

TARTU ÜLIKOOL
SOTSIAALTEADUSTE VALDKOND
ÕIGUSTEADUSKOND
Avaliku õiguse osakond

Johanna Maria Kuusemets

**HALDUSTRAHVI NÕUDE SISU EUROOPA LIIDU ÕIGUSES: KREDIIDASUTUSTE
NÄITEL RAKENDUVAD TINGIMUSED JA NENDE KOHALDAMINE EESTIS**

Magistritöö

Juhendajad:
MA Siim Tammer,
PhD Kadri Siibak

Tallinn
2023

SISUKORD

SISSEJUHATUS	3
1. KREDIIDIASUTUSE JÄRELEVALVE MUDEL	6
1.1. Finantsinspektsiooni roll ja järelevalvealased õigused.....	6
1.2. Euroopa Keskpanga roll ja järelevalvealased õigused	11
1.3. Järelevalvel olevad olulisemad meetmed krediitiasutuse üle järelevalve teostamisel21	
1.3.1. Kapitali puudutavad järelevalvelised meetmed	22
1.3.2. Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise alased järelevalvelised meetmed	25
1.3.3. Ühingujuhtimise alased järelevalvelised meetmed	27
2. EUROOPA LIIDU ÕIGUSEST TULENEVAD NÕUDED KREDIIDIASUTUSE TRAHVIMISELE.....	31
2.1. Finantssektorile tulenevad nõuded Euroopa Liidu õigusest järelevalvesubjektide trahvimisel.....	31
2.1.1. Efektiivsuse nõue	33
2.1.2. Proportsionaalsuse nõue.....	38
2.1.3. Hoiatavuse nõue.....	41
2.2. Valitud Euroopa Liidu liikmesriikidest näiteid krediitiasutuste trahvimisel.....	44
2.1. Euroopa Liidu õiguses olev terminoloogiline vastuolo, arusaamatuste juur?	49
2.2. Varasemalt algatatud seaduseelnõud	52
3. JÄRELEVALVE VÕIMALUSED JA NENDE KOOSKÕLA EUROOPA LIIDU ÕIGUSEGA RAKENDADA TRAHVE VÕI NENDEGA SAMALAADSEID MEETMEID EESTIS TEGUTSEVATELE KREDIIDIASUTUSTELE.....	56
3.1. Krediitiasutuse nõuded on/ ei ole ülevõetud piisavalt riigisiselt.....	56
3.1.1. Sunniraha	57
3.1.2. Väärtegu.....	59
3.2. Ebavõrdsus oluliste ja vähemoluliste krediitiasutuse vahel.....	62
KOKKUVÕTE	65
THE CONTENT OF ADMINISTRATIVE FINES CLAIMS IN THE LAW OF THE EUROPEAN UNION: CONDITIONS APPLIED BY THE EXAMPLE OF CREDIT INSTITUTIONS AND THEIR APPLICATION IN ESTONIA (Abstract).....	69
KASUTATUD KIRJANDUS.....	74
KASUTATUD ÕIGUSAKTID.....	87
LISAD.....	90

SISSEJUHATUS

Finantsjärelevalvel, mida Eestis teostab Finantsinspeksioon (FI), on laialdased volitused krediidasutuste¹ ja teiste finantsjärelevalve subjektide mõjutamiseks. Eestis on pikki aastaid olnud arutluse all küsimus, kas finantssektoris peaks olema õigus rakendada haldustrahve ja mil määral Euroopa Liidu (EL) õigus sedalaadi trahvimist kohustab. Arutluse all on olnud finantssektori jaoks nii uue menetlusliigi loomist kui ka olemasolevasse vääртеomenetlusse erinõuete sulandamist. Riigikogus on läbi aastate olnud arutlusel mitmeid seaduse eelnõusid, mille sisuks on olnud ettepanekud võtta üle EL õiguses sätestatud nõuded finantssektori järelevalvele karistuste määramise osas. EL õigus eelkõige näeb ette, et liikmesriigid peaks rakendama sellise trahviraamistiku, mis on efektiivne, proportsionaalne ning hoiatav. Kuna haldustrahvi õigust täna finantsjärelevalvele antud ei ole, on endiselt relevantne küsimus, kas Eesti asjakohast EL õigust ikka kohaselt järgib.

Magistritöö keskendub krediidasutuste õiguslikule raamistikule. Seda põhjusel, et magistritöö maht eeldab selgemat fokuseeritust, kui ka asjaolu tõttu, et krediidasutusi puudutav on üks enim reguleeritud sektor finantsõiguses. Samuti on kaalukas ka see, et osade Eestis tegutsevate krediidasutuste üle teeb otsust järelevalvet Euroopa Keskpank (ECB) ja teiste üle Finantsinspeksioon.

Magistritöö eesmärk on tuvastada ja analüüsida neid Euroopa Liidu nõuded ja suundi (mh liikmesriikide praktikad), mille pinnalt kontrollib autor hüpoteesi, et krediidasutuste trahvimisel eeldab EL õigus selle toimimist halduskorras. Autor jätab kõrvale hinnangu andmise Eestis kehtivale vääртеomenetlusele ja selle sobivusele/ sobimatusele krediidasutuste trahvimisel, keskendudes EL-i nõuetele krediidasutust trahvida. Lisaks peab autor oluliseks märkida, et 22.02.2023 muudeti karistusseadustikku² ja praktiliselt kõiki finantsvaldkonna eriseadusi ja tõsteti vääртеomenetluses määratavaid trahvimäärasid, kuid seda seadusemuudatust käesolevas töös ei analüüsita.

¹ Krediidasutus on Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 575/2013, artikkel 4 lõige 1 punkti 1 kohaselt ettevõtja, kelle majandustegevuseks on hoiuste või muude tagasimakstavate vahendite võtmine avalikkuselt ning oma arvel ja nimel laenu andmine.

² Karistusseadustik. – RT I, 06.01.2023, 4.

Magistritöö hüpoteesi sõnastas autor järgmiselt. Krediidiasutuse trahvimist eeldab Euroopa Liidu õigus halduskorras ja järelevalve poolt.

Autor püstitas järgmised uurimisküsimused, millele magistritöö raames vastuseid otsib.

1. Millised on peamised järelevalvelised haldusmeetmed ja nende võimalikud erinevused, mida rakendab Finantsinspeksioon?
2. Millised nõuded seab Euroopa Liidu õigus krediidiasutuste trahvimisele ja kas need nõuded oleksid täidetud haldustrahvide rakendamise korral?
3. Kuidas sisustada ja mõista EL õiguses kasutatavaid termineid seoses kohustusega trahvida krediidiasutust (*administrative sanctions, measures, administrative measures, sanctions, administrative penalties, administrative pecuniary penalties etc*)?

Magistritöö eesmärkide saavutamiseks on magistritöö jagatud kolme peatükki. Magistritöö esimeses peatükis analüüsib autor krediidiasutuse järelevalve mudelit seda nii Euroopa Keskpanga kui Finantsinspeksiooni vaatest. Lisaks on autor esimeses peatükis välja toonud võimalikud olulisemad haldusõiguslikud meetmed, mida finantsjärelevalve krediidiasutuse suhtes kohaldada saab. Need meetmed, millel pole karistusõiguslikku tagajärge on vajalikud, et mõista, mil viisil on üldse võimalik sekkuda järelevalvel krediidiasutuse tegevusse.

Teises peatükis analüüsib autor esmalt Euroopa Liidu õigusest tulenevaid nõudeid krediidiasutuste trahvimisele. See on vajalik selleks, et tekiks tervikpilt sellest, mida sätestab Euroopa Liidu õigus krediidiasutuste trahvimise osas. Edasi minnakse detailsemaks ning tuuakse eraldi välja efektiivsuse, proportsionaalsuse ning hoiatavuse mõisted, mida autor analüüsib Euroopa Liidus sätestatud nõuete valguses. Nende kolme nõude osas võrdleb autor trahvi ka väärteomenetlusega, et avada paremini nõudeid, mida Euroopa Liidu õigus krediidiasutustele seab. Teises peatükis analüüsib autor ka lähiriikide praktikat krediidiasutuste rikkumistele reageerimise osas, et näha, mil viisil valitud riigid sekkuvad rikkumistele. Riikide ülevaate andmine on vajalik selleks, et avada seda, kus paiknevad teised liikmesriigid ja kus paikneb Eesti. Samuti analüüsib autor teises peatükis varem algatatud seaduse eelnõusid, mis käsitlesid haldustrahvimenetluse kui uue instituudi loomist kui ka haldustrahvide sobitamist väärteomenetluse juurde.

Kolmandas peatükis analüüsib autor järelevalve võimalusi rakendada trahve või samalaadseid meetmeid. Selles peatükis analüüsitakse väärteo instrumenti ning tuuakse välja sunniraha määramise võimalus ning, hinnatakse kuidas seda sobitada krediidiasutuste suhtes rakendavate

meetmete hulka. Väärteo osas analüüsitakse ja võrreldakse väärtegu ja haldustrahvi krediidasutuse vaatest. Seejuures analüüsitakse olulise ja vähem olulise krediidasutuse ebavõrdsust, mis peitub asjaolus, et ECB-l on mandaat trahvida ka täna nelja Eestis tegutsevat krediidasutust halduskorras, miljonites eurodes, võrreldes siis Finantsinspektsiooni õigusega samalaadse rikkumise korral teistele krediidasutustele teha väärteo korras trahvi kuni 32 000 eurot.

Magistritöö teema on aktuaalne, sest Eestil lasub võimalus üle võtta riigisisest haldustrahvid. Kohustus tuleneb Euroopa Liidu õigusest, mis sätestab, et Euroopa Liidu liikmesriikidel tuleks kehtestada halduskaristused, mis on iseloomult efektiivsed, proportsionaalsed ning hoiatavad. Magistritöö kirjutamise hetkel menetletakse, aga jätkuvalt finants- ja andmekaitse sektori rikkumisi väärteomenetluse raames. Juhul, kui krediidasutus rikub seadust, on Finantsinspektsioonil võimalik sekkuda krediidasutuse rikkumisele, kas haldusmenetlusega ja/või väärteomenetluse seadustikus³ (VTMS) sätestatud korras. Eesti õiguses puudub käesoleval hetkel võimalus kohaldada krediidasutuse rikkumise korral haldustrahvi määramist.

Magistritöö eesmärgi saavutamiseks on analüüsitud õigusakte, teiste liikmesriikide praktikat, tõlgendatud õiguskirjandust. Magistritöö uurimismeetodina on kasutatud peamiselt analüüsivat-võrdlevat meetodit.

Märksõnad: finantsõigus, krediidasutus, trahv, Finantsinspektsioon, Euroopa Keskpang.

³ Väärteomenetluse seadustik. – RT I, 27.01.2023, 26.

1. KREDIIDIASUTUSE JÄRELEVALVE MUDEL

1.1. Finantsinspektsiooni roll ja järelevalvealased õigused

Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2014/65/EL⁴ artikkel 67 lõike 1 kohaselt peab liikmesriik määrama pädeva asutuse, kes viib läbi nõuetekohast finantsjärelevalvet. Eestis on selliseks asutuseks FI, kelle tegevust reguleerib finantsinspektsiooni seadus⁵ (FIS).

FIS § 4 lõike 1 kohaselt on FI autonoomse pädevusega ja oma eelarvega Eesti Panga juures asuv asutus, mille juhtimisorganid tegutsevad ja esitavad aruandeid FIS-is sätestatud korras. Eesti Panga seaduse (EPS⁶) § 4¹ lõike 1 kohaselt tegutseb Eesti Panga juures asuva asutusena seaduse alusel loodud Finantsinspektsioon. EPS § 4¹ lõike 2 kohaselt on Finantsinspektsioonil oma juhtimisorganid, eelarve ja aruandlus ning autonoomne pädevus riikliku finantsjärelevalve teostamisel ja finantskriisi lahendamisel. FIS § 4 lõikest 2 tuleneb, et FI tegutseb järelevalve teostamisel ja kriisilahendusülesannete täitmisel riigi nimel. Seejuures on FI eelnimetatud ülesannete teostamisel sõltumatu tulenevalt FIS § 4 lõikest 3. Põhiseaduse kommenteeritud väljaandest nähtub, et FI on oma struktuurilt teistsugune ning tavatu asutus Eesti õiguskorras ja seda seetõttu, et FI tegevusest tulenevad kohustused ja õigused eraõiguslikes suhetes tekivad Eesti Pangale, kuid FI täidab avalik-õiguslike ülesandeid, seal tegutseb FI riigi nimel.⁷ Tegemist on FI on tegu erilise õigusliku konstruktsiooniga, mis teostab riigi nimel sõltumatut finantsjärelevalvet, olles samal ajal Eesti Panga juures olev asutus.

FIS § 3 lõike 1 kohaselt teostatakse järelevalvet finantssektori stabiilsuse, usaldusväärsuse ja läbipaistvuse ning toimimise efektiivsuse suurendamise, süsteemsete riskide vähendamise ning finantssektori kuritegelikel eesmärkidel ärakasutamise tõkestamisele kaasaaitamise eesmärgil, et kaitsta klientide ja investorite huve nende vahendite säilimisel ning seeläbi toetada Eesti rahasüsteemi stabiilsust. Võlaõigusseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus 321 SE seletuskirjast nähtub, et finantsjärelevalve teostamisel juhindub

⁴ 15. mai 2014. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2014/65/EL, mis kohaldub finantsinstrumentide turgude 60tha ning millega muudetakse direktiive 2002/92/EÜ ja 2011/61/EL (uuesti sõnastatud). – ELT L 173/349, 12.6.2014, lk 105.

⁵ Finantsinspektsiooni seadus. – RT I, 30.11.2022, 14.

⁶ Eesti Panga seadus. – RT I, 22.04.2020, 3.

⁷ Lehis, L. PSK § 112/7. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 5. vlj. Tallinn: Juura 2020.

Finantsinspeksioon FIS § 3 lõike 3 kohaselt ainult avalikust huvist.⁸ FI teostab järelevalvet kõigi huvides, mitte ühe indiviidi subjektiivsetes huvides lähtudes.⁹ Sama põhimõtet on kinnitanud ka Riigikohus, kes on selgitanud, et finantsjärelevalve peamiseks eesmärgiks on tagada, et finantsjärelevalve subjekt lähtuks oma tegevuses kehtivast õigusest. Riigikohus toonitab seejuures, et finantsjärelevalve subjekt ei tohi oma käitumisega kahjustada avalikku huvi.¹⁰

FI teostab finantsjärelevalvet FIS § 2 lõikes 1 välja toodud seaduste üle¹¹, mh krediidiasutuste seaduse¹² (KAS) üle. 2023.a seisuga kuulus FI järelevalve alla 13 krediidiasutust, 9 investeerimisühingut, 16 makseasutust, 11 fondivalitsejat, 6 väikefondivalitsejat, 72 fondi, 61 krediidiantajat- või vahendajat, 40 kindlustusmaaklerit, 10 kindlustusandjat, 2 e-rahaasutust ning 7 välisriigi kindlustusmaakleri filiaali.¹³ Iga aastaga suureneb järelevalvesubjektide arv ning samuti kuulub FI järelevalve alla aina rohkem valdkondi.

Viimati, st 10.11.2021 lisandus FI järelevalve alla ühisrahastus, kui jõustus Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2020/1503 (ühisrahastuse määrus).¹⁴ Ühisrahastuse järelevalve on rakendatud vastava ühisrahastuse määruse ja väärtpaberituru seaduse¹⁵ § 1 lõike 2 ja § 47 lõike 1 punkti 17, § 230 lõike 1 punkti 14 ja § 237⁸⁴ alusel. FI järelevalve alla on lähiajal planeeritud tuua ka inkassode tegevuse üle järelevalve teostamine tulenevalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivist (EL) 2021/2157¹⁶. Samuti on arutelu all, kas Euroopa krüptovaradeturu määruse¹⁷ üle hakkab tulevikus järelevalvet teostama FI või alternatiivselt Rahapesu Andmebüroo.

FI teeb tihedat riikidevahelist koostööd teiste finantsjärelevalve asutustega, olles selleks sõlminud vastavad koostöökokkulepped. Selliselt toimub teabevahetus, mis on vajalik finantsjärelevalve tõhusaks toimimiseks. FIS § 46 lõikest 2 nähtub loetelu asutustest, organisatsioonidest ning komiteedest, kelle töös FI aktiivselt osaleb. Nendeks asutusteks, organisatsioonideks ning

⁸ Võlaõigusseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus 321 SE. Seletuskiri, lk 31-32. – [\(https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/6b6c934b-9b9c-4328-b49f-1a7c0b4ec23e\)](https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/6b6c934b-9b9c-4328-b49f-1a7c0b4ec23e). (04.11.2021).

⁹ *Ibidem*, lk 31-32.

¹⁰ RKKKo 3-4-1-20-15, p 43.

¹¹ FIS § 2 lõike 1 kohaselt teostab FI finantsjärelevalvet krediidiasutuste seaduses, krediidiantajate ja -vahendajate seaduses, kindlustustegevuse seaduses, investeerimisfondide seaduses, kogumispensionide seaduses, väärtpaberituru seaduses, liikluskindlustuse seaduses, makseasutuste ja e-raha asutuste seaduses, pandikirjaseaduses ja väärtpaberite registri pidamise seaduses ning nende alusel kehtestatud õigusaktides sätestatud tegevuse üle.

¹² Krediidiasutuste seadus. – RT I, 12.03.2022, 4.

¹³ Finantsinspeksiooni aastaraamat 2022, lk 18-25. – https://www.fi.ee/sites/default/files/fi_aa_2020_est_r.pdf. (19.10.2021).

¹⁴ 7. oktoober 2020. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2020/1503, mis käsitleb ettevõtjatele Euroopa ühisrahastusteenuse osutajaid ning millega muudetakse määrust (EL) 2017/1129 ja direktiivi (EL) 2019/1937. – ETL L 347/1, 20.10.2020, lk 1-49.

¹⁵ Väärtpaberituru seadus. – RT I, 17.03.2023, 28.

¹⁶ 24. november 2021. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2021/2167, millega kehtestatakse krediidihaldajate ja krediidiosutuste kohta ning millega muudetakse direktiive 2008/48/EÜ ja 2014/17/EL. – ETL L 438/1, 8.12.2021, lk 1-37.

¹⁷ Ettepanek. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, mis käsitleb krüptovaraturge ja millega muudetakse direktiivi (EL) 2019/1937. – 2020/0265 (COD), 24.9.2020, lk 1-160.

komiteedeks on FIS § 46 lõike 2 punktides 1-5 tulenevalt: Euroopa Pangandusjärelevalve Asutus (EBA)¹⁸, Euroopa Väärtpaberiturujärelevalve Asutus (ESMA)¹⁹, Euroopa Kindlustus- ja Tööandjapensionide Järelevalve Asutus (EIOPA)²⁰, Euroopa Järelevalveasutuste Ühiskomitee²¹ ning Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogu (ESRB)²². Euroopa Järelevalveasutuste Ühiskomitee on foorum, mille eesmärk on tugevdada koostööd EBA, EIOPA ning ESMA vahel, mida ühiselt tuntakse kolme Euroopa järelevalveasutusena (tuntud kui ESA-d).²³

Lisaks eeltoodule teeb Finantsinspeksioon FIS § 47 lõikes 1 nimetatud korras koostööd ka välisriikide pädevate asutustega. Samuti osaleb FI FIS § 47⁵ kohaselt järelevalveasutuste kolleegiumides. FIS § 47⁵ lõike 1 kohaselt, kui FI teostab konsolideeritud järelevalvet, siis peab FI moodustama finantsjärelevalve asutuste kolleegiumi, et tõhustada Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2013/36/EL²⁴ artiklites 107 ja 108 ning artikkel 130 lõikes 1 nimetatud ülesannete täitmist ning vajaduse korral kooskõlastada finantsjärelevalvelist tegevust ja koostööd asjaomaste kolmandate riikide finantsjärelevalve asutustega. Kolleegium moodustatakse kirjaliku kokkuleppega asjaomaste finantsjärelevalve asutuste vahel tulenevalt FIS § 47⁵ lõikest 1.

Infovahetus toimub ka nt mitmepoolse vastastikuse mõistmise memorandumide konsulteerimise ja koostöö ning teabevahetuse (ingl *Multilateral Memorandum of Understanding Concerning Consultation and Cooperation and the Exchange of Information* (edaspidi MMoU) raames. MMoU eesmärgiks ühise arusaama tekitamine selles osas, kuidas peaksid MMoU-ga liitunud riigid teavet vahetama, konsulteerima ja koostööd tegema osas, mis seostub väärtpaberituruga.²⁵ MMoU on sätestanud täpse formaadi, kuidas toimub järelevalveasutuse poole pöördumine ning kuidas küsitud teabe esitamine käib.

Magistritöö raames seatud uurimusküsimuse kontekstis on oluline anda hinnang Finantsinspeksiooni peamistest haldusmeetmetest, millistega ta seaduse kohaselt saab erinevatele krediitiasutuste rikkumistele reageerida. Seda on relevantne teha, et mõista vahetumalt juba

¹⁸ Ingl nimetus on *European Banking Authority*.

¹⁹ Ingl nimetus on *European Securities and Markets Authority*.

²⁰ Ingl nimetus on *European Insurance and Occupational Pensions Authority*.

²¹ Ingl nimetus on *Joint Committee of the European Supervisory Authorities*.

²² Ingl nimetus on *European Systemic Risk Board*, lühend ESRB.

²³ *About us. The Joint Committee*. – <https://esas-joint-committee.europa.eu/about-us>. (17.02.2022).

²⁴ 26. juuni 2013.aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv, 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, 27.6.2013, lk 57-68.

²⁵ *Multilateral Memorandum of Understanding Concerning Consultation and Cooperation and the Exchange of Information (MMoU)*. – <https://www.iosco.org/about/?subsection=mmou>. (21.11.2021).

olemasolevate järelevalveliste haldusinstrumentide jõudu krediidasutuse suhtes, võrreldes kehtivat süüteo vormis läbiviidavat väärteomenetlust ja selle resultaati.

Kui FI avastab finantsjärelevalve subjekti poolt toime pandud rikkumise, siis on FI-l võimalik sekkuda rikkumisele, kas haldusõiguslikult või meetmetega, millel on karistusõiguslik tagajärg (FIS § 18 lõige 2 punkt 6 koosmõjus KAS § 134-18). Oluline on märkida, et haldusõiguslikel järelevalvelistel meetmetel endil ei ole karistuslikku iseloomu. See aga ei tähenda, et neil puuduks tugev või suisa vägatugev mõju krediidasutustele. Karistusõigusliku tagajärjega meetmed on väärteomenetlus (KarS § 3 lõige 4), kus väärteomenetleja on Finantsinspeksioon, ning kuriteoteade (kriminaalmenetluse seadustik²⁶, KrMS § 195 lõige 2), millise informatsiooni üle on otsustuspädevus prokuratuuril (KrMS § 6).

Üldreegel, millal FI saab teha krediidasutusele ettekirjutuse on järgmine: FI-l on KAS § 103 lõike 1 punkti 1 alusel pädevus teha ettekirjutus krediidasutusele, kui krediidasutus on rikkunud Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EL) 575/2013²⁷; Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EL) 806/2014²⁸; FIS § 2 või FIS § 6 lõige 1 punktis 7 nimetatud seadusi. KAS § 103 lõike 1 punkti 2 kohaselt on FI-l õigus teha krediidasutusele ettekirjutus, kui on vaja ära hoida KAS § 103 lõike 1 punktis 1 välja toodud õigusrikkumisi. Lisaks on FI-l võimalik teha ettekirjutus krediidasutusele, kui esinevad KAS § 103 lõikes 3 toodud alused.

KAS § 104 lõige 1 punktide 1-21 kohaselt on FI-l võimalik ettekirjutusega keelata teatud tehingute ja toimingute tegemine või piirata nende mahtu; keelata osaliselt või täielikult krediidasutuse kasumist väljamaksete tegemine; nõuda krediidasutuse juhtide ja töötajate tulemustasude vähendamist; nende maksmise peatamist või tehtud maksete tagastamist, kui esineb KAS § 57² lõikes 7 sätestatud alus; nõuda krediidasutuse tegevuskulude piiramist; nõuda krediidasutuse varade asjakohast allahindamist vastavalt KAS-ile ja selle alusel antud õigusaktides sätestatud nõuetele; nõuda likviidsete varade ja lühiajaliste kohustuste suhte parandamist, nõuda KAS § 104² lõikes 1 nimetatud täiendavaid omavahendeid; nõuda välisriigis tegutsevalt krediidasutuselt välisriigis kehtivate õigusaktide nõuete rikkumise lõpetamist; keelata lepinguriigi krediidasutusel Eestis või Eesti krediidasutusel lepinguriigis tegutsemine ja piiriüleste teenuste osutamine; nõuda

²⁶ Kriminaalmenetluse seadustik. – RT I, 22.12.2021, 45.

²⁷ 26. juuni 2013. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EL) 575/2013, mida kohaldatakse krediidasutuste ja investeerimisühingute suhtes kohaldatavate usaldatavusnõuete kohta ja määruse (EL) nr 648/2012 muutmise kohta. – ETL L176/1, 27.6.2013, lk 1.

²⁸ 15. juuli 2014. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 806/2014, millega kehtestatakse ühtsed eeskirjad ja ühtne menetlus krediidasutuste ja teatavate investeerimisühingute kriisilahenduseks ühtse kriisilahenduskorra ja ühtse kriisilahendusefondi raames ning millega muudetakse määrust (EL) nr 1093/2010. – ETL L 225/1, 30.7.2014, lk 1-90.

krediidiasutuse sise-eeskirjade ja protseduurireeglite ning tasustamise põhimõtete muutmist, sh kehtestada täiendavaid edasilükkavaid tingimusi tulemustasude või nende osade väljamaksmisele; piirata või keelata tulemustasude väljamaksmist teatud aktsiate, aktsiaoptsoonide või muude sarnaste õiguste vormis; nõuda krediidiasutuse nõukogult juhatuse liikme tagasikutsumist või tema volituste ajutist peatamist; nõuda krediidiasutuse üldkoosolekult nõukogu liikme tagasikutsumist, kui esineb KAS § 50 lõikes 1 nimetatud alus; teha ettepanek krediidiasutuse üldkoosolekule vahetada audiitor; nõuda vandeaudiitori vahetamist, kui ta ei täida KAS §-s 95 sätestatud informeerimiskohustust; nõuda krediidiasutuse töötaja töölt kõrvaldamist; nõuda krediidiasutuse tervendamiskava esitamist; nõuda Tagatisfondi seaduses ettenähtud osamakse tasumist; esitada muid nõudmisi krediidiasutuse tegevust reguleerivate õigusaktide täitmiseks; määrata tähtaeg riskide kontsentreerumise piirmäärade nõuetega vastavusse viimiseks; nõuda krediidiasutuse tegevuse ja süsteemidega seonduvate, sh tegevuse edasiandmisest tulenevate riskide vähendamist; teha ettepanek muuta või täiendada krediidiasutuse organisatsiooni struktuuri; nõuda stressitesti või muu sarnase tundlikkusanalüüsi tegemist; nõuda sisemeetodite mudelite parendamist; nõuda õigusaktides ettenähtud teabe avalikustamist või nõuda õigusaktides ettenähtud teabe esitamist ja koostöökohustuse täitmist.

Juhul, kui ettekirjutust, mis on haldusmenetluslik meede, ei täideta, siis on FI-I võimalik järelevalve all olevale subjektile määrata sunniraha. Asendustäitmise ja sunniraha seaduse²⁹ (ATSS) § 2 sätestab, et sunniraha rakendamise eelduseks on olukord, kus haldusorgani ettekirjutus jäetakse hoiatuses märgitud tähtaja jooksul täitmata. Seejuures ei saa sunniraha määramist käsitleda kui isiku karistamist, mis tuleneb ATSS § 3 lõikest 2.

KAS § 104¹ lõike 1 kohaselt võib Finantsinspeksioon KAS-i alusel tehtud ettekirjutuse või muu haldusakti täitmata jätmise või ebakohase täitmise korral rakendada sunniraha asendustäitmise ja sunniraha seaduses sätestatud korras. KAS § 104¹ lõikest 2 tuleneb, et haldusakti täitmata jätmise või ebakohase täitmise korral on sunniraha ülemmäär füüsilise isiku puhul esimesel korral kuni 5000 eurot ja järgmistel kordadel kuni 50 000 eurot ühe ja sama kohustuse täitmisele sundimiseks, kuid kokku mitte rohkem kui 5 000 000 eurot. Juriidilise isiku puhul kuni 32 000 eurot ja järgmistel kordadel kuni 100 000 eurot ühe ja sama kohustuse täitmisele sundimiseks, kuid kokku mitte rohkem kui 10% kogu juriidilise isiku aastasest netokäibest, sealhulgas brutotulust.

²⁹ Asendustäitmise ja sunniraha seadus. – RT I, 12.07.2014, 29.

Üks erilaadne meede FI-le tuleneb FIS §-st 54³, mis annab FI-le õiguse avalikustada hoiatusteateid. FI avaldab lisaks Eesti hoiatusteadetele ka välisriikide hoiatusteaded, mille eesmärgiks on hoiatada avalikkust äriühingute, isikute ning nende kaudu tegutsevate veebilehtede eest, kellel puudub vastav tegevusluba või on tekkinud põhjendatud kahtlus, et tegutsetakse valdkonnas ilma vastavat tegevusluba omamata. FIS § 54³ lõikest 1 tuleneb, et FI võib avalikkust hoiatada tegevusloata finantsteenuste pakkumise või muu FIS § 2 lõikes 1 nimetatud õigusaktidele mittevastava tegevuse või selle kahtluse korral. Finantsinspektiooni seaduse täiendamise seaduse 380 SE seletuskirjast nähtub, et hoiatusteade on oma iseloomult preventiivne ning hoiatusteadete avalikustamine on rahvusvaheliselt tunnustatud hea tava mida järgida.³⁰ 2022.a avaldas FI oma veebilehel kokku 1610 hoiatusteadet, mis moodustasid kokku nii välisriikide kui ka Eesti enda koostatud hoiatusteaded.³¹

1.2. Euroopa Keskpanga roll ja järelevalvealased õigused

2010.a vallandunud ülemaailmne finantskriis ja euroala eelarvekriis paljastasid negatiivse tagasisideahela riigivõlakirjade ja krediidasutuste vahel, millel oli oluline mõju nii reaalmajandusele ja finantsstabiilsusele. Finantsstabiilsust ähvardavate ohtude vältimiseks tuli tugevdada krediidasutuste järelevalvet ja kriisilahendust reguleeriva finantsarhitektuuri puudused. Reaktsioonina eelnimetatud kriisidele, otsustasid euroala riigijuhid ja valitsusjuhid 2012.a juunis luua pangandusliidu ning anda järelevalve- ja kriisilahendusülesanded riigi pädevatele asutustele, milleks on ECB³² ja ühtne kriisilahendus nõukogu (ingl *Single Resolution Board*, SRB). Pangandusliidu loomise eesmärk oli edendada finantsstabiilsust ja tegeleda euroalal täheldatud finantssektori killustatusega.³³

EL on finantskriisi õppetundidele suures osas reageerinud, luues pangandusliidu. See hõlmab tõhustatud kapitali ja järelevalve reguleerimist koos ECB juhitava ühtse järelevalvemehhanismi (ingl *Single Supervisory Mechanism*, SSM) loomisega, krediidasutuste taastamise ja

³⁰ Finantsinspektiooni seaduse täiendamise seadus 380 SE. Seletuskiri, lk 1. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/de4f3b26-97eb-48d0-b90a-bf0ec1a0ef0e>. (21.11.2021).

³¹ Finantsinspektiooni aastaaruanne 2022, lk 10. – https://www.fi.ee/sites/default/files/2023-04/finantsinspektiooni_aastaaruanne_2022.pdf. (17.04.2022).

³² ECB ingl nimetus on *European Central Bank*.

³³ Maragopoulos, N. *When the banking gets tough, the large get going: How capital regulation is driving consolidation*. 12.04.2021. EBI Working Paper Series No 2021 -89, lk 3. – https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3824585. (13.04.2023).

reguleerimise direktiiviga, mis nõuab kõikidelt liikmesriikidelt vahendeid kiireks lahendamiseks kahju tekkimisel.³⁴ Pangandusliidu seaduseks muutmisel, aastatel 2012–2014 tegi EL märkimisväärset tööd. See ei ole hõlmanud mitte ainult Baseli pangajärelevalve komitee ja finantsstabiilsuse nõukogu (FSB) soovitatud uute kapitali- ja muude eeskirjade rakendamist ühises raamistikus, vaid ka ECB kui euroala juhtiva järelevalveasutuse loomist, mis vastutab otseselt suurimate krediidasutuste eest ning krediidasutuste taastamise ja kriisilahenduse direktiivi (BRRD) vastuvõtmist ja SRB loomist.³⁵ Seega finantskriis oli indikaatoriks, et tekiks euroala suurkrediidasutuste üle ühtne järelevalve. Kui FI teostab järelevalvet Eestis tegevusloa saanud vähem oluliste krediidasutuste üle, siis ECB teostab otsest järelevalvet oluliste Eesti krediidasutuste üle, seda tihedas koostöös FI-ga.

ECB on euroala keskpangaks 19 riigile, kus on kasutuses euro. ECB tagab hindade stabiilsust, selleks jälgib ECB, et inflatsioon püsiks madalana, stabiilse ning etteaimatavana.³⁶ ECB-l on pädevus läbi viia järelevalvemenetlusi, kohapealseid kontrole ning teostada uurimist. ECB annab krediidasutustele tegevuslubasid ning on samuti on ECB pädevuses krediidasutuselt tegevuslubade ära võtmine. ECB üheks rolliks lisaks eeltoodule on hinnata krediidasutuste oluliste osaluste omandamist ning võõrandamist. ECB tagab, et järgitaks Euroopa Liidu usaldatavusnormatiive. ECB-l on diskretsioon kehtestada kõrgemaid kapitalinõuded, et vältida mistahes tekkivaid finantsriske.³⁷ Liikmesriikide pädevad järelevalve asutused abistavad ECB-d kõikides krediidasutusi puudutavate järelevalveaktide ettevalmistamisel ja rakendamisel.³⁸

SSM-i loomine ELi pangandusliidu esimese sambana, oli märkimisväärne samm pangandusjärelevalve suurema integreerimise suunas.³⁹ SSM-i õiguslik alus tuleneb Euroopa Keskpanga määrusest (EL) 468/2014.⁴⁰ SSM viitab Euroopa pangandusjärelevalve süsteemile, millesse kuuluvad ECB ja finantsjärelevalvete asutused. SSM-il on kolm peamist eesmärki: seista

³⁴ Mayes, D. G., G. E. Wood. "Banking Regulation: Starting over." In *Breaking up is Hard to Do: Britain and Europe's Dysfunctional Relationship*, edited by P. Minford and J. R. Shackleton. Westminster: The Institute of Economic Affairs. 2016, lk 246. – <https://iea.org.uk/wp-content/uploads/2016/07/Chapter%2012%20Bank%20Regulation%20Starting%20Over%20Mayes%20&%20Wood.pdf>. (09.04.2023).

³⁵ Mayes, D. G. *Banking union: the disadvantages of opportunism*, lk 1. – <https://www.duo.uio.no/bitstream/handle/10852/72275/Mayes-2018-Banking-Union-the-disadvantages-of-opportunism42935.pdf?sequence=5>. (09.04.2023).

³⁶ *About ECB*. – <https://www.ecb.europa.eu/ecb/html/index.en.html>. (25.01.2022).

³⁷ *Single Supervisory Mechanism*. – <https://www.bankingsupervision.europa.eu/about/thessm/html/index.en.html>. (07.11.2021).

³⁸ Wymeersch, E. *Financial Regulation: Its Objectives and Their Implementation in the European Union*. EBI Working Paper Series No 2019, lk 9–36. – https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3360540. (06.03.2023).

³⁹ Schammo, P. *Differentiated Integration and the Single Supervisory Mechanism: Which Way Forward for the European Banking Authority*, lk 1. – <https://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm?abstractid=2514720>. (26.03.2023).

⁴⁰ 16. aprill 2014. aasta Euroopa Keskpanga määrus 468/2014, millega kehtestatakse raamistik Euroopa Keskpanga ja riiklike pädevate asutuste vaheliseks ning riiklike määratud asutustega tehtavaks koostööks ühtse järelevalvemehhanismi raames (ühtse järelevalvemehhanismi raammäärus) – ETL L 141/1, 14.5.2014, lk 1.

Euroopa pangandussüsteemi turvalisuse ja toimekindluse eest, suurendada finantsstabiilsust ning tagada tõhus ja hästi toimiv finantsjärelevalve.⁴¹ Ühtse järelevalvemehhanismi raames teostab oluliste pankade üle otsest järelevalvet ECB ja nende kriisilahenduse eest vastutab SRB.⁴²

Tasub välja tuua, et ühtne SSM on mehhanism, mitte aga järelevalve. See ei ole agentuur ega ka juriidiline isik. Selle keskmes on ECB, mis vastutab otseselt oluliste krediidasutuste usaldatavusnormatiivide täitmise järelevalve ning ühtse järelevalvemehhanismi tõhusa ja järjepideva toimimise eest. Vähemtähtsate krediidasutuste järelevalve eest vastutavad peamiselt riiklikult pädevad asutused.⁴³ Oluline krediidasutus on krediidasutus, kelle üle teostab järelevalvet ECB.

Krediidasutuse määramine suuruse alusel tuleneb määruse 468/2014⁴⁴ artikkel 50 lõikest 2, mis sätestab järgmised kriteeriumid:

- 1) Krediidasutus, kelle varade koguväärtus ületab 30 mld, on oluline krediidasutus;
- 2) riigisisese majandusliku olulise läve alusel;
- 3) olulisuse kindlaksmääramise nõue järelevalve alla kuuluva grupi piiriülese tegevuse seisukohast.

SSM asetab Euroopa Keskpanga uue pangandusjärelevalve süsteemi keskmesse. See toob kaasa pangajärelevalve integreerimise kõrgema taseme. Oluline on aga see, et see ei hõlma kogu EL-i. See piirdub euroala riikide ja (mitte-euro)liikmesriikidega, kes on otsustanud ühineda SSM-iga.⁴⁵

Pierre Schammo on välja toonud, et üldiselt võib SSM-i järelevalvemudelit kirjeldada kui järelevalveülesannetel põhinevat „üleslaadimist” ja „mahalaadimist”. „Üleslaadimine”, sest ECB teostab SSM-i loomise tulemusena otsest järelevalvet krediidasutuste üle, „mahalaadimine”, sest ECB usaldatavusnormatiivide täitmise järelevalve teostajana peab toetuma riiklike pädevate asutuste asjatundlikkusele ja tööle (nt igapäevaste kontrollide läbiviimisel), kuna ECB teostab

⁴¹ Pangandusjärelevalve juhend. November 2014, lk 5. – <https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssmguidebankingsupervision201411.et.pdf?3f61e65821560ccb00833155e01f18e0=.> (07.11.2021).

⁴² Busch, D; B. J. van Rijn, M. *Towards Single Supervision and Resolution of Systemically Important Non-Bank Financial Institutions in the European Union*, lk 303. – <https://link.springer.com/article/10.1007/s40804-018-0107-5>. (26.03.2023).

⁴³ Busch, D; B. J. van Rijn, M. *Towards Single Supervision and Resolution of Systemically Important Non-Bank Financial Institutions in the European Union*, lk 337. – <https://link.springer.com/article/10.1007/s40804-018-0107-5>. (26.03.2023).

⁴⁴ 16. aprill 2014. aasta Euroopa Keskpanga määrus (EL) nr 468/2014, millega kehtestatakse raamistik Euroopa Keskpanga ja riiklike pädevate asutuste vaheliseks ning riiklike määratud asutustega tehtavaks koostööks ühtse järelevalvemehhanismi raames (ühtse järelevalvemehhanismi raammäärus). – ETL L 141/1, 14.5.2014, lk 22-24.

⁴⁵ Schammo, P. *Differentiated Integration and the Single Supervisory Mechanism: Which Way Forward for the European Banking Authority?* Lk 5. – <https://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm?abstractid=2514720>. (26.03.2023).

otsest järelevalvet vaid väheste krediidasutuste üle, st nende üle, mida peetakse piisavalt olulisteks.⁴⁶

David G. Mayes on välja toonud, et ECB vastutus finantsjärelevalve eest ei hõlma kogu EL-i ega ka kogu finantssektorit. SSM on seega vale nimetus. SSM ei peaks olema ainult EL-is, vaid kogu Euroopa Majanduspiirkonnas, et see korralikult toimiks. SSM-i ja euroala võrrandil pole mingit pistmist pangandusjärelevalve praktiliste aspektide ja finantsstabiilsuse säilitamise omadustega.⁴⁷ Seda seetõttu, et SSM-ga peab liituma ning seetõttu ei hõlma see kogu finantssektorit.

Lisaks SSM-i loomisele tekkis samal ajal ka *Single Rulebook*,⁴⁸ mille sisuks on ühtsete usaldatavusnormatiivide kogumite loomine ja mille järgimine on kohustuslik kogu EL-i ulatuses.⁴⁹ *Single Rulebook*'i eesmärgiks on tagada, et usaldatavusnormatiivide kaitsemeetmeid rakendatakse võimaluse korral kogu EL-is. *Single Rulebook* kindlustab, et asutuste finantsolukord on järelevalveasutuste, hoiuste omanike ja investorite jaoks kogu EL-is läbipaistvam ja võrreldavam. Möödunud finantskriis näitas, et regulatiivsete nõuete läbipaistmatus erinevates liikmesriikides oli finantsebastabiilsuse peamiseks põhjuseks. Läbipaistvuse puudumine takistab tõhusat järelevalvet, samuti ka finantsturu ja investorite usaldust. *Single Rulebook* tagab, et asutused ei pea järgima 28 erinevat reeglistikku.⁵⁰

Määruse (EL) nr 468/2014 artikli 3 kohaselt moodustatakse olulise krediidasutuse järelevalve teostamiseks ühine järelevalverühm. Kõnealuse rühma moodustavad ECB ja pädeva asutuse töötajad, kelle tööd koordineerib ECB poolt määratud koordinaator. Määruse nr 468/2014 artiklist 20 tuleneb, et ECB ja pädevad järelevalve asutused teevad omavahel koostööd ning vahetavad omavahel teavet. ECB-l on õigus määrata oma järelevalve alla kuuluvale krediidasutustele sanktsioone, kes rikuvad usaldatavusnormatiive. See õigus tuleneb SSM-i määrusest, mille kohaselt antakse ECB-le pädevus krediidasutuste usaldatavusnormatiivide täitmise järelevalvega seonduvalt. SSM-i kohaldamisala piirdub usaldatavusnormatiivide täitmise järelevalvega krediidasutused, finantsvaldusettevõtjad ja teatud tingimustel segafinantsvaldusettevõtjad. Lisaks

⁴⁶ Schammo, P. *Differentiated Integration and the Single Supervisory Mechanism: Which Way Forward for the European Banking Authority?* Lk 2. – <https://papers.ssm.com/sol3/Delivery.cfm?abstractid=2514720>. (26.03.2023).

⁴⁷ Mayes, D. G. *Banking union: the disadvantages of opportunism* Lk 1-2. – <https://www.duo.uio.no/bitstream/handle/10852/72275/Mayes-2018-Banking-Union-the-disadvantages-of-opportunism42935.pdf?sequence=5>. (09.04.2023).

⁴⁸ Tammer, S. *Finantssektori järelevalve mehhanismi struktuur ja selle riigisisene areng*. – *Juridica* 2020/8, lk 605.

⁴⁹ *The Single Rulebook*. – <https://www.eba.europa.eu/regulation-and-policy/single-rulebook>. (07.11.2021).

⁵⁰ *Ibidem*. *The Single Rulebook*.

kuuluvad ühtse järelevalvemehhanismi järelevalve alla mitteosalevates liikmesriikides asutatud krediidasutuste osalevates liikmesriikides asutatud filiaalid.⁵¹

Krediidasutused ei tohi usaldatavusnormatiivide rikkumisel saada mistahes kasu või eeliseid. ECB-i poolt määratavad karistused on hoiatava iseloomuga, et krediidasutus ei rikuks tulevikus talle esitatavaid nõudeid ja teeks kõik endast oleneva, et vältida tulevikus võimalikke rikkumisi. Selliselt edeneb krediidasutuste vastavuskontrolli funktsioon, mis pikemas perspektiivis tagab sektori stabiilsuse.⁵² Järelevalvesubjektidele kehtestatud usaldatavusnormatiivide täitmine on oluline usaldusvääruse tagamiseks ning finantsüsteemi stabiilsuse säilitamiseks, nii Euroopa Liidu tasandil tervikuna kui ka üksikutes liikmesriikides.⁵³

Nõukogu määruse (EL) 1024/2013⁵⁴ artiklist 18 tuleneb, et ECB võib määrata rahalise karistusena haldustrahvi. ECB ülesandeks on lisaks tagada, et krediidasutused järgiksid usaldatavusnõudeid juhtimise valdkonnas, sh sobivuse kriteeriume, riskijuhtimine, sisekontroll ning tasustamispoliitika- ja tavadid. Need nõuded on sätestatud siseriiklikes õigusaktides, millega rakendatakse kapitalinõuete direktiivi (CRD IV⁵⁵). Seetõttu on ECB krediidasutuste järelevalve täitmis- ja karistusvolituste ulatus piiratud ülalnimetatud valdkondades tuvastatud rikkumistega. Seevastu tarbijakaitse või rahapesu- tõkestamise valdkonnas krediidasutustele kehtestatud nõuete järelevalve ja jõustamine kuulub eranditult riiklike järelevalve asutuste pädevusse (vt ka lisa 1).⁵⁶

See kumb asutus, kas ECB või pädev järelevalve asutus, saab määrata krediidasutusele trahvi sõltub mitmetest asjaoludest. Karistusvolituste jaotamine SSM-i raames on küllaltki keeruline, kuna see sõltub kolmest erinevast elemendist, mis on järgmised:

- 1) rikitud on sätte liik (st vahetult kohaldatav EL-i õigus või siseriiklik õigus, millega rakendatakse usaldatavusnõudeid kehtestavaid direktiive);

⁵¹ 16. aprill 2014. aasta Euroopa Keskpannga määrus (EL) nr 468/2014, millega kehtestatakse raamistik Euroopa Keskpannga ja riiklike pädevate asutuste vaheliseks ning riiklike määratud asutustega tehtavaks koostööks ühtse järelevalvemehhanismi raames (ühtse järelevalvemehhanismi raammäärus). – ETL L 141/1, 14.5.2014, lk 1-50.

⁵² Fernandez-Bollo, E. *Fostering a compliance culture in the European banking system.* – <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/blog/2021/html/ssm.blog210514~47864ababa.en.html>. (24.11.2021).

⁵³ *Guide to the method of setting administrative pecuniary penalties pursuant to Article 18(1) and (7) of Council Regulation (EU) No 1024/2013.* Lk 1. https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssm.guidetothemethodofsettingadministrativepecuniarypenalties_202103~400cbafa55.en.pdf. (24.11.2021).

⁵⁴ 15. oktoober 2013. aasta, millega antakse Euroopa Keskpanngale eritülesanded seoses krediidasutuste usaldatavusnõuete täitmise järelevalve poliitikaga. – ETL L 287/ 63, 29.10.2013, lk 20.

⁵⁵ 16. juuni 2013. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2013/36/EL, mis käsitleb krediidasutuste tegevuse alustamise tingimusi ning krediidasutuste ja investeerimisühingute usaldatavusnõuete täitmise järelevalvet, millega muudetakse direktiivi 2002/87/EÜ ning millega tunnistatakse kehtetuks direktiivid 2006/48/EÜ ja 2006/49/EÜ. – 27.6.2013, ETL L 176/338, lk 1-99.

⁵⁶ Fernandez-Bollo, E.; Gustavo, P. *Fostering a compliance culture in the European banking system.* 14.05.2021. – <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/blog/2021/html/ssm.blog210514~47864ababa.en.html>. (20.04.2023).

- 2) rikkumise eest vastutavad isikud (st juriidilised isikud või üksikisikud);
- 3) määratava karistuse liik (st rahaline või mitterahaline).⁵⁷

ECB võib ECB määruste või otsuste rikkumise korral karistada nii olulisi kui ka vähem olulisi krediidasutusi. Lisaks on ECB õigus määrata trahve olulistele krediidasutustele vahetult kohaldatava EL-i pangandusõiguse (nt kapitalinõuete määruse) rikkumise eest. Seejuures on vajalik välja tuua, et ECB ei saa määrata juriidilistele isikutele muud karistust kui rahatrahv, st avalikku hoiatust teha ei ole võimalik, samuti ei sa ECB määrata füüsilistele isikutele rahatrahve.⁵⁸ See pädevus on ainult liikmesriigi järelevalve asutusel.

ECB-l on pädevus nõuda menetluse alustamist pädevalt järelevalve asutuselt, kui esineb üks järgnevatest olukordadest: krediidasutus rikub riigisisese õiguse rakendusdirektiive nt CRD IV, kui ECB leiab, et tuleb määrata avalik hoiatus või ECB hinnangul tuleb füüsilist isikut karistada. Seejuures on liikmesriikide järelevalveasutused pädevad määrama karistusi nii olulistele kui vähem olulistele krediidasutustele, kui leiab aset riigisisese õiguse rikkumine, millega ei rakendata EL-i direktiive või, kui esineb riigisisese õiguse rikkumisi, millega rakendatakse EL-i direktiive, kuid mis ei ole seotud ECB pädevusega.⁵⁹ Seetõttu võibki FI veebilehe vahendusel tutvuda pressiteadetega, mille kohaselt on FI määranud rahatrahvi nt olulisele krediidasutusele kuna eelpool nimetatud eeldus on täidetud selleks, et trahvi määrab ECB asemel hoopis liikmesriigi pädev asutus (vt ka lisa 1).

Haldustrahvi suuruseks on CRD IV artikkel 67 lõike 2 punkti g kohaselt kuni kahekordne kasu, mis saadi rikkumisel või kuni kahekordne kahju, mis hoiti ära sellise rikkumise tulemusel, juhul kui kasu või kahju ei ole võimalik kindlaks määrata. ECB-i poolt määrataval haldustrahvil peab olema heidutav mõju finantsjärelevalve subjektile, et edaspidi haldustrahvi saanud isik hoiduks rikkumistest. Haldustrahvi kui rahalise karistuse määramisel võetakse arvesse kõiki olulisi tegureid, mis on seotud rikkumise mõju ja järelevalvesubjekti rikkumisega.

Lisaks eeltoodule võtab ECB arvesse järelevalvesubjekti suurust, mis on määratud usaldatavusnormatiivide täitmise järelevalves kasutatavate asjakohaste mõõdikutega (tavaliselt on

⁵⁷ Fernandez-Bollo, E.; Gustavo, P. *Fostering a compliance culture in the European banking system*. 14.05.2021. – <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/blog/2021/html/ssm.blog210514~47864ababa.en.html>. (20.04.2023).

⁵⁸ Fernandez-Bollo, E.; Gustavo, P. *Fostering a compliance culture in the European banking system*. 14.05.2021. – <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/blog/2021/html/ssm.blog210514~47864ababa.en.html>. (20.04.2023).

⁵⁹ Fernandez-Bollo, E.; Gustavo, P. *Fostering a compliance culture in the European banking system*. 14.05.2021. – <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/blog/2021/html/ssm.blog210514~47864ababa.en.html>. (20.04.2023).

see seotud sellega, kui suur on järelevalvesubjekti varade kogumaht). Samuti võidakse haldustrahvi määramisel võtta arvesse seda, kas ja mil määral sai isik kasu rikkumisest.⁶⁰ SSM-i määruse artikkel 18 punkt 3 sätestab, et finantsjärelevalve subjektile kohaldatavad trahvid peavad oma iseloomult olema efektiivsed, proportsionaalsed ning samal ajal ka hoiatavad.

Juhul, kui ECB otsustab määrata finantsjärelevalve subjektile trahvi, siis esmalt määrab ECB kindlaks baassumma, seejärel otsustab, kas seda baassummat suurendada või vähendada. Baassumma kindlaks tegemine sõltub isiku rikkumise ulatusest ja laadist. ECB rikkumised jagab järgmiselt: väikesed, mõõdukalt rasked, rasked, väga rasked ja äärmiselt rasked. Iga kaasuse puhul hindab ECB eraldi seda, millisesse kategooriasse rikkumine kvalifitseerub.⁶¹ Selline klassifitseerimine on oluline, et tagada miljonitesse ulatuvate trahvide ühetaolisus ja selgus.

Lisaks eeltoodule määrab ECB ka rikkumise raskusastme, selleks klassifitseerib ECB, kas tegemist on madala, keskmise või kõrge määraga rikkumisega. Selleks, et määrata rikkumise raskusaste, teeb ECB kindlaks, kas tegu pandi toime tahtlusega või ettevaatamatuses.⁶² Tahtlusega toime pandud tegu liigitub raskema määraga rikkumise alla, võrreldes sellega, kui isik tegutses teadmatusest või ettevaatamatuses.

ECB võib määrata baas trahvisumma, mis näitab iga grupi keskmise subjekti baassummat iga raskusastme kohta. Väiksemate kuni väga tõsiste rikkumiste puhul arvutatakse trahvi baassumma kõnealuse järelevalvesubjekti varade kogumahu ja keskmise järelevalvesubjekti baassummade alusel. Eeltoodu raamistik ja protsess tagab selle, et halduskaristus oleks oma iseloomult efektiivne, tõhus ja hoiatav.⁶³

Proportsionaalsuse tagamiseks määrab ECB iga üksiku järelevalvesubjekti jaoks baassumma, kohandades haldustrahvide baassummat proportsionaalselt asjaomase subjekti suuruse ja keskmise subjekti suuruse erinevustega. Kui kõnealune järelevalvesubjekt on suurem kui oma kontserni

⁶⁰ *Guide to the method of setting administrative pecuniary penalties pursuant to Article 18(1) and (7) of Council Regulation (EU) No 1024/2013.* Lk 2. https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssm.guidetothemethodofsettingadministrativepecuniarypenalties_202103~400cbafa55.en.pdf. (24.11.2021).

⁶¹ *Guide to the method of setting administrative pecuniary penalties pursuant to Article 18(1) and (7) of Council Regulation (EU) No 1024/2013.* Lk 2-5. https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssm.guidetothemethodofsettingadministrativepecuniarypenalties_202103~400cbafa55.en.pdf. (24.11.2021).

⁶² *Ibidem.*, lk 2-5.

⁶³ *Ibidem.*, lk 2-5.

keskmise, võrreldakse seda oma grupi keskmise ja ülaltoodud grupi keskmisega; kui see on oma rühma keskmisest väiksem, võrreldakse seda oma rühma keskmisega ja rühma keskmisega.⁶⁴

Äärmiselt tõsiste rikkumiste korral määrab ECB haldustrahvi baassumma protsendina subjekti aastasest kogukäibest. Aastase kogukäibe protsendi arvutamisel võtab ECB arvesse kõiki faktilisi asjaolusid, mis viitavad äärmiselt tõsisele rikkumisele, ning samuti seda, kas rikkumisel olid (või võisid olla) süsteemsed tagajärjed.⁶⁵ Ehk teisisõnu ECB arvestab äärmiselt tõsise rikkumise puhul, kas isiku käitumises esinevad karistust raskendavad asjaolud ning kas tegemist on vältava rikkumisega.

Juhul, kui ECB suudab kindlaks teha rikkumise tulemusena teenitud kasumi või välditud kahju, võib baassumma arvutamiseks suurendada saadud kasumit või välditud kahjumit kuni 2/3 võrra, sõltuvalt rikkumise raskusastmest ning rikkumise iseloomust. Baassumma määramisel tagab ECB, et trahv on vähemalt võrdne teenitud kasumi või välditud kahjumiga.⁶⁶ Seejuures peab ECB haldustrahvi määramisel silmas seda, et määratav haldustrahv oleks oma loomult proportsionaalne, tõhus ja hoiatav.

ECB võib haldustrahvi baassummat muuta, juhul kui esinevad raskendavad või kergendavad asjaolud. Nt kui järelevalve subjekt ei tee ECB-ga koostööd, võib see viia trahvi baassumma suurendamiseni. Vastupidiselt võib baassummat vähendada, kui järelevalvesubjekt teeb enne menetlustoiminguid, nende ajal ja pärast seda igakülgset koostööd ECB-ga (nt esitades asjakohast teavet, mis aitab fakte tuvastada ning esineb valmidus ja huvi menetlustoimingutes osalemisel) või kui järelevalvesubjekt võtab omapoolse initsiatiivi ja heastab rikkumisel tekkinud kahju.⁶⁷

ECB võtab trahvi baassumma määramisel arvesse proportsionaalsust. Juhul, kui subjekti poolt toime pandud rikkumisest võib tuletada mitu sarnast rikkumist, siis võib ECB haldustrahvi baassummat vastavalt sellele kohendada. Seda juhul, kui ECB leiab, et erinevate rikkumiste eest määratud karistuste summale vastav karistus ei oleks kaasuse asjaolusid arvestades proportsionaalne. Proportsionaalsuse hindamisel lähtub ECB kõikehõlmavalt karistuse asjakohasusest, võttes arvesse järelevalvesubjekti finantsolukorda ja rikkumise võimalikku mõju

⁶⁴ *Guide to the method of setting administrative pecuniary penalties pursuant to Article 18(1) and (7) of Council Regulation (EU) No 1024/2013.* – https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssm.guidetothemethodofsettingadministrativepecuniarypenalties_202103~400cbafa55.en.pdf, (29.11.2021), lk 5.

⁶⁵ *Ibidem*, lk 5-7.

⁶⁶ *Ibidem*, lk 5-7.

⁶⁷ *Ibidem*, lk 5-7.

finantsolukorrale. See on tarvilik tagamaks, et haldustrahv ei põhjustaks järelevalve subjektile maksejõuetust, tõsisaid rahalisi raskuseid ega moodusta ebaoproportsionaalselt suurt protsenti tema aastasest kogukäibest.⁶⁸

Seejuures on ECB pädevuses määrata järelevalve subjektile teatud juhtudel sümboolne rahaline haldustrahv. Sellise haldustrahvi määramise põhjendus märgitakse ära haldustrahvi otsuses.⁶⁹ Seega on iga haldustrahvimenetlus, lähtudes kaasuse üksikasjadest, väga individuaalne ning eeldab suurt diskretsiooni haldustrahvimenetluse läbiviijal.

ECB andmete kohaselt määrati 2020.a üle 100 haldustrahvi pädevate järelevalve asutuste poolt usaldatavusnormatiivide rikkumise eest. Peamiselt oli tegemist rahaliste haldustrahvidega (57%), mille summa ulatus kokku 12,15 miljoni euroni. Suurim 2020.a määratud haldustrahv oli määratud olulistele krediidasutusele, kelle üle teostab otseselt järelevalvet ECB⁷⁰ (tuntud kui ka SI⁷¹) summas 4,6 miljonit eurot. 2020.a määrati vähetähtsatele krediidasutustele, (tuntud kui ka LSI)⁷² kelle üle teostab järelevalvet pädevad asutused 2,5 miljoni euro ulatuses rahatrahve. Muudele juriidilistele isikutele, kes kuuluvad SSM-i määruse kohaldamisalasse, määrati kokku 250 000 euro ulatuses rahatrahve. Füüsilistele isikutele määrati haldustrahvide raames kokku 180 000 euro ulatuses rahatrahve. Ülejäänud 43% karistustest olid mitterahalise iseloomuga.⁷³

Enne 2020.a alustati 262 menetlust pädevate asutuste poolt. Nendest menetlustest 41 alustati 2019.a liikmesriikide pädevad asutused ECB taotluse alusel, tuginedes SSM-i määruse (määrus 1024/2013) artikkel 18 lõikele 5. SSM-i kuuluvad pädevad asutused viisid 2020.a läbi kokku 431 menetlust. Läbiviidud 431 menetlusest oli kõige enim rikkumisi usaldatavusnormatiividega seotud valdkondades: ühingujuhtimine (45,5%), aruandlus (19%), riskid (5%) ja likviidsusnõuded (4,5%).⁷⁴ Ühingujuhtimise rikkumised seostusid peamiselt riskijuhtimise ja sisekontrolliga.⁷⁵

Kooskõlas SSM-i määruse artikkel 18 lõikega 5 ja Euroopa Keskpanga määruse nr 468/2014 artikliga 134 võib ECB paluda liikmesriikide pädevatel asutustel algatada menetlust olulise krediidasutuse osas. Isikud, kelle suhtes ECB 2020.a palus pädevatel asutustel menetlust alustada

⁶⁸ *Ibidem*, lk 5-7.

⁶⁹ *Ibidem*, lk 5-7.

⁷⁰ *ECB oversight of less significant institutions*. – <https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/lsi/html/index.en.html>. (25.11.2021).

⁷¹ *Less significant institutions (LSI)* on krediidasutused, mis ei vasta ühelegi määruse nr 1024/2013 sätestatud olulisuse kriteeriumile.

⁷² *ECB oversight of less significant institutions*, lk 1-8. – <https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/lsi/html/index.en.html>. (25.11.2021).

⁷³ *Annual Report on Sanctioning Activities in the SSM in 2020*. – <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/publications/sanctioning-report/pdf/ssm.sr2020~18e5dcf722.en.pdf?57f1954a4ef09499dbdb93228187d26d>. (25.11.2021).

⁷⁴ *Ibidem*, lk -8.

⁷⁵ *Ibidem*, lk 1-8.

on järgmised: Portugali Pank, Iirimaa Keskpank ja *De Nederlandsche Bank N.V.*⁷⁶ Lisaks peatati 216 menetlust kogu aasta jooksul kuni selle lõpuni. Neist 123 menetlust algatasid pädevad järelevalveasutused neile eelmistel aastatel saadetud ECB taotlusel juhindudes SSM-i määruse art 18 lg-st 5.⁷⁷ Lähtudes SSM-i määruse artikkel 18 lõikest 5 ja Euroopa Keskpanga määruse nr 468/2014 artiklist 134, määras ECB haldustrahvid 2021.a kahele isikule.⁷⁸ *Allied Irish Banks plc*-le määras ECB 420 000 euro suuruse haldustrahvi kapitalinõuete rikkumise eest. Teise halduskaristuse määras 2021.a *EBS d.a.c.*-le, kes on *Allied Irish Banks plc* tütarettevõtte, kelle rahatrahvi suuruseks oli 195 000 eurot, mis oli samuti kapitalinõuete rikkumise eest. Kõnealused juriidilised isikud arvutasid valesi oma riskiga kaalutud varasid seoses kontsernisest aktsiatega.⁷⁹

2020.a ei määranud ECB haldustrahve, seevastu 2019.a määras ECB kolm haldustrahvi. Kõnealused kolm haldustrahvi määrati järgmistele isikutele. *Natixis Wealth Management Luxembourg*-ile määras ECB 1 850 000 euro suuruse haldustrahvi aruandlusnõuete rikkumise eest. ECB leidis, et kõnealune juriidiline isik rikkus 2016.a kuni 2017.a suurte riskide piiranguid ja suurte riskide saamise aruandlusnõudeid.⁸⁰ *Piraeus Bank S.A.*-le määras ECB 5 150 000 euro suuruse haldustrahvi omavahendite nõuete rikkumise eest.⁸¹ ECB tuvastas, et *Piraeus Bank S.A* rikkus kuuel järjestikusel kvartaalsel aruandeperioodil aastatel 2015–2017.a üksikisiku ja konsolideeritud omavahendite nõudeid. *Sberbank Europe AG*-le määras ECB 630 000 euro suuruse haldustrahvi riskikontsentratsiooni nõuete rikkumise eest.⁸² Kõnealune juriidiline isik rikkus 2015.a üksikisiku ja konsolideeritud riskipositsiooni nõudeid.⁸³

2020.a lõpetatud 183 menetlusest 95 menetluses (22% läbiviidud menetlustest) määrati erinevate usaldatavusnormatiivide rikkumiste eest vastutavatele isikutele kokku 100 haldustrahvit (sh 57

⁷⁶ *Sanctions imposed by the NCAs in proceedings opened at the ECB's request.* – <https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/sanctions/html/index.en.html>. (25.11.2021).

⁷⁷ *Annual Report on Sanctioning Activities in the SSM in 2020*, lk 6. – <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/publications/sanctioning-report/pdf/ssm.sr2020~18e5dcf722.en.pdf?57f1954a4ef09499dbdb93228187d26d>. (28.11.2021).

⁷⁸ *Supervisory sanctions. Sanctions imposed by the ECB.* – <https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/sanctions/html/index.en.html>. (25.11.2021).

⁷⁹ *ECB sanctions Allied Irish Banks plc and EBS dac for miscalculating capital needs.* – <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/pr/date/2021/html/ssm.pr210910~93ad47142b.en.html>. (29.11.2021).

⁸⁰ *ECB sanctions Natixis Wealth Management Luxembourg for breaching large exposures limit and large exposures reporting requirements in 2016 and 2017.* – <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/pr/date/2019/html/ssm.pr191203~f7c311e47f.en.html>. (29.11.2021).

⁸¹ *ECB sanctions Piraeus Bank S.A. for breaching own funds provisions between 2015 and 2017.* – <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/pr/date/2019/html/ssm.pr190923~e28e1995fd.en.html>. (29.11.2021).

⁸² *Supervisory sanctions. Sanctions imposed by the ECB.* – <https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/sanctions/html/index.en.html>. (25.11.2021).

⁸³ *ECB sanctions Sberbank Europe AG for breaching large exposure limits in 2015.* – <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/pr/date/2019/html/ssm.pr190225~463a5a728e.en.html>. (29.11.2021).

rahalist ja 43 mitterahalist karistust). Nendest haldustrahvidest 14 määrati 7 menetluses, mille pädevad asutused algatasid ECB taotlusel, mis oli neile esitatud eelnevatel aastatel SSM-i määruse 18 lõike 5 alusel.⁸⁴

Kõnealuses 95 menetluses, kus määrati isikutele haldustrahvid, puudutas 56 haldustrahvimenetlust (59%) LS-isid, 18 haldustrahvimenetlust oli seotud füüsiliste isikute rikkumistega (19%), 11 haldustrahvimenetlust seostus teiste juriidiliste isikutega, kes on pädevate finantsjärelevalve asutuste järelevalve all (12%) ning 10 haldustrahvimenetlust puudutas SI-sid (10%).⁸⁵ Seega määrati trahve valdavalt osas vähem olulistele krediidasutustele ning haldustrahvimenetluses tuvastati vähem rikkumisi oluliste krediidasutuste puhul. Seejuures Eesti SI-de osas ei ole ECB haldustrahve käesoleval hetkel määranud.⁸⁶

2022. a esimese kahe kuu jooksul on ECB määranud kaks haldustrahvi krediidasutustele. Esimene, kellele ECB haldustrahvi määras oli *Banque et Caisse d'Épargne de l'Etat*, kes rikkus aruandlus nõudeid. ECB määras kõnealusele isikule 3 755 000 euro suuruse rahatrahvi.⁸⁷ Teise haldustrahvi määras ECB *Bank of Cyprus Public Company Ltd*-le, kes rikkus likviidsusnõudeid. ECB määras rikkumise eest viimati nimetatud krediidasutusele 575 000 euro suuruse rahatrahvi.⁸⁸

1.3. Järelevalvel olevad olulisemad meetmed krediidasutuse üle järelevalve teostamisel

Järelevalvel on teatavasti võimalik valida, kas sekkuda krediidasutuse rikkumisele haldusõiguslikult või läbi karistusõiguse. Autor analüüsib FI poolt rakendatavaid haldusõiguslikke meetmeid ning jätab siin osas kõrvale karistusõiguse. Samuti on oluline märkida, et järelevalve olulisemad meetmed krediidasutuse üle järelevalve teostamisel keskenduvad üksikasjalikult FI poolt rakendatavatele meetmele, jättes siinkohal ECB kõrvale. Autor on teinud töös edaspidi järelevalvel olevatest paljudest haldusmeetmetest üldistatud analüüsi kapitali, rahapesu ja

⁸⁴ *Annual Report on Sanctioning Activities in the SSM in 2020*, lk 6-8. – <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/publications/sanctioningreport/pdf/ssm.sr2020~18e5dcf722.en.pdf?57f1954a4ef09499dbdb93228187d26d>. (28.11.2021).

⁸⁵ *Ibidem*, lk 6-8.

⁸⁶ *Supervisory sanctions*. – <https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/sanctions/html/index.en.html>. (07.04.2022).

⁸⁷ *Imposition of an administrative penalty on Banque et Caisse d'Épargne de l'Etat, Luxembourg*, lk 1. – https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/sanctions/shared/pdf/ssm.20220311_publication_template.en.pdf. (07.04.2022).

⁸⁸ *Imposition of an administrative penalty on Bank of Cyprus Public Company Ltd*, lk 1.– https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/sanctions/shared/pdf/ssm.20220311_publication_template_1.en.pdf. (07.04.2022).

terrorismi tõkestamise ja ühingujuhtimise valdkonnas, et paremini seostada edasise töö analüütilist osa, kus tuleb käsitleda EL-i nõuete trahvimääramise eeldused ja nende proportsionaalsus. ECB puhul autor ei pea vajalikuks sedalaadi järelevalveliste meetmete avamist kuna 1) töö keskendub siseriikliku vastavuse kontrollimisele ja 2) ECB-l on haldustrahv kui karistuslik meede üks haldusõiguslikest vahenditest olemas ja kasutusel.

Järelevalvel on käesoleval hetkel Eestis oluliselt intensiivsemad ja jõulisemad meetmed sekkuda halduskorras krediidasutuse tegevusse, kui seda on läbi väärteomenetluse. Autor peab vajalikuks märkida, et analüüsib hetkel kehtivat väärteomenetlust. Kui krediidasutus paneb toime rikkumise, siis on FI-l haldusõiguslikult erinev hulk meetmeid, kuidas sekkuda. Nt, kas suurendada kapitalipuhvleid (vt lähemalt ptk 1.3.1), algatada krediidasutuse juhi osas sobivusmenetlust (vt lähemalt ptk 1.3.3) vmt. Kapitalipuhvrite suurendamise nõue võib krediidasutuse jaoks olla väga tõsine meede, millest püütakse igahinnaga hoiduda, sest see tähendab märkimisväärset kulu krediidasutuse jaoks. Sobivusmenetluse läbiviimine võib lõpptulemusena viia isiku sobimatuks kuulutamiseni, mis selle konkreetse isiku jaoks tähendab, et karjäär finantssektoris on suure tõenäosusega sellisel kujul lõppenud. Väärteomenetluses on tagajärjeks rahatrahv, mis hetkel on maksimaalselt 32 000 või kuni 400 000 eurot ja kanne karistusregistrisse⁸⁹. Lisaks tuleb arvestada võimaliku avaliku häbiga, mis kaasneb järelevalve poolt avaldatava pressiteatega. Seevastu haldusõiguslikul meetmel on krediidasutusele märksa pikaajalisem mõju seda nii rahalises kui ka teatud juhul inimressurssi mõttes. Alljärgnevalt analüüsib autor detailsemalt järelevalvel olevaid meetmeid, mida järelevalve asutus krediidasutuse suhtes käesoleval hetkel rakendada saab ja seda haldusõiguslikust vaatest.

1.3.1. Kapitali puudutavad järelevalvelised meetmed

Vastusena ülemaailmsele finantskriisile (2007–2009) tõhustati kapitaliregulatsiooni oluliselt regulatiivsete meetmete vastuvõtmisega, mille eesmärk oli parandada krediidasutuste vastupanuvõimet, mh suurendades hoitava kapitali nõutavat kogust ja kvaliteeti. Erilist rõhku panti "*too big to fail*" probleemi lahendamisele, et vähendada suurte krediidasutuste stiimuleid

⁸⁹ Karistusregistri seaduse § 1 kohaselt on karistusregister riigi infosüsteemi kuuluv andmekogu, kuhu kantakse andmed karistatud isiku ja tema karistuse kohta.

muutuda üha suuremaks ja süsteemsemaks.⁹⁰ Finantskriis oli indikaatoriks, et parandada finantssektori regulatiivseid meetmeid, et vältida edaspidi võimalikke eksimusi.

Peamised usaldatavusnormatiivid on kapitali- ja likviidsusnõuded ning krediidasutuse risikijuhtimise järelevalve. Alates ülemaailmsest finantskriisist on usaldatavusnormatiivide reguleerimine muutunud palju tugevamaks ja rangemaks. Seejuures on kehtestatud ranged usaldatavusnõuded eelkõige süsteemselt olulistele krediidasutustele, ulatuslik stressitestimine ja täiendav makrotasandi usaldatavusjärelvalve.⁹¹

European Banking Authority (EBA) suunise kohaselt tagab kapitali taseme kindlaks määramine selle, et krediidasutus, mis on saanud tegevusloa, on suuteline täitma omavahendite usaldatavusnõudeid, seda nii omavahendite suhtes, tegevusloa väljastamise hetke ning eluliselt usutavate stressistsenaariumite puhul ja seda minimaalselt kolme aasta vältel.⁹² Regulatiivse raamistikuga on kehtestatud vajalik kord tagamaks, et krediidasutused suudaksid õigeaegselt tuvastada võimalikud nõrkuseid ja võtta omal algatusel meetmeid oma finantsseisundi taastamiseks enne järelevalve sekkumist. Järelevalveasutustel on ulatuslikud volitused kapitalinõuete rikkumisega tegelemiseks, eriti kapitali suhtarvu olulise languse korral või juhul, kui krediidasutused ei soovi omal jõul õigeaegselt reageerida.⁹³

Finantsjärelvalvel on CRD IV põhjenduspunkti 43 kohaselt kohustus tagada, et krediidasutuste sisemine kapital on nii koguseliselt, kvaliteedilt kui ka jaotamise seisukohast piisav selleks, et katta krediidasutuse suhtes ilmnevad või ilmneda võivad riskid.⁹⁴ ECB ülesandeks on tagada, et krediidasutused järgiksid usaldatavusnõudeid valitsemise valdkonnas, sh sobivuse kriteeriumid, riskijuhtimine, sisekontrolli ning tasustamispoliitikat ja tavasid.⁹⁵

Selle nõude täitmiseks on finantsjärelvalvel võimalik CRD IV artikkel 104 lõige 1 punktist a tulenevalt õigus krediidasutustelt nõuda täiendavaid omavahendeid. Finantsinspeksioonil on

⁹⁰ Maragopoulos, N. *When the banking gets tough, the large get going: How capital regulation is driving consolidation*. 12.04.2021. EBI Working Paper Series No 2021- 89, lk 3. – https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3824585. (13.04.2023).

⁹¹ He,C; Llewellyn, D. T; Milne, A. *Financial Technologies and Financial Regulation*. EBI Working Paper Series No 2022-123, lk 4. – https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4112406. (06.03.2023).

⁹² Suunised krediidasutuse direktiivi 2013/36/EL artikli 8 lõike 5 kohase tegevusloa andmise ühise hindamismetoodika kohta. EBA/GL/2021/12. 11.11.2021. – https://www.fi.ee/sites/default/files/2022-04/pp%20nr%2005%20GL%20on%20a%20common%20assessment%20methodology_ET_COR.pdf. (02.03.2023).

⁹³ Maragopoulos, N. *When the banking gets tough, the large get going: How capital regulation is driving consolidation*. 12.04.2021. EBI Working Paper Series No 2021-89, lk 22. – https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3824585. (13.04.2023).

⁹⁴ 26. juuni 2013. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2013/36/EL, mis käsitleb krediidasutuste tegevuse alustamise tingimusi ning krediidasutuste ja investeerimisühingute usaldatavusnõuete täitmise järelevalvet, millega muudetakse direktiivi 2002/87/EÜ ning millega tunnistatakse kehtetuks direktiivid 2006/48/EÜ ja 2006/49/EÜ. – ETL L 176/338, 27.6.2013, k 5.

⁹⁵ Fernandez-Bollo, E. *Fostering a compliance culture in the European banking system*. 14.05.2021, lk 2. – <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/blog/2021/html/ssm.blog210514~47864ababa.en.html>. (02.03.2022).

õigus nõuda krediitiasutuselt täiendavaid omavahendeid KAS § 104 lõige 1 punkti 5¹ ja KAS § 104² lõike 1 alusel.

KAS § 104² lõikest 1 tuleneb, et FI-l on õigus nõuda ettekirjutusega täiendavaid omavahendeid. Krediitiasutuste seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskirjast nähtub, et FI võib krediitiasutuselt nõuda täiendavaid omavahendeid, juhul kui riskid ei ole kaetud esimese taseme omavahenditega. Samuti, kui krediitiasutus ei ole sisemise kapitali ja likviidsuse piisavuse hindamise protsessidega või riski juhtimise üldnõuetega kooskõlas. Juhul, kui positsioonid, mis kuuluvad kauplemisportfelli ei ole piisavad, et krediitiasutus oleks võimeline tavapärase turutingimuste juures müüma oma riskipositsioone või neid maandama ning seda piiratud aja jooksul, seejuures ilma märkimisväärset kulu kandmata. Kui sisereitingute meetme kasutamisel nähtub, et vastava meetodi mittevastavus võib endaga kaasa tuua omavahendite taseme, mis antud tingimustel on ebapiisav. Eeldusel, et krediitiasutus ei ole suuteline mitmeid kordi säilitada või hoidma ette nähtud omavahendite taset. Juhul, kui järelevalveasutuse hinnangul esineb situatsioon, mis võib krediitiasutuse seisukohast tuua kaasa märkimisväärseid riske.⁹⁶

Samuti nähtub kõnealuselt seletuskirjast, et omavahendite täiendavaid nõudeid kohaldab FI ainult selleks, et krediitiasutuse tegevusest tulenevaid võimalikke riske katta.⁹⁷ KAS § 104³ annab FI-le õiguse anda täiendavate omavahendite suunis. Sellega saab FI anda krediitiasutusele teada, milline on järelevalve hinnang kapitali tasemele. Nii nagu nimigi ütleb, pole suunise näol tegemist haldusaktiga, vaid soovitusena. Kui esineb olukord, kus krediitiasutus ei täida omale seotud kapitalieesmärki korduvalt, siis on FI-l õigus nõuda krediitiasutuselt täiendavaid omavahendeid.⁹⁸

Nt 2022.a jaanuaris määras Finantsinspeksioon AS-ile LHV Group täiendava omavahendite nõude ehk SREP-i (ingl *Supervisory Review and Evaluation Process*) kapitali adekvaatsuse kalkuleerimises.⁹⁹ Järelevalveasutused hindavad ja mõõdavad regulaarselt iga krediitiasutusega kaasnevaid võimalikke riske. Seda põhitegevust nimetatakse järelevalve- ja hindamisprotsessiks ehk SREP-iks. SREP annab pädevale asutusele ühtlustatud teabe, et analüüsida krediitiasutuse

⁹⁶ Krediitiasutuste seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskiri, lk 40-41. – <https://www.riigikogu.ee/download/93865d26-1679-4092-bd4c-816d7803ec35>. (04.02.2023).

⁹⁷ *Ibidem*, lk 41.

⁹⁸ *Ibidem*, lk 42.

⁹⁹ AS LHV Group 19.01.2022 börsiteade. Finantsinspeksiooni järelevalveline hinnang kapitalile ja AS-i LHV Group sisemised kapitalieesmärgid. – <https://view.news.eu.nasdaq.com/view?id=b249ea6c2f9877655b7f4377a94e4853e&lang=et>. (09.03.2022).

riskiprofiili. SREP-i käigus hinnatakse nelja elementi, mis on järgmised: ärimudelit, juhtimist ja riskijuhtimist, kapitaliriski ning likviidsus- ja rahastamisriske.¹⁰⁰

Seega on finantsjärelevalvel õigus nõuda krediidasutustelt koostoimes KAS § 104 ja § 104² kapitalipuhvrite suurendamist, kui eeldused on täidetud ja esinevad olulised riskid krediidasutuse tegevuses. Tegemist on haldusaktiga tulenevalt FIS §18 lõikest 1, mida saab halduskohtumenetluse seadustiku¹⁰¹ § 37 kohaselt edasi kaevata halduskohtusse. Seega kapitalipuhvrite tõstmine on üks haldusmeetmetest, kuidas finantsjärelevalve saab sekkuda krediidasutuse tegevusse ning, millel on krediidasutuse seisukohast väga ulatuslik mõju kuna kapitalipuhvrite tõstmisega kaasneb krediidasutusele märkimisväärne kulu.

1.3.2. Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise alased järelevalvelised meetmed

Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse (RahaPTS) § 64 lõike 2 kohaselt teostab FI järelevalvet nii RahaPTS-i ja selle alusel kehtestatud õigusaktide täitmise üle nende krediidasutuste ning finantseerimisasutuste poolt, kelle üle teostab FI järelevalvet FIS-i alusel ja kooskõlas EL-i õigusaktidega.¹⁰² FI järelevalve rakendub mh ka rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamiseks rakendavate hoolsusmeetmete üle.¹⁰³ Seega isikud, kelle üle FI rahapesu tõkestamise alast järelevalvet teostab on eelkõige järgmised: krediidasutused, krediidiandjad, kredidivahendajad, fondivalitsejad, investeerimisühingud, kindlustusandjad, kindlustusvahendajad, makseasutused, e-raha asutused, keskdepositoorium.

FI fookus rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamisel seisneb finantssektoris esinevate süsteemsete riskide minimeerimisel. FI lähtub rahapesu ja terrorismi tõkestamise järelevalve teostamisel riskipõhisusest¹⁰⁴. Riskihinnangu kujunemisel lähtub finantsjärelevalve riskiindikaatoritest, arvestades seejuures iga finantssubjekti eripärasid ja tegutsemisvaldkonda. Eeltoodu pinnalt on FI-l võimalik astuda järgmiseid samme, et takistada rahapesu ja terrorismi rahastamist. Teostada kohapealset- või kaugkontrolli, teha ettekirjutus, tunnistada sobimatuks juht

¹⁰⁰ *What is the SREP?* – <https://www.bankingsupervision.europa.eu/about/ssmexplained/html/srep.en.html>. (09.03.2022).

¹⁰¹ Halduskohtumenetluse seadustik. – RT I, 05.05.2022, 3.

¹⁰² Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seadus. – RT I, 17.11.2017, 2.

¹⁰³ Finantsinspektiooni järelevalvepoliitika rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamisel, lk 4. – https://www.fi.ee/sites/default/files/2018-11/Finantsinspektiooni_poliitikadokument.pdf. (04.02.2023).

¹⁰⁴ Riskipõhine järelevalve tähendab järelevalvelise tegevuse käigus kogutud teavet.

või omanik, piirata vajadusel omaniku hääleõigust, tõsta kapitalipuhvreid, määrata rahatrahv või tunnistada kehtetuks tegevusluba.¹⁰⁵

Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamine ei ole ECB otsene ülesanne.¹⁰⁶ Seetõttu astutakse samme, et luua eraldi institutsioon, mis keskendub rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamisele. Euroopa Komisjon on teinud ettepaneku luua rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise amet, et ühtlustada terrorismi ja rahapesu tõkestamise järelevalvet EL-is. Vajadus tuleneb sellest, et EL-is teostab iga liikmesriik ise terrorismi ja rahapesu tõkestamise alast järelevalvet ning see tekitab olukorra, kus praktika erineb liikmesriikide lõikes. Eriti teravalt nähtub erisugune lähenemine krediidasutuste rahapesukaasustes.¹⁰⁷ EBA aruandes pädevate asutuste lähenemise kohta krediidasutuste rahapesu tõkestamise ja terrorismi rahastamise järelevalve osas leidis EBA, et pädevad asutused ei olnud oma krediidisektoriga seotud rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise riske hinnanud või ei olnud seda kõikehõlmavalt hinnanud. Selle tulemusena erinesid pädevate asutuste seisukohad krediidasutuste enda väljatoodud riskidest.¹⁰⁸

Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise ameti eesmärgiks on Euroopa Komisjoni ettepaneku kohaselt teha järelevalvet kõige finantssektori riskantsemate kohustatud isikute osas ning seda piiriülevalt. Samuti nähakse ette, et teatud olukordades võib loodav amet asuda liikmesriigi pädeva asutuse asemel teostama järelevalvet, seda eeldusel, et pädev asutus ei ole rakendanud piisavaid meetmeid, et sekkuda rikkumisele õigeaegselt.¹⁰⁹

FI 2022-2025 strateegia rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamisel seisneb peamiselt riskikontrolli funktsioonide tõhustamisel, hooldusmeetmete rakendamisel riskipõhiselt ja proportsionaalselt. Strateegia täitmiseks viib FI läbi kaugkontrolle ja kohapealsed kontrolle; teeb

¹⁰⁵ Finantsinspektsiooni järelevalvepoliitika rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamisel, lk 5-6. – https://www.fi.ee/sites/default/files/2018-11/Finantsinspektsiooni_politiikadokument.pdf. (03.03.2023).

¹⁰⁶ *Fernandez-Bollo, E. For a fully-fledged European anti-money laundering authority.* 21.02.2022. – <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/blog/2022/html/ssm.blog220221~826bce9447.en.html>. (04.03.2023).

¹⁰⁷ 20. juuli 2021. aasta Euroopa Komisjoni ettepanek. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega asutatakse rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise amet ning muudetakse määruseid (EL) nr 1093/2010, (EL) nr 1094/2010 ja (EL) nr 1095/2010. 20.07.2021. COM (2021) 421 final. 2021/0240 (COD). – https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:ce0c29bb-ead1-11eb-93a8-01aa75ed71a1.0024.02/DOC_1&format=PDF, (04.03.2023), lk 3.

¹⁰⁸ *EBA report on competent authorities' approaches to the anti-money laundering and countering the financing of the terrorism supervision of banks.* EBA/Rep/2020/06, lk 10. – https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/News%20and%20Press/Press%20Room/Press%20Releases/2020/EBA%20acts%20to%20improve%20AML/CFT%20supervision%20in%20Europe/Report%20on%20CA%20approaches%20to%20AML%20CFT.pdf. (04.03.2023).

¹⁰⁹ 20. juuli 2021. aasta Euroopa Komisjoni ettepanek. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega asutatakse rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise amet ning muudetakse määruseid (EL) nr 1093/2010, (EL) nr 1094/2010 ja (EL) nr 1095/2010. 20.07.2021. COM (2021) 421 final. 2021/0240 (COD). – https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:ce0c29bb-ead1-11eb-93a8-01aa75ed71a1.0024.02/DOC_1&format=PDF, (04.03.2023), lk 12.

туруosalistele järelepärimisi; väljastab juhendeid, mis on osa selgitustööst; hindab finantssektoris esinevaid riske; menetleb turuosaliste rikkumisi; teeb teiste riikide pädevate asutustega koostööd; teeb koostööd riigisiselt teiste ametiasutustega.¹¹⁰

1.3.3. Ühingujuhtimise alased järelevalvelised meetmed

FI pädevuses on sobivusmenetluse läbi viimine (ingl *fit & proper* menetlus). Määruse 468/2014 artikkel 93 lõikest 2 tuleneb, et ECB järelevalve alla kuuluvate oluliste üksuste juhtide sobivusmenetluse hindamiseks on ECB volitanud pädevaid asutusi sobivusmenetluse läbiviimiseks. Sobivusmenetlus on oma sisult sobivus nõuetele vastavuse kontrolliprotseduur, mis viiakse läbi isiku suhtes, kelle osas seadus seda ette näeb läbi FIS §-i 2.¹¹¹ Füüsilise isiku suhtes viiakse sobivusmenetlus läbi, juhul kui isik soovib tööle asuda nt kõrgendatud nõuetele vastaval ametikohal. Nendeks ametikohtadeks, mille puhul viiakse füüsilise isiku suhtes läbi sobivusmenetlus on nt FI subjekti juhtorgani liige, isikud kelle vastutus valdkonnad on sarnased nagu juhtorganil, või isikud kes on vastutavad isikud FIS § 2 lõikes 1 loetletud seadustes.¹¹² Juriidiline isik, kes soovib krediidasutuse tegevusluba peab KAS § 13¹ lg 1 kohaselt esitama taotluse FI-le. KAS § 30 lg sätestab, et olulise osaluse omandamiseks krediidasutuses peab isik eelnevalt teavitama sellest Finantsinspeksiooni.

Sobivusmenetlus põhineb suuresti diskretsioonil, sest hinnatakse isiku sobivust vastavale ametikohale. Sobivusmenetlus kuulub oma sisult vahetu järelevalvelise menetluse hulka, mille lõpp-tulemiks võib olla FI või ECB poolt tehtav otsus. FI või ECB otsuse tagajärjel võib isik olla sobimatu kõrgendatud nõuetele vastavas ametikohas. Eeltoodu võib omakorda kaasa nt olukorra, kus FI või ECB keeldub finantsjärelevalve subjektile tegevusloa andmisest või on alus võtta finantsjärelevalve subjektilt tegevusluba kuna füüsiline isik on sobimatu finantssektorisse.¹¹³

Sobivusmenetlus on kõige detailsemalt reguleeritud just krediidasutuste puhul. Sobivusmenetlust alustatakse nii nagu eelpool kirjeldatud: juhul kui isik soovib tööle asuda kõrgendatud nõuetega

¹¹⁰ Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise järelevalve poliitika 2022-2025, lk 1-3. – https://www.fi.ee/sites/default/files/fi_aml_jarelevalve_strateegia_2022-2025_1.pdf. (04.03.2023).

¹¹¹ Finantsinspeksiooni sobivusmenetluse läbiviimise juhend. 10.09.2018, lk 1. – https://www.fi.ee/sites/default/files/2018-10/151018_Sobivusmenetluse%20l%C3%A4biviimise%20juhend.pdf. (17.02.2022).

¹¹² Finantsinspeksiooni sobivusmenetluse läbiviimise juhend. 10.09.2018, lk 1. – https://www.fi.ee/sites/default/files/2018-10/151018_Sobivusmenetluse%20l%C3%A4biviimise%20juhend.pdf. (22.11.2021).

¹¹³ Tammer, S. Sobivusest sobimatuseni finantssektoris. – *Juridica* 2015/5, lk 316.

ametikohale või juhul kui on tekkinud alus mõne muu menetluse raames kontrollida isiku sobivust antud ametikohale.¹¹⁴ Kui nt väärtemenetluse käigus kogutud tõendite põhjal tekib FI-l põhjendatud kahtlus, kas rikkumise toime pannud isik on ikka sobiv töötama kõrgendatud nõuetega ametikohal, siis võib FI alustada selle isiku suhtes sobivusmenetlust.

Finantsjärelevalve subjekt peab vastutama selle eest, et tema juhtorgani liikmeks valitakse isik, kes täidab sobivuse ja vormikohasuse tingimusi. Selleks peab finantsjärelevalve subjekt pidevalt hindama juhtorgani liikmeks valitud isiku sobivust antud ametikohale. Eeltoodust tulenevalt ei piisa sellest, kui sobivust hinnata ainult ametisse astumisel. Nende nõuete täitmine on vajalik selleks, et vältida sobimatute isikute sattumist finantssektorisse. ECB täidab nende nõuete jälgimisel kontrollifunktsiooni.¹¹⁵

Sobivusmenetlusel järgitakse viite hindamiskriteeriumit, mis on järgnevad: isiku vilumust, reputatsiooni, iseseisvust ja huvide konflikti, aega mida isik saab pühendada oma ametiülesannete täitmiseks ning isiku sobivust töökollektiivi.¹¹⁶ Isiku pädevuseks, mida sobivusmenetluses hinnatakse on isiku haridus, kogemused, oskused ning teadmised. Eeltoodu on oluline indikaator selgitamiseks välja, kas isikul on üldse vajalikke eeldusi asuda tööle kõrgendatud nõuetega ametikohal. Juhul, kui esineb puudusi isiku hariduses, teadmistes, kogemuses või oskustes, siis võib see tähendada, et isik ei sobi soovitud ametikohale, millel on kõrgendatud nõuded. Sobivusmenetluses hinnatakse ka isiku ärialast reputatsiooni, mis peab olema laitmatu ning seda eeldatakse isiku puhul seni kuni pole suudetud tõestada vastupidist. Isik, kes soovib asuda kõrgendatud nõuetega ametikohale peab olema usaldusväärne. Seejuures peab isik olema usaldusväärne nii pädeva asutuse kui ka avalikkuse silmis. Isik, kelle osas viiakse läbi sobivusmenetlust peab olema sõltumatu ning tal ei tohi esineda huvide konflikti. Oluline aspekt, mida sobivusmenetluses hinnatakse on isiku aeg, mida ta saab pühendada ametiülesannete täitmiseks. Viimane element, mida võetakse arvesse, on sobivus töökollektiivi, seejuures hinnatakse kollektiivi kui ühtset tervikut.¹¹⁷

Keskmiselt on aastas umbes 300 sobivusmenetlust, mis FI läbi viib. Umbes 10% sobivusmenetlustest lõpeb aga keelduva otsusega, seega umbes 90% isikutest saab FI nõusoleku

¹¹⁴ *Ibidem.*, lk 320.

¹¹⁵ Sobivuse ja nõuetekohasuse hindamise juhend. Ajakohastatud 2018. aasta mais kooskõlas ESMA ja EBA ühissuunistega sobivuse hindamise kohta, lk 3-7. – https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssm.fap_guide_201705_rev_201805.et.pdf. (17.02.2022).

¹¹⁶ *Ibidem.*, lk 10.

¹¹⁷ Finantsinspektsiooni sobivusmenetluse läbiviimise juhend. 10.09.2018, lk 3-7. – https://www.fi.ee/sites/default/files/2018-10/151018_Sobivusmenetluse%20l%C3%A4biviimise%20juhend.pdf. (01.03.2022).

asuda kõrgendatud nõuetega ametikohale. Enam levinud põhjus, miks isik nt krediidasutuse juhi ametikohale ei sobi seisneb selles, et isikul puudub perfektne erialane reputatsioon.¹¹⁸ 2022.a viidi Finantsinspeksioonis läbi 390 sobivusmenetlust, neist 314 inimesest sai loa omada oluline osalus või asuda kõrgendatud nõuetega ametikohale.¹¹⁹ Seega sellest saab järeldada, et eeldused asuda kõrgendatud nõuetega ametikohale on kõrged, kuid seda õigustatult, sest ei saa tekkida olukorda, kus kõrghariduseta isik soovib saada krediidasutuse juhiks.

Enamasti tekib finantsjärelevalve subjektile sundus algatada sobivusmenetlus järgmistes olukordades. Enne, kui alustatakse isikuliste muudatuste tegemist finantsjärelevalve subjekti ametikohal, esitatakse FI-le vastav taotlus, kui muutuvad isiku andmed, kelle osas on kohustus finantsjärelevalvet teavitada ning kui on möödunud viimasest sobivusmenetlusest kalendriaasta.¹²⁰ Määruse 468/2014 artikkel 93 lõikest 2 tuleneb, et ECB järelevalve alla kuuluvate oluliste üksuste juhtide sobivusmenetluse hindamiseks on ECB volitanud pädevaid asutusi sobivusmenetluse läbiviimiseks.

Üks meede, mida FI saab krediidasutuse suhtes lisaks sobivusmenetluse rakendamisele lisaks kasutada on tegevusloa menetlus. Krediidasutuse tegevusloa on KAS § 13 lõike 1 kohaselt tegevusloa, mis peab äriühingul olema avalikkuselt raha hoiustamiseks vastuvõtmiseks või muude tagasimaksmisele kuuluvate rahaliste vahendite muul viisil kaasamiseks. Krediidasutuse tegevusloa kehtetuks tunnistamise alused tulenevad KAS § 17 lõige 1 punktidest 1-17. Nt 2018.a tunnistas ECB Finantsinspeksiooni taotlusel kehtetuks Versobank AS-i tegevusloa tuginedes KAS § 17 lõikele 1.¹²¹

Tegevusloa kehtetuks tunnistamine toimub küll haldusmenetluse raames, kuid selle mõju võib krediidasutusele olla märkimisväärselt suurem kui nt vääртеomenetluses rahatrahvi määramine. Finantsinspeksiooni juhatuse liige S. Tammeri sõnul on finantsjärelevalve subjektilt tegevusloa kehtetuks tunnistamine oma iseloomult üks pöördumatuid otsuseid, mida finantsjärelevalve asutus teha saab. Tegevusloa kehtetuks tunnistamine on väga kaalutletud otsus, mida pädev asutus

¹¹⁸ Tammer, S. 18.11.2020. Finantsinspeksiooni blogipostitus. Siim Tammer: „Pangale sobiva juhi valimine on kui kõrgushüpe.” – <https://www.fi.ee/et/blogi/siim-tammer-pangale-sobiva-juhi-valimine-kui-korgushupe>. (03.03.2022).

¹¹⁹ Finantsinspeksiooni aastaaruanne 2022, lk 13. – https://www.fi.ee/sites/default/files/2023-04/finantsinspeksiooni_aastaaruanne_2022.pdf. (31.03.2022).

¹²⁰ Finantsinspeksiooni sobivusmenetluse läbiviimise juhend. 10.09.2018, lk 2. – https://www.fi.ee/sites/default/files/2018-10/151018_Sobivusmenetluse%20l%C3%A4biviimise%20juhend.pdf. (01.03.2022).

¹²¹ Versobank ASi tegevusloa tunnistati kehtetuks. 26.03.2018. – <https://www.fi.ee/et/uudised/versobank-asi-tegevusloa-tunnistati-kehtetuks>. (09.03.2022).

ei saa kindlasti teha läbimõtlema. ¹²² Tegevusloa kehtetuks tunnistamine on krediitiasutuse seisukohast kõige drastilisem samm, peale seda krediitiasutus enam tegutseda ei tohi. Kõik muud meetmed, mida järelevalve saab rakendada on tegevusloa kehtetuks tunnistamise kõrval märksa leebemad, kuid kindlasti ei saa väita, et tähtsusetud. Kui isik tunnistatakse sobivusmenetluse käigus ametisse sobimatuks, siis isiku vaatest on tegemist eluliselt väga olulise otsusega, kuid krediitiasutuse vaatest võimalik, et mitte nii väga. Eeldusel, et krediitiasutus on suuteline leidma sobimatuks tunnistatud isiku asemele kellegi, kes vastab kõikides punktides nõuetele. Eesti väiksust arvestades võib see olla väljakutsuv ülesanne, kuid üsna tõenäoliselt mitte võimatu.

¹²² Finantsinspeksioon võitis kohtus GFC Good Finance Company AS-i. 14.03.2022. – <https://www.fi.ee/et/uudised/finantsinspeksioon-voitis-kohtus-gfc-good-finance-company-i>. (15.03.2022).

2. EUROOPA LIIDU ÕIGUSEST TULENEVAD NÕUDED KREDIIDIASUTUSE TRAHVIMISELE

2.1. Finantssektorile tulenevad nõuded Euroopa Liidu õigusest järelevalvesubjektide trahvimisel

EL-i õigus näeb ette, et finantssektori rikkumistele sekkutakse ning seda läbi trahvi (vt ptk 1.2 ning lisa 1) instrumendi. Krediidiasutusi jagatakse oluliseks ja vähemoluliseks, vastavalt sellele toimub ka järelevalve teostamine. Kui oluliste krediidiasutuste üle teostab järelevalvet ECB, siis vähem oluliste krediidiasutuste osas teostab otse liikmesriigi pädev järelevalveasutus. Teatud juhtudel võib ECB otsustada ka vähem olulise krediidiasutuse suhtes otsesest järelevalve teostada.¹²³

Finantssektorit puudutavad määrused ja direktiivid sätestavad, et EL-i liikmesriikidel tuleb üle võtta haldustrahvid või kohustavad Euroopa Liidu liikmesriikidel alternatiivselt kehtestada kriminaalkaristused. Euroopa Liidu toimimise lepingu¹²⁴ artiklist 288 tuleneb, et määrus on üldiselt kohaldatav, mis tähendab, et määrus on tervikuna siduv ja vahetult kohaldatav kõikides Euroopa Liidu liikmesriikides. Direktiiv on saavutatava tulemuse suhtes siduv igale EL-i liikmesriigile, kellele see on adresseeritud, kuid seejuures on riigisisene diskretsioon, millises vormis ja meetodites seda direktiivi kohaldatakse. Nt tuleneb Euroopa Parlamendi ja nõukogu CRD IV artikkel 65 lõikest 1, juhul kui liikmesriik otsustab haldustrahvi asemel rakendada riigisisest kriminaalõigust, siis tuleb edastada Euroopa Komisjonile vastavad kriminaalõiguse sätted.

Marko Kairjak toob Juridica artiklis välja, et ajalooliselt ei olnud EL nii konkreetselt määratletud krediidiasutuste rikkumistele sekkumise viise, vaid nägi ette, et liikmesriigid peavad rakendama sanktsioone, mis oleksid arvestades proportsionaalses tasakaalus rikkumisest saadud kasu ning raskusastmega, samuti pidid sanktsioonid olema usutavad ning liikmesriik pidi olema piisavalt järjepidev sanktsioonide kehtestamisel.¹²⁵ Varasemalt kehtinud põhimõtted olid küllaltki laia

¹²³ Tammer, S. Krediidiasutuse tegevusloa kehtetuks tunnistamine ja sellega seonduvad praktilised tähelepanekud. – Juridica 5/2018, lk 340.

¹²⁴ Consolidated version of the treaty on the functioning of the European Union. 26.10.2012. C 326/47.

¹²⁵ Kairjak, M. Karistus- ja haldusõiguse piiride hägustumine Euroopa Liidu finantsturgude õiguse uues sanktsioonisüsteemis. – Juridica 5/2015, lk 352.

tõlgendamisruumiga liikmesriikidele ning seeläbi vähenes ühetaoline lähenemine krediidasutuste rikkumistele. Pärast finantskriisi on reegleid muudetud konkreetsemaks ning struktureeritumaks.

Finantskriis muutis finantssektorit. M. Kairjak toob ka välja, et pärast finantskriisi kehtis liikmesriikidele nõue sekkuda krediidasutuste rikkumistele haldussanktsiooni instrumendi, seejuures ei tohtinud haldussanktsioon olla riigisiseses õiguses kuriteo nime all. Juba siis oli EL-i suunitlus, et haldussanktsioon peab olema efektiivne, proportsionaalne ning hoiatav.¹²⁶ Haldussanktsiooni mõiste on tänaseks asendunud haldustrahvi mõistega¹²⁷, kuid nõue, millistele elementidele see vastama peab on jäänud samaks. Seega on juba pikemat aega EL õiguse tasandil valitsenud arusaam, milline peab olema krediidasutuse rikkumisele järgnev tagajärg.

CRD IV põhjenduspunktist 35 tuleneb, et liikmesriigid peaksid tarvitusele võtma halduskaristused, et määratavad karistused oleksid efektiivsed, hoiatavad ning proportsionaalsed. Kõnealuse direktiivi põhjenduspunktist 36 nähtub, et pädevatel asutustel peaks olema õigus kehtestada riigisisest rahalisi haldustrahve. Määratavad haldustrahvid peavad olema niivõrd suured, et balanseerida loodetavat kasu. Haldustrahvi suurus peaks olema heidutava mõjuga ka kõige suurema käibega krediidasutustele. Hoiatavad saavad CRD IV põhjenduspunktist 38 kohaselt olla haldustrahvid juhul, kui pädevad asutused avalikustavad halduskaristused. Sel viisil tekib finantsjärelevalve subjektides teadmine, et taoline rikkumine on karistatav ning rikkumise eest määratav trahvisumma on piisavalt suur.

Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2014/65/EL (MiFID II)¹²⁸ põhjenduspunktist 142 tuleneb, et pädevatel asutustel peaks olema õigus määrata trahve, mis oma iseloomult oleksid efektiivsed ning heidutavad. Samuti peaksid määratavad rahatrahvid tasakaalustama võimalikku tasu, mis rikkumisest saadakse. See on oluline selleks, et haldustrahvil oleks hoiatav mõju, sest vastasel juhul on rikkuda odavam kui haldustrahvi tasuda.

MiFID II artikkel 70 lõikest 1 tuleneb, et liikmesriikide poolt määratavad haldustrahvid (ingl *administrative sanctions*) peavad olema oma loomult proportsionaalsed, efektiivsed ning hoiatavad. MiFID II artikkel 70 lõike 6 punkti f kohaselt on juriidilisele isikule võimalik määrata

¹²⁶ Kairjak, M. Karistus- ja haldusõiguse piiride hägustumine Euroopa Liidu finantsturgude õiguse uues sanktsioonisüsteemis. – *Juridica* 5/2015, lk 352.

¹²⁷ Haldustrahvi kohaldatakse haldusmenetluses selleks seaduses ettenähtud olukordades ning mis on sisult rahaline karistus. Haldustrahviõiguse kontseptsioon. 28.04.2020, lk 9. – https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/haldustrahviõiguse_kontseptsioon.pdf. (20.04.2023).

¹²⁸ 15. mai 2014. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2014/65/EL, 15. mai 2014, millega kehtestatakse finantsturgude kohta ning muudetakse direktiive 2002/92/EÜ ja 2011/61/EÜ (uuesti sõnastatud). – ETL L 173/349, 12.6.2014, lk 22.

kuni 5 000 000 euro suuruse rahatrahvi või rahatrahvi, mis on kuni 10% juriidilise isiku aastasest kogukäibest. MiFID artikkel 70 lõige 6 punkti h kohaselt võib määratav haldustrahv olla vähemalt kahekordse kasu suuruses, mis saadi rikkumisest. Ja seda isegi juhu, kui rikkumisest saadud kasu ületab juriidilisele ja füüsilisele isikule määratavaid maksimaalsed rahatrahve, s.t kuni 5 000 000 eurot.

Need on, vaid mõned näited EL õigusaktides, et näidata, millised on nõuded krediidasutuste rikkumiste osas. Autor EL õiguse sõnastusest ja liikmesriikide praktikast krediidasutuste karistamisel sealhulgas pigem toetab arusaama, et EL õigus tungivalt soovib liikmesriikidel finantssektori trahviraamistikku kujundada nii, et oleks võimalik määrata haldustrahve, mis on efektiivsed, hoiatavad ja proportsionaalsed. See on vajalik, et vähendada motivatsiooni seadust rikkuda, tagada et rikkumisest saadud tulu ei ületaks trahviga saadavat tulu.

Nii nagu eelnevalt välja toodud krediidasutusi puudutavates määrustes ja direktiivides, nii on ka teistes finantssektorit reguleerivates EL õigusaktides sätestatud kohustuslikud elemendid, mida tuleb arvestada haldustrahvi määramisel, et tagada trahvi tõhus kohaldamine. Ühetaoline lähenemine on niivõrd suurte haldustrahvide juures ainuvõimalik, et minimaliseerida olukorda, kus jääb arusaamatuks, mille alusel haldustrahvi summa on kujunenud. Loomulikult tekitab mitme miljoni suurune haldustrahv küsimusi, kuidas ja mis alustel see summa on kujunenud. Selleks ongi vaja võimalikult täpseid kriteeriumeid, mille alusel rahatrahvi summat suurendatakse või vähendatakse ja seejuures on vajalik, et kriteeriumid läbivalt ühetaolised oleksid.

2.1.1. Efektiivsuse nõue

EL-i õiguseaktides, mis reguleerivad krediidasutuste tegevust nähtub, et liikmesriigid peaksid sekkuma krediidasutuste rikkumistele trahvi määramisega. Seejuures loetleb EL õigus konkreetsed kriteeriumid, millele riiklik meede, kuidas trahvida krediidasutust, peab vastama. Need nõuded on efektiivsus, proportsionaalsus ning hoiatavus. Nimetatud nõuded on väga ühesed ning olulised selleks, et sedalaadi trahv täidaks oma funktsiooni finantssektoris, samuti et säiliks ühetaoline lähenemine liikmesriikides.

Esimene nõue, mille EL-i õigus sätestab on, et trahv peab olema efektiivne. Efektiivne trahv saab olla selline, mille menetlus ei võta aega aastaid ning seejuures on tegemist küllaltki lihtsa

menetlusega sektori eripärasid arvestades. Indrek Koolmeistri sõnul on trahvi laialdane ulatus Euroopas tingitud sellest, et trahvid vastavad enim oma loomult efektiivsuse nõutele.¹²⁹ Seejuures vajab välja toomist fakt, et Tartu Ülikooli aruande kohaselt ei ole 2020.a seisuga halduskaristusi üle võtnud veel Eesti ja Taani.¹³⁰ I. Koolmeistri arvamusel on nt haldustrahv kergem ja ühtlasi ka kiirem menetlus, mida kohaldada v nt kriminaalmenetlusega.¹³¹ Haldustrahvimenetluse seaduse seletuskirjas tuuakse välja, et menetlus peab olema niivõrd efektiivne, et pädeval asutusel oleks võimalik määrata EL õigusest tulenevaid efektiivsed, proportsionaalsed ning hoiatavaid haldustrahve.¹³² Nii nagu I. Koolmeister on välja toonud, siis menetluse muudab efektiivseks see, kui menetlus on kiire, lihtne ning tõhus. See aitab tagada seda, et pädev asutus jõuab nii rikkumise avastada kui ka menetluse lõpuni viia. Autor nõustub Indrek Koolmeistri seisukohaga, et trahv on efektiivsem menetluslik ning sobitub oma funktsioonilt paremini finantssektorisse kui väärteomenetlus.

Krediitiasutustele kohalduvast CRD IV põhjenduspunktist 35 tuleneb, et EL liikmesriigid peaksid kehtestama haldustrahvid või teised haldusmeetmed, mis on oma olemuselt efektiivsed, proportsionaalsed ning hoiatavad. Trahvi saab pidada efektiivseks, kui haldustrahv tagab vastavuse Euroopa Liidu õigusega.¹³³ Võttes arvesse finantssubjektide suurust ning rikkumisest saadavat kasu, peaks Euroopa Komisjoni hinnangul trahvi raames määratavad rahatrahvid olema nii piisavalt kõrged, et pädevad asutused saaksid määrata efektiivseid, proportsionaalseid ja hoiatavaid haldustrahve.¹³⁴ Miljonitesse eurodesse ulatuvad trahvid on kahtlemata piisavalt kõrged, et pädevatel asutustel oleks võimalik määrata EL-i õigusega kooskõlas olevaid rahatrahve.

CRD IV artikkel 67 lõikest 2 tuleneb muu haldusmeetme mõiste, mis artikkel 67 lõike 2 punktide a-g kohaselt tähendab avalikku teadaannet, korraldust lõpetada tegevus või hoiduda tegevusest, tegevusloa kehtetuks tunnistamine, isiku sobimatuks kuulutamine ajutiselt, juriidilisele isikule haldustrahv kuni 10% eelmise aasta netokäibest, füüsilise isikule kuni 5 mln suurune trahv,

¹²⁹ Koolmeister, I. Krestomaatiline käsitlus haldussunnist ja haldustrahvid. – *Juridica* 2020/4, lk 238.

¹³⁰ Tartu Ülikooli aruande kohaselt rakendatakse siiski Taanis halduskaristusi, kuid üldjuhul määratakse halduskaristuste asemel kriminaalmenetluse raames karistusi. Soo, A., Lott, A., Kangur, A. (2020) Euroopa Liidu õiguses sätestatud halduskaristuste kohaldamine Eesti õiguses. Aruanne. Tartu: Tartu Ülikool, lk 38-39. – https://skytte.ut.ee/sites/default/files/skytte/halduskaristuste_lopparuanne_31.01.2020.pdf. (04.03.2022).

¹³¹ Koolmeister, I. Krestomaatiline käsitlus haldussunnist ja haldustrahvid. – *Juridica* 2020/4, lk 238

¹³² Haldustrahvimenetluse seaduse eelnõu seletuskiri. 19.08.2020, lk 26.– <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/e0350345-d819-4adc-bc56-37594d5f815f#mv1CguNB>. (11.03.2023).

¹³³ *European Commission. Communication from the commission to the European Parliament, the council, the European economic and social committee and the committee of the regions. Reinforcing sanctioning regimes in the financial services sector.* 08.12.2010. – <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/ce84d13e-719c-41f3-a471-0f3435cfc9dd/language-et>. (21.02.2022), lk 4.

¹³⁴ *Ibidem*, lk 12.

rahaline karistus mis on kuni kahekordne rikkumisest saadud kasu. Eesti on need muud haldusmeetmed osaliselt üle võtnud, ehk Eestis on järelevalvel võimalik teha ettekirjutust, tunnistada tegevusluba kehtetuks, sobivusmenetluses kuulutada isik sobimatuks kõrgendatud nõudega ametikohale, samuti on FI-1 õigus avaldada pressiteade tulenevalt FIS § 54 lõikest 5. Seega käesoleval hetkel ei ole võimalik määrata juriidilisele füüsilisele isikule rahatrahve, mis on esimese puhul kuni 10% eelmise aasta kogukäibest ning viimase puhul kuni 5 mln-t, samuti puudub võimalus hetkel määrata trahvisummat, mis on kaks korda suurem kui rikkumisest saadud kasu. Need on sammud, millist suunda võiks edasi arendada ning mis pole siiani direktiivist üle võetud. Autor leiab, et need elemendid on väga olulised selleks, et tagada efektiivne, proportsionaalne ning hoiatav menetlus ning seda läbi haldustrahvimenetluse.

Selleks, et menetlus oleks efektiivne, peab trahvi määramine olema mõistlikult kiires aegraamis tehtav ja olema seejuures menetluslikult paindlikus vormis. Kui võrrelda võimalikku halduskorras määratavat trahvi täna kehtiva väärteomenetlusega, siis üks efektiivsuse peamistest nõrkustest viimase kahjuks peitub derivatiivses vastutuses. Derivatiivne vastutus tuleneb KarS § 14 lõikest 1, mille kohaselt vastutab juriidiline isik seaduses sätestatud juhtudel teo eest, mis on toime pandud tema organi, selle liikme, juhtivtöötaja või pädeva esindaja poolt juriidilise isiku huvides. Kui haldusmenetluses ei tule tuvastada teo toime pannud või teo tegemata jätnud füüsilist isikut (vt ptk 1.3 jj) , siis väärteomenetluses on füüsilise isiku tuvastamine kohustuslik tulenevalt derivatiivsest vastutusest. Füüsilise isiku tuvastamine muudab menetluse vähem efektiivsemaks kuna on aeganõudvam, menetluslikult keeruline, finantssektori eripärasid ning krediitiasutuse struktuuri arvestades ka mõnikord võimatu.

Efektiivsuse olemasolu näitab menetluse paindlikkust haldusmenetluse poolel, võrdlusena saab tuua menetluse paindumatuse väärteomenetluse poolt. Haldusmenetluses kehtib HMS § 5 lõike 1 kohaselt vormivabadus. Teine oluline aspekt haldusmenetluse juures tuleneb HMS § 5 lõikest 2, mis sätestab, et haldusmenetlus viiakse läbi eesmärgipäraselt ja efektiivselt, samuti võimalikult kiirelt ja lihtsalt, vältides üleliigseid kulusi ja ebameeldivusi isikule. Haldusmenetluses toimub protokollimine HMS § 18 lõige 1 punktide 1-4 kohaselt juhul, kui menetlusosaline esitab ise selleks taotluse, haldusorgan peab protokollimist vajalikuks, toiminguga liigiks on ütluste, arvamuse või seletuste andmine või protokollimise kohustus tuleneb seadusest. Haldusmenetluses peab enne haldusakti andmist haldusorgan andma menetlusosalisele võimaluse esitada kirjalikus, suulises või mõnes muus sobivas vormis asja kohta oma arvamus ja vastuväiteid, tulenevalt HMS § 40 lõikest

1. Haldusmenetlus võimaldab ka jätta menetlusosalise ära kuulatamata, kui esinevad HMS § 40 lõige 3 punktides 1-7 loetletud eeldused. Haldusakt peab olema HMS § 55 lõikest 2 tulenevalt kirjalik, kui seaduse või määrusega ei ole sätestatud teisiti.

Karistusraamistik seab ette, et vääртеomenetluses peab kohtuväline menetleja juriidilise isiku seadusliku esindaja üle kuulama, protokollima ütlusi tulenevalt VTMS § 65 lõikest 1, vajadusel kutsuma tunnistusi andma tunnistajaid, kelle ütlused tuleb samuti protokollida, seejärel kui tõendid koos saab kohtuväline menetleja asuda vääртеoprotokollile koostama lähtudes VTMS §-st 68. Peale seda on menetlusalusel isikul 15 päeva aega tutvuda vääртеotoimiku ja vääртеoprotokolliga ning esitada omapoolne vastulause vääртеoprotokollile lähtudes VTMS § 69 lõikest 6. 30 päeva pärast, kui menetlusalusel isik on vääртеoprotokollile kätte saanud, peab kohtuväline menetleja tegema lahendi, tulenevalt VTMS § 70 lõikest 4.

Kui kõrvutada kahte menetlust, siis nähtub üheselt, et haldusmenetlus on efektiivsem ning paindlikum oma menetluse poolest kui seda on vääртеomenetlus. I. Koolmeister toob *Juridica* artiklis välja, et kuna haldusmenetlus lähtub juba nagunii oma olemuselt organisatsioonilisest vastutusest, siis ei ole relevantne hakata detailselt analüüsima, kas haldustrahvi üle võtmisel tuleks loobuda juriidilise isiku puhul derivatiivsest vastutusest. See muutuks aktuaalseks siis, kui haldustrahvid oleksid karistusõiguse osisteks.¹³⁵ See on väga oluline argument, nimelt haldustrahvimenetluse efektiivsuse tagab organisatsioonilise vastutuse kriteerium. See tähendab, et nt avastab pädev asutus, et krediidasutus on toime pannud aruandlusega seotud rikkumise, siis organisatsioonilise vastutuse osas langeb ära see, et kes konkreetselt oli see füüsiline isik, kes pidi aruande järelevalvele esitama ja kelle lasus selle kohane õiguslik vastutus. Piisab sellest, et tuvastatud on, et krediidasutus aruannet ei esitanud. Autor nõustub selle seisukohaga, et kuna haldusmenetlus lähtub juba niikuinii organisatsioonilisest vastutusest, siis derivatiivne vastutus peab haldustrahvi määramisel kõrvale jääma ning olema puhtalt karistusõiguse osis, mida haldustrahvimenetlus ise kahtlemata ei ole.

L. *Staniszewska* on oma artiklis välja toonud, et haldustrahvimenetlus on paindlikum ja efektiivsem. Tema hinnangul on haldustrahvimenetlus ka hea alternatiiv kriminaalkaristustele.¹³⁶ Autor on selle seisukohaga päri, sest arvestades krediidasutuse struktuuri, mis on keskmisest

¹³⁵ Koolmeister, I. Krestomaatiline käsitlus haldussunnist ja haldustrahvid. – *Juridica* 2020/4, lk 241.

¹³⁶ Staniszewska, L. *Models of liability for the administrative tort sanctioned with financial penalties on the example of selected European countries*, lk 70. – <https://pressto.amu.edu.pl/index.php/spp/article/download/14711/14425/>. (03.03.2022).

äriühingust keerulisem, siis haldustrahvimenetlus on efektiivsem, seda kinnitab ka fakt, et suuremas osas euroopa riikides kasutatakse finantssektori rikkumistele sekkumiseks haldustrahvimenetlust, vaid paar üksikut riiki oli 2020.a, kes ei ole üle võtnud haldustrahvimenetlust, üks neist on mh käesoleval hetkel Eesti.

Eeltoodust tulenevalt saab väita, et haldustrahv on efektiivne viis, kuidas sekkuda krediidasutuse rikkumisele, sest on kiire ja paindlik. Haldustrahvi rakendamine on märksa kiirem meede, kuidas pädev asutus saaks sekkuda krediidasutuse rikkumisele. Kiiremaks ja paindlikumaks muudab halduskaristuse rakendamise derivatiivse vastutuse puudumine, sest viimati nimetatut on asendatud organisatsioonilise vastutusega. Haldustrahvimenetluse seaduse (HalTS) eelnõu seletuskirjas rõhutatakse, et menetluslase isiku põhiõigused peavad haldustrahvimenetluse raames olema tagatud ning põhiõiguste tagamine ei tohi seejuures jääda pelgalt teoreetilisele tasandile.¹³⁷ Kõnealusest seletuskirjast nähtub, et plaanitavas haldustrahvimenetluse seaduses suudetakse efektiivsemalt tagada isiku põhiõigusi kui seda nt riigipoolt läbiviidavas järelevalvemenetluses.¹³⁸ See on oluline indikaator, mis näitab, et haldustrahvimenetlus ei ole lihtsalt rahatrahvi summa paberile kirjutamine, vaid on oma funktsioonilt menetlus, mis järgib isiku põhiõiguseid olenemata sellest, et menetlus ise on kiirem ja efektiivsem.

Derivatiivse vastutuse asendamine organisatsioonilise vastutusega võimaldaks pädeval asutusel rikkumise tuvastamise korral kiiremini alustada menetlust ning jääb ära väärtemenetlusele omane füüsilise isiku tuvastamine, mis teatud teo koosseisude puhul võib osutada äärmiselt keeruliseks või teatud juhul isegi võimatuks. Seega organisatsioonilise vastutuse korral ei pea menetleja tuvastama isikut, kes nn *enter*-nuppu vajutas, eriti olukorras, kus füüsilise isiku tuvastamine võib osutada võimatuks. Eeltoodu muudab menetluse märksa kiiremaks ning paindlikumaks. Efektiivsuse tagamine on oluline haldustrahvimenetluse komponent, mis aitab kaasa sellele, et menetlus oleks kiire, lihtne, paindlik, kuid seejuures ei minda isiku põhiõigustest mööda.

¹³⁷ Haldustrahvimenetluse seaduse eelnõu seletuskiri. 19.08.2020, lk 8. – <https://eelvoud.valitsus.ee/main#z6Dv2GFK>. (15.03.2023).

¹³⁸ *Ibidem*, lk 28.

2.1.2. Proportsionaalsuse nõue

EL õigus seab trahvi määramise mudelile ja trahvile proportsionaalsuse nõude, mida liikmesriik peab arvestama, kui teeb valiku, kuidas trahvi määrab (kas haldustrahviga või süüteo kaudu). Ehk küsimus on, kas proportsionaalne on haldusmeede või Eesti puhul väärteomenetlus. Seda hindab autor Põhiseaduse ja haldusmenetluse kohase meetmega läbi proportsionaalsusetesti. Proportsionaalsuse hindamiseks kasutab autor proportsionaalsuse testi. Proportsionaalsuse testi hindamisel tuleb välja selgitada, kas trahvi rakendamine on sobiv, vajalik ning mõõdukas meede.¹³⁹ Proportsionaalsuse testi esimene samm on hinnata, kas trahv on üldse sobiv meede finantssektori rikkumistele sekkumiseks. Juhul, kui peaks selguma, et trahv ei ole sobiv meede finantssektorile, siis edasine proportsionaalsuse testi elementide kontrollimine langeb ära. Autor märgib, et magistritöö mõistliku mahu tõttu hindab ainult eelvalitud osi väärteomenetlusest ja haldusmenetlusest.

Kahtlemata on vajalik riigil sekkuda krediidasutuse rikkumisele, kuid mis vormis sekkuda, kas karistus- või haldusõiguslikult- see on juba eelkõige ka poliitiline valik, kuivõrd EL-i õigus seda diskretsiooni otse täna ei keela. Kohane meede aitab kaasa eesmärgini jõudmisele. Riigikohus on sedastanud, et ebakohane on selline meede, mis ei aita ühelgi viisil eesmärgini jõudmiseni.¹⁴⁰ Trahvi rakendamine aitab täita EL-i nõudeid ning samuti täidab see oma eesmärgi, suunata krediidasutusi hoiduma rikkumistest ning vältima olukorda, kus krediidasutusel on odavam seadust rikkuda kui seadust täita.

Trahv on vajalik meede, seda seetõttu, et EL-i õigusest tuleneb, et liikmesriigid peaksid kehtestama efektiivseid, proportsionaalseid ning hoiatavaid trahve. Näitena võib tuua CRD IV selgituspunkti 3, millest tuleneb, et EL-i liikmesriigid peaksid kehtestama haldustrahvid ja muud meetmed, mis on efektiivsed, proportsionaalsed ning hoiatavad. Seega saab väita, et proportsionaalsuse testi mõttes on haldustrahv vajalik meede finantssektori rikkumistele sekkumiseks, seda seetõttu, et EL õigus näeb ette, et krediidasutuse rikkumisele sekkutakse haldustrahvimenetlusega. CRD IV selgituspunktist 36 nähtub, et pädevatel asutustel peaks olema õigus määrata haldustrahve, mis on nii piisavalt suured, et balansseerida loodetavat tulu, kuid samaaegselt oleksid piisavalt heidutava

¹³⁹ RKKKo 3-1-1-99-06, p 22.

¹⁴⁰ RKPJK 3-4-1-1-02, p 15; RKPJK 3-4-1-10-10, p 51.

iseloomuga, et ka suured krediidasutused ja investeerimisühingud tajusid seda. Haldustrahvide mõju krediidasutusele on kahtlemata suur, sest arvestades võimalikke rahatrahvi piirmääre, siis juba sellel on efekt. Väärteomenetluse trahv ei ole oma maksimumsuuruses proportsionaalne käesoleval hetkel, sest rikkumise raskus ja trahvi maksimaalne võimalik suurus ei ole omavahel võrdelises seoses. Autor peab oluliseks märkida, et analüüsis hetkel kehtivat väärteomenetluse seadust ning tegi järelduse selle pinnalt, hoolimata sellest, et 2023.a sügisel muutuvad trahvimäärad, vaid toetab hinnangut, et hetkel kehtivad trahvimäärad on ebaproportsionaalsed.

Teine aste kontrollimaks, kas haldustrahvi kohaldamine krediidasutuse suhtes on proportsionaalne, on tarvilikkus. Riigikohus on selgitanud, et meede on tarvilik ainult sellisel juhul, kui seda meedet ei ole võimalik mitte mingil muul viisil saavutada.¹⁴¹ Eeltoodust tulenevalt saab väita, et haldustrahv on vajalik meede, mida krediidasutuse rikkumise osas kohaldada, sest EL-i õigus sätestab, et liikmesriigid peaksid kehtestama haldustrahv või muud haldusmeetmed, mis on efektiivsed, proportsionaalsed ning hoiatavad.¹⁴² Juba ainuüksi seetõttu saab väita, et trahv on vajalik meede krediidasutuste rikkumistele sekkumiseks, sest selliselt käitudes täidame me EL-i nõudeid.

Haldusmenetlus on isiku jaoks vähem koormavam menetlus, samuti on haldusmenetlus järelevalve asutuse jaoks kiirem kui seda on väärteomenetlus. Seda seetõttu, et haldusmenetlus on paindlikum, puuduvad väärteomenetlusele iseloomulikud kohustuslikud etapid nagu väärteoprotokolli koostamine või isiku ülekuulamisega seostuv mh kutse edastamine ning ütluste andmine. Haldustrahvimenetlus on vajalik meede, sest see võimaldab järelevalvel sekkuda rikkumisele vahetult, jõuda võimaliku otsuseni ning krediidasutuse jaoks on selline meede heidutava tagajärjega. Heidutav on see meede seetõttu, et haldustrahvimenetluse rakendamisel ei ole rikkumine odavam kui haldustrahvimenetluses määratav rahatrahv.

Proportsionaalsuse testi kolmas ehk viimane aste on kontrollida, kas on mõõdukas kohaldada krediidasutuse rikkumise korral haldustrahvimenetlust. Riigikohtu praktika kohaselt tuleb meetme mõõdukuse hindamisel võtta arvesse eesmärgi olulisust ning teisalt analüüsida, kui mahukas on põhiõiguste riive ning selle tugevus inimese seisukohast vaadatuna.¹⁴³ Siin on oluline hinnata haldustrahvi ja väärteokorras määratava trahvi mõõdupärasust. Kui

¹⁴¹ RKPJK 5-21-4/13, p 42.

¹⁴² *Ibidem*, p 35.

¹⁴³ RKPJK 3-4-1-1-02, p 15. RKPJK 5-21-4/13, p 42.

haldustrahvimenetluses määratakse trahv, siis on see haldustrahv, mis avaldatakse järelevalve veebilehel. Kui väärteomenetluses määratakse rahatrahv, siis kantakse rikkumine karistusregistrisse tulenevalt karistusregistri seaduse¹⁴⁴ § 6 lõikest 2.

Väärtegu aegub käesoleval hetkel KarS § 81 lõikest 3 tulenevalt kahe aastaga, kui seadus ei näe selle eest ette kolmeaastast aegumistähtaega. Kui hetkel kehtiva väärteomenetluse aegumistähtaegu kõrvutada EL-i õigusest tuleneva haldustrahvimenetluse aegumistähtajaga, mis on käesoleval hetkel viis aastat, siis mõõdukas on kahe menetluse aegumistähtaegade mõttes haldustrahvimenetlus. Lisaks on eelnõu kohaselt, nagu ka ECB puhul, võimalik teatud juhtudel aegumise peatumine. Autor märgib, et 2023.a väärteomenetluse seadustiku muudatusega pikeneb väärteomenetluses väärteo aegumistähtaeg kuni viieaastani.¹⁴⁵

Kui väärteomenetlus on väga kindlalt struktureeritud ning kindla vormiga menetlusliik, siis haldustrahvimenetlus on oma vormilt vähem rangem ning oluliselt paindlikum, mis omakorda muudab haldustrahvimenetluse mõõdupärasemaks. Eriti, kui võtta veel arvesse väärteomenetluse nüansse, mida haldusmenetluses ei ole.

Kahtlemata on oluline sekkuda krediidiastutuse rikkumisele, mis vormis aga sekkuda, see on juba seadusandja tahte küsimus. Haldustrahvi kohaldamine on eesmärgi aspektist oluline, sest eesmärgiks on sekkuda rikkumisele ning olla seejuures kooskõlas EL-i õigusega. Advokatuuri hinnangul peab isikule tagama haldustrahviõiguse menetluses samasugused põhiõigused nagu kehtivad väärteomenetluses käesoleval hetkel menetlusalusele isikule.¹⁴⁶ Riigikohtu selgituste kohaselt peavad olema põhiõigused tagatud ka neile meetmetele, mis pole karistusõiguse formaalse liigituse kohaselt karistused.¹⁴⁷ Haldustrahvimenetlus ei heida kõrvale põhiõiguseid, vaid menetluse ülesehitus on ise kiirem ja efektiivsem.

Haldustrahvimenetluse seaduse seletuskirjast nähtub, et halduskaristuse proportsionaalsuse roll on märkimisväärne olukorras, kus isik, kes seadust rikub teenib rikkumisega kasu.¹⁴⁸ Seega saab järeldada, et haldustrahv peab oma iseloomult olema selline, et rikkumisest saadav võimalik kasu

¹⁴⁴ Karistusregistri seadus. – RT I, 14.03.2023, 27.

¹⁴⁵ Karistusseadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus (Euroopa Liidu õigusest tulenevad rahatrahvid) 94 SE, lk 2. – [https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/1bfa1944-2de6-449d-a788-887bc84cfd0f/Karistusseadustiku%20muutmise%20ja%20sellega%20seonduvalt%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seadus%20\(Euroopa%20Liidu%20C3%B5igusest%20tulenevad%20rahatrahvid](https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/1bfa1944-2de6-449d-a788-887bc84cfd0f/Karistusseadustiku%20muutmise%20ja%20sellega%20seonduvalt%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seadus%20(Euroopa%20Liidu%20C3%B5igusest%20tulenevad%20rahatrahvid). (19.04.2023).

¹⁴⁶ Advokatuuri 2020.a aastaraamat. Haldustrahvimenetluse seaduse eelnõu. Seisukoht II. – <https://aastaraamat.advokatuur.ee/haldustrahvimenetluse-seaduse-eelnou>. (28.03.2022).

¹⁴⁷ RKÜKo 3-4-1-10-04, p 17.

¹⁴⁸ Haldustrahvimenetluse seaduseelnõu seaduseseletuskiri. 19.08.2020, lk 20. – <https://eelnoud.valitsus.ee/main#z6Dv2GFK>. (01.03.2023).

ei oleks suurem kui võimalik määratav haldustrahv, seda eriti krediidasutuse seisukohast, kus teatavasti puhaskasum võib ulatuda miljonitesse eurodesse. Eeltoodut kogumis hinnates asub autor seisukohale, et haldustrahv on proportsionaalne meede, mida krediidasutuse suhtes kohaldada. Seda põhjusel, et EL-i õigusest tuleneb, et haldustrahv peab olema efektiivne, proportsionaalne ning hoiatav. Samuti läbis haldustrahv proportsionaalsuse testi kõik kolm astest, sest on sobiv, vajalik ning mõõdukas meede, mida krediidasutuse suhtes kohaldada. Seega saab väita, et haldustrahvimenetlus on sobiv meede, mil viisil sekkuda krediidasutuse rikkumisele.

2.1.3. Hoiatavuse nõue

EL-i õiguse kolmas nõue, millele trahv liikmesriigis peab vastama on hoiatavus. Trahvimudeli hoiatavuse hindamisel tuleb arvesse võtta trahvi suurust ning seda just rahatrahvi suuruse mõttes, samuti seda, millised on menetlusaluse isiku kaitsetagatised. Samuti tuleb hoiatavuse juures hinnata menetlusprotsessi kiirust, aegumist ning *ab ovo*¹⁴⁹ põhimõtet.

SSM-i määruse artikkel 18 sätestab halduskaristused. SSM-i määruse artikkel 18 lõike 1 kohaselt võib ECB krediidasutusele hooletuse või tahtluse esinemisel määrata rikkumise korral rahalise haldustrahvi. Haldustrahvi suuruseks võib olla kuni kahekordne kasu, mis rikkumisest saadi või, kuni kahekordne kahju, mis rikkumise tõttu suudeti vältida. Seda eeldusel, et kasu või kahju on võimalik kindlaks määrata. Juhul, kui kasu või kahjum pole tuvastatavad, siis võib ECB määrata krediidasutusele kuni 10% krediidasutuse eelneva majandusaasta aastasest kogukäibest. ECB saab Eesti krediidasutustest määrata haldustrahve ainult olulistele krediidasutustele ehk SI-dele. Vähem tähtsate krediidasutuste ehk LSI-de rikkumisi menetleb Finantsinspeksioon KAS-i alusel, mille maksimaalne rahatrahv väärteomenetluses on magistritöö kirjutamise hetkel veel kuni 32 000 või 400 000 eurot.¹⁵⁰

Selleks, et trahv oleks iseloomult hoiatav, peab olema täidetud mitu eeldust. Esiteks peavad haldustrahvimenetluse raames määratavad rahatrahvid olema oma loomult heidutavad. Nt CRD

¹⁴⁹ *Ab ovo* põhimõte tähendab väärteoasja uuesti menetlemist täies ulatuses kohtu poolt. Sootak, J. Riigikohtu praktika kriminaalasjades jaanuar-aprill 2014, lk 5. – https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/elfinder/ylevaated/2014/riigikohtu_praktika_ylevaade_kriminaalasjad_2014_1.pdf. (10.04.2023).

¹⁵⁰ *List of all supervised entities.* Lk 2-57. – <https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssm.listofsupervisedentities202202.en.pdf?f313d9dc5f74b24e1baf0210ab25d2de>. (27.04.2022).

IV artikkel 66 lõige 2 punktist c tuleneb, et juriidilisele isikule võib pädev asutus määrata kuni 10% juriidilise isiku eelmise majandusaasta kogukäibest. Füüsilisele isikule võib CRD IV artikkel 66 lõige 2 punkti d kohaselt määrata kuni 5 000 000 euro suuruse rahatrahvi. Seega CRD IV-st tuleneb, et haldustrahvimenetluse raames määratavad rahatrahvid on väga suured, mistõttu on need ainuüksi seetõttu hoiatava iseloomuga. Seda juba sellepärast, et kui krediidiastutusel on teada, et juhul kui ta paneb toime rikkumise, siis võidakse talle määrata mitme miljoni suurune rahatrahv. See aitab vähendada olukorda, kus krediidiastutusel on odavam rikkuda seadust kui maksta rahatrahvi. Tegemist on heidutava meetmega, mis vähendab krediidiastutuse motivatsiooni seadust rikkuda.

Kui haldustrahvi suurust võrrelda praegu kehtiva väärteomenetluse rahatrahvidega, siis saab nõustuda seisukohaga, et halduskaristuse rahatrahvid on hoiatava iseloomuga. Tuues võrdluseks juriidilise isiku 32 000 või 400 000 euro suuruse väärteomenetluses määratava rahatrahvi v haldustrahvimenetluse korras määratava rahatrahvi, mis ulatub kuni 10% juriidilise isiku eelmise majandusaasta kogukäibeni. HalTS-i seletuskirjast nähtub, et haldustrahvi suuruse määratlemine toimub kohtuvälise menetleja diskretsiooni põhjal.¹⁵¹

Eesti Panga andmetel on käesoleval hetkel Eestis neli olulist krediidiastutust, mis on järgmised: Swedbank AS, AS SEB Pank, Luminor Bank AS ning AS LHV Pank.¹⁵² Kui vaadelda nende nelja 2021.a puhaskasumit, annab see konteksti, mis suurusjärgudes krediidiastutuste kasumid on ning see omakorda aitab suhestuda haldustrahvide suurustega. AS-i LHV Pank konsolideeritud 2021.aastaruande kohaselt oli kõnealuse krediidiastutuse 2021.a puhaskasum 64,05 miljonit eurot.¹⁵³ AS-i SEB Pank 2021.aastaruande kohaselt oli AS-i SEB Pank 2021.a puhaskasum 99,4 miljonit eurot.¹⁵⁴ Swedbank AS-i 2021.aastaruande kohaselt oli Swedbank AS-i 2021.a puhaskasum 189 miljonit eurot.¹⁵⁵ Luminor Bank AS-i 2021.aastaruande kohaselt oli kõnealuse krediidiastutuse puhaskasum 2021.a 74,7 miljonit eurot.¹⁵⁶ Need numbrid näitavad ilmekalt, mis suurusjärgus on teenitav krediidiastutuse puhas kasum ning, milline on mõju magistrirühma hetkel

¹⁵¹ Haldustrahvimenetluse seaduse eelnõu seletuskiri. 19.08.2020, lk 32. – <https://eelnou.valitsus.ee/main#z6Dv2GFK>. (14.04.2023):

¹⁵² Süsteemselt olulise krediidiastutuse puhver – <https://www.eestipank.ee/finantsstabiilsus/susteemselt-olulised-krediidiastutused>. (14.04.2022).

¹⁵³ AS LHV Pank. Konsolideeritud aastaruanne 2021, lk 10. – https://investor.lhv.ee/assets/files/LHV_Pank_Annual_Report_2021-ET.pdf. (14.04.2022).

¹⁵⁴ AS SEB Pank. Aastaruanne 2021, lk 18. – https://www.seb.ee/sites/default/files/financial_reports/AS_SEB_Pank_Aastaruanne_2021.pdf. (14.04.2022).

¹⁵⁵ Swedbank AS. Aastaruanne 2021, lk 81. – https://www.swedbank.ee/static/pdf/about/finance/reports/info_annual-report-2021_est.pdf. (14.04.2022).

¹⁵⁶ Luminor Bank. Aastaruanne 2021, lk 2. – <https://luminor.ee/s3fs-public/documents/files/luminor-bank-as-annual-report-est.pdf>. (14.04.2022).

kehtivatel mõjutusvahenditel või sellel, kui krediidasutustele määratakse rikkumiste eest sellises suurusjärgus rahatrahve, mis mõjutavad krediidasutusi oluliselt rohkem.

Teiseks eelduseks, et haldustrahvi puhul saaks rääkida hoiatava mõju olemasolust, peab asjakohase menetluse aegumine olema võimalikult pika aegumistähtajaga, et pädev asutus suudaks üleüldse tuvastada rikkumise ning läbi viia menetluse. Seda ilma, et oleks oht, et rikkumine on avastamise hetkeks juba aegunud või kohe-kohe aegumas. Ja samuti aitab see vältida võimalust, et krediidasutus võtab riski rikkuda seadust, teades, et rikkumine avastatakse alles siis kui tegu on juba aegunud või kohe aegumas.

Haldustrahvi hoiatavuse aspekti puudumine ja haldustrahvi ebaefektiivne kohaldamine võib kaasa tuua EL-i finantsteenuste eeskirjade (nt usaldatavusnormatiivide, läbipaistvuskohustuste jne) mittejärgimise, mis võib omakorda suurendada finantsturuga manipuleerimise ja läbipaistvuse puudumise ohtu, mis võib viia liigsete riskide võtmiseni finantssubjektide poolt.¹⁵⁷ Haldustrahv saab olla hoiatav juhul, kui kõnealuse institutsiooni aegumistähtaeg võimaldab avastada rikkumise ning jõuda ka võimaliku otsuseni, mille raames halduskaristus määratakse isikule. Arvestades finantssektori keerukust, siis võib olla reaalne, et rikkumine tuvastatakse pädeva asutuse poolt alles mõne aja möödudes peale rikkumise toime panemist. Seejuures peab aegumistähtaeg olema mõistlik, mitte ulatuma kümnetesse aastatesse.

Audiitortegevuse seaduse, finantskriisi ennetamise ja lahendamise seaduse ning teiste seaduste muutmise seaduse (finantsvaldkonna väärtekaristuste reform, EL-i õigusest tulenevad karistused) eelnõu seletuskirjas nenditakse, et väärtemenetluse aegumistähtaeg finantsõigusrikkumiste puhul on liiga lühike, arvestades finantssektori keerukust.¹⁵⁸ Hetkel kehtiva väärtemenetluses sätestatud aegumistähtaeg ei võimalda igakord pädeval asutusel rikkumist avastada ega sekkuda sellele, ilma et tekiks võimalus, et tegu aegub.

Haldustrahvi aegumise tähtaeg eelnimetatud seaduseelnõu kohaselt saab olla kuni viis aastat.¹⁵⁹ Hetkel kehtiv kaks aastat v viis aastat on märkimisväärselt erineva pikkusega aegumistähtajad.

¹⁵⁷ European Commission. Communication from the commission to the European Parliament, the council, the European economic and social committee and the committee of the regions. Reinforcing sanctioning regimes in the financial services sector. 08.12.2010. – <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/ce84d13e-719c-41f3-a471-0f3435cfc9dd/language-et>. (21.02.2022), lk 10.

¹⁵⁸ Audiitortegevuse seaduse, finantskriisi ennetamise ja lahendamise seaduse ning teiste seaduste muutmise seaduse (finantsvaldkonna väärtekaristuste reform, EL-i õigusest tulenevad karistused) eelnõu 111 SE seletuskiri, lk 29. – <https://www.riigikogu.ee/download/5aa66cd3-ad4f-41e5-9ccd-ccacfec09a64>. (04.03.2022).

¹⁵⁹ Haldustrahviõiguse kontseptsioon. 28.04.2020, lk 21. – https://www.aki.ee/sites/default/files/dokumendid/muu/haldustrahvioiguse_kontseptsioon.pdf. (24.03.2022).

Kui esimese puhul on pädeva asutuse kohtuvälisel menetlejal keeruline või kohati lausa võimatu jõuda rikkumise avastamisest väärteotsuseni, siis haldustrahvimenetluse kontseptsioonis sätestatud aegumistähtaja puhul on see oluliselt reaalsem ning võimaldab suurema tõenäosusega avastada krediidasutuse rikkumise ning jõuda võimaliku otsuseni.

Trahvi lõpliku suuruse määrab väärteomenetluses kohus, kui väärteoasi kaevatakse edasi kohtusse, sest kehtib *ab ovo* printsiip (vt ptk 3.1.2). Haldusmenetluses määrab trahvi lõpliku suuruse järelevalve asutus. Kuna finantssektor on spetsiifiline valdkond ja see eeldab väga tugevaid taustteadmisi sektorist, siis oskab järelevalve paremini erialasemalt kalibreerida trahvi suurust. Kui peaks esinema eksimus järelevalve töös, siis haldusmenetluses kalibreerib järelevalve trahvi uuesti. Väärteomenetluses hakkab väärteoasja arutamine kohtus algusest peale ning lõpliku teeb otsuse kohus, mis võib erineda järelevalve otsusest kardinaalselt. Ühtlasi on see järelevalve sõltumatuslega vastuolus, kus otsuse teeb järelevalve asutuse asemel kohus. Kokkuvõttes on autori hinnangul haldustrahvi laadne mudel kindlasti hoiatavama tagajärjega, kui jääb kehtima haldusele omane reguleeritus haldustrahvile.

2.2. Valitud Euroopa Liidu liikmesriikidest näiteid krediidasutuste trahvimisel

Selleks, et saada ülevaatlikumat tervikut selle kohta, kuidas ja mil viisil sekkuvad teiste riikide finantsjärelevalve asutused juriidiliste isikute kui ka konkreetsemalt krediidasutuste rikkumistele. Analüüsiks, kuidas liikmesriigid sekkuvad krediidasutuste rikkumisele, valis autor järgmised liikmesriigid: Läti, Soome, Leedu, Saksamaa, Rootsi ja Austria. Eelnimetatud riigid valis autor välja seetõttu, et näidata, milline on naaberriikide praktika ning lisaks kuidas on see teostatud Saksamaal ja Austrias, mis on Eestis õigust mõjutanud ja kuidas seal sekkutakse krediidasutuste rikkumistele. Seejuures peab autor oluliseks märkida, et muid järelevalvelisi meetmeid autor ei analüüsi ülejäänud teiste riikide puhul, kuna need on EL-is ühtlustatud ja samanaolised ning toodud näiteriigid kõik eranditult rakendavad trahvimist finantssektoris krediidasutuste osas just eelkõige haldustrahvidega.

Kui vaadata teiste liikmesriikide praktikat, siis nähtub, et nt Lätis rakendatakse haldustrahvide kõrval ka väärteomenetlust. Läti finantsjärelevalve määrab finantsalaste rikkumiste eest haldustrahve, seejuures võib rahatrahvi maksimum määr ulatuda kuni 10% juriidilise isiku

netokäibeni.¹⁶⁰ Läti finantsjärelevalve (FCMC) määras 2018.a krediidasutusele 455 822 euro suuruse haldustrahvi kuna krediidasutus rikkus rahapesu- ja terrorismitõkestamise vastaseid nõudeid.¹⁶¹ Krediidasutus rikkus kuritegelikul teel saadud tulu rahapesu tõkestamise (rahapesu) ja terrorismi rahastamise tõkestamise seadust (läti k *Likums par noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas (noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas) un terorisma finansēšanas novēršanu*).¹⁶² FCMC määras 2021.a krediidasutusele 5,85 mln suuruse haldustrahvi kuna krediidasutus rikkus rahapesu- ja terrorismitõkestamise vastaseid nõudeid (läti k *Likums par noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas (noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas) un terorisma finansēšanas novēršanu*)¹⁶³ 2019.a määras FCMC krediidasutusele 1,6 mln suuruse haldustrahvi kuna esines sisekontrolli süsteemide puudusi. Krediidasutus rikkus kuritegelikul teel saadud tulu rahapesu tõkestamise (rahapesu) ja terrorismi rahastamise tõkestamise seadust (läti k läti k *Likums par noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas (noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas) un terorisma finansēšanas novēršanu*).¹⁶⁴ Seega nähtub, et Läti finantsjärelevalve rakendab samuti krediidasutuste rikkumiste osas haldustrahve ning valitud näited ulatuvad mitmetesse miljonitesse.

Soome finantsjärelevalve määrab samuti rikkumiste eest haldustrahve. Juriidilise isikule määratav haldustrahv jääb vahemikku 5000 kuni 100 000 eurot. Haldustrahvi suurus põhineb igakülgsel hinnangul võttes arvesse rikkumise olemust, ulatust ja kestust. Seejuures on Soome finantsjärelevalvel pädevus määrata rikkumise eest ka sunniraha halduskaristuse asemel. Haldustrahvi võib määrata juhul, kui kaasus pärast igakülgsel hindamist ei nõua karmimat sekkumist.¹⁶⁵ Soomes rakendatakse haldustrahvi kõrval ka vääртеomenetlust.¹⁶⁶ Tartu Ülikooli 2020.a aruandest, mille sisuks oli Euroopa Liidu õiguses sätestatud halduskaristuste kohaldamine Eesti õiguses, nähtub, et Soomes kasutatakse suuresti haldustrahve just seepärast, et olla kooskõlas

¹⁶⁰ Tammer, S. 05.02.2020. Finantsinspektsiooni blogipostitus. Eesti finantssektor on trahvide poolest „naabrist parem“. – <https://www.fi.ee/et/blogi/eesti-finantssektor-trahvide-poleest-naabrist-parem>. (21.02.2022).

¹⁶¹ *FCMC imposes a fine and legal obligations on AS "Meridian Trade Bank"*. – <https://www.bank.lv/en/component/content/article/729-news-and-events/fktk-news-archive/15516-fcmc-imposes-a-fine-and-legal-obligations-on-as-meridian-trade-bank>. (28.03.2023).

¹⁶² *Likums par noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas (noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas) un terorisma finansēšanas novēršanu*. – https://www.imolin.org/doc/amlid/Latvia/Latvia_Law_on_the_Prevention_of_Laundering_the_Proceeds_from_Criminal_Activity_and_of_Terrorist_Financing_2010.pdf. (13.04.2023).

¹⁶³ *FCMC imposes a fine and legal obligations on AS "Rietumu Banka"*. – <https://www.bank.lv/en/component/content/article/729-news-and-events/fktk-news-archive/15899-fcmc-imposes-a-fine-and-legal-obligations-on-as-rietumu-banka>. (28.03.2023).

¹⁶⁴ *FCMC imposes the 1.6 million euro fine and a number of legal obligations on JSC "Baltic International Bank"*. – <https://www.bank.lv/en/component/content/article/729-news-and-events/fktk-news-archive/15738-fcmc-imposes-the-1-6-million-euro-fine-and-a-number-of-legal-obligations-on-jsc-baltic-international-bank>. (28.03.2023).

¹⁶⁵ *Administrative sanctions*. – <https://www.finanssivalvonta.fi/en/about-the-fin-fsa/powers-and-funding/powers-and-authority/administrative-sanctions/>. (07.01.2023).

¹⁶⁶ Soo, A., Lott, A., Kangur, A. (2020) Euroopa Liidu õiguses sätestatud halduskaristuste kohaldamine Eesti õiguses. Aruanne. Tartu: Tartu Ülikool, lk 32-36. – https://skytte.ut.ee/sites/default/files/skytte/halduskaristuste_lopparuanne_31.01.2020.pdf. (21.02.2022).

Euroopa Liidu õigusega.¹⁶⁷ Soome finantsjärelevalve koostatud ülevaatest nähtub, et 2022.a määras Soome finantsjärelevalve kahele juriidilisele isikule haldustrahve. Seejuures määras Soome finantsjärelevalve ka sunniraha, suurim sunniraha oli 125 000 eurot. Aasta varem reageeris Soome finantsjärelevalve rikkumistele sunniraha määramisega. Seejuures on suurim välja toodud sunniraha koguni 1 650 000 euro suurune. Soome finantsjärelevalve määras 2021.a rohkem sunniraha kui haldustrahve.¹⁶⁸ Seega Soomes kasutatakse finantssektori rikkumistele rohkem sunniraha instrumenti kui haldustrahvi oma, kuid kasutusel on need mõlemad.

Leedus täidab finantsjärelevalve rolli Leedu Keskpank, kes määrab finantsõiguslastele rikkumistele haldustrahve. Turumanipulatsiooni eest saab Leedu Keskpank määrata kuni 5 000 000 euro suuruse rahatrahvi.¹⁶⁹ 2021.a määras nt Leedu Keskpank krediidiasutusele 350 000 euro suuruse haldustrahvi, kuna krediidiasutus rikkus ühte oma peamistest kohustustest makseteenuse pakkujana, jättes tagamata oma klientidele õigust kasutada oma kontrol olevaid rahalisi vahendeid.¹⁷⁰ Selliselt käitudes rikkus krediidiasutus makseseaduse (leedu k *Mokėjimų įstatymo*¹⁷¹) artikkel 20 lõiget 1, artikkel 33 lõikeid 2-4, artikkel 38 lõiget 1 ning artikkel 57 lõiget 2. Leedu Keskpank määras 2018.a krediidiasutuse rikkumise eest 65 000 euro suuruse haldustrahvi, kuna krediidiasutuse sisekontrolli süsteemid ei vastanud nõuetele.¹⁷² Seega eeltoodust nähtub, et Leedu sekkub krediidiasutuste rikkumistele haldustrahvi instrumendiga ning määratud haldustrahvid ulatuvad miljonitesse eurodesse.

Saksamaa finantsjärelevalve (BaFin) määrab finantsõiguslaste rikkumiste eest haldustrahve. 2022.a määras BaFin nt 37 haldustrahvi ning seda nii juriidilistele kui füüsilistele isikutele. Nt ulatus juriidilise isiku haldustrahv 1 460 000 euroni, mis määrati selle eest, et ettevõtte ei esitanud hääleõiguse teatist ettenähtud aja jooksul.¹⁷³ Haldustrahv määrati väärtpaberitega kauplemise

¹⁶⁷ *Ibidem*, lk 32.

¹⁶⁸ *Supervisory measures*. – <https://www.finanssivalvonta.fi/en/about-the-fin-fsa/powers-and-funding/powers-and-authority/supervisory-measures/>. (07.01.2023).

¹⁶⁹ *Bank of Lithuania fines for manipulation of securities market*. – <https://www.lb.lt/en/news/bank-of-lithuania-fines-for-manipulation-of-securities-market>. (07.01.2023).

¹⁷⁰ *Bank of Lithuania imposed a €350,000 fine on Luminor Bank AS*. – <https://www.lb.lt/en/news/bank-of-lithuania-imposed-a-eu350-000-fine-on-luminor-bank-as>. (07.01.2023).

¹⁷¹ *Mokėjimų įstatymo*. – <https://www.infolex.lt/ta/21670#>. (17.04.2023).

¹⁷² *Enforcement measures imposed on European Merchant Bank UAB*. – <https://www.lb.lt/en/news/enforcement-measures-imposed-on-european-merchant-bank-uab>. (28.03.2023).

¹⁷³ *Aberdeen Corporate Services Limited: BaFin imposes administrative fines*. 28.12.2022. – https://www.bafin.de/SharedDocs/Veroeffentlichungen/EN/Massnahmen/40c_neu_124_WpHG/meldung_221228_aberdeen_corporate_services_limited_geldbussen_en.html. (08.01.2023).

seaduse (saksa k *Wertpapierhandelsgesetz*)¹⁷⁴ § 33 lõike 1 rikkumise eest. BaFin määras 2022.a kokku 22 960 250 euro ulatuses haldustrahve.

Rootsi järelevalve (*Finansinspektionen*) määrab sarnaselt eeltoodud riikidele finantsõigusrikkumiste eest haldustrahve.¹⁷⁵ Nt määras *Finansinspektionen* 2023.a krediidasutusele haldustrahvi, mille suuruseks oli 850 000 000 SEK¹⁷⁶ kuna krediidasutuse sisekontrolli töös esines puudusi pärast kriitiliste IT-süsteemide muutmist.¹⁷⁷ Selliselt rikkus krediidasutus pangandus- ja finantsäriõiguse (rootsi k *om bank- och finansieringsrörelse*¹⁷⁸) § 6 lõiget 1.¹⁷⁹ 2022.a määras *Finansinspektionen* 90 mln SEK¹⁸⁰ suuruse haldustrahvi krediidasutusele, millel rahapesu- ja terrorismi tõkestamise vastavuskontrolli regulatsioonides esines puudusi.¹⁸¹

2022.a määras *Finansinspektionen* krediidasutusele 45 mln SEK¹⁸² suuruse haldustrahvi, kuna krediidasutus hindas puudulikult klientide krediidivõimekust.¹⁸³ Selliselt käitudes rikkus krediidasutus tarbijakrediidiseadust (rootsi k *Konsumentkreditlag*¹⁸⁴) § 12. Samuti määras *Finansinspektionen* eelmisel aastal 50 mln SEK¹⁸⁵ suuruse haldustrahvi krediidasutusele, mis sarnaselt eelmisele, hindas puudulikult klientide krediidivõimekust.¹⁸⁶ Seega pani krediidasutus toime tarbijakrediidiseaduse (rootsi k *Konsumentkreditlag*) § 12 kohase rikkumise.¹⁸⁷ 2022. määras Rootsi järelevalve krediidasutusele, mis rikkus aktsiate lühikeseks müümise nõudeid, 100

¹⁷⁴ *Wertpapierhandelsgesetz. Securities Trading Act.* – https://www.bafin.de/SharedDocs/Veroeffentlichungen/EN/Aufsichtsrecht/Gesetz/WpHG_en.html?nn=8379954#doc7856864bodyText39. (10.04.2023).

¹⁷⁵ *Nasdaq Clearing Aktiebolag receives a remark and an administrative fine.* – <https://www.fi.se/en/published/sanctions/financial-firms/2016/nasdaq-clearing-aktiebolag-receives-a-remark-and-an-administrative-fine/>. (15.01.2023).

¹⁷⁶ Eurodes on rahatrahvi suuruseks 7 6414 110, 54 eurot.

¹⁷⁷ *Swedbank receives a remark and an administrative fine.* – <https://www.fi.se/en/published/press-releases/2023/swedbank-receives-a-remark-and-an-administrative-fine/>. (28.03.2023).

¹⁷⁸ *Lag (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse.* – https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-2004297-om-bank-och-finansieringsrorelse_sfs-2004-297. (16.04.2023).

¹⁷⁹ *The Banking and Finance Business Act.* – https://www.imolin.org/doc/amlid/Sweden_The%20Banking%20and%20Financing%20Business%20Act.pdf. (10.04.2023).

¹⁸⁰ Eurodes on rahatrahvi suuruseks 8 090 905.83 eurot.

¹⁸¹ *Länsförsäkringar Bank receives a remark and must pay an administrative fine.* – <https://www.fi.se/en/published/sanctions/financial-firms/2022/lansforsakringar-bank-receives-a-remark-and-must-pay-an-administrative-fine/>. (28.03.2023).

¹⁸² Eurodes on rahatrahvi suuruseks 4 045 452.92 eurot.

¹⁸³ *Svea Bank receives a remark and an administrative fine.* – <https://www.fi.se/en/published/sanctions/financial-firms/2022/svea-bank-receives-a-remark-and-an-administrative-fine/>. (28.03.2023).

¹⁸⁴ *Konsumentkreditlag. 2010:1846. § 12.* – https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/konsumentkreditlag-20101846_sfs-2010-1846. (10.04.2023).

¹⁸⁵ Eurodes on rahatrahvi suuruseks 4 494 947, 68 eurot.

¹⁸⁶ *Resurs Bank receives a remark and an administrative fine.* – <https://www.fi.se/en/published/sanctions/financial-firms/2022/resurs-bank-receives-a-remark-and-an-administrative-fine/>. (28.03.2023).

¹⁸⁷ *Konsumentkreditlag. 2010:1846. § 12.* – https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/konsumentkreditlag-20101846_sfs-2010-1846. (10.04.2023).

mln SEK¹⁸⁸ suuruse haldustrahvi.¹⁸⁹ Need on mõned näited Rootsi finantsjärelevalve määratud haldustrahvidest krediidasutustele. Eeltoodust nähtub, et Rootsi rakendab haldustrahvimenetlust ning nende määratavad haldustrahvid ulatuvad miljonitesse Rootsi kroonidesse.

Austria määrab finantsjärelevalve sarnaselt eelpool toodud liikmesriikidele finantssektoris haldustrahve. 2023.a määras Austria järelevalve (FMA) krediidasutusele 45 000 euro suuruse haldustrahvi, kuna viimane rikkus investeerimisfondide seadust (austria k *Investmentfondsgesetz*¹⁹⁰2011).¹⁹¹ 2023.a märtsis määras FMA 50 000 euro suuruse haldustrahvi krediidasutusele, kuna rikkus PRIIP-i¹⁹² regulatsiooni.¹⁹³ 2023.a määras FMA krediidasutusele 30 400 euro suuruse haldustrahvi, kuna krediidasutus rikkus finantsinstrumendi seaduse (austria k *Finanzmarktaufsichtsbehördengesetz*¹⁹⁴ artiklit 22 § 2b, mis sätestab sobivuse reegleid seoses investeerimisnõustamisteenuse osutamiseega.¹⁹⁵ 2022.a määras FMA krediidasutusele 60 000 euro suuruse haldustrahvi väärtpaberituru seaduse (austria k *Wertpapieraufsichtsgesetz*¹⁹⁶) artikkel 22 § 2 b rikkumise eest, kuna krediidasutus rikkus õiglase, selge ja mitteeksitava teabe nõudeid.¹⁹⁷

Kõigi eeltoodud liikmesriikide osas nähtub, et krediidasutuste ja üldiselt juriidiliste isikute rikkumistele finantssektoris krediidasutuste osas määratakse EL-i õigusest tulenevaid haldustrahve. Ehk Euroopa Liidu asjakohast õigust praktikas mõistetakse ja rakendatakse läbi haldustrahvi instituudi. Kuna kaasuste asjaolud on niivõrd erinevad, siis ei ole võimalik võrrelda, kas mõni eeltoodud riikidest määrab suuremaid haldustrahve kui teine, kuid siiski nähtub lihtsalt

¹⁸⁸ Eurodes on rahatrahvi suuruseks 8989895.36 eurot.

¹⁸⁹ *Nordnet Bank receives a remark and an administrative fine.* – <https://www.fi.se/en/published/sanctions/financial-firms/2022/nordnet-bank-receives-a-remark-and-an-administrative-fine/>. (28.03.2023).

¹⁹⁰ *Investmentfondsgesetz.* – <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20007389>. (15.04.2023).

¹⁹¹ *Announcement: FMA imposes sanction against the Bank für Tirol und Vorarlberg Aktiengesellschaft for a breach against the Investment Fund Act of 2011 (InvFG 2011; Investmentfondsgesetz 2011).* – <https://www.fma.gv.at/en/bekanntmachung-fma-verhaengt-sanktion-gegen-die-bank-fuer-tirol-und-vorarlberg-aktiengesellschaft-wegen-verstoss-gegen-das-investmentfondsgesetz-2011-invfg-2011/>. (28.03.2023).

¹⁹² 26. november 2014. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 1286/2014, mis käsitleb kombineeritud jae- ja kindlustuspõhiste investeerimistoodete (PRIIPid) põhiteabedokumente. – ETL 352/1, 9.12.2014.

¹⁹³ *Announcement: FMA imposes sanction against Western Union International Bank GmbH for a breach of regulations in connection with the drawing up of key information documents for packaged retail and insurance-based investment products (PRIIP-KIDs).* – <https://www.fma.gv.at/en/announcement-fma-imposes-sanction-against-western-union-international-bank-gmbh-for-a-breach-of-regulations-in-connection-with-the-drawing-up-of-key-information-documents-for-packaged-retail-and-insu/>. (28.03.2023).

¹⁹⁴ *Finanzmarktaufsichtsbehördengesetz.* – <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20001456>. (20.04.2023)

¹⁹⁵ *Announcement: FMA imposes sanction against HYPO TIROL BANK AG for a breach of suitability rules in conjunction with the provision of investment advice services.* – <https://www.fma.gv.at/en/announcement-fma-imposes-sanction-against-hypo-tirol-bank-ag-for-a-breach-of-suitability-rules-in-conjunction-with-the-provision-of-investment-advice-services/>. (28.03.2023).

¹⁹⁶ *Wertpapieraufsichtsgesetz.* – <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20009943>. (14.04.2023).

¹⁹⁷ *Announcement: FMA imposes sanction against Schelhammer Capital Bank AG for a breach against the requirements for fair, clear and non-misleading information with the scope of its market presence.* – <https://www.fma.gv.at/en/announcement-fma-imposes-sanction-against-schelhammer-capital-bank-ag-for-a-breach-against-the-requirements-for-fair-clear-and-non-misleading-information-with-the-scope-of-its-market-presence/>. (28.03.2023).

numbritest, et Rootsi poolt määratud haldustrahvid on teistest mõnevõrra suuremad ja Austria omad mõnevõrra väiksemad. Baltiriikide näited on äärmiselt olulised Eesti kontekstis, kes ja mis ulatuses trahve määrab. Kui Leedu Keskpank avastab Eesti krediidasutuse, kes tegutseb Leedus, rikkumise, siis võib Leedu Keskpank määrata selle eest miljonitesse ulatuva trahvi, Eestil ei ole võimalik selle sama rikkumise pinnalt uuesti krediidasutust karistada. Tagajärjeks on see, et Leedu teenib miljoneid eurosid trahvirahasid ja Eestil jääb üle ainult nentida fakti, et rikkumine aset leidis. Seega on lähiriikide praktika ülioluline, et me suudaksime lähiriikidega konkureerida trahviraha osas, kuna nagu eelnevalt mainitud, siis karistada saab ainult ükskord.

2.1. Euroopa Liidu õiguses olev terminoloogiline vastuolu, arusaamatuste juur?

Lugedes erinevaid krediidasutusi puudutavaid määruseid ja direktiive, siis hakkab erialaselt silma see, et puudub ühtne ja läbiv terminoloogia mõistes. Ja seda juba ainuüksi inglise keelses terminoloogias, mis omakorda kandub edasi eesti keelsesse tõlkesse. Seega kasutatakse mõisteid nagu *administrative sanctions*, *measures*, *administrative measures*, *sanctions* segamini, ilma et oleks olemas ühtne lähenemine. Seejuures on neil sõnadel, aga küllaltki erinev tähendus. Sellise tähelepanu on välja toonud Juridica artiklis ka Marko Kairjak, kes nentis, et puudub üheselt mõistetav terminoloogia finantssektorit reguleerivatel EL õigusaktidel.¹⁹⁸

Ühetaolisus on, aga oluline sätte tõlgendamisel, vastasel korral pole võimalik üheselt mõista sätte sisu ega eesmärki. Nt MAR-s kasutatakse paralleelselt väljendeid *administrative sanctions* ja *administrative measures*. MAR-s kasutatakse ka lihtsalt *sanctions*, kuid mitte ainult. Lisaks mõistele *sanctions* on kasutusel ka *administrative sanctions*. CRD IV-s kasutatakse peamiselt väljendit *administrative measures*. Kui MAR-s kasutatakse väljendit *sanctions* erinevates variantides, siis haldustrahvi mõistena kasutatakse CRD-is mõistet *administrative penalties* *administrative sanctions*'i asemel. Eeltoodu on hea näide selle kohta, kuidas erinevaid mõisteid kasutatakse sama olukorra kirjeldamiseks, kuid oma sisult on need aga tegelikult eritähenduslikud mõisted. On aru saada, mis on sätte eesmärk, kuid selle mõiste termin ja hilisemad tõlked võivad rakendamisel tekitada segadust.

¹⁹⁸ Kairjak, M. Karistus- ja haldusõiguse piiride hägustumine Euroopa Liidu finantsturgude õiguse uues sanktsioonistusteemis. – Juridica 5/2015, lk 354

Sandra Mikli toob välja, et EL õiguse rakendamisel võib üheks probleemiks osutuda mõiste täpsus. Kuna terminoloogia sõnasõnaline täpne ülevõtmine EL õigusest liikmesriigi riigisisesse õigusesse ei ole kohustuslik, siis võibki tekkida olukord, kus mõisteid kasutatakse EL õiguses ja riigisiseses õiguses erinevalt.¹⁹⁹ Finantssektorit puudutavad EL õigusaktid on pelgalt osundatud terminoloogia osas juba segadust tekitavad, ilma et need oleksid veel riigisisesse õigusesse ülevõetud. Mõistete sõnasõnaline mittekasutamise kohustus võib tekitada olukorra, kus sätte mõte on oluliselt teine kui see, mida EL õiguses algselt sätestati. S. Mikli on juhtinud tähelepanu ka sellele, et selline küllaltki vaba mõistete käsitus võib päädida sellega, et riigisisesse õigusesse võetakse üle märksa laiema tähendusega mõiste kui seda on EL õiguses ning riigisiseses õiguses on sellel sätel palju laiem tähendus kui seda oli ülevõetud EL õiguses.²⁰⁰

Markus Kärner on samuti juhtinud tähelepanu sellele, et EL õiguses kasutatav terminoloogia on vastuoluline, sest *administrative pecuniary sanctions*, *administrative fines* ja *financial administrative penalties* kasutatakse vaheldumisi. Tähenduselt on need mõisted aga väga erinevad. Läbivalt kasutatakse mõisteid sanktsioon ja karistus vaheldumisi.²⁰¹ Karistus ja sanktsioon, aga on sisult väga erineva tähendusega mõisteid, mis tähendab, et väga keeruline on tõlgendada vastuolulise terminoloogiaga õigusakte. M. Kärner leiab, et EL õiguse terminoloogia vastuolu tõttu ei ole võimalik saada konkreetset vastust selle kohta, mis haldustrahvi elemendid tuleb riigisisesse õigusesse üle võtta. Haldustrahvide puhul peavad liikmesriigid sageli kehtestama reeglid, mis vastavad konkreetsetele trahvimääradele.²⁰² Kui aga terminoloogias esineb vastuolu, siis on liikmesriigil väga keeruline sätteid riigisisesse õigusesse üle võtta, ilma et tekiks vastuolu EL õigusega. Autor siinkohal jääb eeltooduga teisele seisukohale, sest EL õigus sätestab konkreetset, mis vormis ja millest trahv koosnema peab. Tõepoolest on terminoloogia vastuoluline, kuid see lünga saab ületada, kas järelevalve suunistega või vaadeldes, milline on teiste liikmesriikide praktika ning leida ühisosa sellest.

Euroopa Liit ei ole veel defineerinud trahvi kontseptsiooni, mistõttu selle mõiste sisu erineb liikmesriikide vahel. Enamasti on haldustrahvi eesmärk sarnane kriminaalkaristuse eesmärgiga.

¹⁹⁹ Mikli, S. Kui kaugel Euroopa Liidu õigus saab järsku igapäevatöö osaks: probleeme Euroopa Liidu õiguse ülevõtmisel ja rakendamisel õiguskindluse põhimõtte kontekstis. – *Juridica* 2/2015, lk 106.

²⁰⁰ *Ibidem*, lk 106.

²⁰¹ Kärner, M. *Interplay between European Union criminal law and administrative sanctions: Constituent elements of transposing punitive administrative sanctions into national law. New Journal of European Criminal Law* 2022, 13-1, lk 48-49.

²⁰² *Ibidem*, lk 49.

Mõlemal juhul on õigusrikkumise õigusliku tagajärjega.²⁰³ Seega aitaks terminoloogia vastuolu kõrvaldamise kaasa see, kui EL defineeriks haldustrahvi kontseptsiooni. See aitaks vähendada vastuolusid EL-i õigusaktides, mis omakorda aitab liikmesriikidel üle võtta ühetaoliseid nõudeid riigisisisesse õigusesse.

M. Kärner toob välja, et EL on loonud haldustrahvi instrumendi finantssektorisse, mis on üle kandunud ka teistesse sektoritesse. Tema hinnangul on haldustrahvide nõuete juhuslikkuse ja ebakorrapärasuse tõttu keeruline jõuda ühtsele järeldusele, mis nõudeid liikmesriigid täpselt üle võtma peavad. M. Kärner leiab, et tulenevalt raskustest haldustrahvi mõiste ühise määratluse leidmisel ning samuti vajadusest austada liikmesriikide karistuseõiguse põhiaspekte ja nende menetluslikku autonoomiat, peaks seadusandja hoiduma selliste sanktsioonide nimetamist haldustrahvideks ja jätma oma olemuselt karistusõigusesse mittekuuluvad meetmed klassifitseerimata. Juhul, kui seadusandja siiski peab vajalikuks, et haldusorgan on pädev asutus haldustrahvi määramiseks, siis tuleks see instrument õigusaktidesse lisada olenemata sellest, milline on menetluse riiklik klassifikatsioon.²⁰⁴

Autor nõustub, et haldustrahvide terminoloogia EL õiguses ei ole ühetaoline ning mõisteid kasutatakse läbiseigi, kuid autor paraku jääb eriarvamusele selles osas, et seadusandja ei peaks haldustrahve kui instrumenti eraldi looma seetõttu. Autori hinnangul on terminoloogilisest lüngast võimalik üle saada, kuid loomulikult see eeldab tahet. Haldustrahvi nõue tuleneb EL-i õigusest, mis näeb ette, et liikmesriigid peavad määrama krediitiasutuse rikkumise korral haldustrahve. Terminoloogia riigisisisesse õigusesse ülekandmist võiks lihtsustada EL õiguse tõlgendamine ning liikmesriikide praktika analüüsimine. Pelgalt vastuolulise terminoloogia pärast ei tuleks jätta EL õigusest tulenevaid nõudeid krediitiasutuste osas kõrvale. Autor mõistab ka terminoloogiast tõusetunud arutelu ja möönab, et EL seadusandja peab minema täpsemaks, nagu ühisrahastuse määruses²⁰⁵ juba praeguseks on. Sellest terminoloogilisest segadusest saabki justkui tuge argument, et valik on liikmesriigil. EL liikmesriikidest enamik aga praktikas on selle terminoloogilise mure kõrvale jätnud ja mõistnud haldustrahvi instituuti kui õiget meetet finantssektori järelevalves, mis aga kinnitab seda, et tegelikult mõistetakse EL õiguses sätestatud nõuet ühetaoliselt.

²⁰³ *Ibidem*, lk 49.

²⁰⁴ *Ibidem*, lk 68.

²⁰⁵ 7. oktoober 2020. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2020/1503, mis käsitleb ettevõtjatele Euroopa ühisrahastusteenuse osutajaid ning millega muudetakse määrust (EL) 2017/1129 ja direktiivi (EL) 2019/1937. – ETL L 347/1, 20.10.2020, lk 9-42.

2.2. Varasemalt algatatud seaduseelnõud

Eestis on aastaid olnud arutelud haldustrahvide kasutusele võtu osas. Seda nii täiesti uue instrumendina kui ka osana vääртеomenetlusest. 2018.a algatati mitu seaduseelnõud, mis käsitlesid EL õigusest tulenevate haldustrahvide üle võtmist finantssektoris. Esimene 2018.a algatatud eelnõu 586 SE kandis nime karistusseadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus (vääртеokaristuste reform, EL-i õigusest tulenevad rahatrahvid).²⁰⁶ Eelnõu 586 SE seletuskirjast nähtub, et eesmärgiks oli üle võtta EL õigusest tulenevad haldustrahvid vääртеomenetluse, mitte luua selleks eraldi instrument haldustrahvimenetluse näol.²⁰⁷

2018.a algatati Riigikogus seaduseelnõu nimega audiitortegevuse seaduse, finantskriisi ennetamise ja lahendamise seaduse ning teiste seaduste muutmise seadus (finantsvaldkonna vääртеokaristuste reform, EL-i õigusest tulenevad karistused) 771 SE, mille kohaselt oleks võimalik määrata kõrgendatud rahatrahve.²⁰⁸ Eelnõu 771 SE seletuskirja kohaselt oli eesmärgiks riigisisesse õigusesse üle võtta EL õigusest tulenevad haldustrahvid.²⁰⁹

2019.a algatati kaks seaduseelnõud. Üks nimega audiitortegevuse seaduse, finantskriisi ennetamise ja lahendamise seaduse ning teiste seaduste muutmise seadus (finantsvaldkonna vääртеokaristuste reform, EL-i õigusest tulenevad karistused) 111 SE, mille sisuks oli viia kooskõlla riigisisene õigus Euroopa Liidu õigusega ning sätestada kõrgendatud rahatrahvid, mis tulenevad Euroopa Liidu asjaomastest direktiividest ning määrustest.²¹⁰ Teine 2019.a algatatud

²⁰⁶ Karistusseadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus (vääртеokaristuste reform, EL-i õigusest tulenevad rahatrahvid) 586 SE. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/f65acfb-2656-4fbf-97e1-d96582f1fcbe/Karistusseadustiku%20muutmise%20ja%20sellega%20seonduvalt%20teiste%20seaduste%20muu>. (20.03.2023).

²⁰⁷ Karistusseadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus (vääртеokaristuste reform, EL-i õigusest tulenevad rahatrahvid) 586 SE. Seletuskiri, lk 3. – <https://www.riigikogu.ee/download/c45e54f3-47f9-4c5f-91ff-d4de82ead269>. (20.03.2023).

²⁰⁸ Audiitortegevuse seaduse, finantskriisi ennetamise ja lahendamise seaduse ning teiste seaduste muutmise seadus (finantsvaldkonna vääртеokaristuste reform, EL-i õigusest tulenevad karistused) 771 SE. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/789782cb-80df-4e9e-9bcb-a09b5b318755/Audiitortegevuse%20seaduse.%20finantskriisi%20ennetamise%20ja%20lahendamise%20seadus>. (24.04.2022).

²⁰⁹ Audiitortegevuse seaduse, finantskriisi ennetamise ja lahendamise seaduse ning teiste seaduste muutmise seadus (finantsvaldkonna vääртеokaristuste reform, EL-i õigusest tulenevad karistused) 771 SE. Seletuskiri, lk 3. – <https://www.riigikogu.ee/download/6c7d5fae-6596-42ec-adc7-39da94fc5b07>. (20.03.2023).

²¹⁰ Audiitortegevuse seaduse, finantskriisi ennetamise ja lahendamise seaduse ning teiste seaduste muutmise seadus (finantsvaldkonna vääртеokaristuste reform, EL-i õigusest tulenevad karistused) 111 SE. Seletuskiri, lk 1. – [https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/aec8f34-146c-41f6-b3fd-90402dfdd470/Audiitortegevuse%20seaduse.%20finantskriisi%20ennetamise%20ja%20lahendamise%20seaduse%20ning%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seadus%20\(finantsvaldkonna%20v%C3%A4%C3%A4rteokaristuste%20reform.%20EL-i%20v%C3%B5igusest%20tulenevad%20karistused\)](https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/aec8f34-146c-41f6-b3fd-90402dfdd470/Audiitortegevuse%20seaduse.%20finantskriisi%20ennetamise%20ja%20lahendamise%20seaduse%20ning%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seadus%20(finantsvaldkonna%20v%C3%A4%C3%A4rteokaristuste%20reform.%20EL-i%20v%C3%B5igusest%20tulenevad%20karistused)). (22.03.2022).

seaduseelnõu 94 SE, mille sisuks oli kõrgendatud haldustrahvide määramine vääртеomenetluse raames.²¹¹

2020.a algatati haldustrahvimenetluse seadus²¹², mille kohaselt sooviti luua eraldi haldustrahvimenetluse seadus, mis võttis arvesse 2016.a väljatöötamiskavatsust.²¹³ Samuti on 2020.a haldustrahvimenetluse kontseptsioonis arvestatud 2017.a eelnõud 94SE nimega karistusseadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse²¹⁴ ja samuti eelnõud 111 SE nimega audiitortegevuse seaduse, finantskriisi ennetamise ja lahendamise seaduse ning teiste seaduste muutmise seadus²¹⁵

Haldustrahvimenetluse seaduse seletuskirjas tuuakse välja, et hoitav on selline haldustrahv, mis täidaks üheaegselt nii ennetavat funktsiooni ühiskonnas üldiselt kui ka oleks konkreetse seaduse rikkuja suhtes heidutav. Eriti sellist tüüpi rikkumiste osas on haldustrahvi hoiatavus äärmiselt oluline, millel on võimalik majanduslik tagajärg.²¹⁶

HalTS-i seletuskirja kohaselt nähakse haldustrahvimenetluse seaduses ette kolmeaastane aegumistähtaeg. Seejuures tuuakse seletuskirjas välja, et eriseadustes võib aegumistähtjaks määrata maksimaalselt viieaastase tähtaja.²¹⁷ Seega pikeneks aegumine kuni viie aasta võrra, mis peaks aitama kaasa avastada rikkumisi ning jõuda ka otsuseni, ilma et tegu vahepeal ära aegub. Seda enam, et finantssektori rikkumiste avastamine võib võtta aega mitmeid aastaid.

Haldustrahviõiguse kontseptsioonis tuuakse välja, et haldustrahvi rakendamine haldusmenetluses on paremini kooskõlas EL õigusest tulenevatele nõuetele (hoiatav, proportsionaalne ning efektiivne), mis näeb ette, et rakendatavad karistused peaksid olema haldusõigusliku iseloomuga.

²¹¹ Karistusseadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus (Euroopa Liidu õigusest tulenevad rahatrahvid) 94 SE. – [https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/1bfa1944-2de6-449d-a788-887bc84cfd0f/Karistusseadustiku%20muutmise%20ja%20sellega%20seonduvalt%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seadus%20\(Euroopa%20Liidu%20C3%B5igusest%20tulenevad%20rahatrahvid\)](https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/1bfa1944-2de6-449d-a788-887bc84cfd0f/Karistusseadustiku%20muutmise%20ja%20sellega%20seonduvalt%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seadus%20(Euroopa%20Liidu%20C3%B5igusest%20tulenevad%20rahatrahvid)). (22.03.2022).

²¹² Haldustrahvi menetluse seaduse eelnõu. Seletuskiri, lk 1. – <https://eelvoud.valitsus.ee/main#z6Dv2GFK>. (19.03.2023).

²¹³ Karistusseadustiku ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse (EL õiguses sätestatud haldustrahvide kohaldamine Eesti õiguses) väljatöötamiskavatsus. 01.08.2016. – <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/af8f6ea7-5e75-435b-8152-18ece419983f#FaFAAyI2>. (16.03.2023).

²¹⁴ Karistusseadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse (vääртеokaristuste reform, EL-i õigusest tulenevad rahatrahvid) eelnõu seletuskiri. – <https://eelvoud.valitsus.ee/main#76xyOOSm>. (18.03.2023).

²¹⁵ Audiitortegevuse seaduse, finantskriisi ennetamise ja lahendamise seaduse ning teiste seaduste muutmise seadus (finantsvaldkonna vääртеokaristuste reform, EL-i õigusest tulenevad karistused) 111 SE. – [https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/aecce8f34-146c-41f6-b3fd-90402dfdd470/Audiitortegevuse%20seaduse,%20finantskriisi%20ennetamise%20ja%20lahendamise%20seaduse%20ning%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seadus%20\(finantsvaldkonna%20v%20C3%A4%20C3%A4rteokaristuste%20reform,%20EL-i%20C3%B5igusest%20tulenevad%20karistused\)](https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/aecce8f34-146c-41f6-b3fd-90402dfdd470/Audiitortegevuse%20seaduse,%20finantskriisi%20ennetamise%20ja%20lahendamise%20seaduse%20ning%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seadus%20(finantsvaldkonna%20v%20C3%A4%20C3%A4rteokaristuste%20reform,%20EL-i%20C3%B5igusest%20tulenevad%20karistused)). (18.03.2023).

²¹⁶ Haldustrahvimenetluse seaduse eelnõu seletuskiri. – 19.08.2020, lk 20. – <https://eelvoud.valitsus.ee/main#atv7JBAC>. (20.03.2022).

²¹⁷ *Ibidem*, lk 53-54.

Samas kontseptsioonis iseloomustatakse haldustrahvimenetlust kui kiiret, lihtsat, otstarbekat ning paindliku menetlust.²¹⁸

Eeltoodust nähtub, et mitmeid aastaid on proovitud EL õigusest tulenevaid haldustrahve Eesti õigusesse kohandada, valdavalt läbi väärtemenetluse, kuid ka täiesti uue menetlusliigi loomisega. Seisukohad kumba varianti eelistada jagunevad kaheks. Ühed, kes leiavad, et eraldi menetlusliigi loomine ei too soovitud efekti ning hoopis killustab õigusmaastiku ning teised, kes leiavad, et eraldi haldustrahvimenetluse loomine just on kooskõlas EL-i õigusega ning sobitud finantssektorisse tuntavalt paremini. Autori seisukoht antud küsimuses kaldub uue menetlusliigi pooldajate poolele. Seda seetõttu, et eelpool toodud haldustrahvi nõuete analüüsist nähtub, et haldustrahvimenetlus täidab oma funktsiooni just selliselt nagu seda EL õigus ette näeb, on paindlik, kiire, hoiatav, proportsionaalne ning efektiivne. Väärteo raames haldustrahvide üle võtmine jätab finantssektori spetsiifika kõrvale ning vähemalt erinevaid seaduse eelnõusid lugedes ei kõrvalda see probleeme, mis väärtemenetlusega antud sektoris kaasnevad. Tõepoolest pikeneb aegumistähtaeg, mis on ääretult oluline, kuid ainult sellest võib väheks jääda, et pädev asutus viiks edukalt läbi menetluse, mis ka otsuseni jõuab.

Jaan Sootak, Sandra-Kristin Kärner ja Markus Kärner toovad Juridica artiklis välja, et sõltumata sellest kumma suuna kasuks riigis otsustakse, on vajalik teha Eesti riigisiseses õiguses teatavaid muudatusi. Nad pakuvad võimalike lahendustena, kas üksikuid muudatusi väärtemenetluses; teha väärtemenetluses erandeid või vastutuse omistamise alustel lähtuda spetsiifilistest seadustest ning valdkondadest. Samuti tõi nad artiklis välja, et üks võimalik alternatiiv oleks minna üle organisatsioonilisele vastutusele või jätta karistusõigus füüsiliste isikute keskseks.²¹⁹ Need on ühed võimalikud mõtteid, millest lähtuda haldustrahvide üle võtmisel ning, mida tasuks kaaluda.

Karistusseadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus (Euroopa Liidu õigusest tulenevad rahatrahvid) 94 SE eelnõu algatati 14.10.2019, mis jõudis 2023.a veebruaris kolmanda lugemiseni ning, mis kuulutati välja 01.03.2023.²²⁰ Samuti jõudis magistritöö kirjutamise hetkel 2019.a algatatud eelnõu 111 SE kolmanda lugemiseni. 08.03.2023 kuulutas

²¹⁸ Haldustrahviõiguse kontseptsioon, lk 3-5. – <https://eelnou.valitsus.ee/main#ohEJy060>. (18.03.2023).

²¹⁹ Kärner, M; S-K, Kärner, Sootak, J. Juriidilise isiku kriminaalvastutus Eesti karistusõiguses: praegune seis ja võimalikud arengusuunad. – Juridica 9–10/2022, lk 710.

²²⁰ Karistusseadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus (Euroopa Liidu õigusest tulenevad rahatrahvid) 94 SE. [https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/1bfa1944-2de6-449d-a788-887bc84cfd0f/Karistusseadustiku%20muutmise%20ja%20sellega%20seonduvalt%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seadus%20\(Euroopa%20Liidu%20C3%B5igusest%20tulenevad%20rahatrahvid\)](https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/1bfa1944-2de6-449d-a788-887bc84cfd0f/Karistusseadustiku%20muutmise%20ja%20sellega%20seonduvalt%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seadus%20(Euroopa%20Liidu%20C3%B5igusest%20tulenevad%20rahatrahvid)). (22.04.2023).

Vabariigi President seaduse välja ning seaduse jõustumise kuupäevaks on 01.11.2023.²²¹ Kui käesoleval hetkel on võimalik vääртеomenetluse raames määrata juriidilisele isikule rahatrahvi sõltuvalt koosseisust kuni 32 000 või kuni 400 000 eurot, siis edaspidi ulatuvad trahvimäärad miljonitesse. Autor peab vajalikuks märkida, et vaatamata trahvi suuruse muutumisele ei vähene magistritöö järelduse osakaal ega ei kao ka sisuline probleem, mida näitab analüüs.

Indrek Koolmeister leiab, et see on otsustamise koht, missuguses menetluses haldustrahve rakendada, seejuures toob ta välja, et haldustrahvimenetluse kui uue menetlusliigi loomine oleks atraktiivne, sest sellega ei kaasneks õiguskorra totaalset muutmist.²²² Tõepoolest see on seadusandja kaalutusõigus, kuhu menetluse haldustrahvid sobitada või luua selleks eraldi menetlus haldustrahvimenetluse näol, kuid oluline on, et Eesti oleks EL õigusega kooskõlas. I. Koolmeistri hinnangul tuleks haldustrahvid jätta EL õigusest tulenevatele juhtudele ning riigisiseste rikkumiste jaoks tuleks kasutada teistsugust instrumenti kui seda on haldustrahv.²²³

Eelnevalt algatatud seaduse eelnõud on keskendunud nii uue menetlusliigi loomisele, kui ka vääртеomenetluse muutmisele. Uue menetlusliigi loomine haldustrahvimenetluse näol on autori hinnangul paremini kooskõlas EL nõuetega, mis kohustavad riike üle võtma efektiivseid, proportsionaalsed ning hoiatavaid trahve. Haldustrahvimenetluse loomisega oleks lahendatud finantssektorile omased probleemid, mis vääртеomenetluses esile kerkivad. Seda just vastutuse küsimuses ning menetlusliigile omase keerukuse tõttu. Käesoleval hetkel on seadusandja otsus lahendada EL nõuete üle võtmine vääртеomenetluse kaudu. Muudatustena pikendatakse vääртеomenetluses aegumistähtaega ning võimaldatakse määrata kõrgendatud rahatrahve. Peamine probleem derivatiivse vastutuse näol jääb aga jätkuvalt samaks. See tähendab, et finantssektori spetsiifikale omaselt võib juhtuda olukord, kus menetlus ei jõua otsuseni, sest seda on võimatu menetleda tulenevalt vääртеomenetluse ja krediidiasutuse nüanssidest.

²²¹ Audiitoritegevuse seaduse, finantskriisi ennetamise ja lahendamise seaduse ning teiste seaduste muutmise seadus (finantsvaldkonna vääртеokaristuste reform, EL-i õigusest tulenevad karistused) 111 SE. 22.02.2023. – [https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/aecce8f34-146c-41f6-b3fd-90402dfdd470/Audiitoritegevuse%20seaduse,%20finantskriisi%20ennetamise%20ja%20lahendamise%20seaduse%20ning%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seadus%20\(finantsvaldkonna%20v%C3%A4%C3%A4rteokaristuste%20reform.%20EL-i%20%C3%B5igusest%20tulenevad%20karistused\)](https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/aecce8f34-146c-41f6-b3fd-90402dfdd470/Audiitoritegevuse%20seaduse,%20finantskriisi%20ennetamise%20ja%20lahendamise%20seaduse%20ning%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seadus%20(finantsvaldkonna%20v%C3%A4%C3%A4rteokaristuste%20reform.%20EL-i%20%C3%B5igusest%20tulenevad%20karistused)). (12.04.2023).

²²² Koolmeister, I. Krestomaatiline käsitlus haldussunnist ja haldustrahvid. – *Juridica* 4/2020, lk 239.

²²³ *Ibidem*, lk 241.

3. JÄRELEVALVE VÕIMALUSED JA NENDE KOOSKÕLA EUROOPA LIIDU ÕIGUSEGA RAKENDADA TRAHVE VÕI NENDEGA SAMALAADSEID MEETMEID EESTIS TEGUTSEVATELE KREDIIDIASUTUSTELE

3.1. Krediidiasutuse nõuded on/ ei ole ülevõetud piisavalt riigisiselt

Samal ajal kui EL määratleb üha enam regulatiivsete eesmärkide ulatust ja parameetreid, siis nende rakendamine ja jõustamine jäävad eelkõige liikmesriikide pädevusse.²²⁴ Seetõttu võivad EL õiguse ja riigisisese õiguse vahel esineda teatavad vastuolud. Ideaalmaailmas ei tohiks selliseid vastuolusid üldse tekkidagi kui liikmesriik viib oma riigisisese õiguse EL õigusega kooskõlla. Vastuolu võib kahe õiguse vahel olla nii kaudne kui ka otsene.²²⁵

Euroopa Komisjon viib läbi järelevalvet liikmesriikide üle seoses EL õiguse nõuete ülevõtmise ja nende rakendamise osas. Juhul, kui Euroopa Komisjon tuvastab, et liikmesriik ei ole EL õigust kas üle võtnud või ei rakenda neid selliselt, siis on Komisjonil õigus alustada sellekohane rikkumismenetlus. 2020.a alustati nt Eesti osas 15 rikkumismenetlust, mis puudutasid direktiivi nõuete mitteõigeaegset ülevõtmist. Aasta varem algatati Eesti osas 6 menetlust vähem, st 9 rikkumismenetlust. 2018.a oli see number veelgi väiksem jäädes 6 rikkumismenetluse juurde, mis alustati direktiivi mitteõigeaegse ülevõtmise tõttu.²²⁶

Krediidiasutusi reguleerivad EL-i õigusaktid näevad ette, et liikmesriigid peaksid kehtestama halduskaristused ja muud haldusmeetmed, mis on tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad.²²⁷ Käesoleval hetkel peab tõdema, et Eestis ei ole krediidiasutusi reguleerivad EL-i õigusakti nõuded ülevõetud osas, mis kohustavad liikmesriikidel kehtestama rikkumiste eest haldustrahvimenetlusi, mis on oma loomult efektiivsed, proportsionaalsed ning hoiatavad. Seda seetõttu, et magistritöö kirjutamise hetkel ei ole Eestis ülevõetud krediidiasutuse nõudeid, mis seostuvad haldustrahvidega. Jätkuvalt määratakse Eestis krediidiasutuse rikkumise eest väärteokorras

²²⁴ Luchtman, M; Vervaele, J. *Enforcing the Market Abuse Regime: Towards an Integrated Model of Criminal and Administrative Law Enforcement in the European Union? New Journal of European Criminal Law, Vol. 5, Issue 2, 2014, lk 193.* – <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/203228441400500205>. (18.03.2023).

²²⁵ Mikli, S. Kui kauge Euroopa Liidu õigus saab järsku igapäevatöö osaks: probleeme Euroopa Liidu õiguse ülevõtmisel ja rakendamisel õiguskindluse põhimõtte kontekstis. – *Juridica* 2/2015, lk 108-109.

²²⁶ Ülevaade Eesti osalemisest Euroopa Liidu Kohtu ja Euroopa Majanduspiirkonna Kohtu (EFTA Kohtu) menetlustes, Eesti vastu algatatud rikkumismenetlustest ja projekti „EU Pilor“ päringutest aastal 2020, lk 2. – https://vm.ee/sites/default/files/2020_ulevaade.pdf. (27.03.2023).

²²⁷ 26. juuni 213. aasta Euroopa Parlameni ja nõukogu direktiiv 2013/36/EL, 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. – ETL L 176/338, 27.6.2013, lk 5.

rahatrahve, millel puudub EL-i õiguses ettenähtud mõju, jättes kõrvale 2023.a lõpus jõustuvad vääртеomenetluse seadustiku muudatused.

EL õigusest tulenevad rahatrahvimäärad ei sobitu antud hetkel Eestis kehtivasse õigusesse. Varasemalt on EL õigusest sätestatud kõrgemaid trahvimääraga sanktsioone üle võetud Eesti riigisisesse õigusesse sunniraha instrumendi näol.²²⁸ Sunniraha täpsema sisu ja määratluse ning selle sobimatusest isikut karistada analüüsib autor allpool (vt ptk 3.1.1.).

3.1.1. Sunniraha

Juhul, kui ettekirjutust, mis on haldusmenetluslik meede, ei täideta, siis on FI-l võimalik järelevalve all olevale subjektile teha ettekirjutus ning kui ettekirjutust ei täideta, siis määrata sunniraha. Sunniraha on asendustäitmise ja sunniraha seaduse (ATSS)²²⁹ § 10 lõike 1 kohaselt hoiatuses kindlaksmääratud summa, mille peab adressaat tasuma, kui ta ettekirjutusega pandud kohustust hoiatuses märgitud tähtaja jooksul ei täida. Nt, kui FI teeb krediidasutusele ettekirjutuse täiendada oma vastutustundliku laenamise sise-eeskirju, siis ettekirjutuse mittetäitmise või mittekohase täitmise korral on FI-l võimalik määrata krediidasutuse sunniraha kuni ettekirjutus on täidetud. Olemuslikult on see järelevalve esitatud nõue teha oma tagatuba korda ehk sunniraha eesmärgiks on tagada, et haldusorgani poolt määratud kohustus saaks täidetud.²³⁰ Riigikohtu selgituste kohaselt on sunniraha eesmärgiks viia ellu otsustatu, mis tehti menetluses, kus isikule tehti ettekirjutus.²³¹

ATSS § 2 sätestab, et sunniraha rakendamise eelduseks on olukord, kus haldusorgani ettekirjutus jäetakse hoiatuses märgitud tähtaja jooksul täitmata. Seejuures ei saa sunniraha määramist käsitleda kui isiku karistamist, mis tuleneb ATSS § 3 lõikest 2. Seega ei saa järelevalve kasutada sunniraha kui karistusmeedet, sest see pole karistus, vaid meede, millega kohustatakse isikut midagi tegema. Sunniraha ei saa rakendada eesmärgiga sanktsioneerida, vaid on isikule

²²⁸ Audiitoritegevuse seaduse, finantskriisi ennetamise ja lahendamise seaduse ning teiste seaduste muutmise seaduse (finantsvaldkonna vääртеokaristuste reform, EL-i õigusest tulenevad karistused) eelnõu seletuskiri, lk 9. – <https://www.riigikogu.ee/download/c9356776-212e-4195-96e4-db4c4c0f062b>. (09.04.2023).

²²⁹ Asendustäitmise ja sunniraha seadus. – RT I 2001, 50, 283.

²³⁰ Jäätma, J. Sunniraha kui kohustatud isiku sundimise vahend ja sunnivahend. – Juridica 10/2015, lk 721.

²³¹ RKHK 3-3-1-72-14, p 18.

ettekirjutusega pandud kohustus midagi teha.²³² Eeltoodust nähtub, et järelevalve ei saa sunniraha instrumenti kasutada sooviga isikut karistada, selleks on muud meetmed, nt väärteomenetlus.

KAS § 104¹ lõikest 2 tuleneb, et haldusakti täitmata jätmise või ebakohase täitmise korral on sunniraha ülemmäär füüsilise isiku puhul esimesel korral kuni 5000 eurot ja järgmistel kordadel kuni 50 000 eurot ühe ja sama kohustuse täitmisele sundimiseks, kuid kokku mitte rohkem kui 5 000 000 eurot ning juriidilise isiku puhul kuni 32 000 eurot ja järgmistel kordadel kuni 100 000 eurot ühe ja sama kohustuse täitmisele sundimiseks, kuid kokku mitte rohkem kui 10% kogu juriidilise isiku aastasest netokäibest, sealhulgas brutotulust. Seega on finantsjärelevalvel võimalik sunniraha määrata esimesel korral sama palju kui hetkel kehtivas väärteomenetluses teha maksimaalne väärteo trahv, kuid erinevus seisneb selles, et sunniraha pole karistusmeede, vaid eesmärgiks on kohustada isikut ettekirjutuse kaudu midagi tegema. See on oluline aspekt, mida sunniraha instrumenti kasutades tuleb silmas pidada, sest sellest hetkest kui eesmärgiks on isikut karistada, siis tuleb selleks kasutada mõnda muud vahendit kui seda on sunniraha.

Janar Jäätma on välja toonud, et sunniraha täitmine on oluline selleks, et oleks kindlustatud õigusrahu ja tagatud õiguskindlus ning suurema eesmärgina aitab sunniraha tagada õiguskorra kui üldise terviku funktsioneerimist. Sunniraha on sobiv meede juhul, kui sellega suudetakse täita oma eesmärki.²³³ Kui sunniraha määramisega ei täideta soovitud eesmärki, siis võib tekkida olukord, kus haldusorgani poolt sätestatud kohustus jääb täitmata ning isik maksab järjepidevalt sunniraha, selle asemel, et täita oma kohustust, mis ettekirjutusega sätestatud.

On osa kaasuseid, mida sunnirahaga reguleerida ei olegi võimalik, nt tegu tuli teha kindlaks määratud kuupäevaks ning hilisem teo tegemine ei täida oma eesmärki enam.²³⁴ Seega on sunniraha instrumenti mõistlik rakendada, siis kui tegu on kestev ning eesmärgiks on nt see lõpetada. Samuti täidab sunniraha määramine eesmärki juhul, kui ettekirjutuse täitmine sõltub isiku enda tahtest.²³⁵ Ilma isiku tahteta muutub sunniraha määramine küllaltki mõttetuks, sest sellisel juhul tegu ega tagajärge ei kõrvaldata, kui isikul puudub selleks sisemine motivatsioon.

Sunniraha koosneb kahest etapist, esmalt teeb haldusorgan sellekohase hoiatuse tulenevalt ATSS §-st 7 täita ettekirjutust ning alles seejärel saab rakendada sunniraha instrumenti kui ettekirjutust

²³² Jäätma, J. Sunniraha kui kohustatud isiku sundimise vahend ja sunnivahend. – *Juridica* 10/2015, lk 722.

²³³ *Ibidem*, lk 721.

²³⁴ *Ibidem*, lk 722.

²³⁵ *Ibidem*, lk 722.

ettenähtud aja jooksul ei täideta lähtudes ATSS § 8 lõikest 1. Seejuures on Riigikohus juhtinud tähelepanu, et olukorras, kus isikul puudub objektiivne võimalus sooritada tegu, mida ettekirjutuses ette nähakse, siis sellisel juhul ei ole sunniraha rakendamine proportsionaalne.²³⁶ Oluline on, et isikul oleks võimalik ettekirjutuses sätestatud tegu sooritada, vastasel korral muutub sunniraha määrane ebaotstarbekaks.

3.1.2. Väärtegu

Väärtegu on oma loomult süütegu, kuid seejuures on tegemist vähetähtsa süüteoga, mille eest võib määrata isikule rahatrahvi või teatud juhtudel ka aresti. Finantssektori väärtegude menetlemine kuulub FI ainupädevusse tulenevalt FIS § 6 lõige 1 punktidest 4¹. Käesoleval hetkel saab FI reageerida finantssektori rikkumistele väärteomenetluse alustamisega, tegemist on karistusõigusliku meetmega, muud meetmed, mis on eelpool analüüsitud, on haldusõiguslikud meetmed.

Väärteomenetlusel on väga kindlad osised, mida kohtuväline menetleja peab väärteomenetluse raames läbima. VTMS § 3¹ lõike 1 kohaselt on kohtuväline menetleja kohustatud alustama ja läbi viima väärteomenetluse, kui asjas ilmnevad väärteo tunnused ning välja arvatud juhul, kui kohtuvälise menetleja sisemise veendumuse kohaselt on tegu vähetähtis või puuduvad VTMS-i §-s 29 sätestatud väärteomenetlust välistavad asjaolud.

Väärteomenetluses määratavad rahatrahvid magistritöö kirjutamise hetkel on järgmised. Füüsilise isiku puhul kuni 300 trahviühikut²³⁷ ning juriidilise isiku puhul 32 000 või teatud koosseisude puhul 400 000 eurot. Seejuures on käesoleval hetkel enamik finantssektoris määratavate väärtegude puhul maksimaalne rahatrahv 32 000 eurot juriidilisele isikule. 2020-2021.a väärteomenetlustes määras FI füüsiliste isikutele rahatrahvid summas 500²³⁸ ja 1000²³⁹ eurot, mõlemal juhul oli tegemist turumanipulatsiooniga. Seega sellest nähtub, et 2020-2021.a oli keskmine rahatrahv füüsilisele isikule 500 eurot 1200 eurost. Siiski tuleb märkida, et füüsilise isiku

²³⁶ RKHK 3-3-1-31-15, p 18.

²³⁷ KarS § 47 lõike 1 kohaselt on trahviühiku suuruseks 4 eurot.

²³⁸ Riigikohus oma otsusega nr 4-20-2732 tühistas Finantsinspeksiooni väärteootsuse. Finantsinspeksioon karistas Meelis Tikerpuud turumanipulatsiooni eest rahatrahviga. – <https://www.fi.ee/et/uudised/finantsinspeksioon-karistas-meelis-tikerpuud-turumanipulatsiooni-eest-rahatrahviga>. (20.11.2021).

²³⁹ Finantsinspeksioon karistas Madis Talgret turumanipulatsiooni eest rahatrahviga. – <https://www.fi.ee/et/uudised/finantsinspeksioon-karistas-madis-talgret-turumanipulatsiooni-eest-rahatrahviga>. (20.11.2021).

väärteod finantssektoris on pigem harva esinevad, sest suurem osa väärtegedest puudutab tavaliselt juriidilisi isikuid.

Juriidiliste isikute puhul määras FI 2020-2021. a rikkumiste eest järgmised rahatrahvid: 170 000²⁴⁰, 4x250 000²⁴¹, 20 000²⁴², 10 000²⁴³, 20 000²⁴⁴, 32 000²⁴⁵, 20 000²⁴⁶ ja 18 000²⁴⁷ eurot. 2020. a määras FI AS-ile SEB Pank kogusummas 1 000 000 eurot rahatrahvi, sest kõnealune krediidasutus rikkus rahapesu ja terrorismi tõkestamise seadust.²⁴⁸ See on käesoleva hetkeni ka suurim määratud rahatrahv väärte o korras Eestis. Seega Finantsinspeksioon on ajavahemikul 2020-2021. a määranud keskmiselt 142 125 euro suuruse rahatrahvi juriidilisele isikule. Juriidiliste isikute rikkumised olid seotud erinevate tegevusvaldkondadega, ulatudes rahapesu tõkestamise reeglite rikkumisest kuni kaudse olulise osaluse omandamise nõuete rikkumiseni. Seejuures on kogusumma üks miljon eurot seni suurim rahatrahv, mida FI on kunagi finantsjärelevalve subjektile ühe väärteomenetluse raames määranud. Siinkohal tuleb selgitada, et tegemist oli mitme erineva rikkumisega ühe väärteomenetluse raames, mille puhul moodustas rahatrahvi kogusumma kokku üks miljon eurot.

Käesoleval hetkel on FI-l võimalik kehtiva väärteomenetluse seadustiku kohaselt määrata krediidasutusele maksimaalselt 32 000 või 400 000 euro suurune rahatrahv, sõltuvalt teo koosseisust. Arvestades eelpool toodud krediidasutuste puhaskasumeid, siis tekib tõsisine kahtlus nende mõjususe osas. Kui krediidasutuse puhaskasum ulatub miljonitesse eurodesse, siis tõstatub küsimus, kas 32 000 eurot, mis on teatud koosseisude puhul maksimaalselt võimalik järelevalvel määrata, on piisavalt hoiatava mõjuga, et mõjuda preventiivselt. Samuti ei tohiks tekkida olukorda, kus krediidasutusel on odavam tasuda väärteomenetluses määratud rahatrahvi kui võimalikku kahju, mis seaduse rikkumisega kaasneda võib.

²⁴⁰ Luminor Pensions Estonia sai vale info avalikustamise eest trahvi. – <https://www.fi.ee/et/uudised/luminor-pensions-estonia-sai-vale-info-avalikustamise-eest-trahvi>. (20.11.2021).

²⁴¹ AS SEB Pank sai rahapesu tõkestamise reeglite rikkumise eest trahvi. – <https://www.fi.ee/et/uudised/seb-pank-sai-rahapesu-tokestamise-reeglite-rikkumise-eest-trahvi>. (20.11.2021).

²⁴² Finantsinspeksioon karistas AS-i SEB Pank rahatrahviga. – <https://www.fi.ee/et/uudised/finantsinspeksioon-karistas-i-seb-pank-rahatrahviga>. (20.11.2021).

²⁴³ Finantsinspeksioon karistas Wallester AS-i rahatrahviga. – <https://www.fi.ee/et/uudised/finantsinspeksioon-karistas-wallester-i-rahatrahviga>. (20.11.2021).

²⁴⁴ Finantsinspeksioon tegi AB Kredite AS-ile 20 000 eurot trahvi. – <https://www.fi.ee/et/uudised/finantsinspeksioon-tegi-ab-kredite-ile-20-000-eurot-trahvi>. (20.11.2021).

²⁴⁵ Ringkonnakohus tühistas oma määrusega nr4-21-916 Finantsinspeksiooni väärteootsuse. Admiral Markets AS sai 32 000 eurot trahvi. – <https://www.fi.ee/et/uudised/admiral-markets-sai-32-000-eurot-trahvi>. (20.11.2021).

²⁴⁶ „Mitteriiklik pensionifond „Blagosostojanie““ sai 20 000 eurot trahvi. – <https://www.fi.ee/et/uudised/mitteriiklik-pensionifond-blagosostojanie-sai-20-000-eurot-trahvi>. (20.11.2021).

²⁴⁷ Online Registrator OOO sai 18 000 eurot trahvi. – <https://www.fi.ee/et/uudised/online-registrator-ooo-sai-18-000-eurot-trahvi>. (20.11.2021).

²⁴⁸ AS SEB Pank sai rahapesu tõkestamise reeglite rikkumise eest trahvi. – <https://www.fi.ee/et/uudised/seb-pank-sai-rahapesu-tokestamise-reeglite-rikkumise-eest-trahvi>. (16.02.2022).

Krediidiasutuse struktuuri ning teisalt väärteomenetluse instrumenti vaadeldes nähtub, et väärteomenetluses tuleb tuvastada karistusõigusele omaselt derivatiivse vastutuse komponent, mis tähendab krediidiasutuse vaatest, et kohtuväline menetleja peab olema suuteline leidma teo toimepanija. Reaalsuses võib see tähendada, et tuleb kuulata üle pea kümneid isikuid, et leida konkreetne isik, kelle kaudu saab teo krediidiasutusele omistada. Kõik see võib tähendada, et rikkumine on menetluse lõppfaasi jõudes aegunud või kohe-kohe aegumas. Väärteomenetluses on sätestatud käesoleval hetkel aegumise tähtjaks kaks aastat tulenevalt KarS § 81 lõikest 2.

Autor leiab, et hetkel kehtivas väärteomenetluses sätestatud aegumistähtjad raskendavad järelevalvel tõhusalt sekkuda krediidiasutuste rikkumistesse. Samuti muudab menetlemise aeganõudvamaks derivatiivse vastutuse nõue, mille tõttu võib esineda reaalne eluline olukord, kus kohtuväline menetleja ei olegi suuteline keerulises väärteomenetluses tuvastama rikkumist toime pannud isikut. See aga tähendab, et menetlus tuleb lõpetada. Seejuures on kurioosne, kui on teada fakt, et krediidiasutus seadust rikkust, siis paraku lihtsalt ei suudeta tuvastada konkreetset füüsilist isikut.

Väärteomenetluses kehtib *ab ovo* põhimõte, mille kohaselt peab kohus lahendama väärteoasja algusest peale ja kogu ulatuses ning seejuures ei lähtuta kohtumenetluses kaebuses esitatud piiridest.²⁴⁹ Seega, kui finantssektori väärteomenetlus jõuab kohtusse, siis hakkab kohus menetlema väärteoasja uuesti nullist ning lõpliku otsuse teeb kohus, mitte enam finantsjärelevalvet teostav pädev asutus. EL õigusest tuleneb, et trahvi määramise pädevus lasub finantsjärelevalvel, mitte aga kohtul.²⁵⁰ Tegemist finantssektori seisukohast veidi kummastava olukorraga, kuid tegemist on väärteomenetluse nüansiga, kuhu finantssektor peab ennast käesoleval hetkel paratamatult Eestis sobitama, iseasi on, kas see on ainuõige tee või mitte ja see on seadusandja otsustada.

²⁴⁹ RKKK 4-22-3337, p 9.

²⁵⁰ Tammer, S. Finantssektori karistused järelevalvaja pilgu läbi. – *Juridica* 7/2019, lk 515.

3.2. Ebavõrdsus oluliste ja vähemoluliste krediidasutuse vahel

ECB teostab euroala krediidasutuste üle otsest ning kaudset järelevalvet.²⁵¹ Vähemtähtsate pankade üle teostavad järelevalvet riiklikud järelevalveasutused, samaaegselt tagab ECB ühtse lähenemisviisi kogu Euroopas.²⁵²

Vähem tähtsate krediidasutuste (LSI) üle teostab järelevalvet liikmesriigi pädev asutus, mis Eesti kontekstis tähendab FI-d. Järelevalve asutus määratakse vastavalt sellele, kuhu riiki on krediidasutuse peakontor registreeritud. Tähtsate krediidasutuste (SI) üle teostab järelevalvet Euroopa Keskpank. ECB teostab kõrgemat järelevalvet, andes välja regulatsioone, juhendeid ja üldised soovitusi, mis on suunatud liikmesriikide pädevatele asutustele. Tsentraliseeritud pangandusjärelevalve juurutamine on aidanud kaasa finantsturgude lõimumisele kuna kõikidele euroala pankadele kehtivad samad reeglid, mida kohaldatakse samal viisil. Lisaks analüüsib ECB viisi, kuidas liikmesriikide pädevad asutused kohaldavad eeskirju nende järelevalve alla kuuluvate LSI-de suhtes.²⁵³

Määratlus tuleneb määrus 468/2014 artikkel 39 lõige 3 punktidest a-e, mille alusel loetakse krediidasutust LSI-ks või SI-ks sõltub mitmetest kriteeriumitest: krediidasutuse suurus, tegemist on majanduslikult olulise krediidasutusega liikmesriigis, piiriülesest tegevusest, otsesest riiklikust rahalisest abist, üks kolmest kõige olulisemast krediidasutusest liikmesriigis. ECB vastutab LSI-dele tegevuslubade andmise eest kogu euroalal ning tagab oma LSI järelevalvefunktsiooni kaudu tõhusa ja järjepideva järelevalve kõigis ühtse järelevalvemehhanismi riikides.²⁵⁴

Käesoleval hetkel kuuluvad Eestis neli krediidasutust ECB otsese järelevalve alla ehk, kes on SI-d. Nendeks on Swedbank AS, SEB Pank AS, Luminor Bank AS ja viimati lisandunud AS LHV Pank. Kõik ülejäänud Eestis tegevusluba omavad krediidasutused on seega LSI-d, mille üle teostab otsest järelevalvet FI.

²⁵¹ *About ECB*. – <https://www.ecb.europa.eu/ecb/html/index.en.html>. (07.11.2021).

²⁵² *Tasks*. – <https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/tasks/html/index.en.html>. (11.11.2021).

²⁵³ Wymeersch, E. *Financial regulation: its objectives and their implementation in the European Union*. EBI Working Paper Series No 2019 –36, lk 9. – https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3360540. (23.03.2023).

²⁵⁴ *LSI supervision report 2022*. – <https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/html/LSIreport/ssm.LSIreport2022-aac442c1a3.en.html>. (23.03.2023).

ECB võib määrata SSM-i määruse artikkel 122 punkti a kohaselt olulisele krediidasutusele haldustrahve. Vähem olulisele krediidasutusele saab ECB määrata eelnimetatud artikkel punkti b kohaselt, siis kui on kehtestatud kohustusi, kas ECB enda määruste või otsustega. See tähendab, et Eestis vähem olulise krediidasutuse rikkumise eest algatakse krediidasutuse suhtes vääртеomenetlust, oluliste krediidasutuste suhtes algab ECB aga haldustrahvimenetluse. Käesoleval hetkel kehtiva vääртеomenetluse seadustiku kohaselt on FI-l võimalik LSI-le määrata maksimaalselt 32 000 või kuni 400 000 euro suurune rahatrahv vastavalt teo koosseisule, siis ECB poolt määratavad rahatrahvid ulatuvad juba praegu mitmetesse miljonitesse.

Seega hetkel on olukord, kus krediidasutuste määratavad rahatrahvid erinevad suuruste ja menetluse iseloomude osas teineteisest kardinaalselt, kuigi tegemist võib olla sama rikkumisega. Ühel juhul määratakse maksimaalselt 32 000 või 400 000 eurot ja teisel juhul kuni 10% juriidilise isiku eelmise aasta kogukäibest. Seega käesoleval hetkel Eestis neli krediidasutust, kes on ECB hinnangul SI-d, nendele võib Euroopa Keskpank määrata rikkumiste eest haldustrahve, mis ulatuvad miljonitesse ja ülejäänud LSI-d nendele saab FI hetkel määrata 32 000 või 400 000 eurot. Tegemist on väga paradoksaalse olukorraga, kus krediidasutused on ebavõrdses olukorras, tulenevalt sellest, milline asutus nende üle järelevalvet teostab, samas tegutsedes kõik Eestis.

Võrdluseks võib välja tuua mõned näited ECB poolt määratud rahatrahvidest, et autor saaks väljendada analüüsi tulemusel oma seisukohta, millises olukorras on Eestis antud hetkel krediidasutused. ECB määras 2023.a jaanuaris krediidasutusele 6 825 000 euro suuruse haldustrahvi, kuna viimane esitas ebaõiget teavet riskiga kaalutud varade ja kapitali suhtarvude kohta omavahendite ja omavahendite kvartaalses individuaalses aruandluses.²⁵⁵ 2022.a määras ECB krediidasutusele 4 275 000 euro suuruse haldustrahvi kuna rikkus usaldatavusnõudeid.²⁵⁶ 2017.a määras ECB 2 500 000 euro suuruse haldustrahvi krediidasutusele, kuna viimane rikkus likviidsusnõudeid.²⁵⁷

ECB määratud rahatrahvide näol on tegemist on väga suurte summadega, mida hetkel saab määrata sellises ulatuses, vaid ECB. Nii on justkui olukord, kus ühe krediidasutuse rikkumine on olulisem ning raskem kui teise oma kuigi raskusastmed ei pruugi olla erinevad, lihtsalt trahvimäärad on

²⁵⁵ *Imposition of an administrative penalty on Landesbank Hessen-Thüringen Girozentrale.* – https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/sanctions/shared/pdf/ssm.20230210_publication_template.en.pdf. (07.04.2023).

²⁵⁶ *Imposition of an administrative penalty on Crédit Agricole S.A.* – https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/sanctions/shared/pdf/ssm.20220823_publication_template.en.pdf. (07.04.2023).

²⁵⁷ *Imposition of administrative penalties on Permanent tsb Group Holdings plc.* – https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/sanctions/shared/pdf/ssm.170828_publication_template.en.pdf. (07.04.2023).

kümnetes kordades erinevad. See seab krediidasutused Eestis ebavõrdsesse olukorda, kus LSI on justkui rikkumisi silmas pidades eeliseisus, sest maksimaalne rahatrahv ei saa miljonitesse käesoleval hetkel küündida. Teisalt on see ebavõrdsus teadlik valik, mis paratamatult olulise krediidasutuse staatusega kaasas käib.

KOKKUVÕTE

Magistritöö eesmärgiks oli tuvastada ja analüüsida neid Euroopa Liidu nõuded ja suundi (mh liikmesriikide praktikat), mille pinnalt kontrollib autor hüpoteesi, et krediidasutuste trahvimisel eeldab EL õigus selle toimimist halduskorras. Autor püstitas eesmärgi saavutamiseks järgmised küsimused:

1. Millised on peamised järelevalvelised haldusmeetmed ja nende võimalikud erinevused, mida rakendab Finantsinspeksioon?
2. Millised nõuded seab Euroopa Liidu õigus krediidasutuste trahvimisele ja kas need nõuded oleksid täidetud haldustrahvide rakendamise korral?
3. Kuidas sisustada ja mõista EL õiguses kasutatavaid termineid seoses kohustusega trahvida krediidasutust (*administrative sanctions, measures, administrative measures, sanctions, administrative penalties, administrative pecuniary penalties etc*)?

Autor jagas eesmärkide saavutamiseks töö kolme peatükki. Esimeses peatükis analüüsis ja võrdles autor Finantsinspeksiooni ja Euroopa Keskpanga poolt rakendatavaid järelevalvelisi haldusmeetmeid ning nende rolli krediidasutuste üle järelevalve teostamisel. Samuti tõi autor välja, millal on ECB diskretsioon krediidasutuse rikkumisele sekkuda ning, millal on see liikmesriigi finantsjärelevalve asutusel. Lisaks tõi autor välja FI poolt rakendatavad haldusmeetmed, milleks on ühingujuhtimine, kapitali nõuded, rahapesu ja terrorismi tõkestamine. Seejuures jättis autor eelnimetatud meetme kontrollimise ECB poolt kõrvale, sest magistritöö fookus seisnes riigisisese vastavuse kontrollimises. Autor leidis analüüsi käigus, et FI poolt rakendatavad haldusmeetmed võivad krediidasutuse jaoks olla väga tõsiste tagajärgedega ning nt kapitali puhvrite tõstmine järelevalve poolt võib olla krediidasutuse jaoks tuntavalt suurema kaaluga kui seda on käesoleval hetkel väärteomenetluse raames rikkumise eest määratavad võimalikud rahatrahvid.

Teiseks analüüsis autor, mis nõudeid seab EL õigus krediidasutuste trahvimisele ja kas need nõuded oleksid täidetud haldustrahvide rakendamise korral. Kokkuvõtvalt jõudis autor järeldusele, et EL õiguse kohaselt peavad liikmesriigid lähtuma karistusraamistikust, mis tagab krediidasutuste rikkumiste korral trahvid, mis on efektiivsed, proportsionaalsed ning hoiatavad. Selleks võrdles autor haldustrahvimenetlust väärteomenetlusega, et jõuda arusaamani kumb

menetlusliik oleks krediidasutuste rikkumiste vaatest paremini EL õigusega kooskõlas. Efektiivsuse aspekti hinnates tõi autor välja, et menetluskiirus ning paindlikkus on olulised kriteeriumid väitmaks, et menetlus on efektiivne. Kui haldustrahvimenetlust kõrvutada hetkel kehtiva väärteomenetlusega, siis efektiivsuse osas on suureks miinuseks derivatiivne vastutus, mis muudab autori hinnangul menetluse krediidasutuse suhtes vähem efektiivseks. Efektiivsuse tagab menetluse paindlikkust. Autori analüüsis haldusmenetluse ning väärteomenetluse paindlikkust, millest selgus, et haldusmenetlus on menetluse poolest paindlikum, vormivabam ning ei ole nii range struktuuriga kui seda on väärteomenetlus. Teatavasti on väärteomenetluses kindlad osised, mis on kohustuslik läbida enne võimaliku otsuse tegemist. See kõik on, aga aeganõudvam kui haldusmenetluse läbi viimine ning seda nii krediidasutuse kui ka menetlust läbi viiva järelevalve jaoks. Proportsionaalsuse hindamiseks kasutas autor proportsionaalsuse testi, mille esimene samm oli hinnata, kas trahv oleks üldse sobiv meede finantssektori rikkumistele sekkumiseks. Autor leidis, et trahv on sobiv meede, sest EL-i õigusest tuleneb, et liikmesriigid peaksid rakendama menetlusi trahvimisel, mis tagavad efektiivseid, proportsionaalseid ning hoiatavaid trahve. Käesoleval hetkel täidab seda EL õiguse eeldust ainult haldustrahvimenetlus, sest väärteomenetluse trahv ei ole oma maksimumsuuruses proportsionaalne käesoleval hetkel, sest rikkumise raskus ja trahvi maksimaalne võimalik suurus ei ole omavahel võrdelises seoses. Teine aste hindamaks, kas meede on proportsionaalne, on vajalikkus. Autor leidis oma analüüsis, et haldustrahv on vajalik meede, mida kohaldada krediidasutuse rikkumise osas, sest EL-i õigus sätestab, et liikmesriigid peaksid kehtestama haldustrahvi või muud haldusmeetmed, mis on efektiivsed, proportsionaalsed ning hoiatavad. Seetõttu saab väita, et trahv on vajalik meede krediidasutuste rikkumistele sekkumiseks, sest selliselt käitudes täidetaks selgemalt EL-i nõudeid. Haldustrahvimenetlus on autori hinnangul tarvilik meede, sest läbi selle menetluse saab järelevalve sekkuda rikkumisele, jõuda võimaliku otsuseni kiiremini ning paindlikumalt. Krediidasutuse jaoks oleks tegemist heidutava meetmega trahvimäärade osas. Proportsionaalsuse testi viimane aste on kontrollida, kas on valitud meede on mõõdukas. Autor võrdles hetkel kehtiva väärteomenetluse aegumistähtaegu EL-i õigusest tuleneva haldustrahvimenetluse aegumistähtajaga, mis on käesoleval hetkel viis aastat ning leidis, et mõõdukas on kahe menetluse võrdluses haldustrahvimenetlus. Haldustrahvimenetluses määratav rahatrahv peab oma iseloomult olema selline, et rikkumisest saadav võimalik kasu ei oleks suurem kui võimalik määratav trahv, ning seda just krediidasutuse vaatest, mille puhul puhaskasum võib ulatuda kümnetesse

miljonitesse eurodesse. Autor asus läbi viidud analüüsi põhjal seisukohale, et haldustrahv oleks proportsionaalne meede, mida krediidasutuse suhtes kohaldada. Seda seetõttu, et EL-i õigusest tuleneb, et trahv peab olema efektiivne, proportsionaalne ning hoiatav.

Lisaks analüüsis autor, kas Euroopa Liidu õigus on krediidasutuste trahvimise raamistikus piisavalt järjepidev oma kasutatavates terminites ja kuidas neid mõista kogu järelevalvelise trahvimise süsteemi kontekstis. Krediidasutusi puudutavates EL õigusaktidest nähtub, et terminoloogia osas esineb erinevusi, mis paratamatult kanduvad tõlkena edasi ka eesti keelde. Nt kasutatakse mõisteid *administrative sanctions, measures, administrative measures, sanctions* segamini, ning tihipeale sünonüümidenä, kuigi neil terminitel on erinev tähendus. Autor leiab, et see, mis vormis ja millest trahv koosnema peab on siiski piisavalt lahti kirjutatud EL õiguses ning mõistete ristikasutamine ei takista haldustrahvimenetluse rakendamist. Tõepoolest on terminoloogias vastuolusid, kuid see lünk ei ole miskit sellist, mida ei oleks võimalik ületada ning seda nt teiste liikmesriikide praktika näitel. Autor leiab, et terminite kasutamine peaks muutuma täpsemaks ning ühtlasemaks ka EL õiguses, see omakorda tagaks selgema ülevõtmise liikmesriikide poolt. Enamik EL liikmesriikides sekkub krediidasutuste rikkumistele haldustrahvi määramisega, mida kinnitab valitud liikmesriikide näited. Autor tõi välja valiku liikmesriikidest ning nende poolt määratud rahatrahvidest, et tekiks arusaam, kus on teised riigid ja kus on Eesti käesoleval hetkel rahatrahvidega. Lisaks tõi autor välja varasemalt kehtestatud seaduse eelnõud, et avada tervikpilti, kui pikalt ja mis vormis on olnud arutlusel EL õigusest tulenevate nõuete üle võtmine riigisisisesse õigusesse. Nimelt on pikki aastaid kõneldud sellest, et tuleks üle võtta kõrgendatud rahatrahvid, kuid alles 2023.a kevadel jõuti arusaamale, mil viisil seda täpselt tegema peaks. Kõneldud on nii uue menetlusliigi loomisest kui ka väärteomenetluse kohandamisest. Hetkel on jõutud veendumusele, et parim viis EL nõudeid üle võtta, on teha seda väärteomenetluse raames, peasjalikult üksnes trahve suurendades. Autor jääb siinkohal paraku eriarvamusele, sest leiab, et EL nõuete täitmiseks oleks pidanud looma uue menetlusliigi haldustrahvimenetluse näol.

Kolmandas peatükis analüüsis autor järelevalve võimalusi ja nende kooskõla EL õigusega rakendada trahve või nendega samalaadseid meetmeid Eestis tegutsevatele krediidasutustele. Selleks analüüsis autor, kas krediidasutuse nõuded on piisavalt riigisisiselt ülevõetud ning leidis, et hetkel paraku ei vasta Eesti EL nõuetele osas, mis sätestab, et liikmesriigid peaksid kehtestama trahvid, mis on hoiatavad, proportsionaalsed ning hoiatavad. Lisaks sellele analüüsis autor samalaadseid meetmeid nagu sunniraha ja väärtegu. Tuues välja kummagi instrumendi sisu,

olemuse ning puudused. Eestis on käesoleval hetkel suur ebavõrdsus krediitiasutuste trahvimisel ja sellisel kujul (trahvida rikkumist läbi) mitte toimiv sunniraha. Samuti käsitles autor olulisi ja vähemolulisi krediitiasutusi ning nende suhtes rakendatavat erinevat järelevalvelist lähenemist.

Eelnevalt tulenevalt esitab autor peamise järelduse: EL õigus eeldab krediitiasutuste trahvimisel efektiivsuse, proportsionaalsuse ning hoiatavuse eelduste täitmist. Riigi valik on, kuidas vastavad eesmärgid täidetakse. Välistatud ei ole kõige sobivama meetmena haldustrahvi instituut.

THE CONTENT OF ADMINISTRATIVE FINES CLAIMS IN THE LAW OF THE EUROPEAN UNION: CONDITIONS APPLIED BY THE EXAMPLE OF CREDIT INSTITUTIONS AND THEIR APPLICATION IN ESTONIA (Abstract)

Financial supervision, which is carried out by the Financial Supervision Authority (FI) in Estonia, has broad powers to influence credit institutions and other subjects of financial supervision. In Estonia, the question of whether the financial sector should have the right to apply administrative fines and to what extent European Union (EU) law requires this kind of fines has been under discussion for many years.

The creation of a new type of procedure for the financial sector as well as the merging of special requirements into the existing misdemeanor procedure have been under discussion. Over the years, the Riigikogu has debated several draft laws, the content of which has been proposals to take over the requirements laid down in EU law for the supervision of the financial sector in terms of setting penalties. EU law primarily stipulates that member states should implement such a fine framework that is effective, proportionate, and dissuasive. Since the right to administrative fines has not been granted to the financial supervisory authority today, the relevant question is whether Estonia still complies with the relevant EU law.

The purpose of the master's thesis is to identify and analyze the requirements and directions of the European Union (including the practice of the member states), based on which the author verifies the hypothesis that when fining credit institutions, EU law assumes that it operates in an administrative manner. The author sets aside the evaluation of the misdemeanor procedure in Estonia and its suitability/ unsuitability for fining credit institutions, focusing on EU requirements for fining credit institutions. In addition, the author considers it important to note that on 22.02.2023 the Code of Misdemeanor Procedure and practically all special laws in the financial field were amended and the fine rates imposed in misdemeanor proceedings were increased, but this amendment to the law is not analyzed in this paper.

The author formulated the hypothesis of the master's thesis as follows. European Union law requires the credit institution to be fined in the administrative procedure and by supervision.

The author posed the following research questions, to which he is looking for answers as part of his master's thesis.

1. What are the main supervisory administrative measures and their possible differences applied by the Finantsinspeksioon?
2. What requirements does European Union law set for fining credit institutions and would these requirements be met if administrative fines were applied?
3. How to define and understand the terms used in EU law regarding the obligation to fine a credit institution (administrative sanctions, measures, administrative measures, sanctions, administrative penalties, administrative pecuniary penalties etc)?

To achieve the goals, the author divided the work into three chapters. In the first chapter, the author analyzed and compared the supervisory administrative measures implemented by the Finantsinspeksioon and the ECB and their role in supervising credit institutions. The author also pointed out when the ECB has the discretion to intervene in the violation of a credit institution and when it is the financial supervision authority of a member state. In addition, the author pointed out the administrative measures applied by the FI, which are association management, capital requirements, money laundering and prevention of terrorism. At the same time, the author left aside the verification of the measure by the ECB, because the focus of the master's thesis was on the verification of domestic compliance. During the analysis, the author found that the administrative measures implemented by the FI can have very serious consequences for the credit institution and, for example, the increase of the capital buffers by the supervision may have a significantly greater weight for the credit institution than the possible fines imposed for violations in the framework of the misdemeanor procedure at the moment.

Secondly, the author analyzed the requirements set by EU law for fining credit institutions and whether these requirements would be met if administrative fines were applied. In summary, the author concluded that, according to EU law, the member states must be based on a penalty framework that ensures effective, proportionate, and dissuasive fines in case of violations by credit institutions. For this purpose, the author compared the administrative fine procedure with the misdemeanor procedure to reach an understanding of which type of procedure would be more compatible with EU law from the point of view of violations by credit institutions. Evaluating the aspect of effectiveness, the author pointed out that procedural speed and flexibility are important criteria for claiming that the procedure is effective. If the administrative fine procedure is compared with the currently valid misdemeanor procedure, the big disadvantage in terms of

efficiency is derivative liability, which, according to the author, makes the procedure less effective for the credit institution. Efficiency is guaranteed by the flexibility of the procedure. The author analyzed the flexibility of the administrative procedure and the misdemeanor procedure, which revealed that the administrative procedure is more flexible in terms of procedure, less formal and does not have such a strict structure as the misdemeanor procedure. As you know, misdemeanor proceedings have specific parts that must be completed before a possible decision is made. All this is, however, more time-consuming than carrying out an administrative procedure, both for the credit institution and for the supervision carrying out the procedure. To assess proportionality, the author used the proportionality test, the first step of which was to assess whether a fine would be an appropriate measure to intervene in financial sector violations. The author found that the fine is an appropriate measure because it follows from EU law that member states should apply procedures for fines that ensure effective, proportionate, and deterrent fines. Now, only the administrative fine procedure fulfills this requirement of EU law, because the fine of the misdemeanor procedure is not proportional in its maximum size at the moment, because the severity of the violation and the maximum possible size of the fine are not proportional to each other. The second step in assessing whether a measure is proportionate is necessity. In his analysis, the author found that an administrative fine is a necessary measure to be applied in the event of a breach by a credit institution, because EU law stipulates that member states should impose an administrative fine or other administrative measure that are effective, proportionate, and deterrent. Therefore, it can be argued that the fine is a necessary measure to intervene in the violations of credit institutions, because by acting in this way, EU requirements would be more clearly fulfilled. According to the author, the administrative fine procedure is a necessary measure, because through this procedure the supervision can intervene in the violation, reach a possible decision faster and more flexibly. For the credit institution, this would be a dissuasive measure in terms of penalty rates. The last step of the proportionality test is to check whether the chosen measure is moderate. The author compared the statute of limitations of the currently valid misdemeanor procedure with the statute of limitations of the administrative fine procedure resulting from EU law, which is currently five years, and found that the administrative fine procedure is moderate in comparison of the two procedures. The nature of the fine imposed in the administrative fine procedure must be such that the possible profit from the violation is not greater than the possible fine, and this is precisely from the point of view of the credit institution, in which case the net profit can reach tens

of millions of euros. Based on the analysis, the author took the view that an administrative fine would be a proportionate measure to be applied to the credit institution. This is because it follows EU law that the fine must be effective, proportionate, and dissuasive.

In addition, the author analyzed whether European Union law is sufficiently consistent in the terms it uses in the framework of fining credit institutions and how to understand them in the context of the entire supervisory fining system. It can be seen from the EU legislation concerning credit institutions that there are differences in terms of terminology, which will inevitably be translated into Estonian as well. For example, the terms administrative sanctions, measures, administrative measures, sanctions are used interchangeably and often as synonyms, even though these terms have different meanings. The author considers that the form and what the fine must consist of is still sufficiently described in EU law, and the cross-use of terms does not prevent the application of the administrative fine procedure. Indeed, there are inconsistencies in the terminology, but this gap is not something that cannot be overcome, e.g., using the practice of other member states. The author believes that the use of terms should become more precise and uniform in EU law as well, which in turn would ensure clearer adoption by the member states. Most of the EU member states intervene by imposing administrative fines on violations by credit institutions, which is confirmed by the examples of selected member states. The author highlighted a selection of member states and the fines imposed by them to create an understanding of where other countries are and where Estonia is at the moment with fines. In addition, the author pointed out the previously established draft law to open a complete picture of how long and in what form the transfer of requirements arising from EU law into national law has been under discussion. Now, the conviction has been reached that the best way to adopt EU requirements is to do so within the framework of misdemeanor proceedings, mainly only by increasing fines. Unfortunately, the author disagrees here, because he believes that to meet EU requirements, a new type of procedure should have been created in the form of an administrative fine procedure.

In the third chapter, the author analyzed the possibilities of supervision and their compatibility with the EU right to apply fines or similar measures to credit institutions operating in Estonia. For this purpose, the author analyzed whether the requirements of the credit institution have been sufficiently adopted domestically and found that, unfortunately, Estonia currently does not meet the requirements of the EU, which states that member states should introduce fines that are dissuasive, proportionate, and dissuasive. In addition, the author analyzed similar measures such

as non-compliance levy and misdemeanors. Highlighting the content, nature, and shortcomings of both instruments. In Estonia, now, there is a great inequality in fining credit institutions, and in this form (fining the violation) the enforcement money is not working. The author also discussed significant and less significant credit institutions and the different supervisory approaches applied to them.

Based on the above, the author presents the main conclusion: EU law requires compliance with the requirements of efficiency, proportionality and caution when fining credit institutions. It is the legislator's choice how the respective goals are met. The institution of an administrative fine is not excluded as the most appropriate measure.

KASUTATUD KIRJANDUS

1. Aberdeen Corporate Services Limited: BaFin imposes administrative fines. 28.12.2022. – https://www.bafin.de/SharedDocs/Veroeffentlichungen/EN/Massnahmen/40c_neu_124_WpHG/meldung_221228_aberdeen_corporate_services_limited_geldbussen_en.html. (08.01.2023).
2. About ECB. – <https://www.ecb.europa.eu/ecb/html/index.en.html>. (07.11.2021).
3. About us. The Joint Committee. – <https://esas-joint-committee.europa.eu/about-us>. (17.02.2022).
4. Administrative sanctions. – <https://www.finanssivalvonta.fi/en/about-the-fin-fsa/powers-and-funding/powers-and-authority/administrative-sanctions/>. (07.01.2023).
5. Advokatuuri 2020.a aastaraamat. Haldustrahvimenetluse seaduse eelnõu. Seisukoht II. – <https://aastaraamat.advokatuur.ee/haldustrahvimenetluse-seaduse-eelnou>. (28.03.2022).
6. Announcement: FMA imposes sanction against HYPO TIROL BANK AG for a breach of suitability rules in conjunction with the provision of investment advice services. – <https://www.fma.gv.at/en/announcement-fma-imposes-sanction-against-hypo-tirol-bank-ag-for-a-breach-of-suitability-rules-in-conjunction-with-the-provision-of-investment-advice-services/>. (28.03.2023).
7. Announcement: FMA imposes sanction against Schelhammer Capital Bank AG for a breach against the requirements for fair, clear and non-misleading information with the scope of its market presence. – <https://www.fma.gv.at/en/announcement-fma-imposes-sanction-against-schelhammer-capital-bank-ag-for-a-breach-against-the-requirements-for-fair-clear-and-non-misleading-information-with-the-scope-of-its-market-presence/>. (28.03.2023).
8. Announcement: FMA imposes sanction against the Bank für Tirol und Vorarlberg Aktiengesellschaft for a breach against the Investment Fund Act of 2011 (InvFG 2011; Investmentfondsgesetz 2011). – <https://www.fma.gv.at/en/bekanntmachung-fma-verhaengt-sanktion-gegen-die-bank-fuer-tirol-und-vorarlberg-aktiengesellschaft-wegen-verstoss-gegen-das-investmentfondsgesetz-2011-invfg-2011/>. (28.03.2023).
9. Announcement: FMA imposes sanction against Western Union International Bank GmbH for a breach of regulations in connection with the drawing up of key information documents

- for packaged retail and insurance-based investment products (PRIIP-KIDs). – <https://www.fma.gv.at/en/announcement-fma-imposes-sanction-against-western-union-international-bank-gmbh-for-a-breach-of-regulations-in-connection-with-the-drawing-up-of-key-information-documents-for-packaged-retail-and-insu/>. (28.03.2023).
10. Annual Report on Sanctioning Activities in the SSM in 2020. – <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/publications/sanctioning-report/pdf/ssm.sr2020~18e5dcf722.en.pdf?57f1954a4ef09499dbdb93228187d26d>. (28.11.2021).
11. Annual Report on Sanctioning Activities in the SSM in 2020. – <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/publications/sanctioningreport/pdf/ssm.sr2020~18e5dcf722.en.pdf?57f1954a4ef09499dbdb93228187d26d>. (28.11.2021).
12. AS LHV Group 19.01.2022 börsiteade. Finantsinspektsiooni järelevalveline hinnang kapitalile ja AS-i LHV Group sisemised kapitalieesmärgid. – <https://view.news.eu.nasdaq.com/view?id=b249ea6c2f9877655b7f4377a94e4853e&lang=et>. (09.03.2022).
13. AS LHV Pank. Konsolideeritud aastaaruanne 2021. – https://investor.lhv.ee/assets/files/LHV_Pank_Annual_Report_2021-ET.pdf. (14.04.2022).
14. AS SEB Pank sai rahapesu tõkestamise reeglite rikkumise eest trahvi. – <https://www.fi.ee/et/uudised/seb-pank-sai-rahapesu-tokestamise-reeglite-rikkumise-est-trahvi>. (16.02.2022).
15. AS SEB Pank sai rahapesu tõkestamise reeglite rikkumise eest trahvi. – <https://www.fi.ee/et/uudised/seb-pank-sai-rahapesu-tokestamise-reeglite-rikkumise-est-trahvi>. (20.11.2021).
16. AS SEB Pank. Aastaaruanne 2021. – https://www.seb.ee/sites/default/files/financial_reports/AS_SEB_Pank_Aastaaruanne_2021.pdf. (14.04.2022).
17. Audiitoritegevuse seaduse, finantskriisi ennetamise ja lahendamise seaduse ning teiste seaduste muutmise seadus (finantsvaldkonna väärtekaristuste reform, EL-i õigusest tulenevad karistused) 111 SE. Seletuskiri. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/aece8f34-146c-41f6-b3fd->

90402dfdd470/Audiitortegevuse%20seaduse,%20finantskriisi%20ennetamise%20ja%20lahendamise%20seaduse%20ning%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seadus%20(finantsvaldkonna%20v%C3%A4%C3%A4rteokaristuste%20reform,%20EL-i%20%C3%B5igusest%20tulenevad%20karistused). (22.03.2022).

18. Audiitortegevuse seaduse, finantskriisi ennetamise ja lahendamise seaduse ning teiste seaduste muutmise seadus (finantsvaldkonna väärteokaristuste reform, EL-i õigusest tulenevad karistused) 771 SE. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/789782cb-80df-4e9e-9bcb-a09b5b318755/Audiitortegevuse%20seaduse,%20finantskriisi%20ennetamise%20ja%20lahendamise%20seadus>. (24.04.2022).
19. Audiitortegevuse seaduse, finantskriisi ennetamise ja lahendamise seaduse ning teiste seaduste muutmise seaduse (finantsvaldkonna väärteokaristuste reform, EL-i õigusest tulenevad karistused) eelnõu seletuskiri. – <https://www.riigikogu.ee/download/c9356776-212e-4195-96e4-db4c4c0f062b>. (09.04.2023).
20. Bank of Lithuania fines for manipulation of securities market. – <https://www.lb.lt/en/news/bank-of-lithuania-fines-for-manipulation-of-securities-market>. (07.01.2023).
21. Bank of Lithuania imposed a €350,000 fine on Luminor Bank AS. – <https://www.lb.lt/en/news/bank-of-lithuania-imposed-a-eu350-000-fine-on-luminor-bank-as>. (07.01.2023).
22. Busch, D; B. J. van Rijn, M. Towards Single Supervision and Resolution of Systemically Important Non-Bank Financial Institutions in the European Union. – <https://link.springer.com/article/10.1007/s40804-018-0107-5>. (26.03.2023).
23. EBA report on competent authorities' approaches to the anti-money laundering and countering the financing of the terrorism supervision of banks. EBA/Rep/2020/06. – https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/News%20and%20Press/Press%20Room/Press%20Releases/2020/EBA%20acts%20to%20improve%20AML/CFT%20supervision%20in%20Europe/Report%20on%20CA%20approaches%20to%20AML%20CFT.pdf. (04.03.2023).
24. ECB oversight of less significant institutions. – <https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/lsi/html/index.en.html>. (25.11.2021).

25. ECB oversight of less significant institutions. – <https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/lis/html/index.en.html>. (25.11.2021).
26. ECB sanctions Allied Irish Banks plc and EBS dac for miscalculating capital needs. – <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/pr/date/2021/html/ssm.pr210910~93ad47142b.en.html>. (29.11.2021).
27. ECB sanctions Natixis Wealth Management Luxembourg for breaching large exposures limit and large exposures reporting requirements in 2016 and 2017. – <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/pr/date/2019/html/ssm.pr191203~f7c311e47f.en.html>. (29.11.2021).
28. ECB sanctions Piraeus Bank S.A. for breaching own funds provisions between 2015 and 2017. – <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/pr/date/2019/html/ssm.pr190923~e28e1995fd.en.html>. (29.11.2021).
29. ECB sanctions Sberbank Europe AG for breaching large exposure limits in 2015. – <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/pr/date/2019/html/ssm.pr190225~463a5a728e.en.html>. (29.11.2021).
30. Enforcement measures imposed on European Merchant Bank UAB. – <https://www.lb.lt/en/news/enforcement-measures-imposed-on-european-merchant-bank-uab>. (28.03.2023).
31. FCMC imposes a fine and legal obligations on AS "Rietumu Banka". – <https://www.bank.lv/en/component/content/article/729-news-and-events/fktk-news-archive/15899-fcmc-imposes-a-fine-and-legal-obligations-on-as-rietumu-banka>. (28.03.2023).
32. FCMC imposes a fine and legal obligations on AS "Meridian Trade Bank". – <https://www.bank.lv/en/component/content/article/729-news-and-events/fktk-news-archive/15516-fcmc-imposes-a-fine-and-legal-obligations-on-as-meridian-trade-bank>. (28.03.2023).
33. FCMC imposes the 1.6 million euro fine and a number of legal obligations on JSC "Baltic International Bank". – <https://www.bank.lv/en/component/content/article/729-news-and-events/fktk-news-archive/15738-fcmc-imposes-the-1-6-million-euro-fine-and-a-number-of-legal-obligations-on-jsc-baltic-international-bank>. (28.03.2023).

34. Fernandez-Bollo, E. For a fully-fledged European anti-money laundering authority. –
21.02.2022. –
<https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/blog/2022/html/ssm.blog220221~826bce9447.en.html>. (04.03.2023).
35. Fernandez-Bollo, E. Fostering a compliance culture in the European banking system. –
<https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/blog/2021/html/ssm.blog210514~47864ababa.en.html>. (24.11.2021).
36. Finantsinspektsioon karistas AS-i SEB Pank rahatrahviga. –
<https://www.fi.ee/et/uudised/finantsinspektsioon-karistas-i-seb-pank-rahatrahviga> –
(20.11.2021).
37. Finantsinspektsioon karistas Madis Talgret turumanipulatsiooni eest rahatrahviga. –
<https://www.fi.ee/et/uudised/finantsinspektsioon-karistas-madis-talgret-turumanipulatsiooni-eest-rahatrahviga>. (20.11.2021).
38. Finantsinspektsioon karistas Wallester AS-i rahatrahviga. –
<https://www.fi.ee/et/uudised/finantsinspektsioon-karistas-wallester-i-rahatrahviga>. –
(20.11.2021).
39. Finantsinspektsioon tegi AB Kreditex AS-ile 20 000 eurot trahvi. –
<https://www.fi.ee/et/uudised/finantsinspektsioon-tegi-ab-kreditex-ile-20-000-eurot-trahvi>. –
(20.11.2021).
40. Finantsinspektsioon võitis kohtus GFC Good Finance Company AS-i. 14.03.2022. –
<https://www.fi.ee/et/uudised/finantsinspektsioon-voitis-kohtus-gfc-good-finance-company-i>. (15.03.2022).
41. Finantsinspektsiooni aastaaruanne 2022. – https://www.fi.ee/sites/default/files/2023-04/finantsinspektsiooni_aastaaruanne_2022.pdf. (31.03.2022).
42. Finantsinspektsiooni aastaraamat 2021. –
https://www.fi.ee/sites/default/files/fi_aa_2020_est_r.pdf. (19.04.2023).
43. Finantsinspektsiooni järelevalvepoliitika rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamisel. –
https://www.fi.ee/sites/default/files/2018-11/Finantsinspektsiooni_poliitikadokument.pdf. (04.02.2023).

44. Finantsinspektsiooni seaduse täiendamise seadus 380 SE. Seletuskiri. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/de4f3b26-97eb-48d0-b90a-bf0ec1a0ef0e>. (21.11.2021).
45. Finantsinspektsiooni sobivusmenetluse läbiviimise juhend. 10.09.2018. – https://www.fi.ee/sites/default/files/201810/151018_Sobivusmenetluse%20%C3%A4biviimise%20juhend.pdf. (17.02.2022).
46. *Guide to the method of setting administrative pecuniary penalties pursuant to Article 18(1) and (7) of Council Regulation (EU) No 1024/2013.* https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssm.guidetothemethodofsettingadministrativepecuniarypenalties_202103~400cbafa55.en.pdf. (24.11.2021).
47. Haldustrahvimenetluse seaduse eelnõu seletuskiri. 19.08.2020. – <https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/e0350345-d819-4adc-bc56-37594d5f815f#mv1CguNB>. (11.03.2023).
48. Haldustrahviõiguse kontseptsioon. – <https://eelnoud.valitsus.ee/main#ohEJy060>. (18.03.2023).
49. He,C; Llewellyn, D. T; Milne, A. Financial Technologies and Financial Regulation. EBI Working Paper Series No 2022-123. – https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4112406. (06.03.2023).
50. Imposition of administrative penalties on Permanent tsb Group Holdings plc. – https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/sanctions/shared/pdf/ssm.170828_publication_template.en.pdf. (07.04.2023).
51. Imposition of an administrative penalty on Bank of Cyprus Public Company Ltd. – https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/sanctions/shared/pdf/ssm.20220311_publication_template_1.en.pdf. (07.04.2022).
52. Imposition of an administrative penalty on Banque et Caisse d'Epargne de l'Etat, Luxembourg. – https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/sanctions/shared/pdf/ssm.20220311_publication_template.en.pdf. (07.04.2022).
53. Imposition of an administrative penalty on Crédit Agricole S.A. – https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/sanctions/shared/pdf/ssm.20220823_publication_template.en.pdf. (07.04.2023).

54. Imposition of an administrative penalty on Landesbank Hessen-Thüringen Girozentrale. – https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/sanctions/shared/pdf/ssm.20230210_publication_template.en.pdf. (07.04.2023).
55. Jäätma, J. Sunniraha kui kohustatud isiku sundimise vahend ja sunnivahend. – *Juridica* 10/2015.
56. Kairjak, M. Karistus- ja haldusõiguse piiride hägustumine Euroopa Liidu finantsturgude õiguse uues sanktsioonisüsteemis. – *Juridica* 5/2015.
57. Karistusseadustiku ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse (EL õiguses sätestatud haldustrahvide kohaldamine Eesti õiguses) väljatöötamiskavatsus. 01.08.2016. – <https://eelnou.valitsus.ee/main/mount/docList/af8feea7-5e75-435b-8152-18ece419983f#FaFAAyI2>. (16.03.2023).
58. Karistusseadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus (Euroopa Liidu õigusest tulenevad rahatrahvid) 94 SE. – [https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/1bfa1944-2de6-449d-a788-887bc84cfd0f/Karistusseadustiku%20muutmise%20ja%20sellega%20seonduvalt%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seadus%20\(Euroopa%20Liidu%20%C3%B5igusest%20tulenevad%20rahatrahvid\)](https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/1bfa1944-2de6-449d-a788-887bc84cfd0f/Karistusseadustiku%20muutmise%20ja%20sellega%20seonduvalt%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seadus%20(Euroopa%20Liidu%20%C3%B5igusest%20tulenevad%20rahatrahvid)). (19.04.2023).
59. Karistusseadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus (väärteokaristuste reform, EL-i õigusest tulenevad rahatrahvid) 586 SE. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/f65acfb-2656-4fbf-97e1-d96582f1fcbe/Karistusseadustiku%20muutmise%20ja%20sellega%20seonduvalt%20teiste%20seaduste%20muu>. (20.03.2023).
60. Karistusseadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse (väärteokaristuste reform, EL-i õigusest tulenevad rahatrahvid) eelnõu seletuskiri. – <https://eelnou.valitsus.ee/main#76xyOOSm>. (18.03.2023).
61. Koolmeister, I. Krestomaatiline käsitlus haldussunnist ja haldustrahvid. – *Juridica* 2020/4.
62. Krediitiasutuste seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskiri. – <https://www.riigikogu.ee/download/93865d26-1679-4092-bd4c-816d7803ec35>. (04.02.2023).

63. Kärner, M. Interplay between European Union criminal law and administrative sanctions: Constituent elements of transposing punitive administrative sanctions into national law. *New Journal of European Criminal Law* 2022, 13-1.
64. Kärner, M; S-K, Kärner, Sootak, J. Juriidilise isiku kriminaalvastutus Eesti karistusõiguses: praegune seis ja võimalikud arengusuunad. – *Juridica* 9–10/2022.
65. Lehis, L. PSK § 112/7. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 5. vlj. Tallinn: Juura 2020.
66. Likums par noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas (noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas) un terorisma finansēšanas novēršanu. – https://www.imolin.org/doc/amlid/Latvia/Latvia_Law_on_the_Prevention_of_Laundering_the_Proceeds_from_Criminal_Activity_and_of_Terrorist_Financing_2010.pdf. (13.04.2023).
67. List of all supervised entities. – <https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssm.listofsupervisedentities202202.en.pdf?f313d9dc5f74b24e1baf0210ab25d2de>. (27.04.2022).
68. LSI supervision report 2022. – <https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/html/LSIreport/ssm.LSIreport2022~aac442c1a3.en.html>. (23.03.2023).
69. Luchtman, M; Vervaele, J. Enforcing the Market Abuse Regime: Towards an Integrated Model of Criminal and Administrative Law Enforcement in the European Union? *New Journal of European Criminal Law*, Vol. 5, Issue 2, 2014. – <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/203228441400500205>. (18.03.2023).
70. Luminor Bank. Aastaruanne 2021. – <https://luminor.ee/s3fs-public/documents/files/luminor-bank-as-annual-report-est.pdf>. (14.04.2022).
71. Luminor Pensions Estonia sai vale info avalikustamise eest trahvi. – <https://www.fi.ee/et/uudised/luminor-pensions-estonia-sai-vale-info-avalikustamise-est-trahvi>. (20.11.2021).
72. Länsförsäkringar Bank receives a remark and must pay an administrative fine. – <https://www.fi.se/en/published/sanctions/financial-firms/2022/lansforsakringar-bank-receives-a-remark-and-must-pay-an-administrative-fine/>. (28.03.2023).

73. Maragopoulos, N. When the banking gets tough, the large get going: How capital regulation is driving consolidation. 12.04.2021. EBI Working Paper Series No 2021 -89. – https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3824585. (13.04.2023).
74. Mayes, D. G. Banking union: the disadvantages of opportunism. – <https://www.duo.uio.no/bitstream/handle/10852/72275/Mayes-2018-Banking-Union-the-disadvantages-of-opportunism42935.pdf?sequence=5>. (09.04.2023).
75. Mayes, D. G., G. E. Wood. “Banking Regulation: Starting over.” In *Breaking up is Hard to Do: Britain and Europe’s Dysfunctional Relationship*, edited by P. Minford and J. R. Shackleton. Westminster: The Institute of Economic Affairs. 2016. – <https://iea.org.uk/wp-content/uploads/2016/07/Chapter%2012%20Bank%20Regulation%20Starting%20Over%20Mayes%20&%20Wood.pdf>. (09.04.2023).
76. Mikli, S. Kui kaugel Euroopa Liidu õigus saab järsku igapäevatöö osaks: probleeme Euroopa Liidu õiguse ülevõtmisel ja rakendamisel õiguskindluse põhimõtte kontekstis. – *Juridica* 2/2015.
77. "Mitteriiklik pensionifond „Blagosostojanie“ sai 20 000 eurot trahvi. – <https://www.fi.ee/et/uudised/mitteriiklik-pensionifond-blagosostojanie-sai-20-000-eurot-trahvi>. (20.11.2021).
78. Mokejimų įstatymo. – <https://www.infolex.lt/ta/21670#>. (17.04.2023).
79. Multilateral Memorandum of Understanding Concerning Consultation and Cooperation and the Exchange of Information (MMoU). – <https://www.iosco.org/about/?subsection=mmou>. (21.11.2021).
80. Nasdaq Clearing Aktiebolag receives a remark and an administrative fine. – <https://www.fi.se/en/published/sanctions/financial-firms/2016/nasdaq-clearing-aktiebolag-receives-a-remark-and-an-administrative-fine/>. (15.01.2023).
81. Nordnet Bank receives a remark and an administrative fine. – <https://www.fi.se/en/published/sanctions/financial-firms/2022/nordnet-bank-receives-a-remark-and-an-administrative-fine/>. (28.03.2023).
82. Online Registrator OOO sai 18 000 eurot trahvi. – <https://www.fi.ee/et/uudised/online-registrator-ooo-sai-18-000-eurot-trahvi>. (20.11.2021).

83. Pangandusjärelevalve juhend. November 2014. – <https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssmguidebankingsupervision201411.et.pdf?3f61e65821560ccb00833155e01f18e0=>. (07.11.2021).
84. Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise järelevalve poliitika 2022-2025. – https://www.fi.ee/sites/default/files/fi_aml_jarelevalve_strateegia_2022-2025_1.pdf. (04.03.2023).
85. Resurs Bank receives a remark and an administrative fine. – <https://www.fi.se/en/published/sanctions/financial-firms/2022/resurs-bank-receives-a-remark-and-an-administrative-fine/>. (28.03.2023).
86. Riigikohus oma otsusega nr 4-20-2732 tühistas Finantsinspektsiooni väärteotsuse. Finantsinspektion karistas Meelis Tikerpuud turumanipulatsiooni eest rahatrahviga. – <https://www.fi.ee/et/uudised/finantsinspektion-karistas-meelis-tikerpuud-turumanipulatsiooni-eest-rahatrahviga>. (20.11.2021).
87. Ringkonnakohus tühistas oma määrusega nr4-21-916 Finantsinspektsiooni väärteotsuse. Admiral Markets AS sai 32 000 eurot trahvi. – <https://www.fi.ee/et/uudised/admiral-markets-sai-32-000-eurot-trahvi>. (20.11.2021).
88. Sanctions imposed by the NCAs in proceedings opened at the ECB's request. – <https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/sanctions/html/index.en.html>. (25.11.2021).
89. Schammo, P. Differentiated Integration and the Single Supervisory Mechanism: Which Way Forward for the European Banking Authority. – <https://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm?abstractid=2514720>. (26.03.2023).
90. Single Supervisory Mechanism. – <https://www.bankingsupervision.europa.eu/about/thessm/html/index.en.html>. (07.11.2021).
91. Sobivuse ja nõuetekohasuse hindamise juhend. Ajakohastatud 2018. aasta mais kooskõlas ESMA ja EBA ühissuunistega sobivuse hindamise kohta, lk 3-7. – https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssm.fap_guide_201705_rev_201805.et.pdf. (17.02.2022).
92. Soo, A., Lott, A., Kangur, A. (2020) Euroopa Liidu õiguses sätestatud halduskaristuste kohaldamine Eesti õiguses. Aruanne. Tartu: Tartu Ülikool. –

- https://skytte.ut.ee/sites/default/files/skytte/halduskaristuste_lopparuanne_31.01.2020.pdf
(04.03.2022).
93. Sootak, J. Riigikohtu praktika kriminaalasjades jaanuar-aprill 2014. –
https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/elfinder/ylevaated/2014/riigikohtu_praktika_ylevaade_kriminaalasjad_2014_1.pdf. (10.04.2023).
94. Staniszewska, L. Models of liability for the administrative tort sanctioned with financial penalties on the example of selected European countries. –
<https://pressto.amu.edu.pl/index.php/spp/article/download/14711/14425/>. (03.03.2022).
95. Supervisory measures. – <https://www.finanssivalvonta.fi/en/about-the-fin-fsa/powers-and-funding/powers-and-authority/supervisory-measures/>. (07.01.2023).
96. Supervisory sanctions. –
<https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/sanctions/html/index.en.html>.
(07.04.2022).
97. Supervisory sanctions. Sanctions imposed by the ECB. –
<https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/sanctions/html/index.en.html>.
(25.11.2021).
98. Suunised krediidasutuse direktiivi 2013/36/EL artikli 8 lõike 5 kohase tegevusloa andmise ühise hindamismetoodika kohta. EBA/GL/2021/12. 11.11.2021. –
https://www.fi.ee/sites/default/files/2022-04/pp%20nr%2005%20GL%20on%20a%20common%20assessment%20methodology_ET_COR.pdf. (02.03.2023).
99. Svea Bank receives a remark and an administrative fine. –
<https://www.fi.se/en/published/sanctions/financial-firms/2022/svea-bank-receives-a-remark-and-an-administrative-fine/>. (28.03.2023).
100. Swedbank AS. Aastaruanne 2021. –
https://www.swedbank.ee/static/pdf/about/finance/reports/info_annual-report-2021_est.pdf. (14.04.2022).
101. Swedbank receives a remark and an administrative fine. –
<https://www.fi.se/en/published/press-releases/2023/swedbank-receives-a-remark-and-an-administrative-fine/>. (28.03.2023).

102. Süsteemselt olulise krediidasutuse puhver – <https://www.eestipank.ee/finantsstabiilsus/susteemselt-olulised-krediidasutused>. (14.04.2022).
103. Tammer, S. 05.02.2020. Finantsinspektsiooni blogipostitus. Eesti finantssektor on trahvide poolest „naabrist parem“. – <https://www.fi.ee/et/blogi/eesti-finantssektor-trahvide-poolest-naabrist-parem>. (21.02.2022).
104. Tammer, S. 18.11.2020. Finantsinspektsiooni blogipostitus. Siim Tammer: „Pangale sobiva juhi valimine on kui kõrgushüpe.“ – <https://www.fi.ee/et/blogi/siim-tammer-pangale-sobiva-juhi-valimine-kui-korgushupe>. (03.03.2022).
105. Tammer, S. Finantssektori järelevalve mehhanismi struktuur ja selle riigisisene areng. – Juridica 2020/8.
106. Tammer, S. Finantssektori karistused järelevalvaja pilgu läbi. – Juridica 7/2019.
107. Tammer, S. Krediidasutuse tegevusloa kehtetuks tunnistamine ja sellega seonduvad praktilised tähelepanekud. – Juridica 5/2018.
108. Tammer, S. Sobivusest sobimatuseni finantssektoris. – Juridica 2015/5.
109. Tasks. – <https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/tasks/html/index.en.html>. (11.11.2021).
110. The Banking and Finance Business Act. – https://www.imolin.org/doc/amlid/Sweden_The%20Banking%20and%20Financing%20Business%20Act.pdf. (10.04.2023).
111. The Single Rulebook. – <https://www.eba.europa.eu/regulation-and-policy/single-rulebook>. (07.11.2021).
112. Versobank ASi tegevusluba tunnistati kehtetuks. 26.03.2018. – <https://www.fi.ee/et/uudised/versobank-asi-tegevusluba-tunnistati-kehtetuks>. (09.03.2022).
113. What is the SREP? – <https://www.bankingsupervision.europa.eu/about/ssmexplained/html/srep.en.html>. (09.03.2022).
114. Võlaõigusseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus 321 SE. Seletuskiri, lk 31-32. –

<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/6b6c934b-9b9c-4328-b49f-1a7c0b4ec23e>. (04.11.2021).

115. Wymeersch, E. Financial regulation: its objectives and their implementation in the European Union. EBI Working Paper Series No 2019 –36. – https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3360540. (23.03.2023).
116. Wymeersch, E. Financial Regulation: Its Objectives and Their Implementation in the European Union. EBI Working Paper Series No 2019.– https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3360540. (06.03.2023).
117. Ülevaade Eesti osalemisest Euroopa Liidu Kohtu ja Euroopa Majanduspiirkonna Kohtu (EFTA Kohtu) menetlustes, Eesti vastu algatatud rikkumismenetlustest ja projekti „EU Pilot“ päringutest aastal 2020. – https://vm.ee/sites/default/files/2020_ulevaade.pdf. (27.03.2023).

KASUTATUD ÕIGUSAKTID

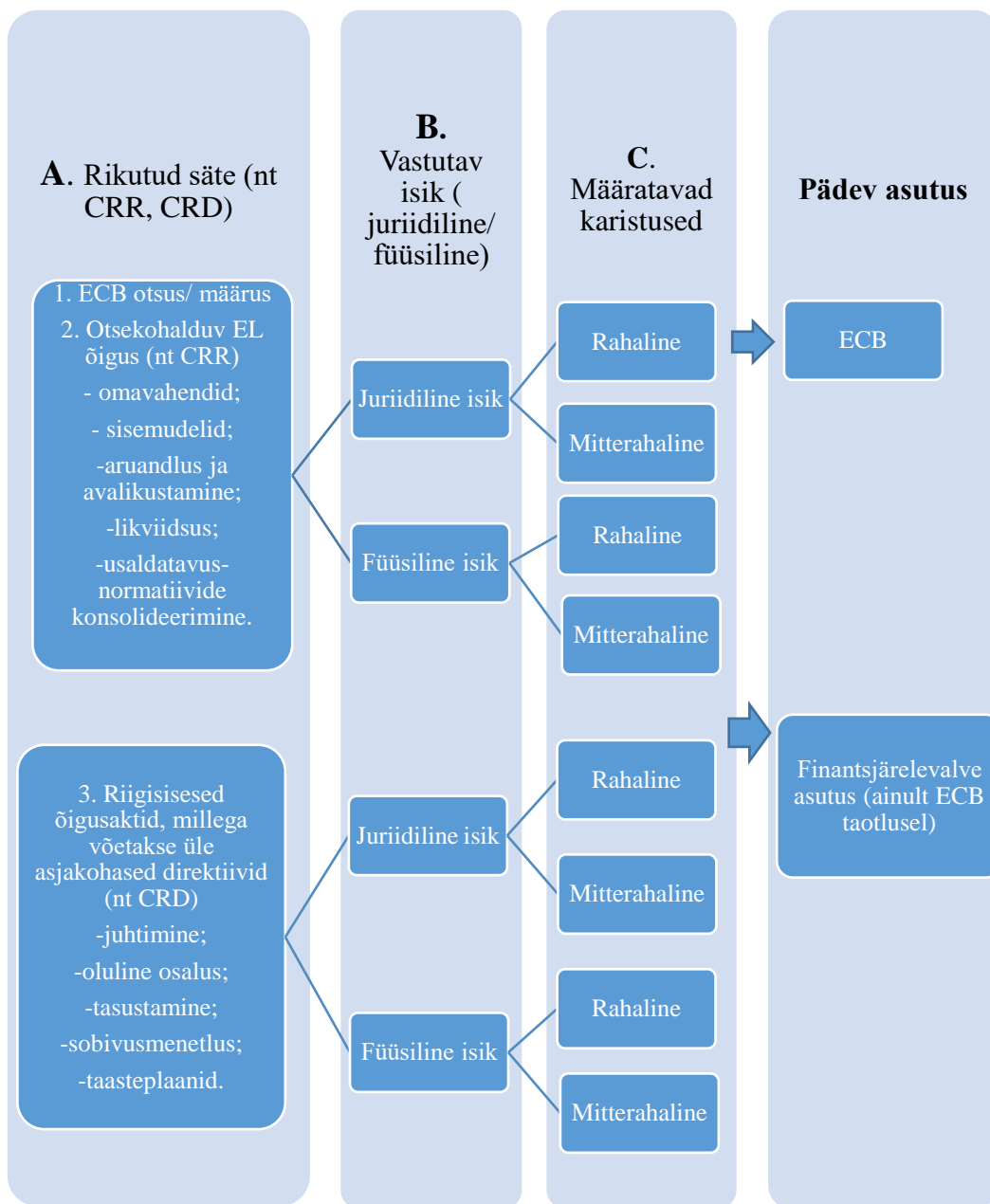
1. 15. juuli 2014. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 806/2014, millega kehtestatakse ühtsed eeskirjad ja ühtne menetlus krediidasutuste ja teatavate investeerimisühingute kriisilahenduseks ühtse kriisilahenduskorra ja ühtse kriisilahendusfondi raames ning millega muudetakse määrust (EL) nr 1093/2010. – ETL L 225/1, 30.7.2014, lk 1-90.
2. 15. mai 2014. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2014/65/EL, mis kohaldub finantsinstrumentide turgude kohta ning millega muudetakse direktiive 2002/92/EÜ ja 2011/61/EL (uuesti sõnastatud). – ELT L 173/349, 12.6.2014, lk 105.
3. 15. oktoober 2013. aasta Nõukogu määrus nr 1024/2013, millega antakse Euroopa Keskpangale eriülesanded seoses krediidasutuste usaldatavusnõuete täitmise järelevalve poliitikaga. – ETL L 287/63, 29.10.2013, lk 1.
4. 16. aprill 2014. aasta Euroopa Keskpanga määrus (EL) nr 468/2014, millega kehtestatakse raamistik Euroopa Keskpanga ja riiklike pädevate asutuste vaheliseks ning riiklike määratud asutustega tehtavaks koostööks ühtse järelevalvemehhanismi raames (ühtse järelevalvemehhanismi raammäärus). – ETL L 141/1, 14.5.2014, lk 22-24.
5. 16. juuni 2013. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2013/36/EL, mis käsitleb krediidasutuste tegevuse alustamise tingimusi ning krediidasutuste ja investeerimisühingute usaldatavusnõuete täitmise järelevalvet, millega muudetakse direktiivi 2002/87/EÜ ning millega tunnistatakse kehtetuks direktiivid 2006/48/EÜ ja 2006/49/EÜ. – 27.6.2013, ETL L 176/338, lk 1-99
6. 20. juuli 2021. aasta Euroopa Komisjoni ettepanek. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega asutatakse rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise amet ning muudetakse määruseid (EL) nr 1093/2010, (EL) nr 1094/2010 ja (EL) nr 1095/2010. 20.07.2021. COM (2021) 421 final. 2021/0240 (COD), lk 3.
7. 24. november 2021. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2021/2167, millega kehtestatakse krediidihaldajate ja krediidiostjate kohta ning millega muudetakse direktiive 2008/48/EÜ ja 2014/17/EL. – ETL L 438/1, 8.12.2021, lk 1-37.
8. 26. juuni 2013. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EL) 575/2013, mida kohaldatakse krediidasutuste ja investeerimisühingute suhtes kohaldatavate

- usaldatavusnõuete kohta ja määruse (EL) nr 648/2012 muutmise kohta. –ETL L176/1, 27.6.2013, lk 1.
9. 26. juuni 2013.aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv, 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, 27.6.2013, lk 57-68.
10. 7. oktoober 2020. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2020/1503, mis käsitleb ettevõtjatele Euroopa ühisrahastusteenuse osutajaid ning millega muudetakse määrust (EL) 2017/1129 ja direktiivi (EL) 2019/1937. – ETL L 347/1, 20.10.2020, lk 1-49.
11. Ettepanek. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, mis käsitleb krüptovaraturge ja millega muudetakse direktiivi (EL) 2019/1937. – 2020/0265 (COD), 24.9.2020, lk 1-160.
12. European Commission. Communication from the commission to the European Parliament, the council, the European economic and social committee and the committee of the regions. Reinforcing sanctioning regimes in the financial services sector. 08.12.2010. – <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/ce84d13e-719c-41f3-a471-0f3435cfc9dd/language-et>. (21.02.2022), lk 4.
13. 7. oktoober 2020. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2020/1503, mis käsitleb ettevõtjatele Euroopa ühisrahastusteenuse osutajaid ning millega muudetakse määrust (EL) 2017/1129 ja direktiivi (EL) 2019/1937. – ETL L 347/1, 20.10.2020, lk 9-42.
14. 26. juuni 2013. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2013/36/EL, 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. – ETL L 176/338, 27.6.2013, lk 5.
15. Asendustäitmise ja sunniraha seadus. – RT I, 12.07.2014, 29.
16. *Consolidated version of the treaty on the functioning of the European Union*. 26.10.2012. C 326/47.
17. Eesti Panga seadus. – RT I, 22.04.2020, 3.

18. Finanntsinspektsiooni seadus. – RT I, 30.11.2022, 14.
19. *Finanzmarktaufsichtsbehördengesetz.* –
<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20001456>. (10.04.2023).
20. *Investmentfondsgesetz.* –
<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20007389>. (15.04.2023).
21. Halduskohtumenetluse seadustik. – RT I, 05.05.2022, 3.
22. Karistusregistri seadus. – RT I, 14.03.2023, 27.
23. Karistusseadustik. – RT I, 06.01.2023, 4.
24. *Konsumentkreditlag. 2010:1846.* – https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/konsumentkreditlag-20101846_sfs-2010-1846. (10.04.2023).
25. Krediidiasutuse seadus. –RT I, 12.03.2022, 4.
26. Kriminaalmenetluse seadustik. – RT I, 22.12.2021, 45.
27. *Lag (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse.* –
https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-2004297-om-bank--och-finansieringsrorelse_sfs-2004-297. (16.04.2023).
28. *Likums par noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas (noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas) un terorisma finansēšanas novēršanu.* –
https://www.imolin.org/doc/amlid/Latvia/Latvia_Law_on_the_Prevention_of_Laundrying_the_Proceeds_from_Criminal_Activity_and_of_Terrorist_Financing_2010.pdf. (13.04.2023).
29. *Mokėjimų įstatymo.* – <https://www.infolex.lt/ta/21670#>. (17.04.2023).
30. Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seadus. – RT I, 17.11.2017, 2.
31. Väärtpaberituru seadus. – RT I, 17.03.2023, 28.
32. *Wertpapierhandelsgesetz. Securities Trading Act.* –
https://www.bafin.de/SharedDocs/Veroeffentlichungen/EN/Aufsichtsrecht/Gesetz/WpHG_en.html?nn=8379954#doc7856864bodyText39. (14.04.2023).

LISAD

LISA 1. Volituste jaotamine ühtses järelevalemehhanismis: olulised krediidasutused.



Allikas: Fernandez-Bollo, E. *Fostering a compliance culture in the European banking system.* – <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/blog/2021/html/ssm.blog210514~47864ababa.en.html>.