



JUSTITISMINISTERIET

Civil- og Politiafdelingen

Dato: 18. januar 2012
Kontor: EU-formandskabs-
sekretariatet
Sagsbeh: Lene Steen
Sagsnr.: 2011-37414-0002
Dok.: 311886

GRUND - OG NÆRHEDSNOTAT
om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om strafferetlige sanktioner for insiderhandel og kursmanipulation

KOM(2011)654

Resumé

Forslaget til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om strafferetlige sanktioner for insiderhandel og kursmanipulation har til formål at fastsætte regler for, hvilke handlinger der udgør ulovlig insiderhandel og kursmanipulation samt etablere fælles minimumsniveauer for strafferetlige sanktioner forbundet med disse forbrydelser. Forslaget vurderes ikke at være i strid med nærhedsprincippet. Da forslaget er omfattet af det retlige forbehold, har det hverken lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser for Danmark. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til forslaget.

1. Baggrund

Forslaget til direktiv om strafferetlige sanktioner for insiderhandel og kursmanipulation er en del af en pakke, som Kommissionen fremlagde den 20. oktober 2011. Ud over direktivforslaget indeholder pakken et forslag til en forordning om insiderhandel og kursmanipulation ("markedsmisbrug"), der skal træde i stedet for det gældende markedsmisbrugsdirektiv (direktiv 2003/6/EF). Endvidere har Kommissionen fremsat forslag om revision af direktivet om markeder for finansielle tjenesteydelser (MiFID) (direktiv 2004/39/EF) i form af dels et direktivforslag, dels et forordningsforslag om markeder for finansielle instrumenter.

Direktivforslaget er fremsat under henvisning til Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF) artikel 83, stk. 2, som indeholder

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Telefon 7226 8400
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

bestemmelser om fastsættelse af fælles minimumsregler på det strafferetlige område, hvis det er absolut nødvendigt for at sikre effektiv gennemførelse af en harmoniseret EU-politik. Direktivforslaget skal behandles efter den almindelige beslutningsprocedure, hvilket indebærer, at Europa-Parlamentet og Rådet skal vedtage forslaget.

Det danske retsforbehold

Forslaget er fremsat med hjemmel i TEUF, tredje del, afsnit V. Forslaget er derfor omfattet af Danmarks forbehold vedrørende retlige og indre anliggender. Protokollen om Danmarks stilling, der er knyttet til Lissabon-Traktaten, finder på den baggrund anvendelse.

Ifølge protokollens artikel 1 deltager Danmark ikke i Rådets vedtagelse af foranstaltninger, der foreslås i henhold til TEUF, tredje del, afsnit V, og ifølge artikel 2 er ingen af de foranstaltninger, der er vedtaget i henhold til TEUF, tredje del, afsnit V, bindende for eller finder anvendelse i Danmark ("retsforbeholdet").

En eventuel gennemførelse af forslaget er således ikke bindende for og finder ikke anvendelse i Danmark.

2. Indhold

2.1. Generelt

Forslaget til direktiv om strafferetlige sanktioner for insiderhandel og kursmanipulation har til formål at fastsætte regler for, hvilke handlinger der udgør ulovlig insiderhandel og kursmanipulation samt etablere fælles minimumsniveauer for strafferetlige sanktioner forbundet med disse forbrydelser.

For at bringe anvendelsesområdet for direktivet i overensstemmelse med anvendelsesområdet for den foreslåede forordning om insiderhandel og kursmanipulation er handel med egne aktier i stabiliserings- og tilbagekøbsprogrammer samt transaktioner, ordrer eller adfærd udført med henblik på monetære eller offentlige gældsstyringsaktiviteter og aktiviteter vedrørende udledningstilladelser med henblik på forfølgelse af EU's klimapolitik undtaget.

Derudover anvender direktivforslaget definitionen af "intern viden" fra den foreslåede forordning om insiderhandel og kursmanipulation. Dette indebærer, at der ved intern viden eksempelvis forstås oplysninger af præcis karakter, som ikke er offentliggjorte, der direkte eller indirekte vedrører

udstedere af finansielle instrumenter eller finansielle instrumenter, og som, hvis de blev offentliggjort, kunne forventes at have en betydelig effekt på disse instrumenters pris.

Direktivforslaget anvender endvidere den definition af ”finansielt instrument”, som følger af den foreslåede forordning om markeder for finansielle instrumenter. Dette indebærer, at der ved finansielt instrument bl.a. forstås værdipapirer, pengemarkedsinstrumenter, andele i institutter for kollektiv investering samt visse former for optioner, futures, swaps, fremtidige renteaftaler og andre såkaldte derivataftaler vedrørende råvarer eller værdipapirer, valutaer, renter eller afkast, emissionskvoter eller andre derivater, finansielle indekser eller finansielle mål, som kan afvikles fysisk eller afregnes kontant mv.

2.2. Insiderhandel og kursmanipulation

Efter direktivforslaget skal medlemsstaterne kriminalisere insiderhandel og kursmanipulation, når disse handlinger begås forsætligt.

Insiderhandel er ifølge direktivforslaget brug af intern viden, når en sådan viden besiddes, til for egen eller tredjemands regning at erhverve eller afhænde finansielle instrumenter, som denne viden vedrører. Dette omfatter også brug af intern viden til at aflyse eller tilpasse en ordre vedrørende et finansielt instrument, som denne viden vedrører, hvor ordren var foretaget før modtagelse af den interne viden. Insiderhandel er endvidere videregivelse af intern viden til andre, medmindre det sker som led i lovlig udøvelse af ansættelses- eller erhvervsmæssige funktioner.

Kursmanipulation er ifølge direktivforslaget forsætlig afgivelse af urigtige eller vildledende signaler vedrørende udbud af, efterspørgsel efter eller prisen på et finansielt instrument eller en relateret såkaldt spotråvarekontrakt. Som kursmanipulation betragtes desuden sikring af prisen på et eller flere finansielle instrumenter eller en relateret spotråvarekontrakt på et unormalt eller kunstigt niveau. Endvidere er kursmanipulation indgåelse af en transaktion, placering af en handelsordre eller enhver anden aktivitet på finansielle markeder, der påvirker prisen på et eller flere finansielle instrumenter eller en spotråvarekontrakt, som bruger et fiktivt instrument eller anden form for bedrag eller påfund. Som kursmanipulation betragtes endelig videregivelse af oplysninger, der giver falske eller misvisende signaler om finansielle instrumenter eller relaterede spotråvarekontrakter, hvor disse personer for sig selv eller andre opnår en fordel eller et udbytte af videregivelsen af de pågældende oplysninger.

Det fremgår desuden af forslaget, at medlemsstaterne også skal kriminalisere medvirken til de nævnte strafbare handlinger. Medlemsstaterne skal endvidere kriminalisere forsøg på at begå de nævnte overtrædelser med undtagelse af uretmæssig meddelelse af intern viden og udbredelse af oplysninger, der giver urigtige eller vildledende signaler.

2.3. Strafferetlige sanktioner

Direktivforslaget pålægger medlemsstaterne at tage de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at de nævnte tilfælde af insiderhandel og kursmanipulation er undergivet strafferetlige sanktioner, der er effektive, står i et rimeligt forhold til overtrædelserne og har afskrækkende virkning.

Endvidere fremgår det, at juridiske personer skal kunne drages til ansvar, hvis insiderhandel eller kursmanipulation begås til deres fordel af en person, der beklæder en ledende stilling hos den juridiske person, og som handler på grundlag af en bemyndigelse til at repræsentere den juridiske person eller en beføjelse til at træffe beslutninger på dennes vegne eller til at udøve kontrol inden for den juridiske person. Desuden skal en juridisk person kunne drages til ansvar, når manglende kontrol eller tilsyn har gjort det muligt for en person underlagt den juridiske persons myndighed at begå den strafbare handling. Medlemsstaterne skal træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at juridiske personer kan straffes med sanktioner, der er effektive, står i et rimeligt forhold til overtrædelserne og har afskrækkende virkning.

3. Gældende dansk ret

3.1. Straffeloven

Efter straffelovens § 296 straffes den, som udspreder urigtige eller vildledende oplysninger, hvorved prisen på værdipapirer eller tilsvarende aktiver kan påvirkes væsentligt, med bøde eller fængsel indtil 1 år og 6 måneder. På samme måde straffes den, som giver urigtige eller vildledende oplysninger om juridiske personers forhold i offentlige meddelelser om økonomiske forhold, i lovpligtige regnskaber, i beretninger, regnskaber eller erklæringer til generalforsamling eller lignende organ eller den juridiske persons ledelse, ved anmeldelse til en registreringsmyndighed eller i udbudsmateriale vedrørende den juridiske persons stiftelse eller kapitaludvidelse samt vedrørende salg af andele eller udstedelse eller salg af konvertible obligationer. Begås forbrydelsen ved grov uagtsomhed, er straffen bøde eller under skærpende omstændigheder fængsel indtil 4 måneder.

Forsøg på og medvirken til overtrædelse af bestemmelsen er strafbart i medfør af straffelovens §§ 21 og 23.

Efter straffelovens § 306 kan der pålægges selskaber mv. (juridiske personer) ansvar for overtrædelse af straffelovens bestemmelser. En juridisk person kan efter straffelovens § 25 straffes med bøde.

3.2. Lov om værdipapirhandel

Kapitel 10 i lov om værdipapirhandel (værdipapirhandelsloven) omhandler bl.a. misbrug af intern viden og kursmanipulation.

Det fremgår af lovens § 34, at der ved intern viden forstås specifikke oplysninger, som ikke er offentliggjort, om udstedere af værdipapirer, værdipapirer eller markedsforhold vedrørende disse, som må antages mærkbart at få betydning for kursdannelsen på et eller flere værdipapirer, hvis oplysningerne blev offentliggjort. Køb, salg og tilskyndelse til køb eller salg af værdipapirer må med visse nærmere definerede undtagelser ikke foretages af nogen, der har intern viden, som kan være af betydning for handelen, jf. lovens § 35.

Det følger endvidere af § 36, at den, der er i besiddelse af intern viden, ikke må videregive denne viden til andre, medmindre videregivelsen er et normalt led i udøvelsen af vedkommendes beskæftigelse, erhverv eller funktion.

Derudover følger det af § 38, at der ved kursmanipulation forstås handlinger, der er egnet til at påvirke kursen på værdipapirer i en retning, der afviger fra disses værdi i markedet, ved

- udbredelse af oplysninger gennem medierne eller ved andre metoder, der er egnet til at give urigtige eller vildledende signaler om udbuddet af, efterspørgslen efter eller kursen på værdipapirer,
- transaktioner eller handelsordrer, der er egnet til at give urigtige eller vildledende signaler om udbuddet af, efterspørgslen efter eller kursen på værdipapirer,
- transaktioner eller handelsordrer, hvorved der benyttes fiktive indretninger eller andre former for bedrag eller påfund, eller
- transaktioner eller handelsordrer, hvorved en person eller flere personer i fællesskab sikrer, at kursen på et eller flere værdipapirer ligger på et unormalt eller kunstigt niveau.

Kursmanipulation eller forsøg herpå må ikke finde sted, jf. § 39.

I henhold til lovens § 94 straffes overtrædelse af bestemmelserne i §§ 35, 36 og 39 med bøde eller fængsel i indtil 1 år og 6 måneder. Er en overtrædelse af § 35 og § 39 forsætlig og af særlig grov beskaffenhed, eller er der begået et større antal forsætlige overtrædelser, kan straffen stige til fængsel i 4 år. Det følger desuden af § 93, stk. 6, at der kan pålægges juridiske personer strafansvar efter reglerne i straffelovens kapitel 5. Endvidere kan forsøg på og medvirken til overtrædelsen af de nævnte bestemmelser straffes i medfør af straffelovens §§ 21 og 23.

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

4.1. Lovgivningsmæssige konsekvenser

Som anført ovenfor under pkt. 1 er forslaget til direktiv fremsat med hjemmel i TEUF, tredje del, afsnit V, og er derfor omfattet af Danmarks forbehold vedrørende retlige og indre anliggender. Danmark deltager således ikke i vedtagelsen af direktivet, som ikke vil være bindende for eller finde anvendelse i Danmark.

4.2. Statsfinansielle konsekvenser

Direktivforslaget har ikke statsfinansielle konsekvenser, da det som nævnt er omfattet af det retlige forbehold.

Hvis direktivforslaget fandt anvendelse i Danmark, er det vurderingen, at forslaget ikke ville have statsfinansielle konsekvenser.

5. Høring

Forslaget har været sendt i høring hos følgende myndigheder og organisationer mv.:

Østre Landsret, Vestre Landsret, Sø- og Handelsretten, samtlige byretter, Procesbevillingsnævnet, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolsstyrelsen, Rigspolitiet, Rigsadvokaten, Foreningen af Offentlige Anklagere, Direktoratet for Kriminalforsorgen, Politiforbundet, Advokatrådet, Danske Advokater, Landsforeningen af beskikkede advokater, Amnesty International, Institut for Menneskerettigheder, Retspolitisk Forening, Retssikkerhedsfonden, Børsmæglerforeningen, Danmarks Nationalbank, Dansk Aktionærforening, Dansk Erhverv, Dansk Industri, Dansk Investor Relations Forening (DIRF), Dansk Pantebrevsforening,

Den Danske Fondsmæglerforening, Finansforbundet, Finansrådet (Danske Pengeinstitutters Forening).

Østre Landsret, Vestre Landsret, Sø- og Handelsretten, Procesbevillingsnævnet, Den Danske Dommerforening, Domstolsstyrelsen, Foreningen af Offentlige Anklagere, Advokatrådet og Danske Advokater har ikke haft bemærkninger til forslaget.

Justitsministeriet har modtaget høringssvar fra **Rigsadvokaten**, der har indhentet en udtalelse fra Statsadvokaten for Særlig Økonomisk Kriminalitet (SØK). Efter SØK's opfattelse er der behov for, at der på tværs af landene i EU skabes minimumsstandarder for håndhævelse og sanktionering af de omfattede lovovertrædelser. SØK finder dog, at bestemmelsen om virksomhedsansvar er for snæver, og at ansvaret også bør omfatte situationer, hvor det alene kan bevises, at underordnet personale har handlet. Derudover finder SØK, at spørgsmålet om sanktioner bør behandles i sammenhæng med de øvrige forslag i Kommissionens pakke om markedsmissbrug.

6. Nærhedsprincippet

Kommissionen har om nærhedsprincippet anført, at markedsmissbrug kan forekomme på tværs af grænserne og skader integriteten af de finansielle markeder, som i stigende grad er integreret i EU. De forskellige tilgange til indførelsen af strafferetlige sanktioner for markedsmissbrug blandt medlemsstaterne giver et vist spillerum for gerningsmænd, der ofte kan udnytte de mest lempelige sanktionsordninger. Efter Kommissionens opfattelse underminerer det den afskrækkende virkning af hver national sanktionsordning og effektiviteten af håndhævelsen af EU's lovgivningsramme for markedsmissbrug. Det er i den forbindelse anført, at fælles EU-regler om mindstekrav for former for markedsmissbrug, der skal anses som kriminel adfærd, bidrager til en løsning af dette problem.

De kriminalitetsformer, som reguleres af forslaget, og de markeder, som forslaget har til formål at beskytte, er i vid udstrækning grænseoverskridende. Transaktioner på eksempelvis aktiemarkederne sker således lige så let på tværs af grænserne som internt i de enkelte medlemslande. Samtidig er sammenhængen mellem de europæiske markeder så tæt, at en svækkelse af tilliden til markederne i en del af Europa meget hurtigt vil kunne forplante sig til de øvrige europæiske markeder. De europæiske lande har således en gensidig interesse i at sikre, at der alle steder skrives effektivt ind overfor misbrug af markederne eksempelvis i form af insider handel eller

kursmanipulation. I det lys er det regeringens vurdering, at nærhedsprincippet er overholdt.

7. Andre landes kendte holdninger

Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdning til forslaget.

8. Foreløbig generel dansk holdning

Fra dansk side er man umiddelbart positivt indstillet over for forslaget.

9. Orientering af andre af Folketingets udvalg

Grundnotatet sendes – ud over til Folketingets Europaudvalg – til Folketingets Retsudvalg.