

1 Seuraamus- ja rikemaksujen suuruuteen vaikuttavia tekijöitä

1.1 Seuraamusmaksun mitoittaminen

Finanssivalvonnasta annetun lain (FivaL) 41 §:n 2 momentti¹ 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 tai sillä aiheutettu vahinko, mikäli ne ovat määritettävissä, tekijän yhteistyö Finanssivalvonnan kanssa asian selvittämiseksi, aiemmat finanssimarkkinoita koskeviin säännöksiin kohdistuneet rikkomukset ja laiminlyönnit sekä menettelyn mahdolliset vaikutukset rahoitusjärjestelmän vakaudelle.”

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 tyhjentäviä.

FivaL 41 §:n 1 momentin mukaan Finanssivalvonta määrää seuraamusmaksun, jos se on suuruudeltaan enintään miljoona euroa. Muussa tapauksessa seuraamusmaksun määrää Finanssivalvonnan esityksestä markkinaoikeus. Tämä tarkoittaa, että jäljempänä todetut tekijät ja periaatteet ohjaavat Finanssivalvonnan harkintaa paitsi silloin, kun se määrää seuraamusmaksun itse, myös silloin, kun se esittää markkinaoikeudelle seuraamusmaksun määräämistä.

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 säädetyt 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 Säännös koskee lain 611/2014 voimaantulosäännöksen mukaan tekoja ja laiminlyöntejä, jotka on tehty lain voimaantulon (15.8.2014) jälkeen.

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.”

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

Jos epäillyn rikkomuksen tekijä on luonnollinen henkilö, voidaan henkilön asemaa ja/tai ammattimaisuutta (esim. valvottavan tai listayhtiön johtoon kuuluminen, toimiminen meklarina tai salkunhoitajana) 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.

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

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 sijoittajien tai asiakkaiden luottamuksen kannalta. Ks. myös jäljempänä 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 säädetyt Finanssivalvonnan toiminnan tavoitteet.

1.1.3 Menettelyn kesto aika

Menettelyn kesto aikaa arvioitaessa otetaan huomioon yksittäisen teon tai laiminlyönnin kestoajan lisäksi rikkomusten mahdollinen toistuvuus.⁶

Lähtökohta on, että mitä pitempikestoisempi rikkomus on, sitä korkeampi seuraamusmaksun tulisi olla. Tällöin otetaan kuitenkin huomioon myös se, että tietyt rikkomukset voivat olla lyhytkestoisinakin hyvin merkittäviä (esim. listayhtiön jatkuvan tiedonantovelvollisuuden laiminlyönti).

Myös rikkomusten toistuvuus on yleensä seuraamusmaksua korottava tekijä.

1.1.4 Taloudellinen asema

Henkilön *taloudellista asemaa* arvioitaessa voidaan henkilön maksukyvyyn ohella ottaa huomioon esimerkiksi seuraamusmaksun todennäköinen vaikutus toimijan toiminnanharjoittamisen edellytyksiin.⁷

⁵ HE 32/2012, s. 279.

⁶ HE 32/2012, s. 279.

⁷ HE 32/2012, s. 279.

1.1.5 Hyöty tai aiheutettu vahinko

Säännösten vastaisella menettelyllä *saavutettu hyöty tai sillä aiheutettu vahinko* otetaan aina huomioon, mikäli ne ovat määritettävissä. Hyötynä pidetään myös säännösten 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 seuraamusmaksun 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 vahinkoja.

1.1.6 Tekijän yhteistyö

Tekijän yhteistyö Finanssivalvonnan kanssa asian selvittämiseksi tarkoittaa esimerkiksi valvottavan avointa ja aktiivista yhteistyötä Finanssivalvonnan kanssa rikkomuksen selvittämiseksi ja toisaalta valvottavan oma-aloitteisia korjaavia toimenpiteitä asiassa.⁸ Tällainen yhteistyö on omiaan alentamaan seuraamusmaksua. Vastaavasti tilanne, jossa valvottava suhtautuu asiaan passiivisesti tai välttää asian selvittämistä Finanssivalvonnan kanssa avoimesti, on omiaan korottamaan seuraamusmaksua.

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

1.1.7 Aiemmat rikkomukset ja laiminlyönnit

Tekijän aiemmat finanssimarkkinoita koskeviin säännöksiin kohdistuneet rikkomukset ja laiminlyönnit ovat omiaan korottamaan seuraamusmaksua. Tällöin otetaan kuitenkin 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.

1.1.8 Vaikutus rahoitusjärjestelmän vakaudelle

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

1.1.9 Seuraamusmaksun mitoittamiseen vaikuttavia muita periaatteita

Aiempi ratkaisukäytäntö

⁸ Vrt. FivaL 42 §:n 1 ja 2 momentti. Korjaavia toimenpiteitä eivät ole vain esim. valvottavan sisäisten prosessien korjaaminen, vaan myös asiakkaisiin kohdistuvat mahdolliset korjaavat toimenpiteet, kuten mahdollisten vahinkojen korvaaminen.

Finanssivalvonta ottaa seuraamusmaksun mitoittamisessa (tai esityksen tekemisessä markkinaoikeudelle) huomioon Finanssivalvonnan, markkinaoikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden aiemman ratkaisukäytännön vastaavan kaltaisissa tapauksissa.

Muiden tahojen ratkaisukäytäntö

Finanssivalvonta pyrkii seuraamaan muiden kansallisten valvontaviranomaisten, Euroopan arvopaperimarkkinaviranomaisen (ESMA) ja EKP:n (SSM) ratkaisukäytäntöä ja arvioi niiden mahdollisen vaikutuksen Finanssivalvonnan ratkaisukäytäntöön.

Muut sanktiot samassa asiassa

Seuraamusmaksua mitattaessa voidaan ottaa huomioon se, jos jonkin muun valtion finanssisektoria valvova viranomainen on antanut sanktion tai ryhtynyt sanktitoimenpiteisiin samassa asiassa.

Myös mahdollinen itsesääntelyelimen (esim. pörssi) antama kurinpitoseuraamus 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 käyttämistä koskevia päätöksiä, jotka on julkistettu, ja joista voidaan arvioida aiheutuneen selvää haittaa tai merkittäviä kuluja valvottavalle, voidaan tämä poikkeuksellisesti ottaa huomioon seuraamusmaksua alentavana tekijänä.

Seuraamusmaksun ja muiden hallinnollisten seuraamusten keskinäinen suhde

Mikäli samassa asiakokonaisuudessa on rikottu sekä seuraamusmaksun että rikemaksun ja/tai julkisen varoituksen alaisia säännöksiä tai määräyksiä, jätetään rikemaksu määräämättä ja/tai julkinen varoitus antamatta, mutta kyseiset rikkomukset otetaan huomioon seuraamusmaksua korottavana tekijänä.¹⁰

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 säädetyt hallinnon oikeusperiaatteet.¹¹

⁹ Vrt. HE 32/2012, s. 280.

¹⁰ HE 32/2012, s. 276–277.

¹¹ Säännös kuuluu: ”Viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava

1.2 Rikemaksun mitoittaminen

FivaL 38 §:n 2 momentin mukaan rikemaksun määrä perustuu kokonaisarviointiin. Rikemaksun suuruutta arvioitaessa on otettava huomioon menettelyn laatu, laajuus ja kestoaika.

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.

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.

puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.”