



Õiguskantsler

Mart Jesse
Eesti Kindlustusseltside Liit
mart@lkf.ee

Teie 29.12.2014 nr 1-13/14/3122

Meie 04.03.2015 nr 7-4/150273/1500979

**Seisukoht õigusrikkumise puudumise kohta
Finantsinspektsiooni tegevuse vastavus põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõttele ning
hea halduse tavale**

Austatud härra Jesse

Täna Teid minule 29.12.2014 saadetud avalduse eest ning 06.02.2015 toimunud kohtumise eest. Teid ajendas minu poole pöörduma asjaolu, et Finantsinspektsioon (FI) ei järgi Teie hinnangul põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõtet ning hea halduse tava. Täpsemalt selgitate, et FI on koostanud juhendi „Nõuded kindlustusvahendusega tegelemiseks“ (edaspidi *KV juhend*)¹, lähtudes Teie hinnangul väärast tõlgendusest võlaõigusseadusele. Selgitasite, et Eesti Kindlustusseltside Liit (EKsL) juhtis FI tähelepanu sellele, kuid FI ei võtnud seda arvesse. Oma seisukohtade esitamisel FI-le tugines EKsL advokaadibüroo VARUL teostatud analüüsile. Märkite, et vaatamata esitatud õigusanalüüsile keeldus FI KV juhendi asjakohasest muutmisest, mistõttu valitseb turuosaliste hulgas selgusetus, milline käitumine on seaduspärane.

Täpsemalt juhite oma pöördumises minu tähelepanu KV juhendi punktidele 3.2 ning 8.1–8.4. Selgitate, et need KV juhendi punktid lähtuvad eeldusest, et kehtiv õigus lubab kindlustusandjatel ja kindlustusmaakleritel leppida kokku kindlustusmaaklerile maaklerteenuse eest makstava vahendustasu suurus ilma kindlustusvõtjaid – ehk kindlustusmaaklerile käsundi andjaid – sellesse protsessi kaasamata. Lisaks tuleneb KV juhendist, et maaklerteenuse eest arveldamine on võimalik kindlustusmaakleri ja kindlustusandja vahel, mitte kindlustusmaakleri ja kindlustusvõtja vahel, ning kindlustusvõtjat saab seejuures jätta sellest informeerimata. Selgitate, et selline praktika on küll Eesti kindlustusvahenduse turul väga levinud, kuid õiguslikult problemaatiline. Märkite, et kindlustusmaakleri roll on täita kindlustusvõtja käsundit ja lähtuda kindlustusvõtja huvidest. Kui aga kindlustusmaakleril on võimalik n-ö välistada kindlustusvõtja vahendustasu suuruse kokkuleppimise ja tasumise protsessist, siis võib kindlustusmaakleril tekkida huvide konflikt, mis õõnestab kindlustusmaakleri olemust ning võib viia kindlustusvõtjate õiguste rikkumiseni.

Märkite, et vaidlusalune KV juhend on sisuliselt FI kaalutlusõiguse teostamist suunav ja täpsustav akt, mis avaldab turuosalistele mõju selle kohaldamise tulemusena haldusakti andmise menetluses. Seetõttu on turuosalistele väga oluline, et KV juhend oleks kehtivate õigusaktidega kooskõlas.

Teatan Teile, et olen Teie avalduse läbi vaadanud ning ei tuvastanud, et FI oleks Eesti Kindlustusseltside Liidu pöördumistele vastamisel eksinud hea halduse tava vastu. Alljärgnevalt selgitan, miks ma nii leian.

¹ Kättesaadav: http://www.fi.ee/failid/juhend_kindlustusvahendus1.pdf.

Finantsinspektsiooni seaduse (FIS) § 57 lg 1 sätestab, et FI-l on õigus välja anda soovitusliku iseloomuga juhendeid finantssektori tegevust reguleerivate õigusaktide selgitamiseks või finantsjärelevalve subjektide suunamiseks. Selle sätte eesmärgiks on anda FI-le pädevus selgitada finantssektori ettevõtjate tegevust reguleerivaid õigusakte kooskõlas valdkonna rahvusvaheliselt aktsepteeritavate heade tavade ja ning vastavate rahvusvaheliste standarditega (nn parim rakenduspraktika).² Kuigi FI soovituslike juhendite näol ei ole tegemist õigusaktidega ega haldusaktidega, vaid pigem halduse siseaktidega, võivad need avaldada mõju ka haldusevälistele isikutele³, mistõttu ei saa nende kooskõla kehtiva õigusega alahinnata.⁴

Seda, kuidas ja kelle vahel tuleb kokku leppida tasu kindlustusvahenduse teenuse eest ning kes peab seda tasu maksma, reguleerivad võlaõigusseadus ja kindlustustegevuse seadus.

Võlaõigusseaduse (VÕS) § 658 lõikest 1 tuleneb maaklerlepingu mõiste. Selle normi järgi kohustub maaklerilepinguga üks isik (maakler) vahendama teisele isikule (käsundiandja) lepingu sõlmimist kolmanda isikuga või osutama kolmanda isikuga lepingu sõlmimise võimalusele, käsundiandja aga kohustub maksma talle selle eest tasu (maakleritasu). VÕS § 78 lg 1 sätestab, et kui võlgnik ei pea kohustust seadusest, tehingust või kohustuse olemusest tulenevalt täitma isiklikult, võib kohustuse osaliselt või täielikult täita kolmas isik.

Kindlustustegevuse seadus täpsustab mõnevõrra võlaõigusseaduse regulatsiooni. Nii näiteks tuleneb kindlustustegevuse seaduse (KindlTS) § 141 lg 1 punktist 11, et kindlustusmaakler peab iga kord enne kindlustuslepingu sõlmimist ja vajaduse korral ka enne sõlmitud kindlustuslepingu muutmist või pikendamist teavitama klienti vahendustasu, sh kindlustusandjalt saadava vahendustasu suurusest iga vahendatava kindlustuslepingu kohta eraldi.

KV juhendis on FI selgitanud kindlustusmaaklerile makstava tasuga seonduvat ja lähtunud eeldusest, et maksjaks ei pea olema üksnes kindlustusvõtja (st kindlustusmaaklerile käsundi andnud isik).⁵ Teil on tekkinud kahtlus, et KV juhendis väljendatud FI seisukohad ei pruugi vastata võlaõigusseadusest tulenevale maaklerlepingu mõistele ja olemusele.

Selgitan Teile, et minul ei ole kahjuks pädevust hinnata, milline võlaõigusseaduse ja kindlustustegevuse seaduse sätete tõlgendamisviis – kas KV juhendis kajastatud või Teie avalduses kirjeldatud – on õige. Samas arvestades Teie minule esitatud kirjavahetust FI ja Justiitsministeeriumiga⁶, ei ole võimalik üheselt välistada, et FI on KV juhendi koostamisel tõlgendanud kehtivate õigusaktide, sh võlaõigusseaduse sätteid korrektset.⁷ Sellest tulenevalt ei ole

² Rahandusministeeriumi 29.12.2014 kiri EKsL-le nr 1.1-21/17616.

³ RKHKo 16.01.2008, nr 3-3-1-81-07, p 13.

⁴ Vrd nt RKHKo 29.04.2014, nr 3-3-1-78-13, p 16.

⁵ Vt FI 19.09.2014 kiri EKsL-le nr 4.12-3/2475-5: „[---] KindlTS ei ole reguleerinud tasu maksmisega seonduvat [---]“ ja „Tulenevalt [KindlTS § 141 lg 1 punktist 11] näeb KindlTS ette vahendustasu maksmise võimaluse kindlustusandja poolt ning sellist kindlustusmaakleri valdkonna spetsiifilist normi ei saa teha olematuks“. Lisaks vt FI 12.11.2014 kiri EKsL-le nr 4.12-3/2475-7: „[---] pooltevahelised erinevad kokkulepped ei ole keelatud ning need kujundatakse poolte endi vahel, samuti ei ole [KindlTS-ga] reguleeritud vahendustasu suurusega seotud asjaolud. Juhime tähelepanu, et Teie poolt esitatud küsimuste puhul on tegemist poolte vahelise lepingulise suhtega ehk lepingupoolte õigused ja kohustused kujundatakse poolte endi vahel ja fikseeritakse asjasse puutuvast lepingus.“.

⁶ Esitasite mulle oma kirjavahetuse Justiitsministeeriumiga 10.02.2015.

⁷ Seda kinnitavad minu hinnangul eeskätt järgmised Justiitsministeeriumi 05.02.2015 kirjas nr 10-4/1151-1 esitatud selgitused: „Võlaõigusseaduse kommentaarides on märgitud, et maakleril ei ole keelatud käsundiandja jaoks lepingu vahendamisel või sellele osutamisel olla samal ajal ka lepingu teise poole maakleriks või ka ilma teise poole maakleriks olemata teda lepingu sõlmimisel abistada. Selline järeldus tuleneb § 668 lõikest 1. Kuivõrd VÕS-i § 668 üheks allikaks on Saksmaa Liitvabariigi tsiviilseadustiku (BGB) § 654, siis on asjakohane viidata, et ka BGB § 654 kommentaarides on väljendatud seisukohta, et maakleri tegevus mõlema poole kasuks (*Doppeltätigkeit des Maklers*) ei ole seadusega keelatud. Samuti on BGB § 654 kommentaarides selgitatud, et mõlema poole huvides tegutsemine on võimalik ka ilma vastavasisulise lepingulise kokkuleppeta.“ ja „Võlaõigusseaduse kommentaarides väljaandes on

mul kahjuks võimalik teha järeldust, et FI eksis hea halduse tava vastu, kui ta ei arvestanud EKsL esitatud õigusarvamusi ega muutnud KV juhendit. Kuna KV juhend võib olla kehtiva õigusega kooskõlas, siis ei olegi FI pidanud neid EKsL taotletud tegevusi sooritama. Kooskõlas märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise ning kollektiivse pöördumise esitamise seaduse § 5 lõigetega 1 ja 8 on FI vastanud EKsL pöördumistele kirjalikult ning selgitanud oma vastuses, kuidas ta mõistab asjakohaseid õigusaktide norme⁸ ehk miks KV juhend on tema arvamusel seadustega kooskõlas ja kuulub täitmisele. Sellest tulenevalt ei ole mul võimalik asuda seisukohale, et FI ei järginud EKsL pöördumiste menetlemisel hea halduse tava.

Selle mööndusega lõpetan ma Teie avalduse menetlemise. Palun vabandust, et minu seisukoht avaldusaluses asjas on selline, mis ei pruugi Teid rahuldada. Samuti palun vabandust vastuse viibimise pärast.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Indrek Teder

Olga Lavrova 693 8410
Olga.Lavrova@oiguskantsler.ee

samas VÕS-i § 668 juures toodud välja, et ainuüksi asjaolust, et maakler tegutseb mõlema poole [st kindlustusandja ja kindlustusvõtja] maaklerina, ei saa teha automaatset järeldust, et ta ühe käsundiandja suhtes maaklerilepingut rikub. Välistada ei saa, et ta suudab mõlema poole huvisid nii ühildada, et mõlema poole jaoks on saavutatud võimalik parim lahend. Seega sõltub lepinguliste kohustuste rikkumine iga konkreetse juhtumi asjaoludest ja eripäradest.“

⁸ Olen nõus Teie etteheitega, et märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise ning kollektiivse pöördumise esitamise seaduse §-st 3 tulenevalt oleks FI pidanud rohkem selgitama Teid huvitavate võlaõigusseaduse sätete sisu finantssektori subjekti tegevusega (kindlustusmaaklerite tasu võtmisega) puutuvalt, sh vajaduse korral lükkama Teie esitatud argumendid põhjalikumalt ümber. Samas ei pea ma FI loobumist sellest (FI 12.11.2014 kiri nr 4.12-3/2475-7) vaidlusalusel juhul hea halduse tava rikkuvaks, sest FI on siiski oma kirjas selgitanud, kuidas võib tema hinnangul võlaõigusseaduse ja kindlustustegevuse seaduse normidest aru saada.