



FINANTSINSPEKTSIOON

FINANTSINSPEKTSIOONI SELGITUS SOOVITUSLIKE JUHENDITE KOHTA

Finantsinspeksiooni arvates on eelkõige rahvusvaheliselt aktsepteeritavate standardite alusel väljatöötatud, seaduse alusel kehtestatud ning avalikustatud soovituslik juhend paindlik ja operatiivne vahend õigusnormide ühtseks selgitamiseks, riikliku finantsjärelevalve subjektide ühtseks suunamiseks, nende klientide kaitseks ja ühtsete heade tavade kujundamiseks finantssektoris.

A. Sissejuhatus.

Finantsinspeksioon on kehtestanud kaks soovituslikku juhendit: "Täiendavad meetmed rahapesu tõkestamiseks krediidi- ja finantseerimisasutustes" ja "Investeeringufondi vara investeerimine teatud liiki rahaturuinstrumentidesse." Lisaks on Finantsinspeksioonil lähiajal kavas välja anda neli soovituslikku juhendit.

Mille alusel Finantsinspeksioon soovituslikke juhendeid kehtestab ja avalikustab? Mille/kelle jaoks on vajalikud soovituslikud juhendid? Mis juhtub kui soovituslikku juhendit ei täideta? Nendele küsimustele vastame järgmiselt.

B. Finantsinspeksioon kehtestab soovituslikud juhendid ja avaldab need oma veebilehel seaduse alusel.

Finantsinspeksiooni soovituslike juhendite kehtestamise õigus sätestatakse Finantsinspeksiooni seaduse §-s 57. Selle paragrahvi lg. 1 kohaselt on Finantsinspeksioonil õigus välja anda soovitusliku iseloomuga juhendeid finantssektori tegevust reguleerivate õigusaktide selgitamiseks või finantsjärelevalve subjektide suunamiseks. Soovituslikud juhendid avaldatakse Finantsinspeksiooni veebilehel (§ 53 lg. 3) ja loetletakse Finantsinspeksiooni aastaraamatus (§ 52 lg. 2).

C. Soovituslike juhenditega selgitatakse õigusnorme ja suunatakse finantsjärelevalve subjekte vähendades seeläbi regulatiivseid konkurentsieeliseid ning turuosaliste (ja nende klientide) õigusriski oma käitumise kujundamisel, aga ka kujundatakse head tava finantssektoris.

Vastavalt Finantsinspeksiooni seaduse § 57 lg-le 1 täidavad soovituslikud juhendid kahte eesmärki: (1) finantssektori tegevust reguleerivate õigusaktide selgitamine ja (2) finantsjärelevalve subjektide suunamine.

Soovitusliku juhendiga saab selgitada finantssektori tegevust reguleerivaid õigusakte, kui eksisteerib selgituse objektiks olev õigusakt või õigusnorm. Finantssektorit iseloomustab dünaamika ja suhete keerukus. Õigusnormid on aga staatilised ja püüavad hõlmata arvukalt elulisi situatsioone. Finantssektori ja õigusnormi taolised omadused tekitavad küsitavusi õigusnormide submissioonil. Küsitavused on risk ehk potentsiaalne kulu nii turuosalistele kui nende klientidele. Teatud riskid oma esinemise arvukuselt, riski kvantitatiivsest või kvalitatiivsest olemusest tingituna võivad põhjustada turuosalistele ja nende klientidele olulist otsest või kaudset kulu. Näiteks sellise kulu ärahoidmiseks või vähendamiseks Finantsinspeksioon soovitusliku juhendiga tõlgendab või muul viisil selgitab olemasolevaid finantssektori tegevust reguleerivaid õigusnorme.

Kõiki elulisi asjaolusid ei ole efektiivne reguleerida õigusnormiga. Üleregulatsioon võib õigusnormiga kaitstud gruppi soodustades põhjustada ühiskonnale grupi kaitsest saadud hüvega võrreldes ülemäärase kulu. Teisalt, õigusnormi algne puudumine *per se* teatud juhtudel ei õigusta



FINANTSINSPEKTSIOON

selle puudumist igavesti. Finantssektori dünaamika ja seal olevate suhete kvantiteet ning kvaliteet võivad tingida Finantsinspeksiooni vajaduse avaldada seisukohta finantssektori dünaamika või seal olevate suhete aspektidest isegi juhul, kui neid ei reguleerita õigusnormidega. Sellisel juhul täidab näiteks soovituslik juhend finantsjärelevalve subjektide suunamise ülesannet.

Mõlemal eelkirjeldatud juhtumil on eelistatud soovitusliku juhendiga selgituste andmine üldise iseloomuga riskide maandamiseks. Taoliselt on välditud üksikutele turuosalistele *ad hoc* selgituste andmisel neile tekkida võiv regulatiivne või järelevalveline konkurentsieelis teiste turuosaliste ees.

Ideaalis võib soovituslikku juhendit käsitleda järelevalveasutuse ja turuosaliste kokkuleppena teatud käitumise rakendamiseks finantssektoris. Seetõttu on turuosaliste ja ka Finantsinspeksiooni huvides aktiivne kaastöö soovituslike juhendite eelnõude kommenteerimisel.

D. Soovitusliku juhendi mittejärgmine, sõltuvalt konkreetsest juhtumist, võib tähendada lugupidamatust finantssektori hea tava ja konkurentide suhtes, millega rikkuja võtab tõsise riski Finantsinspeksiooni poolt talle piirangute realiseerimiseks.

Õigusnorme selgitavad soovituslikud juhendid sisaldavad Finantsinspeksiooni seisukohti õigusnormi mõistmisest. Finantsinspeksioon on neid seisukohti võimeline sedastama turuosalise suhtes rakendatavaid piiranguid motiveerivates dokumentides, kui turuosaline peaks rikkuma vastavaid õigusnorme ja käituma soovituslikus juhendis kirjeldatuga võrreldes taunitaval viisil. Vajadusel Finantsinspeksioon kaitseb oma seisukohti ka piirangut kehtestanud dokumendi kohtuliku kontrolli menetluses. Seega, kui turuosaline peaks soovima võtta riski käituda soovituslikus juhendis toodust erineval moel, siis, sõltuvalt loomulikult konkreetsetest tehnioludest, sellega ta soovib saada konkurentsieelist oma konkurentide, teiste vastavate turuosaliste ees. Lisaks riskeerib juhendit eirav turuosaline sellega, et Finantsinspeksioon võib rakendada tema suhtes piiranguid õigusnormist mittekinnipidamise tõttu.

Finantsjärelevalve subjekte suunavad soovituslikud juhendid ei pruugi põhineda õigusnormidel, vaid anda soovitusi käitumiseks teatud reguleerimata juhtumitel. Sellisel juhul ei ole põhjust rääkida õigusnormi selgitamisest, vaid lünga täitmisest hea tavaga, finantsjärelevalve subjektide suunamisest. Lisaks konkurentsieelse saamisele võib taolist soovituslikku juhendit põhjendamatult rikkuv turuosaline eeldada, et Finantsinspeksiooni poolt algatatakse õigusnormi kehtestamise menetlus lünga täitmiseks või menetlus turuosalise taolise käitumise põhjuste selgitamiseks ning taolise käitumise edasiseks vältimiseks.

E. Soovituslike juhendite aluseks on enamasti rahvusvahelised standardid.

Finantsinspeksioon võtab juhendite koostamisel aluseks eelkõige rahvusvahelised standardid võimalusel mugandades neid lähtudes Eestis toimuvast. Rahvusvahelised standardid sisaldavad enamasti miinimumnõudeid neid andnud organisatsioonide¹ liikmesriikidele. Seega vastavad standardid ei ole rahvusvahelise praktika aspektist "üleregulatsioon," vaid minimaalselt aktsepteeritav regulatsioon.

Lisaks rahvusvahelistele standarditele võib Finantsinspeksioon soovituslike juhendite koostamise aluseks võtta turul realselt eksisteerivat situatsiooni, teiste riikide õigusnorme ja vastavate järelevalveasutuste soovitusi ning muud taolist. Soovituslike juhendite välja andmine ei ole Eesti Finantsinspeksiooni tegevuse eripära. Taolisi juhendeid annavad ka teiste riikide finantsjärelevalveasutused.

6. august 2003

¹ [BIS](#), [CESR](#), [IASB](#), [IAIS](#), [IFAC](#), [IOSCO](#), jt.