

ET

ET

ET



EUROOPA KOMISJON

Brüssel 8.12.2010
KOM(2010) 716 lõplik

**KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE, NÕUKOGULE, EUROOPA
MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE NING REGIOONIDE KOMITEELE**

Sanktsioonide tõhustamine finantsteenuste sektoris

{SEK(2010) 1496 lõplik}
{SEK(2010) 1497 lõplik}

KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE, NÕUKOGULE, EUROOPA MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE NING REGIOONIDE KOMITEELE

Sanktsioonide tõhustamine finantsteenuste sektoris

1. SISSEJUHATUS

Euroopa Liit on finantsteenuste ühtse turu loomisel teinud edusamme finantseerimisasutuste suhtes kohaldatavate usaldatavusnormatiivide ja tegutsemiseeskirjade sellise ühtlustatud raamistiku kehtestamisel, mis peaks tagama finantsturgude turvalisuse, stabiilsuse ja terviklikkuse.

Finantskriis on seadnud kahtluse alla selle, kas finantsturgude eeskirju ELis alati nõuetekohaselt järgitakse ja kohaldatakse. ELi eeskirjade puudulik jõustamine ühes liikmesriigis võib oluliselt mõjutada finantssüsteemi stabiilsust ja toimimist teises liikmesriigis. Seepärast on oluline tagada ELi eeskirjade ühtne ja tõhus kohaldamine kõigis liikmesriikides.

Komisjon on ette valmistamas finantssektori laiaulatuslikku reformi, mille eesmärk on tagada finantssüsteemi usaldusväärsus ja stabiilsus. Hiljutine järelevalvestruktuuri reform võimaldab paremini jälgida finantsturgusid ning paremini tagada turgude stabiilsust, turvalisust ja terviklikkust.

Tõhusatel ja piisavalt ühtsetel sanktsioonidel on oluline roll uue järelevalvesüsteemi täiendamisel. Jacques de Larosière'i aruandes on märgitud: „Järelevalve ei saa olla tulemuslik nõrkade ja väga erinevate sanktsioonide puhul. On esmatähtis, et ELis ja mujal saaksid kõik järelevalveasutused kohaldada piisavalt ühtseid, rangeid ja hoiatava mõjuga sanktsioone¹.”

ELi eeskirjade nõuetekohase kohaldamise tagamine on eelkõige riiklike ametiasutuste kohustus, kelle ülesanne on takistada finantseerimisasutusi rikkumast ELi eeskirju ja kohaldada nende rikkumiste korral sanktsioone omas jurisdiktsioonis. Kuid riiklikud ametiasutused peavad tegutsema koordineeritult ja ühtselt. Uued Euroopa järelevalveasutused parandavad riiklike ametiasutuste jõustamistegevuse koordineerimist². ELi õigusaktide

¹ Jacques de Larosière'i juhitud kõrgetasemelise ELi finantsjärelevalve eksperdirühma 25. veebruari 2009. aasta aruande punkt 201.

² Euroopa Parlament ja nõukogu võtsid 2010. aasta novembris vastu õigusaktid, millega loodi Euroopa finantsreguleerimise uus järelevalveraamistik, sealhulgas Euroopa Väärtpaberiturujärelevalve Asutus (EVJA), Euroopa Pangandusjärelevalve Asutus (EPJA) ning Euroopa Kindlustus- ja Tööandjapensionide Järelevalve Asutus (EKJA), vt see KOM(2009) 499, KOM(2009) 501 ja KOM(2009) 502. Kõnealustel asutustel on õigus koostada riiklike ametiasutuste kohta eksperdihinnanguid, sealhulgas kehtestada sanktsioone, ning neile esitatakse teavet riiklike ametiasutuste kohaldatavate sanktsioonide kohta. Kõnealuseid volitusi võib kasutada riiklike õigusaktide kontrolliks ning teabe ja parimate tavade vahetuse edendamiseks liikmesriikide vahel. Samuti on neil volitused riiklike ametiasutuste vaheliste erimeelsuste lahendamiseks mõnes valdkonnas, kus eri järelevalveasutused peavad tegema koostööd, koordineerima tegevust või võtma vastu ühisotsuseid. Ettepanekus määruse (EÜ) nr 1060/2009 (reitinguagentuuride kohta) muutmise kohta (KOM(2010) 289) teeb komisjon ettepaneku anda Euroopa Väärtpaberiturujärelevalve Asutusele volitused võtta määruse rikkumise korral asjakohaseid järelevalvemeetmeid ja nõuda, et mõnel konkreetsel juhul määraks komisjon reitinguagentuurile trahvi.

nõuetekohaseks jõustamiseks peavad riiklikel ametiasutustel olema asjakohased sanktsioonide kehtestamise volitused.

Sellega seoses palus majandus- ja rahandusküsimuste nõukogu komisjonil ja kolmel järelevalvekomiteel (Euroopa Pangandusjärelevalve Komitee, Euroopa Kindlustus- ja Tööandjapensionide Järelevalve Komitee ning Euroopa Väärtpaberiturujärelevalve Komitee) koostada sektoriülese ülevaate sanktsioonide ühtsuse, samaväärsuse ja tegeliku kasutamise kohta, et teha kindlaks, kas sanktsioone kohaldatakse piisavalt ühtselt³. Järelevalvekomiteede teostatud uuringud hõlmavad sanktsioone, mida liikmesriigid kohaldavad selliste riiklike eeskirjade rikkumise korral, millega võetakse üle mõned kõige olulisemad pangandus-, kindlustus- ja väärtpaberisektoris kohaldatavad ELi direktiivid⁴. Uuringute järel⁵ märkis komisjon 4. märtsi 2009. aasta ja 2. juuni. 2010. aasta teatistes,⁶ et kavatseb esitada teatise finantsteenustesektoris kohaldatavate sanktsioonide kohta, et edendada sanktsioonide ühtlustamist eri järelevalvetoimingute puhul.

Rahvusvahelisel tasandil on sanktsioonide karmistamine üks finantssektori reformi olulisi elemente. Washingtonis 15. novembril 2008 peetud tippkohtumisel leppisid G20 juhid kokku tegevuskava, et viia läbi finantsturgude reform ning võtta sealhulgas meetmeid, et kaitsta turgusid ja investoreid ebaseadusliku tegevuse eest ja tagada asjakohane sanktsioonide

³ Euroopa Ülemkogus 2. detsembril 2009 vastu võetud Stockholmi programmis — avatud ja turvaline Euroopa kodanike teenistuses ja nende kaitsel, rõhutati vajadust reguleerida finantsturgusid ja vältida turu kuritarvitamist ning kutsuti liikmesriike ja komisjoni üles parandama turu kuritarvitamise ja vahendite väärkasutamise avastamist. Justiits- ja siseküsimuste nõukogu järeldustes majanduskriisi ennetamise ja majandustegevuse toetamise kohta rõhutati, et tuleks kaaluda, kas on võimalik ja kas vajaduse korral on asjakohane ühtlustada kriminaalõigust, mis on seotud tõsiste hinnamanipulatsioonidega aktsiaturgudel ja muude väärtpaberituruga seotud rikkumistega. Vt dokument 8920/10, 22.4.2010 ja 7881/10, 29.3.2010.

⁴ Kapitalinõuete direktiiv 2006/48/EÜ (ELT L 302, 17.11.2009), direktiiv finantsinstrumentide turgude kohta 2004/39/EÜ (ELT L 145, 30.4.2004), turu kuritarvitamist käsitlev direktiiv 2003/6/EÜ (ELT L 96, 12.4.2003), solventsus II direktiiv 2009/138/EÜ (ELT L 335, 17.12.2009), prospektidirektiiv 2003/71/EÜ (ELT L 345, 31.12.2003), kindlustusvahenduse direktiiv 2002/92/EÜ (EÜT L 9, 15.1.2003), rahupesuvastane direktiiv 2005/60/EÜ (ELT L 309, 25.11.2005), eurofondide direktiiv 2009/65/EÜ (ELT L 302, 17.11.2009).

⁵ Euroopa Pangandusjärelevalve Komitee: „Mapping of supervisory objectives, including early intervention measures and sanctioning powers” (Eelarvealaste eesmärkide, sealhulgas varase sekkumise meetmete ja sanktsioonide kehtestamise volituste kaardistamine), märts 2009/47, Euroopa Väärtpaberiturujärelevalve Komitee: „Report on administrative measures and sanctions as well as criminal sanctions available in Member States under the Market Abuse Directive” (Aruanne haldusmeetmete ja sanktsioonide, sealhulgas kriminaalsanktsioonide kohta, mida liikmesriigid saavad rakendada turu kuritarvitamist käsitleva direktiivi raames), 17.10.2007; „Report on the mapping of supervisory powers, supervisory practices, administrative and criminal sanctioning regimes of MS in relation to the MiFID Directive” (Aruanne järelevalvevolituste ja -tavade kohta ning haldus- ja kriminaalsanktsioonide kohta, mida liikmesriigid rakendavad finantsinstrumentide turgude direktiivi raames), 16.2.2009, 08/220, „Report on CESR members' powers under the Prospectus Directive and its implementing measures” (Aruanne Euroopa Väärtpaberiturujärelevalve Komitee liikmete volituste kohta seoses prospektidirektiivi ja selle rakendusmeetmetega), juuni 2007, 07-384; Euroopa Kindlustus- ja Tööandjapensionide Järelevalve Komitee: „Report to the European Commission on EU supervisory powers, objectives, sanctioning powers and regimes” (Aruanne Euroopa Komisjonile ELi järelevalvevolituste ja -eesmärkide ning sanktsioonide kehtestamise volituste ja korra kohta), 29.5.2009, 21/09. Käesolevas teatises tuginetakse kõnealustes aruannetes esitatud ja hiljem liikmesriikidelt saadud teabele.

⁶ KOM(2010) 301.

kehtestamise kord⁷. Ka Ameerika Ühendriikide hiljutise finantseeskirjade reformi üks eesmärk on tõhustada eeskirjade jõustamist ja selleks võetavaid meetmeid⁸..

Tuginedes järelevalvekomiteede uuringutele ja liikmesriikidega peetud aruteludele, käsitletakse käesolevas teatises parandamist vajavaid valdkondi, mis määratleti riiklike sanktsioonide läbivaatamise raames, esitatakse meetmed, mida EL võib võtta sanktsioonide ühtlustamiseks ja tõhustamiseks, ja kutsutakse kõiki asjaomaseid sidusrühmi esitama kavandatud meetmete kohta arvamusi.

Võttes arvesse tagasisidet, mille alusel hakatakse pidama arutelusid sanktsioonide üle seoses uute õigusaktidega, ja pärast põhjaliku mõjuhinna koostamist asjaomaste sanktsioonidega seotud küsimuste kohta, kaalub komisjon, milliseid ettepanekuid tuleks teha finantsteenuste valdkonna õigusaktide muutmiseks⁹.

2. SANKTSIOONIDE KEHTESTAMISE KORD FINANTSSEKTORIS

2.1. Põhimõisted

Käesolevas teatises käsitletakse sanktsioonide kehtestamise korda kui õigusraamistikku, mis hõlmab riiklike õigusaktidega ettenähtud sanktsioone, mida kohaldatakse finantseerimisasutuste ja muude turuosaliste suhtes, kes rikuvad finantsteenuseid käsitlevaid ELi eeskirju (sealhulgas riiklikke eeskirju, millega on üle võetud ELi direktiivid), ja sanktsioonide tegelikku jõustamist.

Sanktsioonid on iga reguleeriva korra oluline osa. Neil on hoiatav mõju ja nad aitavad seeläbi tagada, et ELi õigusakte täidetakse. Tõhusad sanktsioonid on oluline osa finantssektoris kohaldatavast järelevalvekorra, mis peaks tagama usaldusväärsed ja stabiilsed finantsturud ning seega tarbijate ja investorite kaitse. Käesolevas teatises käsitletakse ainult sanktsioone, mida kohaldavad liikmesriikide pädevad asutused, sealhulgas kohtud, finantsteenuste valdkonnas. Lisaks saab ELi õigusaktide järgimisele kaasa aidata sellega, et tarbijatele tagatakse võimalus nõuda eeskirjade rikkujalt hüvitist juhul, kui neile on tekitatud kahju. Komisjon algatab avaliku konsultatsiooni kollektiivse hüvitamise mehhanismi kohta,¹⁰ mille raames võetakse samuti arvesse tarbijatele kahju hüvitamisega seotud küsimusi finantsteenuste sektoris.

Selleks et tagada ELi õigusaktide täielik kohaldamine, peavad sanktsioonid olema tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad. Sanktsioonid on *tõhusad*, kui nad tagavad ELi õigusaktide

⁷ Järgnevatel G20 kohtumistel kutsuti üles tõhustama finantsjärelevalvet ja reguleerimist, et muu hulgas edendada turu terviklikkust ja toetada turudistsipliini (London, aprill 2009) ning võtta meetmeid, et kaitsta tarbijaid, hoiustajaid ja investoreid turu kuritarvituste eest (Pittsburgh, september 2009).

⁸ Dodd-Frank Wall Street reformiga „Dodd-Frank Wall Street Reform” ja tarbijakaitseadusega „Consumer Protection Act” (juuli 2010) nähakse ette Ameerika finantssüsteemi laiaulatuslik reform. Seaduse kõrgetasemeliste sätete jõustamiseks, st selle praktiliseks rakendamiseks peavad USA pädevad reguleerivad asutused välja töötama suure hulga eeskirju. Näiteks nähakse reformiga ette finantsstiimulid neile, kes teatavad Ameerika Ühendriikide väärtpaberite ja börsi järelevalve komisjonile (SEC) väärtpaberioiguse rikkumistest, suurendatakse väärtpaberiinspeksiooni volitusi võtta meetmeid nende suhtes, kes aitasid kaasa föderaalsete väärtpaberialaste õigusaktide rikkumisele või kihutasid sellele, ja vähendati selle tõendamise nõuet.

⁹ Riiklike pangandusjärelevalveasutuste järelevalvevolitusi vaadatakse näiteks läbi kriisiohjamiseks tehtava töö käigus.

¹⁰ Vt komisjoni 2011. aasta tööprogramm, punkt 2.6 - KOM(2010) 623.

täitmise, *proportsionaalsed*, kui nad asjakohaselt kajastavad rikkumise tõsidust ja ei lähe kaugemale kui on vajalik eesmärkide saavutamiseks, ja *hoiatavad*, kui nad on piisavalt karmid, nii et see hoiab ära sama rikkumise kordumise või võimalikud uued rikkumised.

See, kas sanktsioonid vastavad kõnealustele nõuetele, sõltub paljudest teguritest, nagu õigusaktidega ettenähtud sanktsioonide sisu ja tase, institutsionaalne ja menetluslik raamistik nende rakendamiseks, rikkumiste tõhus avastamine ja õigusaktidega ettenähtud sanktsioonide tegelik kohaldamine. Kõnealused tegurid on käesolevas teatises käsitletava sanktsioonide kehtestamise korra osa.

Finantsteenuseid käsitlevates ELi eeskirjades osutatakse nii haldussanktsioonidele kui ka haldusmeetmetele. Meetmete ja sanktsioonide erinevus ei ole selge: mõnda haldusmeedet (nt tegevusloa tühistamine) käsitatakse mõnes liikmesriigis haldussanktsioonina ja mõnes haldusmeetmena. Käesolevas teatises käsitatakse sanktsioone üldmõistena, mis hõlmab kõiki meetmeid, mida võetakse rikkumiste korral ning mille eesmärk on takistada eeskirjade rikkumist ja avalikkust uusi rikkumisi toime panemast.

2.2. ELi õigusraamistik

Praeguse õigusraamistikuga on liikmesriikidele ette nähtud märkimisväärne tegutsemisvabadus riiklike sanktsioonide valikul ja kohaldamisel. Selline tegutsemisvabadus peaks olema tasakaalus vajadusega tagada ELi õigusaktide tõhus ja ühtne kohaldamine. Finantsteenuseid käsitlevate ELi direktiivide ja määruste kohased sanktsioone käsitlevad sätted võib jagada nelja rühma.

- Esimene rühm hõlmab selliste volituste koordineerimist, mis on seotud sanktsioonide kehtestamisega mitme liikmesriigi vahel, keda võib rikkumine mõjutada. See on võtmeküsimus seoses nn Euroopa passiga ning teenuste osutamise vabaduse ja asutamisvabaduse tagamisega siseturul¹¹.
- Teise rühma sätetega kehtestatakse liikmesriikidele kohustus näha ette asjakohaste haldussanktsioonide ja -meetmete kohaldamine ELi eeskirjade rikkumise korral ning tagada, et kõnealused sanktsioonid ja meetmed oleksid tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad¹². Enamikus olemasolevates direktiivides on sätestatud riiklike ametiasutuste

¹¹ Turu kuritarvitamist käsitleva direktiivi artikkel 16, solventsus II direktiivi artikli 250 lõike 1 punkt b, kapitalinõuete direktiivi artikli 132 lõike 1 punkt d, solventsus II direktiivi artikli 155 lõige 3 ja artikli 158 lõige 2, kapitalinõuete direktiivi artikli 30 lõige 3, finantsinstrumentide turgude direktiivi artikli 62 lõige 2, eurofondide direktiivi artikli 21 lõige 5 ja artikli 108 lõige 5, prospektidirektiivi artikkel 23, finantsinstrumentide turgude direktiivi artikli 32 lõige 7 ja artikli 62 lõige 2, eurofondide direktiivi artikli 108 lõige 1 ja artikli 109 lõige 2.

¹² Näiteks on finantsinstrumentide turgude direktiivi artikli 51 lõikes 1 sätestatud: Liikmesriigid tagavad kooskõlas oma siseriikliku õigusega, et käesoleva direktiivi rakendamisel vastuvõetud sätete eiramisel võib sellise eiramise eest vastutavate isikute suhtes võtta asjakohaseid haldusmeetmeid või rakendada haldussanktsioone, ilma et see piiraks tegevusloa tühistamise korda või liikmesriikide õigust rakendada kriminaalsanktsioone. Liikmesriigid tagavad, et need meetmed on tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad.” Vt ka prospektidirektiivi 2003/71/EÜ artikkel 25, turu kuritarvitamist käsitleva direktiivi 2003/6/EÜ artikkel 14 (tõlgendanud Euroopa Kohus kohtuasjas C-45/08, Spector Photo Group ja Van Raemdonck/CBFA, kohtuotsus 23.12.2009, punktid 65–77), läbipaistvusnõudeid käsitleva direktiivi 2004/109/EÜ artikkel 28, eurofondide direktiivi 2009/65/EÜ artikli 99 lõige 1, krediidiasutusi käsitleva direktiivi 2006/48/EÜ artikkel 54, solventsus II direktiivi 2009/138/EÜ artikkel 34 (rahapesu käsitleva direktiivi 2005/60/EÜ artikli 39 lõige 2, millega nähakse ette füüsiliste isikute suhtes kohaldatavad sanktsioonid). Turu kuritarvitamist käsitleva direktiivi põhjenduses 38 on märgitud: „sanktsioonid

volitused, kuid ei tehta vahet uurimis-, ennetavate ja repressiivsete meetmete vahel ega täpsustada, mis juhul tuleks kõnealuseid volitusi kasutada¹³.

- Kolmas rühm hõlmab teatavate rikkumiste korral kohaldatavaid sanktsioone¹⁴. Mõnes õigusaktis on sätestatud üks või mitu konkreetset sanktsiooni (nt tegevusloa tühistamine), mida pädevad asutused võivad kohaldada teatavatel erijuhtudel¹⁵ ja mõnel juhul ka asjaoludel, mille korral peavad pädevad asutused kõnealust sanktsiooni kohaldama¹⁶.
- Neljandasse rühma kuuluvate sätetega nähakse ette, et ametiasutused peavad teatavatel asjaoludel meetmed ja sanktsioonid avalikustama¹⁷.

Olemasolevates ELi õigusaktides käsitletakse ainult haldussanktsioone ja -meetmeid. Liikmesriigid võivad kohaldada kriminaalsanktsioone.

3. KEHTIVA SANKTSIOONIDE KEHTESTAMISE KORRA PUUDUSED

Sanktsioonide kehtestamise korra läbivaatamise käigus, mille viis läbi komisjon koostöös järelevalvekomiteedega, tuli ilmsiks, et eri liikmesriigid kohaldavad erinevat korda. Erinevused võivad olla tingitud paljudest teguritest, nt liikmesriikide erinev õigussüsteem, põhiseadusest tulenevad nõuded, riiklike ametiasutuste erinev toimimine ja (haldus- või kriminaal-) kohtute roll.

Mõnes liikmesriigis ette nähtud sanktsioonide kehtestamise kord tõstatab küsimuse, kas sanktsioonid on piisavalt tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad. Lisaks erineb sanktsioonide jõustamine. Mõnes liikmesriigis ei ole sanktsioone kohaldatud enam kui kahe aasta jooksul. Komisjon leiab, et see võib tähendada, et ELi eeskirju ei jõustata piisavalt karmilt.

3.1. Riiklike sanktsioonide puudused ja erinevused

Kuigi on mõistetav, et sanktsioonide laad ja määr eri sektorites ja ELi õigusaktides teataval määral erineb, on siiski tuvastatud järgmised erinevused ja puudujäägid¹⁸.

Mõnel pädeval asutusel ei ole olulisi volitusi sanktsioonide kehtestamiseks teatavate rikkumiste puhul

peavad olema küllalt hoiatavad, rikkumise raskuse ja saadud kasuga proportsionaalsed ning neid tuleb kohaldada järjekindlalt.”

¹³ Vt finantsinstrumentide turgude direktiivi artikkel 50, kapitalinõuete direktiivi artikkel 136, eurofondide direktiivi artikkel 98, solventsus II direktiivi artikkel 34, prospektidirektiivi artikkel 21.

¹⁴ Vt solventsus II direktiivi 2009/138/EÜ artikkel 62 ja artikli 258 lõige 2, eurofondide direktiivi artikli 99 lõige 2, kindlustusvahenduse direktiivi 2002/92/EÜ artikli 8 lõiked 1–3.

¹⁵ Peamiselt tähendab see tegevusloa tühistamist, vt nt solventsus II direktiivi 2009/138/EÜ artikli 144 lõige 1, kapitalinõuete direktiivi 2006/48/EÜ artikkel 17.

¹⁶ Vt nt solventsus II direktiivi 2009/138/EÜ artikkel 131 ja artikli 144 lõige 2.

¹⁷ Nt finantsinstrumentide turgude direktiivi 2004/39/EÜ artikli 51 lõige 3, prospektidirektiivi 2003/71/EÜ artikli 25 lõige 2, läbipaistvusnõudeid käsitleva direktiivi 2004/109/EÜ artikli 28 lõige 2, turu kuritarvitamise direktiivi 2003/6/EÜ artikli 14 lõige 4, eurofondide direktiivi 2009/65/EÜ artikli 99 lõige 3.

¹⁸ Käesolevas jaos esitatud näidete puhul ei märgita asjaomast liikmesriiki, kuna näidete eesmärk on paremini kirjeldada kõnealuseid üldprobleeme. Lisateavet saab järelevalvekomiteede aruannetest, mille põhjal on käesolev teatis koostatud.

Eri liikmesriikides kohaldatakse väga erinevaid sanktsioone, sealhulgas samalaadsete rikkumiste suhtes. Üldiselt saavad pädevad asutused kehtestada tõhususe, proportsionaalsuse ja hoiatavuse seisukohast optimaalsed sanktsioonid ainult juhul, kui neil on laialdased sanktsioonide kehtestamise volitused.

Riiklike õigusaktidega ei ole alati antud teatavaid sanktsioonide kehtestamise volitusi (nt tegevusloa tühistamine, või juhtide ametist vabastamine), mis näivad eriti asjakohased, et mõjuda hoiatavalt finantssektoris.

Näiteks ei ole kuues liikmesriigis võimalik tühistada tegevusluba turu kuritarvitamist käsitleva direktiivi rikkumise korral. Viieteistkümnes liikmesriigis ei ole ette nähtud juhtkonna/nõukogu ametist vabastamist kõnealuse direktiivi kohaselt turuga manipuleerimise korral. Kõnealused volitused võivad olla asjakohased eeskirjade rikkujate karistamiseks ja seega tõkestada turu kuritarvitamist.

Kõigis riiklikes õigusaktides ei ole ettenähtud avalikku hoiatamist ja sanktsioonide avalikustamist, kuigi neil on rikkumiste ennetamisel oluline osa, kuna nii tuletatakse meelde teatava tegevuse korral kohaldatavaid sanktsioone ja seda, et ametiasutused võivad rikkumise avastada ja selle eest karistada. Näiteks ei ole finantsinstrumentide turgude direktiivi ülevõtmisel viis liikmesriiki näinud ette avalikke noomitusi/hoiatusi ja seitse liikmesriiki sanktsioonide avalikustamist. Kindlustussektoris avalikustavad järjepidevalt sanktsioone ainult 14 järelevalveasutust.

Haldussanktsioonide (trahvid) tase on eri liikmesriikides väga erinev ja mõnes liikmesriigis liiga madal

Riiklikes õigusaktides sätestatud haldussanktsioonide miinimum- ja maksimumtasemed erinevad suurel määral ning mõnel juhul on maksimumtase nii madal, et sanktsioonide hoiatav mõju ei pruugi olla piisav.

Näiteks pangandussektoris on rikkumiste korral kohaldatava trahvi maksimummäär piiramata või muutuv kuues liikmesriigis, üle ühe miljoni euro üheksas liikmesriigis ja alla 150 000 euro seitsmes liikmesriigis.

Väärtpaberisektoris on 18st siseringitehingute suhtes haldustrahve kohaldavast liikmesriigist 4 liikmesriiki kehtestanud trahvi maksimummääraks 200 000 eurot või vähem, samas kui ainult 12 liikmesriigis on trahvi maksimummäär 1 miljon eurot või rohkem. Investeeringisühingu tegevusloa andmise miinimumtingimuste rikkumise korral kohaldatava haldustrahvi maksimummäär on 17 liikmesriigis alla ühe miljoni ja 6 liikmesriigis 100 000 eurot või vähem. Kindlustussektoris on trahvimäär piiramata või võib ulatuda 1 miljoni euroni või üle selle 10 liikmesriigis, jääb 100 000 ja 1 miljoni euro vahele 7 liikmesriigis ning alla 100 000 euro 6 liikmesriigis.

Finantsteenuseid käsitlevate õigusaktide rikkumise korral võib saada kasu mitu miljonit eurot, mis ületab mõnes liikmesriigis ettenähtud trahvide maksimummäära¹⁹. Kui trahv on rikkumisest saadavast kasust väiksem, ei pruugi see mõjuda heidutavalt. Lisaks jääb võimalikule rikkujale alati lootus, et ametiasutused ei suuda rikkumist avastada. Selleks et trahv mõjuks ratsionaalsele turuosalisele piisavalt heidutavalt, tuleb võimalus, et rikkumine

¹⁹ Vt nt FSA (Ühendkuningriigi finantsteenusteasutus – *Financial Services Authority*) pressiteade nr FSA/PN/098/2003, 25.9.2003.

jääb avastamata, kompenseerida selliste trahvide sätestamisega, mis on oluliselt suuremad finantsteenuseid käsitlevate õigusaktide rikkumise korral saadavast võimalikust kasust. Finantssektoris, kus paljud võimalikud eeskirjade rikkujad on väga märkimisväärse käibega piiriülesed finantseerimisasutused, ei saa mõne tuhande euro suuruseid trahve pidada piisavalt hoiatavaks.

Mõned pädevad asutused ei saa kehtestada sanktsioone nii füüsiliste kui ka juriidiliste isikute suhtes

Mõnes liikmesriigis kohaldatakse sanktsioone ainult füüsiliste isikute või ainult juriidiliste isikute suhtes. Seepärast koheldakse neid teatava konkreetse rikkumise korral erinevalt, olenevalt liikmesriigist, kus rikkumine toime pandi.

Näiteks ei kohaldata mõnes liikmesriigis sanktsioone füüsiliste isikute suhtes kindlustussektoris.

Seepärast ei pruugi rikkumise eest otseselt vastutav füüsiline isik (nt pangajuht) hoiduda rikkumiste toimepanemisest, kui ta teab, et teda ei saa ebaseadusliku tegevuse eest karistada, kuna sanktsioone kohaldatakse ainult juriidiliste isikute (nt pank) suhtes. Samas kui eraisik on toime pannud rikkumise finantseerimisasutuse huvides, ei pruugi ainult eraisiku suhtes kohaldatavad sanktsioonid mõjuda finantseerimisasutusele piisavalt heidutavalt. Kui rikkumise eest vastutab juriidiline isik (nt finantseerimisasutus tervikuna), ei pruugi sanktsioonide kehtestamine ainult füüsiliste isikute (nt rikkumisega seotud töötajad) suhtes olla finantseerimisasutusele piisavaks stiimuliks, et võtta rikkumiste vältimiseks organisatsioonilisi meetmeid ja korraldada töötajatele koolitusi.

Pädevad asutused ei võta sanktsioonide kohaldamisel arvesse samu kriteeriume

Enamikus sektorites erinevad ka tegurid, mida pädevad asutused võtavad teatavatel juhtudel arvesse haldussanktsiooni laadi määramisel ja/või haldustrahvi määra arvutamisel. Vahel ei võeta arvesse teatavaid tegureid (nt rikkumisest saadud kasu (kui see on arvutatav) ning eeskirjade rikkuja finantsseisund ja võimalik koostöövalmidus), samas kui need aitaksid tagada, et kohaldatavad sanktsioonid oleksid tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad.

Näiteks turu kuritarvitamist käsitleva direktiivi siseringitehinguid käsitlevate sätete rikkumise korral on ainult 12 liikmesriigis ette nähtud sanktsioonid, mis vastavad vähemalt rikkumisest saadud kasule. Trahvil, mis ei ole oluliselt suurem rikkumisest eeldatavast kasust, on ainult piiratud hoiatav mõju.

Pangandussektoris võetakse ainult 17 liikmesriigis trahvimäära määramisel arvesse finantseerimisasutuse rahalist seisundit. Ainult viies liikmesriigis võetakse kõnealust tegurit arvesse sanktsioonide kohaldamisel eurofondide direktiivi sätete rikkumise korral²⁰. Kehtestatavatel sanktsioonidel peaks olema samasuur mõju kõigile finantsteenuste osutajatele: väiksel trahvil, mis mõjub hoiatavalt teatavatele väiksematele finantseerimisasutustele, on väga piiratud hoiatav mõju suurtele finantseerimisasutustele.

Ka eeskirjade rikkuja koostöövalmidust ei võeta arvesse kõigis liikmesriikides, samas motiveeriks see rikkujaid tegema pädevate asutustega koostööd, mis aitaks suurendada

²⁰ Allikas: Euroopa Väärtpaberiturujärelevalve Komitee liikmete esitatud teave eurofondide direktiivi ülevõtivate riiklike õigusaktidega ettenähtud sanktsioonide kohta.

ametiasutuste uurimisalast suutlikkust. Näiteks võetakse kindlustussektoris ametiasutustega tehtavat koostööd arvesse ainult 18 liikmesriigis.

Erinevused riiklike õigusaktidega ette nähtud (haldus- või kriminaal)sanktsioonide laadis

Rikkumised, mille puhul on riiklike õigusaktidega ette nähtud haldus- või kriminaalkaristused, erinevad liikmesriigiti.

Näiteks kui finantsinstrumentide turgude direktiivi sätete rikkumise korral on kõigis liikmesriikides ette nähtud haldussanktsioonid, siis kriminaalsanktsioonid on ette nähtud ainult 13 liikmesriigis.

Finantsteenuseid käsitlevate ELi eeskirjade kõige tõsisemate rikkumiste korral kehtestatavad kriminaalsanktsioonid, mille kohaldamist tuleb igal eraldi juhul analüüsida, kannavad rikkujateni tugeva negatiivse sõnumi ja võivad seega suurendada sanktsioonide hoiatavat mõju, kui neid kriminaalõigussüsteemis asjakohaselt kohaldatakse.

Sanktsioonide kohaldamise määr erineb liikmesriigiti

Lisaks asjakohaste sanktsioonide sätestamisele riiklikes õigusaktides, on sanktsioonide tõhususe seisukohast ülimalt oluline tagada, et neid ka tegelikult kohaldataks, kui rikkumised avastatakse või nende toimepanek leiab tõendamist.

Kuigi puudub lihtne näitaja, mille alusel mõõta ja võrrelda sanktsioonide kohaldamist eri liikmesriikides, võib teatavad järeldused teha sisendtegurite (nt riigi poolt sanktsioonide kohaldamiseks eraldatud vahendid) või väljundtegurite (nt kohaldatud sanktsioonide arv ja tase) põhjal. Näiteks kõikus eri liikmesriikides kohaldatud sanktsioonide arv 2007. aastal nullist sajani, kusjuures erinevused olid ka liikmesriikide vahel, kelle pangandussektor on sarnase suurusega. Mõnes liikmesriigis ei ole sanktsioone kohaldatud enam kui kahe aasta jooksul²¹.

Seda võib põhjendada paljude teguritega, sealhulgas rikkumiste puudumisega, kuid näib tõenäoline, et see on tingitud sellest, et rikkumisi ei suudetud avastada. See näib isegi veel tõenäolisem, kui võtta arvesse, et mõnes kõnealuses liikmesriigis on finantssektor küllaltki suur ja et teised liikmesriigid, kelle finantsturud on sama suured, kohaldasid kõnealuse kaheaastase perioodi jooksul mitmeid sanktsioone.

3.2. Erinevate ja nõrkade sanktsioonide kohaldamise tagajärjed

Riikliku õigusega ettenähtud sanktsioonid, mida kohaldatakse finantsteenuseid käsitlevate ELi eeskirjade rikkumise korral, erinevad oluliselt. Kõnealused erinevused on viinud olukorrani, kus sanktsioonid ei näi alati tõhususe, proportsionaalsuse ja hoiatavuse seisukohast optimaalsed.

Kui ELis kohaldatavad sanktsioonid ei ole piisavalt karmid või kui nende tase on äärmiselt nõrk isegi kõige tõsisemate rikkumiste korral, on suur oht, et nad ei ole piisavalt hoiatavad, kuna ebaseaduslikust tegevusest saadav kasu näib reaalsest ohust hulgas suurem. Kuna

²¹ Näiteks pangandussektoris ei kohaldatud mõnes liikmesriigis ühtegi sanktsiooni 2006. aastast 2008. aasta esimese kvartalini.

sanktsioonide tõhusus ja hoiatav mõju vähemalt osaliselt sõltub sellest, et arvatakse, et pädevad asutused kohaldavad neid, ei ole asjakohaste sanktsioonide kehtestamine piisav, kui rikkumisi ei avastata ja seega sanktsioone ei kohaldata.

Hoiatava mõju puudumine ja sanktsioonide ebatõhus kohaldamine võib viia olukorrani, kus finantsteenuseid käsitlevaid ELi eeskirju (usaldatavusnormatiivid, äritegevuse kohustused, läbipaistvuskohustused jne) ei täideta, mis võib suurendada turuga manipuleerimise ohtu ja läbipaistmatust ning innustada finantseerimisasutusi võtma oma tegevuses liigseid riske.

Selline olukord võib oluliselt kahjustada tarbijakaitset ja turu terviklikkust. Finantsteenuseid käsitlevate ELi eeskirjade rikkumine võib oluliselt kahjustada finantsteenuste kasutajate majanduslikke huvisid ning ohustada turu usaldusväarsust ja terviklikkust, mis omakorda mõjub halvasti majandusele üldiselt.

Sanktsioonide erinevus võib **moonutada konkurentsi siseturul**. Kui samalaadsete rikkumiste suhtes kohaldatakse eri liikmesriikides erinevaid eeskirju, võivad finantseerimisasutused enda või filiaalide asukoha valikul kasutada õiguslikku arbitraaži, et saada kasu leebematest sanktsioonidest. See takistab võrdsete tingimuste loomist siseturul.

Liikmesriikide sanktsioonides tuvastatud puudused võivad **takistada ka finantsjärelevalvet**. Finantsettevõtjate tõhusa järelevalve tagamiseks on loodud uus Euroopa järelevalvestruktuur, mis põhineb riiklike järelevalveasutuste vahelisel koostööl, koordineerimisel ja usaldusel. Samas võib järelevalveasutusel puududa huvi volituste delegeerimiseks²² teise sellise liikmesriigi ametiasutusele, kus kohaldatakse märkimisväärselt nõrgemaid sanktsioone. Kui riiklikel järelevalveasutustel puuduvad samaväärsed ja ühtsed volitused, sealhulgas sanktsioonide kehtestamise volitused, on oht, et järelevalvekolleegiumides kokkulepitud otsuseid ei kohaldata ühtsel viisil.

Selline olukord võib **vähendada usaldust finantssektoris**, kui sidusrühmad ja eelkõige tarbijad märkavad, et ebaseadusliku tegevuse suhtes ei kohaldata asjakohaseid sanktsioone, mis mõjuvad hoiatavalt tulevaste võimalike rikkumiste vältimiseks.

4. KAVANDATUD POLIITIKAMEETMED

Kõnealuseid puudusi silmas pidades on komisjon seisukohal, et sanktsioonide täiendav ühtlustamine ja tõhustamine aitab parandada finantsturgude nõuetekohast toimimist ja annab olulist kasu. Komisjon leiab, et kõnealuseid eesmärke saab paremini saavutada ELi meetmetega kui liikmesriikide eri algatustega, mis ei ole asjakohase ühtsuse saavutamiseks piisavad.

Seepärast teeb komisjon ettepaneku, mille kohaselt kehtestatakse Euroopa tasandil finantsteenuste sektoris minimaalne ühtne standard sanktsioonidega seotud põhiküsimustes, kus on tuvastatud puudusi.

²² Pädev asutus võib delegeerida kohustused ja ülesanded teisele pädevale asutusele teatavatel tingimustel, et tagada tõhus piiriülene järelevalve.

4.1. Riiklike sanktsioonide minimaalne ühtlustamine

Komisjon on seisukohal, et riiklike sanktsioonide ühtlustamiseks ja tõhustamiseks finantsteenuste sektoris tuleb teha seadusandlik algatus ELi tasandil. Neid eesmärgi ei saa liikmesriigid saavutada üksinda. ELi ühtse raamistikuta ei saa riiklikul tasandil võetavate meetmetega tagada sanktsioonide ühtset tõhustamist. Piisava ühtsuse tagamiseks tuleb seega võtta meetmeid ELi tasandil.

Komisjon on seisukohal, et õigusliku algatusega tuleb sätestada teatavad minimaalsed ühtsed standardid, mida liikmesriigid peavad järgima finantsteenuste eeskirjade rikkumise korral kehtestatavate haldussanktsioonide sätestamisel ja kohaldamisel. Sellised standardid töötatakse välja kõigi spetsiifiliste sektorite ühiste põhimõtete alusel, mis tagab, et kõik selles valdkonnas võetavad ELi meetmed on järjepidevad, kuid samas kohandatakse kõnealuseid standardeid vastavalt eri sektorite ja finantsteenuseid käsitlevate ELi õigusaktide eripärale.

Lisaks võib kaaluda selliste kriminaalsanktsioonide kehtestamist, mida kohaldatakse finantsteenuseid käsitlevate ELi õigusaktide eriti tõsiste rikkumiste korral, sel määral, kui see on vajalik, et tagada kõnealuste õigusaktide rakendamine.

Kavandatud õiguslik lähenemisviis oleks sektoripõhine ja reguleeriks ainult sanktsioonide kohaldamise korra teatavaid elemente²³. Järgmises jaos käsitletakse mõningaid peamisi elemente.

4.2. Ühtlustamisega seotud peamised küsimused

Sõltuvalt iga sektori ja finantsteenuste valdkonnas kohaldatava õigusakti eripärast, leiab komisjon, et ühtlustamine peaks hõlmama vähemalt järgmisi küsimusi.

- ***Oluliste sätete rikkumisel kohaldatavate haldussanktsioonide laad***

Komisjon on seisukohal, et ELi õigusaktide selliste oluliste sätete rikkumise korral, mille järgimine on esmatähtis õigusakti praktilise tõhususe seisukohast ja seega oluline finantsturgude nõuetekohaseks toimimiseks, tuleb kõigis liikmesriikides kehtestada haldussanktsioonide põhikomplekt. Sellised põhisanktsioonid peaksid võimaldama pädevatel asutustel kehtestada eri juhtudel sanktsioonid, mis peaksid tõenäoliselt olema tõhususe, proportsionaalsuse ja hoiatavuse seisukohast optimaalsed.

Näiteks võib anda tegevuse peatamise korralduse või kohus või haldusasutus võivad teha ettekirjutusi, kui on oht, et teatavat laadi rikkumised võivad jätkuda või korduda. Lisaks sellele võib asjakohaste trahvide kehtestamisel olla hoiatav mõju, kuna sellega kaasnevad eeskirjade rikkujatele kulud. Tegevusloa tühistamine võib olla asjakohane ELi õigusaktide

²³ Õiguslik alus ELi meetmete võtmiseks kõnealuses valdkonnas on aluslepingu siseturualased sätted, mis käsitlevad õigusaktide ühtlustamist (ELi toimimise lepingu artikkel 114), tegevuse alustamist ja jätkamist füüsilisest isikust ettevõtjana (artikli 53 lõige 1) ning teenuste osutamise vabadust (artikkel 62). See võimaldab võtta ELi tasandil meetmeid riiklike õigusaktide ühtlustamiseks, et parandada siseturu loomise ja toimimise tingimusi. See võib hõlmata sanktsioonidega seotud õiguslikke meetmeid, kui need on vajalikud ELi eeskirjade tõhususe tagamiseks. Selliste meetmete võtmine ELi finantsteenustealastes õigusaktides põhineks samal õiguslikul alusel kui asjaomaste sektoripõhiste õigusaktide puhul. ELi toimimise lepingu artikliga 83 on ette nähtud õiguslik alus miinimumeeskirjade kehtestamiseks kuritegude ja karistuste määratlemiseks, kui kriminaalõiguse ühtlustamine on vajalik ELi poliitika tõhusaks rakendamiseks valdkonnas, kus on võetud ühtlustamismeetmeid.

oluliste sätete korduva rikkumise korral. Finantseerimisasutuse juhtkonna väljavahetamine on sanktsioon, mida tuleks kohaldada tõsiste juhtimisvigade korral.

Avalik hoiatamine ja sanktsioonide avalikustamine võib oluliselt aidata kaasa rikkumiste üldisele vältimisele. Sanktsioonid aitaksid paremini vältida võimalikke tulevase rikkumisi, kui võimalikud rikkujad teaksid, et õigusaktides sätestatud sanktsioone aktiivselt kohaldatakse ja jõustatakse ning et on reaalne oht, et ametiasutused rikkumised avastavad ja selle eest karistavad.

Komisjon teeb ettepaneku, et igasse õigusakti lisatakse ühtsed sätted, mis iga olulise sätte puhul osutavad, millist laadi sanktsioone saavad liikmesriikide pädevad asutused kohaldada kõnealuse sätte rikkumise korral. Riiklikes õigusaktides tuleb tagada, et sellist laadi sanktsioone saab kohaldada sellise rikkumise toime pannud isikute suhtes. Komisjon kaalub ka võimalikke meetmeid, et tagada kooskõla selliste haldussanktsioonide ja liikmesriikide kehtestatud kriminaalsanktsioonide vahel.

- ***Sanktsioonide avalikustamine***

Komisjon on seisukohal, et pädevad asutused reeglina peaksid avalikustama nende poolt kehtestatud sanktsioonid. Seepärast kaalub komisjon, kas selleks tuleks kehtestada üldine kohustus ja veelgi piirata sellega seotud erandeid, sätestades näiteks, et juhul kui avalikustamine võib tõsiselt ohustada finantsturgusid, peab pädev asutus avalikustama sanktsiooni anonüümselt.

- ***Piisavalt suured haldustrahvid***

Võttes arvesse finantsteenuseid käsitlevate õigusaktide rikkumise korral saadava kasu suurust, peaksid riiklike õigusaktidega ettenähtud trahvid olema piisavalt suured, et riiklikud ametiasutused saaksid kehtestada tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad trahvid. Selleks et ratsionaalne turuosaline loobuks sätete rikkumisest, tuleks võimalus, et rikkumist ei avastata, muuta väheatraktiivseks sellise trahvi kehtestamisega, mis näib suurem, kui rikkumisest saadav võimalik kasu, isegi kui sellist kasu ei ole võimalik mõõta. See põhineb eeldusel, et ratsionaalne turuosaline võtab rikkumise kaalumisel arvesse selle avastamise tõenäosust ja et kõiki rikkumisi tegelikult ei avastata.

Võttes arvesse, et sõltuvalt iga eri juhu asjaoludest on kehtestatavate sanktsioonide suurus sageli väiksem õigusaktides ettenähtud maksimumtasemest ja et lubatavat sanktsioonide määra alati täielikult ei kohaldata, peaksid sanktsioonide künnised olema piisavalt kõrged, et mõjuda hoiatavalt igat laadi rikkumiste puhul.

Seepärast analüüsib komisjon, kas tuleks iga haldustrahviliigi puhul kehtestada miinimummäär, mida liikmesriigid peavad riiklike õigusaktidega ette nähtud trahvide kehtestamisel järgima. Selle taseme kindlaksmääramisel tuleb arvesse võtta rikkumiste laadi ja rikkumise korral saadavat kasu, et trahvi suurus sellist võimalikku kasu oluliselt ületaks.

- ***Nii eraisikute kui ka finantseerimisasutuste suhtes kohaldatavad sanktsioonid***

Sanktsioone tuleks kohaldada rikkumise eest vastutavate eraisikute suhtes ja/või selliste finantseerimisasutuste suhtes, kelle huvides kõnealused eraisikud rikkumist toime pannes tegutsevad. Sanktsioonide tuleks kohaldada rikkumise eest vastutavate eraisikute suhtes juhul, kui nad konkreetselt vastutavad kõnealuste rikkumiste eest. Kui rikkumise eest vastutav eraisik kuulub finantseerimisasutusse ja ta tegutseb finantseerimisasutuse huvides, on sageli

asjakohasem määrata trahv finantseerimisasutusele. See võib innustada finantseerimisasutusi võtma rikkumiste vältimiseks organisatsioonilisi meetmeid ja korraldama töötajatele koolitusi.

Komisjon on seisukohal, et vastavalt eri õigusakti eripärale peaks olema võimalik kohaldada haldussanktsioone nii vastutavate eraisikute kui ka nende finantseerimisasutuste suhtes, kelle huvides kõnealused eraisikud tegutsesid.

Komisjon kaalub selliste asjakohaste sätete kehtestamist, mille kohaselt tuleb haldussanktsioone kohaldada rikkumise eest vastutavate kõigi isikute suhtes²⁴. See peaks hõlmama rikkumise eest vastutavaid eraisikuid ja/või juhul, kui kõnealused eraisikud kuuluvad finantseerimisasutusse, finantseerimisasutusi, kelle huvides kõnealused eraisikud rikkumist toime pannes tegutsesid.

• *Asjakohaste kriteeriumide arvessevõtmine sanktsioonide kohaldamisel*

Sanktsioonide tõhusus, proportsionaalsus ja hoiatav mõju sõltuvad ka sellest, milliseid tegureid (sealhulgas raskendavaid või pehmendevaid asjaolusid) pädev asutus konkreetse rikkumise puhul sanktsioonide määramisel arvesse võtab. See kehtib eelkõige tegeliku trahvisumma määramisel, pidades silmas, et riiklike õigusaktidega on tavaliselt ette nähtud trahvisumma ulatus (miinimum- ja maksimummäär).

Kõnealused tegurid tuleks õigusraamistikku lisada nii, et pädevad asutused saaksid kohandada sanktsioonide laadi ja taset vastavalt rikkumise liigile ja mõjule, samuti rikkumise toime pannud isikutega seotud asjaoludele, mis tagab, et tegelikult kohaldatavad sanktsioonid on proportsionaalsed ja hoiatava mõjuga.

Komisjoni arvates tuleks lisaks rikkumise tõsidusele, mida juba käsitletakse peaaegu kõigis riiklikes õigusaktides, arvesse võtta vähemalt järgmisi tegureid:

- rahaline kasu, mida eeskirjade rikkuja rikkumisest sai (kui see on arvutatav), et paremini kajastada rikkumise mõju ja tagada, et see mõjub hoiatavalt tulevastele võimalikele rikkujatele;
- eeskirjade rikkuja rahaline seisund, mida kajastavad sellised näitajad nagu finantseerimisasutuse aastakäive või rikkumise eest vastutava isiku aastasissetulek. Sellega tagatakse, et sanktsioonid on hoiatava mõjuga isegi suurte finantseerimisasutuste jaoks;
- eeskirjade rikkujate koostöövalmidus, mis soodustab rikkujate ja ametiasutuste vahelist koostööd ning seega suurendab ametiasutuste uurimisalast suutlikkust ja seeläbi ka sanktsioonide tõhuasust;
- rikkumise kestvus.

Seepärast kaalub komisjon ettepanekut kehtestada sätted, mille kohaselt peavad liikmesriigid tagama, et pädevad asutused võtavad finantsteenuseid käsitlevate õigusaktide korral kohaldatavate sanktsioonide määramisel arvesse vähemalt teatavaid ühtseid põhikriteeriume.

²⁴

Enamikus direktiivides on sätestatud, et sanktsioone võib kohaldada rikkumise eest vastutavate isikute suhtes, kuid ei täpsustada, kas see hõlmab nii füüsilisi kui ka juriidilisi isikuid. On ka mõned erandid, nt Solventsus II direktiiv 2009/138/EÜ, artikkel 34 („Järelevalveasutusel on õigus võtta mis tahes vajalikke meetmeid, sealhulgas vajaduse korral haldus- või finantsmeetmeid kindlustus- või edasikindlustusandja ning selle haldus-, juhtimis- või järelevalveorgani suhtes.”).

- **Kriminaalsanktsioonide kohaldamine kõige tõsisemate rikkumiste korral**

Üldiselt ollakse seisukohal, et kriminaalsanktsioonid (eriti vanglakaristus) kannavad tugevat negatiivset sõnumit, mis võib suurendada sanktsioonide hoiatavat mõju, kui neid kriminaalõigussüsteemis asjakohaselt kohaldatakse.

Kriminaalsanktsioonid ei pruugi olla asjakohased alati ja igat laadi rikkumiste korral. Vanglakaristust saab kohaldada ainult füüsiliste isikute suhtes, samas kui mõnes liikmesriigis võidakse kriminaalkaristusi kohaldada juriidiliste isikute suhtes. Kõik finantsteenuste valdkonnas toime pandavad rikkumised ei pruugi olla piisavalt tõsised, et kriminaalsanktsioonide kohaldamine oleks põhjendatud.

Finantsteenuseid käsitlevaid olemasolevaid ELi õigusakte kohaldatakse ilma, et see piiraks liikmesriikide õigust kehtestada kriminaalsanktsioone. Tegelikult kohaldatakse mitmes liikmesriigis kriminaalsanktsioone finantsteenuste valdkonnas toime pandavate teatavate rikkumiste korral, eelkõige turu kuritarvitamise ja siseringitehingute korral. Ainult kahes liikmesriigis ei ole ette nähtud kriminaalsanktsioone, mida kohaldatakse turuga manipuleerimise korral, mis on keelatud turu kuritarvitamist käsitleva direktiiviga. Hulga vähem liikmesriike on ette näinud kriminaalsanktsioonid muudes valdkondades. Näiteks võidakse finantsinstrumentide turgude direktiivi kohaste investeerimisühingu tegevusloa andmise esmaste tingimuste rikkumise korral määrata vanglakaristus ainult seitsmes liikmesriigis.

Võttes arvesse eespool esitatud kaalutlusi ning kooskõlas justitiis- ja siseküsimuste nõukogu 22. aprilli 2010. aasta kohtumise järeldustega majanduskriisi ennetamise ja majandustegevuse toetamise kohta ning Stockholmi programmiga,²⁵ analüüsib komisjon, kas ja millistes valdkondades tuleks kehtestada kriminaalsanktsioonid ning sätestada miinimumeeskirjad kriminaalkuritegude ja -sanktsioonide määratlemiseks, et tagada finantsteenuseid käsitlevate ELi õigusaktide tõhus rakendamine. Kõigi kriminaalõiguse valdkonnas tehtavate ettepanekute eesmärk peaks olema tagada sanktsioonide ühtsus ja järjepidevus eri sektorite vahel, eelkõige seoses ELi direktiivides sätestatud kriminaalsanktsioonide laadi ja tasemega.

- **Asjakohane mehhanism sanktsioonide tõhusaks kohaldamiseks**

Tõhusate, proportsionaalsete ja hoiatava mõjuga sanktsioonide tagamiseks on oluline õigusaktidega ette nähtud sanktsioone tegelikult kohaldada, avastada rikkumised, otstarbekalt teostada uurimis- ja karistusmenetlused ning vajaduse korral kehtestada asjakohased sanktsioonid.

Sanktsioonide kohaldamine ELi finantsteenustealaste õigusaktide rikkumise korral kuulub peamiselt liikmesriikide vastutusalasse. Selleks et pädevad asutused saaksid tõhusalt jõustada ELi õigusakte, peaks õiguslik ja institutsiooniline raamistik soodustama rikkumiste avastamist ja asjakohaste sanktsioonide kehtestamist.

Komisjon tuletab liikmesriikidele meelde kohustust (ilma et see piiraks kohtusüsteemi sõltumatust) tagada, et pädevad asutused kohaldavad riiklike õigusaktidega ettenähtud sanktsioone tõhusalt. See peaks muu hulgas hõlmama piisavalt personali ja rahalisi vahendeid sanktsioonide kohaldamiseks ning uurimis- ja karistusmenetlusi läbiviivate isikute ja asutuste

²⁵

Vt joonealune märkus 3.

asjakohast erialast koolitamist. Komisjon leiab, et neid küsimusi saab paremini käsitleda riiklikul tasemel.

Sellest hoolimata on komisjon seisukohal, et ELi tasandil saab võtta meetmeid, et parandada pädevate asutuste toimimise aluseks olevat õigusraamistikku ja tagada, et riiklikel ametiasutustel on põhivolitused ja uurimistegevuseks vajalikud vahendid ning et nad teevad asjakohaselt koostööd ja koordineerivad meetmeid.

Kui enamiku põhivolituste ja uurimistegevuseks vajalike vahendite osas on olemasolevad õigusaktid juba suhteliselt ühtsed, ei ole piisavalt ühtlustatud mehhanismid, millega ergutatakse rikkumisest teadlikke isikuid teatama kõnealustest rikkumistest finantseerimisasutuse siseselt või pädevatele asutustele ja julgustatakse võimalike rikkumiste eest vastutavaid isikuid teatama neist rikkumistest pädevatele asutustele.

Komisjoni arvates on vaja uurida, kas tuleks kehtestada ühtsed sätted mehhanismide kohta, mida liikmesriigid peaksid rakendama, et paremini avastada ELi õigusaktide rikkumisi, eelkõige mehhanismide kohta, mille eesmärk on kaitsta isikuid (nt finantseerimisasutuste töötajad), kes teatavad teiste isikute toimepandud võimalikest rikkumistest, või leevendada teatavatel selgelt kindlaks määratud tingimustel nende isikute suhtes kohaldatavaid sanktsioone, kes tunnistavad üles, et on osalenud rikkumises (leebema kohtlemise programm)²⁶. Võimaldades pädevatel asutustel avastada rikkumised, mis oleksid tõenäoliselt jäänud avastamata, või koguda rikkumiste kohta täiendavaid tõendeid, aitavad sellised mehhanismid tõhusamalt kohaldada ELi õigusakte ja seega tuua kasu kõigile finantsturu osalistele.

Seoses pädevate asutuste vahelise koostööga on olemasolevate ELi õigusaktidega juba kehtestatud liikmesriikidele kohustus tagada, et pädevad asutused teevad koostööd, kui see on vajalik rikkumiste avastamiseks ja sanktsioonide kehtestamiseks. Eelkõige teevad pädevad asutused koostööd ja vahetavad teavet juhul, kui rikkumine mõjutab mitut liikmesriiki.

Komisjon usub, et uued Euroopa järelevalveasutused hõlbustavad veelgi pädevate asutuste vahelist koostööd, mis aitab tagada sanktsioonide ühtsema kohaldamise ja tõhusama järelevalve. Selleks peaksid Euroopa järelevalveasutused kasutama volitusi koostada eksperdihinnanguid ja käsitleda nende raames eelisjärjekorras sanktsioonide kehtestamise volitusi. Samuti peaksid nad kasutama volitusi koguda sanktsioonide kohta teavet, et jälgida riiklikke õigusakte ning edendada teabe ja parimate tavade vahetamist liikmesriikide vahel. Lisaks on Euroopa järelevalveasutustel õigus lahendada riiklike ametiasutuste vahelisi erimeelsusi teatavates valdkondades, kus mitme liikmesriigi järelevalveasutused peavad tegema koostööd, koordineerima oma tegevust või võtma vastu ühisotsuseid.

Komisjon kaalub, kas tuleks täiendavalt ühtlustada muid spetsiifilisi küsimusi (nt tõendamiskohustust käsitlevad eeskirjad), et tagada õigusaktidega ette nähtud sanktsioonide tõhus kohaldamine.

²⁶ VT Ühendkuningriigi õiglase kaubanduse ameti (OFT) ning Ameerika Ühendriikide väärtpaberite ja börsi järelevalve komisjoni (SEC) kohaldatavaid programme rikkumisest teatajate stimuleerimiseks.

5. KOKKUVÕTE

Finantskriisi tulemusel on tulnud ilmsiks, et finantsturu eeskirju alati ei järgita ega kohaldata nõuetekohaselt. See on oluliselt vähendanud usaldust finantssektoris. Kuigi komisjon tunnustab, et karmimate sanktsioonidega ei saa lahendada kõiki finantsteenuseid käsitlevate ELi eeskirjade rikkumisega seotud probleeme, on ta seisukohal, et olemasolevate riiklike sanktsioonide suurema ühtlustamisega ja parema jõustamisega saab märkimisväärselt piirata finantsturgude mittenõuetekohase toimimise ohtu ja aidata luua võrdsed tingimused siseturul.

Komisjon kutsub liikmesriike ja muid sidusrühmi üles esitama seisukohti tuvastatud puuduste ja käesolevas teatises esitatud poliitikaettepanekute kohta. Eelkõige kutsutakse sidusrühmi üles osutama küsimustele, mille puhul nad ei pea täiendavat ühtlustamist vajalikuks, ja valdkondadele, kus komisjon peaks kaaluma täiendavaid meetmeid.

Komisjon palub kõigil huvitatud isikel saata oma arvamused 19. veebruariks 2011 aadressil markt-sanctions-consultation@ec.europa.eu.

Vastused avaldatakse komisjoni veebilehel, välja arvatud konfidentsiaalsusnõude korral, ja komisjon avaldab konsultatsiooni tulemuste kokkuvõtte.

Komisjon võtab esitatud märkusi arvesse, kui ta peaks otsustama esitada asjakohased ettepanekud riiklike sanktsioonide ühtse tõhustamise kohta. Igale kõnealuses valdkonnas tehtavale õiguslikule algatusele lisatakse mõjuhinnang sanktsioonidega seotud küsimuste kohta.