

19.6.2019

Offentlig

Påföljds- och ordningsavgiftens dimensionering

1 Lag om Finansinspektionen

1.1 Påföljdsavgiftens dimensionering

41 § 2 mom. i lagen om Finansinspektionens (878/2008) lyder:

”Påföljdsavgiftens belopp ska baseras på en samlad bedömning. Vid bedömningen av beloppet ska hänsyn tas till förfarandets art, omfattning och varaktighet samt gärningsmannens ekonomiska ställning. Dessutom ska vid bedömningen beaktas den vinning som erhållits och den skada som orsakats genom förfarandet, om vinningen eller skadan kan bestämmas, gärningsmannens samarbete med Finansinspektionen för att utreda ärendet, åtgärder för att förhindra att överträdelsen upprepas, gärningsmannens övriga och tidigare överträdelser och försummelser i fråga om bestämmelserna om finansmarknaden samt förfarandets eventuella konsekvenser för det finansiella systemets stabilitet.”¹

Påföljdsavgiftens belopp baserar sig därmed på en samlad bedömning i vilken man tar i beaktande de faktorer som nämns i bestämmelsen. Dessa faktorer behandlas i punkterna 1.1.1–1.1.8.

Dessutom presenterar punkt 1.1.9 några andra allmänna principer som ska tas i beaktande i den samlade bedömningen² och som kan vara av betydelse då Finansinspektionen överväger påföljdsavgiftens storlek i ett enskilt fall. Principerna är inte uttömmande.

Om det högsta beloppet på påföljdsavgiften föreskrivs i 41, 41 a och 41 b § i lagen om Finansinspektionen.

1.1.1 Förfarandets art

Vid bedömningen av *förfarandets art* tar man i beaktande till exempel gärningens eller försummelsens innebörd och klandervärdhet samt betydelsen av den förpliktelse som åsidosatts, liksom även gärningsmannens ställning i förhållande till exempelvis Finansinspektionens tillsynsobjekt.³

Vid bedömningen av förfarandets art överväger man på ett hur betydande sätt förfarandet har bidragit till att äventyra syftet med Finansinspektionens verksamhet, som

¹ 41 § 3 mom. i lagen om Finansinspektionen som träder i kraft 22.7.2019, lyder enligt följande: ” Om det är fråga om överträdelse av referensvärdesförordningen, ska utöver det som föreskrivs i 2 mom. också förfarandets inverkan på realekonomin beaktas vid bedömningen av påföljdsavgiftens belopp. Om det är fråga om överträdelse av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/1129 om prospekt som ska offentliggöras när värdepapper erbjuds till allmänheten eller tas upp till handel på en reglerad marknad, och om upphävande av direktiv 2003/71/EG, nedan *prospektförordningen*, ska överträdelsens inverkan också på icke-professionella kunders ställning beaktas vid bedömningen av påföljdsavgiftens belopp.” Dessa frågor behandlas inte närmare i detta dokument.

² Enligt detaljmotiveringen till 41 § i lagen om Finansinspektionen (RP 39/2014, s. 95) ”Finansinspektionen ska utforma och offentliggöra principerna som den i enlighet med lagens 38 § 2 mom. och 41 § 2 mom. beaktar i helhetsbedömningen när det gäller att fastställa både ordningsavgiften och påföljdsavgiften”.

³ RP 32/2012, s. 283.

19.6.2019

Offentlig

definieras i 1 § i lagen om Finansinspektionen.⁴ Då kan man till exempel ta i beaktande förfarandets negativa inverkan på förutsättningarna för och effektiviteten av Finansinspektionens tillsynsverksamhet, finansmarknadens stabilitet, det allmänna förtroendet för finansmarknaden och för att dess funktionssätt upprätthålls samt på ställningen av tillsynsobjektens kunder eller deras tillgång till information.

Om överträdelsen riktas till personer som är konsumenter eller till icke-professionella kunder, kan detta i princip anses vara en faktor som höjer påföljdsavgiften. Om överträdelsen var eller är ägnad att vara särskilt skadlig med tanke på kundernas (t.ex. försäljning av investerings- eller försäkringsprodukter som inte lämpar sig för kunden) eller investerarnas förtroende, är detta en faktor som höjer påföljdsavgiften.

Om den gärningsmannen är Finansinspektionens tillsynsobjekt eller en sammanslutning som annars idkar professionell verksamhet på finansmarknaden, kan detta i princip anses vara en faktor som höjer påföljdsavgiften.

Om den gärningsmannen är en fysisk person, kan personens ställning och/eller yrkesmässighet (t.ex. hör till ledningen av ett tillsynsobjekt eller ett noterat bolag, arbetar som portföljförvaltare eller inom compliance-funktionen) vanligen anses vara en faktor som höjer påföljdsavgiften.

Om Finansinspektionens tillsynsiakttagelser visar att det finns omfattande brister i den pålitliga organiseringen av tillsynsobjektets förvaltning (t.ex. intern kontroll, riskhantering), kan detta vanligen anses vara en faktor som höjer påföljdsavgiften, även om enskilda överträdelser av bestämmelser eller föreskrifter i sig var små. Allvarliga brister i uppläggnings- eller kontrollfunktionerna (t.ex. riskhantering, compliance-funktionen) leder likaså till en högre påföljdsavgift. Se även punkterna 1.1.7 och 1.3.

Ifall överträdelsen är ägnad att försvåra Finansinspektionens tillsynsverksamhet (t.ex. underlåtenhet att rapportera information som är betydande med tanke på tillsynen eller fel i den eller underlåtenhet att uppfylla föreskriven dokumenterings- eller registrerings-skyldighet), är detta ägnat att höja påföljdsavgiften.

En uppsåtlig gärning eller försummelse eller en gärning eller försummelse av grov oaksamhet är ägnad att höja påföljdsavgiften.

Syftet att få vinning visar att förfarandet är särskilt klandervärt och därmed ägnat att höja påföljdsavgiften. I fråga om vinning, se punkt 1.1.5.

1.1.2 Förfarandets omfattning

Vid bedömningen av *förfarandets omfattning* beaktas t.ex. den orsakade skadan, förfarandets betydelse för förtroendet för finansmarknaden eller för finansmarknadens stabilitet samt den beräknade nyttan.⁵

⁴ "Syftet med Finansinspektionens verksamhet är att kreditinstituten, försäkringsanstalterna, pensionsanstalterna och andra tillsynsobjekt bedriver en stabil verksamhet som är en förutsättning för finansmarknadens stabilitet, att de försäkrade förmånerna tryggas och att det allmänna förtroendet för finansmarknadens funktionssätt upprätthålls."

⁵ RP 32/2012, s. 283.

19.6.2019

Offentlig

Försummelsen är i regel mer allvarlig om den orsakar eller kan orsaka omfattande ekonomisk skada eller om den är ägnad att vara särskilt skadlig med tanke på investerarnas eller kundernas förtroende. Se även punkt 1.1.5.

Vid bedömningen av förfarandets omfattning tar man på det sätt som konstateras i punkt 1.1.1 ovan i beaktande på ett hur betydande sätt förfarandet har bidragit till att äventyra syftet med Finansinspektionens verksamhet enligt 1 § i lagen om Finansinspektionen.

1.1.3 Förfarandets varaktighet

Vid bedömningen av *förfarandets varaktighet* är det utöver den enskilda gärningens eller försummelsens varaktighet skäl att beakta om gärningen eller försummelsen eventuellt har upprepats.⁶

Utgångspunkten är att ju varaktigare överträdelsen är, dess högre ska påföljdsavgiften vara. Då beaktas emellertid också att vissa överträdelser även som kortvariga kan vara mycket betydande (t.ex. försummelse av ett noterat bolags kontinuerliga informationsskyldighet, underlåtelse att rapportera en uppgift som är betydande med tanke på tillsynen eller fel i uppgiften).

Om försummelsen upprepas, är detta också en faktor som vanligen höjer påföljdsavgiften. Se punkt 1.1.7.

1.1.4 Ekonomisk ställning

Vid bedömningen av en persons *ekonomiska ställning* kan utöver dennes betalningsförmåga beaktas t.ex. påföljdsavgiftens sannolika inverkan på personens förutsättningar att bedriva verksamhet.⁷

1.1.5 Vinning och den skada som orsakats

Den vinning som erhållits och den skada som orsakats genom förfarande som strider mot bestämmelser beaktas alltid, om de kan bestämmas. Som vinning betraktas även en förlust som undvikits genom ett förfarande som strider mot bestämmelserna. Som vinning kan även betraktas indirekt vinning.

Den centrala utgångspunkten vid fastställandet av påföljdsavgiften är att den vinning som erhållits alltid ska förloras, om den kan fastställas på ett tillräckligt pålitligt sätt. Dessutom ska man vid fastställandet av påföljdsavgiftens belopp beakta avgiftens straffmässiga karaktär, dvs. enbart förlusten av vinningen räcker inte.

Vid bedömningen av vinningen kan man även beakta huruvida tillsynsobjektet på eget initiativ har ersatt den skada som det felaktiga förfarandet eventuellt orsakat kunderna.

Ju större den vinning som erhållits genom överträdelsen, dess högre ska påföljdsavgiften vara. På motsvarande sätt, ju större den skada som orsakats genom överträdelsen, dess högre ska påföljdsavgiften vara.

⁶ RP 32/2012, s. 283.

⁷ RP 32/2012, s. 283.

19.6.2019

Offentlig

1.1.6 Gärningsmannens samarbete och åtgärder för att förhindra att överträdelsen upprepas

Gärningsmannens samarbete med Finansinspektionen för att utreda ärendet betyder en anmäla som tillsynsobjektet eller annat föremål för sanktion gör på eget initiativ till Finansinspektionen om överträdelsen och de korrigerande åtgärder som vidtas med anledning av den samt annat öppet och aktivt samarbete med Finansinspektionen för att utreda överträdelsen. Dylig verksamhet bidrar till att sänka påföljdsavgiften. På motsvarande sätt kan en situation i vilken tillsynsobjektet eller annat föremål för sanktion ställer sig passivt till ärendet eller försvårar öppen utredningen av ärendet med Finansinspektionen leda till en högre påföljdsavgift.

Det som konstaterats ovan betyder inte att tillsynsobjektet eller annat föremål för sanktion inte har rätt att vara av annan åsikt än Finansinspektionen om till exempel tolkningen av en bestämmelse eller rätt att överklaga Finansinspektionens beslut.

Gärningsmannens åtgärder för att förhindra att överträdelsen upprepas innebär de korrigerande åtgärder som tillsynsobjektet eller annat föremål för sanktion vidtar efter att överträdelsen har upptäckts.

1.1.7 Övriga och tidigare överträdelser och försummelser

Gärningsmannens övriga och tidigare överträdelser och försummelser i fråga om bestämmelserna om finansmarknaden är ägnade att höja påföljdsavgiften.

Vid en samlad bedömning av påföljdsavgiften tar man i beaktande både eventuella andra och tidigare överträdelser av bestämmelser som gäller finansmarknaden. Till exempel i en situation där gärningsmannen påförs en påföljdsavgift ska vid en samlad bedömning av påföljdsavgiftens belopp sålunda beaktas också att gärningsmannen har brutit mot bestämmelser som hör till tillämpningsområdet för offentlig varning eller ordningsavgift, liksom även en tidigare påförd påföljd för överträdelse av bestämmelser om finansmarknaden.⁸ Om fastställande av gemensam påföljdsavgift se punkt 1.3.

När det gäller gärningsmannens tidigare överträdelser och försummelser är utgångspunkten att man enbart ska beakta sådana överträdelser och försummelser om vilka en administrativ påföljd eller Finansinspektionens övriga beslut (t.ex. om utnyttjande av tillsynsbefogenheten) meddelats, och påföljden eller beslutet i fråga har vunnit laga kraft, eller om vilka en lagakraft vunnit dom har getts i en straffprocess.

Om Finansinspektionen redan tidigare meddelat gärningsmannen en administrativ påföljd eller fattat beslut att utnyttja tillsynsbefogenheten i fråga om motsvarande förfarande, visar detta att gärningsmannen inte bryr sig om påföljderna, vilket är ägnat att höja påföljdsavgiften.

1.1.8 Inverkan på det finansiella systemets stabilitet

Om förfarandet har bidragit till att *minska det finansiella systemets stabilitet*, är detta i princip en faktor som höjer påföljdsavgiften.

⁸ RP 151/2017 rd, s. 209.

19.6.2019

Offentlig

Då kan man till exempel beakta om det är fråga om ett tillsynsobjekt som är betydande med tanke på marknads stabilitet eller om överträdelsen för övrigt har mer omfattande inverkan på finansmarknaden.

1.1.9 Andra principer som påverkar dimensioneringen av påföljdsavgiften

Tidigare avgörandepraxis

Vid dimensioneringen av påföljdsavgiften tar Finansinspektionen hänsyn till Finansinspektionens, Helsingfors förvaltningsdomstols och högsta förvaltningsdomstolens tidigare avgörandepraxis i motsvarande fall.

Andra aktörers avgörandepraxis

Finansinspektionen försöker följa med avgörandepraxis hos andra EU-tillsynsmyndigheter över finansmarknaden, Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten (ESMA) och Europeiska centralbanken (den gemensamma tillsynsmekanismen SSM) och bedömer dess eventuella inverkan på Finansinspektionens avgörandepraxis.

Övriga sanktioner i samma ärende

Vid fastställande av påföljdsavgiftens belopp kan man ta i beaktande huruvida en myndighet som övervakar en annan stats finanssektor har påfört en sanktion eller vidtagit sanktionsåtgärder mot gärningsmannen i samma ärende.

Även en disciplinär påföljd som påförts gärningsmannen av ett självregleringsorgan (t.ex. börser) i samma ärende kan undantagsvis anses vara en faktor som sänker påföljdsavgiften.⁹

Tidigare tillsynsåtgärder i samma ärende

Om Finansinspektionen före påförandet av påföljdsavgiften i samma ärende fattat sådana beslut om utnyttjandet av sina tillsynsbefogenheter enligt lagen som har offentliggjorts och som kan uppskattas ha lett till klar skada eller betydande utgifter för tillsynsobjektet, kan detta undantagsvis beaktas som en faktor som sänker påföljdsavgiften.

Särskilt svårbegripliga bestämmelser

Vid dimensioneringen av påföljdsavgiften kan man även beakta som en faktor det hur svårbegriplig en bestämmelse eller föreskrift är. Om det emellertid är fråga om Finansinspektionens tillsynsobjekt eller en sammanslutning eller person som annars är professionellt verksam på finansmarknaden, kan svårbegripligheten bara i exceptionella fall anses vara en faktor som sänker påföljdsavgiften.

Övrig lagstiftning

⁹ Jfr. RP 32/2012, s. 280.

19.6.2019

Offentlig

Finansinspektionen beaktar de krav som ställs i grundlagen (731/1999), till exempel kravet på jämlikhet enligt grundlagens 6 §.

Finansinspektionen beaktar även den förvaltningsrättsliga lagstiftningen, till exempel rättsprinciperna inom förvaltningen, om vilka det föreskrivs i 6 § i förvaltningslagen (434/2003).¹⁰

1.2 Ordningsavgiftens dimensionering

38 § 2 mom. i lagen om Finansinspektionen lyder:

”Beloppet på ordningsavgiften baseras på en samlad bedömning. Beloppet ska bestämmas med beaktande av förfarandets art, omfattning och varaktighet. För juridiska personer är ordningsavgiften minst 5 000 och högst 100 000 euro. För fysiska personer är ordningsavgiften minst 500 och högst 10 000 euro.”

Vid dimensioneringen av ordningsavgiften iaktas till lämpliga delar det som konstateras i punkterna 1.1.1–1.1.3 och 1.1.9.

Om gärningen eller försummelsen är särskilt klandervärd kan det enligt 38 § 4 mom. i lagen om Finansinspektionen i stället för ordningsavgift påföras en påföljdsavgift. Vid bedömningen av graden av klandervärdhet ska beaktas de grunder som avses i paragrafens 2 mom. Det är fråga om en helhetsbedömning som innebär att man utöver förfarandets skadlighet eller upprepning kan beakta i vilken grad det kan tillräknas gärningsmannen, den eventuella nyttan av förfarandet samt övriga omständigheter kring gärningen eller försummelsen.¹¹

En påföljdsavgift kan till exempel påföras i stället för en ordningsavgift om tillsynsobjektet upprepade gånger försummar sin rapporteringsskyldighet, även om denna redan tidigare påförts en ordningsavgift för försummelse av rapporteringsskyldigheten.

Påförande av en påföljdsavgift i stället för en ordningsavgift kan även övervägas om gärningen eller försummelsen har varit uppsåtlig.

1.3 Gemensam påföljdsavgift

I 41 b § i lagen om Finansinspektionen föreskrivs om en gemensam påföljdsavgift. Om en ordningsavgift eller en påföljdsavgift samtidigt påförs för två eller flera försummelser eller överträdelser som avses i 38, 40 eller 41 a §, ska en gemensam påföljdsavgift enligt bestämmelsen i fråga bestämmas. En gemensam påföljdsavgift får uppgå till högst summan av ordningsavgifterna och påföljdsavgifterna. Se även punkt 1.1.7.

¹⁰ Bestämmelsen lyder: ”Myndigheterna skall bemöta dem som utträtt är ärenden hos förvaltningen jämlikt och använda sina befogenheter enbart för syften som är godtagbara enligt lag. Myndigheternas åtgärder skall vara opartiska och stå i rätt proportion till sitt syfte. Åtgärderna skall skydda förväntningar som är berättigade enligt rättsordningen.”

¹¹ RP 32/2012, s. 280–281.

19.6.2019

Offentlig

2 Lag om förhindrande av penningtvätt och av finansiering av terrorism

2.1 Påföljdsavgiftens dimensionering

I 8 kap. 4 § 1 mom. i lagen om förhindrande av penningtvätt och av finansiering av terrorism (444/2017) föreskrivs om dimensioneringen av den påföljdsavgift som påförs kreditinstitut och finansiella institut. I 8 kap. 5 § 1 mom. i nämnda lag föreskrivs om dimensioneringen av den påföljdsavgift som påförs andra rapporteringsskyldiga än kreditinstitut och finansiella institut. Bestämmelserna motsvarar mycket långt 41 § 2 mom. i lagen om Finansinspektionen.

Vid dimensioneringen av påföljdsavgiften iakttas till tillämpliga delar det som konstaterats i punkterna 1.1.1–1.1.9.

Om det högsta beloppet på påföljdsavgiften föreskrivs i 8 kap. 4 § 2–5 mom. och i 8 kap. 5 § 2 mom. i lagen om förhindrande av penningtvätt och av finansiering av terrorism.

2.2 Ordningsavgiftens dimensionering

I 8 kap. 1 § 3 mom. i lagen om utredning av penningtvätt och av finansiering av terrorism föreskrivs om dimensioneringen av ordningsavgiften och dess högsta belopp. Bestämmelserna motsvarar 38 § 2 mom. i lagen om Finansinspektionen

Vid dimensioneringen av ordningsavgiften iakttas till tillämpliga delar det som konstaterats i punkterna 1.1.1–1.1.3 och 1.1.9.