



Bättre förutsättningar för internationellt tillsynssamarbete på värdepappersmarknadsområdet

Sammanfattning

I betänkandet behandlas regeringens proposition 2010/11:17 Bättre förutsättningar för internationellt tillsynssamarbete på värdepappersmarknadsområdet.

I propositionen föreslår regeringen lagändringar som främst syftar till att Sverige genom Finansinspektionen ska kunna ingå ett multilateralt samförståndsavtal om samråd, samarbete och informationsutbyte, som har tagits fram av Internationella organisationen för värdepapperstillsyn (International Organization of Securities Commissions, IOSCO).

Finansinspektionen saknar i dag befogenhet att efter begäran från en tillsynsmyndighet i en stat utanför Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES), dvs. ett tredjeland, hämta in information från ett företag eller någon annan som inte står under inspektionens tillsyn. IOSCO har därför bedömt att Sverige inte uppfyller de krav som ställs i det samförståndsavtal som organisationen har tagit fram. Regeringen anser att det bl.a. med hänsyn till Finansinspektionens möjligheter att samarbeta och utbyta information med tillsynsmyndigheter i ett tredjeland och till svenska företags möjligheter att tillhandahålla tjänster i ett tredjeland finns skäl att ändra Finansinspektionens befogenheter på värdepappersmarknadsområdet.

Regeringen föreslår därför att Finansinspektionen, efter begäran från en tillsynsmyndighet i ett annat land med vilken inspektionen har ingått ett samförståndsavtal, i den utsträckning som följer av avtalet ska få befogenhet att lämna och kontrollera information som behövs för att den utländska myndigheten ska kunna utöva sin tillsyn. Detta bör inte gälla enbart för IOSCO:s samförståndsavtal utan även andra avtal om tillsynssamarbete som Finansinspektionen har ingått eller ingår med stöd av ett bemyndigande från regeringen.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 mars 2011.

Mot bakgrund av den ökade internationaliseringen av värdepappersmarknaden anser utskottet att det är viktigt att Finansinspektionen ges möjligheter att samarbeta och utbyta information med tillsynsmyndigheter i länder såväl inom som utanför EES. Detta är även av betydelse för svenska företags möjligheter att tillhandahålla tjänster i andra länder. Utskottet tillstyrker därför propositionen.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut	4
Redogörelse för ärendet	5
Ärendet och dess beredning	5
Bakgrund	5
Utskottets överväganden	6
Bättre förutsättningar för internationellt tillsynssamarbete på värdepappersmarknadsområdet	6
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över behandlade förslag	11
Propositionen	11
<i>Bilaga 2</i>	
Regeringens lagförslag	12

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Bättre förutsättningar för internationellt tillsynssamarbete på värdepappersmarknadsområdet

Riksdagen antar regeringens förslag till

1. lag om ändring i lagen (1991:980) om handel med finansiella instrument,
2. lag om ändring i lagen (2004:46) om investeringsfonder,
3. lag om ändring i lagen (2005:377) om straff för marknadsmissbruk vid handel med finansiella instrument,
4. lag om ändring i lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden.

Därmed bifaller riksdagen proposition 2010/11:17.

Stockholm den 18 november 2010

På finansutskottets vägnar

Anna Kinberg Batra

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Anna Kinberg Batra (M), Thomas Östros (S), Elisabeth Svantesson (M), Jennie Nilsson (S), Göran Pettersson (M), Jörgen Hellman (S), Ann-Charlotte Hammar Johnsson (M), Monica Green (S), Bo Bernhardsson (S), Annie Johansson (C), Marie Nordén (S), Staffan Anger (M), Mikaela Valtersson (MP), Anders Sellström (KD), Johnny Skalin (SD), Gunnar Andrén (FP) och Jacob Johnson (V).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

I betänkandet behandlas proposition 2010/11:17 Bättre förutsättningar för internationellt tillsynssamarbete på värdepappersmarknadsområdet.

Lagförslagen har granskats av Lagrådet, som inte lämnade några synpunkter.

Regeringens förslag till riksdagsbeslut återges i bilaga 1. Regeringens lagförslag finns i bilaga 2.

Bakgrund

IOSCO

Internationella organisationen för värdepapperstillsyn (International Organization of Securities Commissions, IOSCO) är en internationell samarbetsorganisation för tillsynsmyndigheter på värdepappersområdet. I IOSCO samarbetar tillsynsmyndigheter från 114 länder kring gemensamma regler för värdepappersmarknadens aktörer. En viktig del av samarbetet är att utbyta information om händelser på värdepappersmarknaden och i de finansiella företagen. IOSCO beslutar även rekommendationer till medlemmarna om hur de bör behandla olika tillsynsfrågor. Grunden för samarbetet är ett internationellt avtal. Sverige är medlem i IOSCO genom Finansinspektionen.

Samförståndsavtal

Med anledning av att värdepappersmarknaden blivit alltmer internationell och det ökade behovet av samarbete och informationsutbyte mellan IOSCO:s medlemmar samt händelsen den 11 september 2000, tog IOSCO i maj 2002 fram ett multilateralt samförståndsavtal om samråd, samarbete och informationsutbyte. Syftet med IOSCO:s samförståndsavtal är att medlemmarna ska samarbeta, samråda och utbyta information för att upprätthålla och säkerställa efterlevnaden av lagar och förordningar i medlemmarnas jurisdiktioner.

Hittills har 71 länder ingått IOSCO:s samförståndsavtal. Ytterligare 38 länder har tagits in i en bilaga till avtalet, Appendix B, som innebär att länderna inte uppfyller kraven fullt ut men att de har åtagit sig att verka för att nödvändiga ändringar genomförs i den nationella lagstiftningen. Av EU:s medlemsstater har 23 stater ingått samförståndsavtalet. Tre medlemsstater har tagits in i Appendix B (Sverige, Irland och Estland). Lettland är den enda medlemsstat som varken har ingått avtalet eller tagits in i Appendix B.

Utskottets överväganden

Bättre förutsättningar för internationellt tillsynssamarbete på värdepappersmarknadsområdet

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen antar lagförslagen i propositionen. Mot bakgrund av den ökade internationaliseringen av värdepappersmarknaden anser utskottet att det är viktigt att Finansinspektionen ges möjligheter att samarbeta och utbyta information med tillsynsmyndigheter i länder såväl inom som utanför EES. Detta är även av betydelse för svenska företags möjligheter att tillhandahålla tjänster i andra länder.

Propositionen

Allmänt

I propositionen anføres att värdepappersmarknaden har blivit alltmer internationell under de senaste åren och att behovet av samarbete och informationsutbyte mellan tillsynsmyndigheter i olika länder därigenom har ökat. Det är av svenskt intresse att allmänheten har förtroende för värdepappersmarknaderna och tillsynen över dessa oavsett om marknaderna finns i Sverige eller i ett annat land. Gällande lagstiftning ger dock inte Finansinspektionen befogenhet att samarbeta och utbyta information med tillsynsmyndigheter i tredjeländer i samma utsträckning som med tillsynsmyndigheter i ett annat land inom EES. Det är enligt propositionen av stor vikt att Finansinspektionen kan samarbeta och utbyta information även med myndigheter i länder utanför EES. Finansinspektionen har påtalat att det t.ex. är mycket svårt för inspektionen att få tillgång till information som finns hos en juridisk eller fysisk person i ett land utanför EES om det inte finns ett samarbetsavtal mellan Sverige och det landet. Det är enligt propositionen uppenbart att Sverige har sämre möjligheter att bedriva en effektiv tillsyn över gränsöverskridande verksamhet på värdepappersmarknadsområdet så länge man inte fullt ut kan delta i det internationella samarbetet. Även för svenska företag som vill få tillträde till finansiella marknader i länder utanför EES och för investerare i sådana länder kan enligt propositionen internationella samarbetsavtal mellan tillsynsmyndigheter ha stor betydelse.

Samarbete mellan tillsynsmyndigheter i medlemsstaterna och tillsynsmyndigheter i tredjeland är en fråga som på senare år fått ökad vikt även i EU:s lagstiftningsarbete på värdepappersmarknadsområdet. Ett exempel är

förslaget till direktiv om förvaltare av alternativa investeringsfonder där det finns regler som förutsätter att det i vissa fall finns samarbetsavtal med tredjeland.

Det framstår enligt propositionen, med hänsyn både till Finansinspektionens möjligheter att samarbeta och utbyta information med tillsynsmyndigheter i tredjeland och till svenska företags möjligheter att tillhandahålla tjänster i tredjeland, som om det finns starka skäl att göra de ändringar i den reglering som krävs för att Sverige ska kunna ingå IOSCO:s samförståndsavtal.

Utökade befogenheter för Finansinspektionen

IOSCO har gjort den bedömningen att det förhållandet att Finansinspektionen saknar befogenhet att, på begäran från en tillsynsmyndighet i ett tredjeland, hämta in information från företag eller någon annan som inspektionen inte har tillsyn över innebär att Sverige inte uppfyller kraven i IOSCO:s samförståndsavtal. Finansinspektionen har i dag en sådan befogenhet att hämta in information efter en begäran från en tillsynsmyndighet inom EES. För att Finansinspektionen ska kunna ingå IOSCO:s samförståndsavtal måste enligt propositionen inspektionen få en motsvarande befogenhet att hämta in och kontrollera information efter begäran från en tillsynsmyndighet i ett tredjeland som har ingått avtalet. Detta ska gälla även i fall då det som utreds inte utgör en överträdelse av gällande bestämmelser i Sverige och inte har något samband med Finansinspektionens egen tillsynsverksamhet.

En sådan befogenhet bör enligt propositionen begränsas till att avse en begäran från en tillsynsmyndighet i ett annat land med vilken Finansinspektionen har ingått ett avtal om samarbete. Med avtal om samarbete bör avses sådana avtal om samarbete som regeringen har uppdragit åt Finansinspektionen att ingå med utländska tillsynsmyndigheter, t.ex. IOSCO:s samförståndsavtal. Befogenheten ska enligt propositionen inte omfatta sådana avtal som Finansinspektionen har ingått utan regeringens bemyndigande. Vidare bör befogenheten begränsas till att Finansinspektionen ska lämna och kontrollera information i den utsträckning som följer av avtalet om samarbete och det ska vara fråga om information som behövs för att den utländska myndigheten ska kunna utöva sin tillsyn.

I tidigare lagstiftningsärenden har Finansinspektionens befogenheter att kalla enskilda till förhör bedömts vara en så långtgående befogenhet att den inte bör gälla vid tillämpningen av de bestämmelser som följer av prospektdirektivet och öppenhetsdirektivet. Enligt propositionen bör Finansinspektionens befogenhet att kalla någon till förhör vara densamma oavsett om inspektionen tillämpar de aktuella bestämmelserna eller om inspektionen efter en begäran från en utländsk myndighet ska kontrollera eller lämna information i ärenden som rör motsvarande frågor. Rätten att kalla

någon till förhör ska därför inte gälla om en begäran från en utländsk myndighet avser en fråga som rör regleringen som gäller prospekt, vissa fusioner, flaggning eller regelbunden finansiell information.

Överväganden i förhållande till offentlighets- och sekretesslagen

I 8 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) regleras de förutsättningar under vilka sekretesskyddade uppgifter får röjas för en utländsk myndighet. Detta innebär att uppgifterna inte får lämnas ut till en utländsk myndighet eller en mellanfolklig organisation i annat fall än om utlämnandet sker i enlighet med särskild föreskrift i lag eller förordning. Uppgift får även lämnas ut då uppgiften i motsvarande fall skulle få lämnas ut till en svensk myndighet och det enligt den utlämnande myndigheten står klart att det är förenligt med svenska intressen att uppgiften lämnas till den utländska myndigheten eller mellanfolkliga organisationen.

Enligt propositionen framstår det som om bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen inte utgör något hinder för Sverige att ingå avtalet. Av avtalet framgår enligt propositionen att det inte ska ha företräde framför nationell rätt och att en begäran om assistans kan avslås om den skulle innebära att en tillsynsmyndighet annars skulle behöva agera i strid med nationell rätt. Finansinspektionen ska alltså vid en begäran om assistans i det enskilda fallet pröva om det finns lagliga möjligheter att tillmötesgå begäran, bl.a. med hänsyn till offentlighets- och sekretesslagen.

Överväganden i förhållande till personuppgiftslagen

Enligt IOSCO:s samförståndsavtal kan en utländsk tillsynsmyndighet begära att få information som innefattar personuppgifter från ett annat land.

Behandling av personuppgifter regleras i personuppgiftslagen (1998:2004) som bygger på dataskyddsdirektivet. Personuppgiftslagen syftar till att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks genom behandling av personuppgifter. I lagen finns bestämmelser om överföring av personuppgifter till tredjeland. Det är bl.a. förbjudet att till tredjeland föra över personuppgifter som är under behandling om landet i fråga inte har en adekvat nivå för skyddet av personuppgifterna. Förbudet gäller också överföring av personuppgifter för behandling i ett tredjeland.

I propositionen anges att Datainspektionen anser att det behöver belysas mer ingående i vilka fall uppgifter får hämtas in och lämnas ut.

Av IOSCO:s samarbetsavtal framgår enligt propositionen att det inte ska ha företräde framför nationell rätt. Finansinspektionen ska alltså vid en begäran om assistans i det enskilda fallet pröva om det finns lagliga möjligheter att tillmötesgå begäran, bl.a. med hänsyn till personuppgiftslagen. Enligt regeringen bör några särskilda riktlinjer om hur personuppgiftslagen bör tillämpas i sådana fall inte lämnas, utan den frågan får i stället avgöras genom rättstillämpningen.

Överväganden i förhållande till den personliga integriteten

En begäran om assistans enligt samförståndsavtalet ska kunna omfatta förhör med personer som förväntas kunna lämna upplysningar som behövs för att den utländska myndigheten ska kunna utöva sin tillsyn. Finansinspektionen har enligt gällande rätt en befogenhet att begära att den som väntas kunna lämna upplysningar ska inställa sig till förhör. Detta gäller även när en sak inte har något samband med Finansinspektionens tillsynsverksamhet om en tillsynsmyndighet inom EES har kommit med en begäran. Finansinspektionen har inte någon motsvarande befogenhet vid en begäran från en tillsynsmyndighet i ett tredjeland. För att Sverige ska uppfylla förutsättningarna i IOSCO:s samförståndsavtal måste Finansinspektionen få denna befogenhet.

Rätten att kalla någon att inställa sig till förhör är enligt propositionen en förhållandevis långtgående befogenhet som innebär en inskränkning i den enskildes frihet. Vidare anges i propositionen att en sådan befogenhet därför bör ges endast om de ändamål för vilka inskränkningen ges väger tyngre än integritetsintresset. Enligt regeringen är det syftet med åtgärderna som ska vägas mot integritetsintrånget. Åtgärderna syftar till att tillsynen över värdepappersmarknaden ska kunna utövas mer effektivt och att man därigenom ska kunna upptäcka och vidta åtgärder mot missförhållanden och regelöverträdelser. Värdepappersmarknaden har i dag enligt propositionen stor betydelse för både enskilda och det allmänna. Den internationalisering som har skett under senare år innebär att något som sker i ett land kan få stora konsekvenser även i andra länder. Den begränsning i enskildas grundläggande fri- och rättigheter som skyldigheten att inställa sig till förhör hos Finansinspektionen och svara på frågor får enligt regeringens mening anses proportionell i förhållande till syftet med åtgärderna och den innebär inget hot mot den fria åsiktsbildningen. Inskränkningen är således enligt regeringen förenlig med regeringsformens bestämmelser om skydd för grundläggande fri- och rättigheter.

Sekretess hos Finansinspektionen för uppgifter från tillsynsmyndigheter i andra länder

IOSCO har gjort bedömningen att Sverige inte uppfyller kraven i samförståndsavtalet om sekretess för uppgifter som Finansinspektionen får från en tillsynsmyndighet i ett tredjeland. Om IOSCO:s samförståndsavtal ingås och förslagen i propositionen genomförs bör det enligt regeringen finnas förutsättningar att föra in avtalet i förteckningen i 8 § offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641). Den brist som IOSCO har påtalat blir därigenom åtgärdad. Enligt propositionen bör undertecknande av avtalet kunna ske parallellt med ett beslut om ändring i offentlighets- och sekretessförordningen.

Utskottets ställningstagande

Mot bakgrund av den ökade internationaliseringen av värdepappersmarknaden anser utskottet att det är viktigt att Finansinspektionen ges möjligheter att samarbeta och utbyta information med tillsynsmyndigheter i länder såväl inom som utanför EES. Detta är även av betydelse för svenska företags möjligheter att tillhandahålla tjänster i andra länder. Utskottet tillstyrker därför propositionen.

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

Propositionen

Proposition 2010/11:17 Bättre förutsättningar för internationellt tillsynssamarbete på värdepappersmarknadsområdet:

Riksdagen antar regeringens förslag till

1. lag om ändring i lagen (1991:980) om handel med finansiella instrument,
2. lag om ändring i lagen (2004:46) om investeringsfonder,
3. lag om ändring i lagen (2005:377) om straff för marknadsmissbruk vid handel med finansiella instrument,
4. lag om ändring i lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden.

BILAGA 2

Regeringens lagförslag

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

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1991:980)¹ om handel med finansiella instrument

dels att 6 kap. 1 a § ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas en ny paragraf, 6 kap. 6 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 kap.

1 a §²

För övervakningen av att bestämmelserna i denna lag, lagen (2000:1087) om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument, lagen (2005:377) om straff för marknadsmissbruk vid handel med finansiella instrument, prospektförordningen och lagen (2006:451) om offentliga uppköpserbjudanden 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.

6 §

Finansinspektionen ska inom ramen för sin befogenhet, efter begäran från en utländsk myndighet som har behörighet att utöva tillsyn motsvarande den tillsyn som inspektionen utövar enligt denna lag, lämna eller kontrollera information som behövs för att den utländska myndigheten ska kunna

¹ Lagen omtryckt 1992:558.

² Senaste lydelse 2007:535.

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.

Denna lag träder i kraft den 1 mars 2011.

2 Förslag till lag om ändring i lagen (2004:46) om investeringsfonder

Härigenom föreskrivs att det i lagen (2004:46) om investeringsfonder ska införas en ny paragraf, 10 kap. 6 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 kap.

6 a §

Finansinspektionen ska inom ramen för sin befogenhet, efter begäran från en behörig myndighet i ett annat land, 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.

Denna lag träder i kraft den 1 mars 2011.

3 Förslag till lag om ändring i lagen (2005:377) om straff för marknadsmissbruk vid handel med finansiella instrument

Härigenom föreskrivs att det i lagen (2005:377) om straff för marknadsmissbruk vid handel med finansiella instrument ska införas en ny paragraf, 17 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

17 a §

Finansinspektionen ska inom ramen för sin befogenhet, efter begäran från en utländsk myndighet som har behörighet att utöva tillsyn motsvarande den tillsyn 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.

Denna lag träder i kraft den 1 mars 2011.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden

dels att 23 kap. 3 § ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas en ny paragraf, 23 kap. 6 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

23 kap.

3 §

För övervakningen av att bestämmelserna i denna lag och genomförandeförordningen samt föreskrifter meddelade med stöd av lagen följs, får Finansinspektionen begära att

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

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 16 kap. 1–12 §§ och 17 kap. 1–4 §§ gäller inte första stycket 2.

Om en begäran från en utländsk myndighet enligt 6 a § avser en fråga som rör reglering som motsvarar den i 16 kap. 1–12 §§ eller 17 kap. 1–4 §§, gäller inte första stycket 2.

Finansinspektionen får förelägga den som inte följer en begäran enligt första stycket att göra rättelse.

6 a §

Finansinspektionen ska inom ramen för sin befogenhet, efter begäran från en behörig myndighet i ett annat land, 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.

Denna lag träder i kraft den 1 mars 2011.