

U 58/2011 rd

Statsrådets skrivelse till Riksdagen om ett förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv (om straffrättsliga påföljder för insiderhandel och otillbörlig marknads-påverkan)

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen straffrättsliga påföljder för insiderhandel och otillbörlig marknads-påverkan samt en promemoria om förslaget.

Helsingfors den 8 december 2011

Justitieminister *Anna-Maja Henriksson*

Lagstiftningsråd Mikko Monto

JUSTITIEMINISTERIET

PROMEMORIA
18.11.2011

EU/2011/1758

**FÖRSLAGET TILL EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV OM
STRAFFRÄTTSLIGA PÅFÖLJDER FÖR INSIDERHANDEL OCH OTILLBÖRLIG
MARKNADSPÅVERKAN****1 Allmänt**

Europeiska kommissionen lade den 20 oktober 2011 fram ett förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om straffrättsliga påföljder för insiderhandel och otillbörlig marknadspåverkan KOM(2011) 654 slutlig. Samma dag lades det fram ett förslag till förordning om insiderhandel och otillbörlig marknadspåverkan (marknadsmisbruk) KOM (2011) 651 slutlig. Syftet med förordningsförslaget är att stärka genomförandet av det redan gällande direktivet om marknadsmissbruk (MAD, Market Abuse Directive) 2003/6/EG. Förordningsförslaget i fråga fungerar som basreglering för det direktivförslag som behandlas i denna skrivelse och vars syfte är att omfatta de straffrättsliga bestämmelserna i fråga om de allvarligaste gärningarna som gäller otillbörlig marknadspåverkan.

Det år 2003 godkända direktivet om marknadsmissbruk innehöll täckande bestämmelser om insiderhandel och otillbörlig marknadspåverkan till vilka det hänvisas genom begreppet "marknadsmisbruk". Direktivet syftade till att höja investerarnas förtroende och marknadens integritet genom att förbjuda utnyttjande av insiderinformation och otillbörlig marknadspåverkan t.ex. genom att sprida falsk information.

Högnivågruppen för finansiell tillsyn i EU rekommenderade i sin rapport 2009 att finanssektorn, för att fungera ändamålsenligt, måste ha ett starkt tillsyns- och påföljdssystem. Av dessa skäl måste tillsynsmyndigheterna ha tillräckliga befogenheter att agera och de bör kunna förlita sig på rättvisa, starka och avskräckande påföljdssystem i fråga om allt marknadsmissbruk. Kommissionen har sedermera avgett ett meddelande om att

förstärka sanktionssystemen i den finansiella tjänstesektorn KOM(2010) 716 där den anser att de straffrättsliga sanktionerna allmänt taget förstärker påföljdernas avskräckande effekter genom att ge en kraftfull signal om att verksamheten inte är godtagbar.

I direktivförslaget tillämpas ett sätt att närma sig problematiken som har omfattats i kommissionens meddelande "Straffrätt i EU: garantier för ett effektivt genomförande av EU:s politik genom straffrättsliga åtgärder" KOM(2011) 573 slutlig av den 20 september 2011. Tillvägagångssättet omfattar enligt kommissionen en bedömning, baserad på klara faktauppgifter grundad bedömning av klara bevis, en bedömning av de nationella genomförandesystemen, med beaktande av mervärdet av gemensamma minimiregler för EU:s straffrättsliga lagstiftning, med beaktande av nödvändighet, proportionalitet och subsidiaritet.

I linje med Stockholmprogrammet och RIF-rådet den 22 april 2010 om förebyggande av ekonomiska kriser och stöd till den ekonomiska verksamheten har kommissionen bedömt genomförandet av direktivet om marknadsmissbruk och fastställt flera problem som påverkar marknadsintegritet och investerarskydd på ett negativt sätt. Ett av problemen är att de nuvarande påföljderna enligt kommissionen inte är tillräckligt avskräckande. Av detta skäl är genomförandet av direktivet inte effektivt. Dessutom finns det i lika medlemsstater olika slags definitioner på vilken typ av insiderhandel eller marknadsmissbruk som utgör brott. Detta gör för sin del möjligt att åtgärder som gäller marknadsmissbruk utförs i den medlemsstat där påföljdssystemet är lindrigast, eftersom det är möjligt att idka marknadsmissbruk också gränsöverskridande.

Enligt kommissionen kan straffrättsliga minimiregler för marknadsmissbruk bidra till att garantera effektiviteten för detta EU:s politikområde genom att visa socialt avståndstagande på ett kvalitativt annat sätt jämfört med administrativa påföljder eller kompensationsmekanismer enligt civilrätt. Gemensamma minimiregler för de allra allvarligaste gärningarna som gäller marknadsmissbruk underlättar myndigheternas samarbete i gränsöverskridande situationer. Fastän regleringen för marknadsbruk har varit i kraft redan sedan år 2003, har enligt kommissionen praktiken utvisat att det nuvarande systemet inte fungerar effektivt. Av denna orsak eftersträvar man att effektivisera de administrativa påföljderna i fråga om marknadsmissbruk genom det ovan nämnda förordningsförslaget om otillbörlig marknadspåverkan. I det direktivförslag som avses i denna skrivelse föreslås det för sin del straffrättsliga minimibestämmelser för de allra allvarligaste gärningarna som gäller otillbörlig marknadspåverkan.

2 Huvudsakligt innehåll

Det föreslagna direktivet innehåller bestämmelser om sådan insiderhandel, röjande av insiderinformation och otillbörlig marknadspåverkan om de sker med avsikt utgör brott (artiklarna 3 och 4). Innehållet i de föreslagna kriminaliseringarna är till en del bestämda via definitionerna för finansiella instrument och insiderinformation i det som basreglering fungerande förordningsförslaget (artikel 2). Förslaget innehåller också bestämmelser om kriminalisering av anstiftan och medhjälp samt försök (artikel 5). I förslaget förutsätts det inte att det antas vissa straffnivåer, utan de straffrättsliga påföljderna ska vara effektiva, proportionerliga och avskräckande (artikel 6). Förslaget innehåller också bestämmelser om juridiska personers straffansvar och om påföljder som kan påföras juridiska personer.

3 Konsekvenser för lagstiftningen i Finland

I 51 kap. i strafflagen (39/1889) föreskrivs om värdepappersmarknadsbrott. I kapitlet in-

går bestämmelser om bl.a. missbruk av insiderinformation (1 §), grovt missbruk av insiderinformation (2 §), kursmanipulation (3 §) och grov kursmanipulation (4 §). I kapitlet finns också bestämmelser om juridiska personers straffansvar (8).

Finlands gällande lagstiftning täcker redan för närvarande rätt omfattande de gärningar som avses i direktivet. Förslaget förutsätter dock vissa ändringar av den nationella lagstiftningen. Bland annat måste olaglig spridning av insiderinformation samt försök till manipulering av marknaden, vilket i strafflagen är kriminaliserat under brottsrekvisitet kursmanipulation, kriminaliseras. Dessutom utvidgas tillämpningsområdet för rekvisiten, eftersom kriminaliseringarna gäller flera marknadsplatser och finansiella instrument än för närvarande.

4 Ålands behörighet

Enligt 27 § 22 punkten i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) hör till rikets lagstiftningsbehörighet straffrätt med undantag av vad som stadgas i 18 § 25 punkten. Enligt den sistnämnda punkten har landskapet lagstiftningsbehörighet i frågor som gäller beslående med straff och storleken av straff inom rättsområden som hör till landskapets lagstiftningsbehörighet. Enligt de övriga punkterna i 18 § hör strafflagstiftning som gäller värdepappersmarknadsbrott och otillbörlig marknadspåverkan inte till landskapets lagstiftningsbehörighet.

5 Förslagets konsekvenser

Genom direktivet tillnärmas medlemsstaternas lagstiftning genom att det förutsätts att medlemsstaterna kriminaliserar de grävsta gärningarna som gäller otillbörlig marknadspåverkan och som har samband med insiderhandel och otillbörlig marknadspåverkan. Genom direktivet tillnärmas inte straffnivåerna, utan straffen ska fara effektiva, proportionerliga och avskräckande. Ett sådant för- enhetligande är ägnat att förbättra marknadernas verksamhet och trovärdighet, eftersom finansmarknaderna i allt högre grad har integrerats inom Europeiska unionen och en oenhetlig lagstiftning enligt kommissionen

gör marknadsmissbruk möjligt där lagstiftningen om påföljder är lindrigast.

Lagstiftningen i Finland uppfyller redan nu rätt täckande de förpliktelser som förutsätts av direktivet. Det kan alltså inte antas att direktivet medför betydande merkostnader för Finland t.ex. i form av ökade kostnader för verkställighet av fängelsestraff.

6 Rättslig grund

Artikel 83.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

7 Subsidiaritetsprincipen

Otillbörlig marknadspåverkan kan ske så att den överskrider medlemsstaternas gränser. Otillbörlig marknadspåverkan skadar finansmarknadernas verksamhet och trovärdighet. Finansmarknaderna är dock i allt högre grad integrerats inom Europeiska unionen. De olika medlemsstaternas olika slags sätt att närma sig sanktioneringen när det gäller otillbörlig marknadspåverkan gör det möjligt att missbrukarna kan utnyttja det sanktions-system som är så lindrigt som möjligt. Detta försvagar såväl trovärdigheten för varje nationellt sanktionssystem som ett effektivt genomförande av Europeiska unionens lagstiftning om marknadsmissbruk. Vid en lösning av detta problem är minimibestämmelser som omfattar hela Europeiska unionen till hjälp. Dessa minimibestämmelser avser de gärningsformer för otillbörlig marknadspåverkan som ska kriminaliseras. Statsrådet anser att förslaget är i enlighet med subsidiaritetsprincipen.

8 De andra medlemsstaternas ståndpunkter

Förslaget har presenterats i arbetsgruppen. Behandlingen har precis börjat.

9 Institutionernas och övriga ståndpunkter

Europaparlamentet har inte ännu behandlat direktivförslaget.

10 Den nationella behandlingen av förslaget och behandlingen i Europeiska unionen

Direktivförslaget har behandlats skriftligt av sektionen för rättsliga och inrikes frågor (EU 7) och sektionen för finansiella tjänster och kapitalrörelser (EU 10).

Kommissionen har föredragit direktivförslaget vid rådet (rättsliga och inrikes frågor) den 28 oktober 2011.

I Europaparlamentet är ansvarigt utskott utskottet för ekonomi och valutafrågor (ECON). Rapportör är Arlene McCarthy, Gruppen för Progressiva förbundet av Socialdemokrater i Europaparlamentet (S&D).

11 Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet förhåller sig positivt till att Europeiska unionens gemensamma åtgärder för att avvärja den allvarligaste formen av otillbörlig marknadspåverkan. Den finska strafflagen täcker redan rätt omfattande de åtgärder som förutsätts av direktivet. Behoven av att ändra strafflagstiftningen vore därför förhållandevis obetydliga.

Samtidigt med direktivförslaget har det lagts fram ett förordningsförslag som innehåller förslag till rätt betydande administrativa påföljder för sådana gärningar som kan bli tillämpliga samtidigt vid sidan av de straffrättsliga påföljderna i enlighet med direktivet. Statsrådet anser att en effektivare användning av administrativa påföljder särskilt vid avvärjandet av ekonomisk brottslighet är motiverad. Vid förhandlingarna ska man dock eftersträva att förslagen inte leder till överlappande påföljder i strid med ne bis in idem-principen som förbjuder att man statsinternt åtalar eller straffar två gånger och i vars tillämpningspraxis administrativa påföljder i många situationer jämföras med straff. Principen i fråga framgår bl.a. av artikel 4 i tilläggsprotokoll 7 till Europarådets människorättskonvention.

Den rättsliga grunden för direktivförslaget är artikel 83.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Enligt punkten i fråga får minimiregler för fastställande av brottsrekvisit och påföljder meddelas i direktiv, om en tillnärmning av medlemsstaternas straff-

rättsliga lagar visar sig nödvändig för att säkerställa att unionens politik på ett område som omfattas av harmoniseringsåtgärder genomförs effektivt. Det är fråga om första gången denna rättsliga grund används för tillnärningsåtgärder i fråga om straffrätten. Tidigare har den rättsliga grunden för de straffrättsliga instrumenten som utgångspunkt varit artikel 83.1. I den uppräknas de s.k. eurobrotten vilka harmoniseringsåtgär-

derna som utgångspunkt kan avse. Statsrådet konstaterar att när man som rättsgrund använder artikel 83.2, ska man omsorgsfullt motivera och bedöma att det nödvändighetskriterium som ingår i punkten uppfylls. Statsrådet anser det viktigt att tillämpningen av den rättsliga grunden för direktivet säkerställs.