

19.6.2019

Julkinen

Seuraamus- ja rikemaksun mitoittaminen

1 Laki Finanssivalvonnasta

1.1 Seuraamusmaksun mitoittaminen

Finanssivalvonnasta annetun lain (878/2008; FivaL) 41 §:n 2 momentti kuuluu:

”Seuraamusmaksun määrä perustuu kokonaisarviointiin. Seuraamusmaksun määrää arvioitaessa on otettava huomioon menettelyn laatu, laajuus ja kestoaika sekä tekijän taloudellinen asema. Lisäksi arvioinnissa on otettava huomioon menettelyllä saavutettu hyöty ja sillä aiheutettu vahinko, jos ne ovat määritettävissä, tekijän yhteistyö Finanssivalvonnan kanssa asian selvittämiseksi ja toimenpiteet rikkomisen toistumisen estämiseksi, muut ja aiemmat finanssimarkkinoita koskeviin säännöksiin kohdistuneet rikkomukset ja laiminlyönnit sekä menettelyn mahdolliset vaikutukset rahoitusjärjestelmän vakaudelle.”¹

Seuraamusmaksun määrä perustuu siten kokonaisarviointiin, jossa on otettava huomioon säännöksessä mainitut tekijät. Näitä tekijöitä käsitellään kohdissa 1.1.1–1.1.8.

Lisäksi kohdassa 1.1.9 tuodaan esiin joitakin kokonaisarvioinnissa huomioon otettavia muita yleisiä periaatteita², joilla voi olla merkitystä, kun Finanssivalvonta harkitsee tapaukseen soveltuvan seuraamusmaksun määrää. Periaatteet eivät ole tyhjentyviä.

Seuraamusmaksun enimmäismääristä säädetään FivaL 41, 41 a ja 41 b §:ssä.

1.1.1 Menettelyn laatu

Menettelyn laatua arvioitaessa otetaan huomioon esimerkiksi teon tai laiminlyönnin sisältö ja moitittavuus sekä rikotun velvollisuuden merkittävyys, kuten myös tekijän asema suhteessa esimerkiksi Finanssivalvonnan valvottavaan.³

Menettelyn laadun arvioinnissa otetaan huomioon, kuinka merkittävällä tavalla menettely on ollut omiaan vaarantamaan FivaL 1 §:ssä säädetty Finanssivalvonnan toiminnan tavoitteet.⁴ Tällöin voidaan ottaa huomioon esimerkiksi menettelyn kielteinen vaikutus Finanssivalvonnan valvonnan edellytyksiin ja tehokkuuteen, finanssimarkkinoiden vakauteen, finanssimarkkinoita kohtaan tunnettuun luottamukseen ja niiden toimivuuteen sekä valvottavien asiakkaiden asemaan tai tiedonsaantiin.

¹ FivaL 41 §:n 3 momentti, joka tulee voimaan 22.7.2019, kuuluu: ”Sen lisäksi, mitä edellä 2 momentissa säädetään, jos kyse on viitearvoasetuksen rikkomisesta, seuraamusmaksun määrää arvioitaessa on otettava huomioon myös menettelyn vaikutus reaalityönteeseen. Jos kyse on arvopapereiden yleisölle tarjoamisen tai kaupankäynnin kohteeksi säänneltyllä markkinalla ottamisen yhteydessä julkaistavasta esitteestä ja direktiivin 2003/71/EY kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2017/1129, jäljempänä *esiteasetus*, rikkomisesta, seuraamusmaksun määrää arvioitaessa on otettava huomioon myös vaikutus ei-ammattimaisten asiakkaiden asemaan.” Kyseisiä seikkoja ei käsitellä tässä asiakirjassa tarkemmin.

² FivaL 41 §:n yksityiskohtaisten perustelujen (HE 39/2014, s. 98) mukaan: ”Finanssivalvonnan olisi perusteltua laatia ja julkistaa periaatteet, jotka se ottaisi huomioon sekä rikemaksun että seuraamusmaksun määräämistä koskevassa kokonaisarvioinnissa lain 38 §:n 2 momentin ja 41 §:n 2 momentin mukaisesti.”

³ HE 32/2012, s. 279.

⁴ ”Finanssivalvonnan toiminnan tavoitteena on finanssimarkkinoiden vakauden edellyttämä luotto-, vakuutus- ja eläkelaitosten ja muiden valvottaviksi säädettyjen vakaa toiminta, vakuutettujen etujen turvaaminen sekä yleinen luottamus finanssimarkkinoiden toimintaan.”

19.6.2019

Julkinen

Jos rikkomus kohdistuu kuluttajan asemassa oleviin henkilöihin tai ei-ammattimaisiin asiakkaisiin, voidaan tätä lähtökohtaisesti pitää seuraamusmaksua korottavana tekijänä. Jos rikkomus oli tai se on omiaan olemaan erityisen vahingollinen asiakkaiden (esim. asiakkaille soveltumattomien sijoitus- tai vakuutus tuotteiden myynti) tai sijoittajien luottamuksen kannalta, on tämä seuraamusmaksua korottava tekijä.

Jos rikkomuksen tekijä on Finanssivalvonnan valvottava tai finanssimarkkinoilla muutoin ammattimaisesti toimiva yhteisö, voidaan tätä lähtökohtaisesti pitää seuraamusmaksua korottavana tekijänä.

Jos rikkomuksen tekijä on luonnollinen henkilö, voidaan henkilön asemaa ja/tai ammattimaisuutta (esim. valvottavan tai listayhtiön johtoon kuuluminen, toimiminen salikunhoitajana tai compliance-toiminnossa) yleensä pitää seuraamusmaksua korottavana tekijänä.

Jos Finanssivalvonnan valvontahavainnot osoittavat, että valvottavan hallinnon luotettavassa järjestämisessä (esim. sisäinen valvonta, riskien hallinta) on laajamittaisia puutteita, vaikka yksittäiset säännösten tai määräysten rikkomukset olisivatkin itsessään pienehköjä, voidaan tätä yleensä pitää seuraamusmaksua korottavana tekijänä. Myös vakavat puutteet kontrollitoimintojen (esim. riskienhallinta, compliance-toiminto) järjestämisessä ovat omiaan korottamaan seuraamusmaksua. Ks. myös kohdat 1.1.7 ja 1.3.

Jos rikkomus on omiaan vaikeuttamaan Finanssivalvonnan harjoittamaa valvontaa (esim. valvonnan kannalta merkittävän tiedon raportoimatta jättäminen tai sen virhe taikka säädetyn dokumentointi- tai tallentamisvelvollisuuden laiminlyönti), on tämä omiaan korottamaan seuraamusmaksua.

Tahallisesti tai törkeästä huolimattomuudesta tehty teko tai laiminlyönti on omiaan korottamaan seuraamusmaksua.

Hyötymistarkoitus on osoitus menettelyn erityisestä moitittavuudesta, joten se on omiaan korottamaan seuraamusmaksua. Hyödyn osalta ks. kohta 1.1.5.

1.1.2 Menettelyn laajuus

Menettelyn laajuutta arvioitaessa kiinnitetään huomiota esimerkiksi rikkomuksella aiheutettuun taloudelliseen vahinkoon, sen vaikutukseen finanssimarkkinoita kohtaan tunnettuun luottamukseen tai finanssimarkkinoiden vakauteen sekä saavutettavaksi arvioituun hyötyyn.⁵

Rikkomus on yleensä vakavampi, jos sillä aiheutetaan tai voidaan aiheuttaa laajamittaista taloudellista vahinkoa, tai jos se on omiaan olemaan erityisen vahingollinen asiakkaiden tai sijoittajien luottamuksen kannalta. Ks. myös kohta 1.1.5.

Menettelyn laajuuden arvioinnissa otetaan huomioon edellä kohdassa 1.1.1 todetusti se, kuinka merkittävällä tavalla menettely on ollut omiaan vaarantamaan FivaL 1 §:ssä säädetty Finanssivalvonnan toiminnan tavoitteet.

⁵ HE 32/2012, s. 279.

19.6.2019

Julkinen

1.1.3 Menettelyn kestoaika

Menettelyn kestoaikaa arvioitaessa otetaan huomioon yksittäisen teon tai laiminlyön- nin kestoajan lisäksi rikkomusten mahdollinen toistuvuus.⁶

Lähtökohta on, että mitä pitempiketoisempi rikkomus on, sitä korkeampi seuraamus- maksun tulisi olla. Tällöin otetaan kuitenkin huomioon myös se, että tietyt rikkomukset voivat olla lyhytkestoisinakin hyvin merkittäviä (esim. listayhtiön jatkuvan tiedonanto- velvollisuuden laiminlyönti, valvonnan kannalta merkittävän tiedon raportoimatta jättä- minen Finanssivalvonnalle tai sen virhe).

Myös rikkomusten toistuvuus on yleensä seuraamusmaksua korottava tekijä. Ks. myös kohta 1.1.7.

1.1.4 Taloudellinen asema

Henkilön *taloudellista asemaa* arvioitaessa voidaan henkilön maksukyvyyn ohella ot- taa huomioon esimerkiksi seuraamusmaksun todennäköinen vaikutus toimijan toimin- nanharjoittamisen edellytyksiin.⁷

1.1.5 Hyöty ja aiheutettu vahinko

Säännösten vastaisella menettelyllä saavutettu hyöty ja sillä aiheutettu vahinko ote- taan aina huomioon, mikäli ne ovat määritettävissä. Hyötynä pidetään myös säännös- ten vastaisella menettelyllä vältettyä tappiota. Hyötynä voidaan pitää myös välillistä hyötyä.

Seuraamusmaksun mitoittamisen keskeinen lähtökohta on, että saavutettu hyöty, jos se voidaan riittävän luotettavasti arvioida, tulee aina menettää. Tämän lisäksi seuraa- musmaksun suuruudessa tulee ottaa huomioon maksun rangaistuksellinen luonne, ts. pelkkä hyödyn menettäminen ei ole riittävää.

Hyötyä arvioitaessa voidaan ottaa huomioon se, onko valvottava korvannut oma- aloitteisesti virheellisestä menettelystä asiakkaille mahdollisesti aiheutuneita vahin- koja.

Mitä suurempi on rikkomuksella saavutettu hyöty, sitä korkeampi tulee seuraamus- maksun olla. Vastaavasti mitä suurempi on rikkomuksella aiheutettu vahinko, sitä kor- keampi tulee seuraamusmaksun olla.

1.1.6 Tekijän yhteistyö ja toimenpiteet rikkomisen toistumisen estämiseksi

Tekijän yhteistyö Finanssivalvonnan kanssa asian selvittämiseksi tarkoittaa valvotta- van tai muun sanktion kohteen oma-aloitteista ilmoitusta Finanssivalvonnalle rikko- muksesta ja sen johdosta tehtävistä korjaavista toimenpiteistä sekä muuta avointa ja aktiivista yhteistyötä Finanssivalvonnan kanssa rikkomuksen selvittämiseksi. Tällai- nen toiminta on omiaan alentamaan seuraamusmaksua. Vastaavasti tilanne, jossa valvottava tai muu sanktion kohde suhtautuu asiaan passiivisesti tai vaikeuttaa asian selvittämistä Finanssivalvonnan kanssa avoimesti, on omiaan korottamaan seuraa- musmaksua.

⁶ HE 32/2012, s. 279.

⁷ HE 32/2012, s. 279.

19.6.2019

Julkinen

Edellä todettu ei tarkoita, etteikö valvottavalla tai muulla sanktion kohteella ole oikeus olla eri mieltä Finanssivalvonnan kanssa esimerkiksi säännöksen tulkinnasta, ja oikeus valittaa Finanssivalvonnan päätöksestä.

Tekijän toimenpiteet rikkomisen toistumisen estämiseksi tarkoittavat valvottavan tai muun sanktion kohteen korjaavia toimenpiteitä rikkomuksen havaitsemisen jälkeen.

1.1.7 Muut ja aiemmat rikkomukset ja laiminlyönnit

Tekijän muut ja aiemmat finanssimarkkinoita koskeviin säännöksiin kohdistuneet rikkomukset ja laiminlyönnit ovat omiaan korottamaan seuraamusmaksua.

Seuraamusmaksun kokonaisarvioinnissa otetaan huomioon sekä menettelyyn sisältyvät muut että aiemmat finanssimarkkinoita koskeviin säännöksiin kohdistuneet rikkomukset. Esimerkiksi tilanteessa, jossa tekijälle määrättäisiin seuraamusmaksu, tulisi seuraamusmaksun määrän kokonaisarvioinnissa huomioida myös se, jos tekijä on rikkonut myös julkisen varoituksen tai rikemaksun soveltamisalaan kuuluvia säännöksiä.⁸ Yhteisen seuraamusmaksun määrittämisestä ks. kohta 1.3.

Tekijän aiempien rikkomusten ja laiminlyöntien osalta otetaan lähtökohtaisesti huomioon vain sellaiset rikkomukset ja laiminlyönnit, joista annettu hallinnollinen seuraamus tai Finanssivalvonnan antama muu päätös (esim. valvontavaltuuden käyttämisestä) on saanut lainvoiman, tai joista on annettu lainvoimainen tuomio rikosprosessissa.

Jos Finanssivalvonta on antanut tekijälle vastaavasta menettelystä jo aiemmin hallinnollisen seuraamuksen tai tehnyt päätöksen valvontavaltuuden käyttämisestä, osoittaa tämä tekijän piittaamattomuutta, mikä on omiaan korottamaan seuraamusmaksua.

1.1.8 Vaikutus rahoitusjärjestelmän vakaudelle

Jos menettely on ollut omiaan *vähentämään rahoitusjärjestelmän vakautta*, on tämä lähtökohtaisesti seuraamusmaksua korottava tekijä.

Tällöin voidaan ottaa huomioon esimerkiksi se, onko kyseessä markkinoiden vakauden kannalta merkittävä valvottava, tai oliko rikkomuksella muutoin laajempaa vaikutusta finanssimarkkinoihin.

1.1.9 Seuraamusmaksun mitoittamiseen vaikuttavia muita periaatteita

Aiempi ratkaisukäytäntö

Finanssivalvonta ottaa seuraamusmaksun mitoittamisessa huomioon Finanssivalvonnan, Helsingin hallinto-oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden aiemman ratkaisukäytännön vastaavan kaltaisissa tapauksissa.

⁸ HE 151/2017 vp, s. 211.

19.6.2019

Julkinen

Muiden tahojen ratkaisukäytäntö

Finanssivalvonta pyrkii seuraamaan muiden EU-valtioiden finanssisektoria valvovien viranomaisten, Euroopan arvopaperimarkkinaviranomaisen (ESMA) ja Euroopan keskuspankin (yhteinen valvontamekanismi) ratkaisukäytäntöä ja arvioi niiden mahdollisen vaikutuksen Finanssivalvonnan ratkaisukäytäntöön.

Muut sanktiot samassa asiassa

Seuraamusmaksua mitoitettaessa voidaan ottaa huomioon se, jos jonkin muun valtion finanssisektoria valvova viranomainen on antanut sanktion tai ryhtynyt sanktiotoimenpiteisiin samassa asiassa tekijää kohtaan.

Myös mahdollinen itsesääntelyelimen (esim. pörssi) antama kurinpitoseuraamus tekijälle samassa asiassa voidaan poikkeuksellisesti ottaa huomioon seuraamusmaksua alentavana tekijänä.⁹

Aiemmat valvontatoimenpiteet samassa asiassa

Jos Finanssivalvonta on ennen seuraamusmaksun määräämistä tehnyt samassa asiakokonaisuudessa laissa säädettyjen valvontavaltuuksiensa käyttämisestä koskevia päätöksiä, jotka on julkistettu, ja joista voidaan arvioida aiheutuneen selvää haittaa tai merkittäviä kuluja valvottavalle, voidaan tämä poikkeuksellisesti ottaa huomioon seuraamusmaksua alentavana tekijänä.

Säännösten erityinen vaikeaselkoisuus

Seuraamusmaksua mitoitettaessa voidaan ottaa huomioon säännöksen tai määräyksen erityinen vaikeaselkoisuus. Jos kyse on kuitenkin Finanssivalvonnan valvottavasta taikka finanssimarkkinoilla muutoin ammattimaisesti toimivasta yhteisöstä tai henkilöstä, voidaan kyseinen seikka ottaa huomioon vain poikkeuksellisesti seuraamusmaksua alentavana tekijänä.

Muu lainsäädäntö

Finanssivalvonta ottaa huomioon perustuslain (731/1999) vaatimukset, kuten lain 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuuden vaatimuksen.

Finanssivalvonta ottaa myös huomioon hallinto-oikeudellisen lainsäädännön, kuten hallintolain (434/2003) 6 §:ssä säädettyt hallinnon oikeusperiaatteet.¹⁰

⁹ Vrt. HE 32/2012, s. 280.

¹⁰ Säännös kuuluu: "Viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia."

19.6.2019

Julkinen

1.2 Rikemaksun mitoittaminen

FivaL 38 §:n 2 momentti kuuluu:

”Rikemaksun suuruus perustuu kokonaisarviointiin. Rikemaksun suuruutta arvioitaessa on otettava huomioon menettelyn laatu, laajuus ja kestoaika. Oikeushenkilölle määrättävä rikemaksu on vähintään 5 000 euroa ja enintään 100 000 euroa. Luonnolliselle henkilölle määrättävä rikemaksu on vähintään 500 euroa ja enintään 10 000 euroa.”

Rikemaksun mitoittamisessa noudatetaan soveltuvin osin kohdissa 1.1.1–1.1.3 ja 1.1.9 todettua.

FivaL 38 § 4 momentin mukaan jos teko tai laiminlyönti on erityisen moitittava, rikemaksun sijaan voidaan määrätä seuraamusmaksu. Erityistä moitittavuutta arvioitaessa otetaan huomioon pykälän 2 momentissa tarkoitettujen rikemaksun mittaamispeusteet. Kyse on kokonaisarvioinnista, jossa menettelyn haitallisuuden tai toistuvuuden lisäksi voidaan ottaa huomioon tekijän syyksiluettavuuden aste, menettelyllä mahdollisesti saatu hyöty ja muut tekoon tai laiminlyöntiin liittyvät seikat.¹¹

Seuraamusmaksun määrääminen rikemaksun sijaan voi tulla kyseeseen esimerkiksi, jos valvottava laiminlyö toistuvasti raportointivelvollisuutensa, vaikka sille on jo aiemmin määrätty rikemaksu raportointivelvollisuuden laiminlyönnistä.

Seuraamusmaksun määrääminen rikemaksun sijaan voi tulla kyseeseen myös, jos teko tai laiminlyönti on ollut tahallinen.

1.3 Yhteinen seuraamusmaksu

FivaL 41 b §:ssä säädetään yhteisestä seuraamusmaksusta. Säännöksen mukaan jos rikemaksu tai seuraamusmaksu määrätään samalla kertaa kahdesta tai useammasta 38, 40 tai 41 a §:ssä tarkoitetusta laiminlyönnistä tai rikkomuksesta, määrätään yhteinen seuraamusmaksu. Yhteinen seuraamusmaksu saa olla enintään rikemaksujen tai seuraamusmaksujen yhteenlasketun enimmäismäärän suuruinen. Ks. myös kohta 1.1.7.

2 Laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä

2.1 Seuraamusmaksun mitoittaminen

Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain (444/2017; rahanpesulaki) 8 luvun 4 §:n 1 momentissa säädetään luotto- tai rahoituslaitokselle määrättävän seuraamusmaksun mitoittamisesta. Rahanpesulain 8 luvun 5 §:n 1 momentissa säädetään muulle lain tarkoittamalle ilmoitusvelvolliselle kuin luotto- tai rahoituslaitokselle määrättävän seuraamusmaksun mitoittamisesta. Säännökset vastaavat pitkälti FivaL 41 §:n 2 momenttia.

Seuraamusmaksun mitoittamisessa noudatetaan soveltuvin osin kohdissa 1.1.1–1.1.9 todettua.

¹¹ HE 32/2012, s. 276.

19.6.2019

Julkinen

Seuraamusmaksun enimmäismäärästä säädetään rahanpesulain 8 luvun 4 §:n 2–5 momentissa ja 8 luvun 5 §:n 2 momentissa.

2.2 Rikemaksun mitoittaminen

Rahanpesulain 8 luvun 1 §:n 3 momentissa säädetään rikemaksun mitoittamisesta ja enimmäismäärästä. Säännös vastaa FivaL 38 §:n 2 momenttia.

Rikemaksun mitoittamisessa noudatetaan soveltuvin osin kohdissa 1.1.1–1.1.3 ja 1.1.9 todettua.