

FINMA 的執法工具與罰款之爭

Dr Alexander Ressos, TEP
Attorney-at-Law (Switzerland), Solicitor (Hong Kong),
Solicitor (England & Wales)

瑞士金融市場監管局（FINMA）將其日常監管與執法相分離。監管包括與機構的定期對話、審查其報告、現場檢查以及審計公司的工作。當這些工作揭示出嚴重違反監管法規的跡象時，FINMA 可啟動執法程序，該程序由一個獨立的執法部門依據《行政程序法》（APA）進行。其最終裁決可向聯邦行政法院提出質疑，並最終可向位於洛桑的聯邦最高法院提出上訴。¹

這些程序中可用的手段規定於《金融市場監管法》（FINMASA）。FINMA 可命令機構恢復合法狀態；在發生嚴重違規的情況下，即使已無法恢復合法狀態，也可作出確認違規的宣告性裁決。此類裁決對機構沒有直接的財務後果。然而，它構成採取進一步措施的依據，並且每當該機構日後申請牌照或尋求交易批准時，FINMA 都會將其納入考量。對於應對嚴重違規負責的個人，FINMA 可對其處以最長五年的禁令，禁止其在任何受監管機構擔任高級職務。另一種單獨的執業禁令可禁止交易員或客戶顧問等僱員履行其職能。²

另有三項手段構成完整的工具箱。FINMA 可沒收機構或擔任高級職務的人員通過嚴重違規所獲得的利潤，所沒收的款項除用於賠償受害者外，均歸聯邦所有。涉及嚴重違規的裁決一經生效，FINMA 即可予以公佈，包括相關人員的個人數據。FINMA 還可指

定一名獨立調查員，由其在機構承擔費用的情況下調查事實或執行 FINMA 所命令的措施。³ 吊銷牌照仍是最嚴厲的措施，它終結機構作為受監管實體的存在，並通常導致其清算。

FINMA 所欠缺的是對機構處以行政罰款的權力。《金融市場監管法》包含刑事條款，懲處的行為包括未經許可的活動、向 FINMA 提供虛假資訊以及違反報告義務等。這些犯罪由聯邦財政部依據《聯邦行政刑法》（ACLA）進行追訴，該法主要針對負有責任的自然人進程序。僅在狹窄的情形下才能對公司處以罰款，且金額有限。⁴ 對辯護律師而言，兩種程序的相互作用引發了微妙的問題。機構或僱員根據合作義務必須向 FINMA 披露的資訊，日後可能落入刑事檢察官手中，儘管在刑事訴訟中，免於自證其罪的特權保護被告人。

Credit Suisse 倒閉之後，關於罰款的辯論愈加激烈。支持者認為，沒有罰款權的監管者缺乏可信的威懾力，因為對於一家違規行為能帶來可觀利潤的大銀行而言，宣告性裁決的效果甚微。他們援引英國、美國和歐盟（EU）監管者的做法，這些監管者經常對銀行處以數額可觀的罰款。反對者則認為，罰款最終由對違規不負責任的股東承擔。他們還警告說，罰款權將使 FINMA 的程序趨向於適用《歐洲人權公約》項下的刑事程序保障，從而使程序更加冗長、對抗性更強。聯邦委員會在其 2023 年後的銀行監管改革提案中納入了賦予 FINMA 罰款權的內容，本章後面一節將對此加以描述。⁵

1 註釋

1. 關於 FINMA 依據《聯邦行政程序法》（APA，SR 172.021）進行執法程序、FINMA 內部執法與監管的組織分離以及向聯邦行政法院和聯邦最高法院上訴（FINMASA 第 54 條），見 FINMA 的執法政策和年度報告。待核實。

2. 關於恢復合法狀態的命令（FINMASA 第 31 條）、宣告性裁決（FINMASA 第 32 條）、對擔任高級職務人員最長五年的行業禁令（FINMASA 第 33 條）以及對僱員的執業禁令（FINMASA 第 33a 條），見 SR 956.1 以及 FINMA 的執法實踐。待核實。
3. 關於沒收利潤（FINMASA 第 35 條）、在嚴重違規案件中公佈生效裁決（FINMASA 第 34 條）以及指定調查員（FINMASA 第 36 條），見 SR 956.1。待核實。
4. 關於 FINMASA 的刑事條款（第 44 條及以下各條）及聯邦財政部依據《聯邦行政刑法》（ACLA，SR 313.0）對其進行追訴，包括 ACLA 第 49 條項下企業的有限責任，見標準評註。待核實。
5. 關於賦予 FINMA 對受監管機構處以罰款之權力的提案，載於聯邦委員會 2024 年 4 月的銀行穩定報告及隨後的立法提案，見聯邦財政部的出版物。現狀待核實。

僅供一般參考。本文不構成法律或稅務意見，不能取代針對個別情況的專業意見，亦不建立律師與客戶關係。本文反映截至 2026 年 9 月的法律狀況。

網上版本：hk.helveticaregister.com/basel-finma-s-enforcement-toolkit-and-the-debate-on-fines