

TARTU ÜLIKOOL  
ÕIGUSTEADUSKOND  
AVALIKU ÕIGUSE OSAKOND

Anna Moskalenko

**SOBIVUSMENETLUSE PROBLEEMKOHAD NING ERITAHULISED *EX-POST* JA  
*EX-ANTE* MEETODID**

Magistritöö

Juhendaja: Siim Tammer  
Kaasjuhendaja: *PhD* Carri Ginter

Tallinn  
2017

## SISUKORD

SISSEJUHATUS .....	3
I. FINANTSJÄRELEVALVE OLEMUS PÄRAST ÜLEMAAILMSET MAJANDUSKRIISI: SOBIVUSMENETLUS, KUI ÜKS FINANTSINSPEKTSIOONI TEGEVUSSUUNDADEST .....	9
1.1. Finantsjärevalve areng pärast majanduskriisi .....	9
1.2. Riiklik finantsjärevalve asutus Finantsinspeksioon – võtmefunktsiooni täitja sobivusmenetluses .....	19
1.3. Vahekokkuvõte .....	25
II. SOBIVUSMENETLUSE OLEMUS NING REGULATSIOON .....	26
2.1. Sobivusmenetluse tähtsus ning olemus pangandusõiguses .....	26
2.2. Hindamise kriteeriumid sobivusmenetluses .....	29
2.3. Sobivusmenetluses kasutatavad määratlemata õigusmõisted: laitmatu ärialane reputatsioon ja usaldusväärsus .....	36
2.4. Probleemid sobivusmenetluse protseduurides .....	43
2.4.1. Dubleerivate andmete esitamine .....	43
2.4.2. Sobivusmenetluse erisused filiaalide asutamisel Eestis ning välisriigis .....	46
2.5. Vahekokkuvõte .....	48
III. ERINEVAD SOBIVUSMENETLUSE MEETODID LIIKMESRIIKIDE PRAKTIKAS: KAS EUROOPA VAJAB ÜHTSET LÄHENEMIST? .....	49
3.1. Sobivusmenetluse hindamise printsiibid: <i>ex-ante</i> ja <i>ex-post</i> .....	49
3.2. Hollandi, Inglismaa, Saksamaa ja Eesti sobivusmenetluse protsessid: <i>ex-ante</i> või <i>ex-post</i> ? .....	50
3.3. Ülevaade Euroopa trendidest sobivusmenetluse läbiviimise protsessis .....	55
KOKKUVÕTE .....	58
SUMMARY .....	61
KASUTATUD MATERJALID .....	65

## SISSEJUHATUS

Kas keegi kujutaks tänast ühiskonnakorraldust ette ilma panganduseta selle kõige laiemas tähenduses: hoiuste vastuvõtmine (raha hoiustamine), laenude andmine, deebet- ja krediitkaart, investeerimine, pensioni fondide haldamine jne? Ilmselt mitte. Pangandus, olgu ta siis kas üksnes krediidasutuse tegevusõigus või osadeks jagatav süsteem, on tänapäevast ühiskonnakorraldust väga tugevalt mõjutanud ning arendanud läbi paljude erinevate teenuste elu edasi. Väga tabavalt on väidetud, et pangandus on tänase ühiskonnakorralduse üks vältimatutest eeldustest, ilma milleta ei kujutata modernses ühiskonnas elu ettegi.<sup>1</sup>

Nagu iga valdkond, mis tegeleb ühiskonna jaoks oluliste hüvedega, on ka pangandus reguleeritud ühtsete reeglitega. Pangandusõigus on vast üks enim reguleeritud valdkondasid kogu finantssektoris. Pangandusõigus on õigusharu, mis on laienenud nii era- kui ka avaliku õiguse sfääri, tõstes esile kliendi kui pangandussuhtes majanduslikult nõrgema poole ning andes aja jooksul kujunenud printsiipide kaudu pangandusõigusele autonoomia ning terviklikkuse.<sup>2</sup> Pangandusõiguse mõiste aluseks on kliendi ja panga vahel tekkinud õigussuhe.<sup>3</sup> Usaldus, ausus, läbipaistvus, vastutustundlikkus, kindlus ja kliendi huvid on need märksõnad, millele see õigussuhe põhineb. Sellises süsteemis on pankade peamine ja püsiv tegevus kaasata avalikkuselt rahalisi hoiuseid, tagasimakstavaid vahendeid ning finantseerida ühiskonna vajadusi.<sup>4</sup> Tegu on väga olulise ja mitmetahulise valdkonnaga, mistõttu võivad autori hinnangul sellised tegevused endas peita hulga erinevaid riske, mille realiseerumisel kaob ühiskonnal usalduse konkreetse panga vastu. See omakorda võib päädida nn panga jooksuga, mis võib tekitada ahelreaktsiooni ning mõjutada kogu finantsstabiilsust konkreetsetes mõjusfääris.

Krediidasutuse juhtimisorganiteks on sisuliselt nii juhatus kui nõukogu. Krediidasutuste seaduse (edaspidi *KAS*) § 48 lg 1 kohaselt on krediidasutuse juhtideks nõukogu ning juhatuse liikmed. Krediidasutust esindab ja tema igapäevast tegevust, lähtudes nõukogu poolt kinnitatud strateegiast ning tegevuse üldistest põhimõtetest, juhib juhatus. Nõukogu eesmärgiks on planeerida krediidasutuse tegevust ning anda juhatusele tegevusjuhiseid krediidasutuse juhtimise korraldamiseks ning teostada järelevalvet nii krediidasutuse kui juhatuse tegevuse

---

<sup>1</sup> G. Arnold. Financial Times Series, Financial Times Guide to Banking 2014, lk 3-5.

<sup>2</sup> R. Raa. Sissejuhatus pangandusõigusesse. *Juridica* III/2001, lk 147.

<sup>3</sup> M. Mark jt. Eesti pangandusõiguse alused. Õpik õigus- ja majandusteaduskonna üliõpilastele. Tallinn: Juura 2003, lk 9.

<sup>4</sup> Krediidasutuste definitsioon Finantsinspektsiooni kodulehel. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.fi.ee/?id=11675> (02.05.2017)

üle. Seega on tegu esmase liiniga, kes vastutab selle eest, et pank ning selle igapäevane tegevus vastaks igal ajahetkel seaduse regulatsioonidele ning seatud eesmärkidele. Tegemine on ennekõike füüsiliste isikute ja nende otsutega, kuidas pank on juhitud.

Aktsionärid ning juhtorgani liikmed peavad oma positsiooni tõttu vastama KAS § 48 ning KAS § 29<sup>1</sup> sätetes kehtestatud kõrgendatud nõuetele. Neil peab olema krediitiasutuse juhtimiseks eelkõige vajalik haridus, kogemused, teadmised, laitmatu ärialane reputatsioon, usaldusväärus ning nad peavad vastama muudele seaduse nõuetele. Selleks, et pangandus oleks usaldusväärne ja näeks ka välja selline, peab vastav olema ka panga juhtimistuumik: juhtorganid (juhatus ja nõukogu) ning omanikud.

Kõrgendatud nõuetega seonduvad eelkõige terminid „laitmatu ärialane reputatsioon“ ja „usaldusväärus“. Tegemine on määratlemata õigusmõistetega, mistõttu nende sisustamine toimub igal konkreetsel juhul eraldi ja seetõttu pakub väljakutseid ka järelevalveasutusele. Mida tähendab laitmatu ärialane reputatsioon ning usaldusväärus avalik-õiguslikus normistikus? On nad seotud liikluustrahvide, vägivalla, pettuste või äkki hoopis poliitiliste huvidega? Kas nende sisustamisel on tähtsust ka ajalisel mõõtmel? Need on küsimused, mis tekitavad ikka veel diskussiooni ning seavad väljakutseid. Sobivusmenetlus on valdkond, mis tegeleb selliste nõuete analüüsimise ja sisustamisega ning samuti nende vastavuse kontrollimisega. See on finantssektori üks tugevamaid sambaid,<sup>5</sup> mis tagab, et pangandussektoris tegutsevad juhid, pankade omanikud ning seadusega nimetatud muud olulised isikud vastaksid kõrgendatud nõuetele. Ainult sellistele nõuetele vastavad isikud saavad tagada, et krediitiasutuse tegevus on usaldusväärne ja kindel.

Finantsinspeksiooni (edaspidi *FI*) esimees Kilvar Kessler on öelnud, et finantssektori suhtes kohaldatav õigus, sh ka pangandusõigus saab alati kõige paremini testitud kriisiolukordades.<sup>6</sup> Seda kinnitab ka asjaolu, et just pärast 2008. aasta majanduskriisi tugevdati ning muudeti finantssektori regulatsioone karmimaks, lootuses seekaudu vältida või vähemalt kergendada tulevasi majanduskriise.

Kõige olulisemaks väljakutseks 2008. aasta majanduskriisile oli liiduülese finantsõiguse olulises osas ühtlustamine. Üks lahendustest oli luua euroala pankade tarbeks ühtne järelevalve süsteem ning sellega anda Euroopa Keskpangale (edaspidi EKP) lõplik vastutus kõigi euroala

---

<sup>5</sup> S. Tammer. Sobivusest sobimatuseni finantssektoris. *Juridica* V/2015, lk 318.

<sup>6</sup> Finantsinspeksiooni juhatuse esimehe Kilvar Kessleri ettekanne Finantsinspeksiooni 2015. aasta aruande kohta. Kättesaadav arvutivõrgust: <https://www.fi.ee/index.php?id=19593&year=2016> (01.05.2017)

pankade finantsstabiilsusega seotud konkreetsete järelevalveülesannete eest. Euroopa Komisjoni (edaspidi EK) president José Manuel Barroso sõnas, et uue süsteemiga, mille tuumaks on EKP ning milles osalevad liikmesriikide järelevalveasutused, taastatakse usaldus kõigi euroala pankade järelevalve vastu.<sup>7</sup>

Pangandusjärelevalve tõhustamine ning regulatsioonide tugevdamine muutus aktuaalseks kõigis Euroopa riikides. Pärast nimetatud sündmusi, kutsusid Hollandi finantssektori pädevad organid kokku komitee, mis tegeles kriisi põhjustanud aspektide analüüsimise ning lahendamise.<sup>8</sup> See oli viis üles leida probleemkohti riigi finantsregulatsioonides.

Näiteks leidis komitee, et üks põhjustest, miks nende finantssüsteem kriisi ajal kannatada sai seisnes puuduliku juhtimissüsteemi turule lubamises. Komitee nentis asjaolu, et sobivusmenetlus peab olema eelnevast veel karmim, keskenduma juhtide varasemale ning senisele käitumisele, kultuurilistele eripäradele, teadmistele ning kogemustele.<sup>9</sup> Nende sündmuste raames leiti ka Saksamaal, et juhtkonna kompetentsus on oluline valdkond, millega kriisijärgselt tegeleda. Tõdeti, et Saksamaa finantssektor pidi tegelema finantskriisi tekitatud tagajärgedega eelkõige selletõttu, et juhtimise kvaliteet ei olnud piisav. See fakt tuvastati Saksamaa 29 suurima panga 593 nõukogu liikme tausta analüüsimisel, mille käigus uuriti, kui oluline on juhtidel omada finantskogemust ja vajalikke teadmisi, et tulla võimalikult efektiivselt toime finantskriisiga. Uurimusega tõdeti, et täiustades pankade juhtimiskvaliteeti ning järelevalvet, suurendatakse sellega vastupidavust finantskriisidele.<sup>10</sup> See kinnitab eelöeldut, et sobivusmenetlus on oluline ning asutuste sisemine struktuur peab olema tõrgeteta, aus ja

---

<sup>7</sup> Euroopa Komisjon. Euroopa Komisjon teeb ettepaneku anda Euroopa Keskpangale pangandusliidu raames uued volitused panganduse järelevalve teostamiseks, pressiteade 2012. Kättesaadav arvutivõrgus: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-12-953\\_et.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-953_et.htm) (01.05.2017)

<sup>8</sup> M. Lückerath-Rovers, M. Stavast-Groothuis. The changing composition of the supervisory boards of the eight largest banks and insurers during 2008-2014 and the impact of the “4+4 suitability screenings. DNB Working Paper, 2016, no. 502, p 7. Kättesaadav arvutivõrgus: [https://www.dnb.nl/en/binaries/Working%20paper%20502\\_tcm47-338350.pdf](https://www.dnb.nl/en/binaries/Working%20paper%20502_tcm47-338350.pdf)

<sup>9</sup> *Ibid*, p 7.

<sup>10</sup> H. Hau, M. P. Thum. Subprime Crisis and Board (In-)Competence: Private vs. Public Banks in Germany, CESifo Working Paper Series, 2009, No. 2640; ECGI - Finance Working Paper No. 247/2009, lk 13. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://ssrn.com/abstract=1360698>

iseseisev. Paraku tuleb nentida, et regulatsioonide vajalikkust ei osatud näha enne, kui selleks oli juba hilja.<sup>11</sup>

Käesolev magistritöö keskendub pangandusõiguse valdkonnas läbiviidavale sobivusmenetlusele. Töö käsitleb finantskriisijärgset valdkonna arengut, selle probleemkohti ning tuleviku tendentse ja ees olevaid väljakutseid. Autori töö keskendub pangandusõiguse nõuete ning asjaolude analüüsimisele kolmel põhjusel. Esmalt on pangandusõigus ühiskonna vaatekohast väga oluline õigusharu. Pangandusega puutub kokku suurem osa ühiskonnast, mistõttu kaasneb ka väga kõrge avalikkuse huvi. Teisalt leiab autor, et kuna majanduskriis sai alguse just panga pankrotistumisega<sup>12</sup>, on oluline analüüsida, mida on seadusandja teinud selleks, et kõrvaldada pangandusõigusest puuduseid, mis viisid krediitiasutuse pankrotistumiseni. Kolmas põhjus, miks autor valis analüüsi aluseks pangandusõiguse regulatsiooni, on selles, et alates 2014. aastast teostab EKP järelevalvet kõigi liidu suurimate pankade üle. Autor leiab, et selline ühtne pangandusjärevalve tekitab ühiskonnas palju tähelepanu ning diskussiooni, mis tõttu on oluline esile tuua süsteemi positiivsed ning negatiivsed aspektid, millest lähtudes tuleb analüüsida, kas selline kontseptsioon on õigustatud.

Magistritööl on kaks eesmärki. Esmalt käsitleb töö sobivusmenetluse olemust, selle tähtsust ning arengut pangandusõiguse valdkonnas. Seejärel tegeleb töö autor sobivusmenetluse kriteeriumite analüüsimisega, mille ühe olulise aspektina sisustab ka määratlemata õiguspõhiste olemust. Eesmärgiks on hinnata, kas kõik liiduüleses pangandusõiguses kehtivad kriteeriumid on nõutavas mahus implementeeritud siseriiklikus õiguses. Töö otsib kinnitust hüpoteesile, et Eesti pangandusõiguses rakendatav sobivusmenetluse süsteem ei ole kooskõlas Euroopa Liidu (edaspidi EL) õigusega, sest KAS-is ei ole kõige selgemini tagatud Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2013/36/EL<sup>13</sup> (edaspidi direktiiv 2013/36/EL) artikli 91 lg-st 7 tulenev kollektiivse hindamise ning artikli 91 lg-st 2 tulenev ajalise pühendatuse hindamise nõue.

---

<sup>11</sup> W-G. Ringe. Independent Directors: After the Crisis, Oxford Legal Studies Research Paper No. 72/2013, lk 2. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://ssrn.com/abstract=2293394>

<sup>12</sup> J. Friedman. What Caused the Financial Crisis? University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 2011, lk 5-6.

<sup>13</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2013/36/EL, 26. juuni 2013, mis käsitleb krediitiasutuste tegevuse alustamise tingimusi ning krediitiasutuste 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 176/338 (30.04.2017)

Ühtlasi käsitleb töö kahte probleemkohta sobivusmenetluses: menetluses esitatavate andmete dubleerimine ning liikmesriigi krediitiasutuse filiaali asutamine Eestis. Töö autor annab vastuse küsimustele, kuidas rakendada sobivusmenetlust nii, et finantsjärelevalve subjekt ei peaks menetluses esitama korduvaid andmeid. Teiseks otsib autor vastust küsimusele, kas FI-I on õiguslikku alust keelata liikmesriigil asutada Eestisse filiaal, sest filiaali juht ei vasta siseriiklikule õigusele. Kui mitte, teeb autor ettepanekuid, kuidas välja toodud olukord lahendada.

Magistritöö teine eesmärk on välja tuua, missugused on sobivusmenetluse läbiviimise meetodid ning milline neist on Eestile sobivaim? Töö otsib kinnitust hüpoteesile, et tänapäeval EL-i pangandusõiguse praktikas kehtiv *ex-ante* hindamismeetod ei vasta Eesti regulatsioonidele ning järelevalvelistele vajadustele.

Magistritöö struktuur lähtub püsitatud eesmärkidest ning on jaotatud kolme peatükki.

Esimeses peatükis käsitleb autor majanduskriisi mõju EL-i ning Eesti pangandus- ja finantsjärelevalveõigusele. Peatükis kirjeldatakse negatiivsete sündmuste mõju seadustele ning finantsraamistikule üldiselt. Sealjuures tuvastatakse, millised olid majanduskriisi põhjused, kuidas neid lahendati ning missugused olid tulevikuperspektiivid, samuti selgitab välja, kui olulisel kohal on sobivusmenetlus järelevalve strateegia järgi. Selline lähenemine annab lugejale hea ülevaate, mis tõukas seadusandjaid regulatsioone muutma ning missugune tähtsus on sobivusmenetlusel tänasel päeval.

Seejärel toob autor lugejateni sobivusmenetluse koha ning olemuse pangandusõiguses, tuues välja ka võimalikud arengukohad. Peatükis keskendutakse sellele, missugused kriteeriumid kehtivad krediitiasutustele, krediitiasutuste juhtorganitele ning aktsionäridele sobivusmenetluses, kuidas neid kriteeriumeid sisustada, analüüsida ning missugune on määratlemata õigusmõistete olemus sobivusmenetluses. Sel eesmärgil võrreldakse Eestis kehtivat KAS-i Saksamaa ning Ühendkuningriigis kasutatava lähenemisega.

Kolmandas peatükis käsitleb autor erinevaid sobivusmenetluse meetodeid ning analüüsib, kas Euroopa vajab ühtset hindamismeetodit. Sel eesmärgil võrdleb autor Eesti hindamismeetodit ka Hollandi, Inglismaa ning Saksamaa sobivusmenetluse protseduuridega ning selgitab välja, kas EL vajab ühtset sobivusmenetluse protseduuri.

Pangandusõiguses kehtiva sobivusmenetluse teemal on kirjutatud pigem vähe ning siiani ei ole Eestis kirjutatud teadustööd käsitlenud Eesti sobivusmenetluse vastavust EL-i õigusele, selle probleemkohti ning ühtse sobivusmenetluse protseduuri vajadust.

Käesoleva magistritöö puhul on püstitatud eesmärkide ning probleemide analüüsimiseks kasutatud analüütilist, ajaloolist ning võrdlevat uurimismeetodit. EL-i regulatsioone võrreldakse Eesti siseriikliku õigusega. Võrdleva meetodi alusel on kõrvutatud Eesti sobivusmenetluse kriteeriumeid ja protseduurilisi valikuid Saksamaa, Hollandi ning Inglismaa praktikaga. Töö autor on valinud nimetatud riigid põhjusel, et nendes on pangandusõigus viimaste aastate jooksul väga kiiresti arenenud. Areng on toimunud just sobivusmenetluse selguse ning läbipaistvuse suunas.

Põhjalikumaks analüüsiks on töös kasutatud seaduste eelnõusid, olemasolevat kohtupraktikat, teaduslikke allikaid ning õiguskirjandust.

Magistritööd iseloomustavad märksõnad: pangandusõigus, Euroopa Liidu õigus, sobivusmenetlus ja laitmatu ärialane reputatsioon.

# I. FINANTSJÄRELEVALVE OLEMUS PÄRAST ÜLEMAAILMSET MAJANDUSKRIISI: SOBIVUSMENETLUS, KUI ÜKS FINANTSINSPEKTSIOONI TEGEVUSSUUNDADEST

## 1.1. Finantsjärelevalve areng pärast majanduskriisi

Finantskriis, mis sai alguse Ameerika Ühendriikide (edaspidi USA) suuruselt neljanda panga Lehman Brothers pankrotistumisega 2008. aasta sügisel ning mis oli seotud USA hüpoteeklaenude sobimatu väärtpaberistamisega, osutus nii ulatuslikuks, et kogu maailma riigiasutused hakkasid mõtlema selle üle, kui vastupidavad on finantsasutused ja kuivõrd suudavad riikide regulatsiooni- ja järelevalvesüsteemid tulla toime finantssektori uuendustega globaliseerunud maailmas.<sup>14</sup> Kui veel 2007. ning 2008. aasta alguses leidis investoreid, kes nõustusid hätta sattunud pankade kapitali suurendama, siis 2008. aasta sügisel enam mitte: viimnegi usaldus pankade vastupidavusse kadus koos finantskriisiga.<sup>15</sup>

Alates sellest hetkest sai EL-i ning selle liikmesriikide suurimaks väljakutseks taastada klientide ning investorite murenenud usaldus pankade ning tervikuna kogu finantssektori vastu.<sup>16</sup> Eesmärk oli luua hea järelevalve.<sup>17</sup> Sellest eesmärgist kantuna hakati hindama olemasolevat finantsregulatsiooni ning alustati finantsreformidega. See aga ei ole kõrvaldanud õigustatud küsimust, kas kriisiga omandatud õppetunnid ja tehtud reformid ka tegelikult välistavad tulevikus samade probleemide eskaleerumist.

USA investeerimisettevõtte Warburg Pincus' president Timoty F. Geither on avaldanud seisukoha, et finantsreformid ei saa kaitsta iga mõeldava sündmuse eest. Ta on leidnud, et rangetest finantsregulatsioonidest on olulisem luua usaldusväärne finantssüsteem ning tagada majanduse üldine hea seisukord.<sup>18</sup> Finantssüsteemi usaldusväärne toimimine on lahutamatu

---

<sup>14</sup> Euroopa Komisjon. Roheline raamat. Äriühingu üldjuhtimine finantsasutustes ja tasustamispoliitika. KOM (2010) 285 lõplik, lk 1. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:52010DC0284&from=ET> (27.04.2017)

<sup>15</sup> V. Zirnask. 2008. aasta finantskriis: veel üks sündmus, mille järel pole maailm enda endine. Diplomaatia 2008/10.

<sup>16</sup> A. J. Kellermann jt. Financial Supervision in the 21st Century. Springer-Verlag, 2013, lk 3.

<sup>17</sup> Ibid, lk 3.

<sup>18</sup> T. F. Geither. Are we safe yet? How to manage financial crises? Foreign Affairs, 2017, Vol. 96, No. 1. lk. 54-72.

seotud enamiku inimeste majandusliku ja sotsiaalse heaoluga.<sup>19</sup> Magistritöö autori hinnangul on oluline aspekt viljaka majanduskeskkonna loomiseks vähemalt EL siseselt üheselt mõistetav ja harmoniseeritud õigusraamistiku loomine. Sellise eesmärgi saavutamiseks peavad loodud normid kandma endas muu hulgas jõudu ning selgust, reguleerimaks võimalikke õigussuhteid erinevate õigussubjektide vahel. Just regulatsioonide selgus on see, mis autori hinnangul loob eeldused hästi toimivaks majanduskeskkonnaks.

Harmoniseeritud õiguse raamistiku poole hakati EL-is pürgima 2008. aastal, kui kriisi tulemusena ilmsid nii asutuste sisesed, finantsjärelevalvelised kui ka finantssüsteemi üldised puudused.<sup>20</sup> Riikide valitsused ning rahvusvahelised organid seisid silmitsi olukorraga, kus kokkukukkuvat finantssüsteemi tuli hakata parandama, lootuses ületada olemasolev ning vältida või vähemalt kergendada tulevasi finantskriise.<sup>21</sup>

Harmoniseerimise eesmärgil tegi EK 2008. aasta novembris Jacques de Larosiére´i (edaspidi Larosiére) juhitud kõrgetasemelisele töörühmale ülesandeks esitada komisjonile soovitused selle kohta, kuidas tugevdada EL-i järelevalvekorda selliselt, et kaitsta kodanikke ja taastada usaldus finantssüsteemi vastu.<sup>22</sup> Nimetatud ülesande täitmiseks avaldas Larosiére´i töörühm 2009. aastal lõpparuande<sup>23</sup>, milles käsitleti nii kriisi peamisi tekkepõhjuseid kui ka võimalikke probleeme, millele tuli viivitamatult lahendus otsida. Euroopa vajab finantsreformi, sest kehtinud raamistik ning järelevalvekord ei aidanud vältida ega oluliselt pehendada finantskriisi. Autori seisukohast on sellistes olukordades oluline lahendust otsida mitte ainult liiduülesest, vaid püüda leida seda ka kaasates siseriiklike asutusi.

---

<sup>19</sup> Seletuskiri finantsinspektsiooni seaduse, investeerimisfondide seaduse, krediidasutuste seaduse ja tagatisfondi seaduse muutmise eelnõu juurde. Riigikogu XI koosseis, 810 SE, lk 2. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/1a67a23f-0de3-ed9f-f5e6-02baff0512e7/Finantsinspektsiooni%20seaduse,%20investeerimisfondide%20seaduse,%20krediidasutuste%20seaduse%20ja%20v%C3%A4%C3%A4rtpaberituru%20seaduse%20muutmise%20seadus> (27.04.2017)

<sup>20</sup> D. E. Alford. Supervisory Colleges: The Global Financial Crisis and Improving International Supervisory Coordination. University of South Carolina School of Law, Columbia, 2010, lk 57. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://ssrn.com/abstract=1545291> (27.04.2017)

<sup>21</sup> *Ibid*, lk 57.

<sup>22</sup> Euroopa Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa majandus- ja sotsiaalkomiteele ning regioonide komiteele reformitud finantssektor Euroopa jaoks, SWD, 2014, 158, lk 3. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX%3A52014DC0279> (27.04.2017)

<sup>23</sup> J. Larosiére. The high-level group on financial supervision in the EU. Brussels, 25 February 2009. Arvutivõrgus kättesaadav: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/finances/docs/de\\_larosiere\\_report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/de_larosiere_report_en.pdf) (27.04.2017)

Esmased kriisijärgsed uuringud keskendusid sellele, kas kriisi põhjustas finantsasutuste sisemine ebakõla? Juhtimisekord, regulatsioonid jms. Selline jälgimine viis arusaamani, et asutustesiseselt olid puudused, kuid mitte kriisini viivad, mis initsieeris läbiviima analüüsi, kas järelevalveasutused olid kriisiks valmis?<sup>24</sup> Mis olid kriisi põhjustanud probleemid järelevalve struktuuris?

Kriisile tagasivaadates tõi raport välja, et sel ajal puudus EL-is adekvaatne mikro- ja makrotasandi usaldatavusjärelevalve, ilmnisid probleemid järelevalve kompetentsis ning nenditi, et finantsjärelevalve ning selle teostajad peavad olema kriisideks paremini ettevalmistatud.<sup>25</sup>

Raport viitas, et Euroopas puudus mehhanism, mis oleks tegelenud võimalike riskide prognoosimise ning ennetamisega, mis raporti sõnul oleks vähendanud kriisi tugevat mõju liidu majandusele.<sup>26</sup> Lisaks eeltoodule nenditi Larosiére raportis, et EL-i finantsjärelevalve asutuste vahelises suhtluses puudus teatav otsekoheesus. Isegi olukorras, kus järelevalve subjektidel ilmnisid probleemid ning puudused, ei olnud järelevalve asutused valmis nõutavaks koostööks, et jagada praktikaid ning pidada nõu tekkinud probleemide üle. Raport leiab, et sellise koostöö olemasolu oleks võimaldanud kriisi eskaleerumisel tekkinud tagajärgi vältida.<sup>27</sup> Samas aga oli selline järelem üllatav, sest näiteks juba enne kriisi kasutati järelevalve asutusi vahendina, et jagada usaldusväärset teavet seoses subjektide piiriüleste tehingutega.<sup>28</sup> Autor leiab, et liikmesriikide järelevalveasutused ei teinud koostööd põhjusel, et riigiti erinesid nende õiguslikud võimalused, praktika ning tööülesanded. Autori seisukohast ei ole välistatud, et järelevalveasutuste koostööd võisid oluliselt pärssida ka nii erinevad huvid (sh riiklikud) kui ka konkurents finantssektoris tegutsevate ettevõtete pärast.

Olukorras, kus pärast kriisi vajab nii finantsraamistik kui ka liikmesriikide vaheline koostöö kiiret ja efektiivset lahendust, tegi Larosiére'i töögrupp ettepaneku luua uus Euroopa Finantsjärelevalve Süsteem (edaspidi ESFS<sup>29</sup>). ESFS pidi olema liikmesriikide ja liidu järelevalveasutuste integreeritud võrgustik, mille ülesehituse kohaselt teostatakse igapäevast järelevalvet liikmesriigi tasandil. Samuti pidi see aitama ühtlustada ja kohaldada

---

<sup>24</sup> J. Kellermann jt. (viide 16), lk 3.

<sup>25</sup> J. Larosiére (viide 23) lk 39-43

<sup>26</sup> *Ibid*, lk 39-43.

<sup>27</sup> *Ibid*, punkt 159, lk 41

<sup>28</sup> T. F. Geither (viide 18) lk 61.

<sup>29</sup> Inglise keeles: *The European System of Financial Supervision*

finantseerimisasutusi ja finantsturgusid käsitlevaid eeskirju kogu liidus.<sup>30</sup> Raportis kajastati, et ESFS oli mõeldud töötama võrgustikuna, mis koondab finantsjärelevalves osalejad nii liikmesriikide kui ka liidu tasandil ning tugineb kahele varasemalt puuduolevale sambale: Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogule (edaspidi ESRB<sup>31</sup>) ning Euroopa Finantsjärelevalveasutuste Süsteemile, mis ühendab EL-i pankade, kindlustusseltside ja väärtpaberituru üle järelevalvet teostavad asutused EBA, EIOPA, ESMA (edaspidi ESA-d).<sup>32</sup> Autori seisukohast pidi selline lahendus toetama finantsjärelevalve asutuste valmisolekut teha tihedamat koostööd.

ESFS-i esimene samm EL-i ja liikmesriikide järelevalveasutusi ühendava mikro- ja makrojärelevalvetasandi loomiseks tehti 24. novembril 2010. aastal. Sel aastal reguleeriti Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusega nr 1092/2010 (edaspidi määrus nr 1092/2010) EL-i finantsüsteemi makrotasandi usaldatavusjärelevalve ning sama määrusega asutati ESFS-i üks tasanditest – ESRB. Määruse järgi on ESRB ülesanne vastutada liidu finantsstabiilsuse eest ning prognoosida, vältida ja vähendada süsteemseid riske, tagades seeläbi finantssektori jätkusuutliku panuse majanduskasvu.<sup>33</sup> Makrotasandi usaldatavusjärelevalvet teostava ESRB eesmärk on ära hoida ja leevendada süsteemset ohtu EL finantsstabiilsusele makromajanduslike arengute valguses.<sup>34</sup>

Selliselts sai ESRB-st vaid osis liidu üldisest järelevalvekorrrast, kuna mikrotasandi järelevalve tehti ülesandeks ESA-dele.<sup>35</sup>

EL-i nõukogu otsustas 2009. aastal, et ESA-d rajatakse operatiivse üleeuroopalise võrguna, millel on ühised ja üksteist vastastikku toetavad ülesanded. Vastavalt Euroopa Parlamendi ja

---

<sup>30</sup> 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/. – ELT L L 331/12, 15.12.2010, ääremärkus nr 9.

<sup>31</sup> Inglise keeles: *European Systemic Risk Board*.

<sup>32</sup> J. Larosiére (viide 23) äärenumber 184.

<sup>33</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 1092/2010, 24. november 2010, finantsüsteemi makrotasandi usaldatavusjärelevalve kohta Euroopa Liidus ja Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogu asutamise kohta. – ELT L 331/1, 15.12.2010.

<sup>34</sup> D. Kolassa. Euroopa Finantsjärelevalve Süsteem. Euroopa Liidu teemalised teabelehed, lk 3. Arvutivõrgus kättesaadav: [http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/et/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_3.2.5.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/et/displayFtu.html?ftuId=FTU_3.2.5.html) (27.04.2017)

<sup>35</sup> Määrus 1092/2010 (viide 33), äärenumber 30.

nõukogu määrusele nr 1093/2010<sup>36</sup> (edaspidi määrus nr 1093/2010) asendati varasemad Euroopa järelevalveasutused, milleks olid Euroopa Pangandusjärelevalve Komitee, Euroopa Kindlustus- ja Tööandjapensionide Järelevalve Komitee ning Euroopa Väärtpaberiturujärelevalve Komitee, uute asutustega.

Asutuste ühisnimetuseks sai ESA-d, mis vastavalt ühenduse õigusele on järgnevad juriidilised isikud: Euroopa Pangandusjärelevalve (edaspidi EBA)<sup>37</sup>, Euroopa Kindlustus- ja Tööandjapensionide Järelevalve (EIOPA)<sup>38</sup> ning Euroopa Väärtpaberiturujärelevalve (ESMA)<sup>39</sup>. Tegemist oli järjekordse sammuga järelevalveasutuste koostöötugevdamiseks, et jagada praktikat ning püüda lahendada liikmesriikide siseseid probleemkohti.

Mikrotasandi usaldatavusjärelevalvet (st järelevalvet konkreetsete asutuste üle) EL-is iseloomustab ametiasutuste mitmetasandiline süsteem. Eri tasandeid on võimalik eristada valdkonna (pangandus, kindlustus ja väärtpaberiturud) ning järelevalve ja reguleerimise tasandi (EL-i ja siseriiklik) alusel. Eri tasandite vahelise järjepidevuse ja sidususe tagamiseks on loodud mitmeid kooskõlastavaid organeid ja vahendeid. Lisaks tuleb tagada asutuste töö kooskõlastamine rahvusvahelisel tasandil.<sup>40</sup>

ESA-de ülesanneteks ja volitusteks on:

- i. tagada, et riiklikud järelevalveasutused kohaldavad ühtlustatud eeskirju ja rakendavad vastavaid järelevalvetavasid;
- ii. tagada ühine järelevalvekultuur ja järjepidevad järelevalvetavad;
- iii. koguda mikrousaldatavusega seotud teavet;
- iv. tagada EL-i eeskirjade järjekindel kohaldamine juhtudel, mida täpsustatakse ühenduse õigusaktidega;
- v. kasutada täielikke järelevalvevolitusi teatud üleeuroopaliste üksuste suhtes;
- vi. tagada kriisiolukorras koordineeritud reageerimine.<sup>41</sup>

---

<sup>36</sup> Määrus 1093/2010 (viide 30), äärenumber 10.

<sup>37</sup> Inglise keeles: *European Banking Authority*.

<sup>38</sup> Inglise keeles: *The European Insurance and Occupational Pensions Authority*.

<sup>39</sup> Inglise keeles: *The European Securities and Markets Authority*.

<sup>40</sup> D. Kolassa (viide 34), lk 1 a.

<sup>41</sup> Euroopa Komisjon. Komisjoni talituse töödokument. SEK(2009) 1235, 23.09.2009, lk 4-5. Kättesaadav arvutivõrgus: [http://publications.europa.eu/resource/cellar/b9182035-188b-4003-948f-3c6f1c4cd613.0013.02/DOC\\_1 \(02.05.2017\)](http://publications.europa.eu/resource/cellar/b9182035-188b-4003-948f-3c6f1c4cd613.0013.02/DOC_1 (02.05.2017))

Nimetatud eesmärkide täitmiseks väljastavad asutused ühtlustatud tehnilisi standardeid, töötavad välja mittesiduvaid suuniseid, soovitusi ja tõlgendusjuhiseid, mida pädevad riiklikud järelevalveasutused kohaldavad haldusotsuste tegemisel.

Mõned väljendavad seisukohti, et eelpool nimetatud finantsjärelevalve kooskõlastamine ESFS-i kaudu ei ole piisav lahendus selleks, et parandada globaalset järelevalvet. Võrdlevalt aganenditakse, et kolleegiumitel on küllaltki hea võimalus täita lünki regulatsioonides, ühtlustada ning suurendada järelevalvete vahelist infovoogu.<sup>42</sup> See omakorda soodustab järelevalveasutuste vahelist praktikat ning kogemuse vahetamist, elimineerides ühe kriisijärgse probleemi, milleks on informatsiooni vahetamise puudus.

Saksamaa majandusekspertide nõukogu peasekretär Ulrich Klüh ning Mainz'i ülikooli professor Beatrice Weder di Mauro on oma 2010. aasta artiklis võtnud kriitilise seisukoha reformide kohta, mis toimusid EL-is pärast majanduskriisi. Artiklis on näiteks kajastatud, et ESRB ei ole midagi muud kui üks innovatiivne osa EKP bürokraatiast. Olgugi et ESRB oluline roll on vahendada liikmesriikide vahelist teavet, leitakse, et ESRB ei suuda nii efektiivselt vahendada olulist informatsiooni, mis võib viia olukorrani, kus vajalik teave võib asutuste teadliku valikuna EKP-ni mitte jõuda.<sup>43</sup> See tõstatab küsimuse, kas loodud asutus täidab oma sisulist eesmärki.

Sellelgi poolelt leiab käesoleva töö autor, et vaatamata vastakatele seisukohtadele, on ESRB ning ESA-de loomine oluline saavutus finantsjärelevalve ning Euroopa finantsregulatsioonide reformides. Mõlemad asutused on täitnud oma ülesandeid alates 2010. aastast püüdes Euroopa ülese ühtlustatuma vaate kaudu tagada finantssüsteemi stabiilsust ning jätkusuutlikku majanduskasvu. Finantssüsteemi stabiilsus on kriitiline näitaja iga riigi jaoks, kuivõrd see on arenenud majanduse toimimise eeltingimus.<sup>44</sup> Asjaolu, kas loodud asutused olid eesmärgipärased ning kas nende loomine oli vajalik, saame lõplikult teada järgmise võimaliku finantssüsteemi kriisi ajal.

Pärast ESRB ning ESA-de loomist leiti, et EL-i õigusraamistiku reformi lõpetamine on oluline, kuid mitte piisav, et kõrvaldada edukalt märkimisväärsed ohud finantsstabiilsusele kogu

---

<sup>42</sup> T. F. Geither (viide 18), lk 77.

<sup>43</sup> B. W. Di Mauro, U. Klüh. Reshaping Systemic Risk Regulation in Europe. The Brown Journal of World Affairs. Volume XVI, Issue II, 2010. Kättesaadav arvutivõrgus: [https://www.brown.edu/initiatives/journal-world-affairs/sites/brown.edu/initiatives.journal-world-affairs/files/private/articles/16.2\\_Weder\\_di\\_Mauro.pdf](https://www.brown.edu/initiatives/journal-world-affairs/sites/brown.edu/initiatives.journal-world-affairs/files/private/articles/16.2_Weder_di_Mauro.pdf) (27.04.2017)

<sup>44</sup> Seletuskiri (viide 19), lk 2.

majandus- ja rahaliidus. Vaja oli astuda järgmisi samme eemaldamaks riske euroalal, kus koondatud rahalised kohustused on kiirendanud majandus- ja finantssektori tihedat lõimumist ja suurendanud pangakriisi teistesse riikidesse ülekandumise võimalust.<sup>45</sup> Eelpool nimetatud järelevalvestusüste koostöö areng on äärmiselt oluline, kuid kriis näitas, et ainuüksi sellest ühisraha kontekstis ei piisa: vaja on minna veelgi kaugemale, tarvis on ühist otsuste tegemist.<sup>46</sup> EKP president tegi 2012. aasta 26. juulil peetud kõnes avalduse, mida peetakse EL-i finants- ja võlakriisi lahendamisel murdepunktiks. Ta ütles: „EKP teeb oma mandaadi raames kõik, mis tema võimuses, et euro püsiks. Ja uskuge mind, seda on piisavalt.“<sup>47</sup>

Sel eesmärgil kutsus EK üles moodustama Euroopa Pangandusliitu (edaspidi pangandusliit)<sup>48</sup>, mis võimaldaks integreeritumat lähenemist ja oleks täienduseks eurosoonile ning ühtsele turule.<sup>49</sup> Selline lähenemine oli oluline eelkõige selle pärast, et tagada tulevikus pankade raskustesse sattumisel ühiskonnale kindlus, et raskustes olev pank restruktureeritakse või suletakse nii, et maksumaksja kulud on minimaalsed<sup>50</sup> ning peamise koormuse peavad endapeale võtma aktsionärid, kes vastutavad panga korrapärase toimimise eest. Liit loodi 2013. aasta märtsikuus ning selle ülesandeks sai lõpule viia majandus- ja rahaliidu rajamine koos euroala pankade kohta käivate eeskirjade tsentraliseeritud kohaldamisega. Igapäevase seiretegevusega (teenused, rahapesu tõkestamine, kolmandate riikide pangad) jätkab kohalik järelevalve.<sup>51</sup>

Pangandusliidu esimeseks kaheks alustalaks on ühtne järelevalvemehhanism (edaspidi SSM<sup>52</sup>) ning ühtne kriisilahenduskord (edaspidi SRM<sup>53</sup>). Need kaks sammast tuginevad ühtsetele

---

<sup>45</sup> Euroopa Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile ja nõukogule, Tegevuskava pangandusliidu poole liikumiseks, COM(2012) 510, lk 2. – Kättesaadav arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012DC0510&from=ET>

<sup>46</sup> *Ibid*, lk 2.

<sup>47</sup> Euroopa Keskpannga presidendi Mario Draghi kõne Global Investment Conference'il Londonis 26.07.2012. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.ecb.int/press/key/date/2012/html/sp120726.en.html> (30.04.2017)

<sup>48</sup> Inglise keeles: *Banking Union*

<sup>49</sup> D. Kolassa (viide 34), lk 3.

<sup>50</sup> Euroopa Komisjoni teatis (viide 45), lk 3.

<sup>51</sup> A. Lott. Süvendatud majandus- ja rahandusliidu rajamine: mõju põhiõiguste kaitsele ning põhiseaduse aluspõhimõtetele. *Juridica VIII/2013*, lk 555.

<sup>52</sup> Inglise keeles: *Single Supervisory Mechanism*.

<sup>53</sup> Inglise keeles: *Single Resolution Mechanism*.

eeskirjadele, mida kohaldatakse kõikides EL-i riikides.<sup>54</sup> Pangandusliidu kolmandaks alustalaks saab tulevikus ühine hoiuste tagamise skeem.

Teaduslikus kirjanduses on diskuteeritud EBA ning pangandusliidu teatava korrelatsiooni üle. Nenditakse, et nimetatud asutused on koguni dubleeriva olemusega. Analüüsi käigus on arvesse võetud mõlema asutuse ülesandeid ühtse järelevalveraamistiku tagamisel ning leiti, et EBA-l on teatav horisontaalne funktsioon, pangandusliidul aga vertikaalne. EBA rakendab oma horisontaalset funktsiooni, püüdes luua ühtset pangandusõigust reguleerivat raamistikku<sup>55</sup> – anda välja suuniseid ja tehnilisi standardeid ning juurutada “Q&A”<sup>56</sup> kaudu ühtseid lahendusi. Kõik nimetatud meetmed võimaldavad autori seisukohast luua õiguslünkadeta harmoniseeritud pangandusõiguse keskkonda.

Sealjuures pangandusliit teeb tihedat koostööd riikide pädevate asutustega, luues integreeritud järelevalve- ning kriisilahendusmehhanismi. Üheskoos EBA-ga on neil järelevalve harmoniseerimisele tugev ning edasiviiv mõju.<sup>57</sup>

SSM koosneb kõigist euroala liikmesriikidest ning lepingu alusel on võimalus ühineda ka euroalavälistel liikmesriikidel. Ühtse järelevalvemehhanismi moodustavad EKP ja liikmesriikide pädevad asutused, kes teevad koostööd ning vahetavad teavet.<sup>58</sup>

Mehhanismil on kolm põhieesmärki:

- tagada Euroopa pangandussüsteemi turvalisus ja toimimisekindlus;
- suurendada finantsintegratsiooni ja –stabiilsust;
- tagada järjepidev kapitalijärelevalvet.

SSM-i määruse<sup>59</sup> alusel täidab EKP, alates 2014. aasta novembrist osalevate liikmesriikide krediitiasutuste usaldatavusnormatiivide täitmise järelevalvega seonduvaid eriülesanded. Need

---

<sup>54</sup> Pangandusliidu informatsioon Euroopa Keskpanga kodulehel. – Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.bankingsupervision.europa.eu/about/bankingunion/html/index.et.html> (01.05.2017)

<sup>55</sup> Inglise keeles: *Single Rulebook*.

<sup>56</sup> Inglise keeles: *Questions and Answers tool*.

<sup>57</sup> S. Cappiello. The interplay between the EBA and the Banking Union. European University Institute, EUI Working Papers RSCAS 2015/77.

<sup>58</sup> D. Kolassa (viide 34).

<sup>59</sup> Nõukogu määrus (EL) nr 1024/2013, 15. oktoober 2013, millega antakse Euroopa Kesk pangale eriülesanded seoses krediitiasutuste usaldatavusnõuete täitmise järelevalve poliitikaga. – ELT L 287/63, 29.10.2013.

ülesanded on muu hulgas krediidasutustele tegevuslubade andmine, usaldatavusnormatiivide ja muude regulatiivsete nõuete täitmise tagamine ning järelevalve teostamine.<sup>60</sup>

Ühtse kriisilahenduskorra alla kuuluvad kriisilahendusnõukogu (edaspidi SRB)<sup>61</sup> ja euroala riikide kriisilahendusasutused.<sup>62</sup> SRB alustas tööd 2015. aasta märtsikuus. Eestis on pädevaks finantsjärelevalve- ja kriisilahendusasutuseks FI.

Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiviga nr 2014/59/EL (edaspidi direktiiv 2014/59/EL) nähti ette kriisilahendusasutustevaheline koostöö piiriüleste pankade maksejõuetusega tegelemiseks. Tegemist oli märkimisväärse sammuga pankade kriisilahendus normide ühtlustamise suunas kogu liidus. Ühtse kriisilahenduskorraga antakse vahendid euroala ja teiste osalevate liikmesriikide krediidasutuste ning teatavate investeerimisühingute maksevõime taastamiseks ja kriisilahenduseks. Otsuseid tegev organ on kriisilahendusnõukogu.

Ühtne kriisilahendusfond, mis loodi 2016. aastal, toimib finantssektori kaitsemehhanismina.<sup>63</sup> Direktiiviga 2014/59/EL tagati, et ametiasutustel oleks ebausaldusväärse või maksejõuetuse äärel krediidasutuse või investeerimisühingu puhul vahendid piisavalt varajaseks ja kiireks sekkumiseks, et tagada krediidasutuse või investeerimisühingu kriitiliste finants- ja majandusfunktsioonide täitmise jätkamine ning vähendada krediidasutuse või investeerimisühingu maksejõuetuse mõju majandusele ja finantsüsteemile.<sup>64</sup> 15. juulil 2014. aastal Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusena nr 806/2014 (edaspidi määrus nr 806/2014), määratleti ühtsed eeskirjad ning menetlus, krediidasutuste ja teatavate investeerimisühingute kriisilahenduseks ühtse kriisilahenduskorra ja ühtse kriisilahendusfondi raames.<sup>65</sup>

EL-i materiaaldigusel ning nimetatud liiduülestel organisatsioonidel ja asutustel on oluline tähtsus liikmesriikide õigusele ning tegevusele. Järelevalve asutuste vaheline infovahetus

---

<sup>60</sup> D. Kolassa (viide 34).

<sup>61</sup> Inglise keeles: *Single Resolution Board*.

<sup>62</sup> Üleeuroopaline järelevalve on avaldatud Finantsinspektsiooni kodulehel. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.fi.ee/?id=19630> (01.05.2017)

<sup>63</sup> D. Kolassa (viide 34).

<sup>64</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 806/2014, 15. juuli 2014, millega kehtestatakse ühtsed eeskirjad ja ühtne menetlus krediidasutuste ja teatavate investeerimisühingute kriisilahenduseks ühtse kriisilahenduskorra ja ühtse kriisilahendusfondi raames ning millega muudetakse määrust (EL) nr 1093/2010. – ELT L 225/1, 30.07.2014.

<sup>65</sup> *Ibid.*

võimaldab liikmesriikidel saada ülevaadet praktikast, mis teatud olukorras võib väga vajalikuks muutuda.

Algatused ning parandusmeetmed tõstavad finantssektori stabiilsust, mis on oluline aspekt tagamaks, et avalikud huvid oleksid kaitstud. Riiklikel finantsjärelvalve asutustel on nimetatud kohustuste täitmisel keskne roll, sest just finantsjärelvalve asutuste tegevuste, strateegiate ning initsiatiivi (eelkõige suunavate juhendite kehtestamise jms) kaudu tagatakse hästitoimiv finantskeskkond. Seadusandja peab EL regulatsioonid siseriiklikusse õigusesse üle võtma nii selgelt kui võimalik, sest ainult üheselt mõistetav regulatsioon täidab lõppastmes oma eesmärgi.

## 1.2. Riiklik finantsjärelevalve asutus Finantsinspeksioon – võtmefunktsiooni täitja sobivusmenetluses

Riikliku finantsjärelevalve organisatoorne korraldus on võimalik jagada iseseisvunud Eestis kahte perioodi: (i) periood enne Finantsinspeksiooni seaduse (edaspidi FIS) väljakuulutamist ja (ii) pärast selle seaduse väljakuulutamist ning jõustumist.

Olgugi et finantsjärelevalve institutsionaalset reformi asuti Eestis ettevalmistama juba 1998. aastal, teostas kuni 2001. aasta lõpuni finantsjärelevalvet kolm erinevat järelevalveasutust:

1. Rahandusministeeriumi haldusalas tegutsenud kindlustusinspeksioon;
2. Rahandusministeeriumi haldusalas tegutsenud väärtpaberiinspeksioon;
3. Eesti Panga allasutusena tegutsenud pangainspeksioon.<sup>66</sup>

Finantsjärelevalve struktuuri institutsionaalse reformimise vajadus tulenes Eesti finantssektori süvenevast integratsioonist ning sellega kaasnenud mittepangandusliku finantsvahenduse kiirest kasvust.<sup>67</sup>

Kaasaegne riiklikku finantsjärelevalvet nii panganduse-, kindlustuse- kui ka väärtpaberiturul tegutsevate subjektide üle teostav FI alustas tööd 1. jaanuaril 2002. aastal, mil ühendati üldnimetatud Eesti Panga Pangainspeksioon ning Rahandusministeeriumi haldusalas tegutsenud Kindlustusinspeksioon ja Väärtpaberiinspeksioon.<sup>68</sup> Eesti finantssektori suurust arvestades oli autori hinnangul tegu targa ja tulevikku vaatava otsusega, liita vastavad kolm asutust üheks tsentraalseks järelevalveks. Eesti suurusel juures on see oluline nii tööjõu kui ka kulude mõttes. Nagu näitab hilisem aeg, 18.02.2015. aastal anti krediidiandjate ja –vahendajate seaduse (edaspidi KAVS) vastuvõtmisega<sup>69</sup> FI-le ülesandeks teostada järelevalve krediidiandjate ja –vahendajate üle, kinnitades sellise mudeli toimimist ning asjakohasust.

Tuginedes Eesti Panga seaduse (edaspidi EPS) §-le 4<sup>1</sup> on FI loodud Eesti Panga (edaspidi EP) juurde kuuluva asutusena, millel on oma juhtimisorganid, eelarve, aruandlus ning autonoomne

---

<sup>66</sup> M. Mark jt. (viide 3), lk 52.

<sup>67</sup> Seletuskiri finantsinspeksiooni seaduse eelnõule. Riigikogu IX koosseisu eelnõu, 630 SE p.1 Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/download/8c2d847e-fa39-397b-85f8-f2ac8ef5024c> (27.04.2017)

<sup>68</sup> Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 3. Tr. Juura, 2012, § 112 komm, p 7.

<sup>69</sup> Krediidiandjate ja vahendajate seadus. – RT I, 19.03.2015, 4; RT I, 11.03.2016, 3.

pädevus riikliku finantsjärelevalve teostamisel ja finantskriisi lahendamisel. On väidetud, et FI on Eesti õiguskorras enneolematu ning küllaltki omapärase struktuuriga.<sup>70</sup>

Eesti Vabariigi Põhiseaduse (edaspidi PS) § 112 kommentaari kohaselt tekivad FI eraõiguslike suhete tegevusest õigused ja kohustused EP-le, avalik-õiguslikes suhetes tegutseb FI aga Eesti Vabariigi nimel. Kuigi formaalselt kujutab FI endast Eesti Vabariigi ja EP ühisasutust, on sisuliselt tegemist siiski EP struktuuriüksusega, millele on antud tavapärasest suurem autonoomia.<sup>71</sup>

FI juhtimisskeem on lahendatud väga sarnaselt avalik-õigusliku juriidilise isiku juhtimisskeemile põhinedes kahetasandilisele kollektiivsele juhtimisele.<sup>72</sup> FI organisatsiooni juhib nõukogu ning juhatus.<sup>73</sup>

Nõukogule on seadusega antud õigus kavandada ning kontrollida FI finantsjärelevalve eesmärgipärasest tegevust. FIS § 8 järgi moodustatakse nõukogu kuuest liikmest, kellest kaks on ametikoha järgi liikmed ning neli nimetatakse. Ametikoha järgi on nõukogu liikmeteks valdkonna eest vastutav minister ning Eesti Panga president. KAS § 8 lg 3 järgi nimetab ja kutsub tagasi nõukogu nimetatavatest liikmetest pooled valdkonna eest vastutava ministri ettepanekul Vabariigi Valitsus ja pooled Eesti Panga presidendi ettepanekul Eesti Panga nõukogu. FIS § 12 järgi on valdkonna eest vastutav minister FI nõukogu esimees. Nõukogu ei sekku FI igapäevasesse järelevalvelisse tegevusse, tema pädevus sätestatakse ammendavalt seadusega – kõik, mis ei kuulu nõukogu pädevusse, kuulub juhatuse pädevusse.<sup>74</sup>

FI igapäevast tegevust juhib juhatus, mis koosneb kolmest kuni viiest liikmest, kelle nimetab ametisse ning kutsub tagasi FI nõukogu. (FIS § 7 lg 2 p 4) Juhatuse pädevus on reguleeritud seadusega (FIS § 18), mida täpsustavad FIS § 23 kohaselt nii juhatuse esimehele antud ainupädevused kui ka FIS § 22<sup>1</sup> alusel juhatuse liikme üksikpädevused.

---

<sup>70</sup> M. Mark jt. (viide 3), lk 52

<sup>71</sup> EV Põhiseadus (viide 66) p 7 lg 3.

<sup>72</sup> Seletuskiri finantsinspektsiooni seaduse eelnõule. Riigikogu IX koosseis, 630 SE, p 2. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/d538bb5a-f974-3041-8eba-eb6410ffe8b5/Finantsinspektsiooni%20seadus> (30.04.2017)

<sup>73</sup> Finantsinspektsiooni organisatsiooniskeem. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.fi.ee/?id=17217> (01.05.2017)

<sup>74</sup> Seletuskiri (viide 72), p 2.1.

FI loomisega kerkis esile vajadus muuta ka finantsjärelevalve finantseerimisskeemi. Siiani rahastati eraldiseisvaid inspeksioone kas riigieelarvest, EP poolt või turuosaliste poolt. FI loomisega laienes turuosaliste poolt finantseerimise põhimõtte kõigile FI koondatavatele järelevalvetegevustele.<sup>75</sup> FIS-le tuginedes kaetakse FI finantsjärelevalve kulud subjektide poolt tasutavatest seadusega sätestatud kohustuslikest maksetest, menetlustasudest ja muudest allikatest.

Turupõhise finantseerimise põhimõtte rakendamine Eestis on põhjendatav mitme argumendiga:

1. käsitledes FI moodustamist avaliku sektori reformi osana, suureneb oluliselt avaliku sektori hindade (k.a järelevalveteenuse maksumus) läbipaistvus;
2. turupõhine finantseerimine tagab FI finantsilise iseseisvuse, st kindla ja planeeritava rahavoo, ning välistab majanduslikud võimalused sekkuda järelevalvelistesse küsimustesse;
3. sõltumatu finantseerimisallikas tõstab keskpikas perspektiivis järelevalvetegevuse majanduslikku efektiivsust, sest FI tehtavad kulutused peavad olema majanduslikult põhjendatud.<sup>76</sup>

Järelevalve rahastamine turuosaliste poolt on maailmapraktikas laialt levinud – seda rakendatakse näiteks Suurbritannias, Austraalias, Soomes, Rootsis, Ungaris, Lätis ja mujal.<sup>77</sup>

Olgugi, et rahastamise allikaks on finantssektor, teostab FI riiklikku järelevalve funktsiooni ikkagi üksnes avalikest huvidest kantuna. Sellise riigivõimu volituste delegeerimine on tekitanud küsimusi FI õigusvõime olemasolust või selle puudumisest. Virgi Kobin on oma magistritöös<sup>78</sup> nentunud, et FI on küll loodud avalikes huvides, kuid FI ei ole juriidiline isik. Nimetatud töö autor analüüsib, et FI-l on küll juriidilisele isikule omased tunnused, näiteks organisatoorselt iseseisvad juhtimisorganid, kuid juriidilise isiku staatuse puudumise tõttu ei ole FI-l õigusvõimet. Autor põhjendab, et juriidilise isiku staatuse puudumine tuleneb tsiviilõiguse üldosa seadusest (edaspidi TsÜS). Vastavalt TsÜS § 25 lg-le 2 on avalik-õiguslik juriidiline isik riik, kohaliku omavalitsuse üksus ja muu juriidiline isik, mis on loodud avalikest

---

<sup>75</sup> Seletuskiri (viide 72), p 4.

<sup>76</sup> *Ibid*, p.4.

<sup>77</sup> *Ibid*, p.4.

<sup>78</sup> V. Kobin. Finantsinspeksiooni siseauditi kooskõlas Eesti õiguse ja Euroopa Finantsjärelevalve praktikaga. Magistritöö. Tartu: Tartu Ülikooli õigusteaduskond. Tartu, 2014, lk 11. Kättesaadav arvutivõrgus: [http://dSPACE.ut.ee/bitstream/handle/10062/42769/kobin\\_virgi.pdf](http://dSPACE.ut.ee/bitstream/handle/10062/42769/kobin_virgi.pdf)

huvidest ning selle juriidilise isiku kohta käiva seaduse alusel.<sup>79</sup> Tuginedes FIS-le ei ole FI juriidiline isik. Juriidilise isiku staatuse omistamine ei saa toimuda ka FIS-ist madalamal seisva õigusaktiga, mistõttu tulenemine teistest, madalamal seivatest õigusaktidest ei tule kõne alla.<sup>80</sup> Vaatamata asjaolule, et seadusandja on loonud FI õigusliku staatuse mõneti eripärasena, on iseenesest mõistetav, et riiklik finantsjärelevalve on spetsiifiline avalik teenus, mida teostatakse üldistes huvides eesmärgiga tõsta finantssektori stabiilsust ja suurendada selle usaldusväärsust. Tuginedes FIS seletuskirjale on autor seisukohal, et tegu on üsna teadliku ja hästi loodud struktuuriga.<sup>81</sup> Juba enne FIS jõustumist nenditi, et tegu on asutusega, mis läbi EP avalik-õigusliku isiku vormi (samas jäädes autonoomseks) ja finantsilise eraldatuse riigieelarvest, tagab kõige ehedamalt järelevalve ühe oluliseima tunnuse – järelevalve sõltumatuse.

Määrusest nr 1024/2013 tulenevad liikmesriikide pädevatele asutustele kohustused seoses ühtse järelevalvemehhanismi loomisega. Nimelt on selle määruse eesmärgiks tagada krediidiasutuste järjepidev ja sidus järelevalve ning hoida ära õigusnormide erinevuste ärakasutamine ja liidu finantsteenuste turu killustumine. Siinkohal teeb FI koostööd EKP-ga, kellega üheskoos väljastatakse tegevuslube, tagatakse usaldatavusnormatiivide täitmine ning muude regulatsioonide täitmine ja rakendamine.

Määrusest nr 806/2014 tulenevad ülesanded ühtse kriisilahenduskorra loomisest. Tegemist on finantssektori kaitsemehhanismiga, mis tagab, et EL-is kohaldatakse ühtlustatud finantsseisundi taastamise mehhanisme. Eestis on finantsjärelevalve- ja kriisilahendusametiks FI. (FIS § 4 lg 2) Nimetatud finantskriisilahendusamet ülesannete lisandumise tõttu loodi 2015. aastal FI-sse järelevalvest sõltumatult tegutsev saneerimisosakond.<sup>82</sup>

FI aruandlus koosneb kahest osast: aastaaruandest ning aastaraamatust. Juhatus esitab FI aastaaruande nõukogule, mille kinnitamisel esitatakse see koos Eesti Panga aruandega Riigikogule. (FIS § 51) Teine osa aruandlusest on suunatud avalikkusele. Selle täitmiseks avaldab FI aastaraamatu, milles lisaks aastaaruandele ning väljaantud soovituslike juhendite loetelule avaldatakse ka koondülevaade finantsjärelevalve subjektide tegevuse kohta eelmisel kalendriaastal. (FIS § 52)

---

<sup>79</sup> *Ibid*, lk 10.

<sup>80</sup> *Ibid*, lk 11.

<sup>81</sup> Seletuskiri (viide 72), p 2.

<sup>82</sup> Finantsinspektsiooni aastaraamat, 2015, lk 14. Kättesaadav arvutivõrgus: [http://www.fi.ee/public/20160426\\_FI\\_aastaraamat\\_veebi.pdf](http://www.fi.ee/public/20160426_FI_aastaraamat_veebi.pdf) (01.05.2017)

Riikliku finantsjärelevalve asutuse tegevused ja funktsioonid sõltuvad eelkõige sellest, millised eesmärgid on riigis püstitatud finantsjärelevalve teostamiseks – kas oluliseks peetakse preventiivset tegevust riskide vähendamisel ja finantskriiside vältimist või *ex-post* sanktsioneerimist ja kahjude kompenseerimist.<sup>83</sup> Üks on selge, FI tegevuse eesmärgid peavad olema suunatud eelkõige finantssektori kui terviku kaitsmisele ennetava tegevuse kaudu. Strateegiliselt on oluline, et järelevalvelises tegevuses keskendutakse riskidele ja süsteemselt olulistele finantsjärelevalve subjektidele ning riskivaldkondadele.<sup>84</sup>

Kadri Siibak diskuteeris juba enne 2001. aasta FIS-i väljakuulutamist riikliku finantsjärelevalve eesmärkide tähtsuse üle. Ta sõnas, et pangandus on väga vastuvõtlik majanduses toimuvatele muutustele. See on valdkond, milles valitseb kõrgendatud avalik huvi. Selleks, et tagada avalikkuse kaitse, kohustub riik tagama finantssektoris tegutsevate ettevõtjate teatud usaldusväarsus. Kadri Siibak nentis juba tol ajal, et riikliku finantsjärelevalve ülesanne on finantssektori kui terviku stabiilsuse tõstmine ja usaldusväarsuse suurendamine.<sup>85</sup> Usaldusväarsust on võimalik tõsta mitmete tegevusvaldkondade kaudu. FI avaldab oma eesmärgid strateegiadokumentides, mis avalikustatakse järelevalveasutuse kodulehel.<sup>86</sup>

Autori seisukohast on oluline tõsta finantsturu usaldusväarsust turul tegutsevate isikute sobivusnõuete karmistamise ja nende ühetaolise ning konkreetse järgimise kaudu.

FI 2011- 2015. aasta strateegias nenditi menetluse ühetaolisuse ning läbipaistvuse olulisust. Nimetatud strateegias võeti kohustused koostada järgnevatel aastatel jooksul käsiraamatuid nii loa- kui ka sobivusmenetluse tarbeks. Esmased viited sobivusmenetluse aktuaalsusele ja selle olulisusele on leitavad FI 2012. aasta aastaaruandest.<sup>87</sup> Sellest nähtub, et FI haldusaktidele esitati kolmel korral kaebused ning kõik need puudutasid isiku sobivuse hindamist ja sellega seotud õiguste piiramist või piiramata jätmist. Autor leiab, et kättesaadava info kohaselt nõudis turg juba 2012. aastal selgust sobivusmenetluse olemuse ning selle nõuete kohta. FI nentis toleleagses aastaraamatus, et õigusnormide ja FI menetluse kvaliteet selgub kohtus.

---

<sup>83</sup> M. Mark jt. (viide 3), lk 53

<sup>84</sup> *Ibid*, lk 47.

<sup>85</sup> K. Siibak. Finantsregulatsioonid ja finantsjärelevalve, probleemid ja arengud, *Juridica III/2001*, lk 171.

<sup>86</sup> Finantsinspektiooni strateegia. Kättesaadav arvutivõrgust: <http://www.fi.ee/?id=1889> (01.05.2017)

<sup>87</sup> Finantsinspektiooni aastaraamat 2012, lk 29. Kättesaadav arvutivõrgust: <http://www.digar.ee/arhiiv/et/raamatud/53341> (30.04.2017)

FI 2013. aasta aastaaruandest nähtub, et FI avaldas ja võttis üle mitmed sobivusmenetlust puudutavad suunised nii kindlustusandjate juhtimissüsteemide teemal kui ka krediitiasutuste juhtorganite ja võtmeisikute sobivuse hindamise kohta.<sup>88</sup>

FI 2014. aasta aastaaruande kohaselt kestis avalikkuse jätkuv huvi sobivusmenetluse nõuete selguse kohta, sest nimetatud aastal lõppes FI ning kindlustusvahendaja vaheline kohtuvaidlus, milles oli oluline roll isiku laitmatul eri- ja ärialasel reputatsioonil.<sup>89</sup> See on mõiste, mis praegugi tekitab kohtuvaidlusi ning elavat arutelu.

2015. aastal hakkas FI siseselt sobivusmenetluste läbiviimise eest vastutama õigusosakond. Samal aastal teostati üle 180 isiku sobivusmenetluse, mille käigus kontrolliti isikute vastavust seaduse nõuetele ja sobivust finantssektorisse.

2016 – 2018. aasta FI strateegia kohaselt on sobivusmenetlus tugevalt järelevalvelises fookuses. Strateegia kohaselt on FI võtnud eesmärgiks tagada, et ebasobivad juhid ei pääseks reguleeritud ametikohtadele. Samuti on FI võtnud endale kohustuseks eemaldada olemasolevatelt positsioonidelt need isikud, kes ühel või teisel põhjusel ei sobi finantssektorisse. Strateegia järgi on FI jaoks oluline analüüsida riskisemate subjektide sisemisi protsesse juhtide sobivuse hindamisel ning vajaduse korral suunata või kohustada subjekte oma tegevusi õigusaktidega kooskõlla viima.<sup>90</sup>

Käesoleva töö koostamise ajal avaldas FI 2016. aasta aastaraamatu, millest nähtub, et tol aastal viidi läbi üle 340 sobivusmenetluse, nendest 41 isikut peeti sobimatuks. Seega on nii sobivusmenetluse mahud kui ka FI poolsete sekkumiste tendents üha kasvav, mis peegeldub ka kohtuasjade arvus. Nimelt lõppes 2016. aastal üheksa kohtuasja ja pooleli jäi veel kuus. Tendents ja fookus sobivuse küsimustele on ilmselgelt tõusuteel. Kahtlemata on finantssektoris oluline isiku sobivus, kes igapäevaselt kujundab panga tegevust.

---

<sup>88</sup> Finantsinspektsiooni aastaraamat 2013, lk 41. – Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.digar.ee/id/nlib-digar:250296> (30.04.2017)

<sup>89</sup> Finantsinspektsiooni aastaraamat 2014, lk 22. – Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.digar.ee/id/nlib-digar:250297> (30.04.2017)

<sup>90</sup> Finantsinspektsiooni strateegia (viide 84).

### 1.3.Vahekokkuvõte

Majanduskriisist ajendatuna ilmneseid 2008. aastal finantsõiguse (sh pangandusõiguse) süsteemsed puudused. EK initsieeris Larosiére juhitud töörühma mõtisklema kriisi tekitatud probleemide ning võimalike lahenduste üle. Larosiére töörühma ettepanekul loodi mikro- ja makrotasandi usaldatavusjärelevalve. Makrotasandi usaldatavusjärelevalve eest vastutab EL-is ESRB, mikrotasandi usaldatavusjärelevalve eest ESA-d.

Pärast nimetatud asutuste loomist leiti, et finantsõiguse raamistiku loomine on oluline, kuid ühisraha kontekstis sellest ei piisa ning tehti ettepanek moodustada pangandusliit. Pangandusliit tugineb hetkel kahel sambal: SSM-il ning SRB-l. Alates 2014. aastast täitab FI liikmesriigi pädeva asutusena SSM-ist tulenevaid ühtse järelevalve ülesandeid. Sellest ajast väljastab FI koostöös EKP-ga tegevuslube, tagatakse usaldatavusnormatiivide täitmine ning muude regulatsioonide täitmine ja rakendamine. Alates 2015. aastast, mil loodi SRB, on FI riiklik kriisilahendusasutus, mis tagab selle, et Eestis kohaldatakse EL-i ühtlustatud finantsseisundi taastamise mehhanisme.

Loetletud muutused finantssektoris ning eelkõige pangandussektoris õigustasid autori küsimust, kas sellised reformid välistavad ka tulevikus kriiside eskaleerumist. Varasemale tagasivaadates, ei toiminud EL finantssektor harmooniliselt. Iga riigi järelevalvel olid probleemid, millega tegeleti iseseisvalt. Puudusid ühtsed reeglistikud, tavad ning praktika. Tänapäeval võib väita, et eelpool nimetatud asutuste töö kaudu on suur tõenäosus ära hoida mastaapseid kriise. Seda seetõttu, et need asutused on loodud selleks, et liidus valitseks ühtsus ning seda mitte ainult regulatiivses, vaid ka praktilises mõttes – EKP teostab mitte ainult Eesti oluliste pankade üle järelevalvet, vaid kogu liidu üleselt.

FI tegevusstrateegia on selliste muutuste tõttu mitmekülgne – tegeletakse nii kriisilahendustega kui ka juhtide sobivusmenetlusega. Sobivusmenetluse raames peab FI ranget järelevalvet finantsturul tegutsevate isikute ning nende juhitud ettevõtete üle. Autor nõustub Aare Järvani seisukohaga, et eurosooni viimaste aegade katsumused karastavad ja teevad tugevamaks.<sup>91</sup>

---

<sup>91</sup> A. Järvan. Head 2011. aastat, euro! Diplomaatia, nr 89, 2011. Kättesaadav arvutivõrgust: <https://www.diplomaatia.ee/artikkel/head-2011-aastat-euro/>

## II. SOBIVUSMENETLUSE OLEMUS NING REGULATSIION

### 2.1. Sobivusmenetluse tähtsus ning olemus pangandusõiguses

FI fookuses olev ning tänapäeva pangandusõiguses rakendatav sobivusmenetlus sai printsiibis alguse juba enne Teist maailmasõda kehtinud krediitiasutuste seadusest<sup>92</sup>, milles seati krediitiasutuste juhtidele kõrgendatud nõudeid. 1994. aasta krediitiasutuste seaduse eelnõust<sup>93</sup> nähtub, et ka pärast taasiseseisvumist oli haridusel, teadmistel, kutsealasel sobivusel, töökogemusel ja reputatsioonil ning nende nõuete hindamisel oluline koht Eesti pangandusõiguses.

Kui varasemalt käsitles juhtidele esitatavaid nõudeid vaid üks seaduse paragrahv, siis 1998. aasta KAS eelnõuga paigutati krediitiasutuste juhtimisele ja organisatsioonilisele struktuurile esitatavad nõuded täiesti uude peatükki. Kadri Siibak, kes oli 1999. aasta eelnõu üks koostajatest, nentis enne 1999. aasta KAS redaktsiooni jõustumist, et juhtimise kvaliteet on krediitiasutuse tegevuses otsustav ning sellisel juhul on juhtkonna kompetentsuse, isikliku sobivuse, vajalike teadmiste ja kogemuste hindamine üks pangandusõiguse lahutamatu osa.<sup>94</sup> See oli selge samm, mis näitas, et krediitiasutuse juhte puudutavad nõuded on tähtsad ning vajavad seaduses oma kohta.

Sobivusmenetluse regulatsiooni pideva karmistamise on peamiselt tinginud esimeses peatükis analüüsitud majanduskriis. Kriisile järgnenud Larosiére'i aruandes rõhutatakse kriitiliselt, et pankade nõukogu ja juhatuse liikmed ei mõistnud tihtipeale ähvardavate ohtude olemust ning ulatust, seades oma käitumisega ühinguid riskantsetesse olukordadesse.<sup>95</sup> Mis tõttu tehti kriisijärgses raportis ettepanek tagada pankade ja juhtide pädevus, ülevaadates ning tugevdades eelkõige sobivusmenetluse kriteeriumeid. Liidu õiguse harmoniseerimise eesmärgil pidid kõik liikmesriigid rakendama tugevdatud nõudeid ning eeskirju.<sup>96</sup>

Sellest võib teha järelduse, et pangajuhtide kogemus ning teadmised ei olnud piisavad, et välistada taoliste ohtude eskaleerumine, mis viib küsimuseni, kas sobivusmenetluse läbiviimine

---

<sup>92</sup> K. Siibak. Krediitiasutuste seaduse uus redaktsioon. *Juridica* V/1999.

<sup>93</sup> Krediitiasutuste seaduse eelnõu algtekst. Riigikogu VII koosseis, 584 SE, lk 17. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/716c5074-32c1-36e4-b856-fefa7fca6b5c/Krediitiasutuste%20seadus> (30.04.2017)

<sup>94</sup> K. Siibak. (viide 90)

<sup>95</sup> J. Larosiére (viide 23), äärenumber 23-24.

<sup>96</sup> *Ibid*, äärenumber 64.

järelevalvete poolt juba enne kriisi ebaõnnestus ning kas oleks olnud võimalik kriisi tugevamate sobivusnõuetega vähendada või suisa olematuks muuta.

EK heitis järelevalveasutustele ette asjaolu, et viimastel ei ole õnnestunud kehtestada häid äriühingu üldjuhtimise tavadid finantsasutustes. Eelnimetatule lisaks heitis EK ette, et pädevad asutused ei ole adekvaatselt hinnanud näiteks finantsasutuste nõukogu juhte, pannes järelevalveasutustele kohustuseks tagada liikmete sõltumatuse ning laiendada sobivusmenetluse kriteeriume nõnda, et need hõlmaksid nii tehnilist kui ka ametialast pädevust, sealhulgas kandidaatide isikuomadusi.<sup>97</sup> Sellised olukorrad ning etteheited tingisid uuendused, millega muudeti olemasolevaid regulatsioone karmimaks, lootuses, et järgmises kriisis on nimetatud puudused kõrvaldatud. Euroopa vajab ühtset ning uuendatud süsteemi, mis tagaks krediitiasutuste usaldusväärsuse ning stabiilsuse.

Esmased kriisijärgsed uuendused krediitiasutuste sobivusmenetluses sätestati Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiviga 2013/36/EL (edaspidi direktiiv 2013/36/EL)<sup>98</sup>, mis sätestas liikmesriikidele õiguse nõuda, et pangandussektoris tegutsevad isikud peavad ülesannete täitmiseks omama piisavalt head reputatsiooni, teadmisi, oskusi ja kogemusi. Käsikäes nimetatud direktiiviga avaldati ka Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus nr 575/2013 (edaspidi määrus nr 575/2013), mis käsitleb krediitiasutuste ja investeerimisühingute suhtes kohaldatavaid usaldatavusnõudeid. Direktiiv ja määrus moodustavad ühtse paketi ning neid tuleb vaadelda koos. Tegemist oli sammuga ühtlustamise suunas, mis pidi kaasa aitama ühtse finantsturu toimimisele. Direktiivi ja määruse ülevõtmisega seotud 2013. aasta KAS ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise eelnõu<sup>99</sup> nendib, et nimetatud direktiivi ja määruse üheks eesmärgiks oli karmistada pankade ja investeerimisühingute üldjuhtimisele kehtestavaid nõudeid, mida EK juba 2010. aastal järelevalveasutustele ette heitis.<sup>100</sup> Eesti jaoks tähendas see seda, et olemasolevatele nõuetele tuli rakendada ka direktiivis ning määruses välja toodud täiendavaid nõudeid ning EBA poolt välja antud suuniseid krediitiasutuste juhtide sobivuse ja nõuetele vastavuse hindamise menetluse läbiviimise kohta.

---

<sup>97</sup> Euroopa Komisjon. Roheline raamat (viide 14), lk 8.

<sup>98</sup> Direktiiv 2013/36/EL (viide 13).

<sup>99</sup> Krediitiasutuste seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskiri. 559 SE, lk 3. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/d96af017-4826-4c45-9adc-fd113244f76d/Krediitiasutuste%20seaduse%20muutmise%20ja%20sellega%20seonduvalt%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seadus> (30.04.17)

<sup>100</sup> Euroopa Komisjon. Roheline raamat (viide 14).

Ühtlustamise suunas edasi liikudes anti 2013. aastal 15. oktoobril tulenevalt määrusest nr 1024/2013 EKP-le eriülesanded seoses krediidasutuste usaldatavusnõuete täitmise järelevalve poliitikaga. Sobivusmenetlus viidi Euroopa tasandile. Regulatsiooniga muudeti kogu varasem krediidasutuste sobivusmenetlus ümber, sest selle määrusega anti EKP-le õigus teostada otsejärelevalvet oluliste pankade üle. Seega sobivusmenetluse valguses anti EKP-le õigus kehtestada krediidasutuste juhtimisele ning selle eest vastutavatele isikutele kohalduvaid nõudeid, teostada järelevalve menetlust, anda pankadele tegevuslube või neid kehtetuks tunnistada, hinnata pankades olulise osaluse omandamist ning võõrandamist. EKP-le anti õigus teostada kaudset järelevalvet vähem oluliseks määratletud pankade üle, mille otsest järelevalvet teostab liikmesriigi pädev asutus. Kahe ametivahelise suhtluse reguleerimiseks avaldas EKP nõukogu 16. aprillil 2014. aastal määruse nr 468/2014, millega kehtestati raamistik EKP ja riiklike pädevate asutuste vaheliseks ning riiklike määratud asutustega tehtavaks koostööks ühtse järelevalvemehhanismi raames.

Nimetatud regulatsioonidest ning muudatustest nähtub, et mitte ainuüksi krediidasutustega seotud sobivusmenetlus, vaid kogu pangandusõigus karmistub iga aastaga. Oluline on juhtida tähelepanu asjaolule, et üks aspekt on reguleerida pangandussektorit, teine aga tagada nende regulatsioonide rakendamine. Regulatsioonide rakendamine saab olla efektiivne vaid olukorras, kus kehtestatud kriteeriumid ja nõuded on selgelt ning ühetaoliselt määratletud. Autor leiab, et isikuid ei ole võimalik adekvaatselt hinnata, kui nõuded ei ole selgelt sätestatud ning üheselt määratletud nii siseriiklikult kui ka liiduüleselt, sealjuures kaheldes, kas selline selgus on järelevalve seisukohast vajalik. Võibolla just määratlemata nõuetega teostab järelevalveasutus kõige paremat järelevalvet.

## 2.2.Hindamise kriteeriumid sobivusmenetluses

Käesoleval ajal kehtivad sobivusmenetluses kriteeriumid, mis on sätestatud eelmises alapeatükis välja toodud regulatsioonide alusel. Kriteeriumite sisustamisel lähtutakse seaduses välja toodud andmetest, EP poolt kehtestatud määrusest<sup>101</sup>, EBA välja antud suunistest<sup>102</sup> ning EKP poolt välja antud juhenditest ning soovitustest<sup>103</sup>. Võrdlevate allikatena võivad nii finantsasutused kui ka järelevalve kasutada EIOPA juhtimissüsteemi suuniseid ning liikmesriikide sobivusmenetluse käsiraamatuid.

Praegu on enamik direktiivi 2013/36/EL artiklis 91 sätestatud kriteeriumitest üle võetud siseriiklikusse õigusesse. Siiski leidub aspekte, mida liidusisene õigus nõuab, kuid mida seadusandja ei ole seaduses selgelt sätestanud.

Analüüsi eesmärgiks on määratleda, kas ning kui selgelt määratleb siseriiklik õigus liiduõigusest tulenevaid kriteeriume ning missuguseid andmeid peab isik esitama, et vastata nimetatud kriteeriumitele. Analüüsi aluseks on võetud kõige levinumad nõuded, mida nõutakse krediitiasutuse juhtidelt, taotlejalt, taotleja juhtidelt, olulise osaluse omandajalt ning olulise osaluse omandaja juhtidelt. Nendeks kriteeriumiteks on:

- teadmised, kogemused, oskused;
- ajaline võimekus;
- kollektiivne sobivus;
- usaldusväarsus;
- laitmatu ärialane reputatsioon.

Kui praegu sätestab KAS nõuded nii juriidilistele kui füüsilistele isikutele, siis võib võrdluseks tuua, et 1994. aasta KAS § 27 sätestas nõuded ainult füüsilistele isikutele, kes olid valitud krediitiasutust juhtima, esindama ja seda sisemiselt kontrollima. Juhtide hulka kuulus tol ajal ka pearaamatupidaja. Samuti nähtub seadusest, et EP ei lubanud olulise osaluse omandamist kahel juhul: kui isikul puudus laitmatu ärialane repuatsioon ning kui selline omandamine oleks võinud ahistada konkurentsivabadust turul.

---

<sup>101</sup> Krediitiasutuste seaduses nimetatud isikute vastavust kinnitavate andmete esitamise majanduslike huvide deklareerimise kord. RTL 1999, 147, 2068; 01.06.2002.

<sup>102</sup> Direktiiv 2013/36/EL, art 91 lg 12. (viide 13)

<sup>103</sup> Määrus 1024/2013, art 4 lg 3 p 1. (viide 59)

### *Teadmised, kogemused, oskused*

Vastavalt direktiivi 2013/36/EL artiklile 91 lg 1 p 1 peavad krediidasutuse juhtorgani liikmetel olema piisvad teadmised, oskused ning kogemused oma kohustuste täitmiseks.

Isikute kogemusi hinnatakse nii teoreetiliste teadmiste pinnalt, mis on saadud hariduse omandamise ja koolituste käigus, kui ka praktiliste kogemuste pinnalt, mis on saadud varasematelt ametikohtadelt.<sup>104</sup> Kogemuste hindamisel võetakse arvesse krediidasutuse tegevuse iseloomu, ulatust, keerukust ning asjaomase ametikohaga kaasnevaid kohustusi.<sup>105</sup>

Kõrgendatud nõudmistega ametikohale valitava, määratava või juba tegutseva isiku teoreetilise kogemuse hindamisel võetakse eelkõige arvesse haridust, mis peab olema seotud ametikohaga.<sup>106</sup> KAS § 60 lg 1 nõuab nii revisjoni liikmelt kui ka siseauditiüksuse juhilt kõrgharidust. KAS § 60 lg 2 esitab vajaliku haridusnõude siseauditiüksuse töötajale. Sama nõue on sätestatud KAS § 29<sup>1</sup> p-s 2 olulise osaluse omandaja juhiks valitavale isikule ning KAS § 30 lg 3 p 2 alusel ka füüsilisest isikust olulise osaluse omandajale. Juriidilisest isikust olulise osaluse omandaja puhul on hariduse nõue sätestatud KAS § 30 lg 3 p-s 5, mis ütleb, et sellisel juhul tuleb esitada andmed juhatuse ning nõukogu liikmete hariduse kohta.

Vastavalt KAS § 20 lg 1 p-le 5 ning KAS § 20<sup>1</sup> lg 1 p-le 4 peavad nii välisriigis kui ka lepinguriigis asutatud krediidasutuse filiaali, esinduse ja tütarettevõtjast krediidasutuse juhid ning juhatajad omama kõrgharidust. (KAS § 56) Lisaks sätestab KAS § 21 lg 2 p 3 hariduse nõude ka välisriigi krediidasutuse Eestisse asutatud filiaali juhatajale. Sama nõude on sätestanud ka KAS § 21<sup>4</sup> lg 1 p-s 3, mille puhul peab lepinguriigi krediidasutuse Eestisse asutatud filiaali juhataja vastama KAS § 48 lg-s 7 nimetatud haridusnõuetele.

Kõrghariduse nõude sätestab KAS § 56 lg 2 juhatuse liikmetele ning juhatuse esimehele. Samale nõudele tugineb ka KAS § 20 lg 1 p 5, mis ütleb, et tütarettevõtjast krediidasutuse filiaali juhataja peab vastama juhatuse esimehele esitatud nõuetele.

---

<sup>104</sup> European Banking Authority, suunised EBA/GL/2012/06, juhtorgani liikmete ja võtmeisikute sobivuse hindamise kohta, 22.11.2012, lk 10 p 14.1. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.eba.europa.eu/documents/10180/106695/EBA-GL-2012-06--Guidelines-on-the-assessment-of-the-suitability-of-persons-.pdf> (02.05.2017)

<sup>105</sup> *Ibid*, p 5.1 lk 5.

<sup>106</sup> *Ibid*, p 14.1 lk 9.

Krediidiandja juhtorgani liikme haridus peab olema seotud panganduse ja finantsteenuste või muude asjakohaste valdkondadega (eeskätt pangandus ja rahandus, majandus, õigus, haldus, finantsregulatsioon, strateegia, riskijuhtimine, sisekontroll, finantsanalüüs ja kvantitatiivsed meetodid).<sup>107</sup>

Praktilise kogemuse alla kuuluvad isiku eelmised ametikohad ning arvesse võetakse tööstaaži, üksuse suurust, vastutusvaldkondi, alluvate arvu, täidetud tööülesannete laadi, omandatud kogemuse tegelikku asjakohasust jne. Lühiajalisi ja ajutisi ametikohti võib hindamisel arvesse võtta, kuid tavaliselt ei piisa neist vajalike kogemuste eeldamiseks.<sup>108</sup>

Järelevalvefunktsiooni täitva juhtorgani liikmel peaks olema piisavalt kogemusi, et olla võimeline vastu võtma konstruktiivseid otsuseid ja teostama tõhusat juhtimisjärelevalvet.

Suunistest nähtub, et kogemused võivad olla saadud akadeemilistel, halduslikel või muudel ametikohtadel töötamise ning finantsasutuste või muude ettevõtete juhtimise, järelevalve või kontrollimise kaudu. Järelevalvefunktsiooni täitva juhtorgani liikmed peaksid suutma tõendada, et nad on omandanud või on suutelised omandama oskusteavet, mis aitab neil piisavalt hästi mõista krediidasutuse tegevust ja sellega seotud riske.<sup>109</sup>

Võrreldes EBA-ga ei ühilda KAS kogemuse nõuete alla teadmisi ning oskusi. Seaduses on nimetatud nõuded eraldiseisvad. Autori seisukohalt on seadusandja läinud sellist teed ilmselt seetõttu, et laiendada järelevalvevolitusi väärtusotsuste tegemisel, ehk olukorras, kus isiku teadmised on küll sobivad, kuid oskused ei ole teadmistega kooskõlas, on seadusandjal õigus lugeda isik sobimatuks. Inglismaa sobivusmenetluse käsiraamatus<sup>110</sup> on hoopiski kolmandat teed mindud. Inglismaa järelevalveasutus hindab isikute kompetentsi ja võimekust. Analüüs toob esile asjaolu, et kuigi direktiiviga 2013/36/EL sätestati nõuded liiduüleselt, rakendavad asutused neid järelevalvelisi vajadusi ning turul tegutsevat praktikat arvesse võttes. Oluline ei olegi luua ühtset seaduse sõnastust, vaid seda, et direktiivis välja toodud põhimõtet rakendataks ning, et see omaks ka positiivset tulemit.

---

<sup>107</sup> *Ibid*, p 14.2 lk 10.

<sup>108</sup> *Ibid*, p 14.5 lk 10.

<sup>109</sup> *Ibid*, p 14.5 lk 10.

<sup>110</sup> Financial Conduct Authority Handbook. The Fit and Proper test for Approved Persons. Release 15. April 2017, p. 2.2.1. lk 6. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.handbook.fca.org.uk/handbook/FIT.pdf> (30.04.2017)

Teadmiste, oskuste ning kogemuse nõude sätestab KAS kõigile ülalnimetatud hariduse nõudega isikutele<sup>111</sup> ning erandina sätestab KAS § 56 lg 2, et juhatuse liikmel peab olema vähemalt kolmeaastane erialane töökogemus ning KAS § 57 sätestab, et juhatuse esimehel peab olema vähemalt viieaastane rahandusalane praktilise töö kogemus juhtival ametikohal.

### *Ajaline pühendumus*

Krediidiasutuse ning selle juhtimisega seotud ülesanded ning kohustused nõuavad ajalist pühendumist. Seetõttu on direktiivi 2013/36/EL artikli 91 lg-ts 2-8 ettenähtud, et kõik krediidiasutuse juhtorgani liikmed peavad pühendama piisavalt aega oma ülesannete täitmiseks krediidiasutuses. Kuivõrd mitmel juhtkonna kohal töötamine on oluline tegur, mis võib mõjutada ametiülesannete täitmisele pühendatavat aega, on direktiivis ja krediidiasutuste seaduses sätestatud piirang sellele, kui mitmel juhtkonna kohal võib oma suuruse, sisemise korralduse ning tegevuse laadi, ulatuse ja keerukuse poolest olulise krediidiasutuse juhtorgani liige korraga töötada.

KAS-is on nimetatud piirangud sätestatud KAS §-s 49 lg-tes 2 ning 3, keelates juhatuse liikmel olemast teise äriühingu juhatuse või nõukogu liige, välja arvatud juhul, kui tegemist on samasse konsolideerimisgruppi kuuluvate äriühingutega. Sama paragrahvi kohaselt on krediidiasutuse juhatuse liikmel keelatud olla teise äriühingu prokurist, audiitor, revisjonikomisjoni liige või revident. Krediidiasutuse juhatuse liige ei või olla töölepingulistes suhetes teiste isikutega. Krediidiasutuse juhatuse liikmel on keelatud sõlmida teiste isikutega lepinguid, mille kohaselt on tema ülesandeks investeerimine, laenu- ja investeerimisprojektide koostamine või vahendamine või muu sarnane tegevus. Sama paragrahv reguleerib ka nõukogu liikmele esitatavaid piiranguid, nentides, et krediidiasutuse nõukogu liige ei või olla teise krediidiasutuse nõukogu, juhatuse või revisjonikomisjoni liige või audiitor, välja arvatud juhul, kui tegemist on samasse konsolideerimisgruppi kuuluvate äriühingutega või kui krediidiasutused ei ole käsitletavad konkureerivatena nende tegutsemise tõttu erinevatel turgudel. Krediidiasutuse nõukogu liige võib olla muu äriühingu nõukogu või juhatuse liige, kui see on kooskõlas juhi kohustuste ja pädevusega, proportsionaalne krediidiasutuse tegevuse laadi, ulatuse ja keerukuse astmega ning kui nõukogu liige ei ole enamal kui ühel juhatuse liikme ametikohal ja kahel nõukogu liikme ametikohal või neljal nõukogu liikme ametikohal. Vastavaid piiranguid kohaldatakse üksnes olulise suurusega krediidiasutuste juhtidele.

---

<sup>111</sup> KAS § 13<sup>1</sup> lg 1 p 10, KAS § 20 lg 1 p 5, KAS § 20 lg 1 p 6, KAS § 20<sup>1</sup> lg 1 p 4, KAS § 21 lg 2 p 3, KAS § 21<sup>4</sup> lg 1 p 3, KAS § 29 p 2, KAS § 30 lg 3 p 2, KAS § 30 lg 3 p 5, KAS § 60 lg 2

Direktiivi 2013/36/EL kohaselt peaksid asutused sobivusmenetluses hindama ametiülesannete täitmisele pühendatavat aega, arvestades mitmel juhtkonna kohal isik töötab, nende üksuste suurust, tegevuse laadi, ulatust ja keerukust, üksuste asukohta või asukohariiki ning muid ametialaseid või isiklike kohustusi ja asjaolusid (nt kohtuasju, milles isik osaleb). KAS sätestab küll tegevuspiirangud, kui selget nõuet hinnata juhtorgani ajalist pühendatust KAS ei sätesta.

Näiteks on töö autor tuvastanud, et probleem on aktuaalne, sest käesoleval hetkel on kahe Eesti pangaga seotud nõukogu liikmed samal ajal seotud ka kolmeteistkümne kuni kahekümne teise äriühinguga, mistõttu tekib küsimus, kas isikutel on aega tegeleda Eesti suurimate pankade nõukogu liikmete kohustuste täitmisega.

See tähendab, et seaduses on küll välja toodud selged tegevuspiirangud juhatuse ning nõukogu liikmetele, kuid otsest nõuet, et krediidasutuse juhtorganil peab olema piisavalt aega, et pühendada om tööülesannetele krediidasutuses, ei ole.

Eeltoodu tõttu võib finantssektoris tekkida arusaam, et juhtorgani liige peab küll järgima seaduses toodud tegevuspiiranguid, kuid isiklikud kohustused ning muud ajalist pühendumust nõudvad asjaolud ei ole sobivusmenetluses olulised. Autori seisukohast võib see olla probleem, sest seadus ei välista seda, et isikud võivad tegeleda näiteks teadus- ning haridustööga, osaleda loometöös. Teadus- ning haridustööga tegelemine nõuab samuti palju aega ning pühendumist. Krediidasutuse juhi ülesanne on pühendada sellele, et asutus toimiks korrapäraselt. Juhul kui juhtorgani liige omab ka kõrvalisi kohustusi, võib tema tähelepanu krediidasutuse juhtimisel hajuda.

Sellise olukorra vältimiseks või vähemalt ennetamiseks peaks seadusandja kehtestama KAS-is selge ajalise pühendumise hindamise ning rakendamise kohustuse, mis tuleneb direktiivi 2013/36/EL artikli 91 p-st 2 ning kohustab nii krediidasutusi kui ka järelevalveasutusi hindama juhtide ajalist võimekust pühendada krediidasutuse juhtimisele.

## *Kollektiivne sobivus*

Juhtorgani kollektiivse sobivuse nõude sätestab direktiivi 2013/36/EL artikkel 91 lg 7, mille kohaselt peavad juhtorganil olema kollektiivselt piisavad teadmised, oskused ja kogemus, et mõista krediitiasutuse või investeerimisühingu tegevust, sealhulgas peamisi riske. Oluline on tagada, et juhtorgan oleks moodustatud erinevatest isiksustest, kellel on üksteist täiustavad kogemused, teadmised ning võimalik, et ka haridus.

Euroopas selgitavad kollektiivse sobivuse mõiste sisu ja selle hindamist EBA suunised.<sup>112</sup> Täpsemad suunised ja praktilise käsitlemise annab avaliku konsultatsioonimenetluse läbinud EKP sobivuse ja nõuetekohasuse hindamise juhend<sup>113</sup>. Direktiivi 2013/36/EL kohaselt lasub eelkõige ettevõtetel endil kohustus hinnata juhtorgani kollektiivset sobivust ja tuua välja puudused, st hindamise aluseks on ettevõtete enesehinnang ja analüüs selle kohta, kuidas konkreetne kandidaat sobitub oma teadmiste, kogemuste ja oskuste poolest juhtorgani ning selle vajadustega.<sup>114</sup> Sellest nähtub, et Euroopa liikmesriikidelt nõutakse, et krediitiasutuste juhtorganid oleksid ka kollektiivselt sobivad. Seda kinnitab ka näiteks 2015. aastal EBA poolt läbiviidud uuringu raport<sup>115</sup>, kuidas liikmesriigid on sobivuskriteeriumeid siseriiklikult rakendanud. Sellele tuginedes rakendab Eesti kollektiivse hindamise kriteeriumit, mis aga tekitab käesoleva töö autoris küsimuse, et kui järelevalveasutus rakendab nimetatud kriteeriumi, siis miks KAS ei reguleeri selgelt kollektiivse sobivuse ning ajalise pühendumuse nõuet.

Juhtide valimise või määramise tulemusena peab KAS-i järgi nõukogu ja juhatuse liikmete koosseis olema krediitiasutuse juhtimiseks vähemalt KAS § 48 lg-e 2 esimeses lauses nimetatud tingimusi arvestades piisavalt mitmekesine ja vastama krediitiasutuse kehtestatud juhtorganite koosseisu mitmekesisuse põhimõtetele. Mitmekesisuse põhimõtte ei ole samastatav

---

<sup>112</sup> EBA/GL/2012/06, lk 18. (viide 104)

<sup>113</sup> Euroopa Keskpank. Sobivuse ja nõuetekohasuse hindamise juhendi eelnõu, 2016, lk 20. Kättesaadav arvutivõrgus:

[https://www.bankingsupervision.europa.eu/legalframework/publiccons/pdf/fap/fap\\_guide.et.pdf?fcac6678f311989f58bef35bc52520de](https://www.bankingsupervision.europa.eu/legalframework/publiccons/pdf/fap/fap_guide.et.pdf?fcac6678f311989f58bef35bc52520de) (30.04.2017)

<sup>114</sup> 2013/36/EL, art 88 lg 2. (viide 104)

<sup>115</sup> 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), lk 21. Kättesaadav arvutivõrgus:

<http://www.eba.europa.eu/documents/10180/950548/EBA+Peer+Review+Report+on+suitability.pdf> (01.05.2017)

kollektiivse sobivuse hindamisega. Kollektiivse sobivuse nõue tähendab seda, et valitud juhtorgan kogumina on sobiv ja omab piisavaid teadmisi, oskusi ja kogemust, et tagada usaldusväärne ja efektiivne ettevõtte juhtimine.

Vastavalt sellele tuleb ettevõttel tagada lisaks juhtorgani liikmete individuaalsele sobivusele ka juhtorgani kui terviku sobivus. Selleks tuleb iga juhtorgani liikme puhul pärast individuaalse sobivuse hindamist anda hinnang kogumina sellele, kuidas isik sobib juhtorgani koosseisu, võttes arvesse tema lisaväärtust kogu juhtorganis.

Autori jaoks on ebaselge, mis alusel hindab FI kollektiivset sobivust, sest käesoleva KAS-i järgi sellist nõuet kõige selgemalt kehtestatud ei ole. Autor teeb ettepaneku teha KAS-i täienduse, mille kohaselt on sobivusmenetluses mh kohustuseks hinnata kollektiivse sobivuse nõuet. Täpsustavalt tuleb ka nentida, et selline kohustus on esmalt krediidasutusel endal.

#### *Laitmatu ärialane reputatsioon ning usaldusväärsus*

Laitmatu ärialase reputatsiooni ning usaldusvääruse puhul on tegu määratlemata õigusmõistetega. Vastava mõiste sisustamise materiaalne pool tuleb igal konkreetsel juhul tuvastada menetluses kogutud andmete põhjal. Samuti on vaja tõlgendusel arvestada konkreetse positsiooni või ka valdkonna eripära ja seadusandja juhtnõõridega.

Laitmatut ärialast reputatsiooni nõuab KAS krediidasutuse juhtidelt (KAS § 15 lg 1 p 3), olulise osaluse omandaja juhatuse ja nõukogu liikmetelt (KAS § 30 lg 3 p 5), siseauditi üksuse juhilt (KAS § 60 lg 1), revisjonikomisjoni esimehelt (KAS § 60 lg 1) ning siseauditiüksuse töötajalt (KAS § 60 lg 2). Laitmatu ärialase reputatsiooni nõue on sätestatud ka juriidilistele isikutele (KAS § 15 lg 2 p 3). Usaldusväärst kinnitavad juhid vastavalt KAS § 48 lg-le 7, esitades EP poolt välja töötatud dokumendid andmete kinnitamiseks. Sama nõue kehtib ka KAS § 20<sup>1</sup> lg 1 p-s 4 nimetatud lepinguriigis asutatud krediidasutuse filiaali juhatajale, KAS § 20 lg 1 p-s 5 nimetatud välisriigis krediidasutuse, filiaali või esinude asutatud filiaali või juhtidele ning KAS §-s 21 lg 2 p-s 3 nimetatud Eestis asutatud välisriigi ning KAS § 21<sup>4</sup> lg 1 p-s 3 nenditud lepinguriigis asutatud filiaali juhatajatele. KAS § 60 lg 1 nendib, et ka krediidasutuse siseauditiüksuse juhiks ja revisjonikomisjoni esimeheks saada sooviv isik peab vastavalt sellele paragrahvile arvestama KAS § 48 lg-s 6 välja toodud nõudega, et isikud peavad esitama KAS § 48 lg-s 7 välja toodud nõuded, millest üheks on usaldusvääruse kinnitamine EP välja töötatud vormi abil. Autor pühendab nende kriteeriumite sisustamisele ning analüüsimisele järgmise alapeatüki.

### 2.3.Sobivusmenetluses kasutatavad määratlemata õigusmõisted: laitmatu ärialane reputatsioon ja usaldusväärsus

Määratlemata õigusmõiste on õigustehniline vahend, mille puhul seadusandja loobub detailsete ettekirjutuste andmisest seadustes, delegeerides normi täpsustamise seaduse rakendajale. Kuna määratlemata õigusmõiste on seadusandja poolt loodud, tuleb seda sisustada seadusandja juhiste ja eesmärkide kaudu.<sup>116</sup>

Sel eesmärgil analüüsitakse käesolevas peatükis määratlemata õigusmõisteid „laitmatu ärialane reputatsioon“ ning „usaldusväärsus“. 30.03.2017 toimunud FI ja Tartu Ülikooli pangandusseminaril selgitas FI õigusosakonna juht Siim Tammer, et vastavaid määratlemata õigusmõisteid ei ole teadlikult seadusesse kirja pandud, kuna see ei ole elu mitmekesisuse tõttu võimalik – kõiki asjaolusid ei ole võimalik ette näha, mis võivad laitmatut ärialast reputatsiooni mõjutada. Tegemist on praktikaga, mida rakendatakse enamikes liikmesriikides. Seega tuleb menetluse läbiviimisel arvestada nii kaitstavaid eesmärke (FIS § 3) ja väärtusi kui ka erinevaid juhendamaterjale ja asjakohast kohtupraktikat. Ta nentis, et enamikel juhtudel hinnatakse reputatsiooni negatiivsete asjaolude kaudu, st tuvastatakse n-õ kriimud laitmatu reputatsioonis. Samuti on seaduses rida nõudeid, mis võimaldavad vältida määratlemata õigusmõiste sisustamist ning toovad kaasa automaatse sobimatuse finantssektorisse.

Selliseks normiks on KAS § 48 lg 3, mille kohaselt krediidasutuse juhtideks, samuti krediidasutuse emattevõtja või sellega samasse konsolideerimisgruppi kuuluva äriühingu nõukogu või juhatuse liikmeks on keelatud valida või määrata isikut:

- kelle tegevus on kaasa toonud äriühingu pankroti, sundlikvideerimise, tegevusloa kehtetuks tunnistamise;
- kellelt on seaduse alusel võetud õigus olla ettevõtja;
- kelle varasem tegevus äriühingu juhina on näidanud, et ta ei ole suuteline juhtima või korraldama äriühingu juhtimist selliselt, et äriühingu aktsionäride, osanike, liikmete, võlausaldajate ja klientide huvid oleksid küllaldaselt kaitstud;

---

<sup>116</sup> RKPKJ otsus nr 3-41-5-05 p 16.

- kelle varasem tegevus on näidanud, et ta ei ole muul mõjuval põhjusel sobiv äriühingut juhtima.

### *Laitmatu ärialane reputatsioon*

Juhul kui puuduvad seaduses sätestatud otsesed keeldumisalused, analüüsib FI laitmatut ärialast reputatsiooni igakordselt erinevate asjaolude valguses.<sup>117</sup> Autor leiab, et selline lähenemine täidab oma eesmärgi, sest asjaolud võivad olla erineva kaaluga, mistõttu ei ole ühetaoline lähenemine reputatsiooni hindamisel õigustatud. Autor on seisukohal, et laitmatut reputatsiooni analüüsitakse eelkõige finantsturu kaitmise eesmärgil. Finantsturu kaitse hõlmab ka selle usaldusvärsuse ning hea reputatsiooni kaitset. Selline kaitse on tagatud selleks, et finantsjärelevalve subjektide olemasolevatele või võimalikele võlausaldajatele, klientidele, aktsionäridele ning ka avalikkusele oleks loodud turvaline ja usaldusväärne keskkond.

Seepärast on oluline, et subjekt esitaks FI-le ise kõik seaduses nõutavad ning võimalikud reputatsiooni kahjustada võivad andmed. Ainult sellisel juhul on FI-l võimalik anda põhjendatud ning kaalutud hinnang isiku laitmatule reputatsioonile või selle puudumisele.

Eelöeldut kinnitab ka FI hiljutine otsus seoses Eesti Ühistupanga (edaspidi EÜP) tegevusloa taotluse menetlusega. Nimelt jättis FI EÜP tegevusloa taotluse läbivaatamata, kuna ei saanud tegevusloa taotlejalt omaniku kohta menetluse läbiviimise jaoks piisavat informatsiooni.<sup>118</sup> Sellistes oludes puudub ilmselgelt võimalus teha järelevalvet. KAS § 13<sup>1</sup> lg 1 p 15 sätestab nõude, et taotleja peab esitama KAS §-s 30 nimetatud andmed olulist osalust omavate isikute kohta. KAS § 30 lg 3 p 5 alusel peab olulise osaluse omandaja esitama andmed juriidilisest isikust omandaja juhatuse ja nõukogu liikemete kohta. EÜP üks olulise osaluse omajatest oli Tallinna linn. FI juhatuse esimehe Kilvar Kessleri sõnul ei ole Tallinna linna juhtide kohta nõutavaid andmeid esitatud.<sup>119</sup> FI soovis nimetatud andmeid, et hinnata linna juhtivate isikute laitmatut reputatsiooni ning usaldusvärsust, mis kujundab ka Tallinna linna sobivuse või sobimatuse. FI seisukohast ei muuda menetlust olukord, kus linna juhtiva isiku

---

<sup>117</sup> Finantsinspektsiooni juhatuse otsus. Ettekirjutus, 09. september 2013 nr 4.1-1/41, p 2.35. Kättesaadav arvutivõrgus: [https://www.fi.ee/public/9\\_09\\_2013\\_FI\\_otsus.pdf](https://www.fi.ee/public/9_09_2013_FI_otsus.pdf) (30.04.2017)

<sup>118</sup> K. Koppel. Finantsinspektsioon ei andnud Ühistupangale tegevusluba, ERR, BNS, 19.04.2017. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.err.ee/590743/finantsinspektsioon-ei-andnud-uhistupangale-tegevusluba> (30.04.2017)

<sup>119</sup> *Ibid.*

juhtimisvolitused on peatatud, kuna finantsjärelevalve menetluses on kohustus andmeid esitatada taotlejal.<sup>120</sup>

EÜP jurist Katrin Orav on seisukohal, et ametist kõrvaldatud isik, kellel ei ole õigust anda Tallinna linnapeana ühtegi FI nõutud kinnitust, ei kuulu Tallinna linna juhtkonna hulka, mistõttu on sel põhjusel tegevusloa läbivaatamata jätmise tema sõnul poliitiliselt emotsionaalne ettekääne. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium on oma kohtuotsuses nr 3-4-1-30-15 käsitlenud ametipositsioonilt kõrvaldamise põhiseaduslikkuse kontrolli. Viidatud lahendis on kolleegium seisukohal, et ametist kõrvaldamise korral ei vabastata isikut ametist, vaid üksnes peatatakse tema volitused ametikohal töötamiseks. Ametist kõrvaldatu on ameti kandja, kuid tal puuduvad volitused teostada nimetatud pädevust kuni kriminaalmenetlusliku sunnivahendi kohaldamise aluste äralangemiseni.<sup>121</sup>

Autor leiab, et olukorras, kus seadusandja on sätestanud kohustuse kontrollida krediidiasutuse olulise osaluse omandamisel ka olulise osaluse omandaja juhtide sobivust, peab nii krediidiasutus kui ka finantsjärelevalve lähtuma seaduses sätestatust. Olukorda saaks vaadata teistsugusena siis, kui seadusandja oleks sätestanud, et olulise osaluse omandaja puhul tuleks esitada andmed vaid nende juhtide puhul, keda ei ole ametist kõrvaldatud ning kellel on kehtivad volitused täita juhtimisõigusi. Seega on autori seisukohast FI-l õigus nõuda andmeid kõigi olulise osaluse omandaja juhtide kohta – ka nende kohta, kelle osas on kohaldatud sunnivahend. Seda põhjusel, et sunnivahendi aluste äralangemisel ei satuks finantssektorisse isik, kelle laitmatut reputatsiooni ja muid seaduse alusel kehtesatud nõudeid ei ole mitte keegi hinnanud.

„Reputatsioon“ ehk maine on eeltoodud kaitse-eesmärke arvestades hinnatav kolmanda isiku, eelkõige järelevalve, kuid ka ühiskonna poolne arvamus konkreetse füüsilise isiku kohta, arvestades seejuures vastava füüsilise isiku varasemat käitumist tema poolt toime pandud või tegemata jäetud tegusid, nende seoseid füüsilise isikuga, meediakajastust, karistatust, alustatud erinevaid menetlusi, töö- ja kutsealast käitumist, osalust erinevates kohtumenetlustes ja nendega seotust, suhtlust riigiasutustega, osalust ettevõtluses ja ettevõttega seonduvat, suhteid tööandjatega, ühiskondlikku positsiooni, ühiskonna hinnangut vastava füüsilise isiku suhtes jms.<sup>122</sup>

---

<sup>120</sup> *Ibid.*

<sup>121</sup> RKPJK otsus nr 3-4-1-30-15, p 25.

<sup>122</sup> Finantsinspektsiooni juhatuse otsus nr nr 4.1-1/41. (viide 117)

Sõna „laitmatus“ eeldab oma olemuselt seda, et selle puhul peavad puuduma igasugused asjaolud, mis seda välistavad. Seega tuleb mõistet „laitmatu“ sisustada igakordselt ning seotuna konkreetse seaduse, tegevuse ja tegevusetusega ning nii füüsilise kui ka juriidilise isikuga. Laitmatust ei eksisteeri, kui on tuvastatud asjaolud, mis üheselt kinnitavad või seavad selle kahtluse alla.<sup>123</sup> Sama seisukohta toetab ka EBA suunis, mille FI kehtestas soovitusliku juhendina 11.12.2013, mis lisab veel, et reputatsioon tuleks lugeda laitmatuks ka juhul, kui puuduvad tõendid, mis räägiksid selle vastu.<sup>124</sup>

Näiteks leidis halduskohus, et olukorras, kus isik juhib ettevõtet ilma nõutava tegevusloata ning täidab ainuisikuliselt ettevõtte ülesandeid, ei ole isikul laitmatut ärialast reputatsiooni.<sup>125</sup> Kui isik näitab oma käitumisega, et ta ei järgi kehtestatud norme ja nõudeid, ei saa olla tema vastu ka usaldust, et tema tegevus juhina saab olema nõuetekohane. Reputatsiooni kaotus saab olla vaieldav olukorras, kus normid oleksid olnud vaieldavad ja kaebaja oleks heauskselt eksinud normide sisustamisel.<sup>126</sup>

Autor on eeltoodu põhjal seisukohal, et laitmatust ei välista mitte ainult ilmselged ning üheselt mõistetavad asjaolud. Reputatsiooni laitmatust võivad kahtluse alla seada ka vaieldavad asjaolud, mistõttu ebaselguse korral on isikul võimalik alati pöörduda kohtusse.

Mõiste komponent “ärialane” konkretiseerib reputatsiooni hindamise kriteeriume. Autori hinnangul on sõnal “ärialane” siiski laiem tähendus kui üksnes ettevõtlust puudutavad tegevused. See viitab laiemas tähenduses isiku ettevõtmistele. Isiku ärialasele reputatsioonile hinnangu andmisel peaks FI lähtuma eelkõige asjakohastest õigusaktidest, finantsjärelevalvelistest eesmärkidest, finantsjärelevalves rahvusvaheliselt tunnustatud tavadest ja põhimõtetest, väljakujunenud kohtupraktikast ning menetluse käigus kogutud tõenditest. Seega saab reputatsiooni hinnata sisuliselt möödunud asjaolude pinnalt, lähtudes minevikust. Isiku reputatsiooni võivad mõjutada isiku poolt toimepandud või tegemata jäetud teod, tema kohta meedias kajastatu, isiku karistus, osalus erinevates kohtu- ja haldusmenetlustes ja nendega seotus, suhtlusviis riigiasutustega, osalus ja ärialane käitumine ettevõtluses, seaduskuulekus jms.

---

<sup>123</sup> *Ibid.*

<sup>124</sup> EBA/GL/2012/06 (viide 104). p 13.1, lk 8

<sup>125</sup> TlnHK otsus nr 3-15-234 p 18.

<sup>126</sup> TlnHK otsus nr 3-15-234, p 19.

Halduskohus on oma lahendis nentinud, et kuna reputatsiooni mõiste ei ole seaduses määratletud, tuleb see mõiste avada moraalse näitajana.<sup>127</sup> Näiteks leiab kohus lahendis<sup>128</sup>, et isik, kes on kustutanud tööülesannete täitmise käigus tööandja arvutist kogu info ja e-kirjad ning sisuliselt kogu tööalase materjali ja kirjavahetuse ilma tööandja nõusolekuta, ei oma laitmatut ärialast reputatsiooni ning ei tohi sel põhjusel olla finantssektori reguleeritud ametikohal. Materjalides oli ka tööandja jaoks olulist erialast informatsiooni, mida isik pidi seaduse alusel alles hoidma. Finantssektori usaldusväärsuse eest vastutav töötaja peab tagama, et tema käitumine on läbipaistev ning eesmärgipärane. Autor nõustub, et nimetatud käitumine ei sobi isikule, kes soovib saada finantsasutuse juhatuse liikmeks, kellele kehtivad kõrgendatud nõuded.

Laitmatu ärialane reputatsioon ei teki ega kao üksnes aja kulgemise tõttu, vaid seda on võimalik ja vajalik hinnata igakordselt vastavalt ilmnenule asjaoludele.<sup>129</sup> Kohus on olnud oma lahendis 3-09-671 seisukohal, et reputatsioon ei aegu. Kohus nentis, et kehtiv õigus ei sätesta kümneaastast aegumistähtaega ning ka rohkem kui kümme aastat tagasi toimepandud tegude arvestamine isiku reputatsiooni hindamisel on iseenesest lubatav, kui määratlemata õigusmõiste sisustamisel ja isiku sobivuse hindamise käigus on järgitud kaalutusõiguse teostamise reegleid ja proportsionaalsuse põhimõtet, mh on arvestatud rikkumise toimepanemisest möödunud aega ja andmeid isiku rehabiliteerimise kohta.<sup>130</sup> Autor on seisukohal, et tegude ohtlikkus võib ajaga väheneda, seda juhul, kui isik on jätkanud oma tegutsemist ausal ja seaduslikul teel.

Tallinna Ringkonnakohtus oli 2009. aastal kaebus, kus FI luges isiku sobimatuks finantssektorisse, kuna isikut võis seostada maksualase kuriteo toimepanemisega. FI asus seisukohale, et isik on sobimatu, kuna ta on ülesnäidanud lugupidamatut suhtumist õiguskorda, mistõttu pole välistatud sarnaste tegude toimepanemine ka tulevikus. Kohus leidis, et FI ei tõendanud piisavalt oma otsuses laitmatu ärialase reputatsiooni rikkumist, sedastades, et otsuses peab olema selgelt ja arusaadavalt näha, missugustele faktilistele asjaoludele on otsuse tegemisel tuginetud. Ainuüksi väide, et isikut võis kahtlustada, ei ole piisav. Samuti viitas kohus, et kuna laitmatu erialase reputatsiooni puhul on tegemist määratlemata õigusmõistega,

---

<sup>127</sup> TlnRnK määrus nr 3-09-905.

<sup>128</sup> TlnRnK otsus nr 3-12-2032 p 4, p 8.

<sup>129</sup> TlnRnK otsus nr 3-09-671 p 7 lg 2.

<sup>130</sup> *Ibid*, p 21.

on ebaõige põhjendamatult laiendada mõiste sisu piire ning mõõdetavaid tunnuseid, jõudes ekslikule järelduse finantssektoris isikule esitatavate nõuetele vastavuse osas.<sup>131</sup>

Siinkohal leiab töö autor, et kui reputatsioon on käsitletav aegumatuna, siis miks on lubatav finantssektorisse isik, kes on saanud kahtlustuse kuriteos. Sellise sektori puhul on kõrgendatud nõuded, ning isik, keda on kahtlustatud kuriteos, ei vasta pangandussektoris kehtivatele kõrgendatud nõuetele.

PS §-le 22 tuginedes ei tohi kedagi käsitleda kuriteos süüdiolavana enne, kui tema kohta on jõustunud süüdimõistev kohtuotsus. Mõistetavalt ei saa midagi ette heita uurijale, kes võtab kasutusele seaduslikke meetmeid leidmaks nendele kahtlustele kinnitust. Öeldut arvestades on vältimatu küsimus, kuhu paigutada kuriteokahtluse olemasolul süütuse presumptsioon.<sup>132</sup> Järelevalve seisukohast oleks tegu selge signaaliga, et isik on finantssektoris problemaatilise reputatsiooniga, kui tema osas on alustatud süüteomenetlust. Kahtlustus on autori seisukohast süüteomenetluse osa, mis viitab sellele, et isik on üht või teistpidi süüteoga seotud. Kriminaalmenetluse alustamise faktile viitamine ei ole käsitletav süütuse presumptsiooni rikkumisena.<sup>133</sup> Laiendav tõlgendus, mille kohaselt ei peetaks isiku reputatsiooni laitmatuks pelgalt süüteokahtluse korral, ei ole kooskõlas PS §-s 22 sätestatud süütuse presumptsiooni põhimõttega. Isiku reputatsiooni ei riku kolleegiumi hinnangul pelgalt süüteokahtlus, vaid õiguslikult või eetilisel taunitavate tegude toimepanemine. Vastustaja haldusmenetluses peab selliste tegude toimepanemise tuvastama. Kriminaalmenetluses väidetud teo tuvastamise korral võib haldusmenetluses asuda seisukohale, et kaebajal pole laitmatu reputatsiooni.<sup>134</sup>

Näiteks on FIS § 9 lg 2 p 1 ning § 20 lg 2 p 4 sätestanud FI nõukogu ja juhatuse liikmetele nõude, mille mittetäitmisel ei ole neil õigust tegutseda vastaval ametipositsioonil. Nimelt ei valita liikmeteks isikut, kes on osalenud eeluurimises või olnud kohtu all süüdistatuna kuriteos, mille eest on seadusega ette nähtud vabadusekaotus, ning isikut, keda on karistatud ametialases kuriteos või tahtlikult toimepandud muus kuriteos. Autor teeb ettepaneku sisse viia ka vastav nõue krediidasutuste juhtorganitele, seda põhjusel, et ka krediidasutuste juhid peavad vastama kõrgendatud nõudmistele. Iga seadusrikkumine pole kuritegu ning kusagilt ei tulene, et isiku reputatsiooni saavad negatiivselt mõjutada ainult sellised seadusrikkumised, mis on kuriteoks

---

<sup>131</sup> TlnRnK otsus nr 3-09-905.

<sup>132</sup> EV põhiseadus, § 22 p 7. (viide 68)

<sup>133</sup> TlnRnK otsus nr 3-12-2032, p 10.

<sup>134</sup> TlnHK otsus nr 3-09-905.

tunnistatud. Kohus on nentunud, et ka lõpetatud kriminaalmenetlused kuriteokoosseisu puudumise tõttu võivad omada negatiivset mõju laitmatu ärialase reputatsiooni hindamisel.<sup>135</sup>

Võttes arvesse asjaolu, et ka kuriteokoosseisu puudumise tõttu lõpetatud kriminaalmenetlus võib omada negatiivset mõju laitmatule reputatsioonile, kaitstakse finantsturgu ja järelevalve subjekti usaldusväärset tema klientide ja muude isikute silmis ning järelevalve subjekti käsutuses oleva vara ja õiguste kaitse võimaliku või sooritatud süüteo, õigusvastase või majanduslikult ebaotstarbeka koormamise või käitumise eest.

### *Usaldusväärsus*

Usaldusväärse mõiste sisuks on eelkõige järelevalveline veendumus olemasoleva ja kogutud informatsiooni alusel, et kedagi või midagi võib usaldada ehk keegi või miski ei valmista tulevikus pettumust.<sup>136</sup>

Usaldusväärsus peab looma järelevalve jaoks kindlustunde, et ei esine pettuse ega saadud õiguste kuritarvitamise ohtu ning nii finantssektor tervikuna kui ka selle osalised on kaitstud. Usaldusväärsus FIS § 3 tähenduses on üks kesketest järelevalveliste eesmärkide komponentidest finantsjärelevalve teostamisel.

Krediidiasutuse juhtorgani liige peab olema mõistetava ja läbipaistva majandusliku staatusega, sh läbi enda kontrolli all olevate ettevõtete, ega tohi oma sõltumatuse staatust isegi võimalike näiliste sõltuvussuhetega ohustada.<sup>137</sup>

Krediidiandja juhtimisega seotud isikute usaldusväärse puhul on seega oluline jõuda veendumusele, et vastavad juhid ja olulise osaluse omajad korraldavad krediidiandja tegevust nii, et viimast saab usaldada, st tema varasem tegevus ei peegelda asjaolusid, mis seavad tema usaldusväärse sellise kahtluse alla, et ohustatud oleksid eespool kirjeldatud finantsturu kaitse eesmärgid. 30.03.2017 toimunud FI ja Tartu Ülikooli pangandusseminaril selgitas FI õigusosakonna juht Siim Tammer, et finantssektorisse ei pruugi sobida isikud, kes on 10 aastat tagasi sooritanud relvastatud röövi või omavad 25 liiklusrikkumist aastas. Ta nentis, et liiklusrikkumistest hoidumine näitab isikute hoolsust ning peegeldab isikute suhet regulatsioonidesse.

---

<sup>135</sup> TlnRnK otsus nr 3-09-671 p 37.

<sup>136</sup> Eki.ee mõiste usaldus ja usaldusväärsus.

<sup>137</sup> Finantsinsepksiooni juhatuse otsus nr. 4.1-1/41 (viide 117)

Autori hinnangul peab FIS §-s 3 nimetatud eesmärgi täitmise tagamiseks krediidiandjana tegutseda sooviva isiku varasem tegevus andma tunnistust usaldusväarsusest, läbipaistvusest, seadusekuulekusest, kõrgendatud hoolsusnõuete täitmisest. Isiku varasem tegevus ei või seada kahtluse alla eelneva nimetatud väärtusi, sest FI peab järelevalveorganina tagama, et finantsjärelevalve alla kuuluva subjekti juhtimine on sobivates kätes ning seeläbi on tagatud ka subjekti hea ja usaldusväärne juhtimine.

Taotleja juhtide ja olulise osaluse omandajate varasem tegevus peab kinnitama nende senise tegevuse usaldusväarsust ja ka seda, et nende senised teod ei kahjustaks nii nende enda kui ka krediidiandja reputatsiooni, tegevust ega järelevalve subjekti kindlat ja usaldusväärset juhtimist. Nii juhid kui ka olulise osaluse omandajad peavad mitte üksnes olema, vaid ka näima usaldusväärset lisaks järelevalvele ka avalikkuse silmis.

Eelnevale tuginedes on tegemist määratlemata õigusmõistetega, mille osas on kaalutusõigus finantsjärelevalve asutusel. FI kujundatav arvamus on väärtusotsustus ning selle kujundamisel on järelevalvel laiaulatuslik kaalutusruum ning kohus ei saa asendada FI hinnanguid enda omadega. Kohus saab hinnata üksnes kaalutusreeglite järgimist, kuid ei saa otsustada selle üle, milliseid kaalutlusi tuleb pidada olulisemateks ja lõpptulemust määravateks.

## 2.4. Probleemid sobivusmenetluse protseduurides

### 2.4.1. Dubleerivate andmete esitamine

Seaduse järgi peab isik teavitama järelevalveasutust sobivusmenetluse läbiviimisest järgmistel juhtudel:

1. Tegevusloa menetluse raames (KAS § 13<sup>1</sup> lg 1 p 10), sh ka KAS § 20 lg 1 p 5; KAS § 20<sup>1</sup> lg 1 p 4; KAS § 21 lg 2 p 3; KAS § 21<sup>4</sup> lg 1 p 3
2. Tegevusloa menetluse raames läbiviidav olulise osaluse menetlus (KAS § 13<sup>1</sup> lg 1 p 15; KAS § 30 lg 3)
3. Juhi valimise, määramise või ametiaja pikendamise kavatsuse puhul (KAS § 48 lg 6)
4. Olulise osaluse omandamise puhul ( KAS § 30 lg 3)

Lisaks seaduses selgelt välja toodud andmetele peab isik esitama järelevalveasutusele mitmeid kinnitusi. Kinnitust võib käsitleda tõendina, mis konstateerib inimese kohta käivaid fakte või asjaolusid kirjalikus vormis. Olulise osaluse omandaja peab esitama KAS § 30 lg-s 6 nimetatud kinnituse, et osaluse omaja või osaluse omandamise tulemusel panga juhiks saav isik vastab

KAS-is või selle alusel antud õigusaktides sätestatud nõuetele ja juhiks saaval isikul puudub karistus kuriteo eest või majanduslase, ametialase, varavastase või avaliku usalduse vastase väärteo eest, kusjuures välisriigi isiku või varakogumi puhul on aktsepteeritav tema päritoluriigi karistusregistri tõend või pädeva kohtu- või haldusorgani väljastatud samaväärne dokument tingimusel, et selle väljastamisest ei ole möödunud rohkem kui kolm kuud. Lisaks sama paragrahvi ning lõike 1 punkt 7 nõuab, et isik esitaks kinnituse, et lõike punktis 6 nimetatud isiku puhul ei ole esinenud ega esine asjaolusid, mis seaduse kohaselt välistavad tema õiguse olla panga juht.

Krediidiasutuse juhiks valitav isik ning teised seaduses sätestatud isikud<sup>138</sup>, kellel nimetatud nõue kehtib, peavad esitama KAS § 48 lg 7 välja toodud kinnituse, et nende isikutel puuduvad KAS-is sätestatud asjaolud, mis välistavad õiguse olla krediidiasutuse juht või muu krediidiasutuses ametiülesandeid täitev isik.

Sellise nõude täitmisel, mille kohta ei ole seadus selgelt sätestatud peab subjekt lähtuma kas EBA välja antud suunistest<sup>139</sup> või EKP koostavatest juhenditest, mis selgitavad kuidas ning mis tingimustel toimub EKP sobivusmenetlus.<sup>140</sup> Sobivusmenetlust puudutavat käsiraamatut Eestis koostatud ei ole.

EKP on välja andnud küsimustiku, mis käsitleb EKP menetluses esitatavaid andmeid.<sup>141</sup> EKP küsimustik on praegu kättesaadav kõigile teadlikele subjektidele. FI peab hakkama küsimustikku rakendama hiljemalt 2017. aasta juunikuust. Tegemist on näidisküsimustikuga, millel on pigem juhendav eesmärk, et mõista paremini, missugust teavet soovib EKP tegevusloa taotlemise raames juhtide sobivusmenetluse läbiviimisel näha ning milliseid asjaolusid kaalub otsuse vastuvõtmisel.

Käesoleva töö autor esitas FI-sse päringu seoses nimetatud küsimustiku ülevõtmisega. FI õigusosakonna jurist vastas päringule, et FI-l on õigus kirjalikult nõuda lisaandmeid ning dokumente, mis võivad menetluse tulemi jaoks tähtsust omada. Sellele õigusele tuginedes rakendab FI käesoleval hetkel küsimustikku, mille täitmist FI nõuab järelevalve subjektidelt.

---

<sup>138</sup> Nimetatud seaduse nõudele on viidatud ka KAS § 20 lg 1 p 5; KAS § 20<sup>1</sup> lg 1 p 4; KAS § 21 lg 2 p 3; KAS § 21<sup>4</sup> lg 1 p 3; KAS § 60 lg 1, mis viitab KAS § 48 lg 6, mis omakorda viitab KAS § 48 lg 7;

<sup>139</sup> EBA/GL/2012/06 (viide 104).

<sup>140</sup> Euroopa Keskpanga sobivusmenetluse juhend (viide 113).

<sup>141</sup> Euroopa Keskpanga sobivusmenetluse küsimustik, 2016. Kättesaadav arvutivõrgus: [https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/tasks/authorisation/shared/pdf/Fit\\_and\\_proper\\_questionnaire\\_20161r114.pdf](https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/tasks/authorisation/shared/pdf/Fit_and_proper_questionnaire_20161r114.pdf) (02.05.2017)

Nimetatud küsimustik katab enamuse EKP poolt esitatavatest küsimustest. See, kas küsimustik võetakse üle uue vormina või täiendatakse juba olemasolevat küsimustikku, selgub käesoleva aasta jooksul ning hiljemalt 2017. aasta juunikuus avaldatakse see FI kodulehel.

Magistritöö autor teeb selle kirja ning eelpool esitatud andmete põhjal järelduse, et alates 2017. aasta juunikuust peab isik esitama nii seaduses sätestatud kohustuslikud andmed, sh kinnitused, EP määrusega esitatavad andmed, EKP küsimustiku ning võib-olla ka FI enda väljatöötatud küsimustiku. Selline menetluse läbiviimine on autori seisukohast vastuolus menetluseökoonoomia põhimõttega. Haldusõiguse üheks ülesandeks on tagada otstarbekas ja vastutav haldustegevus. Kuna menetlus on orienteeritud üldise heaolu tagamisele, siis peab see toimima seaduslikkuse, eesmärgipärasuse, ökonoomia, majanduslikkuse, operatiivsuse ja otstarbekuse printsiipide alusel.<sup>142</sup> Kiire menetlus on ka üks hea halduse olulisematest aspektidest, sest vastavalt haldusmenetluse seaduse (edaspidi HMS) §-le 5 tuleks viia see läbi eesmärgipäraselt ja efektiivselt, võimalikult lihtsalt ja kiirelt, vältides üleliigseid kulutusi ja ebameeldivusi isikutele. Rakendades nimetatud lähenemisviisi on krediitiasutuste tegevusloa taotlejad ja olulise osaluse omandajad kohustatud esitama samu andmeid, mida tuleb täita erinevatel blankettidel.

Näiteks on Saksamaa ja Inglismaa lahendanud taolise probleemi sellega, et riikide järelevalveasutused on võtnud vastu käsiraamatud, mis aitavad subjektidel kogu vajamineva informatsiooni järelevalveasutusele esitada. Saksamaa järelevalve asutus *Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht* (edaspidi BaFin) ning Inglismaa järelevalveasutus *Financial Conduct Authority* (edaspidi FCA) on väljaandnud ühtsed eeskirjad, mis käsitlevad juhtide puhul esitatavaid andmeid ning sobivusmenetluses hinnatavaid aspekte. BaFin on avaldanud suunised<sup>143</sup>, mis kohalduvad nii panganduse, makseteenuste kui ka investeerimisühingute juhatuse liikmetele. Suunis on jaotatud kaheks peatükiks. Esimeses peatükis käsitletakse finantsjärelevalveasutuse teavitamist ning esitatavaid andmeid. Teises peatükis on välja toodud juhtidele esitatavad kriteeriumid, näiteks laitmatu ärialane reputatsiooni, kogemus jms. Nimetatud juhend on koostatud tuginedes siseriiklikule ja EL-i õigusele võttes arvesse EBA

---

<sup>142</sup> K. Merusk. Riigihalduse õiguslik regulatsioon. *Juridica* IV/1998, lk 171.

<sup>143</sup> Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht. Guidance Notice on management board members pursuant to the German Banking Act (Kreditwesengesetz – KWG), the German Payment Services Supervision Act (Zahlungsdiensteaufsichtsgesetz – ZAG) and the German Capital Investment Code (Kapitalanlagegesetzbuch – KAGB).

Kättesaadav:

[https://www.bafin.de/SharedDocs/Downloads/EN/Merkblatt/dl\\_mb\\_160808\\_GL\\_KWG\\_ZAG\\_KAGB\\_en.html](https://www.bafin.de/SharedDocs/Downloads/EN/Merkblatt/dl_mb_160808_GL_KWG_ZAG_KAGB_en.html)  
(01.05.2017)

välja antud suuniseid juhatuse liikmete sobivuse hindamiseks. Samal eesmärgil on ka FCA loonud käsiraamatu<sup>144</sup>, mis käsitleb sobivusmenetluse protsessi ja hindamise kriteeriumeid. Tegemist on kahtlemata vajalike juhenditega, koondades subjektile kõik andmed ühte dokumenti. Ka Eesti kohus on mitmeid kordi oma lahendites<sup>145</sup> täheldanud liikmesriikide käsiraamatute asjakohasust. Sellise juhendi olemasolu muudab menetluse selgeks ning võimalik, et ka kiiremaks, sest sellisel juhul jõuab järelevalveni oodatud informatsioon.

FI ülesandeks on suunata ja mõjutada finantsjärelevalve subjekte kindla ja usaldusväärse juhtimise tagamiseks. (FIS § 6 lg 1 p 2) Autori seisukohast võiks FI kaaluda selle eesmärgi soovitusliku sobivusmenetluse juhendi kehtestamist. Sellisesse juhendisse võiks olla koondatud kõik kriteeriumid, mida järelevalve subjekt peab järgima, olles üks osa finantssektorist. Juhendis võiks olla ka esitatavate andmete loetelu ning FI poolt väljatöötatud küsimustik, mis hõlmaks ka EKP nõutavaid andmeid. Sellise lähenemise valimisel oleks mõistlik muuta kehtetuks hetkel kehtiv KAS § 48 lg 7, mis nõuab isikult EP määrusena kehtestatud vormi täitmist.

#### 2.4.2. Sobivusmenetluse erisused filiaalide asutamisel Eestis ning välisriigis

Olukorras, kus krediidasutuse tegevusloa taotleja juhid ei vasta sobivusmenetluse nõuetele, on FI-l võimalik KAS § 15 lg 1 p 4 alusel tegevusloa väljastamisest keelduda. Sama on võimalik teha ka KAS § 31 lg 3 p 1 alusel, kui olulis osalust omandavad ja omavad isikud ei vasta KAS §-s 29<sup>1</sup> kehtestatud nõuetele.

Kui krediidasutus soovib asutada tütarettevõtjast krediidasutust või filiaali välisriigis või omandada osalust mõnes välisriigi krediidasutuses, mille tagajärjel muutub viimane tema tütarettevõtjaks, tuleb samuti esitada FI-le vastava loa saamiseks taotlus ning KAS § 20 lg-s 1 nimetatud andmed. Taotleja peab esitama KAS § 20 lg 1 p-s 5 nõutud kirjaliku nõusoleku, et isik vastastab KAS § 48 lg 7 nõudmistele. Seadus on ka sellisel juhul FI-le ette näinud õiguse keelduda KAS § 20 lg 4 p 3 alusel tegevusloa väljastamisest, kuna asutatava või omandatava tütarettevõtjast krediidasutuse juhid või filiaali juhataja ei vasta seaduse nõuetele.

Kui välisriigi krediidasutuse tütarettevõtjast krediidasutus või filiaal soovib tegutseda Eestis, viitab KAS § 21 lg 1, et sellise tegevuse alustamiseks on krediidasutusel vaja KAS §-s 13

---

<sup>144</sup> FCA käsiraamat. (viide 110)

<sup>145</sup> TlnHK otsus nr 3-15-234 p17.

sätetatud FI luba. Üks tegevusloa taotlemise eeldustest on KAS § 21 lg 2 p-s 3 nimetatud juhtide kohta käivate andmete esitamine. Tegevusloa saamiseks on vajalik täita kõik nii isikulised kui ka materiaalsed tingimused (s.o sissemakstud aktsia- või osakapital, vajalikud ruumid, tehnilised vahendid, siseeeskirjad, protseduurireeglid, vastava pädevusega juhid).<sup>146</sup> KAS § 21 lg 5 alusel on FI-l nii üldised KAS § 15 lg-s 1 kui ka KAS § 21 lg-s 5 tulenevad keeldumise alused. Üldise keeldumise alusena võib FI vastavalt KAS § 15 lg 1 p-le 4 keelduda tegevusluba väljastamast, kui taotleja juhid ei vasta KAS-is sätestatud nõuetele.

Autor leiab, et seaduses on üks juhtum, mille puhul FI-l ei ole selget seaduses sätestatud õigust keelata sobimatute juhtide pääsemist finantssektorisse. Tegemist on KAS §-s 21<sup>4</sup> sätestatud olukorraga, kus lepinguriigi krediitiasutuse filiaal asutatakse Eestisse. KAS § 21<sup>4</sup> lg 1 p 3 kohustab lepinguriigi krediitiasutust esitama andmeid filiaali juhatajate kohta, kuid ei reguleeri seda, mis saab siis, kui nimetatud filiaali juhataja ei vasta KAS § 48 lg-s 7 sätestatud nõuetele. KAS 1999. aasta eelnõu on nentunud, et nimetatud sätte puhul on läbivaks põhimõtteks krediitiasutuse filiaali, tütarcrediidiasutuse tegevuse allutamine põhiasukoha riigi kontrollile. Seega tekib olukord, kus FI-d küll teavitatakse lepinguriigi filiaali asutamisest Eestisse, kuid FI-l ei ole õigust valida Eesti finantsturul tegutsevad isikuid.

FI-le on sätestatud õigus määrata avalikes huvides rakendatavad nõuded, mida krediitiasutus Eestis peab järgima, kuid magistritöö autorile on ebaselge, kuidas määrata sellisel kujul nõuet võtta maha sobimatu isik.

EBA 2012. aasta suunis krediitiasutuste juhtide ning võtmefunktsioonide hindamiseks nendib, et pädev asutus võib võtta arvesse teiste pädevate asutuste tehtud sobivuse hindamisi. Selleks peaksid pädevad asutused vahetama isikute sobivust puudutavat teavet vastavasisulise sooviavalduse korral.<sup>147</sup>

Selline olukord on tekkinud finantskriisijärgsete regulatsioonide valguses, mille põhiline eesmärk oli ühtlustada kogu finantssektori regulatsiooni ning menetlust. Kunagi ei teinud finantsjärelevalved piisavalt koostööd, nüüd aga peavad järelevalved pimesi usaldama teise järelevalve poolt tehtud sobivusmenetlust, riskides ning lootes, et ehk rakendab liikmesriigi järelevalve samu printsiipe, mida asutatava riigi järelevalve.

---

<sup>146</sup> Krediitiasutuste seaduse eelnõu algtekst. Riigikogu X koosseis, 1070 SE, lk 39. – Kättesaadav arvutivõrgus: [https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/ef7b0aa0-e300-345e-83e6-63fa05447c39/Krediitiasutuste%20seadus \(02.05.2017\)](https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/ef7b0aa0-e300-345e-83e6-63fa05447c39/Krediitiasutuste%20seadus%20(02.05.2017))

<sup>147</sup> EBA/GL/2012/06 (viide 104), p 11.6.

## 2.5.Vahekokkuvõte

Sobivusmenetluses kehtivad nõuded haridusele, teadmistele, oskustele, kollektiivsele sobivusele, ajalisele pühendatusele, laitmatule reputatsioonile ning usaldusväärsusele. Neist viimased kaks on määratlemata õigusmõisted, milles järelevalve sisustab igakordselt erinevate asjaolude valguses.

Eesti siseriiklikus õiguses on sätestatud nõuded haridusele, teadmistele, oskustele, laitmatule reputatsioonile ning usaldusväärsusele. Praegu ei sätesta KAS direktiivist 2013/36/EL tulenevaid nõudeid kollektiivsele sobivusele ning ajalisele pühendatusele.

Lisaks eeltoodud puudustele on seadus ebaselgus selles osas, missuguseid nõudeid tuleb finantsjärelevalve subjekti sobivusmenetluse raames esitada. Seadusandja on sätestanud kindlad dokumendid, andmed ning kinnitused, sealjuures sätestades, et lisaks sellele peab subjekt esitama ka EP poolt 1999. aastal koostatud vormi isiku andmete kohta. Lisaks sellele on FI-l enda koostatud küsimustik, mis edastatakse isikule igakordselt täitmiseks. Sellele lisaks avaldas EKP küsimustiku, mida FI peab alates 2017. aasta juunikuust järgima. Autor on seisukohal, et dubleerivad andmed on vastuolus menetluse ökonoomia põhimõttega, tehes sobivusmenetluse ebamõistlikult keeruliseks ning koormavaks. Autor tegi ettepaneku võtta arvesse FCA ning BaFin'i järelevalve praktikad, mille järgi oleks eesmärgipärane välja anda ühtne sobivusmenetluse raamistik, mis kajastab kõiki olulisi esitatavaid andmeid ning menetluse protsessi. See muudaks menetluse subjekti jaoks selgeks ning läbipaistvaks.

Lisaks selgus analüüsi käigus, et FI-l ei ole õiguslikku alust keelata lepinguriigi filiaali asutamist Eestisse juhul, kui filiaali juht ei vasta seaduse nõuetele. Seega on tekkinud olukord, kus FI peab tegema EL-is koostööd teiste järelevalveasutustega ning usaldama, et nimetatavad isikud vastavad seaduse nõuetele.

### III. ERINEVAD SOBIVUSMENETLUSE MEETODID LIIKMESRIIKIDE PRAKTIKAS: KAS EUROOPA VAJAB ÜHTSET LÄHENEMIST?

Eelmises peatükis käsitletud sobivusmenetlust rakendatakse riigiti väga erinevalt. Osades riikides on väljatöötatud küsimustikud, mida subjekt peab täita, teises riigi on aga sobivusmenetluse käsiraamat – Eestis lähtutakse sageli kas seaduses välja toodud nõuetest või liikmesriikide praktikast ja liidu suunistest. Tihti peale on sobivusmenetluse liikmesriigi põhine läbiviimine tingitud kohaliku turu vajadustest ning kultuurilistest eripäradest.

Ühe liikmesriikide vahelise erinevusena toob autor välja sobivusmenetluse läbiviimise meetodi valiku. Sobivusmenetluse läbiviimisel võimalik lähtuda kas *ex-ante*<sup>148</sup> või hoopis *ex-post*<sup>149</sup> printsiipist.

Selleks et mõista sobivusmenetluse protsesside mõttelise telje kahte vastandlikku äärmust, *ex-post* ja *ex-ante* printsiipi, analüüsib töö autor vastavate protsesside olemust üldistatud kujul. Seejärel analüüsitakse Hollandi, Inglismaa, Saksamaa ja Eesti sobivusmenetluse protsesse, andes hinnangu, millist printsiipi liikmesriigid oma menetlustes kasutavad.

Selline vahetegu aitab mõtestada lahti sobivusmenetluse läbiviimise sisu selle juurelt ning annab vahendi jõudmaks järeldusele, millises mõttelises protsessuaalses telje osas asub EL arusaam sobivusmenetluse mudelist.

#### 3.1. Sobivusmenetluse hindamise printsiibid: *ex-ante* ja *ex-post*

Täna sel päeva võimaldab liiduõigus järelevalveasutustel rakendada sobivusmenetluses *ex-post* ning *ex-ante* või nende meetodite kombineeritud lähenemisviise.<sup>150</sup> *Ex-post* on meetod, mis hindab isikuid pärast nende ametisse nimetamist. See on rakendatav näiteks juhul kui krediitiasutus soovib valida või määrata juhti või pikendada olemasoleva juhi ametitähtaega. Sellisel juhul teavitab krediitiasutus juhi nimetamisest ning finantsjärelevalveasutus kontrollib isiku seadusest tulenevatele nõuetele vastavust tagantjärele.

*Ex-ante* meetodi puhul hindab järelevalve isikut preventiivselt, ehk enne ametisse nimetamist. Sellise meetodi puhul teavitavad krediitiasutused kavandatavatest muudatustest ning jäävad

---

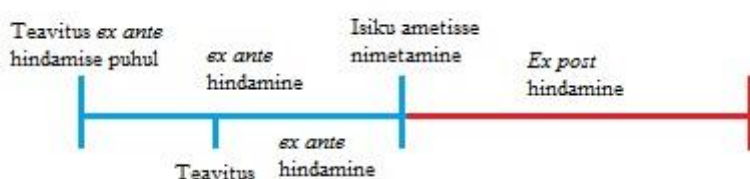
<sup>148</sup> Ladina keeles: enne sündmust, mõeldud tulevast sündmust

<sup>149</sup> Ladina keeles: peale sündmust, mõeldud juba olnud sündmust

<sup>150</sup> EBA/GL/2012/06 (viide 104), lk 14.

ootama järelevalve seisukohta isiku sobivuse osas. Saades järelevalvelt kinnituse isiku sobivusest, teevad ametliku otsuse isiku valimise kohta.

*Ex-ante* ja *ex-post* kombineeritud meetod kujutab endast seda, kui krediitiasutustel on kindel etteteatamise tähtaeg, mille jooksul tuleb finantsjärelevalvet teavitada juhtorgani muudatustest. Sellisel juhul on finantsjärelevalvel võimalik kindla perioodi jooksul sekkuda juhi ametisse nimetamisesse. Juhul kui asutus ei sekku nimetatud tähtaja jooksul, on ühingul õigus juht ametisse nimetada (KAS § 48 lg 6), aga järelevalve teeb detailsema sobivuse kontrolli hilisemalt.



Joonis 1. *Ex-ante* ning *ex-post* protsessuaalne telg.

### 3.2. Hollandi, Inglismaa, Saksamaa ja Eesti sobivusmenetluse protsessid: *ex-ante* või *ex-post*?

Töö autor on lisaks Eesti sobivusmenetluse süsteemile analüüsinud ka Hollandi, Inglismaa ning Saksamaa sobivusmenetluse protseduurilisi erisusi. Analüüs kajastab, millisel viisil nimetatud riikide pädevad asutused hindavad isikute sobivust.

Hollandi finantsturujärelevalve (edaspidi AFM)<sup>151</sup> teostab finantsjärelevalvet koostöös Hollandi keskpangaga (edaspidi DNB)<sup>152</sup>. Sobivusmenetluse eest vastutavad nii AFM kui ka DNB.<sup>153</sup>

<sup>151</sup> Inglise keeles: *The Dutch Authority for the Financial Markets*

<sup>152</sup> Hollandi keeles: *De Nederlandse Bank*

<sup>153</sup> The Ottow Committee. External evaluation of the assessment procedure performed by the AFM and DNB. Report, 2016, lk 12. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.afm.nl/~/profimedia/files/rapporten/2016/report-committee-ottow.ashx> (02.05.2017)

2012. aastal toimusid Hollandi sobivusmenetluse läbiviimise protseduuris kardinaalsed muutused. Lisaks varasemale usaldusvääruse kontrollile hakkas Holland rakendada täies mahus *ex-ante* sobivusmenetluse süsteemi.<sup>154</sup> Sellise süsteemi puhul hindab järelevalve finantsturu subjektide juhte enne nende ametisse nimetamist ja/või tegevusloa väljastamist ja/või olulise osaluse omandamise lubamist, rakendades *ex-ante* printsiipi.

Holland põhjendab, et selline karm seaduse muudatus võimaldab tugevdada pankade ning kindlustusseltside juhtimissüsteemi, sest sellise süsteemiga oodatakse suuremat pingutust nõukogu liikmetelt, kes peavad tagama, et asutust juhib mitmekesine juhatus. Nähtub, et sellist lähenemist hakati praktiseerima 2012. aasta keskpaigast, mil kõik nimetatavad isikud olid edaspidi hinnatud järelevalveasutuste poolt. Lisaks võtsid järelevalveasutused kohustuseks tagantjärele hinnata juba ametisse nimetatud isikuid, selleks, et tagada hea ülevaade turul tegutsevatest isikutest. Selliseid isikuid oli umbes 2000 ning järelevalve nentis, et sellise protseduuri täielikuks rakendamiseks kulub ligikaudselt 3,5 aastat.

2016. aastal, neli aastat pärast nimetatud süsteemi vastuvõtmist, tellisid AFM ning DNB sõltumatult komiteelt raporti, mis uuriks rakendatava sobivusmenetluse struktuuri, käsitlust ning puuduseid.<sup>155</sup> Raport käsitles nii sobivusmenetluse raamistikku, protseduuri, asutuste poolt sisse viidud muudatusi ning turu ülevaadet ja arusaamist rakendatavast sobivusmenetlusest. Paljuski võeti arvesse just finantsjärelevalve subjektide arvamusi.

Nimetatud raporti järgi on Hollandi sobivusmenetluse hindamisse kaasatud kolm osapoolt: järelevalveasutus, finantsasutus ning valitud kandidaat. Raport on kajastanud ka nimetatud süsteemi kitsaskohti, mistõttu on hea analüüsida nii Eesti kui ka Hollandi sobivusmenetluse erinevusi, kui on katsetatud, kas ja kuidas süsteem töötab.

Esmalt nendib raport, et tihtipeale ei ole võimalik järelevalveasutusel konfidentsiaalsuse tõttu avaldada kogu sobivusmenetlust puudutavat informatsiooni. Seetõttu puutub järelevalveasutus kokku probleemiga, mis on seotud läbipaistva ning selge menetluse tagamisega.

---

<sup>154</sup> De Nederlandse Bank. Evaluating the suitability of Supervisory Board members, 2012. – Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.dnb.nl/en/publications/dnb-publications/newsletters/nieuwsbrief-banken/nieuwsbrief-banken-april-2012/dnb271847.jsp> (02.05.2017)

<sup>155</sup> The Netherlands Authority for the Financial Markets. The AFM and DNB improve fit and proper assessment further to Ottow Committee's recommendations, 2016. – Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.afm.nl/en/nieuws/2016/dec/verbetering-commissie-ottow> (02.05.2017)

Teise probleemina on kajastatud ka menetluse efektiivsuse poolt. Tihtipeale venib osapoolte sõnul menetlus liiga pikaks, kuid järelevalve seisukohast ei ole võimalik seda ka muuta, sest põhjendatud otsuse tegemiseks on vahel tarvis lisaandmeid või intervjuude läbiviimist, mis omakorda nõuavad aega. Sellisel juhul tekib dilemma, kas täita kohustust või muuta menetlus efektiivsemaks, jättes mõned etapid vahele. Selle küsimuse jättis raport järelevalvete otsustada.

Kolmanda probleemina toob raport välja, et järelevalve teostab finantsüsteemis olulist kontrolli, kuid samas võtab ta sellega üle kohustuse, mis peaks esmajoonel olema pangal. Pank on see, kes peab olema võimeline analüüsima ning hindama, et panka juhivad isikud, kes vastavad seaduses välja toodud nõuetele. Raport nendib, et selline praktika, mille järgi juht lubatakse ametisse pädevate asutuste poolt pärast sobivusmenetluse rakendamist, jätab finantssektoris mulje, nagu ei suudaks finantsasutused tagada, et ametisse nimetatakse vaid sektorisse sobivad isikud. Raport sõnab, et solidaarne vastutus sektoris on vajalik selleks, et vältida olukorda, kus finantsjärelevalveasutus juhib protsesse, kannab vastutust ning sektor ise ei pea teatavate riskide pärast muret tundma.

Neljanda asjaoluna leitakse, et kuniks ei ole kriisi ei ole ka järelevalve poolset veel rangemate hindamistega sekkumist finantsasutuste juhtimisse. Kriis võib aga mõjutada järelevalve poolseid nõudeid nii rangeteks, et sobivate kandidaatide hulk väheneb niivõrd, et lõpuks saavad turule vaid kindlate ühetaoliste omadustega isikud. Teisalt, kui lasta reegleid veidi nõrgemaks, võivad sattuda finantsasutusse isikud, kes ei suuda asutust hästi juhtida. Jällegi tekib dilemma, kas anda järele või mitte? Tasakaal nõuete ranguses puudub nii kaua, kuniks saabub kriis. Reguleerimise rangusest rääkides nentis raport, et oluline aspekt on ka mitmekesisusega arvestamine. Mitmekesisust ei saa aga reguleerida jäikade nõudmistega, mistõttu tuleb tihtipeale järelevalveasutustel läheneda loovalt, mis teisest küljest ei ole päris hästi kooskõlas järelevalveasutuse põhimõttega. Järelevalveasutuse põhimõtte on maandada turul teatavaid riske, mitte aga painduda nõuete valguses, et tagada mitmekesisuse põhimõtte olemasolu. Jällegi on magistratöö autor nõus raportis toodud seisukohaga, et mitmekesisuse nõude ning muude nõuete tagamine on finantsasutuse ülesanne.

Autor leiab, et välja toodud seisukohtadest ning nenditud probleemkohtadest on näha, et *ex-ante* meetod ei ole kindlasti järelevalve praktikas ideaalne. Samas leiab autor, et järelevalve asutuse eesmärgiks ei ole tagada ideaalselt toimiv protsess, pigem on eesmärgiks tagada keskkond, kus tegutsevad need isikud, kes on kooskõlas kehtivate normatiividega. Autor leiab, et kuna sobivusmenetluse protsessis on mitmeid osapooli, on alati mõni aspekt, mille üle võivad osapooled vaielda.

Ühe olulise väljakutsena näeb raport ka Euroopa kontekstis läbiviidavat sobivusmenetlust. Raport nendib, et pangandusliidu ning SSM-i loomisega on oluliste pankade järelevalve koondunud EKP alla. Seega olukorras, kus oluliste pankade juhtimissüsteemis toimuvad muudatused, teostab sobivusmenetlust EKP. Dubleeriva (EKP ning AFM-i) sobivusmenetluse korral jääb AFM-i sobivusmenetluse protseduuriline vorm kõrvale, sest menetlus viiakse läbi EKP regulatsioonide alusel, võttes arvesse siseriiklikku õigust. Kuna AFM teeb sellisel juhul vaid ettepaneku isiku sobivuse või mitesobivuse kohta on EKP-l formaalselt õigus AFM-i ettepanekust keelduda, kuid senini, nendib raport, seda praktikas juhtunud ei ole. Raport sõnab, et EKP ning ühtse järelevalve mehhanism on harmoniseerimisjärgus, mis tõttu on liidus endiselt riike, kes ei vii sobivusmenetlust läbi nii, nagu seda teeb Holland. Sobivusmenetluse harmoniseerimise eesmärgil nendib raport, on EKP algatanud konsultatsiooni juhtorgani liikmete sobivuse ja nõuete kohasuse hindamise juhendi kohta. Juhend põhineb ESMA ja EBA suuniste eelnõul, mis käsitleb juhtkonna liikmete ja muude võtmeisikute sobivuse hindamist vastavalt direktiivile 2013/36/EL ja direktiivile 2014/65/EL. Nimetatud suunised toetavad Hollandis läbiviidavat sobivusmenetluse *ex-ante* vormi.<sup>156</sup>

Sarnaselt Hollandile viib ka Inglismaa sobivusmenetlus läbi enne, kui isik ametisse nimetatakse. Vastav lähenemine on sätestatud Inglismaa finantsjärelevalveasutuse (FCA)<sup>157</sup> poolt välja antud käsiraamatus, mis nendib, et enne, kui isik teeb FCA-le taotluse kiita heaks määratud juht, peab nimetatud asutus olema veendunud, et isik vastab seaduses ning käsiraamatus välja toodud nõuetele. FCA otsustab, kas lubada isik ametipositsioonile või mitte.

<sup>158</sup>

Saksamaal on võrreldes Hollandi ning Inglismaaga mõneski erinev meetod veenduda isiku sobivuses. Saksamaa järelevalveasutus ("BaFin")<sup>159</sup> jätab finantssektorile kohustuse veenduda määratava isiku sobivuses. Sel eesmärgil on BaFin avaldanud ka suunised, milles sätestab, missugustel tingimustel peab astutus esitama teavituse ning nõutavad dokumendid. Erisus on vaid EKP poolt läbiviidavate menetluste osas. Sellisel juhul peavad pangad edastama dokumendid küll BaFin-ile, kuid viimane edastab need EKP-le, kes teostab täiemahulist sobivusmenetlust. Olgugi et EKP viib menetluse läbi siseriikliku õiguse alusel, ei ole ta seotud

---

<sup>156</sup> The Ottow Committee raport. (viide 153), lk 21-25.

<sup>157</sup> Inglise keeles: *The Financial Conduct Authority*.

<sup>158</sup> FCA käsiraamat (viide 110), lk 5-6.

<sup>159</sup> Saksa keeles: *Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht*.

nimetatud õiguse tõlgendamise ning halduspraktikaga, mistõttu nii nagu Hollandi puhulgi – kui EKP-I on liikmesriigist erinev arusaam isiku sobivusest, saab ta seda ka otsustada.

Eestis kasutatakse kahe eelneva süsteemi kombineeritud meetodit. Sellise meetodi puhul nõuab FI krediidasutuselt teavitust KAS § 48 lg 6 alusel juhi valimise, määramise või ametiaja pikendamise kavatsusest, esitades FI-le vähemalt kümme päeva enne selle küsimuse otsustamist KAS-is nimetatud andmed ning dokumendid. Võrdlevalt võib välja tuua, et näiteks Sloveenias rakendatakse sama olukorra puhul ühekuulist etteteatamise tähtaega.<sup>160</sup>

Magistritöö autorile kättesaadava info põhjal ei ole võimalik põhjendada, miks seadusandja nägi ette just kümne päevase etteteatamise tähtaja, seda ei põhjenda ka seaduse eelnõu, kuid sellist tähtaega võib käsitleda *ex-ante* hindamise perioodina, sest selle aja jooksul on võimalik FI-I teha esmane kontroll (nt karistusregistrisse, üldisesse kohtulahendite otsingusse Riigi Teatajas, Maksu- ja Tolliametisse, äriregistrisse) ning negatiivse info ja tulemuse korral keelata isiku nimetamine juhi positsioonile. Kümnapäevane etteteatamise lähenemine on lisaks KAS § 48 lg-s 6 välja toodud ka makseasutuste ja e-raha asutuste seaduse § 48 lg-s 4, investeerimisfondide seaduse § 331 lg-s 1 ning KAVS ja kindlustustegevuse seaduses. Erinevalt krediidasutuste puhul on KindlITS § 107 lg 4 järgi kindlustusandjatel 30 päevane etteteatamise tähtaeg, võimaldades finantsjärelevalve asutustele veel pikemat *ex-ante* hindamise tähtaega.

---

<sup>160</sup> Slovenian Banking Act (*Zakon o bancništvu (ZBan-2)*), 31.03.2015. Kättesaadav arvutivõrgus: [https://www.bsi.si/library/includes/datoteka.asp?DatotekaId=2956\(02.05.2017\)](https://www.bsi.si/library/includes/datoteka.asp?DatotekaId=2956(02.05.2017))

### 3.3. Ülevaade Euroopa trendidest sobivusmenetluse läbiviimise protsessis

Eelpool käsitletud Hollandi sobivusmenetluse analüüsis nentis autor, et Euroopa on toetamas Hollandi *ex-ante* hindamise süsteemi, andes välja suunised, mis juhivad liikmesriikide asutustele kohustuse võtta tarvitusele meetmed, mis oleksid kooskõlas liidu praktikaga. Eeldus nimetatud suunisele oli tehtud juba 2015. aastal, kui EBA andis välja raporti<sup>161</sup>, mis kajastas, kuidas liikmesriigid on senini 2012. aasta suuniseid rakendanud. Raportis nenditakse, et EBA üks järgmisi prioriteete on kaaluda eelneva sobivusmenetluse hinnangu rakendamist ehk enne juhtide ametipositsioonidele lubamist. See oli lähenemine, mida toetasid teised liikmesriigid, tuues välja, et selline “eelnev kinnitus” tagab selguse, õiguskindluse ning läbipaistvuse. Seda kõike teeb EBA eesmärgil tagada liidus hästi koordineeritud ning ühtlustatud pangandusesüsteem.<sup>162</sup>

Nimetatud suunis on käesoleva magistritöö kirjutamise hetkel alles eelnõu staadiumis ning 28.01.2017 lõppes nimetatud eelnõu ametlik avalik konsultatsioon, mille tulemid on esitatud EBA kodulehel.<sup>163</sup>

Vastavalt EBA kodulehel välja toodud informatsioonile edastas 40 asutust oma seisukoha, mis näitab sektori kõrgendatud huvi uuendatud sobivusmenetluse juhendi vastu.

Varasemate EBA suuniste<sup>164</sup> järgi oli EL seisukohal, et iga pädev asutus otsustab ise, missuguse meetodil järgi ta tagab selle, et juhid, kes tegutsevad kõrgendatud nõudmistega finantsturul, vastaksid seaduses välja toodud nõuetele. Suuniste eelnõu kohaselt, on Euroopas juurdumas arusaam, et kõiki finantssektorisse sisse astuvaid isikuid tuleb hinnata samasuguses vormis, nagu seda teeb Holland – ehk enne, kui isik saab täita juhi ülesandeid, tuleb tal läbida sobivusmenetlus. Sellise hindamismenetluse kestvuseks on määratud kuni neli kuud.

---

<sup>161</sup> EBA Report (viide 115).

<sup>162</sup> L. M. Levi. The European Banking Authority: Legal Framework, Operations and Challenges Ahead, July 31, 2013. 28 Tul. Eur. & Civ. L.F. 51 2013, lk 98. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://ssrn.com/abstract=2326049> (02.05.2017)

<sup>163</sup> European Banking Authority, European Securities and Market Authority. Consultation Paper. Joint ESMA and EBA Guidelines on the assessment of the suitability of members of the management body and key function holders under Directive 2013/36/EU and Directive 2014/65/EU, EBA/CP/2016/17. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.eba.europa.eu/regulation-and-policy/internal-governance/joint-esma-and-eba-guidelines-on-the-assessment-of-the-suitability-of-members-of-the-management-body> (02.05.2017)

<sup>164</sup> EBA/GL/2012/06, (viide 104).

Selline üleeuroopaline ühtlustatud käsitlus on nii mitmeski liikmesriigis välja toonud vastakaid seisukohti. Kahtlemata nõustuvad Holland ning Inglismaa rakendama suunisest toodud nõudeid, kuid näiteks Itaalia, Hispaania ning Portugal kritiseerisid suunise eelnõu punktis 55 välja toodud seisukohta, mille järgi *ex-ante* meetod välistab riski, et ametisse nimetatakse ebasobiv juht. Nende seisukohast võiks nimetatud riski neutraliseerida pigem see, et krediidasutus ei nimeta juhti ametisse enne kui järelevalveasutus on andud selleks loa.<sup>165</sup> Itaalia leiab, et EBA välja pakutud protsessi pikenemisel on tugev mõju ning risk kogu krediidasutuse üldjuhtimisele. Näiteks tuuakse välja, et võib tekkida olukord, kus eelmise juhatuse liikme ning veel nimetamata juhatuse liikme juhtimise vahel tekib periood, kus krediidasutusel ei pruugigi juhti olla.<sup>166</sup> Saksamaa, Hispaania ning Portugal teevad oma pöördumises samuti ettepaneku, et kolme või nelja kuuline maksimaalne hindamisperiood peaks olema lühem ning selle pikkuse peaksid saama määrata finantsjärelevalveasutused.<sup>167</sup>

Eelnevast võib teha järelduse, et Hispaania, Saksamaa, Itaalia ei poolda *ex-ante* hindamise meetodit sobivusmenetluses. Portugal on esitanud vastakaid seisukohti põhjusel, et täna kehtib riigis regulatsioon, mille osas Portugal teeb *ex-ante* hinnangu vaid nende isikute puhul, kes nimetatakse ametisse esmakordselt, seega nende osas, kelle volitused pikenevad järelevalve asutus hinnangut ei tee.<sup>168</sup>

Oluline on arutleda võtmeküsimuste üle nagu, millist EL-i me tahame, kas sellist, mille pädevuses on rohkem ülesandeid, või vastupidi sellist, mille pädevuses on ülesandeid nii vähe kui võimalik?<sup>169</sup> Kas riike on vaja sundida ühte identsesse protsessi või toimib ka see, kui arvestada riikide kultuuriliste ja sisuliste eripäradega, seades ühe protsessi aluseks, millele riigid võivad oma süsteemi üles ehitada?

---

<sup>165</sup> B. Erede jt. Comments on European Supervisory Authorities' Consultation Joint Guidelines assessment of the suitability of members of the management body and key function holders under directive 2013/36/EU and directive 2014/65/EU, lk 13.  
[https://www.eba.europa.eu/documents/ddm/com.liferay.portlet.dynamicdatalists.model.DDLRecord/1734224/view\\_uploadFiles](https://www.eba.europa.eu/documents/ddm/com.liferay.portlet.dynamicdatalists.model.DDLRecord/1734224/view_uploadFiles) (01.05.2017)

<sup>166</sup> *Ibid*, lk 14.

<sup>167</sup> *Ibid*, lk 14.

<sup>168</sup> Suitability of members of the management and supervisory bodies and key function holders, Banco de Portugal koduleht: <https://www.bportugal.pt/en/page/suitability-members-management-and-supervisory-bodies-and-key-function-holders> (01.05.2017)

<sup>169</sup> S. Kallas. Eesti huvid Euroopa Liidus? Diplomaatia, 2009, nr 74/7. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.diplomaatia.ee/artikkel/eesti-huvid-euroopa-liidus/> (01.05.2017)

Maailm pole mustvalge, kõigile küsimustele ühtseid vastuseid ei ole ning kõik lahendused ja otsused EL-is on tegelikult kompromissid erinevate poolte vahel. Oluline on arvestada, et kui liikmesriigid teevad liiga paljudes olulistest valdkondades kompromisse, võib see viia olukorrani, kus EL-i areng ning heaolu kannatavad.<sup>170</sup>

Sobivusmenetluse valdkonna arengu raames on autor seisukohal, et EL ei peaks kohustama liikmesriike rakendama ühest meetodit. Eesti pangandusõiguse süsteemi ning järelevalvelistele vajadustele vastab kõige paremini kombineeritud tulem – *ex post* ning *ex ante* süsteemist. Sellisel juhul peab ka äriühing kandma vastutust ning tagama, et juhtimisorganisse nimetatakse vaid seadust tulenevatele nõuetele vastavad isikud. Sealjuures tagab selline süsteem, et järelevalvel on võimalik reageerida olukorras, kus isik ei ole kindlasti sobiv finantssektorisse. Selline võimalus tuleks tagada sellega, et järelevalvel on kohustus teavitada juhtorgani muudatuste kavatsustest, esitades finantsjärelevalvele näiteks 15 päeva ette seadusega nõutud dokumendid ning andmed. Juhul kui finantsasutus ei ole saanud järelevalvelt indikatsiooni selle kohta, et juht ei ole sobiv, võib finantsasutus isiku ära valida. Sellega ei piirata isiku ettevõtlusvabadust, kuid samas jäetakse järelevalvele õigus teostada igal võimalikul ajahetkel isiku sobivusmenetlust.

Tihti peale on Eesti EL-i protseduurides ning ettepanekutes üsna ettevaatlik, olles mitte eriti poolt ega ka mitte eriti vastu. Samas nõustub autor, et on mitmeid olukordi, ka käesolev, kus riik võiks silma paista just oma algatusvõimega.<sup>171</sup>

---

<sup>170</sup> *Ibid.*

<sup>171</sup> *Ibid.*

## KOKKUVÕTE

Käesoleval magistritööl oli kaks üldist eesmärki, millest esimene oli käsitleda sobivusmenetluse olemust, selle tähtsust ning arengut pangandusõiguse valdkonnas. Teine eesmärk oli välja tuua sobivusmenetluse läbiviimise meetodid ning jõuda järelduseni, milline neist oleks Eestile sobivaim.

Sellest tulenevalt oli esimene hüpotees järgmine: Eesti pangandusõiguses rakendatav sobivusmenetluse süsteem ei ole kooskõlas EL-i õigusega, sest KAS-is ei ole kõige selgemini tagatud direktiivi 2013/36/EL artikli 91 lg-st 7 tulenev kollektiivse sobivuse nõue ning sama direktiivi artikli 91 lg 2 ajalise pühendatuse nõue.

Teine hüpotees oli järgmine: tänasel päeval EL-i pangandusõiguse praktikas kehtiv ex-ante hindamise meetod ei vasta Eesti regulatsioonidele ning järelevalvelistele vajadustele.

Töö esimene peatükk keskendus 2008. aasta majanduskriisi põhjustele ning lahendustele nii Euroopa kui siseriiklikul tasandil. Kriis andis tõuke integreeritud järelevalvesüsteemi loomisele. See oli samm, mis võimaldas järelevalveasutustel teha paremat koostööd, vahetada praktikat. Kriisist kantuna on Euroopas ühtne kriisilahendusmehhanism, mis võimaldab kiirelt ja integreeritult läheneda kriisidele.

2009. aastal välja antud raport nentis, et üks kriisi põhjustest oli asjaolu, et finantsasutuste nõukogu ning juhatuse liikmed ei mõistnud ähvardavat ohtu ning seadsid oma käitumisega ühingud riskantsetesse olukordadesse. Puudus vajalik haridus, teadmised, oskused. Sellest kantuna tegi raport ettepaneku tugevdada seniseid sobivusmenetluse kriteeriumeid ning liidu õiguse harmoniseerimise eesmärgil, kohustada liikmesriike nõudeid täitma ja järgima.

Direktiivi 2013/36/EL artiklist 91 tulenevad peamised nõuded krediidasutuste juhtidele. Selle artikli kohaselt peavad krediidasutuse juhtorganil olema piisavad teadmised, kogemused, oskused, laitmatu reputatsioon, usaldusväärsus, kollektiivne sobivus ning ajaline võimalus pühendada tööle.

Enamus nimetatud nõuetest on ülevõetud siseriiklikusse õigusesse. KAS sätestab nõuded teadmistele, kogemustele, usaldusväärsusle ning laitmatule ärialasele reputatsioonile. Viimased neist on seaduses sätestatud määratlemata õigusmõistetena. Määratlemata õigusmõiste on õigustehniline vahend, mille puhul seadusandja loobub detailsete ettekirjutuste andmisest seadustes enestes, delegeerides normi täpsustamise seaduse rakendajale. Tihtipeale

hinnatakse reputatsiooni ning usaldusväarsust läbi negatiivsete asjaolude, tuvastades seeläbi kriimud laitmatu reputatsioonis või usaldusväarsuses.

Mitmel juhtkonna kohal töötamine on oluline tegur, mis võib mõjutada ametiülesannete täitmisele pühendatavat aega. Sellel eesmärgil on direktiivi 2013/36/EL artikli 91 lg-st 2 tulenev nõue, et juhtorgani liikmed peavad olema ka ajaliselt pühendatud oma ülesandeid täitma. Autori seisukohast on see oluline, sest kehtiv seadus ei välista, et isikud võivad tegeleda näiteks teadus- ning haridustööga. Viimased nõuavad aga samuti palju pühendumist, mistõttu võivad krediitiasutusega seotud juhtimisülesanded kannatada.

Direktiivi 2013/36/EL artikli 91 lg-st 7 tuleneb kollektiivse hindamise nõue. See tähendab, et krediitiasutuse juhtorganil peavad olema kollektiivsed teadmised, oskused ja kogemus, et mõista krediitiasutuse tegevust, sealhulgas peamisi riske. Oluline on tagada, et juhtorgan oleks moodustatud erinevatest isiksustest, kellel on üksteist täiustavad kogemused, teadmised ning võimalik, et ka haridus. Direktiivi 2013/36/EL kohaselt lasub kollektiivse hindamise kohustus eelkõige krediitiasutusel, mis võimaldab analüüsida kas juhtorgan on tervikuna sobiv.

KAS sätestab nõude mitmekesisusele, kuid otsest nõuet kollektiivsele hindamisele seaduses ei ole. Mistõttu ei selgu üheselt, kas järelevalveasutus teostab kollektiivse hindamise sobivust läbi mitmekesisuse või selline kriteerium puudub järelevalvepraktikas. Autor on teinud ettepaneku, et menetluse selguse huvides tuleks kehtestada kollektiivse sobivuse kriteerium ning viidata, et esmase hindamise kohustus lasub krediitiasutustel.

Eelnevaga leidis kinnitust käesoleva magistritöö hüpotees, et Eesti pangandusõiguses rakendatav sobivusmenetluse süsteem ei ole kooskõlas EL-i õigusega, sest KAS-is ei ole kõige selgemini tagatud direktiivi artikli 91 lg-st 7 tulenev kollektiivse sobivuse nõue ning sama direktiivi artikli 91 lg 2 ajalise pühendatuse nõue. Autor tegi ettepaneku, et seadusandja võiks kaaluda mõlemate nõuete seadusesse sisseviimist.

Töö kolmandas peatükis keskendus autor sobivusmenetluse printsiipidele ex-post ning ex-ante. Neist esimene tähendab, et juhtorgani liiget hinnatakse peale ametisse nimetamist, viimane aga tähendab seda, et järelevalveasutus peab andma hinnangu isiku sobivusele enne tema ametisse nimetamist.

Autor analüüsis Hollandi, Inglismaa ning Saksamaa sobivusmenetluse praktikat ning tegi järelduse, et nimetatud riikide praktika erineb Eesti omast. Eelkõige erineb see selle poolest, et Eestis ei ole selget ex-post või ex-ante lähenemist. Eesti KAS-is on sätestatud nõue, et krediitiasutus peab järelevalveasutusele teavitama uue juhtorgani liikme valimisest,

määramisest või olemasoleva liikme ametiaja pikendamisest, teavitades sellest ette vähemalt kümme päeva. See on periood, mille jooksul on järelevalvel võimalik reageerida ning takistada isiku ametisse nimetamine. Viimane ei välista, et järelevalvel on võimalik iga kell teostada sobivusmenetlust. Eelnevale tuginedes teostab Eesti kombineeritud versiooni ex-ante ning ex-post meetoditest.

Euroopas on juurdumas arusaam, et sobivusmenetlus vajab ühtset meetodit. Eelistatakse ex-ante meetodit. Hetkel konsultatsioonivoorus olev suunis käsitleb, et ex-ante hindamine toimuks järgmiselt: järelevalveasutustel oleks aega minimaalselt 3, kuid maksimaalselt 6 kuud, et hinnata isiku sobivust ning teavitada sellest krediidasutust ning valitud isikut.

Nimetatud meetod ei sobi Eesti õigusesse kolmel põhjusel. Selline eelhinnang on ebavajalik, sest Eestis on tänasel päeval tagatud minimaalne eelhinnangu võimalus. Teisalt piirab määratud menetlusperiood isikute ettevõtlusvabadust ning kolmandaks leiab käesoleva töö autor, et selline lähenemine võtab krediidasutuselt vastutuse, mille järgi peab viimane tagama, et isikud on sobivad igal aja hetkel. Praegusel hetkel on see vastutus solidaarne: esmalt hindab krediidasutus isiku sobivust ning seejärel teeb seda FI. Selline lähenemine on autori seisukohalt kõige otstarbekam, sest sobivusmenetluse eest peavad vastutama ka krediidasutused ise.

Selliselt leidis kinnitust ka töö teine hüpotees, millega väideti, et tänasel päeval EL-i pangandusõiguse praktikas kehtiv ex-ante hindamise meetod ei vasta Eesti regulatsioonidele ning järelevalvelistele vajadustele ning Eesti jaoks sobivaim on sisuliselt täna toimiv kombineeritud meetod.

Kriisi järgselt tuvastati, et finantsregulatsioonid vajavad tugevdamist ning liiduülest ühtsust. Aeg on jõudnud sinnani, et 2008. aasta kriisi valguses loodud regulatsioonid nõuavad kaasajastamist. Autori seisukohast nähtub, et regulatsioonid on jätkuvas karmistamise protsessis, mis omakorda on avanud palju võimalusi alternatiivsele nn FinTech ettevõtetele. Asjaolu, kas selline üha karmistuvate nõuetega panganduskeskkond on põhjendatud ja jätkusuutlik ning kuidas see mõjutab üldist finantsturu keskkonda nii siseriiklikult kui globaalselt, selgub tulevikus.

## SUMMARY

### PROBLEM AREAS OF SUITABILITY ASSESSMENT AND MULTIFACETED EX-POST AND EX-ANTE METHODS

The economic crisis of 2008 shake every aspect of life starting with customers, different companies, institutions of financial supervision and even the system of financial supervision. The crisis turned out to be so widespread that the state institutions of the entire world started to think about the strength of financial institution and how well the regulative and supervision system of states can cope with the innovations of the financial sector in the globalising world.

The main reasons of the economic crisis of 2008 were: the absence of the reliable supervision on the micro and macro level at that time. The financial supervision institutions had different competences at that time due to which good information exchange could not be ensured, not to mention that in the framework of financial supervision an effective joint mechanism for solving crises was absent.

The Larosière report of 2009 brought out that the knowledge, experience and skills of the management bodies of financial institutions were not adequate due to which no good strategic decisions were adopted during the crisis. The report suggested a domain which would deal with suitability analysis and monitoring of the management bodies and other persons or in other words - the suitability assessment should be strengthened and renewed. The requirements of the suitability assessment (e.g. knowledge, education, skills, collective compatibility, and commitment of time) had to be made more rigorous and the member states had to ensure that the requirements are followed and implemented, only then the harmonized framework of suitability assessment could be guaranteed.

The aim has been a challenge for the European Banking Authority, the Central Bank of Europe, banking institutions and institutions of financial supervision. Integrated approach, unified directives and supervision customs have been created.

Persons active in the banking sector have to follow the effective requirements of the directive 2013/36/EU. National laws have transferred almost all requirements into the Credit Institutions Act. To fit the requirements, EBA has issued several guidelines. Today, in respect of the topic of this paper, the effective one is the Guidelines on the assessment of the suitability of members of the management body and key function holders from 2012. The guidelines draw attention to

the fact how the criteria of the suitability assessment are valued, which kind of relevant aspects have to be taken into account.

The first hypothesis of the paper is as follows: the fit and proper proceeding applied in Estonian Banking Act is not in conformity with the law of the European Union because the Credit Institutions Act has not in the most explicit requirement proceeding from the European directive 2013/36/EU article 91 stating that the entire management body has to be assessed collectively and according to the requirements proceeding from 2013/36/EU article 91 subsection 2, to assess the appointed persons from the aspect of time commitment efficiency before nomination.

Collective suitability is a requirement according to which not only the individual manager has to be in conformity with the suitability requirements of the suitability assessment but also the knowledge, the skills, the experience, the reputation and the reliability have to be suitable and integrated.

According to the Credit Institutions Act § 48 subsection 2, the management body has to be diverse but there is no reference how it should be achieved and moreover, there is no reference to which kind of requirements diversity is established. Concurrently, the national financial supervision has not issued guidelines for assessing the requirement of diversity. Therefore, the paper confirms the part of the first hypothesis, which states that the Estonian suitability assessment system is not in full conformity with the directive 2013/36/EU article 91 subsection 7, according to which the collective suitability of the management body has to be assessed.

The second part of the hypothesis is connected with the requirement of time commitment. Time commitment is a requirement according to which the members of the management body of a credit institution must have enough time to perform their work assignments. The Credit Institution Act establishes restrictions according to which a member of the management body may not be a member of any other business association or council, excluding a business association of the same consolidated group. Besides that the act establishes activity restrictions to the members of the council by stating that a member of a council may not hold the position of any other management body and two positions as a member of a council or four positions of a member of the council. Actually it holds the assessment showing how much time is required to execute personal obligations and perform other professional activities. The act does not provide whether the requirement according to which the members of the management and the council have enough time to perform duties related to the management of the credit institution. Hence, the author states that by this the hypothesis that the Credit Institutions Act does not comply with the requirements of the directive 2013/36/EU article 91 subsection 2, according to

which each member of the management body must have enough time to commit oneself to the work assignments connected with the management of the credit institution.

Two criteria are being focused on in the EU lately. They are one of the central criteria's regarding suitability issues, because the management body has to be suitable collectively and the members of the management body must have adequate time to perform their work assignments.

The paper deals with two types of national problems: one of which says that people participating in suitability assessment must submit duplicated data and secondly – a competent national institution has no right to forbid a member state to found a branch of a credit institution in Estonia due to the reason that a person is not in conformity with the fit and proper requirements. As far as the duplicated data is concerned, the author of the paper makes a recommendation to prepare a handbook comprising the criteria of the suitability assessment of financial supervision institutions. Such handbook has already been prepared in Germany and England. The book guarantees that the assessment is clear and uniform.

The second hypothesis is as follows: the ex-ante assessment method valid in the banking law of the current EU is not in conformity with the Estonian regulations or the needs of supervision. The practise implemented in Europe supports the suitability assessment of the Netherlands or in other words: before a manager is nominated, one has to be convinced that the latter complies with the requirements of the law. In order to achieve this goal, the consultations in relation to the directive of the European Banking Authority in cooperation with the European Securities and Market Authority concerning Joint ESMA and EBA Guidelines on the assessment of the suitability of members of the management body and key function holders under Directive 2013/36/EU and Directive 2014/65/EU, EBA/CP/2016/17 are in progress pursuant to which the member states have to assess persons by applying the so-called ex-ante method. The guidelines have been compiled with the aim to replace the directive issued by EBA in 2012.

According to the directive, the ex-ante method is implemented as follows: institutions of supervision should make the decision before the manager is nominated. The assessment period is minimum 3 months and maximum 4-6 months. Thereafter, the institution makes either a positive or a negative decision and informs the financial institution and the member of the management body. Only after a positive decision the credit institution may nominate the selected manager.

The paper also confirms the third hypothesis according to which the suitability assessment method applied in the European suitability assessment is not in conformity with the

requirements and regulations of the Estonian supervision. There are three reasons for that: firstly, in Estonia a form of ten-day pre-assessment is ensured (pursuant to the Credit Institutions Act § 48 subsection 6). Secondly, if the supervision institutions assess the applicants before taking the position, they would restrain too intensively the person's enterprise freedom. Thirdly, the author has come to the conclusion that it is not reasonable to reduce the responsibilities of the credit institution's and lay only supervisors responsible and ensure that a proper manager is appointed to the credit institution. Firstly the creditor should be responsible for that: it is the responsibility of a credit institution to be taken. In Estonia responsibility is solidary: the credit institution assesses the manager's suitability and gives the institution of financial supervision a chance to respond in ten days if a person is independent in the supervision's opinion due to one or another reason. According to the author the described approach is most reasonable because the standards of suitability assessment are implemented not only by institutions of supervision.

In conclusion it may be stated that after the crisis an integrated network of financial supervision has been created, in which the reliability requirements on the micro and macro levels are met. Such approach enables to maintain financial stability and deal with possible hazards. Institutions carry out cooperation, good practices are shared, and reports inside the union are prepared to show how member states have implemented all-union regulations and directives, development areas are brought out and new challenges are being met. According to the author the well-regulated banking environment forms a good basis for a harmonized economic environment; however, excessive regulation comprises potential hazards: it may cause a counter-reaction, which brings along a situation in which national legislation cannot keep up with the innovations. Each regulation has to be grounded taking into account the peculiarities of every member state because the EU comprises such states which financial market does not enable the effective implementation of regulations.

## KASUTATUD MATERJALID

### Kasutatud kirjandus

1. Alford, E. D. Supervisory Colleges: The Global Financial Crisis and Improving International Supervisory Coordination. University of South Carolina School of Law, 2010. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://ssrn.com/abstract=1545291> (27.04.2017)
2. Arnold, G. Financial Times Series, Financial Times Guide to Banking, 2014.
3. Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht. Guidance Notice on management board members pursuant to the German Banking Act (Kreditwesengesetz – KWG), the German Payment Services Supervision Act (Zahlungsdiensteaufsichtsgesetz – ZAG) and the German Capital Investment Code (Kapitalanlagegesetzbuch – KAGB). Kättesaadav: [https://www.bafin.de/SharedDocs/Downloads/EN/Merkblatt/dl\\_mb\\_160808\\_GL\\_KW\\_G\\_ZAG\\_KAGB\\_en.html](https://www.bafin.de/SharedDocs/Downloads/EN/Merkblatt/dl_mb_160808_GL_KW_G_ZAG_KAGB_en.html) (01.05.2017)
4. Capiello, S. The interplay between the EBA and the Banking Union. European University Institute, EUI Working Paper RSCAS 2015/77. Kättesaadav arvutivõrgus: [http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/37378/RSCAS\\_2015\\_77.pdf](http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/37378/RSCAS_2015_77.pdf) (01.05.2017)
5. Di Mauro W. B; Klüh, U. Reshaping Systemic Risk Regulation in Europe. The Brown Journal of World Affairs. Volume XVI, Issue II, 2010. Kättesaadav arvutivõrgus: [https://www.brown.edu/initiatives/journal-world-affairs/sites/brown.edu/initiatives.journal-world-affairs/files/private/articles/16.2\\_Weder\\_di\\_Mauro.pdf](https://www.brown.edu/initiatives/journal-world-affairs/sites/brown.edu/initiatives.journal-world-affairs/files/private/articles/16.2_Weder_di_Mauro.pdf) (02.05.2017)
6. De Nederlandche Bank. Evaluating the suitability of Supervisory Board members, 2012. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.dnb.nl/en/publications/dnb-publications/newsletters/nieuwsbrief-banken/nieuwsbrief-banken-april-2012/dnb271847.jsp> (02.05.2017)
7. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 3. Tr. Juura, 2012.
8. European Banking Authority, suunised EBA/GL/2012/06, juhtorgani liikmete ja võtmeisikute sobivuse hindamise kohta, 22.11.2012. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.eba.europa.eu/documents/10180/106695/EBA-GL-2012-06--Guidelines-on-the-assessment-of-the-suitability-of-persons-.pdf> (01.05.2017)
9. European Banking Authority, European Securities and Market Authority. Consultation Paper. Joint ESMA and EBA Guidelines on the assessment of the suitability of members of the management body and key function holders under Directive 2013/36/EU and Directive 2014/65/EU, EBA/CP/2016/17. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.eba.europa.eu/regulation-and-policy/internal-governance/joint-esma-and-eba-guidelines-on-the-assessment-of-the-suitability-of-members-of-the-management-body> (30.04.2017)
10. 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). Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.eba.europa.eu/documents/10180/950548/EBA+Peer+Review+Report+on+suitability.pdf> (30.04.2017)
11. Euroopa Keskpank. Sobivuse ja nõuetekohasuse hindamise juhendi eelnõu, 2016. Kättesaadav arvutivõrgus: [https://www.bankingsupervision.europa.eu/legalframework/publiccons/pdf/fap/fap\\_guide.et.pdf?fac6678f311989f58bef35bc52520de](https://www.bankingsupervision.europa.eu/legalframework/publiccons/pdf/fap/fap_guide.et.pdf?fac6678f311989f58bef35bc52520de) (02.05.2017)
12. Euroopa Keskpanga presidendi Mario Draghi kõne Global Investment Conference'il Londonis 26.07.2012. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.ecb.int/press/key/date/2012/html/sp120726.en.html> (30.04.2017)

13. Euroopa Keskpanga sobivusmenetluse küsimustik, 2016. Kättesaadav arvutivõrgus: [https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/tasks/authorisation/shared/pdf/Fit\\_and\\_proper\\_questionnaire\\_2016r114.pdf](https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/tasks/authorisation/shared/pdf/Fit_and_proper_questionnaire_2016r114.pdf) (02.05.2017)
14. Euroopa Komisjon. Roheline raamat. Äriühingu üldjuhtimine finantsasutustes ja tasustamispoliitika. KOM (2010) 285 lõplik. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:52010DC0284&from=ET> (27.04.2017)
15. Euroopa Komisjon. Pressiteade, Euroopa Komisjon teeb ettepaneku anda Euroopa Keskpangale pangandusliidu raames uued volitused panganduse järelevalve teostamiseks, 2012. Kättesaadav arvutivõrgus: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-12-953\\_et.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-953_et.htm) (02.05.2017)
16. Euroopa Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa majandus- ja sotsiaalkomiteele ning regioonide komiteele reformitud finantssektor Euroopa jaoks, SWD, 2014 158. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX%3A52014DC0279> (30.04.2017)
17. Euroopa Komisjon. Komisjoni talituse töödokument. SEK(2009) 1235, 23.09.2009. Kättesaadav arvutivõrgus: [http://publications.europa.eu/resource/cellar/b9182035-188b-4003-948f-3c6f1c4cd613.0013.02/DOC\\_1](http://publications.europa.eu/resource/cellar/b9182035-188b-4003-948f-3c6f1c4cd613.0013.02/DOC_1) (02.05.2017)
18. Euroopa Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile ja nõukogule, Tegevuskava pangandusliidu poole liikumiseks, COM(2012) 510. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012DC0510&from=ET> (02.05.2017)
19. Erede, B. jt. Comments on European Supervisory Authorities' Consultation Joint Guidelines assessment of the suitability of members of the management body and key function holders under directive 2013/36/EU and directive 214/65/EU. Kättesaadav arvutivõrgus: [https://www.eba.europa.eu/documents/ddm/com.liferay.portlet.dynamicdatalists.model.DDLRecord/1734224/view\\_uploadFiles](https://www.eba.europa.eu/documents/ddm/com.liferay.portlet.dynamicdatalists.model.DDLRecord/1734224/view_uploadFiles) (01.05.2017)
20. Financial Conduct Authority Handbook. The Fit and Proper test for Approved Persons. Release 15. April 2017. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.handbook.fca.org.uk/handbook/FIT.pdf> (30.04.2017)
21. Finantsinspeksiooni seaduse eelnõu seletuskiri. Riigikogu IX koosseis 630 SE. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/download/8c2d847e-fa39-397b-85f8-f2ac8ef5024c> (27.04.2017)
22. Finantsinspeksiooni seaduse, investeerimisfondide seaduse, krediidasutuste seaduse ja tagatisfondi seaduse muutmise eelnõu seletuskiri. Riigikogu XI koosseis, 810 SE. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/1a67a23f-0de3-ed9f-f5e6-02baff0512e7/Finantsinspeksiooni%20seaduse,%20investeerimisfondide%20seaduse,%20krediidasutuste%20seaduse%20ja%20v%C3%A4%C3%A4rtpaberituru%20seaduse%20muutmise%20seadus> (27.04.2017)
23. Finantsinspeksiooni juhatuse esimehe Kilvar Kessleri ettekanne Finantsinspeksiooni 2015. aasta aruande kohta. <https://www.fi.ee/index.php?id=19593&year=2016> (02.05.2017)
24. Finantsinspeksiooni strateegia on kättesaadav Finantsinspeksiooni kodulehelt: <http://www.fi.ee/?id=1889> (02.05.2017)
25. Finantsinspeksiooni aastaraamat 2012. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.digar.ee/arhiiv/et/raamatud/53341> (30.04.2017)
26. Finantsinspeksiooni aastaraamat 2013. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.digar.ee/id/nlib-digar:250296> (30.04.2017)
27. Finantsinspeksiooni aastaraamat 2014. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.digar.ee/id/nlib-digar:250297> (30.04.2017)

28. Finantsinspektsiooni kodulehel. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.fi.ee/?id=19630> (30.04.2017)
29. Finantsinspektsiooni organisatsiooniskeem. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.fi.ee/?id=17217> (30.04.2017)
30. Friedman, J. What Caused the Financial Crisis? University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 2011.
31. Geither, F. T. Are we safe yet? How to manage financial crises? Foreign Affairs, 2017, Vol. 96, No. 1.
32. Hau, H; Thum, M. P. Subprime Crisis and Board (In-)Competence: Private vs. Public Banks in Germany, CESifo Working Paper Series, 2009, No. 2640; ECGI - Finance Working Paper No. 247/2009. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://ssrn.com/abstract=1360698> (30.04.2017)
33. Järvan, A. Head 2011. aastat, euro! Diplomaatia, nr 89, 2011. Kättesaadav arvutivõrgust: <https://www.diplomaatia.ee/artikkel/head-2011-aastat-euro/> (02.05.2017)
34. Kallas, S. Eesti huvide Euroopa Liidus? Diplomaatia, 2009, nr 74/7. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.diplomaatia.ee/artikkel/eesti-huvid-euroopa-liidus/> (02.05.2017)
35. Kellermann, J. jt. Financial Supervision in the 21st Century. Springer-Verlag, 2013.
36. Kobin, V. Finantsinspektsiooni siseauditi kooskõlas Eesti õiguse ja Euroopa Finantsjärelevalve praktikaga. Magistritöö. Tartu: Tartu Ülikooli õigusteaduskond. Tartu, 2014. Kättesaadav arvutivõrgus: [http://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/42769/kobin\\_virgi.pdf](http://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/42769/kobin_virgi.pdf) (02.05.2017)
37. Kolassa, D. Euroopa Finantsjärelevalve Süsteem. Euroopa Liidu teemalised teabelehed. Arvutivõrgus kättesaadav: [http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/et/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_3.2.5.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/et/displayFtu.html?ftuId=FTU_3.2.5.html) (27.04.2017)
38. Koppel, K. Finantsinspeksioon ei andnud Ühistupangale tegevusluba, ERR, BNS, 19.04.2017. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.err.ee/590743/finantsinspektsioon-ei-andnud-uhistupangale-tegevusluba> (30.04.2017)
39. Krediidasutuste definitsioon Finantsinspektsiooni kodulehel. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.fi.ee/?id=11675> (30.04.2017)
40. Krediidasutuste seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskiri. Riigikogu XII koosseis 559 SE. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/d96af017-4826-4c45-9adc-fd113244f76d/Krediidasutuste%20seaduse%20muutmise%20ja%20sellega%20seonduvalt%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seadus> (30.04.2017)
41. Krediidasutuste seaduse eelnõu algtekst. Riigikogu VII koosseis, 584 SE. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/716c5074-32c1-36e4-b856-fefa7fca6b5c/Krediidasutuste%20seadus> (02.05.2017)
42. Krediidasutuste seaduse eelnõu algtekst. Riigikogu X koosseis 1070 SE. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/ef7b0aa0-e300-345e-83e6-63fa05447c39/Krediidasutuste%20seadus> (02.05.2017)
43. Larosière, J. The high-level group on financial supervision in the EU. Brussels, 25 February 2009. Kättesaadav arvutivõrgus: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/finances/docs/de\\_larosiere\\_report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/de_larosiere_report_en.pdf) (27.04.2017)
44. Levi, L. M. The European Banking Authority: Legal Framework, Operations and Challenges Ahead, July 31, 2013. 28 Tul. Eur. & Civ. L.F. 51 (2013). Kättesaadav arvutivõrgus: <https://ssrn.com/abstract=2326049> (02.05.2017)
45. Lott, A. Süvendatud majandus- ja rahandusliidu rajamine: mõju põhiõiguste kaitsel ning põhiseaduse aluspõhimõtetele. Juridica VIII/2013.

46. Lückerath-Rovers, M; Stavast-Groothuis, M. The changing composition of the supervisory boards of the eight largest banks and insurers during 2008-2014 and the impact of the “4+4 suitability screenings. DNB Working Paper, 2016, no. 502. Kättesaadav arvutivõrgus: [https://www.dnb.nl/en/binaries/Working%20paper%20502\\_tcm47-338350.pdf](https://www.dnb.nl/en/binaries/Working%20paper%20502_tcm47-338350.pdf) (02.05.2017)
47. Mark, M jt. Eesti pangandusõiguse alused. Õpik õigus- ja majandusteaduskonna üliõpilastele. Tallinn: Juura, 2003.
48. Merusk, K. Riigihalduse õiguslik regulatsioon. Juridica IV/1998.
49. Raa, R. Sissejuhatuse pangandusõigusesse. Juridica III/2001.
50. Pangandusliidu informatsioon Euroopa Keskpanga kodulehel. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.bankingsupervision.europa.eu/about/bankingunion/html/index.et.html> (01.05.2017)
51. Ringe, W-G. Independent Directors: After the Crisis, Oxford Legal Studies Research Paper No. 72/2013. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://ssrn.com/abstract=2293394>
52. Siibak, K. Finantsregulatsioonid ja finantsjärelevalve, probleemid ja arengud. Juridica III/2001.
53. Siibak, K. Krediitiasutuste seaduse uus redaktsioon. Juridica V/1999.
54. Suitability of members of the management and supervisory bodies and key function holders, Banco de Portugal koduleht: <https://www.bportugal.pt/en/page/suitability-members-management-and-supervisory-bodies-and-key-function-holders> (01.05.2017)
55. Tammer, S. Sobivusest sobimatuseni finantssektoris. Juridica V/2015.
56. The Ottow Committee. External evaluation of the assessment procedure performed by the AFM and DNB. Report, 2016. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.afm.nl/~profmedia/files/rapporten/2016/report-committee-ottow.ashx> (30.04.2017)
57. The Netherlands Authority for the Financial Markets. The AFM and DNB improve fit and proper assessment further to Ottow Committee's recommendations, 2016. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.afm.nl/en/nieuws/2016/dec/verbetering-commissie-ottow> (30.04.2017)
58. Zirnask, V. 2008. aasta finantskriis: veel üks sündmus, mille järel pole maailm enda endine.- Diplomaatia 2008/10. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.diplomaatia.ee/artikkel/2008-aasta-finantskriis-veel-uks-sundmus-mille-jarel-pole-maailm-enam-endine/> (02.05.2017)
59. Üleeuroopaline järelevalve on avaldatud Finantsinspektsiooni kodulehel. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.fi.ee/?id=19630> (02.05.2017)

## Kasutatud õigusaktide loetelu

### Siseriiklikud õigusaktid

60. Eesti Panga seadus. – RT I 1993, 28, 498; RT I, 19.03.2015, 39.
61. Finantsinspektsiooni seadus. – RT I 2001, 48, 267; RT I, 07.04.2017, 7.
62. Haldusmenetluse seadus. – RT I 2001, 58, 354; RT I, 25.10.2016, 5.
63. Investeeringufondide seadus. – RT I, 31.12.2016, 3
64. Kindlustustegevuse seadus. – RT I, 07.07.2015, 1; RT I, 31.12.2016, 26
65. Krediidiandjate ja vahendajate seadus. – RT I, 19.03.2015, 4; RT I, 11.03.2016, 3.
66. Krediidiasutuste seadus. – RT I 1999, 23, 349; RT I, 23.03.2017, 7.
67. Krediidiasutuste seaduses nimetatud isikute vastavust kinnitavate andmete esitamise majanduslike huvide deklareerimise kord. – RTL 1999, 147, 2068.
68. Makseasutuste ja e-raha asutuste seadus. – RT I 2010, 2, 3; RT I, 31.12.2016, 11.
69. Tsiviilseadustiku üldosa seadus. – RT I 2002, 35, 216; RT I, 12.03.2015, 106.

### Euroopa Liidu õigusaktid

70. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 806/2014, 15. juuli 2014, millega kehtestatakse ühtsed eeskirjad ja ühtne menetlus krediidiasutuste ja teatavate investeerimisühingute kriisilahenduseks ühtse kriisilahenduskorra ja ühtse kriisilahendusfondi raames ning millega muudetakse määrust (EL) nr 1093/2010. – ELT L 225/1, 30.07.2014.
71. 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 176/338 27.08.2013.
72. 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/. – ELT L L 331/12, 15.12.2010.
73. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 1092/2010, 24. november 2010, finantssüsteemi makrotasandi usaldatavusjärelevalve kohta Euroopa Liidus ja Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogu asutamise kohta. – ELT L 331/1, 15.12.2010.
74. Nõukogu määrus (EL) nr 1024/2013, 15. oktoober 2013, millega antakse Euroopa Keskpangale eriülesanded seoses krediidiasutuste usaldatavusnõuete täitmise järelevalve poliitikaga. – ELT L 287/63, 29.10.2013.

### Liikmesriikide õigusaktid

75. Slovenian Banking Act (*Zakon o bancništvu (ZBan-2)*, 31.03.2015 Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.bsi.si/library/includes/datoteka.asp?DatotekaId=2956> (02.05.2017)

### Kasutatud kohtupraktika loetelu

76. RKPJK otsus nr 3-41-5-05.
77. TlnRnK määrus nr 3-09-905.
78. TlnRnK otsus nr 3-09-671.
79. TlnRnK otsus nr 3-12-2032.

80. TlnHK otsus nr 3-15-234.  
81. RKPJK otsus nr 3-4-1-30-15.

Muud allikad

82. Finantsinspektsiooni juhatuse otsus. Ettekirjutus, 09. september 2013 nr 4.1-1/41.  
Kättesaadav arvutivõrgus: [https://www.fi.ee/public/9\\_09\\_2013\\_FI\\_otsus.pdf](https://www.fi.ee/public/9_09_2013_FI_otsus.pdf)  
(02.05.2017)

## **Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks**

Mina, Anna Moskalenko,

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose „Sobivusmenetluse probleemkohad ning eritahulised *ex-post* ja *ex-ante* meetodid“, mille juhendaja on Siim Tammer, kaasjuhendajaks *PhD* Carri Ginter,
  - 1.1.reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;
  - 1.2.üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.
2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.
3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tallinnas, 02.05.2017