

Promemoria

Finansdepartementet
Finansmarknadsavdelningen

Några sekretessfrågor på finansmarknadsområdet

Fi2019/02360/V

Juni 2019

Innehållsförteckning

1	Promemorians huvudsakliga innehåll	3
2	Lagförslag	4
2.1	Förslag till lag om ändring i lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse	4
2.2	Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	5
3	Sekretess för uppgifter om innehav av finansiella instrument	7
3.1	Bakgrund	7
3.2	Anmälningsskyldighet och tillsyn i fråga om börser och värdepappersinstitut	8
3.2.1	Börser	8
3.2.2	Värdepappersinstitut	8
3.3	Ändringar i offentlighets- och sekretesslagen	10
4	Skydd av anmälda personers identitet	12
5	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	15
6	Förslagets konsekvenser	15
6.1	Förslagets syfte	15
6.2	Konsekvenser för kreditinstitut	15
6.3	Konsekvenser för Finansinspektionen	16
6.4	Övriga konsekvenser	16
7	Författningskommentar	16
7.1	Förslaget till lag om ändring i lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse	16
7.2	Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	17

1 Promemorians huvudsakliga innehåll

I promemorian föreslås bestämmelser som innebär att sekretess ska gälla i Finansinspektionens tillstånds- och tillsynsverksamhet för uppgift om transaktioner med eller innehav av finansiella instrument, om den som myndighetens verksamhet avser har inhämtat uppgiften på grund av bestämmelser om anmälningsskyldighet.

I promemorian föreslås även vissa kompletteringar av bestämmelser om tystnadsplikt och sekretess i fråga om uppgifter som kan avslöja identiteten på den som har anmälts för en misstänkt överträdelse som gäller kreditinstitut. Förslagen föranleds till viss del av krav 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 av direktiv 2011/61/EU, förkortat MiFID II, och till viss del av behovet av att skapa ett enhetligt system i fråga om tystnadsplikt och sekretess för sådana uppgifter.

I promemorian föreslås ändringar i lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse och offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juni 2020.

2 Lagförslag

2.1 Förslag till lag om ändring i lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 10 § lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

10 §¹

Enskildas förhållanden till kreditinstitut får inte obehörigen röjas. Detsamma gäller en uppgift i en anmälan eller en utsaga om en misstänkt överträdelse av en bestämmelse som gäller för kreditinstitutets verksamhet, om uppgiften kan avslöja anmälarens identitet.

Enskildas förhållanden till kreditinstitut får inte obehörigen röjas. Detsamma gäller en uppgift i en anmälan eller en utsaga om en misstänkt överträdelse av en bestämmelse som gäller för kreditinstitutets verksamhet, om uppgiften kan avslöja anmälarens *eller den anmäldes* identitet.

I det allmännas verksamhet tillämpas i stället bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Ansvar enligt 20 kap. 3 § brottsbalken ska inte följa för den som bryter mot förbudet i första stycket.

I 5 a § kreditupplysningslagen (1973:1173) finns bestämmelser som innebär att vad som gäller om tystnadsplikt enligt första stycket inte hindrar att uppgifter i vissa fall utväxlas för kreditupplysningsändamål.

Denna lag träder i kraft den 1 juni 2020.

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

Häri genom föreskrivs att 30 kap. 4 och 4 b §§ offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

30 kap.

4 §

Sekretess gäller i en statlig myndighets verksamhet som består i tillståndsgivning eller tillsyn med avseende på bank- och kreditväsendet, värdepappersmarknaden eller försäkringsväsendet

1. för uppgift om affärs- eller driftförhållanden hos den som myndighetens verksamhet avser, om det kan antas att denne lider skada om uppgiften röjs, och

2. för uppgift om ekonomiska eller personliga förhållanden för annan som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som myndighetens verksamhet avser.

Sekretess gäller i en statlig myndighets verksamhet som består i tillståndsgivning eller tillsyn med avseende på bank- och kreditväsendet, värdepappersmarknaden eller försäkringsväsendet *för uppgift om*

1. affärs- eller driftförhållanden hos den som myndighetens verksamhet avser, om det kan antas att denne lider skada om uppgiften röjs,

2. ekonomiska eller personliga förhållanden för annan som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som myndighetens verksamhet avser, och

3. *transaktioner med eller innehav av finansiella instrument, om den som myndighetens verksamhet avser har inhämtat uppgiften på grund av bestämmelser om anmälingsskyldighet.*

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

Lydelse enligt SFS 2019:421

Föreslagen lydelse

4 b §

Sekretess gäller i en statlig myndighets verksamhet som består i tillståndsgivning eller tillsyn med avseende på bank- och kreditväsendet, värdepappersmarknaden eller försäkringsväsendet för uppgift i en anmälan eller utsaga om överträdelse av bestämmelse som gäller för den som myndighetens verksamhet avser, om uppgiften kan avslöja anmälarens identitet.

Sekretess gäller i en statlig myndighets verksamhet enligt lagen (1998:1479) om värdepapperscentraler och kontoföring av finansiella instrument, lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden, lagen (2017:317) med kompletterande

Sekretess gäller i en statlig myndighets verksamhet enligt lagen (1998:1479) om värdepapperscentraler och kontoföring av finansiella instrument, *lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse,*

bestämmelser till EU:s förordning om faktablad för Priip-produkter, lagen (2018:1219) om försäkringsdistribution eller lagen (2019:414) med kompletterande bestämmelser till EU:s prospektförordning för uppgift om en enskilds personliga och ekonomiska förhållanden i en anmälan eller utsaga, om

lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden, lagen (2017:317) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om faktablad för Priip-produkter, lagen (2018:1219) om försäkringsdistribution eller lagen (2019:414) med kompletterande bestämmelser till EU:s prospektförordning för uppgift om en enskilds personliga och ekonomiska förhållanden i en anmälan eller utsaga, om

1. anmälan eller utsagan avser en överträdelse av bestämmelse i lag eller annan författning som gäller för

- a) värdepapperscentralers och *utsedda* kreditinstituts verksamhet,
- a) värdepapperscentralers och kreditinstituts verksamhet,
- b) verksamhet i värdepappersinstitut, börser och leverantörer av data-rapporteringstjänster,
- c) den som utvecklar, ger råd om eller säljer en Priip-produkt,
- d) försäkringsdistributörers verksamhet, eller
- e) den som omfattas av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/1129 av den 14 juni 2017 om prospekt som ska offentliggöras när värdepapper erbjuds till allmänheten eller tas upp till handel på en reglerad marknad, och om upphävande av direktiv 2003/71/EG, och

2. uppgiften kan avslöja den anmäldes identitet och det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att denne lider skada eller men.

Sekretessen enligt andra stycket gäller inte beslut om sanktioner eller sanktionsförelägganden.

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

Denna lag träder i kraft den 1 juni 2020.

3 Sekretess för uppgifter om innehav av finansiella instrument

3.1 Bakgrund

Lagen (2018:1625) om skyldighet för vissa offentliga funktionärer att anmäla innehav av finansiella instrument trädde i kraft den 1 januari 2019. Samtidigt upphävdes lagen (2000:1087) om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument, i det följande benämnd anmälningslagen. Sistnämnda lag innehöll bestämmelser om anmälningsskyldighet för anställda och uppdragstagare vid myndigheter, kommuner, landsting, börser och värdepappersinstitut. Bestämmelserna om skyldighet för anställda och uppdragstagare vid myndigheter att anmäla innehav av finansiella instrument har i stället tagits in i lagen om skyldighet för vissa offentliga funktionärer att anmäla innehav av finansiella instrument. Bestämmelserna om anmälningsskyldighet för anställda och uppdragstagare i börser har förts över till lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden. Bestämmelserna om anmälningsskyldighet för anställda och uppdragstagare i värdepappersinstitut har utmönstrats. Ändringar har även gjorts i bl.a. offentlighets- och sekretesslagen (2009:400, förkortad OSL).

Skälet till att bestämmelserna om anmälningsskyldighet för anställda och uppdragstagare i värdepappersinstitut utmönstrats är att det finns motsvarande bestämmelser på EU-nivå. Bestämmelserna finns i kommissionens delegerade förordning (EU) 2017/565 av den 25 april 2016 om komplettering av Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/65/EU vad gäller organisatoriska krav och villkor för verksamheten i värdepappersföretag, och definitioner för tillämpning av direktivet, i det följande benämnd kommissionens förordning om organisatoriska krav för värdepappersföretag. Förordningen tillämpas sedan den 3 januari 2018 och beskrivs närmare i avsnitt 3.2.2.

Efter lagändringarna regleras Finansinspektionens tillsyn över att bestämmelserna om anmälningsskyldighet för anställda och uppdragstagare i börser och värdepappersinstitut följs endast i lagen om värdepappersmarknaden. Det finns en bestämmelse i OSL (30 kap. 6 §) som innebär att sekretess gäller för uppgift om en enskilds ekonomiska eller personliga förhållanden som har lämnats till Finansinspektionen på grund av övervakning enligt ett antal uppräknade lagar. Anmälningslagen var en av de lagar som räknades upp. Sedan den 1 januari 2019 finns det inte någon sekretessbestämmelse som tar sikte på uppgifter hos Finansinspektionen om ekonomiska eller personliga förhållanden i fråga om anställda och uppdragstagare i börser och värdepappersinstitut, såvida inte uppgifterna inhämtats som ett led i Finansinspektionens övervakning av regleringen om marknadsmissbruk (30 kap. 6 a–6 c §§). Uppgifter som inhämtats av en börs på grund av de nya bestämmelserna i lagen om värdepappersmarknaden och som tas in av Finansinspektionen inom ramen för tillsynen blir således offentliga. Detsamma gäller uppgifter som sedan den 3 januari 2018 inhämtats av ett värdepappersinstitut på grund av

bestämmelserna i kommissionens förordning om organisatoriska krav för värdepappersföretag.

Förslag till nya sekretessbestämmelser i fråga om ovan nämnda innehav och transaktioner infördes inte i samband med lagändringarna den 1 januari 2019, eftersom det saknades beredningsunderlag (se prop. 2017/18:263 s. 42). Frågan behandlas i stället i denna promemoria.

3.2 Anmälningsskyldighet och tillsyn i fråga om börser och värdepappersinstitut

3.2.1 Börser

Anmälningsskyldigheten för anställda och uppdragstagare i börser och värdepappersinstitut infördes i syfte att så långt som möjligt undanröja alla betänkligheter om förekomsten av insiderhandel, så att allmänhetens förtroende för de finansiella marknaderna upprätthålls (prop. 1999/2000:109 s. 72).

Enligt de bestämmelser som den 1 januari 2019 fördes över till lagen om värdepappersmarknaden är den som är anställd eller uppdragstagare i en börse och som normalt kan antas ha tillgång till insiderinformation skyldig att till arbetsgivaren skriftligen anmäla innehav av finansiella instrument och ändringar av innehavet. Den anmälningsskyldige ska även anmäla finansiella instrument som ägs av den anmälningsskyldiges make eller sambo och av omyndiga barn som står under den anmälningsskyldiges vårdnad. Börsen ska föra förteckning över anmälningarna. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vem som ska vara anmälningsskyldig och vad förteckningen ska innehålla (1 kap. 15–17 §§ lagen om värdepappersmarknaden).

Finansinspektionen har tillsyn över bl.a. börser. Tillsynen omfattar bl.a. att rörelsen drivs enligt lagen om värdepappersmarknaden (23 kap. 1 § samma lag). Bestämmelserna innebär att Finansinspektionen ska ingripa om någon förteckning inte förs (25 kap. 1 §).

3.2.2 Värdepappersinstitut

Kommissionens förordning

I kommissionens förordning om organisatoriska krav för värdepappersföretag finns bestämmelser om anmälningsskyldighet för innehav av finansiella instrument. Förordningen har antagits med stöd av 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 av direktiv 2011/61/EU, förkortat MiFID II. Förordningen trädde i kraft den 20 april 2017 och tillämpas sedan den 3 januari 2018.

Bestämmelserna innebär att värdepappersinstitut ska införa lämpliga arrangemang för att förhindra att relevanta personer utför privata transaktioner som t.ex. kan innebära insiderhandel (artikel 29). Med relevanta personer avses styrelseledamöter, delägare eller motsvarande, och chefer i

företaget. Även anknutna ombud till företaget avses liksom styrelseledamöter, delägare eller motsvarande, och chefer i det anknutna ombudet. Därutöver avses anställda och uppdragstagare i värdepappersinstitutet eller anknutna ombud som deltar i tillhandahållandet av investeringstjänster och utförandet av investeringsverksamhet. Slutligen avses fysiska personer som inom ramen för ett entreprenadavtal direkt deltar i tillhandahållandet av tjänster till värdepappersföretaget eller till dess anknutna ombud i syfte att tillhandahålla investeringstjänster och utföra investeringsverksamhet för företagets räkning (artikel 2.1).

De arrangemang som ska införas omfattar bl.a. att företaget ska underrättas om relevanta personers privata transaktioner (artikel 29.5 b). Företaget ska även underrättas om handel som har utförts för vissa andra personers räkning. Det kan röra sig om en person som är släkt med eller har en nära förbindelse till den relevanta personen. Det kan också röra sig om en person med vilken den relevanta personen har ett direkt eller indirekt väsentligt intresse av handelstransaktionens resultat, annat än en avgift eller provision för handelstransaktionens utförande (artikel 28 b). Företaget ska föra ett register över anmälda eller på annat sätt identifierade transaktioner (artikel 29.5 c). Vissa privata transaktioner undantas från underrättelsekravet. Det handlar om vissa transaktioner som genomförs som ett led i portföljförvaltning samt vissa transaktioner i fondföretag (värdepappersfonder i svensk rätt) och i förvaltning av alternativa investeringsfonder som omfattas av tillsyn enligt lagstiftningen i en medlemsstat som kräver en likvärdig nivå av riskspridning bland sina tillgångar (specialfonder i svensk rätt) (artikel 29.6).

Finansinspektionens tillsyn

Finansinspektionen har tillsyn över bl.a. värdepappersinstitut. Tillsynen omfattar bl.a. att rörelsen drivs enligt lagen om värdepappersmarknaden och andra författningar som reglerar företagets verksamhet (23 kap. 1 § lagen om värdepappersmarknaden). Finansinspektionen ska ingripa om värdepappersinstitutet har åsidosatt sina skyldigheter (25 kap. 1 §). Med författningar avses enligt förarbetena såväl lagar, förordningar och myndighetsföreskrifter som EU-förordningar och andra bindande regler (prop. 2006/07:115 s. 628). Bestämmelserna innebär att Finansinspektionen ska ingripa om ett värdepappersinstitut inte upprätthåller sådana arrangemang om underrättelse om privata transaktioner som föreskrivs i kommissionens förordning om organisatoriska krav för värdepappersföretag.

3.3 Ändringar i offentlighets- och sekretesslagen

Promemorians förslag: Sekretess ska gälla i Finansinspektionens tillstånds- och tillsynsverksamhet för uppgift om transaktioner med eller innehav av finansiella instrument, om den som myndighetens verksamhet avser har inhämtat uppgiften på grund av bestämmelser om anmälningsskyldighet.

Sekretessen ska vara absolut. Sekretessen ska inte inskränka meddelarfriheten. För uppgift i en allmän handling ska sekretessen gälla i högst tjugo år.

Skälen för promemorians förslag

En ny sekretessbestämmelse bör införas

När anmälningsskyldigheten för anställda och uppdragstagare i börser och värdepappersinstitut infördes 2001 bedömdes att de anmälda uppgifterna inte skulle offentliggöras på det sätt som sker när det gäller det s.k. insiderregistret (prop. 1999/2000:109 s. 75). Det konstaterades att Finansinspektionen, i samband med inspektioner som görs inom ramen för den operativa tillsynen, har möjlighet att kontrollera att bestämmelserna följs. Om inspektionen begär in förteckningar om innehav av finansiella instrument i sin tillsyn blir de allmänna handlingar. Bestämmelserna om anmälningsskyldighet för anställda och uppdragstagare i börser fördes den 1 januari 2019 oförändrade över från anmälningsskyldigheten till lagen om värdepappersmarknaden (se avsnitt 3.2.1). Bestämmelserna om anmälningsskyldighet för anställda och uppdragstagare i värdepappersinstitut utmönstrades eftersom det finns liknande bestämmelser i kommissionens förordning om organisatoriska krav för värdepappersföretag. Förordningen innebär en skyldighet för relevanta personer att anmäla uppgifter om privata transaktioner av finansiella instrument (se avsnitt 3.2.2). Finansinspektionen kan, på samma sätt som när det gäller börser, komma att få tillgång till sådana uppgifter inom ramen för sin tillsyn. Som framgår i avsnitt 3.1 finns det sedan den 1 januari 2019 inte någon bestämmelse som tar sikte på sekretess för uppgifter i sådana förteckningar. Eftersom uppgifterna är integritetskänsliga bör de skyddas av sekretess. Ett kompletterande sekretesskydd bör därför införas i fråga om börser och värdepappersinstitut.

I 30 kap. 4 § OSL finns bestämmelser om sekretess i fråga om företag som står under Finansinspektionens tillsyn på grund av att de driver en tillståndspliktig verksamhet. I 30 kap. 6 § regleras sekretess i Finansinspektionens verksamhet som består i övervakning eller kontroll av fler aktörer än de som står under tillsyn på grund av att de driver tillståndspliktig verksamhet. Eftersom både börser och värdepappersinstitut är föremål för Finansinspektionens tillsyn på grund av tillståndsplikt bör den nya sekretessbestämmelsen införas i 30 kap. 4 §. Bestämmelsen bör, i likhet med vad som annars gäller för 30 kap. 4 §, så långt som möjligt ges en generell utformning. Enligt 30 kap. 6 § gäller sekretess endast för uppgifter som på begäran har lämnats till myndigheten. Det framstår dock som angeläget att även skydda uppgifter som lämnats till myndigheten frivilligt. Därför bör det, liksom även är fallet i övriga sekretessbestämmelser

i 30 kap. 4 §, inte uppställas något krav på att uppgifterna lämnats på begäran av myndigheten. Sekretessen bör inte sträcka sig längre än vad som framstår som påkallat. Sekretess bör därför gälla för uppgift om transaktioner med eller innehav av finansiella instrument, om den som myndighetens verksamhet avser har inhämtat uppgiften på grund av bestämmelser om anmälningsskyldighet.

Sekretessens styrka

Uppgifter om innehav av finansiella instrument för anställda och uppdragstagare i börser och värdepappersinstitut som har rapporterats före den 1 januari 2019 enligt anmälningsskyddslagen är skyddade av sekretess (30 kap. 6 § OSL jämförd med punkt 2 i övergångsbestämmelserna till lagen [2018:1626] om ändring i offentlighets- och sekretesslagen [2009:400]). Bestämmelsen är inte försedd med något skaderekvisit, vilket innebär att det är fråga om s.k. absolut sekretess. Om uppgiften rör den som övervakningen avser, dvs. en börs eller ett värdepappersinstitut, gäller sekretessen dock endast om denne kan antas lida skada eller men om uppgiften röjs och sekretessen inte motverkar syftet med uppgiftsskyldigheten (jfr prop. 2016/17:22 s. 339).

De uppgifter om innehav av finansiella instrument som anmäldes enligt anmälningsskyddslagen rör inte bara de uppgiftsskyldiga själva utan även deras närstående. Så är även fallet i fråga om anställda och uppdragstagare i börser sedan bestämmelserna om anmälningsskyldighet har förts över till lagen om värdepappersmarknaden. Även enligt kommissionens förordning om organisatoriska krav för värdepappersföretag omfattar anmälningsskyldigheten bl.a. närstående (artikel 28 b). Det är fråga om integritetskänsliga uppgifter. Mot bakgrund av uppgifternas karaktär bör sekretessens styrka vara densamma som för uppgifter som tidigare rapporterades enligt anmälningsskyddslagen. Uppgifter om transaktioner med och innehav av finansiella instrument bör därför omfattas av absolut sekretess.

Sekretessen bör inte inskränka rätten enligt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter (30 kap. 30 § första stycket OSL). Sekretessen enligt den nya bestämmelsen bör gälla i högst 20 år.

4 Skydd av anmälda personers identitet

Promemorians förslag: Bestämmelsen i lagen om bank- och finansieringsrörelse om att en uppgift i en anmälan eller en utsaga om en misstänkt överträdelse av en bestämmelse som gäller för ett kreditinstitut verksamhet inte obehörigen får röjas ska ändras så att tystnadsplikten även omfattar uppgifter som kan avslöja den anmäldes identitet.

Sekretess ska gälla i Finansinspektionens verksamhet för uppgift om en enskilds personliga och ekonomiska förhållanden i en anmälan eller utsaga om en överträdelse av bestämmelse i lag eller annan författning som gäller för verksamheten i ett kreditinstitut. Uppgiften ska inte få röjas om den kan avslöja en anmäld persons identitet och det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att denne lider skada eller men.

Sekretessen i Finansinspektionens verksamhet ska inte gälla beslut om sanktioner eller sanktionsförelägganden. Sekretessen ska inte inskränka meddelarfriheten. Sekretessen för uppgift i allmän handling ska gälla i högst femtio år.

Skälen för promemorians förslag

Tystnadsplikt och sekretess i fråga om visselblåsare

I lagen om värdepappersmarknaden (1 kap. 11 §) och lagen om bank- och finansieringsrörelse (1 kap. 10 §) finns bestämmelser som innebär att tystnadsplikt gäller för uppgift i en anmälan eller en utsaga om en misstänkt överträdelse av en bestämmelse som gäller för verksamheten, om uppgiften kan avslöja anmälarens identitet. Sådana uppgifter får inte obehörigen röjas. Bestämmelserna är avsedda att skydda s.k. visselblåsare. Bestämmelserna om tystnadsplikt gäller i privat verksamhet. Ett skydd av motsvarande uppgifter som finns hos en myndighet finns i OSL (30 kap. 4 b §).

Bestämmelserna om tystnadsplikt och sekretess genomför bestämmelser i MiFID II (artikel 73.1 andra stycket c, se prop. 2016/17:162 s. 515–519) och Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/36/EU av den 26 juni 2013 om behörighet att utöva verksamhet i kreditinstitut och om tillsyn av kreditinstitut och värdepappersföretag, om ändring av direktiv 2002/87/EG och om upphävande av direktiv 2006/48/EG och 2006/49/EG, i det följande benämnt kapitaltäckningsdirektivet (artikel 71.2 d, se prop. 2013/14:228 s. 254–259). Enligt EU-rättsakterna ska identitetsskyddet gälla under alla skeden av förfarandena, om inte det enligt nationell rätt krävs att informationen röjs i samband med ytterligare utredning eller efterföljande rättsliga förfaranden. Detta torde omfatta såväl handläggning vid en myndighet som ett instituts interna rapporteringssystem. Om t.ex. åtal väcks till följd av en anmälan om en överträdelse eller om en fråga om beslut om sanktioner mot ett värdepappersbolag prövas hos Finansinspektionen eller vid allmän förvaltningsdomstol gäller däremot inte något krav på identitetsskydd (prop. 2016/17:162 s. 517).

Tystnadsplikt och sekretess i fråga om anmälda personer

I kapitaltäckningsdirektivet finns det inga bestämmelser om skydd för den anmälda personens identitet. Enligt den bestämmelse i MiFID II som nämns ovan (artikel 73.1 andra stycket c) ska det dock i medlemsstaterna även finnas ett skydd för den anmälda personens identitet. Bestämmelsen omfattar förutom värdepappersbolag även kreditinstitut när de tillhandahåller ett eller flera slag av investeringstjänster eller utför investeringsverksamhet samt när de bedriver försäljning eller rådgivning till kunder i samband med strukturerade insättningar (artikel 1.3 d och 1.4 c). Dessa tjänster omfattas av termen värdepappersrörelse i svensk rätt (se definitionen av värdepappersrörelse i 1 kap. 4 c § och bestämmelserna om investeringstjänster och investeringsverksamheter i 2 kap. 1 och 1 b §§ lagen om värdepappersmarknaden).

Bestämmelsen om tystnadsplikt i lagen om värdepappersmarknaden omfattar även uppgifter som kan röja den anmälda personens identitet (1 kap. 11 §). Bestämmelsen omfattar endast värdepappersbolag, vilket innebär att kreditinstitut inte omfattas av bestämmelsen. Inte heller i lagen om bank- och finansieringsrörelse finns det bestämmelser om tystnadsplikt för den anmälda personens identitet i fråga om kreditinstitut (jfr 1 kap. 10 §). Uppgifter som kan röja den anmälda personens identitet och som finns hos Finansinspektionen skyddas av sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen om anmälan eller utsagan rör verksamhet i värdepappersinstitut (30 kap. 4 b §). Termen värdepappersinstitut omfattar både värdepappersbolag och kreditinstitut som har fått tillstånd att driva värdepappersrörelse (1 kap. 4 b § lagen om värdepappersmarknaden). När det gäller skyddet för identiteten på den som anmälan avser är skälen för sekretess och tystnadsplikt ett annat än för anmälaren. Syftet med sekretessen avseende anmälan är att möjliggöra för personal att utan rädsla för represalier kunna rapportera allvarliga överträdelser begångna inom institutet (prop. 2016/17:162 s. 517). Något sådant syfte finns inte med sekretesskyddet för den som anmäls. Motivet för identitetsskydd för den anmälda är i stället integritetsskäl. För att uppfylla kraven i MiFID II i fråga om skyddet för identiteten på den som anmälan avser bör det införas bestämmelser om tystnadsplikt i fråga om kreditinstitut när de tillhandahåller ett eller flera slag av investeringstjänster, utför investeringsverksamhet samt bedriver försäljning eller rådgivning till kunder i samband med strukturerade insättningar. Frågan är om detta skydd även bör gälla i fråga om övriga kreditinstitut. Vid en sådan bedömning bör det allmännas intresse av insyn och mediernas möjlighet att kunna granska kreditinstitut å ena sidan vägas mot intresset av skydd för identiteten på den som anmälan avser å andra sidan. Det bedöms att intresset av identitetsskydd är samma för alla kreditinstitut och att det intresset överväger insynsintresset på samma sätt som kommer till uttryck i kraven i MiFID II. Dessutom finns det ett intresse av att lagstiftningen är enhetlig. På grund av det anförda bör skyddet även gälla i fråga om övriga kreditinstitut. Bestämmelsen om tystnadsplikt i lagen om bank- och finansieringsrörelse (1 kap. 10 §) bör därför utsträckas så att den omfattar även uppgift om den anmäldes identitet.

För att åstadkomma en enhetlig lagstiftning bör även bestämmelserna om sekretess för uppgifter som kan röja den anmälda personens identitet

och som finns hos Finansinspektionen omfatta en anmälan eller en utsaga som rör verksamheten i ett kreditinstitut, oavsett om kreditinstitutet driver värdepappersrörelse eller inte.

De nya bestämmelserna bör i fråga om tystnadsplikt utformas på samma sätt som den reglering som gäller i fråga om värdepappersbolag och i fråga om sekretess på samma sätt som den reglering som gäller i fråga om kreditinstitut som bedriver värdepappersrörelse (se samma prop. s. 515–519). När det gäller offentlighets- och sekretesslagen innebär det att ett omvänt skaderekvisit bör gälla. Det betyder att sekretess ska gälla för uppgift om en enskilds personliga och ekonomiska förhållanden i en anmälan eller utsaga, om uppgiften kan avslöja den anmäldes identitet och det inte står klart att den kan röjas utan att denne lider skada eller men. Det innebär också att sekretessen för uppgift i allmän handling bör gälla i högst 50 år och att sekretessen inte bör gälla beslut om sanktioner eller sanktionsförelägganden. Slutligen innebär det att meddelarfrihet bör gälla. Det betyder att den sekretess som följer av bestämmelsen inte kommer att inskränka rätten enligt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter (jfr 30 kap. 30 § första stycket OSL).

När det gäller sekretess för uppgift hos Finansinspektionen i förhållande till rätten till partsinsyn gäller att i de fall en anmälan utreds vidare och leder till ett ärende hos Finansinspektionen eller en annan myndighet eller domstol, kan sekretesskyddet ge vika till följd av den rätt till insyn i ett mål eller ärende som tillkommer en part enligt processrättsliga bestämmelser. Av förvaltningslagen (2017:900) framgår att en sökande, klagande eller annan part har rätt att ta del av det som har tillförts ärendet (10 §). Enligt en särskild bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen 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 (10 kap. 3 §). Vid den avvägning som ska göras enligt den bestämmelsen kommer syftet med visselblåsarssystemet, att möjliggöra för samtlig personal i företaget att utan rädsla för repressalier 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 blir det i sådana fall fråga om att röja en anmälares eller en anmäldes identitet för att i enlighet med nationella bestämmelser kunna utreda en överträdelse vidare eller överlämna ärendet för en rättslig process (jfr prop. 2016/17:162 s. 519).

5 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Promemorians förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 juni 2020.

Skälen för promemorians förslag: De bestämmelser om sekretess och tystnadsplikt som föreslås i denna promemoria bör träda i kraft så snart som möjligt, vilket bedöms vara den 1 juni 2020.

Det bedöms inte föreligga något behov av någon övergångsbestämelse.

6 Förslagets konsekvenser

6.1 Förslagets syfte

Ett syfte med förslagen i avsnitt 3.3 är att i fråga om uppgifter om innehav av finansiella instrument för anställda och uppdragstagare i börser införa bestämmelser om sekretess som motsvarar en tidigare sekretessreglering. Det är fråga om en komplettering av förslagen i propositionen Skyldighet för vissa offentliga funktionärer att anmäla innehav av finansiella instrument (prop. 2017/18:263). Ett annat syfte med förslagen i avsnittet är att införa ett sekretesskydd för uppgifter om privata transaktioner för relevanta personer i värdepappersinstitut. Enligt kommissionens förordning om organisatoriska krav för värdepappersföretag ska ett värdepappersinstitut se till att sådana transaktioner anmäls till företaget. Företaget ska föra ett register över sådana privata transaktioner som anmäls till företaget och sådana som företaget självt identifierar (se avsnitt 3.2.2).

Förslagen i avsnitt 4 kompletterar bestämmelser om tystnadsplikt och sekretess i fråga om identiteten på visseblåsare och anmälda personer. Syftet är dels att uppfylla krav i MiFID II, dels att skapa ett enhetligt system i fråga om tystnadsplikt och sekretess när det gäller identiteten på visseblåsare och anmälda personer. De nu föreslagna lagändringarna tillsammans med de ändringar som föranleddes av genomförandet av MiFID II och kapitaltäckningsdirektivet innebär sammantaget ett förstärkt skydd för visseblåsare och anmälda, vilket i sin tur medför förbättrade förutsättningar för upptäckt av missförhållanden inom de verksamheter som berörs.

Eftersom det är fråga om mindre tillägg till redan existerande bestämmelser som dessutom lagtekniskt ansluter till dessa bedöms det inte föreligga något behov av att här behandla alternativa lösningar.

6.2 Konsekvenser för kreditinstitut

I promemorian föreslås vissa kompletteringar av skyddet för uppgifter i anmälningar och utsagor som kan avslöja anmälda personers identitet. Det

är fråga om mindre tillägg till redan existerande bestämmelser om tystnadsplikt som inte kan anses medföra några märkbara kostnader för kreditinstitut.

6.3 Konsekvenser för Finansinspektionen

Genom förslagen uppnås i fråga om uppgifter om innehav av finansiella instrument för anställda och uppdragstagare i börser ett sekretesskydd som enligt andra bestämmelser gäller för motsvarande uppgifter som lämnats före den 1 januari 2019. I fråga om värdepappersinstitut uppnås genom förslagen ett sekretesskydd för uppgifter om transaktioner med finansiella instrument som i stort motsvarar sekretesskyddet för uppgifter om innehav av finansiella instrument för anställda och uppdragstagare i värdepappersinstitut som lämnats före den 1 januari 2019. Förslagen innebär vidare vissa kompletteringar av skyddet av uppgifter i anmälningar och utsagor som kan avslöja anmälda personers identitet. Förslagen bedöms inte medföra några merkostnader för Finansinspektionen.

6.4 Övriga konsekvenser

Förslagen bedöms inte ha några övriga konsekvenser.

7 Författningskommentar

7.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse

1 kap.

10 § Enskildas förhållanden till kreditinstitut får inte obehörigen röjas. Detsamma gäller en uppgift i en anmälan eller en utsaga om en misstänkt överträdelse av en bestämmelse som gäller för kreditinstitutets verksamhet, om uppgiften kan avslöja anmälarens *eller den anmäldes* identitet.

I det allmännas verksamhet tillämpas i stället bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Ansvar enligt 20 kap. 3 § brottsbalken ska inte följa för den som bryter mot förbudet i första stycket.

I 5 a § kreditupplysningslagen (1973:1173) finns bestämmelser som innebär att vad som gäller om tystnadsplikt enligt första stycket inte hindrar att uppgifter i vissa fall utväxlas för kreditupplysningsändamål.

Paragrafen reglerar omfattningen av den s.k. banksekretessen. Övervägandena finns i avsnitt 4.

Ändringen i *första stycket* innebär att en uppgift i en anmälan eller en utsaga om en misstänkt överträdelse av en bestämmelse som gäller för kreditinstitutets verksamhet inte obehörigen får röjas, om uppgiften kan

avslöja den anmäldes identitet. Sedan tidigare gäller motsvarande skydd för anmälarens identitet.

7.2 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

30 kap.

4 § Sekretess gäller i en statlig myndighets verksamhet som består i tillståndsgivning eller tillsyn med avseende på bank- och kreditväsendet, värdepappersmarknaden eller försäkringsväsendet *för uppgift om*

1. affärs- eller driftförhållanden hos den som myndighetens verksamhet avser, om det kan antas att denne lider skada om uppgiften röjs,

2. ekonomiska eller personliga förhållanden för annan som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som myndighetens verksamhet avser, *och*

3. *transaktioner med eller innehav av finansiella instrument, om den som myndighetens verksamhet avser har inhämtat uppgiften på grund av bestämmelser om anmälningsskyldighet.*

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

I paragrafen regleras sekretessen i statliga myndigheters tillståndsgivnings- och tillsynsverksamhet, om verksamheten rör bank- och kreditväsendet, värdepappersmarknaden eller försäkringsväsendet. Övervägandena finns i avsnitt 3.3.

Genom ett tillägg till *första stycket* kommer sekretess att gälla för uppgift om transaktioner med eller innehav av finansiella instrument, om den som myndighetens verksamhet avser har inhämtat uppgiften på grund av bestämmelser om anmälningsskyldighet. Det innebär att uppgifter om innehav av finansiella instrument för anställda och uppdragstagare i börser skyddas av sekretess (jfr 1 kap. 15–17 §§ lagen om värdepappersmarknaden). Det innebär också att uppgifter om sådana privata transaktioner som avses i artikel 28 i kommissionens förordning om organisatoriska krav för värdepappersföretag skyddas av sekretess. Eftersom det inte finns något skaderekvisit är sekretessen absolut.

4 b § Sekretess gäller i en statlig myndighets verksamhet som består i tillståndsgivning eller tillsyn med avseende på bank- och kreditväsendet, värdepappersmarknaden eller försäkringsväsendet för uppgift i en anmälan eller utsaga om överträdelse av bestämmelse som gäller för den som myndighetens verksamhet avser, om uppgiften kan avslöja anmälarens identitet.

Sekretess gäller i en statlig myndighets verksamhet enligt lagen (1998:1479) om värdepapperscentraler och kontoföring av finansiella instrument, *lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse*, lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden, lagen (2017:317) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om faktablad för Priip-produkter, lagen (2018:1219) om försäkringsdistribution eller lagen (2019:414) med kompletterande bestämmelser till EU:s prospektförordning för uppgift om en enskilds personliga och ekonomiska förhållanden i en anmälan eller utsaga, om

1. anmälan eller utsagan avser en överträdelse av bestämmelse i lag eller annan författning som gäller för

a) värdepapperscentralers och kreditinstituts verksamhet,

b) verksamhet i värdepappersinstitut, börser och leverantörer av datarapporteringstjänster,

c) den som utvecklar, ger råd om eller säljer en Priip-produkt,

d) försäkringsdistributörens verksamhet, eller

e) den som omfattas av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/1129 av den 14 juni 2017 om prospekt som ska offentliggöras när värdepapper erbjuds till allmänheten eller tas upp till handel på en reglerad marknad, och om upphävande av direktiv 2003/71/EG, och

2. uppgiften kan avslöja den anmäldes identitet och det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att denne lider skada eller men.

Sekretessen enligt andra stycket gäller inte beslut om sanktioner eller sanktionsförelägganden.

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

Paragrafen reglerar sekretess som ska gälla i Finansinspektionens tillsynsverksamhet för sådan uppgift i en anmälan eller utsaga om misstänkta överträdelse av bestämmelser som gäller för den som myndighetens verksamhet avser, om uppgiften kan avslöja anmälares eller den anmäldes identitet. Övervägandena finns i avsnitt 4.

Genom ändringen i *andra stycket* kommer uppgifter som kan avslöja den anmäldes identitet att skyddas av sekretess i fråga om alla kreditinstitut. I fråga om kreditinstitut skyddas enligt gällande rätt sådana uppgifter enbart då det gäller kreditinstitut som är värdepappersinstitut och sådana kreditinstitut som utsetts enligt artikel 54.2 b i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 909/2014 av den 23 juli 2014 om förbättrad värdepappersavveckling i Europeiska unionen och om värdepapperscentraler samt ändring av direktiv 98/26/EG och 2014/65/EU och förordning (EU) nr 236/2012, i den ursprungliga lydelsen (jfr. 1 kap. lagen [1998:1479] om värdepapperscentraler och kontoföring av finansiella instrument).