

Skyldighet för vissa offentliga
funktionärer att anmäla innehav av
finansiella instrument



REGERINGSKANSLIET

Finansdepartementet

SOU och Ds kan köpas från Wolters Kluwers kundservice.
Beställningsadress: Wolters Kluwers kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@wolterskluwer.se
Webbplats: wolterskluwer.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Wolters Kluwer Sverige AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Omslag: Regeringskansliets standard

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2017

ISBN 978-91-38-24626-9

ISSN 0284-6012

Innehåll

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | Promemorians huvudsakliga innehåll | 5 |
| 2 | Författningsförslag..... | 7 |
| 2.1 | Förslag till lag om skyldighet för vissa offentliga funktionärer att anmäla innehav av finansiella instrument | 7 |
| 2.2 | Förslag till lag om upphävande av lagen (2000:1087) om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument | 10 |
| 2.3 | Förslag till lag om ändring i lagen (1991:980) om handel med finansiella instrument | 11 |
| 2.4 | Förslag till lag om ändring i lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden | 12 |
| 2.5 | Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)..... | 14 |
| 2.6 | Förslag till förordning om skyldighet för vissa offentliga funktionärer att anmäla innehav av finansiella instrument | 17 |
| 3 | Bakgrund och motiv för översyn | 21 |
| 3.1 | Allmänna regler för att förhindra marknadsmissbruk..... | 21 |
| 3.1.1 | EU:s marknadsmissbruksförordning | 21 |
| 3.1.2 | Ny svensk lagstiftning..... | 22 |
| 3.1.3 | Övrig lagstiftning | 23 |
| 3.2 | Begränsning av statliga arbetstagares rätt att ha vissa bisysslor | 24 |

| | | |
|----------|---|-----------|
| 3.2.1 | Lagen om offentlig anställning..... | 24 |
| 3.2.2 | Egen handel med finansiella instrument i förhållande till reglerna om bisysslor i lagen om offentlig anställning..... | 24 |
| 3.3 | Nuvarande reglering av anmälningsskyldighet inom statliga myndigheter och kommuner | 27 |
| 3.3.1 | Statliga myndigheter | 27 |
| 3.3.2 | Kommuner..... | 30 |
| 3.3.3 | Tillämpning av reglerna för statliga myndigheter | 31 |
| 3.4 | Behovet av en översyn..... | 32 |
| 3.4.1 | Utgångspunkt för översynen | 32 |
| 3.4.2 | Skälen för översynen..... | 33 |
| 4 | Ett nytt regelverk | 35 |
| 4.1 | Syfte med regelverket..... | 35 |
| 4.2 | En ny lag..... | 36 |
| 4.3 | Omfattning och utformning av anmälningsskyldigheten | 38 |
| 4.3.1 | Vilka offentliga funktionärer bör vara anmälningsskyldiga? | 38 |
| 4.3.2 | Vilka finansiella instrument bör omfattas?..... | 45 |
| 4.3.3 | Hur bör anmälningsskyldigheten fullgöras? | 49 |
| 4.3.4 | Hur bör myndigheterna hantera anmälningarna?..... | 50 |
| 4.3.5 | Kommuner och landsting | 53 |
| 4.4 | Tillsyn över myndigheternas hantering av anmälningsskyldigheten..... | 54 |
| 4.5 | Övriga lagändringar | 55 |
| 4.6 | Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser..... | 56 |
| 5 | Förslagets konsekvenser..... | 59 |

| | | |
|----------|---|-----------|
| 6 | Författningskommentar | 61 |
| 6.1 | Förslaget till lag om skyldighet för vissa offentliga funktionärer att anmäla innehav av finansiella instrument | 61 |
| 6.2 | Förslaget till lag om ändring i lagen (1991:980) om handel med finansiella instrument | 65 |
| 6.3 | Förslaget till lag om ändring i lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden | 65 |
| 6.4 | Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)..... | 66 |
| Bilaga | Myndigheter som ska föra en förteckning över innehav av finansiella instrument..... | 69 |

1 Promemorians huvudsakliga innehåll

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 enrådsmyndigheter. 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).

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

2 Författningsförslag

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 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.

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

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

2.3 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 uppköpserbudanden på aktiemarknaden, får Finansinspektionen begära att

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

2.4 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.

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.

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

² Tidigare 15 § upphävd genom 2009:715.

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 är anmälningsskyldiga enligt 15 § och vad en förteckning enligt 16 § ska innehålla.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2018.

³ Tidigare 16 § upphävd genom 2015:960.

2.5 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 anmälningsskyldighet avseende viss 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 uppköpserbudanden 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 uppköpserbudanden 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.

¹ Senaste lydelse 2016:1314.

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. 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.

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

Regeringen föreskriver följande.

Inledande bestämmelser

1 § I denna förordning finns bestämmelser som kompletterar lagen (2018:000) om skyldighet för vissa offentliga funktionärer att anmäla innehav av finansiella instrument.

Förordningen är meddelad med stöd av

– 3 § lagen om skyldighet för vissa offentliga funktionärer att anmäla innehav av finansiella instrument i fråga om 3 §,

– 8 § lagen om skyldighet för vissa offentliga funktionärer att anmäla innehav av finansiella instrument i fråga om 5–7 §§,

– 8 kap. 7 § regeringsformen i fråga om övriga bestämmelser.

Om en förordning innehåller en bestämmelse som avviker från denna förordning, gäller den bestämmelsen.

2 § Förordningen gäller beträffande Regeringskansliet, de myndigheter som anges i 3 § och de myndigheter som regeringen på annat sätt beslutar ska omfattas av 3 § lagen (2018:000) om skyldighet för vissa offentliga funktionärer att anmäla innehav av finansiella instrument.

Bestämmelserna i 5 och 6 §§, 7 § andra stycket samt 8 och 9 §§ gäller även beträffande de kommuner och landsting som utnyttjar den befogenhet som anges i 4 § lagen om skyldighet för vissa offentliga funktionärer att anmäla innehav av finansiella instrument.

Bestämmelserna i 5, 6, 8 och 9 §§ samt 10 § första stycket gäller även för statsråden. Regeringskansliet är den myndighet som avses i 9 och 10 §§ när det gäller statsråden.

Offentliga funktionärer som omfattas

3 § Myndighetschefen eller, i förekommande fall, ledamöterna i styrelsen eller nämnden vid följande myndigheter ska vara

anmälningsskyldiga enligt 3 § lagen (2018:000) om skyldighet för vissa offentliga funktionärer att anmäla innehav av finansiella instrument.

- Ekobrottsmyndigheten
- Polismyndigheten
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
- Kustbevakningen
- Statens haverikommission
- Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida)
- Inspektionen för strategiska produkter
- Kommerskollegium
- Exportkreditnämnden
- Försvarsmakten
- Försvarets materielverk
- Totalförsvarets forskningsinstitut
- Läkemedelsverket
- Folkhälsomyndigheten
- Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket
- Pensionsmyndigheten
- 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

Beslut om anmälningsskyldighet

4 § Myndighetens ledning beslutar om anmälningsskyldighet för arbetstagare och uppdragstagare enligt 3 § tredje stycket lagen (2018:000) om skyldighet för vissa offentliga funktionärer att anmäla innehav av finansiella instrument.

Beslutsrätten får inte delegeras.

Omfattning av anmälningsskyldigheten

5 § Följande finansiella instrument ska likställas med den anmälningsskyldiges egna, om de inte är undantagna enligt 6 eller 7 §, och omfattas därmed av anmälningsskyldigheten:

1. Finansiella instrument som ingår i en försäkring och som den anmälningsskyldige har rätt att fatta placeringsbeslut om.

2. Finansiella instrument som den anmälningsskyldige i egenkap av vårdnadshavare av underårigt barn har rätt att fatta placeringsbeslut om.

3. Finansiella instrument som innehas av en juridisk person över vilken den anmälningsskyldige har ett bestämmande inflytande.

6 § Innehav av andelar i värdepappersfonder som avses i 1 kap. 1 § första stycket 25 lagen (2004:46) om värdepappersfonder och sådana fondföretag som avses i 1 kap. 7 § samma lag behöver inte anmälas.

7 § En myndighet får bestämma att anmälningsskyldigheten för sådana arbetstagare och uppdragstagare som omfattas av anmälningsskyldighet efter beslut enligt 4 § ska gälla endast vissa särskilt angivna finansiella instrument eller vissa typer av finansiella instrument. Ett sådant beslut fattas på samma sätt som beslut enligt 4 § och beslutsrätten får inte delegeras.

En kommun eller ett landsting får besluta att anmälningskyldigheten ska gälla endast vissa särskilt angivna finansiella instrument eller vissa typer av finansiella instrument.

Tidpunkter och form för anmälan

8 § Anmälan om det fullständiga innehavet av finansiella instrument ska göras så snart en anställd eller uppdragstagare fått kännedom om att han eller hon är anmälningskyldig och därefter årligen senast den 31 januari. Om den som är anmälningskyldig inte innehar några finansiella instrument som omfattas av anmälningskyldighet, ska han eller hon anmäla det vid samma tidpunkt.

Förändringar av innehavet av finansiella instrument ska anmälas senast sju dagar efter det att förändringen gjordes.

Vid regelbundet sparande i andelar i andra fonder än sådana som avses i 6 § ska anmälan om vilket belopp sparandet avser göras vid det första förvärvet och därefter vid förändringar av beloppet och om sparandet upphör. Årlig anmälan enligt första stycket ska göras.

9 § Anmälan ska göras i sådan form att den utgör en allmän handling. I övrigt bestämmer myndigheten respektive kommunen formen för anmälan.

Mottagare av anmälan

10 § Anmälan ska lämnas till den arbetstagare eller uppdragstagare som utses av myndighetens ledning. En myndighet får träffa överenskommelse med en annan myndighet om att samordna mottagandet av anmälningar.

Om den som ska ta emot anmälningar själv omfattas av anmälningskyldighet, ska han eller hon lämna sin anmälan till myndighetschefen.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2018.

3 Bakgrund och motiv för översyn

3.1 Allmänna regler för att förhindra marknadsmissbruk

3.1.1 EU:s marknadsmissbruksförordning

Med marknadsmissbruk avses insiderhandel, marknadsmanipulation och obehörigt röjande av insiderinformation, dvs. vissa olagliga beteenden på finansmarknaderna. Bestämmelserna för att förhindra marknadsmissbruk består av dels regler på EU-nivå, dels regler på nationell nivå.

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 596/2014 av den 16 april 2014 om marknadsmissbruk (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 hänför sig 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, fondandelar och derivatinstrument. 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 samma förordning). 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 i marknadsmissbruksförordningen).

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 i marknadsmissbruksförordningen). 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 överträdelser 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 (artikel 19 i marknadsmissbruksförordningen). 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 i samma förordning). Anmälan ska göras till emittenten och den behöriga myndigheten, som i Sverige är Finansinspektionen. Sådana anmälningar ska göras utan dröjsmål och senast tre affärsdagar efter det datum då transaktionen utfördes.

3.1.2 Ny svensk lagstiftning

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

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

Den nya lagstiftningen innebär bl.a. följande.

- Vid sidan av straff införs även administrativa sanktioner. Detta innebär att Finansinspektionen, genom sanktionsföreläggande, kan besluta om en sanktionsavgift på upp till ett belopp som i kronor motsvarar 5 000 000 euro för den som gjort sig skyldig till exempelvis insiderhandel.
- I de allvarligare fallen är huvudregeln att åtal ska väckas. Samtidigt skärps straffskalorna för marknadsmisbruksbrott 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.

3.1.3 Övrig lagstiftning

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 insiderrinformation 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.

3.2 Begränsning av statliga arbetstagares rätt att ha vissa bisysslor

3.2.1 Lagen om offentlig anställning

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 §).

3.2.2 Egen handel med finansiella instrument i förhållande till reglerna om bisysslor i lagen om offentlig anställning

Frågan om en statlig arbetstagares egen handel med finansiella instrument kan innebära en otillåten förtroendeskadlig bisyssla har prövats av Arbetsdomstolen (AD) i rättsfallet AD 1991 nr 99.

Den första frågan som prövades i rättsfallet är om egen handel med finansiella instrument kan anses innebära att utöva verksamhet i LOA:s mening. När det gäller den frågan hänvisar AD i dom-

skälen till bisyssleutredningens betänkande (SOU 1969:6 s. 77–79) och anför följande.

Uttrycket *utöva verksamhet* markerar att bisysslor i en vidsträckt bemärkelse åsyftas. I princip avses varje sysselsättning vid sidan av tjänsten. Den närmare bestämningen av vad som ska läggas in i ordet verksamhet bör ske med utgångspunkt från vad det intresse kräver som ska skyddas med bestämmelsen, nämligen bevarandet av allmänhetens förtroende för offentliga tjänstemäns opartiskhet i tjänsteutövningen. Detta intresse kan innebära att tjänstemän i några fall måste avstå också från mera enstaka transaktioner. Som exempel kan nämnas att en tjänsteman inte bör skuldsätta sig hos eller på annat sätt ställa sig i beroende av någon, över vars verksamhet han i sin tjänst övar tillsyn.

Vidare framgår av AD:s referat av bisyssleutredningens betänkande, att aktiviteter som typiskt sett hör hemma på privatlivets område faller utanför begreppet att utöva en verksamhet, såsom detta begrepp används i det aktuella sammanhanget. Som exempel nämns dispositioner inom hushållet och dispositioner av familjerättslig karaktär, om de gäller den offentlige tjänstemannen själv eller någon närstående. Men enbart den omständigheten att en åtgärd utgör led i förvaltningen av egen förmögenhet innebär enligt utredningen inte med nödvändighet att åtgärden typiskt sett hör hemma på privatlivets område. Av de offentliga tjänstemännen måste krävas att de av hänsyn till vikten av att bevara förtroendet för opartiskhet i tjänsteutövningen finner sig i vissa begränsningar i detta avseende. Beskaffenheten och omfattningen av sådana begränsningar får enligt utredningen variera i huvudsak efter förhållandena i tjänstemannens huvudtjänst. Som exempel nämns att en tjänsteman i vissa fall bör avstå från att vara engagerad i branscher som är föremål för hans verksamhet i tjänsten.

I uttrycket verksamhet ligger att en aktivitet från tjänstemannens sida förutsätts. Att en tjänsteman får en gåva eller vid ett arvsskifte tilldelas viss egendom uppfyller enligt utredningen inte detta krav. Bestämmelsen om bisysslor kan sålunda enligt utredningen inte hindra tjänstemannen från att äga och uppbära utdelning av aktier i företag som står under hans tillsyn i tjänsteutövningen. Den kan däremot hindra att tjänstemannen själv eller genom någon annan vidtar förvaltningsåtgärder såsom att delta i bolagsstämma, om förvaltningsåtgärderna kan innebära att förtroendet för tjänstemannens opartiskhet rubbas.

I anslutning till referatet av utredningens betänkande citerar AD också vad föredragande departementschefen anförde i prop. 1970:72 s. 75:

Enligt utredningen träffar förbudet varjehanda sysslor vid sidan av den anställning som får anses vara tjänstemannens huvudtjänst. Det är givet att också tillfällig eller kortvarig verksamhet på fritiden kan vara oförenlig med tjänsten. Lika givet är att som utredningen framhåller – förbudet inte skall anses träffa sådan verksamhet som typiskt sett får anses höra hemma på området för den anställdes privatliv och vad därmed omedelbart har samband. Detta behöver knappast sägas ut i lagtexten.

AD anför därefter följande.

Som framgår av det nyss redovisade avsnittet i bisyssleutredningens betänkande kan i förevarande sammanhang inte dras någon skarp gräns mellan på ena sidan vad som hör till privatlivets område och på andra sidan sådan verksamhet vid sidan av arbetstagarens tjänst som inte kan tillåtas med hänsyn till risker för skada på förtroendet för berörda arbetstagares opartiskhet i tjänsteutövningen eller på myndighetens anseende för att opartiskhet iakttas i dess verksamhet. Som har framhållits i betänkandet måste av arbetstagare i offentlig tjänst krävas, att de vid förvaltningen av sina privata tillgångar finner sig i vissa begränsningar med hänsyn till intresset av att undvika risker av nyss nämnt slag.

AD resonerar därefter om förutsättningarna för att värdepappershandel ska anses vara förtroendskadlig bisyssla. AD anser 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 förtroendskadliga 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 förtroendskada.

AD tar i domskälen också upp kopplingen till bestämmelserna i den vid tiden för domen nyligen införda insiderlagen (1990:1342) och anför följande.

Ett uttalat syfte med insiderlagens regler rörande offentliganställda är emellertid som framgått att motverka uppkomsten av förtroendskada på grund av otillbörligt utnyttjande av särskild tillgång till information. Samtidigt är detta en form av förtroendskada som i vart fall inte hör till dem som främst stått i blickpunkten vid tillkomsten av bestämmelsen i LOA. Enligt AD:s mening bör de överväganden och värderingar som ligger till grund för insiderlagen därför 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 följaktligen och vid en bedömning enligt LOA särskild vikt fästas vid frågan, huruvida 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 arbetsdomstolens mening 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.

3.3 Nuvarande reglering av anmälningsskyldighet inom statliga myndigheter och kommuner

3.3.1 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 insynställning (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 därför 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 presumtionen 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 insynställning i ett aktiemarknadsbolag.

Motiven för regleringen

Den nuvarande regleringen av skyldighet för offentliga funktionärer att anmäla innehav av finansiella instrument infördes genom den numera upphävda insiderlagen, som trädde i kraft den 1 januari 1991 (prop. 1990/91:42 s. 46–49). När insiderlagen upphävdes överfördes den utan någon ändring i sak 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 inne-

hållet 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 funktionärens 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.

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

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 3.2).

Som exempel kan nämnas att Regeringskansliets etiska riktlinjer (dnr 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 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.

3.3.2 Kommuner

Kommuner har motsvarande befogenhet som regeringen (se avsnitt 3.3.1) 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 (1991:900) 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.

3.3.3 Tillämpning av reglerna för statliga myndigheter

Regeringen har senast den 25 juni 2015 (dnr 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 1*. 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 (dnr SB2014/6519/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 cirka 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. följande.

- Totalt omfattas knappt 3 700 personer av anmälningsskyldigheten, varav cirka 600 personer inom Regeringskansliet.
- Antalet personer som omfattas inom respektive myndighet varierar kraftigt. Inom sex av myndigheterna omfattas alla

anställda av anmälningsskyldigheten. Inom fyra myndigheter omfattas mellan en och fyra personer.

- Myndigheter (med undantag av Regeringskansliet) med flest anmälningsskyldiga är Läkemedelsverket (796), Finansinspektionen (375) och Statistiska centralbyrån (cirka 300).
- Myndigheter med minsta antalet anmälningsskyldiga är Kommerskollegium (1), Jordbruksverket (2) och Konjunkturinstitutet (3).
- Inom Regeringskansliet finns de flesta anmälningsskyldiga inom Finansdepartementet (cirka 300) och Näringsdepartementet (cirka 100).
- Beslut om vilka som ska omfattas inom myndigheten fattas av myndighetens ledning (styrelse/myndighetschef) inom nästan alla myndigheter. I övrigt anges chefsjurist, stabschef, avdelningschef och närmaste chef som beslutsfattare.

Beträffande Regeringskansliet kan tilläggas att statsråden enligt frivilligt åtagande även anmäler närståendes innehav av finansiella instrument. Som närstående räknas makar, sambor, registrerade partner och minderåriga barn. Statsråden har även träffat en överenskommelse om att efterge sekretessen för uppgifter om eget innehav av finansiella instrument.

3.4 Behovet av en översyn

3.4.1 Utgångspunkt för översynen

Utgångspunkt för översynen är att regelverket ska utformas så att det görs en rimlig avvägning mellan möjligheterna att uppnå syftet (se avsnitt 4.1) och samtidigt både begränsa integritetsintrånget för den enskilde och den administrativa bördan för den enskilde och myndigheten.

3.4.2 Skälen för översynen

Regleringen av skyldigheten för vissa offentliga funktionärer att anmäla innehav av finansiella instrument infördes den 1 januari 1991 och har därefter inte ändrats. Däremot har det omgivande regelverket för att bekämpa marknadsmissbruk utvecklats och ändrats, senast genom EU:s marknadsmissbruksförordning och ny svensk lagstiftning (se avsnitt 3.1). 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 funktionärers skyldighet att anmäla innehav av finansiella instrument.

4 Ett nytt regelverk

4.1 Syfte med regelverket

Promemorians 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.

Skälen för promemorians 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 3.3.1). Med offentliga funktionärer avsågs arbetstagare och uppdragstagare i staten och kommuner. 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 (dnr S2012/09080/ESA). Att reglerna om anmälningsskyldighet kan förknippas med reglerna om förtroendeskadliga bisysslor framgår av den dom från Arbetsdomstolen som redovisas i avsnitt 3.2.2. 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 tillsyn 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 förtroendeskadlig.

4.2 En ny lag

Promemorians förslag: Bestämmelser om anmälningsskyldighet inom myndigheter för vissa innehav av finansiella instrument tas in i en ny lag om skyldighet för vissa offentliga funktionärer att anmäla innehav av finansiella instrument.

Promemorians bedömning: Den nya lagen bör kompletteras av en förordning som preciserar bestämmelserna i lagen.

Skälen för promemorians förslag och bedömning: 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 visserligen en integritetskränkning. Det kan dock konstateras att skyldighetens omfattning och art inte är sådan att den kan anses utgöra ett sådant ”betydande intrång” som avses i den särskilda bestämmelsen i regeringsformen.

Bestämmelser om anmälningsskyldighet för innehav av finansiella instrument bör emellertid anses vara av grundläggande natur när det gäller statligt anställdas rättsställning (12 kap. 7 §

regeringsformen), vilket 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 4.5). Den nya lagen bör få rubriken lag om skyldighet för vissa offentliga funktionärer att anmäla innehav av finansiella instrument.

Som framgår i avsnitten 4.3.2–4.3.5 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.

4.3 Omfattning och utformning av anmälningsskyldigheten

4.3.1 Vilka offentliga funktionärer bör vara anmälningsskyldiga?

Promemorians förslag: 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 sådana föreskrifter eller ett sådant beslut ska besluta att andra arbetstagare och uppdragstagare vid myndigheten ska vara anmälningsskyldiga, om det behövs med hänsyn till deras tillgång till insiderinformation.

Statsråden ska vara anmälningsskyldiga för 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.

Promemorians 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.

Skälen för promemorians förslag och bedömning

Regeringen bör bestämma vid vilka 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 funktionärers 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 (2007:528) 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 3.1.1).

När anmälningsskyldigheten 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 alltjämt 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 insynställning (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. Genom att anmälningsskyldigheten enligt lag avser ledamöterna i styrelsen uppnåddes att myndighetens högsta ledning omfattades av anmälningsskyldigheten.

Numera 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 f.n. 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 insynställning.

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 har frågan väckts 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 över-

gripande 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 3.4) framgår att variationen mellan myndigheterna är stor när det gäller omfattningen av anmälningsskyldigheten. Inom fem 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 tillståndsprovningseenhet 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.

Som framgår i avsnitt 3.3.1 finns det inom många myndigheter etiska riktlinjer som bl.a. ger vägledning i fråga om de anställdas egen handel med finansiella instrument. Det kan vara lämpligt att i sådana riktlinjer upplysa om att bestämmelserna i marknadsmissbruksförordningen om förbud mot insiderhandel och obehörigt röjande av insiderinformation gäller för alla som har tillgång till insiderinformation, även om myndigheten eller personerna inte omfattas av anmälningsskyldighet för innehav av finansiella instrument. Bestämmelsernas relevans för myndigheten i fråga bör belysas. 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 EU:s marknadsmissbruksförordning (se avsnitt 3.1.1). 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.

En myndighets beslut om vilka arbetstagare och uppdragstagare inom myndigheten som utöver myndighetens ledning ska omfattas av anmälningsskyldigheten bör fattas av myndighetens ledning. Detta bör anges i den nya förordningen. Skäl för denna beslutsordning, som redan nu tillämpas av de flesta myndigheter som omfattas av anmälningsskyldigheten, är att ett sådant beslut innebär ett betydande ingrepp i den personliga integriteten.

Anmälningsskyldighet för statsråd och för 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 promemoria 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. Regeringskansliet kan därmed 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. Däremot är det lämpligt att i den nya förordningen föreskriva anmälningsskyldighet för sådana finansiella instrument som den anmälningsskyldige i egenskap av vårdnadshavare av underårigt barn har rätt att fatta placeringsbeslut om (se avsnitt 4.3.2). Liksom i dag kan dock en anmälningsskyldig frivilligt åta sig att anmäla även närståendes innehav.

4.3.2 Vilka finansiella instrument bör omfattas?

Promemorians 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 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 regeringen föreskriver, likställas med sådana som den

anmälningsskyldige innehar. Regeringen får meddela föreskrifter om att även finansiella instrument som den anmälningsskyldige indirekt förfogar över ska anmälas och om undantag från anmälningsskyldigheten.

Promemorians bedömning: I förordning bör det anges att en myndighet får besluta att anmälningsskyldigheten för andra än myndighetens ledning ska omfatta endast vissa särskilt angivna finansiella instrument eller vissa typer av finansiella instrument. Innehav av andelar i värdepappersfonder och motsvarande utländska fonder som hör hemma inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) bör, om inte regeringen beslutar annat för en myndighet, undantas från anmälningsskyldighet. Vidare bör det i förordning anges att finansiella instrument som innehas indirekt via en kapitalförsäkring ska likställas med egna instrument och omfattas av anmälningsskyldigheten. Detsamma bör gälla för finansiella instrument som den anmälningsskyldige fattar placeringsbeslut om i egenskap av vårdnadshavare för ett underårigt barn och finansiella instrument som innehas av en juridisk person över vilken den anmälningsskyldige har ett bestämmande inflytande.

Skälen för promemorians förslag och bedömning: Den nuvarande ordningen innebär att anmälningsskyldigheten avser alla typer av finansiella instrument. Definitionen av begreppet finansiella instrument finns i lagen om värdepappersmarknaden (1 kap. 4 §). Finansiella instrument är överlåtbara värdepapper, penningmarknadsinstrument, fondandelar och finansiella derivatinstrument. 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 tillsynen 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 försäkringstagaren. 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 i egenskap av vårdnadshavare. Eftersom den anmälningsskyldige i båda dessa fall fattar beslut om placeringarna och normalt förfogar över instrumenten som om de vore den anmälningsskyldiges egna, är det rimligt att de omfattas av anmälningsskyldigheten på samma sätt som placeringar i finansiella instrument för egen räkning. Det administrativa merarbete som en sådan skyldighet kan förväntas medföra är begränsat, och uppvägs av att anmälningsskyldigheten på så sätt bättre uppfyller sitt syfte. Regeringen bör därför få föreskriva att finansiella instrument som den anmälningsskyldige indirekt förfogar över ska omfattas av anmälningsskyldigheten. I förordning bör anges att placeringar inom ramen för en kapitalförsäkring och instrument som den anmälningsskyldige i egenskap av vårdnadshavare har rätt att fatta placeringsbeslut om ska

behandlas som om de instrumenten innehades av den anmälningsskyldige.

Detsamma bör gälla finansiella instrument som innehas av t.ex. ett bolag i vilket den anmälningsskyldige innehar minst hälften av röstetalet för aktierna. På så sätt omfattas transaktioner som den anmälningsskyldige gör inom ramen för en verksamhet i bolagsform som drivs av den anmälningsskyldige själv. Detta bör uttryckas så att anmälningsskyldighet bör gälla för finansiella instrument som innehas av en juridisk person över vilken den anmälningsskyldige har ett bestämmande inflytande.

Regeringen bör även få föreskriva om undantag från anmälningsskyldigheten.

Ett sådant undantag bör gälla sparande som sker genom förvärv av andelar i värdepappersfonder eller motsvarande utländska fonder som hör hemma i ett annat land inom EES (se 1 kap. 1 § första stycket 9 och 25 lagen [2004:46] om värdepappersfonder). Det som avses är sådana fonder som omfattas av Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/65/EG av den 13 juli 2009 om samordning av lagar och andra författningar som avser företag för kollektiva investeringar i överlåtbara värdepapper (fondföretag), det s.k. UCITS-direktivet. Eftersom det finns krav på betydande diversifiering av placeringarna inom sådana fonder, är det i de flesta fall inte sannolikt att placeringar i andelar i sådana fonder skulle grunda sig på insiderinformation.

Det kan dock finnas myndigheter med tillgång till t.ex. allmän ekonomisk eller branschspecifik information som gör att även andelar i värdepappersfonder bör omfattas av anmälningsskyldigheten. Regeringen bör därför ha möjlighet att för en viss myndighet besluta att undantag från anmälningsskyldigheten inte ska gälla för andelar i värdepappersfonder och motsvarande utländska fonder som hör hemma i ett annat land inom EES. Det kan i så fall lämpligen anges i förordningen med instruktion för myndigheten.

De berörda myndigheterna bör även få 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.

Syftet med de nämnda undantagen är att begränsa den administrativa bördan utan att möjligheterna att uppnå syftet med anmälningsskyldigheten nämnvärt minskar.

4.3.3 Hur bör anmälningsskyldigheten fullgöras?

Promemorians bedömning: Regeringen kan meddela verkställighetsföreskrifter om hur anmälningsskyldigheten ska fullgöras. I förordning bör det anges att anmälan ska lämnas in senast sju dagar efter dagen för förvärv eller avyttring av ett finansiellt instrument samt att en årlig uppdatering av hela innehavet, eller uppgift om att den anmälningsskyldige inte innehar några finansiella instrument som omfattas av anmälningsskyldighet, ska lämnas in senast den 31 januari varje år. Vid regelbundet sparande i andelar i fonder som omfattas av anmälningsskyldighet bör anmälan om beloppet göras vid det första förvärvet och därefter vid förändring av beloppet och om sparandet upphör.

Anmälan bör göras i sådan form att den utgör en allmän handling. I övrigt bör varje myndighet få anpassa formerna för hur anmälningsskyldigheten ska fullgöras till det som bedöms vara lämpligt för den aktuella myndigheten. Även detta bör anges i förordning.

Skälen för promemorians 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.

Tidsfristen för när anmälan ska ske bör vara lika för alla personer som omfattas av anmälningsskyldigheten. Enhetliga tidsfrister i fråga om när anmälan av förändring av innehavet ska ske och när en årlig uppdatering av hela innehavet ska göras bör därför anges i förordning. För att syftet med anmälningsskyldigheten ska uppnås är det viktigt att anmälan om förändring

av innehav av finansiella instrument sker i direkt anslutning till transaktionen. Den årliga uppdateringen bör göras så snart som den anmälningsskyldige haft möjlighet att stämma av uppgifterna mot årsbesked från bank eller liknande dokument. Lämpliga tidsfrister är därför sju dagar efter dagen för förvärv eller avyttring av ett finansiellt instrument och en månad efter årsskiftet för uppdatering av det totala innehavet av finansiella instrument.

Inom flera myndigheter tillämpas en ordning som innebär att regelbundet månadssparande i andelar i fonder inte behöver anmälas mer än en gång om året, så länge som beloppet för månadssparandet är oförändrat. Som framgår av avsnitt 4.3.2 bör sparande i andelar i vissa fonder helt undantas från anmälningsskyldighet. För sådana andelar som omfattas av anmälningsskyldighet bör modellen med enbart årlig anmälan tillämpas så länge beloppet för månadssparandet är oförändrat.

När det gäller formen för hur anmälan ska fullgöras bör det vara ett krav att den görs i sådan form att den utgör en allmän handling. Detta bör anges i förordningen. Det innebär att anmälningarna ska diarieföras hos myndigheten. Som framgår av avsnitt 3.3.1 omfattas uppgifterna i anmälan i regel av sekretess.

I övrigt bör varje myndighet själv få bestämma formen för anmälan. På så sätt kan myndigheten anpassa anmälningsskyldigheten till det som bedöms vara lämpligt.

4.3.4 Hur bör myndigheterna hantera anmälningarna?

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

Promemorians bedömning: Regeringen kan meddela verkställighetsföreskrifter om hur en myndighet ska fatta beslut om och hantera de anmälningar som görs. I förordning bör det anges att varje myndighet som omfattas av reglerna om anmälningsskyldighet ska utse en person som ska ta emot anmälningarna och ansvara för den fortsatta hanteringen av dem inom myndigheten. Uppdraget att ta emot anmälningar bör ges till någon som är anställd hos en annan myndighet eller till en särskilt anlita uppdragstagare.

Skälen för promemorians förslag och bedömning: Den nuvarande ordningen innebär att anmälningarna om innehav av finansiella instrument ska lämnas till myndigheten. Som framgår i avsnitt 3.3.1 omfattas anmälningarna av sekretess. Flera myndigheter har 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 nya lagen. 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.

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 upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), benämnd dataskyddsförordningen (se artiklarna 2.1 och 4.6 i dataskyddsförordningen). Dataskyddsförordningen ska börja tillämpas den 25 maj 2018 och kommer bl.a. att få till följd att den nu gällande personuppgiftslagen (1998:204) kommer att upphävas. 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). En 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. Denna förteckning förs i syfte att underlätta tillsynen av att förbudet mot otillåtna bisysslor och förbudet mot insiderhandel följs, men även för uppföljning av hur myndigheternas etiska riktlinjer följs när det gäller egen handel med finansiella instrument (se avsnitt 4.1). Det får anses röra sig om en sådan uppgift av allmänt intresse som avses i dataskyddsförordningen.

Regeringen bör meddela verkställighetsföreskrifter om hur en myndighet ska fatta beslut om och hantera de anmälningar som görs. Det är lämpligt att i förordning föreskriva att det inom en myndighet som omfattas av reglerna ska utses en särskild person som är mottagare av anmälningarna. Mottagaren bör ansvara för den fortsatta hanteringen av anmälningarna inom myndigheten. Det innebär att mottagaren ska se till att anmälningarna förtecknas och diarieförs. Mottagaren bör vidare 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. Sekretessen hindrar inte att en sådan anmälan görs (se 32 kap. 6 a § offentlighets- och sekretesslagen).

Uppgiften att ta emot anmälningarna ställer krav på goda kunskaper om både offentlig förvaltning och finansiella instrument hos den person som utses till mottagare. Att myndighetens ledning regelmässigt tillhör den grupp som omfattas av anmälningsskyldigheten samtidigt som anmälningarna i regel omfattas av

sekretess innebär att det också ställs stora krav på integritet hos mottagaren. För att vidga kretsen av personer som kan komma i fråga för uppgiften, bör en myndighet kunna utse någon som är anställd hos en annan myndighet till mottagare, eller anlita en uppdragstagare för uppgiften. Det bör anges i förordningen att en myndighet får träffa överenskommelse med en annan myndighet om att samordna mottagandet av anmälningar.

Om den som är utsedd till mottagare själv omfattas av anmälningsskyldighet, bör mottagarens anmälan göras till myndighetschefen.

4.3.5 Kommuner och landsting

Promemorians förslag: 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. 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.

Skälen för promemorians förslag: Som framgår i avsnitt 3.3.2 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 anges uttryckligen att det som anges om kommuner även avser landsting. Anmälningarna bör ske till kommunen respektive landstinget som bör föra en förteckning över anmälningarna.

På samma sätt som föreslås i avsnitten 4.3.2–4.3.4 när det gäller anmälningsskyldigheten inom myndigheter, bör regeringen få meddela föreskrifter om hur anmälningsskyldigheten ska fullgöras och vad anmälningsskyldigheten ska omfatta. Regeringen bör också meddela verkställighetsföreskrifter om hur kommunen eller landstinget ska fatta beslut om och hantera de anmälningar som görs.

4.4 Tillsyn över myndigheternas hantering av anmälningsskyldigheten

Promemorians förslag: Befogenheten för Finansinspektionen att begära uppgifter m.m. för övervakningen av att anmälningsskyldigheten följs tas bort.

Promemorians bedömning: Någon särskild tillsyn över myndigheternas, kommunernas och landstingens hantering av anmälningsskyldigheten är inte motiverad. Uppföljning av anmälningsskyldigheten vid statliga myndigheter bör ske inom ramen för regeringens löpande myndighetsstyrning.

Skälen för promemorians förslag och bedömning: Anmälningsskyldigheten inom myndigheter och kommuner 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 §).

Finansinspektionens tillsyn är riskbaserad. Med den utgångspunkten har någon tillsyn över myndigheter och kommuner enligt lagen om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument inte utförts.

Att Finansinspektionen fick uppgiften att utöva tillsyn hänger samman med att anmälningsskyldigheten inom myndigheter och kommuner infördes som en del av insiderlagstiftningen på finansmarknadsområdet. Förslaget i denna promemoria att överföra bestämmelserna om anmälningsskyldighet inom myndigheter och kommuner 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 3.1.1 och 3.1.2).

Någon särskild tillsyn över tillämpningen av regler som gäller för offentliga funktionärer finns inte. Uppföljning av myndigheternas hantering i dessa avseenden sker inom ramen för regeringens löpande myndighetsstyrning. Vidare kan förhållanden på området komma att granskas av Riksrevisionen, om revisionen själv beslutar om en sådan granskning. Det finns mot denna bakgrund inte skäl att föreskriva någon särskild form för tillsyn över tillämpningen av de nya regler om anmälningsskyldighet för innehav av finansiella instrument som föreslås i denna promemoria.

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.

4.5 Övriga lagändringar

Promemorians förslag: Lagen om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument upphävs. Bestämmelserna i den lagen om anmälningsskyldighet för arbetstagare och uppdragstagare i värdepappersinstitut och börser överförs till lagen om värdepappersmarknaden. Följdändringar görs i offentlighets- och sekretesslagen.

Skälen för promemorians förslag: Som anförs i avsnitt 4.2 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. Dessa bestämmelser bör lämpligen föras över till lagen om värdepappersmarknaden. Lagen om värdepappersmarknaden innehåller bestämmelser om bl.a. den verksamhet som drivs av värdepappersinstitut och börser. I första kapitlet i den lagen finns bestämmelser om tystnadsplikt som även gäller anställda. Bestämmelserna om anmälningsskyldighet bör införas i anslutning till de bestämmelserna. Lagen om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument kan därmed upphävas.

När anmälningsskyldigheten 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.

4.6 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Promemorians förslag: Lagen om skyldighet för vissa offentliga funktionärer att anmäla innehav av finansiella instrument ska träda i kraft den 1 juli 2018. 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.

Skälen för promemorians 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 juli 2018. 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 den föreslagna ändringen i offentlighets- och sekretesslagen för att säkerställa att sekretessen även i fortsättningen gäller för uppgifter som har lämnats före ikraftträdandet (avsnitt 4.5).

5 Förslagets konsekvenser

Förslagen i denna promemoria innebär att det nuvarande regelverket om vissa offentliga funktionärers 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. Möjligheterna ökar att begränsa anmälningsskyldigheten för de offentliga funktionärer som inte ingår i en myndighets ledning. 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 mindre administrativ börda för berörda myndigheter och anmälningsskyldiga.

Förslagen har inga statsfinansiella konsekvenser.

6 Författningskommentar

6.1 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 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 4.2 och 4.6).

Med offentliga funktionärer avses arbetstagare och uppdragstagare inom staten och kommunerna. Med uppdragstagare avses t.ex. valda ledamöter och ersättare i statliga och kommunala organ, 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.

Av *tredje stycket* följer att även landsting omfattas av det som anges om kommuner.

Övervägandena finns i avsnitt 4.2.

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 3.1.1).

Övervägandena finns i avsnitten 4.3.1 och 4.3.2.

3 §

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).

Om regeringen har beslutat att en myndighets ledning omfattas av anmälningsskyldighet, ska myndigheten enligt *tredje stycket* 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 finns arbetstagare, utöver myndighetschefen, 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.

För Regeringskansliet gäller i stället 5 §.

Övervägandena finns i avsnitt 4.3.1.

4 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om anmälningsskyldighet inom kommuner. Paragrafen motsvarar i sak 11 § andra stycket lagen om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument. Med kommun avses även landsting (se 1 § tredje stycket). Befogenheten motsvarar den befogenhet som regeringen har enligt 3 § (se författningskommentaren till den bestämmelsen).

Övervägandena finns i avsnitt 4.3.5.

5 §

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

Enligt *första stycket* är statsråden anmälningsskyldiga för sina innehav av finansiella instrument. Statsrådets anmälningsskyldighet följer därmed, till skillnad från nuvarande reglering, av lag.

Av *andra stycket* följer, genom hänvisningen till 7 §, att ett statsråd ska anmäla sitt innehav av finansiella instrument till Regeringskansliet.

Av *tredje stycket* följer att Regeringskansliet ska besluta om anmälningsskyldighet för anställda och uppdragstagare vid myndigheten, om det behövs med hänsyn till deras tillgång till insiderinformation (jfr 3 § tredje stycket och författningskommentaren till den bestämmelsen).

Övervägandena finns i avsnitt 4.3.1.

6 §

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

Paragrafen innebär att anmälningsskyldigheten enligt 3–5 §§ 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 8 § 1.

Övervägandena finns i avsnitt 4.3.2.

7 §

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 anmälningsskyldigheten även omfattar uppgift om att den anmälningsskyldige inte innehar några finansiella instrument.

Andra 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 eller en kommun ska hantera anmälningarna (se 8 § andra stycket).

Övervägandena finns i avsnitt 4.3.5.

8 §

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 (inklusive landsting).

Övervägandena finns i avsnitten 4.3.2–4.3.5.

6.2 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 4.4.

6.3 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 ett värdepappersinstitut eller en börs att till arbetsgivaren anmäla innehav av finansiella instrument. Den motsvarar i sak 12 § lagen om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument (se prop. 1999/2000:109 s. 73–76).

Uttrycket ”icke offentligtgjord 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 Europaparlaments och rådets förordning (EU) nr 596/2014 av den 16 april 2014 om marknadsmissbruk (marknadsmissbruksförordning) framgår att t.ex. information om ännu inte genomförda handelsorder avseende finansiella instrument kan utgöra insiderinformation.

Liksom enligt nuvarande bestämmelser i lagen om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument omfattas inte bara anställda i svenska värdepappersinstitut utan även de utländska företag som driver värdepappersrörelse från filial här i landet (prop. 1999/2000:109 s. 73). Det följer av definitionen av värdepappersinstitut i 5 § 27.

Övervägandena finns i avsnitt 4.5.

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 (se prop. 1999/2000:109 s. 73–76).

Övervägandena finns i avsnitt 4.5.

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 4.5.

6.4 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 punkten 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 och kommuner, ersätts av den nya lagen om skyldighet för vissa offentliga funktionärer att anmäla innehav av finansiella instrument.

Övervägandena finns i avsnitt 4.5.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Punkten 1 anger när lagen träder i kraft.

Av *punkten 2* följer att den äldre lydelsen av 30 kap. 6 § och 32 kap. 6 § gäller för uppgifter som har lämnats före den 1 juli 2018.

Övervägandena finns i avsnitt 4.6.

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 (dnr Fi2015/03496/V).

Ekobrottsmyndigheten
Polismyndigheten
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
Kustbevakningen
Statens haverikommission
Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida)
Inspektionen för strategiska produkter
Kommerskollegium
Exportkreditnämnden
Försvarmakten
Försvarets materielverk
Försvarexportmyndigheten (*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

Departementsserien 2017

Kronologisk förteckning

1. Elektronisk övervakning av kontaktförbud. Ju.
2. Åldersdifferentierat underhållsstöd och höjt grundavdrag för bidragsskyldiga föräldrar. S.
3. Genomförande av ICT-direktivet. Ju.
4. Sjukpenning i avvaktan på slutligt beslut. S.
5. Effektivare sanktioner i livsmedelskedjan m.m. N.
6. Förslag till lag om ersättning till personer som har fått ändrad könstillhörighet fastställd i vissa fall. S.
7. Kommunikation för vår gemensamma säkerhet. Uppdrag om en utvecklad och säker kommunikationslösning för aktörer inom allmän ordning, säkerhet, hälsa och försvar. Ju.
8. Kultursamverkan för ett Sverige som håller ihop. Framtida inriktning och utvecklingsmöjligheter för kultursamverkansmodellen. Ku.
9. Förstärkt rehabilitering för återgång i arbete. S.
10. ILO:s konvention om anständiga arbetsvillkor för hushållsarbetare. A.
11. Ändrade regler om retroaktivitet avseende efterlevandestöd. S.
12. Om förenklat beslutsfattande och särskilda boendeformer för äldre. S.
13. Skadeståndets bestämmande vid finansiell rådgivning. Fi.
14. Vissa ändringar i läkemedelslagen. S.
15. Ökat konsulärt skydd för unionsmedborgare och deras familjemedlemmar. Genomförande av direktiv (EU) 2015/637. UD.
16. Arbetsplatsinspektioner och höjd särskild avgift. Ju.
17. En ny lag om försäkringsdistribution. Fi.
18. Karensavdrag – en mer rättvis självrisk. S.
19. Anpassningar av de fastighetsrättsliga, associationsrättsliga, transporträttsliga och immaterialrättsliga författningarna till dataskyddsförordningen. Ju.
20. Regionalt utvecklingsansvar i Stockholms, Kalmar och Blekinge län. Fi.
21. Skyldighet för vissa offentliga funktionärer att anmäla innehav av finansiella instrument. Fi.

Departementsserien 2017

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

ILO:s konvention om anständiga arbetsvillkor för hushållsarbetare. [10]

Finansdepartementet

Skadeståndets bestämmande vid finansiell rådgivning. [13]

En ny lag om försäkringsdistribution. [17]

Regionalt utvecklingsansvar i Stockholms, Kalmar och Blekinge län. [20]

Skyldighet för vissa offentliga funktionärer att anmäla innehav av finansiella instrument. [21]

Justitiedepartementet

Elektronisk övervakning av kontaktförbud. [1]

Genomförande av ICT-direktivet. [3]

Kommunikation för vår gemensamma säkerhet. Uppdrag om en utvecklad och säker kommunikationslösning för aktörer inom allmän ordning, säkerhet, hälsa och försvar. [7]

Arbetsplatsinspektioner och höjd särskild avgift. [16]

Anpassningar av de fastighetsrättsliga, associationsrättsliga, transporträttsliga och immaterialrättsliga författningarna till dataskyddsförordningen. [19]

Kulturdepartementet

Kultursamverkan för ett Sverige som håller ihop. Framtida inriktning och utvecklingsmöjligheter för kultursamverkansmodellen. [8]

Näringsdepartementet

Effektivare sanktioner i livsmedelskedjan m.m. [5]

Socialdepartementet

Åldersdifferentierat underhållsstöd och höjt grundavdrag för bidragsskyldiga föräldrar. [2]

Sjukpenning i avvaktan på slutligt beslut. [4]

Förslag till lag om ersättning till personer som har fått ändrad könstillhörighet fastställd i vissa fall. [6]

Förstärkt rehabilitering för återgång i arbete. [9]

Ändrade regler om retroaktivitet avseende efterlevandestöd. [11]

Om förenklat beslutsfattande och särskilda boendeformer för äldre. [12]

Vissa ändringar i läkemedelslagen. [14]

Karensavdrag – en mer rättvis självrisk. [18]

Utrikesdepartementet

Ökat konsulärt skydd för unionsmedborgare och deras familjemedlemmar. Genomförande av direktiv (EU) 2015/637. [15]

