

Lagrådsremiss

Skyldighet för vissa offentliga funktionärer att anmäla innehav av finansiella instrument

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Linköping den 15 mars 2018

Per Bolund

Linnéa Klefbäck
(Finansdepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I lagrådsremissen föreslås att de bestämmelser i lagen (2000:1087) om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument, som rör anmälningsskyldighet för vissa offentliga funktionärer, tas in i en ny lag benämnd lagen om skyldighet för vissa offentliga funktionärer att anmäla innehav av finansiella instrument. Det föreslås att den nuvarande lagen ska upphävas och att bestämmelserna i den lagen om anmälningsskyldighet för anställda och uppdragstagare vid börser ska föras över till lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden. Bestämmelserna om anmälningsskyldighet för anställda och uppdragstagare i värdepappersinstitut ska enligt förslaget utmönstras, eftersom det finns motsvarande bestämmelser på EU-nivå.

Förslaget innebär att regeringen, liksom i dag, ska avgöra vilka statliga myndigheter som ska omfattas av bestämmelserna. Det ska förtydligas dels att de som ingår i ledningen för en sådan myndighet är anmälningsskyldiga, dels vilka av myndighetens övriga anställda och uppdragstagare som ska anmäla innehav av finansiella instrument. Vidare ska statsrådets anmälningsskyldighet lagfästas. Liksom i dag ska direkt innehav av alla typer av finansiella instrument omfattas av anmälningsskyldighet. Regeringen ska dock få möjlighet att meddela föreskrifter om att anmälningsskyldigheten även ska omfatta sådana finansiella instrument som den anmälningsskyldige indirekt förfogar över och om undantag från anmälningsskyldighet i fråga om vissa finansiella instrument. Kommuner och landsting ska även i fortsättningen få besluta om anmälningsskyldighet för sina anställda och uppdragstagare.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2019.

Innehållsförteckning

1	Beslut	4
2	Lagtext	5
2.1	Förslag till lag om skyldighet för vissa offentliga funktionärer att anmäla innehav av finansiella instrument	5
2.2	Förslag till lag om ändring i lagen (1991:980) om handel med finansiella instrument	7
2.3	Förslag till lag om ändring i lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden	8
2.4	Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	10
3	Ärendet och dess beredning	12
4	Bestämmelser om marknadsmissbruk och anmälningsskyldighet	12
4.1	Inledning	12
4.2	EU:s marknadsmissbruksförordning	12
4.3	Svensk lagstiftning om marknadsmissbruk	13
4.4	Anmälningsskyldighet för anställda och uppdragstagare vid värdepappersinstitut och börser	14
4.5	Anmälningsskyldighet inom statliga myndigheter, kommuner och landsting	15
4.5.1	Statliga myndigheter	15
4.5.2	Kommuner och landsting	18
4.5.3	Tillämpning av reglerna för statliga myndigheter	18
4.6	Begränsning av offentliganställdas rätt att ha vissa bisysslor	19
5	Regleringen av offentliga funktionärs anmälningsskyldighet behöver ses över	19
6	Ett nytt regelverk	20
6.1	Syfte med regelverket	20
6.2	En ny lag	21
6.3	Omfattning och utformning av anmälningsskyldigheten	23
6.3.1	Vilka offentliga funktionärer bör vara anmälningsskyldiga?	23
6.3.2	Vilka finansiella instrument bör omfattas?	29
6.3.3	Hur bör anmälningsskyldigheten fullgöras?	32
6.3.4	Hur bör myndigheterna hantera anmälningarna?	32
6.3.5	Kommuner och landsting	35
6.4	Tillsyn och uppföljning av anmälningsskyldigheten för offentliganställda	37
6.5	Övriga lagändringar	38
6.6	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	41

7	Förslagets konsekvenser.....	42
7.1	Förslagets syfte.....	42
7.2	Problembeskrivning.....	42
7.3	Konsekvenser för myndigheter och anmälnings- skyldiga	42
7.4	Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen.....	43
7.5	Övriga konsekvenser	43
8	Författningskommentar	44
8.1	Förslaget till lag om skyldighet för vissa offentliga funktionärer att anmäla innehav av finansiella instrument.....	44
8.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1991:980) om handel med finansiella instrument	47
8.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden	47
8.4	Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	48
Bilaga 1	Sammanfattning av promemorian Skyldighet för vissa offentliga funktionärer att anmäla innehav av finansiella instrument (Ds 2017:21)	49
Bilaga 2	Lagförslag i promemorian Skyldighet för vissa offentliga funktionärer att anmäla innehav av finansiella instrument (Ds 2017:21)	51
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	59
Bilaga 4	Myndigheter som ska föra en förteckning över innehav av finansiella instrument	60

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om skyldighet för vissa offentliga funktionärer att anmäla innehav av finansiella instrument,
2. lag om ändring i lagen (1991:980) om handel med finansiella instrument,
3. lag om ändring i lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden,
4. lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om skyldighet för vissa offentliga funktionärer att anmäla innehav av finansiella instrument

Härigenom föreskrivs följande.

1 § I denna lag finns bestämmelser om skyldighet för statsråden och vissa offentliga funktionärer vid statliga myndigheter, kommuner och landsting att anmäla innehav av finansiella instrument.

Lagen gäller inte myndigheter under riksdagen och inte heller de allmänna pensionsfonderna.

2 § I denna lag betyder

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

insiderinformation: sådan information som anges i artikel 7 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 596/2014 av den 16 april 2014 om marknadsmissbruk (marknadsmissbruksförordning) och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/6/EG och kommissionens direktiv 2003/124/EG, 2003/125/EG och 2004/72/EG.

3 § Statsråden är skyldiga att anmäla sina innehav av finansiella instrument.

4 § Om det behövs med hänsyn till förekomsten av insiderinformation inom en myndighet, ska de som ingår i myndighetens ledning vara skyldiga att anmäla sina innehav av finansiella instrument.

Regeringen får meddela föreskrifter om vid vilka myndigheter en sådan anmälningsskyldighet ska gälla. Regeringen får också besluta om sådan anmälningsskyldighet i ett enskilt fall.

5 § En myndighet som omfattas av föreskrifter eller ett beslut som har meddelats med stöd av 4 § andra stycket ska besluta att andra arbetstagare och uppdragstagare vid myndigheten ska vara anmälningsskyldiga, om det behövs med hänsyn till deras tillgång till insiderinformation.

6 § Regeringskansliet ska besluta att arbetstagare och uppdragstagare vid myndigheten ska vara anmälningsskyldiga, om det behövs med hänsyn till deras tillgång till insiderinformation.

7 § Om det behövs med hänsyn till förekomsten av insiderinformation inom en kommun eller ett landsting, får kommunen eller landstinget besluta att de arbetstagare eller uppdragstagare som kommunen eller landstinget bestämmer ska vara skyldiga att anmäla sina innehav av finansiella instrument.

8 § Finansiella instrument som den anmälningsskyldige indirekt förfogar över ska, i den utsträckning det följer av föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 10 § första stycket 1, likställas med sådana som den anmälningsskyldige innehar och därmed omfattas av anmälningsskyldigheten enligt denna lag.

9 § Den som är anmälningsskyldig ska till myndigheten, kommunen eller landstinget anmäla sitt innehav av finansiella instrument och ändringar i innehavet. Statsråden ska göra sådan anmälan till Regeringskansliet.

Om den som är anmälningsskyldig inte innehar några finansiella instrument, ska han eller hon anmäla det.

Myndigheten, kommunen eller landstinget ska föra en förteckning över anmälningarna.

10 § Regeringen får meddela föreskrifter om

1. att finansiella instrument som den anmälningsskyldige indirekt förfogar över ska anmälas, och

2. undantag från anmälningsskyldighet i fråga om vissa finansiella instrument.

Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om hur anmälningsskyldigheten ska fullgöras och om hur en myndighet ska fatta beslut om och hantera de anmälningar som görs.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.

2. Genom lagen upphävs lagen (2000:1087) om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument.

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

Häriigenom föreskrivs att 6 kap. 1 a § lagen (1991:980) om handel med finansiella instrument¹ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 kap.

1 a §²

För övervakningen av att denna lag följs, liksom *lagen (2000:1087) om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument*, prospektförordningen och lagen (2006:451) om offentliga uppköpserbjudanden på aktiemarknaden, får Finansinspektionen begära att

För övervakningen av att denna lag följs, liksom prospektförordningen och lagen (2006:451) om offentliga uppköpserbjudanden på aktiemarknaden, 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.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.

¹ Lagen omtryckt 1992:558.

² Senaste lydelse 2016:1308.

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

Härigenom föreskrivs att det i lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden ska införas tre nya paragrafer, 1 kap. 15–17 §§, och närmast före 1 kap. 15 och 17 §§ nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

Anmälningsskyldighet

15 §¹

Den som är anställd eller uppdragstagare i en börs och som normalt kan antas ha tillgång till insiderinformation, ska till arbetsgivaren skriftligen anmäla innehav av finansiella instrument och ändringar i innehavet.

Vid tillämpningen av första stycket ska finansiella instrument som ägs av make eller sambo till den anmälningsskyldige likställas med den anmälningsskyldiges egna. Detsamma gäller finansiella instrument som ägs av omyndiga barn som står under den anmälningsskyldiges vårdnad.

16 §²

Börser ska föra förteckning över sådana anmälningar om innehav av finansiella instrument som gjorts enligt 15 §.

Bemyndiganden

17 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. vilka som är anmälningsskyldiga enligt 15 §, och

¹ Tidigare 15 § upphävd genom 2009:715.

² Tidigare 16 § upphävd genom 2015:960.

*2. vad en förteckning enligt 16 §
ska innehålla.*

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.

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

Härigenom föreskrivs att 30 kap. 6 § och 32 kap. 6 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

30 kap.

6 §¹

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

1. lagen (1991:980) om handel med finansiella instrument,
2. lagen (1996:1006) om valutaväxling och annan finansiell verksamhet,

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

4. lagen (2004:299) om inlåningsverksamhet,

5. lagen (2006:451) om offentliga uppköpserbjudanden på aktiemarknaden,

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

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

3. lagen (2004:299) om inlåningsverksamhet,

4. lagen (2006:451) om offentliga uppköpserbjudanden på aktiemarknaden,

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

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

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

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

32 kap.

6 §

Sekretess gäller för uppgift om innehav av finansiella instrument som har lämnats till en myndighet, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den som uppgiften rör lider skada eller men och uppgiften har lämnats till följd av anmälningsskyldighet enligt

¹ Senaste lydelse 2017:1313.

1. ett särskilt beslut enligt 11 § lagen (2000:1087) om anmälningskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument,

2. 9 kap. 5 § lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank,

3. 7 kap. 2 § lagen (2000:192) om allmänna pensionsfonder (AP-fonder),

4. 5 kap. 2 § lagen (2000:193) om Sjätte AP-fonden, eller

5. 14 a § första och andra styckena lagen (2002:1023) med instruktion för Riksrevisionen.

1. 9 kap. 5 § lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank,

2. 7 kap. 2 § lagen (2000:192) om allmänna pensionsfonder (AP-fonder),

3. 5 kap. 2 § lagen (2000:193) om Sjätte AP-fonden,

4. 14 a § första och andra styckena lagen (2002:1023) med instruktion för Riksrevisionen, eller

5. lagen (2018:000) om skyldighet för vissa offentliga funktionärer att anmäla innehav av finansiella instrument.

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

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.

2. Äldre bestämmelser gäller för uppgifter som har lämnats före ikraftträdandet.

3 Ärendet och dess beredning

Flera myndigheter har pekat på problem vid tillämpningen av regleringen av skyldigheten för vissa offentliga funktionärer att anmäla innehav av finansiella instrument och behov av klarlägganden och förtydliganden. Med anledning av detta har promemorian Skyldighet för vissa offentliga funktionärer att anmäla innehav av finansiella instrument (Ds 2017:21) utarbetats inom Finansdepartementet. En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 1*. Promemorians lagförslag finns i *bilaga 2*. Promemorian har remitterats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissvaren finns tillgängliga i Finansdepartementet (Fi2017/02498/V).

En förteckning över de myndigheter som enligt ett regeringsbeslut den 25 juni 2015 ska föra en förteckning över innehav av finansiella instrument finns i *bilaga 4*.

4 Bestämmelser om marknadsmissbruk och anmälningsskyldighet

4.1 Inledning

Med marknadsmissbruk avses insiderhandel, marknadsmanipulation och obehörigt röjande av insiderinformation, dvs. vissa olagliga beteenden på finansmarknaderna. Bestämmelserna om marknadsmissbruk består av dels regler på EU-nivå, dels regler på nationell nivå. Reglerna har ändrats flera gånger. I avsnitt 4 redogörs först kortfattat för de nu gällande reglerna om marknadsmissbruk. Därefter behandlas några anslutande bestämmelser, som främst rör skyldighet att anmäla innehav av finansiella instrument.

4.2 EU:s marknadsmissbruksförordning

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 596/2014 av den 16 april 2014 om marknadsmissbruk (marknadsmissbruksförordning) och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/6/EG och kommissionens direktiv 2003/124/EG, 2003/125/EG och 2004/72/EG, i det följande benämnd marknadsmissbruksförordningen, började tillämpas den 3 juli 2016.

Förordningen innehåller bl.a. förbud mot insiderhandel och olagligt (obehörigt) röjande av insiderinformation. I korthet avses med insiderinformation icke offentliggjord information av specifik natur som hänförs till en emittent eller ett finansiellt instrument och som, om den blev offentlig, sannolikt skulle ha en väsentlig inverkan på priset på instrumentet eller ett relaterat derivatinstrument (artikel 7 i marknadsmissbruksförordningen). Med finansiellt instrument avses överlåtbara värdepapper, penningmarknadsinstrument, andelar i företag för kollektiva

investeringar, finansiella derivatinstrument och utsläppsrätter (artikel 3.1 i marknadsmissbruksförordningen, se även 1 kap. 4 § första stycket lagen [2007:528] om värdepappersmarknaden). Med emittent avses ett bolag som har gett ut finansiella instrument, t.ex. aktier, som handlas på en reglerad marknad eller handelsplattform (artikel 3.1.21 i marknadsmissbruksförordningen). Information ska anses ha väsentlig påverkan på priset om en förnuftig investerare sannolikt skulle utnyttja informationen som en del av grunden för sitt investeringsbeslut.

Den som har insiderinformation får inte röja den för andra om det inte är berättigat (artikel 10).

Förbudet mot insiderhandel innebär att det är otillåtet att utnyttja den fördel som det ger att förfoga över insiderinformation, t.ex. genom att förvärva eller avyttra det finansiella instrument som informationen rör (artiklarna 8 och 14). Insiderhandel innefattar också att, på grundval av insiderinformation, rekommendera eller förmå en annan person att ägna sig åt insiderhandel.

I marknadsmissbruksförordningen finns regler som syftar till dels att förhindra marknadsmissbruk, dels att marknadsmissbruk ska upptäckas och kunna utredas. En emittent ska föra en förteckning över vilka anställda och uppdragstagare som har tillgång till insiderinformation (insiderförteckning) (artikel 18). De personer som tas upp på förteckningen ska informeras om vad detta innebär och emittenten ska vidta alla rimliga åtgärder för att se till att alla personer som förekommer på förteckningen skriftligen bekräftar att de är medvetna om de skyldigheter som detta medför och de sanktioner som är tillämpliga vid överträdelse av förbuden mot marknadsmissbruk.

Vidare ska personer i ledande ställning hos en emittent samt dem närstående personer anmäla sina transaktioner i aktier eller skuldinstrument som är utgivna av den emittenten eller derivat som är kopplade till sådana aktier eller skuldinstrument. En liknande anmälningsskyldighet gäller för personer i ledande ställning hos vissa företag som är aktiva på marknaden för utsläppsrätter, men gäller då transaktioner som avser utsläppsrätter och relaterade produkter (artikel 19). Anmälningsskyldigheten gäller transaktioner som sammanlagt under ett kalenderår överstiger ett visst angivet tröskelvärde. Med personer i ledande ställning avses styrelseledamöter, verkställande direktör och vissa andra ledande befattningshavare (artikel 3.1.25). Anmälan i fråga om aktier och skuldinstrument ska göras till emittenten och den behöriga myndigheten, som i Sverige är Finansinspektionen. Anmälan i fråga om utsläppsrätter ska göras till deltagaren på marknaden för utsläppsrätter och den behöriga myndigheten. Sådana anmälningar ska göras utan dröjsmål och senast tre affärsdagar efter det datum då transaktionen utfördes.

4.3 Svensk lagstiftning om marknadsmissbruk

I samband med att marknadsmissbruksförordningen beslutades antogs även Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/57/EU av den 16 april 2014 om straffrättsliga påföljder för marknadsmissbruk (marknadsmissbruksdirektivet). Direktivet kompletterar marknadsmissbruksförord-

ningen i syfte att säkerställa ett effektivt genomförande av förordningens bestämmelser. Direktivet har genomförts i svensk rätt genom lagen (2016:1307) om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden, som trädde i kraft den 1 februari 2017. Samma dag trädde även lagen (2016:1306) med kompletterande bestämmelser till EU:s marknadsmissbruksförordning i kraft (se prop. 2016/17:22).

Den nya lagstiftningen innebär bl.a. följande.

- Vid sidan av straff finns det även administrativa sanktioner. Detta innebär att Finansinspektionen, genom sanktionsföreläggande, t.ex. kan besluta om en sanktionsavgift på upp till ett belopp i kronor som motsvarar 5 000 000 euro för den som gjort sig skyldig till exempelvis insiderhandel.
- I de allvarigare fallen är huvudregeln att åtal ska väckas. Samtidigt skärps straffskalorna för marknadsmissbruksbrott så att grova brott kan ge upp till sex års fängelse.
- Skydd för visselblåsare införs, bl.a. genom skydd för uppgift om identiteten hos den som anmält en misstänkt överträdelse till Finansinspektionen och en möjlighet att åsidosätta tystnadsplikt för att anmäla misstänkta överträdelser.

Bestämmelser om straff för marknadsmissbruk finns även i lagen (2013:385) om ingripande mot marknadsmissbruk vid handel med grossistenergiprodukter.

4.4 Anmälningsskyldighet för anställda och uppdragstagare vid värdepappersinstitut och börser

I lagen (2000:1087) om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument finns bestämmelser om att den som är anställd eller uppdragstagare vid ett värdepappersinstitut eller en börs och som normalt kan antas ha tillgång till insiderinformation ska anmäla innehav av finansiella instrument och ändringar i innehavet (12–14 §§). Anmälan ska göras till arbetsgivaren. Anmälningsskyldigheten omfattar även närstående till den som omfattas av anmälningsskyldigheten. Värdepappersinstitut och börser ska föra förteckning över anmälningarna.

Finansinspektionen har meddelat föreskrifter och allmänna råd om anmälningsskyldigheten vid värdepappersinstitut och börser (Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd [FFFS 2002:8] om förteckning över vissa innehav av finansiella instrument). Föreskrifterna innehåller bestämmelser om vilka uppgifter som ska ingå i de förteckningar som instituten och börserna ska föra samt om att grunderna för hur personkretsen som omfattas av anmälningsskyldigheten har bestämts ska dokumenteras av instituten och börserna. De allmänna råden omfattar bl.a. vilka kategorier av anställda och uppdragstagare vid ett värdepappersinstitut respektive en börs som vanligen bör omfattas av anmälningsskyldigheten. Vidare har Svenska Fondhandlareföreningen som en del av självregleringen inom branschen beslutat om kompletterande regler som en gemensam standard för föreningens medlemsföretag.

I kommissionens delegerade förordning (EU) 2017/565 av den 25 april 2016 om komplettering av Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 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, 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) och tillämpas sedan den 3 januari 2018. Bestämmelserna innebär att värdepappersinstitut ska införa lämpliga arrangemang för att förhindra att relevanta personer inte privat utför transaktioner som t.ex. kan innebära insiderhandel (artikel 29). Med relevant person avses bl.a. styrelseledamöter samt anställda eller uppdragstagare som deltar i tillhandahållandet av investeringstjänster (artikel 2.1). De arrangemang som ska införas omfattar bl.a. att företaget ska underrättas om alla privata transaktioner och att företaget bevarar ett register över anmälda eller på annat sätt identifierade transaktioner (artikel 29.5 b och c).

4.5 Anmälningsskyldighet inom statliga myndigheter, kommuner och landsting

4.5.1 Statliga myndigheter

Lagreglering

Enligt lagen om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument får regeringen, om det behövs med hänsyn till tillgången på kurspåverkande information inom en myndighet, besluta att det vid myndigheten ska 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 insynsställning (11 §). Den som omfattas av en sådan förteckning ska till myndigheten skriftligen anmäla sitt innehav av finansiella instrument och ändringar i innehavet.

Av samma lag följer att Finansinspektionen övervakar att bestämmelserna i lagen följs (17 §). Det innebär att de statliga myndigheter som enligt regeringens beslut ska föra förteckning över vissa arbetstagares m.fl. innehav av finansiella instrument står under Finansinspektionens tillsyn i detta avseende. Finansinspektionen kan dock inte besluta om några sanktioner. Finansinspektionens tillsyn är riskbaserad. Enligt uppgift från Finansinspektionen har någon tillsyn över anmälningsskyldigheten inom statliga myndigheter och kommuner inte förekommit.

För Riksbanken, Riksrevisionen och AP-fonderna finns motsvarande regler om skyldighet för anställda m.fl. att anmäla innehav av finansiella instrument i lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank, lagen (2002:1023) med instruktion för Riksrevisionen, lagen (2000:192) om allmänna pensionsfonder (AP-fonder) och lagen (2000:193) om Sjätte AP-fonden.

Sekretess gäller för uppgift om innehav av finansiella instrument som har lämnats till en myndighet, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den som uppgiften rör lider skada eller men och uppgiften har lämnats till följd av anmälningsskyldighet enligt de lagar som anges ovan (32 kap. 6 § offentlighets- och sekretesslagen [2009:400]). För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år. Det skaderekvisit som ställs upp i sekretessbestämmelsen är omvänt, vilket innebär att vid en bedömning av om en uppgift kan lämnas ut är presumptionen att den är hemlig.

Enligt förarbetena skulle en total offentlighet av gjorda anmälningar innebära ett allvarligt ingrepp i den personliga integriteten (prop. 1990/91:42 s. 49). Något behov som motiverar ett sådant ingrepp ansågs inte föreligga i detta sammanhang, eftersom de berörda personerna normalt inte har den anknytning till de finansiella instrumenten som är typisk för personer med insynsställning i ett aktiemarknadsbolag.

Motiven för regleringen

Regleringen av skyldighet för offentliga funktionärer att anmäla innehav av finansiella instrument infördes genom den numera upphävda insiderlagen (1990:1342), som trädde i kraft den 1 februari 1991 (prop. 1990/91:42 s. 46–49). När insiderlagen upphävdes överfördes regleringen till lagen om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument, som trädde i kraft den 1 januari 2001 (prop. 1999/2000:109 s. 64).

Före 1991 omfattades inte offentliga funktionärer av något förbud mot insiderhandel. Som motiv för att införa ett sådant förbud anfördes följande (prop. 1990/91:42 s. 46).

Vissa offentliga funktionärer kan ha kännedom om omständigheter rörande ett enskilt aktiebolag, som kan påverka kursen på aktierna i bolaget, t.ex. vid tillståndsgivning och offentlig upphandling. De kan också ha kännedom om omständigheter som påverkar marknadsläget i stort, t.ex. anställda vid Statistiska centralbyrån som känner till innehållet i ännu icke publicerad ekonomisk statistik. Andra exempel är funktionärer som har kännedom om kommande ränteförändringar eller ändringar i skattelagstiftningen. Det är angeläget att förhindra att dessa offentliga funktionärers handel för egen räkning med fondpapper leder till att allmänhetens förtroende för myndigheterna skadas. Det är även av stor vikt att funktionärernas opartiskhet och myndigheternas anseende inte ifrågasätts på grund av misstankar om otillbörligt utnyttjande av icke offentlig information.

Samtidigt infördes möjligheten att ålägga offentliga funktionärer skyldighet att anmäla innehav av fondpapper och förändringar i innehavet. Anmälningsskyldigheten ansågs primärt ha funktionen att underlätta tillsynen över att förbuden följs av de berörda och att minska deras benägenhet för otillåten handel (samma prop. s. 47). Det anfördes också att förtroendet för funktionärerna och myndigheten naturligtvis kan stärkas om anmälningsskyldighet gäller. Vidare anförde det föredragande statsrådet följande.

På grund av att icke offentliggjord kurspåverkande information kan finnas tillgänglig i så många olika sammanhang hos myndigheter ser jag det svårt att i lagform ange bestämda kategorier av funktionärer som skall vara anmälningsskyldiga.

Anmälningsskyldigheten bör endast avse sådana funktionärer som på grund av sin ställning i en myndighet normalt har tillgång till icke offentliggjord information som kan påverka kursen på fondpapper och likställda värdepapper. För det övervägande antalet myndigheter torde det inte vara behövligt med en anmälningsskyldighet.

Enligt min mening bör regeringen avgöra, vilka myndigheter under regeringen som skall kunna ålägga sina anställda m.fl. anmälningsskyldighet. Därefter är den lämpligaste lösningen att låta myndigheten avgöra vilka som har en sådan ställning att de skall omfattas av anmälningsskyldighet. Den anmälningsskyldighet som jag föreslår för offentliga funktionärer går avsevärt mycket längre än den som gäller personer med insynsställning i aktiemarknadsbolag. Den innebär en skyldighet för funktionären att anmäla hela sitt innehav av sådana fondpapper som definieras eller skall behandlas som fondpapper enligt 2 §. Regeln innebär en avsevärd integritetskränkning. Jag anser att regeln är av grundläggande natur när det gäller bl.a. statstjänstemännens rättsställning. Förutsättningen för åläggande av anmälningsskyldigheten måste därför enligt 11 kap. 10 § regeringsformen (RF)¹ framgå i lag.

Etiska riktlinjer

Inom många myndigheter finns internt fastställda styrande dokument med etiska riktlinjer för de anställda. Syftet med dessa är att ge vägledning inför problem som måste lösas av de anställda genom eget omdöme och egen känsla för vad som är rätt eller fel, lämpligt eller olämpligt. Sådana etiska riktlinjer kan innehålla råd i fråga om handel med finansiella instrument. De etiska riktlinjerna tar inte sin utgångspunkt i tvingande lagstiftning, utan liknar mer den självreglering som finns på den finansiella marknaden genom t.ex. Svenska Fondhandlareföreningens rekommendationer. Etiska riktlinjer kan också tjäna som vägledning vid bedömning av vilken typ av handel med finansiella instrument som kan komma i närheten av vad som är en förtroendeskadlig bisyssla (se avsnitt 4.6).

Som exempel kan nämnas att Regeringskansliets etiska riktlinjer (FA2014/00534/JA) innehåller ett avsnitt med rubriken "Förbud mot insiderhandel och skyldighet att anmäla innehav av finansiella instrument". I avsnittet anges bl.a. att anställda som har tillgång till information som i hög grad kan påverka kursen på finansiella instrument för vissa branscher eller företag helt bör avstå från att handla med aktier i dessa branscher eller företag. Vidare bör ett eventuellt innehav av finansiella instrument vara långsiktigt för tjänstemän som hanterar känslig information för värdepappersmarknaden. Normalt bör instrumenten behållas i minst tre månader. Tjänstemän som hanterar känslig information

¹ Denna bestämmelse finns numera i 12 kap. 7 § regeringsformen.

bör också undvika att under de 30 dagar som närmast föregår offentliggörandet av väsentlig ekonomisk information, t.ex. budgetpropositionen eller den ekonomiska vårpropositionen, köpa och sälja värdepapper.

4.5.2 Kommuner och landsting

Kommuner har motsvarande befogenhet som regeringen (se avsnitt 4.5.1) i fråga om ledamöter och ersättare i kommunala organ samt arbetstagare, uppdragstagare och andra funktionärer hos kommunen (11 § lagen om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument). Enligt regeringsformen finns i riket kommuner på lokal och regional nivå (1 kap. 7 §). Enligt kommunallagen (2017:725) är Sverige indelat i kommuner och landsting (1 kap. 1 §). När anmälningsskyldigheten infördes 1991 användes benämningarna kommun respektive landstingskommun i den numera upphävda kommunallagen (1977:179) som gällde vid den tidpunkten. Begreppet kommun i lagen om anmälningsskyldighet får därmed anses avse både kommuner och landsting i den nuvarande kommunallagens mening.

4.5.3 Tillämpning av reglerna för statliga myndigheter

Regeringen har senast den 25 juni 2015 (Fi2015/03496/V) beslutat att det vid 43 namngivna myndigheter ska föras en sådan förteckning över innehav av finansiella instrument som avses i lagen om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument (11 §). Myndigheterna finns förtecknade i *bilaga 4*. Sedan beslutet fattades har två av myndigheterna, Försvarexportmyndigheten och Prövningsnämnden för stöd till kreditinstitut, upphört med sin verksamhet. Regeringen har också senast den 4 oktober 2014 (SB2014/06519/RCK) beslutat att det i Regeringskansliet ska föras en sådan förteckning. Regeringskansliets förteckning består av en delförteckning som förs av rättschefen i Statsrådsberedningen och en delförteckning för varje departement. Anmälningsskyldigheten omfattar därmed för närvarande 42 myndigheter. Av de 41 myndigheterna utöver Regeringskansliet leds 16 av en styrelse (styrelsemyndigheter) och 25 av en myndighetschef (enrådighetsmyndigheter). Totalt finns det ca 240 statliga myndigheter om man exkluderar domstolar, utlandsmyndigheter och AP-fonder.

Av uppgifter som lämnats av de berörda myndigheterna som svar på en enkätundersökning som genomfördes av Finansdepartementet i oktober 2016 framgår bl.a. att totalt knappt 3 700 personer omfattas av anmälningsskyldigheten, varav ca 600 personer inom Regeringskansliet. Vidare varierar antalet personer som omfattas inom respektive myndighet kraftigt. Inom sex av myndigheterna omfattas alla anställda av anmälningsskyldigheten. Inom fyra myndigheter omfattas mellan en och fyra personer.

Beträffande Regeringskansliet kan tilläggas att statsråden enligt frivilligt åtagande även anmäler närståendes innehav av finansiella instrument. Som närstående räknas makar, sambor, registrerade partner och minder-

åriga barn. Statsråden har även träffat en överenskommelse om att efterge sekretessen för uppgifter om eget innehav av finansiella instrument.

4.6 Begränsning av offentliganställdas rätt att ha vissa bisysslor

Regler om bisysslor finns i lagen (1994:260) om offentlig anställning (LOA). En arbetstagare får enligt LOA (7 §) inte ha någon anställning eller något uppdrag eller utöva någon verksamhet som kan rubba förtroendet för hans eller någon annan arbetstagares opartiskhet i arbetet eller som kan skada myndighetens anseende (förtroendeskadlig bisyssla). Arbetsgivaren är skyldig att informera sina anställda om vilka förhållanden som kan göra en bisyssla otillåten (7 a §). Samtidigt är arbetstagaren skyldig att på begäran upplysa arbetsgivaren om sina bisysslor (7 b §). En arbetsgivare är skyldig att genom beslut förbjuda förtroendeskadliga bisysslor i vissa fall (7 c §).

Frågan om en statlig arbetstagares egen handel med finansiella instrument kan innebära en otillåten förtroendeskadlig bisyssla har prövats av Arbetsdomstolen i rättsfallet AD 1991 nr 99. Arbetsdomstolen framhöll där att det måste vara en utgångspunkt att varje arbetstagare har sin frihet vid förvaltningen av sin privata ekonomi. För att dispositioner och annan verksamhet inom den ramen ska träffas av förbudet mot förtroendeskadliga bisysslor bör fordras, att det föreligger omständigheter som på ett mer påtagligt sätt talar för att det i det enskilda fallet finns en oacceptabel risk för förtroendeskada. Enligt Arbetsdomstolen bör de överväganden och värderingar som ligger till grund för (den vid tiden för domen gällande) insiderlagen tillmätas saklig tyngd vid tillämpningen av LOA i situationer där det är fråga om offentliganställda arbetstagares transaktioner med värdepapper för egen räkning. I sådana situationer bör särskild vikt fästas vid frågan, om arbetstagaren i sin tjänst har en ställning med vilken följer insyn i omständigheter av betydelse för värdepappersmarknaden i allmänhet eller för kursutvecklingen för olika slags värdepapper. Beträffande arbetstagare utan sådan insynställning kan det enligt Arbetsdomstolen endast mer undantagsvis anses föreligga utrymme för att med åberopande av LOA ingripa mot värdepapperstransaktioner som sker inom ramen för arbetstagarens förvaltning av sina privata tillgångar.

5 Regleringen av offentliga funktionärens anmälningsskyldighet behöver ses över

Regleringen av skyldigheten för vissa offentliga funktionärer att anmäla innehav av finansiella instrument infördes genom den numera upphävda insiderlagen, som trädde i kraft den 1 februari 1991. När insiderlagen upphävdes 2001 fördes regleringen över till lagen om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument. Inledningsvis

omfattade anmälningsskyldigheten enbart fondpapper, men utsträcktes 1997 till att avse samtliga slag av finansiella instrument (prop. 1995/96:215). I övrigt har regleringen inte förändrats i sak. Däremot har det omgivande regelverket för att bekämpa marknadsmissbruk utvecklats och ändrats, senast genom EU:s marknadsmissbruksförordning och ny svensk lagstiftning (se avsnitten 4.2 och 4.3). Även formerna för ledning och styrning av statliga myndigheter har ändrats sedan de nuvarande reglerna om anmälningsskyldighet infördes. Det finns därför skäl att anpassa terminologin till den som nu används på området.

Flera av de berörda myndigheterna har pekat på problem vid tillämpning av regelverket och efterlyst klarlägganden och förtydliganden. Det har inte heller gjorts någon övergripande bedömning av hur väl det nuvarande regelverket uppfyller sina syften i förhållande till dels den administrativa bördan som regelverket medför för myndigheter och enskilda, dels ingreppet i den personliga integriteten för de enskilda som omfattas av anmälningsskyldigheten.

Mot denna bakgrund finns det skäl att göra en översyn av regelverket för offentliga funktionärens skyldighet att anmäla innehav av finansiella instrument. Regelverket bör utformas så att det utgör en rimlig avvägning mellan möjligheterna att uppnå syftet (se avsnitt 6.1) och samtidigt begränsa både integritetsintrånget för den enskilde och den administrativa bördan för den enskilde och myndigheten.

6 Ett nytt regelverk

6.1 Syfte med regelverket

Regeringens bedömning: Det övergripande syftet med anmälningsskyldigheten bör vara att den ska bidra till att stärka allmänhetens förtroende för de myndigheter och offentliga funktionärer som omfattas.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna tillstyrker bedömningen eller har inget att invända mot den.

Skälen för regeringens bedömning: När anmälningsskyldigheten för offentliga funktionärer infördes 1991, skedde det i anslutning till den översyn av insiderlagstiftningen som ledde till att insiderlagen infördes (se avsnitt 4.5.1). Med offentliga funktionärer avsågs arbetstagare och uppdragstagare i staten, kommuner och landsting. Som exempel på uppdragstagare angavs valda ledamöter och ersättare i statliga och kommunala organ samt utsedda ledamöter i statliga myndigheters styrelser (prop. 1990/91:42 s. 46). Det angavs att anmälningsskyldigheten skulle ha funktionen att både underlätta tillsynen av att förbuden i insiderlagen följdes av de berörda och att minska deras benägenhet för otillåten handel. Det var alltså frågan om förtroendet för de finansiella marknaderna som stod i fokus när regelverket infördes. Dessutom

framhölls att förtroendet för funktionärerna och myndigheterna kunde stärkas genom anmälningsskyldigheten (samma prop. s. 47).

Sedan anmälningsskyldigheten infördes har vikten av att statliga myndigheter och de som är verksamma inom dem har ett högt förtroende hos allmänheten fått ökad tyngd. Det framgår bl.a. av Värdegrundsdelegationens slutrapport Att säkerställa en god statsförvaltning (S2012/09080/ESA). Att reglerna om anmälningsskyldighet kan förknippas med reglerna om förtroendskadliga bisysslor framgår av den dom från Arbetsdomstolen som redovisas i avsnitt 4.6. Mot den bakgrunden bör anmälningsskyldigheten ha till främsta syfte att bidra till att stärka allmänhetens förtroende för de myndigheter och offentliga funktionärer som omfattas och den bör utformas med hänsyn till detta syfte.

Anmälningsskyldigheten kan användas för att underlätta tillsynen av att förbudet mot insiderhandel följs. De lämnade uppgifterna bör också kunna användas för kontroll över att förbudet mot otillåtna bisysslor följs av de statligt anställda samt för uppföljning av hur myndigheternas etiska riktlinjer eller liknande dokument följs när det gäller egen handel med finansiella instrument. Anmälningsskyldighetens främsta funktion är dock att göra den anmälningsskyldige uppmärksam på vikten av att tillämpliga regler följs och minska benägenheten för handel med finansiella instrument som kan vara förtroendskadlig.

6.2 En ny lag

Regeringens förslag: Bestämmelser om anmälningsskyldighet inom myndigheter för vissa innehav av finansiella instrument ska tas in i en ny lag om skyldighet för vissa offentliga funktionärer att anmäla innehav av finansiella instrument. Hänvisningen till marknadsmissbruksförordningen i den nya lagen ska vara dynamisk, dvs. avse förordningen i den vid varje tidpunkt gällande lydelsen.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det. *Finansinspektionen* anser att frågan om anställdas skyldighet att i vissa fall anmäla lån borde ha ingått i förslaget. Finansinspektionen påpekar att det för vissa myndigheter finns sådana bestämmelser och att tydligheten för de anställda skulle öka om bestämmelserna samlades i samma lag som bestämmelserna om anmälningsskyldighet för innehav av finansiella instrument.

Skälen för regeringens förslag: När anmälningsskyldigheten för offentliga funktionärer infördes, ansågs den innebära en avsevärd integritetskränkning för de personer som omfattades (prop. 1990/91:42 s. 48). Sedan dess har skyddet mot intrång i den personliga integriteten förstärkts genom införandet av en särskild bestämmelse i regeringsformen (2 kap. 6 § andra stycket). En skyldighet att anmäla innehav av finansiella instrument, som rör en enskilds ekonomiska förhållanden, utgör ett intrång i den personliga integriteten. Regeringen anser dock att det inte är fråga om sådan övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden som avses i den särskilda bestämmelsen i regeringsformen (jfr prop. 2009/10:80 s. 179–182).

Bestämmelser om anmälningsskyldighet för innehav av finansiella instrument får anses vara av grundläggande natur när det gäller statligt anställdas rättsställning (12 kap. 7 § regeringsformen). Det innebär att förutsättningarna för att ålägga någon en sådan anmälningsskyldighet måste framgå i lag (prop. 1990/91:42 s. 48). Grunderna för anmälningsskyldigheten bör därför framgå i lag. I den mån bestämmelserna inte gäller statligt anställda utan uppdragstagare eller kommunanställda finns det i stället ett krav på lagform när det gäller skyldigheter för enskilda (8 kap. 2 § första stycket 2 regeringsformen), vilket en skyldighet att anmäla innehav av finansiella instrument är. Riksdagen kan dock bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter på området (8 kap. 3 § regeringsformen).

När anmälningsskyldigheten infördes var den en del av ny finansmarknadslagstiftning för att motverka insiderhandel (prop. 1990/91:42). Kopplingen till dåvarande lagen (1976:600) om offentlig anställning gjordes dock tydlig, genom att det i den lagen (6 kap. 3 §) infördes en upplysning om att det i insiderlagen fanns bestämmelser om åläggande för arbetstagare att anmäla innehav av fondpapper. När LOA infördes togs dock hänvisningen till insiderlagen bort då den ansågs onödig (prop. 1993/94:65 s. 56).

Lagen om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument innehåller, sedan ett flertal bestämmelser utmönstrades den 1 februari 2017, endast ett fåtal bestämmelser. I sak är det endast bestämmelserna om anmälningsskyldighet inom myndigheter och anmälningsskyldighet för anställda och uppdragstagare vid värdepappersinstitut och börser som finns kvar. Eftersom det övergripande syftet med anmälningsskyldigheten bör vara att stärka allmänhetens förtroende för de myndigheter och offentliga funktionärer som omfattas, är det lämpligare att bestämmelser om anmälningsskyldighet för vissa offentliga funktionärer tas in i en särskild lag som inte har samband med den rättsliga reglering som gäller på finansmarknaden. Bestämmelserna om värdepappersinstitut och börser kan tas in i den reglering som gäller dessa företags verksamhet (se avsnitt 6.5). Den nya lagen bör få rubriken lag om skyldighet för vissa offentliga funktionärer att anmäla innehav av finansiella instrument.

Som framgår av avsnitten 6.3.3–6.3.5 finns behov av att precisera bestämmelserna i vissa avseenden genom föreskrifter som meddelas av regeringen. Sådana föreskrifter tas lämpligen in i en förordning som kompletterar den nya lagen.

Finansinspektionen anser att frågan om lån för anställda borde regleras i samma lag. Regeringen konstaterar att det finns en lagreglering om bisysslor i LOA (se avsnitt 4.6). Enligt den regleringen är det inte tillåtet att ha någon förtroendskadlig bisyssla. En sådan bisyssla kan t.ex. föreligga om en tjänsteman skuldsätter sig eller på ett annat sätt gör sig beroende av någon, över vars verksamhet han eller hon i sin tjänst utövar tillsyn (se SOU 1969:6 s. 77 och rättsfallet AD 1991 nr 99). Finansinspektionens anställda får i vissa fall inte ha lån hos företag som står under tillsyn av myndigheten (se 14 § förordningen [2009:93] med instruktion för Finansinspektionen). Motsvarande förbud gäller för Riksgäldskontorets anställda (se 24 § förordningen [2007:1447] med instruktion för Riksgäldskontoret). Förbuden bygger på bestämmelserna i

LOA. Regeringen anser inte att det finns anledning att i den nya lag som nu föreslås även reglera andra skyldigheter som syftar till ett högt förtroende för offentliganställda.

I avsnitt 6.3.1 föreslås att termen insiderinformation ska användas i den nya lagen, och att termen ska ha samma betydelse som i marknadsmissbruksförordningen. Hänvisningar till EU-rättsakter kan göras antingen statiska eller dynamiska. En statisk hänvisning innebär att hänvisningen avser EU-rättsakten i en viss angiven lydelse. En dynamisk hänvisning innebär att hänvisningen avser EU-rättsakten i den vid varje tidpunkt gällande lydelsen. Avsikten är att definitionen av insiderinformation i den nya lagen ska följa definitionen i marknadsmissbruksförordningen. En motsvarande hänvisning till artikel 7 i marknadsmissbruksförordningen finns i lagen om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden (1 kap. 4 §). Den hänvisningen är dynamisk (se prop. 2016/17:22 s. 95 f.). Mot denna bakgrund anser regeringen att det är ändamålsenligt att hänvisningen till marknadsmissbruksförordningen i detta fall är dynamisk.

6.3 Omfattning och utformning av anmälningsskyldigheten

6.3.1 Vilka offentliga funktionärer bör vara anmälningsskyldiga?

Regeringens förslag: Om det behövs med hänsyn till förekomsten av insiderinformation inom en statlig myndighet, ska de som ingår i myndighetens ledning vara skyldiga att anmäla sina innehav av finansiella instrument. Regeringen ska få meddela föreskrifter om eller besluta vid vilka myndigheter en sådan anmälningsskyldighet ska gälla. En myndighet som omfattas av sådana föreskrifter eller ett sådant beslut ska besluta att även andra arbetstagare och uppdragstagare vid myndigheten ska vara anmälningsskyldiga, om det behövs med hänsyn till deras tillgång till insiderinformation.

Statsråden ska vara skyldiga att anmäla sina innehav av finansiella instrument.

Regeringskansliet ska besluta att anställda och uppdragstagare vid myndigheten ska vara anmälningsskyldiga, om det behövs med hänsyn till deras tillgång till insiderinformation.

Med insiderinformation ska i lagen om skyldighet för vissa offentliga funktionärer att anmäla innehav av finansiella instrument avses detsamma som i marknadsmissbruksförordningen.

Regeringens bedömning: Regeringen bör göra en prövning av vilka myndigheter som ska omfattas av anmälningsskyldigheten enligt det nya regelverket. När en myndighet beslutar om vilka personer utöver myndighetens ledning som ska omfattas av anmälningsskyldigheten, bör myndigheten noga överväga om behovet av anmälningsskyldighet är så stort att det uppväger integritetsintrånget för den enskilde och den administrativa bördan för den enskilde och myndigheten. I första hand bör det vara beslutsfattare inom myndigheten som

åläggs anmälningsskyldighet. Arbetstagare och uppdragstagare som inte har beslutsfattande ställning bör omfattas av anmälningsskyldighet endast om det finns särskilda skäl för det. Om det inom myndigheten finns tydliga och väl genomarbetade etiska riktlinjer som behandlar frågan om innehav och handel med finansiella instrument, kan antalet personer som omfattas av anmälningsskyldigheten begränsas, och myndigheten kan t.ex. i stället se till att de anställda skriftligen till myndigheten bekräftar att de tagit del av de etiska riktlinjerna.

Promemorians förslag och bedömning överensstämmer med regeringens förslag och bedömning.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker förslaget och bedömningen eller har inget att invända mot dem. *Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket* och *Myndigheten för press, radio och tv* önskar ett förtydligande i frågan om även ledamöter i beslutsnämnder automatiskt ska omfattas av anmälningsskyldighet i myndigheter vars ledning omfattas av sådan skyldighet. *Svenska Bankföreningen och Svenska Fondhandlareföreningen* anser att rekvisitet ”om det behövs” är för vagt och borde ersättas med en klar förpliktelse för myndigheter och andra att införa anmälningsskyldighet och föra listor om det inom myndigheten med viss regelbundenhet förekommer insiderinformation eller annan information av betydelse för kursutvecklingen på finansiella instrument.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Regeringen bör bestämma vid vilka statliga myndigheter anmälningsskyldighet ska gälla

Den nuvarande ordningen när det gäller anmälningsskyldighet innebär att regeringen med stöd av lagen om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument (11 §) beslutar om vilka myndigheter under regeringen som ska föra en förteckning över vissa offentliga funktionärs innehav av finansiella instrument. Även i den nya regleringen bör det vara regeringen som avgör vid vilka myndigheter anmälningsskyldighet ska gälla.

Beslutet ska grundas på en bedömning av förekomsten av kurspåverkande information inom en myndighet. Uttrycket kurspåverkande information fanns tidigare i lagen om värdepappersmarknaden (1 kap. 10 § och 15 kap. 6 § första stycket 3), men har i samband med införandet av den nya regleringen om marknadsmissbruk utmönstrats och ersatts med uttrycket insiderinformation (se prop. 2016/17:22 s. 184–186). Det är lämpligt att uttrycket kurspåverkande information ersätts av uttrycket insiderinformation även när det gäller anmälningsskyldighet. Termen insiderinformation definieras i marknadsmissbruksförordningen (se avsnitt 4.2). Med insiderinformation i den föreslagna nya lagen om skyldighet för vissa offentliga funktionärer att anmäla innehav av finansiella instrument bör avses detsamma som i marknadsmissbruksförordningen.

När de nuvarande reglerna om skyldighet att anmäla innehav av finansiella instrument infördes 1991 motiverades modellen med att det är svårt att i lagform närmare ange omfattningen av anmälningsskyldigheten (prop. 1990/91:42 s. 46–48). Samtidigt konstaterades att det för det övervägande antalet myndigheter inte torde vara nödvändigt med en

anmälningsskyldighet. Som exempel på vad som kan leda till att kurspåverkande information finns tillgänglig inom en myndighet nämndes bl.a. verksamhet med tillståndsgivning och offentlig upphandling. Vidare nämndes omständigheter som kan påverka marknadsläget i stort, såsom innehållet i ännu inte publicerad ekonomisk statistik, kommande beslut som påverkar ränteläget eller planerade skatteändringar. Detta är även i dag verksamheter som kan innebära att det inom myndigheten finns tillgång till insiderinformation.

För närvarande omfattas 42 myndigheter (inklusive Regeringskansliet) av anmälningsskyldigheten, vilket motsvarar cirka 17 procent av det totala antalet statliga myndigheter om man exkluderar domstolar, utlandsmyndigheter, AP-fonder och myndigheter under riksdagen. Flertalet myndigheter omfattas alltså inte av anmälningsskyldigheten. I samband med beredningen av de regelbundet återkommande regeringsbesluten om vilka myndigheter som ska omfattas av anmälningsskyldigheten finns det dock en risk att tyngdpunkten läggs vid om nya myndigheter ska omfattas och att mindre vikt läggs vid att pröva om någon myndighet inte längre bör göra det. När den föreslagna nya lagen om skyldighet för vissa offentliga funktionärer att anmäla innehav av finansiella instrument införs, bör regeringen därför göra en prövning av vilka myndigheter som ska omfattas av anmälningsskyldigheten. En utgångspunkt för prövningen bör vara om det vid myndigheten sker t.ex. upphandling eller tillståndsgivning som har sådan omfattning eller inriktning att det inom myndigheten kan finnas insiderinformation i sådan utsträckning att det motiverar anmälningsskyldighet. Liksom i dag kan även förekomsten av information som kan påverka marknaden i stort motivera anmälningsskyldighet. Enbart förekomsten av t.ex. upphandling eller tillståndsgivning inom en myndighet bör dock inte ligga till grund för att anmälningsskyldighet ska gälla, om den typen av verksamhet är av mindre omfattning eller i huvudsak avser företag som inte är emittenter av finansiella instrument.

Den nya lagen kommer att kompletteras av en ny förordning och det kan därför vara lämpligt att i den förordningen ange de myndigheter som ska omfattas av reglerna om anmälningsskyldighet. I vissa fall kan det dock vara lämpligare att avgöra detta genom ett förvaltningsbeslut. Det förfarandet kan vara lämpligt när det gäller myndigheter som ska bedriva verksamhet under en begränsad tid, t.ex. kommittéer.

Myndighetens ledning bör omfattas av anmälningsskyldigheten

I lagen om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument anges att anmälningsskyldigheten vid de angivna myndigheterna ska avse ledamöterna i styrelsen samt de arbetstagare, uppdragstagare eller andra funktionärer som myndigheten bestämmer med hänsyn till deras insynsställning (11 §). När reglerna om anmälningsskyldighet ursprungligen infördes i insiderlagen 1991 reglerades myndigheternas ledningsformer i den numera upphävda verksförordningen (1987:1100). Ledningsuppgifterna var delade mellan styrelsen och myndighetschefen samtidigt som myndighetschefen regelmässigt ingick i myndighetens styrelse. Styrelsens lagstadgade skyldighet att anmäla innehav av finansiella instrument innebar därför under den tid när verksförordningen

gällde att myndighetens högsta ledning omfattades av anmälningsskyldigheten.

Nu mera regleras myndigheternas ledningsformer i myndighetsförordningen (2007:515). Enligt myndighetsförordningen leds en myndighet av en myndighetschef (enrådighetsmyndighet), en styrelse (styrelsemyndighet) eller en nämnd (nämndmyndighet) (2 §). I styrelsemyndigheter ingår myndighetschefen i styrelsen, men får inte vara styrelsens ordförande eller vice ordförande (10 § andra stycket).

De flesta myndigheter är enrådighetsmyndigheter. Av de 41 myndigheter utöver Regeringskansliet som för närvarande omfattas av anmälningsskyldigheten är 25 enrådighetsmyndigheter och 16 styrelsemyndigheter. Eftersom lagen om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument inte har anpassats till förändringarna i myndigheternas ledningsformer, grundas sedan 2008 anmälningsskyldighet för myndighetschefen inom de enrådighetsmyndigheter som omfattas av anmälningsskyldigheten på beslut inom myndigheten. Sådana beslut fattas med stöd av bestämmelsen i lagen om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument om att anmälningsskyldigheten ska avse de funktionärer som myndigheten bestämmer med hänsyn till deras insynsställning.

Det är lämpligt att nu återgå till den ursprungliga ordningen. Enligt den nya lagen om skyldighet för vissa offentliga funktionärer att anmäla innehav av finansiella instrument bör det därför gälla att myndighetens ledning ska omfattas av anmälningsskyldigheten i de berörda myndigheterna.

Från myndighetshåll väcktes innan promemorian remitterades frågan om verkligen alla styrelseledamöter bör omfattas av anmälningsskyldigheten. Man har pekat på vilka uppgifter en myndighets styrelse har enligt myndighetsförordningen och gjort bedömningen att det inte är självklart att en styrelseledamot har tillgång till insiderinformation även om det skulle finnas sådan inom myndigheten. Mot detta kan hävdas att en styrelseledamot får antas vara välinformerad om viktiga förhållanden inom en myndighet. Vidare är det övergripande syftet med anmälningsskyldigheten att den ska bidra till att stärka förtroendet för både myndigheterna och styrelseledamöterna. Att vara ledamot i en statlig myndighets styrelse innebär en sådan förtroendeställning att en styrelseledamot måste vara beredd att acceptera det intrång i den personliga integriteten som anmälningsskyldigheten medför.

Andra funktionärer bör vara anmälningsskyldiga endast om myndigheten beslutar det

Den nuvarande ordningen, som innebär att respektive myndighet som omfattas av anmälningsskyldigheten får bestämma vilka funktionärer vid myndigheten som ska anmäla sitt innehav av finansiella instrument, bör gälla även i fortsättningen. När en myndighet fattar ett sådant beslut ska det ske med hänsyn till vilken tillgång till insiderinformation som de berörda personerna har. Som skäl för denna ordning angavs när den infördes, att det är svårt att i lagform ange bestämda kategorier av funktionärer som ska vara anmälningsskyldiga, eftersom insiderinformation

kan finnas tillgänglig i så många olika sammanhang hos myndigheter (prop. 1990/91:42 s. 47 f.). Denna bedömning är fortfarande giltig.

Av de uppgifter som de berörda myndigheterna har lämnat som svar på den enkätundersökning som Finansdepartementet har genomfört (se avsnitt 4.5.3) framgår att variationen mellan myndigheterna är stor när det gäller omfattningen av anmälningsskyldigheten. Inom sex myndigheter omfattas alla anställda, medan fyra myndigheter har begränsat antalet till en till fyra personer. Att antalet varierar är naturligt, eftersom beslutet om anmälningsskyldighet ska grundas på tillgången till insiderinformation hos de personer som omfattas. Hur många som har tillgång till insiderinformation i sådan omfattning att den motiverar anmälningsskyldighet är naturligtvis beroende av myndighetens verksamhet och organisation. Mot bakgrund av den stora variationen är det dock motiverat att närmare överväga de kriterier som bör ligga till grund för beslut om anmälningsskyldighet för andra än myndighetens ledning.

En utgångspunkt för sådana överväganden bör vara avvägningen mellan att uppnå syftet med anmälningsskyldigheten och att samtidigt begränsa integritetsintrånget för den enskilde samt den administrativa bördan för både den enskilde och myndigheten. Som nämns ovan har styrelseledamöter en sådan ställning att de måste vara beredda att acceptera det intrång i den personliga integriteten som anmälningsskyldigheten medför. Detsamma kan sägas om sådana ledande befattningshavare inom en myndighet som har utsetts av regeringen och som kan få tillgång till insiderinformation. För övriga anställda som kan få tillgång till insiderinformation bör dock hänsynen till den personliga integriteten väga tyngre. För att omfattas av anmälningsskyldighet bör de ha tillgång till insiderinformation i större omfattning och med viss regelbundenhet. Exempelvis kan arbetet vid en tillsyns- eller tillståndsprövningsenhet på en myndighet innebära insyn i bolag som har gett ut finansiella instrument som handlas på en reglerad marknad eller handelsplattform, och kännedom om beslut som kan få stor ekonomisk betydelse för bolagen. Mot bakgrund av att syftet med anmälningsskyldigheten är att bidra till att upprätthålla förtroendet för myndigheten och de berörda funktionärerna, bör det dock i första hand vara beslutsfattare inom myndigheten som åläggs anmälningsskyldighet. Arbetstagare och uppdragstagare som inte har beslutsfattande ställning bör omfattas av anmälningsskyldighet endast om det finns särskilda skäl för det. Sådana skäl kan vara att det är fråga om särskilt känslig information eller om en myndighet där förtroendet för de anställdas integritet och opartiskhet är särskilt viktig. Exempelvis vid en åklagarkammare som utreder vissa typer av ekonomisk brottslighet kan det vara befogat att de flesta anställda är anmälningsskyldiga.

Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket och *Myndigheten för press, radio och tv* önskar ett förtydligande i frågan om även ledamöter i beslutsnämnder utanför ledningen automatiskt ska omfattas av anmälningsskyldighet. Som framgår ovan är det i första hand de som ingår i myndighetens ledning som bör vara anmälningsskyldiga. Ledamöter i särskilda beslutsorgan, t.ex. en nämnd inom en myndighet, ingår inte i myndighetens ledning. Sådana ledamöter bör enligt regeringens uppfattning vara anmälningsskyldiga endast om myndighetens ledning beslutar om det. Mot bakgrund av syftet med regleringen finns det ofta skäl att

besluta om anmälningsskyldighet för ledamöter i särskilda beslutsorgan, särskilt om ledamöterna har utsetts av regeringen. Skälen för anmälningsskyldighet kan dock variera beroende på vilken del av myndighetens verksamhet som beslutsorganet kommer i kontakt med.

I promemorian föreslås att en myndighet ska besluta om anmälningsskyldighet för arbetstagare och uppdragstagare vid myndigheten ”om det behövs” med hänsyn till deras tillgång till insiderinformation. *Svenska Fondhandlareföreningen* anser, med instämmande av *Svenska Bankföreningen*, att rekvisitet ”om det behövs” är för vagt och borde ersättas med en klar förpliktelse för myndigheter och andra att införa anmälningsskyldighet och föra listor om det inom myndigheten med viss regelbundenhet förekommer insiderinformation eller annan information av betydelse för kursutvecklingen på finansiella instrument. Regeringen konstaterar att anmälningsskyldighet i fråga om innehav av finansiella instrument, som ovan anförs, utgör ett ingrepp i den personliga integriteten. En sådan anmälningsskyldighet bör därför endast förekomma när den är nödvändig. Att knyta införandet av anmälningsskyldighet för anställda och uppdragstagare till frågan om det vid myndigheten förekommer insiderinformation med viss regelbundenhet är enligt regeringens bedömning inte lämpligt. Det bör inte enbart vara frekvensen av förekomsten av insiderinformation som är relevant utan även vilken typ av insiderinformation som en anställd har tillgång till. Om det är fråga om särskilt känslig information och en befattning för vilken förtroendefrågan är särskilt viktig kan det finnas skäl att besluta om anmälningsskyldighet även om den anställda sällan har tillgång till insiderinformation. Regeringen anser därför att regleringen bör utformas i enlighet med promemorians förslag och att rekvisitet ”om det behövs” på ett tydligt sätt uttrycker de avvägningar som bör göras.

Som framgår i avsnitt 4.5.1 finns det inom många myndigheter etiska riktlinjer som bl.a. ger vägledning i fråga om de anställdas egen handel med finansiella instrument. En myndighet kan också ha andra rutiner som uppfyller syftet att avhålla anställda eller uppdragstagare från att utnyttja insiderinformation. En myndighet kan t.ex. välja att i samband med känsliga ärenden föra en förteckning över vilka personer som har tillgång till insiderinformation på liknande sätt som görs av bolag som omfattas av marknadsmissbruksförordningen (se avsnitt 4.2). Om det inom en myndighet finns sådana riktlinjer eller rutiner kan antalet personer som omfattas av anmälningsskyldighet begränsas. Myndigheten kan t.ex. i stället begära att de anställda skriftligen bekräftar till myndigheten att de tagit del av riktlinjerna.

Anmälningsskyldighet för statsråd samt anställda och uppdragstagare i Regeringskansliet

De senaste åren har regeringen fattat beslut om anmälningsskyldighet för statsråden. Regeringen har också beslutat om anmälningsskyldighet för anställda och uppdragstagare i Regeringskansliet.

De myndigheter som regeringen beslutar ska omfattas av anmälningsskyldigheten är myndigheter under regeringen. Statsråden tillhör inte någon sådan myndighet. Deras uppdrag regleras i stället i regeringsformen. De intar därför en särställning jämfört med övriga personer som

omfattas av anmälningsskyldighet enligt nuvarande reglering. För vissa myndigheter framgår anmälningsskyldigheten direkt i lag (se lagen om Sveriges riksbank, lagen med instruktion för Riksrevisionen, lagen om allmänna pensionsfonder [AP-fonder] och lagen om Sjätte AP-fonden). Det är lämpligt att anmälningsskyldigheten för statsråden framgår direkt i den nya lagen. Statsråden bör, liksom i dag, anmäla sitt innehav av finansiella instrument till Regeringskansliet.

Myndigheten Regeringskansliet omfattas inte av myndighetsförordningen. Regeringskansliet har bl.a. en annan ledningsform än någon av dem som anges i den förordningen. Enligt förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet är statsministern chef för myndigheten (5 §). Statsministern kommer enligt förslaget i denna lagrådsremiss att i egenskap av statsråd omfattas av anmälningsskyldighet enligt den nya lagen. Anmälningsskyldigheten kommer således inte att följa av att statsministern är chef för myndigheten Regeringskansliet. Därmed kan Regeringskansliet inte pekats ut av regeringen som en myndighet där de som ingår i ledningen ska vara anmälningsskyldiga. Vidare är Regeringskansliet en myndighet där det alltid kommer att finnas insiderinformation. Det är därför lämpligt att det i lagen anges att Regeringskansliet ska besluta om anmälningsskyldighet för anställda och uppdragstagare vid myndigheten, om det behövs med hänsyn till deras tillgång till insiderinformation.

Bör anmälningsskyldigheten omfatta anhöriga?

När de nuvarande reglerna om anmälningsskyldighet infördes, prövades om även anhöriga till de anmälningsskyldiga skulle omfattas av anmälningsskyldigheten. Det konstaterades då att det skulle innebära ett alltför stort ingrepp i den personliga integriteten att ålägga närstående anmälningsskyldighet (prop. 1990/91:42 s. 48). Det finns inte skäl att nu göra någon annan bedömning i fråga om anhöriga. Som framgår i avsnitt 6.3.2 bör regeringen dock ha möjlighet att meddela föreskrifter om anmälningsskyldighet för sådana finansiella instrument som innehas av ett underårigt barn, som står under den anmälningsskyldiges vårdnad.

Liksom i dag kan dock en anmälningsskyldig frivilligt åta sig att anmäla även närståendes innehav.

6.3.2 Vilka finansiella instrument bör omfattas?

Regeringens förslag: Anmälningsskyldighet enligt lagen om skyldighet för vissa offentliga funktionärer att anmäla innehav av finansiella instrument ska omfatta alla typer av finansiella instrument. Med finansiella instrument ska avses detsamma som i lagen om värdepappersmarknaden. I förekommande fall ska en anmälningsskyldig anmäla att han eller hon inte innehar några finansiella instrument. Finansiella instrument som den anmälningsskyldige förfogar över indirekt ska, i den utsträckning det följer av föreskrifter som regeringen har meddelat, likställas med sådana som den anmälningsskyldige innehar. Regeringen ska även få meddela föreskrifter om undantag från anmälningsskyldigheten.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det. *Sveriges geologiska undersökning (SGU)* ser gärna att förslaget om anmälningsskyldighet för underåriga barns placeringar utvecklas eller utreds ytterligare och att det då belyses exempelvis hur det berör barnets andra vårdnadshavare. Synpunkter från *Bergsstaten*, som är ett beslutsorgan inom SGU, redovisas separat i SGU:s remissvar. Bergsstaten befarar att anmälningsskyldigheten för vårdnadshavare som har rätt att fatta placeringsbeslut för underårigt barn skulle kunna uppfattas som ett alltför långtgående intrång i den personliga integriteten. *Svenska Fondhandlareföreningen* och *Svenska Bankföreningen* saknar en diskussion i promemorian om behovet av strängare regler för Regeringskansliet och myndigheter som Finansinspektionen och Riksgäldskontoret med hänsyn till förekomsten av känslig information och insiderinformation om finansmarknaderna. Föreningarna förutsätter att myndigheter med sådan information får besluta om andra och betydligt strängare regler.

Skälen för regeringens förslag: Den nuvarande ordningen innebär att anmälningsskyldigheten avser alla typer av finansiella instrument. Definitionen av termen finansiella instrument finns i lagen om värdepappersmarknaden (1 kap. 4 §). Finansiella instrument är överlåtbara värdepapper, penningmarknadsinstrument, andelar i företag för kollektiva investeringar, finansiella derivatinstrument och utsläppsrätter. Med överlåtbara värdepapper avses sådana värdepapper, utom betalningsmedel, som kan bli föremål för handel på kapitalmarknaden. Som exempel anges bl.a. aktier samt obligationer och andra skuldförbindelser. Med penningmarknadsinstrument avses statsskuldväxlar, inlåningsbevis, företagscertifikat och andra instrument som normalt omsätts på penningmarknaden, dock inte betalningsmedel.

Anmälningsskyldigheten avser enligt gällande rätt endast finansiella instrument som innehas av den som omfattas av skyldigheten. Det innebär att sådana finansiella instrument som den anmälningsskyldige förfogar över indirekt t.ex. inom premiepensionssystemet, tjänstepensionsförsäkringar och privata kapitalförsäkringar inte omfattas. I dessa fall är det staten eller t.ex. ett försäkringsföretag som formellt äger instrumenten. Däremot omfattar anmälningsskyldigheten finansiella instrument som är placerade på investeringssparkonto och inom individuellt pensionssparande, eftersom dessa sparformer avser individuellt ägda tillgångar (se lagen [2011:1268] om investeringssparkonto och lagen [1993:931] om individuellt pensionssparande). Enligt det nuvarande regelverket avser anmälningsskyldigheten vidare alla typer av finansiella instrument och den kan inte inskränkas (prop. 1990/91:42 s. 98).

Även i det nya regelverket bör utgångspunkten vara att anmälningsskyldigheten ska avse alla typer av finansiella instrument. För att underlätta en myndighets kontroll över att anmälningsskyldigheten fullgörs bör den som är anmälningsskyldig även anmäla att han eller hon inte innehar några finansiella instrument om så är fallet.

Däremot bör det finnas en möjlighet för regeringen att meddela föreskrifter som utvidgar anmälningsskyldigheten.

Som nämns ovan omfattar anmälningsskyldigheten i dag inte placeringar som sker inom ramen för en kapitalförsäkring. I sådana fall ägs de

finansiella instrumenten nämligen formellt av försäkringsgivaren. Den som innehar försäkringen kan dock styra över placeringarna på samma sätt som om de finansiella instrumenten innehades direkt av försäkrings-tagaren. De finansiella instrumenten kan utgöras av andelar i värdepappersfonder men även av aktier. Anmälningsskyldigheten omfattar inte heller placeringar som den anmälningsskyldige gör för ett underårigt barn som står under den anmälningsskyldiges vårdnad. Eftersom den anmälningsskyldige i båda dessa fall normalt förfogar över instrumenten som om de vore den anmälningsskyldiges egna, finns det skäl som talar för att de bör omfattas av anmälningsskyldigheten på samma sätt som placeringar i finansiella instrument för egen räkning. Regeringen bör därför ha möjlighet att meddela föreskrifter om att finansiella instrument som den anmälningsskyldige indirekt förfogar över ska omfattas av anmälningsskyldigheten.

SGU ser gärna att förslaget om anmälningsskyldighet för underåriga barns placeringar utvecklas eller utreds ytterligare och att det då belyses exempelvis hur det berör barnets andra vårdnadshavare. *Bergsstaten* befärrar att anmälningsskyldigheten för vårdnadshavare som har rätt att fatta placeringsbeslut för underårigt barn skulle kunna uppfattas som ett alltför långtgående intrång i den personliga integriteten. Regeringen konstaterar att förslaget i denna lagrådsremiss till skillnad från förslaget i promemorian endast innebär att det införs en möjlighet för regeringen att meddela föreskrifter om anmälningsskyldighet för sådana finansiella instrument som innehas av ett underårigt barn som står under den anmälningsskyldiges vårdnad. För att uppnå det övergripande syftet med anmälningsskyldigheten, dvs. att stärka allmänhetens förtroende för de myndigheter och offentliga funktionärer som omfattas, framstår det dock som angeläget att anmälningsskyldigheten inte kan kringgå genom placeringsbeslut för underåriga barns räkning. När det gäller SGU:s fråga om hur en anmälningsskyldighet för ett underårigt barns innehav av finansiella instrument påverkar den andra vårdnadshavaren konstaterar regeringen att båda vårdnadshavarna vid gemensam vårdnad i regel har rätt till insyn i barnets ekonomi. En anmälningsskyldig vårdnadshavare har då rätt att få kännedom om placeringar som den andra vårdnadshavaren gör för barnets räkning, så att innehavet kan anmälas. Som framgår i avsnitt 6.5 omfattas de uppgifter som lämnas med anledning av anmälningsskyldigheten av sekretess. Regeringen anser därför att det i sig framstår som proportionerligt med anmälningsskyldighet för finansiella instrument som innehas av ett underårigt barn som står under den anmälningsskyldiges vårdnad.

Regeringen bör även få meddela föreskrifter om undantag från anmälningsskyldigheten. Det kan t.ex. bli aktuellt för sådana fonder där det finns krav på betydande diversifiering av placeringarna och det därför i de flesta fall inte är sannolikt att placeringar i andelar i sådana fonder skulle grunda sig på insiderinformation. Regeringen bör också kunna ge myndigheterna möjlighet att besluta att anmälningsskyldigheten för andra än dem som ingår i myndighetens ledning ska avse endast särskilt angivna finansiella instrument eller typer av finansiella instrument. På så sätt kan anmälningsskyldigheten anpassas efter den typ av insiderinformation som finns inom myndigheten.

Svenska Fondhandlareföreningen anför, med instämmande av *Svenska Bankföreningen*, att det i promemorian saknas en diskussion om behovet av strängare regler för Regeringskansliet och myndigheter som Finansinspektionen och Riksgäldskontoret med hänsyn till förekomsten av känslig information och insiderinformation om finansmarknaderna. Föreningarna förutsätter att myndigheter med sådan information får besluta om andra och betydligt strängare regler. Regeringen konstaterar att förslaget ger myndigheterna möjlighet att anpassa den personkrets som ska omfattas av anmälningsskyldighet med hänsyn till förekomsten av insiderinformation. Enligt förslaget ska även finansiella instrument som en anmälningsskyldig förfogar över indirekt kunna omfattas. Enligt förslaget ska regeringen få meddela föreskrifter om undantag från anmälningsskyldigheten, vilket kan bli aktuellt när det gäller vissa typer av fonder. Det kan dock finnas myndigheter med tillgång till t.ex. allmän ekonomisk eller branschspecifik information som gör att även andelar i sådana fonder bör omfattas av anmälningsskyldigheten. Regeringen kan därför anpassa undantaget och se till att anmälningsskyldigheten är mer omfattande för vissa myndigheter. Som framgår i avsnitt 6.2 finns det för vissa myndigheter även regler om anställdas lån, som bygger på regleringen i LOA. Många myndigheter har vidare antagit etiska riktlinjer som inte har sin grund i tvingande lagstiftning (se avsnitt 4.5.1). Regeringen bedömer mot denna bakgrund att det inte framkommit skäl för att nu föreslå några strängare regler.

6.3.3 Hur bör anmälningsskyldigheten fullgöras?

Regeringens bedömning: Regeringen kan meddela verkställighetsföreskrifter om hur anmälningsskyldigheten ska fullgöras.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna tillstyrker bedömningen eller har inget att invända mot den.

Skälen för regeringens bedömning: För att uppnå större enhetlighet har flera av de myndigheter som omfattas av anmälningsskyldigheten efterlyst tydligare regler om hur den ska fullgöras. Tydliga regler om detta förenklar myndigheternas hantering av anmälningsskyldigheten, eftersom varje myndighet då inte behöver ta ställning till vilka rutiner som ska gälla. Det är lämpligt att regeringen meddelar föreskrifter om hur anmälningsskyldigheten ska fullgöras.

6.3.4 Hur bör myndigheterna hantera anmälningarna?

Regeringens förslag: En myndighet som tar emot anmälningar om innehav av finansiella instrument ska föra en förteckning över anmälningarna.

Regeringens bedömning: Regeringen kan meddela verkställighetsföreskrifter om hur en myndighet ska fatta beslut om och hantera de anmälningar som görs.

Promemorians förslag och bedömning överensstämmer med regeringens förslag och bedömning.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker förslaget och bedömningen eller har inget att invända mot dem. *Arbetsförmedlingen* framhåller att det kan vara svårt att inrätta en granskningsfunktion på varje myndighet och föreslår att regeringen närmare ska utreda möjligheten att ge granskningsansvar till en särskilt utpekad myndighet. *SGU* anser att möjligheterna att inrätta en central funktion för granskning eller samordning av mottagandet av anmälningar bör övervägas för att underlätta framför allt för mindre myndigheter. *Bergsstaten* anser att det är olämpligt att granskningen av innehavet av finansiella instrument utförs av en arbetstagare inom samma myndighet. Enligt *Bergsstaten* vore det att föredra att granskningen och eventuellt beslut om åtgärder fattas av en särskilt anlitad uppdragstagare, som bör vara densamma för alla myndigheter. *Datainspektionen* påpekar, med anledning av att det i promemorian anges att behandling av personuppgifter till följd av anmälningsskyldigheten är tillåten eftersom det rör sig om en uppgift av allmänt intresse, att behandlingen av personuppgifter snarare är att betrakta som en rättslig förpliktelse.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Den nuvarande ordningen innebär att anmälningarna om innehav av finansiella instrument ska lämnas till myndigheten. Som framgår i avsnitt 4.5.1 omfattas anmälningarna av sekretess. Flera myndigheter har innan promemorian remitterades pekat på behovet av närmare vägledning om hur de ska hantera anmälningarna.

Det kan först konstateras att det inte är självklart att alla anmälningar ska göras till myndigheten. Enligt gällande rätt omfattas myndigheternas ledning av anmälningsskyldigheten, och det kan då uppfattas som att myndighetschefen gör en anmälan till sig själv. En jämförelse kan göras med bestämmelserna om bisysslor i LOA. Anställda ska anmäla sina bisysslor till myndigheten. Chefer för myndigheter under regeringen ska dock anmäla till regeringen vilka bisysslor de har (7 d § LOA och 3 § anställningsförordningen [1994:373]). Att införa motsvarande ordning när det gäller innehav av finansiella instrument skulle dock föra för långt.

På samma sätt som enligt nuvarande reglering bör myndigheten föra en förteckning över anmälningarna. Detta bör anges i den föreslagna nya lagen om skyldighet för vissa offentliga funktionärer att anmäla innehav av finansiella instrument. Hur en sådan förteckning bör föras kan variera beroende på myndighetens verksamhet och hur många som omfattas av anmälningsskyldighet. I vart fall bör det antecknas att anmälningsskyldigheten har fullgjorts.

Den som tar emot anmälningarna bör granska anmälningarna och vidta de åtgärder som han eller hon bedömer vara lämpliga. Granskningen bör avse om handeln med finansiella instrument har en sådan omfattning och inriktning att den ligger i farlig närhet av vad som kan bedömas vara en otillåten bisyssla eller om den är olämplig med hänsyn till myndighetens etiska riktlinjer. I så fall kan ett samtal om detta med den berörda personen eller dennes närmaste chef vara en lämplig åtgärd. Om granskaren misstänker att den anmälningsskyldige kan ha gjort sig skyldig till insiderhandel är det lämpligt att anmäla detta till Finansinspektionen. Sek-

retessen hindrar inte att en sådan anmälan görs (se 32 kap. 6 a § offentlighets- och sekretesslagen).

Regeringen kan meddela verkställighetsföreskrifter om hur en myndighet ska fatta beslut om och hantera de anmälningar som görs. Det kan t.ex. handla om föreskrifter om vem som ska besluta om anmälnings-skyldighet och vem som ska ta emot anmälningarna. Verkställighetsföreskrifter kan bidra till att göra myndigheternas hantering av anmälningarna mer enhetlig.

Arbetsförmedlingen framhåller att det kan vara svårt att inrätta en granskningsfunktion på varje myndighet och föreslår att regeringen närmare ska utreda möjligheten att ge granskningsansvar till en särskilt utpekad myndighet. *SGU* anser att möjligheterna att inrätta en central funktion för granskning eller samordning av mottagandet av anmälningar bör övervägas för att underlätta framför allt för mindre myndigheter. *Bergsstaten* anser att det är olämpligt att granskningen av innehavet av finansiella instrument utförs av en arbetstagare inom samma myndighet. Enligt *Bergsstaten* vore det att föredra att granskningen och eventuellt beslut om åtgärder fattas av en särskilt anlitad uppdragstagare, som bör vara densamma för alla myndigheter. Regeringen konstaterar att utgångspunkten för de i dag gällande bestämmelserna om anmälnings-skyldighet är att anmälan ska göras till den myndighet där de anmälnings-skyldiga arbetstagarna och uppdragstagarna är verksamma. Enligt regeringens mening är det också den myndigheten som är bäst lämpad att göra bedömningar av frågor som rör anmälnings-skyldigheten. Som framgår av bedömningen ovan har regeringen möjlighet att genom verkställighetsföreskrifter bidra till att göra myndigheternas hantering av anmälningarna mer enhetlig. Det skulle vidare medföra stora kostnader och ökad administration att centralisera mottagandet och hanteringen av anmälningarna. Regeringen anser därför att det saknas skäl att göra en sådan centralisering eller att införa ett krav på att anmälningar ska göras till en särskilt anlitad uppdragstagare. Den föreslagna regleringen utgör dock inte något hinder för en myndighet att anlita en uppdragstagare för att ta emot och hantera anmälningarna.

I den utsträckning en myndighet väljer att behandla uppgifter i anmälningarna helt eller delvis automatiserat eller i annat fall i ett register, gäller naturligtvis att myndigheten ska följa Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), i det följande benämnd dataskyddsförordningen. Dataskyddsförordningen ska börja tillämpas den 25 maj 2018. Den nu gällande personuppgiftslagen (1998:204) föreslås då ersättas av en ny generell dataskyddslag (se prop. 2017/18:105).

Det kan konstateras att det är fråga om behandling av uppgifter om namn och innehav av finansiella instrument, men inte s.k. känsliga personuppgifter (se artikel 9.1 i dataskyddsförordningen och 13 § personuppgiftslagen). Personnummer och samordningsnummer utgör inte känsliga personuppgifter i dataskyddsförordningens mening, men har ändå getts en särställning genom att medlemsstaterna getts möjlighet att införa särskilda villkor för behandlingen (artikel 87). Det kan förkomma att person- eller samordningsnummer behandlas till följd av anmälnings-

skyldigheten. I Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd om förteckning över vissa innehav av finansiella instrument anges exempelvis att den förteckning som värdepappersinstitut och börser ska föra enligt lagen om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument bl.a. ska innehålla uppgift om den anmälningsskyldiges personnummer (1 §). I propositionen Ny dataskyddslag föreslås att det, på samma sätt som gäller enligt personuppgiftslagen, ska vara tillåtet att behandla uppgifter om personnummer eller samordningsnummer utan samtycke bara när det är klart motiverat med hänsyn till ändamålet med behandlingen, vikten av en säker identifiering, eller något annat beaktansvärt skäl. Som konstateras ovan kan de uppgifter om innehav av finansiella instrument som lämnas av anmälningsskyldiga personer i vissa fall leda till straffrättsliga eller arbetsrättsliga förfaranden. Regeringen bedömer därför att det är angeläget med säker identifiering och att det därför är klart motiverat att utan samtycke behandla personnummer eller samordningsnummer.

Vid behandlingen måste administratören iaktta de principer för behandling av personuppgifter som anges i dataskyddsförordningen (artikel 5) och som bl.a. innebär att uppgifterna endast får samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och inte senare behandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål, att de ska vara adekvata, relevanta och inte för omfattande i förhållande till de ändamål för vilka de behandlas och att de inte får förvaras i en form som möjliggör identifiering av den registrerade under en längre tid än vad som är nödvändigt för de ändamål för vilka personuppgifterna behandlas.

En annan förutsättning för att behandling av personuppgifter ska vara tillåten enligt dataskyddsförordningen är att någon av de rättsliga grunder som anges i förordningen föreligger. Enligt förordningen är behandling av personuppgifter tillåten t.ex. om den är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse (artikel 6.1 c) eller för att utföra en uppgift av allmänt intresse (artikel 6.1 e) och om grunden för behandlingen har fastställts i unionsrätten eller i nationell rätt (artikel 6.3). Enligt den nya lagen om skyldighet för vissa offentliga funktionärer att anmäla innehav av finansiella instrument ska myndigheterna föra en förteckning över vissa anställdas och uppdragstagares innehav av finansiella instrument. Som *Datainspektionen* påpekar torde det vara fråga om en sådan rättslig förpliktelse som avses i dataskyddsförordningen.

6.3.5 Kommuner och landsting

Regeringens förslag: Om det behövs med hänsyn till förekomsten av insiderinformation inom en kommun, ska kommunen få besluta att de arbetstagare eller uppdragstagare som kommunen bestämmer ska vara anmälningsskyldiga för sina innehav av finansiella instrument. Den anmälningsskyldige ska anmäla sitt innehav till kommunen, och kommunen ska föra en förteckning över anmälningarna. Detsamma ska gälla landsting. Bemyndigandet för regeringen att meddela föreskrifter ska omfatta även kommuner och landsting.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det. *Linköpings kommun* avstyrker specifikt för kommuner förslaget om att alla finansiella instrument ska omfattas. Kommunen anför att med hänsyn till syftet med förslaget och intrånget i den personliga integriteten bör endast sådana instrument där det kan tänkas finnas icke offentliggjord kurspåverkande information omfattas.

Skälen för regeringens förslag: Som framgår i avsnitt 4.5.2 har kommuner motsvarande befogenhet som regeringen i fråga om ledamöter och ersättare i kommunala organ samt arbetstagare, uppdragstagare och andra funktionärer hos kommunen (11 § lagen om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument). Bestämmelsen omfattar även landsting. Kommuner och landsting bör även i fortsättningen ha motsvarande befogenheter i fråga om anmälningsskyldighet för innehav av finansiella instrument som de statliga myndigheter som regeringen beslutar om. I den nya lagen om skyldighet för vissa offentliga funktionärer att anmäla innehav av finansiella instrument bör det uttryckligen anges att bestämmelserna avser både kommuner och landsting. Anmälningarna bör göras till kommunen respektive landstinget som bör föra en förteckning över dem.

Även när det gäller kommuner och landsting bör, liksom i dag, utgångspunkten vara att anmälningsskyldigheten ska avse alla typer av finansiella instrument. Regeringen instämmer därmed inte med *Linköpings kommun*, som anser att endast sådana instrument i förhållande till vilka det kan tänkas finnas icke offentliggjord kurspåverkande information bör omfattas av anmälningsskyldigheten. En sådan generell begränsning låter sig inte göras. Det är inte lämpligt att den som är anmälningsskyldig själv får avgöra vilka finansiella instrument som kan vara kopplade till insiderinformation som finns inom verksamheten. I avsnitt 6.3.2 föreslås dock att regeringen ska kunna meddela föreskrifter om undantag från anmälningsskyldigheten. Regeringen bör även få rätt att meddela sådana föreskrifter om undantag i förhållande till kommuner och landsting. Inom ramen för sådana föreskrifter kan regeringen ge statliga myndigheter, kommuner och landsting en möjlighet att bestämma att endast vissa typer av finansiella instrument ska omfattas av anmälningsskyldigheten. En sådan begränsning skulle exempelvis kunna vara lämplig om den insiderinformation som anställda eller uppdragstagare har tillgång till kan knytas till endast en viss bransch.

På samma sätt som föreslås i avsnitt 6.3.2 när det gäller anmälningsskyldigheten inom myndigheter, bör regeringen få meddela föreskrifter om att utsträcka anmälningsskyldigheten för offentliga funktionärer i kommun och landsting till vissa indirekta innehav av finansiella instrument. I avsnitt 6.3.3 konstateras det att regeringen kan meddela verkställighetsföreskrifter för statliga myndigheter om hur anmälningsskyldigheten ska fullgöras. Sådana verkställighetsföreskrifter kan även avse kommuner och landsting.

Till skillnad från vad som anförs i promemorian anser regeringen emellertid, med hänsyn till den kommunala självstyrelsen, att det inte bör meddelas föreskrifter om hur kommunen eller landstinget ska fatta beslut om och hantera de anmälningar som görs. Det utkast till förordning som finns i promemorian innehåller heller inte några sådana bestämmelser.

6.4 Tillsyn och uppföljning av anmälningsskyldigheten för offentliganställda

Regeringens förslag: Finansinspektionen ska inte längre ha befogenhet att begära uppgifter m.m. för övervakningen av att bestämmelserna om anmälningsskyldighet följs.

Regeringens bedömning: Någon särskild tillsyn över myndigheternas, kommunernas och landstingens hantering av anmälningsskyldigheten är inte motiverad. Hur anmälningsskyldigheten vid statliga myndigheter hanteras bör följas upp inom ramen för regeringens löpande myndighetsstyrning. För de offentliga funktionärer som omfattas av anmälningsskyldighet kan, liksom i dag, disciplinära påföljder eller avskedande komma i fråga.

Promemorians förslag och bedömning överensstämmer med regeringens förslag och bedömning.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker förslaget och bedömningen eller har inget att invända mot dem. *Svenska Fondhandlareföreningen* och *Svenska Bankföreningen* anser att det för förtroendet för systemet bör finnas ett kontrollsystem och att det i en kommande proposition bör anges vilka konsekvenser som kan komma i fråga om reglerna inte följs.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Anmälningsskyldigheten inom myndigheter, kommuner och landsting enligt lagen om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument omfattas av Finansinspektionens tillsyn (11 och 17 §§). Enligt lagen (1991:980) om handel med finansiella instrument har Finansinspektionen befogenhet att bl.a. begära in uppgifter för övervakningen av att lagen om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument följs (6 kap. 1 a §). Tillsynen får anses omfatta både myndigheternas, kommunernas och landstingens skyldighet att föra förteckningar och de offentliga funktionärernas skyldighet att anmäla innehav av finansiella instrument. Några ingripandebefogenheter har dock inte Finansinspektionen. Någon tillsyn över att bestämmelserna följs har inte heller utförts.

Att Finansinspektionen fick uppgiften att utöva tillsyn hänger samman med att anmälningsskyldigheten inom myndigheter, kommuner och landsting infördes som en del av insiderlagstiftningen på finansmarknadsområdet. Förslaget i denna lagrådsremiss att överföra bestämmelserna om anmälningsskyldighet inom myndigheter, kommuner och landsting från lagen om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument till en ny, särskild lag innebär att det inte längre är motiverat att låta Finansinspektionen utöva tillsyn över att regelverket följs. Finansinspektionen övervakar dock att reglerna om insiderhandel m.m., som gäller för var och en, följs (se avsnitten 4.5.1 och 4.5.2).

Uppföljning av myndigheternas hantering i dessa avseenden bör ske inom ramen för regeringens löpande myndighetsstyrning. Vidare kan förhållanden på området komma att granskas av Riksrevisionen, om revisionen själv beslutar om en sådan granskning.

Svenska Fondhandlareföreningen anser, med instämmande av *Svenska Bankföreningen*, att det för förtroendet för systemet bör finnas ett

kontrollsystem och att det i en kommande proposition bör anges vilka konsekvenser som kan komma i fråga om reglerna inte följs. När anmälningsskyldigheten för offentliga funktionärer infördes påpekade regeringen att bestämmelsen ska ses som en ordningsregel, men att reglerna om disciplinansvar eller avskedande kan komma i fråga för arbetstagare som inte fullgör anmälningsskyldigheten (prop. 1990/91:42 s. 98). Regeringen konstaterar att de disciplinpåföljder som finns att tillgå enligt LOA är varning och löneavdrag (15 §). För kommunalt anställda finns motsvarande regler i stadgar eller kollektivavtal. Genom förslagen i denna lagrådsremiss inskräps betydelsen av att de myndigheter som omfattas av regleringen hanterar anmälningsskyldigheten på ett ändamålsenligt sätt och ges bättre förutsättningar för en enhetlig reglering. Som anges i avsnitt 6.3.4 bör den som tar emot anmälningarna granska dem och vid behov vidta vissa åtgärder. Uppföljning av myndigheternas hantering av anmälningsskyldigheten bör som anges ovan ske genom myndighetsstyrning. Enligt regeringens mening finns goda förutsättningar för en ändamålsenlig kontroll av att både de offentliga funktionärerna och de berörda myndigheterna fullgör sina skyldigheter. Det finns mot den bakgrunden inte skäl att införa bestämmelser om någon särskild form för tillsyn över tillämpningen av de nya bestämmelser om anmälningsskyldighet för innehav av finansiella instrument som föreslås i denna lagrådsremiss.

När lagen om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument upphävs bör, som en följdändring, befogenheten för Finansinspektionen att begära in uppgifter för övervakningen av att lagen om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument följs tas bort. Någon motsvarande befogenhet enligt den nya lagen om skyldighet för vissa offentliga funktionärer att anmäla innehav av finansiella instrument föreslås alltså inte.

6.5 Övriga lagändringar

Regeringens förslag: Lagen om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument ska upphävas. Bestämmelserna i den lagen om anmälningsskyldighet för arbetstagare och uppdragstagare i börser ska föras över till lagen om värdepappersmarknaden. Följdändringar ska göras i offentlighets- och sekretesslagen.

Bestämmelserna i lagen om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument som rör anmälningsskyldighet för arbetstagare och uppdragstagare i värdepappersinstitut ska utmönstras.

Promemorians förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. Promemorians förslag avviker från regeringens förslag genom att promemorians förslag innebär att bestämmelserna om anmälningsskyldighet för arbetstagare och uppdragstagare i värdepappersinstitut ska föras över till lagen om värdepappersmarknaden.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det. *Gotlands kommun* finner det dock tveksamt om en strängt sekretesskyddad intern förteckning över anmälda innehav tillgodoser behovet av förtroendeskapande åtgärder om att offentliga

funktionärer inte missbrukar insiderinformation. *Svenska Fondhandlareföreningen* och *Svenska Bankföreningen* påpekar att det i kommissionens förordning om organisatoriska krav för värdepappersföretag finns bestämmelser som är mer långtgående än de svenska bestämmelserna om anmälningsskyldighet för anställda och uppdragstagare i värdepappersinstitut. Föreningarna anser att de svenska bestämmelserna bör utmönstras för att undvika dubbelreglering.

Skälen för regeringens förslag

Anmälningsskyldighet för anställda och uppdragstagare i värdepappersinstitut och börser

Som framgår i avsnitt 6.2 innehåller lagen om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument sedan den 1 februari 2017 endast ett fåtal bestämmelser. Vid den tidpunkten trädde den nya regleringen på marknadsmissbruksområdet i kraft och ett antal bestämmelser i nämnda lag upphävdes. Om bestämmelserna i lagen om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument som avser offentliga funktionärer förs över till en ny lag, återstår endast bestämmelserna som avser anställda och uppdragstagare i värdepappersinstitut och börser.

I promemorian föreslås att dessa återstående bestämmelser ska föras över till lagen om värdepappersmarknaden. Som *Svenska Fondhandlareföreningen*, med instämmande av *Svenska Bankföreningen*, påpekar innehåller kommissionens förordning om organisatoriska krav för värdepappersföretag bestämmelser om anmälningsskyldighet när det gäller innehav av finansiella instrument för anställda och uppdragstagare i värdepappersinstitut (se avsnitt 4.4). Bestämmelserna i förordningen motsvarar i stort de nuvarande bestämmelserna i lagen om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument och går i vissa avseenden längre än dessa. Förordningen gäller som svensk lag och har antagits med stöd av MiFID II, som är en del av en EU-harmonisering av regler för bl.a. värdepappersinstitut, börser och handelsplatser för finansiella instrument. Mot bakgrund av detta bör bestämmelserna i fråga om värdepappersinstitut inte föras över till lagen om värdepappersmarknaden.

När det gäller bestämmelserna om anmälningsskyldighet för anställda och uppdragstagare i börser finns det inte några motsvarande EU-rättsliga regler. Det finns heller inte något annat EU-rättsligt hinder mot att behålla bestämmelserna. Anmälningsskyldigheten för anställda och uppdragstagare i börser 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). För att uppnå detta syfte och för att underlätta Finansinspektionens tillsyn bör bestämmelserna om anmälningsskyldighet för anställda och uppdragstagare i börser gälla även i fortsättningen. De bör därför föras över till lagen om värdepappersmarknaden. I första kapitlet i den lagen finns bestämmelser om tystnadsplikt som även gäller anställda. Bestämmelserna om anmälningsskyldighet bör införas i anslutning till de bestämmelserna.

Finansinspektionens möjligheter att utöva tillsyn över att bestämmelserna om anmälningsskyldighet för anställda och uppdragstagare i värde-

pappersinstitut och börser följs påverkas inte av förslagen i lagrådsremissen. Lagen om värdepappersmarknaden innehåller bestämmelser som motsvarar tillsynsbestämmelserna i lagen om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument.

Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd om förteckning över vissa innehav av finansiella instrument grundar sig på ett bemyndigande i lagen om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument (14 §) och förordningen (2016:1316) med kompletterande bestämmelser till EU:s marknadsmissbruksförordning (10 §). När det gäller börser förs bemyndigandet över till lagen om värdepappersmarknaden. När det gäller värdepappersinstitut framgår det av kommissionens förordning om organisatoriska krav för värdepappersföretag vilka arbetstagare och uppdragstagare som är anmälningsskyldiga, varför några föreskrifter inte är nödvändiga i del delen. Bestämmelserna i kommissionens förordning preciserar krav som följer av en bestämmelse i lagen om värdepappersmarknaden på att ett värdepappersinstitut ska upprätta och tillämpa regler om egna affärer med finansiella instrument som görs av personer i institutets styrelse, de anställda i institutet och institutets anknutna ombud (8 kap. 9 §). I fråga om vad en förteckning bör innehålla kan därför föreskrifter meddelas med stöd av ett befintligt bemyndigande i lagen om värdepappersmarknaden som anknyter till den bestämmelsen (8 kap. 35 §).

Lagen om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument kan därmed upphävas.

Sekretess

När anmälningsskyldigheten för offentliga funktionärer infördes 1991 övervägdes behovet av sekretess (prop. 1990/91:42 s. 48 f.). Det konstaterades då att en total offentlighet av de offentliga funktionärernas innehav av finansiella instrument skulle innebära ett allvarligt ingrepp i den personliga integriteten. Något behov som motiverade ett sådant ingrepp ansågs inte föreligga. Det finns inte skäl att nu göra någon annan bedömning. Sekretessbestämmelsen (32 kap. 6 § offentlighets- och sekretesslagen) bör dock justeras med anledning av att bestämmelserna om anmälningsskyldighet kommer att finnas i en ny lag. *Gotlands kommun* finner det tveksamt om en strängt sekretesskyddad intern förteckning över anmälda innehav tillgodoser behovet av förtroendeskapande åtgärder om att offentliga funktionärer inte missbrukar insiderinformation. Regeringen vill dock framhålla att anmälningsskyldigheten bl.a. kan användas för att underlätta kontrollen av att förbudet mot insiderhandel och förbudet mot otillåtna bisysslor iakttas. Dessutom kan den göra den anmälningsskyldige uppmärksam på vikten av att tillämpliga regler följs och minska benägenheten för förtroendskadlig handel med finansiella instrument (se avsnitt 6.1). Regeringen anser därför att förteckningen över innehav av finansiella instrument tillgodoser behovet av förtroendeskapande åtgärder, även om uppgifterna omfattas av sekretess och därför i praktiken inte är fritt tillgängliga för var och en.

När anmälningsskyldigheten för anställda och uppdragstagare i värdepappersinstitut och börser 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. Det gjordes inte några överväganden när det gäller behovet av sekretess för uppgifterna i företeckningarna för det fall Finansinspektionen skulle begära in dessa. Om Finansinspektionen begär in sådana förteckningar i sin tillsyn blir de allmänna handlingar. Det finns en bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen (30 kap. 6 §) som innebär att sekretess gäller för uppgift om en enskilds ekonomiska eller personliga förhållanden som har lämnats till Finansinspektionen till följd av övervakning enligt lagen om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument. Den bestämmelsen blir inte tillämplig på uppgifter lämnade till Finansinspektionen efter att lagen om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument upphävs. Som framgår ovan kommer Finansinspektionen att ha möjlighet att utöva tillsyn över värdepappersinstitutens och börsernas hantering av anmälningsskyldigheten även när lagen om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument har upphävts. Någon sekretessbestämmelse som tar sikte på anställda och uppdragstagares personliga och ekonomiska förhållanden finns emellertid inte, såvida inte uppgifterna hämtas in som ett led i Finansinspektionens övervakning av regleringen om marknadsmissbruk (30 kap. 6 a–6 c §§ offentlighets- och sekretesslagen). Frågan om behovet av sekretess för sådana uppgifter behandlas dock inte i promemorian. Regeringen avser att återkomma till den frågan i ett annat sammanhang.

6.6 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Lagen om skyldighet för vissa offentliga funktionärer att anmäla innehav av finansiella instrument ska träda i kraft den 1 januari 2019. Lagen om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument ska upphävas vid samma tidpunkt. Äldre bestämmelser om sekretess ska gälla för uppgifter som har lämnats före ikraftträdandet.

Promemorians förslag överensstämmer delvis med regeringens förslag. I promemorian föreslås att datumet för ikraftträdandet av den nya lagen och upphävandet av den nuvarande lagen ska vara den 1 juli 2018.

Remissinstanserna tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det.

Skälen för regeringens förslag: De nya reglerna bör träda i kraft så snart som möjligt med hänsyn till den tid som krävs för beredningen av förslaget. De föreslagna författningsändringarna bör träda i kraft den 1 januari 2019. Lagen om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument bör upphöra att gälla vid samma tidpunkt.

Några särskilda övergångsbestämmelser när det gäller anmälningsskyldigheten är inte nödvändiga. Det bör dock införas en övergångsbestämmelse till de ändringar i offentlighets- och sekretesslagen som föreslås i avsnitt 6.5, för att säkerställa att sekretessen även i fortsättningen gäller för uppgifter som har lämnats före ikraftträdandet.

7 Förslagens konsekvenser

7.1 Förslagets syfte

Förslagen i denna lagrådsremiss innebär att det nuvarande regelverket om vissa offentliga funktionärs skyldighet att anmäla innehav av finansiella instrument moderniseras och förtydligas. Genom förslaget att regeringen ska få meddela föreskrifter ökar möjligheterna att smidigt anpassa regelverket till ändrade förhållanden på finansmarknaderna och den statliga myndighetsstyrningen.

7.2 Problembeskrivning

Promemorian konsekvensanalys kritiserar av några remissinstanser. *Post- och telestyrelsen (PTS)* instämmer inte fullt ut i bedömningen i promemorian att förslaget inte har några statsfinansiella konsekvenser, eftersom hanteringen av anmälningarna i enlighet med förslaget, åtminstone för PTS del, kommer att innebära att ytterligare resurser behöver tillsättas. *SGU* instämmer inte i bedömningen att det föreslagna regelverket sammantaget medför en minskad administrativ belastning för myndigheterna och de anmälningsskyldiga, då det för vissa myndigheter sannolikt kan förhålla sig tvärtom. *Bergsstaten* befarar även att en utökning av anmälningsskyldigheten till indirekta innehav av finansiella instrument skulle kunna leda till ett omfattande merarbete, trots att det i promemorian bedöms att det förväntade merarbetet är begränsat. *Transportstyrelsen* anför att den bakomliggande frågan – om en anmälningsskyldighet faktiskt stävjar marknadsmissbruk och om de kostnader som uppstår med en anmälningsskyldighet motsvarar nyttan med densamma – inte besvaras i promemorian.

7.3 Konsekvenser för myndigheter och anmälningsskyldiga

Förslagen i lagrådsremissen innebär att möjligheterna att begränsa anmälningsskyldigheten för de offentliga funktionärer som inte ingår i en myndighets ledning ökar. Antalet personer som omfattas av anmälningsskyldigheten kommer sannolikt att minska, vilket innebär att integritetsintrånget minskar. Samtidigt införs regler som i några fall innebär att anmälningsskyldigheten ökar i omfattning. Sammantagna kan förslagen förväntas innebära att syftet med regelverket kan uppnås med en totalt sett mindre administrativ börda för berörda myndigheter och anmälningsskyldiga, även om det, som *SGU* påpekar, naturligtvis kan tänkas att den administrativa belastningen skulle kunna öka för vissa myndigheter.

Som *PTS* ger uttryck för kan vissa myndigheter behöva ägna mer tid åt att hantera anmälningsskyldigheten än vad som sker i dag. Detta ska dock ske inom befintliga budgetramar.

I promemorian görs bedömningen att det administrativa merarbete som en utökning av anmälningsskyldigheten till vissa finansiella instrument

som den anmälningsskyldige indirekt förfogar över är begränsat. *Bergsstaten* befarar dock att utökningen skulle kunna leda till ett omfattande merarbete. Regeringen konstaterar att den administration som anmälningsskyldigheten innebär för myndigheternas del främst består i att ha system för att ta emot och hantera anmälningar samt att bedöma vilka som ska omfattas av anmälningsskyldighet. Det arbetet kan inte anses påverkas i någon nämnvärd utsträckning av att även indirekta innehav ska anmälas. För den enskilde innebär det dock mer administration. Regeringen anser dock att det uppvägs av att anmälningsskyldigheten bättre uppfyller sitt syfte.

Förslagen har inte några statsfinansiella konsekvenser.

7.4 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

I lagrådsremissen (avsnitt 6.3.5) föreslås att regeringen ska få meddela föreskrifter om undantag från anmälningsskyldigheten och att sådana föreskrifter även ska kunna gälla i förhållande till kommuner och landsting. Inom ramen för sådana föreskrifter kan regeringen ge kommuner och landsting möjlighet att bestämma att endast vissa typer av finansiella instrument ska omfattas av anmälningsskyldigheten. Det föreslås också att regeringen ska få meddela föreskrifter om att utsträcka anmälningsskyldigheten för offentliga funktionärer i kommuner och landsting till vissa indirekta innehav av finansiella instrument. Det konstateras vidare att regeringen även gentemot kommuner och landsting kan meddela verkställighetsföreskrifter om hur anmälningsskyldigheten ska fullgöras.

Enligt regeringsformen bör en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den (14 kap. 3 §). Regeringen konstaterar att anmälningsskyldigheten av integritets- och kostnadsskäl inte bör vara mer omfattande än nödvändigt och att det därför är viktigt att införa en möjlighet att föreskriva om undantag från anmälningsskyldigheten. När det gäller föreskrifter om hur anmälningsskyldigheten ska fullgöras och vad anmälningsskyldigheten ska omfatta anser regeringen att tydliga regler om hur anmälningsskyldigheten ska fullgöras förenklar kommunernas och landstingens hantering av anmälningsskyldigheten. Regeringen anser därför att den inskränkning i den kommunala självstyrelsen som de aktuella förslagen skulle kunna få inte går utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett dem.

7.5 Övriga konsekvenser

Förslagen har inte några andra konsekvenser som avses i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Transportstyrelsen påpekar att den bakomliggande frågan – om en anmälningsskyldighet faktiskt stävjar marknadsmissbruk och om de kostnader som uppstår med en anmälningsskyldighet motsvarar nyttan med densamma – inte besvaras i promemorian. Regeringen konstaterar att det

är omöjligt att mäta i vilken mån ett regelverk om anmälningsskyldighet för offentliga funktionärer faktiskt hindrar marknadsmissbruk. Som framgår i avsnitt 6.1 bidrar anmälningsskyldigheten till att göra den anmälningsskyldige uppmärksam på vikten av att tillämpliga regler följs och bör därmed minska benägenheten för handel med finansiella instrument som kan vara förtroendeskadlig. Regeringen anser att anmälningsskyldigheten är både ändamålsenlig och kostnadsmässigt motiverad.

8 Författningskommentar

8.1 Förslaget till lag om skyldighet för vissa offentliga funktionärer att anmäla innehav av finansiella instrument

1 §

I paragrafen anges lagens tillämpningsområde. Lagen innehåller bestämmelser om skyldighet för statsråden och vissa offentliga funktionärer att anmäla innehav av finansiella instrument. Sådana bestämmelser finns i dag i lagen om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument, som föreslås bli upphävd (se avsnitten 6.2 och 6.5).

Med offentliga funktionärer avses enligt *första stycket* arbetstagare och uppdragstagare inom staten, kommunerna och landstingen. Med uppdragstagare avses t.ex. valda ledamöter och ersättare i organ i staten, kommunerna och landstingen, utsedda ledamöter i statliga myndigheters styrelser och nämnder samt utsedda ledamöter, sakkunniga och experter i statliga kommittéer.

I *andra stycket* anges att lagen inte gäller för myndigheter under riksdagen och inte heller för de allmänna pensionsfonderna. När det gäller Riksbanken och Riksrevisionen finns i stället bestämmelser i lagen om Sveriges riksbank respektive lagen med instruktion för Riksrevisionen. När det gäller AP-fonderna finns bestämmelser om anmälningsskyldighet i lagen om allmänna pensionsfonder (AP-fonder) och lagen om Sjätte AP-fonden.

Övervägandena finns i avsnitt 6.2.

2 §

Paragrafen innehåller definitioner som har betydelse för tillämpningen av lagen. Med finansiellt instrument avses detsamma som i lagen om värdepappersmarknaden. Med insiderinformation avses detsamma som i regleringen på marknadsmissbruksområdet (se avsnitt 4.2). Hänvisningen till förordningen är dynamisk och avser alltså förordningen i den vid varje tidpunkt gällande lydelsen.

Övervägandena finns i avsnitten 6.2, 6.3.1 och 6.3.2.

3 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om anmälningsskyldighet för statsråd. Där anges att statsråden är skyldiga att anmäla sina innehav av finansiella instrument. Statsrådets anmälningsskyldighet följer därmed, till skillnad från nuvarande reglering, av lag.

Övervägandena finns i avsnitt 6.3.1.

4 §

Paragrafen innehåller den grundläggande bestämmelsen om anmälningsskyldighet vid de myndigheter som regeringen bestämmer ska omfattas av lagen. I sak motsvarar paragrafen delar av 11 § första stycket lagen om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument.

Första stycket innebär att de som ingår i en myndighets ledning ska omfattas av anmälningsskyldighet om det behövs med hänsyn till förekomsten av insiderinformation inom myndigheten.

Enligt *andra stycket* får regeringen besluta genom föreskrifter eller förvaltningsbeslut vilka myndigheter som ska omfattas av bestämmelsen. Regeringens beslut fattas mot bakgrund av förekomsten av insiderinformation inom en myndighet. Insiderinformation kan finnas tillgänglig inom en myndighet vars verksamhet exempelvis består av tillståndsgivning eller offentlig upphandling. Vid vissa myndigheter kan det finnas information om omständigheter som kan påverka marknadsläget i stort, såsom innehållet i ännu inte publicerad ekonomisk statistik, kommande beslut som påverkar ränteläget eller planerade skatteändringar (jfr prop. 1990/91:42 s. 46).

Anmälningsskyldigheten omfattar myndighetens ledning, dvs. samtliga styrelseledamöter i styrelsemyndigheter, samtliga nämndledamöter i nämndmyndigheter och myndighetschefen i enrådighetsmyndigheter (jfr 2 § myndighetsförordningen).

5 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om en myndighets beslut att arbetstagare och uppdragstagare vid myndigheten ska omfattas av anmälningsskyldighet. I sak motsvarar paragrafen delar av 11 § första stycket lagen om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument.

Paragrafen innebär att om regeringen har beslutat att en myndighets ledning omfattas av anmälningsskyldighet, så ska myndigheten besluta att även andra arbetstagare och uppdragstagare vid myndigheten ska omfattas av anmälningsskyldigheten om det behövs med hänsyn till deras tillgång till insiderinformation.

Syftet med anmälningsskyldigheten är i första hand att den ska bidra till att upprätthålla förtroendet för myndigheten och de berörda funktionärerna. Det bör därför i första hand övervägas om beslutsfattare inom myndigheten bör vara anmälningsskyldiga. Om det vid myndigheten, utöver myndighetschefen, finns arbetstagare och uppdragstagare som är utsedda av regeringen, bör dessa normalt omfattas av anmälningsskyldighet även om de har begränsad tillgång till insiderinformation. Arbetstagare och uppdragstagare som inte har beslutsfattande ställning bör omfattas av anmälningsskyldighet endast om det finns särskilda skäl för det,

t.ex. mot bakgrund av att det är fråga om särskilt känslig information eller en verksamhet där förtroendet för de anställdas integritet och opartiskhet är särskilt viktig.

Som *Mölnåls kommun* påpekar omfattar denna paragraf enbart statliga myndigheter. I fråga om kommunala myndigheter tillämpas i stället bestämmelserna i 7 § (jfr prop. 1990/91:42 s. 48).

För Regeringskansliet gäller i stället 6 §.

Övervägandena finns i avsnitt 6.3.1.

6 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om anmälningsskyldighet för anställda och uppdragstagare i Regeringskansliet.

Av paragrafen följer att Regeringskansliet ska besluta om anmälningsskyldighet för anställda och uppdragstagare vid myndigheten, om det behövs med hänsyn till deras tillgång till insiderinformation (jfr 5 § och författningskommentaren till den bestämmelsen).

Övervägandena finns i avsnitt 6.3.1.

7 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om anmälningsskyldighet inom kommuner och landsting. Paragrafen motsvarar i sak 11 § andra stycket lagen om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument. Befogenheten motsvarar den befogenhet som regeringen har enligt 4 § (se författningskommentaren till den bestämmelsen).

Övervägandena finns i avsnitt 6.3.5.

8 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om anmälningsskyldighet för finansiella instrument som den anmälningsskyldige indirekt förfogar över.

Paragrafen innebär att anmälningsskyldigheten enligt 3–7 §§ i vissa fall omfattar finansiella instrument som den anmälningsskyldige indirekt förfogar över. Det gäller under förutsättning att regeringen har meddelat föreskrifter om det med stöd av bemyndigandet i 10 § första stycket 1.

Övervägandena finns i avsnitt 6.3.2.

9 §

Paragrafen reglerar hur anmälningsskyldigheten ska fullgöras.

Första stycket första meningen motsvarar i sak 11 § tredje stycket lagen om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument. Av *andra meningen* följer att ett statsråd ska anmäla sitt innehav av finansiella instrument till Regeringskansliet.

Av *andra stycket* följer att anmälningsskyldigheten även omfattar uppgift om att den anmälningsskyldige inte innehar några finansiella instrument.

Tredje stycket motsvarar i sak delar av 11 § första stycket lagen om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument.

Regeringen kan meddela verkställighetsföreskrifter om hur anmälningsskyldigheten ska fullgöras och hur en myndighet ska hantera anmälningarna (se 10 § andra stycket).

Övervägandena finns i avsnitten 6.3.1 och 6.3.5.

10 §

Paragrafen innehåller bemyndiganden för regeringen att meddela föreskrifter och en upplysningsbestämmelse.

De föreskrifter som beslutas med stöd av paragrafen får avse både myndigheter och kommuner och landsting.

Övervägandena finns i avsnitten 6.3.3–6.3.5.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Punkt 1 anger när lagen träder i kraft.

Punkt 2 innebär att när lagen träder i kraft upphävs samtidigt lagen om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument.

Övervägandena finns i avsnitt 6.6.

8.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1991:980) om handel med finansiella instrument

6 kap. 1 a §

Paragrafen innehåller bestämmelser om Finansinspektionens rätt att hämta in bl.a. de uppgifter eller handlingar som behövs för inspektionens övervakning av att bestämmelserna i angivna författningar och angiven EU-förordning följs.

Ändringen i *första stycket* innebär att hänvisningen till lagen om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument tas bort, eftersom den lagen upphävs.

Övervägandena finns i avsnitt 6.4.

8.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden

1 kap.

15 §

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om skyldighet för vissa anställda och uppdragstagare i en börs att till arbetsgivaren anmäla innehav av finansiella instrument. Den motsvarar i sak bestämmelserna i fråga om börser i 12 § lagen om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument (se prop. 1999/2000:109 s. 73–76).

Uttrycket ”icke offentliggjord information om förhållanden som kan påverka kursen på finansiella instrument” byts ut mot ”insiderinformation”, för att bättre stämma överens med den nya regleringen om marknadsmissbruk i svenska författningar och i direkt tillämpliga EU-rättsakter (prop. 2016/17:22). Av artikel 7.1 d i marknadsmissbruksförord-

ningen framgår att t.ex. information om ännu inte genomförda handelsorder avseende finansiella instrument kan utgöra insiderinformation (se avsnitt 4.2).

Övervägandena finns i avsnitt 6.5.

16 §

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om förteckningar av sådana anmälningar som görs enligt 15 §. Den motsvarar 13 § första stycket lagen om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument när det gäller börser (se prop. 1999/2000:109 s. 73–76).

Övervägandena finns i avsnitt 6.5.

17 §

Paragrafen, som är ny, innehåller bemyndiganden i anslutning till 15 och 16 §§. Den motsvarar i sak 14 § lagen om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument.

Övervägandena finns i avsnitt 6.5.

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

30 kap. 6 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om sekretess för uppgift om en enskilds ekonomiska eller personliga förhållanden som finns hos Finansinspektionen till följd av inspektionens övervakning enligt uppräknade lagar.

I *första stycket* tas punkt 3 bort eftersom lagen om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument upphävs.

32 kap. 6 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om sekretess för uppgift om innehav av finansiella instrument som har lämnats till en myndighet till följd av anmälningsskyldighet enligt uppräknade lagar.

Ändringen i *första stycket* görs som en följd av att lagen om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument upphävs och bestämmelsen i 11 § den lagen, som reglerar anmälningsskyldighet för offentliga funktionärer vid myndigheter, kommuner och landsting, ersätts av den nya lagen om skyldighet för vissa offentliga funktionärer att anmäla innehav av finansiella instrument.

Övervägandena finns i avsnitt 6.5.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Punkt 1 anger när lagen träder i kraft.

Av *punkt 2* följer att den äldre lydelsen av 30 kap. 6 § och 32 kap. 6 § gäller för uppgifter som har lämnats före den 1 januari 2019.

Övervägandena finns i avsnitt 6.6.

Sammanfattning av promemorian Skyldighet för vissa offentliga funktionärer att anmäla innehav av finansiella instrument (Ds 2017:21)

I denna promemoria behandlas frågan om hur reglerna om skyldighet för vissa offentliga funktionärer att anmäla innehav av finansiella instrument bör se ut. I promemorian föreslås att de nuvarande bestämmelserna i lagen (2000:1087) om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument tas in i en ny lag benämnd lagen om skyldighet för vissa offentliga funktionärer att anmäla innehav av finansiella instrument. Det föreslås att lagen om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument upphävs och att bestämmelserna som gäller anmälningsskyldighet för funktionärer vid värdepappersinstitut och börser flyttas till lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden.

Förslaget innebär att de som ingår i en myndighets ledning ska vara anmälningsskyldiga för sina innehav av finansiella instrument om det behövs med hänsyn till förekomsten av insiderinformation inom myndigheten. Det föreslås att det, liksom i dag, är regeringen som ska avgöra om en myndighet som omfattas av bestämmelserna. Regeringen föreslås kunna bestämma det genom föreskrifter eller ett beslut. Anmälningsskyldigheten ska omfatta myndighetens ledning, dvs. samtliga styrelseledamöter i styrelsemyndigheter, samtliga nämndledamöter i nämndmyndigheter och myndighetschefen i enrådighetsmyndigheter. Vidare ska myndigheten, liksom i dag, besluta att ytterligare arbetstagare och uppdragstagare ska vara anmälningsskyldiga om det behövs med hänsyn till deras tillgång till insiderinformation.

Kommuner och landsting föreslås även i fortsättningen få besluta om anmälningsskyldighet för anställda och uppdragstagare inom kommunen eller landstinget.

Det lagfästs att statsråden är anmälningsskyldiga och att Regeringskansliet ska besluta om anmälningsskyldighet för anställda och uppdragstagare vid myndigheten, om det behövs med hänsyn till deras tillgång till insiderinformation.

Som utgångspunkt omfattar anmälningsskyldigheten alla typer av finansiella instrument som innehas av den som omfattas av anmälningsskyldighet. Regeringen föreslås dock få meddela föreskrifter om att även finansiella instrument som den anmälningsskyldige indirekt förfogar över ska anmälas och att vissa finansiella instrument ska undantas från anmälningsskyldighet. I promemorian görs överväganden beträffande sådana föreskrifter, som bl.a. innebär att även finansiella instrument som den anmälningsskyldige i egenskap av vårdnadshavare har rätt att fatta placeringsbeslut om bör anmälas och att andelar i värdepappersfonder bör undantas från anmälningsskyldigheten. I promemorian görs även överväganden beträffande verkställighetsföreskrifter om hur anmälningsskyldigheten ska fullgöras och hur en myndighet eller en kommun ska fatta beslut om och hantera de anmälningar som görs.

Vidare föreslås följdändringar i lagen (1991:980) om handel med finansiella instrument och offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Bilaga 1

Författningarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2018. Lagen om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument föreslås upphävas vid samma tidpunkt.

Lagförslag i promemorian Skyldighet för vissa offentliga funktionärer att anmäla innehav av finansiella instrument (Ds 2017:21)

Förslag till lag om skyldighet för vissa offentliga funktionärer att anmäla innehav av finansiella instrument

Härigenom föreskrivs följande.

1 § I denna lag finns bestämmelser om skyldighet för vissa offentliga funktionärer vid statliga myndigheter och kommuner att anmäla innehav av finansiella instrument.

Lagen gäller inte myndigheter under riksdagen och inte heller de allmänna pensionsfonderna.

Det som anges om kommuner i denna lag avser även landsting.

2 § I denna lag betyder

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

insiderinformation: sådan information som anges i artikel 7 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 596/2014 av den 16 april 2014 om marknadsmissbruk (marknadsmissbruksförordning) och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/6/EG och kommissionens direktiv 2003/124/EG, 2003/125/EG och 2004/72/EG.

3 § Om det behövs med hänsyn till förekomsten av insiderinformation inom en myndighet, ska de som ingår i myndighetens ledning vara anmälningsskyldiga för sina innehav av finansiella instrument.

Regeringen får meddela föreskrifter om eller besluta vid vilka myndigheter en sådan anmälningsskyldighet ska gälla.

En myndighet som omfattas av meddelade föreskrifter eller ett beslut enligt andra stycket ska besluta att andra arbetstagare och uppdragstagare vid myndigheten ska vara anmälningsskyldiga, om det behövs med hänsyn till deras tillgång till insiderinformation.

4 § Om det behövs med hänsyn till förekomsten av insiderinformation inom en kommun, får kommunen besluta att de arbetstagare eller uppdragstagare som kommunen bestämmer ska vara anmälningsskyldiga för sina innehav av finansiella instrument.

5 § Statsråden ska vara anmälningsskyldiga för sina innehav av finansiella instrument.

Regeringskansliet är den myndighet som avses i 7 § när det gäller statsråden.

Regeringskansliet ska besluta att arbetstagare och uppdragstagare vid myndigheten ska vara anmälningsskyldiga, om det behövs med hänsyn till deras tillgång till insiderinformation.

6 § Finansiella instrument som den anmälningsskyldige indirekt förfogar över ska, i den utsträckning som regeringen föreskriver, likställas med sådana som den anmälningsskyldige innehar och därmed omfattas av anmälningsskyldigheten enligt denna lag.

7 § Den som omfattas av anmälningsskyldighet ska till myndigheten respektive kommunen anmäla sitt innehav av finansiella instrument och ändringar i innehavet. Om den som är anmälningsskyldig inte innehar några finansiella instrument, ska han eller hon lämna uppgift om det.

Myndigheten respektive kommunen ska föra en förteckning över anmälningarna.

8 § Regeringen får meddela föreskrifter om

1. att finansiella instrument som den anmälningsskyldige indirekt förfogar över ska anmälas, och
2. att vissa finansiella instrument ska undantas från anmälningsskyldighet.

Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om hur anmälningsskyldigheten ska fullgöras och om hur en myndighet eller en kommun ska fatta beslut om och hantera de anmälningar som görs.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2018.

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

Bilaga 2

Härigenom föreskrivs att lagen (2000:1087) om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument ska upphöra att gälla vid utgången av juni 2018.

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

Härigenom föreskrivs att 6 kap. 1 a § lagen (1991:980) om handel med finansiella instrument¹ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 kap.

1 a §²

För övervakningen av att denna lag följs, liksom *lagen (2000:1087) om anmälnings-skyldighet för vissa innehav av finansiella instrument*, prospektförordningen och lagen (2006:451) om offentliga uppköpserbjudanden på aktiemarknaden, får Finansinspektionen begära att

För övervakningen av att denna lag följs, liksom prospektförordningen och lagen (2006:451) om offentliga uppköpserbjudanden på aktiemarknaden, 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.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2018.

¹ Lagen omtryckt 1992:558.

² Senaste lydelse 2016:1308.

Härigenom föreskrivs att det i lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden ska införas tre nya paragrafer, 1 kap. 15–17 §§, och närmast före 1 kap. 15 och 17 §§ nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

Anmälningsskyldighet¹

15 §²

Den som är anställd eller uppdragstagare i ett värdepappersinstitut eller en börs och som normalt kan antas ha tillgång till insiderinformation, ska till arbetsgivaren skriftligen anmäla innehav av finansiella instrument och ändringar i innehavet.

Vid tillämpningen av första stycket ska finansiella instrument som ägs av make eller sambo till den anmälningsskyldige likställas med den anmälningsskyldiges egna. Detsamma gäller finansiella instrument som ägs av omyndiga barn som står under den anmälningsskyldiges vårdnad.

16 §³

Värdepappersinstitut och börser ska föra förteckning över sådana anmälningar om innehav av finansiella instrument som gjorts enligt 15 §.

Bemyndigande

17 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilka som

¹ Tidigare rubrik närmast före 15 § upphävd genom 2009:715.

² Tidigare 15 § upphävd genom 2009:715.

³ Tidigare 16 § upphävd genom 2015:960.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2018.

Härigenom föreskrivs att 30 kap. 6 § och 32 kap. 6 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

30 kap.

6 §¹

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

1. lagen (1991:980) om handel med finansiella instrument,
2. lagen (1996:1006) om anmälningsplikt avseende viss finansiell verksamhet,
3. *lagen (2000:1087) om anmälningskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument,*
4. lagen (2004:299) om inlåningsverksamhet,
5. lagen (2006:451) om offentliga uppköpserbjudanden på aktie marknaden,
6. lagen (2012:735) med kompletterande bestämmelser till EU:s blankningsförordning, eller
7. lagen (2013:287) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om OTC-derivat, centrala motparter och transaktionsregister.

3. lagen (2004:299) om inlåningsverksamhet,
4. lagen (2006:451) om offentliga uppköpserbjudanden på aktie marknaden,
5. lagen (2012:735) med kompletterande bestämmelser till EU:s blankningsförordning, eller
6. lagen (2013:287) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om OTC-derivat, centrala motparter och transaktionsregister.

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

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

32 kap.

6 §

Sekretess gäller för uppgift om innehav av finansiella instrument som har lämnats till en myndighet, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den som uppgiften rör lider skada eller men och uppgiften har lämnats till följd av anmälningskyldighet enligt

¹ Senaste lydelse 2016:1314.

1. ett särskilt beslut enligt 11 § lagen (2000:1087) om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument,

2. 9 kap. 5 § lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank,

3. 7 kap. 2 § lagen (2000:192) om allmänna pensionsfonder (AP-fonder),

4. 5 kap. 2 § lagen (2000:193) om Sjätte AP-fonden, eller

5. 14 a § första och andra styckena lagen (2002:1023) med instruktion för Riksrevisionen.

1. 9 kap. 5 § lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank,

2. 7 kap. 2 § lagen (2000:192) om allmänna pensionsfonder (AP-fonder),

3. 5 kap. 2 § lagen (2000:193) om Sjätte AP-fonden,

4. 14 a § första och andra styckena lagen (2002:1023) med instruktion för Riksrevisionen, eller

5. lagen (2018:000) om skyldighet för vissa offentliga funktionärer att anmäla innehav av finansiella instrument.

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

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2018.

2. Äldre bestämmelser gäller för uppgifter som har lämnats före ikraftträdandet.

Efter remiss har yttranden kommit in från Justitieombudsmannen, Svea hovrätt, Kammarrätten i Göteborg, Justitiekanslern, Ekobrottsmyndigheten, Polismyndigheten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Kustbevakningen, Statens haverikommission, Datainspektionen, Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida), Inspektionen för strategiska produkter, Kommerskollegium, Exportkreditnämnden, Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Totalförsvarets forskningsinstitut, Läkemiddelsverket, Folkhälsomyndigheten, Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket, Pensionsmyndigheten, Riksgäldskontoret, Finansinspektionen, Ekonomistyrningsverket, Skatteverket, Arbetsgivarverket, Konjunkturinstitutet, Kammarkollegiet, Statistiska centralbyrån, Strålsäkerhetsmyndigheten, Affärsverket svenska kraftnät, Statens energimyndighet, Energimarknadsinspektionen, Post- och telestyrelsen, Trafikverket, Sjöfartsverket, Luftfartsverket, Transportstyrelsen, Konkursverket, Sveriges geologiska undersökning (SGU), Patent- och registreringsverket, Bolagsverket, Verket för innovationssystem, Tillväxtverket, Statens jordbruksverk, Myndigheten för press, radio och tv, Arbetsförmedlingen, Stockholms kommun, Linköpings kommun, Norrköpings kommun, Gotlands kommun, Helsingborgs kommun, Halmstads kommun, Mölndals kommun, Kiruna kommun, Stockholms läns landsting, Jönköpings läns landsting, Jämtlands läns landsting, Fondbolagens förening, Nasdaq Stockholm AB, Svenska Bankföreningen, Svenska Fondhandlareföreningen och Sveriges Kommuner och Landsting.

Följande remissinstanser har inte svarat eller angett att de avstår från att lämna några synpunkter: Riksrevisionen, Kommunal, Danderyds kommun, Solna kommun, Uppsala kommun, Nyköpings kommun, Jönköpings kommun, Växjö kommun, Kalmar kommun, Karlskrona kommun, Malmö kommun, Ystads kommun, Göteborgs kommun, Uddevalla kommun, Karlstads kommun, Örebro kommun, Västerås kommun, Falu kommun, Hudiksvalls kommun, Sundsvalls kommun, Östersunds kommun, Umeå kommun, Skåne läns landsting, Örebro läns landsting, Nordic Growth Market NGM AB, Offentliganställdas förhandlingsråd (OFR), Saco-S och Service- och kommunikationsfacket (Seko).

Myndigheter som ska föra en förteckning över innehav av finansiella instrument

Regeringen beslutade den 25 juni 2015 att följande myndigheter ska föra en förteckning enligt 11 § (2000:1087) lagen om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument (Fi2015/03496/V).

Ekobrottsmyndigheten
Polismyndigheten
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
Kustbevakningen
Statens haverikommission
Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida)
Inspektionen för strategiska produkter
Kommerskollegium
Exportkreditnämnden
Försvarsmakten
Försvarets materielverk
Försvarsexportmyndigheten (*myndigheten har upphört*)
Totalförsvarets forskningsinstitut
Läkemedelsverket
Folkhälsomyndigheten
Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket
Pensionsmyndigheten
Prövningsnämnden för stöd till kreditinstitut (*myndigheten har upphört*)
Riksgäldskontoret
Finansinspektionen
Ekonomistyrningsverket
Skatteverket
Konjunkturinstitutet
Kammarkollegiet
Statistiska centralbyrån
Strålsäkerhetsmyndigheten
Affärsverket svenska kraftnät
Statens energimyndighet
Energimarknadsinspektionen
Post- och telestyrelsen
Trafikverket
Sjöfartsverket
Luftfartsverket
Transportstyrelsen
Konkurrensverket
Sveriges geologiska undersökning
Patent- och registreringsverket
Bolagsverket
Verket för innovationssystem
Tillväxtverket
Statens jordbruksverk
Myndigheten för press, radio och tv
Arbetsförmedlingen