

2014-11-10

Finansdepartementet
Finansmarknadsavdelningen
103 33 Stockholm**YTTRANDE**
Vår referens: 2014/BK/914
Er referens: Fi2014/2432

Marknadsmisbruk II (SOU 2014:46)

Finansförbundet välkomnar en mycket väl utförd utredning och är i huvudsak positiv till utredningens förslag. Finansförbundets yttrande begränsas till frågor av särskild vikt.

9.4 Fortsatt straffansvar för vissa gärningar och sanktionsväxling för andra

Förslag: Uppsåtliga gärningar som utgör brott av normalgraden eller grova brott samt anstiftan och medhjälp till sådana brott ska även fortsättningsvis vara straffbelagda. Detsamma gäller för förberedelse till grovt insiderbrott. En bestämmelse om försök till marknadsmanipulation tas in i lagen (2005:377) om straff för marknadsmisbruk vid handel med finansiella instrument. Straffansvaret slopas däremot för insiderförseelse och vårdslöst insiderförfarande samt för obehörigt röjande av insiderinformation och otillbörlig marknadspåverkan, om gärningen begåtts av oaktsamhet. Sådana gärningar ska i stället bli föremål för prövning och sanktioner i ett administrativt förfarande.

Finansförbundet tillstyrker förslaget.

9.5.1 Endast en sanktion vid en överträdelse av förbuden i marknadsmissbrukförordningen

Förslag: Dubbla sanktioner – straffrättslig påföljd och administrativ sanktion – ska inte förekomma för samma otillåtna beteende.

Finansförbundet tillstyrker förslaget.

10.6.5 Rätt att genomföra undersökningar på plats för att beslagta dokument och data

Förslag: I den nya lagen tas in en bestämmelse som ger Finansinspektionen rätt att, efter beslut av domstol, genomföra en undersökning för att granska och kopiera handlingar, om det kan antas att en överträdelse har skett av marknadsmisbruksförordningens förbud mot insiderhandel eller marknadsmanipulation.

En sådan undersökning ska kunna genomföras hos ett företag eller annan, om denne inte lämnar uppgifter enligt ett föreläggande eller om det annars finns risk för att bevis undanhålls eller förvanskas. Vikten av att åtgärden vidtas ska vara tillräckligt stor för att uppväga det intrång eller annat men som åtgärden innebär.

En undersökning får inte genomföras i privatbostäder.

För att en undersökning ska få äga rum utan att inspektionen först har försökt med ett föreläggande ska det finnas särskild anledning att anta att handlingen kommer att påträffas hos företaget eller personen, att det föreligger en påtaglig risk för att bevis undanhålls eller förvanskas om företaget eller personen först föreläggs och att det finns ett betydande intresse av att handlingen granskas.

Finansförbundet är positivt till skyddet av privatbostäder och kravet på domstolsbeslut.

11.2 Regelöverträdelser som kan rendera administrativa åtgärder och sanktioner samt mot vem sådana kan riktas

Bedömning: Marknadsmissbruksförordningen förutsätter till övervägande del att såväl fysiska som juridiska personer kan bli föremål för administrativa åtgärder och sanktioner vid överträdelser av förordningens förbud och skyldigheter.

Finansförbundet vill framhålla vikten av att eventuella påföljder som riktas mot enskilda anställda måste vara noggrant reglerade och tydligt belysa vilka överträdelser som kan komma att beläggas med ansvar. Det är utomordentligt viktigt att sanktioner och administrativa åtgärder är proportionerliga i förhållande till den överträdelse som ligger till grund för bedömningen, och att hänsyn tas till att sanktioner gentemot fysiska personer normalt sett är betydligt mer ingripande jämfört med om sanktionen drabbar ett finansiellt institut. En sanktion bör som utgångspunkt riktas mot företaget och ska endast i undantagsfall kunna riktas mot den enskilde anställda. Om en anställd på grund av företagets rutiner, instruktioner eller praxis ansett sig vara förhindrad att utlämna information ska och vitesansvaret läggas på företaget.

Finansförbundet anser att en anställd som följt företagets rutiner, instruktioner eller praxis och därmed brutit mot någon lagregel inte ska åläggas administrativa sanktioner. Bristande rutiner, instruktioner, företagskultur, praxis, utbildning, översyn eller kontroll lägger ansvaret på arbetsgivaren som juridisk person.

12.5.1 Sanktionsbefogenheter vid åsidosättande av föreskrivna skyldigheter i marknadsmissbruksförordningen

Förslag: Finansinspektionen beslutar 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, 17.5 och 17.8),
- insiderförteckningar (artikel 18.1–6),
- anmälan av transaktioner utförda av personer i ledande ställning och offentliggörande av sådana transaktioner (artikel 19.1–3, 19.5–7 och 19.11), och
- investeringsrekommendationer och statistik (artikel 20.1).

Artikel 17.8:

Om en emittent eller en deltagare på marknaden för utsläppsrätter eller en person som handlar på emittentens vägnar eller för emittentens räkning, röjer insiderinformation till en utomstående som ett normalt led i fullgörande av tjänst, verksamhet eller åligganden

på det sätt som anges i artikel 10.1, ska denna information offentliggöras fullständigt och effektivt; detta ska ske samtidigt om det rör sig om ett avsiktligt offentliggörande och så snart som möjligt om det rör sig om ett oavsiktligt. Denna punkt ska inte gälla om den person som mottar informationen är skyldig att inte röja denna, oberoende av om denna skyldighet grundar sig på lagar och andra förordningar, bolagsordningar eller ett avtal.

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.

Information som förtroendevalda eller anställda vid fackförbund får ta del av i sitt uppdrag måste fortsatt vara tillåten att vidarebefordra till annan person om detta krävs för att bedriva facklig verksamhet. Finansförbundet vill att detta tydligt ska framgå eller begär få en försäkran om att förslagen som de är skrivna inte inkräktar på den rätten.

En facklig förtroendeman som i samband med förhandlingar och samråd får känslig information har i den svenska modellen alltid rätt att föra informationen vidare till andra fackliga förtroendemen som själva har tystnadsplikt. Detsamma gäller arbetstagarledamot i en bolagsstyrelse.

När det gäller tolkning av insiderdirektivet och kopplingen mellan arbetstagarledamöters rätt att föra information vidare under tystnadsplikt finns det rättspraxis från såväl EU-domstolen som nationell dansk domstol (se Sag 219/2008 Rigsadvokaten mod Knud Gronsgaard og Allan Bang samt danska mål C-384/02). Detta har sedan blivit tydligare i undantagen i artikel 17.8 i marknadsmissbruksförordningen.

Finansförbundet ser det som mycket viktigt att denna rättspraxis och svensk rätt inte ändras på ett inskränkande sätt ur ett arbetstagarinflytandeperspektiv. Finansförbundet utgår från att skyddet för facklig förtroendeman enligt lagen (1974:358) om facklig förtroendemens ställning på arbetsplatsen inte försämras på grund av förslaget.

12.6 Överklagandebestämmelser

Förslag: Domar av Stockholms tingsrätt med anledning av att Finansinspektionen har väckt talan mot fysiska eller juridiska personer om sanktionsavgift på grund av överträdelse av förbuden i artikel 14 eller 15 i marknadsmissbruksförordningen, överklagas hos Svea hovrätt. Detsamma gäller tingsrättens beslut i fråga om platsundersökning. Finansinspektionens beslut enligt den nya lagen överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Finansförbundet tillstyrker förslaget.

14.7 Visselblåsare

Förslag: Finansinspektionens skyldighet att inrätta effektiva procedurer för att motta anmälningar avseende överträdelser av marknadsmissbruksförordningen genomförs på förordningsnivå i form av en generell bestämmelse om att inspektionen ska inrätta ett sådant system.

Finansförbundet tillstyrker förslaget under förutsättning att Finansinspektionen tillförs tillräckliga resurser. Finansförbundet utgår från att Finansinspektionen samverkar med förbundet i framtagandet av effektiva regler, procedurer och system.

Förslag: Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska kompletteras med ett absolut sekretesskydd för uppgifter som avslöjar en anmälares identitet. Tystnadsplikten ska ha företräde framför meddelarfriheten. Sekretessen bör gälla i högst femtio år.

Finansförbundet tillstyrker förslaget. Sekretessen bör gälla i minst ett arbetsliv, det vill säga närmare femtio år.

Artikel 32.2.b

The mechanisms referred to in paragraph 1 shall include at least:

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

Den svenska översättningen av ”*appropriate*” är bristfällig och bör läsas inte som ”lämpligt” utan som ”riktigt” eller ”ändamålsenligt”.

Utredningen gör bedömningen att någon särskild lagstiftning för att genomföra artikel 32.2.b inte behövs baserat på resonemangen i propositionen *Förstärkta kapitaltäckningsregler*.

Marknadsmissbruksutredningen refererar också till visselblåsarutredningen (SOU 2014:31) och skriver att ” För det fall att förslagen från utredningen genomförs kommer således skyddet för arbetstagare som slår larm att förstärkas ytterligare.”

Finansförbundet framhåller att syftet med särskilda rapporteringssystem, så kallade ”visselblåsarsystem” är att möjliggöra för samtlig personal att utan rädsla för repressalier kunna rapportera om allvarliga händelser, missförhållanden och marknadsmissbruk. Ett bra skydd för visselblåsare innefattar således inte endast särskilda rapporteringssystem utan även ett skydd för att den som väljer att rapportera om eventuella missförhållanden inte drabbas av repressalier från arbetsgivarens sida.

Finansförbundet delar inte kapitaltäckningsutredningens bedömning (och därmed denna utrednings bedömning) att ett tillräckligt skydd mot repressalier finns i svensk rätt. Finansförbundet hänvisar till sitt och TCO:s tidigare yttrande (Dnr Fi2013/3294 samt A2014/2170/ARM).

Visselblåsarutredningen har också till synes en avvikande uppfattning:

- Skyddet inom offentlig sektor mot mindre ingripande åtgärder under pågående anställning är starkt men det saknas en klar och enkel ersättningsgrund för arbetstagaren om arbetsgivaren vidtar en repressalie på grund av ett larm.
- Skyddet inom privat sektor mot mindre ingripande åtgärder under pågående anställning behöver förstärkas.
- Gränsen för skyddet kan uppfattas som otydlig och behöver förtydligas.
- Skyddet för arbetstagare i ledande ställning och andra som i dag inte omfattas av LAS behöver förstärkas.
- Skyddet för arbetstagare utan tillsvidareanställning behöver förstärkas.
- Det finns behov av en generell skyldighet för arbetsgivare att inrätta interna rutiner eller vidta andra åtgärder som underlättar för visselblåsning.
- Visselblåsares identitetsskydd behöver förstärkas.

Finansförbundet delar dessa bedömningar, se förbundets yttrande (A2014/2170/ARM). Det är olyckligt att utredningen nöjt sig med kapitaltäckningsutredningens resonemang och att utredningen inte gjort allt vad som är möjligt för att rapporteringssystemet ska komma att fungera i praktiken.

Finansförbundet anser att lagen inte enbart ska omfatta arbetstagare utan även inhyrd arbetskraft, konsulter, personer som deltar i praktik och före detta anställda.

Som förslagen är skrivna kommer det bero på Finansinspektionens framtida arbete¹ om förordningen kommer att införlivas på ett korrekt sätt, om lagstiftningen blir effektiv och om skyddet för visselblåsare blir tillräckligt. Då Finansinspektionen har allt att vinna och inget att förlora på att systemet verkligen fungerar så bra som möjlig i praktiken är Finansförbundet ändå positiv till den delen av förslaget så länge som Finansinspektionen tillförs tillräckliga resurser. Finansförbundet utgår från att Finansinspektionen samverkar med förbundet i framtagandet av effektiva regler, procedurer och system.

Artikel 32.4

När det gäller den fakultativa bestämmelsen om belöningar för den som rapporterar är det utredningens bedömning att denna typ av regler inte bör införas i svensk rätt. Sådana regler skulle främja en ”angiveri- och tjallarkultur” som är ”främmande för svensk rättstradition”.

Det vore intressant att ta del av utredningens underlag, resonemang och analys som ledde fram till denna bedömning. Det hade varit givande att se en jämförelse med eftergiftsprogrammet i Sverige som syftar till att stävja marknadsmissbruk. Konkurrensverket uppmuntrar eftergiftsansökningar och strävar efter att tillämpa reglerna om eftergift och nedsättning generöst gentemot ”tjallande” företag. Polismyndigheten har gett ersättning till informatörer i många år. Frågan är komplex och många avvägningar behöver göras. Det är möjligt att det skulle kunna vara motiverat att införa belöningar i detta fall då uppgiftslämnare har större

¹ Tillsammans med kommande genomförande-akter.

ekonomiska kostnader och tar större ekonomiska risker än vid en vanlig brottsanmälan. Det kan också vara så att rapporteringsviljan i normalfallet är så lågt att en mycket liten andel av överträdelserna på de finansiella marknaderna rapporteras, i vilket fall belöningar kan vara nödvändiga för att uppnå välfungerande och stabila finansiella system. Finansförbundet föreslår att en utvärdering görs om cirka fem år som innehåller jämförelser med länder som infört detta.

Motiveringen att en ”angiveri- och tjallarkultur” är främmande för svensk rättstradition med de negativa konnotationer orden bär – är en mindre lyckad formulering i närhet till de förslag som syftar till att införa ett fungerande visselblåsarsystem.

Resultaten från denna utredning och kapitaltäckningsutredningen ger vid handen att sakkunniga vad gäller arbetsrätt, visselblåsning och meddelarskydd bör tillföras dylika utredningar.

FINANSFÖRBUNDET



Ulrika Boëthius
Förbundsordförande

Tobias Lundquist
Föredragande