

Datum 2017-10-10

Finansinspektionen
Box 7821
SE-103 97 Stockholm
[Brunnsgatan 3]
Tel +46 8 408 980 00
Fax +46 8 24 13 35
finansinspektionen@fi.se
www.fi.se

Finansinspektionens arbete för att bekämpa marknadsmissbruk

Mot bakgrund av intresset för arbetet med det nya regelverket för marknadsmissbruk (Mar) vill Finansinspektionen (FI) klargöra och sammanfatta läget.

Mar innehåller regler om förbud mot insiderhandel, marknadsmanipulation och olagligt röjande av insiderinformation.

Införandet av Mar har inneburit att FI har fått ökade befogenheter och att samarbetet med Ekobrottsmyndigheten (EBM) har fördjupats.

De nya bestämmelserna och förberedelsearbetet

De nya reglerna om bekämpning av marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden trädde i kraft den 1 februari 2017. I korthet innebär de nya reglerna att FI och EBM tillsammans bekämpar regelöverträdelser. En förändring i det nya regelverket är att ringa och oaktsamma regelöverträdelser avkriminaliserats. EBM ansvarar för regelöverträdelser som är brottsliga och FI ansvarar för att ingripa mot regelöverträdelser som inte är brottsliga.

I slutet av 2016 började FI och EBM ha regelbundna möten för att stämma av praktiska frågor och när regelverket trädde i kraft inleddes ett löpande samarbete med informella avstämningar mellan myndigheterna i enskilda ärenden och frågor.

Arbetet med det nya regelverket

De första anmälningarna om överträdelser kom in redan i februari 2017. Sedan dess har FI avslutat omkring 15 ärenden. I snitt ligger handläggningstiden på cirka fyra månader från det att en anmälan görs till dess att FI utfärdar ett sanktionsföreläggande.

Arbetet med att ta fram en ny praxis pågår. I och med de nya reglerna gäller ett steglöst avgiftstak för överträdelser av förbudet mot marknadsmissbruk. Det

lägsta maxbeloppet för fysiska personer är 50 miljoner kronor och för juridiska personer 150 miljoner kronor. De höga beloppen innebär att de nya reglerna potentiellt är kraftfulla. FI måste beakta både den ram som avgiftstaket ställer upp och att sanktioner ska vara proportionella i förhållande till överträdelsen. FI måste säkerställa att principerna om proportionalitet och rättssäkerhet garanteras genom hela ärendekedjan.

Ärenden om marknadsmanipulation kan gälla flera olika överträdelser. FI kartlägger därför överträdelserna och analyserar olika relevanta bedömningskriterier i respektive ärendetyp. En fullständig kartläggning utan vägledande praxis är en utmaning. FI tar därför fram olika metoder, analyser och förhållningssätt, som sedan i det enskilda ärendet stäms av mot allmänna förvaltningsrättsliga och konstitutionella principer som legalitetsprincipen, objektivitetsprincipen, proportionalitetsprincipen och andra rättsprinciper.

FI kan inte besluta om sanktioner

När FI ingriper i marknadsmissbruksärenden sker det genom så kallade sanktionsförelägganden. Det innebär att när en anmälan kommer in till FI görs först en juridisk bedömning av om ärendet ska utredas vidare, överlämnas till EBM eller läggas ner utan åtgärd (till exempel bristfälliga anmälningar). Om ärendet överlämnas till EBM avslutas det hos FI.

Om FI utreder ärendet vidare får personen det gäller möjlighet att yttra sig om den utredning som gjorts. Därefter provas utredningen av rättsavdelningen som bedömer om det finns anledning att ingripa. Ett ingripande sker genom att ett sanktionsföreläggande utfärdas. I föreläggandet finns normalt sett en sanktionsavgift och en möjlighet för den berörda personen att godkänna eller inte godkänna ingripandet, normalt inom tre veckor.

Om personen godkänner sanktionsavgiften gäller sanktionsföreläggandet som en lagkraftvunnen dom. Om personen inte godkänner eller avstår från att svara förfaller föreläggandet. FI måste då i stället väcka talan vid Stockholms tingsrätt om att sanktionen ska beslutas. Då gäller rättegångsbalkens regler för brottmål, där det inte kan bli fråga om en strängare påföljd än böter. I dessa processer motsvarar FI:s roll åklagarens roll i tingsrätten, och processen följer samma regler som en brottmålsrättegång.

Till skillnad från andra administrativa beslut avgör FI inte ensamt sanktionsbeloppets storlek. Det är antingen den berörda personen som godkänner sanktionsavgiften eller domstolen som fastställer avgiften.

Domstolen avgör

Om FI har väckt talan i domstol är det domstolen som beslutar hur stora sanktionsavgifter som ska tas ut. Det följer av rättegångsbalken att domstolen kan sätta en påföljd förhållandevis fritt, men samtidigt kräver den nya lagstiftningen att ett visst belopp ska specificeras både av FI i

stämningsansökan och av EBM i ett alternativyrkande (se mer nedan). Domstolen kan emellertid alltid justera det slutliga beloppet nedåt.

Konsekvenser för relationen till EBM

Arbetet med sanktionsavgifterna är av stor betydelse även för FI:s relation till EBM. Sedan den 1 februari 2017 ska en åklagare i princip yrka på en administrativ sanktion som alternativ till ett straff. Syftet är att en person som frias från brott, men som objektivt begått en regelöverträdelse, ska bli föremål för ingripande och inte komma undan bara för att det inte går att bevisa att gärningen var brottslig. I den nya lagstiftningen finns även en skyldighet för åklagare och FI att samverka, och sanktionsavgifterna är ett område som nämns särskilt i lagens förarbeten. För FI:s del är processen i tingsrätten ett nytt område för myndigheten och berörd personal får stöd och råd från kollegorna på EBM.

Förhållandet mellan administrativa sanktioner och straff

Straffen för kriminaliserade gärningar är fängelse i högst två år i normalfallet och sex år vid grovt brott. I praktiken innebär det i de allra flesta fall att domstolen dömer till villkorlig dom och dagsböter enligt de regler som finns i brottsbalken.¹ En villkorlig dom är en form av fängelsestraff, en så kallad frihetsberövande påföljd, enligt brottsbalkens bestämmelser. Dagsböter beräknas på grundval av överträdelsens allvar (mellan 30 och 150) och förvärvsinkomsten (mellan 50 och 1 000 kronor). Dagsböter kan därmed inte överstiga 150 000 kronor.

Sättet att beräkna en dagsbot skiljer sig från hur det steglösa avgiftstaket för de administrativa sanktionerna fungerar. Lagstiftaren är medveten om denna problematik. En administrativ sanktion för en överträdelse som är mindre allvarlig än en straffbelagd gärning, bör enligt förarbetena kunna bestämmas till ett betydligt högre belopp än vad den sammanlagda dagsboten vid villkorlig dom och dagsböter skulle ge.

Frågan om förhållandet mellan straff och administrativa sanktioner handlar om huruvida en frihetsberövande påföljd enligt brottsbalken kan jämföras med en avgift enligt den kompletterande lagstiftningen (sanktionsavgiften). Enligt lagen är en sådan jämförelse inte möjlig – det är en fast förankrad princip i brottsbalken att fängelse (dvs. även en villkorlig dom) är en allvarligare påföljd än böter.

¹ Juridiska personer kan inte bli dömda för brott, utan kan endast bli skyldiga att betala en företagsbot om det skett brott i näringsverksamhet, s.k. särskild rättsverkan av brott.