Justitieutskottets betänkande 2000/01:JuU4

Ny insiderstrafflag

2000/01
JuU4

Sammanfattning

I detta betänkande behandlar utskottet ett regeringsförslag om ny insiderlagstiftning. Enligt förslaget skall den nuvarande insiderlagen ersättas av två nya lagar. Den ena av dessa – insiderstrafflagen – skall innehålla straffrättsliga bestämmelser och den andra – lagen om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument – administrativa bestämmelser om anmälningsskyldighet.

Till insiderstrafflagen förs bestämmelserna om otillbörlig kurspåverkan i lagen om handel med finansiella instrument. I flera hänseenden skärps lagstiftningen mot insiderbrottslighet.

I lagen om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument kortas den tid inom vilken vissa personer skall anmäla aktieinnehav eller ändring av innehavet till Finansinspektionen från fjorton dagar till fem dagar.

Propositionen

I proposition 1999/2000:109 (Finansdepartementet) har regeringen föreslagit att riksdagen antar regeringens förslag till

1. insiderstrafflag,
2. lag om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument,
3. lag om ändring i aktiebolagslagen (1975:1385),
4. lag om ändring i sekretesslagen (1980:100),
5. lag om ändring i försäkringsrörelselagen (1982:713),
6. lag om ändring i lagen (1987:464) om vissa riktade emissioner i aktiemarknadsbolag, m.m.,
7. lag om ändring i sparbankslagen (1987:619),
8. lag om ändring i lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar,
9. lag om ändring i lagen (1987:813) om homosexuella sambor,
10. lag om ändring i lagen (1991:980) om handel med finansiella instrument,
11. lag om ändring i lagen (1991:981) om värdepappersrörelse,
12. lag om ändring i lagen (1992:543) om börs- och clearingverksamhet,
13. lag om ändring i lagen (1995:1570) om medlemsbanker,

14. lag om ändring i lagen (1998:1479) om kontoföring av finansiella instrument,

15. lag om ändring i lagen (2000:201) om ändring i sekretesslagen (1980:100).

Lagförslagen, som granskats av Lagrådet, har fogats till betänkandet, se bilaga 1.

Utskottet

Inledning

Ärendet och dess beredning

I den inom Finansdepartementet upprättade promemorian Ny insiderlagstiftning, m.m, (Ds 2000:4), föreslogs en lagstiftning som skulle ersätta den nuvarande insiderlagen (1990:1342) och bestämmelserna om otillbörlig kurspåverkan i lagen (1991:980) om handel med finansiella instrument. I promemorian föreslogs bl.a. en uppdelning av insiderlagen på två lagar, av vilka den ena skulle innehålla straffrättsliga bestämmelser och den andra administrativa bestämmelser om anmälningsskyldighet m.m. Härutöver upptog promemorian förslag till nya materiella bestämmelser i olika avseenden.

Promemorian har remissbehandlats.

Till grund för propositionen ligger förslagen i promemorian jämte remissbehandlingen av denna.

Utskottet har i ärendet hållit en utfrågning med företrädare för Finansinspektionen och Svenska fondhandlareföreningen.

Skatteutskottet har till justitieutskottet överlämnat ett av regeringen i proposition 1999/2000:122 Internationellt tullsamarbete framlagt förslag till ändring i 1 kap. 4 § sekretesslagen (1980:100).

Insiderlagstiftningen i huvuddrag

Lagstiftning om insiderhandel tillkom i Sverige för första gången genom lagen (1971:827) om registrering av vissa aktieinnehav. Lagen innebar i huvudsak en skyldighet för vissa personkategorier att registrera sina aktieinnehav i noterade aktiebolag. Ett direkt förbud mot insiderhandel infördes först genom lagen (1985:571) om värdepappersmarknaden.

Den nu gällande insiderlagen trädde i kraft den 1 februari 1991. Efter vissa ändringar som ägt rum under 1990-talet innehåller lagen i stora drag följande.

Lagen gäller vid handel på värdepappersmarknaden och innehåller förbud mot handel med finansiella instrument på denna marknad i vissa fall samt bestämmelser om skyldighet att lämna uppgifter om innehav av sådana instrument i vissa fall.

Med handel på värdepappersmarknaden förstås handel på börs eller annan organiserad marknadsplats eller genom någon som yrkesmässigt bedriver vissa slag av handel som avses i lagen (1991:981) om värdepappersrörelse.

Begreppet finansiellt instrument omfattar fondpapper och annan rättighet eller förpliktelse avsedd för handel på värdepappersmarknaden. Till fondpapper hänförs aktie och obligation samt sådana andra delägarrätter eller fordringsrätter som är utgivna för allmän omsättning, andel i värdepappersfond och aktieägares rätt gentemot den som för hans räkning förvarar aktiebrev i ett utländskt bolag (depåbevis).

Det grundläggande handelsförbudet i insiderlagen riktar sig mot den som har anställning, uppdrag eller annan befattning som innebär att han normalt får kännedom om omständigheter som har betydelse för kursen på finansiella instrument. Har en sådan person på grund av sin ställning fått information om en icke offentliggjord omständighet som är ägnad att väsentligt påverka kursen på finansiella instrument gäller följande. Innan omständigheten blivit allmänt känd eller upphört att ha betydelse för kurssättningen får han inte för egen eller annans räkning köpa eller sälja sådana finansiella instrument på värdepappersmarknaden. Han får inte heller använda informationen eller kunskapen till att med råd eller på annat sådant sätt föranleda någon till köp eller försäljning av detta slag.

Förbudet gäller även den som har fått information eller kunskap om en omständighet som rör ett aktiebolag i vilket han äger aktier.

Vidare gäller att den som i något annat än de nu angivna fallen fått kännedom om en icke offentliggjord omständighet som är ägnad att väsentligt påverka kursen på finansiella instrument och som måste ha röjts av någon av de nyss angivna eller eljest kommit ut obehörigen, inte för egen eller annans räkning får köpa eller sälja sådana finansiella instrument på värdepappersmarknaden innan omständigheten blivit allmänt känd eller upphört att ha betydelse för kurssättningen.

Insiderlagen ger sedan exempel på omständigheter som kan vara ägnade att väsentligt påverka kursen på finansiella instrument. Vidare stadgar den vissa undantag från handelsförbudet.

Den som uppsåtligen bryter mot handelsförbudet döms för insiderbrott till böter eller fängelse i högst två år eller, om brottet med hänsyn till affärens omfattning och övriga omständigheter är grovt, till fängelse, lägst sex månader och högst fyra år, allt under förutsättning att gärningen inte är belagd med strängare straff i brottsbalken.

Den som av grov oaktsamhet bryter mot handelsförbudet döms för vårdslöst insiderförfarande till böter eller fängelse i högst ett år.

Överträdelser av handelsförbudet som kan antas sakna betydelse för allmänhetens förtroende för värdepappersmarknaden, eller som annars är ringa, medför inte ansvar.

Insiderlagen räknar vidare upp vilka fysiska personer som skall anses ha insynsställning i aktiemarknadsbolag. Hit hör bl.a. styrelseledamot, styrelsesuppleant, verkställande direktör, vice verkställande direktör, revisor och revisorssuppleant i aktiemarknadsbolaget eller dess moderföretag. Betydelsefullt är att också att den som äger aktier i bolaget, motsvarande minst 10 % av aktiekapitalet eller röstetalet för samtliga aktier i bolaget, eller som äger aktier i denna omfattning tillsammans med en på visst sätt närstående fysisk eller juridisk person anses ha insynsställning.

Har någon insynsställning i ett aktiemarknadsbolag, skall han skriftligen anmäla innehav av aktier i bolaget eller förändringar i innehavet till Finansinspektionen. Sådan anmälan skall också göras av ett aktiemarknadsbolag som äger egna aktier. Anmälan till Finansinspektionen skall ske inom fjorton dagar från det att bolagets aktier noterades, insynsställning uppkom eller den anmälningsskyldige eller någon honom närstående förvärvat eller avyttrat aktier i bolaget.

Med aktier avses i detta hänseende även bl.a. optioner och vissa aktieliknande finansiella instrument.

Vissa undantag från anmälningsskyldigheten gäller dock, bl.a. för vissa mindre omfattande aktieinnehav.

Styrelseledamot, styrelsesuppleant, verkställande direktör, vice verkställande direktör, revisor eller revisorssuppleant i ett aktiemarknadsbolag som förvärvat aktier i detta får mot vederlag överlåta aktier av samma slag upp till motsvarande antal tidigast tre månader efter förvärvet (det s.k. förbudet mot korttidshandel). Förbudet gäller även fysiska och juridiska personer som är närstående sådana befattningshavare samt aktiemarknadsbolag som äger egna aktier.

Om det med hänsyn till tillgången på kurspåverkande information inom en myndighet är påkallat för kontroll av att handelsförbudet efterlevs, får regeringen besluta att det vid myndigheten skall föras en förteckning över innehav av finansiella instrument avseende ledamöterna i styrelsen samt de arbetstagare, uppdragstagare och andra funktionärer som myndigheten bestämmer med hänsyn till deras särskilda insynsställning.

Finansinspektionen är tillsynsmyndighet och övervakar efterlevnaden av insiderlagens bestämmelser.

Inspektionen för ett register över anmälningar av vilka personer som har insynsställning (insiderregister).

Insiderlagen innehåller slutligen bestämmelser om Finansinspektionens rätt att utreda överträdelser av lagen, att förelägga vite i vissa fall för att få tillgång till uppgifter i en sådan utredning och att ta ut administrativa avgifter vid överträdelser av lagen.

Härutöver bör nämnas förbudet mot otillbörlig kurspåverkan i 7 kap. 1 § lagen om handel med finansiella instrument.

Enligt paragrafen gäller att den som, vid handel på värdepappersmarknaden, i avsikt att otillbörligt påverka priset vid allmän omsättning av finansiella instrument

1. sluter avtal eller företar annan rättshandling för skens skull,

2. i hemlighet förenar överlåtelse av finansiella instrument med utfästelse att senare förvärva dessa till visst lägsta pris eller med villkor som begränsar rätten till fortsatt överlåtelse eller annars är avsedda att undandra instrumenten allmän omsättning,

döms för otillbörlig kurspåverkan till böter eller fängelse i högst två år.

Detsamma gäller om någon, i annat fall än de nu angivna, vid handel på värdepappersmarknaden i avsikt att otillbörligt påverka priset vid allmän omsättning av finansiella instrument ingår köp- eller säljavtal, lämnar anbud om slutande av sådant avtal, vidtar annan liknande åtgärd eller föranleder

någon annan till sådan rättshandling och åtgärden är ägnad att vilseleda köpare och säljare av finansiella instrument.

Är brottet med hänsyn till omfattningen av kurspåverkan eller övriga omständigheter att anse som grovt, är straffet fängelse i lägst sex månader och högst fyra år.

Ansvar enligt paragrafen utdöms inte om gärningen är belagd med straff i brottsbalken eller om överträdelsen är ringa.

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås en ny insiderlagstiftning. Den nya lagstiftningen ersätter den nuvarande insiderlagen och bestämmelserna om otillbörlig kurspåverkan i lagen om handel med finansiella instrument. Insiderlagstiftningen delas upp i en lag med straffrättsliga bestämmelser – insiderstrafflagen – och en lag med administrativa bestämmelser om anmälningsskyldighet m.m. – lagen om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument.

Insiderstrafflagen föreslås reglera förbudet mot insiderhandel och otillbörlig kurspåverkan. Den nu gällande förbudsregeln mot insiderhandel utformas i stället som en ansvarsbestämmelse. Vidare införs en definition av insiderinformation. Straffet för insiderbrott och otillbörlig kurspåverkan av normalgraden skärps genom att böter utgår ur straffskalan.

Enligt gällande lagstiftning skall en domstol inte döma till ansvar för insiderbrott i fall som kan antas sakna betydelse för allmänhetens förtroende för värdepappersmarknaden eller annars är ringa. Det föreslås att dessa grunder för ansvarsfrihet avskaffas. Ett nytt brott – insiderförseelse – införs för insiderbrott som är att anse som ringa. Straffbarhet införs även vid ringa fall av otillbörlig kurspåverkan. Vidare införs ett nytt brott – obehörigt röjande av insiderinformation – för den som har anställning, uppdrag eller annan befattning, som normalt innebär att han eller hon får kännedom om omständigheter som har betydelse för kursen på finansiella instrument, och som på grund härav fått insiderinformation och som obehörigen röjer sådan information. Detsamma gäller den som fått insiderinformation beträffande ett aktiebolag i vilket han eller hon äger aktier och som obehörigen röjer sådan information.

Det finns enligt gällande lagstiftning inte någon reglering av vid vilken tidpunkt Finansinspektionen skall anmäla misstanke om brott till åklagare. En regel införs enligt vilken Finansinspektionen är skyldig att göra anmälan till åklagare när det finns anledning att anta att brott enligt insiderstrafflagen har begåtts.

De gällande bestämmelserna om anmälningsskyldighet för personer med insynsställning m.m. och förbudet mot korttidshandel placeras i lagen om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument. Tidsfristen för anmälan om aktieinnehav eller ändring i innehavet kortas ned till fem dagar. Den som är anställd eller uppdragstagare vid ett värdepappersinstitut, en börs eller en auktoriserad marknadsplats och som normalt kan antas ha tillgång till icke offentliggjord information om sådant förhållande som kan påverka kursen på finansiella instrument, skall i fortsättningen till arbetsgivaren skriftligen anmäla eget och vissa närstående fysiska personers innehav av

finansiella instrument och ändring i innehavet. Institutet skall föra en förteckning över sådana anmälningar.

Lagstiftningen föreslås träda i kraft den 1 januari 2001.

Överväganden

Av propositionen framgår att de föreslagna lagändringarna syftar till att göra insiderlagstiftningen tydlig och funktionell. Ett annat syfte med lagstiftningen är att det skall stå klart för finansmarknadens aktörer att överträdelser av förbudet mot insiderhandel löper risk att upptäckas och att utredningar om sådana överträdelser skall handläggas snabbt och effektivt. Tillsammans med en kraftfull självreglering på de finansiella marknaderna bör förslagen, enligt regeringens bedömning, ge goda förutsättningar för att upprätthålla förtroendet för marknaderna. Frågan om en mera genomgripande förändring av insiderlagstiftningen anser regeringen böra avvakta ett inom EG-kommissionen pågående arbete med framtagandet av ett förslag till direktiv mot marknadsmanipulationer.

Enligt utskottets uppfattning är den föreslagna uppdelningen av insiderlagen på en lag med straffbestämmelser och en med bestämmelser av administrativ art ägnad att öka tydlighet och överskådlighet i lagstiftningen. De materiella ändringar som föreslås torde bidra till att göra insiderlagstiftningen mera ändamålsenlig. Utskottet tillstyrker regeringens förslag.

I propositionen föreslås ändringar i 8 kap. 5 § sekretesslagen (1980:100). Förslaget bör samordnas med den ändring i samma paragraf som föreslagits i proposition 1999/2000:145 (bet. 2000/01:JuU3, rskr. 2000/01:000).

Regeringen har i proposition 1999/2000:122 Internationellt tullsamarbete lagt fram förslag till ändring av 1 kap. 4 § sekretesslagen. Förslaget bör samordnas med det förslag till ändring i samma paragraf som regeringen lagt fram i detta ärende. Utskottet lägger därför fram ett förslag till sådan samordning.

Hemställan

Utskottet hemställer

1. beträffande *sekretess i statlig myndighets verksamhet*

att riksdagen med anledning av regeringens förslag och med ändring av riksdagens tidigare beslut (bet. 2000/01:JuU3, rskr. 2000/01:000) såvitt gäller lagen om ändring i sekretesslagen (1980:100) bestämmer att 8 kap. 5 § sistnämnda lag skall ges den lydelse utskottet föreslår i bilaga 2,

2. beträffande *förslag till ändring i sekretesslagen i övrigt*

att riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100) såvitt det inte omfattas av utskottets hemställan ovan, dock att 1 kap. 4 § ges den lydelse utskottet föreslår i bilaga 2,

3. beträffande *övriga lagförslag*

att riksdagen antar regeringens förslag till

a) insiderstrafflag,

b) lag om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument,
c) lag om ändring i aktiebolagslagen (1975:1385),
d) lag om ändring i försäkringsrörelselagen (1982:713),
e) lag om ändring i lagen (1987:464) om vissa riktade emissioner i aktiemarknadsbolag, m.m.,
f) lag om ändring i sparbankslagen (1987:619),
g) lag om ändring i lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar,
h) lag om ändring i lagen (1987:813) om homosexuella sambor,
i) lag om ändring i lagen (1991:980) om handel med finansiella instrument,
j) lag om ändring i lagen (1991:981) om värdepappersrörelse,
k) lag om ändring i lagen (1992:543) om börs- och clearingverksamhet,
l) lag om ändring i lagen (1995:1570) om medlemsbanker,
m) lag om ändring i lagen (1998:1479) om kontoföring av finansiella instrument,
n) lag om ändring i lagen (2000:201) om ändring i sekretesslagen (1980:100).

Stockholm den 9 november 2000

På justitieutskottets vägnar

Ingvar Johnsson

I beslutet har deltagit: Ingvar Johnsson (s), Märta Johansson (s), Margareta Sandgren (s), Alice Åström (v), Ingemar Vänerlöv (kd), Anders G Högmark (m), Maud Ekendahl (m), Helena Zakariasén (s), Yvonne Oscarsson (v), Ragnwi Marcelind (kd), Jeppe Johnsson (m), Kia Andreasson (mp), Gunnel Wallin (c), Göran Norlander (s), Anita Sidén (m), Yilmaz Kerimo (s) och Johan Pehrson (fp).

Regeringens lagförslag

Utskottets lagförslag

1. Utskottets förslag till ändring i riksdagens beslut om lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

Lydelse enligt riksdagens beslut (bet. 1999/2000:JuU3, rskr.2000:000)	*Föreslagen lydelse*

2. Utskottets förslag till ändring i regeringens förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
1 kap.	
4 §[1]	
Gäller förbud enligt denna lag mot att röja uppgift, får uppgiften inte heller i övrigt utnyttjas utanför den verksamhet i vilken sekretess gäller för uppgiften.	
I *insiderlagen (1990:1342)* finns bestämmelser om förbud att utnyttja vissa uppgifter som är ägnade att väsentligt påverka kursen på finansiella instrument.	I *insiderstrafflagen (2000:000)* finns bestämmelser om förbud att utnyttja *eller röja* vissa uppgifter som är ägnade att väsentligt påverka kursen på finansiella instrument.
Bestämmelser som begränsar möjligheten att utnyttja vissa uppgifter som en svensk myndighet har fått från en myndighet i en annan stat finns i lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål, lagen (2000:343) om internationellt polisiärt samarbete *samt* lagen (2000:344) om Schengens informationssystem.	Bestämmelser som begränsar möjligheten att utnyttja vissa uppgifter som en svensk myndighet har fått från en myndighet i en annan stat finns i lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål, lagen (2000:343) om internationellt polisiärt samarbete, lagen (2000:344) om Schengens informationssystem *samt lagen (2000:000) om internationellt tullsamarbete.*

[1] Senaste lydelse SFS 2000:576.

Innehållsförteckning

Sammanfattning 1
Propositionen 1
Utskottet 2
Inledning 2
Ärendet och dess beredning 2
Insiderlagstiftningen i huvuddrag 2
Propositionens huvudsakliga innehåll 5
Överväganden 6
Hemställan 6
Regeringens lagförslag 8
Utskottets lagförslag 39

Elanders Gotab, Stockholm 2000