under- Bilaga 10
rättelser som avses i 12 och 13 §§.

Denna lag träder i kraft den 1 februari 2017.

Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs i fråga om offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

dels att 9 kap. 1 §, 18 kap. 1 § och 30 kap. 6 och 30 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas fem nya paragrafer, 17 kap. 3 a §, 30 kap. 6 a, 6 b och 8 c §§ och 32 kap. 6 a §, och närmast före 17 kap. 3 a § en ny rubrik av följande lydelse,

dels att det närmast före 32 kap. 6 § ska införas en ny rubrik som ska lyda ”Innehav av finansiella instrument”.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 kap.

1 §

I lagen (2005:377) om straff för marknadsmissbruk vid handel med finansiella instrument finns bestämmelser om förbud att röja eller utnyttja vissa uppgifter som är ägnade att väsentligt påverka kursen på finansiella instrument.

I Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 596/2014 av den 16 april 2014 om marknadsmissbruk (marknadsmissbruksförordning) och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/6/EG och kommissionens direktiv 2003/124/EG, 2003/125/EG och 2004/72/EG och lagen (2017:000) om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden finns bestämmelser om förbud att röja eller utnyttja vissa uppgifter som är ägnade att väsentligt påverka kursen på finansiella instrument.

17 kap.

Finansinspektionens utredningar av vissa överträdelser

3 a §

Sekretess gäller för uppgift som hänför sig till utredning hos Finansinspektionen av överträdelser av artikel 14 eller 15 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 596/2014 om det med hänsyn till syftet med utredningen är av synnerlig vikt att uppgiften inte röjs.

18 kap.1 §¹

Sekretess gäller för uppgift som hänför sig till förundersökning i brottmål eller till angelägenhet som avser användning av tvångsmedel i sådant mål eller i annan verksamhet för att förebygga brott, om det kan antas att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas om uppgiften röjs.

Sekretess gäller, under motsvarande förutsättningar som anges i första stycket, för uppgift som hänför sig till

1. verksamhet som rör utredning i frågor om näringsförbud eller förbud att lämna juridiskt eller ekonomiskt biträde,

2. annan verksamhet än sådan som avses i 1 eller i första stycket som syftar till att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott och som bedrivs av en åklagarmyndighet, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Skatteverket, Tullverket eller Kustbevakningen, *eller*

3. *Finansinspektionens verksamhet som rör övervakning enligt lagen (2005:377) om straff för marknadsmissbruk vid handel med finansiella instrument.*

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst fyrtio år.

30 kap.6 §²

Sekretess gäller i en statlig myndighets verksamhet som består i övervakning eller kontroll för sådan uppgift om en enskilds ekonomiska eller personliga förhållanden som på begäran har lämnats av någon som är skyldig att lämna uppgifter till myndigheten, om övervakningen eller kontrollen sker enligt

1. lagen (1991:980) om handel med finansiella instrument,

2. lagen (1996:1006) om anmälningsplikt avseende viss finansiell verksamhet,

3. lagen (2000:1087) om anmälningskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument,

4. lagen (2004:299) om inlåningsverksamhet,

5. *lagen (2005:377) om straff för marknadsmissbruk vid handel med finansiella instrument,*

¹ Senaste lydelse 2014:633.

² Senaste lydelse 2013:289.

6. lagen (2006:451) om offentliga uppköpserbjudanden på aktiemarknaden,

7. lagen (2012:735) med kompletterande bestämmelser till EU:s blankningsförordning, eller

8. lagen (2013:287) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om OTC-derivat, centrala motparter och transaktionsregister.

Om en uppgift som avses i första stycket rör den *uppgiftsskyldige*, gäller sekretessen endast om denne kan antas lida skada eller men om uppgiften röjs och sekretessen inte motverkar syftet med uppgiftsskyldigheten.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

5. lagen (2006:451) om offentliga uppköpserbjudanden på aktiemarknaden,

6. lagen (2012:735) med kompletterande bestämmelser till EU:s blankningsförordning, eller

7. lagen (2013:287) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om OTC-derivat, centrala motparter och transaktionsregister.

Om en uppgift som avses i första stycket rör den *som övervakningen avser*, gäller sekretessen endast om denne kan antas lida skada eller men om uppgiften röjs och sekretessen inte motverkar syftet med uppgiftsskyldigheten.

6 a §

Sekretess gäller i en statlig myndighets verksamhet enligt lagen (2017:000) med kompletterande bestämmelser till EU:s marknadsmissbruksförordning för uppgift om en enskilds ekonomiska eller personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde lider skada eller men om uppgiften röjs.

Sekretessen gäller inte uppgift som lämnats på grund av anmälningsskyldighet enligt artikel 19 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 596/2014.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

6 b §

Sekretess gäller i en statlig myndighets verksamhet enligt lagen (2017:000) med kompletterande bestämmelser till EU:s marknadsmissbruksförordning för uppgift i en anmälan eller utsaga om överträdelse av bestämmelse som myndigheten övervakar enligt den lagen, om uppgiften kan avslöja anmälarens identitet.

Sekretess enligt första stycket gäller inte om anmälaren varit

rapporteringskyldig enligt artikel 16 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 596/2014.

Sekretess gäller i sådan verksamhet som avses i första stycket för uppgift om en enskilds personliga och ekonomiska förhållanden i en anmälan eller utsaga om överträdelse av bestämmelser som myndigheten övervakar enligt lagen med kompletterande bestämmelser till EU:s marknadsmissbruksförordning, om uppgiften kan avslöja den anmäldes identitet och det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att denne lider skada eller men.

Sekretessen enligt tredje stycket gäller inte beslut om sanktion eller sanktionsavgift.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

Överföring av sekretess

8 c §

Får en myndighet i ett ärende enligt artikel 17 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 596/2014 en uppgift som är sekretessreglerad i 6 a § från en annan myndighet, blir 6 a § tillämplig på uppgiften även hos den mottagande myndigheten.

30 §³

Den tystnadsplikt som följer av 2 § första stycket första meningen, 4 § första stycket 2, 4 a § första stycket 2, 4 b § första stycket, 12 § första stycket och andra stycket 2, 12 a § första stycket och andra stycket 2, 12 b § första stycket 2, 13 §, 15 § första stycket 2, 23 § första stycket 2 och 27 § första

Den tystnadsplikt som följer av 2 § första stycket första meningen, 4 § första stycket 2, 4 a § första stycket 2, 4 b §, 6 b § första stycket, 12 § första stycket och andra stycket 2, 13 §, 15 § första stycket 2, 23 § första stycket 2 och 27 § första stycket 2 och den tystnadsplikt som följer av ett

³ Senaste lydelse 2016:62.

stycket 2 och den tystnadsplikt som följer av ett förbehåll som gjorts med stöd av 9 § andra meningen, 14 § andra meningen, 26 § andra meningen eller 29 § andra meningen inskränker rätten enligt 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 2 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter.

förbehåll som gjorts med stöd av 9 § andra meningen, 14 § andra meningen, 26 § andra meningen eller 29 § andra meningen inskränker rätten enligt 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 2 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter.

Den tystnadsplikt som följer av 24 § inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter, när det är fråga om uppgift om andra ekonomiska eller personliga förhållanden än affärs- och driftförhållanden för den som trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som är föremål för myndighetens verksamhet.

Den tystnadsplikt som följer av 18 § inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter, när det är fråga om uppgift om en enskilds personliga förhållanden vars röjande kan vålla allvarligt men.

32 kap.

Sekretessbrytande bestämmelse

6 a §

Sekretessen enligt 6 § hindrar inte att uppgift lämnas till Finansinspektionen om uppgiften kan antas ha betydelse för fullgörandet av inspektionens uppgifter enligt lagen (2017:000) med kompletterande bestämmelser till EU:s marknadsmissbruksförordning.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 februari 2017.
 2. Äldre bestämmelser gäller för uppgifter som har lämnats före ikraftträdandet.

Förslag till lag om ändring i lagen (2013:385) om ingripande mot marknadsmissbruk vid handel med grossistenergi produkter

Bilaga 10

Härigenom föreskrivs att 3 och 6 §§ lagen (2013:385) om ingripande mot marknadsmissbruk vid handel med grossistenergi produkter ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §

Den som bryter mot något av förbuden mot insiderhandel i artikel 3.1 a och c i förordning (EU) nr 1227/2011 döms till fängelse i högst två år.

Om brottet med hänsyn till *affärens omfattning* och övriga omständigheter är grovt, döms till fängelse i lägst sex månader och högst *fyra* år.

Om brottet är ringa, döms till böter eller fängelse i högst sex månader.

6 §

Den som bryter mot förbudet att bedriva, eller försöka bedriva, otillbörlig marknadspåverkan i artikel 5 i förordning (EU) nr 1227/2011 döms till fängelse i högst två år.

Om brottet med hänsyn till omfattningen av marknadspåverkan eller övriga omständigheter är att anse som grovt, döms till fängelse i lägst sex månader och högst *fyra* år.

Om brottet är ringa, döms till böter eller fängelse i högst sex månader.

Den som bryter mot något av förbuden mot insiderhandel i artikel 3.1 a och c i förordning (EU) nr 1227/2011, *i den ursprungliga lydelsen*, döms till fängelse i högst två år.

Om brottet med hänsyn till *gärningsmannens ställning, den vinning för gärningsmannen som brottet medfört* eller övriga omständigheter är grovt, döms till fängelse i lägst sex månader och högst *sex* år.

Den som bryter mot förbudet att bedriva, eller försöka bedriva, otillbörlig marknadspåverkan i artikel 5 i förordning (EU) nr 1227/2011, *i den ursprungliga lydelsen*, döms till fängelse i högst två år.

Om brottet med hänsyn till omfattningen av marknadspåverkan, *gärningsmannens ställning* eller övriga omständigheter är att anse som grovt, döms till fängelse i lägst sex månader och högst *sex* år.

Denna lag träder i kraft den 1 februari 2017.

Förteckning över remissinstanserna beträffande promemorian Bekämpning av marknadsmissbruk

Sveriges riksbank, Svea hovrätt, Stockholms tingsrätt, Kammarrätten i Stockholm, Förvaltningsrätten i Stockholm, Justitiekanslern, Domstolsverket, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Polismyndigheten, Brottsförebyggande rådet, Datainspektionen, Kommerskollegium, Riksgäldskontoret, Finansinspektionen, Ekonomistyrningsverket, Skatteverket, Kronofogdemyndigheten, Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet, Handelshögskolan i Stockholm, Post- och telestyrelsen, Konkurrensverket, Statens energimyndighet, Energimarknadsinspektionen, Regelrådet, Aktiemarknadsbolagens förening, Aktietorget Sverige Aktiebolag, Allmänhetens pressombudsman, BAO, Arbetsdomstolen, Energiföretagen Sverige, Euroclear Sweden AB, FAR, Finansbolagens förening, Finansförbundet, Fondbolagens förening, Föreningen för god sed på värdepappersmarknaden, Företagarna, Landsorganisationen i Sverige (LO), Nasdaq Stockholm, Nordic Growth Market NGM AB, Näringslivets Regelnämnd, Publicistklubben, SACO, Svensk Försäkring, Svenska Bankföreningen, Svenska Fondhandlareföreningen, Svenska Journalistförbundet, Svenskt Näringsliv, Sveriges advokatsamfund, Tidningsutgivarna och Tjänstemännens Centralorganisation (TCO).

Parallelluppställning över genomförandet i svensk rätt av Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/57/EU (marknadsmisbruksdirektivet) och kommissionens genomförandedirektiv (EU) 2015/2392 (genomförandedirektivet)

Artikel i marknadsmisbruksdirektivet	Svenska bestämmelser
Artikel 1.2 första stycket a, b och d	1 kap. 2 § lagen om straff för marknadsmisbruk på värdepappersmarknaden (lagen om straff för marknadsmisbruk)
Artikel 1.2 första stycket c och andra stycket	Genomförs senare
Artikel 1.3	1 kap. 3 § lagen om straff för marknadsmisbruk
Artikel 1.4 a	2 kap. 6 § 2 lagen om straff för marknadsmisbruk
Artikel 1.4 b	2 kap. 5 § och 6 § 1 lagen om straff för marknadsmisbruk
Artikel 1.4 c	2 kap. 4 § 5 lagen om straff för marknadsmisbruk
Artikel 1.5	1 kap. 2 § lagen om straff för marknadsmisbruk
Artikel 2.1	1 kap. 4 § lagen om straff för marknadsmisbruk
Artikel 3.1–3.7	2 kap. 1 § lagen om straff för marknadsmisbruk
Artikel 3.8	2 kap. 2 § lagen om straff för marknadsmisbruk
Artikel 4	2 kap. 3 § lagen om straff för marknadsmisbruk
Artikel 5	2 kap. 4 och 5 §§ lagen om straff för marknadsmisbruk
	23 kap. 4 § brottsbalken lagen om

Bilaga 12	Artikel 6.1	straff för marknadsmissbruk
	Artikel 6.2	2 kap. 7 § lagen om straff för marknadsmissbruk
	Artikel 7.2	2 kap. 1 och 4 §§ lagen om straff för marknadsmissbruk
	Artikel 7.3	2 kap. 3 § lagen om straff för marknadsmissbruk
	Artikel 8	36 kap. 7 § brottsbalken
	Artikel 9	36 kap. 8 § brottsbalken
	Artikel 10.1	2 kap. 1 och 2 §§ brottsbalken
	Artikel 10.2 a	2 kap. 2 § brottsbalken
	Artikel 11	Inte aktuell för lagstiftningsåtgärd
	Artikel 12	–
	Artikel 13	Ikraftträdandebestämmelserna till lagen om straff för marknadsmissbruk
	Artikel 14	–
	Artikel 15	–

Artikel i genomförandedirektivet

Svenska bestämmelser

Direktivet genomförs genom föreskrifter på förordningsnivå