

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
Avaliku õiguse osakond

Janet Laus

**ÜHTSE JÄRELEVALVEMEHHANISMI RAAMES LÄBIVIIDAVA
KREDIIDIASUTUSE OLULISE OSALUSE OMANDAMISE MENETLUSE
PROBLEEMKOHAD**

Magistritöö

Põhijuhendaja: Siim Tammer
Kaasjuhendaja: *PhD* Carri Ginter

Tallinn
2018

SISUKORD

SISSEJUHATUS	3
I. OLULINE OSALUS KREDIIDIASUTUSES	10
1.1. Finantssektor ja selle eripärast tingitud ootused krediidasutuste omanikele	10
1.2. Oluline osalus	18
1.3. Olulise osaluse omandajale esitatavad nõuded	21
1.3.1. Hindamise kriteeriumid	21
1.3.2. Laitmatu ärialane maine kui määratlemata õigusmõiste	25
II. OLULISE OSALUSE OMANDAMISE MENETLUSE LÄBIVIIMISE PÕHJENDATUS ÜHTSE JÄRELEVALVEMEHHANISMI RAAMES.....	31
2.1. Ühtse järelevalvemehhanismi vajalikkus ja Euroopa Keskpanga roll.....	31
2.2. Olulise osaluse menetlus: Euroopa Keskpanga ja Finantsinspektsiooni jagatud pädevused.....	37
2.3. Mõningad probleemid olulise osaluse menetluses.....	39
2.3.1. Ammendava õigusraamistiku puudumine menetluste läbiviimisel	39
2.3.2. Euroopa Keskpanga menetluse algamine kui liikmesriigi ainupädevus ning selles peituvad probleemid	44
III. MENETLUSETAPID JA ISIKU ÕIGUSTE PARIMA KAITSE TASAKAAL	50
3.1. Olulise osaluse menetlusetappide määratlematus	50
3.2. Finantsinspektsiooni otsuse eelnõu õiguslik määratlematus	54
3.2.1. Otsuse eelnõu olemus	54
3.2.2. Otsuse eelnõu ärakuulamata jätmise põhjendatus või põhjendamatus	60
3.3.3. Otsuse eelnõu vaidlustamise võimalikkus.....	64
KOKKUVÕTE	68
THE PROCEDURE OF ACQUIRING A QUALIFYING HOLDING IN A CREDIT INSTITUTION WITHIN THE SINGLE SUPERVISORY MECHANISM	72
KASUTATUD ALLIKAD	76

SISSEJUHATUS

Krediidiasutusel on arvukalt funktsioone, mis on kaasaegses ühiskonnas paratamatult vajalikud¹ kui ka kohustusi, mis on olulised kogu finantssektori toimimise seisukohalt. Krediidiasutus on juriidiliselt küll aktsiaseltsi vormis tegutsev isik, kuid õigusaktidest tulenevad spetsiifilised nõuded krediidiasutuse tegevusele ja toimimisele eristavad krediidiasutust tavalisest eraõiguslikust juriidilisest isikust.

Finantsjärelevalve asutuste poolt läbiviidav krediidiasutuse olulise osaluse omandamise menetlus (edaspidi olulise osaluse menetlus) on üks olulistest meetmetest krediidiasutuse kindla ja usaldusväärse juhtimise tagamisel.² Olulise osaluse menetluse regulatsiooni eesmärgiks on tagada, et järelevalveorgan omaks igal ajahetkel täpset teavet krediidiasutuse juhtimist mõjutavate isikute, sealhulgas krediidiasutuse suuraktsionäride ehk olulise osaluse omajate, kohta ning saaks seeläbi mõjutada krediidiasutuse juhtimist ja kindlustada finantsturu tõrgeteta toimimine.³ Niisamuti on eesmärgiks saada selgus finantsvahendite päritolu kohta, mille eest kavandatav omandamine läbi viiakse. Tõhusa järelevalve teostamiseks peab krediidiasutuse omanike struktuur olema igal ajahetkel läbipaistev ega või takistada järelevalve teostamist.⁴ Üksnes siis on võimalik tagada, et krediidiasutuse olulise osaluse omajaks ei saa finantssektorisse mittesobiv isik, kes võib ohustada selle sama krediidiasutuse usaldusväärset toimimist ning seeläbi kahjustada usaldust kogu pangandussektori vastu.

2008. aastal alguse saanud finantskriis näitas, et krediidiasutuse omanikud, kelle ülesandeks on tagada krediidiasutuse stabiilne, läbipaistev ja usaldusväärne toimimine, ei tegutse alati viisil, mis garanteerib krediidiasutuse riskide oskusliku juhtimise.⁵ Seepärast peab riik üha rangemate nõuete kehtestamisega sekkuma krediidiasutuse ning tema juhtide ja omanike tegevusse, et kaitsta nii krediidiasutuse klientide ja hoiustajate huve kui ka finantsstabiilsust tervikuna. Finantskriis tõi

¹ K. Siibak. Krediidiasutuste seaduse uus redaktsioon. *Juridica* 1999/V, lk 225.

² Krediidiasutuste seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskiri 559 SE, lk 17. Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/download/1fe14f60-924f-499f-852f-f1468d555242> (27.02.2018).

³ RKKKm 29.03.2016, 3-3-1-39-15, p 13.2

⁴ Krediidiasutuste seaduse eelnõu (1070 SE I) ja seletuskirja analüüs. Arvutivõrgus: https://www.riigikogu.ee/msi_arhiiv/tell253.html (27.02.2018).

⁵ J. Larosiére. The high-level group on financial supervision in the EU. Brussels. 2009, lk 32. Arvutivõrgus: http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/de_larosiere_report_en.pdf (27.02.2018).

praktikas välja varjatud puudused ka Euroopa finantsjärelevalve institutsionaalses ülesehituses: üksnes siseriiklikul tasandil finantsjärelevalve teostamine ei suuda tagada finantsstabiilsust kogu Euroopa Liidus (edaspidi EL) isegi siis, kui liikmesriikide järelevalveasutuste vahel toimub teatav koostöö, vaid vaja on ka ühist lähenemist järelevalveliste otsuste tegemisel.⁶ Euroopa Liidu Toimimise Lepingu⁷ (edaspidi ELTL) artikli 5 lõikest 3 tulenevad subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse printsiibid võimaldasid finantsjärelevalve siseriiklikult tasandilt nihutada EL-i tasandile: Euroopa Nõukogu 15. oktoobri 2013. aasta määrusega nr 1024/2013⁸ (edaspidi määrus nr 1024/2013) anti euroala liikmesriikides asutatud krediidasutuste üle usaldatavusnõuete täitmise järelevalve teostamine EL-i institutsioonile – Euroopa Keskpangale (edaspidi EKP), mille ülesandeks on koostöös riiklike pädevate asutustega⁹ tagada finantsstabiilsus kogu euroalal.¹⁰

Määruse nr 1024/2013 artikkel 4 lõige 1 loetleb n-õ ühised menetlused, mida Finantsinspeksioon (edaspidi FI) ja EKP viivad ühtse järelevalvemehhanismi raames ühiselt läbi nii oluliste kui ka vähemoluliste krediidasutuste osas, kuid kus lõpliku otsuse teeb EKP. Selliseks ühiseks menetluseks on ka määruse nr 1024/2013 artikli 4 lõike 1 punktis c nimetatud olulise osaluse menetlus. FI ja EKP lähtuvad olulise osaluse menetluse läbiviimisel määruse nr 1024/2013 ja Euroopa Keskpanga 16. aprilli 2014 määruse nr 468/2014¹¹ (edaspidi määrus nr 468/2014) sätetest ning tuginevad krediidasutuste seadusesse¹² (edaspidi KAS) üle võetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013 direktiivi nr 2013/36/EL¹³ (edaspidi CRD IV) ja Euroopa Parlamendi ja

⁶ Euroopa Komisjon. Teatis Euroopa Parlamendile ja Euroopa Nõukogule. Tegevuskava pangandusliidu poole liikumiseks. COM. 2012. 510, lk 2. Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012DC0510&from=ET> (25.02.2018).

⁷ Euroopa Liidu Toimimise Lepingu konsolideeritud versioon. - 7.6.2016, C 202/18.

⁸ Nõukogu määrus (EL) nr 1024/2013, 15. oktoober 2013, millega antakse Euroopa Keskpangale eriülesanded seoses krediidasutuste usaldatavusnõuete täitmise järelevalve poliitikaga. – ELT L 287/63, 29.10.2013.

⁹ Vastavalt määruse 1024/2013 artikli 2 p-s 2 toodud definitsioonile: „riiklik pädev asutus” - riiklik asutus, kelle on määranud osalev liikmesriik kooskõlas Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta määrusega (EL) nr 575/2013 krediidasutuste ja investeerimisühingute suhtes kohaldatavate usaldatavusnõuete kohta (1) ning direktiiviga 2013/36/EL. Eestis on finantsjärelevalve eest vastutav asutus Finantsinspeksioon.

¹⁰ Määrus nr 1024/2013, ääremärkus 87.

¹¹ Euroopa Keskpanga määrus (EL) nr 468/2014, 16. aprill 2014, millega kehtestatakse raamistik Euroopa Keskpanga ja riiklike pädevate asutuste vaheliseks ning riiklike määratud asutustega tehtavaks koostööks ühtse järelevalvemehhanismi raames (ühtse järelevalvemehhanismi raammäärus). - L 141/1, 14.05.2014.

¹² Krediidasutuste seadus. - RT I 1999, 23, 349.

¹³ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2013/36/EL, 26. juuni 2013, mis käsitleb krediidasutuste tegevuse alustamise tingimusi ning krediidasutuste ja investeerimisühingute usaldatavusnõuete täitmise järelevalvet, millega muudetakse direktiivi 2002/87/EÜ ning millega tunnistatakse kehtetuks direktiivid 2006/48/EÜ ja 2006/49/EÜ.- L 176/338, 27.06.2013.

nõukogu 26. juuni 2013 määruse nr 575/2013¹⁴ (edaspidi CRR) nõuetele ning siseriikliku õiguse erisätetele.¹⁵ Krediitiasutuse olulise osaluse menetluse raames peab riiklik pädev asutus valmistama EKP-le ette otsuse eelnõu, kas olla kavandatavale omandamisele vastu või mitte.¹⁶

Magistritöös käsitletav probleem seisneb selles, et Eesti õiguses ja EL-i õigusaktides puudub selge ja ühtne regulatsioon, kas olulise osaluse menetluse all tuleb mõista mitut menetlust, mida viivad läbi EKP ja riiklik pädev asutus ehk menetlus koosneb FI menetlusetapist, mis lõpeb FI otsuse ettepaneku edastamisega EKP-le ja EKP menetlusetapist, mis lõpeb EKP otsusega või on tegemist ühe tervikliku EKP otsusega lõppeva menetlusega, mille raames koostab FI EKP-le üksnes mittesiduva dokumendi – otsuse eelnõu – kas olla kavandatavale omandamisele vastu või mitte. Siseriikliku haldusõiguse kohaselt on aga FI haldusorgan, mistõttu põrkuvad vastava loodud süsteemiga isikute õiguste garantiid ehk potentsiaalse olulise osaluse omandaja (edaspidi potentsiaalne omandaja) võimalus kaitsta menetluses efektiivselt oma õigusi.

Eelkõige tekitab probleeme FI otsuse eelnõu õiguslik määratlematus, seda eriti olukorras, kus FI koostab negatiivse otsuse eelnõu, st ei nõustu kavandatava olulise osaluse omandamisega, ning edastab selle EKP-le. Arvestades menetluse eripära, on küsitav, kas FI negatiivne otsuse eelnõu tuleks siseriikliku õiguse alusel enne EKP-le edastamist saata ka potentsiaalsele omandajale ärakuulamiseks. Sisus on selge, et FI teostab vastava menetluse raames oma õigusi ja lähtub otsuse eelnõu tegemisel nii potentsiaalse omandaja poolt menetluse raames FI-le esitatud andmetest ja dokumentidest kui ka FI enda poolt kogutud informatsioonist.¹⁷ Kõik see toimub siseriiklikul tasandil ja praktikas üldiselt FI vahendusel, sealhulgas täiendavate andmete ja dokumentide küsimine, faktiliste asjaolude täpsustamine ning kindlaks tegemine jne. Seega menetluse eripära arvestades on üldjuhul just FI-l määrav roll potentsiaalse omandajaga suhtlemisel, temalt andmete küsimisel ning saadud informatsiooni tõlgendamisel ja selle põhjal otsuse eelnõu tegemisel, mis

¹⁴ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 575/2013, 26. juuni 2013, krediitiasutuste ja investeerimisühingute suhtes kohaldatavate usaldatavusnõuete kohta ja määruse (EL) nr 648/2012 muutmise kohta. - ELT L 176, 27.6.2013.

¹⁵ Määrus nr 1024/2013 artikkel 4 lg 3.

¹⁶ Ühiste menetluste raames on EKP-l määruse nr 468/2014 artikli 91 alusel õigus nõuda, et vastavalt määruse nr 1024/2013 artikli 6 (3) ja artiklile 6 (7) b valmistaks FI EKP-le kaalumiseks ette artiklis 4 osutatud ülesannete täitmiseks seotud otsuse eelnõu.

¹⁷ CRD IV-st tulenevad vastavad sätted on üle võetud KAS-i. KAS § 30 lg 3 sätestab nõutavate andmete loetelu ning KAS § 30¹ lg 2 kohaselt on FI-l õigus nõuda täiendavaid andmeid § 30 lg-s 3 loetletud andmete ja dokumentide täpsustamiseks.

edastatakse EKP-le. EKP omakorda kujundab FI edastatud informatsioonist, andmetest ja dokumentidest ning FI otsuse eelnõus esitatud seisukohtadest lähtuvalt oma seisukoha kavandatava olulise osaluse omandamise lubamise või keelamise osas ning langetab lõpliku otsuse.¹⁸ Kuigi EKP viib vastavalt määruse nr 468/2014 artiklile 87 läbi ka omapoolse hindamise, võib FI otsuse eelnõus toodud valedel järeldustel põhinev informatsioon omada sedavõrd suurt kaalu, et ka EKP võib otsustada keelduda kavandatava olulise osalise omandamise loa andmisest. EKP otsus aga mõjutab isikut nii selle sama kavandatava tehingu raames, kui ka võib mõjutada isiku mainet tulevikus. Veelgi enam, tehingu ära jäämine võib potentsiaalsele omandajale tuua nii ajakulu kui ka suuri rahalisi kulusi. Seetõttu võiks FI otsuse eelnõu raames ärakuulamisõiguse tagamine anda potentsiaalsele omandajale võimaluse ümber lükata väära või tema mainet kahjustavat informatsiooni võimalikult varajases menetluse etapis ning seekaudu ennetada teda kahjustava ebaõige või ebatäpse informatsiooni edastamist EKP-le.

Ühene lahendus eeltoodud probleemile puudub, kuivõrd FI otsuse eelnõu õiguslikku olemust ei ole varasemalt käsitletud õiguskirjanduses ega ka kohtumenetluse raames. Õiguskirjanduses on viidatud üksnes asjaolule, et kuigi riiklik pädev asutus on pigem kohustatud tegema EKP-le pärast iga kavandatava olulise osaluse hindamist ettepaneku, kas olla kavandatavale omandamisele vastu või mitte, tuleb ka riikliku pädeva asutuse otsus saata ärakuulamisele, kui siseriiklik õigus seda ette näeb.¹⁹ Seega sõltub riikliku pädeva asutuse dokumentide õiguslik määratlus liikmesriigi seadusandja lähenemisest ja riikliku pädeva asutuse järelevalvepraktikast.

Käesoleva magistritöö eesmärgiks ei ole kitsalt käsitleda võimalikke olulise osaluse menetluse eri etappe, vaid selgitada välja, kas praegune regulatsioon tagab potentsiaalse omandaja õiguste efektiivse kaitse FI ja EKP koostöös läbiviidava olulise osaluse menetluse kestel. Loomaks eeltoodud probleemi osas selgust on käesoleva magistritöö eesmärgiks välja selgitada: 1) kas olulise osaluse menetluses tuleks eristada FI ja EKP tegevust kui erinevaid menetlustappe või on tegemist üksnes EKP menetlusega, milles FI-l on abistav roll; 2) milline on FI otsuse eelnõu õiguslik olemus; 3) kas FI otsuse eelnõu raames tuleb potentsiaalsele omandajale tagada ärakuulamisõigus; 4) kas potentsiaalne omandaja saab FI otsuse eelnõud vaidlustada?

¹⁸ Määrus 468/2014 artikkel 87.

¹⁹ K. Lackhoff. Single Supervisory Mechanism. European Banking Supervision by the SSM. A Practitioner's Guide. München: Verlag C. H. Beck oHG 2017, lk 175 ääremärkus 751.

Eelkirjeldatud eesmärkidest lähtuvalt on magistritöö jagatud kolmeks peatükiks. Esimese peatüki eesmärgiks on finantssektori eripära arvestades välja selgitada, miks vajab finantssektor riiklikku järelevalvet ning millist rolli omavad krediidasutuse omanikud krediidasutuse stabiilse ja usaldusväärse toimimise ning seekaudu ka finantsstabiilsuse tagamisel. Kuivõrd finantsturul osalemine eeldab kõrgendatud kvalifikatsiooni ja oskusi, kõrgemat kõlblust, seaduskuulekat käitumist ja eetilistust, on seadusandja sätestanud finantsturu osalistele, sealhulgas krediidasutuses olulise osaluse omajatele, kõrgendatud nõuded nii finantsalaste teadmiste kui varasemate tegevuste hindamise näol.²⁰ Eeltoodust tulenevalt avab peatükk krediidasutuses olulise osaluse omaja – otsese ja kaudse – määratlemise tingimused ning käsitleb krediidasutuses olulist osalust omavatele isikutele esitatavate hindamise kriteeriumite olemust ja nende sisustamise aspekte. Olemasoleva kohtupraktika analüüsi kaudu on sisustatud ka laitmatu ärialase maine kui määratlemata õigusmõiste olemus. Viimane on olulise osaluse omajaga kaasas käiv vältimatu kriteerium.

Magistritöö teise peatüki eesmärgiks on välja selgitada, millest tulenevalt tekkis vajadus ühtse järelevalvemehhanismi loomise järele ning kas pärast ühtse järelevalvemehhanismi loomist on finantsjärelevalve teostamine selle eesmärgi arvestades muutunud efektiivsemaks, kuidas toimub olulise osaluse menetluse läbiviimine EKP ja FI jagatud pädevustes ning otsuste vastuvõtmine tsentraliseeritud finantsjärelevalve tingimustes. Kuigi ühtse järelevalvemehhanismi üheks eesmärgiks oli pangandusjärelevalve kvaliteedi parandamine läbi ühtsete järelevalvestandardite kohaldamise kõigi krediidasutuste suhtes ühetaoliselt kõigis euroala riikides,²¹ puudub siiani täielikult harmoneeritud ja ühtne õigusraamistik järelevalve teostamisel: EKP peab järelevalveülesannete täitmisel kohaldama nii EL-i õigust kui ka iga osaleva liikmesriigi siseriiklikust õigusest tulenevaid erisätteid.²² Eeltoodust tulenevalt avab autor peatüki teises osas mõningad probleemid, mille on kaasa toonud ühtse ja EL-i ülese kavandatava olulise osaluse menetluse teavituse läbi vaatamata jätmise regulatsiooni puudumine.

²⁰ Finantsinspektsiooni juhatuse otsus. 09.09.2013 ettekirjutus nr. 4.1-1/41, p 2.34. Arvutivõrgus: https://www.fi.ee/public/9_09_2013_FI_otsus.pdf.

²¹ Euroopa Keskpank. Pangandusjärelevalve juhend. 2014, lk 5. Arvutivõrgus: <https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssmguidebankingsupervision201411.et.pdf> (20.02.2018).

²² Määrus 1024/2013 artikkel 4 (3).

Kolmanda peatüki eesmärgiks on välja selgitada, kas olulise osaluse menetluse raames tuleks eristada FI ja EKP menetluse eri etappe sarnaselt määruse nr 1024/2013 artikli 4 lõike 1 punktis a nimetatud tegevusloa andmise menetlusega, mis on samuti EKP ja FI ühine menetlus, kuid milles on selgelt eristuvad menetlusetapid.²³ Peatüki teise osa eesmärk on välja selgitada FI otsuse eelnõu õiguslik olemus. Autor analüüsib haldusmenetluse seaduse²⁴ (edaspidi HMS) sätetest lähtuvalt, kas FI otsuse eelnõu puhul on tegemist haldusaktiga (HMS § 51), osa- või eelhaldusaktiga (HMS § 52 lõike 1 punktid 1 ja 2), toiminguga (HMS § 106 lõige 1) või menetlustoiminguga (HMS § 5 lõike 1 tähenduses), näiteks kooskõlastuse või arvamusega (HMS § 16 lõige 1) või muu EKP ja FI vahelise informatsiooni vahetamise dokumendiga. Lisaks püüab autor läbi kohtupraktika analüüsi välja selgitada, kas potentsiaalsele omandajale tuleks tagada ärakuulamisõigus ka FI otsuse eelnõu raames ning kas FI otsuse eelnõud on võimalik vaidlustada.

Autori poolt käsitletud teemal ei ole varasemalt üliõpilastöid Eestis kirjutatud. Magistritöö teema on aktuaalne, kuivõrd ühtne järelevalvemehhanism on jõudnud toimida veidi üle kolme aasta ning selle aja jooksul on ilmnunud teatavaid kitsaskohtasid, mida ühtse järelevalvemehhanismi loomise algusjärgus ei ole ammendavalt käsitletud. Finantsjärelevalvet teostav asutus kannab kaudselt vastutust finantskriiside tekkimise eest, mistõttu peab ta looma eeldused, et kõik toimiks korrapäraselt.²⁵ Seejuures aga peab järelevalveasutus tegutsema seadusega antud volituste piires, kooskõlas õiguse üldpõhimõtetega ning kaaluma isiku põhjendatud huve ja arvestama olulisi asjaolusid, kandes nii vastutust ka otsuste seaduslikkuse ja põhjendatuse eest.²⁶

Antud teemat on õigusallikates käsitletud minimaalselt, mistõttu on autor lähtunud peamiselt KAS-i, HMS-i, finantsinspektsiooni seaduse²⁷ (edaspidi FIS) sätetest ja seletuskirjades toodud selgitustest. Seadusest tuleneva õiguse kõrval kasutab autor potentsiaalselt kohalduvat siseriiklikku kohtupraktikat kui ka Euroopa Kohtu praktikat ning rahvusvaheliste institutsioonide välja antud kirjandust. Samuti kasutab autor EL-i õigusakte, arvutivõrgus kättesaadavaid teadusartikleid ning

²³ L. Wissink, T. Duijkersloot, R. Widdershoven. Shifts in Competences between Member States and the EU in the New Supervisory System for Credit Institutions and their Consequences for Judicial Protection. *Utrecht Law Review* 2014/10, No 5, lk 96. Arvutivõrgus: <https://ssrn.com/abstract=2552577> (27.02.2018). K. Lackhoff. Single Supervisory Mechanism. *European Banking Supervision by the SSM*, lk 171 ääremärkus 740.

²⁴ Haldusmenetluse seadus. - RT I 2001, 58, 354.

²⁵ K. Siibak. Finantsregulatsioonid ja finantsjärelevalve. *Probleemid ja arengud. Juridica 2001/III*, lk 172.

²⁶ *Ibid.*, lk 172.

²⁷ Finantsinspektsiooni seadus. - RT I 2001, 48, 267.

õiguskirjandust. Käesolev magistritöö on kvalitatiivne uurimus. Magistritöös püstitatud eesmärkide saavutamiseks on kasutatud eelkõige analüütilist uurimismeetodit.

Magistritöö autor püstitab kaks hüpoteesi. Esiteks kontrollitakse väidet, et krediidasutuse olulise osaluse menetluse läbiviimine ühtse järelevalvemehhanismi raames pidi tagama ühetaolise lähenemise menetluste läbiviimisel, kuid tegelikkuses puudub siiani täielikult harmoniseeritud ja ühtne EL-i ülene kavandatava olulise osaluse menetluse regulatsioon, mistõttu võivad menetlused põhineda endiselt väga erineval praktilisel. Teiseks kontrollitakse väidet, et olulise osaluse menetlus on üksnes EKP menetlus, mille osas ei tule EL-i õigusest ja siseriiklikust õigusest lähtuvalt eristada FI ja EKP menetluse eri etappe ning seetõttu on põhjendatud ka FI otsuse eelnõu raames potentsiaalsele omandajale ärakuulamisõiguse tagamata jätmine – omandajale tagab efektiivse õiguste kaitse määruse nr 468/2014 artikli 31 kohaselt EKP otsuse ärakuulamine.

Magistritööd iseloomustavad märksõnad: Euroopa Liidu õigus, pangandusõigus, ühtne järelevalvemehhanism, krediidasutuses olulise osaluse omandamise menetlus, laitmatu ärialane reputatsioon.

I. OLULINE OSALUS KREDIIDIASUTUSES

1.1. Finantssektor ja selle eripärast tingitud ootused krediidasutuste omanikele

Finantsstabiilsuse kui kollektiivse õigushüve kaitsmine ning finantsjärelevalve õigusliku korralduse tagamine on iga arenenud riigi jaoks kriitilise tähtsusega, kuivõrd majanduse funktsioneerimine ilma usaldusväärse ja läbipaistva finantssektorita ei ole kaasaegses ühiskonnas enam mõeldav — finantssüsteemi stabiilsus on arenenud majanduse toimimise eeltingimus ning finantssüsteemi usaldusväärne toimimine on lahutamatu seotud enamiku inimeste majandusliku ja sotsiaalse heaoluga.²⁸ Usaldusväärsus seondub eelkõige sellega, et kogu finantssektor toimib ausalt ja läbipaistvalt ning seda ei kasutata kuritegelikel eesmärkidel: finantssektoris tegutsevad isikud on ausad, nad kasutavad avalikkuselt saadud vahendeid hoolikalt ja klientide parimates huvides ning ei kuritarvita kliendi infot ega neile antud volitusi.²⁹ Finantssektori usaldusele annab tagatise riik nii kohaste seaduste kui ka riikliku finantsjärelevalve kaudu, mis omakorda peab tagama, et finantssektor ja selle osalised vastavad seaduses sätestatud nõuetele ning sekkub otsustavalt, kui seda nõuavad finantsjärelevalvelised eesmärgid.³⁰

Krediidasutus ei ole tavaline eraõiguslik juriidiline isik, vaid tal on arvukalt funktsioone, mis on oma iseloomult poolriiklikud ja kaasaegses ühiskonnas paratamatult vajalikud.³¹ Krediidasutuse mõiste on avatud CRR-i artikli 4 lõike 1 punktis 1, mis sätestab, et krediidasutus on ettevõtja, kelle majandustegevuseks on hoiuste või muude tagasimakstavate vahendite võtmine avalikkuselt ning oma arvel ja nimel laenu andmine. Just avalikkuselt hoiuste kaasamise ainuõiguse tõttu on krediidasutuse tegevuse vastu ühiskonnas kõrgendatud avalik huvi, kuivõrd krediidasutuse ebaõnnestunud tegevus, sealhulgas krediidasutuse juhtide halvad juhtimisotsused, võivad negatiivselt mõjutada hoiustajate huvisid või põhjustada hoiustajatele suuri kahjusid ning tuua

²⁸ S. Narusk. K. Siibak. Finantsinspeksiooni seaduse, investeerimisfondide seaduse, krediidasutuste seaduse ja Tagatistfondi seaduse muutmise seadus 810 SE, lk 1-3. Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/e95678b0-de67-65f7-5776-afb38a20568a/Finantsinspeksiooni%20seaduse,%20investeerimisfondide%20seaduse,%20krediidasutuste%20seaduse%20ja%20Tagatistfondi%20seaduse%20muutmise%20seadus>

²⁹ S. Tammer. Sobivusest sobimatuseni finantssektoris. *Juridica* 2015/V, lk 318.

³⁰ *Ibid.*, lk 318.

³¹ K. Siibak. Krediidasutuste seaduse uus redaktsioon, lk 225.

kaasa usaldamatuse selle sama krediidasutuse kui ka kogu pangandussektori vastu.³² Veelgi enam, krediidasutuse tõhus ja usaldusväärne tegevus on strateegiliselt oluline nii riigi majanduse arengu soodustamisel kui ka kodanike sotsiaalse heaolu ja majandusliku stabiilsuse tagamisel, sest just krediidasutustel on majanduse rahastamisel, majanduskasvu edendamisel ja töökohtade loomisel keskne roll: nad on majapidamiste ja ettevõtjate, samas ka riigi ja kohaliku omavalitsuse, üks peamisi rahastamisallikaid ning nende pakutavate teenuste tõrgeteta toimimine on tänapäeva ühiskonnas määrava tähtsusega.³³

Seega on pangandus valdkond, mille suhtes valitseb kõrgendatud avalik huvi, kuivõrd muutused pangandussektoris võivad tõenäoliselt mõjutada kogu riigi finantsstabiilsust ja seekaudu ka majandust ning vastupidi – pangandus on väga vastuvõtlik majanduses toimuvatele muutustele.³⁴ Finantsstabiilsus³⁵ on määratlema õigusmõiste, mille osas ühene ja üldtunnustatud definitsioon puudub, siiski sisustatakse mõistet laia diskretsioonilise kontseptsioonina, mida iseloomustab finantsüsteemi usaldusväärne, kindel, turvaline ja tõrgeteta toimimine ning mille puudumist tunnetatakse vaid finantskriisis olles.³⁶ Ka finantssektori usaldusväärse ja selle järelevalvajate vajalikkus tõusetub päevakorda enim just siis, kui finantssektorist on üle käinud mõni suurem kriis, oht või kahju.³⁷

2008. aastal Ameerika Ühendriikidest (USA) alguse saanud finantskriis, mille üheks võtmesündmuseks oli USA suuruselt neljanda investeerimispanka *Lehman Brothers* pankrot, põhjustas finantskriisi ja majanduslanguse ka Euroopas, mõjutades seekaudu suuremal või vähemal määral kõiki EL-i liikmesriike.³⁸ Majandus- ja finantskriis, mida on võrreldud lausa 1929. aasta

³² K. Siibak. Finantsregulatsioonid ja finantsjärelevalve, lk 171.

³³ L.-P. Rochon, S. Rossi. The Encyclopedia of Central Banking. UK: Edward Elgar Publishing Inc. 2015, lk 203. Euroopa Komisjon. Pressiteade. ELi pangandussektori reform: tugevad pangad majanduskasvu toetamiseks ja usalduse taastamiseks. Brüssel, 23. november 2016, lk 1. Arvutivõrgus: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3731_et.pdf (27.02.2018).

³⁴ K. Siibak. Finantsregulatsioonid ja finantsjärelevalve, lk 170.

³⁵ Finantsstabiilsus on olukord, milles suudetakse vältida süsteemsete riskide teket. (Euroopa Keskpank. Finantsstabiilsus ja makrotasandi usaldatavusjärelevalve poliitika. 2018. Arvutivõrgus: <https://www.ecb.europa.eu/ecb/tasks/stability/html/index.et.html>)

³⁶ S. Narusk jt, lk 2.

³⁷ S. Tammer, lk 317.

³⁸ Euroopa Komisjon. Roheline raamat. Äriühingu üldjuhtimine finantsasutustes ja tasustamispoliitika. KOM. 2010. 285 lõplik, lk 1. Arvutivõrgus: <http://eurlex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:52010DC0284&from=ET>.

Suure Depressiooniga, ei toonud kaasa mitte ainult suuri kulutusi EL-i majandusele aastatel 2008-2012, mil finantssüsteemi kokku kukkumise ennetamiseks anti riigiabina ligi 1,5 triljonit eurot, vaid ka majanduse sügava languse, töötuse järsu kasvu ning paljude ELi majapidamiste sissetuleku ja jõukuse märgatava vähenemise.³⁹

Finantskriis, mis osutus niivõrd ulatuslikuks ning mille stabiliseerimiseks pidid riigid kasutama ka maksumaksjate vahendeid näitas, et finantssektoris tegutsevad subjektid on üksteisega tihedalt seotud ning ühe finantssektori osalise⁴⁰ makseraskused võivad kiiresti üle kanduda ka teistele finantssektori osalistele. Veelgi enam, ka liikmesriikide finantssüsteemid on omavahel tihedalt seotud: ühe eurosooni riigi finantssektori probleemid võivad kiiresti üle kanduda teistesse liikmesriikidesse, mõjutades seekaudu suuremal või vähesemal määral kõigi krediidasutuste ja hoiustajate huve kogu euroalal.⁴¹ Seega sai kriisi tagajärjel selgeks, et ühe riigi krediidasutuse maksejõuetuks muutumine võib kaasa tuua mitte üksnes teise krediidasutuse maksejõuetuse selles samas riigis, vaid põhjustada ahelreaktsiooni, mis võib viia majandus- ja finantskriisini terves riigis või mitmes riigis korraga — krediidasutuse maksejõuetusest võib alguse saada kogu finantssüsteemi halvav ehk süsteemne kriis, mis omakorda toob kaasa pangandussüsteemi kui terviku usaldusvääruse vähenemisest tingitud majandusaktiivsuse languse.⁴²

Finantsstabiilsuse ja pangandussektori vastu usalduse taastamiseks, võttis EL 2008. aasta finantskriisist ajendatuna ette ambitsioonika finantsjärelevalve reguleerimissüsteemi reformi.⁴³ Euroopa Komisjon andis 2008. aasta novembris Jacques de Larosière'i juhitud kõrgetasemelisele ekspertide töörühmale ülesandeks esitada komisjonile soovitused selle kohta, kuidas muuta Euroopa finantsjärelevalvesüsteem tugevamaks ja tõhusamaks ning seekaudu tagada kodanike huvide parem kaitse ning taastada kindlustunne ja usaldus kogu finantssüsteemi vastu.⁴⁴ 25.

³⁹ Euroopa Komisjon. Teatis Euroopa Parlamendile, Nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele. Reformitud finantssektor Euroopa jaoks. SWD. 2014. 158 final, lk 3. Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0279&from=ET> (27.02.2018).

⁴⁰ Finantssektori osaliste all on käesoleval juhul autor silmas pidanud krediidasutusi, investeerimisühinguid, kindlustusseltse jt.

⁴¹ A. Béranger. L. Scialom. Banking union: Mind the gaps. International Economics 2015/144, lk 100.

⁴² S. Narusk jt, lk 4.

⁴³ Euroopa Komisjon. Pessiteade. ELi pangandussektori reform: tugevad pangad majanduskasvu toetamiseks ja usalduse taastamiseks, lk 1.

⁴⁴ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 1095/2010, 24. november 2010, millega asutatakse Euroopa Järelevalveasutus (Euroopa Väärtpaberiturujärelevalve), muudetakse otsust nr 716/2009/EÜ ning tunnistatakse kehtetuks komisjoni otsus 2009/77/EÜ. – ELT L 331, 15.12.2010, ääremärkus nr 3.

veebruari 2009. aastal avaldati Euroopa Komisjoni taotlusel Jacques de Larosière'i lõpparuanne, milles toodud soovitude alusel määras komisjon kindlaks edasise tegevuskava EL-i finantsturgude ja finantssektori osaliste reguleerimise ja järelevalve parendamiseks ning õigusmeetmed, millega luua majanduskasvu soodustav turvaline ja vastutustundlik finantssektor.⁴⁵ Jacques de Larosière'i alustas aruannet järgmise tõdemusega: „Põhimõtteliselt on meil kaks valikut: esimene, „igatiks enda eest” ehk naabrite paljaskoorimise strateegia, ning teine, tõhustatud, pragmaatiline ja mõistlik Euroopa koostöö, mis on kõigile kasulik ja säilitab avatud maailmamajanduse. See tooks endaga kaasa vaieldamatu majandusliku kasu“.⁴⁶

Kriisi ühe peamise põhjusena nähti puudulikku järelevalveregulatsiooni ning ebaefektiivset finantsjärelevalvet.⁴⁷ Aruanne tõi välja, et kriisi ajal puudus Euroopas nii adekvaatne mikro- ja makrotasandi usaldatavusjärelevalve kui ka efektiivne mehhanism, mis tegeleks võimalike riskide prognoosimise ja ennetamisega.⁴⁸ Aruandes nenditi, et tulevaste majandus- ja finantskriiside ohu ja nende võimaliku mõju vähendamiseks tuleb järelevalveraamistikku tõhustada läbi EL-i finantssektori järelevalve struktuuri reformimise. Eesmärgi saavutamiseks tegi Jacques de Larosière'i eksperdirühm ettepaneku luua liikmesriikide ja liidu järelevalveasutuste võrgustik — Euroopa Finantsjärelevalve Süsteem (ESFS)⁴⁹, kuhu kuuluvad Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogu, Euroopa järelevalveasutused Euroopa Pangandusjärelevalve (EBA), Euroopa Väärtpaberiturujärelevalve (ESMA) ja Euroopa Kindlustus- ja Tööandjapensionide Järelevalve (EIOPA) ning riiklikud järelevalveasutused.⁵⁰ Euroopa Finantsjärelevalve Süsteem, mis hõlmas nii mikro- kui ka makrotasandi usaldatavusjärelevalvet, pidi tagama, et finantssektori osaliste suhtes kohaldatavaid eeskirju rakendatakse korrektselt, ühtselt ja järjepidevalt kõigis euroala liikmesriikides, et säilitada kogu liidus finantsstabiilsus, suurendada usaldust finantssektori vastu ning tagada kodanike huvide kaitse.⁵¹

⁴⁵ Euroopa Komisjon. Teatis Euroopa Parlamendile, Nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele. Reformitud finantssektor Euroopa jaoks, lk 2.

⁴⁶ J. Larosière, lk 4.

⁴⁷ F. Fiordelisi, O. Ricci, F. S. S. Lopes. The Unintended Consequences of the Launch of the Single Supervisory Mechanism in Europe. *Journal of Financial and Quantitative Analysis* 2017/52, No 6, lk 2809.

⁴⁸ J. Larosière, lk 45.

⁴⁹ Inglise keeles: *European System of Financial Supervision* (ESFS).

⁵⁰ Nõukogu määrus (EL) nr 407/2010, 11. mai 2010, millega luuakse Euroopa finants stabiilsus mehhanism. – ELT L 118, 12.05.2010, lk 1.

⁵¹ D. Rakić. D. Dessimirova. Euroopa Finantsjärelevalve süsteem. 2017. Arvutivõrgus: http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/et/displayFtu.html?ftuId=FTU_2.6.14.html.

EL-i õigusraamistiku reformimine oli oluline samm edasi, aga mitte piisav, et kõrvaldada märkimisväärsed ohud finantsstabiilsusele kogu majandus- ja rahaliidus. Kui finantskriis muutus 2010.–2011. aastal euroala võlakriisiks, sai selgeks, et nende riikide seisukohast, kes kasutavad ühisraha ja seetõttu sõltuvad üksteisest veelgi enam, tuleb rohkem ära teha, et eelkõige n-ö lõhkuda pankade ja riikide rahanduse vaheline nõiarang.⁵² Poliitikakujundajad mõistsid, et olemasolev institutsiooniline raamistik ei olnud finantsstabiilsuse tagamiseks piisav — vaja oli luua kogu süsteemi hõlmav makrotasandi usaldatavusjärelvalve.⁵³

ELTL artikli 5 lõikest 3 tulenevad subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse printsiibid võimaldasid finantsjärelvalve siseriiklikult tasandilt viia EL-i tasandile.⁵⁴ Subsidiaarsuspõhimõtte⁵⁵ kohaselt ei ole EL-il ilmingimata pädevust sekkuda, kui liikmesriigid on ise võimelised reguleerima teatavat valdkonda tõhusalt riigi, piirkondlikul või kohalikul tasandil, vaid liidul on täiendav pädevus ja õigus sekkuda üksnes siis, kui liikmesriigid ei ole teatavaid meetmeid vastu võtnud või need meetmed ei ole piisavad, et kavandatud eesmäärke piisavalt saavutada.⁵⁶

Õiguskirjanduses on leitud, et riiklik sekkumine on vajalik, kui ettevõtjad ei vastuta oma tegevusest tulenevate riskide eest või kui juhid ei suuda piisavalt vastutada ja vältida oma tegevusest tulenevate riskide realiseerumist ehk teisisõnu riik peaks sekkuma — reguleerima — üksnes siis, kui sekkumine toob kaasa heaolu paranemise ning sama põhimõtet tuleb kasutada ka rahvusvahelise õiguse kohaldamise ja institutsioonide loomisel — sekkuda üksnes siis, kui selle kohaldamine toob kaasa üldise hüve.⁵⁷

⁵² M. Haentjens, P. Gioia-Carabellese. *European Banking and Financial Law*. London, New York: Routledge 2015, lk 94.

⁵³ G. Glöckler, J. Lindner, M. Salines. Explaining the sudden creation of a banking supervisor for the euro area. *Journal of European Public Policy* 2017/24 No 8, lk-d 1136, 1141. Arvutivõrgus: <https://ssrn.com/abstract=2552577> (23.02.2018).

⁵⁴ Määrus 1024/2013, ääremärkus 87.

⁵⁵ ELTL artikkel 5 (3) sätestab, et valdkondades, mis ei kuulu liidu ainupädevusse, võtab liit kooskõlas subsidiaarsuse põhimõttega meetmeid ainult niisuguses ulatuses ja siis, kui liikmesriigid ei suuda riigi, piirkonna või kohalikul tasandil piisavalt saavutada kavandatava meetme eesmäärke, kuid kavandatud meetme ulatuse või toime tõttu saab neid paremini saavutada liidu tasandil.

⁵⁶ J. Laffraque. *Euroopa Liidu õigussüsteem ja Eesti õiguse koht selles*. Tallinn: Juura 2006, lk 102.

⁵⁷ J. P. Trachtman. *The International Law of Financial Crisis: Spillovers, Subsidiarity, Fragmentation, and Cooperation*. Tufts University - The Fletcher School of Law and Diplomacy 2010, lk 2. Arvutivõrgus: <https://ssrn.com/abstract=1630523> (27.02.2018).

2008. aasta majanduskriis illustreeris ilmekalt mõlemat eelnimetatud situatsiooni. Euroopa komisjoni rohelistes raamatus nenditakse, et kriis tõi välja, kui olulisel määral mõjutab krediitiasutuse omanike tegevus krediitiasutuse stabiilset ja jätkusuutlikku toimimist, mõjutades seekaudu kogu finantsüsteemi stabiilsust.⁵⁸ Seejuures märgitakse, et just siis sai tugevasti kahjustada arusaam, et krediitiasutuse aktsionär on vastutustundlik ettevõtte omanik, kes annab oma panuse äriühingu pikaajalise ja jätkusuutliku tegevuse tagamisele: finantskriisieelne majandus, mis suuresti keskendus finantstegevusele, eriti seoses uute rahastamisvõimaluste ja kapitali suurendamise allikate tekkimisega, tõi kaasa uut tüüpi aktsionäride tekkimise, kes keskendusid üksnes lühiajalistele ja võimalikult kõrge kasumi teenimise võimalustele ning tihti ei näidanud üles erilist huvi krediitiasutuste üldjuhtimise pikaajaliste eesmärkide vastu, vaid pigem õhutasid liigsete riskide võtmist maksimaalse kasumi teenimiseks.⁵⁹ Seejuures ei mõistnud krediitiasutuse juhid ähvardavate ohtude olemust ega ulatust ning ka aktsionärid ei täitnud nõuetekohaselt oma rolli krediitiasutuse omanikena.⁶⁰

Eeltoodust nähtub, et krediitiasutuse omanikud, kelle ülesandeks on tagada krediitiasutuse stabiilne, läbipaistev ja usaldusväärne toimimine, ei suuda või ei soovi alati tegutseda viisil, mis tagab krediitiasutuse riskide oskusliku juhtimise. Seepärast peab riik üha rangemate nõuete kehtestamisega sekkuma krediitiasutuse ning tema juhtide ja omanike tegevusse, et kaitsta nii krediitiasutuse klientide ja hoiustajate huve kui ka finantsstabiilsust tervikuna. See tähendab, et riigil on kohustus avalikkuse kaitseks läbi efektiivse finantsjärelevalve tagada, et pangandussektoris tegutsevad isikud vastavad teatud usaldusväärse tasemele ning nende juhtide ja osanike tegevuse reguleerimise kaudu suunata krediitiasutusi tegutsema viisil, mis tagab pangandussektori usaldusväärse toimimise ja minimeerib krediitiasutuste ebaõnnestumisi. Kuivõrd finantsturul osalemine eeldab kõrgendatud kvalifikatsiooni ja oskusi, kõrgemat kõlblust, seaduskuulekat käitumist, eetilistust, on seadusandja sätestanud finantsturu osalistele kõrgendatud nõuded nii finantsalaste teadmiste kui varasemate tegevuste hindamise näol.⁶¹ Seega on just riikliku

⁵⁸ Euroopa Komisjon. Roheline raamat, lk-d 2 ja 7.

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ J. Larosiére, lk 10. Euroopa Komisjon. Roheline raamat, lk-d 2 ja 7.

⁶¹ Finantsinspektiooni juhatuse otsus. 09.09.2013 ettekirjutus nr. 4.1-1/41, p 2.34.

finantsjärelevalve eesmärgiks tagada, et krediidasutus tegutseks kooskõlas kehtiva õigusega ega kahjustaks avalikku huvi.⁶²

Finantskriisi tagajärjel selgus, et EL-i liikmesriikide finantsjärelevalve asutuste tegevus ja nende omavaheline koostöö on küll üliolulise tähtsusega tõhusa finantsjärelevalve teostamisel, kuid kriisi vältimiseks ei piisa üksnes järelevalveasutuste omavahelisest koostööst, vaid vaja on ka ühist lähenemist otsuste tegemisel – ka otsustusprotsess oli vaja muuta EL-i üleseks.⁶³ Seetõttu oli põhjendatud ka liidu sekkumine olukorras, kus riiklikud regulatsioonid ei suutnud tagada krediidasutuste tegevusest tulenevate riskide maandamist, samas kui see oli saavutatav liidu tasandil, läbi ühiste regulatsioonide ja institutsioonide loomise, mille raames ka riiklikud järelevalveasutused saaksid tegutseda palju efektiivsemalt.⁶⁴

28. ja 29. juunil 2012. aastal toimunud Euroopa Ülemkogu ja euroala tippkohtumisel leppisid EL-i juhid kokku Euroopa Liidu Pangandusliidu loomises, mis hakkas tuginema kolmele sambale: Ühtne järelevalvemehhanism, Ühtne kriisilahenduskord ning Ühine hoiuste tagamise süsteem.⁶⁵ Pangandusliidu loomise õiguslik alus tuleneb ELTL artiklist 114 ja artikli 127 lõikest 6 ning kohustus selles osaleda kõigil liikmesriikidel, mille rahaühik on euro.⁶⁶ Pangandusliidu eesmärgiks oli muuta pangandussektor läbipaistvamaks, ühtsemaks, turvalisemaks ning lõhkuda finantskriisi tulemusel ilmsiks tulnud valitsuste ja pankade vaheline nõiaring, kus negatiivsed muutused kandusid valitsustelt pangandusse ja vastupidi, pangandusest valitsustele.⁶⁷

EL-i üleste regulatsioonide ühtlustamise eesmärgil sätestati nõuded krediidasutuses olulist osalust omavatele isikutele CRD IV-s ning CRR-s, mis üksteist täiendades moodustavad ühtse paketi. Uute nõuete Eesti õigusesse üle võtmisega kaasnes krediidasutuste olulise osaluse omajate sobivuse ja

⁶² RKHKm 29.03.2016, 3-3-1-39-15, p 15.2. RKÜKo 01.07.2015, 3-4-1-20-15, p 43.

⁶³ Euroopa Komisjon. Teatis Euroopa Parlamendile ja Euroopa Nõukogule. Tegevuskava pangandusliidu poole liikumiseks, lk 2.

⁶⁴ J. P. Trachtman, lk 2.

⁶⁵ A. Béranger jt, lk 96.

⁶⁶ Määrus nr 1024/2013, ääremärkused 10 ja 12.

⁶⁷ P. Prisecaru. Banking union- an European project with certain success prospects. *Procedia Economics and Finance* 2014/8, lk 583. Euroopa Parlamendi 4. juuli 2012. aasta resolutsioon Euroopa Ülemkogu 2012. aasta juunis toimunud kohtumise kohta (2011/2923(RSP)). Arvutivõrgus: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2012-0292+0+DOC+XML+V0//ET> (02.03.2018).

nõuetele vastavuse hindamise menetluse läbiviimisel kohustus lisaks KAS-is sätestatule järgida ka direktiivi ja määruse sätteid ning lähtuda EBA poolt välja antud suunistest.⁶⁸

Pangandusliidu esimese samba — ühtse järelevalvemehhanismi — toimima hakkamine, 4. novembril 2014, tõi kaasa fundamentaalsed muudatused finantsjärelevalves: otsustusprotsessi euroopastumise.⁶⁹ Määrusega nr 1024/2013 anti euroala liikmesriikides asutatud krediidasutuste üle usaldatavusnõuete täitmise järelevalve teostamine Euroopa tasandile ning esmakordselt oli EL institutsioonil – EKP-l – pädevus teostada otsust järelevalvet koostöös riiklike pädevate asutustega EL-i liikmeriikide krediidasutuste üle.⁷⁰ Seega alates 4. novembrist 2014 teostab FI finantsjärelevalvet koos EKP-ga vastavalt määruses nr 1024/2013 sätestatud korrale ühtse järelevalvemehhanismi raames. FI on autonoomse pädevusega ja oma eelarvega Eesti Panga juures asuv asutus, mis tegutseb finantsjärelevalve teostamisel riigi nimel: FI ei ole iseseisev avalik-õiguslik juriidiline isik, vaid eraõiguslikes suhetes tekivad FI tegevusest õigused ja kohustused Eesti Pangale, avalik-õiguslikes suhetes aga tegutseb FI Eesti Vabariigi nimel.⁷¹

Finantsjärelevalve efektiivseks teostamiseks peab järelevalveasutustel muuhulgas olema piisavalt hea ülevaade krediidasutuse omanike struktuuri üle kogu krediidasutuse tegevusperioodi jooksul.⁷² Eelkõige peab järelevalveasutus omama infot krediidasutuse suuromanike ehk otsust olulist osalust ja kaudset olulist osalust omavate isikute kohta ning nende isikute kohta, kes teostavad ja omavad muul viisil olulist mõju krediidasutuses.

⁶⁸ Määrus nr 1024/2013, ääremärkus 32.

⁶⁹ K. Lackhoff. Single Supervisory Mechanism. European Banking Supervision by the SSM, lk 159 ääremärkus 697.

⁷⁰ M. Lehmann. Single Supervisory Mechanism Without Regulatory Harmonisation? Introducing a European Banking Act and a 'CRR Light' for Smaller Institutions. European Banking Institute 2017/3, lk 3.

⁷¹ PS komm. L. Lehis. PõhiSK § 112/7. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 3. vlj. Tallinn: Juura 2017. Riigikohus on selgitanud, et FI ei ole avalik-õiguslik juriidiline isik TsÜS § 25 lg 2 ja § 26 tähenduses, vaid ta on asutus (FIS § 4 lg 1 ja EPS § 41 lg 1), kellel puudub tsiviilkohtumenetlusõigusvõime TsMS § 201 lg 2 mõttes. FI osaleb kohtumenetluses mitte enda eeldatava ja seadusega kaitstud õiguse või huvi, vaid avaliku huvi kaitseks. RKÜKo 01.07.2015, 3-4-1-20-15, p 39. Tsiviilasjas on avaldajaks küll FI, st FI kohtule avalduse esitanud FIS § 4 lg 2 kohaselt riigi nimel ning sellest tulenevalt on tsiviilasjades hagejaks on riik, keda esindab kohtus FI (RKPKo 27.02.2015, 3-4-1-54-14, p 43).

⁷² Eesti Panga presidendi määrus "Pangas olulise osaluse omandamine". Selgitused Eesti Panga presidendi määruste kohta. Arvutivõrgus: https://www.eestipank.ee/sites/default/files/publication/et/Arhiiv/bylletaan/1999/index_32.html (22.02.2018).

1.2. Oluline osalus

KAS § 29 lõike 1 kohaselt on osalus äriühingu aktsiakapitalis otsene või kaudne. KAS § 29 lõige 2 sätestab, et osalus otsene, kui isik omab või teostab seda isiklikult. KAS § 29 lõike 5 kohaselt tuleb olulise osaluse ja kontrollitava äriühingu kindlaksmääramisel lähtuda CRR artikli 4 lõike 1 punktides 35-38 sätestatust. Olulise osaluse määratlus on sätestatud CRR artikli 4 lõike 1 punktis 36, millest tulenevalt on krediidasutuses oluline osalus otsene või kaudne osalus, mis moodustab vähemalt 10% krediidasutuse kapitalist või hääleõigusest või mis võimaldab avaldada olulist mõju krediidasutuse juhtimisele. KAS § 10 kohaselt lähtutakse hääleõiguse kuuluvuse arvestamisel ning kontrollitava äriühingu määratlemisel väärtpaberituruseaduse⁷³ (VPTS) §-s 10 sätestatust, mis annab alternatiivse loetelu tingimustest, millal loetakse isik äriühingut kontrollivaks. Seega eeltoodust tulenevalt omab isik krediidasutuses otsest olulist osalust, kui see on vähemalt 10% krediidasutuse kapitalist (nt annab laenu või finantseerib muul viisil) või hääleõigusest (aktsiatega esindatud häälte arv või kontroll vastava koguse häälte üle) või mis võimaldab avaldada olulist mõju krediidasutuse juhtimisele.

CRR artikli 4 lõike 1 punkti 36 kohaselt võib isik omada krediidasutuses olulist osalust ka siis, kui tema osaluse suurus jääb alla 10% krediidasutuse kapitalist või aktsiatega esindatud häälte arvust. See tähendab, et omandajal on võimalik avaldada mõju krediidasutuse juhtimisele sellisel, et tal on võimalus mõjutada krediidasutuse juhte vastu võtma otsuseid, milliseid olulist mõju omav isik soovib. Seejuures KAS § 29 lg 1 tähenduses on rõhuasetus sõnal võimaldab, mis tähendab, et mõju ei pea olema otseselt tõendatud ega tuvastatud, vaid asjaolud kogumis peavad viima järelduseni, et mõju teise ettevõtte juhtorganite üle on vähemalt hüpoteetiliselt eksisteeriv ja see võib toimuda.⁷⁴

Olulise mõju hindamisel tuleb arvestada nii krediidasutuse omanike struktuuri, sealhulgas milline on potentsiaalse omandaja positsioon krediidasutuse kontserni struktuuris, kui ka potentsiaalse omandaja tegelikku osalemise määra krediidasutuse juhtimises, seejuures tuleb potentsiaalse omandaja osas läbi viia hindamine olenemata sellest, kas potentsiaalne omandaja ka tegelikult

⁷³ Väärtpaberituruseadus. - RT I 2001, 89, 532.

⁷⁴ Finantsinspektsiooni juhatuse otsus. 09.09.2013 ettekirjutus nr. 4.1-1/41, p 2.19.5.

plaanib krediidasutusele mõju avaldada või mitte.⁷⁵ Ühissuuniste kohaselt tuleb olulise mõju kindlaks tegemisel lähtuda vähemalt järgmistest asjaoludest: kas potentsiaalse omandaja ja krediidasutuse vahel toimub või on toimunud olulisi tehinguid; kas potentsiaalsel omandajal on selles krediidasutuses mingeid täiendavaid õigusi, eelkõige selliseid, mis tulenevad krediidasutuse põhikirja alusel sõlmitavatest tehingutest; kas potentsiaalne omandaja on krediidasutuse juhatuse või nõukogu liige, järelevalvefunktsiooni täitva organi liige või on ta selles esindaja või on tal õigus määrata sellesse oma esindaja, niisamuti tuleb välja selgitada, kas potentsiaalse omandaja ja krediidasutuse olemasolevate aktsionäride vahel on sõlmitud kirjalikke või suulisi kokkuleppeid, mis võimaldavad potentsiaalsel omandajal avaldada krediidasutusele olulist mõju.⁷⁶

Kavandatava osaluse omandamise hindamisel kontrollib järelevalveasutus ka seda, kas isikud tegutsevad kooskõlastatult, sest ka kooskõlastatult tegutsedes võivad isikud omandada krediidasutuses olulise osaluse või kontrolli ilma, et nende osalus üksikuna ületaks 10% krediidasutuse kapitalist või aktsiatega esindatud häälte arvust. See tähendab olukorda, kus kaks või enam füüsilist või juriidilist isikut on otsustanud omandada olulise osaluse või suurendada osalust vastavalt nendevahelisele otsesele või kaudsele kokkulepele.⁷⁷ Juhul, kui isikud tegutsevad kooskõlastatult liidetakse nende osalused, et välja selgitada, kas isikud omandavad olulise osaluse (10%) või ületavad KAS § 30 lõikes 1 nimetatud piirmäära, milleks on 20%, 30% või 50%. Ühissuuniste kohaselt saab isikute tegutsemist pidada kooskõlastatud tegutsemiseks eelkõige siis, kui nende vahel on sõlmitud aktsionärileping või üldjuhtimise leping; eri isikud kasutavad krediidasutuses olulise osaluse omandamisel või suurendamisel sama finantseerimisallikat vms. Samuti tuleb arvestada aktsionäride vaheliste pere- või sugulussidemete olemasolu; kas potentsiaalne omandaja on krediidasutuse nõukogu või juhatuse liige, järelevalvefunktsiooni täitva organi liige või saab sellise isiku ametisse nimetada.⁷⁸

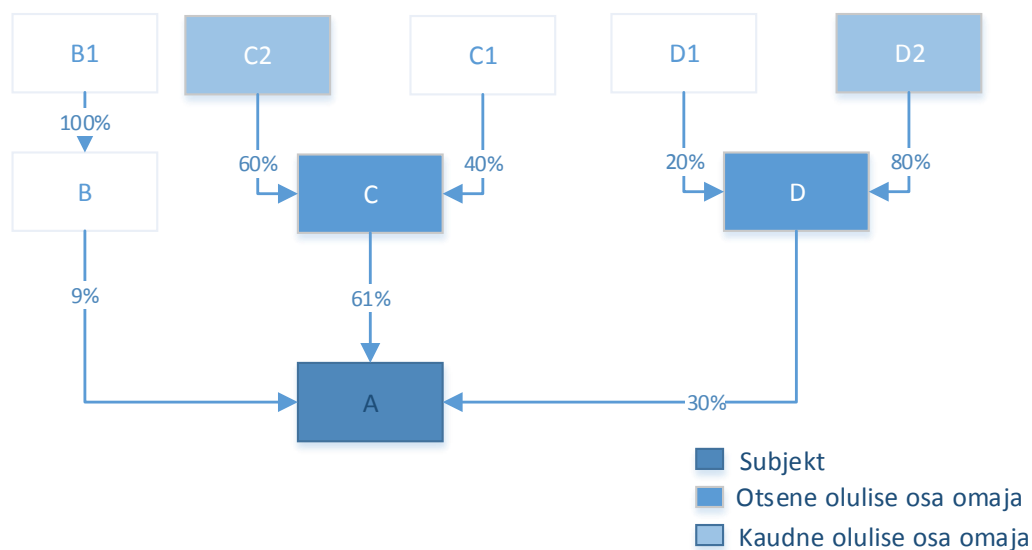
⁷⁵ Euroopa järelevalveasutused. Ühissuunised finantssektoriga seotud olulise osaluse omandamise ja suurendamise usaldatavushindamiseks. JC/GL/2016/01. 2016, lk 9. Arvutivõrgus: https://www.fi.ee/public/JC_QH_GLs_ET.pdf (02.02.2018).

⁷⁶ *Ibid.*, lk 8.

⁷⁷ *Ibid.*, lk 5.

⁷⁸ *Ibid.*, lk 6.

KAS § 29 lõige 3 annab kaudse olulise osaluse määratlused: osalus on kaudne, kui seda omab või teostab isik koos ühe või mitme kontrollitava äriühinguga; seda omab või teostab üks või mitu isiku kontrollitavat äriühingut; seda omab või teostab isik või tema kontrollitav äriühing kokkuleppel kolmanda isikuga või sellest tulenev hääleõigus loetakse isikule kuuluvaks. Ka kaudse olulise osaluse hindamisel tuleb arvestada, kas potentsiaalne omandaja on sõlminud olemasolevate aktsionäridega suulisi või kirjalikke kokkuleppeid, mille alusel isikud tegutsevad kooskõlastatult. Eestis ei rakendata kaudse olulise osaluse kindlaksmääramisel korrutamiskriteeriumit⁷⁹, vaid üksnes kontrollikriteeriumit.⁸⁰ See tähendab, et kontrollikriteeriumi kohaselt tekib kaudne oluline osalus üksnes siis, kui isik omab kontrolli ehk reeglina üle 50 % suurust osalust selles äriühingus, mis omab krediitiasutuses olulist osalust (vt joonis 1).



Joonis 1. Kontrollikriteeriumi alusel määratletud otsese ja kaudse olulise osaluse omajad.

⁷⁹ Ühissuuniste p 6.6: Korrutamiskriteeriumi kohaselt tuleb korrutada kontserni kogu kontrolliahela osaluste protsendid, alustades krediitiasutuse otsesest osalusest, mis tuleb korrutada ahelas vahetult järgmisel, kõrgemal tasandil oleva isiku osalusega (tulemuseks on selle isiku kaudse osaluse suurus) ja nii mööda kontrolliahelat edasi, kuni tulemus on jätkuvalt vähemalt 10%. Korrutamiskriteeriumi alusel omandab kaudse olulise osaluse (a) iga isik, kelle puhul on korrutamise tulemus vähemalt 10%; (b) kõik isikud, kellel on otsene või kaudne kontroll isiku(te) üle, kes tuvastati korrutamiskriteeriumi abil kooskõlas alap-iga a.

⁸⁰ FI juhatus on oma 24.07.2017 otsusega nr 1.1-7/92 üle võtnud FI soovitusliku juhendina Euroopa järelevalveasutuste „Ühissuunistes finantssektoriga seotud olulise osaluse omandamise ja suurendamise usaldatavushindamiseks“ (JC/G L/2016/01) osaliselt, st välja arvatud suuniste II jao 1. peatüki 6. alaosa p-d 6.6-6.8 ja sellega seonduv. Arvutivõrgus: https://www.fi.ee/public/JO-20170724-0092_otsus.pdf

1.3. Olulise osaluse omandajale esitatavad nõuded

1.3.1. Hindamise kriteeriumid

Krediidiasutuses võib olulise osaluse omandada või suurendada seda iga juriidiline või füüsiline isik, kes vastab seaduses ettenähtud nõuetele.⁸¹ Kui 1994. aasta KAS sätestas olulise osaluse omandajale üksnes kaks nõuet, millede esinemisel võis järelevalveasutus, sel ajal Eesti Pank, keelduda kavandatava olulise osaluse omandamiseks loa andmisest: esiteks, kui isikul puudub laitmatu ärialane reputatsioon ning teiseks, kui see võib ahistada konkurentsivabadust turul⁸², siis hetkel kehtiv regulatsioon sätestab tunduvalt detailsemad nõuded. KAS § 29¹ sätestab krediidiasutuse aktsionäridele, kes omavad krediidiasutuses olulist osalust, kui ka olulist osalust omandada soovivatele isikutele konkreetsed kõrgendatud nõuded, mida isiku finantssektorisse sobivuse hindamisel arvestatakse. Peaasjalikult KAS § 30 lõikes 3 loetletud andmete ja dokumentide põhjal hinnatakse kavandatavat olulise osaluse omandamist KAS §-s 29¹ loetletud järgmiste hindamiskriteeriumite valguses:

- potentsiaalse omandaja maine ning tema tegevuse vastavus krediidiasutuse kindla ja usaldusväärse juhtimise põhimõtetele;
- pärast kavandatava olulise osaluse omandamist krediidiasutuse juhiks saava isiku vastavus KAS §-s 48 sätestatud nõuetele;
- potentsiaalse omandaja finantsseisund;
- potentsiaalse omandaja võimekus tagada krediidiasutuse vastavus usaldatavusnõuetele;
- kas esineb põhjendatud kahtlust, et kavandatav tehing on seotud rahapesu või terrorismi rahastamisega või selle katsega või suurendab selliseid riske.

Eelnimetatud kriteeriumitest lähtuvalt toimub isiku hindamine alati iga üksikjuhtumi asjaolusid arvestades ning isiku enda poolt menetluses esitatud andmetele ja dokumentidele ning järelevalveasutuse poolt kogutud informatsioonile tuginedes. Üheks oluliseks hindamise kriteeriumiks on suuraktsionäri ärialane reputatsioon, sest juba halba mainet omava isiku

⁸¹ KAS § 29¹.

⁸² Krediidiasutuste seaduse eelnõu 584 SE. Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/716c5074-32c1-36e4-b856-fefa7fca6b5c/Krediidiasutuste%20seadus> (27.02.2018).

seostamine krediidasutusega võib kahandada avalikkuse usaldust krediidasutuse vastu.⁸³ See tähendab, et kavandatava olulise osaluse omandaja maine võib mõjutada ka krediidasutuse enda mainet, isegi peegeldada vastavaid ebaetilisi tegevusi ka krediidasutuse juhtimisse, ning vastavalt sellele mõjutada ka krediidasutuse usaldusväärst tema hoiustajate ja klientide silmis. Halvimal juhul isegi kaasa tuua tagajärgi, mis võivad põhjustada pangajooksu ja viia ka kõige likviidsema krediidasutuse makseraskustesse.⁸⁴

KAS § 29¹ punkti 1 kohaselt peab potentsiaalne omandaja, füüsiline või juriidiline isik, olema laitmatu ärialase mainega ning tema tegevus seoses omandamisega vastama krediidasutuse kindla ja usaldusväärse juhtimise põhimõtetele. Seejuures eeldab laitmatu ärialase maine hindamine nii potentsiaalse omandaja enda kui ka kui ka temaga seotud isikute maine hindamist. Ühissuunised sätestavad, et potentsiaalse omandaja mainet tuleks hinnata läbi kahe kriteeriumi: tema usaldusväärstuse ja ametialase pädevuse.⁸⁵ Seejuures tuleb isiku usaldusväärstust hinnata alati, kui kavatakse omandada oluline osalus, olenemata sellest, kui suure olulise osaluse potentsiaalne omandaja kavandatava tehingu raames omandab. Ametialase pädevuse hindamisel võetakse arvesse potentsiaalse omandaja varasemat ettevõtetes osaluse omandamise ja haldamise kogemust, mis peaks näitama, kas isikul on vajalikud oskused, tema hoolsust ja varasemat seaduskuulekust.⁸⁶ Kui krediidasutuse juhtide laitmatu ärialase maine hindamisel on seaduses selgelt välja toodud teatavad kohesed keeldumise alused⁸⁷, siis olulise osaluse omandaja osas sellised keeldumise alused puuduvad ning omandaja vastavust tuleb iga kord olemasoleva informatsiooni valguses hinnata.

⁸³ Eesti Panga presidendi määrus "Pangas olulise osaluse omandamine". Selgitused Eesti Panga presidendi määruste kohta.

⁸⁴ Inglise keeles: *bank run on*. Olukord, kus suur hulk panga kliente viib korraga oma raha või muud varad krediidasutusest välja, kuna kliendid kardavad krediidasutuse maksejõuetuks muutumist. (Arvutivõrgus: <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/bank-run>).

⁸⁵ Euroopa järelevalveasutused. Ühissuunised, lk 14.

⁸⁶ *Ibid.*, lk 15.

⁸⁷ Näiteks KAS § 48 lg 3, mis sätestab, et krediidasutuse juhiks on keelatud valida või määrata isikut, kelle varasem tegevus on kaasa toonud äriühingu pankroti või sundlikvideerimise või tegevusloa kehtetuks tunnistamise või kellelt on seaduse alusel ära võetud õigus olla ettevõtja või kelle varasem tegevus äriühingu juhina on näidanud, et ta ei ole suuteline korraldama äriühingu juhtimist selliselt, et äriühingu aktsionäride, osanike, liikmete, võlausaldajate ja klientide huvid oleksid küllaldaselt kaitstud või kelle varasem tegevus on näidanud, et ta muul mõjuval põhjusel ei ole sobiv äriühingu juhtima.

KAS § 29¹ punkt 2 sätestab, et juhul, kui potentsiaalsel omandajal on kavandatava olulise osaluse omandamise tulemusel õigus nimetada krediidasutuse tegevust juhtivaid isikuid, siis peavad need isikud vastama KAS §-s 48 sätestatud nõuetele. Just krediidasutuse aktsionärid omavad suurt rolli krediidasutuse stabiilse arengu ja usaldusväärse toimimise tagamisel seekaudu, et neil on õigus nimetada isikud, kes võtavad vastu krediidasutuse igapäevast juhtimist puudutavaid otsuseid. KAS § 48 lõike 1 kohaselt loetakse krediidasutuse juhtideks krediidasutuse nõukogu ja juhatuse liikmed. Aktsia annab krediidasutuse omanikule õiguse osaleda ning teostada oma õigusi üldkoosolekul, mis on aktsiaseltsi kõrgeim juhtimisorgan ning mille pädevuses on muuhulgas nõukogu liikmete valimine ja tagasi kutsumine.⁸⁸ KAS § 52 lõike 1 kohaselt on nõukogu krediidasutuse juhtimisorgan, mis planeerib krediidasutuse tegevust ja annab tegevusjuhiseid krediidasutuse juhtimise korraldamisel juhatusele, samuti teostab nõukogu järelevalvet nii krediidasutuse tegevuse kui ka juhatuse tegevuse üle krediidasutuse juhtimisel. Sama paragrahvi lõike 2 kohaselt peavad nõukogu liikmed tagama kontrolli selle üle, et krediidasutuse, juhatuse kui ka töötajate tegevus oleks kooskõlas õigusaktidega ning krediidasutuse juhtimisorganite poolt kehtestatud sise-eeskirjadega ja muude reeglite sätetega. Lisaks on nõukogu pädevuses muuhulgas ka krediidasutuse strateegia, tegevuse üldpõhimõtete ja üldiste riskijuhtimise põhimõtete kinnitamine ning krediidasutuse juhatuse liikmete valimine.⁸⁹ KAS § 55 lõige 1 sätestab, et krediidasutuse juhatus omakorda juhib krediidasutuse igapäevast tegevust, lähtudes seejuures nõukogu poolt kinnitatud strateegiast ning tegevuse üldistest põhimõtetest, samuti peab juhatus kontrollima krediidasutuse töötajate igapäevast tegevust ning täitma muid seaduses tulenevaid kohustusi.

Kuivõrd krediidasutuse tõhus ja stabiilne toimimine sõltub otseselt tema aktsionäride poolt krediidasutust juhtima valitud isikute krediidasutuse juhtimist puudutavate otsuste kvaliteedist, ehk nende juhtimisstiilist ja põhimõtetest, peavad krediidasutuse juhid vastama seaduses sätestatud kõrgendatud nõuetele igal ajahetkel. Eelkõige peavad krediidasutuse juhil olema krediidasutuse juhtimiseks vajalikud teadmised, oskused, kogemused, haridus, kutsealane sobivus ja laitmatu ärialane reputatsioon ning tema puhul ei või esineda muud seaduses sätestatud asjaolud, mis välistavad tema tegutsemise juhina.⁹⁰ Juhul, kui potentsiaalne omandaja kavatseb ametisse

⁸⁸ Äriseadustik. - RT I 1995, 26, 355 (ÄS) § 226; § 290 lg-d 1 ja 2, § 298 lg 1 p 4.

⁸⁹ KAS § 52 lg 4 p-d 1, 2 ja 6.

⁹⁰ Nõuded juhtidele sätestavad muuhulgas KAS § 48 lg-d 2 ja 3, § 53 lg 2, § 56 lg-d 2 ja 3, § 57.

nimetada isiku, kes ei ole sobiv ega vasta seaduses sätestatud nõuetele, on riiklikul pädeval asutusel õigus olla kavandatavale omandamisele vastu.⁹¹

KAS § 29¹ punkt 3 kohaselt peab potentsiaalse omandaja finantsseisund olema piisavalt tugev ja jätkusuutlik, et tagada krediidasutuse korrapärane ja usaldusväärne tegevus. Juriidilisest isikust omandaja puhul toob see automaatselt kaasa selle, et raamatupidamise aruanded peavad olemasolu korral võimaldama asjakohaselt hinnata äriühingu finantsseisundit. Potentsiaalse omandaja finantsseisundit tuleks mõista kui tema võimet kavandatavat omandamist finantseerida ning säilitada ettenähtavas tulevikus enda ja krediidasutusega seotud usaldusväärne finantseerimisstruktuur.⁹² Samuti peab potentsiaalne omandaja suutma vajaduse korral krediidasutust toetada täiendava kapitali lisamisega.⁹³ KAS seletuskirjas on selgitatud, et CRD IV artikli 23 lõike 1 punktist c tulenev sõnaühend *financial soundness* ei peegelda üksnes ettevõtte finantsseisundi tugevust vaid hõlmab ka muid osasid, mida tuleks hinnata läbi kolme kriteeriumi: (i) tugevus, (ii) jätkusuutlikkus ja (iii) usaldusväärus.⁹⁴ Taolise tõlgenduse järgimine peaks välistama olukorrad, kus juriidilise isiku finantsseisund on küll sel hetkel tugev ehk rahalised vahendid on olemas just kindlal hindamise ajahetkel, kuid edasine rahastamine võib olla problemaatiline, eelkõige ei ole finantsseisund enam jätkusuutlik või usaldusväärne, sh tuleb läbi usaldusväärse tingimuse hinnata rahalisi vahendeid ja sellega seotud äritegevust.⁹⁵ Lisaks võib olulise osaluse omaja ebakindel finantsolukord negatiivselt mõjutada ka krediidasutuse maksejõulisust.⁹⁶ Krediidasutused on aga omavahel tihedalt seotud: ühe krediidasutuse maksejõuetus või kaasa tuua ka teise krediidasutuse maksejõuetuse, mis omakorda võib kiiresti üle kasvada kogu finantssüsteemi halvaks kriisiks ehk süsteemseks kriisiks.⁹⁷ Seetõttu on oluline, et potentsiaalne omandaja suudab tagada krediidasutuse maksejõulisuse igal ajahetkel.

⁹¹Euroopa järelevalveasutused. Ühissuunised, lk 18.

⁹²*Ibid.*, lk 18.

⁹³ ECB. What is a qualifying holding? 2016. Arvutivõrgus: <https://www.bankingsupervision.europa.eu/about/ssmexplained/html/qh.en.html> (27.02.2018).

⁹⁴ Krediidasutuste seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskiri. 559 SE, lk 16.

⁹⁵*Ibid.*, lk 16.

⁹⁶ Eesti Panga presidendi määrus "Pangas olulise osaluse omandamine". Selgitused Eesti Panga presidendi määruste kohta.

⁹⁷ S. Narusk jt, lk 14.

Lisaks eeltoodule tuleneb KAS § 29¹ punktist 4 nõue, et krediidasutus peab olema suuteline pärast omandamist järgima KAS-is sätestatud usaldatavusnõudeid. Juriidilisest isikust omandaja puhul tähendab see eelkõige seda, et konsolideerimisgrupil, mille osaks krediidasutus saab, on olemas struktuur, mis võimaldab teostada tõhusat järelevalvet, vahetada teavet ja teha koostööd finantsjärelevalve asutuste vahel. Potentsiaalne omandaja peab tagama, et krediidasutus suudab pärast omandamist järgida kõiki usaldatavusnõudeid, sealhulgas kapitali- ja likviidsusnõudeid, juhtimiskorra, sisekontrolli, riskijuhtimise jm seaduses sätestatud nõudeid.⁹⁸ Eelkõige võib tekitada probleeme olukord, kus krediidasutus saab suure konsolideerimisgrupi osaks, mille tõttu muutub keeruliseks nii krediidasutuse usaldatavusnõuete täitmise üle järelevalve teostamine kui ka omanike struktuuri keerukus ei võimalda kindlaks teha tegelikke omanikke ja lõplikke kasusaajaid.⁹⁹

KAS § 29¹ punktist 5 tuleneb nõue, mille kohaselt ei või potentsiaalse omandaja puhul olla põhjendatud kahtlust, et osaluse omandamine, omamine või suurendamine või kontroll panga üle on seotud rahapesu või terrorismi rahastamisega või selle katsega või suurendab selliseid riske. Kohtupraktikas on leitud, et rahapesu tõkestamine on finantsüsteemi stabiilsuse, usaldusväarsuse ja läbipaistvuse, aga samuti avalike huvide ja julgeoleku seisukohalt väga oluline, kuivõrd rahaliste vahendite päritolu ja tegelike omanike varjamine aitab kaasa kuritegevusele ja varimajandusele, samuti kahjustab riigi majandust tervikuna.¹⁰⁰ Kohus sedastas järgmist: „Kõrgendatud nõudmised rahaliste vahendite päritolule on seotud just rahapesu ja terrorismi rahastamise vastu võitlemise vajadusega ning rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seadusega kohustatud isikutele kõrgendatud hoolsusnõuete kehtestamine näitab, et seadusandja eesmärk on rahapesu toimumist juba ennetavalt takistada“.¹⁰¹

1.3.2. Laitmatu ärialane maine kui määratlemata õigusmõiste

KAS § 29¹ punktist 1 tulenev potentsiaalse omandaja laitmatu ärialase maine nõue on määratlemata õigusmõiste, mille materiaalne pool tuleb igal konkreetsel juhul sisustada menetluses kogutud

⁹⁸ Euroopa järelevalveasutused. Ühissuunised, lk 20

⁹⁹ K. Lackhoff. Single Supervisory Mechanism. European Banking Supervision by the SSM, lk 174 ääremärkus 747.

¹⁰⁰ TlnHKo 30.06.2015, 3-15-22, p 17.

¹⁰¹ *Ibid.*, p 17.

informatsioonist lähtuvalt.¹⁰² Ühene käsitus potentsiaalse omandaja laitmatu ärialase maine hindamisel puudub. Ühissuunistes on selgitatud, et usaldusväärusnõuded tähendavad negatiivse info puudumist, kuid ei piirdu üksnes sellega, vaid mõistet täpsustavad liikmesriigi õigusaktid, milles võib negatiivse info tähendus olla erinev — seetõttu on ka liikmesriigi järelevalve asutuse otsustada, millised asjaolud annavad alust kahelda potentsiaalse omandaja usaldusväärsuses.¹⁰³ Ka Euroopa Kohtu (EK) kohtujurist Yves Bot on märkinud, et ebamäärane termin „maine“ – nagu ka „laitmatu reputatsioon“ – jätab päritoluliikmesriigi pädevatele ametiasutustele kahtlemata teatava kaalutlusruumi.¹⁰⁴

Õiguskirjanduses on selgitatud, et määratlemata õigusmõistega on tegemist juhul, kui seadusandja on loobunud detailse regulatsiooni andmisest loetelu või muu juhise näol ning jätnud mõiste sisustamise seaduse rakendajale.¹⁰⁵ Seadusandja loobub määratlemata õigusmõistete puhul kasuistlike normide andmisest ebaselgetes valdkondades ning jätab niiviisi võimaluse normi edasiseks konkretiseerimiseks õiguslikult olulistest asjaoludest lähtuvalt.¹⁰⁶ Õiguskirjanduses on asutud seisukohale, et enne vastava normi rakendamist tuleb määratlemata õigusmõiste sisule anda kindlad piirid ja mõõdetavad tunnused, et seda oleks võimalik seostada konkreetse elulise asjaoluga.¹⁰⁷

Riigikohus on sedastanud, et määratlemata õigusmõiste on õigustehniline vahend, mille puhul seadusandja loobub detailsete ettekirjutuste andmisest seadustes enestes, delegerides normi täpsustamise seaduse rakendajale ning kuivõrd määratlemata õigusmõiste on seadusandja poolt loodud, tuleb seda sisustada seadusandja juhiste ja eesmärkide abil.¹⁰⁸ Seejuures on määratlemata õigusmõiste nagu laitmatu ärialane maine sisustamiseks lubatud teiste tõlgendusmeetodite kõrval kasutada ka rahvusvahelises finantsjärelevalvealases praktikas juurdunud põhimõtteid, kohandades neid Eesti oludele ja võimalikele eripäradele.¹⁰⁹

¹⁰² Finantsinspektsiooni juhatuse otsus. 09.09.2013 ettekirjutus nr. 4.1-1/41, p 2.33.

¹⁰³ Euroopa järelevalveasutused. Ühissuunistes, lk 15.

¹⁰⁴ EK C-559/15, *Onix Asigurări SA vs Istituto per la Vigilanza Sulle Assicurazioni*, kohtujurist Yves Bot ettepanek, p 44.

¹⁰⁵ N. Parrest. Õigusselgusest õiguskantsleri töös. Õiguskeel 2008/1, lk 2.

¹⁰⁶ K. Merusk. Administratsiooni diskretsioon ja selle kohtulik kontroll. Juura: Õigusteabe AS, 1997, lk 69.

¹⁰⁷ K. Siibak. Diskretsiooniotsustused pangajärelevalves. *Juridica* 1999/VIII, lk 381.

¹⁰⁸ RKPJK 26.11.2007, 3-4-1-18-07, p 22. RKPJK 13.06.2005, 3-4-1-5-05, p 16.

¹⁰⁹ TlnHKo12.03.2010, 3-09-671, p 18.

Kohtupraktikas on leitud, et kuivõrd seadusega ei ole eri ega ärialase reputatsiooni mõisteid määratletud, tuleb neid mõisteid käsitleda tavatähenduses, kus reputatsiooni ehk mainet käsitletakse avaralt moraalse näitajana ning regulatsioon, mis annab haldusorganile volituse sekkuda ettevõtlusvabadusse määratlemata õigusmõisteid sisustades, peab tagama selle kohaldamisel proportsionaalse tulemuse.¹¹⁰ Ka Riigikohus on rõhutanud, et laialdaste diskretsioonivolituste teostamisel ja määratlemata õigusmõistete sisustamisel on oluline roll õiglasel haldusmenetlusel ja kaalutusotsustuse põhjendamisel ning seda eriti juhtudel, kui tuginetakse määratlemata õigusmõistetele: sellisel juhul peab haldusorgan esitama tavapärasest põhjalikuma (sisulise) motivatsiooni, mis võimaldaks haldusakti adressaadil mõista akti sisu.¹¹¹

FIS seletuskirja¹¹² kohaselt on seadusandja andnud teadvalt FI-le laialdased volitused finantssektoris tegutsevate ettevõtja tegevuse mõjutamisel, heade tavade rakendamisel ja finantssektori tegevuse läbipaistvuse suurendamisel just seetõttu, et FI tegutseb valdkonnas, mille vastu valitseb kõrgendatud avalik huvi. Samuti on FI-le antud võimalike riskide hindamiseks ja finantssektoris kasutatavate määratlemata õigusmõistete sisustamiseks kaalutusõiguse kohaldamise õigus. Kohtupraktikas on leitud, et FI hinnang isiku reputatsioonile on väärtusotsustus ning selle kujundamisel on FI-l laiaulatuslik kaalutusruum.¹¹³

Üldise põhimõtte järgi on potentsiaalse omandaja ärialane maine niikaua hea, kuni puuduvad seda ümberlukkavad usaldusväärsed tõendid.¹¹⁴ Kui aga järelevalveasutusel on põhjendatud kahtlusi, et isiku ärialane maine ei ole laitmatu, tuleb kogutud informatsiooni põhjal otsustada, millised asjaolud annavad aluse kahelda isiku laitmatus ärialases maines.¹¹⁵ Seega tuleb potentsiaalse omandaja laitmatut ärialast mainet igal juhtumil eraldi hinnata ning FI-le teadaolevate asjaolude ja kogutud andmete valguses sisustada.

¹¹⁰ TlnRnKo 27.05.2009, 3-09-905. TlnHKo 05.02.2013, 3-12-2032. TlnRnKo 17.07.2014, 3-12-2032.

¹¹¹ RKHKo 06.11.2002, 3-3-1-62-02, p 12. RKHKo 28.10.2003 3-3-1-66-03, p 22.

¹¹² Finantsinspeksiooni seaduse eelnõu seletuskiri. Riigikogu IX koosseis, 630 SE. Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/d538bb5a-f974-3041-8eba-eb6410ffe8b5/Finantsinspeksiooni%20seadus>.

¹¹³ TlnHKo 02.10.2015, 3-15-234, p 18.

¹¹⁴ Euroopa järelevalveasutused. Ühissuunised, lk 15

¹¹⁵ *Ibid.*

Füüsilise isiku laitmatu ärialase maine ehk reputatsiooni sisustamisel on FI finantsturu kaitse-eesmärke arvestades lähtunud asjaolust, et ärialane maine on hinnatav kolmanda isiku, eelkõige järelevalveasutuse, kuid ka ühiskonna poolse arvamuse pinnalt selle konkreetse füüsilise isiku kohta.¹¹⁶ Seejuures on FI märkinud, et hindamisel tuleb arvestada vastava füüsilise isiku varasemat käitumist, eriti just järgmisi asjaolusid: isiku poolt toime pandud või tegemata jäetud tegusid ning tegude või tegemata jätmiste seoseid, isiku varasemaid ja ka kehtivaid karistusi, isiku osas alustatud erinevaid menetlusi, sealhulgas osalust erinevates kohtumenetlustes ja nendega seotust, töö- ja kutsealast käitumist ning suhteid tööandjatega, suhtlust riigiasutustega, osalusi ettevõtetes ja ettevõtetega seonduvaid asjaolusid, ühiskondlikku positsiooni, ühiskonna hinnangut vastava füüsilise isiku kohta, meediakajastust jms.¹¹⁷ Sõnale ärialane on FI andnud laiemat tähendust, kui üksnes ettevõtlust puudutav tegevus ning käsitleb seda laiemas tähenduses: hinnanguna isiku ettevõtmistele üldse. Sõna laitmatu aga eeldab FI hinnangul oma olemuselt seda, et isiku osas peavad puuduma igasugused asjaolud, mis laitmatust välistavad — laitmatust ei eksisteeri, kui on tuvastatud sellised negatiivsed asjaolud, mis üheselt kinnitavad või seavad laitmatuse kahtluse alla. Ehk teisisõnu sõna laitmatu tuleb sisustada igakordselt seotuna konkreetse seaduse, tegevuse ja tegevusetuse ning füüsilise isikuga.¹¹⁸

Kohtupraktikas on leitud, et isiku maine hindamisel on iseenesest lubatav arvestada ka rohkem kui kümme aastat tagasi toimepandud tegusid juhul, kui määratlemata õigusmõiste sisustamisel ja isiku sobivuse hindamisel on järgitud kaalutusõiguse teostamise reegleid ja proportsionaalsuse põhimõtet, seejuures tuleb arvestada rikkumise toimepanemisest möödunud aega ning võimalikke andmeid isiku rehabiliteerimise kohta.¹¹⁹ Isiku laitmatu ärialase maine hindamisel tuleb arvestada ka isiku varasemat seaduskuulekust. Kohtupraktikas on leitud, et normikohase käitumise arvestamine isiku reputatsiooni hindamisel on väga oluline: kui isik on oma varasema käitumisega näidanud, et ta ei järgi kehtestatud norme ega tavasid, ei teki tema vastu usaldust ka selles osas, et tema edaspidine tegevus saab olema nõuetekohane.¹²⁰ Kohus täpsustas, et vaatamata sellele, et seadusandja ei ole soovinud iga normi rikkumist määratleda süüteona, mille eest võib karistada, ei

¹¹⁶ FI juhatuse otsus. 09.09.2013 ettekirjutus nr. 4.1-1/41, p 2.35.

¹¹⁷ *Ibid.*, p 2.35.

¹¹⁸ *Ibid.*, p 2.35.

¹¹⁹ TlnHKo 12.03.2010, 3-09-671, p 21.

¹²⁰ TlnHKo 30.06.2015, 3-15-22, p-d 12 ja 13.

tähenda see seda, et norme võib valimatult rikkuda, seejuures just nende normide järgimine, mille rikkumise eest ei ole ettenähtud karistusõiguslikke sanktsioone, näitab isiku distsiplineeritust, usaldusväärsust ja valmidust oma käitumist kehtestatud korrale allutada.¹²¹ Kohtupraktikas on ka leitud, et asjaolu, et isiku suhtes lõpetati kriminaalmenetlus kuriteokooosseisu puudumise tõttu, ei välista seda, et FI ei saaks anda isiku tegevusele õiguslikku hinnangut: „Iga seaduserikkumine pole kuritegu ning kusagilt ei tulene, et isiku mainet saavad negatiivselt mõjutada ainult sellised seaduserikkumised, mis on kuriteoks tunnistatud“.¹²²

Varasemates lahendites on kohtud leidnud, et füüsilise isiku mainet ei saa pidada laitmatuks näiteks siis, kui füüsiline isik tegutseb sellise äriühingu juhina, mis tegutseb finantssektoris ilma, et äriühing omaks finantssektoris tegutsemiseks vajalikku tegevusluba.¹²³ Lisaks ka siis, kui isik töösuhte lõppemisel kustutab ilma tööandja vastava nõusolekuta tööandja arvutist kogu tööalase materjali ja kirjavahetuse, kus oli tööandja jaoks olulist erialast informatsiooni ja kindlustusvahenduse teenuse pakkumiseks vajalik andmestik.¹²⁴ Isiku laitmatu ärialane reputatsioon on kahjustunud ka siis, kui isik on omandanud krediitiasutuse aktsiad KAS-s sätestatud nõudeid rikkudes, isegi siis, kui aktsiate omandamine leidis aset üksnes pooleks tunniks.¹²⁵

Lisaks eeltoodule võib isiku laitmatut ärialast mõjutada ka vähem oluliste, kuid negatiivse alatooniga asjaolude kumulatiivne mõju, mis üksikult võttes küll potentsiaalse omandaja mainet ei mõjuta, aga kogumis võivad märkimisväärset mõju avaldada.¹²⁶ Näiteks korduvad ja järjepidevad liiklusrikkumised, olgu nendeks siis kiiruseületamised, näitavad isiku teatavat suhtumist reeglitesse, mis peaksid kõigile ühtmoodi kehtima, kuid mille järgimist isik konstantselt eirab. Lisaks võib isiku laitmatut ärialast mainet mõjutada tema eelnev tegevus ettevõtluses, tema ärisidemeid ja nende läbipaistvus, tema muud ärihuvid ning võimalikud huvide konfliktid.¹²⁷

¹²¹ TlnHKo 30.06.2015, 3-15-22, p-d 12 ja 13.

¹²² TlnHKo 12.03.2010, 3-09-671, p 37. TlnHKo 02.10.2015, 3-15-234, p 17

¹²³ TlnHKo 02.10.2015, 3-15-234.

¹²⁴ TlnHKo 05.02.2013, 3-12-2032. TlnRnKo 17.07.2014, 3-12-2032.

¹²⁵ TlnHKo 29.08.2014, 3-13-1958, p 31. TlnRnKo 06.11.2015, 3-13-1958.

¹²⁶ Euroopa järelevalveasutused. Ühissuunised, lk 15.

¹²⁷ Eesti Panga presidendi määrus "Pangas olulise osaluse omandamine". Selgitused Eesti Panga presidendi määruste kohta.

Hea nimi, maine ehk reputatsioon on omane ka institutsioonile ja organisatsioonile, muuhulgas juriidilisele isikule.¹²⁸ Finantssektoris on juriidilise isiku maine hindamise eesmärk kontrollida ja anda hinnang asjaomase juriidilise isiku varasematele tegudele või tegemata jätmistele.¹²⁹ Juriidilise isiku laitmatu ärialase maine hindamine seondub konkreetse juriidilise isiku reaalse tegevusega ning järelevalveasutuse hinnanguga sellele tegevusele ehk juriidilise isiku maine kontrollimisel ei omistata talle inimväärikusega seotud komponente, vaid kontrollitakse faktipõhist informatsiooni, mille põhjal järelevalveasutus hindab juriidilise isiku mainet konkreetses ajas ja ruumis kehtivate arusaamade kohaselt.¹³⁰ Seejuures võetakse hindamisel arvesse seda, kas isik on olnud seotud väär- või kuritegudega, tema karistusi ja muid haldusrikkumisi, kas ta on olnud seotud kahju põhjustamisega, seadusvastase tegevusega, seejuures erilist tähelepanu tuleb pöörata finantssektoris toime pandud rikkumistele.¹³¹ Samuti hinnatakse isiku praegust äritegevust ja selle alusel kujunenud ärialast reputatsiooni kui ka varasema äritegevusega seoses toimunud kohtuvaidlusi, seaduserikkumisi jne.¹³²

Olulise osaluse menetluse raames hinnatakse nii juriidilise isiku enda laitmatut ärialast mainet, kui ka juriidilise isiku tegevust tegelikult juhtivate isikute mainet ja omanike mainet.¹³³ Samuti omanike struktuuri ja selle läbipaistvust, tegevusvaldkonda, ärihuve ja seisundit pangandusturul jne.¹³⁴ Seega hõlmab juriidilisest isikust potentsiaalse omandaja maine hindamine juriidilise isiku enda maine hindamist, tema juhtide ja omanike maine hindamist kui ka juhtide ja omanikega seotud isikute maine ja tegevusala hindamist. Ehk laitmatuse nõuetele peab vastama kogu potentsiaalse omandaja omanike ahel ja nendega seotud isikud.

¹²⁸ M. Ernits. PõhiSK § 11/10. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 3. vlj. Tallinn: Juura 2017.

¹²⁹ S. Tammer, lk 320.

¹³⁰ *Ibid.*, lk 320.

¹³¹ Euroopa järelevalveasutused. Ühissuunised, lk 15, p 10.11.

¹³² Eesti Panga presidendi määrus "Pangas olulise osaluse omandamine". Selgitused Eesti Panga presidendi määruste kohta.

¹³³ Euroopa järelevalveasutused. Ühissuunised, lk 14, p 10.5.

¹³⁴ *Ibid.*, lk 15.

II. OLULISE OSALUSE OMANDAMISE MENETLUSE LÄBIVIIMISE PÕHJENDATUS ÜHTSE JÄRELEVALVEMECHANISMI RAAMES

2.1. Ühtse järelevalvemehhanismi vajalikkus ja Euroopa Keskpannga roll

2008. aastal alguse saanud finantskriis, mis mõjutas kogu euroala ning mille tõttu pidid riigid finantssüsteemi stabiliseerimiseks kasutama ka maksumaksjate vahendeid, tõi esile tõsised puudused finantssüsteemi ülemaailmses järelevalves — mitte üksnes finantsjärelevalve subjektid, vaid ka finantsjärelevalve teostajad vajasisid tõhusat järelevalvesüsteemi.¹³⁵ Ühtse järelevalvemehhanismi eesmärgiks sai pangandusjärelevalve kvaliteedi parandamine läbi ühtsete järelevalvestandardite kohaldamise kõigi krediitiasutuste suhtes ühetaoliselt kõigis euroala riikides, et seekaudu tagada Euroopa pangandussüsteemi turvalisus ja toimekindlus ning suurendada finantsintegratsiooni ja -stabiilsust.¹³⁶ Ehk teisisõnu ühtne järelevalvemehhanism pidi likvideerima finantskriisi tagajärjel ilmsiks tulnud finantsjärelevalve kitsaskohad ning tagama, et need enam ei korduks.

Kriisi tagajärjel ilmsiks tulnud finantsjärelevalve olulised puudused nii liikmesriikide järelevalveasutuste vahelises koostöös, selle koordineerimises kui ka liidu õiguse ühtses kohaldamises üksikjuhtudel ja finantssüsteemis tervikuna, näitasid, et riiklikul tasandil tegutsevad järelevalvemudelid ei suuda tagada piisaval tasemel finantsjärelevalvet, kuna jäävad maha finantssektori globaliseerumisest ning Euroopa integreeritud finantsturgudest, kus paljud finantseerimisasutused tegutsesid piiriülesest.¹³⁷ Ka poliitikakujundajad, reguleeriv- ja järelevalveasutused kogu maailmas ei suutnud ennetada ega tuvastada finantssüsteemis kasvavaid riske, et nendega õigel ajal ja piisaval määral tegeleda: vaatamata sellele, et suurte krediitiasutuste tegevus laienes märkimisväärselt üle riigipiiride ning turud muutusid rahvusvaheliselt üha integreeritumaks, jäid järelevalvealased regulatsioonid ja järelevalveraamistikud suures osas riigipõhisteks.¹³⁸

¹³⁵ R. Maser. Reforming financial systems after the crisis: a comparison of EU and USA. PSL Quarterly Review 2010/63 No 255. Arvutivõrgus: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.462.9308&rep=rep1&type=pdf> (22.02.2018.)

¹³⁶ Euroopa Keskpank. Pangandusjärelevalve juhend, lk 5.

¹³⁷ Nõukogu määrus (EL) nr 1096/2010, 17. november 2010, millega antakse Euroopa Keskpanngale eriulesanded seoses Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogu tegevusega. - L 331, 15.12.2010, ääremärkus 1.

¹³⁸ Euroopa Komisjon. Teatis Euroopa Parlamendile, Nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele. Reformitud finantssektor Euroopa jaoks, lk 3-4.

Eelkõige ilmneseid puudused riikidevahelises finantsjärelevalvealases suhtluses, kuivõrd just kriitilistes olukordades puudus liikmesriikide finantsjärelevalveasutuste vaheline koostöö vajaliku olulise informatsiooni vahetamisel piiriüleste finantsjärelevalve subjektide osas kiireloomuliste otsuste langetamiseks.¹³⁹ Samuti sai selgeks, et kõrgetasemeline pangandusjärelevalve ei saa keskenduda iga hinna eest krediidasutuse pankroti vältimisele, vaid tõhus finantsjärelevalve peab teatud olukordades laskma raskustes olevatel krediidasutustel turult väljuda. Selline tegutsemine nõudis aga jõulist otsustust, mida liikmesriigid sageli turu läheduse tõttu teha ei tahtnud.¹⁴⁰ Lisaks killustasid EL-i riikide järelevalvealaste regulatsioonide ja lähenemisviiside erisused turgu, luues finantssektori osalistele võimaluse saada kasu eri riikide õigusnormide erinevuste ära kasutamisest.¹⁴¹

Seepärast vajab euroala ühtset järelevalvesüsteemi, kus sõltumatu ja erapooletu asutus – EKP – teostaks makrotasandi järelevalvet ja tagaks erapooletute otsuste vastuvõtmise ka kriisiolukordades. Seega tõi finantskriis kaasa kaks fundamentaalset muudatust finantsjärelevalve institutsioonilises ülesehituses ja ulatuses: mikrojärelevalvest sai makrojärelevalve ning finantsjärelevalve regulatsioon keskendus finantsstabiilsuse kui terviku tagamisele kogu euroalal.¹⁴² EL-i sõltumatu institutsioonina sai EKP ülesandeks jälgida, et pangandusjärelevalve lähtuks ühtse järelevalvemehhanismi loomise eesmärkidest, määratleda igapäevase järelevalve ühised meetodid ning tagada määruste ja järelevalvepoliitika järjepidev ja ühetaoline kohaldamine.¹⁴³ Kuigi ühtse järelevalvemehhanismi loomise algusjärgus kaaluti järelevalveülesannete täitmiseks luua ka täiesti eraldiseisev institutsioon, otsustati siiski finantskriisi tagajärgede likvideerimiseks kiirema valiku kasuks ning anda pädevus juba eksisteerivale ja hästtoimivale EL-i institutsioonile.¹⁴⁴ Alus selleks tuleneb EL-i toimimise lepingu ELTL artikli 127 lõikest 6, mis sätestab, et EL Nõukogu võib seadusandliku erimenetluse kohaselt

¹³⁹ E. Wymeersch. Europe's New Financial Regulatory Bodies. Ghent University - Financial Law Institute 2011, lk 2. Arvutivõrgus: <http://ssrn.com/abstract=1813811> (24.03.2018).

¹⁴⁰ V. Constâncio. Banking Union: Meaning and implications for the future of banking. The Spanish Review of Financial Economics 2015/13, lk 3.

¹⁴¹ Euroopa Komisjon. Teatis Euroopa Parlamendile ja Euroopa Nõukogule. Tegevuskava pangandusliidu poole liikumiseks, lk 4.

¹⁴² L.-P. Rochon jt, lk 203.

¹⁴³ D. Rakić jt.

¹⁴⁴ E. Ferran.V. Babis. The European Single Supervisory Mechanism. University of Cambridge Faculty of Law Legal Studies Research Paper Series 2013/10, lk 3. Arvutivõrgus: <https://ssrn.com/abstract=2224538> (21.03.2018). L. M. Hinojosa-Martínez. The Role of the ECB in the Supervision of Credit Institutions, lk 3. Arvutivõrgus: <https://ssrn.com/abstract=2580205> (02.03.2018).

ja pärast konsulteerimist Euroopa Parlamendi ja EKP-ga anda EKP-le määruste abil ühehäälselt eriülesandeid, mis käsitlevad krediidasutuste usaldatavusnormatiivide täitmise järelevalvega seotud poliitikat. Vaatamata sellele, et eelnimetatud õiguslik alus sätestab justkui õiguse anda EKP-le üksnes teatavad konkreetset järelevalvealased eriülesanded, anti määrusega 1024/2013 EKP-le kogu usaldatavusnõuete täitmise järelevalve n-ö komplekt.¹⁴⁵

Finantskriisis saadud kogemuste tulemusel loodud ühtse järelevalvemehhanismi aluseks on ühiselt kokku lepitud põhimõtted ja standardid, millede eesmärgiks on vältida finantskriisi tagajärjel ilmsiks tulnud kitsakohtade kordumist.¹⁴⁶ Ühtset järelevalvemehhanismi on edukalt rakendatud ning see toimib täielikult, olles kasulik nii finantsstabiilsuse kui ka turuintegratsiooni seisukohast.¹⁴⁷ Ühtne õigusraamistik ja harmoniseeritud finantsjärelevalve, mis tagab rangete järelevalvenõuete ühetaolise kehtestamise ja rakendamise kogu liidus aitab vähendada finantsala killustumist ning suurendab turgude integreerituse positiivset mõju majanduskasvule ja kodanike heaolule.¹⁴⁸ Harmoniseeritud järelevalve omakorda tagab, et krediidasutuste nõrkused avastatakse võimalikult varajases etapis, võimaldades järelevalveasutustel kiiresti kasutusele võtta vastavad meetmed, et ennetada ja ära hoida oht üdisele finantsstabiilsusele kogu euroalal.¹⁴⁹ Lisaks tagab sellisel viisil finantsjärelevalve teostamine tõrgeteta ja usaldusväärse järelevalve kogu piiriüleselt tegutsevate pangagruppide üle ning vähendab nii üksuste tasandil kui ka erinevate riikide erinevate tõlgenduste ja vasturääkivate otsuste langetamise ohtu.¹⁵⁰

Õigusraamistiku harmoniseerimiseks loodi kriisijärgselt *Single Rulebook*¹⁵¹, mis koondas kogu kapitali- ja kriisilahendamise reeglistiku. Usaldatavusnõuete raamistiku moodustavad CRD IV ning CRR, mis täiendavad üksteist ja mida tuleb rakendada koos.¹⁵² Uued õigusaktid pidid

¹⁴⁵ C. B. Morra. From the Single Supervisory Mechanism to the Banking Union. The Role of the ECB and the EBA. School of European Political Economy. LUISS Guido Carli, School of European Political Economy, working paper. 2014/2, lk 4. Arvutivõrgus: SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2448913> (02.03.2018). E. Ferran jt, lk 6.

¹⁴⁶ Euroopa Keskpank. Pangandusjärelevalve juhend, lk 4.

¹⁴⁷ Euroopa Komisjon. Komisjoni aruanne Euroopa Parlamendile ja Nõukogule määruse (EL) nr 1024/2013 kohaselt loodud ühtse järelevalvemehhanismi kohta. Brüssel, 11.10.2017. COM(2017) 591 final. Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?qid=1522661582582&uri=CELEX:52017DC0591> (20.03.2018).

¹⁴⁸ A. Béanger jt, lk 103.

¹⁴⁹ V. Constâncio, lk 5.

¹⁵⁰ Määrus nr 1024/2013, ääremärkus 5.

¹⁵¹ Terminit *Single Rulebook* kasutatakse ühtlustamise eesmärgil kogu kapitali- ja kriisilahendamise reeglistiku kohta (FI kodulehekül. Arvutivõrgus: <http://www.fi.ee/index.php?id=18315lk436>).

¹⁵² E. Ferran jt, lk 6.

moodustama ühtse paketi, sisaldades makrotasandi regulatsioone ja sätteid, et ühtlustada seekaudu liikmesriikide mikrotasandi järelevalvealaseid sätteid.¹⁵³ Kõigi liikmesriikide poolt järgitav ühtne õigusraamistik pidi edaspidi aitama ennetada krediidasutustest alguse saavaid kriise.¹⁵⁴ Ka J. de Larosière'i aruandes oli üheks kõige olulisemaks soovitusena ühtsete eeskirjade kogumiku arendamine, mis tagab kindla ja ühtse õigusraamistiku ja soodustab siseturu toimimist ning kõrvaldab õigusliku arbitraaži tekkimise võimalused.¹⁵⁵

Ühtse järelevalvemehhanismiga loodud süsteem ühendas vertikaalse ja horisontaalse järelevalve meetodid.¹⁵⁶ Järelevalve teostamine toimub integreeritud struktuuri kaudu, kuhu kuuluvad EKP ja selles osalevad euroala riigid, samuti võivad ühtse järelevalvemehhanismiga liituda euroalavälised riigid.¹⁵⁷ Taoline tsentraliseeritud järelevalve, kus EKP tihedas koostöös riikliku pädeva järelevalveasutusega teostab finantsjärelevalvet, võimaldab EKP-l vahetada liikmesriikide järelevalveasutustega järelevalve tõhusaks teostamiseks olulist teavet, kasutada riiklike järelevalveasutuste spetsiifilisi eriteadmisi kohaliku turu ja siseriikliku õigusraamistiku kohta ning olla teadlik muudest finantsstabiilsuse seisukohast olulistest siseriiklikest tingimustest ja eripäradest.¹⁵⁸ Järelevalvealane koostöö ei ole üksnes võimalus vahetada informatsiooni tõhusama järelevalve teostamiseks, vaid ka kohustus — vastastikune järelevalveülesannete täitmiseks vajaliku teabe jagamise kohustus tuleneb määruse 1024/2013 artikli 6 lõikest 2, mis sätestab, et EKP kui ka riiklikud pädevad järelevalveasutused kohustuvad tegema heauskselt koostööd ning vahetama teavet. Need kaks fundamentaalselt kohustust tõid kaasa muudatused senises praktikas: kui varasemalt ei soovinud riiklikud järelevalveasutused avalikustada nende käsutuses olevat teavet, et kaitsta või soodustada siseriiklike krediidasutuste tegevust, siis nüüdsest tuleneb neile kohustus jagada EKP-ga krediidasutusi puudutavat tundlikku infot.¹⁵⁹ Lisaks on EKP-l oma ülesannete täitmiseks vajalikud uurimis- ja järelevalvevolitused või kui mõne järelevalveülesande

¹⁵³ K. Mérő jt, lk 7-8.

¹⁵⁴ M. Haentjens jt, lk 94.

¹⁵⁵ CRR, ääremärkus 14.

¹⁵⁶ L. Chiarella. The Single Supervisory Mechanism: the Building Pillar of the European Banking Union. 2016/1, No 1, lk 50 (HeinOnline, 27.02.2018).

¹⁵⁷ Määruse nr 1024/2013 artikkel 7 lg 1 ja lg 2 p-d a-c. Seejuures EKP ja osalevate liikmesriikide vahelise koostöö alused ja korra kehtestab EKP määrus 468/2014 ehk ühtse järelevalvemehhanismi raammäärus.

¹⁵⁸ L. Wissink. Challenges to an Efficient European Centralised Banking Supervision (SSM): Single Rulebook, Joint Supervisory Teams and Split Supervisory Tasks. European Business and Law Review 2017/18, lk 445.

¹⁵⁹ C. V. Gortsos. Competence Sharing Between the ECB and the National Competent Supervisory Authorities Within the Single Supervisory Mechanism (SSM). European Business Organization Law Review 2015/16, lk 417. L. M. Hinojosa-Martínez, lk 1.

täitmiseks EKP-l need volitused puuduvad, on tal õigus kohustada riiklikke pädevaid asutusi kasutama siseriikliku õigusaktidega antud volitusi vastavate meetmete kasutusele võtmiseks.¹⁶⁰

Tõhusama järelevalve tagamiseks on ühtse järelevalvemehhanismi raames järelevalvesubjektid liigitatud olulisteks krediidasutusteks ja vähemolulisteks krediidasutusteks ning vastavalt sellele on jaotatud järelevalve rollid ja kohustused EKP ja liikmesriikide pädevate asutuste vahel.¹⁶¹ EK on selgitanud, et määruse 1024/2013 artikli 4 lõikest 1 ja artiklist 6 järeldub, et oluliste üksuste järelevalve on EKP ainupädevuses ja sama kehtib ka vähem oluliste üksuste puhul, kui tegemist on määruse 1024/2013 artikli 4 lõike 1 punktides a ja c loetletud ülesannetega ning niivõrd, kui see puudutab vähem olulisi üksusi ja alusmääruse artikli 4 lõikes 1 nimetatud teisi ülesandeid, tuleneb kõnealuse määruse artikli 6 lõigete 5 ja 6 koostoimest, et nende ülesannete täitmine on usaldatud EKP kontrolli all riiklikele pädevatele asutustele, kes teostavad asjaomaste üksuste üle otsest järelevalvet.¹⁶² Seega üldiselt on EKP-l ainupädevus teostada krediidasutuste usaldatavusnõuete täitmise järelevalve eesmärgil otsest järelevalvet oluliste krediidasutuste üle ning osalevate liikmesriikide riiklikud pädevad asutused vastutavad vähem oluliste krediidasutuste järelevalve eest.¹⁶³ Määruse 1024/2013 artikkel 4 loetleb aga ühised menetlused, mille raames teevad EKP ja riiklik pädev asutus koostööd, kuid kus lõplike otsuste tegemine kuulub EKP ainupädevusse ja seda nii oluliste kui ka vähemoluliste krediidasutuste osas.¹⁶⁴ Sellisteks menetlusteks on tegevuslubade andmine, tegevuslubade kehtetuks tunnistamine ning oluliste osaluste hindamine.

EKP otsustada on, millised krediidasutused on olulised ja millised vähemolulised ning vastavate otsuste langetamiseks hindab EKP pidevalt krediidasutuste vastavust määruse 1024/2013 artikli 6 lõikes 4 sätestatud kriteeriumitele. Krediidasutus on oluline kui ta vastab ühele alljärgnevatest kriteeriumitest:

- krediidasutuse varade koguväärtus on üle 30 miljardi euro või – välja arvatud juhul, kui varade koguväärtus on alla 5 miljardi euro – üle 20% riigi SKPst;

¹⁶⁰ T. H. Tröger. The Single Supervisory Mechanism – Panacea or Quack Banking Regulation? Preliminary Assessment of the New Regime for the Prudential Supervision of Banks with ECB Involvement. *European Business Organization Law Review* 2014/15, lk 468-469.

¹⁶¹ Euroopa Keskpang. Pangandusjärelevalve juhend, lk 10.

¹⁶² EÜKo T-122/15, *Landeskreditbank Baden-Württemberg – Förderbank vs Euroopa Keskpang (EKP)*.

¹⁶³ Määruse nr 1024/2013 artikkel 4 lg 1 ja artikkel 6 lg 4.

¹⁶⁴ T. H. Tröger, lk 468.

- krediidasutus üks kolmest kõige olulisemast liikmesriigis asutatud krediidasutusest;
- krediidasutus saab otsest abi Euroopa stabiilsusmehhanismist;
- krediidasutuse varade koguväärtus on üle 5 miljardi euro ja tema mitmes muus osalevas liikmesriigis olevate piiriüleste varade/kohustuste ning koguvarade/-kohustuste suhe on üle 20%.¹⁶⁵

Eestis tegutsevatest pankadest kuuluvad EKP otsese järelevalve alla Swedbank, SEB Pank ja Luminor Bank.¹⁶⁶ Otsused pankade olulisuse kohta võivad igal ajahetkel muutuda arvestades määruse nr 1024/2013 loetletud erandeid. Kui oluliseks peetav pank muutub vähem oluliseks, siis kandub tema otsese järelevalve kohustus asjaomase riigi pädevale asutusele, samas vähem olulised pangad muutuvad oluliseks kohe, kui nad täidavad vähemalt ühte olulisuskriteeriumit.¹⁶⁷ Ka vähemoluliste krediidasutuste makseraskustesse sattumine võib mõjutada finantsstabiilsust, mistõttu võib EKP enda otsese järelevalve alla võtta ka vähem olulisi panku kohe, kui seda peetakse vajalikuks.¹⁶⁸

Teatud juhtudel on EKP-l õigus kehtestada krediidasutustele kõrgemad nõudeid, kui need, mida kohaldavad riiklikud pädevad järelevalveasutused ning võtta rangemaid meetmeid, mille eesmärk on tegeleda süsteemsete või makrotasandi riskidega krediidasutuste tasandil.¹⁶⁹ Antud töö raames ei käsitleta, kas kõigile krediidasutustele ühetaoliste aruandluskohustuste ette nägemine on mõistlik, küll aga on õiguskirjanduses nenditud, et praegune järelevalvesüsteem ei arvesta piisavalt väiksematele, seejuures küll oluliseks krediidasutuseks määratletud, krediidasutustele üha enam langevaga aruandluskoormuse ja sellega kaasnevate kuludega, mis tekitab turul olukorra, kus väiksemad krediidasutused, on sunnitud kulude kokkuhoiu nimel, ühinema omavahel või suuremate krediidasutustega.¹⁷⁰ Siinkohal tuleks aga silmas pidada, et 2008. aasta finantskriis tõi välja tõsiasja, et enamus euroala panku on koondunud, tuues kaasa olukorra, kus krediidasutused on süsteemselt liiga tähtsad selleks, et lasta neil muutuda maksevõimetuks, samas liiga suured, et

¹⁶⁵ Euroopa Keskpang. Pangandusjärelevalve juhend, lk 11.

¹⁶⁶ Finantsinspektsiooni koduleht. Ühtne pangandusjärelevalve. Arvutivõrgus: <http://www.fi.ee/index.php?id=16880> (02.04.2018).

¹⁶⁷ Euroopa Keskpang. Pangandusjärelevalve juhend, lk.11. Määrus nr 1024/2013 artikkel 6 lg 4.

¹⁶⁸ Määrus1024/2013 artikkel 6 lg 5 p b.

¹⁶⁹ Euroopa Keskpang. Avalik konsultatsioon EKP ühtse järelevalvemehhanismi raammääruse eelnõu kohta: küsimused ja vastused, lk 6. Arvutivõrgus: <https://www.bankingsupervision.europa.eu/legalframework/publiccons/pdf/framework/ssm-consultation-qa.et.pdf?5c3df58be6946a30fa2cec38e47db0b6> (02.02.2018).

¹⁷⁰ M. Lehmann, lk 20-21.

päästa neid olemasoleva siseriikliku korra alusel.¹⁷¹ Valitsuste ja järelevalveasutuste hinnangul olid mõned krediidasutused isegi niivõrd ulatuslikud ja süsteemselt tähtsad,¹⁷² et neid ei saadud lasta pankrotti minna, sest see oleks tõenäoliselt põhjustanud märkimisväärset kahju nii pangandusele kui ka laiemalt finantssüsteemile kui tervikule ning kaasa tuua kogu majanduse halvamise.¹⁷³

2.2. Olulise osaluse menetlus: Euroopa Keskpanga ja Finantsinspektsiooni jagatud pädevused

Üheks selliseks ühiseks menetluseks, kus EKP on lõpliku otsuse langetaja, kuid menetlus viiakse läbi EKP ja riikliku pädeva asutuse koostöös, tuginedes nii liikmesriigi kui ka EL-i õigusele, on määruse nr 1024/2013 artikli 4 lõike 1 punktis c sätestatud krediidasutuses olulise osaluse omandamise teatise hindamine ehk olulise osaluse menetlus.¹⁷⁴ Olulise osaluse menetluse regulatsiooni üheks eesmärgiks on tagada, et järelevalveorgan omaks igal ajahetkel täpset teavet krediidasutuse juhtimist mõjutavate isikute kohta ning saaks seeläbi mõjutada krediidasutuse juhtimist ja tegevust.¹⁷⁵ Tõhusa järelevalve teostamiseks peab krediidasutuse omanike struktuur olema igal ajahetkel läbipaistev ega või takistada järelevalve teostamist.¹⁷⁶ Üksnes siis on võimalik kindlustada, et krediidasutuse olulise osaluse omajaks ei saa finantssektorisse mittesobiv isik, kes võib ohustada nii selle sama krediidasutuse usaldusväärset toimimist, milles ta osalust omab, kui ka kahjustada usaldust kogu finantssektori vastu.

Seepärast sätestavad KAS § 30 lõiked 1 ja 2 kohustuse, mille kohaselt iga isik, kes soovib krediidasutuses olulist osalust omandada (alates 10%) või suurendada seda selliselt, et see ületab seaduses sätestatud 20%, 30% piirmäära või teha tehingu, mille tulemusel krediidasutus muutuks tema kontrollitavaks äriühinguks, peab teavitama iga kord ette oma kavatsusest FI-d ja saama selleks eelnevalt ka loa. KAS § 30 lõikes 1 ja 2 sätestatud teavitamise kohustus ei hõlma mitte üksnes otsese olulise osaluse omandamisest või osaluse muutumisest teavitamist, vaid ka kogu

¹⁷¹ A. Béranger jt, lk 100.

¹⁷² Inglise keeles: *too big to fail*

¹⁷³ A. Mullineux. Banking for the public good. International Review of Financial Analysis 2014, No 36, lk 2.

¹⁷⁴ Määruse 1024/2013 artikkel 4 lg 1 p c. FI ja EKP viivad olulise osaluse menetlust ühiselt läbi lähtudes määruse nr 1024/2013 ja määruse nr 468/2014 sätetest ning tuginedes siseriiklikku õigusesse ülevõetud CRD IV-s ja CRR-is toodud nõuetele ja siseriikliku õiguse erinormidele.

¹⁷⁵ RKHKo määrus 3-3-1-39-15, p 13.2

¹⁷⁶ Krediidasutuste seaduse eelnõu (1070 SE I) ja seletuskirja analüüs.

omanike struktuuri ahelas aset leidvate kaudsete osaluste omandamistest või muutmistest teavitamist.

Kavandatava olulise osaluse menetluse algamiseks peab isik, kes soovib olulist osalust omandada, esitama teavituse selle liikmesriigi pädevale asutusele, kus krediidasutus, milles osalust omandatakse, on asutatud.¹⁷⁷ Kahe tööpäeva jooksul pärast teavituse kättesaamist, kui on alust menetlusega alustada, peab FI edastama olulise osaluse omandajale vastava teate ning teavituse menetlustähtaja võimalikust lõppkuupäevast.¹⁷⁸ Sellest hetkest alates hakkab jooksma KAS § 30¹ lõikes 1 sätestatud 60-tööpäevane menetlustähtaeg. Viie tööpäeva jooksul pärast eelnimetatud kinnituse saatmist potentsiaalsele omandajale, on FI kohustatud teavitama ka EKP-d olulise osaluse menetluse algamisest.¹⁷⁹ EKP teavitamise kohustus hõlmab ka EKP-le kõigi dokumentide edastamist ja kättesaadavaks tegemist. Siinkohal vajab märkimist, et seadus ei sätesta FI-le teavituse tähtaega juhul, kui esitatud taotlust ei võeta menetlusse. Sellisel juhul rakendub tavapärase haldusorgani mõistlik aeg taotlusele vastamisel.

FI-l on õigus 50 tööpäeva jooksul menetlustähtaja algusest arvates nõuda KAS § 30 lõike 2 alusel potentsiaalselt omandajalt lisaandmeid ja -dokumente.¹⁸⁰ Üksnes lisaandmete ja -dokumentide esmakordse nõudmise ja omandajalt nõutud lisaandmete ja -dokumentide saamise vaheliseks perioodiks peatub menetlustähtaeg vastavalt KAS § 30¹ lõigetele 3 või 5 kahekümneks või kolmekümneks tööpäevaks, kuid hilisemate lisaandmete ja -dokumentide täiendava nõudmise korral menetlustähtaeg enam ei peatu (KAS § 30¹ lõige 4). Ka menetlustähtaja peatumisest peab FI EKP-d viie tööpäeva jooksul teavitama.¹⁸¹ Esitatud andmete ja dokumentide ning kogutud informatsiooni põhjal hindab FI kavandatava olulise osaluse omandamist KAS § 29¹ sätestatud nõuetele ning esitab hiljemalt 15 tööpäeva enne menetluse lõpptähtaega EKP-le otsuse eelnõu, kas nõustuda kavandatava omandamisega või olla sellele vastu.¹⁸² EKP viib läbi ka omapoolse

¹⁷⁷ Määrus nr 1024/2013 artikkel 15 lg 1.

¹⁷⁸ KAS § 30 lg 2¹.

¹⁷⁹ Määrus nr 468/2014 artikkel 85 lg 1

¹⁸⁰ Täpsemalt on nimetatud probleemi käsitletud magistritöö p-s 2.3.2.

¹⁸¹ Määrus nr 468/2014 artikkel 85 lg 2.

¹⁸² Määrus nr 468/2014 artikkel 86 lg-d 1 ja 2. Ühiste menetluste raames on EKP-l määruse 468/2014 artikli 91 alusel õigus nõuda, et vastavalt määruse 1024/2013 artikli 6 lg-le 3 ja artikli 6 lg 7 p-le b valmistaks FI EKP-le kaalumiseks ette artiklis 4 osutatud ülesannete täitmisega seotud otsuse eelnõu.

hindamise ning langetab lõpliku otsuse, kas olla omandamisele vastu või mitte, võttes arvesse FI otsuse eelnõud.¹⁸³

Olulise osaluse menetluse läbiviimine ühtse järelevalvemehhanismi raames EKP ja riiklike pädevate asutuste koostöös võimaldab tugineda nii EKP makromajanduse ja finantsstabiilsuse eriteadmistele kui ka liikmesriikide pädevate asutuste pikaajalistele kogemustele ja eriteadmistele nende haldusalas olevate krediidasutuste järelevalvet puudutavate asjaolude kohta, samuti arvestada liikmesriigi majandus-, organisatsiooni- ja kultuurieripäraga.¹⁸⁴ Siinkohal aga vajab märkimist, et määruse 1024/2013 artikli 4 lõikes 1 määratletud usaldatavusnõuete järelevalve ülesannete täitmisel peab EKP kohaldama kõiki asjakohaseid EL-i õigusakte ja vajaduse korral liikmesriikide õigusakte, millega on EL-i õigusaktid üle võetud liikmesriikide õigusesse ning kui asjakohane õigusakt annab liikmesriikidele valikuvõimalused, kohaldab EKP ka selliseid valikuvõimalusi võimaldavaid liikmesriigi õigusakte.¹⁸⁵ See tähendab, et kuigi järelevalvemehhanismi loomise üheks eesmärgiks oli pangandusjärelevalvealase õigusraamistiku harmoniseerimine, peab EKP oma otsuste langetamisel kohaldama nii EL-i õigust, kuid samas peab ta rakendama iga osaleva liikmesriigi õigusaktidest tulenevaid erisätteid ja kaalutlusi, mis omakorda võib kaasa tuua erineva järelevalvepraktika kujunemise.

2.3. Mõningad probleemid olulise osaluse menetluses

2.3.1. Ammendava õigusraamistiku puudumine menetluste läbiviimisel

Seadusandja ülesanne on kehtestada piisavalt selged ja arusaadavad õigusnormid, mis tagavad kõigile turuosalistele ühetaolised tingimused ja nõuded turule sisenemiseks, turul tegutsemiseks ja turult lahkumiseks.¹⁸⁶ Ühtse järelevalvemehhanismi eesmärgiks oli luua ühtne, tõhus ja läbipaistev raamistik järelevalvet puudutavate eriülesannete täitmisel EKP poolt, sealhulgas ka kavandatavate oluliste osaluste omandamise menetluste läbiviimisel. Taoline EL-i ülene olulise osaluse menetluse regulatsioon, kus lõplikuks otsustajaks on EKP, pidi tagama, et kõiki kavandatavaid olulise osaluse omandamisi käsitletakse kogu EL-is ühtemoodi ning seekaudu looma isikutele

¹⁸³ Määrus nr 468/2014 artikkel 87.

¹⁸⁴ Euroopa Keskpang. Pangandusjärelevalve juhend, lk 10.

¹⁸⁵ Määrus nr 1024/2013 artikkel 4 lg 3.

¹⁸⁶ K. Siibak. Finantsregulatsioonid ja finantsjärelevalve, lk 171.

võrdsed tingimused menetluste läbiviimisel, vähendama õiguslikku keerukust, edendama integratsiooni EL-i turul ja aitama kaasa õigusnormide erinevuste ärakasutamise võimaluste kõrvaldamisele.¹⁸⁷

EL-i institutsioonid ning liikmesriigid suutsid finantskriisist ajendatuna lühikese aja jooksul¹⁸⁸ tegutseda kooskõlastatult ja tõhusalt ühise eesmärgi nimel — panna alus ühtsele ja ühetaolisele pangandusjärelevalve süsteemile kogu euroalal.¹⁸⁹ Lühikese ajaga saavutati küll palju, kuid reformiprotsess ei ole veel täielikult lõpuni viidud. Ühtne järelevalvemehhanism on jõudnud toimida veidi üle kolme aasta ning selle aja jooksul on ilmnenu erinevaid kitsaskohtasid, mida saab lahendada kas üksnes riiklik pädev asutus, mille peab lahendama seadusandja või millele on vaja lahendus leida riikliku pädeva asutuse ja Euroopa tasandi vastastikuse järelevalvealase koostöö raames.¹⁹⁰

Ühtse järelevalvemehhanismi loomine põhines kogu euroalal EL-i ülese tervikliku ja ühetaolise pangandusjärelevalve loomise ideel: kõik krediidasutused kogu euroalal järgivad ühtseid usaldatavusnõudeid ning nõuete täitmise järelevalvet teostab EKP, keda otsuste langetamisel toetavad riiklikud pädevad asutused.¹⁹¹ Tsentraliseeritud järelevalve pidi tagama, et kogu euroalal teostatakse pangandusjärelevalvet kvaliteetselt ja erapooletult ning tagama ühtse ja ühetaolise otsustusprotsessi, lõimides erinevate riikide jurisdiktsioonide pangandusjärelevalve regulatsioonid ja EKP läbi oma otsuste kujundama ühtse järelevalvepraktika.¹⁹² Ühtse järelevalvemehhanismiga loodi küll tsentraliseeritud pangandusjärelevalve, kuid paradoksaalselt puudub siiani täielikult harmoniseeritud ja ühtne õigusraamistik, mida nii EKP kui ka riiklikud pädevad asutused järelevalveülesannete täitmisel järgivad.¹⁹³

¹⁸⁷ Euroopa Komisjon. Komisjoni aruanne Euroopa Parlamendile ja Nõukogule määruse (EL) nr 1024/2013 kohaselt loodud ühtse järelevalvemehhanismi kohta.

¹⁸⁸ 12.09.2013 andis Euroopa Parlament heakskiidu EL-i määrusele, millega loodi ühtne järelevalvemehhanism, mis hakkas toimima 04.11.2014.

¹⁸⁹ Euroopa Komisjon. Komisjoni aruanne Euroopa Parlamendile ja Nõukogule määruse (EL) nr 1024/2013 kohaselt loodud ühtse järelevalvemehhanismi kohta. P. Prisecaru, lk 588.

¹⁹⁰ L. Wissink. Challenges to an Efficient European Centralised Banking Supervision (SSM): Single Rulebook, Joint Supervisory Teams and Split Supervisory Tasks, lk 432.

¹⁹¹ C. B. Morra. From the Single Supervisory Mechanism to the Banking Union, lk 7.

¹⁹² D. Singh. The Centralisation of European Financial Regulation and Supervision: Is There a Need for a Single Enforcement Handbook? European Business Organization Law Review 2015/16, lk 460.

¹⁹³ L. Arranz. Level playing field: towards a more uniform application of banking legislation. ESCB Legal Conference 2016. Frankfurt: European Central Bank 2017, lk 260.

Õiguskirjanduses on leitud, et sellise tagajärje on kaasa toonud asjaolu, et kiirustades loodi kriisijärgsete probleemidega tegelema küll uued institutsioonid, kuid need pandi töötama vana õigusraamistiku järgi: määrus nr 1024/2013 anti välja 2013. aastal, mõni kuu pärast CRD IV ja CRR-i jõustumist, seejuures ei kirjutatud määrusega nr 1024/2013 makrojärelevalve sätteid üle, vaid jaotati ümber makrojärelevalve teostamise pädevus, st EKP võttis üle riiklike järelevalveasutuste pädevuse usaldatavusnõuete järelevalveülesannete täitmisel.¹⁹⁴ Õiguskirjanduses on kritiseeritud taolist institutsionaalset ülesehitust, kuivõrd 2014. aastal ühtse pangandusjärelevalve loomisega ignoreeriti Jaques de Larosière aruandes esitletud reformide loogikat, kui vastupidiselt aruandes toodule loodi kriisijärgsete probleemidega tegelema küll uued institutsioonid, kuid need pandi töötama vana õigusraamistiku järgi.¹⁹⁵

Õiguskirjanduses on nenditud, et *Single Rulebook*, mis pidi koondama ühtseks tervikuks kõik usaldatavusnõuete täitmisega seonduvad järelevalvealased sätted ja ühtlustama seekaudu eri riikide järelevalvealaseid lähenemisi, ei ole siiani saavutanud oma lõplikku eesmärki: erinevad järelevalvealased nõuded ei ole mitte üksnes hajutatud erinevates õigusaktides – CRD IV-s ja CRR-s – vaid need ei ole ka terviklikud, sest õigusaktides sätestatud kaalutusõigus jätab teatavad küsimused liikmesriigi otsustada, mistõttu liikmesriikide õigusaktid reguleerivad jätkuvalt paljusid küsimusi ja loovad seekaudu võimaluse EL-i nõuete valikuliseks ja liikmeriigi poolt kohandatud täitmiseks.¹⁹⁶ Niikaua kuni puudub ühtne õigusraamistik, on turuosalistel võimalik ära kasutada ja kasu lõigata eri liikmesriikide erinevatest regulatsioonidest.

Ka EKP ei lähtu ühtse järelevalvemehhanismi raames järelevalveülesannete täitmisel ühest kindlast õigusraamistikust, vaid on kohustatud kohaldama nii EL-i õigust kui ka liikmesriigi õigust.¹⁹⁷ Veelgi enam, EKP on kohustatud usaldatavusnõuete järelevalveülesannete täitmisel lähtuma

¹⁹⁴ K. Méróa, D. Piroskab. Rethinking the allocation of macroprudential mandates within the Banking Union a perspective from east of the BU. *Journal of Economic Policy Reform* 2017, lk 8.

¹⁹⁵ *Ibid.*, lk 8

¹⁹⁶ A. Witte. When does national law transpose a directive? ESCB Legal Conference 2016. Frankfurt: European Central Bank 2017, lk 253. M. Lehman, lk 4. Z. Kudrna, S. P. Riekmann. Harmonizing national options and discretions in the EU banking regulation. *Journal of Economic Policy Reform* 2018, lk 2-3. D. Singh, lk 461. E. Ferran jt, lk 29-30. V. Babis. Single Rulebook for Prudential Regulation of Banks: Mission Accomplished? University of Cambridge Faculty of Law Legal Studies Research Paper Series. 2014/37, lk 34. Arvutivõrgus: <https://ssrn.com/abstract=2456642>.

¹⁹⁷ J.-H. Binder. The Banking Union and National Authorities 2 years down the Line—Some Observations from Germany. *European Business Organization Law Review* 2017/18, lk 409. M. Lehmann, lk 4.

ennekõike siseriiklikest erisätetest. Määruse nr 1024/2013 artikli 4 lõike 3 kohaselt peab EKP järelevalveülesannete täitmisel kohaldama kogu asjakohast liidu õigust ja kui liidu õigusaktideks on direktiivid, siis tuleb EKP-l kohaldada direktiive siseriiklikusse õigusesse ülevõtvaid õigusakte ning kui asjakohane liidu õigus koosneb määrustest ja kui neis on liikmesriikidele tagatud valikuvõimalused, peab EKP kohaldama ka kõnealuseid valikuvõimalusi võimaldavaid siseriiklike õigusakte. Asjaolu, et teatud eeskirjad on sätestatud direktiivis, mille liikmesriigid on üle võtnud vastavate sätetega siseriiklikku õigusesse, kuid need siseriiklikud sätted sisaldavad lisaks veel erinevaid valikuid ja kaalutusõigust, toob kaasa täiendavate ja riigiti erinevate siseriiklike eeskirjade olemasolu, millega EKP peab arvestama tsentraliseeritud otsuste langetamisel.¹⁹⁸ See aga omakorda tekitab õiguslikke ja praktilisi väljakutseid tuues kaasa tagajärje, kus EKP peab sarnaste olukordade reguleerimisel järgima ja kasutama erinevaid lähenemisi, vastavalt sellele, kuidas liikmesriigi õiguses on erisused ja kaalutusõigus sätestatud. Ka Euroopa Komisjoni aruandes on nenditud, et ühised menetlused on EKP jaoks suur katsumus, arvestades lühikesi tähtaegu, suurt arvu otsuseid ja riiklike pädevate asutuste koostatud hindamisettepanekute keerukust, mis tuginevad 19 erinevale riiklikule õigusraamistikule.¹⁹⁹

Seega on EL, teadlikult või mitte, jaganud järelevalve teostamise pädevuse ja seadusandliku võimu n-ö eri tasandite vahel: krediitiasutuste usaldatavusnõuetele vastavuse üle järelevalve teostamine toimub peamiselt küll EL-i tasandil, aga järelevalve regulatsioonide seadusandlik pädevus jääb siiski teatavas ulatuses liikmesriigi tasandile.²⁰⁰ Kui tavaliselt käivad seadusandlik- ja järelevalvepädevus käsikäs ning järelevalvet teostaval kõrgemal tasandil on õigus vastu võtta ka asjakohaseid sätteid, mille alusel järelevalvet teostada, siis ühtse järelevalvemehhanismi raames see nii ei ole: peamised EL-i ülesed pangandusjärelevalve põhimõtted on küll kirjas, kuid liikmesriigi tasandil esinevad valikuvõimalused nende põhimõtete kohaldamiseks tekitavad segadust ja ka ebavõrdsust ning täielikult harmoniseeritud pangandusjärelevalve õigusraamistiku puudumine tekitab ebakõla nii järelevalvealaste põhimõtete rakendamisel kui ka EKP

¹⁹⁸ L. Wissink. Challenges to an Efficient European Centralised Banking Supervision (SSM): Single Rulebook, Joint Supervisory Teams and Split Supervisory Tasks, lk 432. A. Witte, lk 252-253.

¹⁹⁹ Euroopa Komisjon. Komisjoni aruanne Euroopa Parlamendile ja Nõukogule määruse (EL) nr 1024/2013 kohaselt loodud ühtse järelevalvemehhanismi kohta.

²⁰⁰ M. Lehmann, lk 4.

otsustusprotsessis.²⁰¹ Õiguskirjanduses on leitud, et küsimus ei ole selles kas Euroopa pangandusõiguse regulatsioonid peaksid olema harmoniseeritud, vaid selles, kui kaugemale tuleks harmoniseerimisega minna.²⁰² Võrdluseks saab siinkohal tuua USA finantsjärelevalve lähenemise, kus nii seadusandlik pädevus ja järelevalve asutus on samal tasandil: kõik riiklikud krediidasutused ja Föderaalreservi süsteemi liikmed peavad tegutsema kooskõlas föderaaltasandil vastu võetud konkreetsete õigusaktide või föderaalvalitsusasutuste määrusega.²⁰³

Ühtse järelevalvemehhanismi loomine oli suur samm edasi, kuid see mehhanism pole terviklik ainuüksi seepärast, et EKP kui EL-i institutsioon peab oma järelevalveülesannete täitmisel järgima lisaks EL-i õigusele ka siseriiklikku õigust ning toime tulema rohkete liikmesriigi tasandil rakendatavate reeglite, valikuvõimaluste ja diskretsiooniga. See võib aga viia olukorrani, kus ühtse järelevalvemehhanismi raames tegutsevatele turuosalistele nähakse ette erinevad nõuded, millele nad peavad vastama, mis aga läheb vastuollu ühtse järelevalvemehhanismi loomise ideega – pangandusjärelevalve kvaliteedi parandamine läbi ühtse reeglistiku kohaldamise krediidasutuste suhtes samamoodi kõigis asjaomastes liikmesriikides²⁰⁴.

Kuigi nii järelevalve teostamisel kui ka EKP-le otsuste eelnõude ettevalmistamisel on riiklikud pädevad asutused kohustatud järgmina EKP juhiseid, näiteks EKP poolt välja antud juhendid, on teatud valdkonnad jäänud täielikult liikmesriigi pädevusse.²⁰⁵ Üheks selliseks valdkonnaks on CRD IV artiklist 23 lõikest 4 tulenev diskretsioon, mis jätab liikmesriikide otsustada ja avaldada sellise teabe loetelu, mida on vaja kavandatava olulise osaluse omandamise hindamisel ja mis tuleb edastada riiklikele pädevatele asutustele kavandatava olulise osaluse omandamise teate esitamisel. Seejuures nähakse sättega küll ette, et nõutav teave peab olema proportsionaalne ning kohandatud vastavalt kavandava omandaja ja kavandatava omandamise laadile ning liikmesriigid ei või nõuda teavet, mis ei ole asjakohane usaldatavusnõuete täitmise järelevalveks, on täpne nõutavate andmete loetelu jäetud iga liikmesriigi enda otsustada.

²⁰¹ L. Wissink. Challenges to an Efficient European Centralised Banking Supervision (SSM): Single Rulebook, Joint Supervisory Teams and Split Supervisory Tasks, lk 432-433.

²⁰² V. Babis, lk 2.

²⁰³ M. Lehmann, lk 6-7.

²⁰⁴ Määrus nr 1024/2013, ääremärkus 12.

²⁰⁵ C. V. Gortsos, lk 411. Määruse 1024/2013 artikkel 6 lg 3.

2.3.2. Euroopa Keskpannga menetluse algamine kui liikmesriigi ainupädevus ning selles peituvad probleemid

Kehtiva regulatsiooni kohaselt esitab isik, kes soovib krediidiasutuses olulist osalust omandada või seda suurendada üle seaduses ettenähtud künnise, teavituse selle riigi pädevale asutusele, kus krediidiasutus, milles osalust omandatakse või suurendatakse, on asutatud.²⁰⁶ See tähendab, et Eestis asutatud krediidiasutuses olulise osaluse omandamiseks esitab isik FI-le teavituse koos KAS-is sätestatud kõigi nõutavate andmete ja dokumentidega.²⁰⁷ FI kontrollib esitatud teavituse vastavust KAS-is sätestatud nõuetele ning teavitab isikut kahe tööpäeva jooksul menetluse algusest või jätab KAS § 30¹ lõike 1¹ alusel teate läbi vaatamata, kui teade on olulise puudusega, näiteks, kui teade ei sisalda KAS § 30 lõikes 3 nimetatud kõiki andmeid.

Menetluse algamiseks nõutavate andmete ja dokumentide loetelu sätestamise ja menetluse algamise üle otsustamise õiguse liikmesriikide pädevusse jätmisega, jäeti liikmesriikidele võimalus otsustada ise, kelle osas menetluse algamist lubatakse ja kellel on võimalik üldse selle riigi pangandussektorisse tegutsema pääseda. Ühtne järelevalvemehhanism pidi küll tagama ühetaolise olulise osaluse menetluse regulatsiooni, kuid menetluse algamine põhineb endiselt väga erineval praktilal. Hetkel kehtiva regulatsiooni kohaselt saab iga liikmesriik siseriiklikule õigusele tuginedes keelduda isiku teavitust menetlusse võtmast ning seekaudu takistada kogu EKP pädevuses oleva kavandatava olulise osaluse menetluse algamist üldse. Probleem eelnimetatud regulatsiooni puhul seisneb eelkõige selles, et määruse nr 1024/2013 artikli 4 lõike 1 c kohaselt on EKP-l ainupädevus otsustada kavandatava olulise osaluse omandamise keelamise või lubamise kaudu isikute sobivuse üle finantssektorisse, teisalt aga saab riiklik pädev astutus siseriikliku õiguse alusel keelata isiku osas menetluse algamise üldse ning seekaudu otsustada ise isiku sobivuse üle finantssektorisse ilma, et EKP oleks menetlusse kaasatudki.²⁰⁸ Seega võib ühtse ja EL-i ülese kavandatava olulise menetluse teavituse läbi vaatamata jätmise regulatsiooni puudumine kaasa tuua isikute ebavõrdse kohtlemise kavandatava olulise osaluse menetluse algatamisel nii riigiti kui ka siseriiklikult.

²⁰⁶ CRD IV artikkel 22 lg 1. Määruse 1024/2013 artikkel 15 lg 1.

²⁰⁷ CRD IV artikli 23 lg 4 kohaselt on nõutavate andmete nimekiri siseriiklik regulatsioon.

²⁰⁸ KAS § 30 lg 2¹ alusel. See tähendab, et CRD IV artiklist 22 tulenevalt ei toimu otsustuse tegemine EL-i tasandi, vaid siseriiklikul tasandil.

Probleemid, mis taolise regulatsiooniga kaasnevad on a) ebavõrdne loamenetlus; b) võimalus soosida või mitte soosida erinevaid isikuid, ehk teisisõnu riikliku huvi läbiviimine; c) konkurentsi moonutamine; d) täiendavad kulutused olulist osalust omandada soovivatele isikutele. Näiteks olukorras, kus isik soovib omandada osalust krediitiasutuses, mis omab kolmes erinevas riigis tütarettevõtjaid (krediitiasutusi), peab potentsiaalne omandaja arvestama kõigi kolme liikmesriigi seaduse sätete eripäradega. Emaettevõtjas otsese olulise osaluse omandamisel või kontrolli saavutamisel omandab ta kaudsed olulised osalused igas tütarettevõtjas, seega vajab potentsiaalne omandaja kõigi kolme tütarettevõtja asukohariigi pädeva järelevalveasutuse luba kavandatava olulise osaluse omandamiseks. Eri riikide eri tingimused menetluse algamise kohta võivad aga viia selleni, et eri riikides algavad menetlused kas eri aegadel või ühes riigis algab, teises mitte, sõltuvalt sellest, kas liikmesriigi järelevalveasutuse hinnangul on menetluse algamine võimalik. See aga toob kaasa täiendava ajakulu või ka rahalised kulutused potentsiaalsele omandajale. Halvemal juhul isegi tehingute ära jäämise, kuna vastaspool (osaluse müüja) ei soovi enam tehingu viivitusest tulenevalt oodata. Lisaks tuleb potentsiaalsel omandajal arvestada asjaoluga, et liikmesriikidel on õigus sätestada tähtaeg, mille jooksul peab kavandatav olulise osaluse omandamise tehing olema lõpule viidud.²⁰⁹ Juhul, kui kavandatavat omandamist ei jõuta ettenähtud tähtaja jooksul lõpuni viia, kuna puudub ühe riigi luba tehingu tegemiseks, siis võib tekkida olukord, kus potentsiaalne omandaja peab hakkama uuesti omandamiseks luba taotlema. Seega CRD IV artikli 22 lõikest 2 tuleneb küll üldine nõue, et menetluse peab üldjuhul läbi viima 60 tööpäeva jooksul, kuid menetlustähtaja algus sõltub olulisel määral iga liikmesriigi õiguses toodud eripäradest.²¹⁰

EL-i üheks kõige olulisemaks eesmärgiks on tagada ühtne turg, kus on tagatud kaupade, teenuste, kapitali ja isikute vaba liikumine ning kus Euroopa kodanikel on vabadus elada, töötada, õppida ja ettevõtlusega tegelda.²¹¹ Just finantssektor on Euroopa majanduse kõige integreeritum ja riikidevahelisem sektor, kus paljud krediitiasutused tegutsevad piiriülevalt, mistõttu on selle sujuvaks ja efektiivseks toimimiseks vaja hästi toimivat ja ühtset õigusraamistikku.²¹² Ühtse

²⁰⁹ Eestis on vastavalt KAS § 31 lg-le 1 on FI-l õigus määrata omandajale tähtaeg, mille jooksul tal on õigus olulist osalust omandada, seda suurendada või muuta pank kontrollitavaks äriühinguks, seejuures võib FI ettenähtud tähtaega pikendada, kuid tähtaeg ei või ületada kokku 12 kuud.

²¹⁰ K. Lackhoff. Single Supervisory Mechanism. European Banking Supervision by the SSM, lk 174 ääremärkus 749.

²¹¹ Euroopa Komisjon. Teatis (KOM(2009) 114 (lõplik)). Euroopa majanduse elavdamine. Kokkuvõte. 2016. Arvutivõrgus: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=legissum:mi0013\(02.03.2018\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=legissum:mi0013(02.03.2018)).

²¹² K. Mérõa jt, lk 2.

regulatsiooni puudumine Euroopa pangandussektori reguleerimise raamistikus loob aga isikutele ebavõrdsed võimalused ning muudab finantsintegratsiooni aeglasemaks ja kulukaks. Seda ka kavandatavate olulise osaluse menetluste raames. Kehtiv regulatsioon loob olukorra, kus potentsiaalne omandaja peab piiriüleste kavandatavate tehingute raames, milleks on vaja eri riikide pädevate asutuste eelnevat luba, arvestama nii eri riikide regulatsioonide erinevustega, kui ka kandma võimalikke täiendavaid kulutusi. Nõuete erinevused eri liikmesriikides loovad eri lähenemised, mis on problemaatilised just suurtele pangandusgruppidele, kes tegutsevad mitmes liikmesriigis korraga.²¹³

Finantssektoris tegutsemine on küll teatavas mõttes privileeg²¹⁴, kuid sektorisse pääsemine või mitte pääsemine peaks selguma vastava hindamismenetluse jooksul, mitte olema sõltuvuses riikliku regulatsiooni eripärast, mis näeb ette, milliste dokumentide ja andmete esitamisel või mitteesitamisel võib riiklik pädev järelevalveasutus menetlust alustada. Lähtudes magistratöö eelnevates peatükkides toodud seisukohtadest oli ühtse järelevalvemehhanismi eesmärgiks muuhulgas luua kiire, tõhus, ühtne ja läbipaistev regulatsioon kavandatavate olulise osaluse omandamise menetluste läbiviimiseks. See pidi tagama, et kõiki kavandatava olulise osaluse omandamisi käsitletakse kogu EL-is ühtemoodi just seeläbi, et menetluses lõplikuks otsustajaks on EKP, kes erapooletute otsuste langetamisel loob isikutele võrdsed tingimused finantssektoris pääsemisel. Olukorras, kus olulise osaluse menetluse algamist saab takistada riiklik pädev asutus ilma, et see oleks kuidagi EKP otsustusprotsessis isegi nähtav, ei pruugi olla ühtse järelevalvemehhanismi loomise eesmärke arvestades asjakohane. Vastupidi, eri riikide eri menetluse algamise regulatsioonid ja nendega arvestamine loob õiguslikku keerukust, ega soodusta integratsiooni EL-i turul.

KAS seletuskirja²¹⁵ kohaselt on KAS § 30¹ lõige 1¹ erinormiks HMS § 15 lõike 1 suhtes, mis sätestab, et haldusorgan on kohustatud talle esitatud taotluse vastu võtma, sõltumata selle puudustest, kui seadusega ei ole sätestatud teisiti. KAS seletuskiri selgitab, et nimetatud erinorm on vajalik arvestades olulise osaluse menetluse olulisust ja eripära, samuti mahukat piiriülese

²¹³ M. Lehmann, lk 11.

²¹⁴ TlnRnKo 28.01.2018, 3-15-22, p 8: „Finantssektor ettevõtlusvaldkonnana ei peagi olema kõikidele soovijatele kättesaadav“.

²¹⁵ Krediidiasutuste seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskiri 559 SE, lk 17.

koostöö vajadust. KAS sätestab olulise osaluse menetlusele konkreetse menetlustähtaja regulatsiooni, mille jooksul peab järelevalveasutus kavandatava olulise osaluse jaoks loa andma või esitama kirjaliku vastuväite. Seaduses ettenähtud menetlustähtaeg hõlmab seejuures nii FI kohustust viia KAS § 30 lõikes 3 loetletud andmete ja dokumentide põhjal läbi kavandatava olulise osaluse omandamine KAS §-s 29¹ loetletud hindamiskriteeriumite valguses ja edastada EKP-le otsuse eelnõu kui ka EKP peab jõudma läbi viia omapoolse hindamise ning tegema lõpliku otsuse.²¹⁶

Seega esitatud andmete põhjal peab FI saama läbi viia isiku osas menetluse seaduses sätestatud nõuete valguses, mistõttu peavad andmed ja dokumendid olema piisavalt põhjalikud ja vajalikus mahus esitatud. KAS seletuskiri²¹⁷ täpsustab, et kui FI-le esitatud teade on oluliste puudustega või sellele ei ole lisatud § 30 lõikes 3 nõutud andmeid ja dokumente, siis ei ole võimalik ka eesmärgipärast olulise osaluse menetlust alustada.²¹⁸ Siinkohal vajab aga märkimist, et seadus ei täpsusta, mida tuleb olulise puuduse all mõista. Sätte kohaselt on puudus oluline näiteks siis, kui mõni KAS § 30 lõikes 3 loetletud dokument on esitamata, kuid ei selgita, mida saab pidada lisaks puuduolevale dokumendile oluliseks puuduseks, millest lähtuvalt on menetluse alustamata jätmise asjaolusid arvestades proportsionaalne. Õigusraamistiku harmoniseerimise eesmärgil välja antud Ühissuunised näevad aga ette proportsionaalsuse põhimõtte rakendamise ka andmete küsimisel: riiklik järelevalve asutus peaks kaaluma potentsiaalselt omandajalt nõutava teabe liiki ja ulatust, võttes muu hulgas arvesse potentsiaalse omandaja laadi, kas tegemist on juriidilise või füüsilise isikuga, järelevalve all oleva finantsasutusega või muu isikuga.²¹⁹ KAS aga ei täpsusta, kas ja kuidas FI andmete küsimisel proportsionaalsuse põhimõtet rakendab.

²¹⁶ KAS § 30¹ lg 1 kohaselt peab järelevalveasutus hindama omandaja vastavust KAS §-s 29¹ esitatud nõuetele ning otsustama osaluse omandamise keelamise või lubamise 60 tööpäeva jooksul. KAS § 30¹ lg 2 täpsustab, et lisaandmete ja -dokumentide esmakordsel nõudmisel on võimalik menetlustähtaja peatumine (vastavalt KAS § 30¹ lg-le 3 või 5).

²¹⁷ Krediitiasutuste seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskiri 559 SE, lk 17.

²¹⁸ Näiteks jättis FI Eesti Ühistupanga (uus ärinimi Eesti Ühistukapital) tegevusloa taotluse läbi vaatamata, kuivõrd isik ei esitanud FI-le olulise osaluse omaja ehk Tallinna linna juhi, täpsemini linnapeaga, seonduvaid nõutavaid andmeid. Kohtuotsustustega olid küll linnapea pädevused peatatud, kuid see ei tähendanud, et tema sobivust ei hinnata, kuivõrd volitused linnapeana tegutsemiseks võib kohus iga hetk taastada. (K. Koppel. Finantsinspeksioon ei andnud Ühistupangale tegevusluba. 2017. Arvutivõrgus: <https://www.err.ee/590743/finantsinspeksioon-ei-andnud-uhistupangale-tegevusluba> (20.03.2018)).

²¹⁹ Euroopa järelevalveasutused. Ühissuunised, lk 11.

Menetlustähtaja saabumisega loetakse kavandatava olulise osaluse omandamise luba heakskiidetuks juhul, kui pädevad järelevalveasutused ei esita hindamisaja jooksul kirjalikku vastuväidet kavandatavale omandamisele.²²⁰ Menetlustähtaja regulatsiooni eesmärgiks on ühest küljest potentsiaalse omandaja kaitsmine ning tagada, et järelevalveasutus ei saaks põhjendamatult viivitada menetluse läbiviimisega. Teisalt aga tekitab sätte automaatne tagajärg küsitavusi olukorras, kus potentsiaalne omandaja on sunnitud või soovib kokkuleppel järelevalveasutusega esitada menetlustähtaja lõpus veel täiendavaid andmeid või uusi dokumente, kuid FI ja EKP ei jõua enam kavandatavat omandamist uute andmete valguses menetlustähtaja saabumise tõttu hinnata. Näiteks olukorras, kus juriidilisest isikust omandaja juhtkonnas on vaja teha ootamatult muudatusi ning sellest teavitatakse järelevalveasutust 54 päeval. KAS § 30¹ lõike 2 kohaselt on FI-l õigus täiendavaid andmeid küsida üksnes 50 tööpäeva jooksul menetluse algusest arvates. Seega ei saa FI justkui enam täpsustavaid andmeid küsida ning automaatse menetlustähtaja saabumise vältimiseks tuleb järelevalveasutusel teha keelduv otsus. Vastasel juhul loetakse seadusest tulenevalt isikule luba antuks ning finantssektorisse pääseb isik, kelle suhtes ei ole FI ja EKP jõudnud menetlust lõpule viia ning veenduda, kas isik on sobiv finantssektoris tegutsema. Keelduv otsus finantssektoris aga mõjutab isiku mainet ka edaspidi. Käesoleva magistritöö raames ei käsitleta, kas taoline menetlustähtaja saabumisega n-ö automaatse positiivse loa andmise regulatsioon on mõistlik ja eesmärgi arvestades põhjendatud, küll aga ei ole pruugi olla põhjendatud hetkel kehtiv CRD IV-st tulenev KAS-i regulatsioon, mis ei võimalda menetlustähtaja erandkorras pikendamist. Õigusaktides peaks olema ka alternatiivne regulatsioon, st vajadusel ja üksnes erandkorras saab järelevalveasutus pikendada menetlustähtaega või algab menetlustähtaja arvestamine automaatselt uuesti, kui potentsiaalne omandaja esitab menetluse lõppjärgus uusi andmeid või kui omandajal on vaja erandkorras teha olulisi muudatusi esialgses teavituses. Seejuures menetlus ei lõppe, vaid menetlustähtaja arvestus algab uuesti ning järelevalveasutustel on kavandatava omandamise hindamine võimalik lõpule viia uute andmete valguses.

Finantsstabiilsuse tagamise eesmärgil võib iga riigi seadusandja kehtestada ettevõtluse avalik-õiguslikud piirangud turu reguleerimise, majanduse arendamise ning kodanike heaolu tagamiseks.²²¹ Seejuures peab seadusandja leidma mõistliku tasakaalu kaitstavate hüvede ning

²²⁰ CRD IV artikkel 22 (6). KAS § 31 lg 2.

²²¹ K. Siibak. Finantsregulatsioonid ja finantsjärelevalve, lk 171.

pangandussektori majandusliku efektiivsuse ja konkurentsivõimelisuse vahel – liiga ranged nõuded hakkavad piirama ettevõtlusvabadust, samas liiga leebed nõuded võivad kahjustada krediitiasutuse hoiustajate ja klientide huve, ohustades seekaudu kogu finantsstabiilsust.²²² Oluline on ka arvestada asjaoluga, et regulatsioonid, mis osutusid efektiivseks ühel ajahetkel ei pruugi seda olla enam järgmisel. Arvestades pangandussektori integreerumist ja piiriülese tegevuse kasvu on ka turu vajadused pidevas muutumises. Seetõttu peavad ka regulatsioonid olema muutmises ning kohanduma vastavalt turu muutumisele, et hoida tasakaalus finantsturu majanduslik efektiivsus ja kaitstavad hüved.²²³

Õiguskirjanduses on nenditud, et ühtse järelevalvemehhanismi loomisega on astunud esimene oluline samm tõhusa pangandusjärelevalve poole, kuid järelevalve efektiivsemaks muutmiseks on siiski vaja luua täielikult harmoniseeritud õigusraamistik.²²⁴ Seadused ei pea küll reguleerima kõiki elujuhtumeid ühetaoliselt viimse detailsuseni, samas ei pruugi olla õigustatud ka ebaühtlustatud õigusraamistik, mis toob kaasa ideeliselt võrdsete ja ühetaoliste menetluste erineva praktika. Igal riigil on küll õigus otsustada on millised ettevõtjad saavad tema turul tegutseda ning oma kodanike kaitseks vastu võtta vastavaid meetmeid. Siiski peaks eelkirjeldatud kaitse-eesmärk realiseeruma läbi vastava hindamismenetluse, kus potentsiaalset omandajat hinnatakse enne pangandussektorisse pääsemist kindlate ja konkreetsete hindamiskriteeriumite valguses.

Õiguskirjanduses on väidetud, et tsentraliseeritud järelevalve ja sellega kaasnev otsustusprotsess on objektiivsem ja erapooletum, kui kohaliku tasandi järelevalve.²²⁵ Kuivõrd olulise osaluse teatise hindamine kuulub EKP pädevusse, ei pruugi taoline liikmesriigi poolt menetlusele ligi pääsemise piirang olla ühtse järelevalvemehhanismi loomise eesmärke ja üldist ettevõtlusvabadust arvestades põhjendatud. Eeltoodust lähtuvalt peaks võrdse kohtlemise tagamiseks ka menetluse algamise tingimused olema EKP sätestada ja menetluse algamine EKP otsustada või alternatiivselt, peaks kehtima EL-i ülene ühtne regulatsioon andmete esitamise ja menetluse algamise nõuete kohta.

²²² K. Siibak. Finantsregulatsioonid ja finantsjärelevalve, lk 171.

²²³ *Ibid.*, lk 172.

²²⁴ A. Kern. The European Central Bank and banking supervision: the regulatory limits of the Single Supervisory Mechanism. *European Company and Financial Law Review* 2016/13 No 3, lk 492. M. Lehmann, lk 18. D. Singh, lk 441.

²²⁵ T. C. Barbu, I. A. Boitan. Implications of the single supervisory mechanism on ECB's functions and on credit institutions' activity. *Theoretical and Applied Economics* 2013/20, No. 3, lk 109.

III. MENETLUSETAPID JA ISIKU ÕIGUSTE PARIMA KAITSE TASAKAAL

3.1. Olulise osaluse menetlusetappide määratlematus

Vastavalt eelmises alapeatükis käsitletule, kuulub olulise osaluse menetluse algamise üle otsustamine riiklike pädevate asutuste ainupädevusse, vaatamata sellele, et isiku finantssektorisse sobivuse üle otsustamine menetluse raames on antud EKP ainupädevusse. Riikliku pädeva asutuse ehk FI roll menetluses sellega ei lõpe, vaid FI-l on kohustus nii EL-i õigusele kui ka siseriiklikule õigusele tuginedes läbi viia omapoolne kavandatava olulise osaluse teatise hindamine ning esitada EKP-le otsuse eelnõu,²²⁶ kas olla kavandatavale omandamisele vastu või mitte. FI otsuse eelnõud arvestades ja pärast omapoolse hindamise läbiviimist, teeb EKP lõpliku otsuse kavandatava omandamise lubamise või keelamise kohta.

Seega on olulise osaluse menetluse puhul tegemist justkui kaheetapilise menetlusega, mis koosneb riikliku pädeva asutuse osast ja EKP osast. Õiguskirjanduses on aga vaieldud, kas olulise osaluse menetlus on samuti kaheetapiline menetlus nagu krediidasutuse tegevusloa taotluse hindamise menetlus või on tegemist üksnes EKP menetlusega, kus riiklik pädev asutus on kohustatud EKP menetluse ühes etapis tegema EKP-le otsuse eelnõu.²²⁷ Käesoleva magistritöö kirjutamise hetkel oli EK menetluses pooleli eelotsustaotlus²²⁸, mille raames on muuhulgas küsimuse all, kas ühiste menetluste all tuleb mõista mitut menetlust, mida viivad läbi EKP ja riiklik pädev asutus või on tegemist ühe menetlusega, mis koosneb erinevatest etappidest, seejuures esimene etapp lõpeb riikliku pädeva asutuse mittesiduva dokumendiga EKP-le.²²⁹ Antud peatüki eesmärgiks on välja selgitada võimalikud menetlusetapid kavandatava olulise osaluse menetluses, kuivõrd menetlusetappide raames antavate dokumentide õiguslikust olemusest sõltub ka see, kas üldse ja

²²⁶ Inglise keeles: *draft proposal* (määruse 468/2014 artikkel 86); *proposal for a decision* (määruse 1024/2013 artikkel 15).

²²⁷ L. Wissink jt. Shifts in Competences between Member States and the EU in the New Supervisory System for Credit Institutions and their Consequences for Judicial Protection, lk 96. K. Lackhoff. Single Supervisory Mechanism. European Banking Supervision by the SSM, lk-d 174-175 ääremärkused 740-741.

²²⁸ EK C-219/17, *Silvio Berlusconi, Finanziaria d'investimento Fininvest SpA (Fininvest) vs Banca d'Italia, Istituto per la Vigilanza Sulle Assicurazioni (IVASS)*. Eelotsusetaotlus.

²²⁹ C. B. Morra. The interplay between the ECB and NCAs in the „Common Procedures“ under the SSM regulation: Are there gaps in legal protection? 2017, lk 14. Arvutivõrgus: https://www.bancaditalia.it/media/notizie/2018/Concetta_Brescia_Morra-The_interplay_between_the_ECBand_NCAs.pdf (23.03.2018).

milliseid menetlusdokumente on potentsiaalsel omandajal võimalik vaidlustada ning millal peab isikule olema tagatud õigus olla ära kuulatud. Teisisõnu, haldustegevuse vormist sõltuvad isikule seadusandja poolt ette nähtud garantiid ja potentsiaalse omandaja õiguste kaitse.

Eelkõige tekitavad siinkohal küsitavusi järgmised asjaolud: kui määruse nr 1024/2013 artikli 4 lõike 1 punkti c kohaselt kuulub olulise osaluse omandamise teatise hindamine EKP pädevusse, samas menetluse algamise üle otsustab siseriikliku ja EL-i õiguse alusel riiklik pädev asutus ehk Eestis FI, siis mida kujutab endast FI teavituse potentsiaalsele omandajale kavandatava olulise osaluse omandamise teavituse menetlusse võtmise või mittevõtmise kohta? Samuti juhul, kui tegemist on üksnes EKP menetluse ühe osaga, siis kas üldse ja millises kohtus saab potentsiaalne omandaja kavandatava olulise osaluse omandamise teavituse läbi vaatamata jätmist vaidlustada – siseriiklikus või Euroopa Kohtus? Samuti puudub selgus, kas FI otsuse eelnõu koostamist EKP-le saab käsitleda eraldiseiva menetlusetapina ning milline on riikliku pädeva asutuse otsuse eelnõu õiguslik määratlus?

Määrus nr 468/2014 sätestab konkreetsed menetlusnormid seoses järgmiste ühiste menetlustega: tegevusloa andmine ja kehtetuks tunnistamine ning olulise osaluse omandamise teatise hindamine. Ehkki eeltoodud menetlustes on EKP ainuotsustaja, on määruse 468/2014 eesmärgiks jätta ka riiklikele pädevatele asutustele mõju menetluste läbiviimisel, mis omakorda tekitab küsitavuse riiklike ja EL-i menetlusnormide kohaldavuse suhtes.²³⁰ Kuigi EKP ei ole kohustatud otsuste langetamisel lähtuma siseriiklikust menetlusõigusest, peab seda tegema riiklik pädev asutus.²³¹

Erinevalt olulise osaluse menetlusest on määruse nr 1024/2013 artikli 4 lõike 1 punktist a tuleneva krediitiasutuse tegevusloa andmise menetluses selgelt piiritletud menetluse eri etapid.²³² Õiguskirjanduses tuginetakse seisukohale, et tegevusloa menetlus on kaheosaline menetlus, milles on eristatavad riikliku pädeva asutuse, kus riiklik pädev asutus viib läbi omapoolse iseseisva hindamise ja EKP osa.²³³ Menetluse esimeses etapis kontrollib riiklik pädev asutus, kas tegevusloa

²³⁰ K. Lackhoff. The SSM Framework Regulation as a source of ECB administrative procedural Law. ESCB Legal Conference 2016. Frankfurt: European Central Bank 2017, lk 203.

²³¹ L. Arranz, lk 263.

²³² Määruse 468/2014 artiklid 73-79.

²³³ L. Wissink jt, lk 96. K. Lackhoff. Single Supervisory Mechanism. European Banking Supervision by the SSM, lk 171 ääremärkus 740.

taotlus vastab siseriiklikus õiguses sätestatud nõuetele ja hindab taotleja vastavust kõigile asjaomase liikmesriigi õiguse sätetest lähtuvalt ning lükkab taotluse tagasi ja esitab selle kohta EKP-le koopia, kui taotlus ei vasta nõuetele.²³⁴ Riikliku pädeva asutuse menetlusetapp peab järgima siseriiklikke menetlusõiguse sätteid ning sellest tulenevalt peab ka riikliku pädeva asutuse negatiivse otsuse saatma ära kuulamisele, kui siseriiklik õigus seda nõuab.²³⁵ Õiguskirjanduses toetatakse seisukohta, et kui siseriiklik õigus seda lubab, siis saab tegevusloa menetluses vaidlustada siseriiklikus kohtus riikliku pädeva asutuse keelduvat otsust, millega tegevusloa taotlus tagasi lükatakse.²³⁶ Juhul, kui taotlus vastab liikmesriigi õiguses sätestatud nõuetele, koostab riiklik pädev asutus EKP-le otsuse eelnõu²³⁷, milles tehakse EKP-le ettepanek taotlejale tegevusloa andmiseks.²³⁸ Seega selle hetkeni, kuni riiklik pädev asutus edastab oma otsuse eelnõu EKP-le, on riikliku pädeva asutuse menetlusetapp, kus EKP-l roll puudub ning pärast otsuse eelnõu edastamist EKP-le algab teine etapp: EKP hindab taotlust liikmesriigi õiguses sätestatud tegevusloa tingimuste valguses ning võtab vastu otsuse riikliku pädeva asutuse esitatud tegevusloa otsuse eelnõu kohta, mis allub EL-i menetlusõigusele.²³⁹ Kui EKP leiab, et tingimused ei ole täidetud, siis annab EKP taotlejale võimaluse esitada kirjalikke märkusi hindamisega seotud asjaolude kohta määruse nr 468/2014 artikli 31 alusel, seejuures tuleb taotlejale ära kuulamisele saata nii EKP otsus, millega EKP on tegevusloa andmisele vastu kui ka EKP tegevusloa andmise tingimuslik otsus.²⁴⁰

Olulise osaluse menetluse läbiviimise struktuur aga nii selge ei ole ning on küsitav, kas riikliku pädeva asutuse tegevus menetluse läbiviimisel on lihtsalt EKP menetluse üks osa, mistõttu ei kohaldata selle raames ka siseriikliku menetlusõiguse sätteid, sealhulgas ära kuulamise nõuet.²⁴¹ Menetlust reguleerivad määruse nr 468/2014 artiklid 85-87. Määruse nr 468/2014 artikli 86 lõike 1 kohaselt hindab riiklik pädev asutus, mis on saanud teavituse krediitiasutuses olulise osaluse omandamise kavatsusest, võimaliku omandamise vastavust kõigile asjakohases liidu ja liikmesriigi õiguses sätestatud tingimustele ning koostab pärast hinnangu andmist EKP-le omandamisega

²³⁴ Määrus nr 468/2014 artiklid 74 ja 75.

²³⁵ K. Lackhoff. The SSM Framework Regulation as a source of ECB administrative procedural Law, lk 203.

²³⁶ L. Wissink jt, lk 98. K. Lackhoff. Single Supervisory Mechanism. European Banking Supervision by the SSM, 255 ääremärkus 1091.

²³⁷ Inglise keeles: *draft decision*.

²³⁸ Määrus nr 468/2014 artiklid 74 ja 76 lg 1.

²³⁹ K. Lackhoff. Single Supervisory Mechanism. European Banking Supervision by the SSM, lk 165 ääremärkus 718. L. Wissink jt, lk 97. Määrus nr 468/2014 artiklid 77 lg 1 ja 78.

²⁴⁰ K. Lackhoff. The SSM Framework Regulation as a source of ECB administrative procedural law, lk 203.

²⁴¹ *Ibid.*, lk 203-204.

nõustumise või mittenõustumise otsuse eelnõu. Määruse 468/2014 artikli 87 kohaselt on EKP omandamisega nõustumise või mittenõustumise otsuse aluseks EKP hinnang kavandatava omandamise kohta ja riikliku pädeva asutuse otsuse eelnõu, seejuures tuleb artiklist 31 kohustus tagada EKP otsuse ärakuulamine. Seega annab kehtiv regulatsioon selged juhised üksnes EKP lõpliku otsuse kohta.

Siinkohal tuleb aga arvestada asjaoluga, et kuigi EKP pädevuses on kavandatava olulise osaluse omandamise teatise hindamine ja lõpliku otsuse tegemine, tugineb EKP hindamise läbiviimisel ja lõpliku otsuse langetamisel riikliku pädeva asutuse poolt kogutud teabele ja otsuse eelnõus esitatud asjaoludele ning kujundab vastavalt otsuse eelnõus toodud informatsioonile oma seisukoha isiku finantssektorisse sobivuse kohta.²⁴² Seega võib FI otsuse eelnõus toodud informatsioonil olla määrav roll EKP seisukoha kujunemisel ning lõpliku otsuse langetamisel.

Õiguskirjanduses on antud probleemi käsitletud minimaalselt. EKP pangandusõiguse osakonna juhataja dr. Klaus Lackhoff on väitnud, et erinevalt tegevusloa andmise menetlusest on olulise osaluse menetlus EKP menetlus ning riikliku pädeva asutuse tegevus on üksnes EKP menetluse üks osa, mitte eraldiseisev menetlusetapp.²⁴³ Siiski on ta avaldanud arvamust, et kuigi riiklik pädev asutus on pigem kohustatud tegema EKP-le pärast iga kavandatava olulise osaluste hindamist üksnes ettepaneku, kas olla kavandatavale omandamisele vastu või mitte, tuleb ka riikliku pädeva asutuse otsus saata ärakuulamisele, kui siseriiklik õigus seda ette näeb.²⁴⁴ Seega sõltub riikliku pädeva asutuse dokumentide õiguslik määratlus liikmesriigi seadusandja lähenemisest ja riikliku pädeva asutuse järelevalvepraktikast.

Siiski on teatud määral võimalik eristada olulise osaluse menetluses teatavat FI osa ja EKP osa. FI pädevusse kuulub kavandatava olulise osaluse teavituse nõuetele vastavuse hindamine ning menetluse algamise üle otsustamine, mis allub siseriikliku menetlusõiguse sätetele. HMS § 15 lõike 1 erinormi KAS § 30¹ lõike 1¹ alusel on FI-l õigus jätta kavandatava olulise omandamise teade läbi vaatamata, kui teade või sellele lisatud dokumendid on oluliste puudustega. HMS § 14 lõike 7

²⁴² Määrus nr 1024/2013 artikkel 15 lg 2. Määrus nr 468/2014 artikkel 86.

²⁴³ K. Lackhoff. Single Supervisory Mechanism. European Banking Supervision by the SSM, lk 175 ääremärkus 751 ja lk 254 ääremärkus 1089.

²⁴⁴ *Ibid.*, lk 175 ääremärkus 751.

kohaselt tuleb taotluse läbi vaatamata jätmisest isikut teavitada ning haldusakti andmise taotluse läbi vaatamata jätmist tuleb ka kirjalikult põhjendada. Otsustus millega algatatakse või lõpetatakse haldusmenetlus ilma sisulist otsust tegemata, on menetlusetoiming.²⁴⁵ Seega nimetatud teavituse läbivaatamata jätmise kohta vormistatud dokument ei ole haldusakt, vaid tegemist menetlust lõpetava toiminguga, millega haldusorgan ei otsusta isiku õiguste ega kohustuste üle, vaid keeldub üksnes menetluse läbiviimisest, see tähendab, et haldusorgan ei lahenda isiku taotlust sisuliselt ega keeldu ka haldusakti andmisest.²⁴⁶ Juhul, kui isik ei ole taotluse läbi vaatamata jätmisega rahul, on isikul õigus esitada selleks vaie või algatada kohtumenetlus, mille raames saab isik nõuda haldusorgani kohustamist toimingu sooritamiseks ehk taotluse menetlusse võtmiseks. Seega eeltoodust lähtuvalt peaks ka potentsiaalsel omandajal olema õigus vähemalt kohtumenetluse korras vaidlustada FI poolt teavituse läbi vaatamata jätmist ning nõuda FI kohustamist teavituse menetlusse võtmiseks. Kuivõrd FI on liikmesriigi asutus, siis tuleb tema menetlustoimingut vaidlustada liikmesriigi kohtus, vaatamata sellele, et tegemist võib olla EKP menetluse raames — juhul, kui nõustuda seisukohaga, et FI tegevus on üksnes EKP menetluse üks osa — tehtud menetlustoiminguga. FI otsuse eelnõuga seonduv aga niivõrd selge ei ole. Alljärgnev peatükk avab täpsemalt FI otsuse eelnõud puudutava probleemi.

3.2. Finantsinspektsiooni otsuse eelnõu õiguslik määratlematus

3.2.1. Otsuse eelnõu olemus

EKP-le otsuse eelnõu koostamise kohustuse riikliku pädeva asutuse poolt sätestab EL-i õigus, täpsemini määruse 468/2014 artikkel 91, mille kohaselt on EKP-l õigus nõuda, et FI vastavalt määruse 1024/2013 artikli 6 lõikele 3 ja artikli 6 lõike 7 punktile b valmistaks EKP-le kaalumiseks ette artiklis 4 osutatud ülesannete täitmisega seotud otsuse eelnõu. Seejuures aga ei ava määruse 468/2014 artikkel 91 ega ka muud õigusaktid riikliku pädeva asutuse otsuse eelnõu õiguslikku olemust. Haldustegevuse vormist aga sõltub isikule seadusega tagatud garantiid ehk potentsiaalse omandaja võimalus oma õigusi efektiivselt kaitsta, mistõttu on FI otsuse eelnõu selge ja ühene õiguslik määratlus olulise tähtsusega. Eelkõige puudutab see asjaolu, kas potentsiaalsele

²⁴⁵ A. Aedmaa, E. Lopman, N. Parrest, I. Pilving, E. Vene. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2004, lk 257.

²⁴⁶ RKHK 11.03.2004, 3-3-1-8-04, p 13. A. Aedmaa jt, lk 240.

omandajale tuleb tagada õigus olla ära kuulatud juba FI otsuse eelnõu raames ehk enne, kui FI edastab negatiivse otsuse eelnõu EKP-le ning kas potentsiaalsel omandajal on õigus FI otsuse eelnõud ka vaidlustada. Ühene vastus sellele probleemile puudub, kuivõrd FI otsuse eelnõu õiguslikku olemust ei ole varasemalt käsitletud õiguskirjanduses ega ka kohtumenetluse raames. Õiguskirjanduses on viidatud üksnes asjaolule, et kui siseriiklik õigus seda ette näeb, siis tuleb ka riikliku pädeva asutuse otsus saata potentsiaalsele omandajale ärakuulamiseks.²⁴⁷ Teadaolevalt on praktika, et üldjuhul FI otsuse eelnõud olulise osaluse omandajale ärakuulamiseks ei saadeta.

Finantsjärelevalvet teostav asutus kannab vastutust kriiside tekkimise eest, mistõttu peab ta looma ka eeldused, et kõik toimiks korrapäraselt, kuid seejuures peab järelevalveasutus tegutsema seadusega antud volituste piires, kooskõlas õiguse üldpõhimõtetega ning kaaluma isiku põhjendatud huve ja arvestama olulisi asjaolusid, kandes nii vastutust otsuste seaduslikkuse ja põhjendatuse eest.²⁴⁸ Haldusmenetluse põhieesmärk on kaitsta isikut võimu omavoli eest.²⁴⁹ HMS on haldusorganite tegevust reguleeriv üldseadus, mille eesmärgiks on tagada isikute õiguste kaitse. Riigikohus on selgitanud, et HMS § 112 lg 2 sätestab, et eriseadusega reguleeritud haldusmenetlusele kohaldatakse HMS-i juhul, kui seda näeb ette eriseadus, kuid sellest sättest ei tulene, et HMS-i kohaldamiseks mingis konkreetses valdkonnas peaks eriseaduses sisalduma viitenorm, kohus sedastas järgmist: „Selleks, et erivaldkonnas toimuvat haldusmenetlust saaks käsitada HMS § 112 lg-s 2 nimetatud eriseadusega reguleeritud haldusmenetlusena, peab vastav eriregulatsioon olema sellise mahu, tiheduse ja detailsusastmega, mis on võrreldav HMS enda regulatsiooniga ja tagab isikule HMS-ga võrreldava menetlusliku õiguskaitse. Selliseks haldusmenetlust reguleerivaks eriseaduseks on näiteks maksukorralduse seadus. Seega, kui konkreetses valdkonnas toimuv haldusmenetlus on vaid osaliselt reguleeritud eriseadusega, ei ole HMS-i kohaldamiseks nõutav eriseaduses sisalduv viitenorm“.²⁵⁰

Selleks, et hinnata, kas FI otsuse eelnõu tuleks enne EKP-le edastamist saata ärakuulamiseks ka potentsiaalsele omandajale, tuleb välja selgitada FI otsuse eelnõu õiguslik olemus HMS-i valguses: kas tegemist on haldusaktiga (HMS § 51), osa- või eelhaldusaktiga (HMS § 52 lg 1 p-d 1 ja 2),

²⁴⁷ K. Lackhoff. Single Supervisory Mechanism. European Banking Supervision by the SSM, lk 175 ääremärkus 751.

²⁴⁸ K. Siibak. Finantsregulatsioonid ja finantsjärelevalve, lk 172.

²⁴⁹ A. Aedmaa jt, lk 25.

²⁵⁰ RKHKm 04.04.2003, 3-3-1-32-03, p 12.

toiminguga (§ 106 lg 1) või menetlustoiminguga (HMS § 5 lg 1 tähenduses), näiteks kooskõlastuse või arvamusega (HMS §16 lg 1) või muu EKP ja FI vahelise informatsiooni vahetamise dokumendiga.

FI tugineb oma otsuse eelnõu tegemisel nii EL-i kui ka siseriiklikule õigusele ning lähtub isiku poolt menetluse raames FI-le esitatud andmetest ja dokumentidest kui ka FI enda poolt kogutud informatsioonist.²⁵¹ Lisaks üldjuhul toimub ka suhtlus potentsiaalse omandajaga FI vahendusel, sealhulgas täiendavate andmete ja dokumentide küsimine, faktiliste asjaolude täpsustamine jm. Seega, arvestades menetluse eripära, on just FI-l määrav roll potentsiaalse omandajaga suhtlemisel, temalt andmete küsimisel ning saadud informatsiooni tõlgendamisel ja selle põhjal otsuse eelnõu tegemisel, mis omakorda edastatakse EKP-le. EKP kujundab FI edastatud informatsiooni ja otsuse eelnõus esitatud sisukohtadest lähtuvalt oma seisukoha kavandatava olulise osaluse omandamise lubamise või keelamise osas. Kuivõrd haldustegevusvormide kvalifitseerimisel HMS-i raames on olulised üksnes sisulised kriteeriumid, mitte pelgalt dokumendi pealkiri ega vorm,²⁵² on alljärgnevalt analüüsitud FI otsuse eelnõu võimalikku õiguslikku olemust HMS-i sätete valguses.

HMS § 51 lõike 1 kohaselt on haldusakt haldusorgani poolt haldusülesannete täitmisel avalik-õiguslikus suhtes üksikjuhtumi reguleerimiseks antud, isiku õiguste või kohustuste tekitamisele, muutmisele või lõpetamisele suunatud korraldus, otsus, ettekirjutus, käskkiri või muu õigusakt. Eeltoodust tulenevalt on haldusaktiga tegemist üksnes siis, kui üheaegselt on täidetud kõik järgnevad tingimused: tegutsevaks subjektiks on haldusorgan, tegevus toimub avalik-õiguslikus suhtes, tegevus kujutab endast tahteavaldust õigussuhte reguleerimiseks, tahteavaldus on ühepoolne, reguleeritakse üksikjuhtumit ning regulatsioon on suunatud haldusevälisele isikule.²⁵³ FI otsuse eelnõu puhul on täidetud eelnimetatud tingimused osaliselt, seejuures on küsitav eelkõige FI otsuse eelnõu regulatiivsus, kuivõrd haldusaktiks saab pidada üksnes sellist tahteavaldust, mis on suunatud kellegi õiguste või kohustuste tekitamisele, muutmisele või lõpetamisele.²⁵⁴ Seega tuleks FI otsuse eelnõud pidada haldusaktiks juhul, kui see tekitab potentsiaalsele omandajale

²⁵¹ CRD IV sätted on üle võetud KAS-i. KAS § 30 lg 3 sätestab nõutavate andmete loetelu ning KAS § 30¹ lg 2 kohaselt on FI-l õigus nõuda täiendavaid andmeid § 30 lg-s 3 nimetatud dokumentide ja andmete täpsustamiseks. Lisaks lähtub FI vastavatest määruse nr 2013/1024 ning nr 468/2014 sätetest.

²⁵² I. Pilving. Riigikohtu 2001. aasta praktika haldusmenetluse valdkonnas. Juridica. 2002/II, lk 117.

²⁵³ TlnHKm 27.02.2006, 3-06-351, p 4.

²⁵⁴ A. Aedmaa jt, lk 254.

õigusi või kohustusi. Õiguskirjanduses on selgitatud, et igasugune õiguslik tagajärg ei ole veel õiguslik reguleerimine, vaid õigusaktiga on tegemist üksnes siis, kui õiguslik tagajärg saabub haldusorgani käitumises sisalduva tahteavalduse tõttu, see tähendab, et haldusakt peab ise õigused või kohustused looma, mitte ei tohi olla pelgalt õiguste või kohustuste tekkimise eelduseks mõne teise õigusakti järgi.²⁵⁵

Haldusakti eriliikideks on osa- ja eelhaldusakt, mille suhtes kohaldatakse HMS § 52 lõike 2 kohaselt haldusakti sätteid. HMS § 52 lõike 1 punkti 1 kohaselt on osahaldusaktiga tegemist juhul, kui otsus tehakse haldusakti reguleerimiseseme ühe osa kohta, kuid ülejäänud osade suhtes haldusmenetlus jätkub ehk teisisõnu osahaldusaktiga lahendatakse asi osaliselt ning otsustatud osa suhtes on osahaldusakt lõplik.²⁵⁶ Seevastu HMS § 52 lõike 1 punktis 2 sätestatud eelhaldusakt on haldusmenetluses tehtud otsustus, millega tehakse õiguslikult siduvalt kindlaks asja lõplikul lahendamisel tähtsust omav asjaolu. Eelhaldusaktiga tuvastatakse või määratakse kindlaks hilisema lõpliku otsustuse jaoks siduvalt haldusakti üksiku eelduse olemasolu, mis aga lõppotsustusest sõltumatult õiguslikke tagajärgi ei tekita.²⁵⁷ Eelhaldusakt ei reguleeri küsimust, kas tekitada adressaadile loast tulenev õigus, vaid üksnes seda, millistest asjaoludest peab haldusorgan loa andmist otsustades lähtuma.²⁵⁸ Seega on eelhaldusakti eesmärgiks lihtsustada keerukamate ülesannete lahendamist nende osadeks jaotamisega, võimaldades haldusorganil langetada enne tervikliku haldusakti andmist otsuse küsimustes, kus see on võimalik, ja keskenduda hilisemas menetluses vaid põhjalikumalt uurimist vajavatele teemadele — see tähendab, et eelhaldusaktiga ära otsustatud küsimuste juurde ei tulda enam tagasi tervikliku haldusakti andmisel, vaid lähtutakse eelhaldusaktiga tuvastatud asjaoludest või sellega kujundatud õiguslikust situatsioonist.²⁵⁹ Eelhaldusakt tuleb vaidlustada kohe ning kui seda ei tehta, ei saa eelhaldusaktist mööda minna ka lõpliku akti andmisel.²⁶⁰

²⁵⁵ A. Aedmaa jt, lk 254.

²⁵⁶ *Ibid.*, lk 257.

²⁵⁷ A. Aedmaa jt, lk 258.

²⁵⁸ I. Pilving. Haldusakti siduvus: uurimus kehtiva haldusakti õiguslikust tähendusest rõhuasetusega avalik-õiguslikel lubadel. Väitekirj *doctor iuris* kraadi taotlemiseks. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2006, lk 149.

²⁵⁹ I. Pilving. Riigikohtu 2001. aasta praktika haldusmenetluse valdkonnas, lk 117.

²⁶⁰ *Ibid.*, lk 118.

Eeltoodust lähtuvalt tuleks FI otsuse eelnõu käsitlemist osa- või eelhaldusaktina pigem eitada, kuivõrd FI otsuse eelnõuga ei määrata õiguslikult siduvalt kindlaks asja lõplikul lahendamisel tähtsust omavat asjaolu. Seda eelkõige põhjusel, et FI viib küll esitatud andmetele ja dokumentidele tuginedes läbi omapoolse hindamise kavandtava olulise osaluse omandamise tehingu vastavuse osas KAS §-s 29¹ sätestatud nõuetele, kuid lõppotsuse tegemine kuulub siiski EKP-le, seejuures viib EKP läbi ka omapoolse hindamise ega ole kohustatud FI otsuse eelnõus toodud seisukohaga arvestama.

Kui eelhaldusaktis tuvastatud asjaoludest ei või haldusorgan lõpliku otsuse tegemisel mööda minna, siis menetlustoimingul on lõpliku haldusakti andmist ettevalmistav iseloom, mis lõppotsust üldjuhul ei mõjuta.²⁶¹ Haldusotsusele eelnev menetlus koosneb n-ö sammudest, millest mõned võivad meenutada iseseisvaid haldusakte, kuid siiski ei ole tegemist haldusaktiga, vaid menetlustoiminguga, kuivõrd selle tegevusega ei otsustata veel menetluses olevat küsimust ära ega reguleerita õigussuhet lõplikult — menetlustoiming ei ole regulatiivne.²⁶² HMS ei ava menetlustoimingu sisu, vaid HMS § 5 lg 1 sätestab, et menetlustoimingu vormi määrab haldusorgan kaalutusõiguse alusel, kui seaduse ja määrusega ei ole sätestatud teisiti ning HMS § 106 lõige 2 kohaselt ei kohaldata menetlustoimingu osas toimingu kohta käivaid sätteid. Eeltoodu on kinnitust leidnud ka kohtupraktikas, kohus sedastas järgmist: „HMS 8. peatükis ei ole silmas peetud menetlustoiminguid haldusakti andmisel, vaid nn reaaloiminguid, mis ei ole suunatud menetluslikult ühegi haldusakti andmisele, vaid lõpetavad iseseisva haldusmenetluse“.²⁶³ Ehk teisisõnu HMS 8. ptk jm toimingu kohta käivad sätted puudutavad üksnes neid toiminguid²⁶⁴, mille eesmärgiks on haldusmenetluse lõpetamine, kuid kõik need toimingud, mille sisuks on mõne teise haldusotsuse ettevalmistamine — menetlustoimingud — ei allu nendele sätetele, vaid üksnes haldusmenetluse üldpõhimõtetele ja konkreetselt nende kohta käivatele sätetele.²⁶⁵

²⁶¹ RKHKo, 13.11.2008, 3-3-1-26-08, p 14.

²⁶² L. Kanger. Menetlustoiming ja selle vaidlustamine. Riigikohus õigusteabe osakond Kohtupraktika analüüs. 2010, lk 5. Arvutivõrgus: https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/elfinder/analyyisid/2010/menetlustoiming_1_kanger.pdf (02.03.3018). I. Pilving. Riigikohtu 2001. aasta praktika haldusmenetluse valdkonnas, lk 116.

²⁶³ TrtRKo, 17.09.2009, 3-08-2100, p 13.

²⁶⁴ Toimingud on need halduseabinõud, mis on suunatud faktilisele, mitte õiguslikule tagajärjele (HMS 456 SE).

²⁶⁵ A. Aedmaa jt, lk 470-471.

HMS seletuskirjas on selgitatud, et kuigi menetlustoimingute lõpp-eesmärk on haldusakti kehtestamine, ei kujuta nad üksikuna veel endast õiguslikku reguleerimist ning selliste toimingute puhul ei saa isik nõuda haldusakti sätete kohaldamist, kuivõrd haldusakti sätteid kohaldatakse üksnes menetluse lõpp-produktile — haldusaktile.²⁶⁶ Seega on menetlustoiminguna käsitletavat üksnes see osa haldusorgani toimingutest, mille sooritamine on tarvilik konkreetse haldusmenetluse läbiviimiseks.²⁶⁷ Näiteks tuleb menetlustoiminguks lugeda ka haldusakti andmisele eelnevaid teiste asutuste kinnitusi, heakskiituseid ja kooskõlastusi, samuti eksperdiarvamusi ja ekspertiisiaktisid.²⁶⁸ Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt on ka asutustevahelised kooskõlastused menetlustoimingud.²⁶⁹

Kohtupraktikas on leitud, et menetlustoimingu eristamiseks haldusaktist ja toimingust on vaja kindlaks teha menetlustoimingu välismõju puudumine — välismõju puudumine tähendab, et menetlustoiming ei oma mõju haldusväliste isikutele, Riigikohus sedastas järgmist: “Haldusmenetlustes on küllaltki tavapärane, et üks haldusorgan teeb teisele ettepanekuid, annab arvamusi või kooskõlastusi, kuid juhul kui ühe haldusorgani ettepanek on suunatud ainult teisele haldusorganile, ei saa ta kuidagi puudutada haldusvälise isiku õigusi ja kohustusi. Kui lõplikku otsustust tegev haldusorgan on vaba otsustama mingi küsimuse üle ja võib teise haldusorgani arvamuse või ettepaneku tähelepanuta jätta, tuleb välismõju eitada ning sedastada, et tegemist on menetlustoiminguga”.²⁷⁰

Eeltoodust tulenevalt on FI otsuse eelnõu haldusmenetlusliku vormi kindlakstegemisel olulise tähtsusega nii selle regulatiivsuse kui ka välismõju määratlemine. Siiski tuleks lähtuda asjaolust, et kuivõrd FI otsuse eelnõu ei ole EKP-le siduv ega FI otsuse eelnõu ei pruugi otseselt kaasa tuua õiguslikke tagajärgi potentsiaalsele omandajale, juhul, kui EKP ei nõustu FI otsuse ettepanekuga, siis sarnaneb FI otsuse eelnõu enim menetlustoiminguga, täpsemalt arvamuse või kooskõlastusega teisele haldusorganile ehk EKP-le. Juhul, kui asuda vastupidisele seisukohale, et FI otsuse eelnõu

²⁶⁶ Haldusmenetluse seadus 456 SE. Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/b685a9e5-b035-3e9c-8205-90d9ed5eddd0/Haldusmenetluse%20seadus>.

²⁶⁷ TlnRKO 24.11. 2009, 3-07-2252, p 10

²⁶⁸ I. Pilving. Riigikohtu 2001. aasta praktika haldusmenetluse valdkonnas, lk 116.

²⁶⁹ RKHKO 31.01.2017, 3-3-1-69-16, 46.

²⁷⁰ RKHKO 28.10.2009, 3-3-1-60-09, p 14.

eesmärgiks on kaasa tuua omandajale õiguslikud tagajärjed ja see omab välismõju, siis võib tekkida ka vajadus tagada potentsiaalsele omandajale õigus olla ära kuulatud.

3.2.2. Otsuse eelnõu ärakuulamata jätmise põhjendatus või põhjendamatus

EK on ärakuulamisõigust nimetanud EL-i õiguse üldpõhimõtteks, mis tuleb tagada ka juhul, kui seda ei nõua otseselt konkreetne õigusakt.²⁷¹ EK selgitas juba 1974. aasta otsuses *Transocean Marine Paint Association v Komisjon*, et ärakuulamisõigus on õiguse üldpõhimõte ning isikule, kelle huvisid haldusorgani otsus märgatavalt mõjutab, tuleb anda võimalus oma seisukoha väljendamiseks.²⁷² Kohtupraktika kohaselt tuleb ärakuulamisõigus tagada iga kord, kui haldusorgani poolt kasutusele võetaval meetmel on isiku huvidele negatiivne või oluline mõju.²⁷³ EK praktika kohaselt eeldab ärakuulamisõigus haldusmenetluses seda, et puudutatud isikul on võimalik enda arvamusi asjassepuutuvates küsimustes piisavalt selgitada ja teha need teatavaks, samuti vajadusel võtta seisukoht haldusorgani poolt tema asja menetlemisel esitatud dokumentide suhtes.²⁷⁴ Õigus ärakuulamisele on Eesti konstitutsiooniõiguses tuletatav inimväärikuse ja demokraatliku õigusriigi printsiibist.²⁷⁵

Riigikohus on leidnud, et ärakuulamisõiguse tagamine on halduse üks põhimõtteid, millega arvestamata jätmise on oluliseks menetlusveaks, seda eriti diskretsiooniotsuste puhul.²⁷⁶ Eelnimetatud lahendis viitas Riigikohus EK praktikale ning sedastas, et EL-i õiguses tunnustatakse EK väljakujunenud praktika näol õigust heale haldusele, sealhulgas ärakuulamisõigust, mis on EK arvates EL-i õiguse üldpõhimõte ning lisas, et EL-i põhiõiguste harta artikli 41 lõike 2 punkti a kohaselt kätkeb õigus heale haldusele igapäevase õigust, et teda kuulatakse ära enne seda, kui tema suhtes kohaldatakse üksikmeedet, mis võib teda kahjustada.²⁷⁷ Seejuures vastab menetlusosalise

²⁷¹ P. Craig. G. de Burca. EU Law. Text, Cases, and Materials (6th edition). Oxford: Oxford University Press 2015, lk 545.

²⁷² EK 23.10.1974, C- 17/74, *Transocean Marine Paint Association vs Komisjon*, p 15.

²⁷³ EK C-32/95, *Komisjon vs Lisrestal*, p 24. EK 21.03.1990, C-142/87 *Belgia vs. Euroopa Komisjon*.

²⁷⁴ EK C-269/90 *Hauptzollamt Muenchen-Mitte vs Technische Universitaet Muenchen*, p 25.

²⁷⁵ I. Pilving. Riigikohtu 2001. aasta praktika haldusmenetluse valdkonnas, lk 109.

²⁷⁶ RKHKo 19.01.2006, 3-3-1-80-06, p 20.

²⁷⁷ *Ibid.*

õigusele olla ära kuulatud haldusorgani kohustus menetlusosaline ära kuulata ning võtta tema poolt esitatud teave haldusakti andmisel arvesse.²⁷⁸

Haldusmenetlus seisneb olulises osas otsuse tegemiseks vajaliku informatsiooni kogumises ja töötlemises, mistõttu saab menetlus olla õiglane ja aus üksnes siis, kui puudutatud isikule on tagatud tema õiguste kaitse ja huvidega arvestamine ning kui menetlus soodustab otsuse langetamiseks vajaliku teabe kogumist.²⁷⁹ Just puudutatud isiku ärakuulamine²⁸⁰ on haldusmenetluses väärtuslik informatsiooni kogumise allikas: isiku käsutuses on tihti ülimalt olulisi andmeid ja tõendeid, mis võivad isikut soodsamas valguses näidata ning isiku selgitused ja argumendid võivad lasta esitatud asjaoludel paista hoopis teise nurga alt, kui see mille põhjal on menetluses seisukoht kujundatud.²⁸¹

Seega võib potentsiaalse omandaja varajane ärakuulamine — FI otsuse eelnõu raames — aidata vältida ka EKP otsuse hilisemat vaidlustamist. Siinkohal vajab märkimist, et EKP lõplik otsus saadetakse potentsiaalsele omandajale küll ärakuulamiseks määruse 468/2014 artikli 31 alusel, kuid artikli 31 lõike 3 kohaselt tuleb isikul esitada oma kirjalikud märkused kõigest kolme tööpäeva jooksul. Pärast negatiivse otsuse vastu võtmist on isikul võimalik otsuse vaidlustamiseks pöörduda Euroopa Keskpanga vaidlustusnõukogusse²⁸² või ELTL artikli 263 alusel EL-i Kohtusse.²⁸³ Seega FI otsuse eelnõu ärakuulamine juba FI otsuse eelnõu etapis võimaldaks isikul vältida nii aja kui ka rahalisi kulutusi, kuivõrd mõne ilmselge valearusaama saaks isik juba menetluse varajases etapis ümber lükata ning seekaudu kiirendada ka menetluse kulgu.

Õiguskirjanduses on leitud, et ärakuulamise raames peab isikul olema võimalik oma arvamuste ja selgitustega välja tuua nii tema kasuks rääkivad aspektid kui ka ümber lükata valeinformatsioon ja

²⁷⁸ RKHKo 14.01.2004, 3-3-1-82-03, p 17.

²⁷⁹ I. Pilving. Riigikohtu 2001. aasta praktika haldusmenetluse valdkonnas, lk 109.

²⁸⁰ Õigus olla ärakuulatud tuleneb HMS § 40 lg-st 1, mis sätestab, et enne haldusakti andmist peab haldusorgan andma menetlusosalisele võimaluse esitada kirjalikus, suulises või muus sobivas vormis asja kohta oma arvamus ja vastuväited. HMS § 40 lg 2 sätestab, et ka enne sellise toimingu sooritamist, mis võib kahjustada isiku õigusi, peab haldusorgan andma isikule võimaluse arvamuse ja vastuväidete esitamiseks.

²⁸¹ A. Aedmaa jt, lk 216.

²⁸² Vaidlustusnõukogule läbivaatamise taotluse esitamine on vabatahtlik. Asutusesisene halduskorras läbivaatamine piirdub üksnes otsuse hindamisega, kas selline otsus on menetluslikult ja sisuliselt vastavuses Määrusega nr 1024/2013. Vaidlustusnõukogu otsus ei ole siduv (Määrus 1024/2013 artikkel 24).

²⁸³ E. Ferran jt, lk 19.

asjakohatud kaalutlused, seejuures peab isik saama arvamust avaldada nii arutlusel oleva asjaolu faktilise kui ka õigusliku külje ehk seaduse tõlgendamise kohta, mis omakorda aga eeldab, et isik oleks teadlik, millised on tema kohta käivad haldusorgani käsutuses olevad andmed²⁸⁴ ja kas need andmed on täielikud ja õiged.²⁸⁵

Õiguslike vastuväidete esitamiseks peab haldusorgan tegema isikule teatavaks ka võimalikud õiguslikud alused ja üldised motiivid, millele tuginedes haldusorgan võib isikule kahjuliku otsuse langetada.²⁸⁶ Riigikohus on sedastanud, et ärakuulamise põhimõtte tõhus realiseerimine eeldab, et menetlusosalisele on piisavalt täpselt teada, mille kohta ta võib oma arvamuse ja vastuväited esitada, sealhulgas, millise sisuga tema õigusi puudutav haldusakt võidakse välja anda ja millised on akti andmise peamised põhjused, ning tal peab olema võimalus esitada haldusorganile omalt poolt küsimuse õigeks otsustamiseks tähtsust omavaid täiendavaid andmeid.²⁸⁷ Seejuures on Riigikohus on selgitanud, et ärakuulamisõigust võib võimaldada kasutada vabas vormis ning õiguslikult siduvalt ei ole kindlaks määratud, millises menetlusstaadiumis tuleb isikule anda võimalus oma seisukohti antava akti kohta esitada, kohus sedastas järgmist: „Isik saab oma õigust kõige täielikumalt kasutada siis, kui tal on võimalik olla informeeritud akti eeldatavast resolutsioonist ja selle põhjendustest, kusjuures isikul ei pea olema võimalik tutvuda just akti projektiga“.²⁸⁸

Seega õigus saada ära kuulatud eeldab, et isik on teadlik menetlusest, olles kaasatud sellesse, samuti peab ta saama piisavalt asjakohast informatsiooni, sealhulgas kasutada õigust tutvuda dokumentide ja toimikuga, ning tal peab olema mõistlik aeg kujundada asjas oma seisukoht ning isiku seisukohtadega tuleb arvestada.²⁸⁹ Kuivõrd ärakuulamisõigus võimaldab isikul esitada haldusaktiga lahendatavas asjas täiendavaid arvamusi, taotlusi, tõendeid ja muul viisil põhjendada oma taotlust ning esitada võimalikke vastuargumente haldusorgani seisukohtadele, on haldusakti andmine ilma ärakuulamisõigust võimaldamata õiguspärane üksnes seaduses ettenähtud

²⁸⁴ HMS § 37 annab isikule õiguse tutvuda haldusorganis säilitatavate asjas tähtsust omavate dokumentide ja toimikuga (RKHKo 14.01.2004, 3-3-1-82-03, p 17).

²⁸⁵ A. Aedmaa jt, lk 232.

²⁸⁶ *Ibid.*, lk 232.

²⁸⁷ RKHKo 28.04.2014, 3-3-1-52-13, p 34.

²⁸⁸ *Ibid.*, p 34.

²⁸⁹ M. Ernits, N. Parrest. PõhiSK § 14/16. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 3. vlj. Tallinn: Juura 2017. RKHKo 19.12.2006, 3-3-1-80-06, p 20.

juhtudel.²⁹⁰ HMS § 40 lõige 3 loetleb erandid, millal haldusorgan võib läbi viia ilma menetlusosalise arvamust ja vastuväiteid ära kuulamata.²⁹¹

Arvestades eeltoodut ning võttes arvesse olulise osaluse menetluse eripära, eelkõige FI rolli potentsiaalse omandajaga suhtlemisel, andmete ja dokumentide kogumisel, faktiliste asjaolude põhjal järelduste tegemisel ning informatsiooni vahendamisel ja seisukoha edastamisel EKP-le, ei pruugi FI otsuse eelnõu ärakuulamata jätmise arvestada isiku õigustega. Kuigi EKP viib vastavalt määruse 468/2014 artiklile 87 läbi ka omapoolse hindamise, võib FI otsuse eelnõus toodud valedele järeldustel põhinev informatsioon omada sedavõrd suurt kaalu, et ka EKP otsustab keelduda kavandatava olulise osalise omandamise loa andmisest. EKP otsus aga mõjutab isikut nii selle sama kavandatava tehingu raames, kui ka võib mõjutada isiku mainet tulevikus. EKP positiivne otsus loob isiku osas teatava usalduse, samas EKP keelduv otsus võib ka edaspidistes finantssektoris tegutsemiseks loa saamise menetlustes olla keelduva otsuse aluseks, kuna EKP kui usaldusväärne EL-i institutsioon on varasemalt isiku hinnanud pangandussektorisse mittesobivaks. Seega FI otsuse eelnõu ärakuulamine annaks isikule võimaluse ümber lükata väära või tema mainet kahjustava informatsiooni võimalikult varajases menetluse etapis ning seekaudu ennetada kahjustava ebaõige või ebatäpse informatsiooni edastamist EKP-le.

Siinkohal tuleks aga arvestada asjaoluga, et isegi, kui liikmesriigi õigus võib teatud juhul ette näha, et riikliku pädeva asutuse otsuse eelnõu tuleb saata potentsiaalsele omandajale ärakuulamiseks, siis menetlusökonomiliselt ei pruugi ühe ja sama menetluse raames isiku ärakuulamine olla kahel korral mõistlik ega põhjendatud: HMS-i alusel FI otsuse eelnõu raames kui ka EKP otsus määruse 468/2014 artikli 31 alusel. Seda enam, et olulise osaluse menetluse puhul on tegemist kiireloomulise menetlusega, kus ettenähtud menetlustähtaja jooksul peab nii riiklik pädev asutus kui ka EKP jõudma omapoolse hindamise läbi viia.

Ärakuulamata jätmist saab põhjendada ka asjaoluga, et kuivõrd lõpliku otsuse tegemine kavandatava olulise osaluse omandamise lubamise või keelamise kohta kuulub määruse 1024/2013 artikli 4 lõike 1 punkti c kohaselt EKP pädevusse, siis üksnes EKP otsus, millega keelatakse

²⁹⁰ RKHKo 28.04.2014, 3-3-1-52-13, p 34.

²⁹¹ A. Aedmaa jt, lk 473-474.

kavandatava olulise osaluse omandamine on haldusakt, mis piirab isiku õigust tegutseda finantssektoris. Seega üksnes EKP otsus toob isikule kaasa õiguslikud tagajärjed, mistõttu peab isikul olema võimalus oma õigusi efektiivselt kaitsta EKP otsuse andmise etapis. Määruse 468/2014 artikkel 87 kohustab tagada artiklis 31 sätestatud õiguse olla ära kuulatud EKP mittenõustumisel kavandatava olulise osaluse omandamisega ja lisaks EK praktikast²⁹² tulenevalt peab isikule olema tagatud ka EKP tingimusliku otsuse ärakuulamine. Eeltoodust lähtuvalt tuleks pigem eitada FI otsuse eelnõu käsitlemist haldusaktina HMS-i mõistes, mistõttu on põhjendatud ka potentsiaalse omandaja ärakuulamata jätmine FI otsuse eelnõu raames.

3.3.3. Otsuse eelnõu vaidlustamise võimalikkus

Eraldiseisev probleem on FI otsuse eelnõu vaidlustamise võimalikkus. Juhul, kui tugineda seiskohale, et olulise osaluse menetlus on EKP menetlus ning FI tegevus on üksnes EKP menetluse üks osa, mitte eraldiseisev menetlusetapp²⁹³, siis kas FI otsuse eelnõud peaks olema võimalik ka vaidlustada. Näiteks, kui FI edastab EKP-le negatiivse otsuse eelnõu ja EKP nõustub otsuse eelnõus toodud asjaoludega, kuid hiljem tuvastatakse, et FI on oma otsuse eelnõu tegemisel lähtunud ebaõigetest andmetest või tõlgendanud andmeid ja dokumente vääralt, kas sellisel juhul on isikul õigus nõuda kahju hüvitamist ka FI-lt. Siinkohal tuleb arvestada ka asjaoluga, et olulise osaluse menetluse raames tehtud haldusorgani väärad kaalutlused ja tõlgendused võivad isikule kaasa tuua nii ajakulu kui ka suuri rahalisi kulutusi kavandatava olulise osaluse omandamise tehingu ärajäämise tõttu.

Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt ei ole menetlustoimingute iseseisev vaidlustamine üldjuhul lubatav.²⁹⁴ Kohtupraktikas on levinud seisukoht, et reeglina ei ole isikul tarvidust ega ka võimalust eraldi vaidlustada haldusaktile eelnevat menetlustoimingut, sest enamikul juhtudel ei saa sellised menetlustoimingud eraldi võetuna isiku õigusi rikkuda ning kui õigusvastane menetlustoiming toob kaasa ebaõige haldusakti andmise, siis piisab lõpliku haldusakti vaidlustamisest, sest haldusakti õiguspärasuse kontrollimisel hindab kohus haldusakti ka menetluslikust küljest.²⁹⁵ Seega üldjuhul

²⁹² EK C-18/14 *CO Sociedad de Gestión y Participación SA and Others v De Nederlandsche Bank NV and Others*.

²⁹³ K. Lackhoff. Single Supervisory Mechanism. European Banking Supervision by the SSM, lk 175 ääremärkus 751 ja lk 254 ääremärkus 1089.

²⁹⁴ RKHKo 21.10.2010, 3-3-1-56-10, p 13.18.02.2002, 3-3-1-8-02, p 5.

²⁹⁵ RKHKm 03.05.2004, 3-3-1-18-04, p 10.

tuleks menetlustoimingute iseseisvat vaidlustamist välistada, kuivõrd isoleerituna menetluse tulemusest ei saa üksnes menetlusõiguste eiramine rikkuda isiku materiaalseid õigusi.²⁹⁶

Õiguskirjanduses on aga leitud, et menetlustoiming on kohtus iseseisvalt vaidlustatav, kui ta riivab menetlusosalise või menetlusvälise isiku õigusi sõltumata menetluse lõppresultaadist ning sellisel juhul rakendub menetlustoimingule sama õiguslik regulatsioon, mis lõplike toimingute puhul, sest riive tõttu on neil isiku õiguste jaoks osaliselt lõplik, mitte ainult menetluslik iseloom.²⁹⁷

Halduskohtumenetluse seadustiku²⁹⁸ § 45 lõike 3 kohaselt võib menetlustoimingu peale ilma haldusakti või lõpliku toimingu vaidlustamiseta esitada kaebuse, kui see rikub kaebaja mittemenetluslikke õigusi, sõltumata haldusaktist või lõplikust toimingust, või kui menetlustoimingu õigusvastasus tingiks vältimatult kaebaja õigusi rikkuva haldusakti andmise või lõpliku toimingu tegemise. Ka Riigikohtu praktikas on leitud, et menetlustoimingu vaidlustamine on lubatav otsesõnu seaduses sätestatud juhtudel, aga ka erandlikult õigustatud protsessiökoonoomia põhimõttest lähtuvalt, kui tegemist on sedavõrd olulise ja ilmse menetlusveaga, mis juba menetluse käigus võimaldab jõuda järeldusele, et sellise menetluse tulemusena antav lõplik haldusakt ei saa olla sisuliselt õiguspärane või kui menetlustoiming rikub isiku õigusi sõltumata menetluse lõpptulemusest.²⁹⁹ Menetlusökoonoomia põhimõttele tuginedes on Riigikohus selgitanud, et piirangud menetlustoimingute iseseisvale vaidlustamisele on ette nähtud haldusmenetluse ökonoomsuse ja tõhususe põhimõttest lähtuvalt, kuivõrd piiramatu menetlustoimingute vaidlustamise võimalus muudaks haldusmenetluse põhjendamatult kulukaks.³⁰⁰ Siiski erandlikult on menetlustoimingu või lõplikule haldusaktile eelneva haldusakti vaidlustamine õigustatud, kui tegemist on sedavõrd olulise menetlusveaga, mis juba menetluse käigus võimaldab jõuda järeldusele, et sellise menetluse tulemusena antav lõplik haldusakt ei saa olla sisuliselt õiguspärane või enne lõplikku haldusakti saab kaebuse esitada ka juhul, kui menetlustoiming rikub õigusi sõltumata menetluse lõpptulemusest.³⁰¹ Hilisemas kohtupraktikas on eelnimetatud põhimõtteid laiendatud ning leitud, et: 1) menetlustoiminguid saab vaidlustada, kui menetlusnõude rikkumisel

²⁹⁶ I. Pilving. Riigikohtu 2001. aasta praktika haldusmenetluse valdkonnas, lk 116.

²⁹⁷ A. Aedmaa jt, lk 471.

²⁹⁸ Halduskohtumenetluse seadustik. - RT I, 23.02.2011, 3.

²⁹⁹ RKHKo 21.10.2010, 3-3-1-56-10, p 13. RKHKo 21.06.2010, 3-3-1-39-10, p 19-21.

³⁰⁰ RKHKo 28.02.2007, 3-3-1-86-06, p 20

³⁰¹ RKHKo 18.02.2002, 3-3-1-8-02, p 5. RKHKo 21.06.2010, 3-3-1-39-10, p 19-21.

on nii oluline tähendus, et rikkumine mõjutab igal juhul hilisema haldusakti sisu; 2) menetlustoiminguid saab iseseisvalt vaidlustada, kui menetlusnõude rikkumine toob kaasa menetlusosalise subjektiivse õiguse rikkumise sõltumata menetluse lõpptulemusest.³⁰² Riigikohus on sedastanud, et menetlustoimingu või lõplikule haldusaktile eelneva haldusakti iseseisev vaidlustamine on erandina õigustatud, kui menetluslik rikkumine muudaks haldusakti sisulise õiguspärasuse suhtes hinnangu andmise tagantjärele võimatuks.³⁰³ Seega eeltoodust tulenevalt saab Riigikohtu praktikast välja tuua järgmised olukorrad, mil isikul on õigus menetlustoimingu vaidlustada: 1) tegemist on lõplikku haldusakti mõjutava olulise menetlusveaga; 2) isiku subjektiivseid õigusi on rikutud sõltumata lõplikust haldusaktist; 3) tegemist on olulise menetlusveaga sellises valdkonnas, kus menetlusõigusel on eriline rõhk; 4) esineb efektiivse õiguskaitse vajadus.³⁰⁴ Riigikohus on täpsustanud, et kui menetlustoiming puudutab otseselt ja lõplikult isiku õiguspäraseid huve, oleks ilmselgelt ebamõistlik oodata lõpptulemuse vaidlustamise võimalust ning seejuures poleks tagatud ka efektiivne õiguskaitse.³⁰⁵

Menetlustoimingu on võimalik tunnistada õigusvastaseks, kuid seda ei saa tühistada.³⁰⁶ Samuti on võimalik nõuda menetlustoiminguga tekitatud kahju hüvitamist, seejuures tuleb tõendada, et kahju (RVastS § 7 lg 1) on tekkinud – varaline kahju (otsene varaline kahju või saamata jäänud tulu) või mittevaraline kahju – RVastS § 9 lg 1 – samuti peab olema põhjuslik õigusvastase menetlustoimingu ja kahju tekkimise vahel põhjuslik seos ning käitumine olema süüline.³⁰⁷

Õiguskirjanduses on selgitatud, et HMS § 16 on kantud ideest, et kogu kooskõlastuse ja arvamustega seonduv jääb asutuste omavaheliseks asjaajamiseks, millest üksikisikule mingeid koormavaid tagajärgi tekkida ei saa.³⁰⁸ Seejuures vastutus õiguspärase haldusakti väljaandmise eest lasub lõplikul otsustajal, kes oli kohustatud välja selgitama kõik olulised asjaolud, kohaldades sealjuures vajadusel uurimispõhimõtet.³⁰⁹ Lisaks on kooskõlastuse andmise kohta Riigikohus

³⁰² RKHKo 18.06.2003, 3-3-1-53-03, p 18.

³⁰³ RKHKo 28.02.2007, 3-3-1-86-06, p 20.

³⁰⁴ L. Kanger, lk 13.

³⁰⁵ RKHKo 21.10.2010, 3-3-1-56-10, p 13. 24. 10.2007, 3-3-1-51-07, p 10.

³⁰⁶ RKHKo 25.11.2010, 3-3-1-78-10, p 12.

³⁰⁷ L. Kanger, lk 26.

³⁰⁸ I. Pilving. Haldusakti siduvus: uurimus kehtiva haldusakti õiguslikust tähendusest rõhuasetusega avalik-õiguslikel lubadel, lk 150.

³⁰⁹ RKHKo 10.06.2003, 3-3-1-38-03, p 22.

märkinud, et ainuüksi varasemad menetlustoimingud, mis võivad anda lootust teatud lõpptulemuseks, ei ole määravad, sest lõplik otsustaja on teine haldusorgan, kes teeb lõpliku otsuse oma haldusaktiga.³¹⁰

Eeltoodust lähtuvalt tuleks FI otsuse eelnõu vaidlustamise võimalust pigem eitada ning seda isegi juhul, kui FI otsuse eelnõud käsitleda menetlustoiminguna ehk kui kooskõlastust või arvamust EKP-le, mille FI koostab ja esitab EKP menetluse raames, kuid mis võib potentsiaalse omandaja õigusi kahjustada, kuivõrd FI on hindamise läbiviimisel tõlgendanud faktilisi asjaolusid valesti. Seda eelkõige põhjusel, et lõpliku otsuse tegija on EKP ning kui riiklik pädev asutus on asjaolude hindamisel teinud vea ja see väärt tõlgendus kajastub ka EKP lõplikus otsuses, siis on tegemist EKP otsuses oleva veaga, kuivõrd EKP on kohustatud läbi viima ka omapoolse hindamise. Lisaks ei ole FI otsuse eelnõu EKP-le siduv, sealhulgas selles toodud informatsioon, ning üksnes EKP lõplik otsus toob isikule kaasa õiguslikud tagajärjed. Ka õiguskirjanduses on asutud seisukohale, et riikliku pädeva asutuse menetlusvead omistatakse EKP-le ning EK on pädev kontrollima, kas siseriikliku asutuse vead on avaldanud mõju lõplikule otsusele.³¹¹ Seega juhul, kui isik ei jää EKP lõpliku otsusega rahule, on tal võimalik EKP otsust vaidlustada kolmes erinevas etapis: ärakuulamisel määruse 468/2014 artikli 31 alusel, Euroopa Keskpannga vaidlustusnõukogus või Euroopa Liidu toimimise lepingu (edaspidi *ELTL*) artikli 263 alusel EL Kohtus.³¹² Omaette probleem võib tekkida aga siis, kui selgub, et FI on jätnud teatavad dokumendid või informatsiooni EKP-le esitamata ning seetõttu ei saanud EKP oma otsuse kujundamisel kaaluda kõiki potentsiaalse omandaja hindamisel tähtsust omavaid asjaolusid, kuid seda saab vaadelda kui ühtse mehhanismi sisest küsimust, mis ei peaks muutma eeltoodut käsitlust järelevalvesubjekti poolelt vaadates.

³¹⁰ RKHKo 02.03.2006, 3-3-1-79-05, p 9.

³¹¹ C. B. Morra. The interplay between the ECB and NCAs in the „Common Procedures“ under the SSM regulation: Are there gaps in legal protection?, lk 14: T-346/94 *France Aviation*, T-290/97 *Mehibas Dordtselaan*, C-64/05 *Sweden vs EC*.

³¹² E. Ferran jt, lk 19.

KOKKUVÕTE

Krediidiasutuse tõhus ja usaldusväärne toimimine on strateegiliselt oluline nii riigi majanduse arengu soodustamisel kui ka kodanike sotsiaalse heaolu ja majandusliku stabiilsuse tagamisel. Just krediidiasutuse aktsionärid omavad suurt rolli krediidiasutuse stabiilse arengu ja usaldusväärse toimimise tagamisel: neil on õigus nimetada isikud, kes võtavad vastu krediidiasutuse igapäevast juhtimist puudutavaid otsuseid ning neil peavad olema piisavad rahalised vahendid, et vajadusel toetada krediidiasutust täiendava kapitaliga. Seepärast peavad ka krediidiasutuse olulise osaluse omajad vastama seaduses sätestatud kõrgendatud nõuetele igal ajahetkel. Olulise osaluse menetluse eesmärgiks on tagada, et finantssektorisse ei pääse tegutsema isik, kes võib olulise osaluse omajana ohustada selle sama krediidiasutuse usaldusväärset toimimist kui ka seekaudu kahjustada usaldust kogu pangandussektori vastu.

Käesoleva magistritöö üheks eesmärgiks oli välja selgitada FI ja EKP koostöös läbiviidava olulise osaluse menetluse võimalike menetluse etappide olemasolu ning läbi siseriikliku ja EL-i õiguse ning kohtupraktika analüüsi jõuda järelduseni, kas praegune regulatsioon tagab potentsiaalse omandaja õiguste efektiivse kaitse menetluse kestel. Loomaks eeltoodud probleemi osas selgust oli käesoleva magistritöö eesmärkideks välja selgitada: 1) kas EKP ja FI koostöös läbiviidava olulise osaluse menetluse regulatsioon on selge ja ühetaoline; 2) kas olulise osaluse menetluses tuleks eristada FI ja EKP osa kui erinevaid menetlustappe või on tegemist üksnes EKP menetlusega, milles FI-l on abistav roll; 3) mis on FI otsuse eelnõu õiguslik olemus; 4) kas FI otsuse eelnõu raames tuleb potentsiaalsele omandajale tagada ärakuulamisõigus; 5) kas potentsiaalne omandaja saab FI otsuse eelnõud vaidlustada.

Sellest tulenevalt püstitas magistritöö autor kaks hüpoteesi. Esiteks kontrollis autor väidet, et krediidiasutuse olulise osaluse menetluse läbiviimine ühtse järelevalvemehhanismi raames pidi tagama ühetaolise lähenemise menetluste läbiviimisel, kuid tegelikkuses puudub siiani täielikult harmoniseeritud ja ühtne EL-i ülene kavandatava olulise osaluse menetluse regulatsioon, mistõttu menetlused võivad endiselt põhineda väga erineval praktilisel. Teiseks kontrollis autor väidet, et olulise osaluse menetlus on üksnes EKP menetlus, mille osas ei tule EL-i õigusest ja siseriiklikust õigusest lähtuvalt eristada FI ja EKP menetluse eri etappe ning seetõttu on põhjendatud ka FI otsuse

eelnõu raames potentsiaalsele omandajale ärakuulamisõiguse tagamata jätmine – omandajale tagab efektiivse õiguste kaitse määruse nr 468/2014 artikli 31 kohaselt EKP otsuse ärakuulamine.

Kontrollimaks magistritöö sissejuhatuses püstitatud hüpoteeside kehtivust, analüüsis autor EL-i ja Eesti õigusakte, kohtupraktikat ning tugines õiguskirjanduses esitatud seisukohtadele. Esiteks saab järeldada, et kuigi 2008. aastal alguse saanud finantskriisi mõjutustest tulenevalt sai ühtse järelevalvemehhanismi eesmärgiks pangandusjärelevalve kvaliteedi parandamine läbi ühtsete järelevalvestandardite kohaldamise kõigi krediidasutuste suhtes ühetaoliselt kõigis euroala riikides, loodi ühtse järelevalvemehhanismiga küll tsentraliseeritud pangandusjärelevalve, kuid tänaseni puudub täielikult harmoniseeritud ja ühtne õigusraamistik, mida nii EKP kui ka riiklikud pädevad asutused järelevalveülesannete täitmisel järgivad. Vaatamata sellele, et EL-i ülese olulise osaluse menetluse regulatsiooni eesmärgiks, kus lõplikuks otsustajaks on EKP, oli tagada, et kõiki kavandatavaid olulise osaluse omandamisi käsitletakse kogu EL-is ühtemoodi ning seekaudu luua isikutele võrdsed tingimused menetluste läbiviimisel, vähendama õiguslikku keerukust ning edendama integratsiooni EL-i turul, on veel endiselt menetluste osiseid, mis on täielikult liikmesriikide pädevuses.

Üheks selliseks näiteks on ühtse olulise osaluse menetluse algamise regulatsiooni puudumine. See toob kaasa olukorra, kus määruse 1024/2013 artikli 4 lõike 1 punkti c kohaselt on EKP-l küll ainupädevus otsustada kavandatava olulise osaluse omandamise keelamise või lubamise kaudu isikute sobivuse üle finantssektorisse, teisalt aga saab riiklik pädev astutus siseriiklikule õigusele tuginedes üleüldse keelata isiku osas menetluse algamise ning seekaudu otsustada iseseisvalt isiku sobivuse üle finantssektorisse ilma, et EKP oleks menetlusse üldse kaasatud, veelgi enam sellest teadlik. Seega pidi ühtne järelevalvemehhanism tagama ühetaolise olulise osaluse menetluse regulatsiooni, kuid praktikas põhineb menetluse algamine endiselt väga erineval praktilisel, mis võib kaasa tuua täiendavad kulutused olulist osalust omandada soovivatele isikutele, ebavõrdse loamenetluse, võimaluse soosida või mitte soosida erinevaid isikuid ehk teisisõnu on võimalik endiselt riikliku huvi läbisurumine või konkurentsi moonutuse.

Teiseks saab järeldada, et selge regulatsioon puudub ka menetlusetappide käsitlemise osas: kas olulise osaluse menetluse puhul tegemist on ühe EKP menetlusega, milles FI-l on abistav roll otsuse eelnõu koostamise kohustuse näol või on menetlus kaheetapiline, milles on võimalik eristada FI

osa ja EKP osa. Ühene vastus sellele puudub, kuid jaatada tuleks õiguskirjanduses toodud seisukohta, mille kohaselt on olulise osaluse menetluse puhul tegemist pigem ühe EKP menetlusega, mis lõpeb EKP poolt antud haldusaktiga ja FI-l on selles menetluses abistav roll: andmete ja dokumentide kogumine, asjaolude täpsustamine ja selle põhjal otsuse eelnõu koostamine EKP-le.

Kuivõrd teiste riikide praktika ei ole selles valdkonnas avalikult kättesaadav, analüüsis autor FI otsuse eelnõu õiguslikku olemust HMS-i sätete ja kohtupraktika valguses ning jõudis järeldusele, et FI otsuse eelnõu käsitlemist haldusakti, eel- või osahaldusaktina tuleks pigem eitada. Seda eelkõige põhjusel, et FI viib küll esitatud andmetele ja dokumentidele tuginedes läbi omapoolse hindamise potentsiaalse omandaja vastavuse osas KAS §-s 29¹ sätestatud nõuetele, kuid lõppotsuse tegemine kuulub siiski EKP-le, seejuures viib EKP läbi ka omapoolse hindamise ega ole kohustatud FI otsuse eelnõus toodud seisukohaga arvestama. Lisaks on ära kuulamata jätmise põhjendatud tulenevalt asjaolust, et kuivõrd lõpliku otsuse tegemine kavandatava olulise osaluse omandamise lubamise või keelamise osas kuulub määruse 1024/2013 artikli 4 lõike 1 punkti c kohaselt EKP pädevusse, on üksnes EKP otsus, millega keelatakse kavandatav olulise osaluse omandamine haldusakt, mis piirab isiku õigust tegutseda finantssektoris. Seega üksnes EKP otsus toob isikule kaasa õiguslikud tagajärjed.

Isegi, kui liikmesriigi õigusest saab teataval juhul tuletada, et riikliku pädeva asutuse otsuse eelnõu tuleb saata potentsiaalsele omandajale ära kuulamiseks, siis menetlusökonomiliselt ei pruugi ühe ja sama menetluse raames isiku ära kuulamine olla kahel korral mõistlik ega põhjendatud: HMS-i alusel FI otsuse eelnõu raames kui ka EKP otsuse raames määruse 468/2014 artikli 31 alusel. Eeltoodust lähtuvalt on autori hinnangul põhjendatud FI otsuse eelnõu ära kuulamata jätmise, kuivõrd FI otsuse eelnõu näol on tegemist pigem EKP menetluse raames FI poolt tehtava menetlustoiminguga, täpsemalt arvamusega või kooskõlastusega.

Samuti tuleks FI otsuse eelnõu vaidlustamise võimalust pigem eitada. Seda isegi juhul, kui FI otsuse eelnõud käsitleda menetlustoiminguna, mille FI koostab ja esitab EKP menetluse raames, kuid mis võib potentsiaalse omandaja õigusi kahjustada. Näiteks olukorras, kus FI on hindamise läbiviimisel tõlgendanud faktilisi asjaolusid valesti. Autori hinnangul on see põhjendatud eelkõige tulenevalt asjaolust, et lõpliku otsuse tegija on EKP ning kui riiklik pädev asutus on asjaolude

hindamisel teinud vea ja see väär tõlgendus kajastub ka EKP lõplikus otsuses, siis on tegemist EKP otsuses oleva veaga, kuivõrd EKP on kohustatud läbi viima ka omapoolse hindamise. Samuti ei ole FI otsuse eelnõu EKP-le siduv, sealhulgas selles toodud informatsioon. Ka õiguskirjanduses on asutud seisukohale, et riikliku pädeva asutuse menetlusevead omistatakse EKP-le ning EK on pädev kontrollima, kas siseriikliku asutuse vead on avaldanud mõju lõplikule otsusele.

Olukorras, kus isik ei jää EKP lõpliku otsusega rahule, on tal võimalik EKP otsust vaidlustada kolmes erinevas etapis: ärakuulamisel määruse nr 468/2014 artikli 31 alusel, Euroopa Keskpanga vaidlustusnõukogus või ELTL artikli 263 alusel EL-i Kohtus. Eeltoodust tulenevalt on autori hinnangul potentsiaalsele omandajale tagatud võimalused oma õiguste efektiivseks kaitseks olukorras, kus järelevalveasutuse negatiivne otsustus võib kahjustada isiku õigusi.

Kokkuvõtvalt on käesoleva magistritöö raames kinnitust leidnud mõlemad töös püstitatud hüpoteesid. Siinkohal vajab kindlasti märkimist, et kuivõrd tegemist on küllaltki uudse teemaga, mille osas ei ole veel EK ega ka Riigikohus oma seisukohta avaldanud, võib praktika kujunemine toimuda tulevikus.

THE PROCEDURE OF ACQUIRING A QUALIFYING HOLDING IN A CREDIT INSTITUTION WITHIN THE SINGLE SUPERVISORY MECHANISM

Summary

The qualifying holding procedure implemented by financial supervisory authorities is one of the key measures to ensure the sound and prudent management of a credit institution. The purpose of the process to carry out the assessment of acquisition of qualifying holding is to ensure that only suitable shareholders enter the banking system and thereby to prevent any disruptions to the smooth functioning of the banking system: to ensure that the proposed acquirer is of good reputation and has the necessary financial soundness, that the targeted bank will continue to meet its prudential requirements and that the transaction is not financed with money derived from criminal activities etc.

Council Regulation (EU) No 1024/2013 of 15 October 2013 confers specific tasks to the European Central Bank (ECB) concerning policies relating to the prudential supervision of credit institutions. An EU body – the ECB – has the authority to supervise credit institutions in the Member States directly. In cooperation with the national competent authorities (NCA; in Estonia the Finantsinspektsioon (FI)) the ECB also assesses the notifications of the acquisition of qualifying holdings in credit institutions. The proposed acquirer notifies its intention to acquire a qualifying holding to the NCA of the target bank. The NCA performs the initial assessment to oppose or not to oppose the acquisition and prepares a draft decision for the ECB. In cooperation with the NCA, the ECB performs its own assessment and makes the final decision whether or not to oppose the acquisition on the basis of its assessment of the proposed acquisition and the NCA's draft decision.

The problem with the regulation is that there is no clear regulation for the treatment of procedural steps: is it a single ECB procedure in which the FI has an assisting role in the form of an obligation to prepare a draft decision, or is it a two-stage procedure, in which it is possible to distinguish between the FI's part and the ECB's part. In particular, the legal uncertainty of the FI's draft decision is problematic, especially in a context in which the FI prepares a negative draft decision, i.e., does not agree to the proposed acquisition, and forwards it to the ECB. Given the specific nature of the procedure, it is questionable whether the negative draft decision of the FI should be

forwarded to the potential acquirer for hearing in accordance with the national law before its submission to the ECB. Considering the particular nature of the procedure, it is precisely the FI that plays an important role in communicating with a potential acquirer, requesting information from the acquirer, interpreting the information received, and preparing a draft decision based on it, which in turn is forwarded to the ECB. Therefore, ensuring the right be heard in the context of FI's draft decision may provide a potential acquirer the opportunity to rebut incorrect or damaging information at the earliest possible stage of the procedure.

Through the analysis of national and EU law, one of the objectives of this Master's thesis was to reach the conclusion on whether the current regulation guarantees the protection of the rights of a potential acquirer of a qualifying holding during the procedure. On this basis, the master thesis set forth two hypothesis. Although centralised banking supervision system within a single supervisory mechanism was supposed to ensure a uniform approach to the qualifying holding procedures, but in practice, there is still no fully harmonised and uniform EU-wide regulation on proposed qualifying holding procedure, which is why the procedures can still be based on very different practices. Secondly, the author verified the claim that the qualifying holding procedure is exclusively an ECB procedure, in which it was not necessary to distinguish between the various stages of the FI and the ECB procedures based on EU law and national law, and, as a result of the above, failing to ensure the right to be heard to potential acquirers is also justified in the framework of the FI's draft decision.

There is no single solution for the abovementioned problem. According to the positions presented in legal literature, the NCA's negative draft decision should be forwarded to the potential acquirer for hearing under the national law before its submission to the ECB if national law requires it. Therefore, the legal definition of the documents of the NCA depends on the approach taken by the legislature of the Member State and the supervisory practice of the national competent authority.

In order to verify the validity of the hypotheses posed in the introduction of the thesis, the author analysed legal acts and case-law of the EU and Estonia, and relied on positions presented in legal literature. First, it can be concluded that although the impacts of the financial crisis that began in 2008 lead to the creation of a centralised banking supervision system with a single supervisory

mechanism, there is still no fully harmonised legal framework observed by both the ECB and the FI.

One such example is the lack of a uniform regulation for initiating a qualifying holding procedure, which leads to a situation in which according to the Council Regulation (EU) No 1024/2013 article 4 (1) c the ECB has exclusive jurisdiction to decide on the person's suitability into the financial sector based on granting or refusing the proposed acquisition of the qualifying holding; but on the other hand, the national competent authority can prohibit the initiation of the procedure based on national law and thus, make an independent decision on the person's suitability into the financial sector without the involvement of the ECB in the process. Thus, while a single supervisory mechanism was supposed to ensure a uniform regulation for the qualifying holding procedure, the initiation of a qualifying holding procedure is still based on a very different practices.

Secondly, it can be concluded that there is also no clear regulation for the treatment of procedural steps: is it a single ECB procedure in which the FI has an assisting role in the form of an obligation to prepare a draft decision, or is it a two-stage procedure, in which it is possible to distinguish between the FI's part and the ECB's part. While there is no single answer to this, the position presented in legal literature should be supported, according to which the procedure of acquiring a qualifying holding is more likely a single ECB procedure, which is completed with an administrative act issued by the ECB and FI has an assisting role: communicating with a potential acquirer, requesting information from the acquirer etc. and prepare a draft decision for ECB.

As the practice of other countries is not publicly available in this area, the author analysed the legal nature of the FI's draft decision in light of the Administrative Procedure Act, the Credit Institutions Act and case-law of the Supreme Court of Estonia, and concluded that treating the FI's draft decision as an administrative act, a preliminary administration act or a partial administration act should be denied. This is mainly due to the fact that although the FI performs an assessment of the compliance of the potential acquirer with the requirements set out in § 29¹ of the Credit Institutions Act based on the submitted data and documents, the final decision is still made by the ECB. The infringement of the right to be heard is also justified due to the fact that the final decision on granting or refusing the proposed acquisition falls within the competence of the ECB; only a decision by the ECB prohibiting the proposed acquisitions is an administrative act restricting a

person's right to engage in the financial sector. The ECB's draft decision is provided to the proposed acquirer for a hearing under the article 31 of the Regulation (EU) No 468/2014 of the ECB of 16 April 2014.

The possibility of challenging a draft decision of the FI should also rather be denied. This is true even if the draft decision of the FI is treated as a procedural act that may infringe the rights of a potential acquirer. Similarly, the draft decision of the FI is not binding to the ECB, and only the final decision of the ECB produces legal effects of the person.

In summary, both of the hypotheses posed in the thesis have been confirmed in this Master's thesis. In this regard, it should be noted that since this is a fairly new topic on which the Court of Justice of the European Union and the Supreme Court of Estonia have not yet expressed their views, the practice may take shape in the future.

KASUTATUD ALLIKAD

1. A. Aedmaa, E. Lopman, N. Parrest, I. Pilving, E. Vene. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2004.
2. A. Béranger. L. Scialom. Banking union: Mind the gaps. *International Economics* 2015/144.
3. A. Kern. The European Central Bank and banking supervision: the regulatory limits of the Single Supervisory Mechanism. *European Company and Financial Law Review* 2016/13, No 3.
4. A. Mullineux. Banking for the public good. *International Review of Financial Analysis* 2014, No 36.
5. A. Witte. When does national law transpose a directive? ESCB Legal Conference 2016. Frankfurt: European Central Bank 2017.
6. C. B. Morra. From the Single Supervisory Mechanism to the Banking Union. The Role of the ECB and the EBA. School of European Political Economy. LUISS Guido Carli, School of European Political Economy, working paper 2014/2. Arvutivõrgus: SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2448913> (02.03.2018).
7. C. B. Morra. The interplay between the ECB and NCAs in the „Common Procedures“ under the SSM regulation: Are there gaps in legal protection? 2017. Arvutivõrgus: https://www.bancaditalia.it/media/notizie/2018/Concetta_Brescia_Morra-The_interplay_between_the_ECB_and_NCAs.pdf (23.03.2018).
8. C. V. Gortsos. Competence Sharing Between the ECB and the National Competent Supervisory Authorities Within the Single Supervisory Mechanism (SSM). *European Business Organization Law Review* 2015/16.
9. D. Rakić, D. Dessimirova. Euroopa Finantsjärelevalve süsteem. 2017. Arvutivõrgus: http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/et/displayFtu.html?ftuId=FTU_2.6.14.html
10. D. Singh. The Centralisation of European Financial Regulation and Supervision: Is There a Need for a Single Enforcement Handbook? *European Business Organization Law Review* 2015/16.
11. E. Ferran. Valia Babis. The European Single Supervisory Mechanism. University of Cambridge Faculty of Law Legal Studies Research Paper Series 2013/10. Arvutivõrgus: <https://ssrn.com/abstract=2224538> (21.03.2018).

12. E. Wymeersch. Europe's New Financial Regulatory Bodies. Ghent University - Financial Law Institute 2011. Arvutivõrgus: <http://ssrn.com/abstract=1813811> (24.03.2018).
13. ECB. What is a qualifying holding? 2016. Arvutivõrgus: <https://www.bankingsupervision.europa.eu/about/ssmexplained/html/qh.en.html> (27.02.2018).
14. Eesti Panga presidendi määrus "Pangas olulise osaluse omandamine". Selgitused Eesti Panga presidendi määruste kohta. Arvutivõrgus: https://www.eestipank.ee/sites/default/files/publication/et/Arhiiv/bylletaan/1999/index_32.html (22.02.2018).
15. Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 4. vlj. Tallinn: Juura 2017.
16. Euroopa järelevalveasutused. Ühissuunised finantssektoriga seotud olulise osaluse omandamise ja suurendamise usaldatavushindamiseks. JC/GL/2016/01. 2016. Arvutivõrgus: https://www.fi.ee/public/JC_QH_GLs_ET.pdf (02.02.2018).
17. Euroopa Keskpank. Avalik konsultatsioon EKP ühtse järelevalvemehhanismi raammääruse eelnõu kohta: küsimused ja vastused. Arvutivõrgus: <https://www.bankingsupervision.europa.eu/legalframework/publiccons/pdf/framework/ssm-consultation-qa.et.pdf?5c3df58be6946a30fa2cec38e47db0b6> (02.02.2018).
18. Euroopa Keskpank. Finantsstabiilsus ja makrotasandi usaldatavusjärelevalve poliitika. 2018. Arvutivõrgus: <https://www.ecb.europa.eu/ecb/tasks/stability/html/index.et.html> (01.02.2018).
19. Euroopa Keskpank. Pangandusjärelevalve juhend. 2014. Arvutivõrgus: <https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssmguidebankingsupervision201411.et.pdf> (20.02.2018).
20. Euroopa Komisjon. Komisjoni aruanne Euroopa Parlamendile ja Nõukogule määruse (EL) nr 1024/2013 kohaselt loodud ühtse järelevalvemehhanismi kohta. Brüssel, 11.10.2017. COM(2017) 591 final. Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?qid=1522661582582&uri=CELEX:52017DC0591> (20.03.2018).
21. Euroopa Komisjon. Pressiteade. ELi pangandussektori reform: tugevad pangad majanduskasvu toetamiseks ja usalduse taastamiseks. Brüssel, 23. november 2016. Arvutivõrgus: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3731_et.pdf (27.02.2018).
22. Euroopa Komisjon. Roheline raamat. Äriühingu üldjuhtimine finantsasutustes ja tasustamispoliitika. KOM. 2010. 285 lõplik. Arvutivõrgus: <http://eurlex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:52010DC0284&from=ET> (27.02.2018).

23. Euroopa Komisjon. Teatis (KOM(2009) 114 (lõplik)). Euroopa majanduse elavdamine. Kokkuvõte. 2016. Arvutivõrgus: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=legissum:mi0013> (02.03.2018).
24. Euroopa Komisjon. Teatis Euroopa Parlamendile ja Euroopa Nõukogule. Tegevuskava pangandusliidu poole liikumiseks. COM. 2012. 510. Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012DC0510&from=ET> (25.02.2018).
25. Euroopa Komisjon. Teatis Euroopa Parlamendile, Nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele. Reformitud finantssektor Euroopa jaoks. SWD. 2014. 158 final. Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0279&from=ET> (27.02.2018).
26. Euroopa Parlamendi 4. juuli 2012. aasta resolutsioon Euroopa Ülemkogu 2012. aasta juunis toimunud kohtumise kohta (2011/2923(RSP)). Arvutivõrgus: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2012-0292+0+DOC+XML+V0//ET> (02.03.2018).
27. Euroopa Ülemkogu 28.–29. juunil 2012. aastal toimunud kohtumise järeldused. 2011. 2923(RSP). Kättesaadav: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+MOTION+B7-2012-0406+0+DOC+XML+V0//ET> (27.02.2018).
28. F. Fiordelisi, O. Ricci, F. S. S. Lopes. The Unintended Consequences of the Launch of the Single Supervisory Mechanism in Europe. *Journal of Financial and Quantitative Analysis* 2017/52, No 6.
29. Finantsinspektsiooni juhatuse 24.07.2017 otsus nr 1.1-7/92. Arvutivõrgus: https://www.fi.ee/public/JO-20170724-0092_otsus.pdf
30. Finantsinspektsiooni juhatuse otsus. 09.09.2013 ettekirjutus nr. 4.1-1/41. Arvutivõrgus: https://www.fi.ee/public/9_09_2013_FI_otsus.pdf.
31. Finantsinspektsiooni koduleht. Ühtne pangandusjärelevalve. Arvutivõrgus: <http://www.fi.ee/index.php?id=16880> (02.04.2018).
32. Finantsinspektsiooni seaduse eelnõu seletuskiri. Riigikogu IX koosseis, 630 SE. Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/d538bb5a-f974-3041-8eba-eb6410ffe8b5/Finantsinspektsiooni%20seadus> (07.03.2018).

33. G. Glöckler, J. Lindner, M. Salines. Explaining the sudden creation of a banking supervisor for the euro area. *Journal of European Public Policy* 2017/24, No 8. Arvutivõrgus: <https://ssrn.com/abstract=2552577> (23.02.2018).
34. Haldusmenetluse seadus 456 SE I. Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/b685a9e5-b035-3e9c-8205-90d9ed5eddd0/Haldusmenetluse%20seadus>.
35. I. Pilving. Haldusakti siduvus: uurimus kehtiva haldusakti õiguslikust tähendusest rõhuasetusega avalik-õiguslikel lubadel. Väitekiri *doctor iuris* kraadi taotlemiseks. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2006.
36. I. Pilving. Riigikohtu 2001. aasta praktika haldusmenetluse valdkonnas. *Juridica* 2002/II.
37. J. Laffraque. Euroopa Liidu õigussüsteem ja Eesti õiguse koht selles. Tallinn: Juura 2006.
38. J. Larosiére. The high-level group on financial supervision in the EU. Brussels. 2009. Arvutivõrgus: http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/de_larosiere_report_en.pdf (27.02.2018).
39. J. P. Trachtman. The International Law of Financial Crisis: Spillovers, Subsidiarity, Fragmentation, and Cooperation. Tufts University - The Fletcher School of Law and Diplomacy 2010. Arvutivõrgus: <https://ssrn.com/abstract=1630523> (27.02.2018).
40. J.-H. Binder. The Banking Union and National Authorities 2 years down the Line—Some Observations from Germany – *European Business Organization Law Review* 2017/18.
41. K. Koppel. Finantsinspeksioon ei andnud Ühistupangale tegevusluba. ERR. 19.04.2017. Arvutivõrgus: <https://www.err.ee/590743/finantsinspeksioon-ei-andnud-uhistupangale-tegevusluba> (20.03.2018).
42. K. Lackhoff. The SSM Framework Regulation as a source of ECB administrative procedural Law. ESCB Legal Conference 2016. Frankfurt: European Central Bank 2017.
43. K. Lackhoff. Single Supervisory Mechanism. *European Banking Supervision by the SSM. A Practitioner's Guide*. München: Verlag C. H. Beck oHG 2017.
44. K. Mérõa, D. Piroskab. Rethinking the allocation of macroprudential mandates within the Banking Union a perspective from east of the BU. *Journal of Economic Policy Reform* 2017.
45. K. Siibak. Diskretsiooniotsustused pangajärelevalves. *Juridica* 1999/VIII.
46. K. Siibak. Finantsregulatsioonid ja finantsjärelevalve. Probleemid ja arengud. *Juridica* 2001/III.
47. K. Siibak. Krediidiasutuste seaduse uus redaktsioon. *Juridica* 1999/V.

48. Kohtujurist Yves Bot ettepanek. EK C-559/15, Onix Asigurări SA vs Istituto per la Vigilanza Sulle Assicurazioni.
49. Krediidiasutuste seaduse eelnõu (1070 SE I) ja seletuskirja analüüs. Arvutivõrgus: https://www.riigikogu.ee/msi_arhiiv/tell253.html (27.02.2018).
50. Krediidiasutuste seaduse eelnõu 584 SE. Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/716c5074-32c1-36e4-b856-fefa7fca6b5c/Krediidiasutuste%20seadus> (27.02.2018).
51. Krediidiasutuste seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskiri. 559 SE. Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/download/1fe14f60-924f-499f-852f-f1468d555242> (27.02.2018).
52. L. Arranz. Level playing field: towards a more uniform application of banking legislation. ESCB Legal Conference 2016. Frankfurt: European Central Bank 2017.
53. L. Chiarella. The Single Supervisory Mechanism: the Building Pillar of the European Banking Union 2016/1, No 1 (HeinOnline, 27.02.2018).
54. L. Kanger. Menetlustoiming ja selle vaidlustamine. Kohtupraktika analüüs. Tartu: RK õigusteabe osakond, 2010. Arvutivõrgus: https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/elfinder/analyysid/2010/menetlustoiming_1_kanger.pdf (02.03.2018).
55. L. M. Hinojosa-Martínez. The Role of the ECB in the Supervision of Credit Institutions. Arvutivõrgus: <https://ssrn.com/abstract=2580205> (02.03.2018).
56. L. Wissink, T. Duijkersloot, R. Widdershoven. Shifts in Competences between Member States and the EU in the New Supervisory System for Credit Institutions and their Consequences for Judicial Protection. Utrecht Law Review 2014/10, No 5. Arvutivõrgus: <https://ssrn.com/abstract=2552577> (27.02.2018).
57. L. Wissink. Challenges to an Efficient European Centralised Banking Supervision (SSM): Single Rulebook, Joint Supervisory Teams and Split Supervisory Tasks. European Business and Law Review 2017/18.
58. L.-P. Rochon, S. Rossi. The Encyclopedia of Central Banking. UK: Edward Elgar Publishing Inc. 2015.
59. M. Haentjens, P. Gioia-Carabellese. European Banking and Financial Law. London, New York: Routledge 2015.

60. M. Lehmann. Single Supervisory Mechanism Without Regulatory Harmonisation? Introducing a European Banking Act and a 'CRR Light' for Smaller Institutions. European Banking Institute 2017/3.
61. N. Parrest. Õigusselgusest õiguskantsleri töös. Õiguskeel 2008/1.
62. P. Craig. G. de Burca. EU Law. Text, Cases, and Materials (6th edition). Oxford: Oxford University Press 2015.
63. P. Prisecaru. Banking union- an European project with certain success prospects. Procedia Economics and Finance 2014/8.
64. R. Masera. Reforming financial systems after the crisis: a comparison of EU and USA. PSL Quarterly Review 2010/63 No 255. Arvutivõrgus: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.462.9308&rep=rep1&type=pdf> (22.02.2018.)
65. S. Narusk. K. Siibak. Finantsinspektsiooni seaduse, investeerimisfondide seaduse, krediidasutuste seaduse ja Tagatisfondi seaduse muutmise seadus 810 SE. Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/e95678b0-de67-65f7-5776-afb38a20568a/Finantsinspektsiooni%20seaduse,%20investeerimisfondide%20seaduse,%20krediidasutuste%20seaduse%20ja%20Tagatisfondi%20seaduse%20muutmise%20seadus>
66. S. Tammer. Sobivusest Sobimatuseni finantssektoris. Juridica 2015/V.
67. Z. Kudrna, S. P. Riekmann. Harmonizing national options and discretions in the EU banking regulation. Journal of Economic Policy Reform 2018.
68. T. C. Barbu, I. A. Boitan. Implications of the single supervisory mechanism on ECB's functions and on credit institutions' activity. Theoretical and Applied Economics 2013/20, No. 3.
69. T. H. Tröger. The Single Supervisory Mechanism – Panacea or Quack Banking Regulation? Preliminary Assessment of the New Regime for the Prudential Supervision of Banks with ECB Involvement. European Business Organization Law Review 2014/15.
70. V. Babis. Single Rulebook for Prudential Regulation of Banks: Mission Accomplished? University of Cambridge Faculty of Law Legal Studies Research Paper Series 2014/37. Arvutivõrgus: <https://ssrn.com/abstract=2456642> (03.03.2018).
71. V. Constâncio. Banking Union: Meaning and implications for the future of banking. The Spanish Review of Financial Economics 2015/13.

Kasutatud õigusaktide loetelu

Siseriiklikud õigusaktid

1. Finantsinspektsiooni seadus. - RT I 2001, 48, 267.
2. Halduskohtumenetluse seadustik.- RT I, 23.02.2011, 3.
3. Haldusmenetluse seadus. - RT I 2001, 58, 354.
4. Krediidiasutuste seadus. - RT I 1999, 23, 349.
5. Väärtpaberituruseadus. - RT I 2001, 89, 532.
6. Äriseadustik. - RT I 1995, 26, 355.

Euroopa Liidu õigusaktid

7. Euroopa Keskpanga määrus (EL) nr 468/2014, 16. aprill 2014, millega kehtestatakse raamistik Euroopa Keskpanga ja riiklike pädevate asutuste vaheliseks ning riiklike määratud asutustega tehtavaks koostööks ühtse järelevalvemehhanismi raames (ühtse järelevalvemehhanismi raammäärus). - L 141/1, 14.05.2014.
8. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2013/36/EL, 26. juuni 2013, mis käsitleb krediidiasutuste tegevuse alustamise tingimusi ning krediidiasutuste ja investeerimisühingute usaldatavusnõuete täitmise järelevalvet, millega muudetakse direktiivi 2002/87/EÜ ning millega tunnistatakse kehtetuks direktiivid 2006/48/EÜ ja 2006/49/EÜ.- L 176/338, 27.06.2013.
9. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 1095/2010, 24. november 2010, millega asutatakse Euroopa Järelevalveasutus (Euroopa Väärtpaberiturujärelevalve), muudetakse otsust nr 716/2009/EÜ ning tunnistatakse kehtetuks komisjoni otsus 2009/77/EÜ. – ELT L 331, 15.12.2010.
10. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 575/2013, 26. juuni 2013, krediidiasutuste ja investeerimisühingute suhtes kohaldatavate usaldatavusnõuete kohta ja määruse (EL) nr 648/2012 muutmise kohta. - ELT L 176, 27.6.2013.
11. Nõukogu määrus (EL) nr 1024/2013, 15. oktoober 2013, millega antakse Euroopa Keskpangale eriülesanded seoses krediidiasutuste usaldatavusnõuete täitmise järelevalve poliitikaga. - ELT L 287, 29.10.2013.

12. Nõukogu määrus (EL) nr 1096/2010, 17. november 2010, millega antakse Euroopa Keskpangale eriülesanded seoses Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogu tegevusega. - L 331, 15.12.2010.
13. Euroopa Liidu Toimimise Lepingu konsolideeritud versioon. - 7.6.2016, C 202/18.
14. Nõukogu määrus (EL) nr 407/2010, 11. mai 2010, millega luuakse Euroopa finants stabiilsus mehhanism. – ELT L 118, 12.05.2010.

Kasutatud kohtupraktika

1. RKÜKo 01.07.2015, 3-4-1-20-15.
2. RKPJKo 27.02.2015, 3-4-1-54-14.
3. RKPJK 26.11.2007, 3-4-1-18-07.
4. RKHKo 31.01.2017, 3-3-1-69-16.
5. RKHKm 29.03.2016, 3-3-1-39-15.
6. RKHKo 28.04.2014, 3-3-1-52-13.
7. RKHKo, 25.11. 2010, 3-3-1-78-10.
8. RKHKo 21.06.2010, 3-3-1-39-10.
9. RKHKo 28.10.2009, 3-3-1-60-09.
10. RKHKo 13.11.2008, 3-3-1-26-08.
11. RKHKo 28.02.2007, 3-3-1-86-06.
12. RKHKo 19.12.2006, 3-3-1-80-06.
13. RKHKo 02.03.2006, 3-3-1-79-05.
14. RKPJK 13.06.2005, 3-4-1-5-05.
15. RKHKm 03.05.2004, 3-3-1-18-04.
16. RKHKo 14.01.2004, 3-3-1-82-03.
17. RKHKo 28.10.2003 3-3-1-66-03.
18. RKHKo 18.06.2003, 3-3-1-53-03.
19. RKHKo 10.06.2003, 3-3-1-38-03.
20. RKHKm 04.04.2003, 3-3-1-32-03.
21. RKHKo 18.02.2002, 3-3-1-8-02.
22. RKHKo 06.11.2002, 3-3-1-62-02.
23. TlnRnKo, 26.01.2016, 3-15-22.

24. TlnRnKo 06.11.2015, 3-13-1958.
25. TlnRnKo 17.07.2014, 3-12-2032.
26. TlnRnKo 24.11.2009, 3-07-2252.
27. TrtRnKo 17.09.2009, 3-08-2100.
28. TlnRnKo 27.05.2009, 3-09-905.
29. TlnHnKo 02.10.2015, 3-15-234.
30. TlnHnKo 30.06.2015, 3-15-22.
31. TlnHnKo 29.08.2014, 3-13-1958.
32. TlnHnKo 05.02.2013, 3-12-2032.
33. TlnHnKo 12.03.2010, 3-09-671.
34. TlnHnKm 27.02.2006, 3-06-351.

Euroopa Kohtu lahendid

35. EK C-142/87 *Belgia vs Euroopa Komisjon*.
36. EK C-18/14 *CO Sociedad de Gestión y Participación SA and Others v De Nederlandsche Bank NV and Others*.
37. EK C-269/90 *Hauptzollamt Muenchen-Mitte vs Technische Universitaet Muenchen*.
38. EK C-32/95 *Komisjon vs Lisrestal*.
39. EK C-219/17 *Silvio Berlusconi, Finanziaria d'investimento Fininvest SpA (Fininvest) vs Banca d'Italia, Istituto per la Vigilanza Sulle Assicurazioni (IVASS)*. Eelotsusetaotlus.
40. EK C- 17/74 *Transocean Marine Paint Association vs Komisjon*.
41. EÜKo T-122/15, *Landeskreditbank Baden-Württemberg – Förderbank vs Euroopa Keskpank (EKP)*.

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, Janet Laus,

(autori nimi)

annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose

Ühtse järelevalvemehhanismi raames läbiviidava krediidasutuse olulise osaluse omandamise menetluse probleemkohad,

(lõputöö pealkiri)

mille juhendaja on Siim Tammer ning kaasjuhendaja Carri Ginter,

(juhendaja nimi)

1.1.reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;

1.2.üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.

2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.

3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tallinnas, 23.04.2018