

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
Eraõiguse osakond

Alesja Gorbunova

**Eesti krediitiasutuste juhtorganite liikmete suhtes läbiviidava sobivusmenetluse raames
hinnatav kollektiivne sobivus ja selle hindamise kitsaskohad**

Magistritöö

Juhendaja:
Siim Tammer

Tallinn
2021

SISSEJUHATUS	3
1. EESTI KREDIIDIASUTUSTE JUHTORGANI LIIKMETE SOBIVUSE HINDAMINE.7	7
1.1. Sobivusnõuetele vastavuse hindamise raamistik	7
1.1.1. Sobivusmenetluse olemus ja selle vajalikkus finantssektoris	7
1.1.2. Krediidiasutuste sobivusmenetlus ja selle ühtlustamine	12
1.2. Krediidiasutuse juhtide sobivuse hindamine	19
1.2.1. Sobivusnõuete hindamise protsess Eestis	19
1.2.2. Pädevate finantsjärelevalveasutuste roll ja mandaat krediidiasutuste sobivusmenetluses	25
1.3. Krediidiasutuste sobivusmenetluse raames hinnatavad isikud ja rakenduvad sobivusnõuded	28
1.3.1. Krediidiasutuste sobivusmenetluses hinnatavad isikud	28
1.3.2. Krediidiasutuste sobivusmenetluses hinnatavad individuaalsed sobivusnõuded	30
2. KREDIIDIASUTUSE JUHTORGANI KOLLEKTIIVNE SOBIVUS JA SELLE KONTROLL – PUUDUSED HINDAMISRAAMISTIKUS	37
2.1. Kollektiivne sobivus: tähendus ja vajalikkus	37
2.2. Krediidiasutuse juhtorgani kollektiivse sobivuse hindamine	40
2.2.1. Krediidiasutuse juhtorgani kollektiivse sobivuse hindamise raamistik	40
2.2.2. Krediidiasutuste praktika juhtorgani kollektiivse sobivuse hindamisel	45
2.2.3. Järelevalveasutuste lahendid kollektiivse sobivuse hindamisel	48
2.3. Ettepanekud kollektiivse sobivusmenetluse raamistikus tuvastatud kitsaskohtade ületamiseks	53
KOKKUVÕTE	58
Collective suitability and the bottlenecks of its assessment within the framework of the suitability (fit & proper) assessment procedure of the members of the management bodies of the Estonian credit institutions (Abstract)	62
KASUTATUD MATERJALID	69
Kasutatud kirjandus	69
Kasutatud Eesti õigusaktid	75
Kasutatud rahvusvahelised õigusaktid	75
Kasutatud kohtupraktika	76
KASUTATUD LÜHENDID	77
LISAD	79

SISSEJUHATUS

Tänapäeva ühiskonna heaolu sõltub olulisel määral finantsturgude usaldusväärsusest ja seal tegutsevate ettevõtjate pakutavatest teenustest.¹ Krediidiasutusi eristab teistest finantsturul teenuseid pakkuvatest ettevõtetest nende krediidiasutuse seaduse² (edaspidi KAS) § 4 lõikest 1 tulenev ainuõigus võtta avalikkuselt hoiustamiseks vastu raha või kaasata muid tagasimakstavaid vahendeid. Ebaõnnestumised krediidiasutuste tegevuses võivad põhjustada väga ulatuslikku kahju nii nendele oma hoiuseid usaldanud inimestele kui ka laiemalt tervele ühiskonnale – seega peetakse pangandust valdkonnaks, mille suhtes valitseb kõrgendatud avalik huvi.³

Igasuguse äriühingu tegevus, sealhulgas ka krediidiasutuse tegevus, väljendub ennekõike selle juhtorgani tegevuses. Juhtorgani liikmed kujundavad äriühingu tegevust, võttes selle nimel ja vara arvel vastu ärilisi otsuseid, millega kaasneb alati paratamatult ka teatud risk ebaõnnestuda. Krediidiasutuste juhtide erilist olulisust nii krediidiasutuse tegevuse kujundamisel kui ka stabiilselt toimiva finantsüsteemi tagamisel ilmestas eriti hästi 2007. aastal alguse saanud globaalne finantskriis, mille ühe tekkepõhjuseks toodi välja muuhulgas seda, et tihtipeale ei mõistnud krediidiasutuste juhid krediidiasutusi ähvardavate ohtude olemust ja ulatust ning piisavalt tõhusate kontrollmehhanismide puudumise tõttu kaldusid liigselt riskima.⁴ Juhtide ülemääraste ja ettevaatamatute riskide võtmine tõi endaga kaasa krediidiasutustele maksejõuetuse ning koos sellega süsteemsed probleemid kogu ühiskonnas.⁵

Seadusandja on finantssektori tõhusa toimimise, stabiilsuse ning usaldusväärsuse tagamiseks kehtestanud krediidiasutuste juhtidele kõrgemad hoolsus- ja vastavusstandardid, mille täitmine on riikliku finantsjärelevalve all olevas finantssektoris osalemise eeldus.⁶ Seesuguste kõrgendatud nõuete eesmärk on kaitsta nii krediidiasutuste kliente, krediidiasutusi endid, avalikkust kui ka kogu finantssektorit tervikuna, et finantsturule siseneksid ainult pädevad, ausad ja sobivad isikud.⁷ Seetõttu tuleb igal krediidiasutuse juhi positsioonile kandideerival või

¹ Eesti Pank. Eesti Panga 2000. aasta aruanne. Panganduspoliitika ja pangajärelevalve, lk 53–54. Arvutivõrgus: <https://www.eestipank.ee/publikatsioon/aastaruanne/2001/eesti-panga-2000-aasta-aruanne> (15.03.2021).

² Krediidiasutuste seadus. – RT I 1999, 23, 349.

³ Siibak, K. Finantsregulatsioonid ja finantsjärelevalve. – Juridica III/2001, lk 171.

⁴ Euroopa Komisjon. Roheline raamat. Äriühingu üldjuhtimine finantsasutustes ja tasustamispoliitika. KOM (2010) 285 lõplik, lk 1. Arvutivõrgus: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:52010DC0284&from=ET> (14.03.2021).

⁵ 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. – ELT L 176, 27.6.2013, lk 338–436, ääremärkus 53.

⁶ Finantsinspektsiooni juhatause otsus. 09.09.2013 ettekirjutus nr 4.1-1/30, p 3.43.

⁷ Tammer, S., Kohv, M. Sobivus ja selle ennustamine kui karuteene sobimatule. Riigikohtu halduskollegiumi 28. septembri 2020. a otsus haldusasjas 3-17-378, lk 646. – Juridica 8/2020.

seal oleval isikul arvestada sellega, et finantssektoris osalemine eeldab temalt laitmatut mainet, kõrget kvalifikatsiooni, oskusi, kompetentsust, usaldusväärust, sõltumatust, kõrget kõlblust, seaduslikku käitumist, eetilist jms.⁸ Tegemist on juhi ametikohale kehtivate kõrgendatud sobivusnõuetega, millele vastavusele kontrollimise protseduuri nimetatakse sobivusmenetluseks.⁹ Sobivusmenetlust ehk seaduses sätestatud kõrgendatud nõuetele vastavuse hindamist viivad läbi nii finantsjärelevalve all olevad krediidasutused kui ka finantsjärelevalveasutused, milleks on Eestis Finantsinspeksioon (edaspidi FI) ja Euroopa Keskpank (edaspidi EKP). Krediidasutustel on sobivusmenetluses esmane kohustus kontrollida ja hinnata oma juhtorgani liikmete vastavust seaduses sätestatud kõrgendatud nõuetele ja järelevalveasutuste roll on sobivusmenetluses kontrolli käigus veenduda, et krediidasutusse pürgiva või seal juba tegutseva isiku puhul on nõuetele vastavus tagatud.¹⁰ Kui FI või EKP tuvastavad sobivusmenetluse käigus krediidasutuse juhtorgani liikme sobivusnõuetele mittevastavuse, annab see neile muuhulgas õiguse keelduda krediidasutuse taotletud loa väljastamisest või isegi ära võtta krediidasutusele varem väljastatud luba.¹¹ Eeltoodu põhjendab ka seda, miks peaks krediidasutus oma juhtide valimisse ning hindamisse suhtuma erilise hoolsuse ja tähelepanelikkusega.

Samas, selleks, et nõuda krediidasutustelt kohustuse täitmist, sh juhtorgani liikmete vastavust sobivusnõuetele, peavad olema ka selged nõuded, millele vastavust juhtorgani liikmetelt nõutakse. Et isikul oleks võimalik oma käitumist nõuetekohaselt kujundada ning näha mõistlikul määral ette ka tagajärgi, mida tema tegevus võib kaasa tuua, peab õigusakt olema sõnastatud piisavalt selgelt ja arusaadavalt.¹² Krediidasutuste juhtidele esitatavaid üldnõuded on sätestatud KAS §-s 48. Lisaks individuaalsetele sobivusnõuetele, milleks on näiteks juhtorgani liikmelt nõutav piisav haridus, teadmised, oskused, kogemused, laitmatu maine, usaldusväärus, sõltumatus, huvide konflikti puudumine ning ametiülesannete täitmisele pühendatav aeg, peavad krediidasutuste juhtidel olema piisavad kollektiivsed teadmised, oskused ja kogemused, arvestades krediidasutuse ärimudelit ning strateegiat, et mõista krediidasutuse tegevust ja selle peamisi riske (KAS § 48 lg 2¹ lause 2). Juhtorgani kollektiivse sobivuse nõue on üks uuemaid sobivusmenetluses hinnatavaid instituute, mis jõudis Eesti õigusesse alles

⁸ *Ibid.*, lk 646.

⁹ Finantsinspeksioon. Sobivusmenetluse läbiviimise juhend, 2018, lk 1. Arvutivõrgus: https://www.fi.ee/sites/default/files/201810/151018_Sobivusmenetluse%201%C3%A4biviimise%20juhend.pdf.

¹⁰ Finantsinspeksioon. Sobivusmenetlus. Arvutivõrgus: <https://www.fi.ee/et/finantsinspeksioon/sobivusmenetlus> (01.03.2021).

¹¹ Tammer S. Sobivusest sobimatuseni finantssektoris. – *Juridica V/2015*, lk 316.

¹² Lõhmus U. Põhiseaduslik õigusselguse põhimõte. – Justiitsministeerium. Õiguskeel, 4/2015, lk 1. Arvutivõrgus: https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/uno_lohmus_pohiseaduslik_oigusselguse_pohimote.pdf (12.03.2021).

2019. aastal pärast vastava nõude ülevõtmist Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivist 2013/36/EL¹³ (edaspidi pangandusdirektiiv 2013/36/EL). Krediidiasutuse juhtorgani kollektiivse sobivus on nõue, mille sisulisi üksikasju ja selle hindamiseks kasutatavaid protseduurireegleid ei sisusta ei Eesti ega ka EL-i õigusaktid. Kollektiivse sobivusnõude selgitamine on jäetud õiguslikult mittesiduvatele juhendmaterjalide hooleks ja sedagi mitte iga kord piisava täpsusega. Sellegipoolest peab krediidiasutus tagama juhtorgani vastavuse kollektiivse sobivuse nõudele ning FI-l ja EKP-l on õigus selle nõude täidetuse üle järelevalvelist kontrolli teha.¹⁴

Teema aktuaalsust kinnitab ühiskonna sõltuvus usaldusväärsest, korrapäraselt, läbipaistvalt ja stabiilselt toimivast finantssektorist, mille peamisteks osalisteks on selles tegutsevad krediidiasutused, kelle käekäik sõltub omakorda nende tegevust kujundavatest juhtidest. Ebapädevate, nõutavate teadmiste, oskuste ja kogemusteta isikutest koosnev juhtorgan tähendab krediidiasutusele väga suurt ebaõnnestumisriski, mille tagajärjed võivad ulatuda terve ühiskonna heaolu kahjustamiseni. Eeltoodu tekitab aga omakorda küsimuse, kas krediidiasutus, kel on kohustus tagada juhtorgani vastavus kollektiivse sobivuse nõudele, saab oma kohustust nõuetekohaselt täita ka siis, kui selle nõude sisuline ja protseduuriline osa ei ole seadusega piisavalt detailselt reguleeritud.

Tulenevalt eeltoodust on magistritöö peamine eesmärk selgitada välja, kas Eesti õiguses krediidiasutustele kehtiv nõue juhtorgani liikmete kollektiivse sobivuse tagamiseks on selle nõude nõuetekohaseks täitmiseks piisavalt selgelt reguleeritud. Autor soovib teha kindlaks, kas kollektiivse sobivuse hindamisel esineb ebaühtsust ning kas kollektiivse sobivuse hindamise raamistikus on olulisi kitsaskohti. Magistritöö autor püstitab hüpoteesi, et krediidiasutustele kehtiv nõue juhtorgani liikmete kollektiivse sobivuse tagamiseks ei ole piisavalt selge ja vajab suuremat reguleeritust seadusandlikul tasandil.

Töö eesmärgist lähtuvalt otsitakse magistritöös vastust järgmistele uurimisküsimustele.

1. Mida kujutab endast krediidiasutuse juhtorgani kollektiivse sobivuse nõue ja kuidas on see instituut jõudnud Eesti õigusaktidesse?
2. Kuidas ja missuguste hindamismeetoditega hinnatakse kollektiivse sobivuse nõuet kehtivas õigusraamistikus?
3. Kas kollektiivse sobivuse hindamisel esineb ebaühtlust?

¹³ Direktiiv 2013/36/EL (viide 5).

¹⁴ Finantsinspeksioon. Sobivusmenetluse läbiviimise juhend (viide 9), p 3.30.

4. Kas kollektiivse sobivuse hindamine vajab ühtlustamist ja muudatusi seadusandlikul tasandil?

Lähtuvalt eesmärgist ja selle alusel püstitatud uurimisküsimustest on magistritöö jaotatud kaheks peatükiks, mis omakorda jagunevad alapeatükkideks. Esimene peatükk keskendub Eesti krediitiasutuste juhtorgani liikmete sobivusnõuetele vastavuse hindamise protseduuri ehk sobivusmenetluse selgitamisele. Peatükis selgitatakse sobivusmenetluse olemust ja vajalikkust finantssektoris. Samuti selgitatakse krediitiasutuste ja finantsjärelevalveasutuse rolli ja mandaati sobivusmenetluses ning tehakse ülevaade sobivusmenetluse raames hinnatavatest isikutest. Kuivõrd krediitiasutuse juhtorgan koosneb ennekõike individuaalsetele sobivusnõuetele vastavatest isikutest, selgitatakse peatükis ka sobivusmenetluses hinnatava juhtorgani liikmetele kehtivaid individuaalseid nõudeid.

Magistritöö teises peatükis selgitatakse kollektiivse sobivusnõude olemust ning kirjeldatakse selle hindamise protsessi, kõrvutades Euroopa Keskpanga ja Eesti Finantsinspektsiooni kasutatavaid hindamismeetodeid. Seejärel antakse ülevaade Eesti krediitiasutuste praktilisest lähenemist kollektiivse sobivuse hindamisele. Võrdlevalt selgitatakse Saksamaa ja Kreeka lähenemist kollektiivse sobivusnõude hindamisele. Kogutud materjale analüüsides annab autor hinnangu sellele, kas krediitiasutuste juhtorgani kollektiivse sobivuse hindamine vajab ühtlustamist ja muudatusi Eesti õigusaktides, pakkudes välja omapoolse metoodika hindamise läbiviimise tõhustamiseks.

Magistritöö peamiste allikatena on kasutatud riigisiseseid õigusakte, nende eelnõude seletuskirju, EL-i õigusakte ning Eesti ja EL-i finantsjärelevalveasutuste, aga ka muude rahvusvaheliste institutsioonide välja antud sobivusmenetlust käsitlevaid õigusakte ja juhendmaterjale, samuti kohtulahendeid, teadusartikleid ning eesti- ja võõrkeelset õiguskirjandust.

Magistritöös püstitatud eesmärkide saavutamiseks on autor kasutanud peamiselt analüütilist uurimismeetodit ning tulenevalt magistritöö kvalitatiivsest iseloomust põhineb see relevantsete õigusaktide, rahvusvaheliste institutsioonide antud suuniste, kohtulahendite, õiguskirjanduse ning teadusartiklite analüüsil.

Magistritööd iseloomustavad märksõnad Eesti märksõnastikust: pangandusõigus, krediitiasutus, juhtimine, finantssektor, järelevalve, vastavus.

1. EESTI KREDIIDIASUTUSTE JUHTORGANI LIIKMETE SOBIVUSE HINDAMINE

1.1. Sobivusnõuetele vastavuse hindamise raamistik

1.1.1. Sobivusmenetluse olemus ja selle vajalikkus finantssektoris

Tänapäeval ei ole majanduse korrapärane toimimine mõeldav ilma stabiilse, usaldusväärse ja tõhusalt toimiva finantssektorita. Enamiku inimeste majanduslik ja sotsiaalne heaolu on lahutamatult seotud finantssektori usaldusväärse toimimisega.¹⁵ Finantsturul ja seal tegutsevatel finantsasutustel on igas arenenud majanduses väga oluline roll: nad annavad leibkondadele ja ettevõtjatele raha, võimaldavad säästa ja investeerida, aitavad riske paremini hallata ja end nende riskide vastu kindlustada, abistavad maksetehingute tegemisel ning toetavad üldiselt oma põhifunktsioonide täitmisega hästi toimivat finantssüsteemi, majanduslikku heaolu, stabiilsust ja majanduskasvu.¹⁶ Finantssektori üheks peamiseks koostisosaks peetakse selles tegutsevaid krediidasutusi, mis hoiavad väga suure hulga isikute sääste ja haldavad infrastruktuuri.¹⁷ Krediidasutusi eristab teistest finantsteenuseid pakkuvatest ettevõtetest KAS § 4 lõikest 1 tulenev ainuõigus võtta avalikkuselt hoiustamiseks vastu raha või kaasata muid tagasimakstavaid vahendeid. Ebaõnnestumised krediidasutuste tegevustes võivad põhjustada väga suurt kahju nendele oma vahendeid usaldanud isikutele ja peale usaldamatuse konkreetse krediidasutuse vastu ka üldsuse usalduse kadu pangandussektori vastu tervikuna.¹⁸ Eeltoodu põhjendab autori arvates seda, miks on krediidasutuste tegevus avalikkuse kõrgendatud huviorbiidis ja miks pangandus on endiselt majanduskeskkonna üks võtmekomponentidest.

Äriühingute tegevus sõltub suurel määral nende juhtorganitest. Äriühing kui õiguslik abstraktsioon saab tegutseda üksnes füüsilise isiku kaudu.¹⁹ Sellisteks äriühingu tegevust kujundavateks füüsilisteks isikutes on ennekõike selle juhtorgani liikmed, kes langetavad

¹⁵ Finantsinspektsiooni seaduse, krediidasutuste seaduse ja tagatisfondi seaduse muutmise seaduse 810 SE eelnõu seletuskiri, lk 2. Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/e95678b0-de67-65f7-5776-afb38a20568a/Finantsinspektsiooni%20seaduse,%20investeeringufondide%20seaduse,%20krediidasutuste%20seaduse%20ja%20Tagatisfondi%20seaduse%20muutmise%20seadus> (02.03.2021).

¹⁶ Euroopa Komisjon. Pangandus- ja finantssektor. Hästi toimiv ühtne finantsteenuste turg soodustab majanduslikku heaolu ja stabiilsust ning majanduskasvu, 2015, lk 3. Arvutivõrgus: <https://op.europa.eu/et/publication-detail/-/publication/ac18de8a-d423-4f9f-941f-9f29b5cc6fd1/language-et/format-PDF/source-search> (10.04.2021).

¹⁷ Finantsinspektsiooni seaduse, krediidasutuste seaduse ja tagatisfondi seaduse muutmise seaduse 810 SE eelnõu seletuskiri, lk 2. Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/e95678b0-de67-65f7-5776-afb38a20568a/Finantsinspektsiooni%20seaduse,%20investeeringufondide%20seaduse,%20krediidasutuste%20seaduse%20ja%20Tagatisfondi%20seaduse%20muutmise%20seadus> (02.03.2021).

¹⁸ Siibak, K. (viide 3), lk 171.

¹⁹ RKKKo 23.03.2004, 3-1-1-7-04, p 10; RKKKo 3-1-1-137-04, 06.05.2005, p 14.3.

äriühingu nimel otsuseid ja teevad äriühingu varaga tehinguid. Sellest tulenevalt võib äriühingu juhtorgani liikmete tegevus äriühingu kaudu sageli mõjutada nii majanduslikus kui ka sotsiaalses mõttes suurt hulka erinevaid isikuid.²⁰ Nii sõltub ka krediidasutuse edukus eelkõige selle juhtorgani tegevusest.²¹

Eesti krediidasutuste juhtideks loetakse selle nõukogu ja juhatuse liikmeid (KAS § 48 lg 1). Krediidasutuse nõukogu on krediidasutuse juhtimisorgan, mis planeerib krediidasutuse tegevust, annab juhatusele tegevusjuhiseid krediidasutuse juhtimise korraldamisel ja teeb järelevalvet krediidasutuse tegevuse üle, samuti juhatuse tegevuse üle krediidasutuse juhtimisel (KAS § 52 lg 1). Lisaks peab nõukogu kontrollima, et nii krediidasutuse, selle juhatuse kui töötajate tegevus oleks kooskõlas õigusaktidega ning krediidasutuse juhtimisorganite kehtestatud sise-eeskirjade ja muude reeglite sätetega (KAS § 52 lg 2). Juhatuse on aga krediidasutuse juhtimisorgan, mis juhhib selle igapäevast tegevust, lähtudes nõukogu kinnitatud strateegiast ja tegevuse üldistest põhimõtetest ning kontrollides krediidasutuse töötajate igapäevast tegevust (KAS § 55 lg 1).

Eeltoodud pädevuste sisustamise põhjal võib kokkuvõtvalt öelda, et krediidasutuse tegevust kujundavad mõlema juhtorgani liikmed, nii järelevalvefunktsiooni täitev nõukogu, planeerides krediidasutuse tegevust ja vastutades juhatuse otsuste tõhusa järelevalve eest, kui ka juhtimisfunktsiooni täitev juhatuse, mis kujundab krediidasutuse tegevust, langetades igapäevaseid otsuseid ning järgides nõukogu kinnitatud strateegiat.

Krediidasutuse tõhus juhtimine ning tasakaalustatud otsustusprotsessid mõjutavad nii krediidasutuse enda turvalisust ja toimekindlust kui ka pangandussektorit laiemalt, suurendades ühtlasi usaldust nende vastu, kes finantssektorit juhivad.²² Finantsteenuste turg toimib stabiilselt, usaldusväärset ja tõhusalt siis, kui turul tegutsevate osaliste suhtes kohaldatakse rangeid, tõhusaid ja ühtseid eeskirju, mille järgimine tagatakse tõhusa järelevalveraamistikuga.²³ Eeltoodut on kinnitanud ka FI juhatuse liige Siim Tammer, kelle sõnul on finantssektor ja selle osalised oma käitumisega nõudnud lisaks usaldusväärsele ja läbipaistvale finantssektorile ka selgeid reegleid ning ranget järelevalvet.²⁴ Ka Kadri Siibak on 2001. aastal rõhutanud õigusaktide kehtestamise ning finantsjärelevalve korraldamise vajadust ja olulisust, nentides, et

²⁰ Tiivel, T. Äriühingu juhtorgani liikme hoolsuskohustus. *Juridica IX/2005*, lk 621.

²¹ Siibak, K (viide 3), lk 172.

²² Euroopa Keskpang. Sobivuse ja nõuetekohasuse hindamise juhend, 2017, lk 1. Arvutivõrgus: https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssm.fap_guide_201705.et.pdf (15.03.2021).

²³ Euroopa Komisjon. Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, Nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Euroopa Keskpangale. Finantsteenuste reguleerimine jätkusuutliku kasvu tagamiseks. KOM(2010) 301 lõplik, 2010. Arvutivõrgus: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX:52010DC0301> (22.03.2021).

²⁴ Tammer, S. (viide 11), lk 318.

üksnes nii on võimalik minimeerida turul tegutsevate ettevõtjate ebaõnnestumisi ning tagada turu usaldusväärne ja läbipaistev toimimine.²⁵ Krediidiasutuse juht või muu seadusega oluliseks peetav isik²⁶ peab oma vastutusrikka positsiooni tõttu vastama teatud kõrgendatud nõuetele.²⁷ Igal krediidiasutuse juhi positsioonile kandideerival või seal oleval isikul tuleb arvestada sellega, et finantssektoris osalemine eeldab krediidiasutuse juhilt kõrget kvalifikatsiooni ja oskusi, kompetentsust, usaldusväärset, sõltumatust, kõrget kõlblust, seadusekuulekat käitumist, eetilist jms.²⁸ Nõuetele vastav usaldusväärne ja pädev pangajuht on üks olulisemaid kaitseliine, mis aitab ära hoida juhtimisvigu, pettusi ning krediidiasutuste ebaõnnestumisi.²⁹ Sellistele seadusest tulevatele kõrgendatud nõuetele vastavale ametikohtale valitava või valitud isiku sobivuse kontrollimist oma positsioonile nimetataksegi sobivusmenetluseks (*fit & proper test*).³⁰

Sobivusmenetluse raames kontrollitakse isiku vastavust sobivusnõuetele nii ametikohale asumisel kui ka kogu ametiaja vältel, isiku eelneva tegevuse või tegevusetuse põhjal, et veenduda isiku sobivuses juhtida finantsjärelevalve subjekti.³¹ Sobivusmenetluse läbiviimisel antakse hinnang isikule laiemalt, tema erialastele teadmistele ja kogemustele, samuti tema mainele ja selle sobivusele vastava ametikoha kontekstis. Isiku maine ei pruugi iga kord vastata finantssektoris kehtivatele kõrgendatud nõuetele, kuna tema varasemad teod või tegematajätmissed võivad olla ühiskonnas taunitavad ega tekitada usaldust selle isiku suhtes.³² Laitmatu maine kriteerium on väga oluline ja seda kontrollitakse erilise hoolsusega. Näiteks on kohus pidanud isiku maine hindamisel lubatavaks isegi kümme aastat tagasi toimepandud tegude arvestamist, kui on järgitud kaalutusõiguse teostamise reegleid ja proportsionaalsuse põhimõtet.³³

²⁵ Siibak, K. (viide 3), lk 172.

²⁶ Näiteks peavad KAS § 60 lõigete 1 ja 2 kohaselt vastama kõrgendatud nõuetele ka siseauditiüksuse juht, siseauditiüksuse töötaja ning revisjonikomisjoni esimees; krediidiandjate ja -vahendajate seaduse (edaspidi KAVS) § 45 lõike 2 kohaselt koosmõjus audiitoritegevuse seaduse (edaspidi AudS) §-ga 66 siseaudiitor; kindlustustegevuse seaduse (edaspidi KindlTS) § 106 lõike 1 kohaselt kindlustusandja vastutavad isikud ja võtmefunktsioonide täitjad, § 191 lõike 1 kohaselt kindlustusmaakleri otseselt turustamisega tegelev töötaja ning § 197 lõike 1 kohaselt füüsilisest isikust kindlustusagent ja kohaselt otseselt kindlustuse turustamisega tegelev füüsiline isik; makseasutuste ja e-raha asutuste seaduse (edaspidi MERAS) § 61 lõike 1 kohaselt füüsilisest isikust makse agent ja § 51 lõike 2 kohaselt koosmõjus audiitoritegevuse seaduse §-ga 66 siseaudiitor ning pandikirjaseaduse § 12 lõike 3 kohaselt tagatisvara kontrollija.

²⁷ Tammer, S. (viide 11), lk 318.

²⁸ Tammer, S., Kohv, M. (viide 7), lk 646.

²⁹ Mersch, Y. European Central Bank. Opinion piece. ECB raises the bar on bank governance, 2020. Arvutivõrgus: <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/interviews/date/2020/html/ssm.in201001~1f7f9235a4.en.html> (10.03.2021).

³⁰ Finantsinspektsioon. Sobivusmenetluse läbiviimise juhend (viide 9).

³¹ Tammer, S., Kohv, M. (viide 7), lk 646.

³² Tammer, S. (viide 11), lk 318.

³³ TlnHKo 12.03.2010, 3-09-671, p 21.

Sobivusmenetlus ei ole Eesti õiguses ei ole sugugi uus nõue. Sobivusmenetlusele viitavaid tunnusjooni sisaldas juba enne Teist maailmasõda kehtinud krediitiasutuse seadus, mis andis pangainspeksioonile teatud suuremad õigused sekkuda krediitiasutuste juhtimisse, et kontrollida juhtide vastavust seaduse nõuetele.³⁴ Üksikasjalikumad sobivusnõuded sisaldasid juba 1994. aasta krediitiasutuse seaduses³⁵ (edaspidi KAS 1994). KAS 1994 sisaldas sobivusnõudeid nii krediitiasutuse juhtidele kui ka selles teatavatel juhtpositsioonidel tegutsevatele töötajatele (KAS 1994 § 26), mille järgimise üle tegi järelevalvet Pangainspeksioon (KAS 1994 § 59). KAS jõustumisega laiendati krediitiasutuste juhtidele esitatavate nõuete regulatsiooni ühest paragrahvist terve peatükini – sellega täpsustati ning laiendati krediitiasutuste juhtimisorganite liikmetele ja töötajatele esitatavaid nõudeid ning suurendati finantsjärelevalve õigusi krediitiasutuse juhtimisse sekkuda.³⁶

Praegu kehtivad KAS-is sätestatud sobivusnõuded põhinevad suuresti pangandusdirektiivi 2013/36/EL artiklis 91 toodud sobivusnõuetel. 2007. aastal alguse saanud maailma finantskriisi laastav mõju ulatus ka Euroopa Liidu liimesriikide finantssektorisse. Kriis tõi välja arvukad lüngad finantssektori õigusraamistikus, mis tuli kõrvaldada.³⁷ Finantskriisi tekkepõhjuseid analüüsinud eksperdid olid veendunud, et kriisi põhjuste hulgas oli muuhulgas ka asjaolu, et sageli ei mõistnud krediitiasutuste juhid neid ähvardavate ohtude olemust ja ulatust ning tõhusate kontrollimehhanismide puudumise tõttu kaldusid liigselt riskima.³⁸ Lünkade kõrvaldamiseks asusid EL liikmesriigid tegema ulatuslikke samme finantskriisis lüüa saanud finantssektori taastamiseks. KAS-i suuremad muudatused sobivusmenetluse ja selle raames hinnatavate sobivusnõuete osas põhinevad pangandusdirektiivist 2013/36/EL üle võetul ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruses 575/2013/EL³⁹ (edaspidi pangandusmäärus 575/2013/EL) sätestatul, mis mõlemad moodustavad ühtse pakatina õigusraamistiku, millega reguleeritakse EL-i pangandustegevust, panganduse järelevalveraamistikku ning krediitiasutuste usaldatavusnõudeid.⁴⁰ Kõnealuste regulatsioonide väljatöötamist peetakse suureks sammuks ühtlase, stabiilse, usaldusväärse, läbipaistva ja tõhusalt toimiva finantsturu suunas.

³⁴ Siibak, K. Krediitiasutuste seaduse uus redaktsioon. – Juridica V/1999.

³⁵ Krediitiasutuste seadus. – RT I 1995, 4, 36.

³⁶ Krediitiasutuste seaduse 1070 SE eelnõu seletuskiri, lk 7. Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/ef7b0aa0-e300-345e-83e6-63fa05447c39/Krediitiasutuste%20seadus> (02.03.2021).

³⁷ ECB Annual Report on supervision activities, 2018. Arvutivõrgus: <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/publications/annualreport/html/ssm.ar2018~927cb99de4.et.htm> l#toc1 (17.03.2021).

³⁸ Euroopa Komisjon. Roheline raamat (viide 4), lk 1.

³⁹ 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, lk 1–337.

⁴⁰ Direktiiv 2013/36/EL (viide 5), ääremärkus 2.

Eelnevalt välja toodud sobivusmenetlusega kaitstavad hüved on sätestatud ka Finantsinspektsiooni seaduse⁴¹ (edaspidi FIS) §-s 3, mille kohaselt tehakse finantsjärelevalvet finantssektori stabiilsuse, usaldusväarsuse ja läbipaistvuse ning toimimise efektiivsuse suurendamise, süsteemsete riskide vähendamise ning finantssektori kuritegelikel eesmärkidel ärakasutamise tõkestamisele kaasaaitamise eesmärgil, et kaitsta klientide ja investorite huve nende vahendite säilimisel ja seeläbi toetada Eesti rahasüsteemi stabiilsust. Finantsjärelevalve eesmärk on eelkõige kindlustada stabiilne finantssektor kui tervik, mis väärib usaldust nii avalikkuse silmis kui ka üksikisiku tasandil.⁴² Sobivusmenetluse nõue ei kehti ainult krediidasutustele – peale krediidasutuste kasutatakse sobivusmenetlust ka teiste riikliku finantsjärelevalve all olevate subjektide⁴³ korral. Näiteks tehakse sobivusmenetlust finantsjärelevalve all olevates kindlustuseltsides, kindlustusvahendajates, investeerimisühingutes, fondivalitsejates, investeerimis- ja pensionifondides, makseasutustes, e-raha asutustes, krediidiandjates ja -vahendajates ning väärtpaberiturul.⁴⁴ Kuivõrd sobivusmenetlus ja selle läbiviimisel kontrollitavad nõuded tuginevad suuresti Euroopa Liidu õigusele, kohalduvad nad erinevatele finantsjärelevalve subjektidele küllaltki ühetaoliselt.

Eestis jaguneb sobivusmenetluse kontroll sisuliselt kaheks: finantsjärelevalve subjekti enda kontroll ning finantsjärelevalveasutuse tehtav sobivusmenetluse läbiviimine. Esmane kohustus kontrollida, kas finantsjärelevalve subjekti valitavad või sellesse juba valitud isikud vastavad seaduses sätestatud kõrgendatud nõuetele, lasub finantsjärelevalve subjektidel endil.⁴⁵ Juhtorgani liikmete valimisel peavad krediidasutused kaaluma, kas kandidaatidel on nõutavad teadmised, kvalifikatsioon ja oskused, mida on vaja krediidasutuse nõuetekohase ja usaldusväärse juhtimise tagamiseks.⁴⁶ Seaduses sätestatud juhtudel kohustuvad finantsjärelevalve subjektid teavitama finantsjärelevalveasutusi isiku valimise, ametiaja pikendamise ja enneaegselt tagasikutsumise kavatsusest, et võimaldada ka finantsjärelevalveasutustel viia läbi oma-poolsed menetlustoimingud veendumaks, et isik vastab ametikoha suhtes kehtestatud nõuetele.⁴⁷

⁴¹ Finantsinspektsiooni seadus. – RT I 2001, 48, 267.

⁴² Mark, M. jt. Eesti pangandusõiguse alused. Õpik õigus- ja majandusteaduskonna üliõpilastele. Tallinn: Juura 2003, lk 45.

⁴³ FIS § 2 lõike 2 kohaselt on finantsjärelevalve subjekt isik, kellele pädeva organ on FIS § 2 lõikes 1 nimetatud seaduse alusel andnud vastaval tegevusalal tegutsemise õiguse.

⁴⁴ KindITS § 106 lg 2¹, § 117 lg 1 p 1, § 191 lg 1 § 197 lg 1; AudS § 61 lg 1, § 39 lg 2; investeerimisfondide seadus (edaspidi IFS) § 100 lg 4, § 310 lg 3, § 322 p 1, § 362 lg 4, § 364 lg 5, § 448 lg 1 p 1; MERAS § 61 lg 1; KAVS § 29 lg 1 p 1, § 39 lg 1, § 45 lg 3.

⁴⁵ Euroopa Pangandusjärelevalve. Euroopa Pangandusjärelevalve ja Euroopa Väärtpaberiturujärelevalve Asutuse ühised suunised juhtorgani liikmete ja võtmeisikute sobivuse hindamise kohta, EBA/GL/2017/12, 2018, p-d 25 ja 36. Arvutivõrgus: https://www.fi.ee/sites/default/files/2018-08/pp_nr_06_2018_Guidelines_on_assessment_of_suitability_of_members_of_MB_KFH_EBA-GL-2017-12_ET.pdf (01.03.2021)

⁴⁶ Direktiiv 2013/36/EL (viide 5), ääremärkus 59.

⁴⁷ Finantsinspektsioon. Sobivusmenetlus (viide 10).

Täpsema ülevaate Eesti krediidasutuste endi ja finantsjärelevalveasutuste poolsest sobivusmenetluse läbiviimise protsessist annab autor järgmistes alapeatükkides. Eestis tuginetakse sobivusmenetluse läbiviimisel riigisisesele õigusele, FI soovituslikele suunistele, juhenditele ning küsimustikele, vajaduse korral arvestades võimalikult suures ulatuses EL õiguse ja asjakohaste juhendmaterjalidega.⁴⁸ Soovituslike suuniste, juhendite ja küsimustike eesmärk on hõlbustada sobivusmenetluse läbiviimist, täpsustades isikute osas kehtestatud nõudeid ning selgitades nõuete hindamise põhimõtteid ja protseduure.⁴⁹

Eelöeldu põhjal võib järeldada, et sobivusmenetlus on paratamatult vajalik ja oluline mitte üksnes finantssektoris tegutsevate ettevõtjate jaoks, vaid ühiskonnale tervikuna. Arvestades krediidasutuste olulisust finantssektoris ja võimalikke suuri kahjulikke tagajärgi ühiskonnale tervikuna nende ebaõnnestumisel, on autori hinnangul äärmiselt oluline, et krediidasutuste tegevust juhiks üksnes kompetentsed juhid, kellel on kõik nõutavad teadmised, oskused ja kogemused. Oluline on, et juhid mõistaksid krediidasutuste tegevust ja neid ähvardavaid ohte ning oskaksid ohtude vältimiseks või nende kõrvaldamiseks asjakohaseid meetmeid võtta. Sobivusnõudeid kehtestavate ja sisutavate eeskirjade kõrval on paratamatult oluline ka sobivusnõuete kohane rakendamine ja rakendamise üle järelevalve tegemine. Eeltoodu tagamisel on vahetult abistavaks instrumendiks sobivusmenetlus. Autori hinnangul on efektiivne sobivusmenetlus üks olulisemaid komponente stabiilse, usaldusväärse ja tõhusalt toimiva finantsturu tagamisel.

1.1.2. Krediidasutuste sobivusmenetlus ja selle ühtlustamine

Sobivusmenetlus võimaldab takistada krediidasutuse nõuetekohast toimimist potentsiaalselt ohustava isiku juhtorgani liikmeks saamist või tegutsemise jätkamist, kui isiku puhul tuvastatakse puudused tema sobivuses krediidasutuse juhtimiseks.⁵⁰ Õiguskirjanduses on tabavalt märgitud, et kuigi panganduse järelevalve hind on kõrge, võib halva järelevalve hind osutuda veelgi kõrgemaks.⁵¹ Lisaks sobivusmenetluses hinnatavate sobivusnõuetele on Euroopa Liidu õigus kujundanud ka sobivusmenetluse läbiviimise protsesse. 2007. aastal alguse saanud finantskriis tõi õigusraamistikus välja arvukad lüngad, mida asuti kõrvaldama.⁵²

⁴⁸ Finantsinspeksioon. Sobivusmenetluse läbiviimise juhend (viide 9), lk 2.

⁴⁹ Finantsinspeksiooni aastaraamat 2018, lk 21. Arvutivõrgus: https://www.fi.ee/sites/default/files/2019-05/fi_aa_2018.pdf (09.03.2021).

⁵⁰ Euroopa Keskpank. Pangandusjärelevalve. Sobivuse ja nõuetekohasuse hindamise juhend. Ajakohastatud 2018. aasta mais kooskõlas ESMA ja EBA ühissuunistega sobivuse hindamise kohta, 2018, lk 7. Arvutivõrgus: https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssm.fap_guide_201705_rev_201805.et.pdf (10.03.2021).

⁵¹ Siibak, K. (viide 3), lk 172.

⁵² EKP järelevalveülesannete täitmist käsitlev aruanne, 2018. Arvutivõrgus: <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/publications/annual-report/html/ssm.ar2018~927cb99de4.et.html> (01.03.2021).

Finantskriis ilmestas olulisi puuduseid finantsjärelevalves ja seda nii üksikjuhtudel kui ka finantssüsteemis üldiselt – kriisi tekkepõhjuste väljaselgitamisel leiti, et liikmesriikide finantsjärelevalve mudelid jäid maha finantssektori globaliseerumisest ning Euroopa integreeritud ja omavahel ühendatud finantsturgudest, samuti rõhutati puuduseid liikmesriikide finantsjärelevalveasutuste koostöös, koordineerimises ja EL õiguse ühtses kohaldamises.⁵³ Nenditi, et liikmesriikide finantsjärelevalveasutused ei tulnud iseseisvalt piisavalt hästi toime finantssektori juhtimise ja seda ohustavate riskidega, mistõttu käivitus 2008. aastal EL-i finantsturu finantsjärelevalvesüsteemi ulatuslik reform, mille eesmärk oli taastada stabiilne, usaldusväärne, vastupidav ning majandust toetav finantssüsteem.⁵⁴ Selleks tegi Euroopa Komisjon 2008. aasta novembris Jacques de Larosière’i⁵⁵ juhitud kõrgetasemelisele töörühmale (edaspidi Larosière’i töörühm) ülesandeks koostada soovitusel selle kohta, kuidas tugevdada Euroopa finantsjärelevalve korda nii, et kodanike huvid oleksid paremini kaitstud ja usaldus finantssüsteemi vastu taastuks.⁵⁶ Vastusena Euroopa Komisjonile koostas Larosière’i töörühm aruande, milles leiti, et finantsturu taastamiseks ja uute finantskriiside ärahoidmiseks tuleb ühtlustada finantsjärelevalve raamistikku terves EL-is.⁵⁷ Visiooni keskne eesmärk oli tugevdada riiklike järelevalveasutuste koostööd ja koordineerimist, luues selleks ühtse järelevalveasutuste süsteemi.⁵⁸

Nii loodi Larosière’i töörühma soovitusel⁵⁹ ühtne liikmesriikide ja EL-i järelevalveasutuste integreeritud võrgustik nimega Euroopa Finantsjärelevalveasutuste Süsteem (edaspidi ESFS⁶⁰), mis koosneb makrotasandi usaldatavusjärelevalvet teostavast Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogust (edaspidi ESRB⁶¹) ning kolmest mikrotasandi usaldatavusjärelevalvet tegevast Euroopa järelevalveasutusest (edaspidi ESA⁶²): pangandussektoris tegutsev Euroopa

⁵³ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 1093/2010, 24. november 2010, millega asutatakse Euroopa Järelevalveasutus (Euroopa Pangandusjärelevalve), muudetakse otsust nr 716/2009/EÜ ning tunnistatakse kehtetuks komisjoni otsus 2009/78/EÜ. – ELT L 331, 15.12.2010, lk 12–47, ääremärkus 1 (01.04.2021).

⁵⁴ Euroopa Komisjon. Pangandus- ja finantssektor (viide 16), lk 3.

⁵⁵ Jacques de Larosière tegutses alates 1998. aastast prantsuse rahvusvahelise panganduskontseri BNP Paribas S.A. nõunikuna ja juhtis EL-i finantsjärelevalve kõrgetasemelist töörühma, kes esitas 25. veebruaril 2009 Euroopa Komisjonile nn de Larosière’i aruande. Arvutivõrgus: https://ec.europa.eu/economy_finance/bef2009/speakers/jacques-de-larosiere/ (01.04.2021).

⁵⁶ Määrus 1093/2010 (viide 53), ääremärkus 3.

⁵⁷ Larosière, J. de. The high-level group on financial supervision in the EU. Brussels. 2009, lk 59. Arvutivõrgus: http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/de_larosiere_report_en.pdf (05.03.2021).

⁵⁸ Euroopa Komisjon. Komisjoni teatis. Euroopa finantsjärelevalve. KOM(2009) 252 lõplik, 2009, lk 2. Arvutivõrgus: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009DC0252&from=ET> (11.03.2021).

⁵⁹ Määrus 1093/2010 (viide 61), ääremärkused 3 ja 9.

⁶⁰ Inglise keeles: *European System of Financial Supervision*.

⁶¹ Inglise keeles: *European Systemic Risk Board*.

⁶² Inglise keeles: *European Supervisory Authorities*.

Pangandusjärelevalve (EBA⁶³), väärtpaberisektoris tegutsev Euroopa Väärtpaberiturujärelevalve (ESMA⁶⁴) ning kindlustus- ja tööandjapensionide sektoris tegutsev Euroopa Kindlustus- ja Tööandjapensionide Järelevalve (EIOPA⁶⁵). ESA-d teevad järelevalvet liikmesriikide pankade, kindlustusseltside ja väärtpaberituru üle, koordineerides liikmesriikide finantsjärelevalveasutuste tegevust ning aidates kaasa EL-i ühtse järelevalveraamistiku kujundamisele. Peamiselt panustavad ESA-d ühtsete regulatiivsete ja järelevalveliste standardite väljatöötamise ning koostavad finantsturu osalejatele erinevaid ettepanekuid, suuniseid ja soovitusi. Krediidiasutuste tegevuse kujundamisel väärib autori arvates erilist tähelepanu krediidiasutuste tegevust koordineeriv EBA, mille põhiülesanne on aidata siduvate tehniliste standardite ja suuniste koostamise ja vastuvõtmisega kaasa EL-i ühtsete panganduseeskirjade koostamisele.⁶⁶ Nii tuleneb näiteks direktiivi 2013/36 artikli 91 lõikest 12 EBA kohustus anda välja suunised sobivusmenetluses hinnatavate sobivusnõuete sisustamiseks. EBA suuniste õiguslik alus tuleneb omakorda määruse 1093/2010 artikli 16 lõikest 1, mille kohaselt esitab EBA pädevatele asutustele või finantseerimisasutustele suuniseid ja soovitusi ühtsete, tõhusate ja tulemuslike järelevalvetavade kehtestamiseks EL-i õiguse ühetaolise ja järjepideva kohaldamise tagamiseks. Määruse 1093/2010 artikli 16 lõike 3 kohaselt peavad pädevad asutused ja finantseerimisasutused võtma mis tahes meetmeid, et järgida EBA suuniseid ja soovitusi. Autor peab siinkohal aga oluliseks rõhutada, et suunistel on üksnes tungivalt soovitatav iseloom ja põhimõtteliselt võib iga liikmesriigi pädev asutus kahe kuu jooksul alates suuniste või soovitude avaldamisest teavitada EBA-t oma põhjendatud soovist suuniseid või soovitusi mitte järgida (määrus 1093/2010 artikkel 16 lg 3).

EBA väljastas oma esimesed suunised krediidiasutuste juhtorgani liikmete ja võtmeisikute sobivuse hindamise kohta⁶⁷ 22. novembril 2012, mis asendusid praegu kehtivate EBA ja ESMA poolt 21. märtsil 2018 kooskõlas direktiivi 2013/36 artikli 91 lõikes 12 sätestatuga välja antud ühissuunistega juhtorgani liikmete ja võtmeisikute sobivuse hindamise kohta⁶⁸ (edaspidi EBA ühissuunised), millega täpsustatakse direktiivi 2013/36 artiklis 91 nimetatud sobivusnõudeid ning antakse krediidiasutustele ja järelevalveasutustele üldised suunised sobivusnõuetele

⁶³ Inglise keeles: *European Banking Authority*.

⁶⁴ Inglise keeles: *European Securities and Markets Authority*.

⁶⁵ Inglise keeles: *European Insurance and Occupational Pensions Authority*.

⁶⁶ European Banking Authority. EBA Work Programme Executive summary, 2018, lk 6. Arvutivõrgus: <https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/documents/10180/1981573/6ee28a87-02c2-4a74-bce5-8518196d753b/EBA%202018%20Work%20Programme.pdf?retry=1> (21.03.2021).

⁶⁷ European Banking Authority. Suunised juhtorgani liikmete ja võtmeisikute sobivuse hindamise kohta. EBA/GL/2012/06, 2012. Arvutivõrgus: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/documents/10180/106695/e549e08e-11ec-41aa-ad1b-7562317ca1c9/EBA_2012_00220000_ET_COR2.pdf (01.03.2021).

⁶⁸ Euroopa Pangandusjärelevalve EBA/GL/2017/12 (viide 45).

vastavuse hindamiseks. FI-s kehtivad EBA ühissuunised alates 30. juunist 2018 FI soovitusliku juhendina⁶⁹. Siin kohal märgib autor, et EBA soovituslike suuniste rakendamise uuringud on näidanud, et nende väljatöötamine on viinud küll liikmesriikide krediidasutuste juhtorgani liikmete sobivuse hindamise tõhustamiseni, kuid siiski on leitud, et arenguruumi on veel piisavalt, kuivõrd suuniste rakendamispraktika ei ole veel liikmesriigiti piisavalt ühetaoline.⁷⁰

Finantskriis näitas, et üksnes finantsjärelevalve koordineerimisest EFSF Euroopa kaudu ei piisa ja pangandusjärelevalvet tuleb euroalal tihedamalt integreerida.⁷¹ Et ühtsete eeskirjade rakendamine oleks tõhus ja järjepidev, tuleb nende rakendamise üle teha ka efektiivset järelevalvet. Finantskriisist saadud õppetunnid näitasid, et peale tõhustatud õigusraamistiku kehtestamise tuleb EL-i finantsturul tegeleda ka järelevalvealase kontrolli tõhustamisega.⁷² Leiti, et muude meetmete kõrval oli finantssektori taastamiseks paratamatult oluline ka finants-subjektide üle tehtava järelevalve ühtlustamine.⁷³ Üheks suuremaks ja olulisemaks EL-i finantssektori järelevalvet puudutavaks muudatuseks peetakse ühtse euroala pankade järelevalve loomist (edaspidi SSM⁷⁴), mis sai alguse Euroopa Komisjoni poolt 2012. aasta septembris tehtud ettepanekust ning millega anti Euroopa Keskpankale (edaspidi EKP) õigus teha järelevalvet euroalas tegutsevate pankade usaldatavusnõuete täitmise ning kõigi euroala pankade finantsstabiilsusega seotud järelevalveülesannete täitmise üle.⁷⁵ 12. septembril andis Euroopa Parlament SSM-i ettepanekule heakskiidu ning juba 4. novembril 2014 alustas SSM ametlikult tegevust. SSM koosneb Euroopa Keskpankast ja osalevate liikmesriikide pädevatest asutustest, ühendades nende kõigi eeliseid, kogemusi ja eriteadmisi.⁷⁶

⁶⁹ Finantsinspeksioon. Juhatus otsus, Euroopa Pangandusjärelevalve ja Euroopa Väärtpaberiturujärelevalve Asutuse suunise „Suunised juhtorgani liikmete ja võtmeisikute sobivuse hindamise kohta“ välja andmine Finantsinspeksiooni soovitusliku juhendina, 21. mai 2018 nr 1.1-7/96. Arvutivõrgus: https://www.fi.ee/sites/default/files/2018-08/EBA_ESMA_suunis_juhtorgani_liikmete..OTSUS_.pdf (09.03.2021).

⁷⁰ European Banking Authority. Report on the peer review of the Guidelines on the assessment of the suitability of members of the management body and key function holders (EBA/GL/2012/06), 2015. Arvutivõrgus: <https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/documents/10180/950548/f0d98bd3-2a42-454e-a7fa-5ac3f97e5a1a/EBA%20Peer%20Review%20Report%20on%20suitability.pdf> (01.03.2021).

⁷¹ European Parliament. Fact Sheets on the European Union. European System of Financial Supervision (ESFS), 2020, lk 5. Arvutivõrgus: https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/en/FTU_2.6.14.pdf (01.03.2021).

⁷² Nõukogu määrus (EL) nr 1024/2013, 15. oktoober 2013, millega antakse Euroopa Keskpankale eriülesanded seoses krediidasutuste usaldatavusnõuete täitmise järelevalve poliitikaga. – ELT L 287, 29.10.2013, ääremärkus 4.

⁷³ Rompuy H. Towards a genuine economic and monetary union. European Council. – Report by President of the European Council. 2012, lk 5. Arvutivõrgus: (<https://www.consilium.europa.eu/media/33785/131201.pdf>) (10.03.2021).

⁷⁴ Inglise keeles: *Single Supervisory Mechanism*.

⁷⁵ Tammer, S. Finantssektori järelevalvemehhanismi struktuur ja selle riigisisene areng: kes mida ja miks teeb? – *Juridica* 8/2020, lk 605.

⁷⁶ Euroopa Keskpank. Pangandusjärelevalve juhend. 2014, lk 4. Arvutivõrgus: <https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssmguidebankingsupervision201411.et.pdf> (14.03.2021).

EKP vastutab SSM-i tõhusa ja järjepideva toimise eest, tehes järelevalvet terve EL-i finants-süsteemi toimimise üle. Liikmesriikide roll SSM-is on tagada EKP järelevalvealaste otsuste sujuv ja tõhus ettevalmistamine ja rakendamine, samuti vajalik koordineerimine ja teabevoog nii kohalikke kui ka kogu EL-i puudutavate küsimustega seoses – nii soovitakse tagada finants-stabiilsust kogu liidus ja selle liikmesriikides.⁷⁷ FIS § 4 lõike 2 järgi teeb Eestis riiklikku finantsjärelevalvet Eesti Panga juures asuv autonoomse pädevusega ja oma eelarvega Finants-inspektsioon. Ülesannete jaotus EKP ja liikmesriikide pädevate asutuste vahel on sätestatud Euroopa Nõukogu 15. oktoobri 2013. aasta ühtse järelevalvemehhanismi määruses 1024/2013 ning Euroopa Keskpanga 16. aprilli 2014. aasta SSM raammääruses nr 468/2014⁷⁸ (edaspidi määrus 468/2014). Tõhusa järelevalve tagamiseks on EKP ja liikmesriikide järelevalvealased rollid ja kohustused jaotatud, lähtudes nende järelevalve alla kuuluvate krediidasutuste olulisusest. Määrus 1024/2013 jagab krediidasutused olulisteks ja vähem olulisteks. Euroopa Keskpang teeb järelevalvet oluliste krediidasutuste üle, kasutades selleks vajalikus mahus ka liikmesriikide järelevalveasutuste abi, ja vähem oluliste krediidasutuste üle teevad järelevalvet liikmesriikide pädevad järelevalveasutused, arvestades EKP teatavaid erioiguseid.⁷⁹ EKP võib teha otseselt järelevalvet ka vähem oluliste krediidasutuste üle, kui sellega on vaja tagada kõrgete järelevalvestandardite järjepidev kohaldamine.⁸⁰ Teatud küsimustes on EKP-l sõltumata krediidasutuste olulisusest ainupädevus. Näiteks kuulub määruse 1024/2013 artikli 4 lõike 1 punkti a kohaselt EKP ainupädevusse kõikide EL-i finantsjärelevalve alla kuuluvate krediidasutuste tegevusloa andmine, tegevusloa tehtetuks tunnistamine ning krediidasutustes olulise osaluse omandamise ja võõrandamise hindamine.

Olulisi ja vähem olulisi krediidasutusi eristab määrus 1024/2013, mille artikli 6 lõike 4 kohaselt otsustatakse krediidasutuse olulisuse üle selle suuruse põhjal, olulisuse järgi liidu või mis tahes osaleva liikmesriigi majanduse seisukohast ning piiriülese tegevuse olulisuse järgi. Krediidasutust peetakse oluliseks, kui ta vastab vähemalt ühele järgnevatest kriteeriumitest:

- 1) krediidasutuse varade koguväärtus ületab 30 miljardit eurot;

⁷⁷ Euroopa Komisjon. Teatis Euroopa Parlamendile ja Euroopa Nõukogule. Tegevuskava pangandusliidu poole liikumiseks. COM(2012) 510 final, lk 2. Arvutivõrgus: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012DC0510&from=ET> (16.03.2021).

⁷⁸ 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), ELT L 141, 14.5.2014.

⁷⁹ Tammer, S. Krediidasutuse tegevusloa kehtetuks tunnistamine ja sellega seonduvad praktilised tähelepanekud. – *Juridica* 5/2018, lk 340.

⁸⁰ Euroopa Keskpang. Pangandusjärelevalve juhend (viide 76), lk 12.

- 2) krediidasutuse varade koguväärtuse ja selle asutamiskohaks oleva liikmesriigi SKP suhe ületab 20%, välja arvatud juhul, kui varade koguväärtus jääb alla 5 miljardi euro;
- 3) riiklik pädev asutus on EKP-le teatanud, et ta peab krediidasutust sisemajanduse jaoks märkimisväärselt oluliseks, ja EKP teeb vastava otsuse, millega kinnitatakse kõnealuse krediidasutuse olulisust.

Krediidasutuste olulisust hinnatakse kindlaksmääratud ja avalikustatud metoodika alusel igal aastal.⁸¹ EKP koostab järelevalve alla kuuluvate üksuste loetelu, kust saab vaadata, kas krediidasutus on liigitatud oluliseks või vähem oluliseks ja kes teeb selle krediidasutuse üle järelevalvet.⁸² Lisaks tuleb arvestada, et krediidasutuste staatus võib selle tavapärase äritegevuse või erakorraliste sündmuste (nt ühinemise või omandamise) tõttu muutuda ning sellisel juhul võidakse näiteks varem vähem olulisena käsitletud krediidasutus nimetada ümber oluliseks krediidasutuseks – sellisel juhul liigub vastutus kõnealuse krediidasutuse järelevalve eest liikmesriigi pädevalt asutuselt üle EKP-le.⁸³ Selle magistritöö kirjutamise ajal on Eestis olulised krediidasutused AS SEB Pank, Luminor Bank AS ja Swedbank AS.⁸⁴ Eesti krediidasutustele kohalduvaid sobivusnõudeid ja nende hindamist nii krediidasutuste endi kui ka järelevalveasutuste poolt selgitab autor järgmistes peatükkides.

Tõeliselt integreeritud SSM peaks tähendama, et kõikide (nii oluliste kui ka vähem oluliste) krediidasutuste põhilised protsessid on valdavalt ühesugused ning nende kõigi suhtes tehakse ühtsel metoodikal põhinevat järelevalvet, arvestades krediidasutuste võrdse kohtlemise, proportsionaalsuse ja õiguspärase ootuste põhimõttega.⁸⁵ SSM-i viimaste aastate praktika on aga näidanud, et peamine eesmärk – tõeliselt lõimunud ja ühtlustatud pangandusturg – ei ole veel lõplikult saavutatud. EKP 2019. aasta järelevalvetegevuse aastaruandes märgib EKP president Christine Lagarde, et kuigi SSM on jõudnud alates selle loomisest kuni aastaaruande väljaandmiseni liikuda küpsemasse etappi, pole EL-i finantsturg siiski veel ühtne ning selle õigusraamistik vajab muudatusi, et edendada tõhusamalt toimivat ja tihedamalt lõimunud

⁸¹ Kask, J. Makrofinantsjärelevalve roll ja võimalused finantsüsteemi stabiilsuse tagamisel. – *Juridica* 8/2020, lk 620.

⁸² Euroopa Keskpank. Vähem oluliste krediidasutuste järelevalve. Arvutivõrgus: <https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/lsi/html/index.et.html> (20.03.2021).

⁸³ Euroopa Keskpank. Pangandusjärelevalve juhend (viide 19), lk 11.

⁸⁴ European Central Bank. Banking Supervision. Number of banks directly supervised by the ECB, 2021. Arvutivõrgus: <https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssm.listofsupervisedentities202104.en.pdf?bda25730baade05d8fa466fb2fc6a133> (20.03.2021).

⁸⁵ Euroopa Keskpank. Ühtse järelevalvemehhanismi järelevalve käsiraamat. Euroopa pangandusjärelevalve: ühtse järelevalvemehhanismi toimimise ja järelevalvepõhimõtted, 2018, lk 3. Arvutivõrgus: <https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssm.supervisorymanual201803.et.pdf> (01.03.2021).

pangandusturgu.⁸⁶ Probleemi finantsturu ühtlustamises kinnitas ka EKP järelevalvenõukogu esimees Andrea Enria, kelle sõnul on SSM-i loomine küll suur samm edasi, kuid pankadel esineb endiselt raskusi selle mudeli mõistmisel, mistõttu pole ka EL-i pangandusturg veel piisavalt lõimunud. Ta märkis, järelevalveasutused peavad tooma rohkem selgust sellesse, mille üle, miks ja kuidas nad järelevalvet teevad, sest pangandusjärelevalve eesmärk seisneb eelkõige stabiilsuse, mitte üllatuste pakkumises.⁸⁷ Eeltoodust järeldeb, et SSM-i murekohaks peetakse sobivuse ja nõuetekohasuse hindamise reeglite killustatust euroalal. Autori hinnangul on see mure täitsa põhjendatud, kuivõrd selline killustatus võib tekitada olukordi, mil ühes liikmesriigis krediidasutuse juhi kohale sobimatuks tunnistatud isik saab juhupositsioonile teises, veidi leebema raamistikuga liikmesriigis.

Sobivusmenetluse läbiviimisel lähtub EKP talle määrusega 1024/2013 antud ülesannete täitmisel nii EL-i õigusest kui ka liikmesriikide riigisisesele õigusele üle võetud õigusaktidest. Nimelt peab EKP määruse 1024/2013 artikli 4 lõike 3 kohaselt kohaldama kogu asjakohast liidu õigust ja kui kõnealusteks liidu õigusaktideks on direktiivid, siis peab EKP kohaldama neid direktiive liikmesriikide riigisisesele õigusele üle võtvaid õigusakte ning juhul, kui liidu õigus koosneb määrustest, mis tagavad liikmesriikidele sõnaselgelt valikuvõimalused, kohaldab EKP ka kõnealuseid valikuvõimalusi võimaldavaid liikmesriikide riigisiseseid õigusakte.

Eelneva põhjal võib autori arvates järeldeb, et alates 2007. aastal alguse saanud finantskriisist on EL teinud väga olulisi samme EL-i pangandussektori ühtlustamiseks: asutanud finantsturul järelevalvet tegevad organid, kehtestanud õigusaktid ning andnud välja suunised ja juhendid nende sisustamiseks, kohandanud järelevalvemehhanisme ning ka analüüsitud eeltoodu rakendamist. Teisisõnu on EL olnud aktiivne ja teinud hulgaliselt samme EL-i pangandussektori ühtlustamiseks. Suured ja olulised muudatused puudutavad nii sobivusmenetluses hinnatavaid nõudeid, nõuete rakendamise meetodeid kui ka rakendamise üle järelevalve tegemist. Kriisi järel tuvastati, et sageli ei mõistnud krediidasutuste juhid piisavalt hästi pankasid ähvardanud ohte ning kaldusid nõuetekohase järelevalve puudumisest tingituna liigselt riskima.⁸⁸ Autori arvates tähendab eeltoodu seda, et isikute hindamine ja hindamise üle

⁸⁶ European Central Bank. ECB annual report on Supervisory activities in 2019. Foreword by Christine Lagarde, President of the ECB, 2020. Arvutivõrgus: <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/publications/annual-report/html/ssm.ar2019~4851adc406.en.html> (10.03.2021).

⁸⁷ European Central Bank. ECB annual report on Supervisory activities in 2019. Introductory interview with Andrea Enria, Chair of the Supervisory Board, 2020. Arvutivõrgus: <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/publications/annual-report/html/ssm.ar2019~4851adc406.en.html> (10.03.2021).

⁸⁸ Larosière, J. de. (viide 57), lk 10.

tehtav järelevalve ei olnud piisavalt tõhus, et avastada puudujääke krediidasutusi juhtivate isikute nõutavates omadustes. Autor leiab, et nii ESFS-i kui ka SSM-i loomist tuleb tõesti pidada suurteks ja olulisteks sammudeks ühtse integreeritud finantsturu suunas, kuid tõenäoliselt ootavad suuremad sammud EL-i finantsturu harmoniseerimiseks veel ees.

1.2. Krediidasutuse juhtide sobivuse hindamine

1.2.1. Sobivusnõuete hindamise protsess Eestis

Finantskriis ja sellest tingitud tagajärjed kujundasid oluliselt EL-i pangandusõigust. Kriisist tingitud muudatuste ja parandusmeetmete üks peamisi eesmärke oli taastada stabiilne, usaldusväärne, läbipaistev ning tõhusalt toimiv pangandusturg. Autor tõi eelnevalt välja, et nii krediidasutused kui ka nende tegevust kujundavad juhid mõjutavad märkimisväärselt finantssektori usaldusväärsust ja stabiilset toimimist. Krediidasutuse nagu ka muu äriühingu eksistents ja edukus sõltub suuresti selles otsuseid langetavatest isikutest. Sobivusmenetlus on üks vahend, mis annab nii finantssektoris tegutsevatele isikutele kui ka ühiskonnale tervikuna kindlustunde, et krediidasutusi juhivad nõutava pädevusega isikud.⁸⁹ Lisaks järelevalveasutuste läbi viidavale sobivusmenetlusele kuulub sobivusmenetluse läbiviimine eelkõige krediidasutuste endi vastutusalasse. Krediidasutustel endil on esmane vastutus juhtorgani liikme sobivuse tagamise eest. Krediidasutused on esmased hindajad, kelle ülesanne on eelkõige kontrollida, kas juhtorganisse valitavad või selles juba juhi ametikohta hoidvad isikud vastavad seaduses sätestatud nõuetele, ning järelevalveasutused omakorda teostavad niinimetatud teisest kontrolli, veendumaks, et krediidasutuse poolt hinnatud ja juhi ametikohale kandideeriv või seda kohta juba hoidev isik tõesti vastab seaduses sätestatud kõrgendatud nõuetele.⁹⁰ Lisaks võib sobivusmenetluse teatud juhtudel läbi viia ka finantsjärelevalveasutuse algatusel – sellest annab autor ülevaate järgmises alapeatükis.

Finantsinspektsiooni juhatuse liige Siim Tammer nimetab sobivusmenetlust intrigeerivaks menetluseks, mis põhineb suuresti järelevalveasutuste diskretsioonil ja mille tulemiks võib olla FI või EKP otsus, millega konkreetse isik loetakse krediidasutuse juhtimiseks mittesobivaks, mis omakorda võimaldab järelevalveasutustel keelduda krediidasutuse taotletud tegevus- või olulise osaluse omandamise loa andmisest või suisa ära võtta asutusele varem väljastatud luba.⁹¹ Negatiivne otsus, eriti siis, kui selle on langetanud järelevalvet tegev asutus, võib autori hinnangul oluliselt mõjutada mittesobivaks tunnistatud isiku edaspidist elukorraldust. Peale võimalike kohtuvaidluste, milles sobimatuks tunnistatud isik soovib tõenäoliselt väidet oma

⁸⁹ Tammer, S. (viide 11), lk 325.

⁹⁰ Finantsinspektsioon. Sobivusmenetlus (viide 10).

⁹¹ Tammer, S. (viide 11), lk 316.

sobimatuse kohta ümber lükata, võib juhtuda ka, et järelevalveasutuste poolt kord sobimatuks tunnistatud isik ei saa tema au ja väärikuse kahjustamise tõttu enam kunagi krediidasutuse juhtivatele ametikohtadele kandideerida. Juhtorgani liikmete esmase valijana ning ühtlasi ka nende sobivuse esmase hindajana on krediidasutusel vastutusrikkas roll, sest eksliku valiku ja ebatõhusa sobivuskontrolliga võivad kaasned negatiivsed tagajärjed nii krediidasutustele endale kui ka krediidasutuse juhtorganisse sobimatuks tunnistatud isikule.

Krediidasutuste juhtide sobivuse hindamise alusnõuded on sätestatud KAS §-des 48 ja 49. EL-i tasandil on nõuded kehtestatud direktiivi 2013/36 artikliga 91. FIS § 57 lõike 1 kohaselt on FI-l õigus välja anda soovitusliku iseloomuga juhendeid finantssektori tegevust reguleerivate õigusaktide selgitamiseks ja finantsjärelevalve subjektide suunamiseks. Neid juhendeid kajastatakse ka FI aastaraamatus (FIS § 57 lg 2). 2018. aastal avaldas FI soovitusliku iseloomuga sobivusmenetluse läbiviimise juhendi⁹² (edaspidi FI sobivusjuhend), mille eesmärk on selgitada sobivusmenetluse protseduure ja põhimõtteid, ning küsimustiku krediidasutuse reguleeritud ametikohale valitavast isikust teavitamiseks⁹³ (edaspidi FI sobivusküsimustik), mille eesmärk on hõlbustada krediidasutuste juhi nõuetele vastavuse kontrollimist.⁹⁴ Krediidasutuste ja nende juhtide kandidaatide täidetud küsimustikuga teavitatakse FI-d ja seejärel teavitab FI ka EKP-d ametikohale valitava või valitud isiku sobivusnõuetele vastavusest.⁹⁵ FI sobivusjuhendi punkti 2.1 kohaselt viiakse sobivusmenetlus läbi kooskõlas riigisisese õiguse ja FI sobivusjuhendiga, arvestades vajaduse korral võimalikult suures ulatuses EL-iõiguse ja asjakohaste juhendmaterjalidega. Seega kohaldub krediidasutuse sobivusmenetluse läbiviimisele eelkõige KAS-is ja FIS-is sätestatu, mida täiendavad eelkõige FI sobivusjuhend ja FI sobivusküsimustik. Kuivõrd juhendis on viidatud ka EL-i õiguse ja asjakohasele juhendmaterjalidele, võib sobivusmenetluse läbiviimisel arvestada ka muude EL-i institutsioonide välja antud asjakohaste sobivusmenetluse läbiviimist hõlbustavate dokumentidega. Näiteks võib sobivusnõuete hindamisel lähtuda ka EBA ühissuunistest, mis täpsustavad direktiivi 2013/36 artiklis 91 sätestatud sobivusnõudeid ning selgitavad sobivusmenetluses kohaldatavaid põhimõtteid ja sobivuse hindamiseks kasutatavaid protseduure. EBA ühissuunised kehtivad FI soovitusliku juhendina alates 30. juunist 2018. Siinkohal märgib autor, et kuigi sobivusmenetluse läbiviimiseks on peale õigusaktide väljastatud arvukalt dokumente nii riigisiselt kui ka EL-i üleselt, pole need dokumendid siiski õiguslikult siduvad, kuivõrd neil on üksnes abistav ja

⁹² Finantsinspektsioon. Sobivusmenetluse läbiviimise juhend (viide 9).

⁹³ Finantsinspektsioon. Vorm krediidasutuse reguleeritud ametikohale valitavast isikust teavitamiseks. Arvutivõrgus:https://www.fi.ee/sites/default/files/2020-06/Lisa_1_Vorm_krediidasutus_02_06_2020.pdf (01.03.2021).

⁹⁴ Finantsinspektsiooni aastaraamat 2018 (viide 49).

⁹⁵ Finantsinspektsioon. Vorm (viide 93).

selgitav mõju (st et neil puudub õiguslikult siduv jõud) ning nad ei asenda seadustes ega EL-i otsekohalduvates määrustes sätestatud.

KAS §-ist 48 tuleneb krediidasutuste kohustus tagada juhtorgani liikmete sobivus nii individuaalsel kui ka kollektiivsel tasandil. Kuivõrd krediidasutuse juhtorganite tegevus ja nende langetatavad otsused võivad nii majanduslikus kui ka sotsiaalses mõttes mõjutada väga suurt hulka isikuid ja erinevaid huvigruppe, tuleb nende valikusse suhtuda väga suure tähelepanuga.⁹⁶ Krediidasutuse juhtorganil tervikuna peaks olema teadmisi ja asjatundlikkust kõigis krediidasutuse äritegevusega seotud valdkondades, et otsuste langetamine oleks tõhus ja piisavalt kaalutletud.⁹⁷ Eeltoodust järeldub, et peale isiku isikliku pädevuse krediidasutust nõuetekohaselt juhtida tuleb hinnata ka kõiki juhte kogumis, veendumaks, et kogu juhtorgani puhul tervikuna on tagatud piisav pädevus krediidasutuse tegevuseks vajalike otsuste tegemiseks.⁹⁸ Krediidasutuse juhtide vastavus sobivusnõuetele peab olema tagatud igal ajahetkel.

Sobivusmenetlus on vastavuse kontrollimiseks loodud abivahend, millega krediidasutusel on võimalik kontrollida, kas juhi ametikohale asuv või seal juba olev isik vastab krediidasutuste juhtorgani liikmete suhtes kehtestatud kõrgendatud sobivusnõuetele või mitte.⁹⁹ Krediidasutuste sobivusmenetluse läbiviimise üldnõuded ja reeglistik on toodud KAS-is ja FI sobivusjuhendis. Krediidasutusel tekib üldjuhul kohustus alustada sobivusmenetlust puudutavaid protseduure järgmistel juhtudel (FI sobivusjuhend punkt 2.2):

- 1) finantsjärelevalveasutusele tegevusloa taotluse esitamine;
- 2) finantsjärelevalveasutusele olulise osaluse omandamise loa taotluse esitamine;
- 3) enne juhi ametikohal isikuliste muudatuste tegemist;
- 4) enne, või esimesel võimalusel, kui muutuvad juhi ametikohal oleva isikut puudutavad olulised andmed;
- 5) kui möödub kalendriaasta viimase sobivusmenetluse tegemisest.

Neist punktidest tuleneb, et lisaks esialgsele sobivuse hindamisele peab krediidasutus tegema ka pidevat sobivusnõuetele vastavuse kontrolli, et juhtorganis olevale isikute sobivusnõuetele

⁹⁶ Tiivel, T. (viide 20), lk 621.

⁹⁷ Euroopa Pangandusjärelevalve EBA/GL/2017/12 (viide 45), lk 20.

⁹⁸ Krediidasutuste seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse 750 SE eelnõu seletuskiri, lk 7. Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/baf2dd99-c7c7-4461-a6d8-a60cd4f61e4b/> (01.03.2021).

⁹⁹ Tammer, S., Kohv, M. (viide 7), lk 646.

vastavus oleks tagatud igal ajahetkel. Pideva sobivuse hindamise nõuet täpsustab FI sobivusjuhendi punkt 2.10, mille kohaselt peab krediidasutus vähemalt üks kord kalendriaastas hindama juhi ametikohal asuva isiku vastavust õigusaktidele. Autori arvates pole aga selge, kas FI sobivusjuhendi kohaselt peab vähemalt kord aastas hindama ainult isiku individuaalset sobivust või laieneb see nõue ka juhtorgani kollektiivsele sobivusele. FI sobivusjuhendi punkti 3.31 kohaselt peab krediidasutus ise oma juhtorgani kollektiivset sobivust hindama ja tagama selle nõude täitmise igal ajahetkel. Samas ei ole täpsustatud ajavahemikke või sündmuseid, mille esinemisel tuleks krediidasutusel oma juhtorgani kollektiivset sobivust hinnata. KAS § 62 lõike 7 punki 4 kohaselt on krediidasutuse nomineerimiskomitee¹⁰⁰ kohustatud vähemalt üks kord aastas hindama juhatuse liikmete ja juhatuse kollektiivse organina tegutsemiseks vajaliku hariduse, kogemuste ja kutsealase sobivuse taseme olemasolu ning teavitama saadud tulemustest nõukogu. Sellest sättest tuleneb krediidasutuse kohustus kontrollida vähemalt üks kord aastas juhatuse liikmete kollektiivset sobivust, samas ei ole sättes viidatud nõukogu liikmete kollektiivse sobivuse hindamise vajadusele. KAS-is ja FI sobivusjuhendis sätestatu põhjal saab seega järeldada, et krediidasutus peaks siiski vähemalt kord aastas hindama ka kollektiivset juhtorganit, kuid samas pole lõplikult selge, kas vähemalt kord aastas tuleb lisaks isiku individuaalsele sobivusele hinnata üksnes juhatuse liikmete kollektiivset sobivust või kohaldub iga-aastane hindamise kohustus ka nõukogu liikmete kollektiivile.

FI sobivusjuhendi punkti 2.2.4 kohaselt tekib krediidasutusel kohustus alustada sobivusmenetlust enne või esimesel võimalusel, kui muutuvad juhi ametikohal oleva isikut puudutavad olulised andmed. KAS ega ka FI sobivusjuhend ei loetle olulisi andmeid. Muutust peetakse oluliseks, kui see võib mõjutada juhupositsioonil oleva isiku sobivust.¹⁰¹

Lisaks krediidasutuse enda kontrollile juhtorgani liikmete sobivuse üle kontrollib sobivusnõuetele vastavust ka finantsjärelevalve. Finantsjärelevalve kontrolli eesmärk on veenduda, et krediidasutuste poolt valitav või juba valitud isik sobib juhtima asutust, mille spetsiifikast ja olulisusest tulenevalt on tema juhtorganile kehtestatud kõrgendatud nõuded.¹⁰² Krediidasutus esitab FI-le nõutavad isiku sobivust kinnitavad andmed järgmistel juhtudel:

- 1) tegutsemiseks tegevusloa taotlemisel (KAS § 13¹ lg 1 punkt 10);

¹⁰⁰ KAS § 62 lõike 1 kohaselt moodustatakse krediidasutuses juhatuse tegevuse kontrollimiseks auditikomitee ning kui see on proportsionaalne krediidasutuse tegevuse laadi, ulatuse ja keerukuse astmega või krediidasutus on süsteemselt oluline, tuleb krediidasutuses lisaks auditikomiteele moodustada ka riskikomitee ja nomineerimiskomitee.

¹⁰¹ Finantsinspeksioon. Vorm (viide 93), lk 2.

¹⁰² Finantsinspeksioon. Sobivusmenetlus (viide 10).

- 2) olulise osaluse omandamise loa taotluse esitamisel (KAS § 30 lg 3 punktid 5 ja 6);
- 3) FI teavitamisel krediidasutuse juhi ametikohale isiku valimise ning varem valitud isiku ametiaja pikendamise kavatsusest (KAS § 48 lg 6);
- 4) kui juhtorgani liikmete pideval hindamisel ilmneb olulisi asjaolusid, mis võivad mõjutada isiku sobivust (FI sobivusjuhend punkt 2.3).

Eeltoodust tuleneb, et üldjuhul peab krediidasutus pärast omapoolset sobivusmenetlust, kuid veel enne isiku lõplikku ametikohale valimist või juba ametikohal oleva isiku ametiaja pikendamist saama FI-lt kinnituse, et isik täidab vastavale ametikohale kehtestatud kõrgendatud sobivusnõudeid. Loataotluse menetluses tuleb arvestada sellega, et juhul, kui FI avastab, et juhtorgani liikmeks valitud isik ei vasta sobivusnõuetele, võib loataotlusele järgneda taotluse andmisest keelduv otsus (KAS § 15 lg 1 p 4 ja § 31 lg 3 p 1).

KAS § 48 lõike 6 kohaselt teavitab krediidasutus FI-d juhi valimise või tema ametiaja pikendamise kavatsusest, esitades FI-le vähemalt kümme päeva enne vastava küsimuse lõplikku otsustamist KAS § 48 lõikes 7 nimetatud andmed ja dokumendid. FI-le tuleb esitada juhtorganisse valitava või määratava isiku sellekohane kirjalik nõusolek, ülevaade isiku haridusest, töökogemusest ja ettevõtluses osalemisest ning andmed isiku karistusregistrisse kantud karistuste kohta koos kinnitusega, et isikul puuduvad seaduses sätestatud asjaolud, mis välistavad tema õiguse olla krediidasutuse juht. Lisaks peab krediidasutus esitama juhi ametikohale valitud või valitava isiku allkirjastatud FI küsimustiku (FI sobivusjuhend punkt 2.3). Kümnapäevast teavitamistähtaega ei kohaldata, kui dokumentide eelnev esitamine ei ole mõjuval põhjusel võimalik (KAS § 48 lg 6 lause 2). Mõjuvaid põhjuseid, mis õigustaksid kümnapäevase tähtaja järgimata jätmist, KAS ega ka FI sobivusjuhend ei sisusta. Siinkohal leiab autor, et kuivõrd FI sobivusjuhendi eesmärk on sobivusmenetluses kehtivate põhimõtete ja teostatavate protseduuride selgitamine, tõhustaks krediidasutuste sobivusmenetluse läbiviimist kindlasti see, kui juhendiks oleksid toodud välja ka mõned näidispõhjused, mille esinemisel võib krediidasutus KAS § 48 lõikes 6 sätestatud kümnapäevase teavitamistähtaja järgimata jätta.

Eesmärgiga uurida, kuidas toimub pangajuhtide sobivuse hindamine praktikas, esitas autor päringu Eestis tegutsevatele krediidasutustele. Paraku sai autor vastuseid üksnes mõnelt vähem oluliseks määratletud krediidasutuselt. Sellegipoolest ütlesid kõik vastanud, et lähtuvad isikute sobivuse hindamisel KAS-is, FI sobivusjuhendis ja selle lisana välja antud FI küsimustikus sätestatust. Sellest järeldub, et vaatamata FI sobivusjuhendi soovituslikule iseloomule on tegemist siiski väga olulise dokumendiga, sest pangad lähtuvad sobivusmenetluse läbiviimisel

suuresti selles sätestatust. Seega tuleb FI-l autori hinnangul kindlasti jälgida, et nimetatud dokumendid täidaksid pidevalt oma põhieesmäärke, milleks on eelkõige sobivusmenetluse läbiviimisprotsesside selgitamine ja hõlbustamine.

Tulenevalt krediidasutuste eripärast on väga oluline, et nende tegevust juhiks isikud, kes vastavad igal ajahetkel seadusega kehtestatud sobivusnõuetele. Sobivusnõuetele vastav juhtorgan annab kindlustunde krediidasutuse nõuetekohasest toimimise kohta nii selle klientidele kui ka üldsusele tervikuna. Juhi taust ja pädevus peavad andma nii järelevalvele, aktsionäridele, investoritele, klientidele kui ka avalikkusele kindluse, et juhtimine toimub nende parimates huvides asjatundlikult, usaldusväärselt ja kooskõlas õigusaktidega.¹⁰³ Juhid võtavad krediidasutuse nimel ja selle vara arvel vastu ärilisi otsuseid, millega kaasneb paratamatult ka teatud ebaõnnestumisrisk.¹⁰⁴ Autori arvates on risk seda väiksem, mida kompetentsem ja pädevam on otsuseid langetav juhtorgan. Kompetentsuse ja sobivuse nõuetelevastavust peab esimesena kontrollima krediidasutus ise. Krediidasutus kui esmane sobivusmenetluse läbiviija peab alati kontrollima, kas juhi kohale kandideerivad või seal juba olevad isikud täidavad seadusega krediidasutuse juhi ametikohale kehtestatud sobivusnõudeid või mitte. Krediidasutus peab täitma hoolsuskohustust ja hindama juhtorgani liikmeid mitte üksnes enne nende ametisse nimetamist, vaid ka pidevalt, veendumaks, et sobivusnõuded on täidetud igal ajahetkel.¹⁰⁵

Eespool sai mainitud, et Eestis lähtuvad krediidasutused sobivusprotseduuride läbiviimisel eelkõige KAS-is ja FI sobivusjuhendis sätestatust. Samal ajal ei sätesta KAS, kuidas ja millistele dokumentidele tuginedes peaks krediidasutus juhtorgani liikmete sobivusnõuete täidetust hindama. FI sobivusjuhendi kohaselt otsustab krediidasutus ise sobivuse hindamise viisi, vormi ja dokumenteerimise. Autor peab FI sobivusjuhendit tõesti abistavaks ja sobivusmenetlust hõlbustavaks dokumendiks, kuid leiab siiski, et praegu esineb FI sobivusjuhendis veel mõningaid kitsaskohti, mille parandamist FI võiks kaaluda. Näiteks võiksid mõned mõisted olla selguse saamiseks rohkem sisustatud ja samuti võiks juhendis täpsemalt välja tuua, et lisaks juhtorgani liikme individuaalse sobivuse korralisele kontrollimisele üks kord aastas laieneb kontrollinõue ka juhtorgani kollektiivile tervikuna. Autori arvates oleks mõistlik, et juhend eristaks ka kollektiivse hindamise subjekte ehk tooks välja, kas iga-aastane korraline kollektiivse sobivuse hindamine hõlmab ainult juhatuse või ka nõukogu liikmeid.

¹⁰³ Finantsinspektsiooni aastaraamat 2020, lk 37. Arvutisvõrgus: https://www.fi.ee/sites/default/files/2020-05/fi_aa_2019.pdf (29.03.2021).

¹⁰⁴ Tiivel, T. (viide 20), lk 361.

¹⁰⁵ Euroopa Keskpang. Sobivuse ja nõuetekohasuse hindamise juhend (viide 50), lk 7.

1.2.2. Pädevate finantsjärelevalveasutuste roll ja mandaat krediidasutuste sobivusmenetluses

Lisaks krediidasutuste endi sobivusmenetluslike protseduuride läbiviimisele teostavad sobivusmenetlust ka finantsjärelevalveasutused. Finantsjärelevalve tegemine on finantsstabiilsusega vahetult seotud protsess, mille eesmärk on kindlustada stabiilne finantssektor, mis väärrib usaldust nii avalikkuse silmis kui ka üksikisiku tasandil.¹⁰⁶ Riik peab tagama iga eelnimetatud kaitsekohustuse täitmiseks finantssektoris tegutsevate ettevõtjate usaldusväärse vähemalt minimaalsel aktsepteeritaval tasemel.¹⁰⁷ Ka Riigikohus on öelnud, et järelevalve eesmärk on tagada, et krediidasutus tegutseks kooskõlas kehtiva õigusega ega kahjustaks avalikku huvi.¹⁰⁸ Krediidasutuste juhtorgani olulisust finantssektori stabiilsuse tagamisel kinnitavad ka 2008. aastal alguse saanud finantskriisi tagajärgi kajastavad analüüsid, mille kohaselt peetakse üheks kriisi puhkemise põhjusteks ka seda, et sageli ei mõistnud pankade juhid ähvardavate ohtude olemust ja ulatust, kalduses tõhusate kontrollimehhanismide puudumise tõttu liialt riskima.¹⁰⁹ Kuivõrd krediidasutuste tegevust kujundavad eelkõige selles otsuseid langetavad isikud, on oluline, et need isikud sobiksid oma ametikohtadele. Finantsjärelevalveasutuste sobivusmenetluslike toimingutega soovitaksegi veenduda krediidasutuste poolt valitud või valitavate juhtorgani liikmete vastavuses nende ametikoha suhtes kehtestatud nõuetele, tagades seekaudu finantssektori stabiilse, usaldusväärse ja läbipaistva toimimise.¹¹⁰ Finantsjärelevalve hindab isiku sobivust nii ennetavalt ehk enne tema juhatuse või nõukogu liikmeks nimetamist kui ka järjepidevalt ehk pärast isiku saamist juhtorgani liikmeks.¹¹¹ Sellest tulenevalt võib Eestis sobivusmenetlus üldjuhul alata, kui FI-le esitatakse seadusest tulenev taotlus või teave (nt tegevusloa või olulise osaluse omandamise taotlus või teave krediidasutuse juhi valimise või vahetamise kavatsusest) või saab järelevalveasutus teadlikuks informatsioonist, mis tekitab kahtlusi isiku sobivuses oma positsioonile (nt kaebuse, teises menetluses teada saadud asjaolu, tegudele ajas muutunud hinnangu või uuesti hinnatud asjaolu tõttu).¹¹²

Autor tõi eelnevalt välja, et alates SSM-i loomisest teevad Eestis krediidasutuse üle järelevalvet FI ja EKP. Sobivusmenetluse läbiviimisel on FI ja EKP järelevalvealased rollid ja

¹⁰⁶ FIS seletuskiri 810 (viide 15), lk 2.

¹⁰⁷ *Ibid.*, lk 2.

¹⁰⁸ RKPJKo 27.02.2015, 3-4-1-54-14, p 50.1; RKÜKo 01.07.2015, 3-4-1-20-15, p 43; RKHKm 29.03.2016, 3-3-1-39-15, p 15.2.

¹⁰⁹ Euroopa Komisjon. Roheline raamat (viide 4), lk 1.

¹¹⁰ Finantsinspeksioon. Sobivusmenetlus (viide 10).

¹¹¹ KAS seletuskiri 750 (viide 98), lk 7.

¹¹² Tammer, S. (viide 11), lk 320.

kohustused jaotatud lähtudes nende järelevalve alla kuuluvate krediidasutuste olulisusest: üldistatult öeldes kontrollib FI sobivusnõuete täidetust vähem olulistes ning EKP olulistes krediidasutustes.¹¹³ Teatud küsimustes on aga EKP-l sõltumata krediidasutuste olulisusest ainupädevus: määruse 1024/2013 artikli 4 lõike 1 punktide a ja c kohaselt on EKP ainupädevuses kõikide EL-i finantsjärelevalve alla kuuluvate krediidasutuste tegevusloa andmine, tegevusloa tehtetuks tunnistamine ning krediidasutustes olulise osaluse omandamise ja võõrandamise hindamine. Vaatamata sellele, et tegevusloa andmine, tegevusloa tehtetuks tunnistamine ning krediidasutustes olulise osaluse omandamise ja võõrandamise üle lõplik otsustamine kuulub EKP ainupädevusse, menetleb EKP eeltooduid küsimusi ühiselt FI-ga.¹¹⁴ Loataotlemise menetluses suhtleb krediidasutus FI-ga, kes hindab esimesena sobivusnõuetele vastavust. Kui FI leiab, et taotleja juhtorgan vastab KAS-is sätestatud nõuetele, mille hulka kuulub ka juhtorgani sobivusnõuetele vastamine (KAS § 13¹ lg 1 p 10 ja § 30 lg 3 p-d 5 ja 6), teavitab FI oma lõplikust hinnangust EKP-d, kelle ainupädevuses on lõpliku otsuse langetamine.¹¹⁵ Kui aga FI leiab esialgse loataotluse hindamise käigus, et seaduses sätestatud loa andmise nõuded ei ole täidetud, jätab ta tegevusloa taotluse rahuldamata või keelab ettekirjutusega olulise osaluse omandamise ja suurendamise ilma selle EKP-le edastamiseta. (KAS § 15 lg 1 p 4 ja § 31 lg 3 p 1). Kuigi tegevusloa kehtetuks tunnistamise otsustab EKP, on menetluse algatamine nii EKP kui FI pädevuses – tegevusloa kehtetuks tunnistamise menetlus on üldjoontes valdavalt sama, mis tegevusloa andmise menetlus, st et menetlus põhineb EKP ja FI omavahelisel koostööl ning lõplikuks otsustajaks on EKP.¹¹⁶

FI võib krediidasutuse tegevusloa kehtetuks tunnistada järgmistel juhtudel:

- 1) kui ilmneb, et krediidasutuse juhid ei vasta KAS-is või selle alusel antud õigusaktides sätestatud nõuetele (KAS § 17 lg 1 p 4);
- 2) kui krediidasutuse juhile on kohaldatud karistust majandusalase, ametialase, varavastase või avaliku usalduse vastase süüteo eest ning karistusandmed ei ole karistusregistrist karistusregistri seaduse kohaselt kustutatud (KAS § 17 lg 1 p 5);
- 3) kui krediidasutus ei ole täitnud FI ettekirjutust ja selle tagajärjel on krediidasutuse juhiks määratud või on jätkuvalt krediidasutuse juhtorgani liikmeks isik, kes ei vasta KAS-is sätestatud nõuetele (KAS § 17 lg 1 p16).

¹¹³ Euroopa Keskpank. Ühtse järelevalvemehhanismi järelevalve käsiraamat (viide 85), lk 8.

¹¹⁴ Tröger T. 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, lk 468.

¹¹⁵ Euroopa Keskpank. Ühtse järelevalvemehhanismi järelevalve käsiraamat (viide 85), lk 52.

¹¹⁶ *Ibid.*, lk 53.

Üks SSM-i kolmest peaesmärgist on tagada finantssubjektide järjepidev järelevalve.¹¹⁷ Lisaks eelnevalt toodud juhtudele¹¹⁸, mille esinemisel teavitavad krediidasutused järelevalveasutusi kõigist uutest asjaoludest või mis tahes muudest küsimustest, mis võivad mõjutada algset isiku sobivusele antud hinnangut, võivad FI ja EKP saada ise teadlikuks uutest isiku sobivust mõjutada võivatest asjaoludest, saades näiteks teate toime pandud rikkumise kohta või koha-pealse kontrolli käigus leitu, aga ka näiteks ajakirjanduses avaldatu põhjal.¹¹⁹ Finants-järelevalve tegemise käigus rikkumiste avastamisel on FI-l õigus teha krediidasutustele ettekirjututs. Ettekirjutusega võib FI nõuda krediidasutuse nõukogult juhatuse liikme tagasi-kutsumist või tema volituste ajutist peatamist (KAS § 104 lg 1 p 9) või nõuda krediidasutuse üldkoosolekult nõukogu liikme tagasikutsumist, kui esineb KAS § 50 lõikes 1 nimetatud alus (KAS § 103 lg 1 ja § 104 lg 1 punktid 9 ja 10). KAS § 50 lõike 1 kohaselt on FI-l õigus ettekirjutusega nõuda krediidasutuse juhi tagasikutsumist, kui:

- 1) FI arvamuse kohaselt isik ei vasta krediidasutuse juhile kehtestatud nõuetele;
- 2) isik on seoses enda valimise või määramisega esitanud eksitavaid, tegelikkusele mitte-vastavaid andmeid või võltsitud dokumente;
- 3) isiku tegevus krediidasutuse juhtimisel on näidanud, et ta ei ole suuteline korraldama krediidasutuse juhtimist selliselt, et hoiustajate, teiste klientide ja võlausaldajate huvid oleksid küllaldaselt kaitstud.

FI tugineb sobivusmenetluse läbiviimisel Eesti riigisisesele õigusele ja FI sobivusjuhendile, arvestades vajaduse korral võimalikult suures ulatuses EL õiguse ja asjakohaste juhend-materjalidega.¹²⁰ EKP lähtub temale määrusega 1024/2013 antud ülesannete täitmisel ja järele-valvevolituste kasutamisel kogu asjakohasest EL-i õigusest ja kui asjakohasteks EL-i õigus-aktideks on direktiivid, siis lähtub EKP ka neid direktiive riigisisesse õigusesse üle võtvatest riigisisestest õigusaktidest (määruse 1024/20163 art 4 lg 3). Kui EL-i õigus koosneb määrustest, mis annavad liikmesriikidele teatud valikuvõimalused, kohaldab EKP selliseid valikuvõimalusi võimaldavaid riigisiseseid õigusakte.¹²¹ Peale riigisiseste õigusaktide järgib EKP sobivusmenetluse läbiviimisel EBA ühissuuniseid ja EBA suuniseid sisejuhtimise kohta¹²² (edaspidi EBA suunised EBA/GL/2017/11).

¹¹⁷ Euroopa Keskpank. Pangandusjärelevalve juhend (viide 76), lk 5.

¹¹⁸ KAS § 131 lg 1 p 10, KAS § 30 lg 3 p 5 ja 6, KAS § 48 lg 6; FI sobivusjuhend punkt 2.3.

¹¹⁹ Euroopa Keskpank. Sobivuse ja nõuetekohasuse hindamise juhend (viide 50), lk 29.

¹²⁰ Finantsinspeksioon. Sobivusmenetluse läbiviimise juhend (viide 9), lk 2.

¹²¹ Määrus 1024/2013 (viide 72), ääremärkus 34.

¹²² Euroopa Pangandusjärelevalve suunised sisejuhtimise kohta, EBA/GL/2017/11. Arvutivõrgus: <https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/documents/10180/2164689/5c758f17-adab-4337-a6b1->

Direktiivis 2013/36 on toodud sobivusnõuded, kuid nende sisu ei ole täpsustatud. Sobivusnõuete sisustamine kuulub direktiivi 2013/36 artikli 91 lõikest 12 tulenevalt EBA vastutusalasse. Eestis on direktiivist 2013/36 KAS-i ülevõetud sobivusnõuded sisustatud FI sobivusjuhendis, mis kujutab endast soovitusliku, õiguslikult mittesiduvat juhendit.¹²³ Eeltoodust järeldub, et ülesannete täitmisel SSM-i raames lähtub EKP ennekõike direktiivist 2013/36 Eesti riigisisesele õigusesse üle võetud õigusaktidest (KAS, FI), kuid direktiivis 2013/36 sätestatud sobivusnõuete sisustamisel ja nendele hinnangu andmisel tugineb EKP ennekõike EBA ühisuunistele ja muudele asjakohastele EBA poolt välja antud õigusallikatele. Direktiivi 2013/36 artiklit 91 peetakse EL-is minimaalse ühtlustamise sätteks, mille euroala riigid on üle võtnud erineval viisil.¹²⁴ Seesugust riiklike eripärade teadlikku või teadmatut lubamist ja kohaldamist käsitletakse SSM-i kontekstis pooliku lahendusena, sest see jätab üsnagi harmoneeritud sektorisse teatava liikmesriigi õigusest tuleva eripära rakendamise „akna“.¹²⁵

Eeltoodust tuleneb, et tõeliselt integreeritud SSM peab eelkõige tähendama seda, et kõikide EL-i liikmesriikide (nii oluliste kui ka vähem oluliste) krediidasutuste põhilised protsessid on valdavalt üldiselt ühesugused ning nende kõigi suhtes tehakse ühesugusel meetodikal põhinevad järelevalvet, arvestades krediidasutuste erisusi ja eripära. Sobivusmenetluse läbi viimine SSM-i raames saab autori arvates tõhusalt toimida üksnes siis, kui sobivusnõuded on sisustatud selgelt ja neid hinnatakse ühetaoliselt – seda nii ühe liikmesriigi erineva olulisuse astmega krediidasutuste puhul kui ka EL-i liikmesriikides üldiselt.

1.3. Krediidasutuste sobivusmenetluse raames hinnatavad isikud ja rakenduvad sobivusnõuded

1.3.1. Krediidasutuste sobivusmenetluses hinnatavad isikud

Krediidasutuste vahetuks ja oluliseks komponendiks peetakse selle ausaid ja usaldusväärseid juhte või muid oluliseks peetavaid isikuid¹²⁶, kes peavad oma positsiooni tõttu vastama kõrgendatud nõuetele.¹²⁷ Eesti pankadel, mis on seaduse kohaselt aktsiaseltsid, on kahe-tasandiline juhtimissüsteem.¹²⁸ KAS § 48 lõike 1 kohaselt on krediidasutuse juhtideks juhatuse

e719469bd307/Guidelines%20on%20Internal%20Governance%20%28EBA-GL-2017-11%29_ET.pdf?retry=1 (01.03.2021).

¹²³ Finantsinspektsiooni aastaraamat 2018 (viide 49), lk 21.

¹²⁴ Euroopa Keskpank. Sobivuse ja nõuetekohasuse hindamise juhend (viide 50), lk 5–6.

¹²⁵ Tammer, S. (viide 79), lk 340.

¹²⁶ KAS § 60 lõigete 1 ja 2 kohaselt peavad krediidasutusteks kõrgendatud nõuetele vastama peale juhtide näiteks ka siseauditiüksuse juht, siseauditiüksuse töötaja ning revisjonikomisjoni esimees.

¹²⁷ Tammer, S. (viide 11), lk 318.

¹²⁸ Krediidasutuste seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse 559 SE eelnõu seletuskiri, lk 18. Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/d96af017-4826-4c45-9adc-fd113244f76d> (15.03.2021).

ja nõukogu liikmed. Krediidiasutuse nõukogu tegutseb krediidiasutaja strateegia kujundaja ja järelevalve teostaja rollis ning juhatus täidab täidesaatva organi ülesandeid.¹²⁹ KAS § 52 lõigete 1 ja 2 kohaselt on nõukogu krediidiasutuse juhtimisorgan, mis planeerib krediidiasutuse tegevust, annab juhatusele tegevusjuhiseid krediidiasutuse juhtimise korraldamisel ja teeb järelevalvet krediidiasutuse tegevuse üle, samuti juhatuse tegevuse üle krediidiasutuse juhtimisel. Nõukogu liikmed peavad tagama kontrolli selle üle, et nii krediidiasutuse, selle juhatuse kui ka töötajate tegevus oleks kooskõlas õigusaktidega ning krediidiasutuse juhtimisorganite kehtestatud sise-eeskirjade ja muude reeglite sätetega (KAS § 52 lg-d 1 ja 2). Juhatus on seega krediidiasutuse juhtimisorgan, mis juhib krediidiasutuse igapäevast tegevust, lähtudes nõukogu kinnitatud strateegiast ja tegevuse üldistest põhimõtetest, ning kontrollib krediidiasutuse töötajate igapäevast tegevust (KAS § 55 lg 1). EL-is nimetatakse nõukogu vastavalt järelevalvefunktsiooni täitvaks ja juhatus juhtimisfunktsiooni täitvaks juhtorganiks.¹³⁰

Krediidiasutuste juhtorgani liikmeid tuleb hinnata lähtuvalt proportsionaalsuse põhimõttest – juhtide hindamisel tuleb võtta arvesse konkreetse krediidiasutuse suurust, tegevuse laadi, ulatust ja keerukust ning hinnatava juhi ametikohaga seonduvad rolli ja muid olulisi seonduvaid asjaolusid.¹³¹ Tulenevalt erinevatest nõukogu ja juhatuse liikmete ülesannetes ja vastutusvaldkondades, kasutatakse üldjuhul ka nende sobivusnõuetele vastavuse hindamisel erinevat lähenemisviisi, näiteks võib erineda nõukogu ja juhatuse liikmetelt nõutavate teadmiste, oskuste ja kogemuse tase ning iseloom, aga ka ametiülesannete täitmisele pühendatav aeg.¹³² Küll aga tuleb proportsionaalsuse põhimõtte kohaldamisel arvestada sellega, et see ei tooks kaasa sobivuskriteeriumite suhtes kehtivate sobivusstandardite langetamist.¹³³

7. jaanuaril 2021 algatas Vabariigi Valitsus KAS-i muutmise eelnõu¹³⁴ (edaspidi KAS eelnõu 312), millega soovitakse laiendada KAS-is sätestatud isikute ringi, kellele kohaldub sobivusmenetlus. Magistritöö kirjutamise ajal ei reguleeri KAS veel võtmeisikute valimist ja nende hindamist. Võtmeisikuteks peetakse isikuid, kellel on märkimisväärne mõju krediidiasutuse tegevuse üldisele suunamisele, kuid kes ei ole juhatuse või nõukogu liikmed.¹³⁵ EBA ühissuuniste punkti 37 kohaselt peavad kõik krediidiasutused tagama, et nende töötajad oleksid

¹²⁹ *Ibid.*, lk 18.

¹³⁰ Euroopa Keskpank. Sobivuse ja nõuetekohasuse hindamise juhend (viide 50), lk 4.

¹³¹ Finantsinspeksioon. Sobivusmenetluse läbiviimise juhend (viide 9), lk 5.

¹³² Euroopa Pangandusjärelevalve EBA/GL/2017/12 (viide 45), lk 20.

¹³³ Euroopa Keskpank. Sobivuse ja nõuetekohasuse hindamise juhend (viide 30), lk 8.

¹³⁴ Krediidiasutuste seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse 312 SE eelnõu seletuskiri. Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/0a837639-7184-4ef3-bf4f-7be5dca340a7/Krediidiasutuste%20seaduse%20muutmise%20ja%20sellega%20seonduvalt%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seadus> (05.03.2021).

¹³⁵ Euroopa Pangandusjärelevalve EBA/GL/2017/12 (viide 22), lk 5.

suutelised täitma oma funktsioone adekvaatselt, et võtmeisikutel oleks piisavalt hea maine, et nad tegutseksid ausalt ja usaldusväärset ning et neil oleksid piisavad teadmised, oskused ja kogemused oma ametikoha ülesannete täitmiseks.¹³⁶ KAS eelnõu 312 kohaselt loetakse võtmeisikuks krediidasutuse finantsjuhti, vastavus-, riskikontrolli või siseauditi juhti, kes ei ole krediidasutuse juhatuse või nõukogu liige. Kehtiva KAS kohaselt laienevad kõrgendatud nõuded juhatuse ja nõukogu liikmete kõrval ka krediidasutuse siseauditiüksuse juhtidele, siseauditiüksuse töötajatele ning revisjonikomisjoni esimehele (KAS § 60 lg-d 1 ja 2). Kuigi võtmeisikute rolli peetakse krediidasutuste puhul oluliseks, sest nad aitavad kaasa krediidasutuse tegevuse suunamisele, jääb autori hinnangul siiski küsitavaks, kas selliselt sobivusmenetluses hinnatavate isikute ringi laiendamine on mõistlik. Tegemist on siiski krediidasutuse töötajatega, kelle sobivuses peaksid veenduma ennekõike tööandjatena tegutsevad krediidasutused ise. Küsitavaks jääb, kas töölepingu seaduse § 6 lõikest 1 tulenev katseaeg, mis võimaldab tööandjal hinnata, kas valitava töötaja tervis, teadmised, oskused, võimed ja isikomadused vastavad tasemele, mida nõutakse töö tegemisel, ei ole piisav, et veenduda isiku sobivuses ilma, et peaks hindamist laiendama finantsjärelevalve asutusteni.

1.3.2. Krediidasutuste sobivusmenetluses hinnatavad individuaalsed sobivusnõuded

Pangajuhtide usaldusväärsus ja pädevus on üks olulisemaid kaitseliine, mis aitab ära hoida juhtimisvigu ja pettusi.¹³⁷ Sellest tulenevalt on isikule, kes soovib olla krediidasutuse juht, seadusega kehtestatud ranged sobivusnõuded.¹³⁸ Seesuguste kõrgendatud nõuetega kaitstakse nii finantsjärelevalve subjekti kliente, subjekti ennast, avalikkust kui ka kogu finantssektorit tervikuna, et finantsturule siseneksid vaid pädevad, ausad ja sobivad isikud.¹³⁹

Eesti krediidasutuste juhtidele kohalduvad sobivusnõuded, mis on suuresti üle võetud direktiivi 2013/36 artiklist 91, on sätestatud KAS-i §-des 48 ja 49. Autor kirjeldas eelnevalt sobivusnõuete kujunemisest, tuues välja, et kehtivaid nõudeid on suuresti kujundanud EL-i õigus. ESFS-i ja SSM-i loomine on hõlbustanud sobivusnõuete enam-vähem ühetaolist kujunemist terves EL-is. FI sobivusjuhendi punkti 2.1 kohaselt teostatakse Eestis sobivusmenetluslike protseduure kooskõlas riigisisese õiguse ja FI sobivusjuhendiga, arvestades vajaduse korral võimalikult suures ulatuses EL-i õiguse ja asjakohaste juhendmaterjalidega. Selles alapeatükis

¹³⁶ Krediidasutuste seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse 312 SE eelnõu seletuskiri, lk 18. Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/0a837639-7184-4ef3-bf4f-7be5dca340a7/Krediidasutuste%20seaduse%20muutmise%20ja%20sellega%20seonduvalt%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seadus> (05.03.2021).

¹³⁷ Mersch Y. ECB raises the bar on bank governance. European Central Bank. Opinion piece, 2020. Arvutivõrgus: <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/interviews/date/2020/html/ssm.in201001~1f7f9235a4.en.html> (10.03.2021).

¹³⁸ Finantsinspektsiooni aastaraamat 2018 (viide 49), lk 21.

¹³⁹ Tammer, S., Kohv, M. (viide 7), lk 646.

annab autor põgusa ülevaate Eesti krediidasutuste juhtorgani liikmete individuaalse sobivuse kontrollimisel hinnatavatest sobivuskriteeriumitest, tuginedes FI poolt isiku individuaalse sobivuse hindamisel kasutatavatele kriteeriumitele. Järgmises peatükis keskendub autor kollektiivse sobivuse nõude sisustamisele ja hindamisele ning hindamises esinevatele probleemkohtadele. Sobivuskriteeriumite sisustamisel tugineb autor KAS-is ja FI sobivusjuhendis sätestatu kõrval ka asjakohastele EL-i juhendmaterjalidele.

Autor annab alljärgnevalt ülevaate järgmistest individuaalsetest sobivusnõuetest:

- 1) haridus, teadmised, oskused, kogemused;
- 2) laitmatu maine ja usaldusväärsus;
- 3) huvide konflikt ja sõltumatus;
- 4) ametiülesannete täitmisele pühendatav aeg.

KAS § 48 lõike 2 kohaselt peavad krediidasutuse juhtidel olema krediidasutuse juhtimiseks vajalikud teadmised, oskused, kogemused ja haridus. KAS § 56 lõige 2 täpsustab hariduse nõuet, sätestades, et krediidasutuse juhatuse liikmel peab olema vähemalt kõrgharidus. FI sobivusjuhendi punktis 3.3 on öeldud, et juhul, kui KAS-ist ei tulene juhi ametikohale kõrgemat haridusnõuet, peab isikul olema eelduslikult vähemalt keskharidus – küll aga peab haridus toetama juhi ametikohaga kaasnevate kohustuste täitmist. Kuivõrd KAS ei sätesta nõukogu liikmele kõrgemat haridustaset, võib eeldada, et nõukogu liikmel peab olema vähemalt keskharidus, mis toetab tema ametikohaga kaasnevate kohustuste täitmist. EBA ühissuuniste punkti 62 kohaselt tuleb isiku sobivuse hindamisel võtta arvesse tema hariduse taset ja valdkonda ning hinnata, kas isiku haridus on seotud panganduse ja finantsteenustega või muude asjaomaste valdkondadega. Asjaomaseks finantssektori seisukohast peetakse haridust sellistes valdkondades nagu pangandus ja rahandus, majandus, õigus, raamatupidamine, auditeerimine, avalik haldus, finantsregulatsioon, infotehnoloogia ja kvantitatiivsed meetodid. Isiku haridusele antav hinnang oleneb tema vastutusvaldkonnast, tööülesannetest ning kogumis kogu krediidasutuse juhtorganist, et tagatud oleks ka juhtimisorgani kollektiivselt nõutav haridustase.¹⁴⁰

EKP sobivuse ja nõuetekohasuse hindamise juhendi¹⁴¹ (edaspidi EKP sobivusjuhend) kohaselt on kogemuse nõue lahutamatu seotud proportsionaalsuse põhimõttega, sest nõutav kogemus oleneb konkreetse funktsiooni ja krediidasutuse põhiomadustest: mida keerukamad on juhi ülesanded ja krediidasutuse põhiomadused, seda rohkem kogemusi nõutakse. Isiku kogemuste

¹⁴⁰ Tammer, S. (viide 11), lk 321.

¹⁴¹ Euroopa Keskpang. Sobivuse ja nõuetekohasuse hindamise juhend (viide 50), lk 10.

hindamisel tuleb FI sobivusjuhendi punkti 5 kohaselt arvestada tema varasemaid ametikohti, tööstaaži, töö iseloomu ning vastutusvaldkonna ulatust ja mõjusust, vastutusvaldkondi, alluvate arvu, täidetud tööülesannete laadi, omandatud kogemuse asjakohasust konkreetsel juhul jms. Kogemuste hindamisel on muuhulgas olulise tähtsusega ka see asjaolu, kuidas isiku varasem töökogemus toetab või on muul moel seotud tema juhi ametikoha ülesannetega ja sellel töötamiseks vajalike nõuetega (FI sobivusjuhend punkt 3.4). KAS § 56 lõige 1 sätestab, et krediitiasutuse juhatuse liikmel peab olema vähemalt kolmeaastane erialane töökogemus.¹⁴² Juhatuse esimees peab aga omama vähemalt viieaastast rahandusalast praktilise töö kogemust juhtival ametikohal (KAS § 57 lg 1). EKP sobivusjuhendi punkti 4.1 kohaselt peaks juhatuse liikmel aga olema vähemalt viieaastane praktiline kogemus panganduse või finantsteenustega seotud valdkonnas kõrgema astme juhtival ametikohal ning nõukogu liikmel vähemalt kolme aasta pikkune hiljutine asjakohane praktiline kogemus kõrgetasemelisel juhtival ametikohal. Kõrgetasemelisteks juhtivateks ametikohtadeks peetakse neid ametikohti, mis on juhatuse liikme ametikohast üks või kaks astet allpool.¹⁴³ EBA ühissuunised eristavad juhatuse ja nõukogu liikmetelt nõutavaid praktilisi töökogemusi, sätestades, et juhatuse liikmel peaks olema piisavalt praktilisi töökogemusi, mis on omandatud piisaval ajaperioodil juhtival ametikohal töötades, ja nõukogu liikmetelt eeldatakse kogemusi, mis on omandatud asjaomastelt akadeemilistelt või administratiivsetelt ametikohtadelt või finantseerimisasutuste või muude ettevõtete juhtimise, järelevalve või kontrollimise käigus.

Eeltoodust saab järeldada, et üldiselt ei pea nõukogu liikmetel olema eelnevat juhatuse või nõukogu liikmena töötamise praktilist töökogemust, samuti ei pea nõukogu liikme töökogemus olema ilmtingimata seotud pangandusõigusega – oluline on vaid see, et nõukogu liikmed oleksid suutelised esitama otsustele konstruktiivseid vastuväiteid ja tagama tõhusa järelevalve juhatuse liikmete üle¹⁴⁴. Juhatuse liikmetelt seevastu aga eeldatakse praktilist töökogemust juhtival töökohal panganduse või finantsteenustega seotud valdkonnas. Siiski jääb autori arvates küsitavaks, kas juhatuse liikmetelt eeldatakse varasemat praktilist erialast töökogemust juhatuse liikme positsioonil või võib juhtivat ametikohta sisustada EKP sobivusjuhendi punktis 4.1 sätestatud kõrgetasemelise juhtiva ametikoha kaudu, mis võib olla üks või kaks astet allpool juhatuse liikme ametikohast.

Lisaks praktilistele kogemustele tuleb juhtorgani liikmete hindamisel arvestada isikute teoreetiliste teadmistega. KAS ei sisusta teadmiste nõuet, ent FI sobivusjuhendi punkti 3.2

¹⁴² Tammer, S. (viide 11), lk 321.

¹⁴³ Euroopa Keskpang. Sobivuse ja nõuetekohasuse hindamise juhend (viide 50), lk 10.

¹⁴⁴ Euroopa Pangandusjärelevalve EBA/GL/2017/12 (viide 45), lk 19–20, p 66.

kohaselt peavad teadmised olema piisavad, et täita oma kohustusi vastavale juhi ametikohale kohase kvaliteediga. FI sobivusjuhendi punkti 3.5 kohaselt võetakse isiku teadmiste hindamisel peale läbitud õpingute arvesse ka täiendõppe raames läbitud hariduslikke programme, koolitusi, erialaseid saavutusi jm asjakohast informatsiooni. EBA ühissuuniste punkti 58 kohaselt peaksid juhtorgani liikmetel olema krediitiasutuse äritegevusest ja kohalduvatest riskidest ajakohased teadmised, mille tase peab olema proportsionaalne vastavate kohustustega. See hõlmab ka nende valdkondade asjakohast mõistmist, mille eest konkreetne liige otseselt ei vastuta, vaid mis kuuluvad juhtorgani liikmete kollektiivsesse vastutusalasse. Seega peavad juhorgani liikmed omama piisavaid teadmisi krediitiasutuse äritegevusest ja sellega kaasnevatest riskidest ning juht peab mõistma ka neid krediitiasutusega seonduvaid valdkondi, mille eest tema küll isiklikult ei vastuta, kuid mis kuuluvad terve juhtorgani vastutusalasse.

Ei KAS ega ka FI sobivusjuhend ei sisusta oskuste nõuet. EBA ühissuunistes on toodud oskuste mittetäielik loetelu, mida krediitiasutused peaksid juhtorgani liikmete oskuste nõuetekohaseks hindamiseks arvesse võtma. Oskuste hindamisel tuleks arvestada vähemalt järgmiste oskustega: usaldusväärsus, keelteoskus, otsusekindlus, suhtlusoskus, otsustusvõime, kliendile ja kvaliteedile suunatus, juhtimisoskus, lojaalsus, teadlikkus väliskeskkonnast, läbirääkimisoskus, veenmisoskus, meeskonnatöö oskus, strateegiline läbinägelikkus, stressitaluvus, vastutustunne ja koosolekute juhtimise oskus.¹⁴⁵

KAS § 48 lõike 2 lause 1 kohaselt võib krediitiasutuse juhtideks valida isikuid, kellel on krediitiasutuse juhtimiseks laitmatu ärialane maine. Alates asjakohaste finantssektori eriseaduste kehtestamisest on finantsjärelevalve üks keskseid nõudeid olnud, et juhid oleksid laitmatu mainega.¹⁴⁶ Laitmatu maine on järelevalve praktikas üks enim tähelepanu saanud määratlemata õigusmõiste, sest laitmatut mainet eeldaval ametikohal ei tohi töötada isik, kellel sellist mainet ei ole¹⁴⁷. Mõiste „laitmatu ärialane reputatsioon“ on määratlemata õigusmõiste, mille materiaalselt poolt tuleb igal konkreetset juhul sisustada menetluses kogutuga.¹⁴⁸ Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium on oma otsuses¹⁴⁹ selgitanud, et määratlemata õigusmõiste on õigustehniline vahend, mille puhul seadusandja loobub detailsete ettekirjutuste andmisest seadustes, delegerides normi täpsustamise seaduse rakendajale. Finantssektoris hindamisele kuuluva isiku mainet loetakse heaks, kuni puuduvad tõendid vastupidise kohta ja ei ole põhjust tema heas maines põhjendatult kahelda.¹⁵⁰ Seega järeldub eeltoodust, et laitmatu

¹⁴⁵ *Ibid.*, lk 50–51.

¹⁴⁶ Tammer, S., Kohv, M. (viide 7), lk 648.

¹⁴⁷ Tammer, S. (viide 11), lk 321.

¹⁴⁸ Finantsinspektsiooni juhatuse otsus (viide 6), p 2.33.

¹⁴⁹ RKPJKo 13.06.2005, 3-4-1-5-05, p 16.

¹⁵⁰ Euroopa Keskpank. Sobivuse ja nõuetekohasuse hindamise juhend (viide 50), lk 13.

maine nõude sisustamine on jäetud järelevalve ainupädevusse ja sõltub asjaoludest kogumis.¹⁵¹ KAS § 48 lõike 2 lause 2 kohaselt arvestab FI isiku maine hindamisel muu hulgas seda, kas isiku või tema juhitud või kontrollitava äriühingu varasem tegevus või tegevusetus on kaasa toonud pankroti- või saneerimismenetluse alustamise või isik on olnud süüteo eest süüdi mõistetud, süüteoasjas süüdistatav või kahtlustatav või muul moel seotud süüteoasjaga või isik on toime pannud õigusvastase, pettusliku või usaldust kuritarvitava teo või rahapesu või terrorismi rahastamise teo või olnud seotud sellise teoga või selle uurimis- või järelevalve-menetlusega.

Teine määratlemata õigusmõiste, mis juhtide hindamisega alati kaasneb, on nende usaldusväärsus.¹⁵² FI sobivusjuhendi kohaselt on usaldusväärsuse mõiste sisuks eelkõige nii olemasoleva kui ka kogutud informatsiooni alusel kujunenud veendumus, et kedagi või midagi võib usaldada ehk keegi või miski ei peta ootusi ega valmista tulevikus pettumust – st et isiku varasemas tegevuses ei ole esinenud asjaolusid, mis seaksid kahtluse alla tema kui krediidi-asutust juhtiva isiku usaldusväärsuse (FI sobivusjuhend punkt 3.18). Näiteks peab krediidi-asutuse juhi ametikohal tegutseda sooviva või tegutseva isiku varasem tegevus või tegevusetus andma tunnistust tema isiku usaldusväärsusest, läbipaistvusest, seadusekuulekusest ning kõrgendatud hoolsusnõuete täitmisest – üksnes nii on tagatud krediidiasutuse hea ja usaldusväärne juhtimine (FI sobivusjuhend punkt 3.19). Isiku varasemas tegevuses ei tohi olla esinenud ka asjaolusid, mis ohustaksid finantsturul kehtivaid kaitse-eesmärke või ka krediidi-asutuse enda mainet – see peab looma finantsjärelevalvele kindlustunde, et ei esine pettuse ega saadud õiguste kuritarvitamise ohtu ja kaitstud on nii finantssektor tervikuna kui ka selle osalised (FI sobivusjuhend 3.17).

Seega tuleneb eeltoodust, et nii laitmatu maine kui ka usaldusväärsuse kriteeriumi puhul on tegemist määratlemata õigusmõistetega, mille lõplik sisustamine on jäetud järelevalve-asutusele. Kindlasti ei tohi hinnanguid anda niisama, vaid nende kujundamiseks on hindajale jäetud teatud raamistik, mille piires püsida ja milles toodud asjaoludest hindamisel lähtuda.

Sõltumatuse puhul hinnatakse isiku võimet tegutseda sõltumatult ja objektiivselt, et juht ei oleks mõjutatud ega tegutseks mõne teise isiku huvides või mõjusfääris ning tema tegevuses ei esineks huvide konflikti olukorda.¹⁵³ EBA ühissuuniste punkti 79 kohaselt tuleb sõltumatuse hindamisel eristada sõltumatuse määratlust, mis kohaldub krediidiasutuse juhtorgani kõigile liikmetele, ja sõltuvusseoste puudumise põhimõtet, mille järgimine on nõutav krediidiasutuse

¹⁵¹ Tammer, S. (viide 11), lk 322.

¹⁵² Tammer, S., Kohv, M. (viide 7), lk 648.

¹⁵³ *Ibid.*, lk 649.

juhtorgani teatud liikmetel järelevalvefunktsiooni täites. Sõltumatus viitab eeskätt aruteludel ja juhtorganis otsuste tegemisel täheldatavale käitumismustrile ning on nõutav kõigilt juhtorgani liikmetelt, olenemata sellest, kas vastavat liiget loetakse sõltuvusseosteta isikuks või mitte. Sõltuvusseoste puudumine tähendab, et järelevalvefunktsiooni täitva juhtorgani ehk nõukogu liikmel ei ole selliseid praegusi või hiljutisi suhteid ega mis tahes laadi seoseid, mis võiksid mõjutada tema objektiivseid ja tasakaalustatud hinnanguid ning vähendada tema suutlikkust teha otsuseid sõltumatult.¹⁵⁴

Huvide konflikt on olukord, kus juhi ametikohale valitud või valitava isiku huvid võivad negatiivselt mõjutada krediidasutuse huve.¹⁵⁵ FI sobivusjuhendi punkti 3.24 kohaselt tuleb ametikohale valitava või valitud isiku huvide konflikti hindamiseks paluda isikult esitada ülevaade tema kõikidest (sh ka varasematest) ametikohtadest ning osalustest Eestis ja mujal. Seejärel tuleb saadud informatsiooni põhjal otsida võimalikule huvide konfliktile viitavaid asjaolusid ja nende leidmisel otsida meetmeid konflikti leevendamiseks või vältimiseks.¹⁵⁶ Eeltoodust järeldub, et huvide konflikti esinemine ei tähenda ilmtingimata isiku sobimatust krediidasutuse juhi ametikohale. Huvide konflikti olemasolu võib tähendada isiku sobimatust ametikohale siis, kui sellest tuleneb oluline risk, mida krediidasutusel ei ole võimalik ennetada, asjakohaselt vähendada või juhtida.¹⁵⁷

KAS § 48 lõike 2² kohaselt peab valitaval juhil olema vajalikud mahus aega oma tööülesannete täitmiseks vastaval ametikohal. Piisav aeg on isiku sobivuse hindamisel oluline kriteerium, sest sellest oleneb, kas isik saab oma kohustusi krediidasutuses nõuetekohaselt täita või mitte. Ajaressursi piisavuse tähtsus tõuseb esile eriti oludes, kui üks isik täidab samal ajal paljusid kohustusi või kuulub mitmesse juhtorganisse (FI sobivusjuhend punkt 3.28). Ajakulu indikaatorite hulka kuuluvad ka koosolekute ettevalmistamine, liikmete osalemine juhtorgani koosolekutel ja vastav aktiivne kaasatus (EBA ühissuunised punkt 46). Muuhulgas võetakse arvesse isiku töökohustuste mahtu ja ulatust, keerukust, vastutust jms olulisi kriteeriume (FI sobivusjuhend punkt 3.29). Ametiülesannete täitmisele pühendatava aja hindamisel arvestatakse ametikohaga seonduvate kohustuste kõrval ka muid kohustusi, mis isikul on – näiteks tuleb arvestada juhi panustamist erinevate organite või organisatsioonide töösse, osalust eri isikutes või varakogumites jms.¹⁵⁸

¹⁵⁴ Euroopa Pangandusjärelevalve EBA/GL/2017/12 (viide 45), p-d 79–81.

¹⁵⁵ Finantsinspektsioon. Sobivusmenetluse läbiviimise juhend (viide 9), p 3.22.

¹⁵⁶ *Ibid.*, p 3.24.

¹⁵⁷ *Ibid.*, p 3.23.

¹⁵⁸ Tammer, S., Kohv, M. (viide 7), lk 649.

Kuivõrd mitmel kohal töötamine on piisava ajaressurssi hindamisel kriteerium, mis võib mõjutada ametiülesannete täitmisele nõuetekohaselt pühendatavat aega, on KAS §-ga 49 reguleeritud, kui mitmel muul juhtival kohal juhatuse või nõukogu liige olla rohib või ei tohi. Näiteks võib krediidasutuse nõukogu liige veel ka mõne muu äriühingu nõukogu või juhatuse liige olla ainult juhul, kui see on kooskõlas juhi kohustuste ja pädevusega ning proportsionaalne krediidasutuse tegevuse laadi, ulatuse ja keerukuse astmega, ja arvestada tuleb ka sellega, et nõukogu liikmel on keelatud olla veel enamal kui ühel juhatuse liikme ametikohal ja kahel nõukogu liikme ametikohal või neljal nõukogu liikme ametikohal (KAS § 49 lg 1). Juhatuse liige aga ei või üldse olla teise äriühingu juhatuse ega nõukogu liige, välja arvatud juhul, kui tegemist on samasse konsolideerimisgruppi kuuluvate äriühingutega, ja ei või olla ka teise äriühingu prokurist, audiitor, revisjonikomisjoni liige ega revident (KAS § 49 lg 2). Juhatuse liige ei tohi olla ka töölepingulistes suhetes teiste isikutega – juhatuse liikmel on keelatud sõlmida teiste isikutega lepinguid, mille kohaselt on tema ülesandeks investeerimine, laenu- ja investeerimisprojektide koostamine või vahendamine või muu sarnane tegevus (KAS § 49 lg 3).

Autori arvates on juhatuse liikme ametikohtadele seatud piirang päris range, kuid siiski mõistlik, arvestades juhatuse liikmete olulisust krediidiaustuses otsuste langetamisel ja nende tegevuse kujundamisel. Eelkõige tagab ametikohtade piirang selle, et juhatuse liige pühendub piisavalt oma ametiülesannete täitmisele ühes konkreetses krediidasutuses, olles seega kursis selles toimuvaga ning suutes selle tegevust ja selles toimivaid protsesse iga päev nõuetekohaselt juhtida. Teiseks aitab ametikohtade piirang teatul määral kaasa ka sõltumatuse tagamisele ning huvide konflikti minimeerimisele või vältimisele.

2. KREDIIDIASUTUSE JUHTORGANI KOLLEKTIIVNE SOBIVUS JA SELLE KONTROLL – PUUDUSED HINDAMISRAAMISTIKUS

2.1. Kollektiivne sobivus: tähendus ja vajalikkus

Magistritöö esimene peatükk keskendus krediidasutuste olulisusele nii finantsturu usaldusväärsuse toimimise tagamise kontekstis kui ka ühiskonna vaates tervikuna. Usaldusväärsust ja toimivat finantssüsteemi seostas autor oma uurimistöö kaudu eelkõige pangajuhtidega, kes on ausad ja usaldusväärsed ning vastavad kõigile neile kehtestatud nõudetele ehk on laitmatu mainega ja on kohaselt läbinud sobivusmenetluse. Arvestades pangandussektori eripära, kus sisuliselt on krediidasutuste järelevalve allutatud EKP-le, avas autor ka vastava järelevalvemudeli, käsitledes ühtsema finantsturu saavutamiseks loodud SSM-i. Autor analüüsis praeguse järelevalvemudeli kitsaskohti eelkõige sobivusmenetluse ja selle raamistiku kontekstis.

Üks uuemaid sobivusmenetluses hinnatavaid institute nii EL-i kui ka Eesti õiguses on kollektiivse sobivuse nõue krediidasutuse juhtorganile. KAS § 48 lõike 2¹ teise lause kohaselt peavad juhtidel olema kollektiivselt piisavad teadmised, oskused ja kogemused, arvestades krediidasutuse ärimudelit ning strateegiat, et mõista krediidasutuse tegevust, sealhulgas peamisi riske. Viidatud norm tugineb direktiivi 2013/36 artikli 91 lõikele 7, mille kohaselt peavad krediidasutuse juhtorganil olema kollektiivselt piisavad teadmised, oskused ja kogemus, et suuta mõista krediidasutuse tegevust, sealhulgas peamisi riske. Eesti KAS ei reguleerinud pikemat aega kollektiivset sobivust¹⁵⁹, ent 2019. aastal võeti vastav nõue üle ka Eesti riigisisesse õigusesse. Sellest tulenevalt kehtib Eesti KAS-is alates 2019. aastast kollektiivse sobivuse nõue (KAS § 48 lg 2¹ lause 2).

Krediidasutuste seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskirja¹⁶⁰ kohaselt on KAS-i täiendamisel kollektiivse sobivuse nõudega kaks eesmärki: esiteks sooviti nõude lisamisega ühtlustada veelgi enam Eesti õigust EL-i õigusega ning teiseks leiti, et kollektiivse sobivuse nõue on vajalik, et tervel krediidasutuse juhatusel ei oleks kollektiivselt ühekülgsid teadmisi, oskuseid ja kogemusi, vaid et need oleksid piisavalt erinevad, et oleks tagatud kõikide riskide hindamine ja nendest aru saamine. Samuti leiti, et kollektiivsete sobivuse hindamisel tuleb juhtorgani teadmiste, oskuste ja kogemuste piisavusele hinnangu andmisel arvestada krediidasutuse suurust, ärimudelit ning strateegiat, sest erineva krediidasutuse ärimudeli,

¹⁵⁹ KAS seletuskiri 750 (viide 98), lk 7.

¹⁶⁰ *Ibid.*, lk 6–7.

suuruse ning strateegia korral võivad ka selle juhtorgani liikmetelt nõutavad kollektiivsed teadmised, oskused ja kogemused olla erinevad.¹⁶¹

Krediidiasutuse puhul tähendab kollektiivne sobivus seda, et terve selle juhtorgan (ehk juhatus ja nõukogu tervikuna) on vastava krediidiasutuse juhtimiseks sobiv – krediidiasutuse juhtorgan tervikuna omab piisavaid teadmisi, oskusi ja kogemusi, et suuta mõista ja juhtida selle tegevust ja peamisi riske ning tagada krediidiasutuse usaldusväärne ja õiguspärane juhtimine.¹⁶²

EBA ühissuuniste punkti 71 kohaselt peab krediidiasutuste juhtidel olema kollektiivselt piisavalt selge arusaam valdkondadest, mille eest nad kollektiivselt vastutavad, ning piisavad oskused, et tagada krediidiasutuse tõhus juhtimine ja selle juhtimise üle järelevalve tegemine. Krediidiasutuste juhtorgani liikmed peaksid kollektiivselt suutma langetada otsuseid, mis on kooskõlas krediidiasutuse ärimudeli, riskivalmiduse ja strateegiaga ning turutingimustega, milles krediidiasutus tegutseb.¹⁶³ Kõik krediidiasutuse äritegevuse seisukohalt olulised valdkonnad peavad oleva hõlmatud krediidiasutuse juhtorgani liikmete piisava asjatundlikkusega.¹⁶⁴ EBA ühissuuniste punkti 70 kohaselt tähendab valdkonniti piisav asjatundlikkus eelkõige seda, et igas valdkonnas on teadmisi omavate liikmete hulk küllaldane, et pidada otsusteni viivaid arutelusid ja teha nende otsuste üle tõhusat järelevalvet. EBA ühissuuniste punktis 71 on muuhulgas toodud aspektid, milles krediidiasutuse juhtidelt eeldatakse piisavat asjatundlikkust:

- 1) krediidiasutuse äritegevus ja sellega seonduvad peamised riskid;
- 2) kõik krediidiasutuse olulised tegevused;
- 3) asjaomane valdkondlik pädevus või finantspädevus, muu hulgas finants- ja kapitaliturud, maksevõimelisus ja mudelid;
- 4) raamatupidamine ja finantsaruandlus;
- 5) riskijuhtimine, nõuetele vastavuse tagamine ja siseaudit;
- 6) infotehnoloogia ja infoturve;
- 7) õiguslik ja regulatiivne keskkond;
- 8) juhtimisoskused ja juhtimisalased kogemused;
- 9) strateegilise planeerimise võime;

¹⁶¹ *Ibid.*, lk 6–7.

¹⁶² Finantsinspeksioon. Sobivusmenetluse läbiviimise juhend (viide 9), p 3.30.

¹⁶³ Euroopa Pangandusjärelevalve EBA/GL/2017/12 (viide 45), p 68.

¹⁶⁴ *Ibid.*, p 70.

10) kohalikud, piirkondlikud ja globaalsed turud, kui see on asjakohane;

11) rahvusvaheliste või riiklike kontsernide ja kontserni struktuuridega seotud riskide juhtimine, kui see on asjakohane.

See loetelu ei tähenda siiski, et kollektiivne sobivus peaks piirduma üksnes nende pädevuste hindamisega. Eelmine EKP järelevalvenõukogu esimees Danièle Nouy nentis, et kollektiivne sobivus peaks hõlmama kõiki olulisi ja vajalikke valdkondi, arvestades panga kehtivaid ja tulevasi vajadusi ning proovikivisid.¹⁶⁵ Finantssektor ja selles tegutsevad finantsasutused on paratamatult seotud ühiskondlike arengute ja muudatustega ning ka kollektiivne sobivus kui selle suure terviku väike osis, võib eeltoodu valguses pidevalt muutuda ja täieneda, mistõttu on põhjendatud ka selle järjepidev kontrollimine.¹⁶⁶

Kollektiivne sobivus ei tähenda seda, et kõik juhtorgani liikmed peaksid ilmingimata omama identset pädevust kõikides krediidasutuse äritegevusega seonduvates valdkondades, pigem vastupidi – oluline on pädevuste piisavus igas nõutavas valdkonnas selliselt, et tagatud oleksid nii nõuetekohaste otsusteni viivad arutelud kui ka nende üle tehtav tõhus järelevalve (EBA ühissuunistes punkt 71). Arvestades krediidasutuse juhatuse ja nõukogu liikmete rollide ja pädevuste erisusi, võiks ka nende kollektiivse sobivuse hindamisele läheneda eraldi. Eeltoodut kinnitab EBA ühissuunistes sätestatu, mille kohaselt peab juhatuse liikmetel olema kollektiivselt kõrge juhtimisoskuste tase, nõukogu liikmetel peaksid olema aga sellised kollektiivsed juhtimisoskused, mis võimaldaksid ülesandeid tõhusalt korraldada, mõista kohaldatud juhtimistavasid ja juhtimisfunktsiooni täitva juhtorgani tehtud otsuseid ning esitada neile vastuväiteid.¹⁶⁷

Eesti õigusraamistiku täiendamine kollektiivse sobivuse nõudega on autori hinnangul ülimalt oluline ja vajalik muudatus. Juhtorgani liikmete kollektiivse sobivuse kontrollimine võimaldab lisaks üksikisiku individuaalsele sobivusele hinnata ka seda, kas juhtorgan tervikuna sobib konkreetset krediidasutust juhtima ehk kas juhtorgani liikmeid on piisaval määral ning kaetud on kõik olulised krediidasutuse tegevusega seonduvad valdkonnad ja nendega seonduvad riskid. Kollektiivse sobivuse hindamine peab näitama, kas ja millises kohas on krediidasutusel juhtorganis n-õ katmata olulisi riske, millist laadi kompetentsust on krediidasutuse juhtimisse juurde vaja. Arvestades juhtorgani liikmete kollegiaalset toimimist krediidasutuse tegevuse

¹⁶⁵ Nouy, D. Good governance – an asset for all seasons. Speech, 2018. Arvutivõrgus: <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/speeches/date/2018/html/ssm.sp180621.en.html> (06.04.2021).

¹⁶⁶ Busch D. Teubner A. Corporate governance of financial institutions according to CRD IV & MiFID II: Preliminary Draft, working paper 2016, lk 6. Arvutivõrgus: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3061735&download=yes (10.04.2021).

¹⁶⁷ Euroopa Pangandusjärelevalve EBA/GL/2017/12 (viide 45), p 72.

kujundamisel on kollektiivse sobivus autori hinnangul tõhus vahend selle nõuetekohases toimimises veendumiseks.

Kollektiivse sobivuse normi puhul (KAS § 48 lg 2¹ lause 2) on tegemist on küllaltki üldsõnalise nõudega, mille sisulisi üksikasju ning hindamiseks kasutatavaid protseduurireegleid seaduse tasandil ei sisustata. Sobivusnõuete sisuline selgitav pool ning nende hindamise läbiviimiseks kasutatav protseduurireeglistik on üldjuhul selgitatud erinevates juhendmaterjalides, millest peamised on FI sobivusjuhend ja EBA ühissuunised.

Vastavalt Põhiseaduse §-s 10 sisalduvale õigusriigi ühele aluspõhimõttele peab õigusakt olema sõnastatud piisavalt selgelt ja arusaadavalt. Tagatud peab oleme isiku võimalus oma käitumist kujundada ja asjaolusid arvestades mõistlikul määral ette näha tagajärgi, mida tema tegevus võib kaasa tuua. Autor, võttes arvesse krediidasutuse olulisust kogu tänapäevases majanduskäitumises, sealhulgas krediidasutuse juhtide tähtsust krediidasutuse juhtimisel, on seisukohal, et kollektiivse sobivuse hindamise raamistikus on vaja tagada suurem õiguselgus. Seadusandaja peab täpsemalt määratlema niivõrd olulise sobivusmenetluse komponendi kriteeriumid ja seda ei ole võimalik tagada ainult soovituslike juhenditega. Suuremat õiguselgust on vaja nii EL õiguses kui siseriiklikus õiguses.

2.2. Krediidasutuse juhtorgani kollektiivse sobivuse hindamine

2.2.1. Krediidasutuse juhtorgani kollektiivse sobivuse hindamise raamistik

Sarnaselt teiste sobivusmenetluses hinnatavate nõuetega hinnatakse ka kollektiivset sobivust vähemalt kaheastmelisena: esmalt hindab seda krediidasutus, teise hindamise teeb järelevalveasutus – kas FI või EKP koos FI-ga, olenevalt sellest, millise krediidasutusega on tegu. Teadaolevalt on FI ja EKP järelevalvealased ülesanded jaotatud lähtudes krediidasutuste olulisusest: oluliste krediidasutuste üle teeb otsust järelevalvet EKP ning vähem oluliste krediidasutuste üle järelevalve tegemise mandaat on FI-l. Oma järelevalveliste ülesannete täitmisel kohaldab EKP kogu EL-i õigust ning EL-i direktiive liikmesriikide riigisisestesse õigustesse üle võetud õigusakte.¹⁶⁸ Oluliste krediidasutuste kollektiivse sobivuse hindamisel on EKP jaoks õiguslikult siduv peale direktiivis sätestatu ka KAS § 48 lõige 2¹. Kuivõrd KAS ei reguleeri kollektiivse sobivusnõude sisulisi üksikasju ja on sama üldine kui direktiivi sõnastus, puuduvad vastavas raamistikus erisused, mida EKP peaks hindamisel arvesse võtma. EKP juhindub

¹⁶⁸ Määrus 1024/2013 (viide 72), ääremärkus 34.

kollektiivse sobivuse hindamise kujundamisel EBA ühissuunistest¹⁶⁹, FI juhindub KAS ja EBA ühissuuniste kõrval ka FI sobivusjuhendis sätestatust.¹⁷⁰

Nii nagu individuaalsete nõuete puhul, on ka kollektiivse sobivuse hindamise ja tagamise esmane kohustus krediitiasutustel endil, vaatamata sellele, kas ja kui tihti hindavad kollektiivset sobivust järelevalveasutused.¹⁷¹ Seda kinnitab ka FI sobivusjuhend, mille kohaselt peab krediitiasutus ise hindama ja tagama kollektiivse sobivuse nõude täitmise igal ajahetkel.¹⁷² Krediitiasutuse juhtorgani korrapärane hindamine võimaldab kontrollida juhtorgani püsivat suutlikkust juhtida krediitiasutust arukalt ja selle klientide huvides, tagades seeläbi ka üldise usaldust nii krediitiasutuse enda kui ka finantsturu vastu laiemalt.¹⁷³

FI sobivusjuhendi punkti 2.2 kohaselt tekib krediitiasutusel kohustus sobivusmenetlust alustada järgmistel juhtudel:

- 1) finantsjärelevalvele tegevusloa taotluse esitamine;
- 2) finantsjärelevalvele olulise osaluse omandamise loa taotluse esitamine;
- 3) enne juhi ametikohal isikuliste muudatuste tegemist;
- 4) enne või esimesel võimalusel, kui muutuvad juhi ametikohal oleva isikut puudutavad olulised andmed;
- 5) kui möödub kalendriaasta viimase sobivusmenetluse teostamisest.

FI sobivusjuhendis on seega toodud juhud, mille esinemisel tekib krediitiasutusel kohustus alustada sobivusmenetlust. Autori hinnangul ei ole see aga piisav, sest juhend peaks parema mõistetavuse huvides eristama üksikisiku sobivusmenetluse läbiviimise kohustust kollektiivse sobivusmenetluse läbiviimise kohustusest ja seda *expressis verbis* ka vastavas juhendis nimetama. Sellist lähenemist on kasutanud näiteks EBA ühissuunistes.¹⁷⁴ Vaatamata sellele, et nii EBA ühissuunistes kui ka FI sobivusjuhend kehtivad mõlemad FI soovituslike juhenditena ning krediitiasutused peavad sobivusnõuete sisustamisel ja hindamisel lähtuma mõlemast dokumendist, leiab autor, et FI sobivusjuhendi, kui Eesti siseriikliku dokumendi täiendamine vastava eristusega annaks Eesti krediitiasutustele, eriti FI otsese järelevalve all olevatele vähem olulistele krediitiasutustele, kes juhinduvad oma sobivusnõuete sisustamisel eelkõige KAS-ist

¹⁶⁹ Euroopa Keskpank. Sobivuse ja nõuetekohasuse hindamise juhend (viide 50), lk 7.

¹⁷⁰ Finantsinspeksioon. Sobivusmenetluse läbiviimise juhend (viide 9) lk 1.

¹⁷¹ Euroopa Pangandusjärelevalve EBA/GL/2017/12 (viide 45), p 36.

¹⁷² Finantsinspeksioon. Sobivusmenetluse läbiviimise juhend (viide 9), p 3.30.

¹⁷³ Busch, D., Teubner, A. (viide 166), lk 6.

¹⁷⁴ Euroopa Pangandusjärelevalve EBA/GL/2017/12 (viide 45), lk 12–14 p-d 24, 32.

ja FI sobivusjuhendist, rohkem õigusselgust ning hõlbustaks nende üldist orienteerumist sobivusnõuetes.

EBA ühissuuniste punkti 24 kohaselt hindab (esialgne hindamine või kordushindamine) krediidasutus isiku individuaalset sobivust järgmistel juhtudel:

- 1) äritegevuseks loa taotlemine;
- 2) juhtorgani koosseisus oluliste muudatuste tegemine, milleks on näiteks otsesest või kaudselt omandamisest või olulise osaluse suurenemisest tingitud muudatus, või juhtorgani liikmete uuesti ametisse nimetamine, kui ametikoha nõuded on vahepeal muutunud või kui liige määratakse juhtorganis mõnele teisele ametikohale;
- 3) pidev hindamine.

Kollektiivse sobivuse hindamise puhul on peale eeltoodud kriteeriumitele toodud lisanõue, mille kohaselt peab krediidasutus hindama juhtorgani liikmete kollektiivset sobivust veel ka siis, kui ametisse nimetatud või uuesti ametisse nimetatud liikmed lahkuvad juhtorganist (EBA ühissuunistes punkt 32). Võrreldes EBA ühissuuniste ja FI sobivusjuhendi sõnastust, ei ole autori hinnangul piisavalt selge, kas FI sobivusjuhendis toodud hindamine „enne juhi ametikohal isikuliste muudatuste tegemist“ võiks põhimõtteliselt tähendada ka olukorda, mil ametisse nimetatud isikud lahkuvad juhtorganist. Ka siin leiab autor, et FI sobivusjuhendis toodud hindamist tingivaid asjaolusid võib õigusselguse eesmärgil täiendada või täpsemini määratleda, et krediidasutustel, kes juhivad nõuete sisustamisel ennekõike vastavates juhendites toodud informatsioonist, ei tekiks ebaselgeid, ekslikku arusaama kollektiivse sobivuse hindamise algatamist tingivatest asjaoludest.

FI sobivusjuhendi punktist 3.31 tuleneb krediidasutuse kohustus hinnata oma juhtorgani liikmete kollektiivset sobivust ja tagada vastava nõude täitmine igal ajahetkel. FI sobivusjuhendist ei nähtu, kui tihti peaks krediidasutus oma juhtide kollektiivset sobivust hindama. FI sobivusjuhendi punktis 2.10 on küll toodud, et krediidasutus peab vähemalt üks kord kalendriaastas hindama juhi ametikohal asuva isiku vastavust õigusaktide nõuetele, kuid autori hinnangul viitab väljendi „juhi ametikohal asuva isiku“ ainsuses käsitlemine pigem isiku individuaalse sobivuse hindamise kohustusele. Autori arvates võiks kaaluda punkti 2.10 sõnastuse muutmist selliselt, et iga-aastane hindamiskohustus hõlmaks mitte üksnes ühe ametikohal asuva juhi hindamist, vaid juhtorganit tervikuna. Kehtiva sõnastusega ei pruugi juhend autori hinnangul oma seaduse selgitamise eesmärki täita, olles pigem mõnevõrra eksitav.

Samuti leidis autor, et KAS § 62 lõike 7 punkti 4 kohaselt peab krediidasutuse nomineerimiskomitee vähemalt üks kord aastas hindama juhatuse liikmete ja juhatuse kui kollektiivse organi tegutsemiseks vajaliku hariduse, kogemuste ja kutsealase sobivuse taseme olemasolu ning teavitama saadud tulemustest nõukogu. Kõnealune säte rõhutab üksnes juhatuse liikmete kollektiivse sobivuse iga-aastase hindamise kohustust, jättes mainimata nõukogu liikmete kollektiivse sobivuse hindamise vajaduse. Nõukogu liikmete kollektiivse sobivuse iga-aastane hindamine ei ole sõnaselgelt sätestatud ka muudes KAS-is reguleeritud sätetes. Autorile jäi selgusetuks, miks soovis seadusandja reguleerida üksnes juhtimisfunktsiooni täitvate isikute kollektiivse sobivuse korrapärasest hindamist, jättes mainimata nõukogu liikmete kollektiivse sobivuse korrapärase hindamise vajaduse. Arvestades, et KAS § 48 lõike 2¹ lause 2 kohaselt peavad kollektiivselt sobivad olema nii juhatuse kui ka nõukogu liikmed, kes kujundavad koos krediidasutuse tegevust (KAS §-d 52 ja 55), võiks seadusandja autori hinnangul parema õigusselguse tagamiseks kaaluda KAS-i täiendamist ka nõukogu liikmetele kehtivaga iga-aastase kollektiivse sobivuse hindamise kohustusega (näiteks nii, nagu seda on tehtud juhatuse liikmete puhul KAS § 62 lõike 7 punktis 4).

EBA ühissuunistes eristatakse juhtimisfunktsiooni täitvate juhtorgani liikmete (ehk juhatuse liikmete) ning järelevalvefunktsiooni täitvate juhtorgani liikmete (ehk nõukogu liikmete) kollektiivse sobivuse hindamist (EBA ühissuunistes punkt 67). Ka ühissuuniste lisana toodud sobivusmaatriksi¹⁷⁵ (edaspidi EBA sobivusmaatriks) kohaselt on peaksid krediidasutused hindama oma juhatuse liikmete kollektiivset sobivust eraldi nõukogu liikmete kollektiivsest sobivusest. EBA sobivusmaatriksis on öeldud ka, et kuigi nii juhatuse kui ka nõukogu liikmetel peaksid olema piisavad kollektiivsed teadmised kõigis krediidasutuse olulistest valdkondades, võib nõukogu liikmetelt nõutav kogemuste laad ja tase juhatuse liikmete omast teatud määral erineda, arvestades erisusi nende pädevustes. FI sobivusjuhendis ei käsitleta juhatuse ja nõukogu liikmete kollektiivse sobivust eraldi – ka siinkohal võiks autori hinnangul selguse huvides kaaluda FI sobivusjuhendi täpsustamist.

FI küsimustik¹⁷⁶ on vorm, mille krediidasutus esitab FI-le ning seekaudu ka EKP-le juhi ametikohale valitavast või seal töötavast isikust teavitamiseks. FI küsimustiku punktis 11 on esitatud kolm kollektiivset sobivust puudutavat küsimust. Krediidasutuselt uuritakse, kuidas täiendab valitav või valitud juht krediidasutuse juhtorgani kollektiivset kompetentsi

¹⁷⁵ Euroopa Pangandusjärelevalve ja Euroopa Väärtpaberiturujärelevalve. Suunistes juhtorgani liikmete ja võtmeisikute sobivuse hindamise kohta, EBA/GL/2017/12, 21/03/2018. Lisa 1 – Juhtorgani liikmete kollektiivse pädevuse hindamiseks kasutatav maatriksi mall. Arvutivõrgus: <https://www.eba.europa.eu/eba-and-esma-provide-guidance-to-assess-the-suitability-of-management-body-members-and-key-function-holders> (10.03.2021).

¹⁷⁶ Finantsinspeksioon. Vorm (viide 93), lk 1.

(võimaluse korral palutakse krediitiasutustel esitada juhtorgani enesehindamise värskeimad järeldused) ja kas juhtorgani üldises koosseisus, mille liikmeks vormis märgitud juht kavatsetakse valida, on tuvastatud puuduseid. Lisaks palutakse tuvastatud puuduseid kirjeldada ning selgitada, kuidas aitab isik neid puuduseid lahendada. Eeltoodu kinnitab ka FI ootust, et krediitiasutus on enne küsimustiku täitmist kontrollinud oma juhtorgani liikmete kollektiivset sobivust. Samal ajal ei tulene KAS-ist, FI sobivusjuhendist ega ka vastavast FI küsimustikust täpset juhust, kuidas ja millise metoodika alusel peaks krediitiasutus oma juhtorgani liikmete kollektiivset sobivust hindama. FI sobivusjuhendi punkti 2.10 kohaselt on krediitiasutusele antud vabadus iseseisvalt valida sobivusnõuete, sealhulgas ka kollektiivse sobivuse hindamise viisi, vormi, korralduse ja dokumenteerimise. EBA ühissuuniste punkti 151 kohaselt peaksid aga krediitiasutused oma juhtorgani kollektiivse sobivuse hindamisel kasutama kas EBA sobivusmaatriksit või muud asjakohast meetodit, mis on kooskõlas suunistes sätestatud kriteeriumitega. Eeltoodust järeldub, et EKP otsese järelevalve all olevatele krediitiasutustele on kollektiivse sobivuse hindamise raamistik EBA ühissuunistega enne antud – krediitiasutusel on valik, kas hinnata oma juhtorgani liikmete kollektiivset sobivust EBA sobivusmaatriksit kasutades või kasutada hindamiseks muud asjakohast meetodit, mis on kooskõlas EBA ühissuunistes sätestatud kriteeriumitega. FI aga, vastupidi, jätab selle otsese järelevalve all olevatele vähem olulistele krediitiasutustele vabaduse iseseisvalt valida, kuidas nad oma juhtorgani liikmete sobivust hindavad. Seega vaatamata sellele, et krediitiasutusel lasub esmane kohustus tagada, et tema juhtorgan oleks kollektiivselt pidevalt sobiv, on siiski lahtine see, kuidas täpselt krediitiasutused peaksid oma juhtorgani liikmete kollektiivset sobivust hindama. Autori hinnangul ei piisa üksnes KAS § 49 lõike 2¹ lauses 2 olevatest üldsõnalistest tingimustest, et kollektiivselt peavad olema piisavad teadmised, oskused ja kogemused, arvestades krediitiasutuse ärimudelit ning strateegiat, et mõista krediitiasutuse tegevust, sealhulgas peamisi riske. Kui EKP annab selle otsese järelevalve all olevatele krediitiasutustele teatud valiku hindamismeetodite kasutamisel, siis FI jätab krediitiasutustele hindamismetoodika valikul väga suure vabaduse. Selge on see, et hindamisraamistiku valimine on jäetud krediitiasutuste endi valida, kuid autor jääb siinkohal kahtlema, kas seesugune valikuvabadus on siiski mõistlik ega tekita arusaamatusi kollektiivse sobivuse hindamise läbiviimise protseduurides. Risk, mis sellise avara tõlgendusruumi jätmisega kaasneb, on eri meetoditega saadavad erinevad tulemid ja nende võrdlemise keerukus järelevalve jaoks. Seega võib viidatu tekitada samalaadsetes olukordades erinevaid lõpptulemusi ja teatavat ebaühtsust halduspraktikas.

2.2.2. Krediidiasutuste praktika juhtorgani kollektiivse sobivuse hindamisel

Autori eesmärk oli saada ka krediidiasutustelt informatsiooni selle kohta, kuidas nad tegelikult oma juhtorgani kollektiivset sobivust hindavad. Selleks esitas autor päringu Eestis tegutsevatele krediidiasutustele. Päringule vastasid kaks määruse 1024/2013 artikli 6 lõike 4 järgi vähem oluliseks peetavat krediidiasutust, kes paraku avaldasid soovi jääda anonüümseks. Seetõttu nimetab autor päringutele vastanud krediidiasutusi edaspidi vastavalt „pank 1“ ja „pank 2“ ning koos „päringule vastanud pangad“. Võrdlusmaterjali saamise eesmärgil kogus autor sobivusmenetluse läbiviimisega seonduvat teavet lisaks oluliste ning ühtlasi ka EKP otsese järelevalve all olevate krediidiasutuste¹⁷⁷ kohta. Autor esitas krediidiasutustele järgmised küsimused.

1. Kuidas hinnatakse juhorgani liikmete kollektiivset sobivust?
2. Kas kollektiivse sobivuse hindamiseks kasutatakse spetsiaalseid hindamismaatrikseid või mudeleid?
3. Millistest õigusaktidest, suunistest või juhenditest juhtorgani kollektiivse sobivuse hindamisel juhitudakse?
4. Kas kollektiivset sobivust hinnatakse üksnes uue juhi kollektiivi valimisel või tehakse hindamisi ka jooksvalt? Kui tihti?
5. Kas kollektiivse sobivuse puhul hinnatakse juhatuse ja nõukogu liikmeid koos või eraldi?

Panga 1 esindaja sõnul tuginetakse juhtide kollektiivse sobivuse hindamisel KAS-is ja FI sobivusjuhendis sätestatule. Sellega sai kinnitust autori poolt eelnevalt välja toodud arvamuse, et vähem olulised krediidiasutused juhivad oma juhtorgani liikmete kollektiivse sobivuse hindamisel eelkõige KAS-is ja FI sobivusjuhendis sätestatust. Kollektiivse sobivuse hindamisel kontrollitakse esmalt tulevase juhi haridust, oskusi, kogemusi, ärialast mainet, huvide konflikti, piisava aja olemasolu juhi kohal töötamiseks individuaalsel tasemel ja seejärel kontrollitakse isiku sobitumist teiste, ametikohal juba olevate juhtide kollektiivi. Isiku kohta kogustakse andmeid tema täidetud FI küsimustikust, elulookirjeldusest, haridust tõendavatest dokumentidest, karistus- ja äriregistri väljavõtetest, avalikest andmebaasidest, aga ka sotsiaal- ja tavameediast. Kollektiivse sobivuse hindamiseks ei esitata isikutele lisaküsimustikke. Samuti

¹⁷⁷ Eestis on peetakse olulisteks krediidiasutusteks AS SEB Pank, Luminor Bank AS ja Swedbank AS. European Central Bank. Banking Supervision. Number of banks directly supervised by the ECB, 2021. Arvutivõrgus: <https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssm.listofsupervisedentities202104.en.pdf?bda25730baade05d8fa466fb2fc6a133> (20.03.2021).

ei kasutata kollektiivse sobivuse hindamiseks spetsiaalseid mudeleid või maatrikseid. Juhtorgani kollektiivset sobivust hinnatakse nii uue juhi ametisse valimisel kui ka igal aastal, nii juhatuse ja nõukogud liikmete kohta eraldi kui ka mõlema juhtorgani kohta koos. Iga-aastaselt kollektiivse sobivuse kontrollimisel hinnatakse iga juhtorgani liikme omadusi ja nende mõju kollektiivile ning seejärel tehakse järeldused võimalike puuduste esinemise või puudumise kohta.

Pangas 2 tuginetakse seevastu lisaks KAS-is ja FI sobivusjuhendis sätestatule ka EBA juhendamaterjalidele. EBA ühissuuniste põhjal on kollektiivse sobivuse hindamiseks välja töötatud spetsiaalne hindamismaatriks, kus on reastatud kompetentsid, mis peaksid tervel juhtorganil panga ärimudelist, strateegiast ja tegevuse spetsiifikast lähtuvalt olema. Igale juhtorgani liikmele määratakse iga reastatud kompetentsi kohta kindel skoor ja seejärel arvutab hindamismaatriks välja keskmise skoori, mille alusel selgub, kas kompetentsi puhul nõutav sihtskoor on saavutatud või mitte. Selgusetuks jäi siiski see, kui tihti ja missuguste sündmuste korral juhtorgani liikmete kollektiivset sobivust hinnatakse, ning teada ei ole ka see, kas juhatuse ja nõukogu liikmete kollektiivset sobivust hinnatakse koos või eraldi. Samuti ei ole teada, kas kollektiivse sobivuse hindamise hõlbustamiseks täidavad juhtorgani liikmed enne spetsiaalseid valdkondliku pädevust kinnitavaid küsimustikke vms.

Päringule vastanud krediitiasutustelt saadud teabe põhjal järeldub, et kollektiivse sobivuse nõude täidetust kontrollida pole sugugi ühtne. Ebaühtlust esineb nii kollektiivse sobivuse hindamise meetodites kui ka üldises lähenemises kollektiivse sobivuse hindamisele. Nii näiteks juhindub pank 1 kollektiivse sobivuse hindamisel puhtalt KAS-is ja FI sobivusjuhendis sätestatust, kasutamata selleks spetsiaalseid hindamismudeleid, pank 2 on aga, vastupidi, välja töötanud spetsiaalse mudelmaatriksi juhtorgani liikmete kollektiivse sobivuse hindamiseks. Lõplikult pole selge ka see, missugustest üldistest nõuetest, nõutavatest kompetentsidest jms juhtorgani liikmete kollektiivse sobivuse hindamisel lähtutakse. Panga 1 puhul sai selgeks, et juhatuse ja nõukogu liikmeid hinnatakse eraldi nii uute isikute juhtorganisse valimisel kui ka igal aastal, pangast 2 paraku sellele küsimusele vastust ei tulnud. Vaatamata sellele, et EBA ühissuuniste punkti 32 kohaselt peaks krediitiasutus oma juhtorgani liikmete kollektiivset sobivust hindama ka juhi lahkumisel juhtorganist, ei seostanud ükski küsitletud krediitiasutus kollektiivse sobivuse hindamise algatamist juhtorgani liikme lahkumisega juhtorganist.

AS SEB Pank 2020. aasta aastaaruandes¹⁷⁸ toodud informatsiooni kohaselt juhindub krediidi-asutus juhatuse ja nõukogu liikmete valimisel KAS-i ja EBA ühissuunistest. Paraku ei kajasta aruanne eraldi kollektiivse sobivusnõude hindamisega seonduvat informatsiooni. Küll aga on aruandes toodud, et krediidi-asutus valib juhtorganisse uusi isikuid nii, et tagatud oleks erinevate kogemuste, teadmise ja vaatenurkade laialdasem kasutamine juhtorgani liikmete igapäevases töös.¹⁷⁹ Luminor Bank AS 2020. aasta aastaaruande¹⁸⁰ kohaselt lähtutakse krediidi-asutuses juhtide valimisel sellest, et juhtorgani koosseis oleks piisavalt mitmekesine ning selles oleks esindatud piisavalt sõltumatute arvamuste ja kriitilise mõtlemisega juhtorgani liikmeid. Juhtorgani liikmete hindamisel lähtutakse muuhulgas ka EKP sobivusjuhenditest.¹⁸¹ Swedbank AS juhtorgani hindamisega seonduv teave ei ole paraku avalikult kättesaadav. Kuigi nimetatud aastaaruanded ei kajasta piisavalt põhjalikku teavet kollektiivse sobivuse hindamisest olulistes krediidi-asutustes, sai autori hinnangul kinnitust asjaolu, et lisaks KAS-is ja FI sobivusjuhendist sätestatud põhimõtetele lähtuvad olulised krediidi-asutused oma igapäevastes sobivusmenetluslikes protseduurides ka EKP ning EBA asjakohastest juhendmaterjalidest.

Krediidi-asutuste juhtorgani liikmete kollektiivse sobivuse hindamise kohta lisainformatsiooni saamise eesmärgil tegi autor päringu FI-le, et uurida, kuidas FI-le teadaolevalt Eesti krediidi-asutused oma juhtorganite liikmete kollektiivset sobivust hindavad. FI õigusosakonna juht Marju Kohvi sõnul (vt lisa 1) pole krediidi-asutusel ühtset mudelit oma juhtorgani liikmete kollektiivse sobivuse hindamiseks. Samuti kinnitati autorile, et praegu kasutatavates sobivusmenetluslikes protseduurides lähtuvad krediidi-asutused oma juhtorganite liikmete kollektiivse sobivuse hindamisel peale KAS-is sätestatu ka muudest asjakohastest suunavatest ning abistavatest allikatest, milleks on näiteks FI sobivusjuhend, FI küsimustik, EBA ühissuunised ja EBA sobivusmaatriks. Marju Kohvi sõnul pole FI praktikas siiani kollektiivse sobivuse nõude mittetäitmist ette tulnud, kuid sellegipoolest nentis ta, et riigisisesele võiks kaaluda kollektiivse sobivuse läbiviimiseks ühtse meetodika loomist, mis teeks krediidi-asutustele suunistes ja juhendites orienteerumise kergemaks. Ka autor pooldab ühtse meetodika väljatöötamist, kuivõrd lisaks kergemale orienteerumisele juhendmaterjalides võimaldaks ühtse meetodika kasutusele võtmine lihtsustada ka järelevalveasutuste tööd ja tagada ühetaolisema lähenemise.

¹⁷⁸ AS SEB Pank. Aastaaruanne 2020 lk 4. Arvutivõrgus: https://www.seb.ee/sites/default/files/web/files/aruanded/AS_SEB_Pank_Aastaaruanne2020.pdf (17.04.2021).

¹⁷⁹ *Ibid.*, lk 4.

¹⁸⁰ Luminor Bank AS. Aastaaruanne. 2020, lk 20. Arvutivõrgus: https://luminor.ee/s3fs-public/documents/luminor-bank-2020-annual-report_eng.pdf (16.04.2021).

¹⁸¹ *Ibid.*, lk 21–22.

2.2.3. Järelevalveasutuste lahendid kollektiivse sobivuse hindamisel

Krediidiasutuse juhtorgani kollektiivse sobivuse hindamisel lähtub FI peale KAS-is ja FI sobivusjuhendis sätestatu ka asjakohastest EL-i materjalidest (EBA, EKP suunised, juhendid jm).¹⁸² Krediidiasutuse juhtorgani kollektiivse sobivuse hindamisel kogub FI andmeid krediidi-asutuselt, ametikohale nimetatavalt või nimetatud isikult endalt ja vajaduse korral ka kolmandatelt isikutelt või asutustelt (FI sobivusjuhend punkt 2.7). Arvestades krediidiasutuste esmast kohustust hinnata ja tagada kollektiivset sobivust oma juhtorganis, tugineb FI ka nn teisele järelevalve tegemisel muuhulgas krediidiasutuste edastatud informatsioonile – seejuures peavad krediidiasutustelt FI-le esitatavad andmed olema ammendavad ja piisavad, peegeldades piisavalt adekvaatselt isikute sobivust.¹⁸³

Uue isiku ametisse nimetamisega kaasneval juhtide kollektiivse sobivuse kontrollimisel palub FI krediidiasutustelt selgitusi selle kohta, kuidas valitav juht täiendab krediidiasutuse olemasoleva juhtorgani kollektiivset kompetentsi, ja võimaluse korral palutakse krediidiasutusel esitada juhtorgani enesehindamise värskemad järeldused.¹⁸⁴ Seega ei nõua FI krediidiasutuselt kindla metoodika alusel väljatöötatud tulemusi juhtorgani liikmete kollektiivse sobivuse kinnitamiseks. Oluline on vaid see, et krediidiasutus suudaks veenda FI-d selle juhtide vastavuses kollektiivse sobivuse nõudele ja juhul, kui kollektiivses sobivuses on tuvastatud puuduseid, siis ka selles, kuidas peaks valitav juht aitama tuvastatud puuduseid lahendada.¹⁸⁵ EBA ühissuuniste punkti 151 kohaselt peaksid krediidiasutused oma juhtorgani sobivuse hindamisel kasutama kas EBA sobivusmaatriksi malli või mõnda muud asjakohast ja EBA ühissuunistega kooskõlas olevat meetodit.

Eeltoodu kinnitab autori hinnangul järjekordselt seda, et Eesti krediidiasutustel puudub ühtne hindamisraamistik oma juhtorgani liikmete kollektiivse sobivuse hindamiseks. Ühtset ja kindlat raami ei ole ei vähem oluliste ega ka oluliste krediidiasutuse juhtkonna hindamiseks. Samal ajal on oluliste krediidiasutuste valikuvabadus võrreldes vähem oluliste krediidiasutusega mõneti piiratud, kuivõrd nemad peaksid oma juhtide hindamisel lähtuma kas kindlast EBA sobivusmaatriksi mallist või töötama hindamiseks välja muu asjakohase metoodika, mille alusel hindamisega oleks tagatud kooskõla suunistes sätestatud kriteeriumitega. Autori hinnangul ei ole selline hindamisvabadus siiski kõige mõistlikum lahendus, sest erineva hindamisega võivad

¹⁸² Finantsinspektsioon. Sobivusmenetluse läbiviimise juhend (viide 9), lk 2.

¹⁸³ *Ibid.*, lk 2 p 2.3.

¹⁸⁴ Finantsinspektsioon. Vorm (viide 93), lk 16.

¹⁸⁵ *Ibid.*, lk 16.

paratamatult kaasneda ka erinevad tulemused, mis võib omakorda mõjutada ka järelevalve-asutustel lasuvat hindamiskoormust ning hindamise tulemusel langetatavaid otsuseid. Seda kinnitab ka näiteks EBA ühissuuniste punktis 151 toodud nõue, mille kohaselt tuleks kollektiivse sobivuse hindamisel kasutada sellist meetodit, millega oleks hõlmatud EBA ühissuunistes toodud kriteeriumid, ent selgusetuks jääb, kas kriteeriumite all mõeldakse juhtorgani liikmete teatavaid pädevusi või näiteks kõiki EBA ühissuunistes sätestatud krediidasutuse tegevusega seonduvaid asjakohaseid valdkondi.

Vaatamata sellele, et autor ei saanud teada, missuguseid meetodeid kasutavad olulised krediidasutused oma igapäevases kollektiivse sobivuse hindamispraktikas, julgeb autor siiski eeldada, et arvestades nende olulisust finantsüsteemis ning mõju finantssektorile, majandusele ja ühiskonnale tervikuna, kasutatakse olulistest krediidasutustes kollektiivse sobivuse hindamisel kui mitte EBA sobivusmaatriksi malli, siis tõenäoliselt sellega üpriski sarnast hindamismeetodit. Eelöeldule viitab ka EKP õigus nõuda oluliselt krediidasutuselt selle juhtorgani liikmete kollektiivse sobivuse kontrollimisel EBA sobivusmaatriksi malli alusel kogutuid andmeid.¹⁸⁶ Alljärgnevalt teeb autor põgusa ülevaate EBA sobivusmaatriksist.

EBA sobivusmaatriksi mall põhineb kahel tasandil, milles esimesel (nn moodul A) on toodud krediidasutuse ärimudeli konkreetsest eripärast tulenevad nõuded ja teisel (nn moodul B) üldnõuded, millele peaksid vastama mis tahes tüüpi krediidasutuste juhtorgani liikmed. Moodulis A hinnatakse juhtorgani liikmete vastavust krediidasutuse ärimudelile. Moodul B on jaotatud kolmeks plokiks, milles kontrollitakse isikute nõuetekohast asjatundlikkust krediidasutuse organisatsioonilise ülesehituse, riskijuhtimise ja juhtimisalaste otsustega seonduvas valdkonnas. Krediidasutustele on antud vabadus kohandada mõlemas moodulis toodud nõudeid vastavalt nende tegelikele ärimudelitele, erilistele vajadustele ning riigisisestele õigusaktidele. Moodulid on üles ehitatud nii, et nendes on ülevalt alla, jooksva nimekirjana, toodud uuritavates valdkodades hinnatavad kompetentsid. Igale kompetentsile antakse teatud sihtskoor, millele vastavus peaks olema igal juhul tagatud terve krediidasutuse juhtorgani poolt. Nõutvate kompetentside juures on vasakult paremale jooksva nimekirjana, toodud juhtorgani liikmete nimed, kus iga hinnatavale liikmele tuleb määrata iga reastatud kompetentsi kohta tema nõuetele vastav skoor. Lõpuks kalkuleerib maatriks iga hinnatud kompetentsi osas lõpliku (keskmise) skoori ja vastavalt saadud tulemustele tekib selge arusaam sellest, kas krediidasutuse juhtide kollektiivsed teadmised, oskused ja kogemused on piisavad, arvestades krediidasutuse ärimudelit ning strateegiat, selleks, et mõista vastava krediidasutuse tegevust ning selle

¹⁸⁶ Euroopa Pangandusjärelevalve EBA/GL/2017/12 maatriks (viide 183), lk 1 p 4.

tegevusega kaasnevaid peamisi riske. Krediidiasutused peavad oma juhtorgani liikmete kollektiivse sobivuse hindamisel juhinduma järgmistest valdkondadest:

- 1) moodulis A on toodud krediidiasutuse ärimudeli eripärast tulenevad valdkonnad (nt seonduvalt krediidiasutuse äriiliini, geograafilise piirkondlikkuse, filiaalide ja tütarettevõtete, tootegruppide, kontserniüleste riskidega jms);
- 2) mooduli B esimeses osas kaardistatakse krediidiasutuse organisatsioonilise ülesehitusega seonduvad valdkonnad;
- 3) mooduli B teises osas hinnatakse juhtide pädevusi riskijuhtimise raamistikus määratletud valdkondades, nõuetele vastavuse tagamisega seonduvates valdkondades ja siseauditiga seonduvates valdkondades;
- 4) mooduli B kolmandas osas on toodud nõutavad pädevused juhtorgani liikmete juhtimisalaste teadmiste, asjatundlikkuse ja oskuste kaardistamiseks.

Autori hinnangul on EBA sobivusmaatriksi kasutamine oluliste krediidiasutuste poolt igati põhjendatud. Tegemist on põhjaliku ja keerulise mudeliga, milles hinnatakse isikute pädevusi kontserni ärimudeliga ning kontserniüleste riskidega seonduvalt, lähtudes lisaks ka krediidiasutuse ja selle filiaalide või tütarettevõtete geograafilisest piirkondlikkusest. Mudel on asjakohane abivahend suurele ning süsteemselt olulisele krediidiasutusele. Vähem olulistele krediidiasutustele oleks EBA sobivusmaatriksi kasutamine autori hinnangul aga liiga koormav (ka nende süsteemid on eelduslikult lihtsamad ja riskid sektorile väiksemad) ning tõenäoliselt ei kataks ühe väikepangana tegutseva krediidiasutuse juhtorgani liikmed EBA sobivusmaatriksis hinnatavaid kompetentse piisavas mahus. Samas ega ei peagi, sest kollektiivse sobivuse hindamisel peaksid krediidiasutused ennekõike kasutama selliseid mudeleid, mis on proportsionaalsed nende suuruse, tegevuse, laadi ja keerukusega.¹⁸⁷

Tuvastanud ebaühtsust kollektiivse sobivuse hindamisel Eesti krediidiasutuste praktikas, otsustas autor uurida, kas kollektiivse sobivuse hindamise praktikas esineb ebaühtsust ka teistes liikmesriikides. Autor tõi töö esimeses pooles välja EKP esindajate murekohti seoses teatava killustatusega ja ebaühtsusega SSM-i raames läbi viidavates EL-i liikmesriikide sobivusmenetluslikes protseduurides. Seega, olles tuvastanud ebaühtsuse Eesti tasandil, otsustas autor uurida Kreeka ja Saksamaa lähenemist krediidiasutuse juhtide kollektiivse sobivusnõude hindamisele.

¹⁸⁷ Euroopa Pangandusjärelevalve EBA/GL/2017/12 maatriks (viide 175), lk 1 p 4.

Kreeka pangandussektori üle teeb finantsjärelevalvet Kreeka keskpank (edaspidi BoG¹⁸⁸). Krediidiasutuste juhtorgani liikmete kollektiivse sobivuse nõue on Kreeka õiguses sätestatud EL-i direktiivi 2013/36 riigisisisesse õigusesse üle võtva seaduse LAW 4261¹⁸⁹ (edaspidi LAW 4261/2014) artikli 83 lõikes 1, mille kohaselt peavad direktorite nõukogu liikmetel (Kreeka krediidiasutustel on ühetasandiline juhtimisstruktuur) olema piisavad kollektiivsed teadmised, oskused ja kogemused, et suuta mõista krediidiasutuse tegevust, sealhulgas peamisi riske, millega krediidiasutus kokku puutub või võib kokku puutuda. Sarnaselt Eesti KAS-iga ja direktiiviga 2013/36 ei sisusta ka LAW 4261/2014 krediidiasutuste juhtorgani liikmete kollektiivse sobivuse nõuet ega selgita kollektiivse sobivuse hindamise protsesse. Sarnaselt FI sobivusjuhendiga täiendab Kreekas üldiseid seaduses sätestatud sobivusnõudeid BoG-i täitevkomitee kehtestatud juhend¹⁹⁰ (edaspidi BoG-i sobivusjuhend). Paraku aga ei ole kollektiivse sobivuse nõue ega ka selle hindamiseks kasutatavad meetodid sarnaselt muude sobivusmenetluses hinnatavate nõuetega BoG-i sobivusjuhendis sisustatud. BoG-i sobivusjuhendi lisana on toodud FI küsimustikuga sarnane vorm krediidiasutuse juhi ametikohale valitavast isikust teavitamiseks¹⁹¹ (edaspidi BoG sobivusküsimustik), mis on mõeldud täitmiseks nii krediidiasutusele kui ka valitavale kandidaadile. BoG-i sobivusküsimustiku punktis 8.1 palutakse krediidiasutusel selgitada, kuidas täiendab valitav isik krediidiasutuse juhtorgani kollektiivi ning lisaks palutakse krediidiasutuselt selgitusi, kuidas aitab krediidiasutuse hinnangul vastava isiku juhtorganisse valimine täita LAW 4261 artikli 83 lõikes 1 toodud kollektiivse sobivuse nõuet. Samuti palutakse krediidiasutusel BoG-i sobivusküsimustiku punktis 8.2 üldiselt selgitada, missuguseid puuduseid on krediidiasutus juhtorgani kollektiivis tuvastanud ja kuidas peaks valitav isik aitama tuvastatud puudusi kõrvaldada. Muud asjakohast kollektiivse sobivuse hindamisega seonduvat informatsiooni LAW 4261, BoG-i sobivusjuhend ega ka BoG-i sobivusküsimustik ei sisalda. Sellest tulenevalt järeldab autor, et sarnaselt Eestiga on ka Kreekas kollektiivse sobivuse hindamise metoodika väljatöötamine jäetud krediidiasutuse vastutusalasse. Et aga kollektiivse sobivuse läbiviimist krediidiasutustelt siiski eeldatakse, kinnitab BoG-i sobivusküsimustiku punkt 8, mida krediidiasutus suundub täima alles peale seda, kui tema juhtorgani liikmed on saanud kollektiivselt hinnatud.

¹⁸⁸ Inglise keeles: *Bank of Greece*.

¹⁸⁹ Government Gazette of The Hellenic Republic Issue A. LAW 4261. Access to the activity of credit institutions and prudential supervision of credit institutions and investment firms (transposition of Directive 2013/36/EU), repeal of Law 3601/2007, and other provisions. – No. 107, 5. May 2014. Arvutivõrgus: https://www.bankofgreece.gr/RelatedDocuments/LAW_4261_OF_2014.pdf (20.04.2021).

¹⁹⁰ The Executive Committee Executive Committee Act No. 142/11.6.2018. Arvutivõrgus: https://www.bankofgreece.gr/RelatedDocuments/Executive_Committee_142_11_06_2018.pdf (19.04.2021).

¹⁹¹ The Executive Committee Executive Committee. Fit and proper assessment of members of the board of directors and key function holders https://www.bankofgreece.gr/RelatedDocuments/pdf_4_en.pdf.

Võrreldes Kreekaga on Saksamaal krediidasutuste juhtorgani liikmete hindamiseks ette nähtud ulatuslik hindamisraamistik. Saksamaal teeb pangandussektori üle järelevalvet Saksamaa Föderaalne Finantsjärelevalveasutus (edaspidi BaFin¹⁹²). 29. detsembril 2020 avaldas BaFin krediidasutuste ja nende juhtorgani liikmetele mõeldud uuendatud suunised¹⁹³ (edaspidi BaFin sobivusjuhend), milles sisustatakse krediidasutuste sobivusmenetluses hinnatavad sobivusnõuded ja selgitatakse sobivusnõuete hindamise läbiviimise protsesse. BaFin sobivusjuhend on koostatud tuginedes Saksamaa riigisisesele õigusele nõuete sisustamisel ja nende hindamise läbiviimise protsesside selgitused tuginevad suuresti EBA ühissuunistes sätestatule. Võrreldes Kreeka krediidasutuste juhtorgani liikmete kollektiivse sobivuse nõude hindamist käsitlevate dokumentidega on BaFin sobivusjuhend küllaltki mahukas ja põhjalik. Selle esimeses osas selgitatakse BaFin-i teavitamise ja sellele dokumentide edastamise protseduure ning teises osas antakse põhjalik ülevaade sobivusmenetluses hinnatavatest nõuetest (sh kollektiivsest sobivusest) ja nende hindamisest. Kollektiivse sobivuse nõude sisustamisel peaksid krediidasutused tuginema EBA ühissuunistes täpsustatud määratlustele ja hindamise läbiviimisel vastavalt EBA ühissuunistes toodud hindamise läbiviimise üldnõuetele.¹⁹⁴ Krediidasutus peaks juhtorgani liikmete kollektiivset sobivust hindama, kas kasutades selleks EBA sobivusmaatriksist või muud krediidasutuse enda loodud EBA ühissuunistes toodud sobivuskriteeriumile vastavast sobivusmudelit.¹⁹⁵ Sisuliselt on tegemist sama nõudega, mis kehtib EKP otsese järelevalve all olevatele olulistele krediidasutustele: krediidasutuste valikuvabadus on piiratud EBA sobivusmaatriksi ja EBA ühissuuniste kriteeriumitega kooskõlas oleva meetodiga. BaFin sobivusjuhendi punktis 251 on kehtestatud nõue, mille kohaselt peaksid krediidasutused juhatuse ja nõukogu liikmete kollektiivset sobivust eraldi hindama.

Eeltoodust järeldub, et Kreeka ja Saksamaa lähenemine krediidasutuste juhtorgani liikmete kollektiivse sobivuse hindamisele on erinev. Saksamaa on oma hindamisraamistiku kujundamisel võtnud eeskujuks EKP poolt kasutatava hingamise metoodika, kohustades sisuliselt nii vähem olulisi kui ka olulisi krediidasutusi juhinduma EKP ja EBA asjakohastest sobivusmenetluslikest juhendmaterjalidest. Kreeka aga on kollektiivse sobivuse hindamise raamistiku kujundamisel tagasihoidlikum, jättes sarnaselt Eestiga vähem olulistele krediidasutustele rohkem vabadust otsustada iseseisvalt nende poolt kasutatavate hindamismeetodite

¹⁹² Saksa keeles: *Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht*.

¹⁹³ Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht. Merkblatt zu den Mitgliedern von Verwaltungs- oder Aufsichtsorganen gemäß KWG und KAGB, 2020. lk 56. Arvutivõrgus: https://www.bafin.de/SharedDocs/Downloads/DE/Merkblatt/dl_mb_29_12_2020_AR_KWG_KAGB.pdf?jsessionid=67948F261877C84662BD35F57F67B3A7.2_cid502?__blob=publicationFile&v=3 (16.04.2021).

¹⁹⁴ *Ibid.*, lk 57, p 241.

¹⁹⁵ *Ibid.*, lk 60, p 252.

üle. Sellest tulenevalt leidis autori arvates kinnitust ka see, et lisaks Eesti siseriiklikule ebaühtlusele kollektiivse sobivuse hindamisel on suured erinevused ka liikmesriikide praktika ja regulatsioonide vahel. Ebaühtsus EL-i tasandil tähendab autori hinnangul peale üldiste piisavalt selgete ja kindlate hindamisraamide puudumise ka võimalikku ebavõrdset järelevalvealast lähenemist krediitiasutuste juhtorgani liikmete sobivuse hindamisele. See võib tekitada ebatervet praktikat finantssektori EL üleses järelevalves, kus ühes EL-i liikmesriigis sobimatuks tunnistatud juht või juhtorgan võib olla sobiv teises liikmesriigis. See murendaks oluliselt niivõrd harmoniseeritud valdkonna toimimist.

2.3. Ettepanekud kollektiivse sobivusmenetluse raamistikus tuvastatud kitsaskohtade ületamiseks

KAS § 48 lõike 2¹ lause 2 kohaselt peavad krediitiasutuse juhtidel olema kollektiivselt piisavad teadmised, oskused ja kogemused, arvestades krediitiasutuse ärimudelit ning strateegiat, et mõista krediitiasutuse tegevust, sealhulgas peamisi riske. Kõnealuse õigusakti kehtestamisega pani seadusandja kõikidele Eestis tegutsevatele krediitiasutustele kohustuse omada kollektiivselt sobivat juhtorganit, jättes samal ajal sisustamata nõuete üksikasjad ja nende täidetuse tagamiseks kasutatavad vahendid. Kehtivas õigusraamistikus sisustavad kollektiivse sobivuse nõude sisulist poolt ning selle hindamise läbiviimiseks kasutatavaid protseduuri-reeglistikke õiguslikult mittesiduvad juhendmaterjalid (peamiselt FI sobivusjuhend ja EBA ühissuunised). Teadaolevalt aga peab õigusakt olema sõnastatud piisavalt selgelt ja arusaadavalt, et isikul oleks võimalik oma käitumist kujundada ja asjaolusid arvestades mõistlikul määral ette näha tagajärgi, mida tema tegevus võib kaasa tuua.¹⁹⁶ Sellest tulenevalt tekkis autoril küsimus, kas kehtivas õigusraamistikus on krediitiasutustele tagatud piisavalt selge arusaam sellest, mida kujutab endast kollektiivselt sobiv juhtorgan ja kuidas peab krediitiasutus sellele nõudele vastavuse tagama. Oma analüüsi käigus kogus autor nii sisulisi andmeid kollektiivse sobivusnõude ja selle hindamise kohta kui ka praktilisi andmeid kollektiivset sobivust hindavatelt krediitiasutustelt. Järelevalvealase sisendi saamiseks kogus autor asjakohaseid andmeid FI-lt.

Analüüsi käigus tuvastas autor krediitiasutuste kollektiivse sobivuse menetluse läbiviimise raamistikus teatud puudused, millest autor annab alljärgnevalt ülevaate, pakkudes välja lahendusi kõnealuste puuduste ületamiseks. Tuvastatud leiud jagas autor kolme suuremasse plokki: piisava õigusselguse puudumine regulatiivses raamistikus, ebamäärasus soovituslikes juhendites ja ebaühtne lähenemine kollektiivse sobivuse hindamisele.

¹⁹⁶ Lõhmus, U. (viide 12), lk 1.

Autori hinnangul ei ole kehtivas KAS-is piisavalt selgelt välja toodud, kas krediidasutusel lasub kohustus igal aastal hinnata üksnes juhtimisfunktsiooni täitva juhtorgani ehk juhatuse liikmete kollektiivset sobivust või on krediidasutusel selline kohustus ka järelevalvefunktsiooni täitva juhtorgani ehk nõukogu liikmete puhul. Nimelt on KAS § 62 lõike 7 punktis 4 toodud nõue, mille kohaselt peab krediidiaustuse nomineerimiskomitee vähemalt üks kord aastas hindama juhatuse liikmete ja juhatuse kollektiivse organina tegutsemiseks vajaliku hariduse, kogemuste ja kutsealase sobivuse taseme olemasolu ning teavitama saadud tulemustest nõukogu. Kõnealune säte rõhutab üksnes juhatuse liikmete kollektiivse sobivuse iga-aastase hindamise kohustust, jättes mainimata nõukogu liikmete kollektiivse sobivuse hindamise vajaduse. Nõukogu liikmete kollektiivse sobivuse iga-aastane hindamine ei ole sõnaselgelt sätestatud ka muudes KAS-i sätetes. Seega jäi autorile selgusetuks, miks soovis seadusandja reguleerida üksnes juhtimisfunktsiooni täitvate isikute kollektiivse sobivuse korrapärast hindamist, jättes mainimata nõukogu liikmete kollektiivse sobivuse korrapärase hindamise vajaduse. Arvestades, et KAS § 48 lõike 2¹ lause 2 kohaselt peavad kollektiivselt sobivad olema nii juhatuse kui ka nõukogu liikmed, kes kujundavad koos krediidasutuse tegevust (KAS §-d 52 ja 55), võiks seadusandja autori hinnangul parema õigusselguse tagamiseks kaaluda KAS-i täiendamist ka nõukogu liikmete puhul kehtivaga iga-aastase kollektiivse sobivuse hindamise kohustusega (näiteks nii, nagu seda on tehtud juhatuse liikmete puhul KAS § 62 lõike 7 punktis 4).

Kehtivas õigusraamistikus sisustavad kollektiivset sobivusnõuet soovituslike juhenditena välja antud FI sobivusjuhend ning EBA ühissuunised. Kõnealuste dokumentide puhul on tegemist õiguslikult mittesiduvate juhenditega, mida FI annab välja FIS § 57 lõike 1 alusel, et selgitada finantssektori tegevust reguleerivaid õigusakte ja suunata finantsjärelevalve subjekte. Krediidi-asutused lähtuvad oma tegevuse korraldamisel peale KAS-is sätestatu ka kõnealustes juhendmaterjalides toodust. Eelduslikult lähtuvad olulised krediidasutused ennekõike KAS-ist ja EBA ühissuunistest, kuivõrd oluliste krediidasutuste üle otsesest järelevalvet teostav EKP lähtub sobivusmenetluses lisaks õigusaktidele ka EBA ühissuunistest¹⁹⁷, ning vähem olulised krediidasutused, kes on FI otsese järelevalve all, tuginevad oma tegevuse kujundamisel peale KAS-is sätestatu ka FI sobivusjuhendile, kuivõrd selles on selgitatud FI poolt läbiviidava sobivusmenetluse protseduure ja põhimõtteid.¹⁹⁸ Samal ajal ei ole välistatud ka see, et nii olulised kui ka vähem olulised krediidasutused juhenduvad oma tegevuses mõlemast sobivusjuhendist, nii FI sobivusjuhendist kui ka EBA ühissuunistest.

¹⁹⁷ Euroopa Keskpank. Sobivuse ja nõuetekohasuse hindamise juhend (viide 50), lk 75.

¹⁹⁸ Finantsinspeksioon. Sobivusmenetluse läbiviimise juhend (viide 9), lk 1.

Analüüsi käigus jõudis autor järeldusele, et FI võiks kaaluda oma sobivusjuhendi täiendamist ja täpsustamist, et tagada parem õigusselgus ennekõike sellest juhenduvatele vähem olulistele krediidasutustele. Autor tõi eelnevalt välja, et praktikas juhinduvad EKP otsese järelevalve alla kuuluvad olulised krediidasutused oma juhtorgani liikmete kollektiivse sobivuse hindamisel ennekõike KAS-ist ja EBA ühissuunistes sätestatust, FI otsese järelevalve alla kuuluvad vähem olulised krediidasutused aga KAS-is ning FI sobivusjuhendis sätestatust. FI sobivusjuhendis ei ole eraldi reguleeritud kollektiivse sobivuse hindamise algatamist tingivaid asjaolusid. Juhendiga on reguleeritud üksnes krediidasutuse kohustus hinnata ja tagada kollektiivse sobivuse nõude täitmise igal ajahetkel (FI sobivusjuhend punkt 3.31), kuid ei ole eraldi reguleeritud ei hindamise sagedust ega ka asjaolusid, mille esinemisel peaks krediidasutus oma juhtorgani liikmete kollektiivset sobivust hindama. EBA ühissuuniste punktis 32 on aga välja toodud asjaolud, mille esinemisel tekib krediidasutusel sobivusmenetluslike protseduuride läbiviimise kohustus. Näiteks peab krediidasutus EBA ühissuuniste järgi hindama juhtide kollektiivset sobivust muuhulgas siis, kui juhtorgani liikmed lahkuvad juhtorganist (EBA ühissuunistes punkt 32), FI sobivusjuhendi punkti 2.2.1 kohaselt aga tekib krediidasutusel kohustus alustada sobivusmenetlust puudutavaid protseduure enne, kui tehakse juhi ametikohal isikulisi muudatusi. Autori hinnangul on selline lähenemine mõneti eksitav ja autor leiab, et FI võiks kaaluda FI sobivusjuhendi täiendamist kollektiivse sobivusenõude hindamise läbiviimise protsessi käsitleva teabega, aga ka seoses kollektiivse sobivuse korralise hindamise nõudega. FI sobivusjuhendi kohaselt on krediidasutusel iseseisev kohustus vähemalt kord kalendriaastas hinnata ametikohal asuva isiku vastavust õigusaktidele, arvestades muuhulgas FI sobivusjuhendis sätestatud põhimõtetega (FI sobivusjuhend punkt 2.1). Autori hinnangul viitab väljendi „ametikohal asuva isiku“ ainsuses käsitlemine pigem individuaalse sobivuse hindamise nõudele. Autori hinnangul võiks FI kaaluda nõude täpsustamist nii, et sellest tuleneks nii individuaalse sobivuse kui ka terve juhtorgani kollektiivse sobivuse hindamise kohustus. Autor peab väljatoodud täienduste tegemist oluliseks, kuivõrd arvestades juhendite selgitavat ja abistavat eesmärki, tuleks autori hinnangul vältida juhendite võimalikku eksitavat toimet.

Kolmas ja autori hinnangul ühtlasi kõige olulisem kitsaskoht on kollektiivse sobivuse hindamise ühtse meetodika puudumine. Kehtiv õigusraamistik ei reguleeri, kuidas ja missuguste meetodite alustel või millistele mudelitele tuginedes peaksid krediidasutused oma juhtide kollektiivset sobivust hindama. Ühtset ja kindlat juhtorgani liikmete kollektiivse sobivuse hindamise raami ei ole ei vähem olulistel ega ka olulistel krediidasutustel. Oluliste

krediidiasutuste hindamisraamistik on siiski piiratum võrreldes vähemoluliste krediidi-asutustega, võimaldades krediidiasutustel valida, kas kasutada oma juhtide hindamiseks EBA sobivusmaatriksit või muud asjakohast meetodikat, mis on kooskõlas EBA ühissuunistes sätestatuga.¹⁹⁹ Ka autori tehtud küsitlus näitas, et praktikas lähtuvad krediidiasutused oma juhtide hindamisel erinevatest meetodikatest. Selgus, et mõni vähem oluline krediidiasutus on kollektiivse sobivuse hindamiseks välja töötanud KAS-i ja EBA ühissuuniste kriteeriumitele vastava põhjaliku erinevaid nõudeid käsitleva hindamismaatriksi, mõni krediidiasutus aga juhindub oma juhtide sobivuse hindamisel üksnes KAS-is ning FI sobivusjuhendis sätestatud põhimõtetest. Samal ajal on EBA ühissuunistes kollektiivne sobivus väga põhjalikult mitmes jaos (7., 17., 19. jagu) reguleeritud, aga FI sobivusjuhend on selles suhtes küllaltki tagasihoidlik (FI sobivusjuhend punktid 3.30–3.32). See võib autori hinnangul omakorda tähendada, et krediidiasutused hindavad oma juhtorganit erinevatel alustel ja erinevas ulatuses.

Autori hinnangul ei ole kehtiv hindamisvabadus kõige mõistlikum lahendus, sest kui krediidi-asutustel puudub kindel raamistik, millest hindamisel juhinduda, võib hindamine kujuneda väga erinevaks, erineva lähenemisega hindamisele võivad aga paratamatult kaasneda ka erinevad tulemused, mis võib omakorda mõjutada nii järelevalveasutustel lasuvat hindamiskoormust kui ka hindamise tulemusel langetatavaid otsuseid. Autori hinnangul aitaks kõnealust kitsaskohta ületada ühtse miinimumnõudeid sisaldava hindamismudeli väljatöötamine, mis kehtiks kõikidele krediidiasutustele, olenemata nende suurusest, ärimudelist, eripärast ja süsteemsest olulisusest. Mudel põhineks põhimõttel, et kõik krediidiasutuste juhtorganid peavad alati vastama teatud miinimumõuetele ning kõik nõutavad lisapädevused, olenevalt krediidiasutuse ärimudelist, strateegiast ja tegevusega kaasnevatest riskidest, oleksid mudelisse lisatud vaba-tahtlikel alustel. Autori hinnangul võimaldab ühtse hindamismudeli loomine tagada ühtse lähenemise juhtorgani kollektiivse sobivuse hindamisele nii krediidiasutuste endi kui ka nende üle järelevalvet teostatavate asutuste poolt. Ennekõike abistaks sellise ühtse hindamismudeli loomine vähem olulisi krediidiasutusi, kelle kollektiivse sobivuse hindamise raamistik on kehtivas õigusraamistikus reguleeritud vaid väga üldiselt. Autori hinnangul tagaks ühtne hindamisraamistik ka parema õigusselguse, kuivõrd krediidiasutustel oleks selge arusaam sellest, millistele nõuetele peab vastama nende juhtorgan, et seda saaks pidada kollektiivselt sobivaks. Ka järelevalvekoormus muutuks autori hinnangul tasakaalustatumaks, sest krediidi-asutuste hindamistulemused põhineksid ühtsetel nõuetel ja hindamismeetoditel. Esialgu kaalus autor võimaliku lahendusena kõikide krediidiasutuste korral EBA sobivusmaatriksi

¹⁹⁹ Euroopa Pangandusjärelevalve EBA/GL/2017/12 (viide 45), lk 39 p 151.

rakendamist, nagu seda on teinud näiteks Saksamaa²⁰⁰, kuid leidis siiski, et Eesti pangandussektoris tegutsevatele vähem olulistele krediidasutustele võib selle kasutamine olla eba-proportsionaalselt koormav.

Autor töötas välja EBA sobivusmaatriksi hindamispõhimõtetele põhineva näitliku kollektiivse sobivuse hindamiseks mõeldud mudeli (vt lisa 2). Tabeli põhimõte seisneb selles, et seal on välja toodud üldnõuded, millele peavad vastama absoluutselt kõik Eestis tegutsevate krediidasutuste juhtorganite liikmed. Üldnõuetena tuuakse välja need valdkondlikud nõuded, mida pangandussektoris peetakse üldjuhul olulisteks olenemata krediidasutuse suurusest, ärimudeli eripärast ja selle tegevusega kaasnevatest riskidest. Tegemist on nn minimaalse ühtlustamisega krediidasutuste juhtorgani liikmete kollektiivse sobivuse hindamisel. Et aga mudeli kasutamine oleks kohustuslik kõikidele Eestis tegutsevatele krediidasutustele, võiks seadusandja autori hinnangul kaaluda KAS-i muudatust selliselt, et kollektiivse sobivuse hindamise mudeli loomine oleks antud FI vastutusalasse ja FI ka kehtestaks selle mudeli.

²⁰⁰ Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht. Merkblatt (viide 193), lk 60, p 252.

KOKKUVÕTE

Magistritöö peamine eesmärk oli välja selgitada, kas Eesti õiguses krediidasutustele kehtiv nõue tagada juhtorgani liikmete kollektiivne sobivus on selle nõude nõuetekohaseks täitmiseks piisavalt selgelt reguleeritud. Peale selle soovis autor välja selgitada, kas kollektiivse sobivuse hindamise raamistikus on olulisi kitsaskohti ja kas kollektiivse sobivuse hindamine vajab suuremat reguleeritust seadusandlikul tasandil.

Magistritöös soovis autor leida vastuseid järgmistele uurimisprobleemist tulenevatele küsimustele: 1) mida kujutab endast krediidasutuse juhtorgani kollektiivse sobivuse nõue ja kuidas on see instituut jõudnud krediidasutuste seadusesse (KAS); 2) kuidas ja missuguste hindamismeetoditega hinnatakse kollektiivset sobivust kehtivas õigusraamistikus; 3) kas kollektiivse sobivuse hindamisel esineb ebaühtlust; 4) kas kollektiivse sobivuse hindamine vajab ühtlustamist ja muudatusi seadusandlikul tasandil.

Krediidasutuse juhtorgani kollektiivse sobivuse nõue on üks uuemaid sobivusmenetluses hinnatavaid institute. Kollektiivse sobivuse norm kehtib Eesti KAS-is alates 2019. aastast, mil see võeti Eesti õigusesse üle direktiivi 2013/36 artikli 91 lõikest 7. Seega alates 2019. aastast kehtib krediidasutustele nõue, mille kohaselt peavad krediidasutuse juhtidel olema kollektiivselt piisavad teadmised, oskused ja kogemused, arvestades krediidasutuse ärimudelit ning strateegiat, et mõista krediidasutuse tegevust, sealhulgas peamisi riske (KAS § 48 lg 2¹ lause 2). Selle nõude lisamisega soovis seadusandja ühtlustada Eesti õigust veelgi enam EL-i õigusega ning leiti ka, et juhtorgani kollektiivse sobivuse kontrollimine on vajalik, et krediidasutuse juhatusel tervikuna ei oleks kollektiivselt ühekülgsed teadmisi, oskuseid ja kogemusi, vaid et need oleksid piisavalt erinevad, et oleks tagatud kõikide riskide hindamine ja nendest aru saamine.

Sisuliselt pani seadusandja selle nõude kehtestamisega kõikidele Eestis tegutsevatele krediidasutustele kohustuse omada kollektiivselt sobivat juhtorganit. Samal ajal on aga kollektiivse sobivuse normi puhul tegemist küllaltki üldsõnalise nõudega, mille sisulisi üksikasju ja hindamiseks kasutatavaid protseduurireegleid seaduse tasandil ei sisustata. Normi sisu ja selle hindamiseks kasutatavat protseduurireeglistikku on üldjuhul selgitatud juhendmaterjalides, millest peamised on FI sobivusjuhend ja EBA ühissuunised. Kõnealuste dokumentide puhul on tegemist õiguslikult mittesiduvate juhenditega, mida FI kehtestab FIS § 57 lõike 1 alusel, et selgitada finantssektori tegevust reguleerivaid õigusakte ja suunata finantsjärelevalve subjekte. Krediidasutused lähtuvad oma tegevuse korraldamisel peale KAS-is sätestatu ka kõnealustes

juhendamaterjalides toodust. Teadaolevalt aga peab õigusakt olema sõnastatud piisavalt selgelt ja arusaadavalt, et isikul oleks võimalik oma käitumist kujundada ja asjaolusid arvestades mõistlikul määral ette näha tagajärgi, mida tema tegevus võib kaasa tuua. Sellest tulenevalt tekkis autoril küsimus, kas kehtivas õigusraamistikus on krediidasutustele tagatud piisavalt selge arusaam sellest, mida kujutab endast kollektiivselt sobiv juhtorgan ja kuidas peab krediidasutus vastavale nõudele vastavuse tagama.

Sissejuhatuses püstitatud hüpoteesi kontrollimiseks kogus autor nii sisulisi andmeid kollektiivse sobivusnõude ja selle hindamise kohta kui ka praktilisi andmeid kollektiivset sobivust hindavatelt krediidasutustelt. Järelevalvealase sisendi saamiseks kogus autor asjakohaseid andmeid FI-lt.

Pelgalt seadusest tulev kohustus (KAS § 48 lg 2¹ lause 2), et juhtidel peavad olema kollektiivselt piisavad teadmised, oskused ja kogemused, ei ole autori hinnangul piisavalt selge. Eriti veel oludes, kus krediidasutus vastutab ja peab ise tagama kollektiivse sobivuse nõude täitmise.

Autor selgitas välja, et Eesti õigusraamistiku täiendamine kollektiivse sobivuse nõudega on oluline ja vajalik muudatus. Juhtorgani liikmete sobivuse kontrollimine kollektiivsel tasandil võimaldab krediidasutusel lisaks üksikisiku individuaalele sobivusele hinnata ka seda, kas krediidasutuse juhtorgan tervikuna sobib konkreetset krediidasutust juhtima ehk kas juhtorgani liikmed katavad oma teadmiste, oskuste ja kogemustega piisaval määral kõiki krediidasutuse tegevusega seonduvaid valdkondi ja nendega seonduvaid riske. Kollektiivse sobivuse hindamine võimaldab krediidasutusel kindlaks teha, kas ja millises kohas on selle juhtorganis n-ö katmata olulisi riske ning millist laadi kompetentsust on nende riskide katmiseks veel krediidasutuse juhtimisse juurde vaja.

On selge, et kollektiivne sobivus tähendab nõutavate pädevustega isikute olemasolu juhtorganis, ent piisavalt selge ei ole see, kuidas tuleb sellele nõudele vastavus tagada. Analüüsid ja kõrvutades FI sobivusjuhendit ning EBA ühissuuniseid leidis autor, et FI võiks kaaluda oma sobivusjuhendi täiendamist ja täpsustamist, et tagada parem õigusselgus ennekõike sellest juhenduvatele vähem olulistele krediidasutustele. Täiendamise vajadust põhjendas autor sellega, et vähem olulistele krediidasutustele on FI sobivusjuhend seaduse kõrval esmane alus kollektiivse sobivuse hindamiseks. Autor tõi välja, et eelduslikult lähtuvad olulised krediidasutused ennekõike KAS-ist ja EBA ühissuunistest, kuivõrd oluliste krediidasutuste üle otsesest järelevalvet teostav EKP lähtub sobivusmenetluses peale õigusaktide ka EBA ühissuunistest, ning vähem olulised krediidasutused, kes on FI otsese järelevalve all, tuginevad oma tegevuse

kujundamisel lisaks KAS-is sätestatule ka FI sobivusjuhendile, kuivõrd selles on selgitatud FI poolt läbiviidava sobivusmenetluse protseduure ja põhimõtteid.

Sarnaselt teiste sobivusmenetluses hinnatavate nõuetega hinnatakse ka kollektiivset sobivust vähemalt kahel tasandil. Esmalt on kohustus hinnata oma juhtorgani kollektiivset sobivust krediidasutusel endal ja seejärel teeb teise hindamise järelevalve, milleks on Eestis kas FI või EKP koos FI-ga, olenevalt krediidasutuse olulisusest. Oluliste krediidasutuste üle teeb otsust järelevalvet EKP ja vähem oluliste krediidasutuste üle järelevalve teostamise mandaat on FI-l.

Autor selgitas magistritöö koostamise käigus välja, et vaatamata sellele, et krediidasutusel lasub esmane kohustus tagada, et selle juhtorgan oleks kollektiivselt pidevalt sobiv, on siiski lahtine see, kuidas täpselt krediidasutused peaksid oma juhtorgani liikmete kollektiivset sobivust hindama. Ühtset ja kindlat juhtorgani liikmete kollektiivse sobivuse hindamise raami ei ole ei vähem olulistel ega ka olulistel krediidasutustel. EKP annab selle otsese järelevalve all olevatele olulistele krediidasutustele teatud valiku kollektiivse sobivuse hindamismeetodite kasutamiseks: nad saavad otsustada, kas kasutada juhtorgani kollektiivse sobivuse hindamiseks EBA sobivusmaatriksit või kasutada muud tõhusat meetodikat kooskõlas EBA ühissuunistes toodud kriteeriumitega. FI aga jätab selle otsese järelevalve all olevatele vähem olulistele krediidasutustele väga suure vabaduse hindamismeetodika valimisel. Risk, mis sellise laia tõlgendusruumi jätmisega kaasneb, on erinevate meetoditega saadavad erinevad tulemid ja nende võrdlemise keerukus järelevalve jaoks. See võib tekitada samalaadsetes olukordades erinevaid lõpptulemusi ja teatavat ebaühtsust halduspraktikas.

Autor leidis, et EBA juhendis oleva sobivusmaatriksi kasutamine olulistest krediidasutustest on igati põhjendatud, kuivõrd maatriks kujutab endast suurt ja põhjalikku mudelit, kus hinnatakse isikute pädevusi kontserni ärimudeliga ning kontserniüleste riskidega seonduvalt, arvestades ka krediidasutuse ja selle filiaalide või tütarettevõtete geograafilist piirkondlikkust. Vähem oluliste krediidasutuste puhul aga oleks EBA sobivusmaatriksi kasutamine autori hinnangul liiga koormav (ka nende süsteemid on eelduslikult lihtsamad ja riskid sektorile väiksemad) ning tõenäoliselt ei kataks ühe väikepangana tegutseva krediidasutuse juhtorgani liikmed EBA sobivusmaatriksis hinnatavaid kompetentse piisavas mahu.

Praktilise sisendi saamiseks küsitles autor Eestis tegutsevaid vähem olulisi krediidasutusi, saades teada, et praktikas lähtuvad krediidasutused erinevast meetodikast. Selgus, et mõni vähem oluline krediidasutus on kollektiivse sobivuse hindamiseks välja töötanud KAS-i ja EBA ühissuuniste kriteeriumitele vastava hindamismaatriksi, mõni aga juhendub oma juhtide sobivuse hindamisel üksnes KAS-is ning FI sobivusjuhendis sätestatud põhimõtetest.

Seesugune erinev lähenemine võib aga tähendada krediidasutustele väga erinevaid tulemusi, olgugi, et mõlema puhul on tegemist vähem oluliste krediidasutustega, kuivõrd EBA ühis-suunistes on kollektiivse sobivuse hindamine reguleeritud väga põhjalikult mitmes jaos, FI sobivusjuhend aga pigem tagasihoidlikult. Eeltooduga sai ühtlasi kinnitust magistr töö autori püstitatud hüpotees, et krediidasutustele kehtiv nõue juhtorgani liikmete kollektiivse sobivuse tagamiseks ei ole piisavalt selgelt reguleeritud ja vajab ühtlustamist seadusandlikul tasandil. Juhenditest tulevad soovitusel praegu seda eesmärki ei täida, arvestades, et kaalul on kogu krediidasutuse juhtkonna sobivus või sobimatus. Liiatigi on praegu olukord, kus sama asja reguleerivad EBA juhend ja FI juhend annavad üsnagi erineva käitumisjuhise ja võivad seeläbi põhjustada suuremat selgusetust.

Autor pakkus, et ebaühtset lähenemist kollektiivse sobivuse hindamisele aitaks ületada miinimumnõuetel põhineva hindamismudeli väljatöötamine, mis kehtiks kõikidele krediidasutustele olenemata nende suurusest, ärimudelist, eripärast ja süsteemsest olulisusest. Enne kõike abistaks ühte hindamismudel vähem olulisi krediidasutusi, kelle kollektiivse sobivuse hindamise raamistik on kehtivas õigusraamistikus reguleeritud vaid väga üldiselt. Ühtse hindamisraamistikuga oleks tagatud ka parem õigusselgus, kuivõrd krediidasutustel tekib võimalus hinnata oma juhte, lähtudes ühtsetest kindlatest alustest. Ühtse hindamismetoodika väljatöötamine muudaks autori hinnangul tasakaalustatumaks ka järelevalve koormuse, sest krediidasutuste hindamistulemused põhineksid ühtsetel nõuetel ja hindamismeetoditel. Autori hinnangul on oluline, et selline mudel või ka kollektiivse sobivuse miinimumnõuete loetelu oleks sätestatud tugevamal õiguslikul alusel kui vaid FIS § 57 lõige 1 ning kohalduks seetõttu nii suurtele kui väikestele krediidasutustele, mis tagaks parema õigusselguse kollektiivse sobivuse hindamisel.

Collective suitability and the bottlenecks of its assessment within the framework of the suitability (fit & proper) assessment procedure of the members of the management bodies of the Estonian credit institutions (Abstract)

The well-being of today's society depends to a large extent on the soundness of the financial markets and the services provided by the businesses operating there. Credit institutions are distinguished from other companies operating in the financial market by their exclusive right to receive money from the public to deposit or to receive repayable funds in any other manner. Thus, failures in the activities of credit institutions can cause very extensive damage to those who trust their deposits and to society as a whole – it is also the reason why the banking sector is considered to be an area of high public interest. It is known that the members of the management body shape the company's activities by making business decisions on its behalf and at the expense of its assets, which always inevitably entails a certain risk of failure. The particular importance of credit institution managers in shaping the credit institution's operations and ensuring a stable financial system was particularly well illustrated by the global financial crisis that began in 2007, one of the causes of which was the fact that credit institution managers often did not understand the nature and the extent of the threats facing credit institutions and tended to take excessive risks due to the lack of sufficiently effective control mechanisms.

As one of the measures to ensure the efficient functioning, stability, and soundness of the financial sector, the legislator has set higher standards of diligence and compliance for the managers of credit institutions, compliance with which is a prerequisite for participation in the financial sector under public financial supervision – these standards (fit and proper requirements) are heightened management board members' suitability requirements, the compliance procedure of which is called the suitability (fit and proper) assessment procedure. However, it is known, that for a person to be able to properly shape his or her behaviour and to foresee to a reasonable extent also the consequences that his or her actions may bring, the legislation must be worded in a sufficiently clear and comprehensible manner.

The general fit and proper requirements for the managers of Estonian credit institutions are provided in § 48 of the Credit Institutions Act. In addition to the individual fit and proper requirements, such as necessary expertise, skills, experience, education, impeccable business reputation, independence, absence of conflict of interest, and the sufficient time spent on duty, credit institutions' managers must also have sufficient collective knowledge, skills, and experience, taking into account the business model and strategy of the credit institution to understand the activities it and its main risks (Credit Institutions Act § 48 subsection 2¹ sentence 2). The requirement for the collective suitability of the management body of the credit

institution is one of the newest institutes to be assessed in the suitability assessment procedure, which entered the Estonian legislation in 2019 after the transposition of the respective requirement from directive 2013/36/EU article 91 subsection 7 of the European Parliament and the Council (hereinafter directive 2013/36).

The collective suitability of the management body of a credit institution is a requirement, the substantive details of which and the rules of procedure used for its assessment are not clarified either in Estonian or EU legislation. The clarification of the collective suitability requirement is left to the non-legally binding guidance material, which has not always sufficient precision. However, despite the insufficient clarification of the requirement, the credit institution must ensure that the management body complies with the collective suitability requirement, and the financial supervisors have the right to supervise compliance with this requirement. Consequently, the above raises the question, whether a credit institution, which must ensure the compliance of the management body with the collective suitability requirement, can properly perform its obligation if the substantive and procedural part of this requirement is not regulated in sufficient detail by law.

The topicality of the issue is confirmed by the dependence of the society on a reliable, transparent, and stable financial sector, the main participants of which are the credit institutions operating in it, the course of which in turn depends on the managers who shape their activities. A management body composed of persons without the required knowledge, skills, and experience level poses a very high risk of failure for a credit institution, the consequences of which can be detrimental to the well-being of society as a whole.

Based on the above, the main goal of this master's thesis was to find out whether the requirement in Estonian law for credit institutions to ensure the collective suitability of the members of the management body is sufficiently clearly regulated to properly fulfil this requirement. In addition, the author wished to find out whether there are inconsistencies in the assessment of collective suitability and whether there are significant bottlenecks in the framework of collective suitability assessment. The hypothesis set forth in this master's thesis is that the requirement for credit institutions to ensure the collective suitability of the members of the management body is not clear enough and needs more regulation at the legislative level. In order to achieve the goals set in the master's thesis, the author has mainly used the analytical research method and due to the qualitative nature of the master's thesis it is based on the analysis of relevant legislation, guidelines issued by international institutions, court decisions, legal literature and research articles.

The master's thesis is divided into two chapters, which in turn are divided into subchapters. The first chapter focuses on the clarification of the suitability assessment procedure of the members of the management body of Estonian credit institutions. The chapter explains the nature and necessity of the suitability assessments in the financial sector, the role, and mandate of credit institutions, and the financial supervisory authorities in the suitability assessment procedures and gives an overview of the persons assessed in the suitability assessment procedures. As the management body of a credit institution consists primarily of persons who meet the individual suitability requirements, the chapter also explains the individual requirements applicable to the members of the management body which are assessed in the suitability assessment procedure. The dedication of a separate chapter to the suitability assessment procedure, the participants of it, and the individual suitability requirements assessed within the suitability assessment is justified by the inextricable link with collective suitability, as the management body is, first and foremost, a body composed of persons meeting individual suitability requirements, the suitability of which is assessed by both credit institutions and supervisors.

Given the specific nature of the banking sector, where, in essence, the supervision of credit institutions is subordinated to the European Central Bank (hereinafter ECB), the author also opened the corresponding supervisory model of the single supervisory mechanism (hereinafter SSM), which was created to achieve a more unified financial market. The author clarified that since the establishment of the SSM, the ECB has been empowered to supervise the prudential supervision of the credit institutions operating in the euro area and to carry out supervisory tasks related to the financial stability of all euro area banks. To ensure effective supervision within SSM, the supervisory roles and responsibilities are divided between ECB and the Estonian national competent authority (hereinafter NCA) Estonian Financial Supervision Authority (in Estonian *Finantsinspeksioon*), according to the importance of the credit institutions under their supervision. Council Regulation (EU) No 1024/2013 (hereinafter regulation 1024/2013) divides credit institutions into significant and less significant, according to which the ECB supervises important credit institutions, with the assistance of NCA to the necessary extent, and less important credit institutions are supervised by NCA, subject to certain ECB prerogatives. The author found out that in Estonia, credit institutions have a primary obligation to check and assess the compliance of their members of the management body with the statutory suitability requirements, and the role of supervisory authorities is to make sure that compliance with the requirements is ensured. If during the suitability assessment procedure, the NCA or the ECB

finds that a member of the credit institution's management body does not meet the suitability requirements, this shall, inter alia, entitle them to refuse from granting the authorisation to the Credit institution or even to revoke the authorization previously issued to the credit institution.

The author also found out that in Estonia, the suitability assessment procedure is based on national law, national guidelines, and questionnaires issued by NCA, EU law and guidelines issues by EU institutions. Author found that credit institutions in Estonia follow mostly the provisions of the Estonian Credit Institutions Act, NCA's suitability assessment guide (NCA Guide) and joint European Securities and Markets Authority (hereinafter ESMA) and European Banking Authority (hereinafter EBA) guidelines on the assessment of the suitability of members of the management body (hereinafter EBA Guidelines) while conducting suitability assessment procedures. However, the Estonian Credit Institutions Act does not specify how and based on which methods a credit institution should assess the individual suitability requirements of the members of its management body. According to the NCA's Guide, the credit institution is free to decide on the method, form, and documentation of the suitability assessment. Although the author found the NCA's Guide to be a really helpful document while assessing the suitability of the members of the management board of the credit institution, there are still some bottlenecks in it. For instance, some definitions could be more detailed, and, in addition, the NCA Guide could specify that in addition to the regular review of the individual suitability of a member of the management body once a year, the requirement extends to the management body as a whole. Additionally, the author found that the suitability assessment procedure could be clearer, if the NCA Guide will also distinguish the subjects of collective assessment, i.e. it would point out that the annual regular collective suitability assessment covers not only the management board members of the credit institution but it covers both, the members of the management board and the members of the supervisory board.

In the second chapter of the master's thesis, the author explained the nature of the collective suitability requirement and described the evaluation process, comparing the evaluation methods used by the ECB and the NCA. The author then gave an overview of the practical approach of Estonian credit institutions to the assessment of collective suitability. For comparison, the approach of Germany and Greece to the assessment of the collective suitability requirement were studied. In the analysis of the collected materials, the author assessed whether the assessment of the collective suitability of the management body of credit institutions needs greater and substantive harmonization and changes in Estonian legislation. In order to test the hypothesis, set out in the introduction, the author collected both substantive data on the collective suitability requirement and its assessment, as well as practical data from credit

institutions assessing collective suitability. In order to obtain supervisory input, the author collected relevant data from the NCA.

The author found out that supplementing the Estonian legal framework with the requirement of collective suitability is an important and necessary change. Examination of the suitability of members of the management body at the collective level allows the credit institution to assess, in addition to the personal suitability of the individual, whether the management body as a whole is suitable to manage a particular credit institution. The assessment of collective suitability enables a credit institution to determine whether and where in its management body there are so-called uncovered significant risks and what kind of competence is additionally required to cover the respective risk in the management of the credit institution. While it is clear that collective suitability means having people with the required competencies on the governing body, it is not clear enough how to ensure compliance.

By analysing and comparing the NCA Guide and the EBA Guidelines, the author considered that NCA could consider supplementing and clarifying its guide in order to provide better legal clarity for less important credit institutions in particular. The author justified the need for supplementation with the fact that for less important credit institutions, the NCA's Guide is the primary document in addition to the law for conducting a collective suitability assessment procedure. The author pointed out that significant credit institutions are presumed to follow primarily the Estonian Credit Institutions Act and the EBA Guidelines, as the ECB, which directly supervises significant credit institutions, follows the EBA Guidelines in addition to the legislation, and less significant credit institutions who are under the direct supervision of FI, base their suitability assessment procedures additionally to the Estonian Credit Institutions Act on the provisions of the NCA's suitability guide, insofar as it explains the procedures and principles of the suitability procedure performed by NCA.

As with individual requirements assessed within the suitability assessment procedure, the collective suitability is assessed in at least two levels. First level of assessment is the credit institutions' obligation to assess itself the collective suitability of its governing body, and the second level is the assessment by the supervisory authorities, which in Estonia is made by the NCS or the ECB together with NCA, depending on the importance of the credit institution.

Significant credit institutions are directly supervised by the ECB, and the NCA has a supervisory mandate for less significant credit institutions. In the course of the master's thesis, the author clarified that although a credit institution has the primary responsibility to ensure that its management body is collectively suitable at all times, it is still unclear how exactly

credit institutions should assess the collective suitability of their management body members. Neither minor credit institutions nor significant credit institutions have a uniform and robust framework for assessing the collective suitability of members of the management body. The author found that while ECB provides credit institutions under its direct supervision with a choice of methods for assessing collective suitability, the NCA leaves freedom to the credit institutions under its direct supervision to choose the valuation methodology themselves. The risk of leaving such a broad interpretation is the results obtained by different methods and the difficulty of their comparability by the supervisor. The Aforementioned situation may lead to different outcomes in similar situations and inconsistencies in administrative practice. For the assessment of collective suitability, the EBA Guidelines provide an assessment framework for the significant credit institutions, whether to use for the assessment the complex suitability matrix developed by EBA (EBA Matrix) or to use another appropriate method that complies with the criteria set out in the EBA Guidelines. According to the author's opinion, the use of the EBA Matrix by significant credit institutions is fully justified. It is a large, comprehensive and complex model, in which the competencies of individuals in relation to the group's business model and cross-group risks are additionally assessed based on the geographical area of the credit institution and its possible branches or subsidiaries. The model is an appropriate tool for a large and systemically important credit institution. However, for less important credit institutions, the author considers that the use of the EBA Matrix would be too burdensome (their systems are also expected to be simpler and risks to the sector) and the members of the management body of one small bank would probably not cover the competencies assessed in the EBA Matrix.

To obtain practical input, the author also interviewed less important credit institutions operating in Estonia, which showed that in practice credit institutions follow different methodologies. It turned out that some less important credit institutions have developed an assessment matrix that meets the criteria of the Credit Institutions Act and EBA Guidelines for assessing the collective suitability, while others are guided only by the principles set out Credit Institutions Act and the NCA Guide. The recommendations from the aforementioned guidelines do not serve their purpose in the specific case, given that the suitability or unsuitability of the entire management of the credit institution is at stake. Moreover, today there is a situation where the EBA Guidelines and the NCA Guide, which regulate the same issue, provide quite different codes of conduct and may therefore lead to greater ambiguity. The author also requested NCA, to find out how collective suitability assessment works in practice. According to NCA's knowledge, in current practice, credit institutions do not have the uniform model for assessing the collective

suitability of its members of the management body. In addition, the author was reassured that in today's collective suitability assessment procedures, credit institutions base their assessment of the collective suitability of their managing bodies on the guiding and supporting sources, such as the NCA Guide, NCA questionnaire, the EBA Guidelines, and the EBA Matrix. According to NCA, it has not yet faced the incompliance with the collective suitability requirement in practice. Nevertheless, NCA additionally stated that the establishment of an additional common methodology for assessing the collective suitability would make it easier to assess the collective suitability of the management bodies, as, it would make it easier for credit institutions to find their way in guidelines and instructions.

The hypothesis set forth in this master thesis was thus confirmed. The requirement for credit institutions to ensure the collective suitability of the members of the management body is not sufficiently clearly regulated and needs to be harmonized at the legislative level. The recommendations from the guidelines do not serve their purpose in the specific case, given that the suitability or unsuitability of the entire management of the credit institution is at stake. Moreover, today there is a situation where the EBA Guidelines and the NCA Guide, which regulate the same issue, provide quite different codes of conduct and may thus lead to greater ambiguity.

KASUTATUD MATERJALID

Kasutatud kirjandus

1. AS SEB Pank. Aastaaruanne 2020. Arvutivõrgus: https://www.seb.ee/sites/default/files/web/files/aruanded/AS_SEB_Pank_Aastaaruanne2020.pdf (17.04.2021).
2. Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht. Merkblatt zu den Mitgliedern von Verwaltungs- oder Aufsichtsorganen gemäß KWG und KAGB, 2020. Arvutivõrgus: https://www.bafin.de/SharedDocs/Downloads/DE/Merkblatt/dl_mb_29_12_2020_AR_KWG_KAGB.pdf?jsessionid=67948F261877C84662BD35F57F67B3A7.2_cid502?__blob=publicationFile&v=3 (16.04.2021).
3. Busch D. Teubner A. Corporate governance of financial institutions according to CRD IV & MiFID II: Preliminary Draft, working paper 2016. Arvutivõrgus: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3061735&download=yes (10.04.2021).
4. Eesti Pank. Eesti Panga 2000. aasta aruanne. Panganduspoliitika ja pangajärelevalve. Arvutivõrgus: <https://www.eestipank.ee/publikatsioon/aastaaruanne/2001/eesti-panga-2000-aasta-aruanne> (15.03.2021).
5. Eesti Pank. Eesti Panga 2000. aasta aruanne. Panganduspoliitika ja pangajärelevalve. Arvutivõrgus: <https://www.eestipank.ee/publikatsioon/aastaaruanne/2001/eesti-panga-2000-aasta-aruanne> (15.03.2021).
6. ECB Annual Report on supervision activities, 2018. Arvutivõrgus: <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/publications/annualreport/html/ssm.ar2018~927cb99de4.et.html#toc1> (17.03.2021).
7. EKP järelevalveülesannete täitmist käsitlev aruanne, 2018. Arvutivõrgus: <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/publications/annualreport/html/ssm.ar2018~927cb99de4.et.html#toc1> (01.03.2021).
8. Euroopa Keskpank. Pangandusjärelevalve juhend. 2014. Arvutivõrgus: <https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssmguidebankingsupervision201411.et.pdf> (14.03.2021).
9. Euroopa Keskpank. Pangandusjärelevalve. Sobivuse ja nõuetekohasuse hindamise juhend. Ajakohastatud 2018. aasta mais kooskõlas ESMA ja EBA ühissuunistega sobivuse hindamise kohta, 2018. Arvutivõrgus:

- https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssm.fap_guide_201705_rev_201805.et.pdf (10.03.2021)
10. Euroopa Keskpank. Sobivuse ja nõuetekohasuse hindamise juhend, 2017. Arvutivõrgus: https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssm.fap_guide_201705.et.pdf (15.03.2021).
 11. Euroopa Keskpank. Vähem oluliste krediidasutuste järelevalve. Arvutivõrgus: <https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/lsi/html/index.et.html> (20.03.2021).
 12. Euroopa Keskpank. Ühtse järelevalvemehhanismi järelevalve käsiraamat. Euroopa pangandusjärelevalve: ühtse järelevalvemehhanismi toimimise ja järelevalvepõhimõtted, 2018.
Arvutivõrgus: <https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssm.supervisorymanual201803.et.pdf> (01.03.2021).
 13. Euroopa Komisjon. Komisjoni teatis. Euroopa finantsjärelevalve. KOM(2009) 252 lõplik, 2009. Arvutivõrgus: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009DC0252&from=ET> (11.03.2021).
 14. Euroopa Komisjon. Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, Nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Euroopa Keskpankale. Finantsteenuste reguleerimine jätkusuutliku kasvu tagamiseks. KOM(2010) 301 lõplik, 2010. Arvutivõrgus: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX:52010DC0301> (22.03.2021).
 15. Euroopa Komisjon. Pangandus- ja finantssektor. Hästi toimiv ühtne finantsteenuste turg soodustab majanduslikku heaolu ja stabiilsust ning majanduskasvu, 2015. Arvutivõrgus: <https://op.europa.eu/et/publication-detail/-/publication/ac18de8a-d423-4f9f-941f-9f29b5cc6fd1/language-et/format-PDF/source-search> (10.04.2021).
 16. Euroopa Komisjon. Roheline raamat. Äriühingu üldjuhtimine finantsasutustes ja tasustamispoliitika. KOM (2010) 285 lõplik. Arvutivõrgus: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:52010DC0284&from=ET> (14.03.2021)
 17. Euroopa Komisjon. Teatis Euroopa Parlamendile ja Euroopa Nõukogule. Tegevuskava pangandusliidu poole liikumiseks. COM(2012) 510 final. Arvutivõrgus: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012DC0510&from=ET> (16.03.2021).
 18. Euroopa Pangandusjärelevalve. Euroopa Pangandusjärelevalve ja Euroopa Väärtpaberiturujärelevalve Asutuse ühised suunised juhtorgani liikmete ja võtmeisikute

- sobivuse hindamise kohta, EBA/GL/2017/12, 2018. Arvutivõrgus:
https://www.fi.ee/sites/default/files/2018-08/pp_nr_06_2018_Guidelines_on_assessment_of_suitability_of_members_of_MB_KFH_EBA-GL-2017-12_ET.pdf (01.03.2021).
19. Euroopa Pangandusjärelevalve ja Euroopa Väärtpaperiturujärelevalve. Suunised juhtorgani liikmete ja võtmeisikute sobivuse hindamise kohta, EBA/GL/2017/12, 21/03/2018. Lisa 1 – Juhtorgani liikmete kollektiivse pädevuse hindamiseks kasutatav maatriksi mall. Arvutivõrgus: <https://www.eba.europa.eu/eba-and-esma-provide-guidance-to-assess-the-suitability-of-management-body-members-and-key-function-holders> (10.03.2021).
20. Euroopa Pangandusjärelevalve suunised sisejuhtimise kohta, EBA/GL/2017/11, 21/03/2018. Arvutivõrgus:
https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/documents/10180/2164689/5c758f17-adab-4337-a6b1-e719469bd307/Guidelines%20on%20Internal%20Governance%20%28EBA-GL-2017-11%29_ET.pdf?retry=1 (01.03.2021).
21. European Banking Authority. EBA Work Programme Executive summary, 2018. Arvutivõrgus:
<https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/documents/10180/1981573/6ee28a87-02c2-4a74-bce5-8518196d753b/EBA%202018%20Work%20Programme.pdf?retry=1> (21.03.2021).
22. European Banking Authority. Report on the peer review of the Guidelines on the assessment of the suitability of members of the management body and key function holders (EBA/GL/2012/06), 2015. Arvutivõrgus:
<https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/documents/10180/950548/f0d98bd3-2a42-454e-a7fa-5ac3f97e5a1a/EBA%20Peer%20Review%20Report%20on%20suitability.pdf> (01.03.2021).
23. European Banking Authority. Suunised juhtorgani liikmete ja võtmeisikute sobivuse hindamise kohta. EBA/GL/2012/06, 2012. Arvutivõrgus:
https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/documents/10180/106695/e549e08e-11ec-41aa-ad1b-7562317ca1c9/EBA_2012_00220000_ET_COR2.pdf (01.03.2021).

24. European Central Bank. Banking Supervision. Number of banks directly supervised by the ECB, 2021. Arvutivõrgus:
<https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssm.listofsupervisedentities202104.en.pdf?bda25730baade05d8fa466fb2fc6a133> (20.03.2021).
25. European Central Bank. ECB annual report on Supervisory activities in 2019. Foreword by Christine Lagarde, President of the ECB, 2020. Arvutivõrgus:
<https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/publications/annual-report/html/ssm.ar2019~4851adc406.en.html> (10.03.2021).
26. European Central Bank. ECB annual report on Supervisory activities in 2019. Introductory interview with Andrea Enria, Chair of the Supervisory Board, 2020. Arvutivõrgus: <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/publications/annual-report/html/ssm.ar2019~4851adc406.en.html> (10.03.2021).
27. European Parliament. Fact Sheets on the European Union. European System of Financial Supervision (ESFS), 2020. Arvutivõrgus:
https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/en/FTU_2.6.14.pdf (01.03.2021).
28. Finantsinspektsiooni aastaraamat 2018. Arvutivõrgus:
https://www.fi.ee/sites/default/files/2019-05/fi_aa_2018.pdf (09.03.2021).
29. Finantsinspektsiooni aastaraamat 2020. Arvutivõrgus:
https://www.fi.ee/sites/default/files/2020-05/fi_aa_2019.pdf (29.03.2021).
30. Finantsinspektsiooni juhatus otsus. 09.09.2013 ettekirjutus nr. 4.1-1/30. Arvutivõrgus:
https://www.fi.ee/public/9_09_2013_FI_otsus.pdf (03.03.2021).
31. Finantsinspektsioon. Juhatus otsus, Euroopa Pangandusjärelevalve ja Euroopa Väärtpaberiturujärelevalve Asutuse suunise „Suunised juhtorgani liikmete ja võtmeisikute sobivuse hindamise kohta“ välja andmine Finantsinspektsiooni soovitusliku juhendina, 21. mai 2018 nr. 1.1-7/96. Arvutivõrgus: https://www.fi.ee/sites/default/files/2018-08/EBA_ESMA_suunis_juhtorgani_liikmete..OTSUS_.pdf (09.03.2021).
32. Finantsinspektsiooni seaduse, krediidasutuste seaduse ja tagatisfondi seaduse muutmise seaduse 810 SE eelnõu seletuskiri. Arvutivõrgus:
<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/e95678b0-de67-65f7-5776-afb38a20568a/Finantsinspektsiooni%20seaduse,%20investeerimisfondide%20seaduse,%20krediidasutuste%20seaduse%20ja%20Tagatisfondi%20seaduse%20muutmise%20seadus> (02.03.2021).

33. Finantsinspeksioon. Sobivusmenetluse läbiviimise juhend, 2018. Arvutivõrgus:
https://www.fi.ee/sites/default/files/201810/151018_Sobivusmenetluse%20l%C3%A4biviimise%20juhend.pdf (01.03.2021).
34. Finantsinspeksioon. Sobivusmenetlus. Arvutivõrgus:
<https://www.fi.ee/et/finantsinspeksioon/sobivusmenetlus> (01.03.2021).
35. Finantsinspeksioon. Vorm krediidasutuse reguleeritud ametikohale valitavast isikust teavitamiseks. Arvutivõrgus: https://www.fi.ee/sites/default/files/2020-06/Lisa_1_Vorm_krediidasutus_02_06_2020.pdf (01.03.2021).
36. Kask J. Makrofinantsjärelevalve roll ja võimalused finantssüsteemi stabiilsuse tagamisel. – *Juridica* 8/2020.
37. Krediidasutuste seaduse 1070 SE eelnõu seletuskiri. Arvutivõrgus
<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/ef7b0aa0-e300-345e-83e6-63fa05447c39/Krediidasutuste%20seadus> (02.03.2021).
38. Krediidasutuste seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse 312 SE eelnõu seletuskiri. Arvutivõrgus:
<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/0a837639-7184-4ef3-bf4f-7be5dca340a7/Krediidasutuste%20seaduse%20muutmise%20ja%20sellega%20seonduvat%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seadus> (05.03.2021).
39. Krediidasutuste seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse 559 SE eelnõu seletuskiri. Arvutivõrgus:
<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/d96af017-4826-4c45-9adc-fd113244f76d> (15.03.2021)
40. Krediidasutuste seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse 750 SE eelnõu seletuskiri. Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/baf2dd99-c7c7-4461-a6d8-a60cd4f61e4b/> (01.03.2021).
41. Larosière de J. 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 (05.03.2021).
42. Luminor Bank AS. Aastaruanne. 2020. Arvutivõrgus: https://luminor.ee/s3fs-public/documents/luminor-bank-2020-annual-report_eng.pdf (16.04.2021).

43. Lõhmus, U. Põhiseaduslik õigusselguse põhimõte. – Justiitsministeerium. Õiguskeel, 4/2015. Arvutivõrgus:
https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/uno_lohmus._pohiseaduslik_oigusselguse_pohimote.pdf (12.03.2021).
44. Mark, M. jt. Eesti pangandusõiguse alused. Õpik õigus- ja majandusteaduskonna üliõpilastele. Tallinn: Juura 2003.
45. Mersch, Y. ECB raises the bar on bank governance. European Central Bank. Opinion piece, 2020. Arvutivõrgus:
<https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/interviews/date/2020/html/ssm.in201001~1f7f9235a4.en.html> (10.03.2021).
46. Mersch, Y. European Central Bank. Opinion piece. ECB raises the bar on bank governance, 2020. Arvutivõrgus:
<https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/interviews/date/2020/html/ssm.in201001~1f7f9235a4.en.html> (10.03.2021).
47. Nouy, D. Good governance – an asset for all seasons. Speech, 2018. Arvutivõrgus:
<https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/speeches/date/2018/html/ssm.sp180621.en.html> (06.04.2021).
48. Rompuy, H. Towards a genuine economic and monetary union. European Council. – Report by President of the European Council. 2012. Arvutivõrgus:
<https://www.consilium.europa.eu/media/33785/131201.pdf> (10.03.2021).
49. Siibak, K. Finantsregulatsioonid ja finantsjärelevalve. – Juridica III/2001.
50. Siibak, K. Krediidiasutuste seaduse uus redaktsioon. – Juridica V/1999.
51. Tammer, S. Finantssektori järelevalvemehhanismi struktuur ja selle riigisisene areng: kes mida ja miks teeb? – Juridica 8/2020.
52. Tammer, S., Kohv M. Sobivus ja selle ennustamine kui karuteene sobimatule. Riigikohtu halduskolleegiumi 28. septembri 2020. a otsus haldusajlas 3-17-378. – Juridica 8/2020.
53. Tammer, S. Krediidiasutuse tegevusloa kehtetuks tunnistamine ja sellega seonduvad praktilised tähelepanekud.– Juridica 5/2018.
54. Tammer, S. Sobivusest sobimatuseni finantssektoris. – Juridica V/2015.

55. The Executive Committee Act No. 142/11.6.2018. Arvutivõrgus:
https://www.bankofgreece.gr/RelatedDocuments/Executive_Committee_142_11_06_2018.pdf (19.04.2021).
56. The Executive Committee. Fit and proper assessment of members of the board of directors and key function holders. Arvutivõrgus:
https://www.bankofgreece.gr/RelatedDocuments/pdf_4_en.pdf (19.04.2021).
57. Tiivel, T. Äriühingu juhtorgani liikme hoolduskohustus. Juridica IX/2005.
58. Tröger, T. 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.

Kasutatud Eesti õigusaktid

1. Audiitortegevuse seadus. – RT I 2010, 9, 41.
2. Investeerimisfondide seadus. – RT I 31.12.2016, 3.
3. Finantsinspektsiooni seadus. – RT I 2001, 48, 267.
4. Kindlustustegevuse seadus. – RT I 07.07.2015, 1
5. Krediidandjate ja -vahendajate seadus. – RT I, 19.03.2015, 4.
6. Krediidiasutuste seadus. – RT I 1995, 4, 36.
7. Krediidiasutuste seadus. – RT I 1999, 23, 349.
8. Makseasutuste ja e-raha asutuste seadus. – RT I 2010, 2, 3.

Kasutatud rahvusvahelised õigusaktid

1. 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), ELT L 141, 14.5.2014.
2. 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. – ELT L 176, 27.6.2013.

3. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 1093/2010, 24. november 2010, millega asutatakse Euroopa Järelevalveasutus (Euroopa Pangandusjärelevalve), muudetakse otsust nr 716/2009/EÜ ning tunnistatakse kehtetuks komisjoni otsus 2009/78/EÜ. – ELT L 331, 15.12.2010.
4. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 575/2013, 26. juuni 2013, krediidasutuste ja investeerimisühingute suhtes kohaldatavate usaldatavusnõuete kohta ja määruse (EL) nr 648/2012 muutmise kohta. – ELT L 176, 27.6.2013.
5. Nõukogu määrus (EL) nr 1024/2013, 15. oktoober 2013, millega antakse Euroopa Keskpangale eriülesanded seoses krediidasutuste usaldatavusnõuete täitmise järelevalve poliitikaga. – ELT L 287, 29.10.2013.
6. Government Gazette of The Hellenic Republic Issue A. LAW 4261. Access to the activity of credit institutions and prudential supervision of credit institutions and investment firms, No. 107. 5 May 2014.

Kasutatud kohtupraktika

1. RKHKm 29.03.2016, 3-3-1-39-15.
2. RKKKo 23.03.2004, 3-1-1-7-04.
3. RKKKo 3-1-1-137-04, 06.05.2005.
4. RKPJKo 27.02.2015, 3-4-1-54-14.
5. RKPJKo 13.06.2005, 3-4-1-5-05.
6. RKÜKo 01.07.2015, 3-4-1-20-15.

KASUTATUD LÜHENDID

art	artikkel
AudS	audiitortegevuse seadus
BaFin	Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (Saksamaa Föderaalne Finantsjärelevalveasutus)
BoG	Bank of Greece (Kreeka keskpank)
EBA	European Banking Authority (Euroopa Pangandusjärelevalve)
EIOPA	European Insurance and Occupational Pensions Authority (Euroopa Kindlustus- ja Tööandjapensionide Järelevalve)
EKP	Euroopa Keskpank
ESA	European Supervisory Authorities (Euroopa järelevalveasutused)
ESFS	European System of Financial Supervision (Euroopa Finantsjärelevalveasutuste Süsteem)
ESMA	European Securities and Markets Authority (Euroopa Väärtpaberiturujärelevalve)
ESRB	European Systemic Risk Board (Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogus)
FI	Finantsinspeksioon
IFS	investeerimisfondide seadus
ing	inglise keeles
KAS	krediidasutuste seadus
KAVS	krediidiandjate ja -vahendajate seadus
lg	lõige
MERAS	makseasutuste ja e-raha asutuste seadus
nn	niinimetatud
nr	number
nt	näiteks
RT	Riigiteataja
RKHKm	Riigikohtu halduskolleegiumi määrus
RKKKo	Riigikohtu kriminaalkolleegiumi otsus

RKPJKo	Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsus
RKÜKo	Riigikohtu üldkogu otsus
sh	sealhulgas
SSM	Single Supervisory Mechanism (ühtne euroala pankade järelevalve)
vt	vaata

LISAD

Lisa 1. Finantsinspektsiooni kiri 20.04.2021 nr 4.12-3/2367-1.



Finantsinspektsioon

Alesja Gorbunova

Teie 05.04.2021

Meie 20.04.2021 nr 4.12-3/2367-1

Kollektiivse sobivuse hindamine

Lugupeetud Alesja Gorbunova

Täname, et pöördusite Finantsinspektsiooni (edaspidi FI) poole krediitiasutuste juhtide kollektiivse sobivuse hindamise küsimustega. Soovite teada, kuidas krediitiasutused oma juhtorgani kollektiivset sobivust hindavad. Vastuseks Teile selgitame järgnevat.

Veendumaks, et finantsjärelevalve subjektide valitavad või juba positsiooni hoidvad ja sobivusnõuetele alluvad juhtorgani liikmed või muud vastavate nõuetega hõlmatud isikud vastavad seaduses sätestatud nõuetele, on esmalt finantsjärelevalve subjekt ja siis FI kohustatud viima läbi sobivushindamise. Sobivuse nõuded on sektoriti varieeruvad.

Krediitiasutuste juhtide hindamise nõuded on kehtestatud krediitiasutuste seadusega (edaspidi KAS). Lisaks muudele juhtidele esitatavatele nõuetele peab KAS § 48 lõike 2¹ kohaselt juhtide valimise või määramise tulemusena nõukogu või juhatuse liikmete koosseis olema piisavalt mitmekesine, vastama krediitiasutuste kehtestatud juhtorgani koosseisu mitmekesisuse põhimõtetele ning tagama, et juhtorgan oleks tööväimeline ning esindatud oleksid eelkõige erinevate pädevuste ja ametialase taustaga isikud. Samuti peavad juhtidel olema kollektiivselt piisavad teadmised, oskused ja kogemused, arvestades krediitiasutuse ärimudelit ning strateegiat, et mõista krediitiasutuste tegevust, sealhulgas peamisi riske. Järelikult peavad krediitiasutused muu hulgas hindama ka juhtorgani kollektiivset sobivust. FI on kehtestanud sobivusmenetlusega seoses soovituslikud juhendid ja küsimustikud, mille eesmärk on täpsustada eriseadustes kehtestatud nõudeid ning muuta subjektide poolt sobivusmenetluse läbiviimine, sealhulgas kollektiivse sobivuse hindamine, hõlpsamaks. Seega nimetatud dokumentides on juhised ja põhimõtted, millest krediitiasutused peaksid kollektiivse sobivuse hindamisel lähtuma ning ühtset kollektiivse sobivuse hindamise mudelit krediitiasutustele kehtestatud ei ole.

Euroopa Pangandusjärelevalve ja Euroopa Väärtpaberiturujärelevalve Asutuse 21.03.2018 suunise „Suunised juhtorgani liikmete ja võtmeisikute sobivuse hindamise kohta“ (EBA/GL/2017/12)¹ (edaspidi *Suunised*) 7. jaos on käsitletud kollektiivse sobivuse kriteeriume ning 17. ja 19. jaos juhtorgani kollektiivse sobivuse hindamise üldnõudeid ja asjaolusid. Nimetatud Suunised on FI juhatuse otsusega välja antud ka Finantsinspektsiooni soovitusliku juhendina². Suuniste lõikes 151 on viidatud, et krediitiasutused peaksid juhtorgani kollektiivse sobivuse hindamisel kasutama I lisas³ sisalduvat sobivusmaatriksi malli või asjakohast meetodit kooskõlas suunistes sätestatud kriteeriumidega. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu 24.11.2010 määruse nr 1093/2010, millega asutatakse Euroopa Pangandusjärelevalve, artikli 16 kohaselt esitab Euroopa Pangandusjärelevalve liidu õiguse ühetaolise ja järjepideva kohaldamise tagamiseks pädevatele asutustele või finantseerimisasutustele suuniseid ja soovitusi ning viimased võtavad mistahes meetmeid, et kõnealuseid suuniseid ja soovitusi järgida. Eelnevast tuleneb, et Euroopa Pangandusjärelevalve ja Euroopa Väärtpaberiturujärelevalve Asutuse Suunised

¹https://www.fi.ee/sites/default/files/2018-08/pp_nr_06_2018_guidelines_on_assessment_of_suitability_of_members_of_MB_KFH_EBA-GL-2017-12_ET.pdf

² <https://www.fi.ee/et/juhendid/investeeerimine/suunised-juhtorgani-liikmete-ja-votmeisikute-sobivuse-hindamise-kohta>

³ https://www.fi.ee/sites/default/files/annex_template_for_the_assessment_of_collective_suitability_et.xlsx

Sakala 4, Tallinn
15030 Eesti / Estonia
T: +372 668 0500
E: info@fi.ee
www.fi.ee

Finantsinspeksioon

ei kehtesta kohustust lähtuda konkreetsest mallist seni kuni kasutatav meetod on kooskõlas Suuniste endaga. Lisaks on FI 10.09.2018 juhatuse otsusega nr 1.1-7/133 kehtestatud „Sobivusmenetluse läbiviimise juhendi“⁴ punktides 3.30-3.32 FI välja toonud üldised põhimõtted, millest krediitiasutus saab lähtuda kollektiivse sobivuse sisustamisel. Seejuures on punkti 3.32 loetelu mitteammendav ning sisaldab minimaalset vajalikku nimekirja analüüsitavaatest asjaoludest. Samuti sisaldab krediitiasutuste poolt FI-le edastatava vormi⁵ punkt 11 kollektiivse sobivuse hindamise osa.

Eelnevast tulenevalt lähtuvadki praktikas krediitiasutused kollektiivse sobivuse hindamisel viidatud Suunistest ning Euroopa Pangandusjärelevalve ja Euroopa Väärtpaberiturujärelevalve Asutuse sobivusmaatriksi mallist, mida kohandatakse kooskõlas Suunistega vastavalt enda vajadusele. Üldiselt kollektiivse sobivuse nõude mitte täitmist FI praktikas ette ei ole tulnud, kuid sellisel juhul pole krediitiasutus KAS § 48 lõike 2¹ nõuet täitnud. Vajadusel palub FI vastava puudujäägi kõrvaldada või võib KAS § 104 punkti 17 alusel teha ettekirjutuse.

Seega Euroopa tasandil on sobivuse hindamine ühtlustatud Euroopa Pangandusjärelevalve ja Euroopa Väärtpaberiturujärelevalve Asutuse Suunistes esitatud nõuetega, millest ka FI ja Eesti krediitiasutused lähtuvad. Kollektiivset sobivust puudutav raamistik pigem vajab täiendavat hindamist ja ühtlustamist. Ka siseriiklikult oleks võimalik kollektiivse sobivuse hindamiseks luua täiendav ühtne metoodika, mis teeks Suunistes ja juhendites orienteerumise krediitiasutustele (ja muudele järelevalve subjektidele) kergemaks.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Marju Kohv
õigusosakonna juht

⁴ https://www.fi.ee/sites/default/files/2018-10/151018_Sobivusmenetluse%20%C3%A4biviimise%20juhend.pdf

⁵ https://www.fi.ee/sites/default/files/2020-06/Lisa_1_Vorm_krediitiasutus_02_06_2020.pdf

Lisa 2. Autori koostatud soovituslik tabel krediidasutuse juhtorgani kollektiivse sobivuse hindamiseks.

JUHATUSE / NÕUKOGU KOLLEKTIIVSE SOBIVUSE IGA-AASTANE HINDAMINE					
<p>Üldised valdkondlikud kompetentsid – valdkonnad, mis peavad olema kaetud mistahes tüüpi krediidasutuse juhtorgani liikmete teadmiste, oskuste ja kogemustega (aktsepteeritav hinnang võib olla varieeruv, sõltuvalt krediidasutuse suurusest, struktuurist, ärimudelist jms).</p> <p>Täiendavad valdkondlikud kompetentsid – krediidasutuse ärimudeli eripärast tulenevad valdkonnad, mis peavad olema kaetud juhtorgani liikmete teadmiste, oskuste ja kogemustega / ametipositsiooni ja -ülesannetega seonduvad valdkonnad.</p>	<p>TK – teoreetiline panganduskogemus (teadmised ja oskused, mis on omandatud õpingute käigus, koolitustel, kutsealaselt jms).</p> <p>PK – praktiline panganduskogemus (praktikas rakendatud teadmised, oskused).</p>		<p>Hinnang (punktides):</p> <p>Kõrge: 9-10</p> <p>Üle keskmise: 6-8</p> <p>Keskmine: 5</p> <p>Alla keskmise: 2-4</p> <p>Madal: 0-1</p>		
	Nimi:	Nimi:	Nimi:	Nimi:	Nimi:

ÜLDISED VALDKONDLIKUD KOMPETENTSID:	PK	TK	PK	TK	PK	TK	PK	TK	PK	TK	TP KOKKU:	PK KOKKU:	ÜLDINE HINNANG:
Pangandus ja finantsturud:													
Finantsõiguse tundmine ja üldine õigusteadmine:													
Kapitaliregulatsiooni tundmine ja majandusalased teadmised:													
AML valdkond:													
Strateegiline planeerimine:													
Krediitiasutuse äristrateegia või äriplaani mõistmine (sh selle elluviimine):													
Riskijuhtimine (sh peamiste riskide tuvastamine, hindamine, jälgimine, kontrollimine ja maandamine):													
Krediitiasutuse töökorraldus (sh tõhususe hindamine ning juhtimiskorra, järelevalve ja kontrollmehhanismide tagamine):													

Krediidasutuse finantsteave (sh finantsteabe tõlgendamine, teabe põhjal peamiste probleemide kindlakstegemine ning asjakohase kontrolli ja meetmete rakendamine):														
Teadmised ja kogemused finantsjärelevalve ja kriisilahenduse valdkonnas:														
TÄIENDAVALD VALDKONDLIKUD KOMPETENTSID:	PK	TK	PK	TK	PK	TK	PK	TK	PK	TK	TP KOKKU:	PK KOKKU:	ÜLDINE HINNANG:	
KREDIIDIASUTUSE LÕPLIK HINNANG (sh tugevused, puudujäägid, koolitamise vajadused jms):														
1. Krediidasutuse hinnang juhtorgani kollektiivsele teoreetilisele panganduskogemusele:														
2. Krediidasutuse hinnang juhtorgani kollektiivsele praktilisele panganduskogemusele:														
3. Krediidasutuse lõplik hinnang juhtorgani kollektiivse sobivusele:														
4. Krediidasutuse lõplik hinnang isiku sobitumisele kollektiivi:														

