



FINANTSINSPEKTSIOON

**ÜLEVAADE
FINANTSSEKTORI TEGEVUST JA FINANTSJÄRELEVALVET
KÄSITLEVATE ÕIGUSAKTIDE MÕJU JA RAKENDAMISE
KOHTA**

Sisukord

Sissejuhatus	3
1. Finantsinspektsiooni järelevalvele allutatud subjektide ja järelevalvele allutatud tegevuste ring	5
1.1. Üldhinnang	5
1.2. Probleemid järelevalvele allutatud isikute osas	6
1.3. Finantsvahendusega tegelevad ettevõtjad, kelle tegevus ei ole allutatud Finantsinspektsiooni järelevalvele ja ettevõtjad, kelle tegevuse regulatsioon on ebapiisav	8
2. Finantsinspektsiooni pädevus järelevalve funktsiooni teostamisel	10
2.1. Üldhinnang Finantsinspektsiooni volituste mahule	10
2.2. Finantsinspektsiooni pädevus ettevõtja turule sisenemise kontrollimisel ...	11
2.3. Pidev järelevalve	13
2.4. Perioodiline kohapealne kontroll	17
2.5. Nõuded juhtimisele ja siseregulatsioonidele	18
2.6. Nõuded audiitorkontrollile	18
2.7. Järelevalvelised mõjutusvahendid	19
3. Koostöö printsiibi ellurakendamine	24
3.1. Koostöö järelevalvesubjektiga	24
3.2. Koostöö riigi teiste ametiasutustega	25
4. Finantsturu läbipaistvus ja avalikustamiskohustused	26
5. Muud probleemid, millised on olulised Finantsinspektsiooni tegevuse või finantsturu efektiivse toimimise aspektist	27
5.1. Majanduskuritegude uurimise suutlikkus	27
5.2. Kohustusliku vastutuskindlustusega seotud probleemid	27
5.3. Valikuavalduste esitamine /tagasivõtmine	28
5.4. Ettevõtteregistrist ja äriregistrist kustutatud pangaklientide kontod	28
5.5. Programmemissioonide regulatsioon	29
5.6. Rahaturuinstrumentide mõiste	29
5.7. Eesti väärtpaberite keskregistri pidaja kui arveldussüsteem	30
5.8. Riigilõivude tasumise regulatsioon	30
5.9. Alternatiivsete kauplemissüsteemide regulatsioon	30

Sissejuhatus

Finantsinspeksioon on kohustatud finantsinspeksiooni seaduse (edaspidi FIS) § 49 lõike 1 kohaselt esitama iga aasta 1. oktoobriks Vabariigi Valitsusele ja Eesti Pangale ülevaate finantssektori tegevust ning finantsjärelevalvet käsitlevate õigusaktide mõju ja rakendamise kohta.

Õigusaktide mõju on võimalik analüüsida lähtuvalt väga erinevatest aspektidest. Käesoleval aastal lähtuti õigusaktide mõju analüüsi konkreetsema teema määratlemisel Finantsinspeksiooni strateegilistest eesmärkidest aastateks 2002 - 2003, millised on kinnitatud Finantsinspeksiooni nõukogu 21. septembri 2001.a otsusega nr 2. Finantsinspeksioon alustas tegevust 01. jaanuaril 2002.a. Õigusaktid, mis on õiguslikuks aluseks pangandus-, kindlustus- ja väärtpaberiturule riikliku järelevalve teostamisel, on enamasti vastuvõetud ja jõustunud erinevatel aegadel enne ühendatud finantsjärelevalve asutuse loomist. **Avalike huvide kaitsmise vajadustest lähtuvalt tuleb täna pidada kõige olulisemaks küsimust õigusaktide mõjust uue riikliku finantsjärelevalve asutuse - Finantsinspeksiooni haldussuutlikkusele, et oleks tagatud FIS §-s 3 sätestatud finantsjärelevalve eesmärgi täitmine.**

Finantsinspeksiooni juhatus tegi finantssektori tegevust ja finantsjärelevalvet käsitlevate õigusaktide mõju analüüsimise ja ülevaate koostamise ülesandeks töögrupile koosseisus: õigusnõunik Kadri Siibak, üldjärelevalve osakonna jurist Rain Raa, üldjärelevalve osakonna jurist Gerd Laub, metoodika ja aruandluse osakonna juhataja Helene Trusina, üldjärelevalve osakonna jurist Toomas Slutsk, analüüsi ja aruandluse osakonna juhataja Priit Kask, investeerimis- ja pensionifondide järelevalve osakonna finantsanalüütik Priit Kilemit, turujärelevalve osakonna juhataja Urmas Peiker, üldjärelevalve osakonna juhataja Margus Normak, investeerimis- ja pensionifondide järelevalve osakonna jurist-spetsialist Triin Sild. Lisaks osalesid töögrupi töös IT-audiitor Toomas Kirt, metoodika ja aruandluse osakonna metoodik Karin Pani ja turujärelevalve osakonna jurist-spetsialist Krista Parve. Intervjuude käigus vastasid küsimustele mitmed Finantsinspeksiooni töötajad.

Järelevalvesubjektide arvamuste ja seisukohtade saamiseks saadeti Finantsinspeksiooni järelevalvele allutatud ettevõtjatele ja ettevõtjaid ühendavatele mittetulundusühingutele vastav pöördumine. Põhjalikke vastuseid saadi 15 ettevõtjalt.

Käesolevas ülevaates analüüsitakse finantssektori tegevust ja finantsjärelevalvet käsitlevate õigusaktide mõju **Finantsinspeksiooni haldustegevusele riikliku finantsjärelevalve eesmärgi täitmisel**. Püütakse leida vastus küsimusele, **kas kehtiv regulatsioon on proportsionaalne ja annab Finantsinspeksioonile piisavad volitused järelevalve funktsiooni täitmiseks, et tagada avalike huvide efektiivne kaitse eelkõige ohtude kontsentreerumist ennetava tegevuse kaudu.**

Töögrupp uuris kehtiva õigusliku regulatsiooni proportsionaalsust – analüüsiti, kas finantsjärelevalve eesmärgi saavutamiseks kasutatavad finantsjärelevalve meetodid on vastavuses eesmärgi tähtsusega ja kas konkreetne meetod on vajalik eesmärgi saavutamiseks. Eelkõige käsitleti sobivuse aspekti – kas kehtiv regulatsioon on sobiv riigi poolt seatud eesmärgi saavutamiseks ning piisav avalike huvide kaitsmiseks. Analüüsi koostamisel lähtuti seaduslikkuse (legaalsuse) põhimõttest, mille kohaselt avalikke

ülesandeid täitev asutus on õigustatud tegutsema vaid siis, kui seadus annab selleks volituse ja pädevust ei tohi laiendavalt tõlgendada. See tähendab ka volituse adressaadi kohustust kontrollida talle antud volituse õiguspärasust.

Käesolevas ülevaates tuuakse ära töögrupi poolt koostatud analüüsi alusel tehtud järeldused üldhinnanguna õigusaktide mõju kohta Finantsinspektsiooni haldustegevuse olulisematele lõikudele ja püütakse välja tuua eelkõige probleemid (lüngad, vastuolud, mitmeti mõistetavused kehtivas õiguses), millised kannavad Finantsinspektsiooni hinnangu kohaselt olulist õiguslikku riski, suurendades Finantsinspektsiooni tegevusriske või otseselt pärssivad finantsjärelevalve tegevuse efektiivsust või avaldavad negatiivset mõju finantsturu arengule.

Ülevaate koostamisel ei ole seatud üleandeks käsitleda finantssektoris tegutsevatele ettevõtjatele kehtestatud avalik-õiguslike piirangute rakendamist, sh piirangute materiaalseid põhjendusi kõikehõlmavalt. Nii ei ole analüüsitud krediidasutuste usaldatavusnormatiivide kohaldamist, kuivõrd kehtiv regulatsioon jõustus alles 01. juulil 2002.a. Ka investeerimisühingute ja pensionifondivalitsejate usaldatavusnormatiive (usaldatavusnõudeid) on rakendatud vähem kui aasta jooksul. Liiga lühiajalise rakendamispraktika tõttu ei olnud analüüsi esemeks ka FIS-i üksikute sätete mõju analüüs. Samal põhjusel jäi vaatluse alt välja võlaõigusseaduse, karistusseadustiku ja väärtomenetluse seadustiku mõju finantssektoris tegutsevate ettevõtjate tegevusele ja finantsjärelevalvele. (Samas on juba selgunud mitmed ebakõlad võlaõigusseaduse rakendamisel nii kindlustus- kui ka pangandussektoris, millistest Finantsinspektsioon peab vajalikuks teavitada eraldi Justiitsministeeriumi). Käsitletud ei ole ka järelevalve alla kuuluvate ettevõtjate pankrotimenetlusega seotud küsimusi.

Praktikas on teravalt tõusetunud ka kindlustuslepingute tulumaksusoodustusega komponentide eristamisega seotud õiguslikud probleemid, milliseid käesolevas ülevaates siiski ei ole käsitletud. Kindlustuslepingute, eelkõige elukindlustuslepingute, kui pikaajaliste ja klientide usaldust eeldavate finantsinstrumentide puhul tuleb pidada maksustamist käsitlevate õigusnormide ühest mõistetavust ja stabiilsust finantssektori arengu seisukohalt oluliseks küsimuseks, millist tuleb põhjalikult käsitleda järgnevatel aastatel.

Samuti ei ole analüüsitud kehtiva õiguse mõju Finantsinspektsiooni koostööle teiste riikide vastavate pädevate asutustega ja rahvusvaheliste organisatsioonidega. Käesolevas ülevaates ei käsitleta ka kehtiva õiguse mõju Eesti finantsjärelevalve rahvusvahelisele usaldusväärsele, sh rahapesu tõkestamise regulatsioonide ega rahvusvaheliste sanktsioonide rakendatavuse probleemidele. Eelpool loetletud teemad on olulised ja väärivad tulevikus põhjalikku käsitlemist.

Õigusaktide mõju ülevaate koostamisel võeti aluseks krediidasutuste seaduse (RT I 1999, 23, 349; 2001, 102, 672; 2002, 17, 96; 21, 117; 23, 131; 63, 387; edaspidi KrAS), väärtpaberituru seaduse (RT I 2001, 89, 532; 2002, 23, 131; 63, 387; edaspidi VTS), investeerimisfondide seaduse (RT I 1997, 34, 535; 1998, 61, 979; 2000, 10, 55; 57, 373; 2001, 48, 268; 79, 48; 89, 532; 93, 565; 2002, 23, 131; 53, 336; 63, 387; edaspidi IFS), kindlustustegevuse seaduse (RT 2000, 53, 343; 2001, 43, 238; 48, 268; 59, 359; 87, 529; 93, 565; 2002, 35, 215; 63, 387; edaspidi KTS), kogumispensionide seaduse (RT I 2001, 79, 480; 2002, 23, 131; 44, 284; edaspidi KPS), liikluskindlustuse seaduse (RT I 2001, 43, 238; 2002, 35, 215; 57, 357; 63, 387; edaspidi LKS) ja Eesti väärtpaberite keskregistri seaduse (RT I 2000, 57, 373; 2001, 48, 268; 79, 480; 89, 532; 93, 565; 2002, 23, 131; 63, 387; edaspidi EVKS) (kõik eelnimetatud seadused koos edaspidi FIS § 2 lõikes 1 nimetatud seadused) ja nende alusel väljaantud õigusaktide kehtivad redaktsioonid.

Kasutati rahvusvahelisi finantsjärelevalve standardeid, millised pangajärelevalve alal on välja töötanud Baseli Pangajärelevalve Komitee (*Basel Committee on Banking Supervision*)¹, kindlustusjärelevalve alal Rahvusvaheline Kindlustusjärelevalve Assotsiatsioon (*International Association of Insurance Supervisors*)² ja väärtpaberituru järelevalve alal Rahvusvaheline Väärtpaberijärelevalveasutuste Organisatsioon (*International Organisation of Securities Commissions*)³ ning vastavaid Euroopa Liidu (edaspidi EL) direktiive. Töögrupp analüüsis Finantsinspeksiooni esimese kaheksa kuu tegevuse praktikat ja järelevalvele allutatud ettevõtjate poolt tõstatatud probleeme.

Analüüsi koostamisel kasutas töögrupp süsteemse analüüsi meetodit (eelkõige uurides Finantsinspeksiooni volituste mahu piisavust ja terviklikkust), võrdleva analüüsi meetodit (eelkõige uurides kehtiva regulatsiooni sobivust) ja intervjuu meetodit (eelkõige uurides õiguse rakendamise praktikat).

Ülevaade koosneb viiest osast. Ülevaate struktuuri kujundamisel lähtuti vajadusest süsteemselt ja terviklikult käsitleda finantsjärelevalvele allutatud subjektide ja tegevuste ringi ning finantsjärelevalve funktsioonide täitmiseks vajalikke volitusi ja nende mahtu. Esimeses osas käsitletakse Finantsinspeksiooni järelevalvele allutatud subjektide ja tegevuste ringi. Teises osas käsitletakse Finantsinspeksiooni volitusi finantsjärelevalve asutuse funktsioonide täitmiseks vajalikke meetodeid tegevuste ja järelevalveliste meetmete lõikes. Kolmandas osas käsitletakse kaasaegses finantsjärelevalves ühe olulisema printsiibi – koostöö printsiibi regulatsiooni ja kohaldamist praktikas. Neljandas osas käsitletakse finantsturu läbipaistvuse ja avalikustamiskohustusega seotud küsimusi. Viimases osas tuuakse välja muud olulised õiguslikud probleemid, millised mõjutavad Finantsinspeksiooni tegevust või finantssektori efektiivset toimimist.

Ülevaates tõstatatud probleemide lahendamise vajadust tuleks arvestada tööplaanide koostamisel järgmiseks aastaks.

1. Finantsinspeksiooni järelevalvele allutatud subjektide ja järelevalvele allutatud tegevuste ring

1.1. Üldhinnang

Finantsinspeksiooni järelevalvele allutatud finantsjärelevalve subjektide ja tegevuste ring on määratletud FIS § 2 lõikes 1 nimetatud seadustes, samuti nende alusel kehtestatud õigusaktides.

Finantsjärelevalve subjektide ja finantsjärelevalvele allutatud tegevuste ring on sarnane teistes Euroopa riikides kehtiva regulatsiooniga ja valdavalt ei ole praktikas probleeme tekkinud. Kehtiv regulatsioon on üldjoontes sobiv avalike huvide kaitsmiseks.

¹ Vt. Core Principles for Effective Banking Supervision. (Basel Core Principles). Kättesaadav: <http://www.bis.org/publ/index.htm>, 30. september 2002.a.

² Vt. Insurance Core Principles International Association of Insurance Supervisors. Kättesaadav: <http://www.iaisweb.org>, 30. september 2002.a.

³ Vt. Objectives and Principles of Securities Regulation. Kättesaadav: <http://www.iosco.org>, 30. september 2002.a.

1.2. Probleemid järelevalvele allutatud isikute osas

Alljärgnevalt tuuakse välja kehtiva õiguse sätted, milles kehtestatud regulatsioon väljub FIS § 3 sätestatud riikliku finantsjärelevalve eesmärgist või laiendab seda olulisel määral. Finantsinspeksiooni hinnangu kohaselt on tegemist ebaproportsionaalse regulatsiooniga.

1.2.1. Praktikas tekkinud probleemide tõttu peame vajalikuks märkida EVKS § 38 lõikest 1 tulenevat järelevalvesubjektide ringi regulatsiooni, milline on sisutühi ja reaalsust mittearvestav. Sätestatud on Finantsinspeksiooni üldine kohustus teostada järelevalvet registripidaja, kontohaldurite, esindajakonto omanike ja **emitentide** üle. EVKS ei määratle täpsemalt Finantsinspeksiooni volitusi emitentide üle järelevalve teostamisel.

Äriseadustiku § 228 lõike 1 kohaselt kuuluvad Eesti Väärtpaberite Keskregistris registreerimisele kõigi aktsiaseltside aktsiad. Seega kuuluvad Finantsinspeksiooni järelevalve alla kõik Eestis asutatud aktsiaseltsid. Küsitav on Finantsinspeksiooni pädevus menetleda avalikke emissioone mittekorraldava aktsiaseltsi poolt registripidajale kohustuslike andmete esitamata jätmise või väärtpaberite registris registreerimata jätmise väärtegu EVKS § 46⁴ alusel.

On kaheldav, kas kehtiv regulatsioon on demokraatlikus ühiskonnas sobiv ja vajalik vahend avalike huvide kaitsmiseks. Arvestades Eesti Väärtpaberite Keskregistris (edaspidi EVK) äriseadustiku alusel registreerimisele kuuluvate emitentide hulka, siis on küsitav, millisel viisil suudab või peab Finantsinspeksioon praeguste ressursside olemasolul teostama järelevalvet mõne tuhande äriühingu tegevuse üle.

1.2.2. Praktikas on tekkinud probleemid seoses kohaliku omavalitsuse võlakirjaemissioonide registreerimisega. Valla- ja linnaeelarve seaduse § 8 lõike 7 kohaselt peab Finantsinspeksioon registreerima kohaliku omavalitsuse nii kinnise kui ka avaliku võlakirjaemissiooni, kusjuures võlakirja kinnine emissioon registreeritakse VTS-s sätestatud avaliku emissiooni registreerimiseks ettenähtud tingimustel ja menetluskorda järgides. Finantsinspeksioon kontrollib emissiooni prospekti registreerimisel eelkõige, kas prospektis on kajastatud investori jaoks kogu oluline informatsioon. VTS §-s 21 toodud prospekti registreerimisest keeldumise alused on sätestatud kitsalt ja rajanevad eelkõige formaalsete nõuete rikkumisel.

Teostatud analüüs näitab, et õiguslik alus keelduda kohaliku omavalitsuse kinnise või avaliku võlakirjaemissiooni registreerimisest valla- ja linnaeelarve seaduse § 8 sätestatud piirangute ületamise korral ei ole käesoleval ajal õigusaktides korrektselt kehtestatud. Finantsinspeksioonile teadaolevatel andmetel kohalike omavalitsuste poolt korraldatavate kõigi emissioonide finantsjärelevalve asutuses registreerimise kohustuse kehtestamine ei ole kooskõlas rahvusvahelise tavapärase praktikaga. On kaheldav, kas Finantsinspeksioonile sellise kohustuse panemine on kooskõlas finantsjärelevalve eesmärgiga.

1.2.3. Pikemat aega on korrektselt õiguslikult lahendamata välissularaha vahetamisega tegelevate ettevõtjate avalik-õiguslike piirangute küsimus, sh selles ettevõtluse valdkonnas rahapesu tõkestamise meetmete kohaldamise nõuded. Sellele probleemile on korduvalt tähelepanu juhtinud ka mitmed Eestit külastanud väliseksperdid.

Välissularaha vahetuse õiguslik regulatsioon tugineb Eesti Panga presidendi 15. septembri 1994.a määrusele nr 13 "Välissularaha ostu-müügipunktide avamise ja tegevuse eeskirjad", mille alusel väljastas Pangainspeksioon välisvaluutavahetajatele tegevuslubasid ja registreerimistunnistusi, kuid millise piirangu kehtestamine ei ole

põhjendatud ega proportsionaalne selle tegevusalaga kaasnevate riskidega. Eelnimetatud akt ja seal kajastuvad põhimõtted ei ole kooskõlas Põhiseaduse §-dega 11 ja 31 ega FIS-s sätestatuga. Finantsinspeksiooni järelevalve ulatus on sätestatud FIS § 2 ja selles ei ole sätestatud Finantsinspeksiooni pädevust teostada riiklikku järelevalvet välissularaha ostu-müügiga tegelevate ettevõtjate üle. Seaduslikkuse printsiibi alusel ei teosta Finantsinspeksioon järelevalvet eelnimetatud ettevõtjate üle. Formaalselt kehtiv, kuid Põhiseadusega ja seadusega mittekooskõlas olev määrus on tekitanud praktikas suure õigusliku ebaselguse nii ettevõtjate kui riigi- ja kohalike omavalitsuse asutuste tegevuses.

Finantsinspeksioon asub seisukohale, et välissularaha vahetamist ei saa lugeda tema riskisusest tulenevalt finantsteenuseks, milline peab olema allutatud riiklikule finantsjärelevalvele. Nimetatud seisukoht tugineb asjaolule, et välissularaha näol ei ole tegemist Eesti Vabariigis siseriiklikult aktsepteeritava maksevahendiga, vaid tegemist on kaubaga asja tähenduses. Välissularaha vahetuse näol ei ole tegemist finantsteenuse osutamisega selle tavapärasel tähenduses.

Teostatud analüüs näitab, et valuutavahetuse küsimus vajab lahendamist rahapesu tõkestamise aspektist, kuna rahapesu tõkestamise seisukohalt on riigil kindlasti vaja omada pidevat ülevaadet ja uuendada informatsiooni välissularaha vahetavate ettevõtjate, nende äriühingute juhtide ja soovitatavalt ka sellega vahetult tegutsevate isikute kohta, samuti nimetatud teenuse osutamise mahtude kohta.

Finantsinspeksiooni hinnangul vajab välissularaha vahetuse teenus õiguslikku reguleerimist üksnes niivõrd, et oleks tagatud tarbijakaitse, rahapesu tõkestamise meetmete elluviimine ning statistilise informatsiooni kättesaadavus valuutavahetuse ja maksestatistika valdkonnas. Välissularaha ostu ja müügiga tegelevate isikute tegevust reguleeriva õigusakti väljatöötamise käigus on vaja otsustada, kas välissularaha ostu ja müügi tegevuse reguleerimisel oleks põhjendatud, proportsionaalne ja vajalik ettevõtluspiirangute kehtestamine.

Nimetatud probleemi olemasolust ja selle lahendamise vajalikkusest on informeeritud Eesti Panka, Rahandusministeeriumi ja Siseministeeriumi ning teisi asjast huvitatud isikuid.

1.2.4. KTS § 70 sätestab elukindlustuslepinguid vahendava füüsilisest isikust kindlustusagendi, samuti elukindlustuslepinguid vahendava juriidilisest isikust kindlustusagenti esindava füüsilise isiku Finantsinspeksioonis peetavasse nimekirja kandmise kohustuse. Eelnimetatud paragrahv kehtestab pika loetelu dokumentidest, milliseid kindlustusagendid on kohustatud Finantsinspeksioonile esitama. Selline regulatsioon koormab kohustatud subjekte ebasobivalt. Kindlustusagentide nimekirja kandmine jääb formaalsuseks, kuna sisulisi tingimusi, mille täitmist järelevalve asutus peaks agendi tegutsemise ajal kontrollima, kehtiv KTS ette ei näe. Finantsinspeksioon on kohustatud kontrollima väga suures mahus dokumente ja välja andma suurel hulgal kindlustusagendi nimekirja kandmist kinnitavaid dokumente, omamata pädevust konkreetsete meetmete rakendamiseks seadust rikkunud kindlustusagendi suhtes.

Teostatud analüüs näitab, et kindlustusagentide nimekirja kandmise õiguslik regulatsioon koormab ebamõistlikult Finantsinspeksiooni ja pärsib Finantsinspeksiooni haldussuutlikkust. Finantsinspeksioon asub seisukohale, et kindlustusvahendajate tegevuse õiguslikku regulatsiooni on vaja täiustada, eesmärgiga tagada kindlustusagentide usaldusväarsus, sh eelkõige nõuded nende kutseoskustele ja koolitusele.

1.2.5. Tagatisfondi seaduse § 8 lõige 3 ja § 10 lõige 5 sätestavad Finantsinspeksioonile tema tegevuse eesmärgist erineva ülesande - teostada järelevalvet mõnede Tagatisfondi nõukogu liikmete seaduse nõuetele vastavuse üle. Selline ülesanne väljub FIS § 6 sätestatud Finantsinspeksiooni ülesannete ringist ning ei oma puutumust ka Finantsinspeksiooni muu tegevusega.

Nimelt ei pruugi turuosalisi esindava organisatsiooni nimetatud liikmed olla turuosalistega otseses seoses, vaid turuosalisi esindava organisatsiooni, s.o mittetulundusühingu esindajad. Nimetatud isikute tausta kontroll on ilmselt Finantsinspeksiooni ülesannetest väljuv toiming.

Finantsinspeksioon asub seisukohale, et Tagatisfondi nõukogu liikme nimetanud organisatsioon peaks ise kontrollima enda esindaja vastavust seaduse nõuetele.

1.3. Finantsvahendusega tegelevad ettevõtjad, kelle tegevus ei ole allutatud Finantsinspeksiooni järelevalvele ja ettevõtjad, kelle tegevuse regulatsioon on ebapiisav

Alljärgnevalt käsitletakse finantsvahendusega tegelevaid ettevõtjaid, kelle tegevus käesoleval ajal ei ole allutatud Finantsinspeksiooni järelevalvele ja ettevõtjaid, kelle tegevus on küll allutatud Finantsinspeksiooni järelevalvele, kuid kehtiv õiguslik regulatsioon ei vasta avalike huvide kaitsmise vajadustele ega võimalda saavutada finantsjärelevalve eesmärki (lüngad kehtivas õiguses, millised tekitavad õigusliku ebakindluse ja pärsivad Finantsinspeksiooni haldussuutlikkust).

1.3.1. Kehtivas õiguses ei ole sätestatud finantseerimisasutuste tegevustele teatud valdkondades avalik-õiguslikke piiranguid. Eelnimetatu seostub eelkõige äriühingutega, kes pakuvad ühte või mitut KrAS § 6 lõikes 1 nimetatud teenust, kuid ei ole siiski oma olemuselt ja tegevuse ulatusest tulenevalt käsitletavad krediidasutustena. Näiteks äriühingud, kelle tegevuseks on laenude andmine ja selleks vahendite kaasamine (mitte avalikkuselt), kuid kelle tegevuse mahud ei ole võrreldavad krediidasutustega. Selliste äriühingute poolt pakutavate teenuste järele on turul nõudlus, kuid puudub õiguslik regulatsioon nende tegevuse järelevalve osas.

Sarnaselt eeltoodule ei ole õiguslikku regulatsiooni nende liisinguteenust pakkuvate äriühingute suhtes, kes ei kuulu krediidasutuste konsolideerimisgruppidesse. Valdav osa liisinguteenuste turust kuulub käesoleval ajal krediidasutuste tütarettevõtjatele. Krediidasutuste tütarettevõtjad kuuluvad konsolideeritud järelevalve alla ja teostatud analüüs näitab, et sellest aspektist avalike huvide kahjustamise võimalikkus ei ole märkimisväärne. Samas puudub võimalus saada regulaarset aruandlust liisinguteenusele spetsialiseerunud muudelt ettevõtjatelt olukorras, kus krediidasutuste laenutegevust püütakse piirata.

Finantsinspeksioon asub seisukohale, et hoolimata kirjeldatud äriühingute tegevuse väiksematest mahtudest võrreldes krediidasutustega, on siiski investorite ja klientide huvide kaitse eesmärgil põhjendatud finantseerimisasutuste tegevusele avalik-õiguslike piirangute kehtestamine.

1.3.2. KrAS-i 4. peatükk reguleerib ühistupanga kui krediidasutuse tegevust ning sätestab nõuded, millistest lähtuvalt ühistupangal on võimalik tegutseda krediidasutusena. KrAS § 38 kohaselt kohaldatakse ühistupanga asutamisel, tegutsemisel ja lõpetamisel hoiulaenuühistu kohta sätestatud, kui KrAS-st ei tulene teisiti. Praeguse hetke seisuga ei ole küll Eestis asutatud ühtegi ühistupangana tegutsevat krediidasutust, kuid

Finantsinspeksiooni poole on pöördunud isikud, kes on avaldanud soovi või on tundnud huvi sellises vormis krediidasutuse asutamise vastu. Praktikas on ühistupanga peamiseks asutamata jäämise põhjuseks olnud ühistupangale laieneva normistiku mõnevõrra segadusttekitav ja kohati puudulik regulatsioon. Segadust tekitab tulundusühistu seaduses ning KrAS-is sätestatu pinnapealised ning kohatise vasturääkivus. Samuti on järelevalve efektiivsuse aspektist puuduseks see, et ühistupangale kohaldatavad usaldusnormatiivid erinevad teatud ulatuses aktsiaseltsina asutatud krediidasutusele kohaldatavatest normatiividest. Nimetatud asjaoludel ei ole aga Finantsinspeksioonil võimalik teostada ühistupangana asutatud krediidasutuse üle kontrolli sellises ulatuses, mis on Finantsinspeksioonile pandud kohustuseks FIS-ga.

Finantsinspeksioon asub seisukohale, et ülaltoodut arvesse võttes on vajalik anda hinnang ühistupanga kui krediidasutuse sobivuse ja vajalikkuse kohta käesolevas turusituatsioonis. Ühistupanga vormi säilimise korral on möödapääsmatu panga tegevuseks vajaliku normistiku ajakohastamine. Ühistupanga loomine õiguslikult nõrga infrastruktuuriga finantskeskkonda võib kaasa tuua võimalikke probleeme hoiustajatele, investoritele, teistele võlausaldajatele ning ühistupanga liikmetele.

1.3.3. Esindajakonto kasutamise ja omanike regulatsioon on jätkuvalt puudulik. Õiguslik regulatsioon peaks tagama vähemalt järgmiste põhimõtete täitmise:

- 1) esindajakonto kasutamisega seotud tehingud ei tohi vähendada turu läbipaistvust ning usaldusväärset, suurendada info fragmenteeritust ega takistada riikliku järelevalve eesmärkide täitmist;
- 2) informatsioon esindajakonto sees toimuvate tehingute kohta peab olema kättesaadav võimalikult väikeste kuludega (nii aja kui maksumuse seisukohalt).

Finantsinspeksioon näeb turujärelevalve teostamise seisukohast suuri riske esindajakonto kasutamisega seotud andmetele juurdepääsu takistuste (keerukuse) tõttu. Tsentraalse registri põhimõtete elluviimine, kõigile järelevalve- ning justiitsorganitele juurdepääsu kehtestamine ning täitmise garandiks olevate riikliku sunnivahendite atribuutika olemasolu on esindajakonto temaatika vaieldamatud aluspõhimõtted.

1.3.4. Eesti väärtpaberibörside konkurentsivõime säilitamiseks peavad noteerimismenetlust reguleerivad õigusnormid olema selged ning tagama kiire ja kõigi asjaosaliste õigusi arvestava menetluse. Kehtiva VTS kohaselt otsustab noteerimise börsikorraldaja. Noteerimise otsustamise obligatoorseks eeltingimuseks on noteerimisprospekti olemasolu ja selle läbitöötamine börsikorraldaja poolt. Noteerimisprospekti läbitöötamine tähendab ka sisulisi läbirääkimisi prospekti sisu osas, võimaldades taotlejal ja börsikorraldajal kujundada investorile emitendi ning tema väärtpaberite kohta selget, täpset ja kogu vajalikku teavet sisaldav dokument. Börsikorraldaja edastab prospekti teadmiseks Finantsinspeksioonile.

Teatud tunnustega emitentide, väärtpaberite või olukordade puhul erandid noteerimisprospekti avalikustamise ja registreerimise kohustuse suhtes ning erisused noteerimisprospektis avalikustatavate andmete koosseisu suhtes peab täpsemate kriteeriumiteta otsustama Finantsinspeksioon. Tegu on prospekti sisu kujundamisega teatud juhtudel.

Finantsinspeksioon asub seisukohale, et eelkirjeldatud dualistlikku lähenemist ei saa pidada õigustatuks, kuna erinevate organite poolt noteerimisprospekti

heakskiitmiseks ja erandite, erisuste otsustamiseks puudub sisuline vajadus.⁴ VTS-s toodud lähenemine muudab noteerimismenetluse taotleja, börsikorraldaja või ka Finantsinspeksiooni jaoks põhjendamatult keerukaks.

Noteerimisprospekti koos erisustega seal avalikustatavate andmete koosseisu osas ja registreerimise kohustuste erandite tegemisega peab otsustama üks organ. Finantsinspeksioon juhib tähelepanu, et seoses EL-i prospektidirektiivi arutelu ning võimaliku vastuvõtmisega tuleb oluliselt korrigeerida VTS sätteid, sealhulgas noteerimismenetlust käsitlevaid õigusnorme.

2. Finantsinspeksiooni pädevus järelevalve funktsiooni teostamisel

2.1. Üldhinnang Finantsinspeksiooni volituste mahule

Riikliku finantsjärelevalve eesmärgid peavad olema tasakaalus kaitstavate huvide tähtsusega. Eeltoodust tuleneb rahvusvaheliselt aktsepteeritud finantsjärelevalve standardites toodud põhimõte, et finantsjärelevalve asutusel peab olema piisavalt volitusi oma funktsioonide täitmiseks. Põhiseaduse §-st 13 tuleneva riigi üldise positiivse kaitsekohustuse täitmisel tuleb arvestada pädeva riigiasutuse suhteliselt laiaulatuslike volitustega. Finantsjärelevalve asutuse pädevus peab olema sätestatud seaduses ja andma võimaluse iseseisvalt langetada järelevalvelisi otsuseid, mõjutada ettevõtja tegevust, kui järelevalvele allutatud ettevõtja ei täida usaldatavusnormatiive või muid tema tegevusele õigusaktidega kehtestatud piiranguid, vajadusel kohaldada haldussundi, sh otsustada ettevõtja tegevusloa kehtetuks tunnistamine. Finantsvaldkonna spetsiifikast tulenevalt on järelevalve asutusel põhjendatud vajaduse korral laialdased õigused ettevõtja privaatautonomiasse sekkumisel, kohaldades seejuures diskretsiooniotsustusi kooskõlas põhiseadusest tulenevate põhimõtete ja rahvusvaheliselt aktsepteeritud printsiipidega. Samas peab õiguslik regulatsioon (nii üksik- kui ka üldaktide tasemel) olema kohane, vajalik ning seatud eesmärgiga proportsionaalne ja tagama finantsturul tegutsevatele ettevõtjatele ühesugused konkurentsitingimused.

Finantssektori tegevust ja finantsjärelevalvet käsitlevate õigusaktide mõju analüüs näitab, et siseriiklikuks regulatsiooniks on FIS § 2 lõikes 1 nimetatud seadustes Finantsinspeksiooni volitused üldjuhul piisavalt sätestatud, arvestades valdavalt finantssektori olukorda käesoleval ajal, aga ka tavapärast rahvusvahelist praktikat ja rahvusvahelisi finantsjärelevalve standardeid. Valdavalt on igas tegevusvaldkonnas finantssektoris tegutsevatele ettevõtjale seaduste ja määrustega kehtestatud avalik-õiguslikud piirangud kohased, vajalikud ning üldjuhul ei välju regulatsiooni eesmärgi raamidest.

Samas on kehtiva õiguse kohaselt mõningate avalik-õiguslike piirangute sisu ja ulatus, st finantssektoris tegutsevate ettevõtjate õiguste riive intensiivsus küllaltki erinev ja selline erinevus ei tulene antud valdkonna kitsamast spetsiifikast. On kaheldav, kas ettevõtjate erineva kohtlemise kehtestamisel on alati kaalutud sisulisi kriteeriume (näiteks investeerimisühingu ja krediitiasutuse puhul), sh kriiside ennetamise vajalikkuse kriteeriumit. Kehtivas õiguses finantsjärelevalve subjektidele ilma antud tegevusvaldkonna spetsiifikast tuleneva sisulise põhjenduseta kehtestatud avalik-õiguslike piirangute sisu ja mahu ebaühtlus loob teatud määral õigusliku ebakindluse ja on seetõttu käesoleval ajal finantsjärelevalve tegevuse efektiivsusele negatiivset mõju avaldavaks teguriks.

⁴ Dualistlik lähenemine võib olla õigustatud teatud muudel juhtudel.

FIS § 2 lõikes 1 nimetatud seadustes on Finantsinspeksiooni poolt läbiviidav haldusmenetlus reguleeritud vähesel määral ja Riigikogu poolt 19. juunil 2002.a vastuvõetud haldusmenetluse seaduse muutmise ja rakendamise seadusega finantssektoris tegutsevate ettevõtjate kohta kehtivaid seadusi ei muudetud. Igapäevases tegevuses on järgitud haldusmenetluse seaduse printsiipe. Samas on praktikas tekkinud probleeme haldusmenetluse seaduse mõnede normide kohaldamisel finantsjärelevalve menetluses. Käesolevaks ajaks on selgunud mõningad haldusmenetluse seaduse sätted, millised ei ole finantssektori spetsiifikast tulenevalt finantsjärelevalves kohaldatavad ja millised küsimused vajavad sätestamist erinormidena FIS § 2 lõikes 1 nimetatud seadustes. Samuti on õigusaktide mõju analüüsi tegemise käigus selgunud mitmed haldusmenetluses olulist rolli omavad protseduurid, milliste regulatsioon FIS § 2 lõikes 1 nimetatud seadustes on käesoleval ajal ebahühtlane (vt näiteks ülevaate punkt 3.1.1.1.).

2.2. Finantsinspeksiooni pädevus ettevõtja turule sisenemise kontrollimisel

2.2.1. Tegevusloa ja olulise osaluse loa andmise menetlus

Õigusaktide mõju analüüs näitab, et kehtivas õiguses on üldjoontes olemas järelevalvesubjektile tegevusloa ja olulise osaluse omandamise loa andmise efektiivseks menetluseks vajalik normistik, millele tuginedes on võimalik hinnata järelevalvesubjekti litsentseerimisel üles kerkida võivaid probleeme. Kehtivad seadused annavad Finantsinspeksioonile võimaluse esitatud taotluse menetlemisel nõuda puuduste kõrvaldamist taotluses ja lisatud dokumentides, nõuda lisadokumente ja täiendavat informatsiooni ning vajadusel viia läbi kohapealne kontroll.

Samas peame vajalikuks välja tuua mitmed olulised küsimused, milliste ebapiisav õiguslik regulatsioon avaldab negatiivset mõju tegevusloa andmise piisavale ja efektiivsele menetlusele, tekitades otseselt või kaudselt avalike huvide kahjustamise ohu.

2.2.1.1. Finantssektoris tegutseva ettevõtja kindla ja usaldusväärse juhtimise eest vastutavad eelkõige juhtorgani liikmed, kellel seaduse alusel lasub kõrgendatud hoolsuskohustus oma ametiülesannete täitmisel. Rahvusvaheliselt aktsepteeritud põhimõtete kohaselt peavad kõik juhtorgani liikmed omama finantssektoris tegutseva ettevõtja juhtimiseks vajalikku haridust, kogemusi, olema laitmatu ärialase reputatsiooniga ja kutsealaselt sobivad. Valdavalt on kehtivas õiguses need põhimõtted väljendatud, va IFS-s. Tegevusloa väljaandmise käigus järelevalveasutusele esitatud andmete põhjal peab järelevalveasutusel olema võimalus sisuliselt hinnata asutatava äriühingu juhtorganite liikmete sobivust ja nõuetele vastavust rahvusvaheliselt aktsepteeritud metoodika kohaselt.

Finantsinspeksioon asub seisukohale, et FIS § 2 lõikes 1 nimetatud seadused peavad sätestama võrdselt kõrged nõudmised juhtimisorganite liikmetele. VTS-s ja KPS-s sätestatud delegatsiooninormi alusel on rahandusministri määrusega kehtestatud juhtorganite liikmete jt seaduses sätestatud isikute kohta andmete esitamise vorm, kuid rahandusministri 28. detsembri 2001.a määruse nr 142 "Pensionifondi valitsemise tegevusloa taotluse vormi kehtestamine" lisas 2, 14. jaanuari 2002.a määruse nr 10 "Investeeringisühtingu tegevusloa taotluse vorm" lisas 2, 18. jaanuari 2002.a määruse nr 18 "Väärtpaberiarveldussüsteemi korraldaja tegevusloa taotluse vorm" lisas 2 ja 21. jaanuari 2002.a määruse nr 20 "Reguleeritud turu korraldamise tegevusloa taotluse vormi kehtestamine" lisas 2 pole nõutavad andmed toodud piisava üksikasjalikkusega, et nende alusel hinnata isiku varasema tegevuse põhjal tema sobivust ja nõuetele vastavust. KTS-s,

EVKS-s, IFS-s ei ole kehtestatud delegatsiooninormi, mille alusel oleks võimalik kehtestada vastavate andmete esitamise vormi.

Finantsinspeksioon asub seisukohale, et FIS § 2 lõikes 1 nimetatud seadusi tuleb täiendada korrektse delegatsiooninormiga, millised võimaldavad seadusest madalamal seisva õigusaktiga kehtestada suurema detailiseerituse astmega isikuandmete esitamise vormid (nn *fit and proper test*).

2.2.1.2. Tegevusloa andmise menetluse käigus peab järelevalve asutus saama piisava ülevaate tegevusloa taotleja poolt kasutusele võetavatest infosüsteemidest ning infotehnoloogia ala haldamise poliitikatest ja protseduuridest. Õigusaktide mõju analüüs näitab, et VTS-s sätestatud IT valdkonna regulatsioon investeerimisühingute, väärtpaberi arveldussüsteemi korraldaja ja reguleeritud turu korraldaja tegevusloa andmisel tuleb lugeda sobivaks ja piisavaks avalike huvide kaitsmisel.

Turuosaliste poolt tõstatatud küsimuste ja töögrupi poolt teostatud analüüsi põhjal asub Finantsinspeksioon seisukohale, et KTS-s, KrAS-s, IFS-s, EVKS-s ja KPS-s, ei ole sätestatud tegevusloa taotlemisel IT valdkonnale esitatavad nõuded piisavalt ja eelnimetatud seadusi on vajalik täiendada analoogselt VTS-ga.

2.2.1.3. Praktikas on tegevuslubade väljaandmise menetluses tekkinud probleem seoses isikuandmete kaitse seaduse § 17 lõikes 2 sätestatud nõudega, mille kohaselt vastutav töötaja, kes taotleb tegevusluba või litsentsi tegevusalal, millega kaasneb delikaatsete isikuandmete töötlemine, on kohustatud tegevusloa või litsentsi taotlemisel esitama andmekaitse järelevalveasutuse dokumendi delikaatsete isikuandmete töötlemise registreerimise kohta. Eelkõige puudutab see probleem kindlustusandjaid ja kindlustusvahendajaid. Samas on FIS § 2 lõikes 1 nimetatud seadustes tegevusloa või registrisse kandmise toimingul puhul sätestatud esitamisele kuuluvate dokumentide ammendav loetelu, milles andmekaitseinspeksioonis registreerimist kinnitav dokument puudub. **Finantsinspeksioon asub seisukohale, et isikuandmete kaitse seaduse ja FIS § 2 lõikes 1 nimetatud seaduse koosmõju on tegevusloa taotleja aspektist eksitav. Mitmetimõistetavuse täielikuks vältimiseks tegevuslubade andmise menetluses peame vajalikuks FIS § 2 lõikes 1 nimetatud seaduste kooskõlla viimist isikuandmete kaitse seaduse sätetega.**

2.2.1.4. Krediidiasutusele tegevusloa väljaandmisel võivad Finantsinspeksiooni efektiivset tegevust pärssida mõned ajakohasuse kaotanud KrAS alusel välja antud Eesti Panga määrused, mille eesmärgiks on konkretiseerida ning täpsustada seaduses sätestatud. **Seoses KrAS muutmistega ning samuti Finantsinspeksiooni asutamisega vajavad käesoleval ajal kehtiva seadusega kooskõlla viimist mitmed krediidiasutuste tegevusloa andmise menetluses kohaldatavad määrused.** Need on järgmised Eesti Panga presidendi määrused:

- a) KrAS § 13 lõike 7 alusel välja antud Eesti Panga presidendi 06. juuli 1999.a määrus nr 19 "Krediidiasutuse ja välisriigi krediidiasutuse filiaali tegevusloa taotlemise ning väljaandmise kord ja tegevusloa taotlemisel esitatavate dokumentide loetelu";
- b) Eesti Panga presidendi 03. oktoobri 1997.a määrus nr 23 "Nõuded infotehnoloogia ala korraldamiseks krediidiasutustes". Sisustamata on KrAS § 13 lõikest 5 tulenev kohustus kehtestada miinimumnõuded krediidiasutuste info- ja muudele tehnoloogilistele vahenditele ja süsteemidele ning turvasüsteemidele.
- c) KrAS § 30 lõike 3 alusel välja antud Eesti Panga presidendi 15. oktoobri 1999.a määrus nr 23 "Krediidiasutuses olulise osaluse omandamise loa taotlemise osaluse

loa menetluseks andmete ja dokumentide esitamise korra ning andmete täpse loetelu". Nimetatud määruses viidatakse ühe delegatsiooninormina ka KrAS § 96 lõikele 2, mis aga praeguse hetke seisuga enam ei kehti. Nimetatud määruse kehtiv redaktsioon ei arvesta ka FIS jõustumisega seonduvaid struktuurilisi muudatusi järelevalvesüsteemis ning samuti vajaks nimetatud määrus terviklikul kujul ajakohastamist.

2.2.2. Tähtjad tegevusloa ja olulise osaluse loa andmise menetluses

Kehtiv õigus sätestab erinevate järelevalvesubjektide tegevusloa ja olulise osaluse loa andmise menetlemiseks 1 kuni 6 kuud arvates taotluse ja kõigi vajalike dokumentide esitamisest. FIS § 2 lõikes 1 nimetatud seadused määratlevad ebaühtlaselt menetlustähtja pikkused ja selle kulgemise alguse. Näiteks VTS § 74 lg 4 kohaselt teeb Finantsinspeksioon otsuse olulise osaluse loa andmise või sellest keeldumise kohta 3 kuu jooksul, arvates loa taotluse esitamisest, kuid mitte hiljem, kui 1 kuu jooksul, arvates kõigi nõutud andmete ja dokumentide esitamisest. Selline sõnastus jätab tõlgendamise võimaluse, et menetlus kestab ainult kolm kuud ka juhul, kui esitatakse ainult taotlus ja ei esitata seaduses nõutud lisadokumente. Sellisel juhul võib tekkida situatsioon, kus 3 kuud kulub selleks, et nõuda välja nõ algdokumente, mistõttu ei jõuta nõuda vajadusel täiendavaid dokumente, rääkimata nende analüüsimisest.

Finantsinspeksioon asub seisukohale, et seaduses sätestatud menetlustähtja kulgemine peaks algama pärast kõigi nõutud andmete ja dokumentide esitamist. Samuti peaks seadus sätestama maksimaalse tähtja, mille jooksul vastava loa väljaandmine või sellest keeldumine otsustatakse (näiteks kooskõlas EL-i krediitiasutuste asutamise ja tegevuse direktiivi 2000/12 artikliga 10 maksimaalselt 12 kuu jooksul pärast tegevusloa taotluse esitamist). Samas tuleb kehtiva regulatsiooni muutmisel kindlasti kaaluda järelevalvesubjekti äritegevuse spetsiifikat ning menetluse iseloomu ja keerukust. Tuleb lähtuda ka põhimõttest, et avalik haldus peab oma ülesannete täitmisel tegutsema asjaolusid arvestades kiirelt ning põhjendamatult viivitusest.

Finantsinspeksioon asub seisukohale, et FIS § 2 lõikes 1 nimetatud seadustes sätestatud tegevuslubade ja olulise osaluse lubade väljaandmise tähtaegade regulatsiooni aluspõhimõtted vajavad mõistlikul määral ühtlustamist. Vastavate seaduse muudatuste tegemine lihtsustaks ja efektiivistaks menetluste protseduuri ning muudaks selle läbipaistvamaks.

2.3. Pidev järelevalve

Iga finantssektoris tegutsev ettevõtja peab oma tegevuses igal ajahetkel vastama seaduses sätestatud nõuetele ja tingimustele, milliste täitmine oli aluseks temale tegevusloa väljaandmisel. See tähendab, et õigusaktidega peavad olema sätestatud vähemalt miinimumnõuded ettevõtjatele ja järelevalve asutuse volitused, millised võimaldavad piisava pideva kontrolli ettevõtja tegevuse üle. Alljärgnevalt käsitletakse Finantsinspeksiooni funktsioone olulisemate finantsjärelevalve meetodite ja järelevalve asutuse pädevusse kuuluvate meetmete lõikes.

2.3.1. Turuosalistele kehtestatud aruandluse kohustus ja pidev aruandluse analüüs (monitooring)

Kehtiva õiguse mõju analüüs näitas, et kindlustusandjate ja kindlustusvahendajate aruandluse sisu, mahu ja esitamise sageduse regulatsioon on sobiv ja vastab käesoleval ajal avalike huvide kaitsmise vajadustele. Krediitiasutuste aruandluse mahu regulatsioon on

sobiv, kuid sisu osas on teatavaid küsitavusi konsolideeritud alusel esitatava aruandluse osas, samuti statistilise aruandluse osas. Investeerimisühingute, fondivalitsejate, sh pensionifondivalitsejate, turukorraldaja ja EVK aruandluse regulatsioon käesoleval ajal ei ole piisav avalike huvide kaitsmise vajadusi silmas pidades ja vajab edaspidi olulist täiendamist.

2.3.1.1. Krediidiasutuse (välisriigi krediidiasutuse filiaal) aruandlus soolo ja konsolideeritud baasil koostatakse ja esitatakse KrAS alusel ja selle alusel kehtestatud Eesti Panga määruste kohaselt. KrAS-is sätestatud delegatsiooni normide alusel on vastavad määrused kehtestatud ja jõustatud.

Kehtiva õiguse alusel koostatav krediidiasutuste aruandlus annab käesoleval ajal järelevalvele piisava ülevaate usaldatavusnormatiivide täitmise/mittetäitmise kohta, sh üldistest ohuindikaatoritest, milliste ilmnemisel on Finantsinspeksioonil KrAS § 99 alusel õigus nõuda järelevalvesubjektilt täiendavat informatsiooni, dokumente ja selgitusi. Samas, kuna krediidiasutused esitavad KrAS-i alusel kõik oma aruanded Finantsinspeksioonile, on tekkinud olukord, kus Finantsinspeksioon on sunnitud tegelema aruannetega, mis sisaldavad Eesti Panga jaoks vajalikku statistilist informatsiooni (näiteks maksestatistika).

Kuivõrd kehtivas õiguses ei ole alati järgitud reeglit, et usaldatavusnormatiivid kui ettevõtluse avalik-õiguslikud piirangud peavad olema sätestatud seaduses, tuleks KrAS-s sätestada konsolideeritud baasil arvestatavate omavahendite koosseis ja täpsustada Finantsinspeksiooni poolt antavate kirjalike nõusolekute regulatsiooni. Samuti tuleks täpsustada ja täiendada krediidiasutustelt konsolideeritud alustel kogutavat aruandlust nii usaldatavusnormatiivide kui ka krediidiriski osas.

2.3.1.2. Investeerimisühingute soolo ja konsolideeritud baasil koostatud aruandluse Finantsinspeksioonile esitamise kohustus on kehtestatud VTS-s. Vastavalt VTS-ile kuulub rahandusministri pädevusse aruandluse sisu, koostamise meetodika, esitamise korra kehtestamine ja vastavate määruste eelnõude koostamine toimub Rahandusministeeriumi ja Finantsinspeksiooni töötajate koostöös. VTS-is esinevad sõnastuslikud ja viitelised ebatäpsused on avaldanud negatiivset mõju seadusest alamal seisvate aktide väljatöötamisele ja tinginud viivitusi vastavate määruste kehtestamisel.

Investeerimisühingute aruandluse väljatöötamisel on enim probleeme tekitanud VTS § 96 lg 3 punktis 3 ja § 103 lg 2 punktis 5 sätestatud ebasobiv (s.o tarbetu) piirang ning § 106 lg 1 punktis 3 sätestatud viide § 102 (tarbetu viide). Kuivõrd kehtivas õiguses ei ole alati järgitud reeglit, et usaldatavusnormatiivid kui ettevõtluse avalik-õiguslikud piirangud peavad olema sätestatud seaduses, tuleks VTS-s sätestada konsolideeritud baasil arvestatavate omavahendite koosseis ja täpsustada Finantsinspeksiooni poolt antavate kirjalike nõusolekute regulatsiooni. Järelevalve funktsiooni efektiivset täitmist käesoleval ajal pärsib kõige enam investeerimisühingu usaldatavusnormatiive puudutava aruandluse regulatsiooni puudumine.

VTS §-s 109 sätestatud aruandluse esitamise tähtajad ei ole paindlikud ning ei võimalda saada vajadusel (teatud finantsolukorra tekkimisel) aruandlust sagedamini. Konsolideeritud aruandluse saamine ainult kaks korda aastas (eriti usaldatavusnormatiivide osas) on oma ebaoperatiivsuse tõttu ebapiisav, samuti informatsiooni saamine kolme kuulise hilinemisega seab küsimuse alla järelevalve teostamise sellise informatsiooni alusel. Majandusaasta aruannete koostamise ja esitamise nõuded tuleks ühtlustada vastavate nõuetega äriseadustikus ja raamatupidamiseseaduses.

Käesoleval ajal ei ole kehtestatud veel investeerimisühingu bilansilist ja bilansivälist seisu selgitavat aruandlust, VTS § 110 lõike 2 alusel investeerimisühingute avalikustamisele kuuluvate andmete miinimumloetelu, aruannete vorme, koostamise metoodikat ja avalikustamise tähtaega.

2.3.1.3. Investeerimisfondide usaldusväärsuse ja aruandluse esitamisega seoses peame vajalikuks siinkohal välja tuua IFS rakendamisel praktikas teravalt tõusetunud probleemi. IFS § 10 lõike 4 kohaselt peab fondivalitseja juhul, kui ta osutab IFS § 3 lõikes 4 nimetatud investeerimisteenuseid, vastama VTS-is neid teenuseid osutavale investeerimisühingule kehtestatud usaldatavusnõuetele. Investeerimisühingule rakendatavad usaldatavuse nõuded on sätestatud VTS §-des 93 - 106. Eelnimetatud IFS sätte rakendamisel praktikas on tekkinud probleeme, kuna fondivalitsejad võivad vastavalt kehtivale õigusele osutada vaid VTS § 43 punktis 5 ja § 44 punktis 4 nimetatud teenuseid ja sellisel juhul puudub fondivalitsejal kauplemisportfell, samuti ei kasutata instrumente, millised kuuluksid teise ja kolmanda taseme omavahendite hulka.

Finantsinspeksioon leiab, et IFS § 10 lõige 4 ei ole sobiv ning tuleks tunnistada kehtetuks kui mitteasjakohane regulatsioon. Kuna fondivalitseja ja investeerimisühingu tegevusriskid on erinevad, siis ei ole kohane rakendada ühesugust regulatsiooni nende usaldusväärsuse tagamiseks. Erinevused tulenevad antud juhul nende majandustegevuse ülesehituse sisulistest erinevustest ning riski allikaks olevate varade kirjendamise erinevusest kas äriühingu bilansis või bilansi välistel kirjetel (ühinguõiguslikult on mõlemad aktsiaseltsid).

Investeerimisfondide usaldusväärsuse tagamise regulatsioonis ei saa pidada sobivaks ja demokraatlikus ühiskonnas vajalikuks IFS § 105 lõikes 3 kehtestatud keeldu. Kehtiva IFS § 105 lõike 3 kohaselt ei või fondi arvel omandada osalust fondi fondivalitsejaga samasse kontserni kuuluvas äriühingus või omandada nimetatud isikute poolt väljalastud väärtpabereid teisiti kui väärtpaberibörsi vahendusel. IFS kohaselt on lepingulise fondi osakute emitendiks fondivalitseja. (Näiteks Soome investeerimisfondide seaduse kohaselt laseb fondi osakud välja fondivalitseja –sarnane põhimõte IFS-ga). Probleem on selles, et lepingulise fondi osakutega börsil kauplemiseks pole vajadust, kuna osaku hind sõltub vara puhasväärtusest, mitte pakkumise ja nõudluse vahekorra turul. IFS § 105 lõike 3 kohaselt ei olekski võimalik praktikas fondi osakuid osta. Seadusandja mõte IFS § 105 kehtestamisel on ilmselt olnud äriühingutes osaluste omamist piiramine. **Eeltoodu alusel asub Finantsinspeksioon seisukohale, et IFS § 105 vajab muutmist.**

Investeerimis- ja pensionifondide aruandlus tugineb hetkel mitmetes osades üksnes raamatupidamise seaduses kehtestatud väga üldistele nõuetele. Kehtiva õiguse kohaselt esitavad fondivalitsejad Finantsinspeksioonile bilansi ja kasumiaruande lähtudes raamatupidamise seaduse lisades toodud skeemidest, mille puhul on andmete agregeerituse aste järelevalveliste eesmärkide täitmiseks liiga kõrge. Formaalselt kehtib küll säte, mille kohaselt tuleb täiendav ettevõtte tegevust puudutav informatsioon avalikustada raamatupidamisaruannete lisades, kuid lisade endi sisu ning nõuded lisades esitatavale teabele on reguleerimata.

Finantsjärelevalve eesmärgi efektiivseks täitmiseks on vajalik välja töötada ja rakendada fondivalitseja bilansi ja kasumiaruande vormid, mis oleksid vastaval tegevusalal tegutsevatele ettevõtjatele täimiseks kohustuslikud ning võimaldaksid Finantsinspeksioonil jälgida ja analüüsida vastavaid ettevõtjaid puudutavat informatsiooni. Bilansi ja kasumiaruande vormid peaksid vastama rahvusvaheliste raamatupidamisstandardite nõuetele ning sisaldama ühtlasi infot nende aspektide kohta, mille jälgimise kohustus tuleneb hetkel kehtivatest õigusaktidest (KPS, IFS).

Kehtivas õiguses puudub kahjuks korrektne spetsiaaldelegatsioon fondivalitseja bilansi ja kasumiaruande vormide kehtestamiseks ning see tuleks erinormina sätestada. (Vastavalt raamatupidamise seaduse eelnõu (seisuga 13.05.2002) § 18 lõikes 4 sätestatule võib fondivalitseja kasutada raamatupidamise seaduses kehtestatust erinevaid bilansi ja kasumiaruande skeeme, kuid eelnõu redaktsioon jätab lahtiseks erinevate aruandeskeemide kasutamise kohustuslikkuse ning nende kehtestamisega seotud küsimused.)

2.3.1.4. Kindlustusandjate usaldusväärsusele õigusaktidega kehtestatud nõudeid on arendatud ja täiustatud pidevalt alates 1993. aastast ja käesoleval ajal võib regulatsiooni pidada igati turutingimustele vastavaks ja piisavaks. Siiski tuleb siinkohal märkida, et kindlustusandjate kohustus arvestada omavahendite summat konsolideeritud alusel, samuti konsolideeritud alusel omavahendite koosseis peaks olema seaduslikkuse printsiibist tulenevalt kehtestatud seadusega.

Kehtiva KTS § 67 lõige 2 sätestab nõuded kindlustusmaakleri minimaalsele osa- või aktsiakapitalile; samas nõudeid kindlustusmaakleri minimaalsele netovarale seadus ei sätesta. Praktikas võib tekkida olukordi, kus kindlustusmaakleri likviidsushäirete tõttu pikemat aega kahjustatakse klientide huve, kuid Finantsinspeksioonil puudub korrektne õiguslik alus sekkuda. **Finantsinspeksioon asub seisukohale, et kehtiva õiguse regulatsioon antud küsimuses on ebapiisav ja vajab täiendamist.**

Kindlustusandjate ja kindlustusmaaklerite aruandlus soolo ja konsolideeritud baasil koostatakse ja esitatakse KTS alusel ja selle alusel kehtestatud rahandusministri määruste kohaselt. KTS-s sätestatud delegatsiooni normide alusel on vastavad määrused kehtestatud ja jõustatud.

Kehtiva õiguse alusel koostatav kindlustusandjate ja kindlustusvahendajate aruandlus annab käesoleval ajal järelevalvele piisava pildi usaldusväärsusele kehtestatud nõuete täitmise/mittetäitmise kohta, sh üldistest ohuindikaatoritest. Põhjalik aruandlus laekub Finantsinspeksioonile kvartaalselt ja see võimaldab saada objektiivse pildi. Lühema perioodi kohta aruandluse esitamise nõude kehtestamiseks vajadust ei ole. KTS § 80 alusel on Finantsinspeksioonil õigus vajadusel nõuda järelevalvesubjektilt täiendavat informatsiooni, dokumente ja selgitusi.

2.3.1.5. Kehtivas õiguses ei ole sätestatud EVK ja turukorraldaja kohustust esitada Finantsinspeksioonile regulaarset aruandlust. Aruandluskohustuse puudumise tõttu ei ole järelevalve asutusel võimalik pidevalt monitoorida finantsturu seisukohast süsteemse riski allikate võimekust tagada oma tegevuse jätkusuutlikkus, ennetada investorite (aga ka teiste turuosaliste) võimalikku huvide ja õiguste kahjustamist ning viivitamatult reageerida tekkinud probleemidele, saadud ohusignaalidele jmt. **Eeltoodu tõttu tuleb asuda seisukohale, et kehtiv õigus ei anna Finantsinspeksioonile piisavaid volitusi EVK ja turukorraldaja tegevuse üle järelevalve teostamisel ja eelnimetatud küsimuste osas ei ole tagatud piisav avalike huvide kaitse.**

2.3.2. Finantsinspeksiooni nõusoleku, kooskõlastuse ja muu loa andmise menetlus

Õigusaktide mõju analüüs näitab, et FIS § 2 lõikes 1 nimetatud seadustes ei ole süsteemselt lahendatud ettevõtja tegevusele Finantsinspeksiooni nõusolekute, kooskõlastuste jmt andmine seaduses sätestatud juhtudel.

2.3.2.1. Peamiselt KTS-i, kuid ka KPS-i rakendamisega on seotud probleem, et teatud juhtudel loetakse Finantsinspeksiooni luba, kooskõlastus või nõusolek antuks, kui

Finantsinspeksioon ei ole seaduses sätestatud tähtaja jooksul vastavas küsimuses otsust teinud ehk loetakse antuks nõ “vaikiv nõusolek”.

KTS § 87 lõike 2 kohaselt tehakse KTS-s sätestatud loa andmiseks, kooskõlastamiseks, erirežiimi kehtestamiseks ja muuks toiminguks, välja arvatud ettekirjutus, otsus. Vastavalt sama paragrahvi 3. lõikele tehakse otsus 15 päeva jooksul pärast vastava taotluse saamist, kui seaduses ei ole sätestatud teisiti. Kui otsust selle tähtaja jooksul ei tehta, tõlgendatakse seda vastava loa andmise, kooskõlastamise või nõusolekuna.

KPS § 122 lõige 5 sätestab, et kui § 122 lõikes 1 nimetatud tähtjaks (s.o vabatahtliku pensionifondi puhul 5 kalendripäeva ja kohustusliku pensionifondi puhul 10 kalendripäeva alates vastava taotluse esitamisest) ei ole Finantsinspeksioon osakute omandamise loa kohta tehtud otsust pensionifondivalitsejale edastanud, loetakse luba taotletud ulatuses antuks. Viie- ja kümnepäevane tähtaeg võib aga osutada teatud olukordades ebapiisavaks.

Haldusorgani nn “vaikiv nõusolek” tekitab õigusliku ebakindluse taotleja ja riigi vahelistes suhetes. On kaheldav, kas nn “vaikiva nõusoleku” kohaldamine on kooskõlas Eestis üldiselt omaksvõetud avaliku õiguse printsiipidega. Kehtiva halduskohtumenetluse seadustiku § 6 lg 2 punkt 2 kohaselt on õigus taotleda välja andmata jäetud haldusakti väljaandmist.

Finantsinspeksioon on seisukohal, et nn “vaikiva nõusoleku” printsiibi rakendamine Finantsinspeksiooni otsuste suhtes ei ole kehtival kujul sobiv ja toob endaga kaasa põhjendamatuid riske. Sisuliselt on Finantsinspeksioonilt võetud teatud küsimuste üle otsustamisel ära võimalus teostada vajadusel tavalisest põhjalikumalt ja aeganõudvamat järelevalvet.

Juhul, kui “vaikiv nõusolek” siiski säilib seadusandluses, tuleks pikendada tähtaegasid Finantsinspeksiooni otsuse, nõusoleku või kooskõlastuse andmiseks enne kui “vaikiv nõusolek” loetakse antuks.

2.4. Perioodiline kohapealne kontroll

Õigusaktide mõju analüüs näitab, et kehtivas õiguses on valdavalt olemas järelevalvesubjekti kohapealse kontrollimise regulatsioon ja praktikas ei ole kohapealse kontrolli läbiviimisel märkimisväärsed probleeme tekkinud. Küll aga peame vajalikuks märkida, et Finantsinspeksiooni poolt järelevalvesubjekti kohapealse kontrolli läbiviimine sisaldab endas alati teatavaid järelevalve asutuse ja järelevalvesubjekti vahelise koostöö elemente, millist kehtiv õiguslik regulatsioon peaks igakülgset soodustama. Eelnimetatud käsitletakse põhjalikumalt ülevaate punktis 3.

2.4.1. Kehtiv õigus ei sätesta valdavalt IT valdkonna korraldamise miinimumnõudeid, vastavad sätted on vaid VTS-s ja seetõttu tuleb asuda seisukohale, et kehtiv õigus ei kaitse piisavalt avalikke huve IT valdkonnast tulenevate tegevusriskide eest. Finantsinspeksioon asub seisukohale, et muid FIS § 2 lõikes 1 nimetatud seadusi tuleb täiendada sättega, milles kehtestatakse vastavad üldpõhimõtted, mille kohaselt ettevõtja poolt rakendatavad infosüsteemid peavad olema töökindlad (tagama käideldavuse), tagama informatsiooni kaitstuse vastavalt selle tundlikkusele ja ka IT valdkonnast tulenevate tegevusriskide maandamiseks peavad olema piisavad sisekontrolli meetmed. Samas tuleb silmas pidada, et arvestades infotehnoloogia ala kiiret arengut, ei saa pidada mõistlikuks ja sobivaks antud valdkonna jäika reguleerimist õigusaktidega.

2.5. Nõuded juhtimisele ja siseregulatsioonidele

Finantssektori õiguslikul reguleerimisel ja õigusnormide rakendamisel peab alati arvestama, et elu, s.o globaliseerunud finantsturg, muutub ühe riigi seadusandja tahtest sõltumata ja kirjutatud õiguses sätestatud regulatsioonid ei pruugi vastata kiiresti areneva finantsturu tegelikele vajadustele. See on küsimus finantsturgudel valitseva reaalsuse kirjeldatavusest õigusaktidega haarataval viisil. Finantsstabiilsuse ja finantssektori usaldusväärsuse saavutamine ei ole võimalik ainult avaliku võimu kasutuses olevate vahenditega. Lisaks seadustele tuleb (objektiivse õiguse tähenduses) rakendada teadlikult kõik ühiskondlikus teadvuses eksisteerivad võimalused. Järjest aktuaalsem on muude sotsiaalsete regulatsioonide leidmine. Finantsturu spetsiifika ja hüppeline areng nõuab eluliselt sünergeetika põhimõtete rakendamist ühiskonnale ja riigile.

Eeltoodust tuleneb vajadus finantssektorit puudutavates õigusaktides sätestada ettevõtja eneseregulatsioonide mehhanismid, st ettevõtja siseregulatsioonide kehtestamise kohustus. Siseregulatsioonide kehtestamise kohustus on sätestatud KrAS §-s 63, KTS §-s 46, VTS §-s 82, KPS §-s 109. Eriti laiaulatuslikud nõuded siseregulatsioonidele, eelkõige riskide juhtimist, hindamist ja kontrolli puudutavatele siseregulatsioonidele on sätestatud KrAS-s, näiteks §-des 52, 55, 82. Samas IFS-s selline regulatsioon üldse puudub.

VTS § 82 lõige 3 kohaselt on rahandusministril õigus kehtestada oma määrusega nõuded investeerimisühingu siseeskirjade koostamisele ja nende sisule. Käesoleval ajal sellist määrust kehtestatud ei ole. Arvestades väärtpaberituru osaliste arengutaset ja olemasoleva praktika ühtlustamise vajadust, on Finantsinspeksioon asunud antud küsimust sügavuti analüüsima, et seejärel võtta seisukoht rahandusministri määruse või Finantsinspeksiooni soovitusliku juhendi andmise vajalikkuse kohta.

Kogu maailmas on finantsjärelevalve fookuses just turuosaliste mõjutamine heade juhtimistavade ning usaldusväärse ja kindla juhtimispraktika juurutamisel ja finantsturu läbipaistvuse suurendamisel.

Finantssüsteemi stabiilsus ja usaldusväärsus sõltub eeskätt äriühingu tasandil tehtavatest otsustest, st äriühingu sisese riskijuhtimise ja -kontrolli süsteemi tõhususest. Eelnimetatud süsteemide piisavusele annab hinnangu riikliku järelevalve asutus. **Finantsinspeksioon peab väga oluliseks, et kehtiv õigus muuhulgas soodustaks kõigi järelevalvesubjektide eneseregulatsiooni ja et pädevate juhtorganite poolt heaks kiidetud siseregulatsioonid oleksid kooskõlas seadustega, heade tavadega, vastaksid antud ettevõtja spetsiifikale, tegevuse mahule ja riskisusele, luues sellega meetmete süsteimid, mis võimaldavad riske varakult ette näha (nn *early warning systems*).**

2.6. Nõuded audiitorkontrollile

Valdavas enamuses FIS § 2 lõikes 1 nimetatud seadustes on sätestatud erinormid audiitorkontrollile võrreldes audiitortegevuse seadusega (edaspidi ATS). **KrAS-s ja KTS-s kehtestatud regulatsioon arvestab avalike huvide kaitsmise vajadust ja samas ei koorma asjatult järelevalvesubjekte. Seega võib regulatsiooni pidada piisavaks ja proportsionaalseks. Teiste järelevalvesubjektide audiitorkontrolli õiguslik regulatsioon vajab täiustamist.**

2.6.1. IFS ei sätesta üksikasjaliselt audiitori kohustust kontrollida investeerimisfondivalitseja (samuti pensionifondivalitseja) poolt õigusaktides sätestatud usaldatavusnõuetest ja muudest avalik-õiguslikest piirangutest kinnipidamist, vaid sätestab

audiitori üldise kohustuse kontrollida muuhulgas fondi tegevuse vastavust IFS-s, fondi tingimustes ja põhikirjas ettenähtud nõuetele.

KPS, VTS, EVKS ja LKS ei sätesta audiitorkontrolli käigus järelevalvesubjektile kehtestatud usaldatavusnõuete või ka äriühingu siseregulatsioonide täitmise kohta raporti (hinnangu) koostamise kohustust.

Finantsinspeksioon asub seisukohale, et kehtiva KPS, VTS, EVKS ja LKS regulatsioon antud küsimuses on ebapiisav ja ebaproportsionaalne. Kõik FIS § 2 lõikes 1 nimetatud seadused peaksid sätestama audiitori kohustuse anda hinnang avalik-õiguslike piirangute järgimise kohta, eelkõige varade hindamise vastavuse kohta vara tegelikule väärtusele. Antud küsimuses erineva regulatsiooni kehtestamise vajadus ei tulene iga ettevõtja tegevuse eripärast ega arvesta põhimõtet, et Põhiseaduse §-st 13 tuleneva aktiivse riigi kaitsekohustuse täitmiseks on vajalik kehtestada avalike huvide kaitsmise terviklik süsteem.

2.6.2. Teostatud analüüs näitab, et FIS § 2 lõikes 1 nimetatud seadustes on põhjendamatult ebaühtlaselt reguleeritud audiitori nimetamine. KrAS ja VTS ei kehtesta audiitori nimetamiseks avalik-õiguslikke piiranguid, sätestades vaid üldised nõudmised audiitori usaldusväärsusele. KTS § 49 lõige 3 kohaselt nimetab kindlustusandja audiitori Finantsinspeksiooni nõusolekul jättes reguleerimata, kas Finantsinspeksioon peab oma nõusoleku andma enne audiitori nimetamist aktsionäride üldkoosoleku poolt või pärast seda ning milliste dokumentide alusel peaks Finantsinspeksioon nõusoleku andmist menetlema. Eeltoodud sättega seoses on tekkinud praktilisi probleeme. Näiteks ei käsitle IFS võrreldes äriseadustikuga audiitori määramiseks olulisi erinevusi.

Finantsinspeksioon asub seisukohale, et audiitori nimetamisel järelevalvesubjektide erineva kohtlemise vajadus ei tulene ettevõtja tegevuse spetsiifikast ja seetõttu tuleks antud küsimuse õiguslik regulatsioon FIS § 2 lõikes 1 nimetatud seadustes ühtlustada.

2.6.3. Rahvusvaheliselt aktsepteeritavate põhimõtete kohaselt peab järelevalve asutusel olema õigus kohtu kaudu nõuda audiitori tagasikutsumist ja uue audiitori määramist. Kehtivas õiguses on osaliselt seda põhimõtet järgitud KrAS §-s 94. VTS § 112 kohaselt võib Finantsinspeksioon nõuda audiitori määramist. Muude FIS § 2 lõikes 1 nimetatud seaduste kohaselt Finantsinspeksioonil ei ole õigust nõuda audiitori tagasikutsumist ega nimetamist kohtu kaudu, samuti ei ole õigust nõuda audiitori tagasikutsumist ettekirjutusega.

Eeltoodud võimalused peaks Finantsinspeksiooni arvamuse kohaselt siiski seaduses sätestatud olema, et tagada igakülgne ja terviklik järelevalve otsustuste jõustatavus. See suurendaks kaudselt audiitori hoolsuskohustust, mis on majanduskeskkonna tervendamise seisukohalt oluline.

2.7. Järelevalvelised mõjutusvahendid

2.7.1. Ettekirjutus ja sunniraha kohaldamine; uued võimalused kokkuleppe sõlmimiseks

Finantsjärelevalve õiguslik regulatsioon peab arvestama, et järelevalvesubjekti õigusvastase käitumise *ex post* tuvastamine ja ainult rikkumiste sanktsioneerimine ei täida finantsjärelevalve eesmärki, isegi juhul, kui süüdlane on kohustatud kahjud hüvitama. Eeltoodu tõttu peaks järelevalveliste mõjutusvahendite mehhanism olema väga paindlik ja

andma igakülgsed võimalused ennetava järelevalve teostamiseks, sh võimaldama avalikes huvides riskide ennetamiseks teatavat järelevalve asutuse ja ettevõtja vahelist kokkuleppe menetlust, samuti võimaldama järelevalve asutusel ulatuslikult kohaldada valikudiskretsiooni. Järelevalve asutusel peaks alati olema võimalik konkreetse juhtumi korral kaaluda ja valida erinevate õiguslikke tagajärgede vahel.

Õigusaktide mõju analüüs näitas, et kehtivas õiguses on eeltoodud põhimõtet üldjoontes järgitud KrAS-s. Avalike huvide kaitsmise vajadustest lähtuvalt ei saa pidada sobivaks KTS, IFS, EVKS regulatsiooni. **Eelkõige ei anna eelloetletud seadused piisavat võimalust mõjutada ettevõtja tegevust ülemääraste riskide ennetamiseks.** Käesoleval ajal ei ole FIS § 2 lõikes 1 nimetatud seadustes sätestatud ettekirjutuse mittetäitmise eest sunniraha kohaldamise võimalust ega sunniraha ülemmäära.

2.7.1.1. Õigusaktide mõju analüüs näitas, et Finantsinspektsiooni poolt tehtavate ettekirjutuste regulatsioon on väga ebaühtlane. Kui näiteks KrAS sätestavad üksikasjaliselt, millise sisuga ettekirjutusi Finantsinspektsioon võib ettevõtjale teha, siis IFS ja EVKS jätavad järelevalveasutuse diskretsiooni ruumi täielikult määratlemata. Ebapiisav regulatsioon tekitab õiguslikku ebakindlust.

2.7.1.2. KTS § 42 lõike 5 kohaselt on Finantsinspektsioonil õigus oma ettekirjutusega keelata kindlustusandjal tehingu tegemise, mis võib kaasa tuua kindlustusandja seotud vara mittevastavuse KTS sätetele. See õigus tehingu keelamiseks on sätestatud seotud varade suhtes kontekstisisesena. Õigusnormi eesmärgipärasuse tagamiseks oleks oluline lisada samalaadne tehingu keelamise õigus ka omavahendite alla miinimumi vähenemise vältimiseks. Seadus peaks tagama võimaluse Finantsinspektsioonil ennetavalt sekkuda, kui kindlustusandja seotud vara mittevastavus ja omavahendite miinimumtase on kriitiliselt lähedal. Kehtiv regulatsioon on ebapiisav, kuna annab Finantsinspektsioonile võimaluse ainult *post factum* sekkumiseks.

KTS § 84 teise lause kohaselt ei või Finantsinspektsioon teha ettekirjutusi edasikindlustusandjale, milline regulatsioon on otseselt Finantsinspektsiooni järelevalvetegevust piirav. **Eelnimetatud regulatsioon ei ole finantsjärelevalve eesmärgipärase sisuliste argumentidega põhjendatav ja seetõttu asub Finantsinspektsioon seisukohale, et säte tuleks tunnistada kehtetuks.**

KTS § 87 lõige 6 kehtestab imperatiivselt Finantsinspektsiooni kohustuse teha iga avastatud õiguserikkumise korral ettekirjutus. **Finantsinspektsioon asub seisukohale, et sellise kohustuse kehtestamine on põhjendamatult jäik ja vähendab järelevalve efektiivsust.**

2.7.2. Muud ennetavad abinõud – erakorraline audiitorkontroll või ekspertiis, tervendamiskavad, erirežiimid jmt.

Kehtiv KTS annab Finantsinspektsioonile piisava võimaluse kohaldada ennetavaid abinõusid kindlustusandja maksevõime taastamisel tegevuskava muutmise nõude esitamise, erakorralise ekspertiisi või täiendava audiitorkontrolli läbiviimise, kindlustusportfelli üleandmise või erirežiimi kehtestamise teel. Ka kehtiv KrAS annab Finantsinspektsioonile piisavalt erinevaid võimalusi muude ennetavate meetmete kohaldamiseks. **Õigusaktide mõju analüüs näitas, et muudes FIS § 2 lõikes 1 nimetatud seadustes vajab Finantsinspektsiooni poolt kohaldatavate ennetavate abinõude regulatsioon täiustamist.**

2.7.2.1. IFS § 45 lõike 2 kohaselt võib Finantsinspeksioon kohustada fondivalitsejat osakute tagasivõtmist peatama, kui see on vajalik osakuomanike õigustatud huvides. Ajal, mil osakute tagasivõtmine on peatatud, ei tohi ühtki osakut välja lasta ega tagasi võtta. Sisuliselt tähendab see osakutega kauplemise peatamist. Samal ajal võib fondivalitseja teha tehinguid fondi varaga ning säilib reaalne võimalus suurendada osakuomanikele tekitatavat kahju. Seega kehtivas õiguses ei ole Finantsinspeksioonil korrektselt sätestatud pädevust takistada fondivalitsejal osakuomanike huve kahjustavate tehingute tegemist. **Eeltoodu alusel on Finantsinspeksioon seisukohal, et teatud kriisisituatsioonis peaks Finantsinspeksioonil olema võimalus operatiivselt peatada tehingud fondi varaga.**

2.7.2.2. Teostatud analüüs näitab, et kohustuslike pensionifondide puhul, kuhu füüsilised isikud on kohustatud investeerima, ning riigi poolt lisatud vahendid moodustavad olulise osa fondi varadest, võib teatud juhtudel olla vajalik rakendada karmimat meetet kui osakutega kauplemise peatamine. Avalike huvide kaitseks peaks järelevalve asutusel olema vahend, mida kasutatakse juhul, kui tekib kahtlus, et fondis olevaid vahendeid valitsetakse seadusevastaselt ja ebaotstarbekalt ning suurema kahju ärahoidmiseks või olukorra selgitamiseks on vajalik varade valitsemine operatiivselt ajutiselt peatada. Kohustuslike pensionifondide puhul võiks teatud juhtudel järelevalvel olla võimalik peatada ajutiselt kohustusliku pensionifondi vara käsutamine. Selline meede oleks kasutatav juhul, kui seaduse oluline rikkumine on tuvastatud, kuid tegevusloa kehtetuks tunnistamise või fondi üleandmise sisuliseks motiveerimiseks ei ole Finantsinspeksioon jõudnud koguda piisavalt teavet ning osakutega kauplemise peatamine ei oleks piisav meede osakuomanike huvide kaitsmiseks.

2.7.3. Sekkumine juhtimisse – juhtimisorganite otsustesse; juhtide tagasikutsumine

Oma nõudmiste jõustatavuse tagamisel peavad järelevalve asutusel olema seaduses sätestatud võimalused põhjendatud vajaduse korral sekkuda ettevõtja juhtimisse.

Järelevalve asutusel peab olema õigus nõuda aktsionäride (osanike) üldkoosoleku ja juhtorgani koosoleku kokkukutsumist ja koosolekul teatud küsimuste päevakorda võtmist. Järelevalveasutuse esindajal peab olema vajadusel õigus osaleda koosolekul, esitada oma seisukohti päevakorras olevate küsimuste kohta ja nõuda nende protokollimist. Järelevalveasutuse nõudmiste elluviimise võimalikkus peaks olema tagatud õigusega kohtu kaudu nõuda juhtimisorganite otsuste kehtetuks tunnistamist ja juhtorganite liikmete tagasikutsumist seaduses ettenähtud juhtudel. Vastavate sätete puudulikkust Eesti õiguses on põhjendatult varasematel aastatel kritiseerinud ka väliseksperdid.

Teostatud analüüs näitab, et KrAS ja VTS alusel on Finantsinspeksioonil eelnimetatud õigused piisavalt reguleeritud. Valdavalt on Finantsinspeksioonil eelnimetatud õigused olemas ka KPS ja KTS kohaselt, kuid KTS ei näe ette võimalust nõuda Finantsinspeksioonil kohtu kaudu kindlustusandja juhtorganite otsuste kehtetuks tunnistamist piiratud tähtaja jooksul. IFS-s ei ole sätestatud juhtorganite liikmete kohtu kaudu tagasikutsumise mehhanismi. **Finantsinspeksioon asub seisukohale, et antud küsimuses erineva regulatsiooni kehtestamise vajadus ei tulene ettevõtja tegevusvaldkonna spetsiifikast. FIS § 2 lõikes 1 nimetatud seadustes vajab eelkäsitletud küsimuste regulatsioon ühtlustamist, et tagada ettevõtjate kohtlemine ühetaoliste printsiipide alusel.**

2.7.3.1. Eelkäsitletud õiguste realiseerimisel võib praktikas aga tekkida suuri probleeme kohtumenetluses, sest kehtivas tsiviilkohtumenetluse seadustikus ei ole praktiliselt

reguleeritud tsiviilasja menetlust, kui isik pöördub kohtusse teise isiku või avalikkuse eeldatava seadusega kaitstud õiguse või huvi kaitseks. Eelöeldust tulenevalt tuleb asuda seisukohale, et kehtiva õiguse kohaselt ei ole järelevalve asutusel õiguslikult tagatud kompleksset ja korrektset võimalust oma otsuste jõustamiseks ja kriisiolukordade ennetamisel võivad sellisest õigussüsteemi puudujäägist tuleneda rasked tagajärjed avalike huvide kahjustamise näol. Ka käesoleval ajal Riigikogu menetluses oleva tsiviilkohtumenetluse seadustiku eelnõu (1086 SE I) ei lahenda täielikult antud küsimust ja Finantsinspeksioon peab vajalikuks esitada omapoolsed vastavad ettepanekud eelnõu täiendamiseks.

2.7.4. Tegevusloa kehtetuks tunnistamise alused

Teostatud analüüs näitab, et kehtivad IFS, KPS, KTS, KrAS, VTS sätestavad piisava ja kohase regulatsiooni ettevõtja tegevusloa kehtetuks tunnistamise kohta.

2.7.4.1. Praktikaskerkinud probleemide tõttu tuleb siinkohal siiski märkida, et piisavalt paindlikult ei ole käesoleval ajal reguleeritud KTS-s tegevusloa lõppemise alused. KTS ei näe ette võimalust kindlustusandjal omal initsiatiivil lõpetada tegevus üksikute kindlustustegevuse põhiliikide ega liikide alaliikide kaupa. **Finantsinspeksioon asub seisukohale, et seadus peaks andma võimaluse kindlustusandjal vabatahtlikult lõpetada tegevus üksikute kindlustustegevuse liikide osas taotledes eelnevalt Finantsinspeksiooni kirjaliku nõusoleku.**

2.7.4.2. Teostatud analüüs näitab, et ka investeerimisfondi lõpetamise regulatsioon kehtivas õiguses on põhjendamatult jäik. IFS § 49 lõige 1 sätestab fondi üleandmise teisele fondivalitsejale. IFS §-d 50 - 51 reguleerivad fondi likvideerimist depoopanga poolt. IFS-s ei ole aga sätestatud sellist võimalust, et kui fondi ei õnnestu teisele fondivalitsejale üle anda, siis fondivalitseja nõukogu otsustab fondi likvideerida. Vastavalt IFS §-le 50 - juhul kui fondivalitseja õigus lepingulise fondi valitsemiseks lõpeb muul kui IFS § 49 lõikes 1 sätestatud alusel, läheb fondi valitsemine üle fondi depoopangale. (Seega on likvideerimine võimalik vaid juhul, kui rikutakse mingeid sätteid. Vabatahtlikku fondi valitsemisest loobumist IFS ei võimalda.)

Finantsinspeksioon asub seisukohale, et IFS-s peaks olema säte, mis võimaldaks fondivalitseja nõukogu otsuse alusel fond likvideerida Finantsinspeksiooni nõusolekul.

2.7.5. Finantsinspeksiooni poolt kohaldatavad karistused väärteo eest

Teostatud analüüs näitab, et FIS § 2 lõikes 1 nimetatud seadustes kehtestatud väärtegude koosseisud on kohati määratletud ebaõnnestunult, jättes süüteona käsitlemata õigusrikkumised, millised oma iseloomu ja ohtlikkuse tõttu vajaksid demokraatlikus ühiskonnas sanktsioneerimist. Finantsinspeksioon on seisukohal, et kehtivas õiguses on väärteo eest kohaldatavad sanktsioonid valdavalt põhjendamatult madalad ja ei vasta õigusrikkumisega avalike huvide kahjustamise ohtlikkusele ja ulatusele, samuti ei ole kehtiv regulatsioon antud küsimuses kooskõlas rahvusvahelise praktikaga. Finantsinspeksioon asub seisukohale, et FIS § 2 lõikes 1 nimetatud seadustes vajavad vastutust käsitlevad peatükid põhjalikku analüüsi koostöös karistusõiguse spetsialistidega ja seejärel ühtsetest printsiipidest lähtuvalt eelnimetatud sätete muutmist.

2.7.5.1. Teostatud analüüs näitab, et ülevõtmispakkumistega seotud rikkumiste osas on väikeaktsionäride – väikeinvestorite huvide kaitse aspektist ebaoproportsionaalne rahatrahvi suurus sätestatud näiteks VTS § 237¹⁹ - § 237²¹. Tegemist on rikkumistega, milliste puhul õiguste taastamine ja kahjude kompenseerimine on väga komplitseeritud. Väärteo koosseisu poolest tuleb pidada väga küsitavaks näiteks VTS-s toodud avalikku pakkumist puudutavad ja reglemendi nõuete rikkumist käsitlevaid sätteid (nt VTS § 237² kuni 237⁴ ja § 237¹³).

2.7.5.2. EVKS § 46⁵ lõike 2 kohaselt on EVKS § 46¹ kuni 46⁴ sätestatud väärtegude korral kohtuvälise menetleja õigused nii Finantsinspeksioonil kui ka Rahandusministeeriumil. Selline regulatsioon võib praktikas tekitada tõsisel pädevusprobleeme asjade lahendamisel.

2.7.5.3. KTS § 88³ kohaselt karistatakse rahatrahviga füüsilist isikut, kes on jätnud täitmata kohustusliku kindlustuse kindlustuslepingu, välja arvatud liikluskindlustuslepingu. KTS § 88⁵ lõikes 2 on sätestatud Finantsinspeksiooni kohustus menetleda KTS §-s 88³ nimetatud väärtegu. **Finantsinspeksioon asub seisukohale, et tegemist on ebasobiva regulatsiooniga, kuivõrd see väljub finantsjärelevalve eesmärgist, olles vastuolus FIS §-ga 2 ja KTS §-ga 76.** Füüsilised isikud, näiteks notarid, kohtutäiturid jt, kes on seaduse alusel kohustatud sõlmima kohustusliku kindlustuse lepingu, ei ole Finantsinspeksiooni järelevalvesubjektideks. Vastupidi - tulenevalt KTS § 76 lõikest 1 on järelevalve eesmärgiks kindlustusvõtjate ja kindlustatute huvide ning õiguste kaitse. Selliste väärtegude menetlemine koormaks põhjendamatult Finantsinspeksiooni ja sellega peaks ilmselt tegelema antud kutsealadel töötavate isikute üle riiklikku järelevalvet teostav asutus või politsei. **Finantsinspeksioon asub seisukohale, et KTS § 88⁵ vajab eeltoodud põhjustel muutmist.**

2.7.5.4. Siinkohal peame vajalikuks osundada probleemile, milline võib mõjutada Finantsinspeksiooni ja ka uurimisorganite võimet tõendada siseteabel põhinevate tehingute keelu rikkumist ja rikkujate sanktsioneerimist. VTS § 191 lõige 4 kehtestab siseteabe omaja suhtes siseteabel põhineva tehingu tegemise absoluutse keelu. Karistusseadustiku §-s 398 sätestatud süüteo koosseis põhineb nn relatiivsel keelul, mille kohaselt karistatav tegu on vaid tehingu tegemine, milleks kasutati konfidentsiaalset informatsiooni. Kuivõrd siseteabe alusel tehtavate tehingute ühiskonnaohtlikkus on sõltuvalt alaliigist (info edastamine, soovitus andmine, tehingu tegemine) varieeruv, siis peaks riikliku finantsjärelevalve teostajal olema võimalus selliste väärtegude kohtuväliseks menetlemiseks. Üheks võimaluseks oleks retsidiivsuse põhimõtte arvestamine ehk esmakordne rikkumine kvalifitseeruks väärteoks ja teistkordne juba kuriteoks.

Finantsinspeksioon asub seisukohale, et VTS-s sätestatud keeld ning karistusseadustiku §-s 398 sätestatud süüteo koosseis vajavad ühtlustamist, ühtlasi tuleks kaaluda VTS-i täiendamist vastava väärteo koosseisu lisamiseks.

2.7.5.5. Lisaks info avalikustamisega seotud rikkumiste tuvastamisele on üheks sensitiivsemaks ja prioriteetsemaks väärtpaberituru alase järelevalve eesmärgiks turuga manipuleerimise keelamine. Eelmainitu omab väga selget seost stabiilse, efektiivse ja usaldusväärse väärtpaberituru toimimisega. Karistusõigusereformi jõustumisega käesoleval aastal on ekslikult jäänud süüteona välja turuga manipuleerimine. Vastavat süüteo koosseisu ei ole sätestatud kuriteona ega ka väärteona. Selline olukord paneb ohtu efektiivse järelevalve ja vajaliku karistuspoliitika teostumise.

3. Koostöö printsiibi ellurakendamine

Koostöö printsiip on üks kaasaegse finantsjärelevalve põhiprintsiipidest, mis kajastab endas järelevalve asutuse koostööd finantssektoris tegutsevate ettevõtjatega, s.o finantsjärelevalve subjektidega, koostööd riigi teiste ametiasutustega, kes vastutavad finantsturgude ja finantsstabiilsusega seotud küsimuste eest ning ka rahvusvahelist koostööd.

3.1. Koostöö järelevalvesubjektiga

Teostatud analüüs näitas, et kehtivas õiguses on järelevalvesubjekti ja järelevalve asutuse koostöö printsiipi käsitletud väga erinevalt ja FIS § 2 lõikes 1 nimetatud seadustes ei ole piisaval määral sätteid, mis soodustaks koostöö printsiibi rakendamist praktikas. Finantsinspeksioon asub seisukohale, et antud küsimuses erineva regulatsiooni kehtestamise vajadus ei tulene ettevõtja tegevusvaldkonna spetsiifikast. FIS § 2 lõikes 1 nimetatud seadustes vajab eelkäsitletud küsimuste regulatsioon ühtlustamist, et soodustada finantsjärelevalve eesmärgi realiseerimist mitteõiguslike meetoditega ja suurendada Finantsinspeksiooni poolt kohaldatavate meetmete efektiivsust.

3.1.1. Koostöö järelevalvesubjekti juhtidega

Finantssektoris tegutseva ettevõtja usaldusväärse eest kannavad vastutust eelkõige selle juhid. KrAS § 71 lõige 4 ja § 108 lõige 2 punkt 2, IFS § 21 lõige 3 ja § 137 lõige 1, VTS § 106 sätestavad järelevalvesubjekti kohustuse viivitamatult teavitada Finantsinspeksiooni järelevalvesubjekti (või tema poolt valitsetava fondi) finantsseisundit oluliselt mõjutavatest asjaoludest. Samas ei ole kehtivas õiguses sätestatud Finantsinspeksiooni võimalust anda järelevalvesubjektile informatsiooni konkreetsetest asjaoludest, millised võivad ohustada järelevalvesubjekti jätkuvust või suurendada tema riske.

3.1.1.1. Teostatud analüüs näitas, et inspekteerimisaktide üleandmise protseduur FIS § 2 lõikes 1 nimetatud seadustes vajaks ühtlustamist. KrAS-i § 101 lõike 3 kohaselt tuleb akt üle anda allkirja vastu. KTS-s aga ei ole allkirja vastu üleandmise nõuet sõnaselgelt seaduses fikseeritud. Samuti on inspekteerimisaktide puhul erinevate järelevalvesubjektide osas lahtine, kas inspekteerimisaktis kajastatud on turuosalisel õigus vaidlustada (VTS § 232 lõige 6) või esitada ainult endapoolseid selgitusi (KTS § 81 lõige 4). KrAS ei näe aga ette ei selgituste andmise ega vaidlustamise võimalust. Eeltoodu on oluline haldusorgani seisukohtade mõistetavuse ja järelevalvesubjekti poolt aktsepteeritavuse tagamiseks just koostöö, ühiste nõupidamiste vormis.

3.1.2. Koostöö järelevalvesubjekti audiitoriga

Rahvusvaheliselt aktsepteeritud põhimõtete ja EL direktiivide kohaselt peab järelevalve asutuse ja järelevalvesubjekti audiitori vahel toimima vastastikune infovahetus. FIS § 54 lg 4 punkti 6 kohaselt võib Finantsinspeksioon anda finantsjärelevalve subjekti audiitorile tema tegevuseks vajalikus ulatuses konfidentsiaalset järelevalvelist informatsiooni. Valdavas enamuses FIS § 2 lõikes 1 nimetatud seadustes on sätestatud erinormina ATS §-le 38 audiitori kohustus teavitada Finantsinspeksiooni järelevalvesubjekti tegevuse katkemise ohust ja muudest seaduses sätestatud asjaoludest.

Teostatud analüüs näitab, et Finantsinspeksiooni ja järelevalvesubjekti audiitori koostöö printsiip on üldjoontes sobivalt ja piisavalt reguleeritud.

3.1.2.1. Siiski on praktikas tekkinud probleeme FIS § 2 lõikes 1 nimetatud seaduste ja ATS § 38 tõlgendamisel nende koosmõjus. ATS § 38 lõige 2 annab ammendava loetelu juhtudest, mil on lubatud avaldada audiitori kutsesaladuseks olevaid andmeid. Seadusandja ei ole arvestanud, et seaduses sätestatud juhtudel on audiitor kohustatud järelevalveorganit teavitama. Mitmeti tõlgendatavuse täielikuks vältimiseks peab Finantsinspeksioon vajalikuks ATS § 38 muutmist.

3.1.3. Koostöö järelevalvesubjekti siseaudiitoriga

Äriühingu sisese juhtimise kontrollimehhanismide roll kasvab, sest need on liigsete riskide oluliseks kaitsemehhanismiks, teenides riiklikule finantsjärelevalvele sarnaseid eesmärke. Vastavalt kehtivale õigusele peab igas krediitiasutuses KrAS § 59 alusel, kindlustusseltsis KTS § 45 alusel, investeerimisühingus VTS § 83 alusel, fondivalitsejas IFS § 17 alusel ja pensionifondivalitsejas KPS § 110 alusel olema moodustatud sisekontrolli süsteem. Teostatud võrdlev analüüs näitab, et kehtivas õiguses kasutatav terminoloogia ja nõuded finantsjärelevalve subjekti sisekontrollisüsteemile, sh siseauditile on väga erinevad. Sobiv ja piisav regulatsioon antud küsimuses on sätestatud KrAS-s.

Finantsinspeksioon asub seisukohale, et õiguslik regulatsioon selles küsimuses ei sõltu finantssektoris tegutseva ettevõtja kitsamast spetsiifikast ja peaks kehtestama nõuded sarnastest põhimõtetest lähtuvalt, sh tuleb igakülgset arvestada finantsjärelevalve asutuse ja järelevalvesubjekti koostöö printsiipi.

3.2. Koostöö riigi teiste ametiasutustega

Teostatud õigusaktide mõju analüüs näitab, et Finantsinspeksiooni koostööks riigi teiste ametiasutustega üldjuhul õiguslikke takistusi ei ole. **Finantsinspeksioon asub seisukohale, et õiguslik regulatsioon selles küsimuses peab soodustama ühiskonna korralduses vajalikke vertikaalsuhteid ja avalike huvide kaitsmise vajadustest lähtuvalt ei tohiks kehtestada riigiasutustele piiranguid Finantsinspeksiooni järelevalve tegevuseks vajaliku teabe edastamisele.**

3.2.1. Vastavalt FIS § 48 lõikele 1 on Finantsinspeksioonil õigus saada Eesti Pangalt, Rahandusministeeriumilt ja teistelt riigiasutustelt teavet, mis on vajalik Finantsinspeksiooni ülesannete täitmiseks. VTS § 231 lõike 1 alusel on Finantsinspeksioonil järelevalve teostamiseks õigus saada tasuta teavet, dokumente ja selgitusi füüsiliselt ja juriidiliselt isikult, samuti valitsusasutustest ja järelevalveorganitest ning riigi ja kohaliku omavalitsuse andmekogudest. Eeltoodud normil ei ole aga mõju, kui andmete esitamise kohustust/õigust reguleeriv muu õigusakt ei näe ette riigiasutuse sellist õigust. Praktikas on tekkinud teravad probleemid maksukorralduse seaduse § 29 seoses, millises ei ole sätestatud Finantsinspeksiooni õigust saada Maksuametist maksusaladust sisalduvaid andmeid. Eelnimetatud säte on takistanud järelevalve tegevuseks vajaliku teabe kogumist tegevuslubade ja olulise osaluse lubade andmise menetluse käigus. Eeltoodu tõttu peab Finantsinspeksioon vajalikuks maksukorralduse seaduse § 29 täiendamist.

3.2.2. Vastavalt FIS § 49 lõikele 3 tuleb finantssektorit ja finantsjärelevalvet puudutavate õigusaktide eelnõud kooskõlastada Finantsinspeksiooniga. Selle sättega ei arvesta kehtiv Vabariigi Valitsuse määrus "Vabariigi Valitsusele esitatavate õigusaktide eelnõude

kooskõlastamise kohta” ja Finantsinspeksioonile ei ole finantssektorit ja selle järelevalvet puudutavate seaduste eelnõusid kooskõlastamiseks saadetud.

4. Finantsturu läbipaistvus ja avalikustamiskohustused

Finantsinspeksioon peab väga oluliseks finantsturu läbipaistvust ja avalikustatava informatsiooni usaldusväärsust. Igal kliendil peab olema võimalik hinnata selle ettevõtja usaldusväärsust, kelle teenuseid ta kasutab ja võtta vastu investeerimis- jmt otsustusi õige, aja- ja asjakohase ning piisava kvaliteedi ja kvantiteediga informatsiooni alusel, et ise hinnata võetavaid riske.

Ettevõtjate majandustegevust kajastavaid avalikke aruandeid analüüsivad ka konkureerivate ettevõtjate analüütikud, mis omakorda peaks soodustama turudistsipliini. Euroopa Komisjon andis 23. juunil 2000.a välja soovitusel pankade ja teiste finantsinstitutsioonide aruannete avalikustamise kohta, milles märgitakse, et **finantsturgude läbipaistvus ja turudistsipliin on kõige väärtuslikum täiendus järelevalvele.**⁵

Finantsinspeksioon asub seisukohale, et järelevalvele allutatud subjektide tegevuse avalikustamise regulatsioon ei ole käesoleval ajal piisav ja vajab täiendamist (vt ka punkt 2.3.1.2.).

4.1. Eesti õiguskorras on krediitiasutuste kvartaalsete aruannete avalikustamise kohustus sätestatud KrAS §-s 92. Kõik pangad on kohustatud avalikustama Eesti Panga poolt kehtestatud vormikohase aruande iga oma filiaali kaudu ja panga veebilehel kahe kuu jooksul pärast kvartali lõppu ja majandusaasta auditeeritud aruande hiljemalt kuue kuu jooksul pärast majandusaasta lõppu. Analoogne kohustus on sätestatud ka investeerimisühingutele. Fondivalitsejad on vastavalt IFS § 118 kohustatud avalikustama fondide aruanded kaks korda aastas. KTS § 48 lõige 5 sätestab, et kindlustusandjad on kohustatud avaldama oma majandusaasta bilansi ja kasumiaruande vähemalt ühes üleriigilise levikuga päevalehes hiljemalt aruande koostamise aasta 1. juuliks. Muid finantssektoris tegutsevate ettevõtjate majandustegevuse aruandluse avalikustamise kohustust kehtestatud ei ole.

Finantsinspeksioon asub seisukohale, et kindlustusandjate avaliku aruandluse regulatsioon vajab täiendamist. Leiame, et kindlustusandjate avalikele aruannetele (st auditeeritud majandusaasta aruannetele ja kvartaalsetele vahearuannetele) peaks samuti laienema nende kindlustusandja veebilehel avaldamise kohustus.

4.2. Kehtivas õiguses ei ole kohaselt lahendatud avalike emitentide aruandluse kohustuse ja selle üle järelevalve teostamise regulatsioon. Finantsinspeksiooni pädevus piirneb prospekti registreerimisega ja pakkumise perioodil toimuvaga. Pakkumise lõppedes kaob selge pide edasise järelevalvega, olulise info avalikustamisega nii Finantsinspeksioonile kui avalikkusele. Avaliku pakkumise raames väärtpaberid omandanud investorid on jäetud ilma võimalusest saada pidevalt informatsiooni äriühingu tegevusest. Selline situatsioon võtab investoritelt võimaluse teha adekvaatseid investeerimisotsuseid ja seab eelispositsiooni eelkõige suuraktsionärid, kes tihtipeale on esindatud emitendi juhtorganites.

⁵ Vt Commission Recommendation of 23 June 2000 concerning disclosure of information on financial instruments and other items complementing the disclosure required according to Council Directive 86/635/EEC on the annual accounts and consolidated accounts of banks and other financial institutions. – Official Journal L 154, 27.06.2000.

Finantsinspeksioon asub seisukohale, et avalike emitentide õiguslikus regulatsioonis tuleb üheaegselt avalikule pakkumisele järgneva info avalikustamise ja aruandluse nõuetega lahendada avaliku emitendi staatusest taas nn suletud tüüpi äriühinguks saamise kriteeriumite (näiteks aktsionäride arv; ei tohi olla börsil noteeritud jmt) küsimus.

4.3. Finantsinspeksiooni poolt järelevalvetegevuse käigus saadud informatsiooni konfidentsiaalsust ja selle avaldamist reguleerib FIS § 54. Kehtiva õiguse üldine põhimõte on täna, et sellist informatsiooni saab avaldada vaid teatud erijuhtudel (kohtu- või uurimismenetlus, välisriigi järelevalve päring, audiitorile jmt). Samas annab FIS § 54 lõige 3 võimaluse eriseaduses sätestada täpsemad kriteeriumid ja olukorrad, millal ei ole teave konfidentsiaalne. Arvestades Finantsinspeksiooni poolt teostatavate menetluste iseloomu, siis eelkõige VTS-s sätestatud väärtpaberiturualaste nõuete kontrollimisel on tihtipeale kerkinud üles vajadus anda avalikkusele selge teave ühest või teisest olulisest asjaolust. Nimelt on ka rahvusvaheliselt leidnud tunnustust põhimõte, et vaatamata järelevalvelise info konfidentsiaalsusele, on teatud juhtudel järelevalveorganil õigus teavitada avalikkust nii teostatavast menetlusest, võimaliku rikkumise tuvastamisest kui ka isegi kahtlusest. Lisaks on hädavajalik nn kommenteerimise pädevus.

Nimetatud õigused on eelkõige seotud olukordadega, kus avalikkuse viivitamatu informeerimata jätmine võib kaasa tuua veelgi suurema üldsuse huvide ja õiguste rikkumise (näiteks kogub vastava tegevusloata isik avalikkuselt rahalisi vahendeid lubadusega tulusast investeringust). Samuti on vastav pädevus vajalik teatud erandlikel juhtudel selge signaali või olukorra kirjelduse andmiseks. Kuivõrd teave avalikustamine võib tuua kaasa kahjulikke tagajärgi isikule, kelle suhtes seda tehakse, siis oleks tegemist kaalutusõiguse põhimõtetel üksikjuhtumitel vastuvõetava rakenduva pädevusega.

5. Muud probleemid, millised on olulised Finantsinspeksiooni tegevuse või finantsturu efektiivse toimimise aspektist

5.1. Majanduskuritegude uurimise suutlikkus

Arvestades FIS §-s 3 sätestatud finantsjärelevalve eesmäärke, omab finantsjärelevalve tegevuse efektiivsuse seisukohalt olulist rolli uurimisorganite suutlikkus finantssektoris toimepandud kuritegude uurimisel. Sellele probleemile on tähelepanu juhtinud ka Riigikogu uurimiskomisjon AS-i Eesti Maapank pankroti asjaolude väljaselgitamiseks ja pankrotiprotsessi erapooletuks tagamiseks oma lõpparuandes.

Finantsinspeksioon asub seisukohale, et Politseiameti Keskuurimisbüroos ja politseiprefektuurides on oluliselt vaja tugevdada majanduskuritegude uurijate töötajaskonda – nii arvuliselt kui finantssektori spetsiifikat arvestava erialase täienduskoolituse kaudu.

5.2. Kohustusliku vastutuskindlustusega seotud probleemid

Kindlustusandjad on Finantsinspeksiooni ees teravalt tõstatanud kohustusliku vastutuskindlustusega seotud probleemid. KTS § 6 lõike 3 kohaselt ei vähene kohustusliku kindlustuslepingu kindlustussumma seoses lepingu kehtimise ajal teostatud hüvitamisega. Seadusandja mõtte antud sätte kehtestamisel on mõisteta, sest vastutuskindlustuse puhul ei toimu hüvitamine kindlustusvõtjale (tema poolt määratud soodustatud isikule) vaid kannatanu staatuses olevatele kolmandatele isikutele, kelle

õigustele ja seaduslikele huvidele tuleb tagada võrdne kaitse. Samas on ka mõistetav kindlustusandjate seisukoht, mille kohaselt arvestades enamuse kohustusliku kindlustusliikide marginaalset osakaalu ning sellest tulenevat mitteküllaldast statistilist baasi, ei ole võimalik kindlustusriski adekvaatselt hinnata, ning kindlustusandjatel puudub huvi enamuse kohustuslike vastutuskindlustuse liikidega tegelemiseks. Kindlustusandjate huvi puudumisel tekib olukord, kus teatavatel tegevusaladel töötamise eelduseks (tegevusloa saamisel) on vastutuskindlustuse lepingu sõlmimine, samas lepingut sõlmida ei saa, kuna kindlustusandjatel puudub huvi prognoosimatu kahjususega vastutuskindlustuse lepingute sõlmimiseks.

Antud probleemi lahendus võiks olla selles, kui KTS-s sätestatakse, et kohustusliku kindlustuslepingu kindlustussumma ei vähene seoses lepingu kehtimise ajal teostatud hüvitamisega, kui vastavas eriseaduses ei ole sätestatud teisiti. Vastavates eriseadustes, mille alusel sõlmitavate lepingute maht on väike (notarid, kohtutäiturid jne) aga sätestatakse, et kindlustussumma väheneb väljamakstud hüvitise summa võrra ja isikutele, kelle tegevusest tulenevat vastutust kindlustatakse, pannakse seadusega (võiks kaaluda sundtäitmist) kohustus taastada kindlustussumma, tasudes vastava proportsionaalse osa kindlustusmaksest.

5.3. Valikuavalduste esitamine /tagasivõtmine

KPS rakendamisel on ilmnenu probleemid seoses valikuavalduste esitamise ja tagasivõtmise regulatsiooniga.

5.3.1. Kehtivas õiguses on täielikult reguleerimata agentide kasutamine kohustuslike pensionifondidega liitumisavalduste kogumisel. KPS-s pole sätestatud nõudeid agentidele ega nende koolitamisele. Praktikas on hakatud kasutama nn püramiidskeeme agentidel rajaneva müügistruktuuri ülesehitamisel. Adekvaatse teabe kliendini jõudmine agendi vahendusel on küsitav. Finantsinspeksioonile on laekunud informatsiooni, et agent ei ole kliendile andnud tõepäraselt informatsiooni ning isik on seetõttu liitunud kogumispensioniga eksimuse tõttu. **Eeltoodu tõttu asub Finantsinspeksioon seisukohale, et KPS-i on vajalik täpsustada valikuavalduste esitamise regulatsiooni.**

5.3.2. Järjest enam on praktikas tekkinud nõudmisi pensionikonto sulgemiseks, muuhulgas põhjusel, et valikuavalduse esitamisel ei ole isik täpselt aru saanud kogumispensionisüsteemi nüanssidest. Küsimused on tekkinud eelkõige koosmõjus tsiviilseadustiku üldosa seaduses sätestatud põhimõttega, mille kohaselt eksimuse mõjul tehtud tehingu tühistamiseks piisab avalduse tegemisest vastaspoolele või avalikkusele.

5.4. Ettevõtteregestrist ja äriregistrist kustutatud pangaklientide kontod

Mitmete aastate vältel on õiguslikult lahendamata probleemid, millised tekkisid krediitiasutustes seoses ettevõtjate sundlõpetamisega äriseadustiku sätete alusel. Äriseadustiku § 513 lõike 2 kohaselt loeti sundlõpetatuks ettevõtteregestrisse kantud ettevõtted, mida ei kantud 1997.a 1. septembriks ettevõtjana äriregistrisse või mille äriregistrisse kandmiseks ei esitatud selleks ajaks äriregistripidajale avaldust või mille äriregistrisse kandmise avaldus jäeti rahuldamata. Äriseadustiku § 519 lõike 3 kohaselt loeti sundlõpetatuks äriregistrisse kantud osahingud või aktsiaseltsid, mille osa- või aktsiakapital ei vastanud alates 1999.a 1. septembrist äriseadustiku §-s 136 või §-s 222 sätestatud suurusele või mille vastavas suurusel osa- või aktsiakapitali äriregistrisse kandmiseks ei esitatud selleks ajaks äriregistripidajale avaldust või mille vastav äriregistrisse kandmise avaldus jäeti rahuldamata.

Eelnimetatud õigusnormide mõjul on krediidasutustesse jäänud väga suurel hulgal kontosid, mille kasutajad/kliendid on lõppenud ja vastavast registrist kustutatud, aga nende nimel on pangas kontod, millel asuvad rahalised vahendid ning millele teevad ülekandeid kolmandad isikud. Seejuures puuduvad õigustatud isikud, kes võiksid antud kontodel olevaid rahalisi vahendeid kasutada ning kontod sulgeda. Samuti ei vasta aastate eest avatud kontode omanike kohta krediidasutusele esitatud dokumendid rahapesu tõkestamise seaduses toodud nõuetele.

Äriregistrist kustutatud äriühingutele näeb äriseadustik ette, et kui pärast osaühingu või aktsiaseltsi äriregistrist kustutamist selgub, et on vajalikud täiendavad likvideerimisabinõud, ennistab kohus õigustatud isiku nõudel vanade likvideerijate õigused või määrab uued likvideerijad (äriseadustiku § 218 lõige 2 ja § 381 lõige 2). Kahjuks puudub ettevõttere registrist likvideerimis- või pankrotimenetlusest kustutatud ettevõtjate varadega seonduvate probleemide lahendamiseks eelpooltoodud seadusandlik regulatsioon. Seetõttu asub antud isikutele kuulunud vara väljaspool tsiviilkäivet ja sellega ei saa teha mingisuguseid tehinguid. Kasutuseta pangakontod koormavad krediidasutuste andmebaase.

Finantsinspeksioon asub seisukohale, et eeltoodud küsimus vajab õiguslikku lahendust. Üheks võimaluseks oleks ettevõttere registrist kustutatud ühingutele kehtestada analoogne regulatsioon, nagu on äriseadustiku § 218 lõige 2 ja § 381 lõige 2 äriregistrist kustutatud äriühingutele.

5.5. Programmimissioonide regulatsioon

VTS-i jõustumisega on jäänud välja programmimissioonide regulatsioon. Tegemist on arenenud väärtpaberiturgudega riikides laialt kasutuses oleva lihtsusatud süsteemiga, kus emitendi ühesugustel tingimustel teatava perioodi jooksul pakutavaid väärtpabereid ei pea igakordselt järelevalves registreerima täismenetluse korras. Kehtiv VTS programmimissiooni mõistet ei tunne, samas ei keela seadus selgesõnaliselt ühe otsuse alusel mitme emissiooni toimumist.

Hetkel on kõige lähemaks programmimissiooni regulatsiooni põhimõttele viitav VTS § 17 lg 1 punkt 1, kus erandite tegemise all on sätestatud, et prospekti ei pea avalikustama ega registreerima, kui on sama pakkumise raames emiteeritud väärtpaberite või pakutavate väärtpaberite aluseks olevate väärtpaberite kohta on prospekt juba varem registreeritud. **Finantsinspeksioonile teadaolevalt on turul olemas nõudlus sellise instrumendi järgi.**

5.6. Rahaturuinstrumendi mõiste

Probleeme on praktikas tekitanud VTS § 2 lg 1 punktis 5 sätestatud rahaturuinstrumendi ja selle avalikust pakkumisest välistamise napsõnaline käsitus. Erinevalt pikaajaliste traditsioonide ja tavade väärtpaberiturgudest puuduvad Eesti väärtpaberiturul mitmed laialt levinud finantstooted. Samuti ei ole üks-üheselt võimalik üle kanda arenenud turgude põhimõtteid alles arenevasse keskkonda. VTS-s viidatud paragrahvis sätestatud rahaturu ja rahaturuinstrumendi mõisted on jäetud ilma igasuguste täiendavate kriteeriumiteta järelevalveorgani sisustada. Kehtiv regulatsioon annab võimaluse kuritarvitada seaduse üldsõnalisust ja varjuda avalikkuselt rahaliste vahendite kaasamisel rahaturuinstrumendi mõiste määratlematuse taha. **Finantsinspeksioon asub seisukohale, et täpsustavate kriteeriumite kehtestamine on järelevalve seisukohast vältimatu.**

5.7. Eesti väärtpaberite keskregistri pidaja kui arveldussüsteem

Süsteemse riski allikaks oleva väärtpaberite arveldussüsteemi korraldaja poolt peetava arveldussüsteemi raames rakendub VTS kohaselt makse lõplikkuse ja tagasivõitmise immuunsuse põhimõte. Arveldussüsteemi reeglite kohaselt edastatud ülekandekorraldust ei või alates süsteemi reeglitega sätestatud hetkest tagasi võtta ega muuta. Toimingud, mis on tehtud pärast nimetatud hetke eesmärgiga muuta või tühistada antud ülekandekorraldus, on tühiised. Ülekandekorralduse tagasivõitmine pankrotimenetluses ei too kaasa süsteemi korraldaja poolt tehtud tasavarvestuse kehtetust.

Kehtivas VTS-s välistatakse makse lõplikkuse ja tagasivõitmise immuunsuse põhimõtete rakendumine Eesti väärtpaberite keskregistri pidaja poolt EVKS alusel tehtavatele registritoimingutele.

Finantsinspeksioon asub seisukohale, et eelnimetatud põhimõtted peaksid selgelt rakenduma ka Eesti väärtpaberite keskregistri pidajale EVKS kohaselt edastatavatele korraldustele teatud registritoimingute tegemiseks ja registritoimingutele, kuna teatud registritoimingute osas keskregistri pidajaga seoses eksisteeriv arveldussüsteem erineb sisuliselt vähe VTS kirjeldatud väärtpaberite arveldussüsteemist. Vastavalt tuleks muuta VTS, EVKS ja selle alusel antud õigusakte.

5.8. Riigilõivude tasumise regulatsioon

Teostatud analüüs näitab, et FIS § 2 lõikes 1 nimetatud seadustes on väga ebaühtlaselt lahendatud riigilõivu tasumise regulatsioon, milline alati ei haaku riigilõivuseaduses (edaspidi RLS) sätestatuga. Näiteks IFS-s on sätestatud käesoleval ajal kokku 10 erinevat taotlust, mille Finantsinspeksioonile esitamise korral tuleks tasuda riigilõivu (vt IFS §§ 21, 23, 25, 26, 49, 60, 61, 73, 87, 127), samas RLS kohaselt on neist lõivustatud viis toimingut ja käesoleval ajal puudub õiguslik alus nõuda riigilõivu tasumist IFS § 49, 60, 61, 73, 87 sätestatud kooskõlastuste taotlemisel.

Käesoleval ajal kehtiv regulatsioon on finantsjärelevalve subjektide jaoks kogumis põhjendamatult koormav. Tuleb arvestada, et finantsjärelevalve subjektide suhtes on kehtestatud erinevalt paljudest teistest ettevõtluse valdkondadest, väga suur hulk mitmesuguseid piiranguid, sh Finantsinspeksioonilt erinevate nõusolekute, lubade ja kooskõlastuste jmt taotlemise kohustus. Eelnimetatud kohustuse täitmist (millised on kehtestatud riigi üldise kaitsekohustuse täitmiseks) ei tohiks pärssida ettevõtjale tekkivad liigsed kulutused riigilõivu näol. Sageli on täiendavate taotluste esitamine tingitud õigusnormide muutmisest, kuid kehtivas RLS-s on sätestatud vaid üks eelnimetatud põhjusel riigilõivu tasumisest vabastamise alus (vt RLS § 23 lg 2). Tuleb arvestada, et Finantsinspeksiooni rahastamise kohustus on pandud finantsjärelevalve subjektidele ja käesoleval ajal riigieelarvest Finantsinspeksiooni tegevust ei rahastata.

Finantsinspeksioon asub seisukohale, et Finantsinspeksiooni toimingute pealt riigilõivu tasumise regulatsioon vajab muutmist.

5.9. Alternatiivsete kauplemissüsteemide regulatsioon

01. jaanuarist 2002.a kehtima hakanud VTS on valdavalt kaasaegne, nii EL-i kui ka rahvusvahelisi standardeid arvestav seadus. Kehtivas õiguses on siiski jäänud muude valdkondade varjus reguleerimata üks oluline teema - alternatiivsete kauplemissüsteemide

ehk ATS-de (*alternative trading systems*) tegevus. EL-i tasandil on nimetatud teema olnud aktiivselt ja katkematult päevakorras alates 1999.a-st, mil loodi vastav ekspertgrupp. Ülevaate koostamise hetkel on pärast mitmeid eelnõusid väljatöötatud ühtsed alternatiivsete kauplemissüsteemide standardid (*Standards for Alternative Trading Systems*⁶), mille järgi peaks lähiaastatel liikmesriigid oma õigusliku keskkonna ning järelevalve kujundama. Kehtiv VTS tunneb vaid reguleeritud turu ja börsikorraldaja mõisteid. Arvestades m.h asjaolu, et traditsiooniliste kauplemissüsteemide (börside) ja investeerimisühingute tegevuste selge erinevuse vähenemine on päevakajaline ka Eestis, siis on vaja võimalikult kiiresti alternatiivsete kauplemissüsteemide temaatika läbi töötada ja seadusesse eriregulatsioon sisse viia. Peamised põhimõtted, mida siin tuleb arvestada on: turu terviklikkus (fragmenteerituse vältimine), info avalikustamine, läbipaistvus ja järelevalvele raporteerimiskohustuse kehtestamine, väärtpaberituru kuritarvitamise vältimine (sisetehingud, turumanipulatsioon), aus ja õiglane kauplemissüsteem jpt.

⁶ Dokument on avalikustatud 8.07.2002.a. ja on kättesaadaval CESR'i koduleheküljel aadressil <http://www.europefesco.org/v1/default.asp>, 30. september 2002.a.