

FINMA 的执法工具与罚款之争

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

瑞士金融市场监管局（FINMA）将其日常监管与执法相分离。监管包括与机构的定期对话、审查其报告、现场检查以及审计公司的工作。当这些工作揭示出严重违反监管法规的迹象时，FINMA 可启动执法程序，该程序由一个独立的执法部门依据《行政程序法》（APA）进行。其最终裁决可向联邦行政法院提出质疑，并最终可向位于洛桑的联邦最高法院提出上诉。¹

这些程序中可用的手段规定于《金融市场监管法》（FINMASA）。FINMA 可命令机构恢复合法状态；在发生严重违规的情况下，即使已无法恢复合法状态，也可作出确认违规的宣告性裁决。此类裁决对机构没有直接的财务后果。然而，它构成采取进一步措施的依据，并且每当该机构日后申请牌照或寻求交易批准时，FINMA 都会将其纳入考量。对于应对严重违规负责的个人，FINMA 可对其处以最长五年的禁令，禁止其在任何受监管机构担任高级职务。另一种单独的执业禁令可禁止交易员或客户顾问等雇员履行其职能。²

另有三项手段构成完整的工具箱。FINMA 可没收机构或担任高级职务的人员通过严重违规所获得的利润，所没收的款项除用于赔偿受害者外，均归联邦所有。涉及严重违规的裁决一经生效，FINMA 即可予以公布，包括相关人员的个人数据。FINMA 还可指

定一名独立调查员，由其在机构承担费用的情况下调查事实或执行 FINMA 所命令的措施。³ 吊销牌照仍是最严厉的措施，它终结机构作为受监管实体的存在，并通常导致其清算。

FINMA 所欠缺的是对机构处以行政罚款的权力。《金融市场监管法》包含刑事条款，惩处的行为包括未经许可的活动、向 FINMA 提供虚假信息以及违反报告义务等。这些犯罪由联邦财政部依据《联邦行政刑法》（ACLA）进行追诉，该法主要针对负有责任的自然人进行程序。仅在狭窄的情形下才能对公司处以罚款，且金额有限。⁴ 对辩护律师而言，两种程序的相互作用引发了微妙的问题。机构或雇员根据合作义务必须向 FINMA 披露的信息，日后可能落入刑事检察官手中，尽管在刑事诉讼中，免于自证其罪的特权保护被告人。

Credit Suisse 倒闭之后，关于罚款的辩论愈加激烈。支持者认为，没有罚款权的监管者缺乏可信的威慑力，因为对于一家违规行为能带来可观利润的大银行而言，宣告性裁决的效果甚微。他们援引英国、美国和欧盟（EU）监管者的做法，这些监管者经常对银行处以数额可观的罚款。反对者则认为，罚款最终由对违规不负责任的股东承担。他们还警告说，罚款权将使 FINMA 的程序趋向于适用《欧洲人权公约》项下的刑事程序保障，从而使程序更加冗长、对抗性更强。联邦委员会在其 2023 年后的银行监管改革提案中纳入了赋予 FINMA 罚款权的内容，本章后面一节将对此加以描述。⁵

1 注释

1. 关于 FINMA 依据《联邦行政程序法》（APA，SR 172.021）进行执法程序、FINMA 内部执法与监管的组织分离以及向联邦行政法院和联邦最高法院上诉（FINMASA 第 54 条），见 FINMA 的执法政策和年度报告。待核实。

2. 关于恢复合法状态的命令（FINMASA 第 31 条）、宣告性裁决（FINMASA 第 32 条）、对担任高级职务人员最长五年的行业禁令（FINMASA 第 33 条）以及对雇员的执业禁令（FINMASA 第 33a 条），见 SR 956.1 以及 FINMA 的执法实践。待核实。
3. 关于没收利润（FINMASA 第 35 条）、在严重违规案件中公布生效裁决（FINMASA 第 34 条）以及指定调查员（FINMASA 第 36 条），见 SR 956.1。待核实。
4. 关于 FINMASA 的刑事条款（第 44 条及以下各条）及联邦财政部依据《联邦行政刑法》（ACLA, SR 313.0）对其进行追诉，包括 ACLA 第 49 条项下企业的有限责任，见标准评注。待核实。
5. 关于赋予 FINMA 对受监管机构处以罚款之权力的提案，载于联邦委员会 2024 年 4 月的银行稳定报告及随后的立法提案，见联邦财政部的出版物。现状待核实。

仅供一般参考。本文不构成法律或税务意见，不能替代针对个案的专业意见，亦不建立律师与客户关系。本文反映截至 2026 年 9 月的法律状况。

在线版本: cn.helveticaregister.com/basel-finma-s-enforcement-toolkit-and-the-debate-on-fines