

EUROOPA PARLAMENT

2004



2009

Istungidokument

LÕPLIK
A6-0203/2007

4.6.2007

RAPORT

Equitable Life Assurance Society kriis
(2006/2199(INI))

Equitable Life Assurance Society kriisi uurimiskomisjon

Raportöör: Diana Wallis

This report was updated on 9.5.2007. It has taken into consideration evidence received up to 20.03.07: in particular, it has analyzed written evidence up to WE 92, WE-File 33 and WE-CONF 32, and oral evidence up to H 11, including WS 2.

Käesolevas raportis kasutatud uurimiskomisjonile esitatud tõendite lühendid:

H # = EQUI kuulamistel esitatud suuline tõend

WS # = EQUI seminaridel esitatud suuline tõend

WE # = EQUI veebisaidil avaldatud kirjalik tõend (avalikkusele kättesaadav)

WE-FILE # = veebisaidil avaldamata kirjalik tõend

WE-CONF # = konfidentsiaalne kirjalik tõend

ES-# = välisekspertiisid

Equitable Life Assurance Society kriisi uurimiskomisjon alustas tööd 2. veebruaril 2006 ning võttis oma lõpparuande vastu 8. mail 2007. Uurimiskomisjon tuli kokku 17 korral, pidas 11 avalikku kuulamist, korraldas 2 seminari ning saatis 2 ametlikku delegatsiooni Dublinisse ja Londonisse. Koordinaatorid kohtusid 12 korral.

Uurimiskomisjon kuulas ära 38 tunnistaja suulised tõendid, analüüsis 92 avalikku kirjalikku tõendit, 32 konfidentsiaalset tõendit ja 33 toimikut, kokku tuhandeid lehekülgi.

Uurimiskomisjon tellis ka 3 välisekspertiisi.

Komisjoni 22 liiget ja 15 asendusliiget olid:

McGuinness, Mairead: esimees

Medina Ortega, Manuel: aseesimees

Gauzès, Jean-Paul: aseesimees

Sir Atkins, Robert: liige, koordinaator

Bloom, Godfrey: liige

Bowles, Sharon: liige

Cashman, Michael: liige

De Rossa, Proinsias: liige, koordinaator

Doorn, Bert: liige

Ettel, Harald: liige

Gargani, Giuseppe: liige

Klinz, Wolf: liige

Meyze Pleite, Willy: liige

Mote, Ashley: liige, koordinaator

Ó Neachtain, Seán: liige, koordinaator

Parish, Neil: liige

Purvis, John: liige

Rühle, Heide: liige, koordinaator

Skinner, Peter: liige

Van Lancker, Anne: liige

Wallis, Diana: liige, raportöör, koordinaator

Wieland, Rainer: liige

Audy, Jean-Pierre: asendusliige

Aylward, Liam: asendusliige

Beres, Pervenche: asendusliige

van Buitenen, Paul: asendusliige

Bullmann, Udo: asendusliige

van den Burg, Ieke: asendusliige

Chichester, Giles: asendusliige

Dobolyi, Alexandra: asendusliige

Gutiérrez-Cortines, Cristina: asendusliige

Hasse Ferreira, Joel: asendusliige

Karas, Othmar: asendusliige

Lehne, Klaus-Heiner: asendusliige

Mitchell, Gay: asendusliige

Panayotopoulos-Cassiotou, Marie: asendusliige

Radwan, Alexander: asendusliige

Sekretariaadi liikmed olid:

Direktor: Riccardo Ribera d'Alcala

Täitevsekretär: Miguel Tell Cremades, sekretariaat: Nadine Froment

Administraator: Miguel Puente Pattison, sekretariaat: Silvana Casella

Administraator: Hannes Kugi, sekretariaat: Sylvie Renner-Yalcin

Administraator: Claudio Quaranta, sekretariaat: Saskia de Rijck

Assistent: Amelia Fernandez Navarro

SISUKORD

Lehekülg

I OSA – SISSEJUHATUS	9
I. Volituste kokkuvõte	11
II. Tegevussuundade üksikasjalik kirjeldus	12
III. Ajalooline taust	17
IV. Võetud meetmete kokkuvõte	21
II OSA – DIREKTIIVI ÜLEVÕTMINE	32
I. Sissejuhatus	34
II. Uurimine kolmanda elukindlustusdirektiivi nõuetekohase ülevõtmise kohta Ühendkuningriigi õigusaktidesse ja selle kohaldamise/rakendamise kohta Ühendkuningriigi ametiasutuste poolt seoses ELASiga	39
<u>II OSA Järeldused, DIREKTIIVI ÜLEVÕTMINE</u>	118
III OSA – REGULEERIMISSÜSTEEM	124
I. Ühenduse õigussätted	128
II. Ühendkuningriigi elukindlustuse reguleerimissüsteem	137
III. Kindlustusseltse reguleerivaid asutusi käsitlevate Penrose'i ja Bairdi raportite peamised tulemused	146
IV. Teised suulised ja kirjalikud tõendid, mis komisjon arvesse võttis	162
<u>Järeldused, III OSA – REGULEERIMISSÜSTEEM</u>	206
IV OSA – HEASTAMISVAHENDID	212
I. Sissejuhatus	216
II. Kahjud	217
III. Kaebused Ühendkuningriigi reguleerivatele asutustele ja ametlikud uurimised	221
IV. Equitable Life'i meetmed seoses kannatanud kindlustusvõtjatega	223

V.	Väited pettuste kohta ja Ühendkuningriigi tõsiseid pettusi uuriv amet	231
VI.	Nõuded Equitable Life'i vastu seoses eksitava müügiga	232
VII.	Nõuded Ühendkuningriigi reguleeriva asutuse vastu.....	252
VIII.	Ühendkuningriigi finantsteenuste hüvitamissüsteem ja otsus mitte sulgeda Equitable Life'i	257
IX.	Väljastpoolt Ühendkuningriiki pärit kindlustusvõtjate olukord.....	260
X	Võimalikud heastamisvahendid Equitable Life'i ohvritele ELi õigusest lähtuvalt.....	290
XI	Põhjendus Euroopa kollektiivse hagi esitamiseks.....	306
XII	Vajadus tagada Equitable Life'i ohvritele hüvitus	307
	<u>Järeldused, IV OSA – HEASTAMISVAHENDID</u>	309
	V OSA – KOMISJONI ROLL	321
I.	Sissejuhatus	323
II.	ELi õigusaktide rakendamine – üldine taust	324
III.	Komisjoni rakendamisalane kontroll praktikas	327
IV.	Vajadus tagada rakendamisele üldine lähenemisviis	336
	<u>Järeldused, V OSA – KOMISJONI ROLL</u>	341
	VI OSA – UURIMISKOMISJONIDE ROLL	343
I.	Uurimiskomisjon: praegune olukord	345
II.	Piirangud praeguses olukorras.....	349
III.	ANNEX.....	352
	<u>Järeldused, VI OSA – UURIMISKOMISJONI ROLL</u>	360
	VI OSA – UURIMISKOMISJONI ROLL.....	361
	VII – SOOVITUSED	362
	A. SOOVITUSED II JA III OSA KOHTA – ÜLEVÕTMINE JA REGULEERIMISSÜSTEEM	364
	B. SOOVITUSED, IV OSA – HEASTAMISVAHENDID.....	366
	C. SOOVITUSED, V OSA – EUROOPA KOMISJONI ROLL	369

D. SOOVITUSED, VI OSA – UURIMISKOMISJONIDE ROLL	373
LISAD	374
I LISA: EQUI SÜNDMUSTE AJALINE JÄRJESTUS	376
II LISA: EQUITABLE LIFE'iga SEOTUD MÕISTETE ERIALASÕNASTIK	383
III LISA: TÕENDITE JA ÄRAKIRJADE ARHIIV.....	388
MENETLUS.....	389

I OSA – SISSEJUHATUS

Uurimiskomisjoni volitused ja tegevus

I OSA SISUJUHT

- I. Volituste kokkuvõte**
- II. Tegevussuundade üksikasjalik kirjeldus**
- III. Ajalooline taust**
- IV. Võetud meetmete kokkuvõte**

I. Volituste kokkuvõte

18. jaanuaril 2006 otsustas Euroopa Parlament¹ luua 22liikmelise uurimiskomisjoni, et uurida väidetavaid rikkumisi või halduslikku omavoli ühenduse õiguse kohaldamisel seoses Equitable Life Assurance Society kriisiga, ilma et see piiraks liikmesriikide või ühenduse kohtute pädevust.

Probleemid, mis viisid uurimiskomisjoni loomiseni, tõstatati eelnevalt mitmetes Euroopa Parlamendile tehtud avaldustes². Kõnealused avaldused moodustasid uurimise aluse ja lähtepunkti ning on aidanud selle suunda kujundada. Seepärast oli oluline tunnustada ja toetada avaldajate panust ning kutsuda nad taustteabe andmiseks uurimiskomisjoni koosolekutele. Antud konkreetsete avalduste keskne roll kajastab ka Euroopa Parlamendi petitsioonikomisjoni üldist tähtsust ühenduse õiguse kohaldamise kontrollimisel.

Tuleb silmas pidada, et uurimise ulatus on piiratud volitustega, EÜ asutamislepingu artikliga 193 ning Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni otsusega Euroopa Parlamendi uurimisõiguse rakendamise kohta³.

Volituste kohaselt keskendus uurimiskomisjon neljale põhiküsimusele:

- 1) väidetavate rikkumiste või haldusliku omavoli uurimine direktiivi 92/96/EMÜ kohaldamisel Ühendkuningriigis;
- 2) Ühendkuningriigi reguleeriva korra hindamine seoses Equitable Life'iga;
- 3) kindlustusvõtjate nõuete staatus ja neile õigusaktide kohaselt kättesaadavate heastamisvahendite piisavus;
- 4) komisjoni rakendamisalase kontrolli hindamine.

Lõpetuseks kohustus komisjon tegema „*kõik ettepanekud, mida ta selles küsimuses vajalikuks peab.*”

Kõnealust eesmärki silmas pidades võttis komisjon 23. märtsil 2006. aastal vastu töödokumendi volitustest tulenevate tegevussuundade kohta (vt 2006/2026(INI)). Need tegevussuunad määratakse üksikasjalikumalt allpool. Lähenedamisviisi eesmärk oli eristada liikmesriikide tasandil läbiviidavaid uurimisi (ülevõtmine/rakendamine, reguleerimine/järelevalve ja hüvitusmehhanismid) ning tegeleda komisjoni rolli küsimusega eraldi.

¹Euroopa Parlamendi 18. jaanuari 2006. aasta otsus B6-0050/2006 luua Equitable Life Society kriisi uurimiskomisjon, ELT's seni avaldamata.

² Arthur White'i (Suurbritannia) avaldus nr 0611/2004 ja Paul Braithwaite'i (Suurbritannia) avaldus nr 0029/2005 Equitable'i liikmete tööühma nimel ning hilisemad samateemalised sakslaste ja iirlaste avaldused.

³ Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni 19. aprilli 1995. aasta otsus 95/167/EÜ, Euratom, ESTÜ Euroopa Parlamendi uurimisõiguse rakendamist käsitlevate üksikasjalike sätete kohta, EÜT L 113, 19.5.1995, lk 2.

Eespool toodud nelja põhiküsimust arendati järk-järgult erinevates esialgsetes raporti projektides, alates käesolevast, mis keskendub volitustele ja tegevussuundadele. Selleks ajaks tehtud töö on võetud kokku kõnealuse protsessi käigus Euroopa Parlamendile 2006. aasta juulis uurimiskomisjoni loomist käsitleva otsuse kohaselt esitatud uurimise vahearuandes

Tuleb silmas pidada, et kõnealune uurimine eristub eelnevatest ja käimasolevatest riiklikest uurimistest sellega, et siin rakendatakse üleeuroopalist perspektiivi. Selle saavutamiseks tehti võrdlusanalüüsi, mis hõlmavad Ühendkuningriiki, Saksamaad, Iirimaad ja vähemalt ühte hästi arenenud finantsteenuste sektoriga liikmesriiki, nagu Madalmaad või Hispaania.

II. Tegevussuundade üksikasjalik kirjeldus

1) Väidetavate rikkumiste või haldusliku omavoli uurimine direktiivi 92/96/EMÜ kohaldamisel Ühendkuningriigis

Üks uurimiskomisjoni põhiülesandeid oli uurida, kas Ühendkuningriigi pädevad asutused võtsid direktiivi 92/96/EMÜ, kolmanda elukindlustusdirektiivi¹, riiklikul tasandil nõuetekohaselt üle ja rakendasid seda õigesti. Kõnealuse tegevussuuna põhipunktid sisalduvad käesoleva raporti II osas.

Selleks kutsuti komisjoni üles esiteks analüüsima ELi kindlustussektori üldist õiguslikku ja reguleerivat raamistikku ning täpsustama, milliseid sätteid tuleb kohaldada Equitable Life'i olukorras. Lisaks Ühendkuningriigi käsitlemisele tegi uurimiskomisjon võrdleva analüüsi, milles tehakse kindlaks siseriiklikud õigusnormid, mille eesmärk on tagada direktiivi nõuete täitmine, ning uuritakse, kas kõnealused nõuded võeti üle täielikult ja õigeaegselt.

Teiseks paluti komisjonil uurida, kas mitmesugused Ühendkuningriigi ametiasutused on direktiivi kohaldanud kooskõlas ELi õigusaktidega. Komisjon püüdis täpsustada vaatlusperioodil Equitable Life'i järelevalvesse kaasatud eri finantsasutuste kohustusi. Korraldati üksikasjalikke uurimisi, et teha kindlaks, kes, millal ja kuidas kontrollis Equitable Life'i maksejõulisust ning raamatupidamis- ja eraldiste loomise tavasid ning kuidas ametiasutused reageerisid võimalikele puudustele.

Mis puutub kõnealusesse ajavahemikku, siis on volitustes märgitud, et see peaks algama kolmanda elukindlustusdirektiivi jõustumisega 1. juulil 1994 ning lõppema Equitable Life'is asetleidnud sündmustega, st ajavahemikul 1999–2001. Siiski oli uurimise eesmärkide täitmiseks vaja analüüsida enne 1994. aastat toimunud sündmusi nii esimese² ja teise¹

¹ Nõukogu 10. novembri 1992. aasta direktiiv 92/96/EMÜ otsese elukindlustusega seotud õigusnormide kooskõlastamise kohta, millega muudetakse direktiive 79/267/EMÜ ja 90/619/EMÜ (kolmas elukindlustusdirektiiv), EÜT L 311, 14.11.1997, lk 34.

² Nõukogu 5. märtsi 1979. aasta esimene direktiiv 79/267/EMÜ otsese elukindlustustegevuse alustamise ja jätkamisega seotud õigusnormide kooskõlastamise kohta, EÜT L 063, 13.3.1979, lk 0001–0018; nõukogu 8. novembri 1990. aasta teine direktiiv 90/619/EMÜ otsese elukindlustusega seotud õigusnormide kooskõlastamise kohta, millega nähakse ette sätted teenuste osutamise vabaduse tegeliku kasutamise hõlbustamiseks ja muudetakse direktiivi 79/267/EMÜ, EÜT L 330,

elukindlustusdirektiivi kui ka kolmanda elukindlustusdirektiivi enne 1994. aastat toimunud kogu vastuvõtmise protsessi tähenduses.

2) Ühendkuningriigi reguleeriva korra hindamine seoses Equitable Life'iga

Kõnealuse tegevussuuna põhipunktid sisalduvad lõpliku raporti IV osas.

Kuigi volituste selles osas nõuti laiaulatuslikku uurimist, on uuritavad tegutsemisstandardid ühenduse õigusega seotud, sest vastasel juhul ületaks uurimiskomisjon EÜ asutamislepingu artikliga 193 seatud piire. Lisaks näis olevat asjakohane võrrelda Ühendkuningriigis kehtivat korda Iirimaa, Saksamaa ja veel ühe ELi liikmesriigi õigusliku reguleerimise alaste lähenemisviisidega. Lühidalt kutsuti uurimiskomisjoni uurima, milline on Ühendkuningriigi reguleerimissüsteem võrreldes teiste riikide omadega ELi keskkonnas. Penrose'i raport², mis kattub osaliselt käesoleva uurimisega, võeti lähtepunktiks ning seda kaaluti seejärel laiemas Euroopa kontekstis. Lisaks pidi uurimiskomisjon võtma arvesse ka Ühendkuningriigi parlamendi ja tervishoiu ombudsmani praegu pooleliolevat uurimist, et „teha kindlaks, kas asjaomast siseriiklikku reguleerivat korda hallati nõuetekohaselt”. Antud aruande esitlemist on oodata 2007. aasta keskel.

Vastavalt uurimiskomisjoni loomist käsitlevale otsusele ulatub nimetatud uurimissuuna vaatlusperiood tagasi vähemalt 1989. aastani ning on seega laiem kui punkti 1 vaatlusperiood.

3) Kindlustusvõtjate nõuete staatus ja neile õigusaktide kohaselt kättesaadavate heastamisvahendite piisavus

Kõnealuse tegevussuuna põhipunktid sisalduvad lõpliku raporti IV osas. Kõigepealt tuli välja selgitada, kui palju on olukorrast mõjutatud Euroopa kodanikke väljaspool Ühendkuningriiki, ning täpsustada, millistel tingimustel nad Equitable Life'i poliise omandasid (st millal nad need ostsid, kas ostmine toimus Ühendkuningriigis või mujal, otse või vahendajate kaudu jne).

Teiseks tuli koguda teavet väljastpoolt Ühendkuningriiki pärit kindlustusvõtjate rahalise kahju ulatuse kohta ning selle kohta, mida nad võivad olla teinud kompensatsiooni saamiseks. Lisaks pidi uurimiskomisjon selgitama välja nende liikmesriikide ametiasutuste võimalikud õiguslikud kohustused ja piirangud, mille territooriumil poliise müüdi (nt Iirimaa ja Saksamaa), mida nad ette võtsid ning millises ulatuses suutsid olukorda kontrollida. See uurimissuund on seotud kolmandas elukindlustusdirektiivis sisalduva „ühtse ametliku tegevusloa” ja „päritoluliikmesriigi” poolse järelevalve põhimõttega.³

29.11.1990, lk 50.

¹ Nõukogu 8. novembri 1990. aasta teine direktiiv 90/619/EMÜ otsese elukindlustusega seotud õigusnormide kooskõlastamise kohta, millega nähakse ette sätted teenuste osutamise vabaduse tegeliku kasutamise hõlbustamiseks ja muudetakse direktiivi 79/267/EMÜ, EÜT L 330, 29.11.1990, lk 50.

² Rahandusministeerium algatas lord Penrose'i uurimise 2001. aasta augustis. Ülesandeks oli uurida asjaolusid, mis tõid kaasa Equitable Life Society praeguse olukorra, võttes seejuures arvesse elukindlustusturu asjakohast tausta; teha sellest võimalikud järeldused elukindlustustegevuse läbiviimiseks, haldamiseks ja reguleerimiseks; ning anda sellest aru rahandusministritele. Equitable Life'i uurimise aruanne avaldati 8. märtsil 2004.

³ Põhjendused 6 ja 7 ning artikkel 8.

Seejärel uuris uurimiskomisjon kõnealustele kindlustusvõtjatele kättesaadavate õiguskaitsevahendite süsteemi. Sõltuvalt punktide 1 ja 2 uurimise tulemustest olid võimalikud kaks stsenaariumi. Kui leitakse, et Ühendkuningriigi reguleerimissüsteem on kooskõlas ELi õigusega, peab uurimiskomisjon siiski uurima kindlustusvõtjate võimalust nõuda kahjutasu Ühendkuningriigi õiguse alusel ning samuti kahjutasu saamise võimalusi teiste ELi liikmesriikide kodanike puhul, kelle jaoks see on eriti raske. Kui leitakse, et Ühendkuningriik rikkus ELi õigust, võib uurimiskomisjon keskenduda ka õiguskaitse süsteemile ELi õiguse raames. Liikmesriigid on kohustatud hüvitama ühenduse õiguse rikkumise tõttu üksikisikutele põhjustatud kahju, mille eest võib neid Euroopa Kohtu väljatöötatud kriteeriumide alusel vastutavaks pidada. Need küsimused vajasisid veelgi täpsustamist, oli vaja hinnata, kas liikmesriikide kohtud on võimelised piisavalt kaitsma hüvitise saamise õigust või kas eri liikmesriikides kehtivad erinevad heastamisstandardid.

4) Komisjoni rakendamisalase kontrolli hindamine

Kõnealuse tegevussuuna põhipunktid sisalduvad lõpliku raporti III osas. Uurimiskomisjoni kutsuti üles uurima, kuidas Euroopa Komisjon kontrollis asjaomaste direktiivide ülevõtmist Ühendkuningriigis. Kõigepealt tuli kindlaks teha, kas komisjon pidas rakendusnorme, millest Ühendkuningriigi asutused teda teavitasi, algusest peale ühenduse õigusele vastavaks või kas ta oli algselt tuvastanud puudujääke ja nõudnud seetõttu edasisi selgitusi. Lisaks tuli kindlaks teha, kas komisjon alustas kunagi rikkumismenetlusi või uuris asjaga seonduvaid kodanike kaebusi.

Komisjoni suutlikkust õigusaktide ülevõtmist kontrollida tuli hinnata nii asutamislepingust tulenevate õiguslike kohustuste raames kui ka seoses tema poliitilise vastutusega. Kui uurimiskomisjon leiab, et Ühendkuningriik ei järginud ELi õigusakte, on volituste selle osa raames edasiseks ülesandeks hinnata, kas tekkinud olukorda oleks olnud võimalik ära hoida, kui komisjon oleks täitnud oma kohustust õigusaktide ülevõtmist kontrollida.

Uurimiskomisjoni 23. märtsi 2006 aasta töödokumendis vastuvõetud meetmete ja läbiviidavate uurimiste kavast tulenevad erimeetmed

1) Asjaomaste tunnistajate kuulamine uurimiskomisjoni ees:

- avalduste esitajate ja olukorrast mõjutatud kindlustusvõtjate kuulamine;
- lord PENROSE'i ja Ühendkuningriigi parlamendi ombudsmani kutsumine;
- Ühendkuningriigi riigikassa kõrgemate otsustajate kutsumine;
- volinik McCREEVY ning siseturu ja teenuste peadirektoraadi peadirektori kutsumine;
- Equitable Life Assurance Society praeguse juhtkonna kutsumine;
- Ühendkuningriigi, Iirimaa ja Saksamaa finantssektorit reguleerivate asutuste kutsumine;

2) Ühendkuningriigi turu analüüs:

- Ühendkuningriigi elukindlustusturu, samuti Equitable Life'i kui ettevõtte (ajalugu, praegune olukord, tulevikuväljavaated) ning Equitable Life'i kriisiga seotud sündmuste üldine taustanalüüs;
- ELi õigusliku ja reguleeriva raamistiku taustanalüüs seoses Equitable Life'iga;

- Ühendkuningriigi asutuste vastavate pädevuste täpsustamine seoses Equitable Life'i järelevalvega;

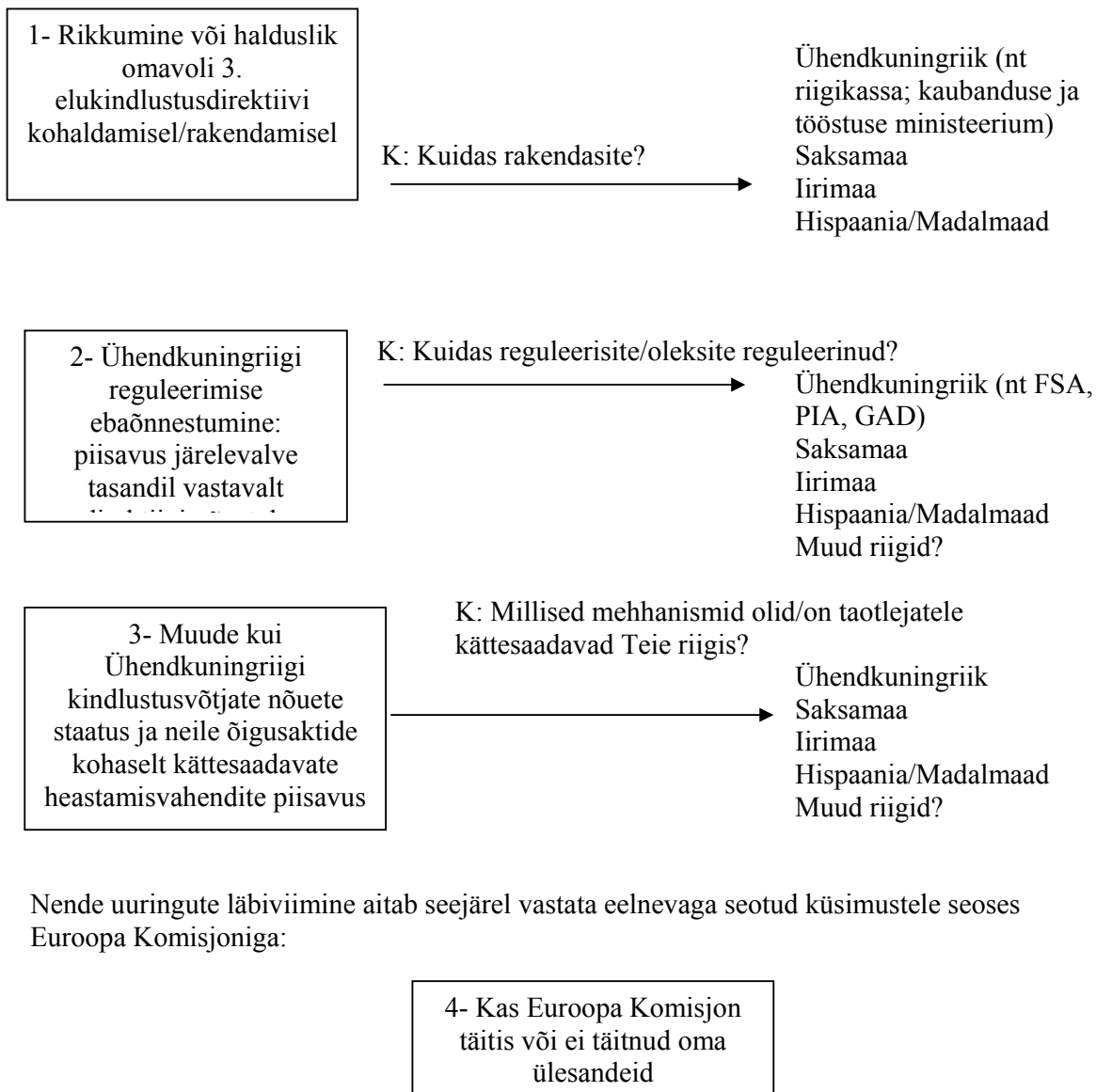
3) Võrdlev turuanalüüs:

- Penrose'i raporti analüüs ELi nõuete ja teiste liikmesriikide õigusnormide taustal;
- võrdlev analüüs õigusnormide ülevõtmise kohta Ühendkuningriigis ja teistes liikmesriikides seoses kindlustusseltside järelevalvega, kasutades nn ülevõtmise tabelit (uurimiskomisjoni ekspertiisieelarve raames tellitud uuring);
- Ühendkuningriigi ja teiste ELi liikmesriikide õigusliku reguleerimise alaste lähenemisviiside võrdlusuuring (seoses ülevõtmise uuringuga);
- eri liikmesriikide, eelkõige Ühendkuningriigi, Saksamaa ja Iirimaa reguleerivate asutuste vahelise teabevahetuse ja koostöö uurimine;
- Ühendkuningriigi ja ELi õiguse alusel Ühendkuningriigi ja teiste liikmesriikide kindlustusvõtjatele kättesaadavate heastamisvahendite võrdlev uuring (uurimiskomisjoni ekspertiisieelarve raames tellitud uuring);

4) Uurimine:

- koguda teavet olukorrast mõjutatud kindlustusvõtjate arvu kohta Ühendkuningriigis ja teistes liikmesriikides ning kantud kahjude suuruse kohta;
- selgitada välja kindlustusvõtjate nõuete staatus;
- teabekogumissioonid Ühendkuningriiki, Iirimaale ja Saksamaale, et kohtuda avalduste esitajate ning finantsasutuste esindajatega, ja/või pädevate asutuste kuulamine, et teha kindlaks, kas asjaomaseid sätteid kohaldati nõuetekohaselt;
- nõuda komisjonilt teavet ja dokumente seoses järgmiste küsimustega:
 - asjaomaste direktiivide ülevõtmine ja kohaldamine pädevate asutuste poolt vaatlusperioodi jooksul;
 - komisjoni võetud meetmed seoses rakendamise kontrollimisega;
 - kolmanda elukindlustusdirektiivi Ühendkuningriigis ülevõtmise kontrollimine, sealhulgas asjakohane kirjavahetus Ühendkuningriigi asutustega;

Raportööri 23. märtsi 2006. aasta töödokumendis esitatud lähenemisviisi kokkuvõte



III. Ajalooline taust

Ajalugu

1762. aastal loodi Equitable Life Assurance Society kui esimene vastastikune elukindlustusselts ning see on tänaseni vanim vastastikune elukindlustusselts Ühendkuningriigis. Järgneva 200 aasta jooksul sai temast mainekas ja usaldusväärne pensionikindlustustoodete pakkuja. Tema edu põhineb osaliselt tema mainel, strateegial mitte maksta kindlustusagentidele või sõltumatutele nõustajatele vahendustasusid ning tema taktikal hoida reservid väikesed ja tagastada oma liikmetele rohkem raha kui teistele ettevõtjatele. 1950. aastate jooksul hakkas Equitable teiste pensionikindlustustoodete kõrval müüma niinimetatud tagatud annuitedimääraga¹ poliise. Tagatud annuitedimäärad kindlustavad investoritele nende pensionile jäämisel minimaalse annuitedimäära. Võib väita, et sellest saavad alguse kindlustusseltsi probleemid: tagatud eluaegne pension tähendab inimeste eluea ja intressimäära prognoosimist kuni 40 aastaks. Equitable ei prognoosinud õigesti kogu elanikkonna keskmise eluea tõusu ega intressimäärade ajaloolist langust; seega sai allakäik alguse hetkel, mil võeti kasutusele tagatud annuitedimäärad äriühingus, kes varus kogu ajavahemiku jooksul järjekindlalt liiga vähe tagatud annuitedimääradeks ja tekitas aina kasvava varade puudujäägi.

Hoolimata kiire kasvu perioodist 1990. aastatel, mis põhines kõnealuse kümnendiku tõusvate hindade turul, muutus intressimäärade langemisel Equitable Life Assurance Society (ELAS) jaoks oma poliiside maksmine aina kulukamaks. Kõnealuse perioodi vältel jätkas ELASi juhtkond jätkuvalt uuenduslike toodete väljatöötamist, mis meelitasid uusi kindlustusvõtjaid, eelkõige töötati välja uus kasumiosalusega fond, kus osa kasumist on tagatud, kuid lõplik boonus sõltub turu tulevasest toimimisest. Et laienemine peatus, mõistis äriühing siiski oma varade puudujäägi ulatust ning otsustas maksta uutele pensionile jäänud isikutele tagatud summast väiksema summa: 1994. aastal avaldas ELAS kava kärpida makstavate lõplike boonuste suurust 90 000 tagatud annuitedimääraga kindlustusvõtjale, mille vaidlustasid kohtus kohe mõned asjaomased kindlustusvõtjad. Samal ajal hakkas ajakirjandus täpsemalt jälgima ELASi kasumiosaluse äri.

Pärast pikka õiguslikku võitlust ja sellele järgnenud mõlemapoolseid apellatsioonkaebusi otsustas Ühendkuningriigi Lordidekoda 2000. aastal, et ELASi lähenemisviis oli sobimatu ning et ta peab täitma oma kohuseid tagatud annuitedimääraga kindlustusvõtjate suhtes. Selle tulemusena halvenes olukord seoses varade puudujäägiga (1,5 miljardit naelsterlingit) ning kindlustusselts otsustas end müügiks pakkuda. Siiski loobusid algsed võimalikud ostjad viimasel minutil. 8. detsembril 2000 sulges ELAS oma ukse uueks ettevõtluseks ning määrati uus juhatus. 2001. aastal tühistas uus juhatus vaheboonused ja kärpis kõiki (4 miljardit naelsterlingit) pensionikindlustuse väärtusi 16% (14% elukindlustuse puhul). Enne 2001. aasta lõppu tegi uus juhatus kindlustusvõtjatele kompromiss-skeemi ettepaneku tagatud

¹ Vt tehnilise terminoloogia selgitamiseks lisas olevat sõnastikku.

annuitedimääraga ja mittetagatud annuitedimääraga investeringute staatuse muutmiseks, mille eest määras Ühendkuningriigi kõrgem kohus karistuse 8. veebruaril 2002.

Seoses kõigi nende arengutega said Ühendkuningriigi tasandil üksteise järel alguse mitmed uuringud: 2001. aasta märtsis avaldas Ühendkuningriigi parlamendi alamkoja rahanduse erikomisjon vaheraporti „Equitable Life ja elukindlustussektor: vaheraport”; 2001. aasta augustis alustas lord Penrose oma laiaulatuslikku uuringut; 2001. aasta septembris avaldati Corley raport Equitable Life’i kohta; 2001. aasta oktoobris avaldati Bairdi raport Equitable Life’i reguleerimise kohta. 2002. aasta aprillis püüdis Equitable Life kaevata kohtusse oma endist audiitorit Ernst & Youngi ning 15 endist direktorit, kuid kokkuvõttes edutult.

2003. aasta juunis edastas Ühendkuningriigi parlamendi ombudsman aruande, milles leidis, et usaldatavusnormatiivide täitmist reguleerivad asutused ei ole süüdi haldusliku omavoli kasutamises. 2004. aasta märtsis avaldati Penrose’i raport. Raport põhines asjaolul, et hoolimata teatavatest tõsistest reguleerimisega seotud puudustest äriühingu järelevalves lasub süü rohkem ELASi juhtkonnal kui reguleerivatel asutustel. Hiljem samal aastal sai Euroopa Parlamendi petitsioonikomisjon esimesed juhtumiga seotud avaldused. Avalduste esitajad väitsid, et Ühendkuningriigi reguleerivad asutused ei kontrollinud piisavalt ettevõtte suutlikkust täita oma õiguslikult reguleerivaid finantsnõudeid ning et eelmiste reguleerijate tegevus ja lüngad olid vastuolus Ühendkuningriigi eeskirjade ja vastavate ELi elukindlustusdirektiividega. 18. jaanuaril 2006 otsustas Euroopa Parlament luua Equitable Life Assurance Society kriisi uurimiskomisjoni (EQUI), mille asutamiskoosolek toimus 2. veebruaril 2006.

Peamised näitajad ja poliisid

Kindlustusseltsi äritegevuse kõrgajal 2001. aastal oli poliisi kärpimisest mõjutatud kasumiosalusega kindlustusvõtjate arv ligi üks miljon, peamiselt Ühendkuningriigis. Kui lisada mitte kasumiosalusega kindlustusvõtjad, oli mõningate hinnangute kohaselt sellega seotud kuni 1,7 miljonit kindlustusvõtjat. Praegu on kasumiosalusega fondil, mille väärtus on 10 miljardit naelsterlingit, jätkuvalt 600 000 liiget. Hinnatakse, et ELASi sulgemise ajaks uueks äritegevuseks 2001. aastal oli ligikaudu 15 000 poliisi müüdud Saksamaal, Iiri Vabariigis ja teistes liikmesriikides väljaspool Ühendkuningriiki. Praegu peaks olema Iirimaa veel 8300 ja Saksamaal ligikaudu 4000 kasumiosalusega kindlustusvõtjat.

Poliiside liigid

Enne ELASi poolt müüdud toodete kirjeldamist oleks võib-olla kasulik selgitada tavainimesele, mis on annuiteet. Põhiolemuselt on see kindlustustoode, mis näeb ette rea perioodilisi makseid, mis on tagatud kindla summa ja makseperioodiga. Kui inimene otsustab oma eluaja jooksul annuitedimaksete kasuks, on tal kuni surmani tagatud sissetulekuallikas. Kui ta sureb enne keskmist eluiga, saab ta kindlustajalt tagasi oluliselt vähem, kui ta maksis. Teisest küljest, kui ta elab keskmisest elueast kauem, võib ta saada tagasi palju rohkem kui annuitedi kulud, millele lisanduvad tulud. Tavaliselt on annuitedi kehtivusajal saadud tulud edasilükatud maksuga (st neid ei maksustata enne, kui need on välja makstud). Järgnevalt

tuuakse erinevad annuiteeditoodete liigid koos ELASi müüdud poliiside ja laekumata summadega¹:

- Ühekordse kindlustusmaksega annuiteedid: investering tehakse üks kord
- Paindliku kindlustusmaksega annuiteedid: annuiteeti rahastatakse rea maksetega
- Kohesed annuiteedid: maksed algavad kohe pärast annuiteedi rahastamist, tavaliselt ühekordse kindlustusmaksega
- Edasilükatud annuiteedid: selle annuiteedi liigi puhul alustatakse väljamakseid mitu aastat pärast annuiteedilepingu väljaandmist. Graafiku kohaselt toimuvad maksed võib saada kätte põhisumma või annuiteedina. Makseid võib rahastada ühekordse või paindliku kindlustusmaksega
- Fikseeritud annuiteedid või tagatud annuiteedimääraga annuiteedid: fikseeritud annuiteedi lepinguga rahastab ettevõtte konservatiivseid püsiva tulumääraga investeringuid, nagu võlakirjad, ning tagatakse võlasumma. Ettevõtte annab kindlustusvõtjale intressimäära, mis tagatakse konkreetseks minimaalseks ajavahemikuks. Tagatud annuiteedimäär suurendatakse või vähendatakse garantiiaja lõpus. ELASil on jätkuvalt fikseeritud annuiteete ligikaudu 5 miljardi naelsterlingi ulatuses
- Muutuvad annuiteedid: muutuva annuiteedi puhul on kõrgem risk kui tagatud annuiteedimääraga fikseeritud annuiteedi puhul. See annab ostjale võimaluse valida, kuidas paigutada oma raha mitmesse erinevasse hallatud fondi. Erinevalt fikseeritud annuiteedist ei tagata võlasummat või intressi. Seega teeb investeringu annuiteedi saaja, kes kannab riski, mitte kindlustusselts. ELAS müüs muutuvat annuiteeti, nn kasumiosalusega annuiteeti – poliisi, millele eraldati kõnealusest fondist boonuste abil osa jaotatud ülejäägist. ELAS sõlmis suurema osa kasumiosalusega annuiteedi lepingutest 1990. aastatel, kui investeringute tulusus oli kõrge. ELASi rahalised probleemid ja aktsiaturu langus ajavahemikul 2000–2003 põhjustasid ligikaudu ühe kolmandiku kasumiosalusega annuiteetide olulise kärpimise. Seda halvendas ka nn tagatud intressimäär – summa, mille abil tagatakse põhikasumi suurenemine igal aastal enne deklareeritud boonuse lisamist. Hinnangute kohaselt kohaldatakse tagatud intressimäära tõenäoliselt endiselt ligikaudu 75% ELASi kasumiosalusega poliiside suhtes. Need tagatud intressimääraga poliisid kasutavad 3,5% tagatud aastasest kasvust. Tagatud intressimäär kogumõju seisneb selles, et ELASit tõkestab investeerimine valitsuse aktsiatesse ja laenudesse, mis toodab vaevalt 3,5% aastatulust. See tähendab, et ELAS ei ole saanud palju kasu aktsiaturu toibumisest ajavahemikul 2003–2005. Praeguste hinnangute kohaselt on ELASi kasumiosalusega fondi väärtus 10 miljardit naelsterlingit.

Kasumiosalusega fondi toimimise üksikasjalik kirjeldus

Rahalised vahendid investeeritakse kapitaliosakutesse, võlakirjadesse, esmaklassilistesse väärtpaberitesse ja kinnisvarasse, sõltuvalt vahenditest ning investeerimise eesmärkidest. Kasumiosaluse eesmärk on pakkuda suhteliselt ettevaatlikele investoritele aktsiaturul osalemise tunnet, kuid ilma liigse riskita. Vastutasuks igakuistele kindlustusmaksetele lubab ettevõtte ühekordset summeeritud väljamakset poliisi tähtaja lõpus. Investorite kindlustusmaksed makstakse keskfondi koos teiste kasumiosalusega investorite kindlustusmaksetega. Suur osa poliisi lõplikust väärtusest sõltub ettevõtte poolt investeerimisperioodi jooksul ja poliisi tähtaja saabumisel makstud boonustest. Fondi

¹ Üksikasjalikuma ülevaate saamiseks vt EQUI veebisaidil avaldatud kirjalikku tõendit 28.

tugevuse säilitamiseks rakendatakse ka finantssanktsioone hoiustajate suhtes, kes soovivad oma raha vara välja võtta. Kasumiosalusega fondidel on ka sisseehitatud turvalisuse mehhanism ehk leevendusmehhanism. See tähendab, et investeeringute hea kasvu aastatel peaksid ettevõtted säästma kasumit ning kasutama seda boonuste täiendamiseks aastatel, mil majandustingimused on karmimad.

IV. Võetud meetmete kokkuvõte

Siiani võetud meetmed ja analüüsitud tõendid

1. Asjaomaste tunnistajate kuulamine uurimiskomisjoni ees

Oma 23. märtsi 2006. aasta, 25. aprilli 2006. aasta, 29. mai 2006. aasta, 21. juuni 2006. aasta, 11. juuli 2006. aasta, 13. septembri 2006. aasta, 4. oktoobri 2006. aasta, 23. novembri 2006. aasta, 19. detsembri 2006. aasta, 25. jaanuari 2007. aasta ja 1. veebruari 2007. aasta koosolekul kuulas uurimiskomisjon mitmete tunnistajate tunnistusi, kelle hulgas olid eelnevalt Euroopa Parlamendile avalduse teinud Equitable Life'i kindlustusvõtjad, teised kindlustusvõtjad Ühendkuningriigist, Iirimaa ja Saksamaalt, Ühendkuningriigi, Iirimaa, Saksamaa ja Šveitsi valitsuste esindajad, Euroopa Komisjon ning Equitable Life'i praegune tegevjuht. Suulisi tõendeid esitasid alljärgnevad tunnistajad:

23. märtsi 2006. aasta koosolek (EQUI kuulamistel esitatud suuline tõend 1):

- Tom LAKE, Equitable'i liikmete tegevusrühma esimees
- Paul BRAITHWAITE, Equitable'i liikmete tegevusrühma peasekretär (avalduse esitaja)
- Elemér TERTÁK, Euroopa Komisjoni siseturu ja teenuste peadirektoraat, finantsasutuste direktor
- Karel VAN HULLE, Euroopa Komisjoni siseturu ja teenuste peadirektoraat, kindlustuse ja pensionide üksuse juhataja
- Alan BEVERLY, Euroopa Komisjoni siseturu ja teenuste peadirektoraat, kindlustuse ja pensionide üksus

25. aprilli 2006. aasta koosolek (EQUI kuulamistel esitatud suuline tõend 2):

- Michael JOSEPHS, investorite ühenduse nõunik
- Beatrice KNOWD, Iirimaa kindlustusvõtja
- Patrick KNOWD, Iirimaa kindlustusvõtja
- Nicolas BELLORD, kindlustusvõtja (avalduse esitaja)
- Paul WEIR, hiliste osamaksjate (*Late Contributors*) tegevusrühma esimees
- Charles THOMSON, Equitable Life Assurance Society tegevjuht

29. mai 2006. aasta koosolek (EQUI kuulamistel esitatud suuline tõend 3):

- Peter SCAWEN, Equitable Life Trapped Annuitants (ELTA) rühm
- Markus J. WEYER, DAGEV (Deutsche Arbeitsgemeinschaft der Equitable Life Versicherungsnehmer), ühendus, mis esindab nende kindlustusvõtjate huve, kes märkisid Equitable Life'i poliise Saksamaal
- Martin McELWEE, Leviathani raporti autor

21. juuni 2006. aasta koosolek (EQUI kuulamistel esitatud suuline tõend 4):

- Clive MAXWELL, rahandusministeeriumi finantsteenuste poliitika direktor
- David STRACHAN, finantsteenuste järelevalve asutuse (FSA) kindlustussektori direktor
- Christopher DAYKIN, valitsuse kindlustusstatistika osakonna (*Government Actuary's Department – GAD*) juhataja
- Mary O'DEA, tarbijaküsimuste direktor, Anne TROY, Iirimaa finantsteenuste järelevalve asutuse (ISFRA) kindlustusalase järelevalve osakonna juhataja, ja George TREACY, Iirimaa finantsteenuseid reguleeriva asutuse (IFSRA) tarbijakaitse koodide osakonna juhataja
- Colin SLATER, Burgess Hodgsoni raamatupidaja ja partner.

11. juuli 2006. aasta koosolek (EQUI kuulamistel esitatud suuline tõend 5):

- Richard LLOYD, Equitable Life Assurance Society endine müügiesindaja
- Stuart BAYLISS, Annuity Directi tegevdirektor

13. septembri 2006. aasta koosolek (EQUI kuulamistel esitatud suuline tõend 6):

- Thomas STEFFEN, Saksamaa finantsteenuseid reguleeriva asutuse (BaFin) (*Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht*) kindlustusjärelevalve osakonna peadirektor
- Kurt SCHNEITER, Šveitsi föderaalse erakindlustuse ameti liige

4. oktoobri 2006. aasta koosolek (EQUI kuulamistel esitatud suuline tõend 7):

- hr BJERRE-NIELSEN, Euroopa kindlustuse ja ametipensionide järelevalve komitee (CEIOPS) esimees
- Liz KWANTES, Equitable'i liikmete abirühma juhataja
- Leslie SEYMOUR, Brüsseli Equitable'i kindlustusvõtja

23. novembri 2006. aasta koosolek (EQUI kuulamistel esitatud suuline tõend 8):

- Charles THOMSON, Equitable Life Assurance Society tegevjuht
- Simon BAIN, Glasgow Herald'i ajakirjanik
- Charlie MCREEVY, Euroopa siseturu volinik

19. detsembri 2006. aasta koosolek (EQUI kuulamistel esitatud suuline tõend 9):

- Eric DUCOULOMBIER, FIN-NETi esindaja

25. jaanuari 2007. aasta koosolek (EQUI kuulamistel esitatud suuline tõend 10):

- Claire-Françoise DURAND, Euroopa Komisjoni õigustalituse peadirektori asetäitja
- Jacqueline MINOR, siseturu ja teenuste peadirektoraadi B direktoraadi (horisontaalne poliitika arendamine) direktor
- Michel AYRAL, ettevõtluse ja tööstuse peadirektoraadi C direktoraadi (reguleeriv poliitika) direktor
- Julio GARCIA-BURGUES, keskkonna peadirektoraadi A.2 üksuse (rikkumised) juhataja

1. veebruari 2007. aasta koosolek (EQUI kuulamistel esitatud suuline tõend 11):

- Paul BRAITHWAITE, Equitable'i liikmete tegevusrühma peasekretär (avalduse esitaja)
- lord NEILL QC ja Matthew MORRISON

2. Kuulamistele kutsutud tunnistajad, kes keeldusid osalemast

Ühendkuningriigi valitsus ja reguleerivad asutused:

- Des BROWNE, Ühendkuningriigi riigikassa endine finantssekretär
- Ed BALLS, parlamendiliige*, praegune Ühendkuningriigi majandussekretär
Ühendkuningriigi riigikassas (*riigikassa: reguleeriv asutus ajavahemikul 1998–2001*)
- Callum McCARTHY*, finantsteenuste järelevalve asutuse (FSA) esimees (*praegune reguleerija, alates detsembrist 2001*)
- Sir Howard DAVIES, endine FSA esimees
- Martin ROBERTS, varem vastutav kaubandus- ja tööstusministeeriumi kindlustuse osakonna eest, hiljem riigikassas (*kaubandus- ja tööstusministeerium: reguleerija kuni jaanuarini 1998*)

Teised reguleerijad:

- Michael MARTIN, Iirimaa ettevõtlus-, kaubandus- ja tööminister

Euroopa Komisjon:

- Frits BOLKESTEIN, endine siseturu volinik

Teised:

- John McFall, parlamendiliige*, Ühendkuningriigi parlamendi alamkoja rahanduskomisjoni esimees
- Tony Wright, parlamendiliige, Ühendkuningriigi parlamendi alamkoja riigihalduskomisjoni esimees
- lord Penrose
- Ann Abraham*, Ühendkuningriigi parlamendi ombudsman
- Iain Ogilvie*, Ühendkuningriigi parlamendi ombudsmani Equitable Life'i alaste uurimiste juhataja
- Walter Merricks*, finantsteenuste ombudsman (FOS)
- Stephen Hadrill, ABI (*Association of British Insurers*) peasekretär
- Daniel Schanté, CEA (*Comité européen des assureurs*) peadirektor
- David Forfar, endine aktuaar ja Scottish Life Assureri rahanduse juhataja
- Liz Dolan, Sunday Telegraphi ajakirjanik
- Rupert Jones, The Guardiani ajakirjanik
- Roy Ranson ja Chris Headdon, Equitable Life'i endised tegevdirektorid
- Matthias Niesel, endine ELASi müügiagent NRW

*: Kohtunud EQUI delegatsiooniga Londonis 16. oktoobril 2006, vt punkt 8.

3. Vastuvõetud kirjalike tõendite nimekiri

EQUI veebisaidil avaldatud kirjalikud tõendid

Tõendite vastuvõtmine oli võimalik esitamise tähtpäevani 20. märtsil 2007. Ametlikult kirjalikeks tõenditeks loetavad ja veebisaidil avaldatud dokumendid on järgmised:

92. Postscript to EMAG presentation on 1 February
91. Response by EMAG to FOS submissions
90. Esimehe kiri FOSile ja FOSi vastus
89. ELi ombudsmani kiri esimehele
88. Youngi kiri esimehele
87. FOSi vastus Neilli raportile
86. Lord Neilli raporti kommenteeritud kokkuvõte
85. Markus Weyeri raport
84. Josh Holmesi arvamus elukindlustusdirektiivide kohta
83. Lord Neilli raport
82. Hr Rankini ettepanek ELi ombudsmanile
81. Hr Deppe kiri esimehele
80. Iirimaa finantsteenuste järelevalve asutuse vastus
79. Investorite ühenduse dokument varade puudujäägi kohta
78. H. Daviese vastus
77. PASCi vastus
76. SC 27. juuli 2006. aasta arvamus, Anthony Boswood, QC
75. Ametlikud märkused Equitable'i liikmete tegevusrühma kohtumise kohta finantsteenuste järelevalve asutusega 14. detsembril 2005
74. Kirjavahetus Equitable'i liikmete tegevusrühma ja McGuinessi vahel
73. Volinik McCreevy ettekanne 23. novembril 2006
72. Simon Bains ettekanne 23. novembril 2006
71. Hebert Smithi kiri ELASile
70. Hr Thomsoni ettekanne 23. novembril 2006
69. Investorite ühenduse täiendav dokument pettuse kohta
68. Esimehe kiri pr Meade'ile ja 7. novembri 2006. aasta vastus
67. Kompromisskava hindamine finantsteenuste järelevalve asutuse poolt
66. Finantsteenuste järelevalve asutuse kiri kompromisskava kohta
65. Pr O'DEA kiri esimehele
64. Iirimaa alalise esindaja kiri ELile
63. Ombudsmanile esitatud Iirimaa kohtuasjad
62. Hr Meade'i teatis Dublini delegatsioonile
61. Pr O'Dea teatis Dublini delegatsioonile
60. Rahanduskomisjon: komisjoni aruanne Euroopa finantsteenuseid puudutavate õigusaktide kohta
59. Tõend rahanduskomisjonile kindlustusmatemaatika teenuse kohta
58. Cazalet Financial Consultingi memorandum
57. Hr McFalli teatis Londoni delegatsioonile
56. Hr Merricksi teatis Londoni delegatsioonile
55. Siena protokoll

54. Hr Seymouri 4. oktoobril 2006 esitatud tõendite II lisa, La vie d'ori kohtuasi
53. Hr Seymouri 4. oktoobril 2006 esitatud tõendite I lisa
52. Hr Seymouri 4. oktoobril 2006 esitatud tõendid
51. Pr Kwantesi 4. oktoobril 2006 esitatud tõendid
50. Corley raport
49. Hr Schneiteri 13. septembril 1996 esitatud suulised tõendid
48. Kirjavahetus Saksamaa kindlustusvõtjate ja finantsteenuste järelevalve asutuse vahel
47. Hr Thomsoni, Equitable Life'i tegevjuhi vastus
46. Hr Stonebanksi tõendid
45. Chris Headdoni vastus tunnistajaks olemise kutsele
44. Equitable'i liikmete tegevusrühma ettekanne petitsioonikomisjonile 13. septembril 2005
43. Hr Vinalli kiri finantsteenuste järelevalve asutuse esimehele
42. Josephs McGuinnessi kiri pettuse kohta
41. Euroopa Komisjoni dokument sise- ja välisküsimuste kohta
40. Brian Chase Grey teine teatis
39. Euroopa Komisjoni 6. juuni 2006. aasta kiri
38. Iirimaa tarbijaküsimuste direktori 21. juuni 2006. aasta avaldus
37. Finantsteenuste järelevalve asutuse 21. juuni 2006. aasta tõendid
36. Hr Seymouri tõend
35. Byrne'i kiri McGuinnessile
34. Burgess Hodgsoni teatis 21. juuni 2006. aasta koosolekuks
33. Michael Nassimi kirjutis, ajakohastamine: „Pettuse anatoomia”
32. Ühendkuningriigi valitsuse teatis 21. juuni 2006. aasta koosolekuks
31. Investorite ühenduse dokument pettuse kohta
30. Ühendkuningriigi Lordidekoja rahanduskomisjoni dokumendid:
(10. aruanne, 2001–2002, Equitable Life ja elukindlustussektor: vahearuanne (märts 2001); 6. eriraport, istungjärg 2001–2002: valitsuse vastus eespool nimetatule (oktoober 2001); finantssekretäri 8. märtsil 2004 parlamendile esitatud avalduse tekst ning järgnenud küsimused; lord Penrose'i ja finantssekretäri 16. märtsil 2004 esitatud tõendid; „Usalduse taastamine pikaajaliste hoiuste vastu” (8. raport, istungjärg 2003–2004, juuli 2004))
29. Dokument ELASi kasumiosalusega fondi praeguse olukorra kohta
28. Valikuvõimalusi kajastav dokument Equitable'i liikmete tegevusrühma jaoks
27. FOSi memorandum EQUI-le
26. Burgess Hodgsoni aruanne Equitable'i liikmete tegevusrühma jaoks
25. Hr Chase Grey kiri John McFallile, Euroopa Parlamendi liikmele
24. McElwee ettekanne 29. mail 2006
23. ELTA ettekanne 29. mail 2006
22. DAGEVi ettekanne 29. mail 2006
21. BAFini tõendid, sealhulgas BaFin'i tõendite kokkuvõte
20. Wilde Sapte'i uuringu rakendamise aruanne, Ühendkuningriik
19. Euroopa Komisjoni 2. mai 2006. aasta kiri
18. Brian Edmondsi kirjalikud tõendid
17. Bairdi raport
16. Penrose'i raport
15. Avaldus 0611/2004 ja avalduse 0611/2004 lisa
14. Avaldus 0029/2005 ja avalduse 0029/2005 lisa
13. Teatis liikmetele avalduste 0611/2004 ja 0029/2005 kohta

12. Ühendkuningriigi ombudsmani memorandum Euroopa Parlamendile
11. Finantsteenuste järelevalve asutuse ja FOSi vaheline vastastikuse mõistmise memorandum
10. Peter Schäferi kirjalikud tõendid
9. Brian Chase Grey kirjalikud tõendid
8. Michael Nassimi kirjutis „Õige ja vale õiglane hindamine”
7. Michael Nassimi kirjutis „Equitable Life: Penrose ja sealt edasi – pettuse anatoomia”
6. ELCAGi esindaja Paul Weiri ettekanne 25. aprillil 2006
5. Charles Thomsoni ettekanne 25. aprillil 2006
4. Investorite ühenduse panus 25. aprillil 2006
3. Hr O’Brion Ühendkuningriigis kompensatsiooni saavate Iiri kindlustusvõtjate kohta
2. Equitable’i liikmete tegevusrühma panus 23. märtsil 2006
1. Euroopa Komisjoni panus 23. märtsil 2006

Veebisaidil avaldamata kirjalikud tõendid

Veebisaidil avaldamata kirjalike tõendite nimekiri, WE-File #:

1. Edmondsi tõendid (kiri)
2. Poweri tõendid (kiri)
3. O’Brieni tõendid (kiri)
4. Troy tõendid (kiri)
5. Douglasi tõendid (kiri)
6. Byrne’i tõendid (kiri)
7. B.Grovesi tõendid (kiri)
8. McGuirki tõendid (kiri)
9. O’Farrelli tõendid (kiri)
10. Seymouri tõendid (e-kiri) [seejärel avaldati veebisaidil kui kirjalik tõend 36]
11. K. Noonani tõendid (kiri)
12. Peter Thorntoni tõendid (kiri)
13. Jim Berry tõendid (kiri)
14. Jack Duggani tõendid (kiri)
15. John Galvini tõendid (kiri)
16. Patrick McCarthy tõendid (kiri)
17. Roy Hardingi tõendid (e-kiri)
18. DAGEVi tõendid (finantsteenuste järelevalve asutusega toimunud kirjavahetuse koopiad; hiljem EQUI veebisaidil avaldatud kirjalik tõend 48)
19. Hr O’Farrelli tõendid (kiri ja uudisteartikel, Abrahami kirjad)
20. N. F. Norrish’i tõendid (kiri edastatud Chichesteri, Euroopa Parlamendi liikme poolt)
21. Hr Krege’i tõendid (avalikus 508/2006)
22. S&P tõendid (ELASi krediitireitingud 1993–2002)
23. John Rankini tõendid (kaebuse kohta ombudsmanile)
24. Tõendid Lloydsi kohta, Poole’i kohtuasi (1)
25. Tõendid Lloydsi kohta, Poole’i kohtuasi (2)
26. Hr Goldingi tõendid Sun Life’i kohta
27. Hr Deppe tõendid FOSi kohta
28. Manfred Westphali tõendid (FIN-USE) lisaküsimuste kohta
29. Finantsteenuste järelevalve asutuse teave kindlustusvõtjatele juulis 2004

30. Ülemkohtu otsus PO/pensionäride kohtuasjas
31. Alexander KERNi tõendid lisaküsimuste kohta
32. Aktuaaride juhtorgani (*Institute of Actuaries*) otsus Ransoni ja Headdoni vastu
33. 30 iirlasest kindlustusvõtja vastused küsimustikule koos lisadega (koopia ainult paberkandjal)

Konfidentsiaalsed kirjalikud tõendid

There are 32 pieces of confidential written evidence, WE-CONF 1-32.

Teised taustdokumendid:

- Direktiivid: nõukogu 5. märtsi 1979. aasta esimene direktiiv 79/267/EMÜ otsese elukindlustustegevuse alustamise ja jätkamisega seotud õigusnormide kooskõlastamise kohta; nõukogu 8. novembri 1990. aasta teine direktiiv 90/619/EMÜ otsese elukindlustusega seotud õigusnormide kooskõlastamise kohta, millega nähakse ette sätted teenuste osutamise vabaduse tegeliku kasutamise hõlbustamiseks ja muudetakse direktiivi 79/267/EMÜ; nõukogu 10. novembri 1992. aasta kolmas direktiiv 92/96/EMÜ otsese elukindlustusega seotud õigusnormide kooskõlastamise kohta, millega muudetakse direktiive 79/267/EMÜ ja 90/619/EMÜ (kolmas elukindlustusdirektiiv); Euroopa Parlamendi ja nõukogu 5. novembri 2002. aasta direktiiv 2002/83/EÜ elukindlustuse kohta.
- Euroopa Parlamendi petitsioonikomisjoni toimikute nimekiri Equitable Life'i juhtumi kohta:
 - 1.) Avaldus 0611/2004 (Arthur White)
 - Avaldus lisadega
 - Avalduse kokkuvõte ja petitsioonikomisjoni sekretariaadi soovitus (SIR dokument)
 - Komisjoni vastus petitsioonikomisjoni teabe taotlusele (CM)
 - Nicolas Jerome Bellordi kõne avalduse esitaja nimel petitsioonikomisjoni 13. septembri 2005. aasta koosolekul
 - Erinevad kirjad petitsioonikomisjoni esimehelt avalduse esitajale, et teavitada teda tema avalduse käsitlemisel tehtud edusammudest
 - 2.) Avaldus 0029/2005 (Equitable'i liikmete tegevusrühm)
 - Avaldus lisadega
 - Saksa keelde tõlgitud avaldus
 - Avalduse kokkuvõte avalduse esitaja poolt
 - Avalduse kokkuvõte ja petitsioonikomisjoni sekretariaadi soovitus (SIR dokument)
 - Addendum 15. juulil 2005 esitatud avaldusele heastamisvahendite kohta
 - Addendum 9. novembril 2005 esitatud avaldusele finantsteenuste järelevalve asutuse ja FOSi kohta
 - Komisjoni vastus petitsioonikomisjoni teabe taotlusele (CM), sama, mis eespool nimetatud
 - Equitable'i liikmete tegevusrühma esindajate kõne petitsioonikomisjoni 13. septembri 2005. aasta koosolekul ja PowerPointi slaidid
 - Equitable'i liikmete tegevusrühma 22. juuni 2005. aasta vastus komisjoni avaldusele

- Erinevad kirjad petitsioonikomisjoni esimehelt avalduse esitajale, et teavitada teda tema avalduse käsitlemisel tehtud edusammudest
- e-kirja vahetus petitsioonikomisjoni sekretariaadi ja avalduse esitajate vahel

3. Avaldus 0775/2005 (Manfred Bischof)

- Avaldus
- Avalduse kokkuvõte ja petitsioonikomisjoni sekretariaadi soovitus (SIR dokument)
- Erinevad kirjad petitsioonikomisjoni esimehelt avalduse esitajale, et teavitada teda tema avalduse käsitlemisel tehtud edusammudest

4. Avaldus 0067/2006 (Franz-Josef Groemping)

- Avaldus
- Kiri avalduse esitajale, et teavitada teda avalduse kättesaamisest

5. Uurimiskomisjoni moodustamise taotlus

- Petitsioonikomisjoni sekretariaadi seletuskiri võimaliku uurimiskomisjoni moodustamise taotluse kohta
- Erinevad volituste eelnõud
- Petitsioonikomisjoni esimehe kiri president Borrellile, milles taotletakse uurimiskomisjoni moodustamist (29. september 2005)
- President Borrelli vastus petitsioonikomisjoni esimehele (13. oktoober 2005)
- Uurimiskomisjoni moodustamise taotlust toetavate liikmete allkirjade nimekiri
- Õigustalituse arvamus taotluse kohta (ainult prantsuse keeles)
- Esimeeste konverents: 19. detsembri 2005. aasta ja 12. jaanuari 2006. aasta koosolekute otsuste kokkuvõte
- Euroopa Parlamendi 18. jaanuari otsus luua Equitable Life Assurance Society kriisi uurimiskomisjon

6. Dokumendid, mis käsitlevad uurimisi Ühendkuningriigis

- Finantsteenuste järelevalve asutuse aruanne ELASi reguleerimise läbivaatamise kohta 1. jaanuarist 1999 kuni 8. detsembrini 2000 (Bairdi raport)
- Finantskomisjoni aruanne: Equitable Life ja elukindlustussektor: vaheraport, I köide: komisjoni aruanne ja menetlused (27. märts 2001)
- Finantskomisjoni aruanne: Equitable Life ja elukindlustussektor: vaheraport, II köide: tõendite protokoll ja liited (27. märts 2001)
- Finantskomisjon: Equitable Life'i õiguslik reguleerimine; tõendite protokoll (30. oktoober 2001)
- Finantskomisjon: Equitable Life'i õiguslik reguleerimine; tõendite protokoll (13. november 2001)
- Finantskomisjon: Usalduse taastamine pikaajaliste hoiuste vastu: Equitable Life'i uurimine; suulised tõendid (16. märts 2004)
- Equitable Life'i uurimise raport (Penrose'i raport)
- Ühendkuningriigi parlamendi ombudsman: Equitable Life'i usaldatavusnormatiivide täitmise reguleerimine (1. aruanne)
- Ühendkuningriigi parlamendi ombudsmani kantselei memorandum Euroopa Parlamendi petitsioonikomisjonile Equitable Life'i usaldatavusnormatiivide täitmise reguleerimise uurimise kohta

7. Muud dokumendid

- ELASi teatis petitsioonikomisjonile ettevõtte ja kindlustusvõtjate võimalike kaebuste kohta reguleerivate asutuste vastu
- Erinevad ajakirjanduses ilmunud artiklid

4. Teabevahetus Euroopa Komisjoniga

Euroopa Komisjonilt paluti teavet kolmanda elukindlustusdirektiivi ülevõtmise kohta Ühendkuningriigis ja teistes liikmesriikides. See hõlmab ka nn rakendusaruandeid, samuti kõnealuste rakendusaruannete läbivaatamist. Lisaks paluti Euroopa Komisjonil anda uurimiskomisjonile täielik nimekiri kõigist tema valduses olevatest Equitable Life'i juhtumiga seotud dokumentidest, samuti nimekiri rikkumismenetlustest, mis on seoses kolmanda elukindlustusdirektiiviga algatatud muude liikmesriikide kui Ühendkuningriigi vastu. Komisjon saatis vastuseks kolmanda elukindlustusdirektiivi rakendamise uurimiseks tellitud erauuringu (Wilde Sapte'i uuringu) tulemused, samuti üheksa erineva riigi korrelatsiooniaruanded. Ta saatis ka asjaomaste rikkumismenetluste nimekirja täiendava teabe uuringu läbivaatamise ja asjaomase kirjavahetuse kohta.

5. Kohtumine Ühendkuningriigi parlamendi ombudsmani töötajatega 29. märtsil 2006 Londonis

29. märtsil 2006 kohtus raportöör Ühendkuningriigi parlamendi ombudsmani töötajatega (ombudsman uurib praegu Ühendkuningriigi ametiasutuste väidetavat halduslikku omavoli seoses Equitable Life'i õigusliku reguleerimisega). Kohtumise põhieesmärk oli arutada muu hulgas vastavate uuringute ulatust ja ajastust ning uurimiskomisjoni ja ombudsmani vahelist koostööd.

Kohtumisel juhtis raportöör tähelepanu sellele, et uurimiskomisjonil oleks kasulik teada ombudsmani uurimise tulemusi enne oma töö lõpetamist. Ombudsmani töötajad kinnitasid, et lõplik aruanne avaldatakse enne 2006. aasta lõpu ning et raporti projekt peaks valmima 2006. aasta juulis ja see saadetakse arvamuste avaldamiseks nii kaebuse esitajate esindajale kui ka Ühendkuningriigi valitsusele. Siiski sundisid järgnenud sündmused ombudsmani lükkama raporti avaldamise edasi 2007. aasta keskele. At the time of publication of this report, the timing remains uncertain.

Raportöör arutas võimalikke koostööviise Ühendkuningriigi ombudsmani ja uurimiskomisjoni vahel enne ombudsmani raporti avaldamist. Küsiti, kas ja millist teavet oleks ombudsman valmis jagama. Näiteks on ombudsman juba üksikasjalikult analüüsinud Ühendkuningriigi elukindlustussektori reguleerimissüsteemi, mis on volituste kohaselt ka uurimiskomisjoni ülesanne. Siiski rõhutasid ombudsmani töötajad, et ombudsmanil ei ole volitust oma uurimise käigus saadud teavet avalikustada teisiti kui lõpliku raporti kaudu.

6. Uurimiskomisjoni liikmete töövahendid

Uurimiskomisjoni liikmete jaoks on koostatud kindlustusalaste ja Equitable Life'iga seotud mõistete **erialasõnastik** ning sündmuste **kava** (vt lisa), samuti **taustandmeid sisaldav teadaanne** Ühendkuningriigi **reguleeriva struktuuri** ning Euroopa Parlamendi uurimiskomisjoni pädevuse ja töövaldkonna ulatuse kohta.

Veebisait: uurimiskomisjoni jaoks on loodud veebisait ning see on toiminud alates 16. veebruarist 2006. Sealt võivad nii kodanikud kui ka komisjoniliikmed leida kogu asjakohase teabe, samuti näiteks uurimiskomisjoni sekretariaadi, fraktsioonide nõunike jne

kontaktandmeid ning muud vajalikku teavet. Uuendatud veebilehte saadeti e-posti teel regulaarselt komisjoniliikmetele. Ka Brüsseli ajakirjandust oli veebilehe olemasolust teavitatud. Veebilehe eesmärk oli muuta uurimiskomisjoni töö avalikkusele võimalikult läbipaistvaks, ilma et see takistaks vajaduse korral konfidentsiaalsuse säilitamist. Uurimiskomisjoni sekretariaat ajakohastas veebilehte, et tagada kõigi asjakohaste dokumentide (suuliste ja kirjalike tõendite, taustadokumentide ja tegevuskavade) ning töödokumentide, raporti projektide ja teiste dokumentide kättesaadavus. Enne lõppkuupäeva 20. märtsil 2007 avaldati veebisaidil kuni 92 tõendit. Ka komisjoniliikmed võivad anda oma panuse, tehes soovi korral ettepanekuid dokumentide või linkide lisamise kohta. Kõigi uurimiskomisjonis toimunud 11 avaliku kuulamise sõnasõnalised ära kirjad pandi samuti veebisaidile üles. Veebisaidi aadress on järgmine:

http://www.europarl.europa.eu/comparl/tempcom/equi/default_en.htm

7. Uuringud:

- Volituste 1. osa käsitlev uuring (ES 1). Eelnevalt nimetatud ülesande täitmiseks küsis uurimiskomisjon nõu välisekspertidelt. Selleks telliti uurimiskomisjoni ekspertiiseelarve raames võrdlev uuring. Ekspertidel paluti uurida, kuidas võeti Ühendkuningriigi õigusesse üle vastavate ELi direktiivide sätted elukindlustusseltside usaldatavusnormatiivide täitmise järelevalve ja äritegevuse eeskirjade kohta. Uuringus otsitakse välja kõigile nimetatud sätetele vastavad Ühendkuningriigi sätted ning näidatakse, millal need jõustusid, kasutades selleks õigusnormide ülevõtmise tabelit. Seejärel võrreldakse õigusnormide ülevõtmist Ühendkuningriigis õigusaktide rakendamisega Iirimaa, Saksamaal ja Hispaanias. Uuringu tulemused lisatakse lõpliku raporti järeldustele.
- Volituste 2. osa käsitlev uuring (ES 2). Et nõustada komisjoniliikmeid volituste selle osaga seotud õiguslike ja menetlusküsimuste valdkonnas, samuti asjakohase taustateabe kogumiseks ja analüüsimiseks, tellis uurimiskomisjon väljastpoolt uuringu Ühendkuningriigi reguleeriva korra kohta seoses elukindlustusseltside usaldatavusnormatiivide täitmise järelevalve ja äritegevuse eeskirjadega, vaadelduna Equitable Life'i juhtumi kontekstis. Võrdlev lähenemisviis hõlmab finantssektori reguleerivaid asutusi Iirimaa, Saksamaal ja Hispaanias ning muid asjakohaseid õigusaktide ülevõtmise ning õigusliku reguleerimise näiteid ELi liikmesriikides. Uuringu tulemused lisatakse lõpliku raporti järeldustele.
- Volituste 3. osa käsitlev uuring (ES 3). Uurimiskomisjon sai võrdlusuuringu Ühendkuningriigi ja teiste liikmesriikide kindlustusvõtjatele Ühendkuningriigi ja ELi õigusaktide alusel kättesaadavate heastamisvahendite piisavuse kohta Equitable Life'i juhtumi kontekstis. Uuring hõlmab Ühendkuningriigi ja ELi õigusaktide alusel kasutatavate kohtulike ja kohtuväliste heastamiskavade täielikku nimekirja ning annab nende piisavusele kvalitatiivse hinnangu. Uuringu tulemused lisatakse lõpliku raporti järeldustele.

8. Delegatsiooni külastused Dublinisse ja Londonisse

Komisjon korraldas oma raporti ettevalmistamiseks tõendite kogumise raames kaks teabekogumiskülastust: 6. oktoobril 2006 Dublinisse ja 16. oktoobril 2006 Londonisse.

In Dublin, MEPs met Irish Equitable Life policyholders and financial services regulators as well as the Irish Financial Services Ombudsman and the former Insurance Ombudsman of Ireland. Londonis kohtusid nad Briti kindlustusvõtjate, riigikassa majandussekretäri Ed Ballsi, finantsteenuste järelevalve asutuse esimehe Callum McCarthy, FOSi, hr Merricksi, parlamendi ombudsmani, pr Abrahami ja teistega. Mõlema külastuse ajal toimusid pressikonverentsid.

9. Seminarid

Uurimise raames korraldati kaks seminari:

1. seminar: uuringute esitlemine 5. oktoobril 2006 kell 9.00–12.30

- Uuring ELi elukindlustusdirektiivide ülevõtmise kohta, mida esitlesid autorid (professor Taki Tridimas, Londoni Queen Mary Ülikooli kaubandusõiguse õpingute keskuse krediitiasutuste seaduse õppetooli juhataja Sir John Lubbock)
- Uuring reguleerimissüsteemide kohta, mida esitles uuringu teostaja (Briti Rahvusvahelise ja Võrdleva Õiguse Instituudi Euroopa finants- ja äriõiguse keskuse direktor Jane Welch)
- Uuring hüvitamise korra kohta, mida esitlesid uuringu teostajad (professor Taki Tridimas, Londoni Queen Mary Ülikooli kaubandusõiguse õpingute keskuse krediitiasutuste seaduse õppetooli juhataja sir John Lubbock)

2. seminar: ülevõtmise küsimused, 30. november 2006 kell 14.30–17.30

- 1. arutelu: ELi õiguse riiklikesse õigusaktidesse ülevõtmise põhiküsimused (professor Stefan Vogenauer, professor Bernard Steunenberg)
- 2. arutelu: finantsteenuste direktiivide ülevõtmine riiklikesse õigusaktidesse (dr Manfred Westphal Fin-Use'ist, dr Kern Alexander, pr Lieve Lowet)

II OSA – DIREKTIIVI ÜLEVÕTMINE

Väidetavad rikkumised või halduslik omavoli direktiivi 92/96/EMÜ (kolmanda elukindlustusdirektiivi) kohaldamisel Ühendkuningriigis ning selle kontrollimine Euroopa Komisjoni poolt

II OSA SISUJUHT

I. Sissejuhatus

I.1. Volitused

I.2. Reguleerimisala

I.3. Direktiivide lühikokkuvõte

I.4. Erimeetmed

II. Uurimine kolmanda elukindlustusdirektiivi nõuetekohase ülevõtmise kohta Ühendkuningriigi õigusaktidesse ja selle kohaldamise/rakendamise kohta Ühendkuningriigi ametiasutuste poolt seoses ELASiga

II.1. Ülevõtmise üksikasjalik analüüs tõendite põhjal

II.1.1. Kolmanda elukindlustusdirektiivi põhiartiklid: 8, 10, 18, 25, 28, 31

II.1.2. Kolmanda elukindlustusdirektiivi teised artiklid

II.1.3. Teiste direktiivide asjaomased artiklid

II.2. Täiendavad tõendid direktiivi ülevõtmise kohta

II.2.1. Komisjoni tõendid

II.2.2. Tõendid rakendamist käsitlevast uuringust

II.2.3. Teised valitud kirjalikud ja suulised tõendid ülevõtmise kohta

Järeldused

I. Sissejuhatus

I.1. Volitused

Käesoleva raporti osa (II osa) eesmärk on teavitada Equitable Life Assurance Society kriisi uurimiskomisjoni (EQUI) sellest, kas Ühendkuningriigi pädevad asutused võtsid direktiivi 92/96/EMÜ¹ (kolmas elukindlustusdirektiiv) nõuetekohaselt üle ja kas seda rakendati sobivalt riigi tasandil. Volitused täpsustavad seda jaotist veelgi, tuues uuesti esile kolmanda elukindlustusdirektiivi põhjenduse 7, mis puudutab kindlustusseltside varalise seisundi, sealhulgas nende maksevõime, piisavate kindlustustehniliste eraldiste loomise ja nende eraldiste vastavuses olevate varadega tagamise järelevalvet. Käesoleva ülevõtmise ja rakendamise analüüsi tegemisel tuleb silmas pidada Equitable Life Assurance Society (ELAS) eriolukorda ning kogu elukindlustussektorit, eelkõige selle reguleerivat korda.

Järelikult tuleb komisjonil selgitada välja kõigepealt need Ühendkuningriigi riiklike õigusaktide sätted, mille eesmärk on rakendada asjaomaste direktiivide nõudeid, ning uurida, kas need nõuded võeti üle täielikult ja õigeaegselt. Teiseks tuleb komisjonil uurida, kas erinevad Ühendkuningriigi ametiasutused kohaldasid neid riiklike õigusakte, millega direktiiv üle võeti, kooskõlas Ühendkuningriigi ja ELi õigusaktidega. Seetõttu tuleb komisjonil selgitada vaatlusperioodil Equitable Life'i järelevalvega seotud erinevate rahandusasutuste vastutusalala. Tuleb viia läbi üksikasjalikud uurimised, et selgitada, kes, millal ja kuidas teostas järelevalvet Equitable Life'i maksevõime ning raamatupidamis- ja eraldiste loomise tavade üle ning kuidas reageerisid ametiasutused võimalikele puudustele.

Käesolev osa (punkt II.2.1) uurib ka üksikasjalikult, kuidas kontrollis komisjon kolmanda elukindlustusdirektiivi rakendamist. Selle osa jaotis on tihedalt seotud käesoleva raporti V osaga komisjoni süstemaatiliste puuduste kohta.

I.2. Reguleerimisala (direktiiv ja ajavahemik)

Direktiiv

Volitused piiravad EQUI reguleerimisala 1992. aastal vastuvõetud kolmanda elukindlustusdirektiiviga ja direktiiviga, millega seda kodifitseeriti (edaspidi „kodifitseeritud direktiiv”²), mis võeti vastu 2002. aastal. Siiski peab rõhutama, et tuleb uurida ka varasemaid direktiive, mida muudeti kolmanda elukindlustusdirektiiviga ja kodifitseeriti seejärel

¹ Nõukogu 10. novembri 1992. aasta direktiiv 92/96/EMÜ otsese elukindlustusega seotud õigusnormide kooskõlastamise kohta, millega muudetakse direktiive 79/267/EMÜ ja 90/619/EMÜ (kolmas elukindlustusdirektiiv), EÜT L 311, 14.11.1997, lk 34

² Euroopa Parlamendi ja nõukogu 5. novembri 2002. aasta direktiiv 2002/83/EÜ elukindlustuse kohta (EÜT L 345, 19.12.2002, lk 1). Direktiivi muudetud viimati direktiiviga 2005/68/EÜ (ELT L 323, 9.12.2005, lk 1).

kodifitseeritud direktiiviga, st esimene¹ ja teine² elukindlustusdirektiiv, mis võeti vastu vastavalt 1979. ja 1990. aastal.

Oluline on asjaolu, et kolmas elukindlustusdirektiiv ei ole ainus juriidiline tekst, mida tuleb arvesse võtta. Kolmas elukindlustusdirektiiv täiendab ja tugevdab esimeses ja teises elukindlustusdirektiivis juba sisalduvaid põhisätteid. Lisaks tagab kontrolli ka mis tahes muu uurimiskomisjoni poolt uuritud juhtumi suhtes kohaldatav ühenduse õigusakt. See kehtib eriti direktiivi 2002/12/EÜ³ puhul, mida tuntakse ka kui Solvency I direktiivi, kuid ka teiste puhul, mis loetletakse allpool.

Kõnealuses uuringus osutavad kõik viited kolmanda elukindlustusdirektiivi artiklitele ning mõnel juhul märgitakse vajaduse korral nurksulgudes sarnased artiklid teistest direktiividest või kodifitseeritud direktiivist. Kui erinevates direktiivides sisalduvate sätete osas leiduvad suuremad erinevused, need täpsustatakse. Artiklite tuvastamisel on otstarbekas kasutada kodifitseeritud direktiivi VI lisa vastavuste tabelit.

Uurimise juurde kuuluvad peamised sätted on toodud kolmanda elukindlustusdirektiivi III jaotises, täpsemalt artiklites 8–31.

Ajavahemik

Uurimisega hõlmatava ajavahemiku osas täpsustavad volitused, et see peaks algama kolmanda elukindlustusdirektiivi jõustumisega (1. juuli 1994) ning lõppema siis, kui lõpevad ELASI juhtumit puudutavad peamised sündmused, st ajavahemikul 1999–2001. Siiski on uurimise eesmärgil ja vastavalt eespool seletatule vaja analüüsida enne 1994. aastat aset leidnud sündmusi nii seoses ajavahemikega, mil jõustusid esimene ja teine elukindlustusdirektiiv, kui ka seoses kolmanda elukindlustusdirektiivi kogu vastuvõtmise protsessiga enne 1994. aastat. Lisaks, mis puutub Ühendkuningriigi reguleerivate asutuste vastu esitatud süüdistustesse, nimetatakse volitustes uurimise lähtepunktiks ka 1989. aastat. Seetõttu hõlmab vaatlusperiood üldjoontes ajavahemikku 1989–2001.

I.3. Direktiivide lühikokkuvõte

Kolmas elukindlustusdirektiiv on kõnealuse uurimise jaoks ülima tähtsusega. Seda illustreerivad volitused, kus tsiteeritakse direktiivi põhjendust 7, mis käsitleb kindlustusseltside varalise seisundi, sealhulgas nende maksevõime, piisavate kindlustustehniliste eraldiste loomise ja nende eraldiste tagamise vastavuses olevate varadega

¹ Nõukogu 5. märtsi 1979. aasta esimene direktiiv 79/267/EMÜ otsese elukindlustustegevuse alustamise ja jätkamisega seotud õigusnormide kooskõlastamise kohta, EÜT L 063, 13.03.1979, lk 0001–0018; nõukogu 8. novembri 1990. aasta teine direktiiv 90/619/EMÜ otsese elukindlustusega seotud õigusnormide kooskõlastamise kohta, millega nähakse ette sätted teenuste osutamise vabaduse tegeliku kasutamise hõlbustamiseks ja muudetakse direktiivi 79/267/EMÜ, EÜT L 330, 29.11.1990, lk 50.

² Nõukogu 8. novembri 1990. aasta teine direktiiv 90/619/EMÜ otsese elukindlustusega seotud õigusnormide kooskõlastamise kohta, millega nähakse ette sätted teenuste osutamise vabaduse tegeliku kasutamise hõlbustamiseks ja muudetakse direktiivi 79/267/EMÜ, EÜT L 330, 29.11.1990, lk 50.

³ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 5. märtsi 2002. aasta direktiiv 2002/12/EÜ, millega muudetakse nõukogu direktiivi 79/267/EMÜ seoses elukindlustusseltside solventsusmarginaali nõuetega.

järelevalvet. Järelikult on need peamised elemendid, mis peaksid moodustama nõuetekohase ülevõtmise ja järelevalve uurimise tuuma.

Kolmas elukindlustusdirektiiv, mida hiljem täiendati ja arendati 2002. aasta kodifitseeritud direktiiviga, on põhiõigusakt, mis reguleerib elukindlustuse ühisturgu ELis. Õigusakti põhialuseks on ühtse loa ja vastastikuse tunnustamise põhimõtted. Direktiiv liitis 1979. aasta esimeses elukindlustusdirektiivis sisalduvad põhisätted (elukindlustusseltsidele loa andmine pädeva ametiasutuse poolt, piisavate kindlustustehniliste eraldiste loomine ja solventsusmarginaal) ning 1990. aasta teises elukindlustusdirektiivis sisalduvad põhisätted, mis andsid elukindlustusteenuste osutajatele vabaduse pakkuda oma teenuseid esimest korda piiriülelt.

Kolmandat elukindlustusdirektiivi läbiv üldine lähenemisviis seisnes teatud ühtlustamise taseme loomises, mida peeti lubade vastastikuse tunnustamise ja ettenägelike kontrollisüsteemide saavutamise peamiseks hüppelauaks. Seega muutis direktiiv võimalikuks kogu ühenduses kehtivate ühtsete tegevuslubade väljaandmise ning kinnitas päritoluliikmesriigi poolt järelevalve teostamise põhimõtet. Eesmärk oli edendada majanduse tõhusust ja turu integratsiooni, lubades kindlustajatel tegutseda kogu ELis kontorite avamise või teenuste piiriülese pakkumise kaudu. See andis tarbijatele suurema valiku kindlustajate ja kindlustustoodete osas, andes neile samas teada, et kõik kindlustajad peavad kinni võrdväärsetest miinimumstandarditest. Uurimises tuleb ülevõtmist ja rakendamist puudutavate väidete osas hinnata, kas direktiivi sätetest ja mõttest peeti kinni nii Ühendkuningriigi ülevõetud õigussätetes kui ka reguleerimise tavas.

Võttes arvesse finantsjärelevalve põhimõtet ja meetodeid, muudab direktiiv märkimisväärselt päritoluliikmesriigi ja asukohaliikmesriigi järelevalveasutuste pädevuse ulatust. Peamiselt sätestatakse direktiivis, et päritoluliikmesriigi asutused vastutavad nende territooriumile peakontori rajanud kindlustusseltside kogu tegevuse eest ning seega vähendab see asukohaliikmesriigi ametiasutuste järelevalve teostamise võimu nende territooriumil tegutsevate ELi ettevõtete üle.

Enam kui ühes liikmesriigis tegutsevate kindlustusseltside üle järelevalve teostamiseks vajaliku teabevahetuse lihtsustamiseks lisatakse direktiivi mitmeid erandeid audiitori ametisaladuse hoidmise korrale, lubatakse teabevahetust pädevate asutuste vahel ja kohustatakse auditoreid teatama asjaoludest ja otsustest, mis võivad mõjutada kindlustusseltsi toimimist.

Mitmed sätted on pühendatud kindlustusseltside rahaliste tagatiste vajalikule ühtlustamisele. Tehniliste reserve, kattevarade ja nende arvutusmeetodite, investeerimise kategooriate määratlemise ja hindamise, vastavuseeskirjade ja varade paigutuse eeskirjade kohta esitatakse üksikasjalikud suunised ja põhimõtted. Vastukaaluks sätestatakse teistes artiklites maksevõimemääradega seotud koordineerimise eeskirjad, mida tuleb rakendada iga kasutatava elukindlustusliigi puhul.

Direktiiv sisaldab ka sätteid, mille eesmärk on tegevuseeskirjade edasine ühtlustamine, sealhulgas eeskirjad, mis reguleerivad kindlustusvõtjatele esitatavat teavet ja minimaalset tühistamistähtaega, mis kindlustusvõtjatel peab olema.

2002. aasta konsolideeritud direktiiv

2002. aasta uuesti sõnastatud direktiivi eesmärk oli konsolideerida ühenduse sätteid elukindlustuse kohta ning anda avalikkusele ühtne, selge ja hõlpsasti arusaadav tekst. Suurem osa direktiivi sätetest kujutab endast esimeses, teises ja kolmandas elukindlustusdirektiivis sisalduvate sätete korrigeerimist. Ainsad uued sätted on seotud reguleeritud turu määratlemise, segakindlustusseltside tegevusega seotud tähtaegade, tulevaste kasumite arvutamise, ELi rajatavate kolmandate riikide filiaalide tegevuskava esitamise, erandite kaotamise ning olemasolevate filiaalide saadud õigustega.

Teised hiljutised õigusaktid

- Direktiiv 95/26/EÜ, millega tugevdatakse järelevalvet usaldatavusnormatiivide täitmise üle. Kõnealuse direktiiviga muudeti mitmeid finantsteenuseid käsitlevaid direktiive, sealhulgas kolmandat elukindlustusdirektiivi, et tugevdada järelevalveasutuste võimu pettuse takistamiseks juhul, kui finantseerimisasutus kuulub grupi hulka. Eelkõige reguleerib kõnealune direktiiv grupi teabe avalikustamist pädevatele asutustele ning määratleb ja selgitab selliseid mõisteid nagu „märkimisväärne seos”. Direktiivis nõutakse ka, et audiitor teavitaks viivitamata pädevaid asutusi, kui ta saab teadlikuks asjaoludest, millel võib olla tõsine mõju rahaasutuse finantsseisundile või haldus- ja raamatupidamiskorraldusele.
- Direktiiv 2002/12/EÜ. Tuntud ka kui Solvency I direktiiv, mille eesmärk on tugevdada elukindlustusseltside maksevõime nõudeid, et tagada piisavad kapitalinõuded. Selleks muudetakse eelmist, alates 1970. aastatest solventsusmarginaali puhul kehtivat korda: piiratakse võimalust lisada tulevased kasumid kasutusel olevale maksevõimemäärale ning lisatakse kohustus jagada need 2009. aastaks faasideks. Teiseks laiendatakse olemasolevat väikseimat minimaalset garantiifondi ja kohandatakse seda korrapäraselt vastavalt inflatsioonile. Lõpuks tugevdatakse reguleeriva asutuse varast sekkumist parandusmeetmete võtmiseks, kui kindlustusseltsi seisund halveneb ja kindlustusvõtja huvid on ohus.
- Direktiiv 2002/87/EÜ, milles käsitletakse finantskonglomeraati kuuluvate krediitiasutuste, kindlustusseltside ja investeerimisühingute täiendavat järelevalvet. Kõnealune direktiiv on esimene algatus sektorispetsiifilisest reguleerivast lähenemisviisist eemaldumiseks, et vastata finantskonglomeraatidega kaasnevatele väljakutsetele, näiteks nõudes sobivate sideliinide loomist erinevate finantsasutuste järelevalve eest vastutavate ametiasutuste vahel.
- Direktiiv 2005/1/EÜ finantsteenuste komiteede (nn Lamfalussy komiteed) uue organisatsioonilise struktuuri kohta. Muu hulgas luuakse selle õigussättega CEIOPS, Euroopa kindlustus- ja pensionijärelevalve komitee. Lamfalussy protsess koosneb neljast tasemest:
 - 1. tase: Euroopa Parlament ja nõukogu võtavad õigusakte vastu kaasotsustamismenetluse teel, määratledes rakendusvolituste raampõhimõtted ja suunised

- 2. tase: tehnilised rakendusmeetmed, millest saavad hilisemad direktiivid ja/või määrused, mis võetakse vastu 1. taseme volituste alusel
 - 3. tase: reguleerivate asutuste vaheline võrgustik, et luua ühiselt tõlgendatavad soovitusel, järjepidevad suunised ja ühised nõuded, vastastikune eksperthinnang ja reguleerimistavade võrdlused, et tagada järjepidev rakendamine ja kohaldamine
 - 4. tase: liikmesriikide ELi õigusaktidega vastavuses olemise kontrollimine Euroopa Komisjoni poolt ning vajaduse korral jõustamismeetmete võtmine.
- Direktiiv 2005/68/EÜ edasikindlustustegevuse kohta. Kuna spetsialiseerunud edasikindlustusseltside edasikindlustustegevus ei kuulunud sel ajal ELi õigussätete hulka, võeti vastu eridirektiiv, et luua antud tegevuse õiguslik raamistik ja tegeleda olemasolevate sätete puudustega, mis olid toonud kaasa märkimisväärsed erinevused edasikindlustusseltside järelevalve tasemes ELis, luues takistusi edasikindlustusega tegelemiseks.
 - Hilisem Solvency II direktiiv, mis on kindlustusseltside maksevõimemäärade teine reform. Kõnealune projekt on olnud aastaid ettevalmistamisel ning eeldatavasti esitab komisjon selle 2007. aasta juulis. Ettepaneku põhielementideks on ühtlustada kapitali piisavuse nõudeid ja arendada rohkem riskianalüüsil põhinevaid eeskirju, et viia maksevõime nõuded lähemale elukindlustusseltsi tõelisele riskile ning suurendada kindlustust reguleerivate asutuste sekkumisvolitusi.

I.4. II osa kontekstis ettenähtud/võetud erimeetmed

- Kaebuse esitajate kuulamine komisjoni ees (vt asjakohast nimekirja);
- komisjonilt teabe taotlemine järgmise osas:
 - o asjaomaste direktiivide ülevõtmine ja nende kohaldamine pädevate asutuste poolt vaatlusperioodi jooksul;
 - o komisjoni võetud meetmed rakendamise kontrollimiseks;
- ELi õigusliku ja reguleeriva raamistiku taustaanalüüs seoses Equitable Life'iga;
- Ühendkuningriigi asutuste vastava pädevuse selgitamine seoses Equitable Life'i järelevalvega;
- Ühendkuningriigi valitsuse ja reguleerivate asutuste kuulamine: HMT (*Her Majesty's Treasury*, rahandusministeerium), FSA (finantsteenuste järelevalve asutus) ja GAD (valitsuse kindlustusstatistika osakond);
- teabekogumississioonid Ühendkuningriiki ja Iirimaale ning pädevate asutuste kuulamine, et selgitada välja, kas asjaomaseid sätteid kohaldatai nõuetekohaselt;
- võrdlev analüüs ülevõtmise kohta Ühendkuningriigis ja teistes liikmesriikides: võrdlev uuring telliti uurimiskomisjoni ekspertiisieelarve raames ning ekspertidel paluti uurida, kuidas võeti Ühendkuningriigi õigussätetesse üle asjaomastes ELi direktiivides ettenähtud usaldatavusnormatiivide täitmise järelevalve sätted ja elukindlustusseltside tegevuseeskirjad. Uuringus määratleti kõigile nimetatud sätetele vastavad Ühendkuningriigi sätted ning näidati, millal need jõustusid, kasutades selleks õigusaktide ülevõtmise tabelit. Seejärel võrreldi õigusnormide ülevõtmist Ühendkuningriigis õigusaktide rakendamisega Iirimaal, Saksamaal ja Hispaanias. Uuringu tulemused lisati käesolevasse töödokumenti.

II. Uurimine kolmanda elukindlustusdirektiivi nõuetekohase ülevõtmise kohta Ühendkuningriigi õigusaktidesse ja selle kohaldamise/rakendamise kohta Ühendkuningriigi ametiasutuste poolt seoses ELASiga

Sissejuhatus

Esmalt tuleb selgitada välja need Ühendkuningriigi siseriiklikud õigusaktid, millega rakendatakse direktiivi nõudeid, ning hinnata, kas need on võrdväärse kvaliteediga ja nõuavad samu standardeid seoses direktiivi sätete ja eesmärgiga. Asjaolu, et Ühendkuningriik rakendas direktiivi killustatud viisil (st direktiivi ei võetud üle ühte siseriiklikku õigusakti, vaid erinevatesse muutuva hierarhiaga õigusaktidesse), ei ole tõhus. Kõnealuse uurimise üks eesmärk on välja selgitada, kas nimetatud ülevõtmise vahend põhjustas raskusi, mis takistasid tõhusat reguleerimist.

Teine eesmärk oleks veenduda, kas vastutavad reguleerivad asutused täitsid tõepoolest riiklike õigusaktide ja järelkult ELi direktiivi nõudeid. On võimalik, et direktiiv võeti üle puudulikult ning et reguleerivad asutused kohaldasid täpselt puudulikke ja ebapiisavaid riiklikke õigusakte; teisest küljest võidi direktiiv ka täpselt ja täielikult üle võtta, kuid reguleerivad asutused ei täitnud täielikult oma kohustusi ning ei järginud Ühendkuningriigi ja ELi õigusaktide sõnastust ja tähendust. Samas võivad mõlemad versioonid olla valed, st et ELi direktiiv võeti üle nõuetekohaselt ja ka reguleerivad asutused tegutsesid asjakohaselt. Lõpuks võib põhjuseks olla ka segu eelnevast (nõuetele mittevastav ülevõtmine ja kohaldamine). Kõnealuste uurimiste tulemusi kirjeldatakse selgelt raporti käesoleva osa järeldestes. Lisaks sisalduvad need järeldested V osa sisus, mis käsitleb komisjoni süstemaatilisi puudusi ning seda, kuidas need aitasid kaasa ELASi kriisi tekkimisele. Kõnealuses osas selgitatakse ka rakendamise mõistet, mis võeti võrdluse aluseks kogu uurimiskomisjoni raportis.

Kasutati järgmist meetodit: esiteks tuvastada üksteise järel ELASi juhtumit puudutavad kolmanda elukindlustusdirektiivi põhisätteid, eelkõige finantsseisundi kontrolli, maksevõime ja piisavate kindlustustehniliste eraldiste loomise osas; teiseks tuvastada Ühendkuningriigi õigussätetega vastavuses olevad rakendussätteid ja neid analüüsida, et veenduda, kas need täidavad direktiivi kvaliteedinõudeid; kolmandaks hinnata reguleeriva asutuse tulemuslikkust, võttes arvesse künniseid, võrdlusuuringuid ja nõudeid, mis on määratud nii vastavuses olevates rakendussätetes kui ka direktiivis.

Lõpetuseks on tõendite peamisteks muudeks allikateks, lisaks direktiivile ja Ühendkuningriigi sätetele, Euroopa Komisjonilt saadud teave, Wilde Spate'i ettevõtte poolt läbiviidud uuring rakendamise kohta, EQUI kuulamistel saadud suulised tõendid ning kõik teised ametlike kirjalike tõendite nimekirjas olevad kirjalikud tõendid.

II.1. Ülevõtmise üksikasjalik analüüs tõendite põhjal

Kolmanda elukindlustusdirektiivi mõistmiseks on oluline rõhutada selle struktuuri, mis koosneb neljast osast:

1. määratlused ja reguleerimisala;
2. elukindlustustegevuse alustamine;
3. kindlustustegevust reguleerivad tingimused, mis sisaldavad järgmist: finantsjärelevalve põhimõtted ja meetodid, kindlustustehniliste eraldiste ja nende katmisega seotud eeskirjad, maksevõimemäära ja garantiifondiga seotud eeskirjad, lepinguõigus ja kindlustuse tingimused;
4. asutamisõiguse ja teenuste osutamise vabadusega seotud sätted.

Järgmised kolmanda elukindlustusdirektiivi 16 artiklit (ja üks lisa) valiti välja, võttes arvesse nende asjakohasust käesolevaks uurimiseks:

- Artiklid 8, 9, 10, 12, 13 ja 15: finantsjärelevalve;
- Artiklid 18, 19, 20, 21 ja 22: kindlustustehnilised eraldised;
- Artikkel 25: maksevõimemäär;
- Artiklid 28, 29, 30 ja 31: tegevuseeskirjad;
- II lisa: teave kindlustusvõtjatele.

Kõigepealt käsitletakse uurimise jaoks kõige olulisemaid artikleid (8, 10, 18, 21, 25, 28 ja 31).

Mis puudutab Ühendkuningriigi õigusakte, siis teavitas Ühendkuningriik komisjoni kolmanda elukindlustusdirektiivi rakendamise osas 29. juuni 1994. aasta kirjas. Ühendkuningriigi kiri täpsustas, et järgmised asjaomased direktiivi rakendamise määrused jõustuvad direktiiviga sätestatud tähtajal 1. juulil 1994:

1. kindlustusseltside 1994. aasta (kolmandate kindlustusdirektiivide) eeskirjad, millega muudeti kindlustusseltside 1982. aasta seaduse ja finantsteenuste 1986. aasta seaduse asjaomaseid jaotisi, et viia sisse päritoluliikmesriigi kontroll otsekindlustuse jaoks vastavalt kolmandale elukindlustusdirektiivile ja kahjukindlustusdirektiividele;
2. kindlustusseltside 1994. aasta eeskirjad, millega rakendati kolmanda elukindlustusdirektiivi kindlustustehniliste eraldiste, varade vastavuse ja paigutuse, maksevõimemäära ning garantiifondide eeskirju;
3. kindlustusseltside 1994. aasta (arvepidamise ja aruannete) (muutmis)eeskirjad, millega rakendati kolmanda elukindlustusdirektiivi aastalaekumiste vormi ja sisu eeskirju ning muudeti kindlustusseltside 1983. aasta (arvepidamise ja aruannete) eeskirju.

Vastavalt ametlikele dokumentidele pidas Ühendkuningriik kinni jõustumise tähtajast ning teavitas nõuetekohaselt komisjoni, esitades rakendusaktide koopiad.

Eespool toodust lähtudes ja vastupidiselt teiste liikmesriikide konsolideeritud lähenemisviisile valis Ühendkuningriik osade kaupa ja kaudse ülevõtmise, võttes direktiivi üle erinevate määruste vastuvõtmisega, mis viisid sisse muudatused mitmesse parlamendi seadusse ja õigusakti. Ühendkuningriik kasutab sellist meetodit sageli. Lisaks ja vastupidiselt parimatele ülevõtmise tavadele¹ ei määratlenud Ühendkuningriigi rakendusmeetmed, millised direktiivi sätted võeti üle artikli kaupa. Iga rakendusmeede sisaldas viidet direktiivile selgitavates märkustes, kuid ei sisaldanud tabelit, mis näitaks vastavust siseriiklike rakendusmeetmete sätete ja direktiivi sätete vahel.

Lisaks ei lange Ühendkuningriigi rakendusaktide struktuur ja terminoloogia² alati ja tingimata kokku direktiivi struktuuri ja terminoloogiaga.

Tekib kahtlus, et antud kaudsel ülevõtmisel on puudu selgusest ning see ei pruugi olla parim viis ELi nõuete siseriiklikesse õigusaktidesse sisseviimiseks. Siiski ei võrdu selguse puudumine tingimata kolmanda elukindlustusdirektiivi nõuete täitmise ebaõnnestumisega³.

Metoodika

Iga põhiartiklit analüüsitakse tõendite põhjal ja analoogsel viisil, kasutades järgmist formaati:

- *artikli number ja pealkiri;*
- *eesmärkide kokkuvõte;*
- *artikli tekst;*
- *põhjalikud märkused direktiivi ülevõtmise kohta Ühendkuningriigis;*
- *seos ELASi juhtumiga.*

Esimese ja teise elukindlustusdirektiivi ja konsolideeritud direktiivi sarnastele artiklitele, juhul kui need on olemas, viidatakse pärast iga üksikut artiklit.

¹ Vt komisjoni 12. juuli 2004. aasta soovitus siseturgu mõjutavate direktiivide siseriiklikesse õigusaktidesse ülevõtmise kohta [ELT L 98, 16.4.2005].

² Näiteks kasutatakse Ühendkuningriigi õigusaktides termineid „pikaajaline äritegevus” ja „üldine äritegevus” direktiivis kasutatavate „elukindlustus” ja „kahjukindlustus” asemel.

³ See oleks ühenduse õiguse rikkumine vaid juhul, kui see ei oleks kooskõlas õiguskindlusega või jätaks üksikisikud ja majanduslikud osapooled ebakindlasse olukorda selles osas, millised on nende direktiivist tulenevad õigused ja kohustused. Euroopa Kohtu kohtupraktika sätestab mitmed erinõuded: a) siseriiklikud õigusaktid peavad tõhusalt tagama direktiivi täieliku kohaldamise riiklike ametiasutuste poolt; b) siseriiklikest õigusaktidest tulenev õiguslik seisund peab olema piisavalt täpne ja selge; ning c) isikud peavad olema täiel määral teadlikud oma õigustest ja saama vajaduse korral neile siseriiklikes kohtutes toimuvas menetluses toetuda.

II.1.1. Kolmanda elukindlustusdirektiivi põhiartiklid: artiklid 8, 10, 18, 21, 25, 28 ja 31

Artikkel 8 – Pädevad asutused ja järelevalve objekt (esimese elukindlustusdirektiivi artikkel 15 ja konsolideeritud direktiivi artikkel 10)

Eesmärkide kokkuvõte

Artiklis 8 sätestatakse selgelt, et kindlustusseltsi finantsjärelevalve on vaid päritoluliikmesriigi kohustus. Lisatakse ka, et asukohaliikmesriigi asutused peavad teavitama päritoluliikmesriigi asutusi, kui kindlustusseltsi tegevus mõjutab nende hinnangul tema finantsseisundit. Finantsjärelevalve sisaldab maksevõime ning kindlustustehniliste eraldiste loomise ja nende kattevarade kontrolli. Samuti nõuab päritoluliikmesriik, et igal elukindlustusseltsil oleksid head juhtimis- ja raamatupidamistavad ning piisavaid sisekontrollimehhanismid.

Artikli tekst

Artikkel 8

Direktiivi 79/267/EMÜ artikkel 15 asendatakse järgmisega:

„Artikkel 15

1. Elukindlustusseltsi finantsjärelevalve, kaasa arvatud filiaalide kaudu või teenuste osutamise vabaduse alusel toimuva tegevuse järelevalve, on ainult päritoluliikmesriigi kohustus. Kui kohustuse liikmesriigi pädevatel asutustel on alust arvata, et elukindlustusseltsi tegevus võib mõjutada selle majanduslikku usaldatavust, teatavad nad sellest kindlustusseltsi päritoluliikmesriigi pädevatele asutustele. Need asutused teevad kindlaks, kas kindlustusselts järgib käesolevas direktiivis sätestatud usaldatavuspõhimõtteid.

2. Finantsjärelevalve hõlmab kogu elukindlustusseltsi tegevust silmas pidades tema maksevõime, kindlustustehniliste eraldiste, sealhulgas matemaatiliste eraldiste loomise ja nende kattevarade kontrollimist päritoluliikmesriigis ettenähtud eeskirjade või järgitavate tavade kohaselt ühenduse tasandil vastuvõetud sätete põhjal.

3. Päritoluliikmesriigi pädevad asutused nõuavad, et igal elukindlustusseltsil oleksid head juhtimis- ja raamatupidamistavad ning piisavad sisekontrollimehhanismid.”

Märkused Ühendkuningriigi sätete kohta¹

Kindlustusseltside 1982. aasta seaduse II osa reguleerimisala muudeti, et kohandada seda päritoluliikmesriigi kontrolli põhimõttega. Siseriiklikud põhieeskirjad, mis võtsid kolmanda elukindlustusdirektiivi artikli 8 üle Ühendkuningriigi õigusaktidesse, lisatakse kindlustusseltside 1994. aasta (kolmandate kindlustusdirektiivide) eeskirjadesse ning kindlustusseltside 1994. aasta (muudatusi käsitlevatesse) eeskirjadesse. Kindlustusseltside 1994. aasta (kolmandate kindlustusdirektiivide) eeskirjades on sätted, mis piiravad Ühendkuningriigi riigisekretäri järelevalve õigust EÜ äriühingute üle, kelle peakontor asub muus liikmesriigis kui Ühendkuningriik ning kes tegutsevad Ühendkuningriigis kas filiaali avamise või teenuste piiriülese osutamise kaudu. Eeskiri 13 lisas kindlustusseltside 1982. aasta seaduse 15. jaotisesse alajaotise 1A, mis välistab põhimõtteliselt EÜ äriühingud kindlustusseltside seaduse II osa reguleerimisalast, mis puudutab nende äriühingute tegelemist elukindlustusega filiaali kaudu, ning kui nad on täitnud seaduse lisa 2F esimeses osas täpsustatud nõudeid. Eeskirjaga 45 lisati kindlustusseltside 1982. aasta seadusse lisa 2F.

¹ Kõigi jaotiste puhul pealkirjaga „Märkused Ühendkuningriigi sätete kohta” kasutada nende esmase allikana volituste 1. osa käsitlevat uuringut.

Riigisekretärile on jäänud õigus nõuda kindlustusvõtjate kaitsmist, mis sisaldab õigust võtta mis tahes talle asjakohaseina tunduval meetmel. Põhimõtteliselt võib riigisekretär teostada antud õigust vaid Ühendkuningriigi või mitte EÜ äriühingute üle. Siiski võib ta teatud tingimustel teostada seda õigust Ühendkuningriigi territooriumil tegutsevate EÜ äriühingute üle. Nimetatud õiguse teostamise tingimused EÜ äriühingute üle on toodud välja seaduse lisa 2F punktis 15. Kooskõlas direktiiviga sätestavad need tingimused, et riigisekretär võib teostada antud õigust EÜ äriühingute üle vaid juhul, kui äriühingu päritoluliikmesriigi järelevalveasutus on esitanud sellise nõude.

Lisa 2F punktis 16 sätestatakse, mida võib riigisekretär teha, kui EÜ äriühing ei järgi ühtegi tema Ühendkuningriigis teostatava elukindlustustegevuse suhtes kohaldatavat sätet. Vastavalt kõnealusele punktile tuleb sellest kõigepealt teavitada päritoluliikmesriigi järelevalveasutust (punkti 16 alapunkt 2). Kui äriühing jätkab kõnealuste sätete eiramist, võimaldab punkti 16 alapunkt 3 riigisekretäril pärast päritoluliikmesriigi järelevalveasutuse teavitamist nõuda äriühingu tegevuse lõpetamist elukindlustusalal, teavitamata sellest isegi päritoluliikmesriigi järelevalveasutust, kui ta peab vajalikuks võtta viivitamata selline meede. Riigisekretär peab alati teavitama äriühingut kirjalikult sellise meetme võtmise põhjustest.

Sätteid, mis laiendavad riigisekretäri järelevalvevolitusi Ühendkuningriigis peakontorit omavate äriühingute kogu (ühenduse sees toimuva) äritegevuse suhtes, sisalduvad kindlustusseltside (muutmis)eeskirjades. Eeskirjaga 4 muudetakse kindlustusseltside 1982. aasta seaduse 15. jaotist, kaasates kõik Ühendkuningriigi äriühingud, kes tegutsevad muus liikmesriigis kui Ühendkuningriik. Ühendkuningriigi järelevalveasutuste pädevuse ulatus elukindlustusseltside üle, kelle peakontor asub Ühendkuningriigis, on vastavalt direktiivi nõuetele piisavalt lai. Riigisekretäril on volitused kontrollida elukindlustusseltside maksevõimet, kindlustustehniliste eraldiste loomist ja neid katvaid varasid seoses elukindlustusseltside kogu tegevusega.

Elukindlustusseltsidele esitatud nõue omada häid juhtimis- ja raamatupidamistavasid ning piisavaid sisekontrollimehhanisme võeti siseriiklikesse õigusaktidesse üle kindlustusseltside 1994. aasta (kolmandate kindlustusdirektiivide) eeskirjadega, millega muudetakse kindlustusseltside 1982. aasta seaduse 5. jaotist elukindlustusseltsidele tegevusloa saamiseks esitatavate nõuete kohta. Eeskirjaga 5 lisatakse seaduse 5. jaotisesse alajaotise 1A, millega takistatakse riigisekretäril tegevusloa väljaandmist, kui avalduse esitaja ei täida kindla ja usaldusväärse juhtimise kriteeriume. Eeskirjaga lisatakse seadusele ka terve lisa, milles selgitatakse kindla ja usaldusväärse juhtimise tähendust. Lisas täpsustatakse, et kindlustusseltsi käsitlemiseks kindla ja usaldusväärse juhtimisega kindlustusseltsina tuleb tal muuhulgas säilitada oma tegevuse piisav raamatupidamine ja teised dokumendid ning oma tegevuse ja dokumentide piisavad kontrollisüsteemid. Seega tuleb täpsustada nende kahe nõude tähendust. Kindlustusseltside 1983. aasta (raamatupidamise ja aruannete) muudetud eeskirjade 6. lisa jaotises 6A sätestatakse, et eeskirjade jaotises 26a nõutavas direktorite tunnistuses peab nimekirjana samuti teatama kõigist avaldatud suunistest, millega on kooskõlas kindlustusseltsi poolt seoses oma tegevusega loodud ja kasutatavad kontrollisüsteemid.

Seos ELASi juhtumiga

ELASi juhtumiga on seotud kõnealuse artikli kolm elementi. Esiteks reguleerivate asutuste kohustus teostada järelevalvet kogu äriühingu üle, st võtta alati arvesse selle kogu tegevust; teiseks nõue omada häid juhtimis- ja raamatupidamistavasid ning piisavaid sisekontrollimehhanisme; kolmandaks asukohaliikmesriigi asutuste kohustus teavitada päritoluliikmesriigi asutusi probleemide tekkimise korral.

1. „Kogu tegevuse” järelevalve ja kindlustusvõtjate põhjendatud ootused

Võib oletada, et kui artiklis on lihtsalt, selgelt ja ühemõtteliselt kirjas, et finantsjärelevalve peab hõlmama „*kogu elukindlustusseltsi tegevust*”, nägi reguleeriv asutus ette just nimelt seda. Mõiste „kogu tegevus” tundub kõigis keeltes ja olukordades tähendavat äriühingu äritegevust tervikuna, ilma erandite või muude võimalusteta.

Pärast eespool nimetatut tuleb analüüsida saadud tõendusmaterjale, mis väidavad, et Ühendkuningriigi (päritoluliikmesriigi) asutused ei teostanud nõuetekohast järelevalvet kindlustusseltsi üle, kuna nad ei võtnud piisavalt arvesse „kogu tegevuse” ideed või ei pööranud sellele tähelepanu. Arvesse tuleb võtta ka neid väiteid ümberlukkavaid tõendusmaterjale.

Kõigepealt väidab lord Penrose (EQUI veebisaidil avaldatud kirjalik tõend 16)¹, et reguleeriv asutus keskendus vaid maksevõimemääradele ning ei võtnud arvesse lisandunud tähtajalisi boonuseid, mis on kindlustusseltsi poolt omal kaalutlusel jaotatud mittelepingulised soodustused. Kõnealuseid boonuseid võib käsitleda ühe tõlgenduse kohaselt kui kindlustusseltsi kogu tegevuse olulist osa (see on seotud otse kindlustustehnilisi eraldisi käsitleva artikli 18 väidetega). Kõnealuste boonuste olulisust ja nende seost tagatud annuiteedimäära küsimusega selgitatakse pikemalt I osas (sissejuhatus) ja III osas (reguleerimisalased küsimused).

Ühendkuningriigi õigusaktid sisaldavad viidet kindlustusvõtjate põhjendatud ootustega arvestamiseks, mida ei ole direktiivis mainitud. Ühendkuningriigi reguleeriv asutus väitis, et kindlustusvõtjate põhjendatud ootused seoses tähtajaliste boonustega ei tulenenud kindlustusseltsi boonuste praktikast. Seda väideti ka lord Penrose’ile (EQUI veebisaidil avaldatud kirjalik tõend 16)². Siiski ei nõustunud ta nende argumentidega ja väitis, et

¹ Iga-aastase aruandluse jaoks nõutud vormid ja aruanded ei olnud kavandatud nii, et need tooksid alati esile reguleeriva sekkumisega seotud teabe, välja arvatud maksevõime puhul. Eelkõige ei püütud vormide ja aruannetega tuua mitte kunagi esile vajalikku teavet, mis võimaldaks reguleerivatel asutustel võtta seisukohta selles osas, kas kindlustusvõtjate ja võimalike kindlustusvõtjate mõistlikke ootusi tõenäoliselt täidetakse või petetakse (vt kirjaliku tõendi 16 peatüki 19 lõige 210).

² Valitsuse kindlustusstatistika osakond ja riigikassa väitsid uurimiskomisjonile, et valitsuse kindlustusstatistika osakond ja reguleerivad asutused on alati tunnustanud tähtajaliste boonuste olulisust, kuid kindlustusvõtjate mõistlikud ootused seoses tähtajalise boonusega ei tulenenud kindlustusseltsi boonuste praktikast. Nad viitasid märgetele, milles sätestati, et tähtajaline bonus ei ole tagatud. Siiski tunnistavad ka valitsuse kindlustusstatistika osakond ja riigikassa, et kindlustusvõtjate mõistlikke ootusi ei piiranud tagatud soodustused. Ei ole vaja teha järeldust, et kindlustusvõtjatel oleksid tekkinud mõistlikud ootused täpse boonussumma saamise osas, võttes arvesse, et mõistlikud ootused oleksid igal juhul tekkinud. Seda rõhutab valitsuse kindlustusstatistika osakond oma esitlustes, väites, et elukindlustusturul oli üldiselt heaks kiidetud, et tähtajalise boonuse eelmised tasemed ei loo mõistlikke ootusi tulevikuks, kuna need sõltuvad täielikult turutingimustest, mis sõltuvad leevendamise tasemest, mis on eri kindlustusseltside puhul märkimisväärselt erinev. Mõistlikud ootused ei tähenda seda, et makstakse välja märgitud täpne poliisi väärtus, vaatamata turutingimustele või leevendamisele, vaid seda, et mis tahes vähendamine peegeldaks ebasoodsaid turutingimusi. Olukorda, kus kindlustusselts ei saanud välja maksta poliisi väärtusi, suurendamata turuväärtusi või põlvkondadevahelisi ülekandeid, ei oleks mõistnud kindlustusseltsi kindlustusvõtjad neile esitatud teabe põhjal ning see ei oleks kajastunud nende mõistlikes ootustes (vt kirjaliku tõendi 16 peatüki 18 lõige 220).

kindlustusvõtjate põhjendatud ootused tulenesid tõepoolest kindlustusseltsi tähtajaliste boonuste praktikast (teiste sõnadega olid kindlustusvõtjatel põhjendatud ootused selle osas, et neil on õigus saada või et nad saavad lisaks lepingulistele soodustustele mittekohustuslikke boonuseid).

Holmes toetab seda ideed EQUI veebisaidil avaldatud kirjalikus tõendis 84, olles seisukohal, et kindlustusvõtjate põhjendatud ootuste kaitsmine Ühendkuningriigi õigusaktide alusel oli väga oluline, kuna 1980. ja 1990. aastatel toimus ELASi poolt tema poliiside alusel antud soodustuste tasakaalus üleminek tagatud soodustustelt tagamata tähtajalistele (hiljem lõplikele) boonustele. Arvestades, et tagatud soodustusi käsitleti siseriiklike ja ühenduse õigusaktide alusel „kohustustena”¹ ning seetõttu tuli nende jaoks luua reserv, oli jaotamata tähtajalise või lõpliku boonusega seotud ainus kaitse Ühendkuningriigi reguleerimissüsteemi alusel kohustus uurida, kas sekkuda põhjendatud ootuste kaitsmiseks niisuguse boonuse suhtes (vt ka jaotist II.2 „Täiendav teave ülevõtmise kohta”).

ELASi erinevatest analüüsitud müügitmaterjalidest ja mitmetest tõendusmaterjalidest (EQUI veebisaidil avaldatud kirjalik tõend 26, Burgess Hodgson, EQUI veebisaidil avaldatud kirjalikud tõendid 52–54, Seymour, EQUI kuulamistel esitatud suuline tõend 5, Lloyd) on võimalik järeldada, et tähtajalised boonused moodustasid olulise osa kindlustusvõtjatele pakutud paketist, võimaldades viimastel eeldada, et boonuste maksmine sõltub üksnes turgude tingimustest fondist lahkumise hetkel. Tõepoolest kasutas kindlustusselts oma tähtajaliste boonuste praktikat liikmetele poliisi väärtuste näitamiseks, maksete tegemiseks tähtaja saabudes või tagasiostude sooritamiseks ning uute poliiside müümise julgustamiseks, kasutades aruandeid saavutatud tulemuste kohta.

Kokkuvõttes osutasid mõned uurimiskomisjoni poolt saadud tõendid olukorrale, kus reguleeriv asutus keskendus alati üksnes maksevõimemääradele ning võttis vähe arvesse või ei võtnud üldse arvesse oma kindlustusseltsi maksejõu üldanalüüsis lisandunud tähtajalisi boonuseid. Üheks põhjuseks tuuakse seega, et kui tuleb arvesse võtta, et sellist liiki boonused moodustavad kindlustusseltsi kogu tegevuse olulise osa, oleksid reguleerimisasutused pidanud neid vastavalt artiklis 8 sätestatule oma kohustuste käigus arvesse võtma. Asjaolu, et Ühendkuningriigil oli valik mitte sundida ELASi looma reservi mittekohustuslike boonuste jaoks, ei vabastanud ametiasutusi tingimata kohustusest anda oma parim direktiivi sõnastuse ja lõppeesmärgi täitmiseks, milles, nagu öeldud, nähti ette, et finantsjärelevalve hõlmab „*kogu elukindlustusseltsi tegevust*”.

2. Head juhtimis- ja raamatupidamistavad ning piisavad sisekontrollimehhanismid: määratud aktuaari küsimus

Kolmanda elukindlustusdirektiiviga kehtestatakse reguleerimise lähtekoht ning vastavalt direktiivi iseloomule ja erinevalt eeskirjast jäetakse liikmesriikide kohustuseks direktiivi sätetes nõutud tulemuste saavutamiseks sobivate vahendite leidmine. Üks vahend, mille Ühendkuningriigi reguleerivad asutused välja pakkusid, oli määratud aktuaari amet, mis on

¹ Asjaolu, et ELASil ei pidanud olema tagamata boonuste reservi, selgitatakse jaotises, milles käsitletakse artiklit 18 kindlustustehniliste eraldiste kohta. Kolmandas elukindlustusdirektiivis muudeti kõnealune lisatingimus vabatahtlikuks ning seetõttu ei kohustanud Ühendkuningriiki äriühinguid looma reserve nende kohustuste jaoks.

Ühendkuningriigi riikliku kindlustuse raamistiku oluline osa, kuid ei esine direktiivis. Üks määratud aktuaari ülesannetest oli tegutseda osaliselt kindlustusvõtjate huvide kaitsjana (vt ka märkusi kolmanda elukindlustusdirektiivi artikli 10 kohta).

Mitmed saadud tõendusmaterjalid kinnitasid, et erinevatel aegadel ei olnud ELASil häid juhtimis- ja raamatupidamistavasid ega piisavaid sisekontrollimehhanisme, kuna ei võetud meetmeid ELASi määratud aktuaariga tekkinud tõsise probleemi lahendamiseks.

Hr LAKE selgitab EQUI kuulamistel esitatud suulises tõendis 1, kuidas 1992. aastal sai määratud aktuaarist Roy Ransonist ELASi tegevjuht, loobumata määratud aktuaari rollist, mis kahjustas selgelt kindlustusvõtjate huve, kuid Ühendkuningriigi õigusaktid ei näinud ette hr Ransoni taandamist. Tõendite kohaselt mõistis Ühendkuningriigi valitsuse kindlustusstatistika osakond selle kahekordse rolli hukka, kuid ühtegi tegevust ei järgnenud. Clive MAXWELL rahandusministeeriumist lükkab küsitlemisel (suuline tõend 4) selle avalduse tagasi, väites, et kolmandas elukindlustusdirektiivis ei mainita määratud aktuaari ametit ning et seega ei kuulu see direktiivi küsimuste hulka. Siiski väidab üks teine seisukoht vastupidist, tuues näiteks, et asjaolu, et direktiivis ei mainita määratud aktuaari ametit, ei ole tegelikult oluline, kuna määratud aktuaari ameti loomisega muutus see osaks Ühendkuningriigi järelevalvesüsteemist, mis tervikuna pidi kohaldama täielikult ja nõuetekohaselt kolmanda elukindlustusdirektiivi artikli 8 sätteid kooskõlas teksti sõnastuse ja eesmärgiga.

Saadud üldtõendites (vt ka jaotist II.2 „Täiendavad tõendid direktiivi ülevõtmise kohta”) näidatakse, et jättes selles küsimuses kiiresti tegutsemata, ei täitnud Ühendkuningriigi reguleeriv asutus oma kohustust nõuda ELASilt häid juhtimis- ja raamatupidamistavasid ning piisavaid sisekontrollimehhanisme, nagu nõutakse selgelt kolmanda elukindlustusdirektiivi artiklis 8.

3. Teabevahetus päritoluliikmesriigi ja asukohaliikmesriigi vahel

Veel üks küsimus seisneb selles, kas teised liikmesriigid (Iirimaa, Saksamaa) kaalusid, kas ELASi tegevusel oli negatiivne mõju kindlustusseltsi finantsseisundi usaldusväärsusele, mille korral oleksid nad pidanud teavitama Ühendkuningriigi asutusi. Reguleerivate asutuste vahelist kirjavahetust, millele uurimiskomisjonil oli juurdepääs, uuritakse üksikasjalikult IV osas (kaebuste lahendamise küsimused).

Artikkel 10 – Raamatupidamine, usaldatavus- ja statistiline teave: järelevalvevolitused (esimese elukindlustusdirektiivi artikkel 23 ja konsolideeritud direktiivi artikkel 13)

Eesmärkide kokkuvõte

Artikkel 10 määratleb teabe liigi, mida nõutakse kindlustusseltsidelt nende finantsseisundi kohta. Nad peavad esitama korrapäraselt järelevalveks vajalikud aruanded ja dokumendid. Liikmesriigid peavad tagama, et pädevatel asutustel oleksid volitused ja vahendid, mis on vajalikud nende territooriumil asuva peakontoriga elukindlustusseltside tegevuse järelevalveks, sealhulgas tegevus väljaspool seda territooriumi. Kõnealused volitused ja vahendid peavad võimaldama pädevatel asutustel:

- a) korraldada üksikasjalikke küsitlusi, kogudes näiteks teavet või nõudes dokumentide esitamist ning korraldades kohapealset kontrolli;
- b) võtta kõik meetmed, mis on asjakohased ja vajalikud tagamaks, et selle elukindlustusseltsi tegevus vastab õigusnormidele ning kindlustusvõtjate huve kahjustavate mis tahes rikkumiste vältimiseks või kõrvaldamiseks;
- c) tagada nende meetmete täitmine, vajaduse korral nõude esitamise abil või kohtulikul teel.

Artikli tekst

Artikkel 10

Direktiivi 79/267/EMÜ artikli 23 lõige 2 ja 3 asendatakse järgmisega:

„2. Liikmesriigid nõuavad, et nende territooriumil asuva peakontoriga elukindlustusseltsid esitaksid korrapäraselt aruanded koos järelevalveks vajalike statistiliste dokumentidega. Pädevad asutused edastavad üksteisele kõik dokumendid ja kogu teabe, mida järelevalveks vaja on.

3. Iga liikmesriik võtab kõik vajalikud meetmed tagamaks, et pädevatel asutustel on volitused ja vahendid, mis on vajalikud nende territooriumil asuva peakontoriga elukindlustusseltside tegevuse järelevalveks, kaasa arvatud tegevus väljaspool seda territooriumi, sellist tegevust reguleerivate nõukogu direktiivide kohaselt ning silmas pidades nende rakendamise kontrolli. Eelkõige peavad need volitused ja vahendid võimaldama pädevatel asutustel:

a) korraldada üksikasjalikke küsitlusi elukindlustusseltsi olukorra ja kogu tegevuse kohta, muuhulgas:

– kogudes teavet või nõudes elukindlustustegevust käsitlevate dokumentide esitamist,

– korraldades kohapeal kontrollimisi elukindlustusseltsi ruumides;

b) võtta elukindlustusseltsi, selle direktorite või juhatajate või seda kontrollivate isikute suhtes kõik meetmed, mis on asjakohased ja vajalikud tagamaks, et selle kindlustusseltsi tegevus vastab nendele õigus- ja haldusnormidele, mida kindlustusselts peab igas liikmesriigis täitma, ja eriti tegevuskavale, kui see on kohustuslik, samuti kõigi kindlustatud isikute huve kahjustavate rikkumiste vältimiseks või kõrvaldamiseks;

c) tagada nende meetmete täitmine, vajaduse korral sundi kasutades või kohtulikul teel.

Lisaks võivad liikmesriigid sätestada, et pädevad asutused saavad kogu teabe vahendajate valduses olevate lepingute kohta.”

Märkused direktiivi ülevõtmise kohta Ühendkuningriigis

1985. aasta äriühinguseaduses nõutakse kohustust esitada iga-aastaseid aruandeid ja raamatupidamise aastaaruandeid (kohustuslikud aruanded). Regulaatiivsete aruannete esitamise kohustust nõutakse kindlustusseltside 1982. aasta seaduses, milles sätestatakse, et iga kindlustusselts peab esitama igal aastal usaldatavusnormatiivide täitmist reguleerivale asutusele lisaks kohustuslikele aruannetele regulaatiivsed aruanded. Need koostatakse, võttes arvesse varade hindamist ja kohustuste eeskirju, ning seega on ebatõenäoline, et aruandes arvutatud puhasvarade arv on võrdne kindlustusseltsi avaldatud raamatupidamisaruannetes oleva puhasvarade arvuga. Regulaatiivsed aruanded on mõeldud selleks, et võimaldada reguleerival asutusel kontrollida kindlustusandja maksevõimet. Regulaatiivsete aruannete vorm ja sisu määrati algselt kindlaks kindlustusseltside 1983. aasta (raamatupidamise ja

aruannete) eeskirjadega. Neid eeskirju muudeti mitmel korral, sealhulgas kindlustusseltside 1994. aasta (raamatupidamise ja aruannete) (muudatusi käsitlevate) eeskirjadega, et rakendada kolmandaid kindlustusdirektiive (elu- ja kahjukindlustusdirektiiv) sel määral, kuivõrd need mõjutavad iga-aastaste aruannete vormi ja sisu. 1996. aastal konsolideeriti 1983. aasta muudetud eeskirjad kindlustusseltside 1996. aasta (raamatupidamise ja aruannete) eeskirjadega.

Aruanded koosnevad bilansist, kasumiaruandest, tulude aruandest, aktuaari iga-aastase hindamise aruande kokkuvõttest ning täiendavast teabest üldise tegevuse ja pikaajalise tegevuse kohta. Täiendav teave tuleb esitada aruannete kujul, mis peab sisaldama muu hulgas teavet suuremate lepinguliste ja fakultatiivsete edasikindlustajate kohta, kindlustusseltsi tegevuskava tuletisinvesteeringuteks ning üksikasju kindlustusseltsi kõigi kontrollijate kohta, sealhulgas nende nimed ja osalus aktsiakapitalis. Kindlustusseltside 1982. aasta seaduses sätestatakse kolm mehhanismi regulatiivsete aruannete usaldusvärsuse suurendamiseks: a) seadusega muudetakse õigusrikkumiseks teadlikult või hoolimatult aruande koostamine või koostamise võimaldamine, mis sisaldab aruandesse lisatavat vale materjali; b) kindlustusseltsi direktorid peavad kinnitama, et aruanne on koostatud nõuetekohaselt ning et maksevõime nõudeid on täidetud; c) juhul kui kindlustusselts tegeleb pikaajalise tegevusega, peab määratud aktuaar kinnitama samuti, kas tema hinnangul vastavad tema vahendid tema kohustustele; d) aruanded peab kontrollima audiitor. Kuigi iga-aastane aruanne on mõeldud eelkõige selleks, et võimaldada reguleerival asutusel kontrollida kindlustusseltside maksevõimet, on see taotluse põhjal saadaval ka kindlustusvõtjate jaoks ning avalikustatud asjaomases Companies House'is.

Elukindlustusseltside jaoks peab määratud aktuaar koostama iga-aastase hindamise aruande, et võimaldada reguleerival asutusel koostada arvamus selle kohta, kas asjaomastes eeskirjades kehtestatud miinimumnõuded on täidetud kindlustusmatemaatilistes reservides. Määratud aktuaar peab samuti koostama aruande elukindlustusseltsi pikaajalise tegevuse kohta vähemalt üks kord viie aasta tagant.

Nõue Ühendkuningriigi õigusaktides, et iga kindlustusselts määrab aktuaari, kuna kindlustusseltsi aktuaari ei nõuta kolmanda elukindlustusdirektiiviga. Aktuaaril peab olema eespool kirjeldatud kvalifikatsioon, st ta peab olema aktuaaride juhtorgani või aktuaaride õigusasutuse liige. Aktuaari määramisest ja aktuaari huvidest kindlustusseltsis (nt kindlustusseltsi aktsiatest või võlakirjadest, mille vastu aktuaar huvi tunneb, aktuaari mis tahes rahalise tasuga seotud huvide eripäradest igas aktuaari ja kindlustusseltsi vahelises ülekandes, aktuaari saadud töötasust ja teistest soodustustest jne) tuleb teavitada riigisekretäri. Kõnealune teave tuleb esitada riigisekretärile kord aastas.

Kohustus esitada statistilist teavet on sätestatud kindlustusseltside 1994. aasta eeskirjades 79–83. Kasutatavad vormid on esitatud kõnealuste eeskirjade 15. ja 16. lisas. Statistiline teave tuleb esitada kord aastas. Nende kohustuste täitmatajätmist loetakse õigusrikkumiseks.

Pädevate asutuste järelevalvevolitused: Ühendkuningriigi õigusaktid annavad riigisekretärile laiaulatuslikud volitused oma järelevalvega seotud kohustuste täitmiseks, mis on võrdsed kolmanda elukindlustusdirektiivi artiklis 10 nõutavate volitustega. Kindlustusseltside 1982. aasta muudetud seaduse 37.–47. jaotises loetletakse need volitused ja määratakse kindlaks nende teostamise alused ning nende teostamisel järgitavad formaalsused. Kindlustusseltside

1982. aasta seaduse alusel on riigisekretäril laiaulatuslikud volitused teabe saamiseks ja kindlustusseltside uurimiseks. Kõnealuste volituste alusel võib riigisekretär kohustada määratud aktuaari viima läbi uurimist kindlustusseltsi rahalise olukorra kohta või võib määrata isiku, kes uurib, kas täidetakse kindla ja usaldusväärse juhtimise kriteeriume. Riigisekretär või tema poolt volitatud isik võib nõuda, et kindlustusselts esitaks talle teabe konkreetsete küsimuste kohta ning raamatud, paberid või teised dokumendid, mis võidakse kindlaks määrata. Kui riigisekretär on seisukohal, et on olemas mõistlikud põhjused uskuda, et dokumente, mille esitamist nõuti ja mida ei esitatud, hoitakse mis tahes ruumides, võib ta nõuda kohtult lisavolituste andmist, mis annab konstaablile loa ruumidesse sisenemiseks ja läbiotsimiseks.

Volitused kindlustusseltsi varade suhtes: riigisekretär võib nõuda, et kindlustusseltsi varad, mida kasutati tema võlgade ja kohustuste katmiseks, jäetakse Ühendkuningriiki. Ta võib nõuda ka nimetatud varade kogu või nende teatud osa jätmist isikule, kelle ta on määranud kindlustusseltsi usaldusisikuks. Lõpuks võib ta taotleda kohtu ees kohtu määrust kindlustusseltsi varade vaba käsutamise piiramiseks. Nimetatud volitusi saab teostada vaid põhjuste üksikasjalikul kindlaksmääramisel. Kõnealuste volituste teostamise puhul, eelkõige kindlustusseltsi varade vaba käsutamise piiramise osas, kehtivad samuti rangemad formaalsused.

Riigisekretär võib kehtestada ka nõudeid investeeringute suhtes (kuni kindlustusseltsi varade väärtus ei ületa võlgade ja kohustuste summat), piirata tulu kindlustusmaksetelt ning nõuda täiendavat ja kohest teavet. Seaduses loetletud volituste nimekiri lõpeb laiaulatusliku riigisekretärile jäetud volitusega, mis võimaldab riigisekretäril nõuda kindlustusseltsilt selliste meetmete võtmist, mis tunduvad talle sobivad, et kaitsta kindlustusvõtjaid riski vastu, et kindlustusselts võib olla võimetu täitma oma kohustusi või kindlustusvõtjate või võimalike kindlustusvõtjate põhjendatud ootusi, ning selleks, et tagada kindla ja usaldusväärse juhtimise põhimõtte täitmine kindlustusseltsi poolt.

Kehtestatud nõuete mittetäitmist mis tahes eespool nimetatud volituste teostamisel loetakse õigusrikkumiseks. Vastavalt kindlustusseltside 1982. aasta seadusele on riigisekretäril ulatuslikud volitused oma kohustuste täitmiseks ning nende volituste teostamisel ei tohi seada talle tõsisemid piiranguid ei formaalsused ega määratud alused, mida ta peab järgima. Selle asemel peab enamiku volituste teostamine (välja arvatud kindlustusseltsi varade vaba käsutamise piiramine) toimuma sõltuvalt paindlikust ja üldsõnaliselt määratletud künnisest, st kindlustusvõtjate või võimalike kindlustusvõtjate põhjendatud ootuste kaitsmisest. Lõpuks võib riigisekretär sekkuda peaaegu igas olukorras, kui ta seda pigem soovib kui peab vajalikuks, et kaitsta kindlustusvõtjaid, ning mitte ainult juhul, kui on tuvastatud konkreetsed rikkumised või puudused.

Seos ELASi juhtumiga

ELASi juhtumiga on seotud kõnealuse artikli kolm osa. Kõigepealt reguleerivate asutuste volituste ja vahendite küsimus; teiseks „ülemäärase aupaklikkusega kohtlemise” küsimus; kolmandaks reguleerivate asutuste kohustus veenduda, et ELAS täitis siseriiklike õigusaktide nõudmisi, mis, nagu eespool selgitatud, sisaldab kindlustusvõtjate põhjendatud ootuste mõistet.

1. Volitused ja vahendid

Kõigepealt tuleb esitada küsimus, kas Ühendkuningriigi reguleerival asutusel olid „vajalikud volitused ja vahendid” oma ülesannete õigeaegseks täitmiseks. Mitmed tõendusmaterjalid viitavad puudustele „vahendite” tähenduses; teisest küljest näitavad saadud tõendid selgelt, et reguleerivatel asutustel oli piisavalt „volitusi”.

1.A. Vahendid

Hr LAKE'i EQUI kuulamistel esitatud suulises tõendis 1 avaldatud arvamuse kohaselt olid kindlustusseltsi reguleerivad asutused 1990. aastatel tõsiselt alarahastatud. Oma väidet toetab ta, tsiteerides Bairdi raportit (EQUI veebisaidil avaldatud kirjalik tõend 17), nagu seda tegi ka hr HOLMES (EQUI veebisaidil avaldatud kirjalik tõend 84), kui ta viitas 1. jaanuari 1999. aasta kindlustusmäärusega tegeleva personali jaotamisele, väites, et ligikaudu 200 kindlustusseltsi usaldatavusnormatiivide täitmise reguleerimisega tegeleva personali koguarv oli väiksem kui 135. Võrdlusena võib lisada, et ligikaudu 135 töötajat tegeles 400 volitatud Ühendkuningriigi panga, elamuühistu ja väljastpoolt ELi pärinevate institutsioonide Ühendkuningriigi filiaalide reguleerimisega (vt EQUI veebisaidil avaldatud kirjaliku tõendi 17 lõige 2.23.5).

Hr NASSIM (EQUI veebisaidil avaldatud kirjalik tõend 7) väidab samuti, et reguleerivaid asutusi ei varustatud alati piisavate vahenditega ning kõigil ei olnud vajalikku kvalifikatsiooni, et panustada tõhusalt reguleerimisse ja kasutada vastutustundlikult kaalutlusõigust, nagu pidas silmas parlament alates 1973. aastast. Järelikult ei täitnud nad oma ülesandeid nõuetekohaselt.

Penrose'i raportis (EQUI veebisaidil avaldatud kirjaliku tõendi 16 lõige 158) väidetakse samuti, et kaubandus- ja tööstusministeeriumi kindlustuse osakonnal ei olnud vahendeid reguleerimises osalemiseks. Tal ei olnud piisavalt töötajaid ja eelkõige need, kes tegelesid järelevalve tasandil, ei olnud kvalifitseeritud, et anda reguleerimisse märkimisväärne panus. Kindlustuse osakonna reguleerivad asutused sõltusid peamiselt valitsuse kindlustusstatistika osakonna nõuannetest matemaatiliste reservide, bilansiväliste varade, üldiste tehniliste küsimuste ja kindlustusvõtjate põhjendatud ootuste osas ning neil ei olnud eraldi konkreetset asjaomast kvalifikatsiooni või kogemust iseseisvalt kindlustusseltsi seisukorra hindamiseks nendes küsimustes. Kõigil praktilistel kaalutlustel oli elukindlustusseltside kindlustusmatemaatilise toimimise kontrollimine valitsuse kindlustusstatistika osakonna kätes kuni finantsteenuste järelevalve asutuse poolt läbiviidud ümberkorralduseni. Raportis lisatakse, et usaldatavusnormatiive reguleerivatele asutustele kättesaadav töötajate arv muutus, kuid kindlustusseltsi eest otseselt vastutavad töötajad ja nende ametijärgud avalikus teenistuses jäid üldjoontes samaks. Suurenenud vahendid võisid pakkuda rohkem probleemide tuvastamise võimalusi, kuid valitsus nõudis reguleerimisele lihtsat lähenemisviisi ning määras vastavalt vahendeid (vt kirjaliku tõendi 16 lõiked 39, 158 ja 159).

Lõpuks järeldab hr HOLMES EQUI veebisaidil avaldatud kirjalikus tõendis 84, et isegi kui võtta arvesse liikmesriikide diskretsiooni reguleerimise vahendite sobiva taseme määramisel, tekib küsimus, kas Ühendkuningriik varustas oma pädevaid asutusi järelevalveks vajalike vahenditega vastavalt ühenduse õigusaktides alates 1992. aasta novembrist selgesõnaliselt sätestatud standardile. Teiseks tuleb küsida samuti, kas kasutataval personalil oli asjaomane

kvalifikatsioon tõhusa järelevalve teostamiseks (vt ka jaotist II.2 „Täiendavad tõendid direktiivi ülevõtmise kohta”).

1.B. Volitused

Ühendkuningriigi reguleerivatele asutustele määratud volituste osas viitab enamik tõenditest rahuldavale olukorrale, kus pädeval asutusel olid ulatuslikud, paindlikud ja piisavad volitused.

Ühendkuningriigi rakendussätted, millega võeti üle artikkel 10, annavad riigisekretärile väga ulatuslikud volitused järelevalve ülesannete täitmiseks, kusjuures tema volitused on põhimõtteliselt vähemalt võrdsed direktiivis nõutud volitustega. Kõnealused volitused sisaldavad võimalust kohustada kindlustusseltsi kaitsma kindlustusvõtjaid riski vastu, et kindlustusselts võib olla võimetu täitma oma kohustusi või kindlustusvõtjate või võimalike kindlustusvõtjate põhjendatud ootusi¹, et tagada kindla ja usaldusväärse juhtimise põhimõtte järgimine kindlustusseltsi poolt. ELASi juhtumi puhul tekkiv küsimus ei seisne niivõrd selles, kas riigisekretäril olid piisavad volitused, mis tal näilikult olid, vaid selles, kas ta kasutas kõnealuseid ulatuslikke volitusi õigesti: mõned siiani kogutud tõendid näivad seda eitavat (üksikasjade kohta vt märkusi 3. jaotise kohta, mis käsitleb kindlustusvõtjate põhjendatud ootusi). Vt ka jaotist II.2 „Täiendavad tõendid direktiivi ülevõtmise kohta”.

Seega võib väita, et kui Ühendkuningriigi reguleerivatel asutustel ei pruukinud olla vahendeid, olid neil tõepoolest vähemalt direktiivis nõutud volitused.

2. Aupaklik kohtlemine ja leebe lähenemisviis

Teine artiklist 10 tulenev põhiküsimus seisneb selles, kas Ühendkuningriigi reguleerivad asutused viisid läbi üksikasjalikke uurimisi, nõudes dokumentide esitamist või korraldades kohapeal kontrollimisi. On kinnitatud, et uurimised tõepoolest toimusid, kuid reguleerivad asutused suhtusid ELASi juhtkonda alati ülemäärase aupaklikkusega ja isegi kartusega. EQUI veebisaidil avaldatud kirjalikus tõendis 51 on esitatud pr KWANTESi seisukoht, et tema arvates reguleerivad asutused magasid rooli taga. Näib, et nad tundsid Equitable'i suhtes aukartust ja kohtlesid seda siidkinnastes. Pr KWANTES märgib, et kerkib küsimus, miks reguleerijad teada ei andnud, kui nägid, et Equitable'il oli probleeme. Kui nad midagi ei märganud, ei täitnud nad reguleerimisega seotud ülesandeid nõuetekohaselt.

Viidates ELASi kriisile, kinnitab hr BAYLISS EQUI kuulamistel esitatud suulises tõendis 5, et tema ei arva, et miski muu oleks täielikult seotud juhtkonna jultumusega ja selle jultumuse sallimisega. Viis, kuidas Equitable reguleeriva asutuse suhtes käitus ja teda kohtles, on tõepoolest erakordne.

Teine kaebuse esitaja, hr BELLORD (EQUI kuulamistel esitatud suuline tõend 2) rõhutab samuti väga sooje sidemeid reguleerivate asutuste ja ELASi vahel, tõstes esile mõned Penrose'i raporti uuringu tulemused, mis väidavad, et valitsuse kindlustusstatistika osakonnale kättesaadavad aruanded, mis pärinevad 1980. aastate lõpust, olid juba andnud vihjeid ELASi ohtliku äritegevuse kohta, kuid jäid täielikult valitsuse kindlustusstatistika

¹ Nagu nimetatud artiklit 8 hõlmavas jaotises, sisaldavad Ühendkuningriigi õigussätted kindlustusvõtjate mõistlike ootuste mõistet.

osakonna tähelepanuta.

Veelgi enam tõendeid näitavad selgelt, et reguleerivale asutusele oli antud teadlik ja kaalutletud tegevusvabadus seoses ELASi juhtumiga. Kui see on nii, oleks tegemist reguleeriva asutuse kohustuse, mis näeb ette tagada kindlustusvõtjate põhjendatud ootused, rikkumisega ning seega kolmanda elukindlustusdirektiivi artikli 10 sõnastusest ja eesmärgist kinnipidamise rikkumisega. Nii Bairdi (EQUI veebisaidil avaldatud kirjalik tõend 17) kui ka Penrose'i raport sisaldab kriitikat reguleeriva asutuse ennetava lähenemisviisi puudumise suhtes.

Hr LAKE'i arvamuse kohaselt (EQUI kuulamistel esitatud suuline tõend 1) muutsid liigne tuginemine sektori poolt juhitud asutustele ja traditsiooniline leebe lähenemisviis Ühendkuningriigi tõrksaks elukindlustusdirektiivide eesmärkide vastuvõtmisel, põhjustades seega tema ebaõnnestumist nii nende rakendamisel kui ka täideviimisel.

Mõned kõnealustest kinnitustest, eelkõige ELASi kõrgema juhtkonna vaidlustamise puudumine Ühendkuningriigi reguleerivate asutuste poolt, lükati konfidentsiaalses kirjalikus tõendis 8 otsustavalt tagasi. Neid kinnitusi eitatakse ka parlamendi ombudsmani esimese aruande tulemustes, milles öeldakse, et ei saa väita, et finantsteenuste järelevalve asutus (koos valitsuse kindlustusstatistika osakonnaga) on toiminud tagatud annuiteedimäära reservide küsimuses ja mis tahes ELASi varalise seisundi eiramises mõnel muul kui sobival viisil, et nende lähenemisviisi ei saa kirjeldada kui passiivset ning et finantsteenuste järelevalve asutus jätkas nõudmist, et Equitable oleks kooskõlas nende reservinõuetega, hoolimata Equitable'i tugevast vastuseisust.

3. Kindlustusvõtjate mõistlikud ootused

Vastavalt eespool nimetatule annab artiklit 8 hõlmavas jaotises Ühendkuningriigi seadus riigisekretärile volituse kohustada kindlustusseltsi kaitsma kindlustusvõtjaid riski vastu, et kindlustusselts võib olla võimetu täitma oma kohustusi või kindlustusvõtjate mõistlikke ootusi. Riigisekretär võib võtta mis tahes talle sobivana tunduvaid meetmeid (muid kui kindlustusseltsi varade vaba käsutamise piiramine) riski vastu, et kindlustusselts võib olla võimetu täitma kõnealuseid ootusi. Seda silmas pidades peetakse Ühendkuningriigi seaduses kinni kolmanda elukindlustusdirektiivi artikli 10 nõuetest, mis nõuavad ametiasutustelt mis tahes sobivate ja vajalike meetmete võtmist, et tagada kindlustusseltsi jätkuv kooskõla Ühendkuningriigi seadustega ning vältida või kõrvaldada mis tahes kindlustatavate isikute huve kahjustavad rikkumised. Kokkuvõttes nõuti kolmanda elukindlustusdirektiivi artiklis 10, et Ühendkuningriigi asutustele antaks volitused ja vahendid kindlustusvõtjate mõistlike ootuste täitmise tagamiseks.

Eelnevalt määrati juba kindlaks, et vahendid olid tõenäoliselt ebapiisavad, kuid volitused piisavad. ELASi juhtumiga seoses tekib küsimus, kas riigisekretär kasutas kõnealuseid laiaulatuslikke volitusi nõuetekohaselt. Kas neid volitusi kasutati kindlustusvõtjate mõistlike ootuste kaitsmiseks? Saadud tõendid¹ kinnitavad, et tõepoolest toimusid võimalikud rikkumised, mis võisid kahjustada kindlustatud isikute huve, kuid et Ühendkuningriigi reguleeriv asutus ei võtnud nende kõrvaldamiseks asjakohaseid meetmeid. Kõnealused

¹ EQUI veebisaidil avaldatud kirjalikud tõendid 84, 72, 69, 51–54, 42, 36, 33, 26.

tõendid näivad kinnitavat, et mitmeid aastaid ei kasutanud reguleerivad asutused Ühendkuningriigis oma laiaulatuslikke volitusi ELASi suhtes, hoolimata sellest, et nad olid teadlikud tulevasest katastroofist. Kaubandus- ja tööstusministeeriumi aastaaruannete ülevaates¹ märgitakse, et kõige üldisem põhjus, mille alusel riigisekretär kasutas oma volitusi, oli asjaolu, et kindlustusselts oli äsja tegevusloa saanud (st viimase viie aasta jooksul) või et oli toimunud kontrolliasutuse muutus (taas viimase viie aasta jooksul). Üksnes mõnel juhul kasutas riigisekretär oma volitusi muudel põhjustel. Aktiivsuse puudumisele, vaatamata piisavatele volitustele, viitas ka Charles THOMSON, praegune ELASi tegevjuht, kui ta teatas EQUI kuulamistel esitatud suulises tõendis 2, et mitmete aastate jooksul olid reguleerivatel asutustel Ühendkuningriigis väga laiaulatuslikud volitused kindlustusseltsidega seotud küsimuste tõstatamiseks ning märkimisväärsed volitused sekkumiseks erandlikes olukordades. Lühidalt oli tema arvates asjaomastel reguleerivatel asutustel Ühendkuningriigis nii enne kui ka pärast konsolideeritud elukindlustusdirektiivist tulenevaid muudatusi piisavad volitused tõhusaks reguleerimiseks.

Hr LAKE toetab EQUI kuulamistel esitatud suulises tõendis 1 samuti seda arvamust, kinnitades, et Ühendkuningriigi seaduses kaitsevad kindlustusvõtjate mõistlikke ootusi pädevad asutused ning et Ühendkuningriik ei rakendanud õiguslikke nõudeid, et võimaldada ametiasutustel kontrollida siseriikliku seaduse rakendamist seoses kindlustusvõtjate mõistlike ootustega, kuigi see oli sobiv ja vajalik, ning seega ei järgitud tõenäoliselt artikli 10 sõnastust ja tähendust.

Üks konkreetne põhjus, miks ei peetud kinni kindlustusvõtjate mõistlikest ootustest, on seotud maksevõimemääraga (üksikasjalikumaks ülevaateks vt jaotist, mis käsitleb artiklit 25 maksevõimemäära kohta). Põhjendus on järgmine: reguleeriv asutus lubas ELASil täita oma maksevõime nõudeid, hoolimata kindlustusseltsi kahtlasest varalisest seisundist. See on tegelikult võrdne ELASi tegeliku varalise seisundi varjamisega kindlustusvõtjate eest ning kindlustusseltsi tulevase finantsilise elujõulisuse ohtu seadmisega. Järelikult seati ohtu kindlustusvõtjate mõistlikud ootused ning seetõttu võtsid Ühendkuningriigi reguleerivad asutused meetmeid, mis ei olnud sobivad ja vajalikud kindlustatavate isikute huve kahjustavate rikkumiste vältimiseks või kõrvaldamiseks ning selleks, et tagada ettevõtte kooskõla Ühendkuningriigi seadusega, st kindlustusvõtjate mõistlike ootustega. See tekitab artikli 10 (kindlustusvõtjate mõistlikud ootused) rikkumise võimaluse läbi artikli 25 (maksevõimemäär) võimaliku rikkumise.

¹ 1. välisekspertiis, uurimiskomisjoni tellitud uurimine ülevõtmise kohta.

Artikkel 18 – Kindlustustehniliste eraldiste kindlaksmääramine (esimese elukindlustusdirektiivi artikkel 17 ja konsolideeritud direktiivi artikkel 20)

Eesmärkide kokkuvõte

Kõnealune artikkel tegeleb iga kindlustusseltsi nõudega luua piisavalt kindlustustehnilisi eraldisi kogu oma tegevuse suhtes. Artiklis sätestatakse ka eeskirjad kindlustustehniliste reservide arvutamiseks, mitmete põhimõtete loomiseks, mis kutsuvad üles usaldusväärseks perspektiivseks kindlustusmatemaatiliseks hinnanguks ja usaldusväärseks intressimääraks, tehes päritoluliikmesriigi reguleerivale asutusele kohustuseks kehtestada üks või rohkem maksimaalset intressimäära. Kindlustustehniliste eraldiste arvutamiseks kasutatud alused ja meetodid tuleb avalikustada. Lisaks sellele tuleb kõik kindlustustehnilised eraldised katta vastavuses olevate varadega. Sellega tekib kohustus paigutada kõnealused varad ühenduse sees.

Artikli tekst

Artikkel 18

Direktiivi 79/267/EMÜ artikkel 17 asendatakse järgmisega:

„Artikkel 17

1. Päritoluliikmesriik nõuab, et iga elukindlustusselts määraks kogu oma tegevuse jaoks piisavad kindlustustehnilised eraldised, sealhulgas matemaatilised eraldised.

Selliste kindlustustehniliste eraldiste summa määratakse kindlaks järgmiste põhimõtete kohaselt:

A. i) Elukindlustuse kindlustustehniliste eraldiste summa arvutatakse piisavalt usaldusväärse perspektiivse kindlustusmatemaatilise hinnangu abil, võttes arvesse kõiki tulevase kohustusi, mis on kindlaks määratud iga olemasoleva kindlustuslepingu tingimustes, kaasa arvatud:

- kõik tagatud hüvitised, sealhulgas tagatud tagasiostusummad,
- boonused, millele kindlustusvõtjatel on kas kollektiivne või isiklik õigus, olenemata sellest, kas need on omandatud, deklareeritud või määratud boonused,
- kõik kindlustusvõtjale lepingu tingimustel kättesaadavad võimalused,
- kulud, sealhulgas vahendustasud;
- võttes arvesse tulevikus saadavaid kindlustusmakseid;

ii) retrospektiivset meetodit on lubatud kasutada, kui on võimalik näidata, et sellest tulenevad kindlustustehnilised eraldised ei ole väiksemad piisavalt usaldusväärse perspektiivse arvutusega nõutavatest, või kui kõnelause lepinguliigi puhul ei saa perspektiivset meetodit kasutada;

iii) usaldusväärne hindamine ei ole kõige tõenäolisemaks peetavatel oletustel põhinev hindamine, aga see sisaldab sobivat marginaali asjaomaste tegurite ebasoodsa kõrvalekalde jaoks;

iv) kindlustustehniliste eraldiste hindamise meetod peab olema usaldusväärne nii iseenesest kui ka neid eraldisi katvate varade hindamise meetodi suhtes;

v) kindlustustehnilised eraldised arvutatakse iga lepingu jaoks eraldi. Sobivate lähendus- või üldistusmeetodite kasutamine on siiski lubatud, kui need annavad individuaalsetele arvutustele usutavasti ligilähedase tulemuse. Eraldi arvutamise põhimõtte ei takista kuidagi lisatõetuste kehtestamist üldiste riskide jaoks, mis ei ole individualiseeritud;

vi) kui lepingu tagasiostusumma on tagatud, peab matemaatiliste eraldiste summa selle lepingu jaoks olema alati vähemalt sama suur kui sel ajal tagatud tagasiostusumma.

B. Kasutatav intressimäär valitakse kaalutletult. See määratakse päritoluliikmesriigi pädeva asutuse eeskirjade kohaselt, kohaldades järgmisi põhimõtteid:

a) elukindlustusseltsi päritoluliikmesriigi pädev asutus määrab kõigile lepingutele ühe või mitu maksimaalset intressimäära eelkõige järgmiste eeskirjade kohaselt:

i) kui lepingud sisaldavad intressimäära garantiid, kehtestab päritoluliikmesriigi pädev asutus ühe maksimaalse intressimäära. See võib erineda olenevalt valuutast, milles leping on vääringustatud, tingimusel et see ei ületa 60% selles riigis emiteeritud võlakirjade protsendimäärast riigis, kelle valuutas leping on vääringustatud.

Kui liikmesriik otsustab esimese lõike teise lause kohaselt kehtestada maksimaalse intressimäära teise liikmesriigi valuutas vääringustatud lepingutele, konsulteerib ta kõigepealt selle liikmesriigi pädeva asutusega, kelle valuutas leping on vääringustatud;

ii) kui elukindlustusseltsi varasid ei hinnata nende ostuhinnaga, võib liikmesriik ette näha, et võib arvutada ühe või mitu maksimaalmäära, võttes arvesse sel ajal omavate vastavate varade kasumit, millest on lahutatud usaldatavusmarginaal, ja

eriti perioodiliste kindlustusmaksetega lepingute puhul lisaks tulevaste varade oodatavat kasumit. Usaldatavusmarginaali ja maksimaalse intressimäära või -määrad, mida kohaldatakse tulevaste varade oodatava kasumi suhtes, kinnitab päritoluliikmesriigi pädev asutus;

b) maksimaalse intressimäära kehtestamine ei tähenda, et elukindlustusselts peab kasutama nii kõrget intressimäära;

c) päritoluliikmesriik võib otsustada, et punkti a ei kohaldata järgmiste lepinguliikide suhtes:

– investeerimisriskiga lepingud,

– üheksa kindlustusmaksega lepingud kestusega kuni kaheksa aastat,

– kasumita lepingud ja pensionikindlustuslepingud, millel ei ole tagasiostuväärtust.

Esimese lõigu teises ja kolmandas taandes nimetatud juhtudel võib usaldusväärse intressimäära valimisel arvesse võtta valuutat, milles leping on vääringustatud, ja sel ajal omatavaid vastavaid varasid ning juhul, kui kindlustusseltsi varad on hinnatud nende jooksva väärtusega, tulevaste varade oodatavat kasumit.

Kasutatav intressimäär ei tohi mingil juhul olla kõrgem kui varade kasum, mis arvutatakse päritoluliikmesriigi raamatupidamiseskirjade kohaselt ja millest on tehtud asjakohane mahaarvamine;

d) liikmesriik nõuab, et kindlustusselts teeks oma raamatupidamisarvestuses eraldise intressimäärakohustuste täitmiseks kindlustusvõtjate ees, kui kindlustusseltsi varade jooksvast või eeldatavast kasumist ei piisa nende kohustuste katmiseks;

e) punkti a kohaselt kinnitatud maksimaalsed intressimäärad teatatakse komisjonile ja nende liikmesriikide pädevatele asutustele, kes seda taotleavad.

C. Hindamise statistilised elemendid ja kulukalkulatsioon valitakse kaalutletult, pidades silmas kohustuse liikmesriiki, kindlustuspoliisi liiki ning eeldatavaid halduskulusid ja vahendustasusid.

D. Osaluslepingute puhul võib kindlustustehniliste eraldiste arvutamise meetod otseselt või kaudselt arvesse võtta iga liiki tulevase boonuseid viisil, mis on kooskõlas muude tulevase arengu hinnanguliste eelduste ja senise boonuste jaotamise meetodiga.

E. Eraldise tulevaste kulude katteks võib arvestada kaudselt, näiteks tulevaste kindlustusmaksete kaudu, millest lahutatakse halduskulud. Otsene või kaudne kogueraldis ei tohi siiski oletatavatest tulevastest kuludest väiksem olla.

F. Kindlustustehniliste eraldiste arvutamise meetod ei tohi aasta-aastalt muutuda arvutamismeetodi või aluste suvaliste muutuste tõttu ja peab asjakohasel viisil arvesse võtma kasumi jaotumist iga poliisi kehtivuse vältel.

2. Elukindlustusseltsid teevad avalikult kättesaadavaks kindlustustehniliste eraldiste, sealhulgas boonuste eraldiste arvutamise alused ja meetodid.

3. Päritoluliikmesriik nõuab, et iga elukindlustusselts kataks oma kindlustustehnilised eraldised kogu oma tegevuse osas vastavuses olevate varadega artikli 26 kohaselt. Ühenduses toimuva tegevuse korral peavad need varad asuma ühenduses.

Liikmesriigid ei tohi nõuda, et elukindlustusseltsid paigutaksid oma vara ühte teatavasse liikmesriiki. Päritoluliikmesriik võib siiski lubada varade paiknemist käsitlevaid eeskirju leevendada.

4. Kui päritoluliikmesriik lubab kindlustustehniliste eraldiste katmiseks kasutada nõudeid edasikindlustajate vastu, kinnitab ta lubatud protsendimäära. Sellisel juhul ei tohi ta määrata sellistele nõuetele vastavate varade asukohta.”

Märkused direktiivi ülevõtmise kohta Ühendkuningriigis

Päritoluliikmesriigi ja asukohaliikmesriigi kohustused: päritoluliikmesriigi pädevate asutuste järelevalvevolitused peavad hõlmama nende territooriumil asuvate kindlustusseltside kogu tegevust. Ühendkuningriigi tasandil rakendati riigisekretäri järelevalvevolituste ulatust Ühendkuningriigis asuvate kindlustusseltside kogu tegevuse (nii Ühendkuningriigi sees kui ka väljaspool seda) suhtes kindlustusseltside 1994. aasta (muutmist käsitlevate) eeskirjadega. Kõnealuste eeskirjade eeskirjaga 4 muudetakse kindlustusseltside 1982. aasta seaduse 15. jaotist, milles määratletakse II osa (kindlustusseltside reguleerimine) reguleerimisala.

Eeskirjas 4 sätestatakse, et seaduse II osa kohaldatakse muu hulgas kõigi Ühendkuningriigi kindlustusseltside suhtes, kes tegutsevad muus liikmesriigis kui Ühendkuningriik.

Riigisekretäri järelevalvevolituste piiramist rakendati ka kindlustusseltside 1994. aasta (kolmandate kindlustusdirektiivide) eeskirjadega. Kolmandate kindlustusdirektiivide eeskirjaga 13 lisati kindlustusseltside 1982. aasta seadusse 15. jaotis, millega välistatakse ELi kindlustusseltsid põhimõtteliselt kindlustusseltside seaduse II osa reguleerimisalast, kui kõnealused kindlustusseltsid tegelevad kindlustegevusega filiaali kaudu ning on täitnud seaduse I osa lisas 2F täpsustatud nõudeid. Kolmandate elukindlustusdirektiivide eeskirjaga 45 lisati kindlustusseltside 1982. aasta seadusse lisa 2F. Kõnealune lisa on oluline eeskiri Ühendkuningriigi järelevalveasutuste õiguste määratlemise tähenduses ELi kindlustusseltside suhtes, kes tegutsevad Ühendkuningriigis kas filiaali või teenuste piiriülese osutamise kaudu. Täpsemalt muudetakse 15. ja 26. jaotisega kindlustusseltside 1982. aasta seaduse 34. ja 35.

jaotist, piirates õigustatult riigisekretäri volitust kontrollida tema territooriumil tegutsevate ELi ettevõtete varade väärtust, loomust ja asukohta.

Kindlustustehniliste eraldiste arvutamise eeskirjad: Ühendkuningriigi pikaajaliste kohustuste hindamise eeskirjad on sätestatud kindlustusseltside 1994. aasta eeskirjades. Kohustuste summa hindamise peamised põhimõtted on sätestatud eeskirjas 64, milles nähakse ette järgmist: pikaajaliste kohustuste (muude kui enne hindamise kuupäeva maksmisele kuuluvate kohustuste) summa määratletakse kindlustusmatemaatiliste põhimõtete alusel, mille kohaselt arvestatakse kindlustusvõtjate mõistlike ootustega ning nähakse mõistlike eelduste kohaselt ette kõigi kohustuste jaoks eraldi, mis sisaldab sobivaid marginaale asjaomaste tegurite ebasoodsa kõrvalekalde jaoks. Määratluses võetakse arvesse kindlustustingimustega igale olemasolevale lepingule määratud kõiki tulevasi kohustusi, võttes arvesse pärast hindamise tähtaega saadavaid kindlustusmakseid. Ilma et see kahjustaks eespool nimetatud punkti 1 üldist iseloomu, määratakse pikaajaliste kohustuste summa kindlaks kooskõlas allpool toodud eeskirjadega 65–75 ning võetakse muu hulgas arvesse järgmisi tegureid: kõik tagatud hüvitised, sealhulgas tagatud tagasiostusummad; omandatud, deklareeritud või määratud boonused, millele kindlustusvõtjatel on juba kas kollektiivne või isiklik õigus; kõik kindlustusvõtjale lepingu tingimustel kättesaadavad võimalused; kulud, sealhulgas vahendustasud; iga edasikindlustuslepingu alusel saadud õigused pikaajalise äritegevuse jaoks; diskretsionaarsed maksud ja mahaarvamised, kuni need ei ületa kindlustusvõtjate mõistlikke ootusi. Eeskirjas 64 viidatud põhimõtted tunduvad olevat kooskõlas direktiivis sätestatud põhimõtetele direktiivis puuduva lisaviitega võtta arvesse kindlustusvõtjate mõistlikke ootusi.

Kindlustusmatemaatilised põhimõtted sätestatakse aktuaaride õigusasutuse (Faculty of Actuaries) ja aktuaaride juhtrgani (Institute of Actuaries) poolt koostatud kahes juhises (GN1 ja GN2), mida käsitletakse kui tegevusstandardit, mis tähendab, et need on määratud aktuaaride jaoks tegelikult kohustuslikud.

Nii direktiivis kui ka Ühendkuningriigi õigusaktides nimetatakse selgesõnaliselt, et elukindlustusseltsi kohustuste usaldusväärne perspektiivne kindlustusmatemaatiline hinnang peab võtma arvesse kõiki kindlustustingimustega igale olemasolevale lepingule määratud tulevasi kohustusi, sealhulgas tagatud hüvitised, boonused ja lepingulised valikud kindlustusvõtjatele. Lisaks täpsustatakse direktiivis, et kui lepingu tagasiostusumma on tagatud, peab matemaatiliste eraldiste summa selle lepingu jaoks olema alati vähemalt sama suur kui sel ajal tagatud tagasiostusumma. Ühendkuningriigi õigusaktid seda sätet ei kajasta, kuid sisaldavad erieeskirja kindlustusvõtjate valikute reservide kohta, mis näeb ette järgmist: 1) eraldise tegemine peab põhinema mõistlikel eeldustel, et katta kindlustusvõtjate poolt lepingu alusel valikute tegemisest tulenevate kohustuste mis tahes suurenemist; 2) kui leping sisaldab valikut, millega kindlustusvõtja võiks kindlustada tagatud rahalise makse kaheteistkümne kuu jooksul pärast hindamise tähtaega, on selle valiku tingimuseks kindlustada, et summa, mis määratakse lepingu jaoks, ei ole väiksem kui summa, mis on vajalik maksete kindlustamiseks, mis tuleks teostda, kui see valik realiseeruks.

Eeskirjades 65–75 sätestatakse konkreetsamad kriteeriumid kohustuste summa määratlemise kohta: Eeskirjas 65 sätestatakse kooskõlas kolmanda elukindlustusdirektiiviga, et põhimõtteliselt tuleb pikaajalised kohustused määratleda eraldi iga lepingu puhul perspektiivse arvutusega. Eeskirjaga lubatakse asjakohaste lähenduste ja üldistuste

erakorralist kasutamist ning retrospektiivse meetodi kasutamist, allutades mõlemad erandid direktiivis kirjeldatud tingimustele. Eeskirjaga nähakse ette, et vajadusel tuleb lisasummad panna kõrvale üldiste riskide jaoks, mis ei ole individualiseeritud, ning nähakse samuti ette, et arvutamise meetod ei tohi aasta-aastalt muutuda suvaliste muutuste tõttu. Eeskirjas 69 (kindlustusseltsi poolt või kindlustusseltsile tehtavate tulevaste maksete nüüdisväärtuse arvutamisel kasutatavate intressimäärade kohta) tuuakse välja usaldatavusnormatiivide täitmise kriteeriumid, mis on võrdsed direktiivis sätestatud kriteeriumidega. Sama kehtib kulukalkulatsiooni käsitlevate eeskirjade 68 ja 71 puhul. Kooskõlas direktiiviga kohustavad siseriiklikud õigusaktid kindlustusseltsi avaldama pädevale asutusele niisuguse teabe osana nõutavast teabest tegevusloa taotluse toetamiseks. Täiendav teave selle kohta sisaldub aktuaari iga-aastases hindamisaruandes, mis on nõudmisel kättesaadav kindlustusvõtjatele ja avalikkusele asjaomases Companies House'is.

Vastavuseeskirjade kohustus: kolmanda elukindlustusdirektiiviga keelatakse liikmesriikidel nõuda kindlustusseltsidelt nende varade paigutamist asjaomasesse liikmesriiki. Direktiiviga lubatakse samuti päritoluliikmesriigil võimaldada varade paigutamise eeskirjade lihtsustamist. Ühendkuningriigi õigusaktid sisaldavad eeskirju, mis teatud tingimustel nõuavad elukindlustusseltsidelt nende varade osalist või terviklikku paigutamist konkreetsesse kohta. Esiteks nähakse kindlustusseltside 1994. aasta eeskirjade punktis 31 ette, et varasid, mis katavad kohustusi naelsterlingites, tuleb hoida ELis, ning varasid, mis katavad kohustusi muus valuutas, tuleb hoida ELis või selle valuuta päritoluriigis. Teiseks nähakse kindlustusseltside 1994. aasta eeskirjade punktis 33 ette teatud varade paigutamise kohustus ELi mittekuuluvate kindlustusseltside jaoks, kelle peakontor ei asu EFTA riigis, Ühendkuningriigi maksevõimemäära esindavate varade suhtes, mida käsitletakse seaduse 32. jaotise punkti 2 alapunktis b. Kolmandaks annavad seaduse 39. ja 40. jaotis riigisekretärile teatud olukordades õiguse nõuda Ühendkuningriigi kindlustusseltsilt, et see paigutaks ELi varadesse kogu või teatud osa oma siseriiklike kohustuste summast, ning määrata nende üle teatud järelevalve. Vastavalt 37. jaotise punktide 3 võib nimetatud volitusi teostada vaid juhul, kui kindlustusselts ei ole täitnud teatud kohustusi, mis tal on või olid, sealhulgas oma kohustuste väärtuse määramata jätmine kooskõlas eeskirjadega. Eeskirjas 27 nähakse ette, et kindlustusselts peab omama teatud valuutas piisavalt varasid selles valuutas kohustuste katmiseks vaid juhul, kui kindlustusseltsi kohustused selles konkreetses valuutas moodustavad üle 5% tema kõigist kohustustest. Vastavalt direktiivile ei ole seevastu 5%list tegevusruumi enne vastavuskohustuste tekkimist, kuid see ei tulene direktiivi vastavuskohustusest, kuna direktiiv võimaldab liikmesriikidel kehtestada selle kohustuse suhtes erandeid.

Seos ELASi juhtumiga

Käesolev artikkel on ELASi juhtumiga seotud kahe asjaolu tõttu: esiteks „kogu tegevuse” küsimus, mis on seotud mittekohustuslike boonuste valikulise reserviga, ning teiseks uuesti esilekerkiv kindlustusvõtjate mõistlike ootuste küsimus.

1. „Kogu tegevuse” küsimus ja mittekohustuslike boonuste valikuline reserv

Artikliga 18 nõuti, et Ühendkuningriik tagaks, et Equitable Life looks piisavad kindlustustehnilised eraldised, sealhulgas matemaatilised eraldised kogu oma tegevuse suhtes, kasutades piisavalt usaldusväärset perspektiivset kindlustustehnilist hindamist (seega korratakse kõnealus artiklis „kogu tegevuse” nõuet, mida on mainitud juba selgelt artiklis

8). Direktiiv ega Ühendkuningriigi õigusaktid ei täpsusta „usaldusväärse hindamise” tähendust, mis jäetakse kindlustusmatemaatilise otsuse jaoks. See on oluline punkt, arvestades, et ELAS lõi reserve lisaboonuste jaoks¹ (juba deklareeritud boonuste jaoks, mis on lepingulised hüvitised), kuid ei loonud reserve tulevaste lisaboonuste ja tähtajaliste boonuste jaoks, mis antakse kindlustusseltsi diskretsiooni alusel. Vastavalt mõnede saadud tõenditele oli reserve puudumine üks kindlustusseltsi kriisi põhjustest². Kõnealuste boonuste olulisust ja nende seost tagatud annuitedimäära küsimusega selgitatakse pikemalt I osas (sissejuhatus) ja III osas (reguleerimise küsimused).

Direktiivis nõutakse üksnes, et tulevased kohustused sisaldaksid lisaks kõigile tagatud hüvitistele boonuseid, millele kindlustusvõtjatel on kas kollektiivne või isiklik õigus, olenemata sellest, kas need on omandatud, deklareeritud või määratud boonused. Ühendkuningriigi reguleerivad asutused ega direktiiv ei nõua täiendavate kindlustustehniliste reserve loomist tulevaste lisaboonuste ja tähtajaliste boonuste jaoks, mida antakse pigem kindlustusseltsi diskretsiooni kui lepingulise kohustuse alusel. Kolmas elukindlustusdirektiiv jätab liikmesriikide reguleerivale asutusele valiku (lõike 1 punkt D) nõude osas luua reserve kõnealuste tulevaste valikuliste boonuste jaoks (mis tahes liiki tulevaste boonuste reserv).

Nicholas BELLORD arvab, et see oli tahtlik, kuna tema arvates (EQUI kuulamistel esitatud suuline tõend 2) leiti kolmanda elukindlustusdirektiivi koostamisel, et oli tehtud rangemate reserve loomise nõuete ettepanek ning Ühendkuningriigi delegatsioon toetas rangemaid nõudeid. Siiski mõistsid riigikassa ja reguleerivad asutused, et kui direktiiv jõustuks eelnõu kujul, võiks see avaldada tõe Equitable'i kohta ning seega tegid nad sellele ideele lõpu, muutes reserve loomise valikuliseks. Seega oli valik omada nõuetekohast reservi, kuid Ühendkuningriigi reguleerivad asutused ei kasutanud tahtlikult seda valikut.

Lisaks väidetakse ühes teises tõlgenduses (konfidentsiaalne kirjalik tõend 11), et kui direktiivis nõutakse piisavaid kindlustustehnilisi eraldisi kindlustusseltsi *kogu tegevuse* suhtes, tähendab see seda ilma mingisuguse ebaselguseta, st kindlustustehnilised eraldised tuleb arvutada nii lepinguliste hüvitiste kui ka tulevaste lisaboonuste ja tähtajaliste boonuste suhtes. Lord Penrose (EQUI veebisaidil avaldatud kirjalik tõend 16) rõhutab seda punkti, öeldes, et reguleeriv asutus keskendus vaid maksevõimemääradele ning ei võtnud arvesse lisandunud tähtajalisi boonuseid, mis tähendab, et järelevalve peaks sisaldama kontrolli kindlustusseltsi kogu tegevuse üle, mitte üksnes tema maksevõime üle (vt ka artiklit 8 käsitleva jaotise sarnaseid argumente).

Vastavalt eespool nimetatud mitmetele tõendusmaterjalidele on põhjused järgmised: on tõsi, et lõike 1 punktis D sisalduv valik ei kohusta reguleerivaid asutusi nõudma reserve loomist

¹ EQUI veebisaidil avaldatud kirjalikus tõendis 79 väidetakse, et ELAS ei loonud piisavalt reserve tulevasteks tagatud boonusteks, mis olid lepinguga määratud investeerimispoliiside võtjatele, ega sobivaid eraldisi lepingu tagatiste jaoks (nt tagatud annuitedimäärad).

² Lordidekoja otsus kohtuasjas Hyman (Equitable Life Assurance Society v. Hyman [2000] 3 WLR 529) oli sündmus, mis andis esimese tõuke ELASi ebaõnnele. Lordidekoda otsustas, et ELASil ei olnud diskretsiooni oma põhikirja alusel võtta vastu erinevat boonuste poliitikat vastavalt sellele, kas kindlustusvõtja otsustas tagatud annuitedimäära valikuga saada kasu pigem tagatud määradest kui olemasolevatest määradest. See tähendas, et ELAS ei tohtinud vähendada oma tagatud annuitedimääraga kindlustusvõtjate jaoks makstavate lõplike boonuste suurust ning oleks pidanud maksma need vastavalt lubadustele. Kuid ELASil ei olnud rahalisi vahendeid selle teostamiseks: ta ei olnud loonud nõuetekohaselt reserve lõplikeks boonusteks ja tagatud annuitedimäära kohustusteks aasta läbi, luues aina kasvava varade puudujäägi. Nõuetekohane reserve loomine oleks võinud katastroofi ära hoida või vähendada selle ulatust.

mis tahes liiki tulevaste boonuste jaoks (nt valikulised boonused); siiski moodustavad valikulised boonused endiselt kindlustusseltsi kogu tegevuse olulise osa, nimelt: olemasolev valik ei vabasta Ühendkuningriigi asutusi kohustusest anda oma parim direktiivi sõnastuse ja mõtte järgimiseks. Uurimiskomisjoni saadud tõendid näitavad, et mitte võttes arvesse lisandunud tähtsajalisi boonuseid (valikulisi boonuseid) oma üldanalüüsis kindlustusseltsi varalise seisundi kohta ning keskendudes üksnes maksevõimemääradele, jättis reguleeriv asutus tähelepanuta kohustusliku „kogu tegevuse” mõiste ning ei järginud tõenäoliselt artikli 18 sõnastust ja eesmärki.

Lord Penrose väidab selgelt EQUI veebisaidil avaldatud kirjalikus tõendis 16, et direktiiv nõudis ettenägelikku reserve loomist lõplikeks boonusteks või nende reaalselt arvesse võtmist. See oleks paljastanud kindlustusseltsi puudused palju varem ning oleks ajendanud võtma parandusmeetmeid. Kaubanduse ja tööstusministeeriumi kindlustuse osakond ei võtnud sellist väljakutset vastu. Ühendkuningriigi reguleerivad asutused jätsid direktiivi rakendamisel olukorra selliseks, nagu see oli olnud varem.

2. Kindlustusvõtjate mõistlike ootuste argument ja valikuliste boonuste reserv

Nagu mainitud artikleid 8 ja 10 käsitlevates jaotistes, lähevad Ühendkuningriigi õigusaktid kaugemale direktiivist, lisades viite kindlustusvõtjate mõistlike ootuste arvessevõtmise kohta pikaajaliste kohustuste summa kindlaksmääramisel. ELASi juhtumi kontekstis on üheks argumendiks asjaolu, et kindlustusvõtjate mõistlikud ootused sisaldasid tõepoolest ootust saada valikulisi boonuseid lisaks lepinguliste hüvitistele. Põhjenduses öeldakse lisaks, et kui Ühendkuningriigi asutused oleksid järginud oma kohustust tagada kindlustusvõtjate mõistlike ootuste täitmine, oleks see viinud kindlustusseltsi kohustuste konservatiivsema hindamiseni ning oleks võinud vältida Lordidekoja *Hyman* kohtuasjas langetatud otsuse tagajärgi, mis andsid tõuke ebaõnneks, nagu eespool väidetud.

Teisiti väljendab seda tunnistaja hr JOSEPHS EQUI kuulamistel esitatud suulises tõendis 2, väites, et Equitable nõudis kõigi poliiside võrdset käsitlemist, olgu need kirja pandud kas väljamaksega määratud lepingutena või hilisemas vormis investeerimislepingutena. Lepingud olid koostatud nii, et need andsid omanikule täieliku õiguse saada osa kindlustusseltsi investeringutasuvusest proportsionaalselt makstud netokindlustusmaksetega. Vastavalt tema tõlgendusele oleks artikkel 18 nõudnud, et see õigus kajastuks nende poliiside jaoks arvutatud kohustustes, mis hr JOSEPHSi hinnangul nii ei olnud.

Kas valikulised ja mittelepingulised boonused sisaldasid kindlustusvõtjate mõistlikes ootustes? Nagu selgitatud pikemalt artiklit 8 puudutavas jaotises, Ühendkuningriigi reguleerivad asutused seda ei uskunud. Siiski on mitmete uurimiskomisjoni saadud tõendusmaterjalide põhjal ning alates Penrose'i raportist (EQUI veebisaidil avaldatud kirjalik tõend 16) võimalik järeldada, et valikulised ja mittelepingulised boonused moodustasid olulise osa paketist, mida pakuti kindlustusvõtjatele, kes olid pandud uskuma, et kõnealused boonused makstakse sõltuvalt üksnes turgude olukorrast fondist lahkumise hetkel (vt EQUI veebisaidil avaldatud kirjalik tõend 26, Burgess Hodgson, EQUI veebisaidil avaldatud kirjalikud tõendid 52–54, Seymour, EQUI kuulamistel esitatud suuline tõend 5, Lloyd).

Lõpetuseks järgmine põhjendus artikli 18 tähenduses: kui Ühendkuningriigi asutused olid kohustatud pidama kinni kindlustusvõtjate mõistlikest ootustest, oleksid nad pidanud ka

veenduma, et ELASi reservid katavad valikulisi ja lõplikke boonuseid. Jättes arvestamata valikuliste boonuste olulise osa kindlustusseltsi kogu tegevuses ning mitte kohustades ELASit looma nende jaoks piisavaid kindlustustehnilisi eraldisi, aitasid Ühendkuningriigi reguleerivad asutused kaudselt kaasa ELASi kriisile Lordidekoja otsuse ajal ning seega ei võtnud arvesse kindlustusvõtjate mõistlikke ootusi, mida nad oleksid pidanud kaitsma, rikkudes tõenäoliselt kolmanda elukindlustusdirektiivi artikli 18 sõnu ja mõtet.

Üksikasjalikumaks teabeks kõnealuse punkti kohta vt III osa reguleerimistegevuse kohta.

Artikkel 21 – kindlustustehnilistes eraldistes sisalduvad / neist välja jäetud varad (konsolideeritud direktiivi artikkel 23)

Eesmärkide kokkuvõte

Kõnealune artikkel kirjeldab varaliiki, mis võib katta kindlustustehnilisi eraldisi (artikkel 18) ning sätestab teatud lubatud varade hindamise põhimõtted. Artiklis antakse samuti reguleerivale asutusele volitused kiita heaks teised varaliigid kindlustustehniliste eraldiste katmiseks eriolukordades ja elukindlustusseltside nõudmisel. See peab toimuma ajutiselt ja nõuetekohaselt põhjendatud otsuse alusel.

Artikli tekst

Artikkel 21

1. Päritoluliikmesriik võib anda elukindlustusseltsidele loa kindlustustehniliste eraldiste katmiseks ainult järgmistesse liikidesse kuuluva varaga.

A. Investeeringud:

- a) võlakirjad, obligatsioonid ning muud raha- ja kapitalituru instrumendid;*
- b) laenud;*
- c) aktsiad ja muud muutuva tuluga osalused;*
- d) avatud investeerimisfondide (UCITS) ja muude investeerimisfondide osakud;*
- e) maa, ehitised ja kinnisvaraõigused;*

B. Võlad ja nõuded

- f) edasikindlustajate võlad, sealhulgas edasikindlustajate osakud kindlustustehnilistes eraldistes;*
- g) deposiidid edasikindlustusvõtjate juures ja edasikindlustusvõtjate võlad;*
- h) kindlustusvõtjate ja vahendajate võlad, mis tulenevad otse- ja edasielukindlustustegevusest;*
- i) kindlustuspoliiside ettemaksed;*
- j) sissenõutavad maksud;*
- k) nõuded garantiifondide vastu;*

C. Muud

- l) materiaalne põhivara, välja arvatud maa ja ehitised, mis on hinnatud mõistliku amortisatsiooni alusel;*
- m) raha pangakontodel ja kassas, hoiused krediidasutustes ja kõigis muudes asutustes, kellel on luba hoiuseid vastu võtta;*
- n) kapitaliseeritud sõlmimisväljaminekud;*
- o) kogunenud intress ja renditasu, muud kogunenud sissetulekud ja ettemaksed;*
- p) kinnisasjaga seotud õigused.*

Lloyd'si nime all tegutseva kindlustusandjate ühingu puhul hõlmavad vara liigid ka direktiivi 77/780/EMÜ⁽¹⁾ tähenduses krediidasutuste või kindlustusseltside antud garantiisid ja akreditiive koos elukindlustuspoliisidest tulenevate kontrollitavate summadega niivõrd, kui võrd need esindavad liikmetele kuuluvaid vahendeid.

(¹) Nõukogu 12. detsembri 1977. aasta esimene direktiiv 77/780/EMÜ krediidasutuste asutamise ja tegevusega seotud õigusnormide kooskõlastamise kohta (EÜT L 322, 17.12.1977, lk 30). Direktiivi on viimati muudetud direktiiviga 89/646/EMÜ (EÜT L 386, 30.12.1989, lk 1).

Esimeses lõigus loetletud vara või varaliigi hõlmamine ei tähenda, et kõiki varaliike tuleks automaatselt aktsepteerida kindlustustehniliste eraldiste kattena. Päritoluliikmesriik sätestab üksikasjalikumad eeskirjad, mis kinnitavad lubatavate varade kasutamise tingimused; seoses sellega võib ta nõuda väärtuslikke tagatise või garantiisid, eriti edasikindlustajate võlgade korral.

Sätestatavate eeskirjade määratlemise ja kohaldamisega tagab liikmesriik eeskätt järgmiste põhimõtete täitmise:

- i) kindlustustehnilisi eraldisi tagavate varade hindamisel arvatakse maha nende omandamisel tekkinud võlad;*
- ii) kõik varad tuleb hinnata usaldusväärsel alusel, arvestades riski, et summad ei ole realiseeritavad. Eriti võib materiaalsel põhivara peale maa ja ehitiste kindlustustehniliste eraldiste tagamiseks heaks kiita ainult juhul, kui seda hinnatakse usaldusväärselt amortisatsiooni alusel;*
- iii) laene kindlustusseltsidele, riigiasutustele või rahvusvahelistele organisatsioonidele, kohalikele või piirkondlikele asutustele või füüsilistele isikutele võib heaks kiita kindlustustehniliste eraldiste kattena ainult juhul, kui nende tagatise kohta on piisavad garantiid, mis põhinevad kas laenusaja seisundil, hüpoteekidel, pangagarantiidel või kindlustusseltside antud garantiidel või muudel tagatisevormidel;*
- iv) tuletisväärtapabereid nagu futuurid, optsioonid ja vahetuslepingud võib kindlustustehniliste eraldiste kattevaradega seoses kasutada ainult niivõrd, kui võrd need aitavad vähendada investeerimisriske või hõlbustavad portfelli tõhusat haldamist. Neid tuleb hinnata usaldusväärsel alusel ja võib arvestada tuletisväärtapaberite alusvara hindamisel;*
- v) vabalt kaubeldavaid väärtapabereid, millega ei kaubelda reguleeritud turul, võib kindlustustehniliste eraldiste kattena*

aktsepteerida ainult juhul, kui neid saab lühikese tähtajaga realiseerida või kui on tegemist osalusega krediitdiasutustes, elukindlustusseltsides direktiivi 79/267/EMÜ artiklis 8 lubatud piires või liikmesriigis asutatud investeerimisühingus;

vi) kolmanda isiku võlgu ja nõudeid kolmanda isiku vastu võib kindlustustehniliste eraldiste kattena aktsepteerida ainult pärast kõikide samale kolmandale isikule võlgnetavate summade mahaarvamist;

vii) kõigi kindlustustehniliste eraldiste kattena heakskiidetud võlgade ja nõuete väärtus tuleb arvutada usaldusväärsel alusel, arvestades riski, et summad pole realiseeritavad. Eriti kindlustusvõtjate ja vahendajate kindlustus- ja edasikindlustustegevusest tulenevaid võlgu võib heaks kiita ainult niivõrd, kuivõrd need pole maksmata kauem kui kolm kuud;

viii) kui olemasolevad varad hõlmavad investeringut tütarettevõtjasse, kes haldab elukindlustusseltsi eest osaliselt või tervikuna tema investeringuid, peab päritoluliikmesriik käesolevas artiklis sätestatud eeskirjade ja põhimõtete kohaldamisel arvestama tütarettevõtja alusvara; päritoluliikmesriik võib samal viisil käsitleda teiste tütarettevõtjate varasid;

ix) kapitaliseeritud sõlmimisväljaminekuid võib kindlustustehniliste eraldiste kattena aktsepteerida ainult niivõrd, kui see on kooskõlas matemaatilise eraldise arvutamisega.

2. Vaatamata lõikele 1, võib päritoluliikmesriik erandlikes olukordades ja kindlustusseltsi taotluse põhjal ajutiselt ja nõuetekohaselt põhjendatud otsusega sõltuvalt artiklist 20 kindlustustehniliste eraldiste kattena heaks kiita muid varaliike.

Seos ELASi juhtumiga

Kõnealune artikkel on ELASi juhtumiga seotud lõike 2 tähenduses, mis kehtestab punktis 1 loetletud varaliikide suletud nimekirjale vabastusklausli. Vastavalt sellele sättele võib päritoluliikmesriik „erandlikes olukordades” ja „elukindlustusseltsi taotluse põhjal” „ajutiselt” ja „nõuetekohaselt põhjendatud otsusega” eraldiste kattena heaks kiita muid varaliike.

Seda tuleb vaadelda artikli 25 kontekstis, mis käsitleb maksevõimemäära. Küsimus seisneb selles, kas Ühendkuningriigi õigusaktid annavad reguleerijale (riigisekretärile) ulatuslikumad volitused kui direktiivis sätestatud volitused, et loobuda eeskirjadest varade lubatavuse kohta reguleerimise otstarbel. Ühendkuningriigi tasandil võib riigisekretär 1982. aasta kindlustusseltside seaduse 68. jaotise alusel taotluse põhjal või kindlustusandja nõusolekul loobuda muuhulgas varade hindamise eeskirjade kohaldamisest kõnealuse kindlustusseltsi suhtes. Nimetatud volituse kasutamist ei piira direktiivis nimetatud normid (st „erandlikes olukordades”, „ajutiselt”, „nõuetekohaselt põhjendatud otsusega”). Säte näeb ette, et riigisekretäri otsusele võib kehtestada tingimusi, andes reguleerijale selgelt diskretsiooni otsustada, kas neid tingimusi kehtestada või mitte. Kõnealused volitused tunduvad olevad ulatuslikumad direktiivis sätestatud volitustest.

Niisugused volitused toovad kaasa nende väga leebe teostamise riski, kahjustades ühtlustatud standardite kohaldamist. Sellega seoses tekib teatud mure 1982. aasta kindlustusseltside seaduse 68. jaotise kooskõla suhtes kolmanda elukindlustusdirektiiviga. Vt üksikasjalikumaid argumente maksevõimemäära käsitlevat artiklit 25 hõlmavas jaotises.

Artikkel 25 – Kasutusel olev maksevõimemäär (esimese elukindlustusdirektiivi artikkel 18 ja konsolideeritud direktiivi artikkel 27, muudetud ka Solvency I direktiivi 2002/12/EÜ artikli 1 lõikega 4)

Eesmärkide kokkuvõte

Kõnealune artikkel kehtestab kohustuse nõuda igalt kindlustusseltsilt alati piisavat kasutusel olevat maksevõimemäära kogu oma tegevuse jaoks. Maksevõimemäär on varade väärtus, millest on maha arvatud prognoositavate kohustuste summa ja immateriaalne vara. Artiklis sätestatakse ka mõned tingimused varaliikide osas, mis peavad sisaldama: sissemakstud aktsiakapital või vastastikuse elukindlustusseltsi korral tegelikud esialgsed vahendid koos kõigi liikmete arvetega, mis peavad vastama teatud tingimustele, nimelt: pool maksmata aktsiakapitalist või esialgsetest vahenditest; eraldised; kogu eelmiste perioodide jaotamata kasum; kumulatiivse eelisaktsiakapitali ja allutatud laenukapitali võib hõlmata, kuid seda ainult kuni 50% maksevõimemäärast; määramata tähtajaga väärtpaberid ja muud instrumendid.

Artikli tekst

Artikkel 25

Direktiivi 79/267/EMÜ artikli 18 teise lõigu punkt 1 asendatakse järgmisega:

„1. elukindlustusseltsi vara, mis on vaba kõigist prognoositavatest kohustustest, välja arvatud immateriaalne vara. Eelkõige võetakse arvesse järgmist:

– sissemakstud aktsiakapital või vastastikuse elukindlustusseltsi korral tegelikud esialgsed vahendid koos kõigi liikmete kontodega, mis vastavad järgmistele tingimustele:

a) asutamisleping ja põhikiri peavad ette nägema, et nendelt kontodelt võib liikmetele makseid teha ainult niivõrd, kui see ei põhjusta solventsusmarginaali langemist madalamale nõutavast tasemest, või pärast kindlustusseltsi likvideerimist, kui kõik kindlustusseltsi muud võlad on makstud;

b) asutamisleping ja põhikiri peavad kõigi selliste maksete suhtes, mis ei ole seotud liikmeksõleku isikliku lõpetamisega, ette nägema, et pädevatele asutustele tuleb teatada vähemalt kuu aega ette ja need võivad selle aja jooksul makse keelata;

c) asutamislepingu ja põhikirja asjakohaseid sätteid võib muuta ainult juhul, kui pädevad asutused on kinnitanud, et neil ei ole muutmisele vastuväiteid, kui punktides a ja b nimetatud tingimustest ei tulene teisiti,

– pool maksmata aktsiakapitalist või esialgsetest vahenditest, kui makstud osa ulatub 25%ni nimetatud aktsiakapitalist või vahenditest,

– vahendid (kohustuslikud ja vabad), mis ei vasta lepingulistele kohustustele,

– eelmiste perioodide jaotamata kasum,

– kumulatiivse eelisaktsiakapitali ja allutatud laenukapitali võib hõlmata, kuid seda ainult kuni 50%ni

solventsusmarginaalist, millest mitte rohkem kui 25 % koosneb fikseeritud tähtajaga allutatud laenudest või fikseeritud tähtajaga kumulatiivsest eelisaktsiakapitalist juhul, kui täidetakse järgmisi miinimumnõudeid:

a) elukindlustusseltsi pankroti või likvideerimise korral peavad olema siduvad lepingud, mille alusel allutatud laenukapital või eelisaktsiakapital on väiksema tähtsusega kui kõigi teiste võlausaldajate nõuded ja see makstakse tagasi alles siis, kui kõik teised sel ajal maksmata võlad on tasutud.

Allutatud laenukapital peab vastama järgmistele tingimustele:

b) arvesse võib võtta üksnes täielikult sissemakstud vahendeid;

c) fikseeritud tähtajaga laenude puhul peab esialgne tähtaeg olema vähemalt viis aastat. Hiljemalt aasta enne tagasimaksekuupäeva peab elukindlustusselts esitama pädevatele asutustele heakskiitmiseks kava selle kohta, kuidas solventsusmarginaali nõutaval tasemel hoitakse või tähtpäevaks sellele tuuakse, juhul kui, mille ulatuses laenu võib lugeda solventsusmarginaali osaks, järk-järgult ei vähendata vähemalt viimase viie aasta jooksul enne tagasimaksekuupäeva.

Pädevad asutused võivad lubada selliste laenude varasemat tagasimaksmist juhul, kui taotluse esitab emiteerinud elukindlustusselts ja selle solventsusmarginaal ei lange nõutavast tasemest madalamale;

d) laenud, mille tagasimaksetähtaega ei ole määratud, võib tagasi maksta üksnes viieaastase etteteatamisega, välja arvatud juhul, kui laene ei käsitleta enam solventsusmarginaali osana või kui varasemaks tagasimaksmiseks on vaja pädevate asutuste eelnevat nõusolekut. Viimasel juhul peab elukindlustusselts teatama pädevatele asutustele sellest vähemalt kuus kuud enne kavetatud tagasimaksekuupäeva, täpsustades tegeliku ja nõutava solventsusmarginaali nii enne kui ka pärast kõnealust tagasimaksmist. Pädevad asutused lubavad tagasimaksmist ainult juhul, kui elukindlustusseltsi solventsusmarginaal ei lange nõutavast tasemest madalamale;

e) laenuleping ei või sisaldada tingimusi, mille kohaselt teatud asjaoludel, välja arvatud elukindlustusseltsi likvideerimise

puhul, kuulub võlg tagasimaksmisele enne kokkulepitud tagasimaksekuupäevi;
f) laenulepingut võib muuta ainult juhul, kui pädevad asutused on kinnitanud, et neil ei ole muudatustele vastuväiteid, - väärtpaberid, mille tagasimaksetähtaega ei ole määratud, ja muud järgmistele tingimustele vastavad finantsinstrumendid, sealhulgas muud kui viiendas taandes nimetatud kumulatiivsed eelisaktsiad, kuni 50 % selliste väärtpaberite ja viiendas taandes nimetatud allutatud laenukapitali solventsusmarginaalist:
a) neid ei saa tagasi maksta esitaja algatusel ega ilma pädeva asutuse eelneva nõusolekuta;
b) emissioonileping peab võimaldama elukindlustusseltsil laenuintressi maksmist edasi lükata;
c) laenuandja nõuded elukindlustusseltsi vastu peavad tähtsuse järjekorras täielikult järgnema kõikidele allutamata võlausaldajate nõuetele;
d) väärtpaberite emiteerimist reguleerivad dokumendid peavad ette nägema võla ja maksmata intresside kasutamist kahjumi katteks, võimaldades elukindlustusseltsil tegevust jätkata;
e) arvesse võib võtta üksnes täielikult sissemakstud summasid.”

Märkused direktiivi ülevõtmise kohta Ühendkuningriigis

Solventsusmarginaali nõuded: Ühendkuningriigi tasandil nõutakse muudetud 1982. aasta kindlustusseltside seaduse 32. jaotise punktis 1, et iga kindlustusselts (kelle suhtes kohaldatakse seaduse II osa), kelle peakontor asub Ühendkuningriigis, peab hoidma solventsusmarginaali sellisel tasemel, mis võib olla sätestatud või määratletud kooskõlas kõnealuse jaotise otstarbel koostatud eeskirjadega, nn nõutav minimaalne solventsusmarginaal. Seaduse 32. jaotise punkti 5 alapunktis a määratletakse kindlustusseltsi solventsusmarginaal kui tema kohustuste summat ületav varade väärtus, kusjuures väärtus ja summa määratletakse kooskõlas mis tahes kohaldatava hindamise eeskirjaga. Seaduses ei ole ette nähtud nõutava minimaalse solventsusmarginaali summat ega selle koosseisu, jättes mõlemad küsimused õiguslike vahenditega täpsustatavaks.

Kooskõlas direktiiviga on kindlustusselts kohustatud hoidma solventsusmarginaali alati vähemalt võrdsena nõutava minimaalse marginaaliga ning mitte seda tegema üksnes aasta lõpus. Pikaajalise äritegevusega tegeleva kindlustusseltsi minimaalne nõutav marginaal on suurem kui:

- minimaalne tagatud fond (mis vastastikuse kindlustusseltsi puhul on 600 000 eurot);
- nõutav solventsusmarginaal.

Solventsusmarginaali koosseis: kolmandas elukindlustusdirektiivis sätestatakse, et solventsusmarginaal peab koosnema varadest, millest on maha arvatud kõik prognoositavad kohustused, nn bilansis kajastuvatest varadest ning eelkõige bilansivälistest või immateriaalsetest varadest, eeldusel, et on saadud luba pädevalt asutuselt. Bilansivälised varad on pikaajalise fondi varad, mis on immateriaalsed ja tulenevad varade alahindamisest või kohustuste ülehindamisest. Kindlustusseltside 1994. aasta eeskirjades tehakse vahet ka bilansis kajastatud ja bilansiväliste varade vahel. Eeskirja 22 punktis 3 nõutakse, et kindlustusseltsi minimaalset nõutavat marginaali katvatest varadest oleks vähemalt 50% tagatud fondist (või suurema kindlustusseltsi puhul 100% minimaalsest tagatud fondist) kaetud bilansis kajastatud varadega. Bilansis kajastatud varad on kõik varad, mis ei ole bilansivälised varad, mis on kindlustusseltside 1994. aasta eeskirjades selgelt loetletud. Vastavalt eeskirja 22 lõikele 1 on tagatud fond võrdne ühe kolmandikuga minimaalsest nõutavast marginaalist. Seega seisneb eeskirja 22 mõju selles, et üks kuuendik minimaalsest nõutavast solventsusmarginaalist peab olema kaetud bilansis kajastatud varadega, samal ajal kui ülejäänud viis kuuendikku võib katta bilansiväliste varadega.

Kindlustusseltside 1994. aasta eeskirjad ei sisalda sätet, mis loetleks bilansis kajastatud ja

bilansivälised varad, millest solventsusmarginaal võib koosneda. Siiski sisalduvad selles mitmed eeskirjad, milles nähakse ette, kuidas tuleb hinnata varasid ja kohustusi. Kõiki varasid, mida ei nimetata hindamise eeskirjades ja mis ei ole sularahavahendid (nt kuld või tooraine), käsitletakse kui väärtuseta varasid ning seega tuleb need arvutustest välja jätta. Kui varad on hinnatud kooskõlas varade hindamise eeskirjadega, tuleb iga varaliiki võrrelda eeskirjades kirjeldatud lubatavuse piirangutega, mis riski jaotamiseks piiravad iga varaliigi väärtust, mida võiks kindlustusseltsi kohustuste katmisel arvesse võtta. Kohustusi ületavate varade väärtusele, mida võib võtta arvesse kindlustusseltsi maksevõime nõuete täitmisel, kehtestatakse täiendavaid piiranguid, mis on sätestatud kindlustusseltside 1994. aasta eeskirjades. Eeskirja 23 punktis 2 lubatakse hinnata poolt sissemaksmata aktsiakapitalist, kui sissemakstud osa ulatub ühe neljandikuni aktsiakapitalist (koos sarnaste sätetega vastastikuste kindlustusseltside jaoks). Eeskirja 23 punktis 4 lubatakse üldise äritegevusega tegeleval vastastikusel kindlustusseltsil hinnata sissemaksmata panuseid, mille suhtes kehtestatakse lõikude a ja b piiranguid. Kooskõlas direktiiviga sätestatakse kindlustusseltside 1994. aasta eeskirjades, et allutatud laenukapitali võib hõlmata maksevõime otstarbel, kui laenu tagasimaksmise kohustus on allutatud kindlustusvõtjate õigustele ja 68. jaotises sätestatud luba on saadud. Kindlustusseltside 1994. aasta eeskirjades nimetatud bilansivälised varad koosnevad eelmiste perioodide jaotamata kasumist, zillmereerimisest ja varjatud reservidest. Kooskõlas direktiivi nõuetega peab bilansiväliste varade kaasamine solventsusmarginaali arvutamisse toimuma pädeva ametiasutuse poolt eelnevalt korralduse saamisel, nagu nähakse ette kindlustusseltside seaduse 68. jaotises. Kolmanda elukindlustusdirektiivi rakendamisel andis kaubandus- ja tööstusministeeriumi riigisekretär välja usaldatavusnormatiivide täitmise juhised, esitades täiendavaid täpsustusi bilansiväliste varade kasutamise kohta maksevõime otstarbel ning seaduse 68. jaotisega asjaomases küsimuses antud kaalutusõiguse kasutamise kohta riigisekretäri poolt. Juhistes nähti ette, et kui korraldused tulevase kasumi ja zillmereerimise suhtes olid hõlpsasti saadaval – tingimusel et asjaomased tingimused olid täidetud – siis korraldusi varjatud reservide suhtes anti vaid erandliku meetmena.

Zillmereerimine ja varjatud reservid: zillmereerimine on protsess, millega korrigeeritakse pikaajalise äritegevuse kindlustusmatemaatilist hindamist, et võtta arvesse uute tehingute sõlmimise kulude tulevast sissenõudmist. Zillmeri korrigeerimine võimaldab kindlustusseltsi uute tehingute sõlmimisel tekkinud esialgseid kulusi jaotada kogu poliisi kestvuseks proportsionaalselt lisatasudega. Sel viisil tasaarvestatakse esialgsed kulud poliisi tulevase sissetuleku abil. Zillmeri korrigeerimist kohaldatakse poliisidele vaid siis, kui makstakse regulaarseid lisatasusid.

Eeskirjad, millega sätestatakse minimaalse nõutava marginaali summa ja varade lubatavus, sisalduvad kindlustusseltside 1994. aasta eeskirjades. Vastavalt kõnealustele eeskirjadele nõutakse erinevate kohustuste puhul erinevaid marginaale, kusjuures minimaalne nõutav marginaal on kõigi kõnealuste marginaalide kogum. Kooskõlas direktiiviga sätestatakse kindlustusseltside 1994. aasta eeskirjade punktis 26, et varade alahindamisest ja kohustuste ülehindamisest tulenevaid varjatud reserve (muid kui matemaatilisi reserve) võib täielikult hõlmata maksuvõime otstarbel, kui need ei ole erandliku iseloomuga.

Seos ELASi juhtumiga

Artikliga 25 kehtestatakse reguleerivale asutusele kohustus nõuda igalt elukindlustusseltsilt alati sobivat kogu tegevuse suhtes kasutusel olevat solventsusmarginaali. Seega korratakse seda mõistet selgelt kolmandat korda. Solventsusmarginaal peab koosnema varadest, millest on maha arvatud kõik prognoositavad kohustused.

Kas ELASi solventsusmarginaal oli alati sobiv? Tuleb analüüsida kahte küsimust: valikuliste boonuste jaoks reserve mitteloamine ning tulevase kasumi kasutamine ja zillmereerimine.

1. Valikuliste boonuste jaoks reserve mitteloamine, seos artiklitega 10 ja 18

Nagu selgitatud üksikasjalikult jaotises artiklite 8, 10 ja 18 kohta, ei loonud ELAS valikuliste boonuste jaoks reserve ning seega ei arvutanud neid kohustusi oma solventsusmarginaali hulka. Ühes põhjenduses väidetakse, et selleks luba omades kasutas ELAS kunstlikke vahendeid oma maksevõime nõuete täitmiseks, varjates sellega tõde kindlustusvõtjate eest ja seades ohtu oma tulevase maksevõime. Põhjenduses väidetakse lisaks, et see oleks võinud tähendada kindlustusvõtjate mõistlike ootuste ohtu seadmist ning et reguleerivad asutused võtsid meetmeid, mis ei olnud asjakohased ja vajalikud kindlustatud isikute huve kahjustavate mis tahes rikkumiste ärahoidmiseks või heastamiseks, nagu nõutakse artiklis 10. Tagamata äritegevuse kooskõla Ühendkuningriigi seadusega kindlustusvõtjate mõistlike ootuste kohta ei järginud ELAS tõenäoliselt artiklit 10. (Vt ka jaotist II.2 „Täiendavad tõendid direktiivi ülevõtmise kohta”.)

2. Tulevane kasum ja 68. jaotise küsimus

Teine solventsusmarginaali põhiaspekt on tulevase kasumi, zillmereerimise ja riigisekretäri volituste küsimus.

Kolmanda elukindlustusdirektiivi rakendamisel sätestasid kehtivad EÜ õigusaktid¹ tulevase kasumi kohta, et kuni 50% tulevasest kasumist võib kasutada kindlustusseltsi maksevõime nõuete täitmiseks pädeva asutuse eelneval loal ja teatud tingimustel. Tegevuse aluspõhimõtted selle taga seisnesid tulevase investeerimiskasumi ette ärakasutamises ja võimelisuses täita tulevasi kohustusi. Riskide vältimiseks teostati tulevase kasumi hindamist kaalutletult. Seda võimalust piiras tugevasti Solvency I direktiivi vastuvõtmine 2002. aastal (vt artikli 1 lõige 4), mis keelab täielikult tulevase kasumi kasutamise alates 2009. aastast. Seos ELASi juhtumiga tuleb ilmsiks pärast Bairdi (EQUI veebisaidil avaldatud kirjalik tõend 17)² kinnitust, et mitmel korral nõudis ELAS reguleerivalt asutuselt luba kasutada tulevast kasumit, zillmereerimist ja allutatud laenukapitali oma maksevõime nõuete täitmiseks ning sai selle edukalt paljudel juhtudel. Vastavalt kõnealusele tõendile lubati kindlustusseltsil sellega parandada välist ettekujutust oma tegevusnäitajatest. Baird soovitas vaadata läbi reguleeriva asutuse poolne õiguste kasutamine seoses tulevase kasumi kasutamisega maksevõime nõuete täitmiseks.

Seetõttu on üks uuringu jätkamise suundi selgitada välja, kas riigisekretäri õiguste kasutamine, mis tugineb 1982. aasta kindlustusseltside seaduse 68. jaotisele, mängis ELASi juhtumi puhul olulist rolli ning kas need õigused on kooskõlas kolmanda elukindlustusdirektiiviga. Direktiivis sätestatakse, et liikmesriik peab tagama, et pädevatel

¹ Direktiivi 79/267/EMÜ, esimese elukindlustusdirektiivi artikli 18 lõike 3 punkt a. Tervikliku teksti lugemiseks vt II.1.3 jaotist „Asjaomased artiklid teistest direktiividest”.

² Vt Bairdi raporti, EQUI veebisaidil avaldatud kirjaliku tõendi 17 jaotist 7.2.2, lk 228.

asutustel oleksid piisavad volitused ja vahendid oma järelevalvealaste ülesannete täitmiseks (vt kolmanda elukindlustusdirektiivi artiklit 10). Seevastu võimaldab direktiiv pädeval asutusel loobuda reeglite kohaldamisest vaid piiratud arvul juhtudel ja piiratud tingimustel, kuid näib, et mitte kusagil direktiivis ei usaldata liikmesriigi pädevale asutusele nii ulatuslikke volitusi kui 1982. aasta kindlustusseltside seaduse 68. jaotises. Uurimine peab tegema kindlaks, kas niisugused volitused toovad kaasa nende leebelt või vastuoluliselt teostamise ohu, mis võib olla kasulik teatud kindlustusseltsidele, kuid mitte teistele, õõnestades ühtlustatud standardite kohaldamist. Lisaks tekib küsimus, kas ELASi skandaali oleks saanud vältida, kui nimetatud volitusi oleks piiratud.

1982. aasta kindlustusseltside seaduse 68. jaotis

Vaatame lähemalt 68. jaotist. Seaduse 68. jaotise alusel võib riigisekretär taotluse põhjal või kindlustusandja nõusolekul ning kui on täidetud teatud tingimused, loobuda usaldatavusnormatiivide täitmise eeskirjade kohaldamisest kõnealuse kindlustusseltsi suhtes. Kas nimetatud õigus on kooskõlas kolmanda elukindlustusdirektiiviga?

68. jaotis kannab pealkirja „Volitus muuta II osa konkreetsete kindlustusseltside suhtes”. Jaotise sõnastus annab riigisekretärile ulatuslikud volitused mitte kohaldada teatud kindlustusseltside suhtes (või kohaldada muudatustega) olulist arvu kindlustusseltside seaduse jaotistest ja nende jaotiste alusel koostatud eeskirjadest. Vastavalt punktile 4 võib riigisekretär otsustada mitte kohaldada järgmisi sätteid:

kõnealuse seaduse 16.–22. jaotist, 23. jaotise punkti 1 ja 25.–36. jaotist, nende jaotiste otstarbel koostatud eeskirjade sätteid ning mis tahes hindamise eeskirja sätteid.

Nimetatud sätete ulatuslikkus mõjutab tõenäoliselt riigisekretäri diskretsiooni suhtes arvukate usaldatavusnormatiivide täitmise eeskirjade kohaldamist, sealhulgas regulatiivsed aruanded, kindlustustehniliste eraldiste nõuded ja maksevõime nõuded. Riigisekretär peab teostama oma õigust mitte kohaldada osutatud sätteid taotluse põhjal või asjaomase kindlustusseltsi nõusolekul ning luba tuleb asendada korraldusega. 68. jaotises sätestatakse lisaks, et riigisekretär võib kehtestada loa suhtes teatud tingimusi ja need mis tahes ajal tühistada. Ükski teine formaalsus või standard ei määratle riigisekretäri volituste teostamist otsuse osas mitte kohaldada asjaomaseid sätteid konkreetsete kindlustusseltside suhtes.

Kolmandas elukindlustusdirektiivis nähakse ette, et liikmesriigid peavad tagama, et pädevatel asutustel oleksid piisavad volitused ja vahendid oma järelevalvega seotud ülesannete täitmiseks, kuid pädevale asutusele antakse luba loobuda eeskirjade kohaldamisest vaid piiratud arvul juhtudel ja piiratud tingimustel¹. Ulatuslikke 1982. aasta kindlustusseltside seaduses ettenähtud loobumise volitusi direktiivis ei esine.

Tuleb märkida, et eelnevaid märkusi ei kohaldata Ühendkuningriigi kehtiva korra suhtes.

¹ Lisaks kolmanda elukindlustusdirektiivi artiklile 25 vt kolmanda elukindlustusdirektiivi artiklit 21, milles käsitletakse teiste varaliikide lubamist kindlustustehniliste eraldiste kattena, ning kolmanda elukindlustusdirektiivi artiklit 22, milles käsitletakse luba kehtestada erandeid investeringute hajutamise eeskirjadele. Seoses artikliga 22 on riigisekretäril Ühendkuningriigi tasandil vastavalt 1982. aasta kindlustusseltside seaduse 68. jaotisele volitus loobuda varade hindamise eeskirjade kohaldamisest konkreetsete kindlustusseltside suhtes, kuigi kõnealuse volituse teostamist ei määratleta direktiivis ettenähtud standarditega.

2000. aasta finantsteenuste ja turgude seadus, millega tühistati 1982. aasta kindlustusseltside seadus, annab reguleerivale asutusele (praegu finantsteenuste järelevalve asutus) samuti loa loobuda usaldatavusnormatiivide täitmise eeskirjade kohaldamisest konkreetsete kindlustusseltside suhtes. Erinevus selle ja 1982. aasta kindlustusseltside seaduse 68. jaotise vahel seisneb selles, et kehtivad eeskirjad sisaldavad rangemaid nõudeid ja üksikasjalikumaid formaalsusi finantsteenuste järelevalve asutuse poolt kindlustusseltside seadusega antud õiguse teostamiseks.

Need ebakõlad näitavad märkimisväärset lahknevust Ühendkuningriigi seaduse ja kolmanda elukindlustusdirektiivi nõuete vahel, mis tekitab tõsist muret, kas kolmanda elukindlustusdirektiivi artikkel 25 võeti Ühendkuningriigi seadusesse nõuetekohaselt üle. 1982. aasta kindlustusseltside seaduse mittemuutmine oleks võinud võrduda kolmanda elukindlustusdirektiivi puuduliku ülevõtmisega, võttes arvesse, et seadust oleks tulnud muuta 1992. aastal, et peegeldada kolmanda elukindlustusdirektiivi nõudeid.

Kokkuvõte

Lõpetuseks artikli 25 kohta: eespool viidatud tõendusmaterjal väidab, et ELAS kasutas kahte arvutamise tehnikat, et saavutada solventsusmarginaalid, mis rahuldasid reguleerivate asutuste nõudeid, kuid mis ei peegeldanud tõeliselt kindlustusseltsi maksevõimet. Vastavalt nimetatud tõendusmaterjalile jõeldub, et reguleeriv asutus ei andnud oma parimat tagamaks, et ELASil oleks alati sobiv solventsusmarginaal kogu oma tegevuse suhtes. Reguleeriv asutus:

a) käsitles solventsusmarginaale väga kitsas tähenduses, kuna ta ei võtnud oma analüüsis arvesse lisandunud tähtsajalisi boonuseid. See võimaldas ELASil seaduslikult vältida reserve loomist valikuliste boonuste kui kohustuste jaoks, mida ei arvatud seega tema solventsusmarginaali hulka. Omades luba täita oma maksevõime nõudeid kunstlikult, varjas ELAS tõde kindlustusvõtjate eest ning ohustas oma tulevast maksevõimet. Seega asetati ohtu ka kindlustusvõtjate mõistlikud ootused. Sellest tulenevalt võtsid Ühendkuningriigi reguleerivad asutused meetmeid, mis ei olnud „*asjakohased ja vajalikud kindlustatud isikute huve kahjustavate mis tahes rikkumiste vältimiseks või kõrvaldamiseks*” (artikkel 10) ning ei taganud, et ELAS oleks kooskõlas Ühendkuningriigi õigusega, st kindlustusvõtjate mõistlike ootustega;

b) andis ELASile liiga sageli loa tulevase kasumi kasutamiseks ja zillmereerimiseks osana bilansivälistest varadest; see vähendas solventsusmarginaali usaldusväärsust ja ausust; seega võiks väita, et artiklist 25 ei peetud kinni, kuna Ühendkuningriigi reguleerivad asutused ei täitnud oma kohustust nõuda ELASilt alati sobivat kasutusel olevat solventsusmarginaali kogu tema tegevuse suhtes.

Artikkel 28 – Üldine hüvang (konsolideeritud direktiivi artikkel 33)

Eesmärkide kokkuvõte

Järelevalve nn elukindlustusteenuste osutamise eeskirjade üle (st lepingutingimused ja tava, mis mõjutab tarbijat kindlustusest loobuma) on liikmesriikide poolt määratud reguleerivate asutuste teine vastutusala.

Kõnealune artikkel kohustab liikmesriiki takistama kindlustusvõtjal sõlmida lepingut elukindlustusseltsiga tingimustel, mis on vastuolus üldise hüvanguga. Sättes ei täpsustata üldise hüvangu tähendust ega ulatust, jättes määratluse iga liikmesriigi kohuseks, vastavalt tema siseriiklikele õigussätetele.

Artikli tekst

Artikkel 28

Kohustuse liikmesriik ei takista kindlustusvõtjat sõlmimast lepingut direktiivi 79/267/EMÜ artikli 6 tingimustel tegevusloa saanud elukindlustusseltsiga, kui see ei lähe vastuollu kohustuse liikmesriigi üldist hüvangut kaitsvate õigusnormidega.

Märkused direktiivi ülevõtmise kohta Ühendkuningriigis

Ühendkuningriigi õigussüsteem sisaldab sarnaselt igale siseriiklikule õigussüsteemile kohandataivate sätete nimekirja, mille eesmärk on kaitsta üldist hüvangut, mis muutub aja jooksul ning võib mõjutada kindlustustoodete iseloomu, kasutatavaid lepingudokumente, nimetatud toodete turustamist ja reklaami ning üldisemalt tingimusi, mille alusel tuleb kohustuse liikmesriigis osutada kindlustusteenuseid. Selleks, et olla kooskõlas ühenduse õigussätetega, peab niisuguste õigusnormide eesmärk olema loomulikult kaitsta huve, mida ei kaitsta veel päritoluliikmesriigi eeskirjadega, seda tuleb kohaldada diskrimineerimiseta kõigi asjaomases liikmesriigis tegutsevate kindlustusseltside suhtes ning see peab olema objektiivselt vajalik ja proportsionaalne püstitatud eesmärgiga. Ühendkuningriigi nõustavad asutused ei koostanud üldist hüvangut moodustavate tingimuste nimekirja. Selle asemel koostasid nad mittetäieliku nimekirja, mis kujutas üldjoontes peamisi Ühendkuningriigis kindlustusteenuste osutamist korraldavaid sätteid. Võrreldes muu Euroopa õiguslike traditsioonidega kaldub Ühendkuningriigi õigus üldise hüvangu kaitsmiseks toetuma vähem osapoolte lepingulise autonoomia piirangutele. Hoolimata sellest lähenemisviisist puuduvad Ühendkuningriigil mitmed sätted üldise hüvangu kaitsmiseks. Kõnealused sätted sisalduvad 1982. aasta kindlustusseltside seaduse III osas kindlustusteenuste osutamise kohta, sealhulgas sätted, mis piiravad kindlustuse reklaami vormi ja sisu, ning sätted, mis korraldavad teabe liiki, mida kindlustusseltsid või vahendajad peavad kindlustusvõtjatele esitama enne kindlustuslepingu sõlmimist.

Seos ELASi juhtumiga

Küsimus seisneb selles, kas Ühendkuningriigi, Iirimaa, Saksamaa ja teiste riikide reguleerivad asutused täitsid oma õiguslikku kohust toetada üldist hüvangut, takistades ELASil müüa oma poliise pahatahtlikult. Kuna päritoluliikmesriigi ja asukohaliikmesriigi küsimus on peamiselt rakendamise küsimus ning puudutab suhteid Ühendkuningriigi reguleerivate asutuste ja teiste liikmesriikide reguleerivate asutuste vahel, tuleks osutada III osale, mis käsitleb

reguleerimistegevust ja IV osale, kus käsitletakse vaidlusküsimusi. Endastmõistetavalt on uurimise jätkamiseks vaja kõigepealt kontrollida, kas eksitav müümine leidis tõepoolest aset ehk teiste sõnadega, kas ELASi poliise müüdi tingimustel, mis olid vastuolus üldise hüvanguga.

Ärieeskirjade korraldamisele Ühendkuningriigis heidab teataval määral valgust hr LAKE EQUI kuulamistel esitatud suulises tõendis 1, väites, et kolmanda elukindlustusdirektiiviga nõutud kindlustusvõtjate teavitamist kontrollis tegevuseeskirjade täitmist reguleeriv asutus, kes tegutses sel ajal Ühendkuningriigis eraldi usaldatavusnormatiivide täitmist reguleerivast asutusest, ning et niisugune õiguslik vastutuste jaotus tegevuseeskirjade ja usaldatavusnormatiivide täitmist reguleerivate asutuste vahel kahjustas ELASi kindlustusvõtjaid. Siiski lükkab David STRACHAN finantsteenuste järelevalve asutusest selle väite tagasi, olles seisukohal, et kolmandat elukindlustusdirektiivi rakendati viisil, mis tagas päritoluliikmesriigi ja asukohaliikmesriigi reguleerivate asutuste vastutuste selguse. Sellega hoitakse ära teistsugust keerulist olukorda, kus kindlustusvõtjate suhtes kehtestataks erinevat tegevuseeskirjade kaitset.

Põhiliselt esitasid kindlustusvõtjad ELASi vastu kahte liiki süüdistusi:

- eksitav müümine, kusjuures moonutati teadlikult fakte kindlustusseltsi maksevõime kohta, eelkõige seoses tagatud annuiteedimäära riskidega;
- tegematajätmine (mis põhines tõenäoliselt pettusel), pööramata tähelepanu tagatud annuiteedimäära riskidele, kui kõnealuse riski oleks pidanud avalikustama olemasolevatele või tulevastele kindlustusvõtjatele.

Sellele viitasid mitmed tõendusmaterjalid, nimelt:

- WE 7 NASSIM
- WE 51, 52
- WE 53 SEYMOUR
- WE 69 JOSEPHS
- WE 72, WE 81 DEPPE
- H5 LLOYD
- H7 KWANTES
- H8 BAIN
- WE-Conf 2

Teised süüdistused sisaldavad:

- süüdistusi kindlustusvõtjate lepingute kuritarvitamise kohta;
- pretensioone Ühendkuningriigi reguleerivate asutuste vahelise suhtluse puudumise kohta;
- asjaolusid Ühendkuningriigi ja teiste riikide reguleerivate asutuste vahelise suhtluse kohta;
- pretensioone eksitava reklaami kohta Saksamaa ja Iirimaa turul.

Põhjalikuks ülevaateks vt III osa reguleerimistegevuse kohta ja IV osa heastamisküsimuste kohta.

Artikkel 31 – Teave kindlustusvõtjatele (konsolideeritud direktiivi artikkel 36) ja II lisa (konsolideeritud direktiivi III lisa)

Eesmärkide kokkuvõte

Kõnealuses artiklis sätestatakse, et direktiivi II lisa loetletud teave tuleb kindlustusvõtjale teatavaks teha võimalusega nõuda kindlustusseltsidelt vajadusel lisateavet, juhul kui seda on kindlustusvõtjale vaja kohustuste oluliste asjaolude täielikuks mõistmiseks.

Artikli tekst

Artikkel 31

1. Enne elukindlustuslepingu sõlmimist tuleb kindlustusvõtjale teatavaks teha vähemalt II lisa punktis A loetletud teave.
2. Kindlustusvõtjale teatakse kogu lepingu kestuse vältel kõigist II lisa punktis B loetletud teabe muutustest.
3. Kohustuse liikmesriik võib elukindlustusseltsidelt nõuda peale II lisa loetletud teabe lisateavet ainult juhul, kui seda on kindlustusvõtjale vaja kohustuste oluliste asjaolude mõistmiseks.
4. Käesoleva artikli ja II lisa rakendamise üksikasjalikud eeskirjad sätestab kohustuse liikmesriik.

II LISA

TEAVE KINDLUSTUSVÕTJALE. Kindlustusvõtjale enne lepingu sõlmimist (A) või lepingu kehtivuse ajal (B) edastatav järgmine teave tuleb anda kirjalikult, selgelt ja täpselt kohustuse liikmesriigi ametlikus keeles.
See teave võib olla muus keeles, kui kindlustusvõtja seda taotleb ja kui liikmesriigi õigus seda lubab või kui kindlustusvõtja võib vabalt valida kohaldatava õiguse.

A. Enne lepingu sõlmimist

Teave elukindlustusseltsi kohta

Teave kohustuse kohta

- a) 1. Elukindlustusseltsi nimi ja tema õiguslik vorm
- a) 2. Liikmesriik, kus peakontor asub, ja vajaduse korral lepingut sõlmiv esindus või filiaal
- a) 3. Peakontori ja vajaduse korral lepingut sõlmiva esinduse või filiaali aadress
- a) 4. Iga hüvitise ja iga võimaluse määratlus
- a) 5. Lepingu tähtaeg
- a) 6. Lepingu lõpetamise vahendid
- a) 7. Kindlustusmaksete maksmise vahendid ja maksete kestus
- a) 8. Boonuste arvutamise ja jaotamise vahendid
- a) 9. Tagasiosustuväärtuse ja sissemakstud väärtuse märke ning millises ulatuses need on tagatud
- a) 10. Teave iga hüvitise, nii põhihüvitiste kui vajaduse korral ka lisahüvitiste kindlustusmaksete kohta
- a) 11. Investeeringuriskiga kindlustuspoliiside puhul hüvitistega seotud investeeringuriskide määratlus
- a) 12. Investeeringuriskiga kindlustuspoliiside puhul märke alusvara laadi kohta
- a) 13. Järelemõtlemisaja kohaldamise kord
- a) 14. Üldine teave kindlustuspoliisi liigi suhtes kohaldatavate maksukorralduste kohta
- a) 15. Kindlustusvõtjate, kindlustatud isikute või lepingujärgsete soodustatud isikute lepingutega seotud kaebuste käsitlemise kord, sealhulgas vajaduse korral kaebustega tegeleva organi olemasolu, ilma et see piiraks õigust kohaldada kohtumenetlust
- a) 16. Lepingu suhtes kohaldatav õigus, kui pooltel ei ole vaba valikut, või kindlustaja soovitatav õigus, kui pooled võivad vabalt valida lepingu suhtes kohaldatava õiguse

B. Lepingu kehtivuse ajal

Lisaks kindlustuse üld- ja eritingimustele peab kindlustusvõtja kogu lepingu kehtivuse ajal saama järgmist teavet.

Teave elukindlustusseltsi kohta

Teave kohustuse kohta

- b) 1. Elukindlustusseltsi nime, õigusliku vormi või peakontori ja vajaduse korral lepingu sõlminud esinduse või filiaali aadressi muudatused
- b) 2. Kogu punkti A alapunktides a4–a12 loetletud teave kindlustustingimuste muutumise või lepingu suhtes kohaldatava õiguse muutmise kohta
- b) 3. Igal aastal teave boonuste olukorra kohta

Märkused direktiivi ülevõtmise kohta Ühendkuningriigis

Ühendkuningriik võttis artikli 31 ja II lisa siseriiklikesse õigusaktidesse üle kindlustusseltside

1994. aasta (kolmandate kindlustusdirektiivide) eeskirjade kaudu. Nende eeskirjade punktiga 40 lisatakse 1982. aasta kindlustusseltside seadusse 72 A jaotis ja lisa 2 E: Teave Ühendkuningriigi kindlustusandjate ja EÜ kindlustusseltside kindlustusvõtjatele. Lisa punktides 1 ja 2 nähakse ette teave, mis tuleb edastada enne pikaajalise kindlustusteenuste osutamise lepingute sõlmimist ja nende lepingute kehtivuse ajal, ning punktides 3 ja 4 nähakse ette teave, mis tuleb edastada enne üldiste kindlustusteenuste osutamise lepingute sõlmimist ja nende lepingute kehtivuse ajal. Kaubandus- ja tööstusministeerium andis välja usaldatavusnormatiivide täitmise juhised, mis näitavad kindlustusandjatele, milliste meetoditega on neil võimalik kõige paremini olla kooskõlas uute teabe esitamise nõuetega. Nimetatud juhiste sissejuhatuses sätestatakse selgelt, et juhiseid ei saa võtta kohustusliku sättena ning et kindlustusvõtjad peaksid kasutama kindlustusseltside 1994. aasta (kolmandate kindlustusdirektiivide) eeskirju ja asjaomaseid direktiive.

Lepingueelse teabe edastamise nõuded: lepingueelse teabe edastamise nõuete kohaldamise ulatus pikaajalise kindlustusteenuste osutamise lepingute suhtes määratletakse lisa punkti 1 alapunktides 1 ja 2. Vastavalt nimetatud sätetele lepingueelse teabe edastamise nõudeid:

- kohaldatakse Ühendkuningriigis või muus liikmesriigis asuva peakontori, kindlustusseltsi filiaali või Lloyd'i liikme kaudu otsese pikaajalise kindlustusteenuste osutamise lepingute suhtes, kui üks või mitu lepingu osapoolt on Ühendkuningriigi alalised residendid;
- ei kohaldata lepingute suhtes, mis sisaldavad 1986. aasta finantsteenuste järelevalve asutuse seadusega määratletud investeerimisalast äritegevust, mida mõjutavad kindlustusseltsid, kes kõnealuse seaduse tähenduses on volitatud isikud. Neid lepinguid korraldatakse SIB/LAUTRO teabe edastamise eeskirjadega.

Lepingueelse teabe edastamise nõuded pikaajalise kindlustusteenuste osutamise jaoks, nagu sätestatud lisa 2 E, kordavad põhimõtteliselt II lisa olevaid nõudeid kahe erinevusega. Esiteks nõutakse lisa 2 E, et avalikustataks mis tahes hüvitamis- või garantiikord, mis on kättesaadav juhul, kui kindlustusandja ei ole võimeline lepingu alusel oma kohustusi täitma. See on lisanõue, mida ei ole nimetatud direktiivi II lisa. Usaldatavusnormatiivide täitmise juhistes sätestatakse, et elukindlustusselts peaks minimaalselt esitama taotluse põhjal üksikasjaliku teabe hüvitamiskorra kohta, mida lepingu suhtes kohaldatakse. Siiski märgitakse juhistes, et parim viis on edastada lühhiülevaade kohaldatava hüvitamiskorra kohta ning taotluse põhjal täiendav teave.

Teiseks nõutakse direktiivis teabe edastamiseks kasutatava keele suhtes, et teabe edastamine peab toimuma kohustuse liikmesriigi (st liikmesriigi, mille alaline kodanik kindlustusvõtja tavaliselt on) ametlikus keeles või, kui liikmesriigi õigus seda lubab ja kindlustusvõtja seda taotleb, võib teabe esitada muu liikmesriigi ametlikus keeles. Siiski sätestatakse lisa 2 E, et teave tuleb edastada inglise keeles, välja arvatud juhul, kui teine lepingu osapool taotleb, et teave edastataks muu liikmesriigi kui Ühendkuningriigi ametlikus keeles. See tähendab näiteks, et kui kindlustusvõtja on tavaliselt muu liikmesriigi kui Ühendkuningriigi alaline elanik ja kõnealuse liikmesriigi ametlik keel ei ole inglise keel, võib Ühendkuningriigi kindlustusselts täita teabe edastamise nõudeid, edastades asjaomasele kindlustusvõtjale teabe inglise keeles, välja arvatud juhul, kui kindlustusvõtja taotleb teabe edastamist oma päritoluliikmesriigi ametlikus keeles. Seega ei kohusta Ühendkuningriigi keele-eeskirjad kindlustusandjat edastama teavet muus kui inglise keeles, kuigi direktiivis nõutakse, et teave tuleb edastada kohustuse liikmesriigi (st liikmesriigi, mille alaline elanik kindlustusvõtja tavaliselt on) ametlikus keeles.

Lisaks täpsustatakse usaldatavusnormatiivide täitmise juhistes kavas olevaid teabe edastamise nõudeid. Näiteks nõude osas edastada teave arvutamise meetodi ja boonuste jaotamise kohta täpsustatakse juhistes, et kindlustusandja peab sätestama:

- kuidas ta jaotab boonuste maksmiseks paigutatud kasumiosa (näiteks hüvitiste suurenemise või kindlustusmaksete vähenemise korral);
- kas makstakse välja vaid boonustest tulenevad suurenenud hüvitised (mis tahes korrigeerimise puhul) isegi siis, kui mõlemad lepingu osapooled lõpetavad lepingu varem;
- kas juhul, kui boonus suurendab hüvitisi, toimub suurendamine igal aastal või vaid siis, kui kindlustusraha hakatakse kindlustusvõtjale välja maksta;
- aluse, mille põhjal boonused kindlustusvõtjatele määratakse (näiteks kindlustussumma, makstud kindlustusmaksed, olemasolevate boonuste väärtus);
- kas kindlustuspoliiside vahel jagatakse võrdselt pikaajalise fondi kõik kasumid või vaid teatud osa nendest kasumitest, kuna teatud varad seotakse näiteks asjaomase lepingu liigiga nii, et kindlustusvõtjale jaotatud boonuseid piiratakse nendelt varadelt teenitud kasumiga.

Usaldatavusnormatiivide täitmise juhistes täpsustatakse, et kogu teave tuleb edastada kirjalikult enne lepingu sõlmimist. Lisaks täpsustatakse, et hea tavana peaksid kindlustusandjad teabe edastama müügiotsuse alguses ja pärast toote tellimuse esitamist või kindlustusvõtja poolt ettepaneku vormi täitmist.

Pideva teabe edastamise nõuded: pideva teabe edastamise nõuete kohaldamise ulatus pikaajalise kindlustusteenuste osutamise lepingute suhtes määratletakse lisa punkti 2 alapunktides 1 ja 2. Vastavalt kõnealustele sätetele kohaldatakse pideva lepingulise teabe edastamise nõudeid Ühendkuningriigis või muus liikmesriigis asuva peakontori, kindlustusseltsi filiaali või Lloyd'i liikme kaudu sõlmitud otsese pikaajalise kindlustusteenuste osutamise lepingute suhtes, kui üks või mitu lepingu osapoolt on Ühendkuningriigi alalised residendid. Erinevalt lepingueelse teabe esitamise nõuetest kohaldatakse pideva teabe esitamise nõudeid kõigi pikaajalise kindlustusteenuste osutamise lepingute suhtes, olenemata sellest, kas need sisaldavad investeerimisalast äritegevust.

Kooskõlas direktiivi II lisaga viitavad pideva teabe edastamise nõuded pikaajaliste kindlustusseltside jaoks teabe edastamisele lepingu muudatuste ja boonuste seisukorra kohta. Pideva teabe edastamise nõuete ulatus, vorm ja tähtaeg täpsustatakse usaldatavusnormatiivide juhistes, milles viidatakse SIB/LAUTRO eeskirjadele. SIB/LAUTRO eeskirjad, mis käsitlevad teabe edastamist lepingu muudatuste ja boonuste seisukorra kohta, on üksikasjalikumad kui direktiivis tehtud lühike viide. SIB/LAUTRO eeskirjades sätestatakse, et teavet boonuste kohta tuleb edastada vähemalt kord iga kalendriaasta jooksul ning et need peavad järgima ühte alljärgnevat vormi:

- kliendispetsiifiline teatis, milles märgitakse konkreetsele kindlustusvõtjale määratud boonuse summa, või
- kliendispetsiifiline teatis, milles märgitakse investeerimise koguväärtus, sealhulgas iga määratud boonuse väärtus, ning boonuse määr ajaperioodil, millega boonus on seotud, või
- mittekliendispetsiifiline teatis, milles esitatakse piisav teave, et võimaldada kindlustusvõtjatel arvutada nende määratud boonuste summa, ning milles näidatakse ära arvutamise meetod. Niisuguse teatise võib esitada antud kindlustussummade boonuse

väärtuste ja lepingu algusaastate tabeli kujul või näidates ära boonuse summa suhtena kindlustussummasse.

Seos ELASi juhtumiga

Kõnealune artikkel on lahutamatult seotud artikliga 28.

Antud juhtumi puhul seisneb küsimus selles, kas ELAS teavitas kindlustusvõtjaid lisaks algsele lepingueelsele teavitamisele nõuetekohaselt nende poliisitingimuste muudatuste kohta, näiteks seoses nende boonuste olukorra ajakohastamisega. Uurimise jätkamiseks on vaja kontrollida, kas ELAS täitis neid kohustusi tõepoolest sobivalt, ning juhul, kui ta seda ei teinud, milliseid meetmeid võttis, kui võttis, mõlemal juhul kindlustusteenuste osutamise reguleeriv asutus (Ühendkuningriigis, Iirimaal, Saksamaal jne).

Direktiivis nõutakse üksnes, et kindlustusvõtjat tuleb teavitada muuhulgas iga hüvitise ja valiku määratlemise ning arvutamise vahendite ja boonuste jaotamise kohta. Need nõuded ei ole piisavalt täpsed. On olemas olulised tõendid, mis lubavad väita, et alates 1998. aastast ei edastanud ELAS nõuetekohaselt teavet riskide kohta, mille töid kaasa tagatud annuitedimäärad tulevastele tagamata määradega kindlustusvõtjatele. Keeruline on teha selgeks, et see oli direktiivi rikkumine, kuid lihtne on teha selgeks, et kindlustusvõtjate heaolu tagamiseks tuleb parandada teabe esitamise nõudeid.

Põhjalikumaks ülevaateks vt III osa reguleerimistegevuse kohta ja IV osa vaidlusküsimuste kohta.

II.1.2. Teised kolmanda elukindlustusdirektiivi artiklid

Artikkel 9 – Teises liikmesriigis asutatud filiaalide järelevalve (esimese elukindlustusdirektiivi artikkel 16 ja konsolideeritud direktiivi artikkel 11)

Eesmärkide kokkuvõte

Kõnealuses artiklis antakse päritoluliikmesriigile õigus kontrollida kohapeal teises liikmesriigis asutatud filiaale, olles teavitatud sellest eelnevalt asukohaliikmesriigi pädevat asutust.

Artikli tekst

Artikkel 9

Direktiivi 79/267/EMÜ

artikkel 16 asendatakse järgmisega:

„Artikkel 16

Filiaali liikmesriik sätestab, et kui teises liikmesriigis tegevusloa saanud elukindlustusselts tegutseb filiaali kaudu, võivad päritoluliikmesriigi pädevad asutused pärast filiaali liikmesriigi pädevatele asutustele teatamist kontrollida kohapeal ise või nende poolt selleks määratud isikute vahendusel kindlustusseltsi finantsjärelevalve tagamiseks vajalikku teavet. Selles kontrollimises võivad osaleda filiaali liikmesriigi ametiasutused.”

Märkused direktiivi ülevõtmise kohta Ühendkuningriigis

Säte võeti Ühendkuningriigi õigusaktidesse üle kindlustusseltside 1994. aasta (kolmandate kindlustusdirektiivide) eeskirjade kaudu, millega lisatakse 1982. aasta kindlustusseltside seadusse lisa 2F. Lisa 2F punktidega 13 ja 14 muudetakse riigisekretärile 1982. aasta kindlustusseltside seaduse 44. jaotises antud volitust saada kindlustusseltsidelt teavet, kui seda volitust teostatakse EÜ kindlustusseltsi suhtes. Seaduse 44. jaotises antakse riigisekretärile kahte liiki volitused: punktis 1 viidatakse volitusele nõuda kindlustusseltsilt riigisekretärile teabe esitamist konkreetsetel juhtudel; punkti 2 alapunktides a ja b ning punkti 4 alapunktis a viidatakse volitusele nõuda kindlustusseltsilt raamatupidamisregistrite või dokumentide esitamist, olenevalt taotlusest. Volituse suhtes nõuda teavet teatavates küsimustes sätestatakse punkti 13 alapunktis 1, et riigisekretär võib kasutada nimetatud volitust EÜ kindlustusseltsi suhtes juhul, kui päritoluliikmesriigi järelevalveasutus on temalt seda nõudnud või kui riigisekretäri hinnangul on esitatav teave vajalik, et võimaldada tal oma järelevalvealaseid ülesandeid täita. Viimasel juhul on riigisekretäril teatud valikud selle volituse kasutamisel, mis ei sõltu päritoluliikmesriigi pädeva asutuse taotlusest. Volituse suhtes nõuda kindlustusseltsilt raamatupidamisregistrite või dokumentide esitamist kooskõlas direktiiviga sätestatakse punkti 13 alapunktis 2, et riigisekretär kasutab oma volitust EÜ kindlustusseltsi suhtes vaid siis, kui kindlustusseltsi päritoluliikmesriigi järelevalveasutus on talt seda kirjalikult taotlenud, et saada sellelt kindlustusseltsilt teavet. Seega on Ühendkuningriigi rakendusmeede piiravam kui direktiiv, kuna see nõuab päritoluliikmesriigilt nii asukohaliikmesriigi asutuse teavitamist kui ka selle teavituse kirjalikku esitamist.

Lõpuks sätestatakse kooskõlas direktiiviga punkti 14 alapunktis 2, et riigisekretäri ametnik või agent võib päritoluliikmesriigi pädeva asutuse poolt volitatud isikut saata, kui ta teostab oma teabe saamise volitust.

Seos ELASi juhtumiga

Vastavalt praeguseni analüüsitud tõenditele ei korraldanud Ühendkuningriigi järelevalveasutused teistes liikmesriikides ELASi suhtes ühtegi kohapeal kontrollimist, samuti ei ole asjaomases küsimuses leitud ühtegi eelnevat teatist asukohaliikmesriigile.

Artikkel 12 – Raskustes olevad elukindlustusseltsid (esimese elukindlustusdirektiivi artikkel 24 ja konsolideeritud direktiivi artikkel 37)

Eesmärkide kokkuvõte

Kõnealuses artiklis loetletakse päritoluliikmesriigi pädeva asutuse poolt võetavad meetmed kindlustusvõtjate õiguste kaitsmiseks, juhul kui kindlustusselts on raskustes oma finantstagatiste täitmisega. Artiklis täpsustatakse tingimused, mille alusel kõnealused meetmed võetakse, formaalsused, mida tuleb järgida, ning tingimused, mille alusel võib päritoluliikmesriik keelata elukindlustusseltsi varade vaba käsutamise.

Artikli tekst

Artikkel 12

1. Direktiivi 79/267/EMÜ artikkel 24 asendatakse järgmisega:

„Artikkel 24

1. Kui elukindlustusselts ei järgi artiklit 17, võib tema päritoluliikmesriigi pädev asutus keelata tema varade vaba käsutamise pärast oma kavatsusest teatamist kohustuse liikmesriikide pädevatele asutustele.

2. Artiklis 19 nõutavast miinimumist madalamale langenud solventsusmarginaaliga elukindlustusseltsi varalise seisundi taastamiseks nõuab päritoluliikmesriigi pädev asutus, et talle esitataks heakskiitmiseks usaldusväärse finantsseisundi taastamise kava.

Erandlikel asjaoludel, kui pädev asutus on arvamisel, et ettevõtte varaline seisund halveneb veelgi, võib ta samuti piirata elukindlustusseltsi varade vaba käsutamist või selle keelata. Ta teatab kõigist võetud meetmetest nende liikmesriikide ametiasutustele, mille territooriumil elukindlustusselts tegutseb, ja need ametiasutused võtavad nimetatud pädeva asutuse taotlusel samad meetmed.

3. Kui solventsusmarginaal on artiklis 20 määratletud garantiifondist väiksem, nõuab päritoluliikmesriigi pädev asutus, et elukindlustusselts esitaks talle heakskiitmiseks lühiajalise rahastamiskava.

Samuti võib ta piirata elukindlustusseltsi varade vaba käsutamist või selle keelata. Ta teatab meetmetest nende liikmesriikide ametiasutustele, mille territooriumil elukindlustusselts tegutseb, ja need ametiasutused võtavad nimetatud pädeva asutuse taotlusel samad meetmed.

4. Pädevad asutused võivad lõigetes 1, 2 ja 3 ettenähtud juhtudel võtta kõik edasised vajalikud meetmed kindlustatud isikute huvide kaitseks.

5. Iga liikmesriik võtab kõik vajalikud meetmed, mis võimaldavad tal siseriikliku õiguse kohaselt keelata lõigetes 1, 2 ja 3 sätestatud juhtudel tema territooriumil asuvate varade vaba käsutamise elukindlustusseltsi päritoluliikmesriigi taotluse põhjal, milles tuleb täpsustada selliste meetmetega hõlmatavad varad.”

Märkused direktiivi ülevõtmise kohta Ühendkuningriigis

Piisavate kindlustustehniliste eraldiste mitteloamine: kindlustusseltside 1982. aasta seadus annab riigisekretärile õiguse piirata kindlustusseltsi varade vaba käsutamist, kui talle tundub, et kindlustusselts ei ole suutnud katta oma kohustusi piisavalt turvaliste, tulemuslike ja turustatavate varadega. Erinevalt direktiivist ei nõua siseriiklikud õigusaktid, et riigisekretär teavitaks oma otsusest piirata kindlustusseltsi varade vaba käsutamist teiste liikmesriikide pädevaid asutusi.

Nõutava solventsusmarginaali puudumine: Ühendkuningriigi tasandil sätestatakse muudetud kindlustusseltside 1982. aasta seaduse 32. jaotise punktis 4, et kui kindlustusselts ei suuda hoida nõutavat solventsusmarginaali, peab ta riigisekretäri taotlusel esitama talle usaldusväärse finantsseisundi taastamise kava. Kui riigisekretäri arvates on kava ebasobiv, peab kindlustusselts esitama selle kohta muudatusettepanekuid. Kui riigisekretär on kava heaks kiitnud, peab kindlustusselts selle jõustama. Direktiivis sätestatakse selgelt, et kui toimub eeskirjade eiramine, peab päritoluliikmesriigi pädev asutus nõudma taastamise kava. Siseriiklikus sättes nähakse seevastu ette, et kindlustusselts peab riigisekretäri taotluse põhjal esitama taastamise kava. Siseriiklikku sätet võib seega tõlgendada pigem riigisekretärile eelisõiguse andmisena nõuda taastamise kava esitamist kui talle kohustuse panemisena selle nõudmiseks.

Solventsusmarginaali garantiifondist väiksemaks muutumise mittetakistamine: Ühendkuningriigi tasandil sätestatakse muudetud kindlustusseltsi seaduse 33. jaotises, et kui kindlustusseltsi solventsusmarginaal on väiksem garantiifondist (üks kolmandik nõutavast solventsusmarginaalist), peab kindlustusselts riigisekretäri taotlusel esitama talle lühiajalise rahastamiskava. Kui riigisekretäri arvates ei ole kava sobiv, peab kindlustusselts esitama selle kohta muudatusettepanekuid. Kui riigisekretär on kava heaks kiitnud, peab kindlustusselts selle jõustama. Seaduses asetatakse rõhk kindlustusseltsi kohustusele esitada lühiajaline rahastamiskava, kuid ei kohustata riigisekretäri seda taotlema.

Varade asukoha liikmesriikide kohustused: Ühendkuningriigi õigusaktides nähakse ette võimalus, et riigisekretär võib piirata EÜ kindlustusseltsi varade vaba käsutamist kindlustusseltsi päritoluliikmesriigi pädeva asutuse taotluse põhjal.

Pädeva asutuse õigus keelata varade vaba käsutamine: Ühendkuningriigi õigusaktide alusel antakse kindlustusseltside 1982. aasta seaduses riigisekretärile volitus piirata kindlustusseltsi varade vaba käsutamist. Kindlustusseltside 1982. aasta seaduse 37. jaotise, jaotise 40A ja 45. jaotisega reguleeritakse selle volituse teostamise aluseid ja järgitavaid formaalsusi. Seaduse 37. jaotise punktis 3 sätestatakse järgmised põhjused, mille alusel riigisekretär võib piirata kindlustusseltsi varade vaba käsutamist: kui riigisekretär on andnud korralduse (ja ei ole seda tühistanud) kindlustusseltsi kindlustusteenuste osutamise loa tühistamiseks (11. jaotis) või edasilükkamiseks (jaotise 12A); kui riigisekretär on arvamusel, et kindlustusseltsil ei ole õnnestunud rahuldada kohustust säilitada minimaalset solventsusmarginaali (32. jaotis) või täita kohustusi seoses varade asukoha ja valuutaga (35. jaotis); kui riigisekretär on arvamusel, et kindlustusseltsi kohustused ei ole määratletud kooskõlas hindamise eeskirjadega või üldiselt heakskiidetud raamatupidamismeetoditega; kui riigisekretär on arvamusel, et kindlustusseltsil ei ole õnnestunud katta oma kohustusi piisavalt turvaliste, tulemuslike ja turustatavate varadega (jaotis 35A).

Kindlustusseltside 1994. aasta (kolmandate kindlustusdirektiivide) eeskirjadega muudetud kindlustusseltside seaduse 45. jaotisega antakse riigisekretärile volitus võtta selliseid meetmeid, mis tunduvad talle sobivad kindlustusvõtjate või võimalike kindlustusvõtjate kaitsmiseks riski vastu, et kindlustusselts ei pruugi olla võimeline täitma oma kohustusi, või pikaajalise äritegevuse korral, et täita kindlustusvõtjate või võimalike kindlustusvõtjate mõistlikud ootused. Selline volitus, mida võib kasutada vaid juhul, kui riigisekretär on seisukohal, et nimetatud eesmärgi ei saa nõuetekohaselt täita seaduse 38. ja 44. jaotises selgelt nimetatud volitustega, sisaldab riigisekretäri volitust piirata kindlustusseltsi varade

vaba käsutamist. 45. jaotise punktis 2 korratakse põhimõtteliselt 37. jaotise punktis 3 loetletud põhjuseid, mille alusel võib riigisekretär piirata kindlustusseltsi varade vaba käsutamist.

Seoses järgitavate formaalsustega sätestatakse seaduses, et mis tahes seadusega antud volituste kasutamisel peab riigisekretär sõnastama põhjuse, mille alusel ta seda volitust kasutab. Kindlustusseltsi varade vaba käsutamise piiramiseks peab riigisekretär taotlema kohtult määrust. Jaotises 40A ätestatakse tingimused, mille alusel võib kohus riigisekretäri taotluse põhjal anda taotletava kohtu määrus. Niisugust piiramist piiratakse kindlustusseltsi „EÜ kohustuste” väärtusega. Eespool nimetatud sätetest tuleneb, et riigisekretäri volitus külmutada kindlustusseltsi varad Ühendkuningriigi õigusaktide alusel on laiem kui direktiiviga liikmesriikide pädevatele asutustele antud volitus. Teiste sõnadega võib riigisekretär piirata kindlustusseltsi varade vaba käsutamist enamatel tingimustel kui direktiiviga erandlikult ette nähtud. Riigisekretäri volituse teostamisel külmutada kindlustusseltsi varad tuleb siiski järgida konkreetseid direktiivis sätestamata formaalsusi, sealhulgas vajadus taotleda kohtult kohtu määrust.

Seos ELASi juhtumiga

Artikli 12 kohaldatavus Equitable Life'i suhtes on ebaselge. Ühendkuningriigi reguleeriv asutus väitis, et see artikkel ei ole asjakohane, ning põhjendas oma mittesekkumist 1990. aastatel sellega, et Equitable oli alati olnud maksevõimeline ning oli oma reguleerimise aruannetes alati teatanud, et täidab oma regulatiivseid maksevõime nõudeid (David STRACHAN, nagu avaldatud EQUI kuulamistel esitatud suulises tõendis 4). Võttes arvesse, et ELAS pidas formaalselt alati kinni solventsusmarginaalist, ei rakendatud kunagi kõnealuse artikli lõiget 3. Üksikasjalikuma teabe saamiseks selle küsimuse kohta vt jaotist artikli 25 kohta, mis käsitleb solventsusmarginaali, ning III osa reguleerimistegevuse kohta.

Lahknevused kolmanda elukindlustusdirektiivi ja rakendussätete vahel: Ühendkuningriigi õigusaktides antakse riigisekretärile õigus kooskõlas kolmanda elukindlustusdirektiiviga sekkuda juhul, kui elukindlustusselts on rahalistes raskustes. Siiski, vastupidiselt direktiivile, võib riigisekretär taotleda taastamise kava või lühiajalise rahastamiskava esitamist. Lisaks võib riigisekretär piirata kindlustusseltsi varade vaba käsutamist enamatel juhtudel, kui on ette nähtud kolmanda elukindlustusdirektiiviga.

Artikkel 13 – Tegevusloa tühistamine (esimese elukindlustusdirektiivi artikkel 26 ja konsolideeritud direktiivi artikkel 39)

Eesmärkide kokkuvõte

Kõnealune artikkel ühtlustab elukindlustusseltsi tegevusloa tühistamise põhjused päritoluliikmesriigi pädeva asutuse poolt. Lisaks antakse nende sätetega päritoluliikmesriigile ja asukohaliikmesriigile teatud kohustused tühistamise korral. Artiklis käsitletakse ka mõningaid järgida tulevaid menetlusnõudeid.

Artikli tekst

Artikkel 13

1. Elukindlustusseltsile päritoluliikmesriigi pädeva asutuse poolt antud tegevusloa võib see asutus tühistada, kui kõnealune kindlustusselts:

a) ei kasuta tegevusluba 12 kuu jooksul, selgesõnaliselt loobub tegevusloast või lõpetab tegevuse rohkem kui kuueks kuuks, kui kõnealune liikmesriik ei ole ette näinud, et sellistel juhtudel muutub tegevusluba kehtetuks;

b) ei täida enam tegevusloa andmise tingimusi;

c) ei ole suutnud võimaldatud aja jooksul võtta artiklis 24 nimetatud taastamis- või rahastamiskavas täpsustatud meetmeid;

d) jätab olulisel määral täitmata oma kohustused, mis tulenevad tema tegevust reguleerivatest normidest.

Tegevusloa tühistamise või kehtetuks muutumise korral teatab päritoluliikmesriigi pädev asutus sellest teiste liikmesriikide pädevatele asutustele, kes võtavad asjakohaseid meetmeid, et takistada elukindlustusseltsil nende territooriumil tegevuse taasasutamist kas asutamisevabaduse või teenuste osutamise vabaduse alusel. Päritoluliikmesriigi pädev asutus võtab koostöös nende ametiasutustega kõik vajalikud meetmed kindlustatud isikute huvide kaitseks ja piirab eeskätt elukindlustusseltsi varade vaba käsutamist artikli 24 lõike 1, lõike 2 teise lõigu või lõike 3 teise lõigu kohaselt.

2. Iga tegevusloa tühistamise otsust tuleb täpselt põhjendada ja sellest tuleb teatada kõnealusele elukindlustusseltsile.

Märkused direktiivi ülevõtmise kohta Ühendkuningriigis

Ühendkuningriigis olid mitmed alused tegevusloa tühistamiseks olemas juba enne kolmanda elukindlustusdirektiivi vastuvõtmist (nt elukindlustusselts ei kasuta tegevusluba 12 kuu jooksul; elukindlustusselts loobub selgesõnaliselt; loa andmise tingimuste mittetäitmine).

Juhul kui elukindlustusselts lõpetab äritegevuse rohkem kui kuueks kuuks, on Ühendkuningriigi sätetega lubatud riigisekretäril tühistada tegevusluba, kui elukindlustusselts lõpetab kindlustustegevuse või mis tahes liiki kindlustustegevuse, kuid ei anna riigisekretärile õigust tühistamiseks minimaalsest kuuekuulisest perioodist kinnipidamise korral. Taastamise kavaga ettenähtud meetmete vastuvõtmise ebaõnnestumise suhtes antakse Ühendkuningriigi õigusaktidega riigisekretärile ulatuslik volitus tühistada tegevusluba, kui talle näib, et kindlustusselts ei ole täitnud teatud kohustust, mis on talle antud kindlustusseltside seadusega või finantsteenuste 1986. aasta seadusega.

Oma kohustuste tõsine mittetäitmine: kõnealune tingimus ei sisaldu Ühendkuningriigi õigusaktides ning riigisekretär võib tühistada elukindlustusseltsi tegevusloa oma kohustuste mittetäitmise tõttu isegi siis, kui see mittetäitmine ei ole tõsine. Ta võib tühistada kindlustusseltsi tegevusloa siis, kui talle näib, et ei ole või tõenäoliselt ei ole täidetud ühtegi kindla ja usaldusväärse juhtimise kriteeriumi.

Ühendkuningriigi kui päritoluliikmesriigi kohustused muus liikmesriigis kui Ühendkuningriik tegutseva kindlustusseltsi tegevusloa tühistamise korral: direktiivis sätestatakse, et päritoluliikmesriik peab võtma kõik vajalikud meetmed, et kaitsta kindlustatavate isikute huve, ning piirama eelkõige elukindlustusseltsi varade vaba käsutamist. Ühendkuningriigi õigusaktide alusel on riigisekretäril volitus piirata kindlustusseltsi varade vaba käsutamist nii juhul, kui ta on andnud korralduse (ja ei ole seda tühistanud) tühistada kindlustusseltsi tegevusluba, kui ka juhul, kui ta on andnud korralduse niisuguse loa edasilükkamiseks.

Seos ELASi juhtumiga

Kõnealune säte oleks nõudnud Ühendkuningriigi reguleerivalt asutuselt ELASile antud tegevusloa tühistamist muuhulgas ka siis, kui viimane oleks ebaõnnestunud tõsiselt oma kohustuste täitmisel tema suhtes kehtestatud eeskirjade alusel. Mitmed tõendusmaterjalid (kirjalikud tõendid 2, 4, 6–8, 14–17, 22–23, 31, 33–34, 36, 44, 51–54, 69, 72, 79 ja 84) kinnitavad, et selles osas ebaõnnestus Equitable tõepoolest. Siiski ei olnud reguleeriv asutus

kunagi seisukohal, et on täidetud kõnealuse artikli rakendamise tingimused.
Üksikasjalikumaks ülevaateks vt jaotist II.2 „Täiendavad tõendid direktiivi ülevõtmise kohta”.

Lahknevused kolmanda elukindlustusdirektiivi ja rakendussätete vahel: direktiivis sätestatakse, et päritoluliikmesriik peab teavitama teiste liikmesriikide pädevaid asutusi. Riikliku rakendusmeetmega ei sätestata, et riigisekretär peab teavitama teiste riikide pädevaid asutusi.

Artikkel 15 – Ametisaladus (konsolideeritud direktiivi artikkel 16)

Eesmärkide kokkuvõte

Kõnealuses artiklis kehtestatakse ametisaladuse kohustus, mille eesmärk on kaitsta teabe konfidentsiaalsust, ning sellega seoses lisatakse sellele kohustusele mitmed erandid. Artiklis kirjeldatakse eesmarke, milleks pädevad asutused võivad kasutada konfidentsiaalset teavet, ning loetletakse olukorrad ja tingimused, mille alusel liikmesriikide pädevate asutuste või teiste asutuste, näiteks järelevalveasutuste, sõltumatute aktuaaride, keskpankade ja teiste osakondade vaheline konfidentsiaalse teabe vahetus võib aset leida.

Artikli tekst

Artikkel 15

1. Liikmesriigid näevad ette, et kõik isikud, kes töötavad või on töötanud pädevate asutuste heaks, ning pädevate asutuste huvides tegutsevad audiitorid ja eksperdid on kohustatud hoidma ametisaladust. See tähendab, et nad ei tohi avaldada ühelegi isikule ega ametiasutusele neile ametikohustuste täitmisel teatavaks saanud konfidentsiaalset teavet, välja arvatud kokkuvõttena või üldistatuna, et elukindlustusseltsi poleks võimalik identifitseerida; ilma et see piiraks kriminaalõiguse kohaldamist.

Sellest olenemata võib elukindlustusseltsi pankroti või sundlikvideerimise korral tsiviilmenetluse või kaubandusõiguslase menetluse käigus avalikustada konfidentsiaalset teavet, mis ei puuduta kõnealuse kindlustusseltsi päästmise katsetega seotud kolmandaid isikuid.

2. Lõige 1 ei takista eri liikmesriikide pädevate asutuste teabevahetust elukindlustusseltside suhtes kohaldatavate direktiivide alusel. Sellise teabe kohta kehtib lõikes 1 ettenähtud ametisaladuse hoidmise kohustus.

3. Liikmesriigid võivad sõlmida kolmandate riikide pädevate asutustega teabevahetust sätestavaid koostöölepinguid ainult tingimusel, et edastatava teabe kohta kehtib vähemalt käesolevas artiklis sätestatuga samaväärne ametisaladuse hoidmise kohustus.

4. Pädevad asutused, kes saavad konfidentsiaalset teavet lõigete 1 ja 2 alusel, võivad seda kasutada ainult oma ametikohustuste täitmisel:

– elukindlustustegevuse alustamist reguleerivate tingimuste täitmise kontrolliks ja sellise tegevuse jälgimise hõlbustamiseks, pidades eriti silmas kindlustustehniliste eraldiste, solventsusmarginaalide, haldus- ja raamatupidamiskorra ja sisekontrollimehhanismide jälgimist, või

– sanktsioonide rakendamiseks või

– pädeva asutuse otsuste peale esitatud halduskaebuste korral või

– kohtuasjades, mis on algatatud vastavalt artiklile 50 või erisätetele, mis on ette nähtud käesoleva direktiiviga ja teiste elukindlustuse valdkonnas vastuvõetud direktiividega.

5. Lõiked 1 ja 4 ei välista teabevahetust liikmesriigi piires, kui ühes ja samas liikmesriigis on kaks või rohkem pädevat asutust, ega liikmesriikide vahel, kui teavet vahetavad pädevad asutused ja:

– krediidi- ja muude finantsasutuste ametliku järelevalve eest vastutavad asutused ning finantsturgude järelevalve eest vastutavad asutused,

– organid, kes tegelevad elukindlustusseltside likvideerimise ja pankroti ning muude samalaadsete menetlustega, ning

– isikud, kes vastutavad elukindlustusseltside ja muude finantsasutuste raamatupidamise kohustusliku auditeerimise eest, täites oma järelevalvefunktsiooni ja avaldades (sund)likvideerimise menetlusi või garantiifonde haldavatele organitele nende ametikohustuste täitmiseks vajalikku teavet. Nende ametiasutuste, organite ja isikute saadud teabe suhtes kohaldatakse lõikes 1 sätestatud ametisaladuse hoidmise kohustust.

6. Lõigetest 1 ja 4 olenemata võivad liikmesriigid vastavalt seaduses sätestatud eeskirjadele lubada teatud andmete edastamist ka teistele keskvalitsuse asutustele, kes vastutavad krediidasutuste, finantseerimisasutuste, investeerimisteenuste ja kindlustusseltside järelevalve alaste õigusaktide eest, ning nende asutuste nimel tegutsevatele inspektoritele.

Sellistel tingimustel võib teavet edastada siiski vaid usaldatavusnormatiivide täitmise kontrollimiseks. Liikmesriigid peavad sätestama, et lõigete 2 ja 5 alusel ning direktiivi 79/267/EMÜ artiklis 16 nimetatud kohapealse kontrollimise käigus saadud teavet võib käesolevas lõikes osutatud juhtudel avalikustada ainult siis, kui selleks on selgesõnaline nõusolek teabe avalikustanud pädevatelt asutustelt või selle liikmesriigi pädevatelt asutustelt, kus toimus kohapealne kontroll.

Märkused direktiivi ülevõtmise kohta Ühendkuningriigis

Ühendkuningriigi õigusaktide alusel reguleeritakse teabe edastamise piiramist kindlustusseltside 1982. aasta seaduse 41 A jaotisega ja lisaga 2B, mis lisati kindlustusseltside 1994. aasta (kolmandate kindlustusdirektiivide) eeskirjade (muudetud finantsasutuste 1996. aasta (usaldatavusnormatiivide täitmise järelevalve) eeskirjade punktiga 20, millega rakendatakse direktiivi 95/96/EÜ) eeskirjaga 26, millega rakendatakse kolmandat elukindlustusdirektiivi.

Ametisaladuse kohustus: siseriiklikul tasandil reguleeritakse ametisaladuse kohustust kindlustusseltside seaduse lisa 2B punktiga 1. Reguleerimisala tähenduses kehtib kohustus iga isiku suhtes, kes edastab piiratud juurdepääsuga teavet vastuolus punktiga 1. Piiratud juurdepääsuga teave viitab riigisekretäri saadud teabele, et täita kindlustusseltside seaduse ülesandeid või mis tahes kindlustusseltside seaduse alusel koostatud eeskirju või määruseid, mis on seotud äritegevuse või muude asjaomaste isikute tegevusega, nimelt mis tahes Ühendkuningriigi, EÜ või mitte-EÜ äriühingu ja mis tahes niisuguse äriühingu revidendi, juhi, tegevjuhi, üldesindaja, agendi või töötaja tegevusega. Lõige 5 laiendab konfidentsiaalse teabe mitteedastamise kohustust teabele, mille on riigisekretärile esitanud temal kindlustusseltside seaduse alusel lasuvate ülesannete täitmiseks muu liikmesriigi kui Ühendkuningriigi järelevalveasutus või mille riigisekretär või tema nimel tegutsev isik on saanud nimetatud eesmärkidel muus liikmesriigis. Võib öelda, et siseriikliku õigussättega ettenähtud kohustuse reguleerimisala on isegi laiem kui direktiiviga ettenähtud reguleerimisala, kuna see on kohustuslik igale isikule (mitte üksnes pädeva asutuse heaks töötavatele või töötanud isikutele). Lisaks täpsustatakse siseriiklikus sättes selgesõnaliselt, et piiratud juurdepääsuga teave hõlmab nii elukindlustusseltse puudutavat kui ka nende seltside juhtivaid töötajaid ja tavatöötajaid puudutavat teavet. Lõpuks minnakse siseriiklikus õigussättes kaugemale kui direktiivis, nähes ette karistuse neile, kes rikuvad teabe mitteavaldamise kohustust vastuolus lõikes 1 sätestatuga.

Teabevahetus liikmesriigi pädeva asutuse ja teiste pädevate asutuste või asjaomaste asutuste vahel: Ühendkuningriigi tasandil viitab lisa 2B punkt 3 riigisekretäri loale avaldada teavet teiste reguleerivate asutuste ülesannete täitmise lihtsustamiseks ning punkt 4 viitab teistele lubatud teabe avalikustamistele teiste asjaomaste asutuste ülesannete täitmise lihtsustamiseks. Kooskõlas direktiiviga on igasugune loaga teabe avalikustamine mõeldud järelevalveasutustele, reguleerivatele asutustele või teistele asjaomastele asutustele, kes on selgesõnaliselt määratletud siseriiklike õigusaktidega, ning igal juhul on loa andmise eesmärk lubada nendel asutustel täita oma ülesandeid. Siseriiklikes õigusaktides nähakse lisaks ette, et avaldatavat teavet võib kasutada üksnes selgelt määratletud eesmärkidel ning isikutele, kes kasutavad teavet vastuolus eeskirjadega, nähakse ette kriminaalkaristused.

Seos ELASi juhtumiga

Artikkel on asjakohane seoses kirjavahetusega (või selle puudumisega) Ühendkuningriigi reguleeriva asutuse ning Iirimaa ja Saksamaa reguleerivate asutuste vahel. Täpsema teabe saamiseks selles küsimuses vt III osa reguleerimistegevuse kohta ja IV osa vaidlusküsimuste kohta. Konfidentsiaalne kirjalik tõend 9 sisaldab konfidentsiaalse kirjavahetuse nimekirja reguleerivate asutuste vahel seoses ELASi juhtumiga.

Audiitorite kohustuste kohta vaata viidet konsolideeritud direktiivi artiklile 17. Tõstatati küsimused seoses ELASi audiitorite tegevusega kogu juhtumi vältel. Siiski ei kata EQUI komisjoni volitused selgesõnaliselt kõnealust valdkonda. Uus juhatus algatas 2001. aastal kohtuasja ELASi endiste audiitorite (Ernst&Young) vastu, mis kokkuvõttes ebaõnnestus.

Lahknevused kolmanda elukindlustusdirektiivi ja rakendussätete vahel: Ühendkuningriigi sättes nähakse ette, et teave ei ole piiratud juurdepääsuga teave, kui see on teave kokkuvõttena või teave, mis on sõnastatud nii, et see ei võimalda teabe avalikustamist mis tahes konkreetse isiku kohta, keda oleks võimalik antud teabe alusel tuvastada. Kehtiv Ühendkuningriigi õigussäte on vastuolus direktiiviga, kuna see on lisaerandiks ametisaladuse kohustusele, nimelt, et kindlustusseltsi kohta teabe edastamine kokkuvõttena on piisav. Direktiiv seevastu lubab teabe edastamist kokkuvõtte kujul või üldistatuna, et elukindlustusseltsi poleks võimalik identifitseerida.

Artikkel 19 – Uue tegevusega seotud kindlustusmaksed (konsolideeritud direktiivi artikkel 21)

Eesmärkide kokkuvõte

Kõnealuses artiklis nähakse ette mõned üldised juhised uue tegevusega seotud kindlustusmaksete piisavuse kohta, nimelt peavad need mõistlike kindlustusmatemaatiliste hinnangute kohaselt olema piisavad, et võimaldada elukindlustusseltsil täita oma kohustusi ja määrata piisavad kindlustustehnilised eraldised. Selleks tuleb solventsusmarginaalist kinnipidamiseks võtta arvesse üksnes kindlustusmaksetest ning teistest süstemaatilistest ja püsivatest sissetulekuallikatest tulevaid sisendeid.

Artikli tekst

Artikkel 19

Uue tegevusega seotud kindlustusmaksed peavad mõistlike kindlustusmatemaatiliste hinnangute kohaselt olema piisavad, et võimaldada elukindlustusseltsidel täita kõik kohustused ja eelkõige määrata piisavad kindlustustehnilised eraldised. Selleks võib arvesse võtta elukindlustusseltsi varalise seisundi kõiki aspekte, ilma et muude varade kui kindlustusmaksete ja neilt teenitud kasumi osa oleks süstemaatiline ja püsiv viisil, mis võiks pikema aja jooksul kindlustusseltsi maksevõimet ohustada.

Märkused direktiivi ülevõtmise kohta Ühendkuningriigis

Need standardid võeti Ühendkuningriigi õigusaktidesse üle 1994. aasta kindlustusseltside (kolmandate kindlustusdirektiivide) eeskirjadega. Kõnealuste eeskirjade punktiga 18 lisati kindlustusseltside 1982. aasta seadusse lisa 3B, millega võetakse direktiivi säte nõuetekohaselt üle, sealhulgas kõik selle juhised kindlustusmaksete piisavuse kohta. Ühendkuningriigi sättes minnakse direktiivist kaugemale ning nõutakse, et pikaajalise kindlustustegevusega tegeleva kindlustusseltsi määratud aktuaar kinnitaks, et majandusaasta

jooksul jõustunud lepingute kindlustusmaksed ja nendelt saadud sissetulekud on kooskõlas nimetatud standarditega.

Seos ELASi juhtumiga

Puudub selge seos juhtumiga. Täiendava teabe saamiseks selle kohta vt III osa reguleerimistegevuse kohta.

Lahknevused kolmanda elukindlustusdirektiivi ja rakendussätete vahel: ei ole leitud.

Artikkel 20 – Kindlustustehnilisi eraldisi katvad varad (konsolideeritud direktiivi artikkel 22)

Eesmärkide kokkuvõte

Kõnealuses artiklis nähakse ette mõned üldised juhised investeerimisstandardite kohta, mida peavad täitma kindlustustehnilisi eraldisi katvad varad: need peavad tagama investeeringute turvalisuse, tootlikkuse ja turustatavuse ning peavad olema mitmekülgsed ja piisavalt hajutatud.

Artikli tekst

Artikkel 20

Kindlustustehnilisi eraldisi katvate varade puhul võetakse arvesse elukindlustusseltsi majandustegevuse liiki tema investeeringute ohutuse, tulu ja likviidsuse tagamiseks ning kindlustusselts peab tagama nende investeeringute mitmekesisuse ja piisava hajutatuse.

Märkused direktiivi ülevõtmise kohta Ühendkuningriigis

Need standardid võeti Ühendkuningriigi õigusaktidesse üle kindlustusseltside 1994. aasta (kolmandate kindlustusdirektiivide) eeskirjadega.

Seos ELASi juhtumiga

Puudub selge seos juhtumiga. Tuleks vaadata üle ELASi mitme aasta ja isegi aastakümnete investeerimisstrateegia, et veenduda, kas kindlustustehniliste eraldiste kattevarad olid turvalised ja hajutatud. Igal juhul ei seisne juhtumi peamine küsimus niivõrd kindlustustehnilisi eraldisi katvate varade investeerimisstandardis, vaid pigem piisava reservi võimalikus puudumises. Täiendava teabe saamiseks selles punktis vt III osa reguleerimistegevuse kohta.

Lahknevused kolmanda elukindlustusdirektiivi ja rakendussätete vahel: ei ole leitud.

Artikkel 22 – Investeeringute hajutamise eeskirjad

Eesmärkide kokkuvõte

Kõnealuses artiklis viidatakse eeskirjadele ja põhimõtetele, mida liikmesriigid peavad järgima elukindlustusseltsi investeeringute reguleerimisel. See hõlmab nii investeeringute piiranguid teatud varaliikidele kui ka üldisi investeerimise põhimõtteid lubatavatele varadele.

Artikli tekst

Artikkel 22

1. Kindlustustehniliste eraldiste kattevarade puhul nõuab päritoluliikmesriik, et ükski elukindlustusselts ei investeeriks rohkem kui:

- a) 10% oma kindlustustehniliste eraldiste kogusummas ühte maatükki või ehitisse või mitmesse omavahel nii lähestikku paiknevasse maatükki või ehitisse, et neid võib lugeda üheks investeeringuks;
- b) 5% oma kindlustustehniliste eraldiste kogusummas sama kindlustusseltsi aktsiatesse ja muudesse vabalt kaubeldavatesse aktsiatena käsitletavatesse väärtpaberitesse, võlakirjadesse ning muudesse raha- ja kapitalituru instrumentidesse, või samale laenusajale antud laenudesse kokku, mis on muud kui riigiasutusele, piirkondlikule või kohalikule asutusele või rahvusvahelisele organisatsioonile, mille liikmed on üks või mitu liikmesriiki, antud laenu. Seda piirmäära võib tõsta kuni 10%-ni, kui kindlustusselts investeerib kuni 40% oma kindlustustehniliste eraldiste kogusummas nende emiteerivate organite või laenusajate laenudesse või väärtpaberitesse, millesse ta investeerib vähemalt 5% oma varadest;
- c) 5% oma kindlustustehniliste eraldiste kogusummas tagatiseta laenudesse, sealhulgas 1% iga tagatiseta üksiklaenu kohta, mis on muud kui krediidasutustele, elukindlustusseltsidele – niivõrd kui artikkel 6 seda võimaldab – ja mõnes liikmesriigis asutatud investeerimisühingutele antud laenu. Päritoluliikmesriigi pädev asutus võib neid piirmäärasid igal üksikjuhul tehtud otsusega tõsta vastavalt 8 ja 2%-ni;
- d) 3% oma kindlustustehniliste eraldiste kogusummas kassas olemasolevasse sularahasse;
- e) 10% oma kindlustustehniliste eraldiste kogusummas aktsiatesse, muudesse aktsiatena käsitletavatesse väärtpaberitesse ja võlakirjadesse, millega ei kaubelda reguleeritud turul.

2. Teatavasse varaliiki tehtavaid investeeringuid käsitleva piirangu puudumine ei tähenda, et sellesse liiki kuuluvat vara võib kindlustustehniliste eraldiste kattena piiramatult aktspteerida. Päritoluliikmesriik sätestab üksikasjalikumad eeskirjad, mis kinnitavad lubatavate varade kasutamise tingimused. Kõnealuste eeskirjade kindlaksmääramisel ja kohaldamisel tuleb eeskätt järgida järgmisi põhimõtteid:

- i) kindlustustehniliste eraldiste kattevarad peavad olema mitmekesised ja hajutatud, et vältida liigset sõltuvust teatavasse liiki kuuluvast varast, investeerimisturust või investeeringust;
- ii) investeerimist teatava liigi varasse, millel on kõrge riskitase kas vara laadi või emiteerija seisundi tõttu, tuleb piirata usaldusväärse tasemega;
- iii) teatavate varaliikide piirangute puhul tuleb arvesse võtta, kuidas edasikindlustust käsitletakse kindlustustehniliste eraldiste arvutamisel;
- iv) kui olemasolevad varad hõlmavad investeeringut tütarettevõtjasse, kes haldab kindlustusseltsi eest osaliselt või tervikuna tema investeeringuid, peab päritoluliikmesriik käesolevas artiklis sätestatud eeskirjade ja põhimõtete kohaldamisel arvestama tütarettevõtja alusvara; päritoluliikmesriik võib samal viisil käsitleda teiste tütarettevõtjate varasid;
- v) kindlustustehnilisi eraldisi katvate mittelikviidsetest investeeringutest sõltuvate varade protsent tuleb hoida usaldusväärasel tasemel;
- vi) kui varad hõlmavad laene teatavatele krediidasutustele või nende emiteeritud võlakirju, võib päritoluliikmesriik käesolevas artiklis sätestatud eeskirjade ja põhimõtete kohaldamisel arvestada selliste krediidasutuste alusvara. Seda kohtlemist võib kohaldada ainult juhul, kui krediidasutuse peakontor asub liikmesriigis, kui see kuulub täielikult sellele liikmesriigile ja/või selle riigi kohalikele asutustele ning tema tegevus seisneb vastavalt asutamislepingule ja põhikirjale laenude vahendamises riigile või kohalikele asutustele või nende tagatud laenude vahendamises või laenude vahendamises riigi või kohalike asutustega märkimisväärses seoses olevatele organitele.

3. Seoses aktspteeritavate varade kasutamise tingimusi sätestavate üksikasjalike eeskirjadega käsitleb liikmesriik piiravamalt:

- laene, millega ei kaasne pangatagatist, elukindlustusseltsi antud tagatist, hüpoteeki või muud tagatist, võrrelduna laenudega, millel on selline tagatis,
- avatud investeerimisfonde (UCITS), mille tegevus ei ole kooskõlastatud direktiivi 85/611/EMÜ⁽¹⁾ tähenduses, ja muid investeerimisfonde, võrrelduna avatud investeerimisfondidega (UCITS), mille tegevus on kooskõlastatud selle direktiivi tähenduses,
- väärtpabereid, millega ei kaubelda reguleeritud turul, võrrelduna väärtpaberitega, millega seal kaubeldakse,
- võlakirju ning muid raha- ja kapitalituru instrumente, mida ei ole emiteerinud riigid, kohalikud või piirkondlikud asutused või direktiivis 2000/12/EÜ määratletud A-tsooni kuuluvad kindlustusseltsid või mille emiteerijad on rahvusvahelised organisatsioonid, mille liikmete hulgas ei ole ühtki liikmesriiki, võrrelduna samade finantsinstrumentidega, mille on emiteerinud sellised organid.

4. Liikmesriigid võivad lõike 1 punktis b ettenähtud määra tõsta 40%-ni teatavate võlatagatiste korral,

⁽¹⁾ Nõukogu 20. detsembri 1985. aasta direktiiv 85/611/EMÜ avatud investeerimisfonde (UCITS) käsitlevate õigus- ja haldusnormide kooskõlastamise kohta (EÜT L 375, 31.12.1985, lk 3). Direktiivi muudetud direktiiviga 88/220/EMÜ (EÜT L

100, 19.4.1988, lk 31).

(²) Nõukogu 18. detsembri 1989. aasta direktiiv 89/647/EMÜ krediitdiasutuste maksevõime suhtarvu kohta (EÜT L 386, 30.12.1989, lk 14).

kui neid emiteerib krediitdiasutus, mille peakontor on liikmesriigis ja mis on vastavalt seadusele nende võlakirjade omanike kaitseks kavandatud erilise ametliku järelevalve all. Eriti tuleb selliste võlakirjade emiteerimisest tulenevad summad vastavalt seadusele investeerida varadesse, mis kogu võlakirjade kehtivusaja vältel suudavad tagada võlakirjadega seotud nõuete katmise ja mida emiteerija maksejõuetuse korral kasutatakse esmajärjekorras põhisumma tagasimaksmiseks ning kogunenud intressi tasumiseks.

5. Liikmesriigid ei nõua, et elukindlustusseltsid investeeriksid teatavatesse varaliikidesse.

6. Olenemata lõikest 1 võib päritoluliikmesriik erandlike asjaolude korral elukindlustusseltsi taotluse põhjal ajutiselt ja nõuete kohaselt põhjendatud otsusega lubada erandeid lõike 1 punktides a–e sätestatud eeskirjadest, kui artiklist 20 ei tulene teisiti.

Märkused direktiivi ülevõtmise kohta Ühendkuningriigis

Ühendkuningriigi õigusaktid ei sätesta kindlustusseltsi investeeringute valikule otseseid piiranguid. Siiski avaldavad varade hindamise eeskirjad märkimisväärset kaudset mõju kindlustusseltsi investeerimispoliitikale. Nähes ette, et teatud liiki varad on lubamatud, või piirates nende varade väärtust, mida võib reguleerimisel arvesse võtta, julgustavad varade hindamise eeskirjad kindlustusseltsi säilitama direktiivi investeeringute hajutatuse sätetega kooskõlas olevate suhteliselt madala riskiga varade usaldusväärset hajutatust.

Investeeringute piirangud teatud varade puhul: direktiivis nähakse ette mõned teatavasse varaliiki tehtavaid investeeringuid käsitlevad piirangud kindlustustehniliste eraldiste kogusumma tähenduses. Näiteks ei tohi investeerida rohkem kui 10% ühte maatükki, rohkem kui 3% kassas olevasse sularahasse jne. Sarnaselt direktiiviga sisaldavad Ühendkuningriigi õigusaktid eeskirju, mis kehtestavad iga varaliigi puhul piirangu maksimaalsele lubatavale väärtusele, mida võib reguleerimisel arvesse võtta.

Eeskirjaga 57 nähakse ette, et kui kindlustusseltsi varade kogurisk teatud kirjelduse kohaselt ületab selle kirjelduse varade maksimaalse lubatud väärtuse, tuleb raamatupidamisest jätta välja ülemäärase väärtusega võrdselt varasid. Eeskirjas 57 määratletakse lisaks pikaajalise äritegevusega tegeleva kindlustusseltsi maksimaalne lubatav väärtus kui pikaajalise äritegevuse summa protsendimääraga võrdne summa, mis on määratletud I osa lisas 12.

Erinevalt direktiivist kehtestatakse Ühendkuningriigi õigusaktides protsendimäär piirangud mitte viitega kindlustustehnilistele eraldistele, vaid pikaajalise äritegevuse summa suhtes. Kaubandus- ja tööstusministeerium väitis, et ei olnud vaja lisada muutusi, kuna Ühendkuningriigi eeskirjad on enamasti usaldusväärsemad kui direktiivis sätestatud eeskirjad.¹

Näiteks on sularaha maksimaalne lubatav väärtus 3% pikaajalise äritegevuse summast. Ühendkuningriigi eeskirjades ei sätestata selgelt, et elukindlustusselts ei või investeerida rohkem kui 3% sularahasse; Ühendkuningriigi eeskirjades sätestatakse, et kui kindlustusselts investeerib sularahasse üle 3%, ei arvestata ülemäärast investeeringut antud vara hindamisel.

Mõnel juhul on siseriiklikud koguriski piirnormid usaldusväärsemad kui direktiivi

¹ Vt märkusi Wilde Sapte'i raporti artikli kohta EQUI veebisaidil avaldatud kirjalikust tõendist 20, käesoleva osa jaotises II.2.2.

investeeringute piirnormid. Näiteks piiratakse direktiivis investeeringuid iga maatüki puhul kuni 10% kindlustusseltsi kogu kindlustustehniliste eraldiste kogusummast, samal ajal kui siseriiklik meede piirab kindlustusseltsi koguriski piirnorme maatüki suhtes kuni 5% kindlustusseltsi pikaajalise äritegevuse summast. Teistel juhtudel on piirnormid samad, näiteks noteerimata aktsiate (10%) ja sularaha (3%) puhul. Ühendkuningriigi õigusaktides nähakse lisaks ette mõned direktiivis mitteesinevad piirnormid, näiteks 5% avatud investeerimisfondi osaluste puhul, 5% arvutiriistvara ja 2,5% kontorimasinate puhul.

Seos ELASi juhtumiga

Kõnealune artikkel on juhtumiga seotud lõike 6 tähenduses, mis lisab ülejäänud artiklis sisalduvatele nõuetele vabastusklausli. Vastavalt sellele sätteile võib päritoluliikmesriik „erandlike asjaolude korral” ja „elukindlustusseltsi taotluse põhjal” „ajutiselt” ja „nõuetekohaselt põhjendatud otsusega” lubada erandeid lõikes 1 sätestatud eeskirjadest.

Seda tuleb arvesse võtta solventsusmarginaali käsitleva artikli 25 ja kindlustustehniliste eraldiste lubatavaid kattevarasid käsitleva artikli 21 kontekstis. Küsimus seisneb selles, kas Ühendkuningriigi õigusaktides antakse reguleerijale (riigisekretärile) ulatuslikumad volitused kui direktiivis, et loobuda usaldatavusnormatiivide täitmise järelevalve eeskirjadest. Ühendkuningriigi tasandil kindlustusseltside 1982. aasta seaduse 68. jaotise alusel võib riigisekretär kindlustusandja taotluse põhjal või tema nõusolekul loobuda usaldatavusnormatiivide täitmise järelevalve eeskirjade kohaldamisest. Selle õiguse kasutamist ei piirata direktiivis nimetatud normidega (st „erandlike asjaolude korral”, „ajutiselt”, „nõuetekohaselt põhjendatud otsusega”). Sättes nähakse ette, et riigisekretäri otsusele võib esitada tingimusi, omistades reguleerijale selgelt valiku otsustada, kas kehtestada neid tingimusi või mitte. Need õigused tunduvad olevat laiemad direktiivis ettenähtud õigustest.

On oht, et niisuguste volituste kasutamine võib toimuda väga leebel moel, kahjustades ühtlustatud standardite kohaldamist. Tekivad teatud mured selles osas, kas kindlustusseltside 1982. aasta seaduse 68. jaotis on kooskõlas kolmanda elukindlustusdirektiiviga. Vt täiendavaid põhjendusi solventsusmarginaali käsitlevat artiklit 25 hõlmavas jaotises.

Artikkel 29 – Elukindlustuse tingimused ja kindlustusmaksed (konsolideeritud direktiivi artikkel 34)

Eesmärkide kokkuvõte

Kõnealuse artikli eesmärk on julgustada liikmesriike võtma vastu vähem kaubanduspiiranguid. See takistab liikmesriike nõudmast kindlustustingimuste, kindlustusmaksete tariifide, kindlustusmaksete tariifide arvutamiseks kasutatavate tehniliste aluste ja kindlustustehniliste eraldiste ning muude selliste trükitud dokumentide eelnevat heakskiitu, mida kindlustusselts võib kasutada suhetes kindlustusvõtjatega.

Artikli tekst

Artikkel 29

Liikmesriigid ei või võtta vastu sätteid, mis nõuavad kindlustuse üld- ja eritingimuste, kindlustusmaksete tariifide ning vormide ja muude selliste trükitud dokumentide eelnevat heakskiitu või süstemaatilist esitamist, mida kindlustusselts kavatseb kasutada suhetes kindlustusvõtjatega.

Olenemata esimesest lõigust võib päritoluliikmesriik kindlustusmatemaatilisi põhimõtteid käsitlevate siseriiklike sätete täitmise kontrolliks nõuda eelkõige kindlustustehniliste eraldiste ja kindlustusmaksete tariifide arvutamiseks kasutatavate kindlustustehniliste aluste korrapärast teatamist, ilma et see nõue oleks elukindlustusseltsi tegutsemise eeltingimus.

Komisjon esitab nõukogule aruande nende sätete rakendamise kohta hiljemalt viis aastat pärast käesoleva direktiivi kohaldamise kuupäeva.

Märkused direktiivi ülevõtmise kohta Ühendkuningriigis

Direktiivi säte võeti Ühendkuningriigi õigusaktidesse üle eeskirjaga 4 ja kindlustusseltside 1994. aasta eeskirjade 1 lisa punktiga 11. Vastavalt nendele eeskirjadele ei pea taotleja enam esitama teavet üldise ja konkreetse poliisi või lepingutingimuste kohta, mida kindlustusselts kavatseb kasutada. Seda teavet nõuti kindlustusseltside 1981. aasta eeskirjades, kuid alates kindlustusseltside 1994. aasta eeskirjade jõustumisest peab taotleja esitama vaid teabe nende kohustuste olemuse kohta, mida kindlustusselts kavatseb katta, kuid mitte eespool mainitu kohta.

Seos ELASi juhtumiga

Ebaselge. Täiendava teabe saamiseks selles punktis vt III osa reguleerimistegevuse kohta.

Lahknevused kolmanda elukindlustusdirektiivi ja rakendussätete vahel: ei ole leitud.

Artikkel 30 – Tühistamistähtaeg (teise elukindlustusdirektiivi artikkel 15 ja konsolideeritud direktiivi artikkel 35)

Eesmärkide kokkuvõte

Kõnealuses artiklis nõutakse, et liikmesriigid kehtestaksid kindlustusvõtjate jaoks tühistamistähtaja 14–30 päeva, alates hetkest, mil kindlustusvõtjat teavitati lepingu sõlmimisest.

Artikli tekst

Artikkel 30

1. Direktiivi 90/619/EMÜ artikli 15 lõike 1 esimeses lõigus olevad sõnad „ühel III jaotises viidatud juhul” jäetakse välja.

2. Direktiivi 90/619/EMÜ artikli 15 lõige kaks asendatakse järgmisega:

„2. Liikmesriigid ei pea kohaldama lõiget 1 lepingute suhtes, mille kestus on kuni kuus kuud, ega juhul, kui kindlustusvõtja oma seisundi või lepingu sõlmimise asjaolude tõttu seda erilist kaitset ei vaja. Liikmesriigid täpsustavad oma eeskirjades juhud, kui lõiget 1 ei kohaldata.”

Märkused direktiivi ülevõtmise kohta Ühendkuningriigis

Originaalversioonis lubati selle sättega liikmesriikidel mitte näha ette tühistamistähtaega ainult lepingute suhtes, mille kestus oli kuni kuus kuud. Kolmanda elukindlustusdirektiivi artikliga 30 lisatakse teine erand, mis lubab liikmesriikidel mitte näha ette tühistamistähtaega, kui kindlustusvõtja oma seisundi või lepingu sõlmimise asjaolude tõttu seda erilist kaitset ei vaja. Sättega jäetakse liikmesriigi ülesandeks täpsustada eeskirjad, milles

määratakse kindlaks vastavalt ettekirjutatud suunistele juhud, millal tühistamistähtaega ei kohaldata. Ühendkuningriik võttis selle artikli siseriiklikesse õigusaktidesse üle kindlustusseltside 1993. aasta (tühistamise) eeskirjade ja kindlustusseltside 1993. aasta (tühistamise nr 2) eeskirjadega, mis asendati kindlustusseltside 1994. aasta eeskirjadega. Kindlustusseltside 1993. aasta (tühistamise) eeskirjade punktiga 2 muudetakse kindlustusseltside 1982. aasta seaduse 75. jaotist (kindlustusseltside kohustuslik teatis seoses pikaajalise poliisiga) ning 76. jaotist (õigus taganeda tehingust pikaajalise poliisi suhtes).

Seos ELASi juhtumiga

Ebaselge. Täiendava teabe saamiseks selles punktis vt III osa reguleerimistegevuse kohta.

Lahknevused kolmanda elukindlustusdirektiivi ja rakendussätete vahel: ei ole leitud.

II.1.3. Asjaomased artiklid teistest direktiividest

- Esimene elukindlustusdirektiiv, 1979/267/EÜ

Artikli 18 lõige 3 edaspidise kasumi kasutamise kohta (millest sai konsolideeritud direktiivi artikli 27 lõige 4) [Vt ka kolmanda elukindlustusdirektiivi kindlustustehnilisi eraldisi käsitleva artikli 18 konteksti, kolmanda elukindlustusdirektiivi artiklit 21 varade kaasamise kohta kindlustustehnilistes eraldistes ning kolmanda elukindlustusdirektiivi artiklit 25 maksevõime kohta.]

Kui kindlustusselts on esitanud põhjendatud taotluse selle liikmesriigi pädevale asutusele, mille territooriumil asub tema peakontor, ja pädev asutus on sellega nõustunud:

a) summa, mis vastab 50% kindlustusseltsi edaspidisest kasumist; edaspidise kasumi suuruse määratlemiseks korrutatakse eeldatav aastakasum teguriga, mis vastab kindlustuspoliisi keskmisele järelejäänud kehtivusajale; kasutatav tegur ei või olla suurem kui 10; eeldatav aastakasum on artiklis 1 loetletud tegevuse viie viimase majandusaasta kasumite matemaatiline keskmine.

Liikmesriikide pädevad asutused ja komisjon määratlevad omavahelise koostöö tulemusena ühise kokkuleppega selle teguri arvutamise aluse, millega tuleb korrutada eeldatav aastakasum, ja kasumi koostisosad. Kuni sellise kokkuleppe saavutamiseni määratakse need koostisosad kindlaks selle liikmesriigi õiguse kohaselt, kelle territooriumil kindlustusselts (peakontor, agentuur või filiaal) tegutseb.

Kui pädevad asutused on määratlenud saadud kasumi mõiste, teeb komisjon ettepaneku kooskõlastada nimetatud mõiste kindlustusseltside aastaaruannete kooskõlastamist käsitleva ja direktiivi 78/660/EMÜ artikli 1 lõikes 2 sätestatud kooskõlastamist ettenägeva direktiiviga (7);

b) zillmereerimata või osaliselt zillmereeritud matemaatilise eraldise ja kindlustusmaksetes sisalduvate sõlmimisväljaminekute lisaga samaväärse määraga zillmereeritud matemaatilise eraldise vahe, kui zillmereerimist ei toimu või kui zillmereerimine on väiksema ulatusega kui kindlustusmaksetes sisalduvate sõlmimisväljaminekute lisa; nimetatud summa ei tohi siiski olla suurem kui 3,5% elukindlustustegevuse asjaomaste kogusummade ja kõigi zillmereerimist võimaldavate poliiside matemaatiliste eraldiste vahede summast; nimetatud vahest arvatakse maha võimalikud varadena raamatupidamisdokumentidesse kantud amortiseerimata sõlmimisväljaminekud;

c) kui selle liikmesriigi pädevad asutused, kus elukindlustusselts tegutseb, on selle heaks kiitnud, kõik varade alahindamisest ja kohustuste ülehindamisest tulenevad varjatud reservid peale matemaatiliste eraldiste, kui tegemist ei ole erandlike varjatud reservidega.

- Konsolideeritud direktiiv, 2002/83/EÜ

Artikkel 17, audiitorite ülesanded (originaalis direktiivi 95/26/EÜ artikkel 5) [Vt ka kolmanda elukindlustusdirektiivi ametisaladust käsitleva artikli 15 konteksti.]

1. Liikmesriigid sätestavad vähemalt, et:

a) iga isik, kellele on antud tegevusloa nõukogu direktiivi 84/253/EMÜ (1) tähenduses ning kes täidab elukindlustusseltsis nõukogu direktiivi 78/660/EMÜ (2) artiklis 51, direktiivi 83/349/EMÜ artiklis 37 või nõukogu direktiivi 85/611/EMÜ (3) artiklis 31 kirjeldatud või muid kohustuslikke tööülesandeid, on kohustatud viivitamata teatama pädevatele asutustele kõigist selle kindlustusseltsiga seotud asjaoludest või otsustest, mis talle on ülesannete täitmise jooksul teatavaks saanud ja mis võivad:

– oluliselt rikkuda tegevusloa andmise tingimusi sätestavaid või konkreetset elukindlustusseltside tegevuse jätkamist reguleerivaid õigus- ja haldusnorme või

– mõjutada elukindlustusseltsi tegevuse jätkamist või

– viia raamatupidamisarvestuse kinnitamata jätmiseni või tuua kaasa lisatingimusi;

b) samuti on nimetatud isik kohustatud ette kandma kõikidest talle tööülesannete täitmisel teatavaks saanud punktis a kirjeldatud asjaoludest ja otsustest kindlustusseltsis, millel on kontrollisuhetest tulenevalt märkimisväärne seos elukindlustusseltsiga, kus ta oma eespool nimetatud tööülesandeid täidab.

2. Kui isikud, kes on saanud direktiivi 84/253/EMÜ kohase tegevusloa, edastavad pädevatele asutustele heas usus teavet lõikes 1 nimetatud asjaolude või otsuste kohta, ei käsitleta seda lepingu või õigus- ja haldusnormidega teabe avaldamisele kehtestatud piirangute rikkumisena ning nimetatud isikud ei kannu selle eest mingit vastutust.

- Direktiiv 2002/12/EÜ, Solvency I direktiiv

Artikli 1 lõige 4 edaspidise kasumi kasutamise kohta (originaalis esimese elukindlustusdirektiivi artikli 18 lõige 3) [Vt jaotist kolmanda elukindlustusdirektiivi artikli 25 kohta.]

4. Kui kindlustusselts on päritoluliikmesriigi pädevale asutusele esitanud põhjendatud taotluse ja pädev asutus on sellega nõustunud, võib kasutusel olev solventsusmarginaal koosneda ka järgmistest osadest:

a) kuni 31. detsembrini 2009 summa, mis vastab 50% kindlustusseltsi edaspidisest kasumist, kuid ei ületa 25% kasutusel olevast solventsusmarginaalist või nõutavast solventsusmarginaalist, olenevalt sellest, kumb on madalam. Edaspidise kasumi suuruse määratlemiseks korrutatakse eeldatav aastakasum teguriga, mis vastab kindlustuspoliiside keskmisele järelejäänud kehtivusajale. Kasutatav tegur ei või olla suurem kui kuus. Eeldatav aastakasum ei tohi ületada artikli 1 lõikes 1 loetletud tegevuse viie viimase majandusaasta kasumite matemaatilist keskmist.

Pädevad asutused võivad nõustuda sellise summa arvestamisega kasutusel oleva solventsusmarginaali hulka üksnes sel juhul, kui:

i) pädevatele asutustele esitatakse aktuaari aruanne, milles tõendatakse nimetatud tulevaste kasumite tekkimise tõenäosust; ja

ii) seda osa punktis c) nimetatud varjatud netovahenditest moodustuvast tulevases kasumist ei ole juba arvesse võetud;

b) zillmereerimata või osaliselt zillmereeritud matemaatilise eraldise ja kindlustusmaksetes sisalduvate sõlmimisväljaminekute lisaga samaväärse määraga zillmereeritud matemaatilise eraldise vahe, kui zillmereerimist ei toimu või kui zillmereerimine on väiksema ulatusega kui kindlustusmaksetes sisalduvate sõlmimisväljaminekute lisa. Nimetatud summa ei tohi siiski olla suurem kui 3,5% elukindlustustegevuse asjaomaste kogusummade ja kõigi zillmereerimist võimaldavate poliiside matemaatiliste eraldiste vahede summast. Nimetatud vahest arvatakse maha võimalikud varadena raamatupidamisdokumentidesse kantud amortiseerimata sõlmimisväljaminekud;

c) varade hindamisel selguvad varjatud netovahendid, kui need ei ole erandlikku laadi;

d) pool maksmata aktsiakapitalist või esialgsetest vahenditest, kui makstud osa ulatub 25% nimetatud aktsiakapitalist või vahenditest, kuid kuni 50% kasutusel olevast või nõutavast solventsusmarginaalist, olenevalt sellest, kumb on madalam.

- Direktiiv 2005/1/EÜ finantsteenuste komiteede uue organisatsioonilise struktuuri kohta

Artiklid 5–8, millega asutatakse CEIOPS

Artikkel 5

Direktiiv 91/675/EMÜ

Direktiivi 91/675/EMÜ muudetakse järgmiselt:

1) pealkirjas asendatakse sõna „kindlustuskomitee” sõnadega „Euroopa kindlustuse ja kutsealase pensionikindlustuse komitee”;

2) „Artikkel 1

1. Komisjoni abistab Euroopa kindlustuse ja kutsealase pensionikindlustuse komitee (edaspidi „komitee”), mis on asutatud komisjoni 5. novembri 2003. aasta otsusega 2004/9/EÜ [23].

2. Komisjoni otsusega 2004/6/EÜ [24] loodud Euroopa kindlustuse ja kutsealase pensionikindlustuse komitee esimees osaleb komitee koosolekutel vaatlajana.

3. Komitee võib kutsuda eksperte ja vaatlajaid oma koosolekutel osalema.

4. Komisjon tagab komiteele sekretariaaditeenused.

3) „Artikkel 2

1. Otsuse 1999/468/EÜ artikli 5 lõikes 6 sätestatud tähtajaks kehtestatakse kolm kuud.

2. Komitee võtab vastu oma töökorra.

4) artiklid 3 ja 4 jäetakse välja.

Artikkel 6

Direktiiv 92/49/EMÜ

Direktiivi 92/49/EMÜ artikli 40 lõike 10 esimeses lauses asendatakse sõnad „esitab komisjon direktiiviga 91/675/EMÜ loodud kindlustuskomiteele aruande, mis koondab nende juhtude hulga ja liigid” sõnadega „teavitab komisjon Euroopa kindlustuse ja kutsealase pensionikindlustuse komiteed nende juhtude arvust ja liikidest”.

Artikkel 7

Direktiiv 98/78/EÜ

Direktiivi 98/78/EÜ muudetakse järgmiselt:

1) artikli 10a lõige 3 asendatakse järgmisega:

„3. Komisjon tutvub Euroopa kindlustuse ja kutsealase pensionikindlustuse komitee abiga põhjalikult lõikes 1 nimetatud läbirääkimiste tulemustega ja nendest johtuva olukorraga, ilma et see piiraks asutamislepingu artikli 300 lõigete 1 ja 2 kohaldamist.”;

2) artikli 11 lõige 5 asendatakse järgmisega:

„5. Komisjon esitab hiljemalt 1. jaanuaril 2006 aruande käesoleva direktiivi kohaldamise ja vajaduse korral täiendava ühtlustamise vajaduse kohta.”.

Artikkel 8

Direktiiv 2002/83/EÜ

Direktiivi 2002/83/EÜ muudetakse järgmiselt:

1) artikli 46 lõike 9 esimeses lauses asendatakse sõnad „komisjon esitab kindlustuskomiteele iga kahe aasta järel aruande, mis võtab iga liikmesriigi kohta kokku nende juhtude arvu ja tüübi” sõnadega „komisjon teavitab Euroopa kindlustuse ja kutsealase pensionikindlustuse komiteed iga kahe aasta järel iga liikmesriigi kohta nende juhtude arvust ja tüüpidest”;

2) artikkel 58 asendatakse järgmisega:

„Artikkel 58

Liikmesriikide teave komisjonile

a) igast tegevusloa andmisest tütarettevõtjale, mida otseselt või kaudselt kontrollib vähemalt üks kolmanda riigi seaduse alusel tegutsev emaettevõtja;

b) kui selline emaettevõtja omandab sellise osaluse ühenduse elukindlustusseltsis, et sellest saab tema tütarettevõtja.

Kui punktis a osutatud tegevusloa on antud tütarettevõtjale, mida otseselt või kaudselt kontrollib vähemalt üks kolmanda riigi seaduse alusel tegutsev emaettevõtja, täpsustavad pädevad asutused sellise kontserni struktuuri teatistes, mis esitatakse komisjonile ja teistele pädevatele asutustele.”;

3) artikli 65 lõige 1 asendatakse järgmisega:

„1. Komisjoni abistab Euroopa kindlustuse ja kutsealase pensionikindlustuse komitee, mis on asutatud komisjoni otsusega 2004/9/EÜ. [26]”.

II.2. Täiendavad tõendid direktiivi ülevõtmise kohta

II.2.1. Komisjoni tõendid

Sissejuhatusena tuleks kõigepealt korrata, millised on komisjoni täpsed kohustused ELi õigusakti ülevõtmise tähenduses¹. EÜ asutamislepingu artiklis 211 sätestatakse, et komisjoni ülesanne on ühenduse seaduse kohaldamise kontrollimine, mis sisaldab:

- 1) kontrollimist, kas liikmesriigid on võtnud vastu siseriiklikud rakendusmeetmed ja teavitanud nendest komisjoni ettenähtud tähtaja jooksul;
- 2) kontrollimist, kas siseriiklikud ülevõtmise meetmed on kooskõlas ühenduse õigusaktidega;
- 3) eraõiguslike ja avalik-õiguslike ühingute, organite ja asutuste tegeliku sätetest kinnipidamise tagamist (jõustamist).

Kõnealuste kriteeriumidega peetakse silmas, et uurimiskomisjon sai tõendeid Euroopa Komisjonilt. Esiteks osales komisjon, keda esindas kindlustusüksuse direktor Elmer TERTAK, EQUI 23. märtsi 2006. aasta kuulamisel (EQUI kuulamistel esitatud suuline tõend 1). Aset leidis ka täiendav kirjalik teabevahetus. Teiseks esitas siseturu volinik Charlie McCREEVY 23. novembril 2003 tõendi (EQUI kuulamistel esitatud suuline tõend 8). Kogu teabevahetuse jooksul vastas komisjon parlamendiliikmete küsimustele ja esitas temalt taotletud teabe asjaomaste direktiivide ülevõtmise ja nende kohaldamise kohta pädevate asutuste poolt vaatlusperioodi jooksul ning komisjoni võetud meetme kohta rakendamise kontrollimiseks. Kõnealune tõendusmaterjal sisaldab kolmanda elukindlustusdirektiivi rakendamise uuringut Ühendkuningriigi äriühingu Wilde Sapte'i poolt (EQUI veebisaidil avaldatud kirjalik tõend 20), rikkumismenetluste kava (EQUI veebisaidil avaldatud kirjalik tõend 19) ja komisjoni käes olevate kõigi ELASiga seotud dokumentide kava, sealhulgas kirjad, e-kirjad ja teised erinevad dokumendid (EQUI veebisaidil avaldatud kirjalik tõend 39). Komisjon oli koostanud ka dokumendi asukohaliikmesriiki ja päritoluliikmesriiki käsitlevate küsimuste kohta (EQUI veebisaidil avaldatud kirjalik tõend 41). Täiendavat teavet saadi konfidentsiaalsest kirjalikust tõendist 11: rakendamise uuringu ülevaade, teave sel ajal ametis olevate ametnike isikusamasuse kohta, teave Wilde Sapte'i äriühingu vastutavate isikute kohta ning muud küsimused.

Suuliste ja kirjalike tõendite teemade kokkuvõte

1. Kolmanda elukindlustusdirektiivi nõuetekohane ja õigeaegne rakendamine

Komisjoni siseturu ja teenuste peadirektoraadi rahaasutuste direktor Elmer TERTAKi väite kohaselt rakendas Ühendkuningriik vastavalt tema käes olevatele tõenditele kolmandat elukindlustusdirektiivi õigeaegselt ja nõuetekohaselt (EQUI kuulamistel esitatud suuline tõend 1). Seda tõestas asjaolu, et liikmesriik teavitas komisjoni peasekretäri kolmanda elukindlustusdirektiivi rakendamisest 29. juuni 1994. aasta kirjas. Nimetatud kirjas täpsustas Ühendkuningriik, et rakendussätted jõustuvad direktiivis ettenähtud tähtajal 29. juunil 1994. Seega pidas Ühendkuningriik kinni direktiivis ettenähtud jõustumise tähtajast ja toimis

¹ Euroopa Komisjoni kohustuste olemust käsitletakse pikemalt raporti V osas.

teavitamisel nõuetekohaselt ning esitas rakendusakti koopiad. Komisjon kontrollis liikmesriikide vastavust koos väliste konsultantidega, kes koostasid rakendamise aruande ja üksikasjaliku vastavustabeli. Kolmanda elukindlustusdirektiivi ja kahjukindlustusdirektiivide ülevõtmist hõlmava uuringu viis läbi äriühing Wilde Sapte. Kreeka ja Hispaania jäeti välja. Hr TERTAK väidab, et aruanne ning komisjoni talituste läbiviidud uurimised aruande ja Ühendkuningriigi rakendusakti kohta ei viidanud ühelegi suuremale lüngale või probleemile seoses Ühendkuningriigi rakendamisega (EQUI kuulamistel esitatud suuline tõend 1).

Volinik McCREEVY kordas EQUI kuulamistel esitatud suulises tõendis 8, et nende järelduse põhjal võttis Ühendkuningriik kolmanda elukindlustusdirektiivi oma siseriiklikesse õigusaktidesse üle nõuetekohaselt.

2. Komisjoni roll

Hr TERTAK selgitas, et komisjonil ei ole otsest rolli liikmesriikide üksikute kindlustusseltside järelevalves ning et ELi kindlustusdirektiivid ei anna komisjonile konkreetseid järelevalveõigusi ja samuti ei anna komisjon tegevusluba kindlustustegevusega tegeleda soovivatele kindlustusseltsidele ega kontrolli neid ning et iga liikmesriigi kohus on korraldada ja teostada seda siseriiklikku järelevalvega seotud kohustust (EQUI kuulamistel esitatud suuline tõend 1). Komisjoni ülesanne on tagada, et nende õiguste kasutamisel peaksid liikmesriigid kinni oma kohustustest asjaomaste EÜ direktiivide alusel ning ei takistaks siseturu nõuetekohast toimimist. Komisjonil on lubatud alustada ametlikku rikkumismenetlust vaid juhul, kui ei täideta kõnealuseid kohustusi asutamislepingu alusel.

Volinik McCREEVY kirjeldas komisjoni mõnikord ette tulevaid raskusi (EQUI kuulamistel esitatud suuline tõend 8), kinnitades, et liikmesriikide ühenduse õigusaktide rakendamise kontrollimine on keeruline ülesanne. See nõuab aega ja vahendeid. Tekivad lingvistilised probleemid. Alati ei ole tõlked kättesaadavad. Liikmesriigid rakendavad direktiive, muutes sageli mitmeid olemasolevaid õigusakte, ning jätavad tihti esitamata ülevõtmise tabelid. McCREEVY lisas, et peab siiski rõhutama, et komisjon ei vastuta üksikute kindlustusseltside järelevalve eest. See on riiklike asutuste töö. Samuti ei saa komisjon kontrollida riiklikke järelevalveasutusi, et teha kindlaks, kas nad teevad oma tööd nõuetekohaselt. Nagu McCREEVY ja tema ametnikud on juba varem kinnitanud, komisjon ei ole ega saa olla järelevalveasutuste järelevalvaja.

3. Rikkumismenetlused: alustati vähemtähtsatega, kuid praegu on need lõpetatud

Hr TERTAK väitis EQUI kuulamistel esitatud suulises tõendis 1, et käesoleval hetkel ei ole komisjonile teada ühtegi ELi kindlustusdirektiivide rikkumist seoses ELASiga ning et neil ei ole võimalik saada lõplikku ülevaadet selle kohta, kas ELASi juhtumi puhul on toimunud rikkumine direktiivi praktilisel kohaldamisel, ning isegi, kui neil oleks võimalik sellist ülevaadet saada ja nad veenduksid, et tegelikkuses on toimunud rikkumine, ei oleks komisjon võimeline alгатama kohtu ees rikkumismenetlusi, võttes arvesse asutamislepingu alusel Euroopa Kohtu poolt tõlgendatuna komisjoni rolli ja rikkumismenetluste omadusi. Hr TERTAK lisas, et enamik rikkumisi siseturu ja teenuste peadirektoraadi tasandil toimuvad tema teadmiste kohaselt sellepärast, et need, kes usuvad, et midagi toimub nõuetega vastuolus, pöörduvad komisjoni poole, andes teada, et midagi on valesti. Hr TERTAK kinnitas, et kui nad saavad tõendid ja selgituse, et rikutakse tõepoolest reegleid, võtavad nad

meetmeid; kuid teisest küljest ei ole komisjon mõeldud täitma politsei rolli ning neil on kohtult saadud piirangud, mille piires nad peavad tegutsema.

Hr BEVERLY komisjonist selgitas, et rikkumine ei ole lihtsalt valesti tegemine, vaid see, kui nimetatud valesti tegemine on tõepoolest seotud ühenduse õigussätete rikkumisega, ning selleks on siiski jälle vaja tõendeid. Kokkuvõttes ei olnud neil antud hetkel hr BEVERLY teadmiste kohaselt tõendeid selleks, et nad oleksid võinud alustada rikkumismenetlusi, ning nad ei saanud samuti antud hetkel kaebusi, mis oleksid näidanud, et tuleks alustada mis tahes rikkumismenetlusi Ühendkuningriigi vastu asjaolu tõttu, et kõnealuse riigi tegevus ei olnud seoses Equitable Life'iga kooskõlas kolmandas elukindlustusdirektiivis sätestatuga.

Siiski saatis komisjon uurimiskomisjonile nimekirja rikkumismenetlustest (EQUI veebisaidil avaldatud kirjalik tõend 19), mis olid alustatud liikmesriikidega seoses kolmanda elukindlustusdirektiiviga. Nimekirjas väidetakse, et mitmete liikmesriikide vastu alustati menetlusi ebakorrekse kohaldamise eest, sealhulgas Ühendkuningriik, seoses nende siseriiklike meetmete eriliste aspektidega. Ühendkuningriigi puhul näiteks oli probleem seotud statistilise teabe vahetamisega järelevalve teostajate vahel. EQUI veebisaidil avaldatud kirjalikus tõendis 19 selgitatakse, et kõik need juhtumid on lõpetatud ning et ükski neist ei ole seotud direktiivi peamiste usaldatavusnormatiivide täitmise järelevalvega.

4. Komisjonile esitatavate kaebuste puudumine enne 2001. aastat – komisjon ei saa tegutseda väidetavate mineviku rikkumistega, mis on parandatud

Hr TERTAK selgitas küsitlemisel, et kui komisjonile ei esitata fakte õigeaegselt, ei ole neid olemas. See on seotud ELASi juhtumiga, mille puhul ei teavitanud keegi komisjoni õigeaegselt. Siiski tuleb meeles pidada, et komisjon võib saada teavet muul moel.

Komisjoni käes oleva ELASit puudutava kirjavahetuse küsimuse kohta väidab hr TERTAK EQUI kuulamistel esitatud suulises tõendis 1, et esimene komisjoni failides olev kirjavahetus pärineb 2001. aasta algusest, mis sisaldab Euroopa Parlamendi liikmete James Ellesi ja Roy Perry kirju. Hr Perry kirjutas uuesti volinik Bolkesteinile 2001. aasta juulis pärast sõltumatu kindlustusseltsi pankrotistumist ja pärast Equitable Life'i otsust kärpida pensionikindlustuspoliiside väärtust 16% võrra. Hr Perry küsis komisjonilt, kas Euroopa direktiividest kinnipidamine nendes küsimustes on rahuldav. Seejärel lisas hr TERTAK, et komisjon jätkab oma ajalooarhiivides sellele kuupäevale eelneva kirjavahetuse otsinguid. Volinik McCREEVY kordab EQUI kuulamistel esitatud suulises tõendis 8 kõnealuseid fakte: komisjon ei olnud Equitable Life'iga seotud probleemidest teadlik enne 2001. aasta algust, kui parlamendiliikmed võtsid nendega ühendust oma valijate nimel, kes olid Equitable'i kindlustusvõtjad. Nad esitasid EQUI-le täieliku nimekirja kõigist nende käes olevatest dokumentidest Equitable Life'i kohta. Ühendkuningriigi asutused reageerisid kiiresti pärast Equitable Life'i kriisi ja sulgemist uue äritegevuse alustamiseks. Bairdi raporti ja Tineri reformide põhjal muutis Ühendkuningriik radikaalselt oma eeskirju kogu elukindlustuse, eelkõige kasumiosalusega poliiside, vastastikuste kindlustusseltside ja aktuaari rolli kohta. Volinik McCREEVY arvates võib julgelt väita, et enne Equitable Life'i kriisi kohaldatav kord enam ei eksisteeri.

Seoses komisjoni sekkumise küsimusega väidab Clive MAXWELL EQUI kuulamistel esitatud suulises tõendis 4, et komisjoni sekkumise küsimuses Equitable Life'i järelevalvesse ei ole tal ühtegi üksikasja Euroopa Komisjoni sekkumise kohta üksikjuhtumitega tegelemisel.

Selles osas rõhutas komisjon, et ta ei saa avaldada arvamust ega uurida rikkumisi, mis on asjaomase liikmesriigi poolt heastatud. See oli tingitud rikkumismenetluste omadustest, mille eesmärk oli üksnes ELi õigussätetega vastavuse tagamine. Minevikus toimunud rikkumiste ohvrid võivad endiselt kontrollida liikmesriigi tegevuse vastavust siseriiklike kohtute kaudu. Liikmed väljendasid oma üllatust seoses sellega, et ei ole võimalik alustada taas rikkumismenetlusi või uurida minevikus toimunud rikkumisi, eelkõige, kui nende rikkumiste kahjustav mõju on alles hiljuti avalikuks tulnud.

Lõpuks kaitseb Alan BEVERLY komisjonist EQUI kuulamistel esitatud suulises tõendis 7 oma institutsiooni tegevust, korrates hr TERTAKi seisukohti, et komisjoni roll ei ole olla järelevalveasutuse järelevalvaja. See ei kuulu nende volituste hulka ja nad ei saa seda mingil moel teha. Komisjon on juba varem öelnud, et kontrollinud rakendamise läbiviimist liikmesriikide poolt, sõltub see seejärel virtuaalselt kaebustest või kodanike kirjadest, et saada ülevaadet selle kohta, kas tehakse midagi, mis ei vasta nõuetele. Taas, nagu juba varem öeldud, ei teavitatud komisjoni ühestki probleemist enne esimesi 2001. aasta juunis pärast uue äritegevusega tegelemiseks sulgemist saadetud kirju. Alan BEVERLY küsib, miks ei teavitatud komisjoni enne 2001. aastat. Ja vastab samas ise, et tõenäoliselt sellepärast, et 1990. aastatel Equitable Life'ist lahkunud inimesed said heldeid makseid ning neil ei olnud mingit põhjust kaebuse esitamiseks.

5. Ühendkuningriigi äriühingu koostatud rakendamise aruanded

Uurimiskomisjoni taotluse põhjal esitas komisjon kolmanda elukindlustusdirektiivi nn rakendamise aruanded. Aruande koostas Ühendkuningriigi eraõiguslik advokaadibüroo Wilde Sapte. Aruanne sisaldab üldist kokkuvõtet ja üheksa riigi vastavusaruandeid. Komisjon väidab, et direktiiv rakendati liiga hilja kahes aruandega avastatud riigis. Hr VAN HULLE komisjonist selgitas, et advokaadibüroo valimiseks viidi läbi tavapärane avalik pakkumine ning et büroo valiti kogu ELi kohta uuringu läbiviimiseks, sealhulgas ka Ühendkuningriik; kahjuks oli tegemist seotusega, kuid ajal, mil uuring tehti, ei olnud ELASi juhtum üles kerkinud. Komisjon püüab valida tavaliselt advokaadibüroo, millel on kontakte kõigis liikmesriikides (EQUI kuulamistel esitatud suuline tõend), mis on keeruline ülesanne.

Volinik MCCREEV0Y (EQUI kuulamistel esitatud suuline tõend 8) selgitas samuti, kuidas nad kontrollisid kindlustusdirektiivide kolmanda põlvkonna rakendamist tagasiulatuvalt 1994.–1995. aastal, kasutades osaliselt tuntud advokaadibüroost tellitud uuringut. Komisjon tegi kättesaadavaks uuringu aruanded ja oma sisedokumendid, mis näitavad selgelt esilekerkinud probleeme. Need dokumendid näitavad ka komisjoni ametnike märkimisväärsed jõupingutusi, et saavutada kulutustele vastavat tulu ja parimat võimalikku tulemust.

6. Direktiivi ülevõtmine: komisjon näeb vaid praegust olukorda

Hr TERTAK kinnitas küsitlemisel, et direktiivi ülevõtmise analüüsimisel võib saada vaid hetkepildi antud ajast, mis ei hõlma automaatselt seda, mis juhtub edaspidi. Ei tohiks

unustada, et kõigi institutsioonide, eelkõige järelevalvevolitusi omavate institutsioonide üle teostavad teatud järelevalvet ka riikide parlamendid ning võiks loota, et demokraatlikust parlamendist piisab, et kontrollida institutsiooni tegevust oma piirides ja seda, kas institutsioon on seadusega kooskõlas, alates direktiivide ülevõtmisest siseriiklikesse seadustesse. Konfidentsiaalses kirjalikus tõendis 11 ilmneb komisjoni vahendite puudumine ülevõtmise valdkonnas (eelkõige lingvistiline suutlikkus, kuna saadud rakendusaktid ei ole isegi tõlgitud), tugevdades muljet, et komisjon võib teostada piisavat kontrolli ülevõtmise suhtes üksnes siis, kui tema käsutuses on rohkem vahendeid.

Vahendite küsimuses vihjab volinik McCREEVY EQUI kuulamistel esitatud suulises tõendis 8 mõningatele raskustele ülevõtmise andmete kontrollimisel ning olemasolevatele ja minevikus olnud probleemidele. Alates uuest Barroso komisjonist ja volinik McCREEVY ametiajast on Barroso komisjoni teemaks olnud parem õiguslik reguleerimine. Selle üheks tähenduseks on Euroopast tulev parem õiguslik reguleerimine. Seega peaks loogiliselt kogu direktiivide ülevõtmise, rakendamise, rikkumismenetluste jne õigusliku reguleerimise süsteemis tegelema rohkem inimesi.

7. Ülevõtmist iseloomustavad „linnukeste märkimise” elemendid

Parlamendiliikmete küsitlemisel kinnitas hr TERTAK, et ühtse turu aspektide toimimise osas võib asi seisneda üksnes selles, et uute elukindlustusdirektiivide loomine, vastuvõtmine ja rakendamine oli valikvastustega harjutus, kuna nad löid midagi uut, mis tegi Euroopa kindlustusseltsidele lihtsamaks teenuste pakkumise vabaduse, eelkõige piiriüleselt. Seega viisid nad üsna pärast rakendamise tähtaega läbi rakendamise uurimise. Seega ei olnud põhimõtteliselt ühtegi uute meetmete kohaldamise kogemust sellel tasandil. Seega on hr TERTAKi väite kohaselt olemas „linnukeste märkimise” element, kuid on veel palju rohkemgi.

Erinevate läbirääkimiste käigus tekkis parlamendiliikmetel mõte, et ülevõtmine on praegu liikumatu ja lühinägelik toiming, mis peaks muutuma edumeelsemaks, näiteks hinnates õigusakti kvaliteeti selle kohaldamise esimese viie aasta lõikes ning mitte üksnes algust. Sellele osutas volinik McCREEVY EQUI kuulamistel esitatud suulises tõendis 8, väites, et komisjoni töö on teha kindlaks, et eeskirju kohaldatakse. Volinik McCREEVY esitas küsimuse, kuidas saavutada oma eesmärgi kõige paremini. ELi käsutuses olevate vahenditega on vaevalt võimalik saata välja ametnike rühmi, kes otsiksid ebakorrekse kohaldamise juhtumeid ELi 25, peagi 27 liikmesriigis. Ta lisas, et komisjoni võimuses on julgustada, nagu seda juba tehaksegi, liikmesriikide reguleerivaid asutusi ja järelevalveasutusi tegema aina tihedamat koostööd. Kui nende koostöö muutub aina tihedamaks ja regulaarsemaks, kui nad koostavad tööprogramme, võtavad vastu protokolle või vastastikuse mõistmise memorandumid konkreetsete direktiivide koordineeritud kohaldamiseks ning jätkavad üldiselt järelevalve ühitamise poliitikat, leitakse üles ühenduse õigusaktide ebakorrekse kohaldamise probleemid ja lahendatakse need algstaadiumis, oli volinik McCREEVY veendunud.

8. Rakendamise aruannete kvaliteet ja ülevaade

Parlamendiliikmed tõstatasid küsimuse, kas sellel konkreetsel juhul peaks see olema õppetunniks komisjonile. Nad küsisid EQUI kuulamistel esitatud suulises tõendis samuti, kas

on viidud läbi rakendamise uuringute läbivaatamise läbivaatamine. Küsitlemisel kinnitas komisjon, et ta ei olnud rahul uuringu läbiviimisega teatud riikide suhtes (EQUI kuulamistel esitatud suuline tõend). Komisjon võtab enda peale ajalooarhiivide põhjal tervikliku toimiku koostamise, et teavitada uurimiskomisjoni, millal ja millistel juhtudel ning milliste riikide suhtes ei olnud komisjon uuringuga rahul (konfidentsiaalne kirjalik tõend 11). Hr BEVERLY väidab, et uuringu läbivaatamine toimus. Ta kinnitas, et uuring vaadati tol ajal põhjalikult läbi, kuna nad tõstatasid kindlasti küsimusi tolelaegse konsultandiga (EQUI kuulamistel esitatud suuline tõend 1).

Siiski paistab see tõend olevat vastuolus EQUI veebisaidil avaldatud kirjalikus tõendis 19 öelduga, kus komisjon väidab, et dokumentide ja nende kontaktide põhjal pensionile jäänud ametnikuga on selge, et suuremad probleemid tekkisid uuringu teostamise ajal. Lõplik tulemus oli see, et vaheraporti täiendatud versioonist sai lõplik raport ja lõplikku eelarvet vähendati 50% võrra. Komisjon märkis lõpetuseks, et ei koostatud uuringu kirjalikku ülevaadet, kuid väitis, et ta võib kinnitada, et tol ajal uuringu eest vastutanud ametnikud, vaatamata sellele, et nad ei kontrollinud konsultantide kogu tööd liikmesriikides, mängisid siiski aktiivset rolli uuringu koostamise kontrollimisel. Ka EQUI veebisaidil avaldatud kirjalikus tõendis 19 kinnitas komisjon, et on selge, et Ühendkuningriigi hõlmamine raporti on üks olulisemaid uuringu aspekte. Neid väiteid näib kinnitavat konfidentsiaalne kirjalik tõend 11.

9. Komiteemenetluse sätete puudumine

Küsitlemisel väitis komisjon, et kolmandas elukindlustusdirektiivis ei nähtud ette ühtegi komiteemenetlust tehniliste üksikasjade rakendamiseks. Direktiivi rakendati otse niisugusena, nagu see saadi parlamendilt ja Euroopa Komisjonilt, ning selles puudusid komiteemenetlused tehnilisteks üksikasjadeks.

10. Solvency II on oluline muutmine

Komisjon on veendunud (EQUI kuulamistel esitatud suuline tõend 1), et peaksime tuletama meelde, et kindlustusdirektiivid sisaldavad peamiselt minimaalseid eeskirju ning see on põhjus, miks liikmesriigid tahavad mõnikord eeskirju lisada. Komisjon koostab Solvency II, mis on kindlustusseltsidele esitatavate maksevõime nõuete oluline muutmine. Komisjon on sellega tegelenud juba mõnad aega ning põhjus, miks ta seda teeb, seisneb Equitable Life'i juhtumiga sarnastel kogemustel. Vastavalt komisjonile on Solvency II süsteem riskitundlikum, seega nõutakse igahihelt, keda see puudutab, nii järelevalveasutustelt kui ka kindlustusseltsidelt, nende toodete riskide uurimist, mida nad turustavad; näiteks kapitalituru risk, mis oli oluline küsimus ka Equitable Life'i juhtumi puhul.

Volinik McCREEVY avaldab EQUI kuulamistel esitatud suulises tõendis 8 Solvency II kohta arvamust, et praegune tähtsaim kindlustuse prioriteet on Solvency II projekt. Eesmärk on ELi kindlustuse õigusliku reguleerimise ja järelevalve põhjalik läbivaatamine. Praegune maksevõime kord on vananenud, märgib volinik McCREEVY. Kindlustusandjatele kehtestati solventsusmarginaali nõuded esmakordselt ELi tasandil 30 aastat tagasi ning sellest ajast on arvutamise meetod jäänud põhimõtteliselt muutumatuks. Need olid mõeldud kindlustussektorile ja maailmale, mis enam ei eksisteeri. Kindlustusdirektiivides sätestatakse minimaalsed standardid, mida võib täiendada ja mida täiendatakse mitmel moel

lisaeeskirjadega riiklikul tasandil. Volinik McCREEVY arvates ei eksisteeri seega tegelikku ühist alust.

Rääkides küsimusest kasutada direktiivide asemel rohkem eeskirju, lisab McCREEVY, et Solvency II direktiivis kavatakse võimalikult palju ühtlustada ning mitte säilitada kõiki neid erandeid jne. Siiski, kuna need direktiivid läbivad Euroopa Liidu Nõukogu ja Euroopa Parlamendi protsessi, lisatakse vältimatuid asju ning ei toimu korrektset ühtlustamist. Volinik McCREEVY kutsub üles olema ausad: ei ole palju liikmesriike, kes teeksid kõik, et paluda komisjonilt rohkemate otseste volituste andmist nendes valdkondades ning nende erandite kõrvaldamist. Seda ei juhtu igas valdkonnas, kõige vähem finantsteenuste puhul. Ta kutsub üles olema selle suhtes täiesti avameelsed. Isegi kõige Euroopa-sõbralikumates liikmesriikides ei ole näha ministreid, vaatamata nende poliitilistele veendumustele (tsentristid, vasak- või parempoolsed), kes seda sooviksid. Nende seisukohast on väga head põhjused, miks nad ei taha selles suunas liikuda, seega on antud arutlus keeruline, möönap volinik McCREEVY.

11. Parandatud finantsteave, paralleelid ENRONiga

Investoritele esitatava teabe puudumise küsimuses vastab hr TERTAK (EQUI kuulamistel esitatud suuline tõend 1), et viimaste aastate jooksul on finantsteabe ja läbipaistvuse nõuded tohutult suurenenud ja paranenud. Ei ole veel analüüsitud, kas Ühendkuningriigi tolleaegne tegevus oli parim või mitte või ei olnud vähemalt väga kaugel Euroopa tasandist. Kuid ühes asjas on hr TERTAK veendunud: ei tohi võrrelda varaseid eeskirju praeguste eeskirjadega, kuna praegused eeskirjad sisaldavad alati kõiki aja jooksul saadud kogemusi. Hr TERTAK usub, et kindlasti on ka Enron saanud kogemusi, millest keegi polnud teadlik, kuid keegi tõi selle välja ning juhtus, et aruandekohustusi puudutavaid mitmeid eeskirju, audiitorite ülesandeid muudeti USAs ning sarnaselt tehakse mõned muutused ka Euroopas.

12. Kolmanda elukindlustusdirektiivi filosoofia: minimaalne ühtlustamine, vastastikune tunnustamine ja päritoluliikmesriigi kontroll, kuid asukohaliikmesriik võib kohaldada üldise hüvanguga seotud eeskirju

Alan BEVERLY võtab EQUI kuulamistel esitatud suulises tõendis 3 kokku kogu kolmandat elukindlustusdirektiivi toetava filosoofia. Tema arvates loodi mulje, et asukohaliikmesriigil ehk filiaali liikmesriigil ei ole mingit võimalikku rolli. See ei ole täpne, leiab Alan BEVERLY. On tõsi, et direktiivid ja eelkõige kolmandad direktiivid sätestasid minimaalse ühtlustamise aluse, mis on kindlustusseaduse minimaalne ühtlustamine liikmesriikides. Nimetatud minimaalne ühtlustamine on vastastikuse tunnustamise ja päritoluliikmesriigi alus – Euroopa passisüsteem. Mis puudutab filiaale, siis võib kindlustusseltsi suhtes, kes soovib luua filiaali teise riiki, kehtestada kohustuslikke eeskirju, mida peab üldise hüvangu alusel kohaldama riigis, kus filiaal asub. See on poliitiline valik filiaali asukohariigi suhtes, kuid teda ei kõrvaldata täielikult üldpildist, ta võib filiaali asutava kindlustusseltsi suhtes kehtestada kohalikke eeskirju, mida tuleb järgida. Üldise hüvangu mõistet käsitletakse kodifitseeritud elukindlustusdirektiivi artikli 40 lõikes 4. Vastavalt sellele on filiaali asukohaliikmesriigil märkimisväärne kontroll müügi korra ja kindlustusvõtjatele teabe esitamise viisi üle.

Sellele järgnenud komisjoni koostatud dokumendis päritolu- ja asukohaliikmesriigi küsimustes (EQUI veebisaidil avaldatud kirjalik tõend 41) käsitletakse kõnealuseid küsimusi laiemalt: päritoluliikmesriik on vastutav finantsjärelevalve eest. Kuid tal on ka üldisem vastutus kindlustusseltside juhtimises, kellele ta on tegevusloa andnud, ning on lõplikult vastutav selle eest, et kindlustusselts oleks vastavuses üldisest hüvangust tulenevate sätetega erinevates liikmesriikides, kus ta oma äritegevusega tegeleb. Liikmesriigil, kuhu on asutatud filiaal või kus osutatakse piiriüleseid teenuseid, on samuti oma ülesanne, eelkõige vastavuse kontrollimisel siseriiklike kindlustuslepingutele kohaldatavate sätetega, mille eesmärk on kaitsta üldist hüvangut. Teda ei ole jäetud ilma kõigist teiste riikide kindlustusseltside kindlustustegevuse kontrollimise vahenditest ning ta saab nõuda siseriiklike üldise hüvanguga õigustatud tegevuseeskirjade kohaldamist. Direktiiv võib toimida tõhusalt vaid siis, kui toimub hea koostöö päritoluliikmesriigi ja asukohaliikmesriigi asutuste vahel. Olukord ei ole rahuldav, kui kriisi ohvriks langenud kindlustusvõtjad saadetakse asukohaliikmesriigi asutusest päritoluliikmesriigi asutusse ja seejärel taas tagasi asukohaliikmesriigi asutusse ning kumbki pool ei uuri nende juhtumit.

II.2.2. Tõend rakendamise uuringust (EQUI veebisaidil avaldatud kirjalik tõend 20)

Uuringu, mis hõlmab liikmesriikide poolt kolmanda elukindlustusdirektiivi ja kolmanda kahjukindlustusdirektiivi ülevõtmist, viis läbi Ühendkuningriigi advokaadibüroo Wilde Sapte. Lõplik aruanne esitati komisjoni talitustele 14. novembril 1995. Uuring ei hõlmanud kõiki 12 tol ajal ELi kuuluvat liikmesriiki, kuna Kreeka ja Hispaania jäid rakendamisega hiljaks.

Uuring on jagatud kolme ossa: esimene osa hõlmab üksikasjalikku analüüsi komisjoni poolt täpsustatud seitsme spetsiifilise peatüki alusel, teine osa hõlmab eriomaseid lahknevusi direktiivi ja Ühendkuningriigi rakendusaktide vahel ning kolmas osa jaotist seoses rakendamisega tekkinud praktiliste küsimuste kohta.

Uuringust tulenevate teemade kokkuvõte

Üldiselt võib väita, et uuring ei käsitle eriti ülevõtmise kvaliteeti. Esiteks on tekst küllaltki lühike, laialivalguv ja ebatäpne. Teiseks, kuna rakendussätted, millega võeti üle kolmas elukindlustusdirektiiv, olid laiali kolmes erinevas Ühendkuningriigi rakendusaktis, on keeruline saada ühtlast ülevaadet. Lisaks näitab uuring, kuidas teatud direktiivi sätteid ei võetud lihtsalt üle, kuna Ühendkuningriigi asutused käsitlesid neid kui Ühendkuningriigi olemasoleva seaduse poolt juba hõlmatud sätteid, mis muutis olukorra veelgi keerulisemaks.

Uuringule oli lisatud üksikasjalik vastavustabel¹ (kuni 300 lk), mis tõi iga direktiivi artikli puhul välja vastava Ühendkuningriigi rakendussätete artikli. Ühendkuningriigi ülevõtmise sidususe ja kvaliteedi kontrollimiseks oli vaja kontrollida iga Ühendkuningriigi rakendussätet eraldi. See ülesanne täideti ülevõtmise ekspertuuringu abil (1. välisekspertiis), mille tellis uurimiskomisjon. Kõnealune uuring, mida rahastati uurimiskomisjoni eelarvest, keskendub Ühendkuningriigi teostatud ülevõtmisele ning püüab samas ka võrrelda seda teiste

¹ Saadaval huvitatud isikutele taotluse põhjal (vaid paberandjal).

liikmesriikide kolmanda elukindlustusdirektiivi ülevõtmisega (vt Ühendkuningriigi ülevõtmise täpsemat artikli kaupa analüüsi II.1 jaotises „Ülevõtmise üksikasjalik analüüs”).

Üldiselt ei selgu Wilde Sapte'i uuringust ja sellele lisatud vastavustabelist selget järeldust selle kohta, kas nõuetekohane ülevõtmine puudus. Nagu selgub allpool, paistis komisjon olevat rahul uuringu tulemusega ja kogu ülevõtmisega.

1. Tegevusloa saamise tingimused: kindel ja usaldusväärne juhtimine; teavitatavad isikud; teabe edastamine

Uuringu kohaselt ning kooskõlas kolmanda elukindlustusdirektiivi artiklitega 7 ja 14 tuleb kindlustusseltse juhtida kooskõlas kindla ja usaldusväärse juhtimise põhimõttega. Uuringus väidetakse, et Ühendkuningriigi rakendussätetega kehtestatakse direktoritele uusi nõudeid, millega nõutakse kontrollisüsteemi säilitamist. Lõpetuseks nenditakse iseenesestmõistetavust, st et kaubandus- ja tööstusministeeriumil on volitused võtta reguleerivaid meetmeid juhul, kui kindlustusseltse ei juhita kindlalt ja usaldusväärselt.

Teavitatavate isikute osas lisatakse uuringus vaid Ühendkuningriigi rakendussätete kirjeldus. Teabe edastamise kohta väidetakse uuringus, et Ühendkuningriigi rakendussätted vastavad kolmandas elukindlustusdirektiivis sisalduvatele kõrgematele teabe edastamise nõuetele. Sätteid rakendatakse osadena eri seadustega.

2. Kindlustustehnilised eraldised, üksikasjalik analüüs

Uuringus leitakse lahknevusi kolmanda elukindlustusdirektiivi ja Ühendkuningriigi rakendussätete vahel üksnes artikli 22 lõikes 1. Vt allpool „lahknevused”.

3. Filiaalide asutamine

Uuringus käsitletakse üksikasjalikult tegevusloa andmise ja teavitamise protsesse ning seda, kuidas kaubandus- ja tööstusministeerium kavatses täita selles osas kehtestatud nõudeid. Tekstist ei selgu, kas puudus nõuetekohane ülevõtmine, ning komisjon paistis olevat rahul antud selgitustega.

4. Üldist hüvangut kaitsvad eeskirjad

Uuringus kirjeldatakse, kuidas Ühendkuningriigi nõustavad asutused ei koostanud üldise hüvangu tingimuste nimekirja. Selle asemel koostasid nad mittetäieliku nimekirja, tuues välja peamised sätted, mis reguleerivad Ühendkuningriigi kindlustustegevust ja mida võib kohaldada Ühendkuningriigis äritegevusega tegelevate välisriikide kindlustusseltside suhtes. Nimekiri sisaldab muuhulgas eeskirju reklaami, vahendajate kaudu seoste avaldamise, eksitava teabe, kindlustuse lõppemise (puuduvad konkreetsed eeskirjad), keeleküsimumuste, kollisiooninormi (Ühendkuningriigis vaba) ja tühistamisõiguste (Ühendkuningriigis puuduvad) kohta.

5. Konkreetsed lahknevused:

▪ Artikkel 12

Ühendkuningriigi rakendussätted ei nõua riigisekretärit konkreetselt asjaomastes olukordades riski asukohaliikmesriigi pädeva asutuse teavitamist. Kaubandus- ja tööstusministeeriumi arvates ei olnud see vajalik, kuna riigisekretäril oli juba õigus vahetada teavet teiste pädevate asutustega Ühendkuningriigi olemasolevate õigusaktide alusel.

- Artikkel 13

Ühendkuningriigi rakendussätetes ei ole ette nähtud, et Ühendkuningriigi järelevalveasutus peab teavitama teiste liikmesriikide pädevaid asutusi teise liikmesriigi tegevusloa kehtetuks tunnistamise korral, nagu nõutakse direktiivis.

- Artikli 14 lõige 2

Ühendkuningriigi järelevalveasutus oli arvamisel, et kuna tal ei ole õigust avaldada vastuseisu tühistamisele, ei ole oluline, kas teavitamine leiab aset enne tühistamist või seitse päeva pärast seda. Seetõttu seda artiklit üle ei võetud.

- Artikli 21 lõige 1

Kõnealuses artiklis nähakse ette, et kindlustustehniliste eraldiste kattevarasid tuleb hinnata, jättes välja kõik nende omandamisel tekkinud võlad. Seda sätet ei rakendatud täielikult. Uuringus väidetakse, et kaubandus- ja tööstusministeeriumilt saadud teabe kohaselt nähakse Ühendkuningriigi õigusaktides juba ette, et kohustused peavad olema täielikult varadega kaetud.

- Artikli 22 lõige 1

Kõnealuses artiklis nähakse ette, et kindlustustehniliste eraldiste kattevarasid võib investeerida vaid täpsustatud protsendimäära ulatuses ettenähtud varadesse. Ühendkuningriigi rakendusaktid ei kehtesta protsendimäära piiranguid mitte kindlustustehnilistele eraldistele, vaid pikaajaliste äritegevuse summale osutades. Uuringus öeldakse, et pädev astutus oli arvamisel, et ei ole vajalik seda lähenemisviisi muuta, kuna Ühendkuningriigi eeskirjad on enamasti ettenägelikumad kui direktiivides sätestatud eeskirjad.

6. Rakendamisega seotud praktilised küsimused

Uuringus tuuakse välja, et rakendamine toimus täielikult teiseste õigusaktide abil. Väidetakse, et direktiivide raamistik järgis ulatuslikult Ühendkuningriigi kehtivat reguleerimissüsteemi. Järelikult ei olnud vaja teha täiendavaid muutusi Ühendkuningriigi järelevalve viisi.

Uuringus öeldakse, et tol ajal ei väljendanud ABI, Royal või Lloyds ühtegi muret seoses direktiivi ja Ühendkuningriigi rakendussätete vaheliste tehniliste lahknevustega. Ainus mure tekkis seoses üldise hüvangu sätete tähenduse määratlemisega.

Seejärel selgitatakse uuringus, et Ühendkuningriigi vaatenurgast näib, et puhtärilistel põhjustel ei muutnud direktiivide rakendamine oluliselt olemasolevaid Ühendkuningriigi kindlustusseltside piiriülese kaubanduse või suurenenud kaubanduse viise.

Veel üks küsimus seisneb selles, et Ühendkuningriigi kindlustusseltsidel takistatakse samuti teistesse liikmesriikidesse laienemist, kuna arvatakse, et neil võivad tekkida õiguslikud probleemid lepinguseaduse mitteühtlustamise ja vajaduse suhtes koostada pikaajalise äritegevuse puhul lepingud, mis on allutatud asukohaliikmesriigi seadusele.

7. Uuringu läbivaatamine

Komisjon väidab (EQUI kuulamistel esitatud suuline tõend 1), et aruanne ning aruande ja Ühendkuningriigi rakendusaktide uurimine komisjoni talituste poolt ei toonud välja ühtegi suuremat lünka või probleemi seoses kolmanda elukindlustusdirektiivi kohaldamisega Ühendkuningriigis. Siiski väidab komisjon EQUI veebisaidil avaldatud kirjalikus tõendis 19, et dokumentidest ja kontaktidest pensionile jäänud ametnikega selgub, et suuremad probleemid esinesid uuringu teostamise käigus. Lõplik tulemus oli see, et vaheraporti parandatud versioonist sai lõplik raport ja lõplikku eelarvet vähendati 50% võrra. Lõpetuseks väidab komisjon, et uuringu eest vastutavatel ametnikel oli, vaatamata sellele, et nad ei kontrollinud kogu tööd, mida tegid konsultandid üksikutes liikmesriikides, oluline roll uuringu koostamise kontrollimisel. Ka EQUI veebisaidil avaldatud kirjalikus tõendis 19 on komisjon seisukohal, et Ühendkuningriigi raporti hõlmamine on selgelt üks uuringu tugevamaid aspekte. EQUI kuulamistel esitatud suulises tõendis 8 selgitab volinik MCCREEVY, kuidas komisjon tegi EQUI komisjonile kättesaadavaks uuringu aruanded ja komisjoni sisedokumendid, mis näitasid selgelt ettetulnud probleeme. Need dokumendid näitavad ka komisjoni ametnike märkimisväärsed jõupingutusi kulutustele vastava tulu ja parima võimaliku tulemuse saamiseks, lisab volinik MCCREEVY.

Konfidentsiaalses kirjalikus tõendis 11 leiame võimaliku tõendi Wilde Sapte'i uuringu halva kvaliteedi kohta ning asjaolu, et komisjon andis oma parima teksti muudatuste ja parandamiste saavutamiseks. See tõstatab küsimuse komisjoni hankemenetluste kvaliteedi ja juhtimise kohta niisuguste välisuuringute puhul tol ajal ning selle kohta, kas komisjoni tegevus on praeguseks paremaks muutunud.

II.2.3. Teised valitud kirjalikud ja suulised tõendid ülevõtmise kohta

Teiste kirjalike ja suuliste tõendite puhul on üllatav, kui harva mainitakse direktiive ja korrektse/ebakorrektse ülevõtmise küsimusi. Tunnistajad ja teised eksperdid (Penrose, Baird) osutavad arusaadavalt alati Ühendkuningriigi seadusele ja reguleerimistavale. Seega on keeruline teha vahet, milline ELASi järelevalve ja reguleerimise küsimus on ülevõtmisega selgelt seotud. Viimast käsitletakse üksikasjalikumalt III osas reguleerimistava kohta. Uurimise struktureerimiseks paigutatakse erinevad tõendid võimalusel pealkirjade alla, mis moodustavad nimekirja kõigist kolmanda elukindlustusdirektiivi põhiartiklitest. Kui artikli kohta ei leita konkreetset seost, paigutatakse tõend pealkirja alla „Üldteemad”:

- Üldteemad
- Artikkel 8 – Usaldatavusnormatiivide täitmise järelevalve
- Artikkel 10 – Järelevalvevolitused ja raamatupidamisaruanded
- Artikkel 18 – Kindlustustehnilised eraldised
- Artikkel 25 – Solventsusmarginaal
- Artikkel 28 – Üldine hüvang
- Artikkel 31 – Kindlustusvõtjate mõeldud teave

Üldteemad

1. Teise ja kolmanda elukindlustusdirektiivi ebapiisav rakendamine ja jõustamine põhjustasid otseselt puudusi ELASi reguleerimisel

Tom LAKE Equitable'i liikmete tegevusrühmast (EMAG) väidab, et teise ja kolmanda elukindlustusdirektiivi rakendamine ja jõustamine oli ebapiisav ning see mõjutas otseselt ELASi reguleeriva järelevalve kvaliteeti (EQUI kuulamistel esitatud suuline tõend 1). Ta toob põhjenduseks, et nende direktiivide eesmärki – kindlustusvõtjate piisavat kaitsmist – ei saavutatud ELASi reguleerimisel Ühendkuningriigi poolt.

2. Tõsised kahtlused, et ühtegi kolmest EÜ elukindlustusdirektiivist ei võetud edukalt üle

Hr JOSEPHS teatab EQUI kuulamistel esitatud suulises tõendis 2, et temal ja tema ühingul (Investorite ühing) on tõsised kahtlused, kas ühtegi kolmest EÜ direktiivist oli võimalik Ühendkuningriigi õiguskeskkonda edukalt üle võtta, arvestades põhimõttelisi erinevusi komisjoni kavatsuste ja Ühendkuningriigi süsteemi tegeliku tegutsemisviisi vahel.

Kindlustusvõtja prl KNOWD väidab samuti EQUI kuulamistel esitatud suulises tõendis 2, et Equitable ei olnud pidevalt kooskõlas ELi eeskirjadega.

3. Komisjon oleks pidanud olema aktiivsem

EQUI kuulamistel esitatud suulises tõendis 3 on Peter SCAWEN ELTast veendunud, et komisjoni rolli tähenduses ELi seaduse rakendamise kontrollimisel tuleb olla aktiivne. Peter

SCAWEN on veendunud, et Ühendkuningriigi reguleerimise ebaõnnestumise põhjuseks oli asjaolu, et passiivne talitus ootas sündmusi, lootis põialt hoides, et asjad muutuvad paremaks. Tema arvates leidis aset just see. Peter SCAWEN usub, et nad olid väga hästi teadlikud, kuid neil ei olnud aimugi, mida sellises olukorras teha. Tundub, et hr SCAWEN osutab Ühendkuningriigi ametiasutustele ja mitte komisjonile.

4. Kolmandat elukindlustusdirektiivi rakendati nõuetekohaselt ning Ühendkuningriigi seadus oli sellega juba enamalt jaolt kooskõlas

Hr MCELWEE on EQUI kuulamistel esitatud suulises tõendis 3 arvamusel, et Ühendkuningriik rakendas direktiivi nõuetekohaselt. Hr MCELWEE ei ole näinud veel midagi, mis veenaks teda, et mis tahes erilisel viisil oleks olnud takistatud selle nõuetekohane rakendamine. Clive MAXWELL rahandusministeeriumist väidab suulises tõendis 4, et kolmas elukindlustusdirektiiv ja sellele eelnenud direktiivid võeti Ühendkuningriigi riiklikku õigusesse nõuetekohaselt üle. Tegelikult oli eelnev Ühendkuningriigi seadus juba enamiku direktiivis nõutavate sätetega kooskõlas. Hr MAXWELL loetles seejärel õigusaktid, mille kaudu võeti kolmas elukindlustusdirektiiv Ühendkuningriigi õigusesse üle, milleks on kindlustusseltside 1994. aasta (kolmandad kindlustusdirektiivid) eeskirjad, kindlustusseltside 1994. aasta eeskirjad ning kindlustusseltside 1994. aasta (raamatupidamise ja aruannete) eeskirjad. Lisaks väitis David STRACHAN finantsteenuste järelevalve asutusest suulises tõendis 4, et Ühendkuningriik väljus pidevalt kolmanda elukindlustusdirektiivi ametlikest nõuetest, rakendades järjekohaseid investeeringute tagamise ja ombudsmani skeeme.

5. Ülevõtmise eest vastutav Ühendkuningriigi valitsus

Hr MAXWELL selgitas EQUI kuulamistel esitatud suulises tõendis 4, et Ühendkuningriigi valitsus vastutab seaduse kohaselt direktiivide nõuetekohase ülevõtmise eest Ühendkuningriigis. Kooskõlas Euroopa direktiivide nõuetekohase ülevõtmisega Ühendkuningriigis vastutab selle eest lõplikult liikmesriik Euroopa õiguse kohaselt.

6. Osade kaupa ülevõtmine ei mõjuta ülevõtmise kvaliteeti

Vastates parlamendiliikmete küsimustele (EQUI kuulamistel esitatud suuline tõend 4), kas ülevõtmisel erinevatesse seadustesse ja määrustesse on mingi seaduslik või muu tähendus tõsiduse suhtes, millega kolmas elukindlustusdirektiiv ja teised direktiivid võeti Ühendkuningriigi seadusse üle, vastas Clive MAXWELL selge eitusega, et seadus on seadus: ei ole tähtis, kas midagi hõlmatakse parlamendi seaduses või parlamendi määrukses või antud juhul finantsteenuste järelevalve asutuse eeskirjades. Sellel on siiski juriidiline jõud ning see on direktiivi ülevõtmiseks nõuetekohane viis. Clive MAXWELLi arvates on mitmetel liikmesriikidel direktiivide ülevõtmise süsteem erinevatesse õigusaktidesse, sõltuvalt nende siseriiklikust korrast. Ta lisas, et see sõltub muidugi nende siseriiklikust korrast ja tavadest ning sellest, kuidas toimub reguleerimine.

7. Direktiivid moodustavad vaid lähtejoone

Martin McELWEE on EQUI kuulamistel esitatud suulises tõendis 3 teiste tunnistajate suhtes vastupidisel seisukohal, väites, et direktiividega kehtestati reguleerimise lähtejoon ning vastavalt direktiivi loomusele reguleerimise suhtes jätavad need direktiivi sätetega nõutud

tulemuste saavutamiseks sobivate vahendite leidmise liikmesriikide ülesandeks. Direktiivid on paratamatult vähem ettekirjutavad kui eeskirjad, kuna mõnikord tekivad kahtlused nende nõuetekohase rakendamise suhtes.

Seda seisukohta toetas Clive MAXWELL rahandusministeeriumist EQUI kuulamistel esitatud suulises tõendis 4, kelle meelest oli kolmas elukindlustusdirektiiv, nagu ka sellele eelnevad direktiivid, minimaalse ühtlustamise direktiiv. Liikmesriikidelt nõuti siseriiklikes õigusaktides direktiivis sisalduvate minimaalsete standardite rakendamist, kuid nad võisid seda teha siseriikliku poliitilise lähenemisviisi kontekstis. Kavatsus ei olnud luua liikmesriikides identset siseriiklikku korda.

8. Direktiividega ei nõuta ebaõnnestumiste eest kaitstud korra kehtestamist

EQUI kuulamistel esitatud suulises tõendis 3 lükkab hr MCELWEE ümber müüdi, et direktiivid nõuavad ebaõnnestumiste eest kaitstud korda, või vihjavad sellele. Sellist korda oleks keeruline üles ehitada, leiab hr MCELWEE, kuid oletab, et seda oleks võimalik teha, vähemalt teoorias. See nõuaks reguleerimise taset, mis hr MCELWEE arvates oleks vastuolus tarbijate lõplike huvidega. Direktiivid ei sisalda midagi, mis annaks märku sellise korra loomise kavatsusest, märgib hr MCELWEE. Ka Clive Maxwell rahandusministeeriumist on seisukohal, et korraga ei püütud ja ei püüta endiselt vältida kõiki ebaõnnestumisi või probleeme seoses reguleeritavate äriühingutega (EQUI kuulamistel esitatud suuline tõend 4).

9. Vabadus koos teavitamisega, et stimuleerida uuendusi

EQUI kuulamistel esitatud suulises tõendis 4 täiendab Clive MAXWELL (rahandusministeeriumist) eelnevat punkti, püüdes selgitada, kuidas Ühendkuningriigi lähenemist usaldatavusnormatiivide täitmise järelevalvele iseloomustati kui vabadust koos teavitamisega. Kindlustusseltsidele oli antud vabadus kohaldatavates õigusaktides määratleda oma poliitika ja teha oma otsuseid, tingimusel, et konkreetne teave avaldati. Niisugune lähenemisviis oli tahtlikult mõeldud selleks, et vältida põhjendamatut sekkumist kindlustusseltside tegevusse, kuna see piiraks tõenäoliselt uuendusi ja ettevõtlikku käitumist, mis oleks kahjustanud kindlustusvõtjaid ja tarbijate valikut.

10. Reguleerijad kohaldasid seadust

Vastates parlamendiliikmete küsimusele, kas Ühendkuningriigi valitsust rahuldab, et reguleerijad kohaldasid seoses kolmanda elukindlustusdirektiivi jõustumisega usaldusväärset rakendussätteid ja direktiivi mõtet, väidab hr MAXWELL EQUI kuulamistel esitatud suulises tõendis 4, et seoses seaduse kohaldamisega praktikas kohaldasid reguleerijad seaduse.

11. Lõplik vastutus kriisi eest on ELASi juhtkonnal

EQUI kuulamistel esitatud suulises tõendis 3 väidab hr MCELWEE samuti, et lõplik põhjus, miks Equitable Life kriisi sattus, on seotud vaieldamatult juhtkonnaga, kes oli nii äraostetav kui ka asjatundmatu. See on ka üks Penrose'i raporti (EQUI veebisaidil avaldatud kirjalik tõend 16) osalistest järeldustest. Siiski väidab Brian CHASE GREY (EQUI veebisaidil avaldatud kirjalik tõend 9), et Briti valitsus vastutab ELASi kokkuvarisemise eest. Ta mõistab hukka kokkumängu ELASiga üle 6 aasta, et summutada tõendeid kokkuvarisemise tegeliku

põhjuse kohta – vandenõu, mida tema arvates õhutas, algatas ja toetas igas etapis rahandusministeerium. Ta toetab neid kinnitusi, osutades Penrose'i raportile (EQUI veebisaidil avaldatud kirjalik tõend 16), Burgess Hodgsoni raportile (EQUI veebisaidil avaldatud kirjalik tõend 26) ning dr Michael Nassimi raportitele (EQUI veebisaidil avaldatud kirjalikud tõendid 8, 7 ja 33).

Vastutuse küsimuses väidetakse konfidentsiaalses kirjalikus tõendis 3, et ELAS valetas korduvalt kindlustusseltsi olukorra ja nende saavutatud edu kohta. Nad olid hooletud ja ei säästnud väärtpaberibörsi kasvust saadud kasu kasumiosalusega kindlustusvõtjate jaoks ega varunud tagatud annuiteedimääraga kindlustusvõtjate tulevaste maksete jaoks. Tõendis väidetakse ka, et juhtkond maksis endale kõrgeid palku, ulatuslikke boonuseid ja pensioneid. Tõend sisaldab ka kaebusi audiitorite Ernst & Youngi vastu, kes ei teostanud nõuetekohast kontrolli Equitable Life'i raamatupidamise üle ega tuvastanud, et puudus piisav raha tagatud annuiteedimääraga kindlustusvõtjate fondide katmiseks.

12. Kord peab paranema ning lahendus on Solvency II

EQUI kuulamistel esitatud suulises tõendis 4 väidab Clive MAXWELL rahandusministeeriumist, et ükski järelevalvesüsteem ei saa seista liikumatult aina muutuvatel turgudel. Oluline on, et elukindlustusseltside järelevalve Euroopa raamistik jätkaks arenemist, et tagada kindlustusvõtjatele piisav kaitse. Ühendkuningriigi valitsus toetab seega Euroopa Komisjoni Solvency II projekti.

Artikkel 8 – Usaldatavusnormatiivide täitmise järelevalve

13. Kolmanda elukindlustusdirektiivi artiklist 8 ei peetud kinni

Esimese elukindlustusdirektiivi artikli 15 lõige 3, mida muudeti kolmanda elukindlustusdirektiiviga (artikkel 8), sätestab, et päritoluliikmesriigi pädevad asutused peavad nõudma igalt elukindlustusseltsilt häid juhtimis- ja raamatupidamistavasid ning piisavaid sisekontrolli mehhanisme. Taas ei järgitud seda sätet nõuetekohaselt, väidab hr LAKE EQUI kuulamistel esitatud suulises tõendis 1. Tema põhjendus on järgmine: olulise osa Ühendkuningriigi siseriiklikust kindlustuse raamistikust moodustab kvalifitseeritud määratud aktuaar, kelle määravad kindlustusandjad reservide, boonuste, ootuste jne asjus nõustamiseks ning kes peaks tegutsema osaliselt kindlustusvõtjate huvide kaitsjana. Hr LAKE väidab, et asjaolu, et 1992. aastal sai määratud aktuaarist Roy Ransonist ELASi tegevjuht, loobumata määratud aktuaari rollist, oli selgelt kindlustusvõtjate huve kahjustav, kuid et Ühendkuningriigi õigusaktid ei näinud ette hr Ransoni tagandamist (EQUI kuulamistel esitatud suuline tõend 1). Hr LAKE'i arvates järeldub sellest, et puudulik rakendamine jättis Ühendkuningriigi asutused volitusteta. Ühendkuningriigi valitsuse kindlustusstatistika osakond väljendas selgesõnaliselt oma hukkamõistu hr Ransoni kahekordse rolli suhtes, kuid ei võtnud midagi ette.

Hr HOLMES (EQUI veebisaidil avaldatud kirjalik tõend 84) toob heade juhtimis- ja raamatupidamistavade ning piisavate sisekontrollimehhanismide puudumise küsimuses välja üksikasjad, nimelt määratud aktuaari probleemi, viidates lõpuks Penrose'ile (EQUI veebisaidil avaldatud kirjalik tõend 16) ning korrates tema raportis sisalduvaid kinnitusi.

Siiski lükkab Clive MAXWELL rahandusministeeriumist küsitlemise ajal EQUI kuulamistel esitatud suulises tõendis 4 selle väite ümber, tuues põhjenduseks, et kolmandas elukindlustusdirektiivis ei viidata määratud aktuaari isikule. Seega ei ole küsimus, kas määratud aktuaar võis võtta vastu selle konkreetse ülesande, kolmanda elukindlustusdirektiivi küsimus. See oli mitmete elukindlustusseltside ühine korraldus, et määratud aktuaar mängis niisugust rolli Ühendkuningriigi süsteemis, väidab Clive MAXWELL.

14. Penrose avastab ELASi usaldatavusnormatiivide täitmise järelevalve suhtes üldised puudused

Penrose'i raportis (EQUI veebisaidil avaldatud kirjalik tõend 16) avastatakse ELASi usaldatavusnormatiivide täitmise järelevalve suhtes üldised puudused: reguleerimine ja valitsuse kindlustusstatistika osakonna nõuanded olid keskendunud vaid lepingulisi kohustusi ületavale solventsusmarginaalile ning ei võtnud arvesse lisandunud tähtajalisi või lõplikke boonuseid, vaatamata sellele, et 1986. aastaks oli raport paljastanud langevad turud ning see oli teada valitsuse kindlustusstatistika osakonnale ja reguleerijatele (ptk-d 16–16). Equitable Life oli liiga auväärne, et tõelist muret tunda, ning teabe puudumine nägi ette põhjendusi tegevusetuseks. Reguleerijatel oli lubatud heita pilk Equitable Life'i tegevusele, mis oleks võinud anda neile põhjendatult märku vajadusest kontrollida selle jooksvat ja tulevast seisust. Sobiva süsteemi loomiseks ei astunud erilisi samme (ptk-d 16–21).

Nende mõtete toetamiseks väidetakse konfidentsiaalses kirjalikus tõendis 3, et Ühendkuningriigi reguleerivad asutused ei tegelenud ELASi probleemidega, kui organisatsioonis tulid esile tõelised raskused enne 1997. aastat ning tõenäoliselt juba 1991. aastal. Nad ei teadnud, et puudusid piisavad fondid tagatud annuiteedimääraga kindlustusvõtjate maksete katmiseks.

15. Ühendkuningriigi seadusega kaitstud kindlustusvõtjate mõistlikud ootused

Hr LAKE väidab EQUI kuulamistel esitatud suulises tõendis 1, et Ühendkuningriigi õiguses kaitsevad kindlustusvõtjate või võimalike kindlustusvõtjate mõistlikke ootusi pädevad asutused.

Hr HOLMESi tõend (EQUI veebisaidil avaldatud kirjalik tõend 84) kinnitab seda väidet: kindlustusvõtjate mõistlike ootuste kaitsmine Ühendkuningriigi seaduse alusel oli suure tähtsusega, kuna 1980. ja 1990. aastatel toimus ELASi poolt tema poliiside alusel antud hüvitiste tasakaalus üleminek tagatud hüvitistelt tagamata tähtajalistele (hiljem lõplikele) boonustele. Arvestades, et tagatud hüvitisi käsitleti ühenduse õigusaktide alusel „kohustustena” ning seetõttu tuli nende jaoks luua reserv, oli jaotamata tähtajalise või lõpliku boonusega seotud ainus kaitse Ühendkuningriigi reguleerimissüsteemi alusel kohustus uurida, kas sekkuda mõistlike ootuste kaitsmiseks niisuguse boonuse suhtes.

16. Kindlustusvõtjate mõistlikud ootused tulenesid ELASi praktikast

Kindlustusvõtjate mõistlike ootuste küsimuses väidab Penrose (EQUI veebisaidil avaldatud kirjalik tõend 16), et Ühendkuningriigi reguleerivad asutused ütlesid talle, et kindlustusvõtjate mõistlikud ootused tähtajaliste boonuste suhtes ei tulenenud kindlustusseltsi boonustest

praktikast. Selle asemel väidab ta vastupidist, öeldes, et kindlustusvõtjate mõistlikud ootused tulenesid Equitable Life'i tähtajaliste boonustega seotud tavast (teiste sõnadega olid kindlustusvõtjatel mõistlikud ootused selle osas, et neil oli õigus saada või et nad saavad lisaks lepingulistele soodustustele mittekohustuslikke boonuseid). EQUI veebisaidil avaldatud kirjaliku tõendi 16 peatüki 18 lõikes 220 selgitatakse, et valitsuse kindlustusstatistika osakond ja riigikassa väitsid uurimiskomisjonile, et valitsuse kindlustusstatistika osakond ja reguleerivad asutused on alati tunnustanud tähtajaliste boonuste olulisust, kuid kindlustusvõtjate mõistlikud ootused seoses tähtajalise boonusega ei tulenenud kindlustusseltsi boonuste praktikast. Nad viitasid märgetele, milles sätestati, et tähtajaline bonus ei ole tagatud. Siiski tunnistavad ka valitsuse kindlustusstatistika osakond ja riigikassa, et kindlustusvõtjate mõistlikke ootusi ei piiranud tagatud hüvitised. Ei ole vaja teha järeldust, et kindlustusvõtjatel oleksid tekkinud mõistlikud ootused täpse boonussumma saamise osas, võttes arvesse, et mõistlikud ootused oleksid igal juhul tekkinud. Seda rõhutab valitsuse kindlustusstatistika osakond oma avaldustes, et elukindlustusturul oli üldiselt heaks kiidetud, et tähtajalise boonuse eelmised tasemed ei loo mõistlikku ootust tulevikuks, kuna need sõltuvad täielikult turutingimustest, mis sõltuvad leevendamise tasemest, mis oli eri kindlustusseltside puhul märkimisväärselt erinev. Mõistlik ootus ei tähenda, et makstakse välja märgitud täpne poliisi väärtus, vaatamata turutingimustele või leevendamisele, vaid et mis tahes vähendamine peegeldaks ebasoodsaid turutingimusi. Olukorda, kus kindlustusselts ei saanud välja maksta poliisi väärtusi, suurendamata turuväärtusi või põlvkondadevahelisi ülekandeid, ei oleks mõistnud kindlustusseltsi kindlustusvõtjad neile esitatud teabe põhjal ning see ei oleks kajastunud nende mõistlikes ootustes.

17. Tegelik kontroll elukindlustussektori käes

Investorite ühing järeldab, et Ühendkuningriigi usaldatavusnormatiivide kohane süsteem oli mõeldud selleks, et näidata väliselt sobivat reguleerimist, kuid tegelik kontroll oli elukindlustussektori käes, teeb järelduse hr JOSEPHS EQUI kuulamistel esitatud suulises tõendis 2. Ta palus EQUI-l uurida, kas varjamise ja väärjuhtimise pidev eeskuju on või peaks olema kooskõlas ELi elukindlustusdirektiivides sisalduva reguleerimiskorraga.

18. Finantsteenuste järelevalve asutus (FSA) ei ole kindlustussektori juhitav

Viidates väidetele, et finantsteenuste järelevalve asutust (FSA) juhib ja rahastab kindlustussektor ning et FSA „seisab näoga sektori poole”, on hr McELWEE EQUI kuulamistel esitatud suulises tõendis 3 seisukohal, et see ei ole õiglane iseloomustus. Tema arvates on FSA-l neli kohustuslikku eesmärki: turu usaldus, üldsuse teadlikkus, tarbijakaitse ja finantskuritegevuse vähendamine. Põhikirja alusel peab FSA tegutsema nii kaua kui võimalik neid eesmärke silmas pidades. Nendest vähemalt kolm tunduvad olevad tarbijat toetavad ning üks, turu usalduse säilitamine, vähemalt neutraalne eesmärk tarbija ja teostaja vahel. Kõrgemal tasandil muidugi toob isegi see lõpuks tarbijale kasu sel määral, mil määral see toob kasu turul osalejatele. Ka see kasu lähevad lõpuks üle tarbijatele.

Sama sõnumit edastas David STRACHAN finantsteenuste järelevalve asutusest EQUI kuulamistel esitatud suulises tõendis 4, selgitades, et FSA on sõltumatu Ühendkuningriigi valitsusest. Samuti ei rahastata teda üldise maksusüsteemi kaudu. Õigemini rahastab FSA end täielikult ise oma õiguse kaudu kehtestada makse äriühingutele, keda ta reguleerib või kes kasutavad Ühendkuningriigi väärtpaberibörse ja vahetuskaubandust. FSA on parlamendi poolt

loodud õigusjärgne reguleeriv asutus; see ei ole isereguleeriv asutus või vabatahtliku koosseisuga kutseühing. Reguleeritavad äriühingud kõigis finantssektorites peavad tasuma reguleerimise kulude eest, täpsustab David STRACHAN.

Artikkel 10 – Järelevalvevolitused ja raamatupidamisaruanded

19. ELASist sai Ponzi fond

Hr LAKE on samuti veendunud, et Ühendkuningriigi valitsuse ja reguleerivate asutuste teostatud reguleerimise ebaõnnestumine võimaldas ELASi kasumiosalusega fondil saada Ponzi fondiks, milles ligitõmbavaid väljamakseid rahastati uute ja olemasolevate kindlustusvõtjate kasvavatest investeringutest (EQUI kuulamistel esitatud suuline tõend 1). Ta väidab, et rahaliste vahendite hoidmist oodatud väljamaksete täitmiseks kaitsti seadusega, kuid Ühendkuningriigi asutused ei täitnud seaduse tugevdamise kohustust.

Hr SEYMOUR on EQUI kuulamistel esitatud suulises tõendis 7 samuti arvamusel, et Ühendkuningriigi reguleeriv asutus oleks võinud kergesti määrata kindlaks püramiidskeemi olemasolu koos reservide puudumisega, nagu tegid Penrose, Burgess ja Hodgson, ning võtta heastavaid meetmeid, nagu nõutakse direktiivis. See oli oluline, eriti kuna reservfondi deklareeritud olemasolu oli kogu ühenduses peamine müügieelis, leiab hr Seymor.

20. Liigne usaldus ja leebe lähenemisviis

Hr LAKE väidab EQUI kuulamistel esitatud suulises tõendis 1, et nimetatud rakendamise ebaõnnestumised hõlmavad volitusi tegeleda kindlustusvõtjatele tekitatud kahjude, reguleerimisaruannete ebapiisavuse, ebapiisavate vahendite, vastutuse mittetoimiva jaotamisega tarbija teabe reguleerimise suhtes ning liigse usaldusega sektori juhitud asutuste vastu ja tavapärase leebe lähenemisviisiga. Ta väidab, et selline lähenemisviis muutis Ühendkuningriigi tõrksaks elukindlustusdirektiivide eesmärgi vastuvõtmise suhtes ning seega ebaõnnestuti nende rakendamisel ja täitmisel.

Hr SEYMOUR toetab EQUI kuulamistel esitatud suulises tõendis 7 seda seisukohta: direktiivide nõude osas järelevalve jaoks nimetatakse läbivalt sõna „peab”, mitte „võib”, vaid „peab”. Ainus tõlgendus, mida on tsiteeritud Ühendkuningriigi reguleerimise puhul, on „leebe lähenemisviis”, mida hr Seymor kutsub „pea liiva all” reguleerimiseks. Ta tuletab meelde mitmeid reguleerimata tegevusi ELASis, sealhulgas sellised õudused nagu edasikindlustusleping, mis oli uurimisel väärtusetu, ning kindlustusseltsi aktuaar, kellele oli antud ülesandeks kaitsta kindlustusvõtjate õigusi samal ajal, kui ta oli tegelikult kindlustusseltsi äritegevuse tegevjuht. Siiski väidab ta, et ei usu rangesse reguleerimisse, kuid leiab, et kindlustusvõtjatele tuleks anda selge ja täpne teave nende poliiside kohta. See sisaldub direktiivides ja on täiesti põhjendatud. Hr Seymor lisab, et täiesti põhjendatud on ka see, et reguleeriv asutus, kes pidi teostama järelevalvet ja teadis, mis tegelikult juhtus tema territooriumil peakontorit omava kindlustusseltsi äritegevusega, tagab, et inimestele ei edastataks vale teavet ja et kindlustusselts ei tegeleks oma äritegevusega vastuolus oma müügi ainesega.

21. Equitable Life'i aruanded ei vastanud direktiivi nõuetele

Raamatupidamisaruannete kohta väidab Penrose (EQUI veebisaidil avaldatud kirjalik tõend 16), et seni, kuni Euroopa direktiivide alusel nähakse ette reguleeriv maksevõime test, on vajadus raamatupidamisaruannete järele, millega täidetakse selleks välja töötatud reguleerimise nõudeid. Ajaloolise korra alusel on need aruanded olnud arusaamatult salapärased, liiga keerulised, liiga paljusõnalised ning üksikasjalikud sellisel määral, et kogu oluline mõju on varju jäetud. Penrose'i arvates olid Equitable Life'i aruanded nii keerulised, et olulises teabes välditi reguleerivate asutuste ja nende valitsuse kindlustusstatistika osakonna nõustajate märkimist.

Aruannete selguse puudumine võis olla vastuolus artikli 10 nõuetega, milles nõutakse Ühendkuningriigi reguleerivalt asutuselt, et ta koostaks üksikasjalikke uuringuid ja nõuaks dokumentide esitamist või teostaks kohapeal kontrollimisi. Teised tõendid näivad vihjavat sellele, et reguleerivad asutused olid alati liiga aupaklikud ja isegi hirmunud ELASi juhtkonna ees.

Penrose lisab aruannete kohta järgmist: kontrollaruanded Equitable'i reguleerimise aruannete kohta 1980. aastate keskpaigast kuni 1980. aastate lõpuni olid suhteliselt lühikesed, napisõnalised dokumendid, mille pikkus ulatus enamasti ühest leheküljest pooleteise leheküljeni. Need oli koostanud valitsuse kindlustusstatistika osakond. Kontrollaruanded jäädvustavad mõned statistilised andmed, uue äritegevuse summa, matemaatiliste eraldiste muutumise ning kohustusi ületavate varade nõutava minimaalse marginaali kate (16. ptk jaotis 1). Equitable Life'i nõutava minimaalse marginaali kate oli kahtlemata oluline näitaja, langedes 1980. aastate keskpaigast kuni lõpuni 8,5 x-ilt 1984. aastal 3,8 x-ile 1988. aasta aruannetes. Kirjavahetuse andmete puudumisel ei ole võimalik täpselt öelda, mis kahtlused võisid esineda aruannete suhtes või millisenähti nõutava minimaalse marginaali kate langust, kuid see ei paistnud tekitavat reguleerijatele tõsist muret (16. ptk jaotis 3). Penrose lisab veel, et puuduvad kaubandus- ja tööstusministeeriumi kirjavahetuse andmed, mis käsitleksid Equitable Life'i enne 1991. aastat. Varasemate andmete kogu hävitati 1998. aastal, kuna regulatiivse aruande andmed olid endiselt saadaval (v.a 1987. ja 1988. aasta puhul) alates 1981. aastast (ptk-d 15–46, 47, 53).

22. Kolmanda elukindlustusdirektiivi artiklist 10 ei peetud kinni: alarahastamine ja kindlustusvõtjate mõistlikest ootustest mitte kinni pidamine

Hr LAKE väidab EQUI kuulamistel esitatud suulises tõendis 1, et 1990. aastatel olid kindlustust reguleerivad asutused tõsiselt alarahastatud, mis on vastuolus esimese elukindlustusdirektiivi artikli 23 lõikega 3, mida muudeti kolmanda elukindlustusdirektiiviga (artikkel 10). Seejärel toob ta põhjenduseks, et esimese elukindlustusdirektiivi artikli 23 lõike 3 punktis b, mida muudeti kolmanda elukindlustusdirektiiviga (artikkel 10), nõutakse, et volitused ja vahendid oleksid piisavad, et lubada pädevatel asutustel takistada või heastada mis tahes rikkumisi, mis kahjustavad kindlustusvõtjate huve, mida antud juhul ei tehtud.

Bairdi raportis (EQUI veebisaidil avaldatud kirjalik tõend 17) toetatakse samuti ideed, et kindlustust reguleerivad asutused olid alarahastatud kriitilistel aastatel, kui tuli ilmseks ELASi kriis. Viidatakse kindlustuse reguleerimisse kaasatud töötajate jaotusele 1. jaanuaril 1999: ligikaudu 200 kindlustusseltsi usaldatavusnormatiivide korraldamisega tegeleva personali koguarv oli väiksem kui 135. Võrdlusena võib lisada, et ligikaudu 135 töötajat tegeles 400

volitatud Ühendkuningriigi panga, elamuühistu ja väljastpoolt ELi pärinevate institutsioonide Ühendkuningriigi filiaalide reguleerimisega (lõige 2.23.5).

Hr HOLMES (EQUI veebisaidil avaldatud kirjalik tõend 84) peab samuti usutavaks Bairdi raportit, kritiseerides reguleerivatele asutustele kättesaadavate vahendite puudumist 1990. aastatel. Lisaks on ta seisukohal, et isegi, kui võtta arvesse liikmesriikide diskretsiooni reguleerimisvahendite sobiva tasandi üle otsustamisel, tekib kahtlus, kas Ühendkuningriik andis oma pädevatele asutustele järelevalveks vajalikke vahendeid vastavalt ühenduse õigussätetes alates 1992. aasta novembrist kehtestatud standardile. Ühest küljest peab hr HOLMES oluliseks küsida, kas ülesande täitmiseks kaasatud töötajate arv oli piisav, ning teisest küljest küsida ka, kas olemasolev personal oli piisavalt kvalifitseeritud tõhusa järelevalve teostamiseks.

Hr LAKE väidab EQUI kuulamistel esitatud suulises tõendis 1 samuti, et esimese elukindlustusdirektiivi artikli 23 lõigetes 1, 2 ja 3, mida muudeti kolmanda elukindlustusdirektiiviga (artikkel 10), nõutakse raamatupidamise aastaaruannet ja perioodilisi aruandeid koos järelevalveks vajalike statistiliste dokumentidega, mis peab võimaldama pädevatel asutustel võtta kõik sobivad ja vajalikud meetmed, et tagada elukindlustustegevuse jätkuv kooskõla iga liikmesriigi, sealhulgas päritoluliikmesriigi õigusaktidega. Hr LAKE väidab samuti, et Ühendkuningriik ei rakendanud juriidilisi nõudeid, et võimaldada asutustel kontrollida oma siseriikliku seaduse kohaldamist kindlustusvõtjate mõistlike ootuste suhtes, vaatamata sellele, et see oli sobiv ja vajalik, ning rikkus seega ühenduse seadust.

23. Ühendkuningriigi reguleeriva korra piisavus, erinevad seisukohad

Vastupidiselt teistele tunnistajatele väidab Charles THOMSON, praegune ELASi tegevjuht, EQUI kuulamistel esitatud suulises tõendis 2, et aastaid tagasi olid reguleerivatel asutustel Ühendkuningriigis väga laiaulatuslikud volitused kindlustusseltsidega küsimuste tõstatamiseks ning märkimisväärsed volitused sekkumiseks erandlikes olukordades. Nimelt oli riigisekretäril õigus sekkuda, kui ei täidetud kindlustusvõtjate või tulevaste kindlustusvõtjate mõistlike ootusi. Lühidalt oli Charles THOMSONi arvates asjaomastel reguleerivatel asutustel Ühendkuningriigis nii enne kui ka pärast konsolideeritud elukindlustusdirektiivist tulenevaid muudatusi piisavad volitused tõhusaks reguleerimiseks.

Hr Clive MAXWELL rahandusministeeriumist tunnistab EQUI kuulamistel esitatud suulises tõendis 4 asjaolu, et tol ajal esinesid probleemid kehtivas reguleerimissüsteemis. Tegemist ei olnud sellega, et üksikuid direktiive, näiteks kolmandat elukindlustusdirektiivi, ei võetud nõuetekohaselt üle. Hr Clive MAXWELL leiab tagantjärele, et kehtivat süsteemi ei kaasajastatud: kehtiv süsteem ei pruukinud olla soodsaim.

24. Reguleerivate asutuste alarahastamine ei tähenda tingimata, et Ühendkuningriigi lähenemisviis oli ebasobiv

Kolmanda elukindlustusdirektiivi artiklis 10 väidetakse, et pädevatel asutustel peavad olema volitused ja vahendid kõigi meetmete võtmiseks, et takistada või heastada mis tahes rikkumisi, mis kahjustavad kindlustatavate isikute huve. Hr MCELWEE on veendunud, osutades lord Penrose'i raporti tulemustele, et Ühendkuningriigi reguleerivaid asutusi ei rahastatud teatud ajavahemikel piisavalt. Seetõttu ei olnud neil vahendeid oma ülesannete

täitmiseks. Selle tulemusena ei tohiks komisjon hr MCELWEE arvates võib-olla teha järeldust, et Ühendkuningriigi lähenemisviis ei olnud sobiv, kuna erinevates liikmesriikides kasutati eri lähenemisviise. Seda arvamust toetas Clive MAXWELL EQUI kuulamistel esitatud suulises tõendis 4, kes ütleb reguleerivate asutuste rahastamise küsimusi kommenteerides, et oma raportis pöörab lord Penrose tähelepanu teatud küsimustele, nagu kehtiva reguleerimissüsteemi teatavate osade rahastamine eri aegadel. Siiski on Clive MAXWELLi arvates õiglane öelda, et tema märkused on tehtud tagantjärele ning need peegeldasid mitmel viisil tema nägemusi reguleerimise vormi tugevdamise vajaduse kohta. Seega tuleks niisuguseid märkuseid rahastamise kohta vaadelda kõnealus kontekstis, ütleb Clive Maxwell.

Artikkel 18 – Kindlustustehnilised eraldised; artikkel 25 – Solventsusmarginaal

25. Ühendkuningriigi süsteem ei vasta direktiivi eesmärgile

Hr JOSEPHS (EQUI kuulamistel esitatud suuline tõend 2) on veendunud, et direktiivi kavatsus oli kindlustuslepingute väga hoolikas hindamine kohustuste arvutamiseks. See peaks põhinema iga lepinguliigi täpsel sõnastusel. Hr JOSEPHS on veendunud, et Ühendkuningriigi süsteem seda ei teinud, kui vaadelda tõendite alusel eri asjadele pühendatud aega – st, mida reguleeriva asutuse töötajad nägid, mida nad tegid jne.

26. Kas kolmanda elukindlustusdirektiivi artiklitest 18 ja 25 ei peetud kinni? Eri viisid maksevõime arvutamiseks

Hr JOSEPHS toetab EQUI kuulamistel esitatud suulises tõendis 2 samuti seda arvamust, väites, et kolmanda elukindlustusdirektiivi artikli 18 kindlustustehnilistest eraldistest ei peetud kinni, võttes arvesse, et Equitable nõudis kõigi poliiside võrdset käsitlemist, olgu need kirja pandud kas väljamaksega määratud lepingutena või hilisemas vormis investeerimislepingutena. Lepingud olid Hr JOSEPHSi sõnul kirjutatud nii, et need andsid omanikule täieliku õiguse saada osa kindlustusseltsi investeringutasuvusest proportsionaalselt makstud netokindlustusmaksetega. Artikkel 18 muudab kohustuseks, et seda õigust peegeldataks nende poliiside jaoks arvutatud kohustustes, mis vastavalt hr JOSEPHSile nii ei olnud. Ta teeb järeldused, et see võimaldas varade jätkuvat ülekandmist uemate poliiside võtjatelt enam soodustatud kindlustusvõtjatele.

Siiski väidab valitsuse kindlustusstatistika osakonna juhataja Christopher DAYKIN EQUI kuulamistel esitatud suulises tõendis 4, et reserve aluse suhtes võttis Equitable Life vastu brutopreemiate reservi lähenemisviisi, mis erines enamiku teiste kindlustusseltside kasutatud lähenemisviisist, kuid pidi näitama võrdväärsust netopreemiate reservi nõudega. Equitable Life'il õnnestus seda alati teha rahuldavalt. Seega olid tema reservid vähemalt 1998. aastani alati kooskõlas eeskirjade nõuetega.

Artiklis 25 minimaalse maksevõime nõude kohta nõutakse, et kindlustusseltsil oleks varade ülejääk kohustuste suhtes, mis oleks vähemalt võrdne solventsusmarginaali nõudega. Siiski näib, et maksevõime arvutamiseks on erinevad viisid. David STRACHAN finantsteenuste järelevalve asutusest püüab selgitada seda küsimust EQUI kuulamistel esitatud suulises tõendis 4, selgitades, et Equitable on alati olnud maksevõimeline ning oma reguleerimise

aruannetes on ta alati teatanud, et hetkel täidab ta oma reguleeritavaid maksevõime nõudeid. Tegelikult kasutatakse vähemalt kolme erinevat alust: lähenemisviis, mida kirjeldas Chris Daykin, iseloomustas peamiselt 1990. aastate korda ning oli kooskõlas kolmanda elukindlustusdirektiiviga; arvutamise alus, mille esitas lord Penrose oma raportis, põhines Equitable'i poolt enda tarbeks koostatud näitajatel – neid näitajaid ei esitatud reguleerivale autusele; kolmas alus, mida hetkel kasutatakse, on FSA uued realistlikud maksevõime nõuded.

Siiski, vastates parlamendiliikmete küsimustele, ütleb Annuity Directi tegevdirektor Stuart BAYLISS EQUI kuulamistel esitatud suulises tõendis 5, et Ühendkuningriigi reguleerivad asutused olid olnud Equitable'i solventsusmarginaali lugu väga pikka aega. See ulatub tagasi uue läbimüügi illustreerimiseni: kuni teil on uus läbimüük, millega tegeleda, on kõik korras. Kui teie uus äritegevus on piisavalt ulatuslik, võite täita lünga. See oli see, mida tehti teatud ulatuses, mõned reguleerivad asutused pidid seda eeldatavasti nägema. Stuart BAYLISS ei suuda ette kujutada, et nad seda ei teinud, kuna kindlustusseltsi kasvutendents nõudis neilt selle kasvamises hoidmist.

Alan BEVERLY komisjonist tugevdab EQUI kuulamistel esitatud suulises tõendis 6 samuti seda punkti, osutades kindlustuse tagamisskeemidele. Alan BEVERLY selgitab, et Equitable Life'i puhul seisnes asi selles, et ta ei muutunud maksevõimetuks, ta ei ebaõnnestunud. Seetõttu ei tulnud Equitable Life'i juhtumi puhul mängu isegi olemasolev tagatissüsteem (Ühendkuningriigis kindlustuse tagamisskeem). Seetõttu, isegi kui oli olemas Euroopa tasandil direktiiv, mis sätestas ühtlase kindlustuse tagamisskeemi süsteemi, ei ole kaugeltki selge, et see oleks asjaomane Equitable Life'i juhtumi puhul, kuna puudus maksevõimetus või ebaõnnestumine kui niisugune.

27. Vähestest reservidest tulenev pidev varade puudujääk

Kindlustustehnilisi eraldisi käsitleva artikli 18 kohta annab EQUI veebisaidil avaldatud kirjalik tõend 79 (investorite ühingu dokument varade puudujäägi kohta) kasulikku teavet selle kohta, mis võis väidete alusel põhjustada ELASi olukorra. Dokumendis väidetakse, et Ühendkuningriigi usaldatavusnormatiivide täitmise korra peamine puudus oli see, et ei loodud eraldisi tulevase investeringute tulususe maksmiseks inimestele, kellel oli selle saamiseks õigus, nimelt investeerimispoliiside kindlustusvõtjatele. Eeskirjad jäeti tahtlikult ähmaseks koos otsusega tulevaste boonuste eraldise kohta, mis jäeti aktuaari otsustada. Siiski ei olnud selliste eraldiste mitteloomise tagajärjed sugugi ähmased, kuna nende eraldiste puudumisel oleks kasumiosalusega fond peaaegu ebaõnnestunud.

Raportis ollakse arvamusel, et ELASi kohal kõrguv probleem oli tohutu varade puudujääk, võrreldes reaalsete kohustustega. See varade puudujääk püsis hiljemalt alates 1985. aastast kuni hetkeni, mil Equitable sulges ukse uue äritegevuse alustamiseks 2000. aasta lõpus. Probleem koosnes järgmistest elementidest:

- A) nõuetekohaste eraldiste mitteloomine tulevasteks tagatud boonusteks, milleks investeerimispoliiside võtjatel oli lepinguliselt õigus;
- B) piisavate eraldiste mitteloomine lepingute tagatiste jaoks (näiteks kurikuulsad tagatud annuiteedimäärad);
- C) nähtavate eraldiste mitteloomine juba määratud tagamata boonuste jaoks;

D) liiga vabameelne ja omakasupüüdlik kohustuslike eeskirjade (ja arvatavasti ametialaste juhiste) tõlgendamine.

Raportis tehakse järeldus, et ajavahemikul 1990–2000 oli pidev varade puudujääk, mis ulatus 5 miljardist naelsterlingist 7 miljardi naelsterlingini, välja arvatud kõik eraldised lõplike boonuste jaoks, mis, nagu väidetud, olid tagamata, hoolimata asjaolust, et kindlustusvõtjad olid pandud lootma, et ka need boonused makstakse välja, sõltudes vaid turgude seisust fondist lahkumise hetkel. Tegelikult olid kõik lõplikud boonused varadega katmata kogu kõnealuse ajavahemiku jooksul. Kõnealused summad olid olulised ning hinnangute kohaselt kasvasid need 3 miljardist naelsterlingist 1990. aastal 11 miljardi naelsterlingini 2000. aastal, ulatudes 45%ni varadest kõnealuse 11 aasta vältel.

28. Reservide puudumine tähtjaliste boonuste jaoks: Ühendkuningriigi seaduse kohane valikuvõimalus oli kahjustav

Nicholas BELLORD väidab EQUI kuulamistel esitatud suulises tõendis 2, et kolmanda elukindlustusdirektiivi koostamisel leiti, et oli tehtud rangemate reservide loomise nõuete ettepanek ning Ühendkuningriigi delegatsioon toetas rangemaid nõudeid. Siiski mõistsid riigikassa ja reguleerivad asutused, et kui direktiiv jõustuks eelnõu kujul, võiks see avaldada tõe Equitable'i kohta ning seega tegid nad sellele ideele lõpu, muutes reservide loomise valikuliseks. Seega oli valik omada nõuetekohast reservi, kuid Ühendkuningriigi reguleerivad asutused ei kasutanud tahtlikult seda valikut.

Selle kohta väidetakse konfidentsiaalses kirjalikus tõendis 11 samuti, et vastuvõetud kujul oli kolmandas elukindlustusdirektiivis suur puudus, nimelt eespool mainitud asjaolu, et tulevasteks boonusteks määratud summa oli teksti lõppversioonis muudetud valikuliseks (vt ka jaotist kolmanda elukindlustusdirektiivi artikli 18 kohta). Konfidentsiaalses kirjalikus tõendis 11 väidetakse, et seda tehti Ühendkuningriigi surve tõttu direktiivi vastuvõtmise läbirääkimistel. Nagu mujal selgitatud, loobus Ühendkuningriik tõepoolest pärast sellest sättest. Konfidentsiaalses kirjalikus tõendis 11 selgitatakse, kuidas see omakorda muutis ELASi jaoks seaduslikuks mitte määrata summasid tähtjaliste boonuste jaoks, mis oli üks põhjustest, miks kindlustusseltsil ei olnud piisavalt varasid, kui Lordidekoda sundis neid maksma välja tagatud annuiteedimääraga kindlustusvõtjatele lubatud boonused.

EQUI veebisaidil avaldatud kirjalikus tõendis 26 (Burgess Hodgsoni raport EMAGi jaoks) selgitatakse samuti, et tähtjaliste boonuste jaoks ei loodud reserve, ning sellele järgnenud tagajärgi. Selgitatakse, et ELASit reguleeriva asutuse poolt esitatud raamatupidamisandmed ei sisaldanud eraldi tähtjaliste boonuste jaoks. Andmetest piisas nõutava minimaalse marginaali katmiseks kohustusliku aruande tarbeks (1994.–1999. aastani ulatus marginaal ligikaudu 7%ni). Siiski väidetakse raportis, et reguleerijale kui kindlustusmatemaatilisele eksperdile pidi selge olema, et see ei pruugi olla piisav tähtjaliste boonuste katmiseks. Ta oleks võinud arukalt hinnata, et selleks peaks marginaal moodustama ligikaudu 20%. Kokkuvõttes peaks reguleerijalt küsima, kas ta teadis (või oleks pidanud teadma), et Equitable Life'i varad ei katnud direktori boonuste deklaratsioone ühelgi aastal pärast 1993. aastat. Reguleerija oleks pidanud teadma, et tähtjalisi boonuseid kasutati: a) et näidata liikmetele poliiside väärtusi; b) et teha väljamakseid tähtaja saabumisel või tagasiostu korral; c) et julgustada uute poliiside müümist mineviku tulemuste näitamise kaudu. Kuna ta oleks pidanud olema teadlik, et alates 1998. aastast sisaldasid lepingulised kohustused eraldist

tagatud annuitedimäära kuludeks, oleks ta pidanud ka teadma, et selle mõju vähendas oluliselt edasikindlustuspoliisi üsna ebakindel väärtus seoses Irish European Reinsurance Company Limitediga.

Penrose (EQUI veebisaidil avaldatud kirjalik tõend 16) toetab samuti ideed, et ettevaatlik reservide loomine oleks paljastanud ELASi puudused. Ta väidab, et Ühendkuningriigi reguleeriv asutus keskendus üksnes solventsusmarginaalidele ja võttis vähe või ei võtnud üldse arvesse lisandunud tähtjalisi boonuseid, rikkudes võib-olla artiklit 18, milles nõutakse, et järelevalve sisaldaks kindlustusseltsi kogu tegevuse ja mitte üksnes tema maksevõime kontrollimist.

Penrose'i arvates nõudis direktiiv ettenägelikku reservide loomist lõplikeks boonusteks või nende reaalselt arvessevõtmist. See oleks paljastanud kindlustusseltsi puudused palju varem ning oleks ajendanud võtma parandusmeetmeid. Kaubandus- ja tööstusministeeriumi kindlustuse osakond ei võtnud sellist väljakutset vastu, olles selle asemel seisukohal, et süsteemi parameetritesse tuleks bilansiväliselt määrata teatud sobivad summad. Ühendkuningriigi reguleerivad asutused jätsid direktiivi rakendamisel olukorra selliseks, nagu see oli olnud varem. Penrose kritiseerib ka reguleerijate ennetava lähenemisviisi puudumist.

29. Tulevase kasumi kasutamine solventsusmarginaali täitmiseks, mis ei ole kooskõlas artikliga 25

Hr SEYMOUR väidab EQUI kuulamistel esitatud suulises tõendis 7, et kui Ühendkuningriigi reguleeriv asutus nägi ELASi probleemide ulatust ning alustatud vaidlusi kindlustuse päästefondi kasutamise kohta, sattus Ühendkuningriigi reguleeriv asutus paanikasse (otsekui see oleks toonud kaasa maksu kõigile teistele kindlustusseltsidele, et kompenseerida ELASi kindlustusvõtjaid) ning selle olukorra vältimiseks kiitis hr SEYMOURi arvates seega heaks süsteemi, millega kaasati viie aasta teoreetiline tulevane kasum suletud kindlustusseltsi ELASi raamatupidamisregistrite tasakaalustamiseks, muutes seega võimatuks juurdepääsu garantiifondile. Hr SEYMOURi arvamus kohaselt muudab see kogu maksevõime mõiste mõttetuseks.

EQUI veebisaidil avaldatud kirjalikus tõendis 54 (La Vie d'Or, kohtuasi nr 98/2863 Haagi kohtus, otsuse kuupäev 13. juuni 2001) selgitab hr SEYMOUR (EQUI kuulamistel esitatud suuline tõend 7), kuidas hageja esitab kaebuse selle kohta, et tulevase kasumi kaasamine tasakaalustamisse ei andnud elukindlustusseltsi maksevõime kohta tegelikku ülevaadet ning oli seega vastuolus ELi elukindlustusdirektiividega. Hr SEYMOUR peab oluliseks märkida, et tõstatati tulevase kasumi seaduslikkuse küsimus ELi elukindlustusdirektiivide tähenduses.

Bairdi raporti (EQUI veebisaidil avaldatud kirjalik tõend 17) tulevase kasumi küsimuse uurimine väärrib samuti täpsemat vaatlemist. Osutades kirjavahetusele valitsuse kindlustusstatistika osakonnaga, väidetakse raportis, et ELi direktiivid ja Ühendkuningriigi õigusaktid võimaldavad väärtustada kindlustusseltsi tulevast kasumit. Sellele viidatakse kui „tulevasele kasumile bilansivälistes varades”. Valitsuse kindlustusstatistika osakond selgitas selliste elementide tausta: tausta õigusaktid pärinevad Euroopa direktiividest, eelkõige esimesest elukindlustusdirektiivist, ulatudes tagasi 1979. aastasse. See tähendab, et järelevalveasutuse diskretsiooni alusel võib kindlustusseltsil lubada võtta selliseid elemente arvesse 5/6 solventsusmarginaali jaoks tema tulevase kasumi arvutamisel. Tulevase kasumi

arvutamist täpsustatakse samas direktiivis kui tegelikult 50% viimase viie aasta jooksul saadud kasumist, mis korrutatakse kehtiva poliisi oodatava kestusajaga. Direktiivis öeldi vaid, et järelevalve teostaja võib kasutada oma diskretsiooni ning seda võib lubada kasutada kui solventsusmarginaali.

Nimetatud valikut piirati rangelt Solvency I direktiivi vastuvõtmisega 2002. aastal (artikli 1 lõige 4), mis keelab niisuguse tegevuse täielikult alates 2009. aastast. Baird selgitab, kuidas ELAS nõudis reguleerivatelt asutustelt luba, ja sai selle edukalt paljudel juhtudel, et kasutada tulevast kasumit oma maksevõime nõuete täitmiseks. Reguleeriv asutus kasutas oma eelisõigusi kindlustusseltside 1982. aasta seaduse 68. jaotise alusel, et anda korduvaid lube. Vastavalt Bairdile võimaldas see kindlustusseltsil muuta paremaks välist ettekujutust oma finantsilisest tugevusest. Baird soovitas vaadata üle diskretsiooni kasutamise reguleeriva asutuse poolt seoses lubadega tulevase kasumi kasutamiseks maksevõime nõuete täitmisel.

See on tihedalt seotud kolmanda elukindlustusdirektiivi nõuetekohase ülevõtmise ühe uurimissuunaga. Küsimus seisneb selles, kas riigisekretäri poolt teostatud diskretsioon, mis põhines kindlustusseltside 1982. aasta seaduse 68. jaotisel, mängis ELASi juhtumisel olulist rolli, nagu väidab Baird. Selles kontekstis tuleb uurida, kas diskretsioon on kooskõlas kolmanda elukindlustusdirektiiviga. Direktiiv näeb ette, et liikmesriigid peavad tagama, et pädevatel asutustel oleksid piisavad volitused ja vahendid oma järelevalvealaste ülesannete täitmiseks (vt kolmanda elukindlustusdirektiivi artiklit 10). Seevastu võimaldab direktiiv pädeval asutusel loobuda reeglite kohaldamisest vaid piiratud arvul juhtudel ja piiratud tingimustel (vt kolmanda elukindlustusdirektiivi artikli 21 lõiget 2 ja artikli 22 lõiget 6), kuid näib, et mitte kusagil direktiivis ei usaldata liikmesriigi pädevale asutusele nii ulatuslikke volitusi kui 1982. aasta kindlustusseltside seaduse 68. jaotises. Näib, et niisugused volitused toovad kaasa nende leebelt või vastuoluliselt teostamise ohu, mis võib olla kasulik teatud kindlustusseltsidele, kuid mitte teistele, õhnestades võib-olla ühtlustatud standardite kohaldamist. On võimalik, et kui nimetatud volitusi oleks kitsendatud, oleks ELASi skandaali välditud või vähemalt miinimumini vähendatud.

Artikkel 28 – Üldine hüvang; artikkel 31 – Kindlustusvõtjatele edastatav teave

30. Äritegevuse eeskirjad/ettevaatlik eraldamine oli kahjulik

Kindlustusvõtja teavitamist puudutavate küsimuste osas ütleb hr LAKE (EQUI kuulamistel esitatud suuline tõend 1), et kolmandas elukindlustusdirektiivis nõutud kindlustusvõtja teavitamine muutus tegevuseeskirjade reguleerija kontrolli alla kuuluvaks, mis oli eraldi usaldatavusnormatiivide täitmise reguleerijast, ning et niisugune õiguslik vastutuste jaotus kahjustas ELASi kindlustusvõtjaid. Lõpuks ütleb ta Ühendkuningriigi kohtumenetlusteks esitatud rakendamise seotud kohtuasjade kohta, et tema teadmiste kohaselt ei seostu ükski ELi õigusaktide mitterakendamisega.

Siiski väljendas David STRACHAN finantsteenuste järelevalve asutusest erinevat seisukohta EQUI kuulamistel esitatud suulises tõendis 4, väites, et kolmandat elukindlustusdirektiivi rakendati viisil, mis tagas selguse päritoluliikmesriigi ja asukohaliikmesriigi vastavate vastutuste osas. Vastavalt kolmandale elukindlustusdirektiivile on nende filiaalide reguleeriva asutuse – antud juhul asukohaliikmesriigi reguleeriv asutus – ülesandeks kohaldada

siseriiklikke eeskirju. Sellega välditakse vastasel korral keerulist olukorda, mille puhul kindlustusvõtjate suhtes kehtestataks erinevaid tegevuseeskirjade kaitseid, sõltuvalt sellest, kas nende äritegevus on seotud sisemise institutsiooniga või EMP institutsiooni filiaaliga.

31. II lisast ei peetud kinni

Leslie SEYMOUR esitab EQUI kuulamistel esitatud suulises tõendis 7 kirjaliku tõendi (EQUI veebisaidil avaldatud kirjalik tõend 53), väites, et kolmanda elukindlustusdirektiivi II lisast – konsolideeritud direktiivi ümber nummerdatud IV lisast, milles nõutakse, et kindlustusvõtjat teavitataks tema poliisi kohta selgelt ja korrektselt, ei peetud kinni. Kirjalik tõend 53 näitab ELASi müügidokumente, selgitades ELASi pensionifondide kõrget tulemuslikkust ning väites, et ELAS oli võimeline esitama kõrget tulemuslikkust tänu oma madalamatele jooksvatele kuludele. Ta väitis ka, et tal on parem investeringute haldamine. Ühes teises dokumendis selgitatakse, kuidas ELAS toimis „leevendamisega”, hoides reserve, ning et igal aastal oleksid kindlustusvõtjad saanud boonuseid teatud summas, mille kindlustusselts oli teeninud, olles säilitanud selleks, et katta mis tahes tulevased langused väärtpaberibörsidel või oma investeringutes. Hr SEYMOUR väidab, et kõik need lubadused olid valed ja seega ei olnud teave selge ega korrektne.

Hr SEYMOURi arvates nõutakse direktiivis, et kindlustusvõtjad saaksid korrapärast, selget ja korrektset teavet kindlustusseltsi kohta. Reguleeriv asutus ei teinud midagi, et tagada selle direktiivi olulise osa elluviimine, väidab hr Seymour.

II OSA Järeldused, DIREKTIIVI ÜLEVÕTMINE

II OSA – DIREKTIIVI ÜLEVÕTMINE

Kolmanda elukindlustusdirektiivi (3ED) ülevõtmine

1. Hoolimata mõnede vastuolude leidmisest Ühendkuningriigi vastava regulatsiooni ning kolmanda elukindlustusdirektiivi¹ artiklite vahel on uurimiskomisjon seisukohal, et taoliste vastuolude olemus ja hulk pole küllalt oluline, et pidada ametliku ülevõtmise protsessi puudulikuks.
2. Uurimiskomisjon teeb siiski ühe erandi seoses Ühendkuningriigi õigusaktidega riigisekretärile antavate laiade volitustega (vastavalt 1982. aasta kindlustusseltside seaduse 68. jaotisele) loobuda usaldusväärse reguleerimise kohaldamisest. Näib, et need volitused ei ole koosõlas direktiivi sõnastuse ja eesmärgiga ning et neid kasutati ebakohaselt² (eeskätt paljudel juhtudel loa andmisel tulevase kasumi maksevõimemäära hulka arvamiseks) ning seetõttu on sel konkreetsel juhul tõsine kahtlus, et kolmas elukindlustusdirektiiv ei ole täies mahus korrektselt üle võetud.
3. Uurimiskomisjon on seisukohal, et kolmanda elukindlustusdirektiivi ülevõtmine Ühendkuningriigis pole siiski teostatud viisil, mis võimaldaks direktiivi eesmärkide tõhusat täitmist. Uurimiskomisjon on seisukohal, et selle direktiivi järkjärguline rakendamine Ühendkuningriigis (nii ei võetud direktiiv üle mitte ühte siseriiklikku seadusesse vaid paljudesse erineva tasandi õigusaktidesse) pole piisavalt selge ning et see ei tundu olevat parim viis EÜ põhimõtete ja standardite siseriiklikku õigusesse ülevõtmiseks.

Kolmanda elukindlustusdirektiivi (3ED) kohaldamine

4. Komisjoni arvates on selge, et direktiividega liikmesriikidele kehtestatud kohustused mitte ei seendu üksnes nende õigusloomepädevustega, vaid laienevad ka nende haldus- ja kohtulikule pädevusele. Peale selle ei ammenda direktiivi rakendamiseks siseriiklike meetmete võtmine direktiivi õiguslikke mõjusid. Direktiivi täielik kohaldamine on tagatud ainult siis, kui siseriiklike rakendusmeetmeid kohaldatakse tegelikkuses nii, et saavutatakse direktiivis taotletav tulemus. Vastasel korral avaldaksid direktiivide kohaldamises esinevad erinevused kahjulikku mõju ühenduse õiguskorra ühtsusele ja võrdväärsusele.
5. Komisjon on arvamusel, et kolmanda elukindlustusdirektiivi kohaldamine Ühendkuningriigis ELASi juhtumile oli puudulik ning et Ühendkuningriigi regulaatorid ja ametivõimud ei järginud nõuetekohaselt direktiivi tegelikku eesmärki. Komisjon usub, et käesoleval juhul tuleb formaalsest ülevõtmisest koos mitmes mõttes puuduliku kohaldamisega järeldada, et rakendusprotsess oli tervikuna puudulik.

¹ Vt II osa, jaotis II.2.1.; II osa, jaotis II.2.2.; II osa, jaotis II.2.3.; ja WE 20.

² Vt II osa, jaotis II.1.1 KEDi art. 25 kohta; vt ka WE 17, jaotis 7.2.2, lk 228.

Kohaldamisega seotud eriküsimused

Kogu äritegevuse finantsjärelevalve kontseptsioon

6. Uurimiskomisjon tuletab meelde, et direktiivi kohaselt peab finantsjärelevalve hõlmama „kindlustusseltside kogu tegevust”.¹ Uurimiskomisjon rõhutab õigusloomealase organina, et selline lihtne terminoloogia on ühemõtteliselt arusaadav ning see peab tagama laialdase ja õige tõlgenduse.
7. Uurimiskomisjon on seisukohal, et Ühendkuningriigi ametivõimud jätsid *Equitable Life Assurance Society* (ELAS) üle teostatud järelevalvel tähelepanuta või tõlgendasid väärtalt „kogu tegevuse finantsjärelevalve” kontseptsiooni vastupidiselt 3ED artiklitele 8², 18³ ja 25⁴.
8. Uurimiskomisjon on seisukohal, et 3ED artikli 18 lõike 1 punktis D toodud valikuvõimalus ei välista, et tulevased määratlemata või lepinguvälised väljamaksed saaksid olla ettevõtte „kogu tegevuse” lahutamatuks osaks ning ei vabasta liikmesriigi ametivõime kohustusest teha kõik endast olev ettevõtte sõnastuse ja eesmärgi järgimiseks. Lisaks ilmneb uurimiskomisjonile kättesaadavast materjalist⁵, et ELASi finantsilise hävimise üks peamisi põhjuseid oli asjaolu, et aastaid ei kavandatud korralikult vahendeid tulevasteks määratlemata või lepinguvälisteks väljamakseteks.
9. On vaieldud selle üle, et ELASil ei olnud kohustust kavandada vahendeid tulevasteks määratlemata või lepinguvälisteks väljamakseteks, kuna see oli direktiivi kohaselt vabatahtlik ning Ühendkuningriigi regulaator otsustas seda võimalust mitte kasutada. Komisjon on seisukohal, et määratlemata väljamaksete kavandamise vabatahtlikuks muutmine kahjustas direktiivi tugevust ja sisemist ühtsust. Kuigi Ühendkuningriigi reguleerivate asutustel oli õigus kasutada sellist valikuvõimalust, võib väita, et see oli vastuolus direktiivi üldise eesmärgiga.
10. Komisjonile esitatud avaldustes⁶ väidetakse, et regulaator keskendus ettevõtte finantsseisundi üldanalüüsis maksevõimemäärale kitsamas tähenduses ning pööras vähe või ei pööranud üldse tähelepanu tulevastele määratlemata ja lepinguvälistele väljamaksetele. Seepärast on komisjon seisukohal, et tõenäoliselt ei suutnud regulaator tagada, et ELASil oleks kogu oma tegevuse jaoks igal ajahetkel piisav maksevõimemäär.

Usaldusväärsete haldus- ja arvepidamismenetluste ning piisava sisekontrollimehhanismi puudumine

11. On selgeid märke, et Ühendkuningriigi regulaatorid vältisid teadlikult ELASi akтуаari, kes oli kuus aastat ka kindlustusseltsi tegevusdirektor, kahepalgelise ja vastuolulise rolli

¹ 3EDi artikkel 8.

² Vt II osa, jaotis II.1.1 ja II osa, jaotis II.2.3; vt ka WE 16 (Pt 16; pt 19, lg 210; pt 18, lg 220; pt 21) ja WE Conf 3.

³ Vt II osa, jaotis II.1.1 ja II osa, jaotis II.2.3; vt ka WE Conf 11, WE 16, WE 26 ja WE 79.

⁴ Vt II osa, jaotis II.1.1 ja II osa, jaotis II.2.3; vt ka WE 17.

⁵ See Part Section II.2.3; vt ka WE 16, WE 26 ja WE 79.

⁶ Vt WE 16, pt 19, lg 210.

vaidlustamist. Uurimiskomisjon on seisukohal, et see kahepalgeline roll tekitas huvide konflikti, mis kahjustas kindlustusvõtjate huve ning kuhu oleks regulaatorid pidanud ettevõtte halva üldjuhtimise tõttu sekkuma. Lisaks on uurimiskomisjon seisukohal, et Ühendkuningriigi regulaator ei täitnud aktuaari topeltrolli küsimuses kiiret tegutsemist eirates oma kohustust nõuda ELASilt kolmandas elukindlustusdirektiivis selgesõnaliselt nõutud usaldusväärset haldus- ja arvepidamiskorda ning piisavat sisekontrollimehhanismi, olles ka vastuolus artikliga 8.¹ Uurimiskomisjon rõhutab, et aktuaari roll oli Ühendkuningriigi järelevalvesüsteemi keskseks osaks, ning et taolise ametikoha tõhususe tagamise ebaõnnestumine kahjustas kogu järelevalvesüsteemi, muutes eriti igasuguse sisekontrolli täiesti puudulikuks. Uurimiskomisjon on seisukohal, et aktuaar sai ametisse nimetamisel ning sõltumata sellest, kas see oli ühenduse õiguse alusel nõutav või mitte, Ühendkuningriigi regulatsiooni- ja järelevalvesüsteemi osaks, mis jäi tervikuna kolmanda elukindlustusdirektiivi reguleerimisalasse. Lisaks andsid teatud avaldused² uurimiskomisjonile aluse arvata, et selline huvide konflikt on osa laiemast haldustavast, mis kahjustas ühenduse õiguses sisalduvate kaitsemeetmete tõhusust.

Kindlustusvõtjate mõistlike ootuste eiramine

12. Mõnede uurimiskomisjonile tehtud avalduste³ kohaselt hõlmas kindlustusvõtjate põhjendatud ootuste kontseptsioon asjaolu, et kindlustusvõtjad ootasid lisaks lepingulistele väljamaksetele täiendavaid määratlemata väljamakseid. Kui Ühendkuningriigi ametivõimud olid ühenduse õiguse alusel kohustatud pidama kindlustusvõtjate põhjendatud ootusi üheks oma kohustuseks, on uurimiskomisjon seisukohal, et nad oleksid pidanud ka tagama, et reservid kataksid määratlemata väljamaksed. Uurimiskomisjon on seisukohal, et mitte käsitades määratlemata väljamakseid ettevõtte kogu tegevuse lahutamatu osana ning mitte kohustades ELASit nägema selleks ette vastavaid kindlustustehnilisi eraldisi, ei pööranud Ühendkuningriigi regulaatorid vajalikku tähelepanu kindlustusvõtjate põhjendatud ootustele ning seetõttu näib, et on rikutud kolmanda elukindlustusdirektiivi artikli 18 sõnastust ja eesmärki.
13. Uurimiskomisjon tuletab meelde, et kolmanda elukindlustusdirektiivi artikli 10 kohaselt tuleb Ühendkuningriigi ametivõimudele anda volitused ja vahendid, et tagada kindlustusvõtjate põhjendatud ootuste järgimine ning võtta kõikvõimalikke asjakohaseid ja vajalikke meetmeid tagamaks, et ELASi tegevus vastaks jätkuvalt Ühendkuningriigi õigusele⁴, eesmärgiga vältida või korvata igasuguseid kindlustatud isikute huve kahjustavaid eeskirjade eiramisi.
14. Uurimiskomisjonile esitatud avaldustes⁵ väidetakse, et 1990ndatel aastatel ei kasutanud Ühendkuningriigi regulaatorid ELASi suhtes oma ulatuslikke volitusi, hoolimata sellest, et oli piisavalt märke ähvardavast kriisist. Mõnedest selgitustest⁶ nähtus, et regulaator

¹ Vt II osa, jaotis II.1.1 ja II osa, jaotis II.2.3.

² Vt Bairdi raportit (WE 17), jaotis 2.13.6.

³ Vt II osa, jaotis II.1.1; vt ka II osa, jaotis II.2.3; vt ka WE 16, 18. ptk-i lg 220, ja WE 26, WE 52–54 ja LLOYD, H5.

⁴ Vt II osa, jaotis II.1.1.

⁵ Vt II osa, jaotis II.1.1 ja II osa, jaotis II.2.3; vt ka WE 17.

⁶ Vt II osa, jaotis II.2.3 ja WE 16.

kasutas ELASi juhtumi puhul teadlikku ja kaalutletud „käed eemale” lähenemisviisi. Uurimiskomisjon on seisukohal, et sellega võib olla rikutud regulaatori kohustust tagada kindlustusvõtjate põhjendatud ootuste järgimine ning seeläbi ka kolmanda elukindlustusdirektiivi artikli 10 sõnastust ja eesmärki.

Ühendkuningriigi regulaatorite ülemäärane leebus maksevõimemäära (solventsusmarginaali) suhtes

15. Mitmed avaldused¹ toetavad järeldust, et ELAS näitas oma finantstugevust tegelikkusest paremini ning täitis nõuded maksevõimemäära osas seeläbi, et sai regulaatorilt edukalt mitmeid lube tulevase kasumi ja zillmereerimise bilansiväliste varade hulka arvamiseks. Need load anti 1982. aasta kindlustusseltside seaduse 68. jao kohaselt riigisekretärile antud nõuetest vabastamise volituste alusel, mille vastavus kolmanda elukindlustusdirektiivi sõnastusele ja eesmärgile jääb uurimiskomisjonile kaheldavaks. Selles suhtes Ühendkuningriigi regulaatorite üles näidatud ülemäärane leebus tundub olevat vastuolus kolmanda elukindlustusdirektiivi artiklitega 10 ja 25.
16. Uurimiskomisjon on seisukohal, et kuna ELASile võimaldati maksevõimemäära osas kehtestatud nõuete kunstlikku täitmist, varjas ELAS tõde kindlustusvõtjate eest ning ohustas oma tulevast finantsvõimekust. Seetõttu järeldab uurimiskomisjon, et kindlustusvõtjate põhjendatud ootused seati ohtu ning et Ühendkuningriigi regulaatorid võtsid väidetavalt meetmeid, mis ei olnud „asjakohased ja vajalikud kindlustatud isikute huve kahjustavate igasuguste eeskirjade eiramiste vältimiseks või korvamiseks”².
17. Uurimiskomisjon on seisukohal, et tulevase kasumi ja zilverisatsiooni maksevõimemäära hulka arvamise ülemäärane kasutamine on ELASi finantsseisundi näitajana suhteliselt eksitav ning et Ühendkuningriigi regulaatorid ei täitnud oma kohustust nõuda, et ELASil „oleks kogu oma tegevuse jaoks igal ajahetkel piisav maksevõimemäär”.
18. Paljudest dokumentidest³ nähtub, et eriti 1990ndate algul polnud Ühendkuningriigi järelevalveasutustel ja regulaatoritel vastupidiselt kolmanda elukindlustusdirektiivi artikli 10 lõikes 3 kehtestatud standardile nii pädeva personali kui piisavate ressursside osas piisavalt vahendeid oma järelevalve ja regulaatori ülesannete täitmiseks. Taolised vajalikud volitused ja vahendid ning neist tulenev võimalus tõhusa järelevalve teostamiseks on üha olulisemad, kuna kolmanda elukindlustusdirektiivi jõustumisel jääb asukohaliikmesriigile ainuvastutus elukindlustusseltside üle finantsjärelevalve teostamisel.

Teabega seotud nõuded

19. Uurimiskomisjoni käsutuses olevad dokumendid⁴ tõstatavad probleemi, kas Ühendkuningriigid rakendasid õigesti kolmandas elukindlustusdirektiivis sätestatud teabe avalikustamise nõudeid ning kas ELASi puhul rikuti neid nõudeid.

¹ Vt II osa, jaotis II.1.1 ja II osa, jaotis II.2.3; vt ka WE 17, jaotis 7.2.2, lk 228.

² Article 10 3LD.

³ Vt nt: Bairdi raport (WE 17), jaotis 2.23.5; Penrose'i raport (WE 16), pt 19, lg 158 ja 160.

⁴ Vt IV jagu.

III OSA – REGULEERIMISSÜSTEEM

Ühendkuningriigi reguleeriva korra hindamine seoses Equitable Life'iga

III OSA SISUJUHT

I. Ühenduse õigussätted

1. Kolmanda elukindlustusdirektiivi sätete kohaldatavus
2. Vastutus usaldatavusnormatiivide täitmise järelevalve eest
3. Vastutus äritegevuse järelevalve eest
4. Kindlustusseltsi finantsseisundi hindamine
5. Järelevalvemeetmete rakendamine
6. Välismaal paiknevate kindlustusseltside järelevalve
7. Raamatupidamise ja finantsseisundi järelevalve
8. Raskustes olevate kindlustusseltside järelevalve
9. Euroopa Komisjoni ja Equitable Life'i kohtuasi
10. CEIOPS ja Siena protokoll
11. Solvency II projekt
12. Vastust nõudnud küsimused

II. Ühendkuningriigi elukindlustuse reguleerimissüsteem

1. Kolmanda elukindlustusdirektiivi sätete kohaldamine
2. Usaldatavusnormatiivide täitmise järelevalve
 - a) Ajavahemik 1982–1998
 - b) Ajavahemik 1998–2001
 - c) Ajavahemik pärast 2001. aastat
3. Tegevuseeskirjade reguleerimine
4. Määratud aktuaar
5. Reguleerivate asutuste sekkumisõigused
6. Reguleerivate asutuste vastutus

III. Kindlustusseltse reguleerivaid asutusi käsitlevate Penrose'i ja Bairdi raportite peamised tulemused

1. Bairdi raport (oktoober 2001)

2. Penrose'i raport (märts 2004)

2.1 Usaldatavusnormatiivide täitmise järelevalve määratlus

2.2 Reguleerivate asutuste sekkumisõigused

2.3 Reguleerivate asutuste vastastikune mõju

2.4 Hr Ransoni vaieldamatu kahetine roll

2.5 Väidetavad reguleeriva asutuse puudused üldiselt

a) teadmiste puudumine ja/või nõrk kontrollimine

b) reguleerivate asutuste rahulolu või leebe poliitika

c) reguleerivate asutuste hooletus

2.6 Reguleerivate asutuste teatise edastamise tähtaeg seoses ELASit puudutavate muredega

2.7 Penrose'i raporti järeldused

IV. Teised suulised ja kirjalikud tõendid, mis komisjon arvesse võttis

1. Väidetav hooletus usaldatavusnormatiivide ja järelevalve valdkonnas

a) Pretensioonid seoses puudustega Ühendkuningriigi reguleerivate asutuste tegevuses

b) Väidetav Ühendkuningriigi reguleerivate asutuste poolne töö takistamine ja kokkumäng Equitable Life'iga

c) Pretensioonid seoses reguleerivate asutuste kallutatusega kindlustussektori kasuks

d) Pretensioonid seoses reguleerivate asutuste leebe reguleerimispoliitikaga

e) Pretensioonid seoses reguleerivate asutuste liigse aupaklikkusega Equitable Life'i ees

f) Pretensioonid seoses reguleeriva asutuse püüdlusega vältida Equitable Life'i maksejõuetust

- g) Equitable Life'i tegevjuhi ja määratud aktuaari kahetine roll
- h) Reguleerivate asutuste käsutuses olevate vahendite piisavus

2. Tagatud annuiteedimäära probleem

- a) Tagatud annuiteedimäära ajaline järjestus
- b) Taustateave
- c) Pretensioonid seoses reguleerivate asutuste ebapädevusega tagatud annuiteedimääraga seotud riski äratundmisel

3. Väidetav ebaõiglus 2001. aasta kompromisskavas

- a) Kompromisskava ajaline järjestus
- b) Kompromissi tingimustest üksikasjalikumalt
- c) Sõltumatu aktuaari aruanne
- d) FSA roll kompromisskavas
- e) Kindlustusvõtjate kaebused
- f) Väited selle kohta, et Equitable Life'i juhtkond ei täida sobivuse ja nõuetele vastavuse kriteeriumeid

4. Väidetav hooletus äritegevuse järelevalve alal

- a) Süüdistused seoses eksitava müügi ja faktide moonutamisega Ühendkuningriigis
- b) Süüdistused seoses eksitava müügi ja faktide moonutamisega teistes liikmesriikides
- c) Süüdistused seoses kindlustusvõtjate lepingute „loksutamisega”
- d) Pretensioonid seoses Ühendkuningriigi reguleerivate asutuste vahelise kommunikatsiooni puudustega
- e) Teabevahetus Ühendkuningriigi ja välisriikide reguleerivate asutuste vahel
- f) Eksitav reklaam Saksa ja Iiri turul

Järeldused

Sissejuhatus

Kooskõlas volituste kolmanda taandega jätkas uurimiskomisjon Ühendkuningriigi ja asjaomaste teiste liikmesriikide kindlustustegevust reguleerivate asutuste rolli ja tõhususe analüüsimist, püüdes hinnata, kas oli või ei olnud tegemist pideva reguleerimise ebaõnnestumisega elukindlustussektori järelevalves üldiselt ning konkreetselt Equitable Life'i äritegevuse ja finantsseisundi järelevalves. Komisjon analüüsis ka avaldusi reguleerimise ebaõnnestumise kohta kindlustusvõtjate ja tarbijate kaitsmisel, mis tulenes kolmanda elukindlustusdirektiivi¹ ebakorrektest rakendamisest, hinnates eelkõige Ühendkuningriigi reguleerimissüsteemi võrreldes tema partnerite omaga ELis.

Uurimiskomisjoni volitustega osaliselt kattuvate uuringute – Penrose'i raporti² ja Bairdi raporti³ tulemused võeti lähtepunktiks, kuid neid vaadeldi laiemas Euroopa kontekstis⁴.

I. Ühenduse õigussätted

Elukindlustustegevust reguleerivate asutuste roll ja vastutus elukindlustusseltside järelevalves on kodifitseeritud kolmanda elukindlustusdirektiivi artiklites 8–10⁵, millega muudeti esimese elukindlustusdirektiivi artikleid 15, 16 ja 23⁶.

Kindlustustehnilisi eraldisi käsitlevad eeskirjad ja nende kujutamine elukindlustusseltsi poolt (sealhulgas solventsusmarginaalid) on kodifitseeritud kolmanda elukindlustusdirektiivi

¹ 10. novembri 1992. aasta direktiiv 92/96/EMÜ, EÜT L 360, 9.12.1992.

² Riigikassa sai lord Penrose'i uuringu valmis augustis 2001. Töö eesmärgiks oli uurida tingimusi, mis viisid Equitable Life Assurance Society kõnealuse olukorrani, võttes arvesse asjaomast elukindlustusturu tausta; teha kindlaks kõik saadud kogemused, mida peab meeles pidama elukindlustustegevuse juhtimisel, haldamisel ja reguleerimisel; ning anda aruanne riigikassa ministritele. Penrose'i raport avaldati 8. märtsil 2004.

³ Bairdi raport „*Equitable Life'i reguleerimine: erapooletu aruanne*”, mille koostas FSA kvaliteedi tagamise ja siseauditi direktor Ronnie Baird, keda abistasid Norton Rose ja PricewaterhouseCoopers, avaldati riigikassa poolt 17. oktoobril 2001.

⁴ Ühendkuningriigi parlamendi ja raviteenuse ombudsmani poolt läbiviidav käimasolev uurimine peaks samuti määratlema, kas asjaomast Ühendkuningriigi reguleerivat korda hallati nõuetekohaselt. Esimesest Ühendkuningriigi parlamendi ombudsmani aruandest, mis avaldati juunis 2003, ei tulenenud, et usaldatavusnormatiivide täitmist reguleerivad asutused olid süüdi haldusliku omavoli kasutamises ajavahemikul 1999–2000, ning selles tehti otsus, et ükski hüvitis ei olnud seotud investoritega. Teises aruandes laiendati uurimisega kaetavat ajavahemikku ning uurimisalasse kaasati valitsuse kindlustusstatistika osakond. Ühendkuningriigi parlamendi ombudsmani teine aruanne Equitable Life'i kohta, mille avaldamine oli algselt mõeldud 2006. aasta sügiseks, lükati edasi kuni 2007. aasta maini ning seega ei saanud selle aruande tulemusi käesolevasse raportisse lisada. Oma 16. oktoobri 2006. aasta (juhuse tõttu sama kuupäev, mil EQUI delegatsioon tegi visiidi Londonisse) kirjas parlamendiliikmetele kirjutas ombudsman, et neile sai teatavaks, et tõendit, mis tundus olevat uurimise all olevate küsimuste puhul asjakohane, neile ei avaldatud. Ombudsman kirjutas, et nad said selle tõendi 2006. aasta juulis ja augustis (WE-FILE 19 lisa). Hr BRAITHWAITE (H11) mõistis hukka, et selle 2001. aastast pärineva uue kirjaliku tõendiga, mida eelnevalt varjati Penrose'i uurimise eest, paistab olevat õnnestunud tagada, et EQUI raportis ei ole võimalik viidata parlamendi ombudsmani uurimisele.

⁵ Vt ka kodifitseeritud elukindlustusdirektiivi 2002/83/EÜ artikleid 10–13, EÜT L 345, 19.12.2002.

⁶ 5. märtsi 1979. aasta direktiiv 79/267/EMÜ, EÜT L 63, 13.3.1979.

artiklites 18–27, millega muudeti esimese elukindlustusdirektiivi artikleid 17–21¹.

Sätted, mis mõjutavad äritegevuse eeskirju, sealhulgas lepinguseadus, kindlustustingimused jne, on kodifitseeritud kolmanda elukindlustusdirektiivi artiklites 28–31 ning II lisas lisaks teise elukindlustusdirektiivi² artiklite 4 ja 15 sätetele.

Lõpuks olid raskustes elukindlustusseltside suhtes kohaldatavad sätted kodifitseeritud artikli 24 lõigetes 2–4 (esimene elukindlustusdirektiiv)³.

Kolmandas elukindlustusdirektiivis nähakse seega ette kindlustustoodete jaoks ühtse turu loomine ELis/EMPs, mis põhineb eeskirjal, et iga liikmesriigi usaldatavusnormatiivide täitmise korda tunnustatakse võrdselt teistes liikmesriikides ning kindlustusseltsi, keda reguleeritakse ühes liikmesriigis ja kes müüb oma tooteid kogu siseturu piires, võivad asukohaliikmesriigi reguleerivad asutused pidada piisavalt maksevõimeliseks oma toodete müümiseks teistesse liikmesriikidesse, ilma et ta peaks täitma täiendavaid maksevõime nõudeid.

1. Kolmanda elukindlustusdirektiivi sätete kohaldatavus

Vastupidiselt eeskirjadele on direktiivid siduvamad saavutatava tulemuse osas, kuid jätavad riiklikele asutuste ülesandeks rakendamise vormi ja meetodite valiku⁴. Kolmanda elukindlustusdirektiivi pidid liikmesriigid võtma üle 31. detsembriks 1993 ning kohaldama selle hiljemalt 1. juuliks 1994. Ühendkuningriigi asutused teatasid komisjonile ametlikult kolmanda elukindlustusdirektiivi ülevõtmisest Ühendkuningriigi seadusse 29. juunil 1994, kinnitades direktiivi jõustumist 1. juulil 1994⁵.

See tähtaeg on tähtis, võttes arvesse Ühendkuningriigi reguleerivate asutuste rolli Equitable Life'i juhtumis, kuna nende tegevust (kindlustusmatemaatiliste aruannete kontroll, usaldatavusnormatiivide täitmise järelevalve) ajavahemikul 1989–1993 reguleerisid esimese elukindlustusdirektiivi (79/267/EMÜ) sätted.

Euroopa Kohtu otsustes asetati korduvalt erilist rõhku direktiivi *eesmärgile*⁶. Peamiseks küsimuseks on niisiis, kas liikmesriik on võtnud kõik vajalikud meetmed, et tagada direktiivi *täielik tõhusus* kooskõlas *direktiivis taotletud eesmärgiga*. Nagu on rõhutanud Euroopa

¹ Vt ka kodifitseeritud direktiivi artikleid 20–31.

² 8. novembri 1990. aasta direktiiv 90/619/EMÜ, EÜT L 330, 29.11.1990, vt ka kodifitseeritud direktiivi artikleid 32–36 ja III lisa.

³ Vt ka kodifitseeritud direktiivi artiklit 37.

⁴ Vt EÜ asutamislepingu artiklit 249.

⁵ Tõendis ES-1 väideti, et Ühendkuningriik tegi valiku osalise ja kaudse lähenemisviisi kasuks, taotledes oma juba komplitseeritud ja keeruka reguleerimissüsteemi kohandamist direktiivide põhimõtete ja standarditega. Seevastu Hispaania ja Iirimaa valisid mehaanilisema ja konsolideeritud lähenemisviisi, mis põhines direktiivi toomises siseriiklikku õigussüsteemi ühe õigussätte vastuvõtmise kaudu, mis kordas peamiselt direktiivi struktuuri ja teksti. Põhimõtteliselt on niisugused erinevad ülevõtmise vormid kooskõlas ühenduse seadusega, (kuid) meetodite ja vormide valiku vabadus ei vabasta liikmesriike direktiivi siduvatest mõjudest, mis puutub saavutatavasse tulemusse.

⁶ Vt kohtuasju C-14/83 von Colson v. Kaman, lõige 15 ning C-62/00 Marks & Spencer v. Customs & Excise, lõige 27.

Kohus, on liikmesriigid kohustatud tagama direktiivi täieliku ja tõhusa kohaldamise, mis tähendab, et liikmesriik ei ole vabastatud selle ülevõtmise kohustustest üksnes vajalike rakendusmeetmete võtmisel. Liikmesriikidele jääb kohustus tagada direktiivi täielik kohaldamine isegi pärast nimetatud rakendusmeetmete võtmist ning üksikisikutel on seega õigus pöörduda asjaomase liikmesriigi vastu siseriiklikusse kohtusse kõigil juhtudel, kui direktiivi täielik kohaldamine ei ole tõhusalt tagatud. See tähendab mitte ainult selle direktiivi ülevõtmata jätmise või nõuetekohaselt ülevõtmata jätmise korral, vaid ka siis, kui nõuetekohaselt seda direktiivi üle võtvaid siseriiklikke meetmeid ei kohaldata nii, et saavutaks sellega ettenähtud eesmärk. Lisaks on Euroopa Kohus korduvalt leidnud, et direktiivid on siduvad kõigi liikmesriikide asutuste jaoks: see puudutab mitte üksnes seadusandjat, vaid ka ametiasutusi, kes vastutavad seaduse igapäevase kohaldamise ja jõustamise eest (ES-1 lõiked 7–8).

2. Vastutus usaldatavusnormatiivide täitmise järelevalve eest

Kolmanda elukindlustusdirektiivi artiklites 8 ja 9 määratletakse selgelt liikmesriikide järelevalvealase vastutuse volitused ja ulatus, sealhulgas juhtumid, mille puhul elukindlustusselts tegutseb teistes liikmesriikides, väites, et „*finantsjärelevalve hõlmab kogu elukindlustusseltsi tegevust silmas pidades tema maksevõime, kindlustustehniliste eraldiste, sealhulgas matemaatiliste eraldiste loomise ja nende kattevarade kontrollimist päritoluliikmesriigis ettenähtud eeskirjade või järgitavate tavade kohaselt ühenduse tasandil vastuvõetud sätete põhjal.*”

Teises liikmesriigis filiaali asutanud elukindlustusseltsi puhul „*päritoluliikmesriigi pädevad asutused nõuavad, et igal elukindlustusseltsil oleksid head juhtimis- ja raamatupidamistavad ning piisavad sisekontrollimehhanismid.*” Kontrolli otstarbel sätestab filiaali liikmesriik, et päritoluliikmesriigi pädevad asutused võivad „*kontrollida kohapeal ise või nende poolt selleks määratud isikute vahendusel kindlustusseltsi finantsjärelevalve tagamiseks vajalikku teavet. Selles kontrollimises võivad osaleda filiaali liikmesriigi ametiasutused.*” Päritoluliikmesriik võib nõuda kindlustustehniliste eraldiste süstemaatilist esitamist usaldatavusnormatiivide täitmise järelevalve jaoks, kuid vaid „*kindlustusmatemaatilisi põhimõtteid käsitlevate siseriiklike sätete täitmise kontrolliks, ilma et see nõue oleks elukindlustusseltsi tegutsemise eeltingimus.*”

3. Vastutus äritegevuse järelevalve eest

Nn äritegevuse järelevalve (st lepingu tingimused ja tavad, mis mõjutavad tarbijat kindlustuse lõppedes) on liikmesriikide määratud reguleerivate asutuste teine vastutusala. Teise elukindlustusdirektiivi artiklis 4 sätestatakse, et „*lepingute suhtes kohaldatakse kohustuse liikmesriigi õigust. Liikmesriigid peavad kindlustuslepingute suhtes kohaldama lepingulisi kohustusi puudutavaid rahvusvahelise eraõiguse üldeeskirju.*” Asukohaliikmesriigi reguleeriv asutuse kohustatud sekkuma vaid siis, kui see on vastuolus „*kohustuse liikmesriigi üldist hüvangu*¹ *kaitsvate õigusnormidega.*”

¹ Vt WE-CONF-26: „üldise hüvangu” mõiste on erand asutamislepingu peamistele põhimõtetele vaba liikumise suhtes. Kolmandas elukindlustusdirektiivis ei öelda täpselt välja, mida peaks tähendama üldine hüvang, kuid antakse vihjeid erinevatele motiividele (lõige 3.4).

Tarbijakaitse meetmena peab poliiside märkijatel lubama lepingu tühistada „14–30 päeva jooksul alates ajast, kui talle lepingu sõlmimisest teatati.” (teise elukindlustusdirektiivi artikkel 15). Lisaks tuleb kindlustusvõtjale edastada vähemalt kolmanda elukindlustusdirektiivi II lisas loetletud teave võimalusega „elukindlustusseltsidelt nõuda ... lisateavet ainult juhul, kui seda on kindlustusvõtjale vaja kohustuse oluliste asjaolude mõistmiseks. Käesoleva artikli ja II lisa rakendamise üksikasjalikud eeskirjad sätestab kohustuse liikmesriik.” (kolmanda elukindlustusdirektiivi artikkel 31)

4. Kindlustusseltsi finantsseisundi hindamine

Kolmanda elukindlustusdirektiivi artikli 10 lõikes 2 määratletakse elukindlustusseltsilt nõutava teabe liik, sätestades, et „liikmesriigid nõuavad, et nende territooriumil asuva peakontoriga elukindlustusseltsid esitaksid korrapäraselt aruanded koos järelevalveks vajalike statistiliste dokumentidega. Pädevad asutused edastavad üksteisele kõik dokumendid ja kogu teabe, mida järelevalveks vaja on.”

5. Järelevalvemeetmete rakendamine

Kolmanda elukindlustusdirektiivi artikli 10 lõikes 3 määratletakse, millised teostamisvahendid peavad liikmesriigid vastu võtma, et see võimaldaks neil rakendada nimetatud järelevalvemeetmeid, sätestades, et „iga liikmesriik võtab kõik vajalikud meetmed tagamaks, et pädevatel asutustel on volitused ja vahendid, mis on vajalikud nende territooriumil asuva peakontoriga elukindlustusseltside tegevuse järelevalveks, kaasa arvatud tegevus väljaspool seda territooriumi, sellist tegevust reguleerivate nõukogu direktiivide kohaselt ning silmas pidades nende rakendamise kontrolli.”

Artikli 10 lõikes 3 täpsustatakse lisaks, et „Eelkõige peavad need volitused ja vahendid võimaldama pädevatel asutustel:

- a) korraldada üksikasjalikke küsitlusi elukindlustusseltsi olukorra ja kogu tegevuse kohta, muuhulgas kogudes teavet või nõudes elukindlustustegevust käsitlevate dokumentide esitamist, korraldades kohapeal kontrollimisi elukindlustusseltsi ruumides;
- b) võtta elukindlustusseltsi, selle direktorite või juhatajate või seda kontrollivate isikute suhtes kõik meetmed, mis on asjakohased ja vajalikud tagamaks, et selle kindlustusseltsi tegevus vastab nendele õigus- ja haldusnormidele, mida kindlustusselts peab igas liikmesriigis täitma, ja eriti tegevuskavale, kui see on kohustuslik, samuti kõigi kindlustatud isikute huve kahjustavate rikkumiste vältimiseks või kõrvaldamiseks;
- c) tagada nende meetmete täitmine, vajaduse korral sundi kasutades või kohtulikul teel.”

6. Välismaal paiknevate kindlustusseltside järelevalve

Välismaal paiknevate kindlustusseltside usaldatavusnormatiivide täitmise järelevalvet käsitletakse kolmanda elukindlustusdirektiivi artiklis 8, kus sätestatakse selgelt, et

„elukindlustusseltsi finantsjärelevalve, kaasa arvatud filiaalide kaudu või teenuste osutamise vabaduse alusel toimuva tegevuse järelevalve, on ainult päritoluliikmesriigi kohustus.”
Lisatakse, et „kui kohustuse liikmesriigi pädevatel asutustel on alust arvata, et elukindlustusseltsi tegevus võib mõjutada selle majanduslikku usaldatavust, teatavad nad sellest kindlustusseltsi päritoluliikmesriigi pädevatele asutustele.”

7. Raamatupidamise ja finantsseisundi järelevalve

Kolmanda elukindlustusdirektiivi artiklis 18 sätestatakse, et „päritoluliikmesriik nõuab, et iga elukindlustusselts määraks kogu oma tegevuse jaoks piisavad kindlustustehnilised eraldised, sealhulgas matemaatilised eraldised”, mille summa määratakse kindlaks täpsete põhimõtete kohaselt¹. Eelkõige seatakse kolmanda elukindlustusdirektiivi artiklis 20 tingimuseks, et „kindlustustehnilisi eraldisi katvate varade puhul võetakse arvesse elukindlustusseltsi majandustegevuse liiki tema investeeringute ohutuse, tulu ja likviidsuse tagamiseks”.

Siiski soovitati, et boonuste arvutamine kindlustuslepingutes ja selle „leevendav mõju” poliisidele, mis on Equitable Life’i tegevuse hindamise põhitegur, ei tuleneks ELi seadusest, vaid et seda käsitletaks pigem eraõiguse lepinguseadus².

8. Raskustes olevate kindlustusseltside järelevalve

Esimese elukindlustusdirektiivi artikli 24 lõigetes 2 ja 4 sätestatakse, et „kindlustusseltsi finantsseisundi taastamiseks nõuab peakontori asukohariigi järelevalveasutus, et talle esitataks heakskiitmiseks usaldusväärse finantsseisundi taastamise kava. Kui solventsusmarginaal on väiksem kui garantiifond, nõuab peakontori asukohariigi järelevalveasutus, et kindlustusselts esitaks talle heakskiitmiseks lühiajalise rahastamiskava. Ta teatab kõigist meetmetest järelevalveasutustele teistes liikmesriikides, kelle territooriumil kindlustusseltsil on lubatud tegutseda, ja viimasena nimetatud võtavad esimesena nimetatute taotluse põhjal samad meetmed. Pädevad järelevalveasutused võivad võtta kõik edasised vajalikud meetmed kindlustatute huvide kaitseks”

9. Komisjoni ja Equitable Life’i kohtuasi

Nagu dokumenteeritud ELi voliniku Charlie McCREEVY poolt osutatud ja kinnitatud tõendis (H8), pärineb komisjoni saadud varasem kirjavahetus Equitable Life’i juhtumi kohta 2001. aasta veebruarist³, st kui juhtumit oli juba laiaulatuslikult kajastatud Ühendkuningriigi ajakirjanduses, tublisti pärast Ülemkoja otsuseid ja pärast seda, kui Equitable Life sulges uksed uue äritegevuse nimel. Oma esimestes vastustes väitis komisjon, et ta ootab ära Penrose’i raporti tulemused enne, kui otsustab, milliseid meetmeid tuleb võtta või kas neid tuleb üldse võtta.⁴

2004. aasta märtsis ei olnud komisjoni peasekretariaat saadud kaebusi ikka veel registreerinud ametlike kaebustena, väites, et ühenduse rikkumismenetluste eesmärk on taastada või luua

¹ Vrd kolmanda elukindlustusdirektiivi artikleid 18–16 artiklitega 25–26 solventsusmarginaalide kohta.

² Vrd prof Tridimase tõendiga (WS1), kes väitis samuti, et Hymani kohtuasja otsus ei puudutanud ELi seadust.

³ Euroopa Parlamendi liikme 27. veebruari 2001. aasta kiri volinik Frits Bolkesteinile, millele järgnesid 5 teiste Euroopa Parlamendi liikmete kirja, 2 Euroopa Parlamendi kirjalikku küsimust ja 7 kaebust eraisikutelt.

⁴ Vt WE-CONF11 ja WE 73, lk 4.

siseriikliku seaduse vastavus ühenduse seadusele ning mitte reguleerida mineviku reguleeriva või järelevalve korra väidetavat mittevastavust, lisades, et mis tahes kaebused väidetavate kahjude suhtes tuleb esitada siseriiklikele kohtutele. Lisaks väitis komisjon visalt, osutades kohtu kohtupraktikal põhinevale tugevale õiguslikule nõuandele¹, et tal ei olnud vaja teha otsust Ühendkuningriigi reguleerivate asutuste poolt Equitable Life'i suhtes teostatud usaldatavusnormatiivide täitmise järelevalve väidetava mittevastavuse kohta EÜ seadusega, kuna reguleeriva korra kehtiv vastavus oli kindlaks tehtud.

Tõendis H8 kinnitas volinik hr McCREEVY, et komisjoni peamiseks ülesandeks on teha kindlaks, et ühenduse õigusakte rakendatakse nõuetekohaselt, lisades, et liikmesriikide ühenduse õigusaktide rakendamise kontrollimine on keeruline ülesanne: see nõuab aega ja vahendeid; tekivad lingvistilised probleemid; alati ei ole tõlked kättesaadavad; liikmesriigid rakendavad direktiive, muutes sageli mitmeid olemasolevaid õigusakte ning jätavad tihti esitamata ülevõtmise tabelid.

Tema selge sõnum oli, et komisjon ei vastuta üksikute kindlustusseltside järelevalve eest. See on riiklike asutuste töö komisjon ei ole ega saa olla järelevalveasutuste järelevalvaja. Hinnates eelkõige Equitable Life'i juhtumit, ütles volinik McCREEVY lõpetuseks, et Ühendkuningriigi asutused reageerisid kiiresti pärast Equitable Life'i kriisi ja sulgemist uue äritegevuse nimel. Volinik McCreevy arvates võib kindlalt väita, et kord, mida kohaldati enne Equitable Life'i kriisi, enam ei eksisteeri (WE73).

10. CEIOPS ja Siena protokoll

Euroopa kindlustuse ja ametipensionide järelevalve komitee (CEIOPS²), mida varem nimetati *Euroopa kindlustusjärelevalve konverentsiks*, loodi vastavalt 5. novembri 2003. aasta otsusele 2004/6/EÜ ning see alustas oma tegevust 28. mail 2004. CEIOPS koosneb ELi liikmesriikide kindlustuse ja ametipensionide järelevalve kõrgetasemelistest esindajatest³.

Lamfalussy protsessi⁴ kohaldamisel panganduse ja kapitaliturgude suhtes on CEIOPS täitnud kindlustus-, edasikindlustus- ja ametipensionide sektori jaoks nn 3. taseme komisjoni ülesandeid. See roll seisneb komisjonile nõu andmises raamdirektiivide jaoks (nt tema

¹ Vt suulisi tõendeid tõendites H1 ja H7.

² Üksikasjalikuma teabe saamiseks vt www.ceiops.org.

³ Euroopa Majanduspiirkonna liikmesriikide (Norra, Islandi ja Liechtensteini) asutused ning ELi kandidaatriigid ja Euroopa Komisjon osalevad CEIOPSi vaatlejatena.

⁴ *Lamfalussy protsess* on lähenemisviis ELi poolt vastu võetud finantsteenuste sektori määruise arendamisele (on saanud nime koostaja, ELi nõuandekomitee juhataja nime järgi) ja mis koosneb neljast tasemest:

- 1. tase: Euroopa Parlament ja nõukogu võtavad õigusakte vastu kaasotsustamismenetluse teel, määratledes rakendusvolituste raampõhimõtted ja suunised;
- 2. tase: tehnilised rakendusmeetmed, millest saavad hilisemad direktiivid ja/või määrused, mis võetakse vastu 1. taseme volituste alusel;
- 3. tase: reguleerivate asutuste vaheline võrgustik, et luua ühiselt tõlgendatavad soovitusel, järjepidevad suunised ja ühised nõuded, vastastikune eksperthinnang ja reguleerimistavade võrdlused, et tagada järjepidev rakendamine ja kohaldamine;
- 4. tase: liikmesriikide ELi õigusaktidega vastavuses olemise kontrollimine Euroopa Komisjoni poolt ning vajadusel täitemeetmete võtmine.

praeguse põhilise kohustuse, Solvency II direktiivi jaoks¹) rakendusmeetmete koostamise kohta ning kindlustuse ja ametipensionide ning järelevalve standardite loomise kohta. Tema soovitude ja suuniste eesmärk on vastastikuse lähenemise parandamine ning eeskirjade tõhus kohaldamine, lihtsustades seega koostööd riiklike järelevalveasutuste vahel ja täiustades 1997. aasta Siena protokoll. Siiski, mis puudutab tema erilisi rakendusvolitusi, tuleb CEIOPSit vaadelda kui vahendamismehhanismi, kui riiklikud reguleerivad asutused kannatavad partnerite surve all ja ei toimu selget jõustamist.²

Siena protokoll, millele kirjutati alla 30. oktoobril 1997, on seotud ELi liikmesriikide järelevalveasutuste koostööga direktiivide kohaldamise alal elukindlustuse ja kahjukindlustuse valdkonnas. Protokollis oldi seisukohal, et kolmanda elukindlustusdirektiivi ja elukindlustuse raamdirektiivide vastuvõtmine, mis kehtestas ühtse loa ja ühtse järelevalve, eelkõige vaid liikmesriigi pädevate asutuste poolt teostatava finantsjärelevalve, muudab vajalikuks nende koostöö süvendamise, mida väljendavad juba esimest ja teist elukindlustusdirektiivi kohaldavad protokollid. Kavas oli toetada praktilist koostööd siseriiklike haldusteenuste vahel otsekindlustuse järelevalve lihtsustamiseks Euroopa Liidus ning mis tahes raskuste uurimiseks, mis võivad direktiivide kohaldamisel ette tulla (WE 55).

Järelevalveasutused teatasid, et asjaomastes liikmesriikides asuvate elukindlustusseltside olukorra analüüsimiseks on vaja erinevaid järelevalve meetodeid ja tavaid ning tuleb koguda erinevaid raamatupidamisdokumente ja statistikat. Järelevalve standardiseerimist täiustatakse analüüsi ühtse keele vahendite ning kindlustuse raamatupidamisdokumentide ja statistika ühtlustamise abil. Järelevalveasutused kinnitavad, et neil peab olema ühtne dokument, mis võimaldaks neil kontrollida solventsusmarginaali, kuna see ei ilmne kohe elukindlustusseltsi raamatupidamise uurimisel.³

Osutades koostööle ja ametisaladusele, nõustusid järelevalveasutused vahetama teavet igal võimalikul juhul kolmandates direktiivides kehtestatud eeskirjade raames, et täiustada kindlustusjärelevalve tõhusust Euroopa Ühenduses, lisades, et protokollis koostööks määratud eeskirjad võivad osutada ebapiisavateks tegelike juhtumite puhul ning selle tulemusena neid vajaduse korral laiendatakse⁴.

11. Solvency II projekt

Viidates käimasolevale tööle peamise kindlustustegevusalase regulatiivse projekti osas⁵, väitis volinik McCREEVY (H8), et Solvency II projekt on juba loonud uue järelevalve koostöö keskkonna ELi tasandil, kinnitades, et see on komisjoni praegune kindlustusalane tähtsaim prioriteet koos ambitsioonika eesmärgiga teostada ELi kindlustuse reguleerimise ja järelevalve põhjalik läbivaatus. Praegune maksevõime kord on vananenud, rõhutab McCreevy. Kindlustusandjatele kehtestati solventsusmarginaali nõuded esmakordselt ELi tasandil 30 aastat tagasi ning sellest ajast on arvutamise meetod jäänud põhimõtteliselt muutumatuks. Need olid mõeldud kindlustussektorile ja maailmale, mida enam ei eksisteeri.

¹ Vt H7, hr Bjerre-Nielsen ja järgnevat peatükki 11.

² Vt H7, hr Bjerre-Nielsen.

³ Vt WE55 I osa punkti 1.3.

⁴ Vt WE55 I osa punkte 1.4–1.6.

⁵ Uue kindlustussektori maksevõime raamistiku (Solvency II) ettepanek tuleks komisjoni poolt vastu võtta 2007. aasta keskpaigaks, eesmärgiga jõustada see 2010. aastaks.

Solvency II projekt on väljakutseid pakkuv töö, et saavutada tasakaal tarbijate, järelevalvajate ja kindlustusandjate vahel. Oluline on, et sektor ei kaotaks oma huvi riskide võtmise vastu liigsete järelevalvega seotud kohustuste tõttu. Kuid samuti on oluline, et kindlustusseltsid oleksid täielikult teadlikud riskidest, mida nad võtavad, ning nõustuksid vastavate tagajärgedega. Solvency II direktiivi raamistikus põhinevad maksevõime nõuded kindlustusseltsi riskiprofiilil. Kindlustusandjale, kes kontrollib paremini oma riske, võib anda loa hoida vähem kapitali (WE 73).

Lühidalt: Solvency II projekti eesmärk ei ole suurendada kapitalinõuete üldisi tasemeid, vaid pigem tagada riski hindamise kõrge standard ja tõhus kapitali jaotus. See aitaks kaasa turu läbipaistvuse suurendamisele ja võrdse konkurentsikeskkonna loomisele kogu Euroopas, mis on põhiline samm tõelise finantsteenuste ühisturu rakendamisel. Tegelikult, kuna praegu on Solvency I direktiivi alusel kindlustusseltsidelt nõutav kapital ebasobivalt paigutatud, viis see mitmetes liikmesriikides eeskirjade tugevdamiseni, põhjustades seega maksevõime eeskirjade reguleerimise. Uus ühine maksevõime raamistik peaks seetõttu põhinema selgetel majanduslikel põhimõtetel varade ja kohustuste hindamiseks koos järjekindlate põhimõtete alusel mõõdetud riskiga ning kapitalinõuetele, mis põhinevad otseselt nimetatud mõõtmistel¹.

Seega oleks nõuetekohasel rakendamisel Solvency II raamistikul positiivne mõju kindlustusvõtjatele, andes neile parema kaitse, tagades, et kindlustusseltsid täiustavad oma riskijuhtimise tava ning hoiavad kapitali piisavaid tasemeid. Samal ajal tooks see kaasa tõhusama kapitali jaotamise kogu sektoris, kindlustusseltsi reguleerimise ebaõnnestumise madalama riski ning järelikult suurema usalduse kindlustustegevusse ja selle finantsilisse püsivusse.

12. Vastust nõudnud küsimused

Analüüsides kolmandas elukindlustusdirektiivis määratletud EÜ õigussätteid volituste osa kontekstis, pidi uurimiskomisjon leidma vastused järgmistele küsimustele:

1. Kas Ühendkuningriigi järelevalve- ja reguleerivad asutused olid tõhusalt loodud ning varustatud piisavalt töötajate ja vahenditega, et täita kolmanda elukindlustusdirektiivi artikli 10 lõikes 3 täpsustatud ülesandeid?

2. Mida ja millal oleksid Ühendkuningriigi reguleerivad asutused võinud avastada Equitable Life'i juhtumi puhul, kas nad kasutasid oma järelevalve ja reguleerimisega seotud volitusi usaldatavusnormatiivide reguleerimise kohta nõuetekohaselt vastavalt kolmanda elukindlustusdirektiivi artiklites 10 ja 13 täpsustatud sätetele?

3. Kas Ühendkuningriigi reguleerivad asutused reageerisid õigeaegselt ja nõuetekohaselt, kui nad said teada Equitable Life'i probleemist, eelkõige jälgides ja tõstes esile tagatud annuiteedimääradega seotud riske, nagu nõutakse kolmanda elukindlustusdirektiivi artikli 13 lõikes 3?

4. Kas Ühendkuningriigi ja teiste liikmesriikide asjaomased reguleerivad asutused teostasid

¹ Vt ka „Maksevõime II direktiivi sissejuhatavad suunised”, CEA 2006 ja WE-CONF18 üksikasjalikumaks ülevaateks.

nõuetekohast järelevalvet tegevuseeskirjade kohaldamise üle nende territooriumil? Kas nad aitasid kindlustusvõtjaid, kes esitasid reguleerivate asutuste vastu kaebusi?

5. Kas teabevoog oli piisav ning kas Ühendkuningriigi ja teiste liikmesriikide reguleerivate asutuste vaheline tegevus oli kooskõlas seoses Equitable Life'i tegevusega nende territooriumil?

II. Ühendkuningriigi elukindlustuse reguleerimissüsteem

Ühendkuningriigi kindlustusseltsidelt nõuti üksikasjalike raamatupidamis- ja kindlustusmatemaatiliste aruannete esitamist¹, et võimaldada nende maksevõime kontrollimist alates 1870. aasta elukindlustusseltside seaduse vastuvõtmisest. Ametlikum loa taotlemise süsteem, mida toetati regulatiivsete volitustega, kehtestati 1967. aastal ning hiljem tugevdati seda „*kindlustusvõtjate mõistlike ootuste*” mõiste² ja „*määratud aktuaaride*” kohustusliku rolli lisamisega 1974. aastal³.

Näib, et Ühendkuningriigi elukindlustusseltside usaldatavusnormatiivide täitmise järelevalve sai tavakohaselt innustust õpetusest „*vabadus koos teavitamisega*”, milles määratletakse, et elukindlustusseltsid avalikustavad oma tegevuse avalikus domeenis avaldatud finantsteabe kaudu. Järelikult oli soovitatav omada elukindlustustegevuse usaldatavusnormatiivide täitmise järelevalvet, et kaitsta kindlustusvõtjate huve, kuid soovitatav oli ka mitte piirata äriabadust, kuna liiga pealetükkival usaldatavusnormatiivide täitmise järelevalvel võib olla pidurdav mõju uuendusliku ja konkurentsivõimelise elukindlustusturu arendamisele. Oma olemuselt jäi järelevalve kord pigem kindlustusseltside tegevusvabadusel kui ettekirjutavatel eeskirjadel põhinevaks⁴. Siiski oletavad akadeemilised ringkonnad, et ELi finantsteenuste õigusaktid parandasid Ühendkuningriigi finantsteenuste sätteid reguleerivat õiguslikku raamistikku: enamikus Ühendkuningriigi finantsilise reguleerimise valdkondades, ulatudes turu kuritarvitamise/siseringitehingute, kapitali adekvaatsuse, kindlustusandjate maksevõimetuse määrade ja kapitalituru reguleerimiseni, on Ühendkuningriigi õiguslik kord tohutult kasu saanud ning seda on reformitud ELi õigusaktidega. ELi finantsteenuste seaduse rakendamine Ühendkuningriigi seadusse ei kahjustanud Ühendkuningriigi „leebe lähenemisviisi” põhimõtetel baseeruvat finantsilise reguleerimise süsteemi.⁵

Kahe viimase aastakümne jooksul on Ühendkuningriigi elukindlustusseltside reguleeriva ja järelevalvega seotud raamistiku osas tehtud mitmeid samme, mis viis ühtse finantsteenuste järelevalve asutuse (FSA) loomiseni, mis sai täieulatuslikud reguleerivad volitused alles 2001. aasta detsembris. Enne seda reguleerisid kindlustusseltse, kes müüsid pikaajalisi investeerimistooteid, kaks Ühendkuningriigi valitsuse talitust: kaubandus- ja tööstusministeerium ajavahemikul 1989–1997 ja hiljem riigikassa (HMT) ajavahemikul

¹ *Kindlustusseltside 1982. aasta seadusega* nõuti, et elukindlustusseltsid esitaksid ülevaate määratud aktuaari hindamisaruandest, iga-aastase aruande ja ettevõtte raamatupidamise aastaaruande, mida nõutakse *äriühingute seadustega*. Teisene õigus täpsustas veelgi ettekirjutatud reguleerimise aruannete sisu, mis 1990. aastate lõpus võis ulatuda mitmesaja leheküljeni (vrd WE32 lõige 44).

² Nagu täpsustatud tõendi WE32 lõigetes 30–31, ei olnud „kindlustusvõtjate mõistlike ootuste” mõistet varem konkreetselt määratletud ning see ei pärinenud EÜ õigusaktidest, st EÜ õigusaktides ei loodud kunagi sarnast seaduslikku nõuet kindlustusvõtjate mõistlikele ootustele. See oli ainuomane Ühendkuningriigile, kuid siiski oleks see standard pidanud viima kindlustusseltsi kohustuste konservatiivse hindamiseni, Equitable Life'i puhul ei osutunud see kindlasti kasulikuks.

³ Vt kindlustusseltside 1974. aasta seaduse 2. jaotise lõiget 15.

⁴ WE32, lõike 23 punktid a, b, d.

⁵ Vt prof Kern Alexander, WE-FILE 31, punkti 4 esimene alapunkt.

1998–2001¹, kellele osutas tehnilist abi valitsuse kindlustusstatistika osakond², vastutades kindlustusseltsi aruannete ja tegevuse kindlustusmatemaatilise analüüsi eest vastavalt erivolitustele (*teenusetaseme lepingud*³), et teavitada reguleerivat asutust mis tahes muredest, mis võisid ilmned a nende analüüsi tulemusena. Tundub siiski, et teatud osa kindlustusseltside usaldatavusnormatiivide täitmise igapäevase järelevalve eest vastutavatest töötajatest läksid kaubandus- ja tööstusministeeriumist üle riigikassasse ning hiljem FSAsse, tagades seega järjepidevuse reguleerimistegevuses ja vastutuses.

1. Kolmanda elukindlustusdirektiivi sätete kohaldamine

Seoses usaldatavusnormatiivide täitmise ja äritegevuse järelevalve praktilise rakendamisega Ühendkuningriigi reguleerivate asutuste poolt leiti välisekspertiisi ES-1 käigus kolm eri lahknevuste kategooriat konkreetsete siseriiklike eeskirjade ja kolmanda elukindlustusdirektiivi artiklite vahel, kuigi niisuguste lahknevuste iseloom ja arv ei ole lõplikuks tõendiks oletamaks, et Ühendkuningriigi õigusaktides rikuti EÜ elukindlustusseltsidega seotud õigusaktide sõnastust ja tähendust⁴.

EÜ asutamislepingu artikli 10 alusel peavad liikmesriigid ja nende ametiasutused tegutsema lojaalses koostöös, mis antud kontekstis teeb pädevatele siseriiklikele reguleerivatele asutustele kohustuseks teostada järelevalvealaseid ülesandeid nõutava hoolsusega, kuigi kolmanda elukindlustusdirektiivi sätetes määratakse neile märkimisväärne diskretsioon sobiva tegevusviisi leidmises igal antud juhul, st millal ja milliste vahenditega sekkuda rikkumiste vältimiseks või lõpetamiseks (ES-1 lõige 28).

2. Usaldatavusnormatiivide täitmise järelevalve

Usaldatavusnormatiivide täitmise järelevalvet elukindlustustegevuses võib määratleda järgmiselt:

- tagada, et elukindlustusseltsid, mis ei täida sobivuse ja nõuetele vastavuse kriteeriumeid, mis ei ole piisavalt varustatud ja kindlalt juhitud, ei tegeleks elukindlustustegevusega;
- kaitsta kindlustusvõtjaid riski vastu, et elukindlustusseltsid ei pruugi olla võimelised täitma maksenõudeid või kindlustusvõtjate mõistlikke ootusi.

Ühendkuningriigi reguleerivate asutuste jõustatatavad äriühingute üldjuhtimise ja

¹ Rahandusministeerium andis FSA-le kindlustusseltside igapäevase järelevalve volituse üle, kuid talle jäi kindlustusseltside 1982. aasta seaduse alusel siiski pädevus teostada kohustuslikke volitusi.

² Valitsuse kindlustusstatistika osakonnale, mis loodi 1919. aastal, ei leidunud sarnast asutust teistes liikmesriikides, kus reguleerivad asutused said kindlustusstatistilisi nõuandeid palgaliselt või sõltumatult aktuaarilt.

³ Teenusetaseme lepinguid muudeti 1995. ja 1998. aastal.

⁴ Nimetatud lahknevused sisaldasid juhtumeid, kus a) siseriikliku seaduse nõuded ulatusid kaugemale direktiivi nõuetest (nt määratud aktuaar); b) nõuded, millega võidakse olla rikkunud päritoluliikmesriigi kontrolli põhimõttega seotud sätteid (nt Ühendkuningriigi õigusaktides ei nõuta, et riigisekretär teavitaks teiste liikmesriikide pädevaid asutusi loa tühistamisest või kindlustusseltsi varade vaba kasutamise piiramisest); c) nõuded, mis on seotud reguleeriva asutuse volitustega (nt Ühendkuningriigi õigusaktides lubatakse riigisekretäril loobuda usaldatavusnormatiivide kohaldamisest). Üksikasjalikumaks ülevaateks vt ES-1 lõige 26 ja II lisa tabel 9.

finantsjuhtimise usaldatavusnormatiivide täitmise nõuded¹ olid üldjoontes sarnased teiste riikide usaldatavusnormatiivide täitmise nõuetega, välja arvatud Ühendkuningriigi spetsiifiliste tunnusoonte lisamine, näiteks *kindlustusvõtjate mõistlikud ootused*, valitsuse kindlustusstatistika osakond ja kindlustusseltsi aktuaar (määratud aktuaar).

2a) Ajavahemik 1982–1998

Kindlustusseltside 1982. aasta seaduse alusel, mis oli liitnud esimese elukindlustusdirektiiviga nõutud sätted, oli kaubandus- ja tööstusministeerium vastutav kindlustusseltside (sealhulgas Equitable Life'i) usaldatavusnormatiivide täitmise järelevalve eest ning kõnealuse sektori poliitika ja õigusaktide eest. Kuni 4. jaanuarini 1998 kandis kaubandus- ja tööstusministeeriumi kindlustuse osakond otsest vastutust kindlustuse usaldatavusnormatiivide täitmise järelevalve eest (st tagades äriühingute maksevõimelisuse), mida abistas valitsuse kindlustusstatistika osakond.

Valitsuse kindlustusstatistika osakond hakkas andma kindlustusmatemaatilist nõu kindlustuse küsimustes usaldusnormatiivide alal pädevale asutusele 1960. aastatel. See sisaldas nõu üksikute kindlustusseltside kohta, uute loataotluste kohta elukindlustustegevuseks ning poliitiliste küsimuste kohta, olgu need kas üldised või seotud konkreetsete kindlustusseltside tegevusega. Valitsuse kindlustusstatistika osakond tegutses üksnes usaldusnormatiivide alal pädeva asutuse nõustajana. Kõik põhikirja alusel antavad volitused olid jäänud usaldusnormatiivide alal pädevale asutusele ning valitsuse kindlustusstatistika osakonnal ei olnud volitust kohustada kindlustusseltsi või tema määratud aktuaari võtma mis tahes meetmeid, ta võis üksnes anda usaldusnormatiivide pädevale asutusele nõu, et abistada teda järelevalvega seotud kohustuste täitmisel. Tegelikult oli valitsuse kindlustusstatistika osakond kõnealuse ajavahemiku hilisematel aastatel kindlustusseltsidega tehniliste küsimuste osas otseses kirjavahetuses (WE 32).²

Korralduslikult esitas valitsuse kindlustusstatistika osakond aruandeid rahandusministeeriumi kantslerile ja selle osakonna minister on riigikassa finantssekretär. Tegelikult oli valitsuse kindlustusstatistika osakonna ülesandeks kontrollida iga elukindlustusseltsi finantsseisundit, sealhulgas iga-aastased ja kvartali kaupa esitatavad reguleerimise aruanded ja muu teabe uurimine, et arutada kindlustusseltsi ning eelkõige määratud aktuaariga asjaomaseid küsimusi, et selgitada välja kõik ebakindlust äratavad küsimused ja võimaluse korral lahendada lahkarvamused. Seega esitas valitsuse kindlustusstatistika osakond aruandeid kaubandus- ja tööstusministeeriumile. Valitsuse kindlustusstatistika osakond töötas välja oma tegevuseeskirjad (et määratleda, mis on lubatav), mis anti välja suunistena määratud aktuaaridele kirjade vormis (WE32)³. Valitsuse kindlustusstatistika osakonna kindlustusseltside kontrolli peamine väljaanne oli „*Üksikasjalik kontrollaruanne*” usaldatavusnormatiivide täitmise järelevalve asutusele.

Vaatlusaluse ajavahemiku alguses ei olnud kahtlust, et valitsuse kindlustusstatistika osakond oli domineeriv partner elukindlustusseltside järelevalves. Valitsuse kindlustusstatistika

¹ Usaldatavusnormatiivide täitmise nõuded sisaldavad direktorite, juhatajate ja enamusaksionäride jaoks nõuetele vastavust, kindla ja usaldusväärse juhtimise põhimõtet, minimaalseid solventsusmarginaale, minimaalseid garantiifonde jne.

² WE32, lõiked 8–9.

³ WE32, lõiked 10,14.

osakonna käsutuses oli rohkem vahendeid ja tehnilist ekspertiisi kui kaubandus- ja tööstusministeeriumi kindlustuse osakonna ametnikel. Kuid volituste tasakaal oli nihkunud rohkem töötajatele, kes olid kaasatud järelevalvesse tähtajalise vastutuse kaudu kaubandus- ja tööstusministeeriumilt riigikassale 1997. aastal üle läinud järelevalve osas, osaliselt järelevalvega seotud töötajate suurenenud arvu ja parema kvaliteedi tulemusena¹.

1997. aasta mais teatas Ühendkuningriigi valitsus ühtse sektorit reguleeriva asutuse loomisest (tulevane FSA), mis oli valitsusest sõltumatu ning pidi võtma üle üheksa olemasoleva isereguleeriva asutuse ülesanded.

2b) Ajavahemik 1998–2001

Kuni FSA loomiseni oli riigikassa (5. jaanuarist 1998 kuni 1. jaanuarini 1999) täielikult vastutav usaldusväärse pädeva asutusena, vastutades kaubandus- ja tööstusministeeriumi mineviku tegude eest nimetatud ülesannete täitmisel (WE32)². Üleminekuetapi osana viidi kaubandus- ja tööstusministeeriumi töötajad ajutiselt üle riigikassasse, sõltuvalt üleminekust FSA-le. Riigikassa oli seega otseselt vastutav kindlustusseltside, nt Equitable Life'i usaldatavusnormatiivide täitmise järelevalve eest. Alates 1. jaanuarist 1999 andis riigikassa üleminekukorra osana FSA-le kindlustusseltside igapäevase järelevalve üle, jäädes ametisse ja säilitades oma reguleeriva rolli, kuni FSA-le anti täieulatuslikud kohustuslikud volitused *finantsteenuste ja -turgude 2000. aasta seadusega*.

2c) Ajavahemik pärast 2001. aastat

Praegu on FSA sõltumatu valitsusväline organ, piiratud tagatisega äriühing, mida rahastab finantsteenuste sektor. Riigikassa määrab FSA nõukogu, mis koosneb praegu juhatajast, tegevjuhust, kolmest tegevliikmest ja 10 tegevülesanneteta liikmest. Nõukogu töötab välja üldise poliitika koos igapäevase juhtimisega, mille eest vastutab tegevdirektor. Ainsa finantssektorit reguleeriva asutusena on FSA vastutav riigikassa ees ja selle kaudu Ühendkuningriigi parlamendi ees.

FSA sai täieulatuslikud reguleerivad volitused 1. detsembril 2001 ning praegu on tal lisaks üheksa sektori meeskonnale üks spetsiaalselt kindlustussektori järelevalveks mõeldud meeskond. Selle põhiülesanneteks on riski tuvastamine (tuvastada esilekerkivad riskid ja koordineerida nende leevendamise viise), hoida kindlustussektori jaoks kontakti suure hulga väliste huvirühmadega, kontrollida FSA poolt kindlustussektorile kaasa toodavate nõuete ja poliitika sidusust ning vajaduse korral tõlgendada uusi eeskirju ja nõudeid. Igal aastal peab FSA-lt loa saanud kindlustusandja saatma talle kindlustuse aruande, mis sisaldab auditeeritud finantsteavet ja audiitorite aruandeid.

3. Tegevuseeskirjade reguleerimine

Tegevuseeskirjade ülesanne elukindlustustegevuses on tagada, et:

- turustatavad kindlustuse jaetooted oleksid investoritele sobilikud;

¹ Vt ES-2, ptk 4.1.

² WE32, lõike 7 punkt ii.

- investorid saaksid aru kõigist nende poolt märgitud poliisiga kaasnevatest riskidest;
- kindlustustoodete reklaamid oleksid ausad, selged ning ei sisaldaks eksitavat sõnumit;
- tulemuste prognoosid põhineksid asjakohastel põhjendustel.

1980. aastate lõpus korraldati äritegevuse reguleerimist *finantsteenuste 1986. aasta seadusega*, mis asendas *investeeringute pettuse tõkestamise 1958. aasta seadust* ning lõi reguleeriva korra jaeinvesteeringute jätkamiseks.

Ettevõtjad pidid saama kas loa finantsjärelevalveasutuse Securities & Investments Board (SIB) käest või saada isereguleeriva organisatsiooni liikmeks, kes teostas liikmete üle järelevalvet, viidates oma eeskirjadele. Seega said isereguleerivad organisatsioonid oma volitused lepingulisest suhtest oma liikmetega ja reguleerisid sõltumatuid finantsnõustajaid või muid alluvaid, kes olid seotud jaeinvesteeringu toodete turustamisega elanikkonnale. Isereguleeriv organisatsioon tegeles ka kaebustega eksitava müügi kohta. Siiski, kui isereguleeriv organisatsioon arvaks ühe elukindlustusseltsi liikmete hulgast välja, ei kaoks kindlustustegevuseks või poliiside müügiks antud luba, vaid pigem antaks kindlustusselts üle SIBi järelevalve alla (ES-2).

1986. aasta *finantsteenuste seaduses* oli nimetatud kaks peamist äritegevuse järelevalve isereguleerivat organisatsiooni¹:

- LAUTRO (*Life Assurance and Unit Trust Regulatory Organisation*, elukindlustuse ja avatud investeerimisfondi reguleeriv organisatsioon);
- FIMBRA (*Financial Intermediaries Manager and Broker Regulatory Association*, finantsvahendajate juhatajate ja vahendajate reguleeriv ühing).

1994. aastal liideti need PIAga² (*Personal Investment Authority*, erainvesteeringute asutus), mis alates 1998. aastast andis oma ülesanded FSA-le, seoses viimase saamisega ainsaks usaldatavusnormatiivide täitmise ja tegevuseeskirjade järelevalveasutuseks.

Usaldatavusnormatiivide täitmise järelevalve asutuse suhted äritegevuse järelevalve asutusega olid Ühendkuningriigis kriitilised, samal ajal kui tihe koostöö ja teabevahetus olid üliolulised, et tagada kindlustusseltside nõuetekohane järelevalve. Isereguleeriva organisatsioonina tunnustamiseks pidi PIA olema võimeline ning omama tahet, et edutada ja säilitada terviklikkuse kõrgeid standardeid ja õiglast kohtlemist investeerimistegevuses ning et teha koostööd, jagades teavet ning muudel viisidel, riigisekretäri ja teiste asutuste, organite või isikutega, kes vastutasid investeerimistegevuse või teiste finantsteenuste järelevalve või reguleerimise eest.³ Kuna äritegevusega seotud mured võisid olla seotud ulatuslikumate raskuste jälgimisega ettevõttes, mida pidi teostama usaldatavusnormatiivide täitmise järelevalveasutus, olid äritegevust reguleerivad asutused samuti huvitatud mis tahes elukindlustusseltsiga seotud usaldatavusnormatiivide täitmise järelevalve probleemidest, kuna niisugused probleemid võisid osutada vajadusele uurida turustust lähemalt, tagamaks, et see ei

¹ Ühendkuningriik ja Iirimaa olid ainsad liikmesriigid, kellel olid äritegevust reguleerivad asutused, kes tegutsesid eraldi usaldatavusnormatiivide täitmise järelevalvajatest; nende volitused olid rangelt piiratud ning neid vaadeldi järelevalves kui noorempartnereid (ES-1, lk 6).

² Equitable Life oli LAUTRO liige, ühinedes PIAga 1994. aasta juulis.

³ Vt ES-2, ptk 9.

oleks eksitav.

Enne 1. jaanuari 1999, kui FSA võttis üle igapäevase kontrolli teostamise vastavalt PIA tegevuseeskirjadele koos elukindlustusseltside usaldatavusnormatiivide täitmise järelevalvega, tegutsesid kaks reguleerivat asutust erinevate õigusaktide alusel erinevates paikades vähese ametliku kontaktita ning ei teostanud mingit korrapärast teabevahetust. Alates 1999. aastast asusid elukindlustusseltside igapäevase järelevalve eest kahe teenustaseme lepingu alusel vastutavad töötajad samas hoones FSAs, kuid otsuste tegemise volitused jäid PIA nõukogule tegevuseeskirjade osas ja rahandusministeeriumile usaldatavusnormatiivide küsimustes, kuni finantsteenuste ja turgude seaduse jõustumiseni 2001. aasta lõpus. Kulus veidi aega, et mõlemad pooled saaksid paremini aru teise eesmärkidest ja muredest ning õpiksid koostööd tegema.

1. detsembril 2001 (kui jõustus finantsteenuste ja -turgude seadus) lõpetati isereguleeriva organisatsiooni tegevus ning FSAs sai elukindlustusseltside jaoks lisaks usaldatavusnormatiivide täitmise järelevalve teostajale ainus äritegevust reguleeriv asutus.

4. Määratud aktuaar

Määratud aktuaari mõiste lisati 1974. aasta *kindlustusseltside seadusega* ning see on olnud aastakümneid Ühendkuningriigi reguleerimissüsteemi ülioluline osa. Mõte oli määrata konkreetne ametiisik kindlustusseltsis, kellele võiks usaldatavusnormatiivide täitmise pädev asutus usaldada pideva kindlustusseltsi finantsseisundi kontrolli. Seda vaadati kui määratud aktuaari ametlikku kohustust, et kontrollida kindlustusseltsi kogu finantsseisundit. Kuna määratud aktuaar oli kindlustusseltsi keskmes (täieliku juurdepääsuõigusega nõukogusse), oli kavas tagada kindlustusvõtjate huvide kaitse ja tugev sisemine finantskontrolli süsteem ja riskijuhtimine (WE32).¹ Tavaliselt oli ta valitsuse kindlustusstatistika osakonna jaoks igas kindlustusseltsis esimene kontaktisik (ES-2).

Määratud aktuaar pidi vastama ettekirjutatud kvalifikatsioonidele, mis sisaldas nõuet, et aktuaar peab olema vähemalt 30aastane ning olema aktuaaride juhtorgani või aktuaaride õigusasutuse liige; seejärel muutus nõudeks omada tegevusluba aktuaaride õigusasutusest või aktuaaride juhtorganist (WE32).²

Tegelikkuses tähendab see, et määratud aktuaari ülesandeks oli teha kindlaks, kas kindlustusseltsil on piisavalt varasid oma lubaduste ja tegevuse katmiseks (WE59)³. Määratud aktuaaril olid konkreetsed ülesanded anda nõukogule aru kindlustusseltsi finantsseisundi kohta, nõustada teda boonuste jagamisel ja vajaduse korral kindlustusvõtjate mõistlike ootuste tõlgendamise osas. Ta pidi koostama iga-aastase aruande kindlustusseltsi finantsseisundi kohta, mis esitatakse nõukogule ja lisatakse kokkuvõtteks kindlustusseltsi reguleerimise aruandele, mis saadetakse valitsuse kindlustusstatistika osakonnale.

Seega ei olnud määratud aktuaaridel regulatiivseid ülesandeid kui niisuguseid, kuid nad pidid

¹ WE32, lõiked 26, 28, 29.

² WE32, lõiked 41, 42.

³ Aktuaaride rolli ja vastutuste kohta vt ka Ühendkuningriigi parlamendi alamkoja rahanduse erikomisjoni Q&A, 24. aprilli 2004. aasta istungi protokoll (WE59).

esitama reguleerivale asutusele aruandeid, kui nõukogu ei hoolinud nende nõuannetest teatud oluliste küsimuste puhul, mis võivad nõuda reguleerimistegevust. Nad olid samuti kohustatud kinnitama reguleerimise aruannete jaotise, mis näitas ära kindlustusseltsi kohustuste väärtuse, mis võis vajada aruannete lähemat kontrollimist reguleerivate asutuste poolt. Määratud aktuaari seisus erines elukindlustusseltsides märgatavalt.

FSA kindlustuse reguleerimise reform, mis jõustus täielikult 1. jaanuaril 2005, tühistas määratud aktuaari rolli, nõudes selle asemel kindlustusseltsi juhatusest ja nõukogult kindlustusmatemaatiliste küsimuste eest vastutamist ning nende küsimuste väljatoomist kindlustusseltsi välisauditi raames. (WE37)^{1 2}

Aktuaari amet oli esimene, mis kasutas sõltumatut uurimiskomisjoni (detsembris 2000), kes tegeles Equitable Life'i uue äritegevuse nimel sulgemise ja selle mõjuga seotud sündmuste uurimisega. *Corley raport*³, mis avaldati 2001. aasta septembris, andis ülevaate määratud aktuaaride jaoks välja antud ametijuhendi adekvaatsusest, et uurida, kas on olnud mingeid Equitable Life'i probleemidele kaasa aitavaid tegureid. Selles tehti üldistav järeldus, et juhend on olnud asjakohane, kuid soovitati, et ametiala peaks nõudma määratud aktuaaride töö vastastikust ekspertiisihinnangut (WE50).⁴

5. Reguleerivate asutuste sekkumisõigused

Peamiselt keskenduti usaldatavusnormatiivide täitmise järelevalve puhul Ühendkuningriigis äriühingu rahalistele vahenditele. Nende piisavuse hindamiseks pidid reguleerivad asutused kontrollima elukindlustusseltside kindlustustehnilisi reserve, solventsusmarginaale ja minimaalseid tagatud fonde ning neil pidid olema volitused saada hindamiseks vajalikku teavet ja dokumente. Usaldatavusnormatiivide täitmise järelevalve põhines äriühingute reguleerimise aruannete esitamisel ja kontrollimisel, et näidata mitte ainult äriühingu hetkelist maksevõime taset, vaid paindlikkuse testide kaudu nende tundlikkust tulevaste ebasoodsate muutuste suhtes. Reguleerimise aruanded ka avaldati, nii et teave elukindlustusseltsi finantsseisundi kohta oli finantsnõustajatele, finantsküsimustega tegelevatele ajakirjanikele ja konkurentidele vabalt kättesaadav.

¹ WE37, lõike 25 punkt d.

² Šveits on lisanud määratud aktuaari oma Ühendkuningriigi mudelil põhinevasse finantsjärelevalve süsteemi, nagu teatas Šveitsi erakindlustuse ameti esindaja (H6).

³ *Corley raport* sai nime oma autori, aktuaaride juhtorgani juhataja Roger Corley järgi.

⁴ WE50 lõikes 82 on öeldud, et (ELASi) ebatavalise boonuste filosoofia loogika on selge ja ei olnud tol ajal vastuolus eeskirjadega. Kuid see sai teistelt akuaaridelt vaid piiratud toetust.

WE50 lõikes 89 on öeldud, et küsimuse osas, kas juhised olid piisavad, järeldati, et enamik tuvastatud küsimusi, milleks juhised oli määratud, olid juhistes teatud vormis hõlmatud, isegi kui sõnastus teatud punktides oli pigem üldine kui konkreetne ...

WE50 lõikes 90 on öeldud, et ei leitud tõendeid, et oletada, et Equitable'i määratud aktuaar ei võtnud arvesse erinevate otsuste tegemise ajal kehtivaid juhiseid. Ei ole teada, milliseid järeldusi tegi iga Equitable'i määratud aktuaar, et hinnata, kuidas mõjutasid avaldatud juhised tema otsuseid, samuti ei ole teada, milliseid nõuandeid nad andsid juhtkonnale või nõukogule. Ei saa ka öelda, kas nõukogu otsused olid vastavuses selle soovitusel. Ei ole nähtud tõendeid, mis näitaksid, et Equitable'i määratud aktuaar oli mis tahes ajal piisavalt mures nende otsuste pärast, et pida vajalikuks anda sellest märku reguleerivale asutusele.

Põhinedes *kindlustusseltside 1982. aasta seadusel*, pidi Ühendkuningriigi reguleerivate asutuste mis tahes ametlik sekkumine tulema usaldatavusnormatiivide täitmise järelevalveasutuse poolt (kaubandus- ja tööstusministeerium, rahandusministeerium või FSA, mitte valitsuse kindlustusstatistika osakond), kui äriühing ei täitnud kindla ja usaldusväärse juhtimise jaoks loodud kriteeriume või kui äriühing rikkus teatud kindlustusseltside seaduse nõuet. Näiteks minimaalse solventsusmarginaali mittehoidmine võis viia usaldatavusnormatiivide täitmise järelevalveasutuse nõudeni kindlustusseltside seaduse 33. jaotise alusel esitada lühiajaline rahastamiskava, et viia äriühingu tegevus taas kooskõlla¹. Reguleeriv asutus võis samuti määrata mitmeid karistusi, näiteks kohustada äriühingut esitama oma reguleerimise aruandeid varem, piirata maksimaalset kogu kindlustuspreemia sissetulekut, andes äriühingu varad üle usaldusisikule, ning lõpuks tühistada äriühingu kauplemisluba, nagu täpsustatud kindlustusseltside 1982. aasta seaduse 38.–44. jaotises.

Kindlustusseltside 1982. aasta seaduse 45. jaotises² antakse riigisekretärile volitused nõuda kindlustusseltsilt selliste meetmete võtmist, mis tunduvad talle sobivad kindlustusseltsi kindlustusvõtjate või võimalike kindlustusvõtjate kaitsmiseks riski vastu, et kindlustusselts ei pruugi olla võimeline täitma oma kohustusi või täitma kindlustusvõtjate või võimalike kindlustusvõtjate mõistlikke ootusi. Tuginemist 45. jaotisele piirati siiski juhtumitega, kus kindlustusvõtjat ei olnud võimalik kaitsta 38.–44. jaotise alusel antud volituste teostamisega, ning kindlustusseltsi varade vaba käsutamise piiramise vältimiseks³.

Kindlustusseltside 1982. aasta seaduse muudatusettepanekud, mis kehtestati kolmanda elukindlustusdirektiivi rakendamise ja jõustusid alates 1. juulist 1994, kehtestasid seaduse uues 2C lisas välja toodud uued kindla ja usaldusväärse juhtimise kriteeriumid ning lisasid põhjused, mille puhul riigisekretär võiks 11. jaotise alusel määrata, et kindlustusselts peaks lõpetama uue äritegevuse, et kindlustusseltsi suhtes ei täideta, ei pruugita täita või ei ole täidetud mis tahes kindla ja usaldusväärse juhtimise kriteeriumi.⁴

Rahvusvahelise võrdluse osas ollakse tõendis ES-1 seisukohal, et Ühendkuningriigi järelevalveasutused eelistasid võimaluse korral vältida ametlike kohustuslike volituste kasutamist. Seega, kui Ühendkuningriigi ja Iiri järelevalveasutustel oli samasugune täidesaatev pädevus, olid Saksamaa järelevalveasutuste volitused ulatuslikumad ja konkreetsemad ning toetasid sekkuvat lähenemisviisi. Saksamaa kontrolli- ja vaatlussüsteem oli sekkuvam kui teistes liikmesriikides, lubades järelevalveasutuste esindajatel osaleda järelevalvenõukogu koosolekutel, teostada kohapeal kontrollimisi, vajaduseta näidata piisavat põhjust, kuni juhatuse ja järelevalvenõukogu liikmete asendamiseni.

Osutades tegevuseeskirjade jõustamisele, võis PIA sekkumisvolitusi elukindlustusseltside suhtes (nagu varade käsutamise piiramine või teatud varade säilitamise nõue) teostada vaid usaldatavusnormatiivide täitmise järelevalveasutus (kaubandus- ja tööstusministeerium / rahandusministeerium) ning need ei kuulunud PIA volituste hulka. PIA/SIBi

¹ Vt ES-2, ptk 3.2.1.

² Kindlustusseltside 1982. aasta seaduse 45. jaotis: Volitused määrata nõudeid kindlustusvõtjate kaitseks.

³ Kindlustusseltside 1982. aasta seaduse 45. jaotise lõige 2.

⁴ Vt WE-CONF25, lõikeid 4–5.

sekkumisvolituste kavandatud kasutamisest tuli teatada ette kaubandus- ja tööstusministeeriumile / rahandusministeeriumile, kellel oli vetoõigus kavandatava sekkumistegevuse suhtes¹.

6. Reguleerivate asutuste vastutus²

Reguleerivate asutuste vastutuse osas tuleks märkida, et Ühendkuningriigi tavaõiguse alusel võib järelevalveasutust lugeda vastutavaks üksnes avaliku teenistuse ametikoha kuritarvitamise eest. See nõuaks *pahatahtliku tegutsemise* tõestamist koos vastutusega, mis piirdub kahjudega, mille asutus võib ette näha kui oma tegevuse / tegemata jätmise tõenäolise tagajärje³.

Isereguleerivad organisatsioonid ja nende asutused ei pidanud hüvitama tegevust või tegemata jätmist seoses oma ülesannetega, välja arvatud juhul, kui tegevus või tegemata jätmine oli seotud *pahatahtliku tegutsemisega*⁴.

EÜ seaduse alusel piirdub järelevalve vastutus EÜ seaduse rakendamise *tõsiste rikkumistega*, kuid üksnes juhul, kui rikkumine on mõjutanud üksikisikute õigusi ning on otsene põhjuslik seos asjaomasele isikule tekkinud kahjuga. Hiljutised Euroopa Kohtu otsused tunduvad olevat veelgi vähendanud järelevalvega seotud vastutust, kinnitades, et järelevalveasutustel on vastutus tegutseda vaid üldistes huvides, mis tähendab, et järelevalveülesandeid peab täitma pigem huvide mitmekesisuse kaitseks kui mis tahes konkreetse investorite rühma huvide kaitseks⁵.

Pärast Penrose'i raporti avaldamist 2004. aastal hindas õiguslane uuring⁶ Equitable Life'i või selle üksikisikutest kindlustusvõtjate Ühendkuningriigi reguleerivate asutuste vastu esitatud reguleerimise ebaõnnestumistel põhinenud nõuete võimalusi, nagu toodud välja raporti peatükis 19. Järeldused ei olnud julgustavad, mis puudutab võimalikku hagi, väites selgelt, et Equitable Life'il puuduvad realistlikud nõuded reguleerivate asutuste vastu.

Usaldatavusnormatiivide täitmise reguleerivate asutuste tavaõiguse lohakuse või kohustusliku ülesande rikkumise vastu esitatud nõudeid peeti liiga nõrgaks, kuna ei saa väita, et reguleeriv asutus ei langetanud otsust, kas teostada oma kindlustusseltside 1982. aasta seaduse alusel antud volitusi, või et ükski ratsionaalne usaldatavusnormatiivide täitmise reguleeriv asutus ei oleks saanud tegutseda nii, nagu ta tegutses; ning lisaks ei anna kindlustusseltside 1982. aasta seadus Equitable Life'ile eraõiguse heastamisvahendeid. Seoses avaliku teenistuse ametikoha kuritarvitamisega järeldati raportis, et ei ole midagi, mille põhjal oletada, et usaldatavusnormatiivide täitmist reguleerivate asutuste poolt tööle võetud üks või mitu isikut oleksid teostanud oma volitusi ebaseaduslikult, eelkõige kavatsusega kahjustada Equitable

¹ Vt ES-2, ptk 6 ja 7.

² Reguleerivate asutuste vastutust selgitatakse pikemalt käesoleva raporti V osas.

³ Vt ka tõendi WE71 järeldusi.

⁴ 1986. aasta finantsteenuste seaduse 187. jaotise lõige 1.

⁵ Vt Euroopa Kohtu otsust 12. oktoobri 2004. aasta kohtuasjas C-222/02 Peter Paul jt v Saksamaa.

⁶ Vt WE71: õiguslast nõuannet saadi Ühendkuningriigi advokaadibüroolt Herbert Smith 14. aprilli 2004. aasta kirjas ELASi direktoritele, mis käsitles võimalikke nõudeid usaldatavusnormatiivide täitmist reguleerivatele asutustele (kindlustusseltside 1982. aasta seaduse alusel) ja äritegevust reguleerivatele asutustele (finantsteenuste 1986. aasta seaduse alusel), sealhulgas nõuded kolmandatest EÜ elukindlustusdirektiividest tulenevate täitmisele pööratavate eraõiguste rikkumise suhtes.

Life'i, või hoolimatu ükskõiksusega niisuguse kahjustamise võimalikkuse suhtes. Raportis ei nähta ühtki reaalset väljavaadet niisuguse tõendi tekkimiseks. Lõpetuseks ei leitud ühtegi põhjendust, mis toetaks kindlustusvõtjate hagi tegevuseeskirju reguleerivate asutuste vastu, milles kinnitatakse inimõiguste rikkumist või pahatahtlikku tegutsemist.

Vähem võimalust nähti vaid kindlustusvõtjate potentsiaalselt vaieldava nõude jaoks kolmanda elukindlustusdirektiivi rikkumise osas vaieldavalt ülemäärase väärtuse suhtes, mis anti edasikindlustuslepingule Equitable Life'i kindlustustehnilistes eraldistes, rõhutades siiski ebakindlust niisuguse ebahariliku nõude väärtuse suhtes ning järeldades, et tõenäoliselt jätaaksid mitmed keerulised põhjusliku seose ja kahju küsimused, pikk ja kulukas vaidlus ebaselgeks, millises ulatuses võis Equitable Life saada rahalist kasu sellisest nõudest. (WE71)

III. Kindlustusseltse reguleerivaid asutusi käsitlevate Penrose'i ja Bairdi raportite peamised tulemused

1. Bairdi raport (oktoober 2001)

Bairdi raport oli siseaudit, mille tellis FSA, ning seega keskendus see peamiselt tema konkreetsele rollile Equitable Life'i juhtumi hindamisel. Siiski sisaldab see tulemusi, mis võivad tuua teatud selgust finantssektorit reguleerivate asutuste rolli kohta üldiselt ning konkreetset selle juhtumi puhul¹.

Üldiselt määratletakse raportis usaldatavusnormatiive reguleeriva asutuse roll kui ülesanne teha otsuseid nii, et see tagaks elukindlustusseltsi maksevõime ja kindlustusvõtjate mõistlike ootuste täitmise, sekkumata põhjendamatult kindlustusseltsi juhtimisse (lõige 6.1.5). Kuid samal ajal tuletatakse meelde, et FSA volitus sisaldas nõusolekut, et ei ole realistlik ega vajalik keskkonnas, mis taotleb konkurentsi, uuenduse ja tarbija valiku julgustamist, taotleda 100%list edu ettevõtte reguleerimise ebaõnnestumise vältimisel.

Reguleerivatele asutustele kättesaadavate vahendite piisavuse osas tuletatakse raportis meelde, et FSA-l on taastumatud vahendid ja seetõttu hindab ta pidevalt oma riske, et määratleda, kuidas oma vahendeid kõige tõhusamalt kasutada (lõige 6.3.3). Mõõndes, et reguleeritava institutsiooni kohta antud töötajate vahendite algne võrdlus näitab, et pankadel ja elamuhoiupankadel on enam kui kaks korda rohkem vahendeid kui elukindlustusseltsidel (lõige 7.9), teatatakse raportis, et FSA puhul ei ole vahendite puudumine Equitable Life'i usaldatavusnormatiivide täitmise reguleerimise küsimus, vaid pigem vahendite parem rakendamine (lõige 6.3.4).

Mis puudutab FSA reageerimist Equitable Life'i juhtumi puhul, mõõndakse, et kui vastutus Equitable Life'i usaldatavusnormatiivide täitmise reguleerimise eest läks üle FSA-le, oli Equitable Life juba esiletõstetud kuum küsimus ning tema üle peeti arutelusid, mille oli

¹ Nagu tuletas meelde hr BRAITHWAITE (H11), ei käsitlenud Bairdi raport esmast hooletust ajavahemikul 1990–1998 ning hõlmas vaid 23 kuud enne sulgemist, mille eest vastutas FSA.

algatanud rahandusministeeriumi kindlustuse osakond (lõige 6.2.2). Siiski jõutakse järeldusele, et 1. jaanuariks 1999 oli otsustav samm juba tehtud ning ei nähtud midagi, mida FSA oleks saanud pärast seda teha, mis oleks materiaalselt leevendanud kohtuotsuse mõju, mis puudutas olemasolevaid kindlustusvõtjaid, või oleks muutnud lõpliku tulemuse materiaalselt kasulikkust Equitable Life'i puhul (lõige 6.2.4).

Sellegipoolest lisatakse raportis, et FSA oleks võinud käituda mitmel juhul paremini, nt juhtumid, mil nii usaldatavusnormatiivide täitmist kui ka äritegevust reguleeriv asutus ei märganud teemasid, mida oleks pidanud käsitlema, või olles märganud, ei uurinud neid lähemalt, tuues peamiseks põhjuseks suhtlemise ja koordineerimise madala taseme reguleerimise kahe poole vahel, usaldatavusnormatiivide täitmise ja äritegevuse reguleerimise vahel (lõige 6.2.5).

Peatükis 7 (Õppetunnid) esitatakse raportis lõpuks mitmed tehnilised soovitusel¹ FSA tulevase regulatiivse struktuuri kohta, et vältida sarnaseid puudusi.

2. Penrose'i raport (märts 2004)²

Penrose'i raportis käsitletakse üldiselt reguleerivate asutuste rolli, kirjeldades ja tehes märkmeid Equitable Life'i regulatiivsete aruannete uurimise kohta reguleerivate asutuste poolt alates 1980. aastate lõpust. Raportis siiski välistati selgesõnaliselt süüdistus või hüvituse määramine³. 6. osas (ptk-d 15–18) osutab lord Penrose sellele, kuidas mõistsid Equitable Life'i finantsilist tugevust usaldatavusnormatiivide täitmist reguleerivad asutused ja kuidas nad täitsid oma järelevalvega seotud ülesandeid, mida nad arvasid usaldatavusnormatiivide täitmise ja äritegevuse reguleerimise vahelisest suhtest ning kuidas nad reageerisid kriisi tekkimise korral.

2.1 Usaldatavusnormatiivide täitmise järelevalve määratlus

15. peatüki lõigetes 7 ja 8 määratletakse usaldatavusnormatiivide täitmise järelevalve keskpunktina kindlustusandja finantsiline kindlus ja tema võime käsitleda riske, mis tal ette tulevad, ning täita oma kohustusi. Seega on vaja, nagu määratletud 1995. aasta teenustaseme lepingus kaubandus- ja tööstusministeeriumi ja valitsuse kindlustusstatistika osakonna vahel:

- reguleerida kindlustussektorit tõhusalt (1982. aasta seaduses määratletud kohustuste ja volituste piires) nii, et kindlustusvõtjad võiksid usaldada Ühendkuningriigi kindlustusandjate võimet täita oma kohustusi ja kindlustusvõtjate mõistlikke ootusi;
- kaitsta tarbijaid, tagades, et isikud või äriühingud, kes ei vasta nõuetele, on ebapiisavalt varustatud või ei ole kindlalt juhitud, ei tegeleks Ühendkuningriigis kindlustustegevusega;

¹ Soovitusel tehti peamiselt seoses järgmisega: maksevõime standardite tugevdamine; edasikindlustuse avalikustamine; mitmete kontrollitasemete lisamine; määratud aktuaari sõltumatu ülevaatamine; reguleerimise aruannete sisu ja sagedus; aktiivne reguleerimiskultuuri parandamine; suhtlemise ja koordineerimise parandamine FSAs koos riskihindamise protsesside parandamisega, et tagada reguleerimisprotsessi tõlgendamise ja kohaldamise järjekindlus.

² Jaotise allajoonimise lisas raportöör.

³ Hr BRAITHWAITE (H11).

- kaitsta kindlustusvõtjaid riski vastu, et äriühingud ei pruugi olla võimelised täitma maksenõudeid. Elukindlustusseltside puhul sisaldab see riski, et nad võivad olla võimetud täitma kindlustusvõtjate mõistlikke ootusi.

Lühidalt: kindlustustegevuse järelevalve õigusaktide peamine eesmärk on kaitsta elanikke kindlustusandja maksevõimetuse, ebaaususe ja ebapädevuse tõttu tekkinud kahjude eest.

Lord Penrose tuletab lisaks meelde, et lisaks reguleerivate asutuste teavitamisele kaubandus- ja tööstusministeeriumis ning nende nõustajate teavitamisele valitsuse kindlustusstatistika osakonnas olid reguleerimise aruanded avalikud dokumendid ning see läbipaistvus oli seotud elukindlustusseltsidele täiendava korra kehtestamisega, paljastades üksikasjad nende finantsseisundi kohta teavitatud kommentaatorite kriitiliseks analüüsiks (lõige 9).

2.2 Reguleerivate asutuste sekkumisõigused

Kindlustusseltside 1982. aasta seaduse alusel ja teatud põhjustel oli usaldatavusnormatiivide täitmist reguleerivatel asutustel volitus väljastada korraldus kindlustusseltsi uue äritegevuse loa tühistamiseks ning sekkuda mitmetes olukordades. Lisaks võimaldasid muud volitused usaldatavusnormatiivide täitmise reguleerijal võtta mis tahes vajalikke meetmeid kindlustusvõtjate või võimalike kindlustusvõtjate kaitsmiseks riski vastu, et kindlustusselts ei pruugi olla võimeline täitma oma kohustusi või kindlustusvõtjate mõistlikke ootusi¹.

Oma raportis täpsustab lord Penrose, et kaubandus- ja tööstusministeeriumi reguleerivat rolli toetasid riigisekretäri erinevad volitused kindlustusseltside seaduse alusel, sealhulgas volitused nõuda teavet, jätta andmata heakskiit uutele kontrollijatele ning sekkuda äritegevusse mitmel eri moel, sisaldades lõpuks uue äritegevuse alustamise loa tühistamist (lõige 10).

Võttes arvesse kindlustusvõtjate mõistlike ootuste kaasamist 1973. aastal sekkumise alustamiseks, oli reguleeriv asutus kohustatud hindama nii seda, kas kindlustusvõtjate mõistlike ootustega seotud mured olid piisavad sekkumise õigustamiseks, kui ka seda, milline peaks olema antud eesmärgiks sobiv sekkumise viis. Reguleeriv asutus pidi hoidma tasakaalus mitmeid huve, näiteks mitmete kindlustusvõtjate rühmade ootusi, või olemasolevate ja võimalike kindlustusvõtjate huve (lõige 11).

Erineva tõlgenduse esitas Penrose'i uuringule valitsuse kindlustusstatistika osakond, väites, et sekkumist teostatakse vaid juhul, kui on ilmne, et põhjendatud ootusi ei täideta ning et see peaaegu lõpetaks kulutustele vastava tulu või teatud boonuste taseme tagamise taotlemise, vaatamata perioodilisel hindamisel ilmnenu pluss-saldole (lõige 12).

2.3 Reguleerivate asutuste vastastikune mõju

„Esialgse uurimise” määratlus võtab arvesse, et reguleeriv asutus on spetsiaalselt suunatud hindama, kas dokumendid on õiged ja täielikud, ning temalt nõutakse suhtlemist kindlustusseltsiga, et parandada mis tahes niisugused ebakorrektsused ja kõrvaldada puudused (lõige 13).

¹ Vt kindlustusseltside 1982. aasta seaduse 11., 37., 38. ja 45. jaotist.

1984. aastal olid vastavad kaubandus- ja tööstusministeeriumi ning valitsuse kindlustusstatistika osakonna vastutused kindlustusseltside reguleerimises vormistatud *teenusetaseme lepingus* (muudetud 1995. aastal), täpsustades, et kaubandus- ja tööstusministeeriumile jäi vastutus ametliku meetme võtmise eest riigisekretäri nimel ning ta jäi esmaseks ühenduseks kindlustusseltsiga, kuid valitsuse kindlustusstatistika osakonnale jäi vastutus aruannete uurimise eest ning talle anti diskretsioon, et arutada kindlustusseltsidega vahetult küsimusi, kuigi neil ei lubatud läheneda audiitoritele otse, samuti ei olnud nad ühenduses määratud aktuaaridega (lõige 34).

Lepingus toodi välja valitsuse kindlustusstatistika osakonna poolt nende aruannete algse uurimise põhjal määratavad prioriteedimäärad (1–4) skeem (1 = kõrge prioriteet, 4 = madal prioriteet). Järgmine leping koostati 1998. aasta oktoobris kaubandus- ja tööstusministeeriumi ülesannete üleandmiseks rahandusministeeriumile. Usaldatavusnormatiivide täitmist reguleerivate asutuste töötajate arv muutus, kuid Equitable Life'i eest otseselt vastutavate töötajate arv ja nende ametijärgud avalikus teenistuses jäid üldjoontes samaks (lõige 39).

Usaldatavusnormatiivide täitmise ja äritegevust reguleerivate asutuste vastastikune mõju (osaliselt käsitletud kui „linnukesi märkivad” reguleerivad asutused) paistab olevat 1980. aastatel suhteliselt piiratud. Alates 1992. aastast lisati teatud vastastikuse mõju vormistamine „reguleerivate asutuste kolleegiumi” mehhanismi kaudu: regulaarsed koosolekud erinevate finantsteenuseid reguleerivate asutuste vahel, mida võõrustas ja juhtis asutus, mida peeti juhtivaks reguleerivaks asutuseks teatud tüüpi äriühingu puhul: elukindlustusseltside puhul oli selleks tööstus- ja kaubandusministeerium. (lõiked 26 ja 29)

2.4 Hr RANSONi vaieldamatu kahetine roll

Kindlustusseltside 1982. aasta seaduse alusel oli kaubandus- ja tööstusministeeriumile määratud samuti ülesanne hinnata, kas kindlustusselts ja selle juhatus (st direktorid, määratud aktuaar ja olulised aktsionärid) täitsid oma rolli nõuetekohaselt.

Erilist muret tekitab alates 1982. aastast Equitable Life'i määratud aktuaari hr RANSONi roll, kellest 30. juunil 1991 sai Equitable Life'i tegevjuht, kusjuures ta ei loobunud oma eelmisest ametikohast. See tõstatab küsimuse võimaliku kindlustusvõtjate huve negatiivselt mõjutava huvide konflikti kohta – reguleerijatega mitmeid kordi lahendada püütud probleem, kuid ilma nendepoolsete ametlike meetmete võtmiseta.

Raportis täpsustatakse, kuidas konsulteeriti valitsuse kindlustusstatistika osakonnaga. Valitsuse aktuaar Christopher Daykin teatas 17. aprillil 1991, et ta ei soovitanud Ransonil hoida mõlemaid ametikohti muul kui väga ajutisel moel. Kaubandus- ja tööstusministeerium teavitas Equitable Life'i 26. aprillil, et ühe isiku puhul on ebasoovitav mõlema ametikoha pidamine. Ranson ütles, et Equitable Life'i ettevõttesisesed aktuaarid vajasisid veel umbes 12 kuud ettevõtte juhtkonna kogemust enne määratud aktuaari rolli kinnitamist. Eelistati, et ta jääks määratud aktuaariks 12–18 kuuks, kuni määratakse ettevõttesisene asendaja. Daykin nõustus, et ajutist olukorda aktsepteeritakse, ning Burt teavitas kaubandus- ja tööstusministeeriumi 13. mail, et valitsuse kindlustusstatistika osakond oli rahul tingimusel, et see olukord kestab piiratud ajavahemiku jooksul. (16. ptk lõiked 35 ja 36)

Tegelikult lubati hr RANSONil jääda oma kahetise rolli juurde algselt määratud 12–18 kuulisest „üleminekuperioodist” tunduvalt kauemaks, mis kestis lõpuks üle 6 aasta, kuni tema pensionile jäämiseni 1997. aasta juulis.

2.5 Reguleerivate asutuste eeldatavad puudused üldiselt

Penrose'i raportis loetletakse Ühendkuningriigi reguleerivate asutuste mitmed puudused nende reguleerimise ja järelevalvega seotud ülesannete täitmisel, mis võetakse arusaamise lihtsustamiseks allpool kokku kolmes grupis vastavalt nende olulisusele. Taas tuleks võtta arvesse viidet esimese elukindlustusdirektiivi või kolmanda elukindlustusdirektiivi (st enne/pärast 1994. aasta juulit) kohaldamise ajalisele piirangule raporti tulemuste õigeks hindamiseks.

a) Teadmiste puudumine ja/või nõrk kontrollimine

Kontrollaruanded Equitable'i regulatiivsete aruannete kohta 1980. aastate keskpaigast kuni 1980. aastate lõpuni olid suhteliselt lühikesed, napisõnalised dokumendid, mille pikkus ulatus enamasti ühest leheküljest pooleteise leheküljeni. Need oli koostanud valitsuse kindlustusstatistika osakond. Kontrollaruanded jäädvustavad mõned statistilised andmed, uute ettevõtete arvu, matemaatiliste eraldiste muutumise ning kohustusi ületavate varade nõutava minimaalse marginaali kate (16. ptk lõige 1). Equitable Life'i nõutava minimaalse marginaali kate oli kahtlemata oluline näitaja, langes 1980. aastate keskpaigast kuni kümnendi lõpuni 8,5 x-ilt 1984. aastal 3,8 x-ile 1988. aasta aruannetes. Kirjavahetuse andmete puudumisel ei ole võimalik täpselt öelda, mis kahtlused võisid esineda aruannete suhtes või millisenähti nõutava minimaalse marginaali kate langust, kuid see ei paistnud põhjustavat reguleerivatele asutustele jaoks tõsist muret (16. ptk lõige 3).

Puuduvad kaubandus- ja tööstusministeeriumi kirjavahetuse andmed, mis käsitleksid Equitable Life'i enne 1991. aastat. Varasemate toimikute kogu hävitati 1998. aastal, kuna reguleerimise aruande toimikud olid endiselt saadaval (v.a 1987. ja 1988. aasta puhul), alates 1981. aastast. (15. ptk lõiked 46, 47, 53)

1989. aasta aruannete kontrollaruanne lõpetati 1990. aasta detsembris. Kontrollaruande pikkuseks oli vaid üks lehekülg (16. ptk lõige 14).

Pickford (valitsuse kindlustusstatistika osakonna aktuaar) märkas, et 1991. aastal oli nende volitused seotud peamiselt maksevõimega, mitte boonuste deklaratsioonidega. Kõnealusel ajal alles arendati osakute tehnikat. Nad ei kontrollinud äriühingu boonuste leevendamise protsessi, seega keskendusid tõepoolest kooskõlale eeskirjadega, eelkõige kohustuste hindamise ja solventsusmarginaalide osas, selle tulemusena oli kogu süsteem avatud kasutamiseks kõigi boonuste suhtes reguleerimata otsustega (16. ptk lõige 53).

Lord Penrose väidab, et arutati boonuste teatise vormistamist kindlustusvõtjate mõistlike ootuste kontekstis, kuid mitte keegi valitsuse kindlustusstatistika osakonnas või kaubandus- ja tööstusministeeriumis ei paistnud võtvat tol ajal teadmiseks vormi muutumist. Samuti ei viinud organisatsioon seda oma praktikasse, et vaadata boonuste aruandeid. Tõepoolest ei maininud reguleerivad asutused kuni 1993. aasta märtsini Equitable Life'i lähenemisviisi

boonustele, mis, nagu lord Penrose aru saab, oli unikaalne (16. ptk lõige 57).

Otsestel järelevalvajatel ja kõrgematel järelevalvajatel ei olnud kvalifikatsiooni või kogemust, et võtta seisukohta niisuguste küsimuste olulisuse suhtes (16. ptk lõige 18).

1991. aasta aruannete analüüsis ei märgitud, et 1991. aastal kasutatud hindamise määrares oli vähe või ei olnud üldse marginaali. 1989. ja 1991. aastal deklareeritud boonuste maksmiseks pidi äriühing teenima 11,5% aastas. Tegelikult teenis äriühing +3% kahe aasta jooksul nõutava 23% asemel (16. ptk lõige 83).

Valitsuse kindlustusstatistika osakonnalt ei oodatud keskendumist suures osas boonuste deklaratsiooni küsimustele, välja arvatud juhtudel, kui tegemist oli kindlustusvõtjate mõistlike ootustega. Teenustaseme lepingus ei nähtud valitsuse kindlustusstatistika osakonna jaoks ette aktiivset boonuste poliitika arutamist äriühingutega (16. ptk lõige 120).

Kontrollaruanne 1993. aasta aruannete kohta hõlmas umbes 17 lehekülge. See oli esimene uues stiilis kontroll ning sisaldas mitte ainult palju rohkem teavet äriühingu kohta, vaid ka jaotisi, milles rõhutati põhitunnuseid ja meetmeid. Uue stiiliga aruanded, mis hiljem vormistati 1995. aasta lepingus kaubandus- ja tööstusministeeriumi ning valitsuse kindlustusstatistika osakonna vahel, täiustasid ulatuslikult kaubandus- ja tööstusministeeriumile esitatud teabe kvantiteeti ja kvaliteeti (16. ptk lõige 142).

Mis puudutab reguleerivaid asutusi, siis ilmneb, et Equitable Life'i liikmete vastutus laenuvõla suhtes oli madala prioriteediga. Reguleerijad ei pruukinud riski aimata. 9. detsembril 1997 kirjutas otsene järelevalvaja oma Saksamaa osapooltele vastuses Equitable Life'i seisundi küsimusele, et Equitable on vastastikune kindlustusselts. See tähendab, et selle omanikud on kindlustusvõtjad ning puuduvad aktsionärid. Liikmeks olemine ei too kaasa muid kohustusi kui kohustus maksta kindlustusmakseid. Lord Penrose ei toeta seda seisukohta: Equitable oli ja on piiramatu vastutusega kindlustusselts (16. ptk lõige 215).

b) Reguleerivate asutuste rahulolu või leebe poliitika

Reguleerimine ja valitsuse kindlustusstatistika osakonna nõuanded olid keskendunud vaid lepingulisi kohustusi ületavale solventsusmarginaalile ning ei võtnud arvesse lisandunud tähtajalisi või lõplikke boonuseid, vaatamata sellele, et 1986. aastal oli raport paljastanud langevad turud ning see oli teada valitsuse kindlustusstatistika osakonnale ja reguleerivatele asutustele (16. ptk lõige 16).

Equitable Life oli liiga auväärne, et tõelist muret tunda, ning teabe puudumine põhjustas tegevusetust. Reguleerivatel asutustel oli lubatud heita pilk Equitable Life'i tegevusse, mis oleks võinud anda neile põhjendatult märku vajadusest kontrollida selle jooksvat ja tulevast tegevust. Sobiva süsteemi loomiseks ei astunud erilisi samme (16. ptk lõige 21).

19. mail 1992 toimus Equitable Life'i ja reguleerivate asutuste ühine koosolek, see oli osa kaubandus- ja tööstusministeeriumi ning valitsuse kindlustusstatistika osakonna iga kolme aasta tagant äriühingutesse teostatavate külastuste programmist ning tegemist oli esimese külastusega Equitable Life'i nimetatud programmi alusel ning valitsuse kindlustusstatistika osakonna ja Equitable Life'i esimese ühise koosolekuga alates 1990. aasta novembrist.

Kaubandus- ja tööstusministeeriumi määratud Equitable Life'i kõrgem järelevalvaja aastatel 1986–1991 ütles järelepärimisel, et ta ei ole kohanud Equitable Life'ist kedagi näost näkku. Niisugust asjade seisukorda selgitati järgmiselt: kuna ELASi vaadeldi kui hästi tegutsevat ja kindlat äriühingut, puudusid põhjused koosoleku korraldamiseks (16. ptk lõige 58).

Pickford (valitsuse kindlustusstatistika osakond) ütles, et koosolek ei kulgenud ootuste kohaselt ning ta pidi lahkuma üpris vihase ja pettununa, kuna ei olnud võimalust näha ja hinnata teisi Equitable Life'i juhatajaid (16. ptk lõige 70).

Equitable Life'i ainulaadsust kajastati mitmetes uuringus käsitletavates reguleerivate asutuste aruannetes. Kahjuks ei tekitanud hinnang, et Equitable Life oli ainulaadne, suuremat huvi järelduste tegemiseks ks kindlustusvõtjatele. (16. ptk lõige 71)

Samal ajal kui koostati (1991. aasta aruannete) kontrollaruannet, esitati tõend riigisekretärile Equitable Life'ilt saadud lõunasöögikutse kohta. Toimikutest ei ilmne, et valitsuse kindlustusstatistika osakond edastas kaubandus- ja tööstusministeeriumile korrigeeritud arvud vastavalt Ransoni 15. juuli kirjale ning kiri koostati tõenäoliselt varasemate andmete põhjal (16. ptk lõige 74).

19. mai 1992. aasta koosolek oli oluline võimalus saada teada, milline täiendav teave oli kättesaadav, ning tegeleda otse Equitable Life'i probleemidega. Kahjuks paistab, et äriühinguga tekkisid siiski mõned vaidlusküsimused, millest leidsid lahenduse vähesed või mitte ükski (16. ptk lõige 99).

Tõenäoliselt töötajate muutuste tõttu valitsuse kindlustusstatistika osakonnas ning tööstus- ja kaubandusministeeriumis pärast 1991. aasta kontrollaruannet tundub, et üldisel murel Equitable Life'i pärast ja konkreetsetel esilekerkinud küsimustel lasti hääbuda. Protsess oli aeglane. Valitsuse kindlustusstatistika osakonna poolt küsimustele esitatud vastuste kvaliteet oli halb ning kirjad ei sisaldanud vajalikku teavet. Otsus mitte enam küsimusi esitada, vaid vaadata selle asemel ette järgmisse aastasse, peegeldas eelnenud tava. Kuid selle tulemuseks oli Equitable Life'i seisundist täieliku aruande mittesaamine (16. ptk lõige 103).

Equitable Life'i käsitlemine unikaalsena esineb reguleerimisdokumentides sageli, kuid puudub igasugune analüüs selle kohta, millises ulatuses see võis takistada tõhusat reguleerimist ning, kui see oli nii, milliseid muudatusi vajaks kehtiv reguleerimissüsteem. Vaatamata tähtajalistele boonustele, hindamise alusele ja uuele äriiile ei käsitletud tõhusalt ega lahendanud valitsuse kindlustusstatistika osakond või kaubandus- ja tööstusministeerium ühtegi neist küsimustest. Kontrolliprotsess 1991. aasta aruannete üle näitab, et ilma valitsuse kindlustusstatistika osakonna otsese juhatuseta ei olnud reguleerivatel asutustel Equitable Life'i kohta põhjalikke teadmisi, mis oleks võimaldanud neil hinnata täpsemalt Equitable Life'i finantsilist tugevust. Valitsuse kindlustusstatistika osakond ei esitanud paljude esilekerkinud küsimuste kohta üksikasjalikke seletusi (16. ptk lõige 104).

Puudus otsene regulatiivne reaktsioon valitsuse kindlustusstatistika uuringule pühendatud Equitable Life'i aruandele (boonuste jaotamise kohta). Ei ole võimalik öelda, mis oli saladuslik esimene punkt, mida võeti arvesse aktsiate prognoositud suundumuste puhul (16. ptk lõige 106).

1993. aasta lõpus sai äriühing Standard & Poor'silt AA-reitingu oma eeskujuliku nõuete maksevõime eest (16. ptk lõige 123).

Equitable Life'i boonuste uuringu aruanne vajab analüütilist läbivaatamist. See vajab selgitust ning viide tulevastele osakute suundumustele nõudis kahtlemata uurimist. Esitatud teave ei saanud olla kooskõlas vastustega osakute metoodika ja leevenduse tsükli kohta, välja arvatud põhjenduse korral, et ajavahemik ei olnud tavaline. Kõrvalekallete iseloom ja ulatus nõudsid täiendavat uurimist. Seda ei korraldatud (16. ptk lõige 131).

Mittereageerimine teabele tagatud annuiteedimäärade ja pakutud lahenduse kohta oli tõsine viga. Boonuste uuringu vastused näitasid, et kindlustusvõtjatele ei antud konkreetset teavet lõplike boonuste määrade muutuste tõenäolise sageduse kohta. Madalate intressimäärade ja lõpliku boonuse suurenemise probleemi mittesidumine selles etapis ning Ransoni poolt Equitable Life'i lähenemisviisi kirjeldamise mitteuurimine, vaatamata sellele, et see oli kobav ja ähmane, põhjustas selle, et reguleerivatel asutustel ei olnud ühtegi vihjet tagatud annuiteedimäära küsimuse kohta, kuni see avalikustati 1998. aastal (16. ptk lõige 132).

Näib, et kaubandus- ja tööstusministeeriumil ei olnud piisavalt sisemisi või välimisi teabeallikaid Equitable Life'i kohta, et reageerida teabele, et sellised tagatud annuiteedimäärad olid olemas ning olid muutumas väga tähtsaks. Kaubandus- ja tööstusministeerium ei saanud detsembri nõukogu dokumendi koopiati kuni 1998. aasta lõpuni, see tähendab pärast tagatud annuiteedimäära küsimuse kerkimist. Equitable Life'i seisundi (tagatiste kui müügi küsimuse ja mitte kui ühe esilekerkiva usaldatavusnormatiivide küsimuse osas) hooletu aktsepteerimine peegeldab enesega rahulolu, milleks ei saanud olla õigustust usaldatavusnormatiivide täitmist reguleerivate asutuste ja valitsuse kindlustusstatistika osakonnale kättesaadava teabe põhjal (16. ptk lõiked 134 ja 135).

9. detsembril 1994 peetud koosolek oli esimene koosolek, kus oli Equitable Life'ist peale Ransoni veel osalejaid ning Ranson teatas, et ta jätkab kahel ametikohal kuni 1996. aasta kevadeni (16. ptk lõige 153).

Kui valitsuse kindlustusstatistika osakond ei toonud seda esile kui murettekitavat asjaolu, ei puudutanud see kaubandus- ja tööstusministeeriumi (16. ptk lõige 166).

1994. aasta detsembri koosoleku jaoks koostatud dokumendid kajastasid teatud muresid seoses Equitable Life'iga sellel aastal: vastutuse hindamise nõrkus, „taotletavate” varade usaldusväärsus, haavatavus šokkide suhtes, kindlustusvõtjate mõistlikke ootusi loovate poliiside jaotamise risk, ülejaotamine ja vajadus konkreetse valvsuse järele seoses järelevalvega. Neid küsimusi ei võetud täielikult arutluse alla ega lahendatud. 10%lise kasvumäära ja 4,2%lise negatiivse investeringutasuvuse deklareerimine koos puuduliku hindamisega oleks pidanud ajendama reguleerivaid asutusi uurima põhjalikumalt Equitable Life'i finantsseisundit. Taas, lisaks sellele, et Equitable Life oli haavatav, paistsid reguleerivad asutused olevat rahul selle seisundiga (mis peegeldus soovis vähendada reitingule 4, mis tähendas, et ei olnud kontrollinõuet, mida oleks tulnud täita 9 kuu jooksul) (16. ptk lõiked 191 ja 192).

17. novembril 1997 kirjutas riikliku tervishoiusüsteemi kaastöötaja kaubandus- ja tööstusministeeriumile, et küsida Equitable Life'i kui teenuseosutaja sobivuse kohta seoses

täiendava vabatahtliku sissemaksega. Asutusesiseses teates taotluse kohta märgiti, et Equitable Life'i nõutava minimaalse solventsusmarginaali kate 1996. aasta aruannetes oli 2,53x ja 2,07x, ilma bilansiväliste varadeta. Käsitsi kirjutatud teatistes märkis otsene järelevalvaja, et nad osutasid ühe teise tuntud ettevõtte tugevale maksevõime katele, vastates sarnasele hiljutisele taotlusele, kuid et Equitable Life'i kate ei ole nii suur. Olles võtnud arvesse asjaomast vastust, väideti vastuses riiklikule tervishoiusüsteemile 26. novembril 1997, et 1996. aasta aruannete põhjal on kindlustusselts varaliselt kindel. Ei ole silmatorkavaid materiaalseid küsimusi, mis puudutaksid Equitable Life'i või tema tütarettevõtete reguleerimist kaubandus- ja tööstusministeeriumi poolt. Ei ole põhjust käsitleda seda väidet ebaausana ning on selge, et vastust uuriti, kuid ausa hindamisena kajastas see Equitable Life'i tegeliku finantsseisundi halba mõistmist kaubandus- ja tööstusministeeriumi poolt 1997. aasta novembris (16. ptk lõige 226).

1996. aasta kontrollaruandes oletati esimest korda, et Equitable Life'i jaoks oleks soovitav hoida tagavaraks rohkem oma tekkivat ülejääki, deklareerides madalamaid tagatud boonuseid, samal ajal säilitades helled lõplike boonuste väljamaksed, kuni ei ole tekkinud ootusi. Saadav üldpilt annab kohustuslikust nõudest väga ebatäieliku arusaama ning esitab kitsa lähenemisviisi kindlustusvõtjate mõistlike ootuste hindamisele. See oli esimene kontrollaruanne, millel oli konkreetne peatükk pealkirjaga „Kindlustusvõtjate mõistlikud ootused” (boonuste jaotises). Hoolimata sellest tundub endiselt puuduvat süsteem kohapeal (või planeerimisel), millega võiks kindlustusvõtjate mõistlike ootusi aktiivselt hinnata. Kontrollile järgnenud kirjavahetus tundub näitavat, et kuigi valitsuse kindlustusstatistika osakond hakkas aina rohkem tundma muret Equitable Life'i haavatavuse, boonuste teatiste ja kindlustusvõtjate mõistlike ootuste pärast, pidasid nad oma volitust selles valdkonnas piiratuks volitusega, millega nad nõudsid ja said Equitable Life'ilt kinnitust, et too pöörab nendele probleemidele tähelepanu (16. ptk lõiked 247 ja 248).

1999. aasta jaanuaris näib olevat puudus entusiasmist positiivseks sekkumiseks ning eelistatakse kasutada nõuandeid ja hoiatusi seoses võimalusega, et Equitable Life jätab heastamise meetmed võtmata. 15. detsembri 1998. aasta koosoleku kokkuvõttes teatistes maality pilt äriühingust, mis ei saa endale lubada boonuste deklareerimist, ning koosolekul tehti järeldus, et kindla ja usaldusväärse juhtimise alusel oli võimalus sellist deklaratsiooni ära hoida. Sekkumise kui viimase võimalusega oli boonuse läbilaskmine tõenäoliselt vajalik Equitable Life'i ettenägelikuks juhtimiseks. Igal juhul ei avaldanud FSA survet (17. ptk lõige 110).

Headdoni (Equitable Life) enesekeskne tõlgendus vähestest protsendipunktidest mõisteti hukka kõigi poolt, kuid madalama astme aktuaarid olid kaasatud. Valitsuse kindlustusstatistika osakond oli seisukohal, et ei saa võtta ühtegi tõhusat meetet (17. ptk lõige 111).

Tingituna tagatud annuiteedimäära küsimuse esiletõusmisest ei olnud 1997. aasta aruannete kohta ühtegi kontrollaruannet ning seega ei olnud reguleerivatel asutustel sellist aruannet alates 1996. aasta kontrollaruandest 1997. aasta detsembris. Valitsuse kindlustusstatistika osakond lõpetas esialgse 1998. aasta aruande kontrollimise 9. aprillil 1999. FSA-l puudus 1. veebruaril 1997 endiselt täiendav teave nõutavate maksevõime kavandite ja situatsiooniplaanide kohta. Nad nõudsid Equitable Life'ilt neid (ja lõplikult vormistatud edasikindlustuslepingu koopiat) 15. aprillil. Täielik kontrollaruanne, mis koostati 20. mail

1999, hõlmas umbes 23 lehekülge ja võttis Equitable Life'i prioriteedireitingu kokku näitajaga 2. See sisaldas aruandeid nii 1997. kui ka 1998. aasta kohta (17. ptk lõiked 128, 133 ja 139).

1998. aasta aruande suhteline rahulolu peegeldab nii valitsuse kindlustusstatistika osakonna kui ka FSA poolt edasikindlustuslepingule asetatud usalduse määra ning ootuste keskendumist pigem reguleeritavale maksevõimele kui realistlikule nägemusele Equitable Life'i pikaajalise seisundi kohta (17. ptk lõige 146).

1999. aasta augustis, kui oodati (kõrgema kohtu) kohtuasja lahendit, valmistas FSA Equitable Life'i esialgset riskihinnangut osana katseprojektist järelevalve uue riskipõhise lähenemisviisi jaoks. Selles klassifitseeriti Equitable Life kui „kõrge finantsilise riskiga” tagatud hüvitiste taseme, madala vabade varade taseme ja välisfinantseerimise kaasamise raskuste tõttu. Pealkirja „Juhtimine” all kirjeldati Equitable Life'i kultuurilist hoiakut kui tendentsi jultunud üleoleku suunas, mis puudutab nende tegevuse tõhusust ja kindlustusvõtjate huvidele omistatud kõrget prioriteeti. See võib varjata nende eest finantsriske, mis võivad tekkida kõrgete hüvitiste tasemete tagamise tulemusena. Siiski on nad reguleerivatele asutustele avatud ning ei ole erilisi probleeme koostöö taseme osas nagu minevikus. Hindamine näitas, et üldjuhtimise kohta oli saadaval vähe tõendeid (18. ptk lõige 22).

13. septembril 1999 teatas FSA kõrgem järelevalvaja Headdonile, et detsembri alguses toimub üldine äriühingu külastus (viimane niisugune külastus oli toimunud 1996. aasta novembris) (18. ptk lõige 25).

c) Reguleerivate asutuste hooletus

Kaubandus- ja tööstusministeeriumi ja valitsuse kindlustusstatistika osakonna toimikutest ei leitud kontrollaruannet 1987. või 1988. aasta kohta ning uurimiskomisjonile ütlesid kümme peamist aktuaari, et on võimalik, et ei koostatud ühtegi üksikasjalikku kontrollaruannet, kuna valitsuse kindlustusstatistika osakond oli seotud töölevõtmisega, et täita mitmeid vabu töökohti. Kuid need aastad olid olulised, kuna 1987. aasta oli Equitable Life'i jaoks turgudel väga vaene aasta ning Equitable Life'i olemasolevad varad olid ebapiisavad kõigi poliisi väärtuste katmiseks iga aasta lõpus (16. ptk lõige 7).

Burt (valitsuse kindlustusstatistika osakonna peamine aktuaar) lõpetas üllatava järeldusega. Praegu ei ole meil piisavalt teavet äriühingu kohta, et olla konkreetsem, ning tõepoolest, kui äriühing ei anna rohkem märku, ei eelda me, et tuleks nõuda täiendavat teavet. Equitable Life on meie vanim kindlustusselts ning on turul väga tunnustatud. Siiski oleks Equitable Life'i tegevuse uurimine näidanud, et vaatamata kogueraldistele, mis olid palju madalamad 1989. aasta investeringutasuvusest, moodustasid poliisi väärtused 104% olemasolevatest varadest, mis omakorda oleks võinud põhjustada alates 1987. aastast või enne seda alanud puudujäägi suurenemist. Kuid seda teavet ei nõutud aruannete osana ega palutud seda Equitable Life'il esitada muul viisil selles etapis (1990. aastal – 16. ptk lõiked 21 ja 28).

Kontrollides 1990. aasta aruandeid, ei mõistnud valitsuse kindlustusstatistika osakond, et Equitable Life oli määranud tingliku kogu kasvumäära 12%, hoolimata investeringu puhastulust, mis oli miinus 10,4%, mis oli Equitable Life'i esimene negatiivne aruanne alates 1974. aastast. Pickfordi (valitsuse kindlustusstatistika osakond) käsutuses oli oluline teave,

mis avalikustas Equitable Life'i ebakindla seisundi ning tõsiste kaotuste aastal boonuste jaotamise säilitamiseks tehtud sammude ekstreemse iseloomu. Kuid Pickford austas Ransonit palvet mitte edastada dokumente kaubandus- ja tööstusministeeriumile. Dateerimata teatises Burtile kirja ja selle sisu kohta tegi Pickford järelduse, et tema arvates nad ei pea näitama neid dokumente kaubandus- ja tööstusministeeriumile enne, kui olukorra käik seda nõuab (16. ptk lõiked 40 ja 43).

Hoolimatu käitumine tuleb ilmsiks, kui 26. juulil, mitte kaua pärast kaubandus- ja tööstusministeeriumilt 1990. aasta aruannete saamist, kirjutas Pickford (valitsuse kindlustusstatistika osakond) Ransonile, tänades teda dokumentide eest, viidates eelseisva koosoleku aruteludele küsimuste üle „üldises valdkonnas” ning kinnitades talle, et neid kasutatakse väga piiratud ringluses. Hiljem Pickford tunnistas, et ta eksis, sõlmides privaatse kokkuleppe Ransoniga, et täita oma kohuseid reguleerivate asutuste suhtes (16. ptk lõiked 43 ja 44).

Antud teema kohta ütleb lord Penrose kokkuvõtvalt, et valitsuse kindlustusstatistika osakond ütles järelepärimisel, et see oli tavaks teabe puhul, mis oli eelkõige tehniline ja kindlustusmatemaatiline ning mis oli esitatud valitsuse kindlustusstatistika osakonnale, et seda ei edastatud tavapäraselt kaubandus- ja tööstusministeeriumile, ning et kõnealused dokumendid ei sisaldanud midagi, mis oleks kujutanud endast otsest muret Equitable Life'i maksevõime pärast. Ka valitsuse kindlustusstatistika osakond näis mitte nõustuvat lord Penrose'i seisukohaga, et dokumendid avalikustasid olulised muutused Equitable Life'i boonuste süsteemis. Lord Penrose ei ole nõus valitsuse kindlustusstatistika seisukohaga dokumentide sisu või tähenduse osas ega viisiga, kuidas neid reguleerivate asutuste eest varjati. 1990. aasta kontrollaruanne saadeti kaubandus- ja tööstusministeeriumile 20. novembril 1991. Selle pikkus – poolteist lehekülge – oli tolle ajavahemiku puhul tüüpiline, kuid võttes arvesse kõnealusel ajal eksisteerinud probleeme, tundub see olevat täiesti ebapiisav. Dokumendid, mis Ranson esitas Pickfordile, avalikustasid lähenemisviisi 1990. aasta boonuste määramisele, mis oleks pidanud tõstatama tõsiseid küsimusi reguleerivate asutuste hulgas. Pärast dokumentide saamist näib Pickford neile vähe tähelepanu pööravat: ta ei esitanud neid kaubandus- ja tööstusministeeriumile (16. ptk lõiked 46, 47 ja 52).

Roberts (kaubandus- ja tööstusministeerium) märkis 4. novembril 1992, et see loob murettekitava pildi. Ülejaotamine äriühingu poolt ja (tahtlikult) lühike nõutava minimaalse marginaali katmine ning (pidev) kõrgete omakapitaliinvesteeringute poliitika. Roberts arwab, et nad peaksid paluma valitsuse kindlustusstatistika osakonnal hinnata paremini seisundit ja äriühingu olemasolevaid võimalusi olulise edaspidise allakäigu puhul turul. Kui kaua suudaks ta jätkata praeguste boonustega nulltootluse puhul, küsib Roberts. Tundub, et neid märkusi ei edastatud John Rathbone'ile, kes oli võtnud üle Burtilt peaaktuaari rolli kuni 14. jaanuarini 1993, leiab Roberts (16. ptk lõige 86).

Equitable Life'i 1992. aasta reguleerivate aruannete prioriteedireiting oli jälle 3. 1992. aasta kontrollaruannet ei lõpetatud kuni 28. märtsini 1994 ning selle pikkus oli vaid kaks lehekülge. Üldiselt olid punktid heatahtlikud (16. ptk lõige 124).

Reguleerivad asutused ei reageerinud tagatud annuiteedimäärade olemasolule ning Equitable Life'i pakutud lahendusele, nagu selgub (ehkki kaudselt) aruannetest ja 1993. aasta novembri koosolekul. Mitte kusagil 1993. aasta kontrollaruandes ei öelda midagi tagatud

annuiteedimäära küsimuse kohta. Puudub nende selgitus, kes pidid küsimuse olulisusest teavitama, kuid ei teinud seda. Reguleerivad asutused jätsid kasutamata ka võimaluse hinnata täies ulatuses Equitable Life'i lõplike boonuste suurenenud kasutamist ja esitlemist (16. ptk lõiked 163 ja 164).

Igal aastal alates 1987. aastast kuni 2000. aastani ületasid poliiside koguväärtused olemasolevaid varasid turuväärtuses (ehkki erinevate summade ja protsendimäärade kaudu) reservi alusel. 1991. aastale järgnenud ajavahemiku andmed, mis oleksid seda näidanud, ei olnud kunagi reguleerivate asutuste käsutuses ning kuni 1997. aasta lõpuni ei nõudnud nad neid andmeid (16. ptk lõige 173).

Sõltumata sellest, mida valitsuse kindlustusstatistika osakonnale öeldi seisundi kohta novembris 1996, ei paista, et Equitable Life'ilt oleks nõutud teavet, mis näitaks seisundi, kus kulus ületavad tulusid, kestust ja kogu ulatust. Seega tundub, et kahe olulise küsimuse osas (tähtajalised boonused ja olukord, kus poliisiväärtused ületavad varasid), ei palunud reguleerivad asutused täiendavaid andmeid või dokumente ega analüüsinud neid, mis oleks võimaldanud neil hinnata sobivalt probleeme, mida oleks hiljem äriühinguga arutletud (16. ptk lõige 206).

Sõltumata valitsuse kindlustusstatistika osakonnas tekkinud kahtluste tõsidusest (mais 1998), mida väljendati nimetatud mitmete küsimuste puhul, ei peegelda olemasolevad dokumendid mingit vastavat riigikassapoolset muret või kinnitust, et valitsuse kindlustusstatistika osakond on teatanud oma murest reguleerivale asutusele. Riigikassa jäi täiesti passiivseks ning seega sõltus mis tahes nõutava meetme võtmine valitsuse kindlustusstatistika osakonnast (16. ptk lõige 251).

Kahtlused kasvasid, kuid jäid väheoluliseks. Riigikassa paistis olevat rahul, lubades valitsuse kindlustusstatistika osakonnal pidada dialoogi Equitable Life'iga, ilma riigikassa aktiivse osaluseta kooskõlas teenustaseme lepinguga (muudetud leping koostati 1998. aasta detsembris). Siiski, mis puudutab teenustaseme lepingut, süveneb üha enam mulje, et mis tahes laiem reguleeriv ülevaade, mis oleks võidud koostada, oli vähem tähtis kui puhtalt kindlustusmatemaatilisel alusel toimunud tehnilised arutelud. See oli üleminekuetapp reguleerimise arengus. Raske on hoiduda arvamast, et reguleerimine oli läbi kukkumas, kuna aruteludes olulisematel osalejatel ei olnud reguleerivaid volitusi ning volitatud reguleerivatel asutustel oli väike osa protsessides, mis oleksid nõudnud reguleerivat tegevust. (16. ptk lõige 252)

Kõrgema kohtu kuulamine pidi algama 5. juulil 1999. aastal. 8. juunil lasi kõrgem järelevalvaja ringlusse dokumendi pealkirjaga „Equitable Life'i kohtuasi – võimalikud stsenaariumid”. Mis puudutab uurimiskomisjoni avastatut, siis oli see esimene valitsuse kindlustusstatistika osakonna või FSA koostatud dokument, kus üldse märgiti ära kohtuasja olulisust. Halvima stsenaariumi tagajärgede formuleerimine keskendus vahetutele või lühiajalistele haldusprobleemidele. See ei tuvastanud Equitable Life'i tulevikuga seotud pikemaajalisi kaalutlusi (18. ptk lõiked 1 ja 6).

Esimene koosolek Equitable Life'iga kohtuasja kohta toimus 29. juunil 1999 (mõni päev enne seda, kui pidi algama kuulamine ja umbes kuus kuud pärast seda, kui Equitable Life oli teavitanud riigikassat oma kavatsusest algatada menetlused) (18. ptk lõige 17).

22. mail 2000 oli kõrgem järelevalvaja arvamusel, et Equitable Life ei ole tugevaim elukindlustusselts, kuid samas ei riku nad ka oma peatseid väljavaateid (isegi kui nad kaotavad ülemkojas). Kokkuvõttes ei leitud, et ebasoodus hinnang mõjutaks materiaalselt Equitable Life'i varalist seisundit, ning FSA tegi vähe seoses kohtuasjaga apellatsioonikohtu jaanuaris tehtud otsuse ning ülemkoja juunis ja juulis toimuva kuulamise võimaliku lahendi vahelisel ajal. Varasema stsenaariumi dokumenti (mis koostati kõrgema kohtu kuulamise jaoks) ei ajakohastatud kuni päev enne ülemkoja otsust (18. ptk lõige 47).

2.6 Reguleerivate asutuste teatise edastamise tähtaeg seoses Equitable Life'i puudutavate muredega

14.11.1990: Burt (valitsuse kindlustusstatistika osakonna peaaktuaar) väljendas muret Equitable Life'i seisundi suhtes, eelkõige juhul, kui turg langeks veelgi, või isegi siis, kui see jääks oma praegusele tasemele. Ranson tunnistas, et kui turg langeks veel 20%, oleks neil probleeme ja ta peaks kaaluma, milliseid meetmeid võtta. Kuigi olid olemas selged mured, järeldus mõlema valitsuse kindlustusstatistika osakonna aktuaari märkustest, et ühegi edasise meetme võtmist ei nõutud (16. ptk lõiked 11, 23). Siiski, olles mures Equitable Life'i seisundi pärast 1990. aastal (nagu kajastati 14. novembri 1990. aasta koosolekul ja sellele järgnenud kirjavahetuses), ei paistnud valitsuse kindlustusstatistika osakond ega kaubandus- ja tööstusministeerium olevat ilmutanud sellisel tasemel huvi Equitable Life'i vastu 1991. aastal (16. ptk lõige 51).

14.05.1992: Burti (valitsuse kindlustusstatistika osakond) märgukirja raames märkis üks kaubandus- ja tööstusministeeriumi järelevalve töörühm lisaks, et Paul Burt on arvamusel, et nad on maksnud liiga palju boonustena. Ning puuduste all loetleti, et hr Ransoni kui peamise tegevjuhi ja aktuaari roll võib tekitada probleeme, kuna ei ole kedagi, kes annaks märku, kui asjad lähevad halvasti. Pickford (valitsuse kindlustusstatistika osakond) märkis, et talle meeldis Equitable Life'i filosoofia seoses kindlustusvõtjatega, kuid tundus, et maksevõime tugevus oli vaieldav ning ta väitis, et ta oleks mures Equitable Life'i tulemuste pärast, kui turu hinnad langeksid oluliselt. Siinkohal paistab asi olevat pooleli jäänud (16. ptk lõiked 66 ja 68).

15.09.1992: 10. septembril saatis Ranson Burtile (valitsuse kindlustusstatistika osakond) mõningast taustateavet. See teave paljastas, et poliiside koguväärtus (määratletud kirjas kui tagatud hüvitiste praegused väärtused pluss lõplikud/tähtajalised boonused kehtivate määrade alusel) ületas olemasolevad varad: 1989. aastal oli vstav näitaja 104%; 1990 – 124%, 1991 – 120%.

See oli teave, mis ei oleks olnud aruannetes kättesaadav. Teatud etapis edastati see kiri kaubandus- ja tööstusministeeriumile (16. ptk lõige 77).

04.11.1992: Samal ajal oli kontrollaruanne põhjustanud kaubandus- ja tööstusministeeriumis teatud rahutust. Roberts märkis raporti käsikirjas, et see loob murettekitava pildi: ülejaotamine äriühingu poolt ja (tahtlikult) lühiajaline minimaalse solventsusmarginaali kate ning (pidev) kõrge riski kindlustuse poliitika. Roberts arvates oleks pidanud paluma valitsuse kindlustusstatistika osakonnal hinnata paremini seisundit ja äriühingu olemasolevaid võimalusi olulise edaspidise languskursi puhul turul. Roberts tõstatas küsimuse, kui kaua

suudaks firma jätkata praeguste boonustega nulltulususe puhul (16. ptk lõige 86).

11.01.1993: Equitable Life oli taotlenud ja talle oli antud kindlustusseltside seaduse 68. jao¹ alusel luba tulevase kasumi summas 360 miljonit bilansiväliste varade hulka arvamiseks (ja jälle kasvavateks summadeks järgnevatel aastatel). Valitsuse kindlustusstatistika osakonna memos järeldatakse, et Equitable elaks üle lühiajalise turu tasemete languse, isegi olulise languse, nagu enamik äriühinguid. Nende portfelli jätab siiski ruumi kahtluseks seoses pikaajalise langevate hindadega turu mõjuga aktsia väärtusele. Nende hiljutine nihe fikseeritud intressitagatiste suunas kergendab olukorda, kuigi nad vaidlevad kindlustusvõtjatele mõeldud oodatud lõpliku hüvitise kulutuste üle. (16. ptk lõige 93).

30.11.1993: Sellel reguleerivate asutuste ja Equitable Life'i ühisel koosolekul avaldati ilmselt nii valitsuse kindlustusstatistika osakonnale kui ka kaubandus- ja tööstusministeeriumile tagatud annuitedimäärade olemasolu ja Ransoni pakutud lahendus. Siiski ei võetud seda küsimust arutlusele ning ei mainitud reguleerivate asutuste dokumentides, kuni küsimus tõstatati 1998. aastal. Seega oli valitsuse kindlustusstatistika osakond tagatud annuitedimääraga (GAR) poliiside probleemi avalikuks teinud (16. ptk lõige 117).

09.12.1994: Valitsuse kindlustusstatistika osakonna lühike teatis 6. detsembril valmistas koosolekuks hiljutisi loetletud küsimusi: 68. jao teatud korralduste kohaldamine investeerimisettevõtete suhtes; Equitable Life'i „ohtliku haiguse” liigitamine ja suured ravikulutuste kavad ning Ransoni kaks ametikohta. Probleemide nimekiri oli kitsa suunitlusega. Sellest jäeti välja nii viited tagatud annuitedimääradele kui ka boonustele. See oli esimene koosolek, kus oli Equitable Life'ist peale Ransoni veel osalejaid (16. ptk lõiked 152 ja 153).

05.11.1995: Ajalehes Sunday ilmus artikkel, mis teatas, et Equitable Life'il oli madal vabade varade suhtarv, ning vihjas, et sõltumatud finantsnõustajad ei soovita Equitable Life'i tooteid. 6. novembril 1995 sai kaubandus- ja tööstusministeerium telefonikõne kindlustusvõtjalt, kes tahtis teada, mida nad võtavad ette Equitable'i halva finantsseisundi osas, nagu oli teatatud ajaleheartiklis. 8. novembri organisatsioonisiseses märkuses juhiti artiklile kõrgema järelevalvaja tähelepanu. Selles märgiti, et ELAS kasutab võrreldes enamiku äriühingutega erinevat viisi oma reservide arvutamiseks, kuid kindlasti saab nende finantsilise tugevuse teha kindlaks kaubandus- ja tööstusministeeriumi aruannete põhjal, ehkki mitte tingimata 9. vormi alusel. Kuidas muidu oleks S+P² võinud anda neile nii hea reitingu? (16. ptk lõige 177).

08.11.1996: Kontrolli teostav aktuaar märkis, et Equitable Life peab olema väga ettevaatlik oma boonuste aruannete suhtes, et tagada, et tarbijaid ei eksitataks hüvitiste osas. Paistab, et seda punkti rohkem ei käsitletud, kuna märkmed viisid muu küsimuseni – hindamise tugevuseni. Ranson kavatses jääda ametisse edasi, kuni „muutused on konsolideeritud” (16. ptk lõiked 203 ja 204).

13.01.1998: Kontrolli teostav aktuaar küsis, kas see oli õige, et kõik kehtivad osakud ületavad kõik kehtivad lubatavad varad, ning taotles kogu osakute arvu seoses kõigi kehtivate

¹ Kindlustusseltside 1982. aasta seaduse 68. jagu.

² Standard & Poor's.

kasumiosalusega lepingutega 1996. aasta lõpus. Headdon vastas, et tal oli raskusi osakute küsimuse mõistmisega, kuid kinnitas, et poliiside kogu nimiväärtus, sealhulgas lõplikud boonused, ületas omistatavad varad (16. ptk lõiked 234 ja 235).

27.02.1998: Valitsuse kindlustusstatistika osakond vastas, et kuigi pakuti edasikindlustust, ei kaalutletud Equitable Life'i boonuste teatiste ebaseaduslikuks kuulutamist, sest see võib muutuda murettekitavaks küsimuseks, kui kasumiosalusega lepingute kindlustusvõtjal tekib tunne, et teda on eksitatud. Lisaks väitis valitsuse kindlustusstatistika osakond, et viis, kuidas Equitable tegutses vastastikuse elukindlustusseltsina, andes igale kindlustusvõtjale põlvkonnale parima võimaliku tulu koos sellest järelduva mis tahes olulise ühtlustatud vabade varade puudumisega, ei tähenda, et neil ei ole tagatist niisuguste lepingutega kindlustusvõtjate kaitsmiseks varade turuväärtuse tulevase langemise loomulike mõjude eest. Nad jäid seisukohale, et äriühing oli sellest täielikult teadlik. See kirjavahetus edastati kindlustusosakonnale, mis on nüüd ümber paigutatud rahandusministeeriumi (16. ptk lõige 238).

06.12.1999: Koosolekul osalesid kaks FSA järelevalvajat, peaaktuaar ning kontrolli teostav aktuaar ja Nash, Headdon, Thomas (investeerimisjuht) ning müügi ja turustamise üldjuht Equitable Life'ist. Järelevalvajad kavatsesid külastuse käigus täita mõned lüngad oma teadmistes Equitable Life'i kohta. Tõstatati reservi küsimus seoses tagatud annuiteedimääraga poliisidega ning kõrgem järelevalvaja teatas, et valitsuse aktuaar kirjutab kõigile äriühingutele, et selgitada oma jaanuari juhendeid, mis võis tähendada, et Equitable peaks oma reserve suurendama. Seejärel kulus valitsuse kindlustusstatistika osakonnal ja FSA-l ligikaudu 10 kuud, et otsustada, kas selgitada reservide loomise juhendit, jättes võimaluse, et 1998. aasta aruanded (nagu ka 1997. aasta aruanded) näitavad reserve annuiteedi tagatiste jaoks, mis olid reguleerivate asutuste arvates ebapiisavad (18. ptk lõige 38).

2.7 Penrose'i raporti järeldused

Raport pühendab olulise osa oma järeldustele (19. peatüki lõiked 149–163) Ühendkuningriigi reguleeriva korra kohta. Raportis rõhutatakse, et elukindlustusseltside usaldatavusnormatiivide täitmise reguleerimine keskendus aruannete süsteemile ning Equitable Life'i juhtum lisas 1991. aastal ja pärast seda külastused elukindlustusseltsidesse. (Equitable oli üks esimesi elukindlustusseltse, mida külastati.) Aruannetes nõuti teavet Equitable Life'i pikaajalise äritegevuse kohta seoses konkreetsete küsimustega. Siiski, võttes arvesse järelevalve rakendamist, leiab Penrose, et oldi seisukohal, et reguleerimise ülesanne ei ole asendada juhatuse otsust reguleerivate asutuste otsusega selle kohta, mis oli parim reguleerimise seisukohast (lõige 150), väites, et aruannete kontrollimine kehtivate eeskirjadega kooskõla tagamiseks ei katnud kogu reguleerimise ulatust, ta täpsustab, et kindlustusseltsidelt pikaajalise äritegevuse aruannetes nõutud finantsteave keskendus kindlustusseltsi lepingulistele kohustustele (lõiked 149 ja 151).

Lord Penrose selgitab järgnevalt, kuidas valitsuse kindlustusstatistika osakond ütles järelepärimisel, et see oli reguleerimise ja järelevalve kontrolli peamine põhimõte, et lootusi pandi peamiselt määratud aktuaarile, kes asus kindlustusseltsile lähedal ning kellel oli ametialane kohustus kontrollida iga päev selle finantsseisundit ja kindlustustehniliste eraldiste loomist. Samamoodi ning osutades hr RANSONi vaidlustatud kahetisele rollile Equitable Life'i tegevjuhi ja määratud aktuaarina, ütlesid rahandusministeeriumi nimel vastanud isikud

järelepärimisel, et kui aktuaar ei tegutsenud vastuolus eeskirjadega, ei olnud reguleeriv asutus (või tema kindlustusmatemaatiliste nõustajate) ülesanne asendada määratud aktuaari otsus oma otsusega valdkondades, kus määratud aktuaaril oli selge ametialane kohustus (lõige 154).

Seadmata kahtluse alla, et lähenemine, mille puhul ei püütud ette kirjutada fikseeritud kindlustusmatemaatilist lähenemisviisi, pidi olema eeliseks, väidab lord Penrose, et 1970. aastate keskel asetas süsteem liiga palju ootusi määratud aktuaarile, mida tõenäoliselt tunnistas FSA oma ettepanekutes selle rolli reformimise kohta (lõige 155). Siiski rõhutab Penrose, et aastaruanded reguleerivatele asutustele sisaldasid erinevat kahtlase kindlustusmatemaatilise väärtusega tava ning et reguleerivatel asutustel oli tõsine kohustus kontrollida või teostada kaudselt kontrolli matemaatiliste reservide hindamise ja bilansiväliste varade kvantifitseerimise ja käsitlemise üle, et hinnata tõhusalt Equitable Life'i maksevõimet hindamiseeskirjade tähenduses (lõige 156).

Võttes arvesse Ühendkuningriigi kindlustust reguleerivate asutuste struktuuri ja vahendite küsimust, väidab lord Penrose väga selgelt, et kaubandus- ja tööstusministeeriumi kindlustuse osakonnal ei olnud vahendeid reguleerimises osalemiseks. Tal ei olnud piisavalt töötajaid ja eelkõige need, kes tegelesid järelevalve tasandil, ei olnud kvalifitseeritud, et anda reguleerimisse märkimisväärne panus. Kindlustuse osakonna reguleerijad sõltusid peamiselt valitsuse kindlustusstatistika osakonna teabest matemaatiliste reservide, bilansiväliste varade, üldiste tehniliste küsimuste ja kindlustusvõtjate põhjendatud ootuste osas ning neil ei olnud eraldi konkreetset asjaomast kvalifikatsiooni või kogemust iseseisvalt kindlustusseltsi seisukorra hindamiseks nendes küsimustes. Võttes arvesse töö mahtu, mis ulatus palju kaugemale regulaarsest aruannete kontrollist, oli kõrgetasemelistel ametnikel vähe võimalusi osaleda tavapärasest reguleerimisest. Lord Penrose lisab, et sel ajal tuvastati vajadus rohkemate reguleerivate vahendite järele. Lõpetuseks ütleb ta, et praktilistel kaalutlustel oli elukindlustusseltside kindlustusmatemaatilise toimimise kontrollimine valitsuse kindlustusstatistika osakonna kättes, kuni FSA poolt läbiviidud ümberkorralduseni (lõige 158).

Kuigi lord Penrose kinnitab, et valitsuse kindlustusstatistika osakonna aktuaarid olid reguleerivate asutuste range järelevalve all, ütleb ta, et sageli takistas neid mõistmast, mis oli aktsepteeritav ulatuslike ja halvasti määratletud tegutsemisstandardite puhul, sest nad oletasid, et valitsus nõudis reguleerimisele leebet lähenemisviisi ning jaotas vastavalt vahendeid. Veel oletab ta, et paremad vahendid oleksid võinud parandada probleemide tuvastamise võimalusi, ning vihjab Ühendkuningriigi poliitilisele keskkonnale, mis oli ülekaalus eelkõige 1990. aastatel, kui valitsuse eesmärk oli mitte reguleerida, et vähendada äritegevusega seotud reguleerivat koormust, vältida sekkumist eraettevõtetes ning lasta turujõududel valitseda (lõiked 159, 160 ja 161).

Lõpuks väidab ta, et reformid viidi läbi olemasolevas õiguslikus raamistikus, kuid et ministrid olid selles valdkonnas esmase õiguse korduvalt välistanud, kuna kehtis üldine arusaamine, et elukindlustuse järelevalve oli edukas, kuna kahekümne aasta jooksul oli toimunud vaid üks tähtsusetu kindlustusseltsi reguleerimise ebaõnnestumine. Osaliselt sellepärast ei arendanud ministrid edasi peaaegu ühtegi esmast õigusakti õigusliku reguleerimise valdkonnas, mille eest vastutas kaubandus- ja tööstusministeerium. Lord Penrose lisab, et ta ei märganud soovi õigusaktide muutmiseks eesmärgiga teostada läbi õigusloome oluline struktuurireform (lõige 162).

Oma järeldustes arutleb lord Penrose, et peamiselt oli Equitable oma reguleerimise ebaõnnestumise põhjustaja. Reguleerimissüsteemi ebaõnnestumised olid teisesed tegurid (20. ptk lõige 84), näidates siiski järgmised punktid kui oma uuringu „peamised tulemused”¹ seoses Ühendkuningriigi kindlustust reguleerivate asutustega:

- a) Ühendkuningriigi reguleerimine põhines määratud aktuaari liigsel usaldamisel, kes Equitable Life’i puhul oli ka tegevjuht kriitilisel ajavahemikul 1991–1997, hoolimata sellest, et ta oli teadlik iseloomulikust huvide konflikti võimalikkusest sellel ametikohal (lõige 240.7);
- b) reguleerivate asutuste poolt kohaldatud regulatiivsed aruanded ja maksevõime meetmed ei hoidnud sektori arenguga sama tempot. Seega sai reguleeritavast maksevõimest Equitable Life’i tegeliku finantsseisundi üha kõrvalisem mõõdupuu (lõige 240.8);
- c) reguleerivad asutused mõistsid õigusaktide alusel kindlustusvõtjate põhjendatud ootuste olulisust. Siiski puudus järjekindel või püsiv katse teha kindlaks, kuidas kindlustusvõtjate põhjendatud ootused peaksid mõjutama Equitable Life’i teadvustatud kohustusi (lõige 240.9);
- d) reguleerivad asutused ei võtnud piisavalt arvesse asjaolu, et mitmed erinevad Equitable Life’i maksevõime toetamiseks kasutatud meetmed põhinesid tulevasel kasumil (lõige 240.10);
- e) reguleerivad asutused ja valitsuse kindlustusstatistika osakond ei arendanud edasi küsimusi, mis kerkisid Equitable Life’i reguleerimise käigus, ning ei võtnud vastu meetmeid tõhusaks juhtimiseks (lõige 240.11).

Lord Penrose väitis lõpetuseks, et tekib üldpilt Equitable Life’ist, kellel olid sügavale juurdunud majanduslikud ja juhtimisraskused, mis eelnesid tagatud annuiteedimäära probleemi ilmnemisele. Ülemkoja otsus kohtuasjas Hyman kiirendas kriisi, kuid ei põhjustanud seda üksi. Saadud õppetunnid on ulatuslikud ning on seotud kõigi peamiste osalejate, direktorite, juhatuse, audiitorite ja reguleerivate asutuste kohustustega (WS2).

IV. Teised suulised ja kirjalikud tõendid, mis komisjon arvesse võttis

Selleks et paremini hinnata elukindlustust reguleerivate asutuste vastavust ühenduse õigusaktidele Ühendkuningriigis ja teistes asjaomastes liikmesriikides, kutsus uurimiskomisjon mitmeid eksperte ja tunnistajaid üles esitama komisjonile suulisi ja kirjalikke tõendeid Equitable Life’i juhtumi kohta². Kutsutud tunnistajate seas olid

¹ 19. peatüki lk 726.

² Tuletame meelde, et käesolevas raportis kasutatud lühendid komisjonile esitatud tõendite kohta on järgmised:
H # = EQUI kuulamisel esitatud suuline tõend; **WS #** = EQUI seminaridel esitatud suuline tõend;
WE # = EQUI avalikul veebisaidil avaldatud kirjalik tõend; **ES #** = välisekspertiis;
WE-FILE # = veebisaidil avaldamata kirjalik tõend; **WE-CONF #** = konfidentsiaalne kirjalik tõend.

individuaalsed kindlustusvõtjad ja kindlustusvõtjate ühenduste esindajad, valitsuse esindajad, praeguste ja eelmiste Ühendkuningriigi, Iirimaa ja Saksamaa elukindlustust reguleerivate asutuste vanemametnikud, komisjoni esindajad, elukindlustuse, pensionikindlustuse ja raamatupidamiskspertiisi aktuaarid ja eksperdid, samuti muud eksperdid või sidusrühmad, sealhulgas Equitable Life'i praegune juhtkond.

Vastavalt hr THOMSONi, Equitable Life'i praeguse tegevjuhi 2001. aastal esitatud andmetele, tundis ligikaudu 1,5 miljonit inimest huvi Equitable Life'i kasumiosalusega fondide vastu; see hõlmas umbes 8000 kasumiosalusega kindlustusvõtjat Iirimaa ja umbes 4000 kasumiosalusega kindlustusvõtjat Saksamaal. Lisaks müüdi umbes 6500 rahvusvahelist poliisi Equitable Life'i Guernsey büroos üksikisikutele üle kogu maailma, kellest mõned elavad Euroopas (WE47).

Equitable Life'i rahvusvaheliste kindlustusvõtjate kohta pakkus hr SEYMOUR (WE53) täpsemaid andmeid, väites et Equitable Life'il oli 1990ndate lõpus 13 405 kindlustusvõtjat väljastpoolt Ühendkuningriiki, kes olid pärit 13 erinevast ELi liikmesriigist.¹

Teiste tunnistajate esitatud tõendid keskendusid mitmetele põhiteemadele, mida võib liigitada järgmiselt:

1. Väidetav hooletus usaldatavusnormatiivide ja järelevalve valdkonnas

Tunnistajad esitasid vastandlikke seisukohti (hagejad, mõjutatud kindlustusvõtjad või kindlustusvõtjate tegevusrühmade esindajad), rõhutades mitmeid tõsiseid muresid ja kaebusi seoses Ühendkuningriigi kindlustust reguleerivate asutustega, samuti teiste asjaomaste liikmesriikide reguleerivate asutustega.

Antud teemal esitasid komisjoni poolt uurimises arvesse võetud suulisi ja kirjalikke tõendeid: Tom LAKE, John NEWMAN ja Paul BRAITHWAITE EMAGi² nimel (H1, H11, WE2, WE14, WE26, WE28, WE29, WE44, WE58, WE74, WE75, WE76, WE-CONF 22-34); Michael JOSEPHS (H2, WE4, WE31, WE42, WE79), Beatrice ja Pat KNOWD (WE4), Nicholas BELLORD (H2), Paul WEIR (H2, WE6); Peter SCAWEN (H3, WE23), Markus WEYER (H3, WE22); Liz KWANTES (H7, WE51); Leslie SEYMOUR (H7, WE36, WE52); Joseph O'BROIN (WE3); Michael NASSIM (WE7, WE8, WE33); John VINALL (WE43); Onagh O'BRIEN (WE-FILE3); Frank TROY (WE-FILE4); K.NOONAN (WE-FILE11); Fred McGUIRK (WE-FILE8); Peter THORNTON (WE-FILE12); Jim BERRY (WE-FILE13); Jack DUGGAN (WE-FILE14); Brian EDMONDS (WE-FILE1); Peter SCHÄFER; Patrick O'FARRELL (WE-FILE9, WE-FILE19); Barry ja Susan GROVES (WE-FILE7); Albert DOUGLAS (WE-FILE5); Dermot BYRNE (WE-FILE6); John GALVIN (WE-FILE15); Patrick McCARTHY (WE-FILE16); Roy HARDING (WE-FILE17); David STONEBANKS (WE46); N.F.NORRISH (WE-FILE20); W. DEPPE (WE81); Richard LLOYD (H5); Seamus POWER (WE-FILE2), Simon BAIN (H8, WE72).

¹ Kokku 12 425 kindlustusvõtjat ELi liikmesriikides (Iirimaa, Saksamaa, Belgia, Austria, Taani, Soome, Prantsusmaa, Kreeka, Itaalia, Luksemburg, Madalmaad, Portugal, Hispaania, Rootsi) ja 980 Ühendkuningriigi piirkondades (Kanalisaared, Man, Gibraltar).

² Equitable Life Action Group Ltd.

Oma avaldustes süüdistasid nad (erineval määral) Ühendkuningriigi reguleerivaid asutusi selles, et nad ei täitnud nõuetekohaselt oma reguleerimisalaseid ülesandeid Equitable Life'i suhtes ja selles, et nad suhtumine oli aastate jooksul hooletu, nad ei tuvastanud ja ei reageerinud mitmetele selgetele hoiatusmärkidele Equitable Life'i usaldatavusnormatiivide täitmise järelevalves.

Tõendis H7 väitis hr SEYMOUR, et kolmanda elukindlustusdirektiivi artikli 23 kohaselt peab reguleeriv asutus teostama järelevalvet ja teadma täpselt, mis toimub tema territooriumil asuva peakontoriga kindlustusseltsis. Hr SEYMOUR rõhutab siinkohal nii teenuste osutamist asjaomasel territooriumil kui ka teenuste osutamist väljaspool nimetatud territooriumi. Artiklis sätestatakse samuti, et järelevalvaja peab heastama kindlustatud isikute huve kahjustavad rikkumised.

Esindades kindlustusvõtjate tugirühma, väitis pr KWANTES (H7), et Ühendkuningriigi valitsus oli üks peamistest kolmanda elukindlustusdirektiivi toetajatest 1990ndate alguses ja nõudis jõuliselt kindlustussektori reguleerimist. Kümme aastat hiljem öeldi neile, et reguleerimine oli üksnes „leebe”, mida iganes see ka tähendas. Pr KWANTESi arvates tuleb kas reguleerida või mitte reguleerida, poolikult ei saa tegutseda.

Tõendis WE7 väitis hr NASSIM, et reguleerivad asutused kulutasid liiga palju aega vaidlemisele selle üle, millistel tingimustel võivad nad kasutada oma kaalutlusõigust, ning tegelikkuses ei kasutanud seda kunagi, kui üldine olukord seda nõudis. Selle tulemusena ei tuvastanud nad ega reageerinud selle olukorra arengu mitte ühelgi olulisel järjestikusel etapil.

Tõendis H8 väitis hr BAIN, et järelevalve puudumise tõttu uskus Equitable Life, et ta võib teha, mis talle meeldib, kuna tegutseb reguleerimata valdkonnas.

Viidates Equitable Life'i suhtluskultuurile, mis võimaldanuks tähelepanelikul reguleerival asutusel märgata tema majanduslikke nõrkusi, tõsteti 2001. aasta jaanuaris¹ Ühendkuningriigi parlamendi alamkoja rahanduskomisjonile esitatud märgukirjas esile, et ajalooliselt ei peljanud Equitable Life paljastada oma suhteliselt väikest maksevõimet, vaid esitles seda selle asemel kui oma tõhusa lähenemisviisi soovitud tulemust, et tagastada kindlustusvõtjatele nende kindlustusmaksete pealt teenitud tootlikkuse suurusega võimalikult sarnane osa. Võttes arvesse selle ulatuslikku kajastamist meedias, oleme seisukohal, et tõenäoliselt paljud inimesed, kes hakkasid kindlustusvõtjateks viimase kahekümne aasta jooksul ... olid teadlikud Equitable Life'i filosoofiast mitte suurendada ega säilitada olulist lisamaksevõimet. Equitable Life'i suhteliselt väikese maksevõime mõte seisnes selles, et Equitable Life kavatses alati näidata teistest kindlustusseltsidest rohkem majanduslikku ebaõnne, kas siis halbade uudiste näol aktiiva poolel investeerimisturu kehvade tingimuste tõttu või passiva poolel kohustuste ootamatu inflatsiooni tõttu, mida põhjustas näiteks reguleeriv sekkumine.

Equitable Life'i endine müügiesindaja hr LLOYD (H5) tundis, et isegi Equitable Life'i müügipersonali vedas Equitable Life'i juhatuse alt. Hr Lloydi kohuseks oli rääkida kindlustusvõtjatele ja müügipersonalile riskidest, mis olid seotud täiendavate summade lisamisega olemasolevatesse kasumiosalusega fondidesse, ning sellest, et need riskid selguvad 1998. aastaks ja võimaluse korral varemgi. Samuti tundis hr Lloyd, et reguleerivad asutused

¹ Vt üksikasju tõendist WE58.

on neid hooletusse jätanud. Mitte keegi firmas, v.a juhatus, ei pääsenud juurde kogu olemasolevale teabele, aga reguleerivatel asutustel tõenäoliselt oli juurdepääs, usub hr Lloyd.

Vastates nendele süüdistustele, hindas FSA esindaja hr STRACHAN¹ (H4) kaebusi järgmiselt: need peegeldavad arusaamatust seoses sellega, mida reguleerivad asutused oleksid võinud või pidanud saavutama Equitable Life'i juhtumi osas. Samas tuletas ta meelde, et FSA riskipõhine järelevalve tunnistab, et reguleerimissüsteem ei saa ega või seada eesmärgiks kõigi läbikukkumiste vältimist. Hr Strachan ütles, et nad ei püüdle sellise korra alusel tegutsemise poole, kus firmal ei õnnestu eksisteerida, kuna tunnistavad, et selline kord ei ole soovitatav ega saavutatav vaba turumajanduse tingimustes. Selline põhimõte iseloomustab Ühendkuningriigi praegust ja eelmist lähenemisviisi kindlustussektori reguleerimisele, lisab hr Strachan.

Sellele positsioonile kajas vastu Ühendkuningriigi riigikassa esindaja hr MAXWELL² (H4), kes väitis, et reguleerimine ei olnud paigalseisev. Areng toimus nii õigusloomega seotud poliitika kui ka reguleerimispoliitika tasandil vastavalt turu arengule, aga nimetatud kord ei taotle endiselt kõigi reguleeritud firmade läbikukkumiste või probleemide vältimist. Kui 1998. aastal selgus, et Equitable Life ei olnud eraldanud selgeid varusid pensionitagatistele oma reservide seadmisel, reageeris riigikassa kiirelt ja kindlakäeliselt.

Sarnase märkuse tegi hr McELWEE (H3), kes väitis, et tehnilisest vaatenurgast ei ole turuprobleemid vasturääkivad heale järelevalvekorrale, ning hr BJERRE-NIELSEN (H7), kes ütles, et tema ei arva, et nad reguleerivate asutustena või järelevalve teostajatena suudavad tagada, et mitte kunagi ei juhtu kriise, krahhe, läbikukkumisi või kaebusi.

Komisjoni esindaja, finantsteenuste direktor hr TERTÁK (H1) keeldus kommenteerimast mis tahes hinnangut tulevaste ja praeguste Ühendkuningriigi reguleerivate asutuste tõhususe või võimalike puuduste kohta, rõhutades selle asemel oma rolli asjaomaste ELi direktiivide riiklike õigusaktide rakendamise järelevalves. Siiski rõhutas komisjoni esindaja hr BEVERLY tõendis H7, ja seda kordas volinik McCREEVY tõendis H8, et komisjon ei saa olla ning tal ei ole ka vahendeid selleks, et olla järelevalveasutuste järelevalvaja.

Lükates tagasi komisjoni kutse ilmuda ühele aruteludest, väljendas Equitable Life'i endine tegevjuht (ja määratud aktuaar) Christopher HEADDON tõendis WE45 avalikult oma muret komisjoni liikmete objektiivsuse üle ning selle üle, kuidas tõendeid kontrollitakse (või täpsemalt – ei kontrollita). Näib, et eeldatakse Equitable Life'i juhatuse tegevuse läbikukkumist 20 aasta jooksul või enne uue seltsi loomist 2000. aasta detsembris. Kommentaatorid ei suutnud tunnistada pikaajalise langevate hindadega turu mõju aktsiatele aastatel 2000–2003, mille tulemusel vähenes kõigi elukindlustusseltside poliiside tootlikkus märgatavalt. Näib, et komisjoni liikmed, kes ilmselt eeldavad eespool kirjeldatud läbikukkumist, kannatavad ise sama läbikukkumise tõttu. Kindlustusvõtjad ei suuda hõlpsalt teha vahet poliisiväärtuse languse vahel, mille on põhjustanud teatud sündmused Equitable Life'is, ja üldise languse vahel, mis mõjutab kogu valdkonda. Näib, et paljud kaebavad vähenenud ootuste üle, mitte tegeliku turuga seotud kahjumi üle. Siiski on kasumiosalusega kindlustusvõtjad kogu valdkonnas vähendanud märkimisväärselt oma ootusi

¹ FSA oluliste jaemüügigruppide osakonna direktor.

² HMT finantsteenuste poliitika direktor.

investeeringimistingimuste tõttu. Oma kokkuvõttes möönis ta, et on täiesti arusaadav, et kindlustusvõtja ei suuda nende kahe vahel vahet teha, aga väitis, et lord Penrose'i raport oli väga vigane, kuna ta ei püüdnudki seda teha, hoolimata selgetest viidetest turuvõrdlustele oma pädevusalas (WE45).

1a) Pretensioonid seoses puudustega Ühendkuningriigi reguleerivate asutuste tegevuses

Nagu teatati tõendis WS2, jõuti teaduslike uurimuste käigus järeldusele, et Ühendkuningriigis enne 2001. aastat eksisteerinud finantssektori reguleerimissüsteem oli selgelt ebapiisav ja ebajärjekindel, mis õhustas selle tõhusust, nagu tõestasid mitmete suurte pankade läbikukkumised ja finantsskandaalid 1980. ja 1990. aastatel, mis raputasid Ühendkuningriigi finantsteenuste sektorit.¹ Nimetatud juhtumid vihjavad sellele, et Ühendkuningriigi pangandus- ja kindlustuse järelevalvesüsteem oli 1980. ja 1990. aastatel loomupäraselt nõrk, edendades reguleerivat reformi nii, nagu oli määratletud *finantsteenuste ja -turgude 2000. aasta seaduses*.

Tõendis WE7 kirjeldas hr Michael NASSIM süüdistusi Ühendkuningriigi reguleerivate asutuste tegevusega seotud puuduste kohta, väites, et reguleerivad asutused ei sekkunud ühelgi tõhusal viisil, ehkki nad oleksid pidanud teadma, et ülemäärastel väljamaksetel on vältimatud tagajärjed. Teisisõnu – reguleeriva asutuse tegevusetus võimaldas Equitable Life'il suurendada maksevõime riski, seda nii koheste kui ka konstruktiivsete tingimuste osas. Nõude esitajate kahjum tulenes eelkõige Equitable Life'i juhtkonna hoolimatust käitumisest, millel olid ajavahemikus 1973–1987 tõsised tagajärjed. Selline käitumine kuulus kindlasti reguleerivate asutuste pädevusalasse ning neil oli õigust kontrollida, hoiatada ning sundida tagasi tõmbuma. Reguleeriv asutus ei võtnud meetmeid ega tõhusaid meetmeid ning tema käitumist suunas põhiseaduslike kohustuste asemel aktuaaride kutseeetika. Selle tulemusel muutus usaldatavusnormatiivide täitmise järelevalve asutus võrdselt vastutavaks kõnealuste kahjumite eest.

Hr NASSIM väitis samuti, et reguleerivad asutused ei küsinud, miks Equitable Life suurendas sobimatult oma kroonilist ülemäära eraldamist, kasutades selleks sobimatuid korrigeerimisi ning täiendavaid laene, mis eeldasid tulevast tulu kindlustusmakselt ja mõjutasid vastupidiselt edaspidist kasumit. Selle tulemusena ei õnnestunud neil läbi töötada usaldatavusnormatiivide ja kindlustusvõtjate põhjendatud ootustega seotud järeldusi. Reguleerivad asutused ei märganud edasikindlustusskeeme, mis olid tehtud katmaks kinni Hymani olukorda, ning ei tutvunud ELASi avaliku teatisega 2000. aasta veebruaris, mille kohaselt Hymani protsessi kaotamine läheks liikmetele maksma rohkem kui 50 miljonit naelsterlingit, samal ajal kui edasikindlustamine 800 miljoni naelsterlingi suuruse kulu eest pidi nominaalselt katma sama olukorda.

Kokkuvõtteks ütles ta, et kui reguleeriv asutus oleks nõudnud sel ajal või varem usaldatavusnormatiividele vastavat tegutsemist, oleks kõik lõplikud (st vabalt kasutatavad) boonused määramata ajaks, kuni Equitable Life'i finantsseisundi täieliku tõendamiseni, edasi lükatud. Seega oli kokkuvõttes piisavalt tõendusmaterjali väitmaks, et tegevusega seotud

¹ Dr Kern Alexander viitas järgmistele Ühendkuningriigi finantsteenuste sektori kriisidele enne Equitable Life'i juhtumit: Johnson Matthey Bankers'i maksejõuetus (1984), BCCI kriis (1991), Lloyd'si skandaal (1994), Barings Banki kriis (1995), sihtkapitali hüpoteekide skandaal (1999).

puudused olid olemas pikema aja vältel, ning et hilisematel etappidel oli see tahtlik, mille tulemusel n-ö kustutati paljud nõuded, ilma hüvitamise võimaluseta. Kui reguleerivad asutused oleksid peatanud selle protsessi, oleks tõenäoliselt lõpuks hoitud ära petturlik olukord, millele nad tegelikult vaatasid läbi sõrmede, võimaldades kompromisskaval aset leida. Selline täielik tegevusalane läbikukkumine on võimalik vaid siis, kui jääb vajaka eetilistest vastutustundest. Teised on väitnud ka, et lisaks organisatsioonilistele ja tegevusalastele puudustele pidi reguleerimisalane läbikukkumine olema samuti kokku lepitud.

Märgukirjas WE-CONF6 väideti ka, et on möödapääsmatu, et mida rohkem keegi teadis konventsionaalsetest kindlustusmeetoditest, seda vähem tõenäoliselt eksitas teda see, mida Equitable Life tegi, ja seda tõenäolisemalt äratas temas kahtlusi see, mis tegelikult juhtus kindlustusmaksetega. Ometi pigistasid reguleerijad, kes oleksid pidanud olema kõige suuremad eksperdid, silma kinni kogu asja ees.

Oma tunnistuses (H4) rõhutas hr Colin SLATER, vannutatud audiitor ja raamatupidamiskspertiisi ekspert, mõnda raamatupidamisalast nõrka kohta Equitable Life'i tehingutes, mida reguleerivad asutused oleksid võinud ja pidanud märkama ning vastavalt reageerima. Eriti tuletas ta meelde, kuidas 2000. aasta juulis hinnati Hymani kohtuasja kaotust Equitable Life'i jaoks 1500 miljoni naelsterlingi suuruseks. Hiljem esilekerkinud teave näitas, et tagatud annuiteedimäära juhtumi kaotus ei olnud mitte mingil juhul ainsaks teguriks, mis viis Equitable Life'i kokkuvarisemiseni. Alates 1980ndate lõpust püüdis Equitable Life kombineerida kasumiosalusega tulusid, tasandades neid hoiustamisfondi hinnangute läbipaistvusega, sealjuures pärandit säilitamata¹. Equitable Life'i lähenemisviis oli sätestatud dokumendis „With Profits Without Mystery” („Kasumiosalusest ilma saladusteta”), mille koostajaks Roy Ranson ja mida esitleti aktuaaride juhtorganile 20. märtsil 1989. aastal. Kontseptsioon ei saanud täielikku heakskiitu. Üheks kommenteerijaks oli hr Clark, hilisem aktuaaride juhtorgani juhataja (2000–2002), kes ütles, et autorid kinnitavad oma veendumust, et varade omanikuks on praegune kindlustusvõtjate põlvkond. Hr Colin SLATER usub, et autorid järeldasid, et kui ignoreerida tasandamist, tasakaalustab individuaalsete poliiside individuaalsete osakute summa fondi turuväärtust. See tähendab, et tasandamine peab olema täiesti tasakaalustatud, et kui ühele kindlustusvõtjate rühmale makstakse ülemäära, peab see olema võrdne ning seda peab tasakaalustama teisele rühmale vähem maksmine. Kui seda ei õnnestu saavutada, peaks see möödapääsmatult viima pikaajalises perspektiivis maksejõuetuseni, kui ülejäänud teooria jätta puutumatuks.

Kogudes süüdistusi reguleerivate asutuste tegevusega seotud puuduste kohta, kirjeldas Ühendkuningriigi valitsus tõendis WE32², miks nende arvates olid tegelikkuses kõik kolmanda elukindlustusdirektiivi nõuded korrektselt rakendatud ning et järelevalves Equitable Life'i üle kohaldati kõiki direktiivis nõutud usaldatavusnormatiive. Eelkõige väitsid nad, et kolmandas elukindlustusdirektiivis nõutakse, et elukindlustusseltsi kindlustustehniliste reservide arvutamine peab põhinema aktuaaride eeskirjadel, sarnaselt kõikides liikmesriikides, ning nii, nagu on soovitanud *Groupe Consultatif des Associations d'Actuaires*

¹ Kasumiosalusega büroo direktorid deklareerisid perioodilisi boonuseid, mille eesmärgiks oli peegeldada investeeringu tootluse trendi. Nii olid kasumiosalusega investorid teatud määral kaitstud turumuutuste eest. Paljud kasumiosalusega seltsid kindlustasid selle, säilitades varade ülejäägi „pärandi”, mis ei kuulu mitte kellelegi. See võimaldas sellistel seltsidel jätkata boonuste deklareerimist turulanguste ajal (WE34, lk 1).

² Vt WE32, 66.–67. jaotis.

dans les Pays des Communautés Européennes. Nimetatud eeskirjad hõlmasid intressimäärade piiramist, mida saab kasutada väärtuse hindamisel, aga nendes ei kehtestatud hindamismeetodit, mille valik jäeti liikmesriikide otsustada¹. Direktiivis võeti kasutusele lubatavuse piirmäärade nõue seoses varadega, aga liikmesriikidel ei lubatud seltsidelt nõuda investeringuid teatud varadesse. Direktiiviga muudeti varade sobivuse ja paigutamise eeskirju, mis oli kasutusele võetud esimeses elukindlustusdirektiivis ja mida kohaldati kõikides liikmesriikides². Direktiivis lubati samuti esmakordselt katta nõutud solventsusmarginaali täiendava laenukapitaliga³. See ei olnud tingitud usaldatavusnormatiivide pädeva asutuse nõusolekust vastavalt direktiivile, ent selline nõusolek oli kohustuslik Ühendkuningriigis, taas rakendatud usaldatavusnormatiivide pädeva asutuse poolt asjaomaste vahenditega vastavalt kindlustusseltside 1982. aasta seaduse 68. jaotisele.

Ühendkuningriigi asutused selgitasid tõendis WE32, et kolmas elukindlustusdirektiiv keelustas eelneva nõusoleku andmise usaldatavusnormatiivide pädeva asutuse poolt toodetele ja kindlustusmaksetele⁴, selle asemel, et tugineda nõutud solventsusmarginaalile, kindlustustehniliste reservide ja varade hindamisega seotud eeskirjadele, et pakkuda piisavat kaitset kindlustusvõtjatele. Samal ajal kui kolmanda elukindlustusdirektiiviga lubati liikmesriikidel määrata selgeid säilitamisinõudeid lõplikele boonustele, seda ei nõutud.⁵

Tõendis WE43 väitis kindlustusvõtja hr VINALL, et reguleerivad asutused ei täitnud oma kohustusi ning halvendasid probleemi veelgi, andes kindlustusvõtjatele eksitavat teavet. Ta tuletas väga üksikasjalikult meelde pettumust valmistanud kogemusi FSAs kontakttegemisel 2001. aastal, pärast kaebuste arvu suurenemist Equitable Life'i kohta, et saada usaldusväärset teavet ning kogu tõde ettevõtte finantsseisundi kohta. Pärast seda, kui arvatavasti FSA Equitable Life'i järelevalvemeeskonna liige oli talle öelnud Equitable Life'i maksevõime ja reservide kohta, et nad ei näe mingit põhjust muretsemiseks, teatas hr VINALL, et FSA töötajad ei suhtu tema küsimusesse tõsiselt, ning katkestas isegi tema telefonikõneluse. Kirjalikele kaebustele vastati, et tal ei ole mingit alust väita, et FSA käitus ebaprofessionaalselt; seda otsust kordas ka FSA kaebuste komisjoni liige. Tema arvates oli FSA keeldumise esitada täpset teavet kindlustusvõtjatele tagajärjeks, et ta jäi seltsi vajalikust kauemaks, mille tagajärjel ta pidi maksma 20% leppetrahvi seltsist lahkumisel.

7. juuni 2006. aasta elektronpostis (WE43 lisa) kinnitas Ühendkuningriigi parlamendi ombudsmeni büroo hr VINALLile, et nad olid teadlikud paljude üksikisikute esitatud kaebustest, et FSA oli neile korduvalt kinnitanud, et ei ole mingit põhjust tunda muret Equitable Life'i maksevõime pärast.

Paljude süüdistuste seas, mille kohaselt Ühendkuningriigi reguleerivad asutused (eelkõige HMT ja FSA) olid juba 1998. aastal teadlikud potentsiaalsest tagatud annuitedimäärast

¹ Vt kolmanda elukindlustusdirektiivi artiklit 18, üle võetud elukindlustusseltside 1994. aasta eeskirjadega 58–75.

² Vt kolmanda elukindlustusdirektiivi artiklit 18 ja I lisa, mis on üle võetud elukindlustusseltside 1994. aasta eeskirjadega 27–33.

³ Vt kolmanda elukindlustusdirektiivi artikli 25 lõiget 1.

⁴ Vt kolmanda elukindlustusdirektiivi artikleid 29 ja 39.

⁵ Vt kolmanda elukindlustusdirektiivi artiklit 18.

probleemist Equitable Life'is, aga millele nad ei reageerinud, tsiteeriti ajakirjas SAGA¹ (2001. aasta september) ühe riigiametniku lekitatud märgukirja FSA tegevdirektorile 5. novembrist 1998: ta väljendas oma muret selle pärast, kas Equitable Life'il on reservi maksta tagatud annuiteete, kuna saadud teave oli väheusutav ning tõstas küsimusi ettevõtte maksevõime kohta².

Tõendis WE-FILE17 juhtis hr HARDING eelkõige tähelepanu reguleerivate asutuste väidetavale läbikukkumisele vastavalt Ühendkuningriigi ülemkoja otsusele (20. juuli 2000), kuna võis olla liiga hilja päästa Equitable Life'i rahapaigutuse puudumisel valitsuse eest, ent ei olnud liiga hilja tagada, et kaalutakse tagamata annuitedimäärade õiguseid enne vara ülekandmist ühelt kindlustusvõtjalt teisele.

Kommenteerides vaidlusi tekitanud poliiside kärpimisi aastatel 2000 ja 2001, väidetakse tõendis WE-CONF8, et poliiside kärpimise ja nende jaotamise üle pidi otsustama Equitable Life'i juhatus. FSA-l oleks olnud põhjust sekkuda üksnes siis, kui kavandatud kärped oleksid rikkunud kas lepingulisi õigusi või kindlustusvõtjate põhjendatud ootusi üldiselt või mis tahes kindlustusvõtjate rühmas. Ent poliisi väärtus, mille Equitable Life tegi kättesaadavaks oma kindlustusvõtjatele, oli kombinatsioon lepingulisest väärtusest ja (vabalt kasutatavast) lõplikust boonusest. Antud juhul peegeldasid kärped vähest investeringutasuvust 2000. ja 2001. aastal ning olid üldjoontes kooskõlas sellel ajavahemikul suurtel investeerimisturgudel toimunud langustega.

Viidates süüdistustele, mis on seotud Hymani protsessi tagajärgede mitteõigeaegse hindamisega, väidetakse tõendis WE-CONF8, et FSA arvas, et otsus püüelda kohtuotsuse poole pretsedendina on põhjendatud, võttes arvesse, et Equitable Life seisis silmitsi üha suurema arvu kaebustega tagatud annuitedimääraga kindlustusvõtjatelt. Selle asemel, et tegeleda nende kaebustega individuaalselt, soovis Equitable Life olla kindel pretsedendis, tuletades meelde (mida arvas ka lord Penrose), et ei ole vajadust kritiseerida Equitable Life'i juhatust või juhtkonda meetmete võtmise eest eesmärgiga panna proovile tekkinud õigusküsimusi³. Ta järeldas, öeldes, et Equitable Life'i juhatust teostas situatsiooniplaneerimist ulatuslike võimalike tulemuste kohta, leides, et halvimal juhul peaksid nad otsima seltsile ostja.

Lõpuks, kinnitades Ühendkuningriigi reguleerivate asutuste reguleerimise läbikukkumist, väidetakse tõendis WE-CONF25, tuginedes üksikasjalikele juriidilistele argumentidele, et Ühendkuningriigi reguleerivad asutused oleksid võinud ja pidanud sekkuma enne ja pärast 1994. aasta juulit, kasutades neile antud volitusi kindlustusseltside 1982. aasta seaduse 45. jaotises, et parandada tõsiseid puudujääke seoses Equitable Life'i äritegevuses ülemääraste väljamaksete ja tagatud annuitedimäärade reserviga.

Eriti pärast 1994. aasta 1. juulit oleksid nad võinud olla seisukohal, et puudused Equitable Life'i äritegevuses olid nii kaalukad, et oleksid õigustanud juhiste andmist vastavalt seaduse (muudetud) 11. jaotisele tervikliku ja usaldusväärse juhtimise puudumise tõttu. Selle

¹ Saga Magazine oli algselt infoleht, mis keskendus hinna-kvaliteedi suhte pakkumisele üle 50aastastele inimestele, täna on see publikatsioon, millel on igal kuul üle 1,25 miljoni lugeja (allikas: www.saga.co.uk).

² Vt WE53 lisa N-1.

³ WE16, peatükk 1, lõige 120.

tegemisel oleks reguleeriv asutus võinud kasutada volitusi, mis tulenevad 45. jaotise lõike 2 punktist a, et ennetada või piirata lõplike boonuste maksmist. 11. jaotises ettenähtud juhise andmine Equitable Life'ile oleks olnud väga äärmuslik meede, ent reguleerivad asutused oleksid võinud kaaluda selle võtmist, kuna Equitable Life hääletas ja maksis boonuseid rohkem, kui tal oli varasid (see tähendab, et väljaminevatele kindlustusvõtjatele maksti rohkem neile omistatavatest varadest), tuginedes ettevõtte väärtusele ja/või tulevastele rahavoogudele, mis pidid lünga täitma. Kuna ei ole vaja kahelda selles, et tagatud annuiteedimäär põhjustas Equitable Life'i õigusliku vastutuse, oleksid nad seetõttu pidanud võtma arvesse mis tahes kaalutlusi reguleerivate asutuste poolt vastavalt 45. jaotise lõike 2 punktile d ja 35 A. jaotisele. Kõige ilmselge meede, mida reguleerivad asutused oleksid saanud sundida Equitable Life'i võtma, hõlmamata keeldu 45. jaotise lõikes 2, oleks olnud see, kui nad oleksid nõudnud Equitable Life'ilt tegevuse lõpetamist seoses kindlustusvõtjatele põhjendatud ootuste andmisega.¹

Tõendis WE-CONF25 väidetakse, et selline nõue oleks kuulunud selgelt usaldatavusnormatiivide järelevalve asutuse pädevusalasse, tulenedes vajadusest pidada silmas kindlustusvõtjate põhjendatud ootusi ja Equitable Life'i võimest neid täita. Kokkuvõttes näib, et kui reguleerivad asutused oleksid ülemääraste väljamaksete tõsise probleemi tuvastamisel manitsenud Equitable Life'i juhatust, on ebatõenäoline, et mitte midagi ei oleks selle probleemi osas ette võetud.

1b) Väidetav Ühendkuningriigi reguleerivate asutuste poolne töö takistamine ja kokkumäng Equitable Life'iga

Kindlustusvõtjad hr CHASE GREY (WE9) ja hr WEIR (WE6) võtsid veelgi kategoorilisema hoiaku, väites, et nende arvates mängisid reguleerivad asutused kokku ja tegid takistusi, et varjata oma reguleerimise ebaõnnestumist ja kohustusi.

Eelkõige väitis CHASE GREY (WE9), et tagamata kasumiosalusega poliisi kasutuselevõtmine 1987. aastal moodustas kuritegeliku pettusega seotud kokkuleppe Inglise tavaõiguses määratletud tähenduses. Riigikassa ja/või FSA oleksid saanud põhjendatud uurimisel avastada ELASi puudujäägiga kapitali ja kuritegeliku pettusega seotud kokkuleppe. Ühendkuningriigi valitsus on CHASE GREY arvates järjepidevalt teinud asja segasemaks ja infosulgu tekitanud, et varjata oma reguleerimise ebaõnnestumist.

Tõendis WE-CONF6 väideti, et umbes 15 aasta jooksul (1987–2001) oli nii Equitable Life kui ka seda kontrollivad reguleerivad asutused pidevalt käitunud viisil, mille eesmärk on kas olemasolevate või tulevaste kindlustusvõtjate segadusse ajamine või petmine.

Hr NASSIM (WE7) täpsustas, et olles aastatel 1990–1992 suurte maksevõimeriskide koha pealt silma kinni pigistanud, rakendas reguleeriv asutus seejärel enesekaitseks eitamispoliitikat, et varjata eelmistel aastatel aset leidnud halduslikku omavoli ja vabastada ennast vastutusest, kui kasumiosalusega fondi kriis tegelikult aset leidis. Ajavahemikul 1996–2002 pani valitsus tagatud kasumiosalusega fondi sulgemisele viivad asjaolud tagatud annuiteedimäärade süüks, selle asemel et pidada põhjuseks varasemat ja palju tõsisemate tagajärgedega ülemääraste väljamaksete tava ajavahemikul 1982–1987.

¹ Vt WE-CONF25, lõiked 9–12, 18–20.

Tõendis WE8 järeldas hr NASSIM, et kui parlamendi ülemkoja otsuses paisati välja uudis tagatud annuiteedimääraga fondi kriisist, jahmatas see paljusid selles küsimuses vastutavaid isikuid. Loomulikult ei soovinud keegi, et teda peetakse olukorra eest rohkem vastutavaks kui esilekerkivad faktid seda kindlasti kinnitavad. Asjade üldine käik viitab tugevalt sellele, et nende esimeseks vaistlikuks sooviks oli vaadata üle oma asjaomane olukord ja kindlustada see, mille tulemusel nende kohustus olukorda positiivselt lahendada võis jääda tagaplaanile. Valitsuse, riigikassa ja reguleerivate asutuste puhul oli see eriti kahetsusväärne, märgib hr Nassim.

Lisasüüdistusi ebapädevuses ja/või kokkumängus esitas hr JOSEPHS (WE69), teatades Equitable Life'i korduvast sihilikust oma klientide petmisest umbes 15aastase ajavahemiku jooksul. Kuna nimetatud pettustele viitav oluline teave oli regulatiivsetes aruannetes pikkade aastate jooksul olemas, tuleb järelada, et reguleerivad asutused olid süüdi raskes reguleerimise läbikukkumises, selles, et nad ei suutnud tõmmata ministrite tähelepanu toimuvale ja kasutada oma volitusi olukorra parandamiseks.

Seega lubasid reguleerivad asutused väidetavalt pettusi kas pelgalt ebapädevusest, mis tulenes organisatsioonilise struktuuri väärtalitlusest, kus reguleerivad asutused töötama pidid, kombinatsioonis ebapiisava koolituse ja järelevalvega, või kokkumängu tõttu, kõige tõenäolisemalt mitteametliku ja ebapiisavalt läbimõeldud ministri korralduse vormis, mis käskis teha Equitable Life'ile ajutise erandi usaldatavusnormatiivide rangelt kohaldamisel. Tõsiasi, et selline korraldus oleks olnud ebaseaduslik, võib selgitada, miks seda kunagi ei tühistatud, rõhutab hr Josephs.

Tõend WE69 jätkus väitega, et Equitable Life võttis halvasti määratletud kasumiosalusega annuiteedi kasutusele 1987. aastal ja kinnitas, et see on madala riskiga toode, hoolimata vahetutest ja jätkuvatest riskidest kasumiosalusega fondi jaoks: pädev ja energiline reguleeriv asutus oleks avastanud, mida Equitable Life tegelikult teeb, ja oleks hiljemalt 1990. aastaks võtnud meetmeid Equitable Life'i maksevõime kaitsmiseks ja kindlustusvõtjate põhjendatud ootusi ähvardavate tõsiste ohtude kõrvaldamiseks. Üks neist ootustest oli lihtsalt see, et Equitable Life'i juhid juhiksid seda ausalt ja viisil, mis kindlustaks õiglase jaotuse kindlustusvõtjate erinevate tüüpide ja põlvkondade vahel. Kokkuvõtteks küsis hr JOSEPHS, kuidas reguleerivad osakonnad, kus töötasid aktuaarid ja teised kindlustuseksperdid, ei suutnud 15 aasta jooksul avastada Equitable Life'i tegevust ümbritsevat tugevat pettuselehka, või kui nad olid selle avastanud, kuidas nad vältisid tõhusate meetmete võtmist selle leha allika uurimiseks.

Tõendis H11 väitis hr BRAITHWAITE, et ta ei kahelnud selles, et tunnistati võimaliku katastroofi tõsidust (1998. aastal Ühendkuningriigi riigikassas). Hr BRAITHWAITE usub, et sellest ajast alates on põhiliselt püütud eitada süüd, vältida hüvitamist ja tekitada üha uusi viivitusi. Ta väitis ka, et kohe pärast Penrose'i raporti avaldamist lubas FSA Equitable Life'il kaebuste ignoreerimiseks teha järjestikuseid keeldumisi, samal ajal kui suletud uste taga valmistati ette koordineeritud vastust Penrose'i raportist tulenevate võimalikest nõuetest vabanemiseks, ja seejärel keeldus avaldamast oma hinnangut Penrose'i raportile ja teatas 2004. aasta juulis vaid oma lõppotsusest: Penrose'i raportiga seotud nõuetel pole tõenäoliselt

edu. Ta lisas, et riigikassa, FSA, Equitable Life'i ja FOSi¹ vaheline kokkumäng leidis täielikult kinnitust – teabevabaduse kampaania taotluse alusel saadi kaks hävitavat Ühendkuningriigi riigikassa elektronposti 2004. aasta juunist.²

Viimaks seati tõendis WE-CONF16 küsimuse alla FSA väga selektiivne konfidentsiaalsuse tõlgendus Equitable Life'i juhtumi puhul, mis ei lasknud tal teavitada kindlustusvõtjaid sellest, kas Equitable Life'i juhtumi asjus on nõutud uurimine juba algatatud või mitte, samal ajal kui FSA veebisaidil olid olemas pressiteated, mis teatasid nii FSA läbiviidavatest uurimistest kui nende käigust.

Toodud süüdistustele vastates vaidlustati tõendis WE-CONF8 otsustavalt kõikvõimalikud väited ja süüdistused reguleerivate asutuste ja Equitable Life'i vahelisest kokkumängust, nimetades selliseid süüdistusi väga tõsisteks. Kuid kuna ei olnud teada mingit taolist väidet toetavat tõendusmaterjali, ei tulnud kokkumängu olemasolu kõne allagi. Viidates kindlustusvõtjate rühmade esitatud kokkumängu süüdistustele, välistas praegune Equitable Life'i tegevjuht hr THOMSON kategooriliselt mis tahes intrigeeriva nägemuse kuritegelikust pettusega seotud kokkuleppest. Olukorras, kus puudus kontrollitav tõendusmaterjal, pidanuks see jääma ühe inimese ettekujutuseks neist sündmustest, leidis Thomson³.

1c) Pretensioonid seoses reguleerivate asutuste kallutatusega kindlustussektori kasuks

Mitmed tunnistajad (hr LAKE (H1), hr BRAITHWAITE (H1, H11), hr BELLORD (H2), hr JOSEPHS (H2), pr KWANTES (H7), hr SCAWEN (H3); pr SEYMOUR (H7)) väitsid korduvalt, et eeldatavalt sõltumatute Ühendkuningriigi elukindlustust reguleerivate asutuste puhul ilmneb tuntav kallutus kindlustusseltside toetamise poole. Nende arvates on see tegur takistanud või vähemalt mõjutanud Equitable Life'i tegevuse erapooletut hindamist ja õigeaegsete meetmete võtmist tema allakäigu ärahoidmiseks.

Oma suulises tunnistuses väitis hr JOSEPHS (H2), et alates 1980ndatest aastatest jättis Ühendkuningriigi usaldatavusnormatiivide täitmise järelevalve reguleerimissüsteem kontrolli kindlustusseltside kätte, vaatamata sellele, et näiliselt reguleeriti valdkonda nõuetekohaselt. See pidi viima nõrgalt reguleeritava keskkonnani, kus oleks võimatu investoreid tõhusalt kaitsta.

Väidet kinnitasid hr LAKE (H1) ja hr BRAITHWAITE (H1, H11), kelle arvates Ühendkuningriigi reguleerivad asutused olid liigselt kindlustusseltsidele ja ebapiisavalt tarbijatele suunatud ning kes väitsid, et FSA näeb oma klientidena kindlustusseltse.

Süüdistused liigse kindlustusseltside poolel olemise kohta lükkas kindlalt ümber FSA esindaja hr STRACHAN (H4), nimetades hirmu, et FSA on teatud määral tema poolt reguleeritavate ettevõtete mõju all, täielikult kohatuks, väites, et nad on parlamendi poolt ametisse määratud

¹ Finantsküsimuste ombudsmani teenistus.

² Vt ka lord Neilli suulist tõendit (H11), mille kohaselt nimetatud elektronpost püüdis „pakkuda FOSile alust“ Penrose'iga seotud kaebuste arutusele võtmiseks ja see arutelu võis toimuda FSA ja FOSi vahel 2004. aasta 18. juunile järgneval nädalal.”

³ Vt WE-CONF5.

seaduslikud reguleerijad.¹

1d) Pretensioonid seoses reguleerivate asutuste leebe reguleerimispoliitikaga

Et paremini selgitada Ühendkuningriigi reguleeriva korra leebet olemust, tsiteeris kindlustusvõtja hr SEYMOUR (H7) Ühendkuningriigi riigikassa² kommentaari uue FSA seaduseelnõu kohta: „*Võimaluse korral ollakse leebed ... Eelnõu väldib ülemäära koormavat reguleerimist, mille tulemuseks oleks ainult uuenduste lämmatamine ja tarbijate kulude suurendamine. Selle asemel on FSA-l kohustus näidata, et koormised, mis on kavas seltsidele kehtestada, on proportsionaalsed saadava kasuga.*”

Teine hageja hr BELLFORD (H2) rõhutas samuti väga mugavat suhet reguleerivate asutuste ja Equitable Life'i vahel, tuues välja mõned Penrose'i raporti järeldused, mis vihjavad sellele, et valitsuse kindlustusstatistika osakonnale saadetud aruanded 1980. aastate lõpust olid juba viidanud Equitable Life'i ohtlikule äritegevusele, kuid valitsuse kindlustusstatistika osakond oli jätnud need täielikult tähelepanuta.³

Leebet suhtumist õhkub kirjast Saksmaa finantsteenuste järelevalve ametile 2001. aasta jaanuarist, st vaid paar nädalat pärast Equitable Life'i juhatuse täies koosseisus tagasiastumist ja uute poliiside sõlmimise lõpetamist. Kirjas kordas FSA seisukohta, et Equitable Life jääb maksevõimeliseks, olemasolevad poliisid kehtivad edasi ja selts suudab täita oma lepingulisi kohustusi kindlustusvõtjate ees. Ta väitis isegi, et paljud Equitable Life'i kohta ajakirjanduses avaldatud artiklid on olnud ebaõiged ja spekulatiivsed, ning lisas vastuvaidlematult, et FSA ei nõua seltsilt uue hindamise läbiviimist.

Või nagu selle võttis kokku kindlustusvõtjate esindaja pr KWANTES (H7), öeldes, et tema arvates magasid reguleerivad asutused rooli taga. Tundub, et nad tundsid Equitable'i suhtes aukartust ja kohtlesid seda siidikinnastes. Kui reguleerivad asutused nägid, et Equitable'il oli probleeme, miks nad sellest teada ei andnud, küsib pr Wantes. Kui nad midagi ei märganud, ei täitnud nad reguleerimisega seotud ülesandeid nõuetekohaselt, teeb pr Wantes järelduse.

Eespool toodud väited, eriti väide Ühendkuningriigi reguleerivate asutuste poolse Equitable Life'i kõrgema astme juhtidele nõudmiste mitteesitamise kohta lükati otsustavalt ümber tõendis WE-CONF8, mis viitas otseselt esimese parlamendi ombudsmani aruandele⁴. Samuti vaidlustati selles pretensioonid tegevusetuse kohta Equitable Life'i audiitorfirma Ernst & Young'i vastutuse uurimisel, mida peeti „kutseorganisatsioonide probleemiks“. Samamoodi vaidlustati väited Equitable Life'i juhtkonna mittetakistamise kohta oma audiitorite vastu kohtuasja algatada, põhjendusega, et Equitable Life'il oli palju diskreetseid juriidilisi kohustusi ja usalduskohustusi oma kindlustusvõtjate ees ja ta vastutas oma otsuste eest

¹ Ka ekspert hr McELWEE peab tõendis H3 süüdistusi, et FSA on (või võis olla) oma järelevalve- ja reguleerimisalases tegevuses liigselt kindlustusseltside poolt, ebaõiglaseks.

² Ametlik aruanne, 28.06.1999; kd 334, ptk 39.

³ Vt ka ajalist järgnevust käesoleva osa III.2.6 jaotises.

⁴ Uurimistulemuste kokkuvõtte 168.–170. jaotised ja lõige 9, mis väidavad, et FSA (ja GADi) kohta ei saa öelda, et nad oleksid käsitlenud tagatud annuiteedimäära reservide loomise küsimust ja Equitable Life'i majandusliku olukorra kohta väärandmete esitamist „vähem kui otsusekindlalt“, et nende lähenemisviisi ei saa lugeda passiivseks ja et FSA nõudis kogu aja vältel, et Equitable Life täidaks kõik nende reservidega seotud nõudmised, kuigi Equitable Life sellele tugevat vastupanu osutas.

täielikult ise.

1e) Pretensioonid seoses reguleerivate asutuste liigse aupaklikkusega Equitable Life'i ees

Tõendis H5 kirjeldas hr BAYLISS, kuidas kõnealusel ajavahemikul suhtusid reguleerivad asutused Equitable Life'i aupaklikult, kuna Roy Ranson – pigem inimesena kui ametiisikuna – lisas usku, et Equitable Life ei saanud õigusvastaselt käituda. Ta suutis end müüa endale ja oma 300 müügiesindajale. See polnud kuni lõpuni kriminaalne, kuid tegu oli oskamatu juhtimisega ja reguleeriv asutus ei peatanud seda nii, nagu oleks pidanud. See ei küündinud Equitable Life'i tähtsuseni ja väärtuseni, mida tal arvati turul olevat. Arvati et tegu on hea ettevõttega ja teistest paremaga, palju paremaga kui teised. Hr Bayliss ei arva, et oleme oma kogemusest õppinud. Välistamata finantssektori ettevõtete tulevase läbikukkumisi, järeltas hr BAYLISS, öeldes, et ta ei arva, et saaks tulla veel mõnda läbikukkumist, mis oleks täielikult seotud juhtkonna jultumuse ja selle jultumuse sallimisega. Viis, millega Equitable reguleeriva asutuse suhtes käitus ja teda kohtles, on tõepoolest erakordne.

Kahtlust, et Equitable Life'i nimi ja autoriteet võis FSA ära kohutada, toetas osaliselt Equitable Life'i müügiesindaja hr LLOYD (H5), väites, et ta on täielikult seisukohal, et arutades Equitable Life'i probleeme reguleerivate asutuste ja audiitoritega, hirmutas juhtkonna positsiooni tugevus ja tema autoriteet mõningal määral reguleerivaid asutusi soostuma selle pika ajalooga elukindlustusseltsiga, mis oli leiutanud mõiste „aktuaar“ ja mis tõenäoliselt teadis sellest rohkem kui nemad. Sellele tagasi vaadates arvab hr Lloyd, et keegi oleks pidanud hr Ransoni kõrval istuma ja ütleva talle, et me ei nõustu tema kommentaaridega, me tahame täielikku selgitust, me tahame teada, kuidas see toimib. Hr Lloyd ei saa aru, miks mitte keegi – reguleerivad asutused, audiitorid või juhatuse – ei suutnud maha istuda ja aru saada, mis tegelikult toimub. Ta ei suuda mõista, kuidas neil lubati ilma sellise analüüsita tegutseda ja keegi ei öelnud, et oodake, see võib halvasti lõppeda. Hr Lloyd ei saa aru, kuidas müügipersonalil lubati ajavahemikul 1997–1998 jätkata kasumiosalusega fondide soovitamist, kui juhatusel olid juba olemas vastuolulised juriidilised ekspertiisandmed selle kohta, et nad ei pruugi juhtumit võita, et võib juhtuda, et tuleb tagatud annuiteedimäära maksta jne. ELASit oleks tulnud siis hoiatada, leiab hr Lloyd.

Equitable Life'i juhid¹ on aga küsitavaks pidanud ja vaidlustanud hr LLOYDi pädevuse eespool toodud väidet esitada põhjendusega, et kuna ta oli lihtne müügiesindaja, ei saanud tal olla mingeid vahetuid teadmisi või kogemusi Equitable Life'i kontaktidest reguleerivate asutustega.

Viidates Equitable Life'i vastuolulisele nn hallatavate pensionide müügile, tsiteeris hr BAIN tõendis WE72 Inglise sõltumatut finantsnõustajat, öeldes, et „*teave, mida FSA nõudis Equitable Life'ilt, erines sellest, mida nad nõudsid teistelt.*” Seda seisukohta kinnitas hr JOSEPHS (WE69) väites, et investorite ühing on kuulnud rohkem kui ühelt kindlustusjuhilt, et teisi seltse, enamasti mittevastastikuseid, reguleeriti palju rangemini kui Equitable Life'i.

Järgmine selge viide aupaklikkusele Equitable Life'i ees leiti kirjas 7. augustist 2000, kus FSA vastab Saksamaa finantsteenuste järelevalve ametile, kes palus neil pärast Ühendkuningriigi parlamendi ülemkoja otsust avaldada oma uus seisukoht Equitable Life'i suhtes. Saksamaa

¹ Vt Equitable Life'i endise tegevjuhi hr HEADDONi vastust (WE45) ja tõendit WE-CONF8.

finantsteenuste järelevalve ametit teavitati sellest, et Equitable Life jäi maksevõimeliseks ja sellele lisati väga optimistlikult, et ettevõtte paneb end müüki ja pole karta Equitable Life'i ostmisest huvitatud seltside vähesust tänu firma heale mainele Ühendkuningriigi kindlustussektoris oma tõhususe tõttu. FSA lisas, et seltsi juhtkond tegeleb olukorraga tõhusalt ja nad on rahul, et seda tehes püüavad nad käituda kindlustusvõtjate huvides. (WE-CONF9)¹

Viimases tõendis WE75, mis on seotud kaebusega hr Treves'i Equitable Life'i presidendiks nimetamise vastu FSA poolt 2001. aastal, kirjeldatakse hr Treves'i kui inimest, kellel on liiga palju konkureerivaid ametikohti juhatajana ja vanust üle pensioniea, kel puuduvad kogemused elukindlustusseltsides ja kes on olnud eesistujaks tohutult kallites, kaotatud kohtuasjades. Märgitakse, et FSA võttis neid muresid arvesse, kuid ei põhjendanud oma otsust ikkagi².

1f) Pretensioonid seoses reguleeriva asutuse püüdlusega vältida Equitable Life'i maksejõuetust

Kuna ilmneb, et Equitable Life kasutas teadlikult ära Ühendkuningriigi reguleerimissüsteemi võimalikku süsteemset nõrkust, tekib küsimus, kas reguleerivad asutused oleksid pidanud sellise kavatsuse ära tundma või nad oleksid saanud seda ära tunda, kuid ei teinud midagi selle kriisi vältimiseks, ja siis, kui oli juba liiga hilja, tegid valiku Equitable Life'i maksejõuetust vältiva lahenduse kasuks. See valik – võimalik, et mitte üldse kindlustussektori ega finantsturu kui sellise huvides, kuna maksejõuetus oleks võinud koormata olemasolevaid finantsteenuste hüvitamissüsteeme ja kahjustada usaldust Ühendkuningriigi finantsturu vastu tervikuna – oleks negatiivselt mõjutanud kindlustusvõtjaid, kes muidu oleksid sellesse süsteemi kaasatud olnud.

Kindlustusvõtjate tegevusrühma esindav hr WEIR (H2) väitis oma tunnistuses, et ühiseid jõupingutusi tegi Ühendkuningriigi valitsus, et Equitable Life'i „vee peal hoida”, varjates mis tahes Ühendkuningriigi reguleerivate asutuste süüd ja vältides maksejõuetust iga hinna eest. Ta süüdistas reguleerivaid asutusi ka kokkumängus Equitable Life'i juhatusega, tagamaks, et kahju kannaksid investorid. See tähendas mis tahes kulude vältimist finantsteenuste hüvitamissüsteemile, ülejäänud finantsteenuste valdkonnale ja riigikassale. Hr JOSEPHS (H2) lisas, et võimsad välised jõud, mitte ainult riigikassa ja FSA, olid olemasoleva strateegia jätkamise poolt.

Viidates sellele probleemile ja Equitable Life'i väidetava tehnilise maksejõuetuse üldisele küsimusele, täpsustas Ühendkuningriigi riigikassa esindaja hr MAXWELL (H4), et Equitable Life otsustas lõpetada uute poliiside sõlmimise – selts ei muutunud maksejõuetuks. FSA esindaja hr STRACHAN (H4) lükkas ümber väärarusaama, et Equitable Life on mõnes mõttes maksevõime osas n-ö kokku varisenud või ebaõnnestunud. Hr STRACHAN oli veendunud, et see ei ole nii: selts on kogu aeg maksevõimeline olnud. Equitable Life ei ole kunagi kindlustusvõtjate ees oma lepingulisi või tagatud kohustusi täitmata jätnud. Lisaks sellele on selts kõigis aruannetes teatanud, et ta vastab regulatiivsele solventsusmarginaalile.

¹ See avaldus tehti täpselt neli kuud enne seda, kui Equitable Life lõpetas uute poliiside sõlmimise ja juhatus tagasi astus!

² Vt WE75 punkt b.

Tegelikult oli FSA 2002. aasta novembris, pärast seda, kui Equitable Life oli hoiatanud, et ta võib-olla ei suuda FSA nõutavaid miinimumkapitali norme täita, tagasi lükanud Equitable Life'i likvideerimise nõude põhjendusega, et kindlustusvõtjad satuksid siis veelgi halvemasse olukorda, esitamata rohkem konkreetseid argumente.

Tõendis H8 väitis Equitable Life'i tegevjuht hr THOMSON, et seltsi maksejõuetuks muutumise võimalust käsitleti kompromisskava dokumentides 2001. aastal, kuigi oli ilmne siis ja on siiani, et likvideerimise tulemused oleksid olnud kindlustusvõtjate jaoks palju vähem rahuldavad, kuid ta ei esitanud oma seisukoha toetamiseks jälle mingeid täiendavaid argumente.¹

1g) Equitable Life'i tegevjuhi ja määratud aktuaari kahetine roll

Ühendkuningriigis üldiselt aktsepteeritud mõiste „järelevalve usaldatavusnormatiivide täitmise üle” hõlmas tagamist, et elukindlustusseltsi juhid ja põhiaktsionärid oleksid sobivad ja nõutele vastavad.²

Selles osas on tuvastatud, et hr Ranson oli saanud Equitable Life'i tegevjuhiks 1991. aastal, loobumata määratud aktuaari kohustustest kuni pensionile minekuni 1997. aastal. Kindlustusvõtjate ühenduse EMAG esindajad ja paljude kindlustusvõtjate kaebused on sellele viidanud, väites, et nimetatud tõsiasi, samuti reguleerivate asutuste tegevusetus ja keeldumine hr Ransoni kahetise rolli vaidlustamisest olid nende huvisid kahjustanud. Sarnase süüdistuse esitas hr CHASE GREY (WE9), kes süüdistas FSAd raskes hooletuses ja reguleerimisega seotud kohustuste mittetäitmisel.

Sarnaselt eelmise tõendiga süüdistas tõend WE-CONF25 Ühendkuningriigi reguleerivaid asutusi antud küsimusse mittesekkmises, kasutamata neile kindlustusseltside 1982. aasta seaduse 45. jaotises antud volitusi. Eelkõige väideti, et alternatiivsed meetmed, mida reguleerivad asutused oleksid 45. jaotise kohaselt saanud võtta, hõlmavad näiteks Equitable Life'i kohustamist oma juhtkonda tugevdada ja/või nõudmist, et tegevjuhi ja määratud aktuaari rollid, mis 1990. aastate alguses olid hr Ransoni käes, usaldataks eri inimestele.

Hr NASSIM (WE7) kinnitab, et reguleerivad asutused ja valitsuse kindlustusstatistika osakond lubasid Equitable Life'i järjekordsetel tegevjuhtidel täita ka määratud aktuaari³ kohustusi, hoolimata tunnistamisest, et sellel ametikohal valitseb võimalik huvide konflikt, ja tõsiasi, et see õõnestas täielikult reguleerimisprotsessi aluseid, mis põhinesid määratud aktuaari ja ülejäänud tegevjuhtkonna volituste lahususel.

Eespool toodud süüdistustele vastates juhtis riigikassa esindaja hr MAXWELL (H4) tähelepanu sellele, et määratud aktuaari isik ei tulene ega pole sätestatud ELi õigusaktidega. Kolmandas elukindlustusdirektiivis ei viidata ühelegi isikule nagu „määratud aktuaar”.

¹ Selle juhtumi juurde sõltumatu eksperdina palutud hr Schneider (Šveitsi kindlustust reguleeriv asutus) kinnitas samuti, et tema arvates tuleks kindlustusseltsi maksejõuetust võtta alles kui viimast abinõud (H6).

² Vt ES-1, lk 9: „Kindlustusselts pidi teavitama kaubandus- ja tööstusministeeriumi kõigist direktorite, revidentide ja juhtivtöötajate vahetustest ning kaubandus- ja tööstusministeeriumil oli õigus uue direktori, revidendi või juhtivtöötaja ametisse nimetamisele vastu olla.” Ent tehniliselt ei välistanud Ühendkuningriigi õigus mõlema rolli ühitamist.

³ Ka hr Headdon oli mõnda aega nii Equitable Life'i tegevjuht kui ka määratud aktuaar.

Seetõttu ei ole küsimus, kas määratud aktuaar võiks kõnealust rolli täita, kolmanda elukindlustusdirektiivi teemaks. Kehtis kokkulepe mitmete teistegi elukindlustusseltsidega, mille kohaselt määratud aktuaar täitis Ühendkuningriigi süsteemis nimetatud rolli. Ajad muutusid, kuid kolmanda elukindlustusdirektiivi mõistetes puudus konkreetne viide määratud aktuaari rollile. Tõepoolest, katsed, mida reguleeriv asutus võis läbi viia otsustamiseks, kes oli sobiv ja nõuetele vastav kindlustusseltsi tegevjuhi rolli täitma – juhtima, direktor olema – ei hõlmanud viidet nende rollile aktuaarina.

Pärast hr Headdoni otsust lahkuda Equitable Life'ist 1. märtsil 2001 ei ole FSA kiitnud heaks soovitusi, et uus tegevjuht hr Thomson kaht ametikohta ühitaks, ja Equitable Life aktsepteeris seda seisukohta. Sellest ajast alates toimunud muutused reguleerivas korras hõlmavad määratud aktuaari rolli ärakaotamist ja selle asemel juhatuse ja kõrgema astme juhtide kohustamist vastutada kindlustusmatemaatiliste küsimuste valdkonnas ja nende küsimuste toomist ettevõtte välisauditi reguleerimisalasse (WE-CONF8).

Selles küsimuses sõltumatu eksperdina seisukohta avaldama palutud hr SCHNEITER (H6) teatas, et Šveitsi õigus ei keela tegevjuhi ja määratud aktuaari kahe ametikoha ühitamist. Ta lisas siiski, et Šveitsi reguleeriv asutus loeks sellist olukorda selgeks ettevõtte halva juhtimistava juhtumiks, mis võib viia potentsiaalse huvide konfliktini ja millega tuleks vastavalt tegeleda. Igal juhul põhjustaks tõsiasi, et tegevjuht täidab samas ettevõttes nii tegevjuhi kui ka määratud aktuaari rolli, viivitamata ettevõtte üldpoliitika üksikasjaliku kontrolli Šveitsi kindlustust reguleeriva asutuse poolt. Lõplik otsus kahe ametikoha ühildatavuse kohta langetatakse siiski igal üksikjuhul eraldi.

1h) Reguleerivate asutuste käsutuses olevate vahendite piisavus

Ühendkuningriigi kindlustust reguleerivate asutuste käsutuses olevate struktuuride ja vahendite osas leidis lord Penrose, et kaubandus- ja tööstusministeeriumi kindlustuse osakonnal ei olnud vahendeid reguleerimises osalemiseks: osakonnal ei olnud piisavalt töötajaid ja eelkõige need, kes tegelesid järelevalve tasandil, ei olnud kvalifitseeritud, et anda reguleerimisse märkimisväärne panus. Kindlustuse osakonna reguleerijad sõltusid peamiselt valitsuse kindlustusstatistika osakonna teabest matemaatiliste reservide, peitandmete, üldiste tehniliste küsimuste ja kindlustusvõtjate põhjendatud ootuste kohta ning neil ei olnud eraldi konkreetset asjaomast kvalifikatsiooni või kogemust iseseisvalt kindlustusseltsi seisundi hindamiseks nendes küsimustes.

Ta lisas, et usaldatavusnormatiivide täitmist reguleerivate asutuste käsutuses olev töötajate arv muutus, kuid Equitable Life'i eest otseselt vastutavate töötajate arv ja nende ametijärgud avalikus teenistuses jäid üldjoontes samaks. Suurenenud vahendid võisid pakkuda rohkem probleemide tuvastamise võimalusi, kuid valitsus nõudis reguleerimisele leebet lähenemisviisi ning määras vastavalt vahendeid. (WE16 lõiked 39, 158 ja 159)

Hr NASSIMI (WE7) arvamuse kohaselt *ei olnud* reguleerivatel asutustel alati piisavalt vahendeid ja neil ei olnud vähimalgi määral vajalikke oskusi reguleerimisprotsessi tõhusa panuse andmiseks ning kaalutlusõiguse vastutustundlikuks kasutamiseks, nagu seda Ühendkuningriigi parlament alates 1973. aastast on ette näinud. Selle tulemusena ei täitnud nad oma ülesandeid nõuetekohaselt.

Viidates tõendusmaterjalile Bairdi raportis, väitis ka hr LAKE (H1), et kindlustust reguleerivad asutused olid 1990. aastate tugevalt alarahastatud, ja süüdistas Ühendkuningriigi valitsust esimese elukindlustusdirektiivi, muudetud kolmanda elukindlustusdirektiiviga, artikli 15 lõike 3 ja artikli 23 lõike 3 rikkumises, mille kohaselt volitused ja vahendid peavad olema piisavad, et pädevad asutused suudaksid ära hoida või heastada mis tahes kindlustusvõtjate huve kahjustavaid rikkumisi, mida praegusel juhul ei tehtud. Samamoodi peavad eraldatavad vahendid tagama, et vastava liikmesriigi pädevad asutused kohustavad igat kindlustusseltsi rakendama häid juhtimis- ja raamatupidamistavasid ning piisavaid sisekontrollimehhanisme. Kõnealust sätet ei järgitud jällegi korralikult.

2. Tagatud annuitedimäära probleem

Tagatud annuitedimääraga seotud probleemi käsitlemine näib olevat peamine käesolevale uurimiskomisjonile hagejate ja kindlustusvõtjate poolt esitatud tõendites ja kaebustes, võttes eelkõige arvesse reguleerivate asutuste väidetavat suutmatust mõista tagatud annuitedimäära riskipotentsiaali Equitable Life'i maksevõimelisusele ja nende järgnevat läbikukkumist potentsiaalsete kindlustusvõtjate piisaval teavitamisel ja/või hoiatamisel selle ohuvõimaluse eest.

2a) Tagatud annuitedimäära ajaline järjestus

- 1957** **Equitable Life hakkas müüma tagatud tootlikkusega kasumiosalusega pensioni annuiteete (tagatud annuitedimääraga poliisid), kus teatud eeldused, näiteks intressimäärad ja eeldatav eluiga olid fikseeritud. Tagatud annuitedimääraga poliise müüdi 1988. aastani; kasumiosalusega poliise, mis pakkusid „tagatud intressimäärasid” müüdi 1996. aastani**
- 1970–1982** **Ühendkuningriigi suure inflatsiooniga aastad (tarbijahindade inflatsioonimäär 10–22% aastas)**
- 1990** **Ühendkuningriigi inflatsioon väheneb märkimisväärselt, vastavalt sellele langeb pikaajaliste võlakirjade tulusus. Arvukate tagatud annuitedimääraga poliisidega kindlustajate kohustused suurenevad järsult: Equitable Life, kes omas minimaalselt reservi ja tegi maksimaalseid väljamakseid, sai paratamatult eriti ränga löögi¹**
- 1993** **Turu jooksvad annuitedimäärad langesid allapoole Equitable Life'i lubatud tagatud annuitedimäära, tõstes seeläbi Equitable Life'i jaoks oluliselt tagatud annuitedimääraga pensionide maksmise kulusid; rakendatakse diferentsitud väljamaksepoliitikat**
- 7.9.1998** **Equitable Life kirjutab Denton Hallile, oma õigusnõustajale, paludes õiguslast nõu tagatud annuitedimäära ja diferentsitud väljamaksepoliitika kohta; tagatud annuitedimäär tuleb ametlikult päevakorda**

¹ Vt ka tõendis WE72 üksikasjalikult esitatud hallatud pensionide ja tulu väljavõtmise teemat.

Jaanuar 1999 Ühendkuningriigi kõrgemas kohtus **algab Hymani protsess**

USA börsiindeks Standard & Poor's langetab Equitable Life'i krediidiireitingu AA-lt A+ negatiivse väljavaate peale¹

20.7.2000 **Parlamendi ülemkoja otsus** lõpetab Hymani protsessi²

2b) Taustateave

Tagatud annuitedimäära probleemi paremaks mõistmiseks võib olla kasulik eristada erinevaid asjaomaseid kindlustusvõtjate rühmi:

- tagatud annuitedimääraga kindlustusvõtjad, st need, kelle poliisil oli tagatud annuitedi võimalus;
- tagamata annuitedimääraga kindlustusvõtjad, st nimetatud võimaluseta poliiside omanikud;
- uued liitujad, st kindlustusvõtjad, kes ostsid Equitable Life'i poliisi pärast 1998. aasta 30. septembrit.

Tagatud annuitedimäära probleemini viivaid turujõude on põhjalikult uuritud ja selgelt määratletud: peamiselt on nad seotud Ühendkuningriigi intressimäärade kiire ja ootamatu langusega 1990. aastate alguses. Tõendus WE29 meenutatakse, kuidas 1993. aasta lõpus ja 1995. aastal langesid avaturu väärtuse määrad madalamale tagatud annuitedimäärast ja on sellest ajast alates sellele alla jäänud. Lisaks ei korrigeeritud tagatud annuitedimääraga pensionimaksete arvutamise aluseks olevat eeldatava eluea tabelit, hoolimata pärast selle fikseerimist toimunud suremuse vähenemisest, mis tõstis pensionide maksumust veelgi. Tollane juhatus ei arvestanud neid lisakulusid aastaboonuste määramisel ja kõigi liikmete poliiside väärtused (nii tagatud kui tagamata annuitedimääraga) tõusid sama palju.

Taolist ebasoodsat turuliikumist korrigeeris juhatus tagatud annuitedimääraga poliiside lisakulude kompenseerimiseks diferentsitud väljamaksete poliitika abil, mis võeti kasutusele 1993. aastal, arvates, et see jääb nende volituste piiresse³. Eesmärgiks oli kuulutada välja lõplikud boonused, mis tegid kogutulu ligilähedaselt võrdseks iga kindlustusvõtja mõttelise osaga kasumiosalusega fondis. Need kindlustusvõtjad, kes otsustasid Equitable Life'ilt tagatud annuitedimäära võimaluse vastuvõtmise kasuks, said madalamat lõplikku boonust kui kindlustusvõtjad, kes vaatamata tagatud annuitedimäära võimalusele otsustasid võtta oma pensioniväljamakseid teisel kujul, kuid sel ajal valitseva madalaima turumääraga. Juhatus arvas, et see strateegia oli õiguspärane; Ühendkuningriigi aktuaaride juhtorgan ja riigikassa kindlustusosakond nõustusid sellega. (WE29)

Kindlustusvõtjate kaebuste tulemusena, võttes aluseks väited, et diferentsitud väljamaksete poliitika muudab tagatud annuitedimäära võimaluse väärtusetuks, algatas Equitable Life probleemi lahendamiseks kõrgemas kohtus pretsedendi, mis sai tuntuks Hymani protsessina ja

¹ Vt WE-FILE22.

² Tõendus WE-CONF21 kinnitatakse, et Equitable Life jätkas pärast nimetatud kuupäeva uute poliiside väljastamist, kuni ta lõpetas uute poliiside väljastamise 8. detsembril 2000. Selle ajavahemiku üksikasju vt ka Penrose'i raporti (WE16) 18. peatükist.

³ Küsimus on kaalutlusõiguses, millele Equitable Life'i juhtkond pretendeeris Equitable Life'i asutamislepingu ja põhikirja artikli 65 alusel.

mis lõppes parlamendi ülemkoja otsusega 20. juulil 2000. aastal. Juhtum lõppes ülemkojas, mis otsustas, et Equitable Life ei tohi ühegi kindlustusvõtjate rühma suhtes, olgu need siis tagatud või tagamata annuitedimääraga, kohaldada diferentsitud väljamaksete poliitikat. Neile tagatud annuitedimääraga kindlustusvõtjatele, kes olid 1994. aasta jaanuari ja 2000. aasta 20. juuli vahel kasutanud tagatud annuitedimäära, tuli maksta samasugust lõplikku boonust kui tagatud annuitedimääraga kindlustusvõtjatele, kes ei olnud tagatud annuitedimäära kasutanud, ja siis tuli tagatud annuitedimäära kohaldada poliisi korrigeeritud lõppväärtusele. Ülemkoda määras samuti otsustavalt, et tagatud annuitedimäära kohustuste täitmise kulusid ei tohtinud tagatud annuitedimääraga kindlustusvõtjate rühma kanda jätta. (WE29)

Otsuse järgi arvutati Equitable Life'i kogukuluks 25% tagatud annuitedimääraga poliiside väärtusest ehk 1,5 miljardit naelsterlingit¹. See summa tuli võtta ühest kasumiosalusega fondist, mis oli investeerinud nii tagatud kui ka tagamata annuitedimääraga sissemakseid. Tõendis WE29 selgitatakse, et 20. juulil 2000. aastal esindas 25% kasumiosalusega fondist tagatud annuitedimääraga kindlustusvõtjate nõudeid ja 75% sellest esindas tagamata annuitedimääraga kindlustusvõtjate nõudeid. Seega tähendas ülemkoja otsus, et tuli teostada nõuete 1,1 miljardi naelsterlingi suurune (75% 1,5 miljardist naelsterlingist) „majanduslik ülekanne” tagamata annuitedimääraga kindlustusvõtjatelt tagatud annuitedimääraga kindlustusvõtjatele. (WE29)

Tõendis WE-CONF2 rõhutatakse, kuidas tagatud annuitedimäära probleemile lisandus tõsiasi, et ajalooliselt oli Equitable Life kasutanud boonuste suurendamise ja reservi mitteloomise poliitikat. Equitable Life'i argumendiks oli, et majanduslikult nõuti ainult 50 miljoni naelsterlingi suurust reservi, tuginedes tõsiasjale, et ainult tühine osa tagatud annuitedimääraga kindlustusvõtjatest kasutas tagatud annuitedimäära võimalust. Teoreetiliselt katmata jäävaks summaks arvestati 170 miljonit naelsterlingit.² Tõendis tuletati meelde ka seda, et Equitable Life'i 1998. ja 1999. aasta kohustuslikud raamatupidamisaruanded sisaldasid 200 miljoni naelsterlingi suuruseid eraldisi kõigi täiendavate kohustuste tarbeks, mis võivad tekkida klientide tõttu, kes otsustavad oma poliisijärgset tagatud annuitedimäära võimalust kasutada. Ei tohi unustada, et nimetatud reserve polnud moodustatud Hymani protsessi kaotamise puhuks, need olid mõeldud kohustuste jaoks, mida eeldati isegi siis, kui Equitable Life oleks protsessi võitnud. (WE-CONF2)

Näib, et Equitable Life ei reageerinud turu arengutele: ta ei taganud mingit järjepidevat kaitset või katet tagatud annuitedimäära kasutamise kasuks otsustavate klientide poliisidega seotud riskide vastu ega ka Hymani protsessi kaotamise puhuks. 1999. aastal võttis Equitable Life välja üle 700 miljoni naelsterlingi suuruse finantsedasikindlustuse, et katta koheseid väljamakseid, mida oleks tulnud teha tagatud annuitedimäära kasutamise valiku korral, kuid seda edasikindlustust ei kavatsenud kunagi välja nõuda. Tõendis WE-CONF-2 väidetakse, et edasikindlustus saanuks oma tingimuste kohaselt toimida ainult siis, kui Equitable Life'i boonusepoliitika oleks jäänud muutmatuks. Niipea, kui diferentsitud väljamaksete poliitika

¹ Kõnealune summa koosneb 200 miljonist naelsterlingist madalama tagatud annuitedimääraga pensionide väljamaksete katmiseks 1994. aasta jaanuarist 20. juulini 2000 ja 1,3 miljardist naelsterlingist tulevaste puudujääkide korrigeerimiseks.

² Vt ka Bairdi raporti lõiget 4.15.3 (WE17).

oleks kuulutatud õigusevastaseks, oleks poliitika kehtetuks muutunud. Teisisõnu – edasikindlustus ei käsitlenud küsimust, kui kulukas on Equitable Life'i jaoks tagada tulu tagatud annuiteedimääraga kindlustusvõtjatele, kui diferentsitud väljamaksete poliitika kuulutatakse õigustühiseks. (WE-CONF-2)

2c) Pretensioonid seoses reguleerivate asutuste ebapädevusega tagatud annuiteedimääraga seotud riski äratundmisel

Esitades tagatud annuiteedimäära probleemi tehnilise analüüsi, rõhutati tõendis WE58, et 1997. aastast 1998. aasta lõpuni langesid pikaajaliste võlakirjade intressid väga järsult, põhjustades äkilise tõusu, mille võrra kindlustusvõtjad olid seoses tagatud annuiteedimääraga poliisidega rikkamad (ja elukindlustusseltsid olid hädas). Kui 1990. aastate alguses tagatud annuiteedimäära probleem Equitable Life'ini jõudis, otsustas Equitable Life (erinevalt enamikest konkurentidest) näiliselt reserve mitte moodustada, vaid lahendada probleem hoopis teisiti. Equitable Life'i teguviis näib olevat tema märkimisväärse kapitali ülejäägi mittehoidmise poliitika tulemus. See on üsna lihtne: Equitable Life teadis, et ei saa endale lubada oma tagatud annuiteedilubaduste maksmist ja seetõttu püüdis luua oma boonusemäärade süsteemi nii, et tagatised oleksid väärtusetud. (WE58)

Nagu teatati tõendis WE58, oli Equitable Life võimaliku lahendusena kavatsenud kindlustusvõtjalt sisse nõuda neile tagatud annuiteedimäära maksmise kulusid, arvates selle maha (vabalt kasutatavast) lõplikust boonusest: näis võimalik, olenevalt konkreetse lepinguga seotud asjaoludest, et mis tahes lõplik boonuse, mis lisandus lepingu tähtaja saabudes, võis olla mõnevõrra väiksem kui ilma selliste võimaluste või garantiideta lepingutel ning et seda lõplikku boonust võis mõnel juhul rakendada jooksva annuiteedimääraga. Equitable Life'i õiglase karistus saabus sõltumatu finantsnõustaja hr Baylissi näol, kes, olles pensionikindlustuse spetsialist, aitas kaasa kuulduse levitamisele, et tema arvates oli Equitable Life oma pensionikindlustusvõtjaid ebaõiglaselt kohelnud, võltsides pensioni lõppväärtuseid ja annuiteedimäärasid, eesmärgiga jätta kindlustusvõtjad ilma nende tagatud annuiteedi võimaluse tegelikust väärtusest. Hr Baylissi ja teiste selgitustöö viis protsessini, mille tulemusena Equitable Life lõpuks parlamendi ülemkojas kaotuse osaliseks sai. Seega põhjustas Equitable Life'i näiliselt keerukas lähenemisviis ja tagatud annuiteedimäära probleemi kõrvaleheitmine midagi üsna triviaalset ja mitte rohkem kui 50 miljonit naelsterlingit maksva šoki kindlustusvõtjatele, kui nad kuulsid, et „50 miljoni naelsterlingi suurune pisiasia” oli tegelikult 1,5 miljardit naelsterlingit maksev parandamatu katastroof.¹

Hr NASSIM täpsustas tõendis WE7 mitut väidetavat reguleerivate asutuste läbikukkumist Equitable Life'i poliisides peituvate riskide täieliku hindamise ja asjaomase sekkumise valdkonnas.

– Alates 1973. aastast ei võtnud reguleerivad asutused midagi ette, kui Equitable Life ei teinud mingeid selgeid eraldisi oma üha enam domineeriva boonuse (lõpliku boonuse) heaks, ning ei hinnanud seda seisukohta realistlikust aspektist, mida kindlustusvõtjate põhjendatud ootuste asjakohane või mõistlik tõlgendamine oleks eeldanud.

– Vaatamata samal ajal teavitatud aktuaari kommentaarile jätsid reguleerivad asutused läbi vaatamata kindlustusmatemaatilise ja kindlustuspõhimõtte „With Profits Without Mystery”

¹ WE58, lk 7–10.

(Kasumiosalusest ilma saladusteta). Kui nad oleksid seda teinud, oleksid nad kindlasti avastanud, et oma olemuselt oli see ratsionaliseerimine mõeldud varade hajutamiseks ja kasumiosalusega fondi jätkamiseks perioodiliselt negatiivse tehnilise maksevõimetuse puhul. Antud paradigma kohaselt ei olnud mõistlikku õiglast kindlustust ega tegelikku võimalust täita kindlustusvõtjate põhjendatud ootusi.

– 1987. aastast alates lubasid reguleerivad asutused kasumiosalusega fondil tegutseda peamiselt negatiivse maksevõimetuse seisundis, mis pigem tähendas olemasolevatele ja tulevastele kindlustusvõtjatele kohustust kui kasumit.

– Reguleerivad asutused jätsid üldse hindamata Equitable Life'i era- ja juriidilisest isikust klientide huvide konflikti tagajärjed ja valitsuse kindlustusstatistika osakonna seisukoha Equitable Life'i soovitamisel riigiteenistujate institutsioonilise pensionikindlustuse pakkujana.

Hr SLATER (WE34) väitis oma avalduses, et reguleerivad asutused ei suutnud enam kui kümne aasta jooksul täielikult mõista potentsiaalset ohtu, mis peitus Equitable Life'i tavas hääletada boonuste poolt, mis ületasid tegelikult saadud investeringutulu ja sama pikka kohustuste väiksemana esitamise tava.

Hr SEYMOUR (H7) väitis oma suulises tunnistuses, et finantsturgudele edukatel aastatel tulevaste preemiate katmiseks reserve mitte moodustades oli Equitable Life faktiliselt oma kohustusi katnud püramiidskeemina toimimise abil, kusjuures reguleeriv asutus seda ei märganud: Equitable Life kuulutas välja boonused, et näidata kõrgemat tootlikkust kui konkurentidel, et tuua uut kapitali oma koheste väljaminekute tasumiseks. Ta ei säilitanud lubatud reservfondi. Reguleeriv asutus oleks võinud püramiidskeemi olemasolu koos reservide puudumisega kergesti märgata ja võtta temalt direktiiviga nõutud korrigeerivaid meetmeid. See oli hädavajalik, eriti kuna väljakuulutatud reservfondi olemasolu oli kogu ühenduses tähtsaimaks müügingimuseks. (H7)

Tõendis WE-CONF23 süüdistati ka Ühendkuningriigi reguleerivaid asutusi hooletuses tagatud annuitedimäära riski äratundmisel ja suutmatuses sellele reageerida, väites, et hoolikal uurimisel oleks igal juhul selgunud tagatud annuitedimäära tarbeks tehtud eraldiste puudumine. Tõsiasi, et reguleerivad asutused ei tegutsenud Equitable Life'i sulgemise nimel ega kohustanud Equitable Life'i tegevust põhjalikult ümber korraldama, julgustas direktoreid mitte midagi tegema ja suurendas seega 16. juulil 2001. aastal kindlustusvõtjate kaotusi.

Tõendis H5 kinnitas hr BAYLISS, et pole kahtlust, et FSA uues reguleerivas korras ei olnud aruanded piisavad tegeliku olukorra ja neis fondides peituvate potentsiaalsete kohustuste väljaselgitamiseks. Nad olid väga kaua uskunud Equitable Life'i juttu solventsusmarginaali kohta: senikaua kui toimub uus müük, on maksevõimega kõik korras. Kui uusi lepinguid on piisavalt palju, saab ta vahe täita. Probleem seisnes selles, et reguleerivad asutused taipasid 1998. aastal, et tagatud annuitedimääraga poliisidega on raskusi, ja nad ei teadnud, mida selles osas ette võtta. Mis puudutab sekkumise küsimust ja selle aega, siis reguleerivad asutused olid ombudsmani kaudu teadlikud kindlasti juba 1997. ja 1998. aastal, et see küsimus oli päevakorras. Dokumendid, mis ajakirjandusele saadeti, said nad kindlasti kätte 1998. aasta suvel, kui nad ei olnud neid juba varem saanud üksikklientidelt. Hr BAYLISSi arvates oli neil sama probleem – nad tahtsid ja samas ei tahtnud sekkuda. (H5)

Kuid tõendis WE46 vaidlustas tagamata annuitedimääraga kindlustusvõtja hr STONEBANKS mõned hr BAYLISSi tõendid, kinnitades, et tagatud annuitedimääraga ja

tagamata annuitedimääraga kindlustusvõtjate rühmade vahel oli selge huvide konflikt, ning väitis, et hr BAYLISS oli ainult esimese rühma õiguste eest võidelnud, tuues tagatud annuitedimäära probleemi kohtu ette ja põhjustades seeläbi lõpuks Equitable Life'i kriisi. Hr STONEBANKSi arvates oli ELAS vastastikune üheõiguslik selts, loodud kõigi liikmete kasumi jaoks. Hr STONEBANKSi kohutas kuuldus, et Bayliss võiks mõnele enamat nõuda. Hr Bayliss pidi mõistma, et kui tema nõudmised täidetakse, siis Equitable Life'i mitte ainult ei suleta, vaid kui nende kohustused suurenevad 1,5 miljardi naelsterlingi võrra ja nende põhitoode hävitatakse, ei oleks Equitable Life'i enam mõtet päästa. Ta pidi teadma, et kui Equitable Life tema nõudmised täidaks, peaks ta tegevuse lõpetama. Ja kui Equitable Life'i põhitoode oleks olnud turustamiseks kõlbmatu, ei oleks ühelgi teisel seltsil mõtet seda üle võtta. Kas Stuart Bayliss oli mõne teise suure elukindlustusseltsi käsilaseks, eesmärgiga lõpetada Equitable Life'i tegevus, küsib hr STONEBANKS ning kahtleb, kas me seda üldse kunagi teada saame, kuid see tundub talle hr Baylissi tegevuse ainsaks loogiliseks seletuseks. Equitable Life oli Ühendkuningriigi pensionikindlustuse valdkonnas suur ja edukas tegutseja ning ta mõistab väga hästi, miks teised elukindlustusseltsid oleksid tahtnud tema kadumist näha.

3. Väidetav ebaõiglus 2001. aasta kompromisskavas

Kui kompromisskava pärast Ühendkuningriigi kõrgemas kohtus heakskiitmist jõustus (8. veebruaril 2002), oli veel peaaegu miljonil inimesel intresse kasumiosalusega fondis. (WE47)¹. Kava eesmärgiks oli kasumiosalusega fondi stabiliseerimine, vähendades tagatud annuitedimäärade potentsiaalset kahjuriski, kõrvaldades samal ajal ohu, et Equitable Life'i vastu algatatakse kohtuasju eksitava müügi eest, kus hagejad väidavad, et lepingu sõlmimisel ei olnud neile selgitatud tagatud annuitedimääraga seotud kohustustest tulenevaid potentsiaalseid ohte. Nagu kinnitati tõendis WE80, ei osalenud Iirimaa reguleerivad asutused kompromisskava kokkuleppimise protsessis.

Kompromissi tingimusteks oli, et kõik ja mis tahes tagatud annuitedimääraga seotud nõuded, mida igal kavas lülitatud kindlustusvõtjal on ja/või võib olla seoses nende tagatud annuitedimääraga fondi ja/või tagamata annuitedimääraga fondiga, loovutatakse ja lahendatakse täielikult, lõplikult ja tagasivõetamatult, välistades selgesõnaliselt kõik kaebused või nõuded mis tahes ombudsmanidele (kaasa arvatud finantsküsimate ombudsmani teenistus).

3a) Kompromisskava ajaline järjestus

20. juuli 2000: **Parlamendi ülemkoja otsus**, mis kinnitab apellatsioonikohtu otsuse tagatud annuitedimääraga poliisidele diferentsitud boonuste väljamaksmise õigustühisuse kohta (sundides seeläbi Equitable Life'i müüki panema)

Juuli–november 2000: mitmed ettevõtted kaaluvad Equitable Life'i ülevõtmist, kuid ühtki

¹ Tõendi WE9 lisa A.2 kohaselt olid 2001. aasta 30. juuni seisuga 70 000 üksikisikust kasumiosalusega kindlustusvõtjat tagatud annuitedimääraga, 415 000 üksikisikust kindlustusvõtjat tagamata annuitedimääraga ning 105 000 tagatud annuitedimääraga ja 510 000 tagamata annuitedimääraga kindlustusvõtjat kollektiivsetes pensioniskeemides.

konkreetsed pakkumist ei tehta¹

8. detsember 2000: **Equitable Life lõpetab uute lepingute sõlmimise ja suurendab leppetrahve raha väljavõtmise eest 10%ni²**

20. detsember 2000: **Equitable Life'i juhatus teatas oma tagasiastumisest**

5. veebruar 2001: suurpank Halifax oli nõus maksuma Equitable Life'i käibevara (müügipersonali ja kasumiosalusega poliiside) eest 1 miljard naelsterlingit, lubades täiendavat kapitali juhul, kui kasumiosalusega poliiside osas jõutakse kompromissile³⁴

14. veebruar 2001: Equitable Life palkas kuningliku õigusnõuniku Nicholas Warreni tagatud annuiteedimäära juhtumist tulenevaid küsimusi uurima

10. mai 2001: **Warreni raporti eelnõu soovitas, et tagamata annuiteedimääraga kindlustusvõtjatel on juriidiliselt kehtiv õigus esitada nõue seoses eksitava müügiga**

16. juuli 2001: **Equitable Life vähendas poliisiväärtust 16% võrra (2000. aasta lõpu tasemest)**

Tõendis WE-CONF16 väideti, et Equitable Life otsustas poliiside väärtuste ühtse määraga vähendamise kasuks, vaatamata nende kestusele, selle asemel, et vähendada lõplikke boonuseid⁵, nagu soovitas uus määratud aktuaar hr Nowell, süüdistades ebasoodsaid tingimusi aktsiaturul.⁶

¹ Tõendis WE58 selgitatakse, kuidas Equitable Life'i käsitlus kulukontrollist ja töö tõhususest tähendas, et see jäi potentsiaalse ostja jaoks alati iseäranis mitteligitõmbavaks (isegi, kui probleemid tagatud annuiteetidega kõrvale jätta), sel lihtsal põhjusel, et see oli muutunud nii tõhusaks ja säästlikuks, et aktsionäride jaoks oleks toodetud väga vähe kasumit, kui Equitable Life oleks kunagi mittevastastikuseks muudetud. Võimalikke ostjaid heidutas ka tõsiasi, et Equitable Life'i baashinda (enne 8. detsembrit 2000) parimal juhul 2 miljardit naelsterlingit, tuli võrrelda eeldatavasti 4 miljardi naelsterlingi suuruse varalise seisundi parandamiseks vajamineva kapitaliga.

² 8. detsembril 2000. aastal kaotas Equitable Life oma investeerimisklassi krediitireitingu AA/A+, mida ta oli hoidnud alates 1993. aastast, kuna Standard & Poor's langetas selle BB/jälgi negatiivset peale (WE-FILE22).

³ Halifax plc. ei ostanud Equitable Life'i. Halifaxiga sõlmitud kokkulepped hõlmasid teatava osa Equitable Life'i tegevusest ja ei toonud kaasa selle mittevastastikuseks muutmist ega tema pikaajaliste lepingute üleandmist. Seega jäi Equitable Life vastastikuse elukindlustusseltsina oma liikmete valdusesse (WE58, lk 13).

⁵ Equitable Life'i tegevjuht hr Thomson (H8) väitis, et see otsus tehti kõigi kindlustusvõtjate suurema võrdsuse tagamiseks (täpsustused puuduvad), olles arutanud määratud aktuaariga mitmeid võimalusi.

⁶ Vaatamata börsiindeksi FTSE-100 ainult 6%le langusele 2001. aasta juulist 2002. aasta aprillini ja Equitable Life'i suhteliselt madalatele omakapitali investeeringutele (46%). Vt lisateavet tõendist WE-CONF16 (lk 3–4), kus väidetakse, et pool poliisi väärtuse vähendamisest tulenes Equitable Life'i poolt ülemäära suurte boonuste maksmisest rohkem kui kümne aasta vältel.

- August 2001:** Equitable Life ei lubanud kindlustusvõtjatel finantsülevaatega¹ tutvuda
- 20. september 2001:** **Equitable Life koostas** kindlustusseltside 1985. aasta seaduse 425. jaotise kohaselt **kompromisskava**, mis tugines tagatud annuiteedimäärade tagasiostmisele ja mille eesmärk oli seltsi rahaliste vahendite stabiliseerimine; kava eeldas heakskiitmist kindlustusvõtjate ja kõrgema kohtu poolt²
- 1. detsember 2001:** **FSA hakkas täieõiguslikult tegutsema Ühendkuningriigi ainsa asjaomase reguleeriva asutuse**na
Kindlustusvõtjatele saadeti ametlik kompromisskava ettepanek
- 7. detsember 2001:** **FSA kinnitas kompromisskava avalikult** oma kavade ringkirjas³
- 11. jaanuar 2002:** **kindlustusvõtjad hääletavad kompromisskava üle:** kava kinnitatakse, kui selle poolt hääletaks üle 50% üksikisikutest kindlustusvõtjatest, kes esindavad 75% mõlemat tüüpi (tagatud ja tagamata annuiteedimääraga) poliiside väärtusest
- 28. jaanuar 2002:** Equitable Life teatas, et **kindlustusvõtjad hääletasid valdavalt tehingu poolt** (98% tagamata annuiteedimääraga ja 99% tagatud annuiteedimääraga kindlustusvõtjatest)
- 8. veebruar 2002:** **kõrgem kohus kinnitas kompromisskava, mis võeti kohe kasutusele;** Equitable Life kohaldas 10%lise lahkumistrahvi; Halifax tegi Equitable Life'i lubatud 250 miljoni naelsterlingi suuruse rahasüsti
- 15. aprill / 1. juuli 2002:** **Equitable Life vähendas kasumiosalusega poliiside lõppväärtust 4% ja 6% võrra**, tõstes lahkumistrahvi 14%-ni; samal ajal näitas Equitable Life'i 2001. aasta aruanne uuele juhatajale ja tegevjuhile makstud ülisuuri boonuseid⁴

Pakkudes välja seletuse, kuidas 2001. aasta juulis oli tekkinud vajadus langetada poliiside

¹ Equitable Life'i tegevjuht hr Thomson (H8) väitis, et otsus poliiside väärtuste kohta oli juhatause, mitte kindlustusvõtjate jaoks: otsuse järgi öeldi neile, et poliiside väärtused olid varadega kooskõlas, seega said nad langetada informeeritud otsuse, kas jääda või lahkuda.

² Vt ka Equitable Life'i kirja kindlustusvõtjale 29. oktoobrist 2001 tõendis WE-CONF19.

³ Finantsteenuste järelevalve asutuse materjal sisaldas kahe kuningliku õigusnõuniku Ian Glicki ja Richard Snowdeni arvamust ning kahe kuningliku õigusnõuniku Nicholas Warreni ja Thomas Lowe'i arvamust, mis olid esitatud Equitable Life'i juhendamisel (tõend WE-CONF2, lõige 3).

⁴ Tõendi WE9 lisa A.30 kohaselt maksti Charles Thomsonile, kes sai tegevjuhiks 2001. aasta märtsis, kuni 2001. aasta detsembrini lisatasu 275 000 naelsterlingit lisaks töötasule 347 758 naelsterlingit; Vanni Treves'le, kes võttis Equitable Life'i esimehe koha üle 2001. aasta veebruaris, maksti lisaks 58 750 naelsterlingi suurusele töötasule lisatasu 250 000 naelsterlingit. Sel teemal selgitas hr Thomson tõendis H8, et otsuse nende lisatasude maksmiseks langetas Equitable Life'i palgakomisjon sir Philip Ottoni juhtimisel ja Equitable Life'i juhatause ühehäälsel heakskiitmisel. Juhatus leppis kokku, et need tasud on kohased, õiglased, õigustatult väljateenitud ja kindlasti mitte liiga helled (vt ka Equitable Life'i aastakoosoleku materjale, mai 2002).

väärtust 16% võrra, esitas hr SLATER graafiku¹, mis näitas, et rohkem kui kümne aasta jooksul ei olnud Equitable Life tasakaalustanud oma poliiside väärtust varade väärtusega, kogudes seega ajavahemikul 1989–2000 igal aastal märkimisväärsed puudujäägid, mis tipnesid 28%ga 1990. aastal ja 20%ga 1994. aastal. Seesuguse investeeringute tegelikku tootlust ületavate täielike boonuste väljakuulutamise poliitika tulemusena said julgust tuhanded uued süütud investorid ja Equitable Life laienes hoogsalt. Equitable Life'i kõrgema astme juhid mõistsid selgelt, mis riske nad võtsid. 27. juunil 2001. aastal kuulis uus juhatus tegevjuht Charles Thomsoni seisukohta jäägi (reservfondi) taseme kohta, mida ta 1999. aasta lõpuks oleks eeldanud. Thomson kommenteeris, et 2000. aasta alguses ületas poliiside väärtus varade väärtust umbes 3%, mis oleks jäänud lubatavasse vahemikku. Küsimusele vastates kinnitas Thomson, et tavapäraste aktuaaride eeskirjade järgi oleks ta aga eeldanud, et poliiside väärtus ületanuks sel ajal varade väärtust umbes 6–7%. 2000. aasta alguses oli Equitable Life'i varade puudujääk (või oli valitud ülemääraseks väljamaksed) umbes 10% (3%+7%) ehk 2,5 miljardit naelsterlingit. Tagatud annuiteedimäära kohtuasja kaotamine 2000. aasta juulis suurendas seda puudujääki 4 miljardi naelsterlingini. See oli ligikaudu sama suur summa, kui 16. juulil 2001. aastal 16%lise poliisiväärtuse vähendamise abil võideti.²

Viidates Hymani protsessi tulemustele ja nende tagajärgedele, tsiteeriti tõendis WE 46 Ned CAZALET'd, Ühendkuningriigi riigikassa nõunikku elukindlustuse alal, öeldes tagatud annuiteedimääraga kindlustusvõtjate kohta, et nad kahjustasid tahtmatult oma huve, et nad oleksid võinud kohtus võita. Ned CAZALET küsib, millised on võidu tagajärjed. Equitable Life on jäetud silmitsi võimaliku 1,5 miljardi naelsterlingi suuruse arvega tagatud annuiteedimäärade katteks. Tal ei ole sellist raha varuks, on Ned CAZALET veendunud. (WE46)

Hr CAZALET vaikis mitteametlikuma märkusega tagatud annuiteedimäära probleemi kohta, järeldades, et Equitable Life'ist tuleb mõelda nii: see on nagu karbitäis glasuuritud šokolaadikompvekke. Õpetaja lubab ühele osale klassist, et iga laps saab neli kommi. Kuid tegelikult on kompvekke vähem ja kui need kogu klassi vahel ära jagatakse, jätkub igapähele ainult kolm kommi. Pettunud osa nõuab lubaduse täitmist. Ainuke võimalus rohkem komme saada on neid teiste käest ära võtta. Pärast kaklust on alles ainult sulanud šokolaadi ja glasuuri riismed. (WE46)

3b) Kompromissi tingimustest üksikasjalikumalt

Tegelikkuses tähendasid kompromissi tingimused järgmist:

– 70 000 tagatud annuiteedimääraga individuaalse kindlustusvõtja poliisiväärtus suureneb vastutasuks tagatud annuiteedimäära õiguste loovutamise eest 17,5%;

– 415 000 tagamata annuiteedimääraga individuaalse kindlustusvõtja poliisiväärtus suureneb vastutasuks Equitable Life'i eksitava müümise eest kohtusse kaebamise õiguse loovutamise eest 2,5%.

Tõendis WE29 väitis professor David BLAKE, et kompromisskava ettepaneku dokumendid

¹ Tõend WE34, lk 2; andmed põhinevad Penrose'i raporti järeldustel.

² WE34, lk 3–4.

2001. aasta detsembrist (ja 2001. aasta vahearuanded) näitasid kindlustusvõtjatele, et kasumiosalusega fondi tulevik on ebakindel ainult siis, kui kindlustusvõtjad ei hääleta tagatud annuiteedimäära probleemi kõrvaldava kompromisskava ettepaneku poolt. Neis dokumentides pole mainitud seda, et isegi kui kompromisskava ettepanek heaks kiidetakse, oleks kasumiosalusega fond lähedal tehnilisele maksejõuetusele. Ta lisas soovitusi edasise poliitika kohta: tulevikus peaks investoritel lubatama ainult siis ühes ja samas ühises investeerimisfondis osaleda, kui nad kõik saavad sama eeldatavat (või *ex ante*) tulu.¹

Viidates kompromisskava ettepaneku sisule, teatati tõendis WE29, et Equitable Life'i juhtkond oli kinnitanud, et nende väljapakutud lahendus tugines neljale põhimõttele. See pidi olema õiglane kõigi kasumiosalusega kindlustusvõtjate rühmade jaoks, kergesti mõistetav ja teostatav, samuti kõrgemas kohtus aktsepteeritav. Juhatus väitis, et kava vastas tagatud annuiteedimääraga kindlustusvõtjate suhtes nendele põhimõtetele, kuna see hõlmas õiglase väärtusega hüvitist tagatud annuiteedimääraga kindlustusvõtjatele, mis põhines nende loovutatud õigushüvede väärtuse realistlikul arvutamisel, see jaotas hüvitise õiglaselt erinevate tagatud annuiteedimääraga kindlustusvõtjate vahel vastavalt nende õigustele; see vähendas hüvitist tagamata annuiteedimääraga kindlustusvõtjate poolt loovutatud võimalike hüvitisnõuete väärtuse võrra; hüvitis võtab tagatud annuiteedimääraga kindlustusvõtjate poliisiväärtuste proportsionaalse suurendamise vormi nii tagatud kui ka tagamata kujul.²

Juhuks, kui kompromisskava ei oleks kindlustusvõtjate hääletusel heaks kiidetud, oli Equitable Life'i juhatus kaalunud järgmisi variante³:

1. Säilitada praegune olukord, sobitades tagatud annuiteedimäära kohustusi riskiturbeinstrumentidega.
2. Sõlmida kindlustusvõtjatega kahepoolsed kokkulepped.
3. Taotleda kohtult lepingute kärpimist (kindlustusseltside 1982. aasta seaduse 58. jaotis).
4. Teha tagatud annuiteedimääraga poliisidesse sobivad parandused⁴.
5. Likvideerida ELAS.

Juhatus otsustas mitte ühtegi varianti soovitada, väites, et kõigil neil olid oma halvad küljed (WE29).

3 c) Sõltumatu aktuaari aruanne

Equitable Life oli ametisse nimetanud sõltumatu aktuaari, Michael Arnoldi⁵, et ta kompromissi tingimustele hinnangu annaks. Hr Arnold väitis aga, et tema kohuseks oli olla aruandluskohustustlane üksnes Equitable Life'i ees ja selle seltsi ühegi kindlustusvõtja ees tal kohustusi ei ole. Eelkõige ei ole kavas, et see aruanne kujuneks nõuandeks kindlustusvõtjatele, märkis hr Arnold (WE-CONF9). Lisaks täpsustas ta, et kõnealune korraldus on tõhusalt isoleerinud täpsemalt määratletud Saksamaa poliisid kõigist kasumiosalusega poliise ähvardavatest tagatud annuiteedimäära probleemidest. Ta rõhutas, et

¹ Tõend WE29, lõiked 5 ja 7.

² Vt WE29, lisa A punktid 17–18.

³ Vt WE29, lisa A punktid 24–25.

⁴ Nt „Loovutamine kindlustusseltside 1982. aasta seaduse lisa 2C alusel“ või „Kasumiosalusega lepingute loovutamine kolmandatele isikutele 2000. aasta finantsteenuste ja -turgude seaduse 112. jaotise alusel“ (WE29).

⁵ Lisateavet vt WE-CONF9.

nimetatud Saksamaa poliisid ei ole kava osaks ja see kava ei hakka neid ka mõjutama.¹

Aruande kokkuvõttes arvas hr Arnold, et kompromissi tingimused on kehtestatud aktuaari seisukohalt õiglaselt ja mõistlikult (WE67) ning et Equitable Life on arvutanud tagatud annuiteedimäära maksumuse realistliku hinnangu alusel (WE29). Ta lisas, et juhul kui kava ei rakendata, on vaja varade koostise täielikku revisjoni, et tagada pikaajalised stabiilsed investeringud, mis arvestavad sellega, et tagatud annuiteedimäärade probleem jääb tõenäoliselt püsima allesjäänud poliiside kehtivusaja lõpuni ja selle tulemusena püsib Equitable Life'i jaoks ebarahuldava maksevõime seisund. (WE29)

Ta hoiatas ka, et kava ei kõrvalda kõiki potentsiaalseid garanteeritud kasumitega seotud riske ja lisas, et on aru saadud, et kava võib tagatud annuiteedimääraga individuaalsetele kindlustusvõtjatele kahjulik olla pensionieale lähenedes, kui nad peaksid kavatsema oma tagatud annuiteedimäära õigust kasutada. Kokkuvõtteks ütles hr Arnold, et kava põhimõtteline eelis tagamata annuiteedimääraga kindlustusvõtjate jaoks on, et selgub tagatud annuiteedimäära õiguste maksumus ja seda puudutava ebakindluse kõrvaldamine on kasulik kõigi kasumiosalusega kindlustusvõtjate ja Equitable Life'i tulevase juhatuse jaoks.

3d) FSA roll kompromisskavas

Kuna kompromisskava ettepanek tehti kindlustusseltside 1985. aasta seaduse 425. jaotise alusel, ei mänginud FSA protsessis ametlikult mingit rolli, kuid reguleeriva asutusena oli tal 2000. aasta finantsteenuste ja -turgude seaduse kohaselt õigus kindlustusvõtjate huvide kaitsmiseks meetmeid võtta, kui ta oleks kava kõlbmatuks pidanud. FSA oleks samuti saanud taotleda enda ära kuulamist, kui kava oleks pärast kindlustusvõtjate hääletust kohtusse ametlikule kinnitamisele saadetud.

Oma 7. detsembril 2001. aastal avaldatud hinnangus kompromisskavale (WE67) kiitis FSA tehingu tingimused heaks, öeldes, et tal ei olnud kavas sekkuda, et kindlustusvõtjatele esitatavatele ettepanekutele vastu seista, ning täpsustas, et FSA on rahul, et asjaomaste tagatud annuiteedimääraga ja tagamata annuiteedimääraga kindlustusvõtjate rühmade suhtes on poliisiväärtuse kasvu tase õiglane pakkumine vastutasuks tagatud annuiteedimääraga seotud õiguste ja potentsiaalsetest eksitava müügi nõude esitamise õigustest loobumise eest. Kuigi kummaski rühmas on isikuti erinevaid asjaolusid, on FSA rahul, et rühmades ei ole ühtki kindlustusvõtjate kategooriat, kes saaks ebaproportsionaalselt suuremat või väiksemat kasu.

Lõpetuseks teatati, et FSA usub kindlalt, et edukas kompromiss pakub põhimõtteliselt parimat väljavaadet kasumiosalusega fondi stabiliseerimiseks ja asjaomaste kindlustusvõtjate väljavaadete parandamiseks.

Mis puutub kavandatud kompromissi keerulisusse, arvas FSA, et kindlustusvõtjatele pakutav kompromiss peaks olema selge ja andma neile teavet, mida nad vajavad otsuse langetamiseks,

¹ Hr Arnoldi tegelik sõltumatus seati kahtluse alla tõendis WE75 (punkt f), kaevates, et Equitable Life'i juhatuse oli teda kontrollinud, piirates tema korraldusi ja lubades tal keelduda mis tahes abi osutamisest kindlustusvõtjatele ning hiljem taganud talle väga tasuva töö. FSA märkis seejärel, et selleks ametissenimetamiseks ei olnud mingit juriidilist kohustust.

kuidas neile esitatud ettepanekute üle hääletada. Tunnistati aga ka, et paljud kindlustusvõtjatele hääletamise kohta saadetud kompromissi dokumendid on keerulised. Samas on FSA rahul, et need on piisavalt selged, võimaldades neil kujundada oma arvamust selle kohta, kuidas nad peaksid hääletama, pidades silmas konkreetseid asjaolusid.

FSA täpsustas samuti, et nad ei saa kindlustusvõtjaid personaalselt nõustada, lisades, et kui Equitable Life'i kindlustusvõtjad arvavad, et nad vajavad abi, et otsustada, kuidas hääletada, peaksid nad pöörduma mõne sõltumatu finantsnõustaja poole. (WE67)

3e) Kindlustusvõtjate kaebused

Väga paljud tagamata annuitedimääraga kindlustusvõtjad ja kindlustusvõtjate tegevusrühmade esindajad on esitanud kompromisskava kohta tõendeid ja kaebusi. Nende väidete järgi oli kava koostatud nii, et kindlustusvõtjatele kahju tekitada kohe algusest peale, oletades, et Equitable Life'i juhtkond oli 2002. aasta aprillis ja juulis toimunud üksteisele järgnevaid poliiside vähendamisi, mis muutsid kava alusel saadud tagasihoidliku tõusu ühe hetkega olematuks¹, ette näinud, kui mitte sihilikult planeerinud juba kava esmakordselt esitlusel 2001. aasta septembris. Lisaks sellele oleks reguleeriv asutus pidanud teadma, et kavandatud suurendamised olid fiktiivsed, kuna nad ei olnud piisavalt varadega kaetud.

Kindlustusvõtjad kaebasid ka, et neid oli pandud uskuma, et kompromisskava oleks kasumiosalusega fondi stabiliseerinud, mis osutus valeks, kuna fond sõltus endiselt turuhinna kõikumistest ja sellele järgnenud 2002. aasta jooksul toimunud aktsiaturu langusest. Selle tulemusena väitsid haavunud kindlustusvõtjad, et pärast kava vastuvõtmist 2002. aasta veebruaris muutus tagamata annuitedimääraga kindlustusvõtjate olukord märksa halvemaks kui enne – nad olid loobunud õigusest seltsilt hüvitist nõuda mingit praktilist vastutasu saamata.

Equitable Life ja FSA (H4) on korduvalt väitnud, et järjestikused poliisiväärtuste kärped polnud kuidagi seotud kompromissi tingimuste kui sellistega, vaid need olid tingitud aktsiaturu järsust langusest 2002. aastal, mis nõrgendas kasumiosalusega fondi varalist alust, ja kinnitasid, et sellist turulangust ei olnud võimalik ette näha kava väljatöötamise ajal 2001. aasta septembris.²

2001. aasta jaanuaris rahanduskomisjonile saadetud Cazalet märgukirjas nõustuti sellega, et *oleks olnud Equitable Life'i kui terviku* huvides lahendada tagatud annuitedivõimaluse probleem, lastes edasilükatud pensionidega kindlustusvõtjatel oma valikuvõimalustest loobuda. Kuid ei ole üldse selge, kas tagatud annuitedimääraga kindlustusvõtjad taolise kava poolt hääletavad, kuna selgub, et võimalik ettepanek näeb ette tagatud annuitedimääraga kindlustusvõtjate poliisiväärtuse suurendamist ettemaksega kapitali suurendamise tulemusena, aga praegustes turutingimustes põhjustaks sellele järgnev tagatud annuitedimäär kaotamine pensionipõlves sellega kaasnevat annuiteditulu langust. Cazalet märgukirjas ollakse arvamusel, et kui Equitable Life'il õnnestuks veenda oma kindlustusvõtjaid hääletama selle poolt, mida nad nimetavad „kompromissiks“, ei parandaks see oluliselt nende

¹ Vt WE6, WE7, WE-CONF16, WE-CONF.

² 2001. aasta septembrist 2002. aasta septembrini langes börsiindeks FTSE-100 29% võrra, kuid 2001. aasta detsembrist 2002. aasta aprillini see praktiliselt ei muutunud.

finantsseisundit, vaatamata 250 miljoni euro suurusele panusele Halifaxilt, kuna Equitable Life peaks tegema suuri kulutusi tagatud annuiteedimäärade väljaostmisel. Tegelik kasu ei seisneks mitte Equitable Life'i maksevõime seisundi tagasihoidlikus paranemises, vaid tõsiasjas, et kaob ära ülimalt ebastabiilne tagatud annuiteedimäära valimise võimaluse probleem. (vt WE58, lk 14)

Viidates kompromisskavale, väitis kindlustusvõtja hr WEIR (WE6), et kui Equitable Life pakkus (FSA osavõtul) välja kompromisskava, mille kohaselt kindlustusvõtjad loobuksid kõigist oma õigushüvedest, saades vastutasuks väga väikese poliisiväärtuse tõusu, lubas Equitable Life suuremat stabiilsust ja tulevikulootust ning et selts suunab 4 miljardit naelsterlingit tagasi väärtpaberite investeringutesse, kui kompromiss hääletamisel läbi läheb. Kuid poliisiväärtuste tõusu ei kindlustatud – kõigest paari nädala pärast olid 2,5%-lised tõusud muutunud 4%listeks fondide vähendamisteks. Hr WEIRi arvates on raske uskuda, et Equitable Life'i juhtkond ei teadnud juba kompromissi välja töötamise ajal väga hästi, et nad kavatsesid saavutada, et inimesed loobuvad oma õigustest täiesti valede lubaduste alusel, FSA täielikul teadmisel. Ilma kindlustusvõtjatele hagi algatamise õigusest loobumise eest vastutasuks rahalist hüvitist pakkumata oleks kompromisskava olnud juriidiliselt kehtetu. Ent tegelikult hääletasid inimesed (kuigi nad seda ei teadnud) oma kapitali vähendamise ja Equitable Life'i kohtussekaebamise õiguse äravõtmise poolt. FSA lubas sellel aset leida. (WE6)

Hr BELLORD (H2) rõhutas samuti kompromisskava oletatavat ebaõiglust, märkides, et reguleerivad asutused kiitsid heaks kompromisskava, mille alusel paljud kindlustusvõtjad kaotasid oma hüvitise nõudmise õiguse. Charles Thompson (Equitable Life'i tegevjuht) pidi kohtuprotsessi toimumise ajal 2002. aasta veebruaris teadma, et neil ei olnud raha, kuid ta jättis selle kohtule ütlema.¹ Järgmine punkt, mis vajab uurimist, on see, et reguleerijad soovitasid kompromissiga nõustuda.

Hr WEIR (WE6) väitis, et FSA tegelikult soovitas kompromissi kui kindlustusvõtjate jaoks parimat lahendust, kuid oli väga hoolikas selle soovitusel mitteavaldamisega enne kaheksa päeva möödumist sellest, kui parlamendi ombudsman² oli neile lubanud, et nad jäävad kontrollist puutumata. Väga veidra kokkusattumisenähtisena valis FSA just selle päeva, kui kõrgemas kohtus toimus kompromissi esimene kohtulik arutelu (26. november 2001), kõigist päevadest välja oma sensatsioonilise, nn Headdoni arvamuskirja puudutava pressiteate avaldamiseks, summutades seeläbi kompromissi tingimused uudisena täielikult – see on klassikaline pettemanööver hr Weiri arvates. See on kaudne tõend, mis näitab, et FSA tegutses käsikäes Equitable Life'i ja võib-olla ka riigikassaga, et kompromiss kiiremas korras läbi viia.

Tõendis WE7 väitis hr NASSIM, et rida valikulisi tegematajätmissi osutab kompromissi – mis teatavasti oli ja jääb meelevaldseks – eel ja järel valitsenud reguleerimise ebaõnnestumisele. Korralduse kompromisskava viidi läbi liikmete kahjuks ja nende õigushüvesid kaotades.

¹ Tõendis WE-CONF5 lükati need oletused tagasi kui „valed ja pahatahtlikud”, väites, et kompromisskava dokumendid kirjeldasid sel ajal olukorda üksikasjalikult.

² Kui FSA 1. detsembril 2002. aastal sai Ühendkuningriigi ainsaks asjaomaseks reguleerivaks asutuseks, oli ta ametlikult valitsusest ja seega ka parlamendi ombudsmani kontrollist sõltumatu.

Ka hr DEPPE esitas tõendis WE81 süüdistusi, et Equitable Life pani 1999. aasta mais toime pahatahtliku väärandmete esitamise. Equitable Life oli varjanud tagatud annuiteedimäära kohustust ja soovitanud kasumiosalusega annuiteetide müümist. Nende üks ja ainuke eesmärk 2001. aasta aprillist alates oli oma kompromissi müümine. Seejärel peatus hr Deppe sellel, kuidas Equitable Life'i ja kindlustusvõtjate kohtumisel palus Arthur White (Euroopa Parlamendi hageja) Equitable Life'i esimehel hr Treves'l kinnitada, et kõik pettusega seotud seigad olid juba ette lahendatud kohtuliku kompromissi kohaldamisega. Hr Treves keeldus seda tagatist andmast ja hr White palus tal oma palve üles märkida ja tagada, et eesistujat teavitataks väga reaalsest võimalusest, et pettus võis toimuda. Hr Treves ei täitnud seda selgesõnalist soovi, kuna see oleks võinud kompromissile kinnituse andmist edasi lükata või takistada. Seetõttu ei juhitud eesistuja tähelepanu mitte kunagi sellele, et tagatud annuiteedimääraga seotud kohustusi varjati ja kasumiosalusega annuiteete oli müüdud pahaaimamatutele kindlustusvõtjatele. (WE81)

FSA lükkas tagasi süüdistused, et reguleeriv asutus pidi teadma, et kompromisskaval puudusid väidetavalt seda toetavad varad. Viidates FSA rollile kompromisskava vahendamisel, selgitas FSA esindaja hr STRACHAN (H4) et Equitable Life'i 2002. aasta kompromisskava teostati pigem kindlustusseltside seaduse alusel kui (finantsteenuste ja -turgude 2000. aasta seaduse) VII jao alusel ning lõppotsus kinnitati sõltumatus kohtuprotsessis. Sellele vaatamata julgustas FSA Equitable Life'i minema kaugemale kindlustusseltside seaduses nõutud kindlustusvõtjate huvide võimalikult hea kaitstuse tagamisest, eriti sõltumatu aktuaari ametisse nimetamise kaudu, kes avaldaks arvamust ettepanekute õigluse kohta. Samuti kontrollis FSA õiglase hüvitise maksmist kindlustusvõtjatele, kes lahkusid Equitable Life'ist liiga vara, et kompromisskavast kasu saada. FSA järeldas, et nii tagatud annuiteedimäära kui ka tagamata annuiteedimääraga kindlustusvõtjatele esitatava kava alusel oli poliisiväärtuse suurenemise tase õiglane pakkumine tagatud annuiteedimääraga seotud õiguste ja eksitava müügi nõude esitamise õigusest loobumise eest. Esines muidugi erinevaid olukordi, kuid üldiselt oli see mõistlik kompromisskava.

Süüdistused, et Equitable Life ei teavitanud kindlustusvõtjaid avalikult, et kompromisskava ei stabiliseeri kasumiosalusega fondi (WE-CONF16), vaid igasugune aktsiaturu langus nõuab poliisiväärtuste täiendavat vähendamist (nagu tegelikult juhtus 2002. aasta aprillis ja juulis), lükkas ümber ka tegevjuht hr Thomson, kes kinnitas, et kasumiosalusega fond on alati investeerinud erinevatesse investeerimisvõimalustesse ja on seetõttu alati allunud turuhinna kõikumistele. Kunagi ei vihjatud, et kompromisskava muudaks kasumiosalusega annuiteetide ideed. Veelgi enam, juhatuse pädevusse ei kuulunud investeeringuturgude tuleviku ennustamine. (WE70)

Kuninglik õigusnõunik Anthony BOSWOOD väitis tõendis WE76, et tema arvates oli seoses Equitable Life'i äritegevuse probleemidega 2001. ja 2002. aastal mitmesuguseid probleeme ja küsimusi, mis vajasis käsitlemist ja lahendamist enne, kui välistati võimalus, et kindlustusvõtjad ja tegelikult ka kohus olid eksiteele viidud, sest neile ei avaldatud olulist materjali. (WE76 lõige 4) Ta jätkas, teatades, et kui juhatuse teadis juba kava dokumentide koostamise ajal (ja kohtus nende üle arutamise ajal), et 2,5%line suurendamine kujuneb tõenäoliselt petlikuks juhul, kui aktsiaturgudel ei teki kohest ja ootamatut tõusu (kui 56% vahenditest hoiti igal juhul sularahas ja fikseeritud intressiga väärtpaberites): see oli kindlasti midagi, mida oleks pidanud mainima neile, kaasa arvatud kohtule, kellelt taotleti kava heakskiitmist. Anthony BOSWOOD oli seisukohal, et kava dokumentides esitatud

finantsteave oli ajaks, kui kava häid külgi arutama hakati, ülimalt aegunud. Equitable Life'i juhatusel oli aga kindlasti uuematki finantsteavet, mis oleks näidanud, et kava alusel tekkivad poliisiväärtuse suurenemised jäävad tõenäoliselt petlikeks (lõiked 9 ja 10). Sellest tulenevalt lõpetas hr BOSWOOD oletusega, et vastutajad varjasid teavet, mille kohta nad teadsid, et see on kava puhul oluline.

3f) Väited selle kohta, et Equitable Life'i juhtkond ei täida sobivuse ja nõuetele vastavuse kriteeriumeid

Kompromisskava esitlemisel kindlustusvõtjatele aset leidnud väidetava teabe kinnihoidmise asjus saatis kindlustusvõtjate ühendus EMAG finantsteenuste järelevalve asutusele nõude uurimise alustamiseks finantsteenuste ja -turgude 2000. aasta seaduse 168. jaotise alusel, et teha kindlaks, kas kolm Equitable Life'i tippjuhti (juhataja, tegevjuht ja määratud aktuaar) kvalifitseeruvad sobivate ja nõuetele vastavate isikutena oma ülesannete täitmiseks. Kui FSA uurimine oleks kava kohta esitatud tõendeid silmas pidades järeldanud, et nad olid tõesti teavet salajas hoidnud, ei pruugiks nad kvalifitseeruda oma ülesannete täitmiseks sobivaks ja nõuetele vastavaks. Sel juhul oleks FSA saanud vastava isiku kinnitamise tühistada või alustada finantsteenuste ja -turgude 2000. aasta seaduse 63. ja 66. jaotise alusel distsiplinaarmenetlust.

Kuninglik õigusnõunik Anthony BOSWOOD nõustus tõendis WE76 seisukohaga, et oli tõestatud, et Equitable Life'i tippjuhid võisid varjata teavet, mis neile teada olevalt oli kava juures oluline. Selline sihilik varjamine võiks omakorda viidata sellele, et asjaomased isikud ei pruugi olla sobivad ja õiged, mis on FSA uurimisvolituste eeltingimuseks finantsteenuste ja -turgude 2000. aasta seaduse 168. jaotise lõike 5 kohaselt.

21. augusti 2006. aasta kirjas kinnitas FSA, et ta ei arva, et on olemas veenvad ja vastuvaidlematud tõendid ning põhjendused, mille põhjal saab esmapilgul teha järelduse, et FSA, kohtu või kindlustusvõtjate eest varjati 2001. aasta detsembrist 2002. aasta veebruarini sihilikult teavet, võttes kokku, et FSA jääb oma kompromisskava ajal koostatud avalduses toodud analüüsi ja järelduste juurde. Vaadeldud tõendid ei viita sellele, et FSA sooviks – või näitaks üles kavatsust – taolist uurimist ametlikult alustada.

4. Väidetav hooletus äritegevuse järelevalve alal

Süüdistusi seoses äritegevuse puudustega esitasid väga paljud kindlustusvõtjad mitte ainult Ühendkuningriigi reguleerivate asutuste, vaid ka Iirimaa reguleeriva asutuse (DETE/ISRA)¹ ja Saksamaa reguleeriva asutuse (BAV/BaFin)² vastu, kes kolmanda elukindlustusdirektiivi

¹ Iirimaa 2003. aasta keskpanga ja FSA seadusega viidi kindlustussektori usaldatavusnormatiivide täitmise järelevalve ja vastavad teenused 2003. aasta mais täielikult ettevõtlus-, kaubandus- ja tööhõiveministeeriumist (DETE) Iirimaa finantsteenuste järelevalve asutuse (ISFRA) vastutusalasse ning sätestati, et DETE tegevust kindlustussektoris enne 2003. aasta seadust tuleb käsitleda ISFRA ja/või majandusministri tegevusena (WE64). Tõendis WE80 selgitati veel, et kuni 2003. aastani ei olnud kindlustuse müügi jaoks eraldi tegevusjuhendeid, välja arvatud teabe esitamise eeskirjad (S.I. 15, 2001 ja S.I. 360, 1994), mõlema nõude täitmine kohtu kaudu tagatav.

² Saksamaa finantsteenuste järelevalve asutus BaFin võttis BAVilt üle vastutuse kindlustussektori eest 2002. aasta mais.

kohaselt vastutasid oma territooriumil Equitable Life'i äritegevuse järelevalve eest.

Nagu väideti tõendis WE-CONF26, oli kooskõlas kolmanda elukindlustusdirektiiviga, et FSA ei kehtestanud tegevusjuhendeid teistes liikmesriikides asuvate filiaalide suhtes, kuid just FSA pidi tagama tõhusa kindlustusvõtjate põhjendatud ootuste kaitse Equitable Life'i filiaalide jaoks.¹

Tõendis WE-CONF10 kaebas üks kindlustusvõtja eriti Saksamaa reguleerivate asutuste keeldumise üle – viidates süstemaatiliselt kolmanda elukindlustusdirektiivi kohaselt määratletud päritoluliikmesriigi põhimõttele – võtta endale vastutus Equitable Life'i sobimatu tegevuse eest Saksamaal. Väidet toetas hr WESTPHAL tõendis WS2, kinnitades, et riiklik järelevalve on sageli kontrollimisel ja jõustamisel liiga passiivne ja et kui kaebuste hulk ei ole jõudnud kriitilise määran, ei muutu järelevalve mõnedes liikmesriikides aktiivseks.

4a) Süüdistused seoses eksitava müügi ja faktide moonutamisega Ühendkuningriigis²

Põhimõtteliselt on kindlustusvõtjad esitanud Equitable Life'i kohta kaht tüüpi süüdistusi:
– *eksitav müük* ettevõtte finantsseisundit puudutavate andmete teadliku moonutamise abil, eriti seoses tagatud annuiteedimääraga seotud riskidega;
– *tegevusetus* (võimalik, et pettusel põhinev) tagatud annuiteedimääraga seotud riskidele tähelepanu juhtimisel, kui see risk kuulus avaldamisele olemasolevatele ja potentsiaalsetele kindlustusvõtjatele.

Paljud kindlustusvõtjad esitasid eksitava müügi kohta konkreetseid tõendeid. Hr SEYMOUR (WE53) esitas komisjonile Equitable Life'i müügidokumentide koopiaid, kus oli selgelt kirjas, et kasumiosalusega fondi oluliseks omaduseks on taoliste investeerimisportfellidega üldiselt seostatava kasumite ja varade väärtuste kõikumise leevendamine.³ See väide osutus ebaõigeks, kuna selgus, et Equitable Life ei olnud turu positiivse tegevuse aastatel kogunud märkimisväärseid reserve, et mingit leevendamist võimaldada.

Oma 26. jaanuarist 2000 pärinevas teates kindlustusvõtjatele (WE53) väitis Equitable Life, et apellatsioonikohtu negatiivne otsus ei mõjuta Equitable Life'i majanduslikku riskiprofiili, kinnitades, et see ei mõjuta Equitable Life'i majanduslikult, ning et seetõttu ei ole Equitable Life'i maksevõime ja olukord sõltumatu vastastikuse ühinguna kahtluse all.⁴ Sellest seisukohast taganeti hiljem 14. augusti 2000. aasta kirjas (vahetult pärast ülemkoja otsust) ja 18. septembri 2000. aasta kirjas kindlustusvõtjatele, kus teatati kasumiosalusega poliiside laiaulatuslikust kärpimisest.⁵ Järgmine vale avaldus ilmus eespool mainitud 2000. aasta 26. jaanuari teates, kus väideti et rahvusvahelise äritegevuse boonuseid see ei mõjuta, kuna ükski Equitable Life'i rahvusvaheline poliis ei sisalda taolisi tagatud kasumimäärasid. Selle seisukoha eksitavust näitas tõend, et kõiki poliise, nii Ühendkuningriigis kui ka välisriikides sõlmituid, haldas üks ja sama fond ja rahvusvaheliste poliiside jaoks ei olnud eraldi fondi, nagu väitis Equitable Life.

¹ Vt WE-CONF26, lk 4 ja 5, lõige 1.

² 2003. aasta mais leidis Ühendkuningriigi finantsküsimumste ombudsmani teenistus, et Equitable Life on süüdi faktide olulises moonutamises.

³ Vt WE53, lisa D.

⁴ Vt WE53 lisa F.

⁵ Vt WE53 lisa G ja H.

Järgmise süüdistuse Equitable Life'i poolse eksitava müügi ja faktide moonutamise kohta esitas hr NASSIM (WE7), väites, et reguleerivad asutused on sihilikult jätnud kahe silma vahele tahtlikult suurendatud teadmatuse ja üldise pettusliku ning eksitava müügi, kuna vaatamata sellele, mida Equitable Life kindlustusvõtjatele teenustasude puudumise kohta rääkis, maksis ta oma töötajatele seni veel täpsustamata suurusega vahendustasu läbimüügi pealt. Hr NASSIM lisas, et samuti ei tea me, kas vahendustasu oli kõigi Equitable Life'i toodete jaoks sama või oli see kasumiosalusega toodete puhul suurem. Keeldudes üles tunnistamast ja dokumentaalselt tõestamast üldist eksitavat müüki ning mitteavalikustamist, on Equitable Life ja ametiasutused andnud tõendamise kohustuse edasi individuaalsetele kindlustusvõtjatele. Vaevalt üllatab see kedagi, et FSA on hilinevalt öelnud, et viis läbi oma uurimise ja ei leidnud, et tegemist oleks olnud Equitable Life'i poolse eksitavat müügiga, keeldudes samal ajal tõendeid avaldamast.

Hr JOSEPHS (WE69) väitis, et on olemas pidev tõendite jada, mis näitab, et Equitable Life kavatses tekitada ebaseaduslikud ja eksitavad tulemuslikkuse näitajad, mis püsiksid vähemalt 15 aastat, ja kasutada neid riikalikke tulemuslikkuse andmeid esmase vahendina uute kindlustusvõtjate saamiseks ja Equitable Life'i varade suurendamiseks. Ent võltside tulemuslikkuse näitajate tekitamiseks vajalikud meetmed õnnestasid samal ajal Equitable Life'i rahaliste vahendite turvalisust, nii et mida kauem pettused kestsid, seda suurem oli kindlustusvõtjate kahju. Equitable Life otsustas luua soodsa ja järjepideva tulemuslikkuse statistika lihtsa võtte abil, makstes ülemäära teatud kindlustusvõtjate rühmadele, kelle kindlustusmaksed laekusid ajavahemikul 1975–1980 või enne seda. See oli ebaseaduslik, kuna rikkus Equitable Life'i juhtide usaldusel põhinevat kohustust jagada erinevate kindlustusvõtjate rühmade vahel õiglaselt. Seeläbi põhjustasid nad kasumiosalusega fondi sihiliku puudujäägi vähemalt nelja-aastase ajavahemiku jooksul. Kindlustusvõtjatele sellest ei vihjatud. Kindlustusvõtjate enamik viibis õndsas teadmatuses oma poliiside kohal rippuvatest ohtudest ja nende sellises seisundis hoidmiseks tehti suuri jõupingutusi. Nende tähelepanu suunati nende „poliisifondile”, mis tähistas osakut tsentraalses tasandatud hoiustamisfondis, samal ajal kui nende poliisi koguväärtus tähistas nende tasandatud varaosakut.

Ka hr BAIN süüdistas tõendis H8 sõnaselgelt eksitavas müügis, kutsudes uurimiskomisjoni üles võtma arvesse 20 000 Equitable Life'i kliendi kohtlemist, kellele müüdi ajavahemikul 1995–2000 „hallatavaks pensioniks“ nimetatavat toodet ja kellest suurem osa sai ajavahemikul 2001–2005 vähe või mitte mingit hüvitist, vaatamata sellele, et nad olid ohvrid juhtumise, mis, nagu tõendid näitavad, kujutas endast koordineeritud eksitavat müüki. Equitable Life käitus äriühinguna, kellel puudus ausus, hoolsus ja usinus, kuigi neil oli palju omakasupüüdlikku osavust. (WE72)

Tõendis WE81 kirjeldas hr DEPPE, kuidas ta kohtus 2003. aasta jaanuaris Equitable Life'i tegevjuhi hr Thomsoniga, küsides temalt telesaates, kuidas õnnestus Equitable Life'il ergutada kasumiosalusega seotud toodete turustamist 1998. aasta septembri järgsel ajavahemikul ilma tahtlikku pettust abiks võtmata. Hr Thomson ei vastanud küsimusele. Tema lõpuks saabunud kirjalik vastus teatas, et hr Deppe kaebus oli lahendatud kompromissi abil ja juhtum oli lõpetatud.

Tõend WE-CONF2 lisas samuti mitmeid süüdistusi eksitava müügi kohta, eelkõige potentsiaalsetele klientidele tagatud annuiteedimääraga seotud ohtudest teatamata jätmise

tõttu, mille tagajärjel said kahju peamiselt uutest liitujatest kliendid, kes sõlmisid Equitable Life'i poliisi pärast 1998. aasta septembrit, st pärast seda, kui Equitable Life oli juba otsinud tagatud annuitedimäära probleemi asjus juriidilist abi oma õigusnõustajatelt ja reguleerivatelt asutustelt. Tõendis WE-CONF2 selgitatakse, et kõik liikmed (uued liitujad) või vähemalt enamik neist said Equitable Life'ilt ostetava poliisiga kaasa tähtsamate tingimuste lühikokkuvõtte. Seda nõudsid PIA (erainvesteeringute asutus) eeskirjad. On ilmne, et need mehed (Equitable Life'i tegevjuhid) teadsid soovitusi, mida Equitable Life'i advokaadid andsid (Hymani) protsessi ja sellega seotud probleemide kohta; ja kõik nad osalesid Equitable Life'i müügipersonalile teabe andmises, et need seda omakorda levitaksid kindlustusvõtjatele ja potentsiaalsetele kindlustusvõtjatele. 1999. aasta jaanuariks oli tagatud annuitedimäära probleemist saanud pingeline arutlusteema ajakirjanduses, kus avaldati murettekitavaid artikleid ja aruandeid. On selge, et see muutis uute lepingute sõlmimise keeruliseks. Ometi oli uusi lepinguid vaja, kui Equitable Life tahtis sulgemist vältida. Uued kasumiosalusega kindlustusvõtjad vajasisid kõigi sündmuste puhul rahustamist, neile ei saanud tagatud annuitedimääraga seotud ohtudest rääkida. Equitable Life võttis tarvitusele tagatud annuitedimääraga seotud ohtude tegelikust väiksemana esitamise poliitika, esitades potentsiaalsetele kindlustusvõtjatele moonutatud fakte: tähtsamate tingimuste lühikokkuvõtte jaotis „Riskitegurid“ vaikis tagatud annuitedimääraga seotud ohtudest. (WE-CONF2)

Uute liitujate tegevusrühma liikmed teatasid, et Equitable Life'i müüjad esitasid neile nende murede vaigistamiseks erinevaid lugusid: et ajakirjanduse teated, et tagatud annuitedimäära kohustuste suurusjärg võib olla 1,5 miljardit naelsterlingit, olid valed; et Equitable Life'i maksimaalne kulu ei ületa tõenäoliselt 50 miljonit naelsterlingit; et tagatud annuitedimäära kohustused jagatakse ära tagatud annuitedimääraga kindlustusvõtjate vahel; et tagamata annuitedimääraga kindlustusvõtjate kaitsmiseks on olemas edasikindlustus. (WE-CONF2)¹

Kindlustusvõtja John GALVIN (WE-FILE15) kaebas, et tema Equitable Life'i poliisi ostmise otsus põhines osaliselt Equitable Life'i kinnitusel nende tugeva majandusliku olukorra kohta, mida kinnitas rahvusvaheliselt reitinguagentuurilt Standard & Poor's² saadud reiting AA (lisa Equitable Life'i kirjale tõendis WE-FILE15).

Viidates Equitable Life'i eksitavale teabele, mis ta avaldas kindlustusvõtjatele, meenutas pr KWANTES (H7), et kui Equitable Life läks tagatud annuitedimäära küsimuses kohtusse, said nad kõik kirjad, kus neile teatati, et kõik on korras, ajakirjanduses ilmunud negatiivsed kommentaarid pole midagi, mille üle peaks muretsema, ja toimus ka muljetavaldav reklaamikampaania, mis andis kõigile turvatunnet.

Tõendis H5 luges hr LLOYD, Equitable Life'i endine müügiesindaja Lääne-Inglismaal ajavahemikul 1995–2001, selgesõnaliselt valeks kõik süüdistused, nagu tegeleks Equitable Life'i müügipersonal eksitava müügiga, väites, et ELASi kliendid suhtusid peaaegu alati väga hästi, kui neile helistati, et poliisi iga-aastaseks läbivaatamiseks või ajakohastamiseks aega kokku leppida. Uudised olid tihti head ning uute investeeringute soovitamine ei olnud raske.

¹ Vt tõend WE-CONF2, lõiked 38–40.

² Tegelikult oli Equitable Life'i Standard & Poor'si reiting AA (investeeringustase) 1993–1999, alandatud reitinguks A+(väljavaade neg) alles 1999. aasta mais, seejärel langes see investeeringustasemest madalamale (BB/väljavaade neg) alles 2000 aasta detsembris. Edasi alandati see reitinguks B 2001. aasta juunis ja CCC (kõrge krediidirisk) 2001. aasta septembris. Alates 21. veebruarist 2001 ei ole Standard & Poor's enam reitingut andnud (WE-FILE22).

Hr Lloyd sõnul mainisid kliendid sageli, et nende teised teenusepakkujad ei pakkunud sama tasemega teenindust. Kui tagatud annuitedimäär probleem 1997. aastal teatavaks sai ja sellest rääkima hakati (see oli hr Lloyd arvates esimene kord, kui ta sellest üldse kuulis), korraldas juhatus neile kohe infotunni. Räägiti sellest, et klientidele antakse tagamata lõplik preemia ja tagatud annuitedimäär, mida kohaldatakse ainult tagatud osa suhtes. See tähendas saada 20% rohkem, kui oli vastava kliendi õiglane osak fondis. Sellest põhimõttest ei olnud raske aru saada ja järgnevalt klientidele selgitada. Hr Lloyd kogemused näitasid, et seda seletust kuulnud kliendid, kaasa arvatud need, kelle poliisil oli tagatud annuitedimäär, reageerisid heakskiitvalt. Kliendisuhted oleksid seega olnud head isegi 2000. aastal, kuna käsitledes kogu probleemi selle ajavahemiku jooksul kuni ülemkoja otsuseni 2000. aasta juulis, võib hr Lloyd sõnul väita, et ELASil oli väga vähe raskusi ja väga vähe probleeme sellega, et tema kliendid antud selgitusi ei aktsepteerinud. (H5)

Hr LLOYD lükkas ühtviisi ja tuliselt ümber süüdistused nii klientide teadliku eksitamise kui ka ebameeldivate tõsiasjade võimaliku ilustamise kohta: Hr LLOYD ei uskunud, et ta oleks kordagi endalt küsinud, kas ta mitte ei surunud peale või ei müünud midagi, mida ta ei tohtinuks müüa, ja samuti ta ei uskunud, et ükski tema kolleeg oleks nii tundnud. Hr Lloyd kinnitas, et neile antud teabe kohta ei öeldud neile kunagi, mida võib rääkida ja mida mitte või et „tegelik olukord on selline, kuid te ei tohi sellest inimestele rääkida”. Sellist asja ei olnud hr Lloyd sõnul kunagi. Ta uskus seda, et Equitable Life teadis, mida teeb, teadis, kuidas äri ajada, ja oli leidnud eduka töötamismudeli – seega ei olnud midagi ilustada. Hr Lloyd väitis, et ei tundnud ühelgi hetkel sellest etapist kuni 8. detsembrini 2000, Equitable Life'i sulgemise päevani, et ta ilustas või varjas oma klientide eest teavet, mille ta kuidagi avastanud oli ja välja ei rääkinud. Ta ei eksitanud kindlasti teadlikult ühtki klienti ja ta ei usu, et ükski Equitable Life'i esindaja oleks jätkanud lepingute müümist, kui nad oleksid teadnud, et need on eksitavad. Ta ei uskunud, et see kõne alla tuleks. Tagantjärele tarkusega arvas hr Lloyd, et nad müüsid kasumiosalusega fondi viisil, mis oli selle alusel, mida praegu teatakse, hoolimatu nii tulu kasutamise kui ka kasumiosalusega annuitedide suhtes. See oli vigane ettevõtmine, kuid nad ei teadnud seda. See oli vigane selles fondis olevate kohustuste tegeliku loomuse pärast, kuid nad ei teadnud seda, kinnitas hr Lloyd veel kord. (H5)

Siiski tunnistas hr LLOYD, et nende müüdavate toodete riskiprofiil ei kajastanud täpselt tegelikkust, kuigi müügipersonal ei olnud sellest ilmselt teadlik. Hr Lloyd arvates oli suurim viga see, kuidas lubati neil müüa kasumiosalusega fondi madala kuni keskmise riskiga tootena, kui see oleks peaaegu kindlasti pidanud olema „hoiatussilte üleni täis kleebitud” alates 1998. aastast. Hr Lloyd ei mõelnud seda tol ajal, kuid tagasi vaadates ja kõigist asjaoludest kuulda saades leiab ta, et kliente oleks tulnud hoiatada. Juhatus oleks pidanud ELASi kliente hoiatama, et tema kasumiosalusega fondi ei tohiks käsitleda madala kuni keskmise riskiga tootena, kuna esines lahendamata küsimusi ja kuni need olid lahendamata, oleks ELAS üksnes pidanud selle tühistama. Tagasi vaadates uskus hr Lloyd, et teda eksitati kasumiosalusega fondiga seonduvate riskide osas. Ta arvab seda nüüd, kindlasti ei arvanud ta seda tol ajal. Hr Lloyd arvates oleks tulnud midagi teha, et takistada tulevase kliente – neid, kes veel fondis ei olnud – paigutama raha fondi, mille kohustused ületasid vahendeid. (H5)

Kommenteerides lõpetuseks müügitmaterjale, lükkas hr LLOYD samuti ümber süüdistused, et need olid koostatud klientide eksiteele viimiseks, kuna see materjal ei olnud, nagu ta seda sellal nägi, koostatud kellegi eksiteele viimiseks. See andis inimestele nägemuse sellest, mida nad pidasid tugevaks, hästijuhitud ettevõtteks ja fondiks, ning julgustas inimesi investeerima

ELASi aastate jooksul saavutatud tulemuslikkuse tõttu.

4b) Süüdistused seoses eksitava müügi ja faktide moonutamisega teistes liikmesriikides

Teatades täiendavatest viidetest eksitavale müügile välisriikides, avaldas arvamust hr SEYMOUR (H7), kindlustusvõtja, kes sõlmis oma poliisi Belgias, et Equitable Life'i müügipersonal võttis ühendust potentsiaalsete klientidega kogu ühenduses, väites, et seoses seadusemuudatustega on võimalik investeerida Equitable Life'i pensionipoliisidesse. Hr Seymori sõnul ütles ELASi müügipersonal, et neid poliise nimetatakse „rahvusvahelisteks poliisideks“ ja neid haldab eraldi filiaal väljaspool Ühendkuningriiki.

Järgmine dokument¹ tõestas, et Equitable Life oli väitnud, et neil on nn tasandusfond, mis põhineb reserve kogumisel. ELAS väitis, et ta juhtis oma pensionifondi tasandusfondina, säilitades reserve. Preemiaid kuulutati välja igal aastal ja neid nimetati „tagatuteks“. Kõik dokumendid viitasid tagaküljel reguleerimisele Ühendkuningriigis. Samuti kinnitati, et Ühendkuningriigi reguleerimine töötas suurepäraselt, seetõttu oldi kindel, et see, mida nähti ja mida öeldi, oli õige. Müügi ajal oli Equitable Life potentsiaalsetele ostjatele kinnitanud, et rahvusvahelised lepingud ei olnud osa Ühendkuningriigi kasumiosalusega fondist. (H7)

Hr SEYMOUR lisas, et Equitable Life'i müügiga seotud külastusel Belgiasse 1994. aastal olid Equitable Life'i esindajad teda teavitanud, et neil olid volitused taolise müügi teostamiseks väljaspool Ühendkuningriiki. Nad rõhutasid ka, et nende müügidokumentide sisu oli õige, nende tegevusjuhend oli usaldatav, sest nende investeerimistegevust reguleeris „usaldusväärne Ühendkuningriigi reguleeriv asutus“ (Equitable Life'i esindajate sõnad) (WE36).

Mitmed teised välismaised kindlustusvõtjad teatasid eksitava müügi ja faktide moonutamise süüdistustest. Kindlustusvõtja hr McCARTHY (WE-FILE16) teatas, et tema Equitable Life'iga liitumise otsust mõjutas Equitable Life'i väide, et ta oli Iirimaa kindlustusombudsmani süsteemi liige. Hr BERRY (WE-FILE13), Iirimaa kindlustusvõtja, küsis, kuidas oli võimalik, et Equitable Life'il lubati tema seisundis (Irimaal) uusi lepinguid sõlmida veel 2000. aasta aprillis. See sai toimuda ainult reguleeriva asutuse raske hooletuse tõttu, leiab ta. Kindlustusvõtja hr DUGGAN (WE-FILE14) väitis, et Equitable Life'i poliis müüdi talle Iirimaa seadustele vastavana. Kindlustusvõtja hr TROY (WE-FILE4) arvas, et talle müüdi tema poliis 1999. aasta detsembris pahatahtlikult, kuna seltsil oli suuri raskusi oma kohustuste täitmisel pensionifondide ees Ühendkuningriigis ja talle sellest teada ei antud. Kindlustusvõtja hr O'FARRELL (WE-FILE9) kaebas, et teda ei teavitatud fondi kohal olevast potentsiaalsest tagatud annuiteedimäära kohustusest ja selle võimalikest tagajärgedest tema pensionifondile, millest seda kohustust võib-olla osaliselt rahastada tuli.

Sellega seoses tegi huvitava avalduse Seamus POWER, endine Equitable Life'i müügiesindaja Irimaal (WE-FILE2), kes ütles, et ta oli lugenud tagatud annuiteedimäära probleemist ajalehest Sunday Times 1998. aastal, kuid siis oli müüjaid umbes 12 ja ükski neist polnud kunagi kuulnud tagatud annuiteetidest, kuna neid Irimaal ei müüdnud. Nad küsisid juhatusele selle olukorra kohta ja said vastuseks, et sel ei ole nendega mingit pistmist ja neil kästi edasi

¹ Esitatud müügidokumendid, vt tõend WE53.

müüa. Kuuldes kohtuasja algatamisest 1999. aasta juulis, öeldi talle, et sellel pole rahvusvahelise filiaaliga mingit seost, kuna neid poliise Iirimaal ei müüdnud ja et nende fondid olid eraldiseisvad. Pärast apellatsioonkaebuse rahuldumata jätmist kästi neil Seamus POWERi sõnul edasi müüa, kuna nad olid eraldiseisvad, ja öeldi, et kohtuasja tulemus ei mõjuta neid isegi halvimal juhul. Jätkati müüki ja palgati müügipersonali juurde. Kui Equitable Life lõpetas uute poliiside sõlmimise, jäid kõik töötuks. Seejärel võeti kasutusele leppetrahvid ja pandi paljud kindlustusvõtjad sundolukorda, kus nad pidi leppima kas poliisi väärtuse 10%lise vähendamisega või jääma investeerima. Näib, et Equitable Life'i juhtkond teadis juba 1998. aastal, et Equitable Life'is oli tõsisemid probleeme, leidis Seamus POWER ja arvas, et kõik pärast seda müüdnud poliisid peaksid olema kehtetud.¹

Vastates Iiri kindlustusvõtjate tehtud süüdistustele, kes väitsid, et Equitable Life oli neid valesti teavitanud (et nad on sõlminud lepingu – või hakkavad sõlmima – seoses eraldiseisva Iiri fondiga, mida Ühendkuningriigi fondis tekkivad kohustused ei mõjuta), vastas Equitable Life'i tegevjuht hr THOMSON (H8), et Iiri poliisidel oli eraldi boonuste seeria ja mõtteliselt sihtotstarbelised varad, mis võimaldasid Iirimaa äritegevuse investeringuaruannetes kajastada investeringutasuvust Iirimaal, nii et näiteks poliiside väärtuse 16%lised kärpeid, mida rakendati Ühendkuningriigis 2001. aastal, Iiri poliisidele ei kohaldata. Ta kinnitas siiski, et Iiri äritegevus oli siiski osa Equitable Life'i ühtsest kasumiosalusega fondist.

Tõendis WE-CONF28 rõhutati aga, et kuigi oli tõene, et Iirimaa poliisid 2001. aasta juulis 16%lise poliiside väärtuse vähendamise all ei kannatanud, maksti Iirimaa kindlustusvõtjatele selle tasa tegemiseks kõrgemaid leppetrahve ja madalamaid boonuseid.²

Tõendis WE-CONF21 kinnitati, et Equitable Life'i tootekirjeldustes ei olnud midagi selle kohta, et Iiri investeringuid ülejäänud kasumiosalusega fondi vahenditest kuidagi eraldi hoitaks. Seda avaldust toetas ISFRA tõendis WE80, väites, et ei esitatud tõendeid, mis toetanuks Equitable Life'i esitatud väiteid, nagu oleks eksisteerinud eraldi Iirimaa fond.

Seda avaldust ei toetanud aga tõend WE-CONF28, mis tõestas, et Equitable Life'i pressikonverentsil Dublinis 14. märtsil 2000. aastal väitis Terry Curtis, Ühendkuningriigi Equitable Life'i rahvusvaheline aktuaar, et apellatsioonikohtu otsus ei mõjutanud Iiri kindlustusvõtjaid, kes olid oma Ühendkuningriigi ametivendadest isoleeritud.³

Lisaks tõestati tõendis WE-CONF28, et 12. detsembril 2000. aastal rõhutas Noel Creedon, (Equitable Life'i) Iiri osakonna tegevdirektor, et Iiri turul ei kehtestata kasumiosalusega poliiside ennetähtaegse katkestamise eest leppetrahve. Kõnealusel ajal oli nende fondil Noel Creedoni sõnul ülejääk. Mõlemad avaldused näitavad selgelt, et Equitable Life viitas avalikult eraldiseisvale Iiri fondile ja pani Iiri kindlustusvõtjad ekslikult uskuma, et nad sõlmivad – või on sõlminud – lepingu Equitable Life'i fondis, mis seisab eraldi Ühendkuningriigi põhifondist.

¹ Tõendis H4 kinnitas pr O'DEA, et Equitable Life'i Iiri filiaal tegutses 1991. aastast 2001. aastani ja lõpetas uute poliiside sõlmimise 2000. aasta detsembris üheaegselt Ühendkuningriigi peakontoriga.

² Vt täiendavaid üksikasju tõendi WE-CONF 28 lisades.

³ Tõendis WE-CONF28 rõhutatakse ka tõsiasi, et see pressikonverents – ainult neli kuud enne mulli lõhkemist parlamendi ülemkoja otsuse kujul – oli Equitable Life'il kavandatud oma „Euroopa fondi” käivitamiseks Iirimaal. Tõendis väidetakse, et see oli vastutustundetu ja pahaendeline ning et käivitamise ajastus osutab selgelt sellele, et Equitable Life oli keskendunud Iiri turult võimalikult suure rahakoguse väljapumpamisele.

Viidates Equitable Life'i väidetavatele „rahvusvahelistele poliisidele“, teatas hr SEYMOUR (H7) samuti, et kui ajakirjandus hakkas 1999. aasta lõpus laialdaselt Equitable Life'i probleemidest kirjutama, kirjutas Equitable Life kõigile rahvusvahelistele kindlustusvõtjatele 2000. aasta jaanuaris, rahustades neid, et nende poliisid olid tõesti eraldatud ja Equitable Life'i Ühendkuningriigi fonde käsitlev kohtuotsus neid ei puuduta. Alles pärast kohtuasja võttis Equitable Life omaks, et see oli vale. 14. augustil 2000. aastal kirjutas Equitable Life ja teatas, et kohtuasja kaotamise tulemusena vähendatakse kasumiosalusega boonuseid kõigi kindlustusvõtjate kategooriate jaoks ja et Equitable Life on müüki pandud.¹

4c) Süüdistused seoses kindlustusvõtjate lepingute „loksutamisega”

Tõendis WE72 väitis hr BAIN, et 1990. aastate keskel oli Equitable Life välja töötanud strateegia intressimäärade järsule langusele reageerimiseks, mis oli suurendanud märkimisväärselt tema tagatud annuiteedimääraga poliisidest tulenevaid kohustusi ja ähvardas tema miinimumreservi kriitilist suurust. Seega olevat Equitable Life pakkunud kindlustusvõtjatele uudset pensionikava, mis võimaldaks lükata annuiteedi edasi 75aastaseks saamiseni, kuid nõuda 25%list maksuvaba raha kohe ja võtta teenitud tulu vahepeal välja. „Hallatavatel pensionidel” oli palju ligitõmbavaid külgi:

- 1) neid sai müüa seletusega, et annuiteedimäärad tõusevad jälle;
- 2) nad löid uusi lepinguid uue pensionitoote müümisest;
- 3) nad tootsid maksuvabast põhisummast sularaha ja tulu, mida sai investeerida teistesse Equitable Life'i toodetesse;
- 4) tagatud annuiteedimääradega kindlustusvõtjad kaotasid oma tagatised, mis võimaldas potentsiaalset kohustuste märkimisväärselt vähendamist.

Kuna 1995. aastal olid Ühendkuningriigi üldvalimised – kus rahva soosing ja võiduvõimalus oli leiboristidel – ainult kahe aasta kaugusel, võttis Equitable Life'i müügipersonal ühendust oma mõjukate klientidega, kes olid üle 50 aasta vanad, (või kohe, kui nad 50aastaseks said), soovitades „tulu väljavõtmist”², vaatamata erainvesteeringute asutuse üksikasjalikule juhendile (G-60), mis pidas seda sobivaks ainult vähestele pensionieale liginevatele inimestele. Esimene tehniline võte oli lausa õuduslugu: nad hirmutasid kliente, et tulevane leiboristlik valitsus võib pensionidelt maksuvaba raha saamise õiguse lihtsalt ära kaotada, ja soovitasid, et „kasutage seda võimalust parem kohe, isegi kui teil tegelikult suurt summat vaja ei ole, ja võtke tulu välja, isegi kui teil mingit tulu vaja ei ole”.

Kuna kindlustusmüüja kohuseks oli näidata, et ta oli pakkunud kliendile sobivaima toote kõigi kindlustustoodete hulgast, oli teine tehniline võte olulise teabe varjamine või võltsimine toote kohta – näiteks selle maksustatavuse – või võimalike alternatiivsete toodete kohta, mida tegelikult kunagi ei müüdnud. Seejärel, kui tulu väljavõtmise lepingus oli kokkuleppele jõutud, soovitati, et maksuvaba põhiosa ja sageli ka tulu tuleks investeerida teistesse Equitable Life'i

¹ Komisjonile esitatud kirja koopia.

² Tulu väljavõtmist defineeritakse kui vahendit, mis lubab annuiteedi väljaostmist edasi lükata, kui kasumimäärad kliendi pensioniikka jõudes madalad on. Väljavõtmine lubab annuiteedi väljaostmist edasi lükata maksimaalselt vanuseni 75 aastat, andes senikaua tulu otse pensionifondist (rahandussõnastik aadressil <http://finance-glossary.com>).

toodetesse. Nii genereeriti imepäraselt kolmekordne müük, kolmekordne vahendustasu ja kolmekordne „uute lepingute” müük, sageli suurte, lausa kuuekohaliste summadena, ja tegelikult kõigest varem sõlmitud lepingutest.¹

Tõendis WE72² tsiteeritud aruanne loetles 200 juhtumit rahulolematute Equitable Life'i kindlustusvõtjatega, eranditult kõiki iseloomustas müügihetkel valitsenud teabepuudus ja faktide moonutamine ning praktiliselt kõigi nende klientide jaoks oleks parim soovitus olnud teha mitte midagi või leppida kokku järkjärgulises pensionikavas. Tulu väljavõtmine oli keeruline valik, kus oleks vaja läinud asjakohast nõustamist, kuid selle vahetult müümisel oli piisavalt ruumi vahendustasu kuritarvitamisele. Mida tegi reguleeriv asutus? 1999. aasta veebruaris oleks avalikult kättesaadavad näitajad pidanud erainvesteeringute asutuses häärekella lööma: Equitable Life'i müügipersonal oli müünud juba 11 600 tulu väljavõtmise lepingut 1,35 miljardi naelsterlingi väärtuses – peaaegu kaks korda niipalju, kui suuruselt järgmise kindlustuseltsi müüdnud 750 miljonit naelsterlingit, ja neli korda rohkem, kui oli kindlustussektori keskmine tulemus. Lisaks sellele oli Equitable Life investeerinud 95% väljavõetavast rahast oma kasumiosalusega fondi – samal ajal kui peamised konkurendid Scottish Equitable (25% kasumiosalusega fondis) ja Winterthur (väga vähe) teatasid mõlemad avalikult, et kasumiosalusega fond ei sobi suuremale osale investoritest. Miks Equitable Life ülejäänud seltsidega üldse ühte jalga ei käinud? Viimaks, 2002. aasta mais, tegi finantsteenuste järelevalve asutus teatavaks, et on mures: nad olid avastanud, et müügipersonal sai tulu väljavõtmise lepingu pealt 6% vahendustasu, samal ajal kui annuiteetide eest teeniti ainult 1,5%, ja ütlesid, et nad analüüsivad tõendusmaterjali müügi mitteametlikkuse kohta.

Hr BAIN tegi kokkuvõtte: tuhanded pensionid väärtuslike tagatud annuiteedimääradega kustutati lihtsalt registrist, üldjuhul kliendid isegi ei teadnud, et neil oli tagatud määr, rääkimata sellest, et neile oleks pakutud informeeritud valikut. Kuidas küll Equitable Life sellisest skandaalsest tegevusjuhendite rikkumisest puhtalt välja tuli, rääkimata aususe ja korralikkuse põhimõtete jalge alla tallamisest, imestas hr Bain. Ta arvas, et kõigepealt ei märganud Ühendkuningriigi reguleerivad asutused oma saamatuse tõttu hoiatussignaale selle seltsi äritegevuse osas ega pakkunud klientidele selle eest kaitset. Teiseks ei saanud nad aru, kuidas sellised äritegevused võimaldasid Equitable Life'il oma uute lepingute väärtust moonutada, muu hulgas oma kriitilises seisus olevates raamatupidamisaruannetes. Lõpuks leppisid nad Equitable Life'i uue juhatusega kokku petturliku strateegia osas, kuidas minimeerida majanduslikku ja mainega seotud kahju seltsile, kindlustussektorile ja valitsusele. Kuid seda sai teha ainult kindlustusvõtjate tõestatud õigushüvede kulul. (WE72)

Sarnase oletuse tegi hr JOSEPHS (WE69), väites, et Equitable Life otsustas esitada oma uute investeerimispoliiside, nagu näiteks erapensionide ja kindlustusobligatsioonide varalise katte kohta moonutatud andmeid. Seda tehti 1987. aastast saadik müügipersonali kaudu. Aja jooksul kujunes Equitable Life'i eesmärgiks asendada vanemad poliisid „tehniliselt tõhusamate” variantidega, mis eeldasid veel väiksemaid kapitalireserve (piiratumate tagatiste tõttu). Näilise õigluse säilitamiseks said need poliisid sama kogutulu, kuid oluliselt suurendatud lõpliku boonuse osakaaluga, et kompenseerida väiksemat tagatud osa. Näiline õiglus oli petlik, sest kogu lõplik boonus oli igal ajal lepingutingimuste muutmisel äravõetav;

¹ Tõendi WE72 lisa loetleb palju kõnealust väidet toetavaid juhtumianalüüse.

² Alan Steel Asset Managementi, Šoti sõltumatu finantsnõustamisettevõtte aruanne.

see tähendab, et Equitable Life'i tõhususe suurendamise hinna pidid kinni maksma kindlustusvõtjad. Hr JOSEPHSi arvates varjati neid riske meelega klientide eest, keda selline sihilik poliiside ümberkorraldamine mõjutas.

4d) Pretensioonid seoses Ühendkuningriigi reguleerivate asutuste vahelise kommunikatsiooni puudustega

Hr NASSIM (WE7) väitis, et usaldatavusnormatiivide järelevalve asutused ei suhelnud tõhusalt asutustega, kes vastutasid kindlustusseltside äritegevuse reguleerimise eest, eriti seoses Equitable Life'is avaldatud kindlustusmatemaatilise ja kindlustusparadigmaga või selleks, et öelda äritegevust reguleerivatele asutustele, et potentsiaalsete klientide jaoks oli esmaseks soovitusel tegelik olukord, mitte maksevõime olukord.

Tõendis ES-2 arvati, et Ühendkuningriigis ei pidanud usaldatavusnormatiivide täitmise järelevalve asutused oma tööülesandeks äritegevust reguleerivate asutuste teavitamist probleemidest kindlustussektoris. Nad ei teinud peaaegu või üldse mitte koostööd, kuni usaldatavusnormatiivide täitmise järelevalve eest vastutavad töötajad leidsid end ühes ja samas hoones äritegevuse reguleerimise eest vastutavate töötajatega. Isegi siis läks veel mõlemal poolel aega, et õppida koos töötamist.

Sel teemal selgitas FSA esindaja hr STRACHAN (H4), et üldiselt on kolm olukorda, mille puhul reguleerivad asutused peavad ametlikult teavet vahetama. Nendeks olukordadeks on, kui maksejõuetuks muutub ettevõtte, kellel on filiaalid teistes liikmesriikides, kui filiaalidega ettevõtte mingil põhjusel volitusest ilma jäetakse ja kui asjaolud muutuvad, näiteks filiaal suletakse. Esimest kahte olukorda – maksejõuetust ja volitustest ilmajäämist – ei esinenud kunagi, niisiis pole need asjakohased. Kui Equitable Life lõpetas uute lepingute sõlmimise ja tema filiaalid Iirimaal ja Saksamaal füüsiliselt suleti, võttis FSA oma kolleegidega ühendust.

Hr BAYLISS (H5) kinnitas ka, et ei ole kahtlust, et FSA on teinud palju tööd oma mandaadi osas seoses ettevõtete usaldatavusnormatiivide täitmise järelevalve ja eriti kasumiosalusega fondidega. FSA on olnud äritegevuse koha pealt palju aktiivsem, sest seda peeti kindlustusseltside nõrkuseks. Hr Bayliss arvab, et oma äritegevuse nõudmiste osas õppis reguleeriv asutus oma kogemustest ja ta võis õigustatult öelda, et kõik oli uus, sest varem riigikassal ning kaubandus- ja tööstusministeeriumil sellist rolli ei olnud.

4e) Teabevahetus Ühendkuningriigi ja välisriikide reguleerivate asutuste vahel

Ühendkuningriik/Saksamaa

Tõendites WE-CONF9 ja WE-CONF17 vaadeldud tõendusmaterjal osutab, et esimesed kontaktid Ühendkuningriigi ja Saksamaa reguleerivate asutuste vahel usaldatavusnormatiivide täitmise järelevalve küsimustes seoses Equitable Life'ga said alguse juba 1995. aastal¹, pärast seda, kui Equitable Life avas 1992. aasta detsembris oma Saksamaa filiaali Kölnis ja hakkas müüma poliise volitatud agentide kaudu. 20. märtsil 1995. aastal kirjutas Bundesaufsichtsamt

¹ Kolmanda elukindlustusdirektiivi Saksamaa rakendusseadus jõustus 21. juulil 1994.

für das Versicherungswesen¹ (BAV) kaubandus- ja tööstusministeeriumile, viidates Siena protokollile artiklile 5.32, soovitades kindlustusmaksete ja kattereservide arvutamiseks kasutada uusi, Saksa aktuaaride ühingu poolt koostatud suremustabeleid. BAV kinnitas, et ta ei suuda hinnata, mil määral on kinni peetud Ühendkuningriigis kohaldatavatest sätetest reservide intressimäära kohta, ning et on võimalik, et selts ei ole täitnud kolmanda elukindlustusdirektiivi artiklist 19 tulenevaid sätteid seoses artikli 18 lõikega 1 c.

BAV väljendas ka muret, et Equitable Life'i Saksamaa turundusjuhile osundati² kui isikule, kes ei teinud annuiteetide kohaldamisel vahet meestel ja naistel, mis oleks vastuolus Saksamaal kehtivatele aktuaaride eeskirjadega. Kaubandus- ja tööstusministeeriumi vastust, kui see ka koostati, ei ole kõnealusele komisjonile esitatud.

Järgmine teabevahetus, seekord BAVi ja FSA vahel, toimus pärast parlamendi ülemkoja otsust 31. juulil 2000 – ajakirjandusartiklite ja murelike Sakse kindlustusvõtjate järelepeärimiste tagajärjel. BAV palus, et teda teavitataks Equitable Life'i majandusliku stabiilsuse, kõigi FSA poolt selle seltsi suhtes võetavate meetmete ja otsuse tagajärgede kohta Saksa kindlustusvõtjatele.

FSA vastus saabus kiirelt 7. augustil 2000 vastavalt avalikustamispiirangutele ning kooskõlas ELi kindlustusdirektiivi sätetega. Niisiis teavitati BAVi, et FSA on rahul, et Equitable Life jääb võimaliseks nõutavat solventsusmarginaali täitma, kuigi katte tase on madalam, kui FSA ja selts pikaajaliselt näha sooviks. Edasi lisati kirjas väga optimistlikult, et ettevõtte paneb end müüki ja pole karta Equitable Life'i ostmisest huvitatud seltside vähesust tänu nende heale mainele Ühendkuningriigi kindlustussektoris oma tõhususe tõttu. Kirjas kinnitati, et nad kontrollivad põhjalikult ELASi maksevõimet, kuid on rahul, et seltsi müümise plaanid lahendavad eeldatavasti pikaajalisemad, nende finantsseisundiga seotud mured. Ja lisati, et neile tundub, et seltsi juhtkond tegeleb olukorraga tõhusalt ja nad on rahul, et seda tehes püüavad nad kaituda kindlustusvõtjate huvides.³

Lõpuks kinnitas FSA, et Saksa filiaali kindlustusvõtjad on samas olukorras nagu Ühendkuningriigi kindlustusvõtjad, lisades, et Equitable Life'i müügi lõpetamisel loodab ettevõtte olla sellises seisundis, et korvata tema muudetud boonusepoliitikast tulenev kasumiosalusega poliiside väärtuse vähendamine. Kiri lõpetati lootusega, et see teave võimaldab BAVil leevendada osa Saksa kindlustusvõtjate suurimatest muredest.

Seejärel, kui Equitable Life'i müük aset ei leidnud ja selts oli sunnitud uute lepingute sõlmimise lõpetama, pöördus BAV uuesti FSA poole 13. detsembril 2000. aastal, küsides selgitust nende augusti kirja arvesse võttes. FSA vastus tuli jällegi kiirelt 3. jaanuaril 2001 ja – viidates eelnevatele telefonikõnelustele – kordas seisukohta, et Equitable Life jääb maksevõimeliseks, olemasolevad poliisid kehtivad edasi ja selts suudab täita oma lepingulisi kohustusi kindlustusvõtjate ees, minnes isegi nii kaugele, et kinnitada: paljud Equitable Life'i kohta ajakirjanduses avaldatud artiklid on olnud ebaõiged ja spekulatiivsed, ja lõpetas, öeldes, et FSA ei nõua seltsilt uue hindamise läbiviimist.

¹ Praegune Saksamaa ainus reguleeriv asutus BaFin loodi 2002. aasta mais.

² Ajalehe Die Welt 27. veebruari 1995. aasta väljaandes: vt WE-CONF9 2. lisa.

³ Seda vaid neli kuud enne seda, kui Equitable Life lõpetas uute poliiside sõlmimise ja juhatus tagasi astus!

Järgmised kontaktid Ühendkuningriigi ja Saksamaa reguleerivate asutuste vahel piirdusid teatamisega Equitable Life'i Saksa filiaali võimalikust sulgemisest (30. juunil 2001), millele BAV vastas kohe, tuletades meelde, et mõned kindlustusvõtjad sõlmisid Equitable Life'iga poliisi ainult sellepärast, et neil oli filiaal Saksamaal, ja väljendades soovi, et Saksa kindlustusvõtjatele pakutakse ka edaspidi optimaalset teenindust. BAV lõpetas, nõudes teadaannet selle kohta, kuidas Saksa kindlustusvõtjaid tulevikus koheldakse. FSA vastust registreeritud ei ole ja näib, et kontaktid reguleerivate asutuste vahel jäid edaspidi harvemaks, kuna BAV pidi veel kaks korda kirjutama (7. novembril 2001 ja 19. märtsil 2002), paludes FSA-lt selget kinnitust 30. septembril 2001 suletud Equitable Life'i Saksamaa filiaali likvideerimistähtaaja kohta.¹

Lõpuks, viidates järelevalvekohustuste jagamisele Ühendkuningriigi ja Saksamaa reguleerivate asutuste vahel kolmanda elukindlustusdirektiivi jõustumisele eelneval ajavahemikul, kinnitati tõendis WE-CONF26, et vastavalt teisest elukindlustusdirektiivist tulenevale Equitable Life'i korrale ei saa Saksamaa filiaal äritegevust lugeda passiivse teenuste osutamise vabaduse juhtumiks. Just Equitable Life'i Saksamaa filiaal kontakteerus aktiivselt Saksa kindlustusvõtjatega. See piiritleb Equitable Life'i varase Saksamaa filiaali äritegevuse aktiivseks teenuste osutamise vabaduseks, mitte teise elukindlustusdirektiivi artiklis 13 sätestatud tegevuseks. Niisiis tuli sellele kohaldada Saksamaa ja BAVi järelevalve korda ja mitte Ühendkuningriigi ja FSA oma, selgitati tõendis WE-CONF26.

Ühendkuningriik/Iirimaa

Nagu meenutas Iiri finantssektorit reguleeriv asutus tõendis WE61, oli Equitable Life'il 1991. aastast 2001. aastani Iirimaa filiaal ja ta müüs Iiri kodanikele poliise. Kolmanda elukindlustusdirektiivi kohaselt allus Iirimaa filiaal Ühendkuningriigi reguleeriv asutus usaldatavusnormatiivide täitmise järelevalvele ja lõpetas uute poliiside sõlmimise 2000. aasta detsembris, samal ajal Ühendkuningriigi peakontoriga, ega ole sellest saadik uusi poliise müünud. Equitable Life teenindab oma allesjäänud Iiri kindlustusvõtjaid piiriüleselt kolmanda elukindlustusdirektiivi sätete alusel. Iiri finantssektorit reguleerival asutusel puuduvad dokumentaalsed tõendid selle kohta, nagu oleks Equitable Life rikkunud Iiri finantsteenuste alaseid õigusakte.

Ühendkuningriigi ja Iiri reguleerivate asutuste vaheline dokumenteeritud kirjavahetus (WE-CONF9) piirdub tehnilise kirjavahetusega 1994. ja 1995. aastal seoses muudatustega Equitable Life'i Iirimaa filiaali, mis oli tegutsenud 1991. aastast, ELi nõutavates üksikasjades (WE38). Täiendav teabevahetus toimus 2002. aastal, kui FSA teavitas DETEt² Equitable Life'i Iirimaa filiaali sulgemisest ja selle juhtimisest arvelduslepingute alusel Ühendkuningriigist 8. juuli 2002. aasta seisuga, liitudes maksevõime sertifikaadiga.

4f) Eksitav reklaam Saksa ja Iiri turul

¹ Olemasolevaid Saksa poliise teenindatakse praegu ELASi CSC Saksamaa (Aylesbury, Ühendkuningriik) kaudu.

² Ettevõtlus-, kaubandus- ja tööhõiveministeerium (kindlustust reguleeriv asutus 1989–2001); Iiri finantssektorit reguleeriv asutus (ISFRA) asutati alles 1. mail 2003.

12. aprillist 2000 – umbes kuus nädalat pärast reklaamide avaldamist ajakirjanduses – palus ELD-l kommenteerida süüdistusi ebaõige reklaami kohta, korrates oma palvet 29. mail ja 4. juulil 2000. 17. juulil 2000 tuli lõpuks ELD vastus, ilmselt ebarahuldav, sest BAV pidi esitama lisaküsimusi: kuna parlamendi ülemkoja otsuse tagajärgi Equitable Life'i jaoks arutati laialdaselt Ühendkuningriigi ajakirjanduses, kirjutas BAV 31. juulil 2000 uuesti, vaidlustades reklaami legitiimsuse ja paludes täpsustada, kas reklaam on ikka veel sel kujul kasutuses; kui mitte, palus BAV saata koopia muudetud versioonist. Isegi seda palvet tuli 12. septembril korrata, enne, kui 21. septembril 2000 saadi lõpuks ELD-lt vastus, milles ELD kinnitas, et reklaamid on kõrvaldatud hiljem kui kuus kuud pärast nende esmakordset ilmumist Saksa ajakirjanduses.

10. oktoobril 2000. aastal tunnistas BAV esimese reklaami kõrvaldamist ja sekkus teise reklaami peatamiseks, kuid jälle väga pehmes sõnastuses ja ilma otsest korraldust tegemata ega konkreetset tähtaega seadmata (*„Seetõttu palun ma Teil see konkreetne reklaam ja kõik sarnase sisuga reklaamid kõrvaldada“*).

Iirimaalt konkreetsete Equitable Life'i eksitava reklaami juhtumite kohta avaldusi ei laekunud. Tõendis WE 80 kinnitas Iiri finantssektorit reguleeriv asutus, et neile teadaolevalt ei ole asjaomastelt kindlustussektori reguleerimise eest vastutavatelt Iiri asutustelt laekunud kaebusi seoses Equitable Life'i eksitavate reklaamidega.

Järeldused, III OSA – REGULEERIMISSÜSTEEM

III OSA– REGULEERIMISSÜSTEEM

Ühendkuningriigi regulaatorite „vähese sekkumisega” regulatsioonipoliitika

1. Veenvatest aruannetest nähtub, et Ühendkuningriigid kasutasid elukindlustusäris viimase kahe aastakümne jooksul märkimisväärsel perioodil nii enne kui pärast kolmanda elukindlustusdirektiivi jõustumist järjepidevalt mahajäänud „vähese sekkumisega” regulatsioonipoliitikat. Esitatud dokumentidest ja aruannetest selgub, et Ühendkuningriigis on regulatsioonipoliitika põhimõtteid praegu ulatuslikult edasi arendatud ja rakendatud ning tõenäoliselt liidetakse need *Solvency II* ettepanekutega.
2. Uurimiskomisjon mõistab, et ükski regulatsioonikord ei saa seada oma eesmärgiks reguleeritud ettevõtetega seotud ohtude kõrvaldamise ning täielikult kõikide probleemide vältimise, kuna selline süsteem pidurdaks uuendustegevust ning halvendaks tarbija valikut. Siiski on mitmeid aruandeid, millest nähtub, et Ühendkuningriigi „vähese sekkumisega” regulatsioonipoliitika läks liiga kaugele ning aitas kaasa nõrga regulatsioonikeskkonna kujunemisele. See võimaldas ELASi probleemide kontrollimatut suurenemist, samas kui tugevamas regulatsioonisüsteemis oleks need võinud varasemas staadiumis ilmsiks tulla ning seeläbi oleks lõplikku kriisi olnud võimalik vältida.
3. Näib, et Ühendkuningriigi regulaatorid ei suutnud reageerida õigeaegselt asjaolule, et ELASil oli 1990ndate aastate vältel pidevalt varade nappus, kuna ta ei kavandanud õigesti vahendeid tulevasteks lõppväljamakseteks. Selle põhjustasid eeskirjad, mille tulevasi määratlemata väljamakseid käsitlevad sätted olid regulaatorid tahtlikult ebaselgeks jättnud, soovides jätta need kontrollimatult üksnes aktuaaride vastutusalasse.

Ühendkuningriigi regulaatorite regulatiivsed puudujäägid

4. Paljud avaldused ja dokumendid kinnitavad erinevate Ühendkuningriigi elukindlustusvaldkonna regulaatorite (DTI/HMT/FSA) ja samuti GADi regulatiivseid ja usaldatavusnormatiivide täitmise järelevalve puudusi 1990ndatel aastatel ning eriti pärast kolmanda elukindlustusdirektiivi jõustumist 1994. aastal ELASi üle järelevalve teostamisel.
5. Samuti on küllaldaselt materjali, mis näitavad, et kui Ühendkuningriigi regulaatorid oleksid vastavalt kolmanda elukindlustusdirektiivi artiklitele 10 ja 13 õigesti ja hoolsalt täitnud oma usaldatavusnormatiivide täitmise järelevalve ja regulaatori volitusi, oleksid nad pidanud avastama ELASi ärimudelisse ja -tegevusse sisse programmeeritud nõrkused ja ohud ning neile reageerima enne lõpliku kriisi ilmsiks tulekut.
6. Palju avaldusi on selle kohta, et Ühendkuningriigi regulaatorid ei suutnud vältida ELASi kriisi sattumist ning seetõttu ei suutnud nad Ühendkuningriigis ja teistes liikmesriikides kaitsta ka ELASi kindlustusvõtjaid sellest otseselt tulenevate rahaliste kaotuste eest.
7. Uurimiskomisjoni saadud avaldused ja ekspertarvamused tunduvad olevat vastuolus

Lord Penrose'i üldise hinnanguga, et „põhimõtteliselt oli kindlustusselts ise oma ebaedu põhjustaja. Regulatsioonisüsteemi vead olid vaid teisejärgulised¹”. Eriti tunduvad ülalnimetatud hinnanguga olevat vastuolus tema enda aruande „põhijärgeldused”², mille kohaselt on regulatiivsed vead siiski oluliselt aidanud kaasa nõrga regulatsioonikeskkonna tekkele, mille tõttu sai ELASi kriis puhkeda.

Tagatud annuitedimääraga (GAR) poliisidega seotud ohtude mittetunnistamine

8. Paljudes dokumentides osutatakse, et Ühendkuningriigi regulaatorid ei tunnistanud – või isegi ükskõikselts alahindasid – tagatud annuitedimääraga poliiside potentsiaalset mõju ELASi finantsstabiilsusele, eriti rahaturgude aktiivsuse olulise languse ajal ning teades ELASi madalaid maksevõime- ja reservimäärasid. Näib, et siis, kui Ühendkuningriigi regulaatorid lõpuks seda ohtu tunnistasid, oli juba liiga hilja olukorda tagasi pöörata ning kõik järgnevad regulatiivsed meetmed olid ainult hilinevad katsed kahjude vähendamiseks.
9. Samas on väike kahtlus, et aktsiaturu langus 2001–2002. aastal aitas pärast Lordide Koja otsust kaasa ELASi kriisi kiirenemisele. Siiski ei saa ebasoodsaid turujõudusid pidada ainsaks ELASi kriisi põhjuseks, kuna mitte kõikidel Ühendkuningriigi elukindlustusseltsidel ei olnud sellise ulatusega finantskriisi. ELASi juhtumiga seoses selgub olemasolevatest dokumentidest, et mitmed asjaolud, mis selgelt eelnesid turu langusele ning eriti tagatud annuitedimääraga poliisidega seotud probleemidele, olid juba pannud aluse seltsi edasistele finantsprobleemidele.

Ülemäärane aupaklikkus ELASi suhtes

10. Samuti on ilmne, et Ühendkuningriigi regulaatorid suhtusid ELASisse ebakohase aukartuse ja aupaklikkusega, eriti selle pika ajaloo ja kõrge reputatsiooni tõttu, mis pani regulaatoreid arvama, et tegemist on elukindlustusvaldkonna tipuga ning nad ilmselt uskusid, et nii hea ja nii kõrge reputatsiooniga ettevõtte vigu ei tee.
11. Mitmed tunnistajad ja avaldused kinnitavad, et just nimelt selline aupaklik suhtumine aitas oluliselt kaasa liialt leebe usaldatavusnormatiivide täitmise järelevalve ning nõrga regulatsioonikeskkonna tekkimisele, mis omakorda võimaldas ELASil tegutseda ilma vastuvaidlemata, võimaldades seltsil seeläbi aastaid tegutseda ning lastes tema finantsilisi probleeme kontrollimatult kuhjuda.

Ühendkuningriigi regulaatorite vastutusalade ümberjagamine

12. Uurimiskomisjon usub, et enne Finantsteenuste Järelevalveasutuse (FSA) loomist erinevate Ühendkuningriigi regulaatorite vahel vastutusalade ümberjagamine kahjustas 1990ndatel aastatel selgelt järelevalvealaste ja regulatiivsete meetmete tõhusust.

¹ 2Vt WE 16, pt 20, lg 84.

² Vt WE 16, lk 726: lg 240, lk 7-11.

13. Mitmed avaldused kinnitavad väidet, et Ühendkuningriigi regulaatorite vahelise kommunikatsiooni nõrkus aitas kaasa olukorrale, mis võimaldas ELASil jääda kontrollimatuks ja sattuda kriisi. Siiski väideti sellega seoses mitmetes avaldustes, et alates ühtse finantsteenuste ameti loomisest on Ühendkuningriigis olukord paranenud.

Oletused regulaatorite kokkumängu kohta ELASiga ja/või ettekavatsetud pettuse kohta

14. Uurimiskomisjoni pole veennud väited¹ Ühendkuningriigi regulaatorite ja ELASi juhtkonna vahelises ettekavatsetud ja koordineeritud kokkumängu, ELASi kriisi põhjuste uurimise takistamise ega ELASi kindlustusvõtjate kulul teostatud ettekavatsetud ja koordineeritud pettuse kohta.
15. Uurimiskomisjon on seisukohal, nagu pärast ELASi kriisi on selgunud ja nagu paljud osapooled on mitmel korral väitnud, et Ühendkuningriigi regulaatorid olid ELASi uurimise juhtimisel, samuti sellest avalikkuse, eriti asjaomaste kindlustusvõtjate teavitamisel aeglased, mõnevõrra tagasihoidlikud ja mitte alati täiesti läbipaistvad.

Kompromisskava

16. Mitmed veenvad avaldused² väidavad, et suur osa kindlustusvõtjatest tundsid end ELASi ja regulaatorite poolt eksitatuna või petetuna, kui nad nõustusid kompromisskavaga ja selle pool hääletasid.
17. Uurimiskomisjon usub, et kompromisskava poolt hääletades ei olnud kindlustusvõtjad täielikult teadlikud oma otsuse õiguslikest tagajärgedest.³ See näib olevat osaliselt tingitud nii ELASi kui FSA esitatud kompromisskava ettepanekuga kaasnenud õiguslase teabe keerukusest, mis ei puukinud olla keskmisele kindlustusvõtjale arusaadav.
18. Uurimiskomisjon usub samuti, et kindlustusvõtjaid oleks tulnud selgelt hoiatada, et kompromisskavaga nõustudes ei ole tuluosalusega fondide stabiilsus mingil juhul pikaajaliselt tagatud ning et need on täiesti kaitsetud finantsturgude kõikumiste ees ning et kompromisskavaga tagatud poliisiväärtuste kasvu võivad nullida poliisiväärtuste edasised kärped.

Väited seoses kliente eksitava müügiga

19. Mitmed otsesed ja kaudsed vihjed toetavad selgelt väidet, et ELAS oli vastutav kliente eksitava müügi ja vale ettekujutuse jätmise eest kindlustusvõtjatele ja potentsiaalsetele klientidele Ühendkuningriigis, Iirimaal, Saksamaal kui ka muudes liikmesriikides, kus ELAS tegutses.
20. Eriti esineb avaldusi⁴, kus väidetakse, et ELAS jagas vääртеavet kindlustusvõtjatele ja potentsiaalsetele klientidele mitmetes küsimustes, jättes teadlikult tähelepanu juhtimata

¹ Vt III osa, jaotised IV.1 (b) ja (f).

² Vt III osa, jaotis IV.3 (e).

³ Vt III osa, jaotis IV.3 (b) kuni (d).

⁴ Vt III osa, jaotis IV.2 (a) ja jaotis IV.4 (a).

tagatud annuitedimääradega poliisidega seotud ohule, ja isegi pärast seda, kui ELAS otsis koos oma juristide ja regulaatoritega juriidilist lahendust tagatud annuitedimääradega poliisidega seotud probleemile.

21. Komisjon väljendab heameelt 2002. aasta kaugturstuse direktiivi (direktiiv 2002/65/EÜ, millega muudetakse direktiivi 97/7/EÜ) üle, millega püütakse tagajärjekalt selgitada õigusnorme kindlustuspoliiside väljaspool firma peakorteri asukoha liikmesriiki müügi lihtsustamiseks.
22. Uurimiskomisjon on kuulnud veelgi väiteid kliente eksitava müügi kohta, mille kohaselt ELASi müügidokumentides oli väidetud, et kasumiosalusega fond tasandab kasumi ja vara väärtuse kõikumised. Lisaks väideti, et ELAS püüdis praktiseerida agressiivset omakasupüüdlikku poliitikat, lõigates kasu olemasolevate ELASi poliiside muutmiseks uuteks investeerimispoliisideks, mis olid ELASile äärmiselt kasumlikud, tehes sellega uusi tehinguid ja kasseerides uusi komisjonitasusid, vajades veelgi väiksemat kapitalireservi, mis oli selgelt vastuolus kindlustusvõtjate huvidega.
23. Mõned avaldused on esitatud samuti teatud teiste kliente eksitava müügiga seotud väidete kohta teistes liikmesriikides, kus ELAS sooritas müügitehinguid, ahvatledes näiteks tulevasi kliente, pakkudes neile teatud näitajatega potentsiaalseid investeringuid, mida aga tegelikult ei olnud olemas, sealhulgas väidete kohta, et Iiri või rahvusvaheliste poliiside haldamine oli eraldatud (*ring-fenced*) ja et Saksa poliise kontrollis Saksa finantsinspeksioon.

Puudused regulaatorite poolt äritegevuse eeskirjade (CoB) üle järelevalve teostamisel

24. Uurimiskomisjon usub, et Ühendkuningriigi äritegevuse eeskirjade regulaatorid reageerisid hilja, kui üldse, seoses ülalnimetatud ELASi müügi- ja turundustavadega. Teiste asjaomaste liikmesriikide äritegevuse eeskirjade regulaatorid reageerisid samuti hilja ja seda osaliselt seetõttu, et asjaomaseid järelevalvestruktuure ei olnud veel olemas ja osaliselt seetõttu, et nad lootsid Ühendkuningriigi regulaatorite poolse järelevalve tõhususele. Siiski näib, et ELASiga kaasnevate probleemide üldteatavaks saamisel või neile tähelepanu juhtimisel paranes Iiri ja Saksa poolne äritegevuse eeskirjade järelevalve hilinenult.
25. Üldiselt väidetakse kuuldud ja tehtud avaldustes, et viimase viie aastaga on liikmesriikides elukindlustuse üle regulaatorite poolt teostatav järelevalve paranenud, eriti juhul, kui üks ja sama järelevalveasutus teostab järelevalvet nii usaldatavusnormatiivide kui ka äritegevuse eeskirjade täitmise üle.

Kommunikatsiooniprobleemid Ühendkuningriigi ja teiste riikide regulaatorite vahel

26. Mitmes aruandes väideti, et 1990ndatel aastatel ja kuni 2002. aastani oli Ühendkuningriigi, Iirimaa, Saksamaa ja teiste riikide regulaatorite vaheline kommunikatsioon ELASiga seotud teemadel problemaatiline, kui just mitte öelda, et täiesti puudulik. Eriti on uurimiskomisjon seisukohal, et kommunikatsioon, kui see üldse toimis, oli täiesti ebapiisav sellise olulise küsimusega tegelemiseks, kuna ELASi kriis oli ilmselgelt piiriüleste mõjudega.

27. Uurimiskomisjon usub kindlalt, et elukindlustusseltside järelevalve osas oli regulaatorite poolt päritoluriigi/asukohariigi vastutusalade tõlgendamine liiga passiivne, kus üks osapool lootis teisele. Mitmetes avaldustes kinnitati, et selline käitumine nõrgestas veelgi regulatiivset keskkonda ja põhjustas eriti Ühendkuningriigist väljapool elavate kindlustusvõtjate „kahe tooli vahele kukkumise” ning et asukohariigi regulaator paistis olevat kõigest kõrvaltvaataja, kel oli nõrk kontroll tema riigis ja ammugi siis veel teistes liikmesriikides toimuva kindlustusäri üle. Seepärast toetab komisjon tööd ettevõtete tulevase regulatiivjärelevalve võimaluse uurimiseks kontseni tasandil, et täpsustada reguleerijate ülesandeid.
28. Uurimiskomisjonile esitatud avaldused ja dokumendid annavad aluse uskuda, et kindlustusvaldkonna regulaatorite vaheline kommunikatsioon on alates 2004. aastast paranenud tänu regulaatorite tihedamale koostööle äsja loodud Euroopa regulaatorite CEIOPS võrgus, mille eesmärk on piiriülese järelevalve ja regulatiivsete meetmete tulemuslikkuse suurendamine, mis on aga liiga hiline ELASi kindlustusvõtjate abistamiseks kriisi lävel.
29. Siiski on uurimiskomisjon seisukohal, et kui asukohariik ei teavita päritoluriigi ametiasutusi oma „üldise hüvangu” eeskirjadest, tekib ilmne oht, et ei päritolu- ega asukohariigi järelevalveasutus ei jälgi äritegevuse eeskirjade täitmist, kuna mõlemad neist arvaksid, et teine pool jõustab oma eeskirju.
30. Üldiselt järeltas komisjon, et finantsteenuste siseturu arendamine toimus, ilma et oleks arvestatud piisava tarbijakaitse tagamise vajadust.

IV OSA – HEASTAMISVAHENDID

Nõuete staatus ja kindlustusvõtjatele kättesaadavate heastamisvahendite
piisavus

IV OSA SISUJUHT

I. Sissejuhatus

II. Kahjud

1. Mõjutatud kindlustusvõtjad
2. Ühised kahjud
3. Individuaalsed kahjud

III. Kaebused Ühendkuningriigi reguleerivatele asutustele ja ametlikud uurimised

1. Kaebused FSA-le
2. Bairdi raport
3. Penrose'i raport

IV. Equitable Life'i meetmed seoses kannatanud kindlustusvõtjatega

1. Kohtuvaidlus endiste direktorite ja audiitorite suhtes
2. Kompromisskava
3. Kaebused Equitable Life'ile ja poliiside läbivaatamised

V. Väited pettuste kohta ja Ühendkuningriigi tõsiseid pettusi uuriv amet

VI. Nõuded Equitable Life'i vastu seoses eksitava müügiga

1. Kohtuvälised nõuded – Ühendkuningriigi finantsküsimumste ombudsmani teenistus
 - a) Sissejuhatus
 - b) Equitable Life'i kaebuste käsitlemine
 - c) Kindlustusvõtjate kriitika FOSi kaebuste käsitlemise kohta
2. Kohtu poole pöördumine – tsiviilkohtumenetlused Ühendkuningriigi kohtutes
 - a) Ühendkuningriigi õiguslik alus nõuete esitamiseks Equitable Life'i vastu
 - b) Aegumistähtaeg
 - c) Kohtuasjad

VII. Nõuded Ühendkuningriigi reguleeriva asutuse vastu

1. Kohtuvälised nõuded – Ühendkuningriigi parlamendi ombudsman
2. Kohtu poole pöördumine – kohtumenetlused

VIII. Ühendkuningriigi finantsteenuste hüvitamissüsteem ja otsus mitte sulgeda Equitable Life'i

IX. Väljastpoolt Ühendkuningriiki pärit kindlustusvõtjate olukord

1. Equitable Life'i tegevus Iirimaal ja Saksamaal
2. Väljastpoolt Ühendkuningriiki pärit kindlustusvõtjate kaebused
 - a) Põhjendused Equitable Life'i investeerimiseks
 - b) Equitable Life'i reklaamid
 - c) Väited eksitava müügi kohta
 - d) Väited diskrimineeriva kohtlemise kohta
 - e) Equitable Life'i teabepoliitika
3. Hüvitise taotlemise võimalused kohustuse liikmesriigis
 - a) Kohustuse liikmesriigi järelevalveasutused
 - b) Finantsküsimumuste ombudsmani kavad
 - c) Tagatisfondid
4. Juurdepääs hüvitisele Ühendkuningriigis
 - a) Kaebused FSA-le
 - b) Kaebused finantsküsimumuste ombudsmani teenistusele
 - c) Ühendkuningriigi parlamendi ombudsman
 - d) Ühendkuningriigi finantsteenuste tagatissüsteem
5. Kohtuvaidlused

X. Võimalikud heastamisvahendid Equitable Life'i ohvritele ELi õigusest lähtuvalt

1. Kolmas elukindlustusdirektiiv
2. ELi esmane õigus
 - a) Õigus pöörduda avalduse ja kaebustega Euroopa Komsjoni poole

b) Reguleerimisega seotud vastutus ELi õiguses

c) Kahju hüvitamine EÜ asutamislepingu artikli 235 ja artikli 288 lõike 2 alusel

3. Koordinatsioonimehhanismid ELi tasandil

a) FIN-NET

b) CEIOPS

XI. Põhjendus Euroopa kollektiivse hagi esitamiseks

XII. Vajadus tagada Equitable Life'i ohvritele hüvitus

Järeldused

I. Sissejuhatus

Käesolevas raportis jaotises uurib uurimiskomisjon Equitable Life Assurance Society (ELAS) kriisi tagajärjel kindlustusvõtjatele põhjustatud varalist kahju. Jaotises tuvastatakse ja hinnatakse ka kindlustusvõtjatele kättesaadavaid meetmeid hüvitise saamiseks, nagu nõutakse Euroopa Parlamendi uurimiskomisjoni loomist käsitleva otsuse neljanda taande alusel.

Mis puudutab kahjusid, ei püüa komisjon, võttes arvesse teema keerukust ja asjaomastele andmetele juurdepääsu puudumist, teha kindlaks täpseid arvulisi suursi, vaid püüab pigem saada ülevaadet esmatähtsatest korraldustest ja kindlustusvõtjate olukorrast pärast ELASi kriisi. Selleks sai uurimiskomisjon kahju kandnud kindlustusvõtjatele hulgaliselt suulisi ja kirjalikke tõendeid.

Seejärel käsitleb raport mõningaid Ühendkuningriigi reguleerivate asutuste ja Equitable Life'i vastuseid Equitable Life'i kriisi kohta, mis puudutasid kahju kandnud kindlustusvõtjaid. Järgnevates jaotistes tehakse kindlaks kindlustusvõtjatele Ühendkuningriigi seaduse alusel kättesaadavad hüvitise saamise viisid. Esiteks analüüsitakse kindlustusvõtjate võimalusi saada hüvitist Equitable Life'ilt. Nimetatud heastamisvahendid sisaldavad nii kohtumenetlusi kui ka kohtuväliseid vahendeid, nagu näiteks alternatiivsed vaidluste lahendamise skeemid. Teiseks uuritakse raportis kindlustusvõtjate võimalusi saada hüvitust valitsuselt nii kohtute kaudu kui ka alternatiivsete vahendite abil. Hüvitise saamise viise Ühendkuningriigi seaduse alusel vaadeldakse tunnistajatelt suuliselt ja kirjalikult saadud ning uurimiskomisjoni korraldatud uurimise käigus saadud teabe põhjal. Raportis viidatakse ka kahju kandnud kindlustusvõtjate kogemustele, mis on saadud hüvitise saamiseks tehtud jõupingutuste läbi.

Käesoleva jaotise järgnevates osades käsitletakse nende kindlustusvõtjate olukorda, kes ostsid oma poliisid ELASi muudes liikmesriikides kui Ühendkuningriigis asuvatest filiaalidest, eelkõige Iirimaal ja Saksamaal. Pärast nende kindlustusvõtjate konkreetsete kaebuste kindlakstegemist käsitletakse raportis Iirimaa ja Saksamaa vastavate finantssektori reguleerivate asutuste poolt ELASi suhtes võetud meetmeid ning hinnatakse Ühendkuningriigi-välise kindlustusvõtjate olukorda heastamisvahenditele juurdepääsul nii nende päritoluliikmesriigis kui ka Ühendkuningriigis. Uurimiskomisjonile esitasid suulisi ja kirjalikke tõendeid mõlema riigi kahju kandnud kindlustusvõtjad ja reguleerivad asutused.

Jaotise viimases osas käsitletakse kindlustusvõtjatele kättesaadavaid heastamisvahendeid ELi õiguse alusel. Esiteks uuritakse, kas teisene õigus, nagu näiteks kolmas elukindlustusdirektiiv, esitab heastatismehhanisme. Teiseks keskendutakse raportis õiguskaitssüsteemile ELi esmase õiguse alusel, mis puudutab eraõiguslikele isikutele põhjustatud kahju läbi ühenduse õiguse rikkumise, mille eest võib liikmesriiki vastutavaks pidada vastavalt Euroopa Kohtu poolt väljatöötatud kriteeriumidele. Lõpuks vaatles komisjon ELi tasandil koordineerimismehhanisme, näiteks FIN-NET, mis loodi, et lihtsustada tarbijate piiriüleste kaebuste käsitlemist. Seejärel viidatakse jaotises kollektiivsetele hagidele ning lõpetuseks põhjendatakse ELASi ohvritele Ühendkuningriigi valitsuse poolt hüvitise tagamise vajadust.

II. Kahjud

1. Mõjutatud kindlustusvõtjad

Oma teatistes uurimiskomisjonile ütles praegune Equitable Life'i tegevjuht Charles THOMSON (H2), et 2001. aastal, kui leidsid aset ELASi sündmused, leidis umbes miljon inimest, kes tundsid huvi Equitable Life'i kasumiosalusega fondi vastu. Hr STRACHAN (H4) märkis, et 2000. aastal oli Equitable Life'is umbes 1,7 miljonit (kasumiosalusega ja muud) kindlustusvõtjat. Kirjalikus teatistes (WE 47¹) täpsustab hr THOMSON hiljem, et 2001. aastal huvitus ligikaudu 1,5 miljonit inimest Equitable Life'i kasumiosalusega fondidest. See arv sisaldab hinnangulist grupipensioniskeemide liikmete arvu, kes ei olnud kindlustusvõtjad, ning esindab seega mõjutatud isikute hinnangulist koguarvu.

Suurem osa kindlustusvõtjatest olid Ühendkuningriigi alalised elanikud, kuid Equitable Life'il oli ka ligikaudu 8000 kasumiosalusega kindlustusvõtjat Iirimaal (8300 vastavalt hr STRACHANile, H4) ning ligikaudu 4000 kasumiosalusega kindlustusvõtjat Saksamaal. Seega kuulus hr THOMSONi arvates teistesse ELi liikmesriikidesse ülelugemise kohaselt ligikaudu 1% kindlustusvõtjatest (WE 47²). Lisaks oli umbes 6500 rahvusvahelist poliisi, mis müüdi Equitable Life'i Guernsey kontori kaudu inimestele üle maailma (WE 47³). Hr SEYMOUR, EMAGi direktor, kes vastutas Ühendkuningriigi-väliste kindlustusvõtjate eest, teatas uurimiskomisjonile tõendis H7, et 1990ndate lõpus oli ELASil 13 405 Ühendkuningriigi-välist kindlustusvõtjat, kes olid 13 eri liikmesriigi alalised elanikud. Tõendis WE 53⁴ toob ta välja täpse kindlustusvõtjate jaotumise liikmesriikide kaupa. Lisaks Iirimaa (6342) ja Saksamaale (3281) on oluline arv kindlustusvõtjaid Prantsusmaal (1069) ja Hispaanias (728). EMAGi poolt esitatud kirjalikus tõendis, avalduses Euroopa Parlamendile väidetakse, et väljastpoolt Ühendkuningriiki oli mõjutatud kindlustusvõtjate koguarv 70 000 (WE 14⁵).

Isegi kui saadud arvud erinevad veidi, võib tõendist järeldada, et Equitable Life'i kriis mõjutas suurt hulka inimesi nii Ühendkuningriigis kui ka teistes liikmesriikides.

Pr KWANTES tõi tõendis H7 välja, et Equitable Life'i hea maine meelitas erineva kutselise taustaga kindlustusvõtjaid. Ta väitis, et 80% Ühendkuningriigi advokaatidest omasid Equitable Life'i poliise. Meditsiinitöötajad, raamatupidajad, tuntud kaubanduslike nimede heaks töötavad inimesed, politseitöötajad, tuhanded riigiteenistujad ja isegi parlamendi liikmed omasid Equitable'i poliise. Seega hinnati teda tõepoolest väga kõrgelt, järeldas pr Kwantes. Hr WEYER (H3) rõhutas, et Saksamaa kindlustusvõtjate hulgas oli arvukalt akadeemikuid ja inimesi, kellel olid arvestatav töökogemus finantsteenuste sektoris või kes töötasid seal. Oli teatud arusaam, et enamik Equitable Life'i kindlustusvõtjaid kaldusid olema

¹ Lehekülg 1.

² Lehekülg 1.

³ Lehekülg 1.

⁴ A lisa.

⁵ Lehekülg 7.

jõukad inimesed. Uurimiskomisjoni saadud tõendid vihjavad siiski sellele, et paljud kindlustusvõtjad olid „väikesed inimesed” (pr KWANTES, H7), kes kannatasid Equitable'i kriisi tõttu rängalt. Üks Iiri kindlustusvõtja näiteks ütles uurimiskomisjoni delegatsioonile, kes külastas Dublinit 6. oktoobril 2006, et selle tagajärjena oli ta sunnitud müüma ära oma maja.

Enamik mõjutatud kindlustusvõtjatest olid vanemas eas. Hr WEYER ütles, et tüüpiline Saksa klient on umbes 65aastane abielus pensionär (H3). Hr SCAWEN, kes esindas pettuse ohvriks langenud annuuteedi saajaid, väitis tõendis WE 23¹, et ELASi kliendid on kõik keskmiselt seitsmekümnendates aastates olevad pensionärid, mõned suhteliselt nooremad ..., kes on aktiivsed nii füüsiliselt kui ka vaimselt, ning teised, kelle elu hakkab lõpule jõudma koos kõigi mälu, füüsilise ja intellektuaalse tervisega seotud probleemidega, mis käivad kaasas vananemise protsessiga.

2. Ühised kahjud

Kindlustusvõtjate kahjude kogu hulka (ning tõepoolest puudujääki kindlustusvõtjate põhjendatud ootustega võrreldes) ei saa täpselt määratleda. Equitable'i tegevusrühma (EMAG) esimees hr LAKE väitis, et piiriülene kõigi pensionikindlustuspoliiside koguväärtuse kärpimine 16% ulatuses, mida ELAS rakendas 16. juulil 2001, toimus summas 4 miljardit naelsterlingit. Lord PENROSE märgib tõendis WE 16², et 2001. aasta juulis teatavaks tehtud vähendamise väärtus oli 4,9 miljardit naelsterlingit (sealhulgas kasumiosalusega annuuteedi eraldi kohandamine 630 miljoni naelsterlingi ulatuses). Sellest ajast on rakendatud täiendavaid turuväärtuse kohandamisi. Veelgi enam, jätkuvalt kärbiti umbes 45 000 nn kasumiosalusega annuuteedi saaja sissetulekuid kuni määrani, mil 35%lised vähenemised on tüüpilised ja sissetulekud langevad endiselt, vastavalt hr LAKE'ile (H1). FSA väitis, et ta ei ole arvutanud kõiki kahjusid, eeldades, et seda saab teha vaid poliiside kaupa (hr STRACHAN, H4).

Lisaks, isegi kui oleksid teada täpsed arvud, oleks pigem keeruline määratleda, millise kahjude osa võib panna Equitable Life'i poolse halva juhtimise süüks (ja seega anda põhjust võimalikele nõuetele) ning millises ulatuses on need tingitud välisteguritest, näiteks finantsturgude nõrkadest tulemustest tol ajal. Hr THOMSON (H2) väitis, et ainus kahju, mis oli selgelt tingitud Equitable Life'i erilisest olukorrast, oli seotud tagatud annuuteedimääradega, st see tuleneb Hymani kohtuasja otsusest juulis 2000. Muud kahjud on seotud turuga, nimelt tingitud väärtpaberibörside järskudest langustest kõnealuse kümnendi algusaastatel, ning oleks suuremal või vähemal määral juhtunud ka teiste kasumiosalusega fondide kindlustusandjatega. Hr STRACHAN (H4) oli samuti arvamusel, et poliiside kärpimised toimusid peamiselt kapitaliturgudel toimunud väga järskude languste tõttu. Sellele vaidleb vastu EMAG (vt allpool).

Seega toob tõendis WE 47³ hr THOMSON välja, et tuleb olla hoolikas, et määratleda, mida mõeldakse kindlustusvõtjate poolt kannatatud ühiste kahjude all, kuna kasumiosalusega poliisid on investeerimislepingud ja järelikult kuuluvad investeerimisel tekkivate kahjude alla, nagu ka investeerimiskasumi alla äritegevuse normaalse kulgemise korral. Ta märgib, et

¹ Lehekülg 4.

² Lehekülg 223.

³ Lehekülg 2.

Equitable Life hindas oma eriliste asjaolude tõttu põhjustatud kahjusid mitmel moel (WE 47). Esiteks seoses kohtuvaidlusega endiste audiitorite ja direktorite vastu¹ võttis ta kuulda nõuandeid võimalike tekkivate kahjude kohta, mis põhinesid Equitable Life'i väärtusel 2001. aastal, kui teatud meetmeid oleks võetud varem. See tõi esile Equitable Life'i kuni 2,05 miljardi naelsterlingi suuruse summani ulatuva kahju (st kokkuvõttes omanike staatuses liikmete, mitte kindlustusvõtjate jaoks). Teiseks hindas äriühing tagamata annuitedimääraga poliiside kahjumit, mille tingis tagatud annuitedimäärade mõju seoses kompromisskavaga (vt allpool²). Kompromisskavade tekitatud kahjud, mis ei hõlmanud siiski kõiki tagamata annuitedimääraga kindlustusvõtjaid, ulatusid 850 miljoni naelsterlingi suuruse summani. Paranduskava³, mis korrigeeris mineviku pensionilejäämisi, et võimaldada ka 103 miljoni naelsterlingi suuruse summani ulatuva tagatud annuitedimäära arvessevõtmist. Tagatud annuitedimääraga seotud kahjud kokku moodustavad maksimaalselt umbes 5% poliisiväärtusest, vastavalt hr THOMSONile (H2; WE 47), mis oli tol ajal umbes 1,5 miljardit naelsterlingit.

Penrose'i raportis tehakse siiski järeldus, et ülemäärane boonuste jagamine oli ELASi finantsilise nõrkuse märkimisväärne põhjus, mis nõudis poliisiväärtuste kärpimisi (WE 16)⁴. Osutades lord Penrose'i raportile, väitis EMAG, et viimane arvutas lahkuvatele kindlustusvõtjatele 1990. aastatel makstud ülemääraste väljamaksete summa 1800 miljoni naelsterlingi ulatuses, millele tuleks lisada (kvantifitseerimata, kuid oluline) boonuste kogu ülemäärasus pidevates poliisides, et saavutada ülemääraste väljamaksete kogumaksumust: olenemata kasutatavast meetodist olid Equitable Life'i ülemäärased väljamaksed vähemalt 2 miljardi naelsterlingi ulatuses osakud, moodustades umbes poole 16. juulil 2001 kärbitud poliisiväärtusest (WE-CONF 16). Arvamust, et ülemääraste väljamaksete deklareerimine 1990. aastatel vähendas tunduvalt Equitable Life'i finantse ning et 16. juulil 2001 kärbitud poliisiväärtust kavatseti teha tasa niisuguste ülemääraste boonustega, toetavad tugevalt raamatupidamisettevõtete tõendid (WE-CONF 23 ja WE-CONF 24) ning hr BOSWOODi õiguslane arvamus (WE 76), et arvestades seda, et väärtpaberibörsi langused alates 1999. aasta detsembrist võisid moodustada umbes 5,6% 16%lisest kehtestatud kärpimisest, oli ülejääk tingitud esiteks vajadusest korvata tagatud annuitedimäära kulud ja teiseks vajadusest tasakaalustada uuesti kasumiosalusega fond, et viia varad kooskõlla kõigi poliisi väärtustega. Varade ebapiisavuse tõeline põhjus ei olnud madalseis omakapitali turgudel, vaid pigem ülemäärased väljamaksed 1990. aastatel.

Selgitades, kuidas tekkis vajadus 16%liseks kärpimiseks 2001. aasta juulis, rõhutas hr SLATER tõendis WE 34⁵, kuidas rohkem kui kümne aasta jooksul ei olnud ELAS tasakaalustanud oma poliisi väärtusi varade väärtuste suhtes, seega kuhjates puudujääke igal aastal alates 1989. aastast kuni 2000. aastani (isegi väga olulisi puudujääke, näiteks 28% 1990. aastal ja 20% 1994. aastal). Selle tulemusena julgustas kõnealuse aja investeerimistulemuse kõigi ülemääraste väljamaksete deklareerimine sadu tuhandeid süütuid uusi investoreid ning Equitable Life laienes tohutult. Equitable Life'i nõukogu oli võetud riskidest selgelt teadlik. 27. juunil 2001 kuulas uus direktorite nõukogu tegevjuhi Charles Thomsoni arvamust ülejäägi tasemest, mida ta oleks oodanud 1999. aasta lõpuks. Thomson

¹ Vt ka IV osa punkti 1.

² Vt IV osa punkti 2.

³ Vt ka IV osa punkti 3.

⁴ muuhulgas lehekülj 691.

⁵ Leheküljed 3 ja 4.

märkis, et 2000. aasta alguses ületasid poliisiväärtused varade väärtust ligikaudu 3%, mis oleks olnud lubatavates piirides. Küsimusele vastates kinnitas Thomson, et tavaliste kindlustusmatemaatiliste põhimõtete alusel oleks ta siiski oodanud poliisiväärtusi ületavaid varade väärtusi umbes 6–7% kõnealusel ajal. 2000. aasta alguses oli Equitable Life'il varade puudujääk (või oli hääletatud ülemääraste boonuste väljamaksmise poolt) umbes 10% ulatuses (3%+7%) ehk 2,5 miljardit naelsterlingit. Tagatud annuiteedimäära kohtuasja kaotamine juulis 2000 suurendas puudujääki 4 miljardi naelsterlingini. See oli ligikaudu summa, mille kattis 16%line poliisi väärtuste kärpimine 16. juulil 2001.

Nagu toodud välja tõendis WE 8, võisid kindlustusvõtjad olenevalt olukorrast ka kanda lisakulusid, näiteks karistused varase väljavõtmise eest, kohtukulud või korduvate investeeringute kulud, lisaks kahjudele, mis nad kannatasid poliisi väärtuste või annuiteedimaksete kärpimise tagajärjel.

3. Individuaalsed kahjud

Uurimiskomisjon sai kindlustusvõtjatelt arvukalt kirjalikke väiteid, mis näitavad nende isiklike kahjusid¹, mis tulenesid sissetulekute või poliisi väärtuste vähendustest. Lisaks osutasid mitmed tunnistajad uurimiskomisjoni ees isiklikele kahjudele (hr WEIR, H2; pr KNOWD, H2; hr SCAWEN, H3) või näitasid „tüüpilisi juhtumeid” (hr WEYER ja hr SCAWEN, H3) oma suulistes ütlustes. Näiteks ELASi annuiteedi saajaid esindav hr SCAWEN märkis, et tema sissetuleku kahju nii kõnealuse hetkeni kui ka tulevikus on tohutu. Paljude annuiteedi saajate jaoks, kuna nende ainus sissetulekuallikas oli Equitable Life, nende tulevane elatustase langeb ning mitmel juhul vajavad nad oma perekondade rahalist toetust või sotsiaalkindlustust või on nad sunnitud müüma oma kodud, et vastu pidada. Need inimesed panid ettenägelikult raha kõrvale oma sissetulekutest, et kindlustada endale mugav elustiil pensionipõlves, elustiil, mille Equitable Life nendelt hr Scaweni arvates varastas (WE 23²). Kuna on selge, et individuaalsed kahjud erinevad märgatavalt, sõltuvalt poliisi klassist, kompromisslepinguga nõustumisest või mittenõustumisest ning teistest individuaalsetest tingimustest, kinnitavad uurimiskomisjoni saadud tõendid lord PENROSE'i arvamust, kes väidab oma raportis, et on selge, et Equitable'i kindlustusvõtjad on kannatanud ja on jätkuvalt finantsilistes raskustes, kuna nende säästudest oodatud tulusid vähendati dramaatiliselt (WE 16)³.

Mõned tunnistajad rõhutasid ka muret ja ängi, mille all nad kannatasid lisaks rahalisele kahjule. Hr KNOWD kinnitas, et ei saanud öid magada ja oli pinges all, asi ei olnud ainult õiguspärasuses, selle taga on inimeste elu, leidis hr KNOWD (H2). Pr KWANTES väitis sama tõendis H7, öeldes, et see põhjustas nii palju traumat nii paljudele inimestele. Pr KWANTES oli kuulnud nii paljudest inimestest, kes ei saanud tõepoolest pikka aega öösiti magada. Inimesed jäid selle tõttu füüsiliselt haigeks, mis pr Kwantesi arvates oli väga kurb.

Nagu eespool mainitud, olid erinevad kindlustusvõtjate klassid mõjutatud erineval määral.

¹ Vt näiteks WE-FILE 1, WE-FILE 2, WE-FILE 3, WE-FILE 4, WE-FILE 5, WE-FILE 6, WE-FILE 7, WE-FILE 8, WE-FILE 9, WE-FILE 11, WE-FILE 12, WE-FILE 13, WE-FILE 14, WE-FILE 15, WE-FILE 16, WE-FILE 19, WE-FILE 20, WE-FILE 33, WE-CONF 3, WE-CONF 19.

² Lehekülj 10.

³ Lehekülj 745.

Üldiselt rääkides pidid tagamata annuitedimääradega kindlustusvõtjad, kes olid ostnud oma poliisid pärast 1988. aastat, kinni maksma arve ülemkoja otsuse (kohtuasi Hyman) rakendamiseks, millega kohustati Equitable Life'i täitma oma kohustusi tagatud annuitedimääraga kindlustusvõtjate suhtes. Tagamata annuitedimääraga kindlustusvõtjate hulgas tunduvad kaks rühma olevat kõige ebasoodsamas olukorras: esimese rühma moodustavad nn uued liitujad, kes liitusid natuke aega enne seda, kui Equitable Life peaaegu krahhini jõudis. Mõned neist liitusid isegi pärast ülemkoja otsuse tegemist, kuna Equitable Life jätkas uueks äritegevuseks vastu võtmist alates ülemkoja otsuse langetamisest 20. juulil 2000 kuni uue äritegevuse nimel sulgemiseni 8. detsembril 2000 (WE-CONF 21). Vastavalt Equitable'i hiliste liitujate tegevusrühma esimehele hr WEIRile (H2) veendi uusi liitujaid investeerima raha Equitable Life'i kaua aega pärast seda, kui äriühing sai teada, et ta oli suurtes raskustes, ning hiljem nõuti neilt kõigi probleemide eest maksmist, olemata midagi teeninud eeldatavast kasust. Samamoodi väidab EMAG tõendis WE-CONF 16, et 16%line poliisi väärtuse kärpimise ühtlane määr mõjutas eelkõige uusi liitunud tagamata annuitedimääraga kindlustusvõtjaid, kes ei olnud seetõttu saanud kasu ülemäärastest väljamaksetest. Seda arvamust toetab hr BOSWOOD tõendis WE 76¹. Hr THOMSON (H8) oli erineval arvamusel, leides, et ühtlase määraga vähendamise kehtestamise põhjuseks oli kõigi kindlustusvõtjate õiglasem kohtlemine. Otsuse võttis vastu nõukogu, olles kaalunud paljusid valikuid koos määratud aktuaariga. Teisele rühmale osutatakse kui „lõksu langenud annuitedisaajatele”. Nagu hr SCAWEN (H3) tõi uurimiskomisjoni ees välja, ei saanud nad ega olnud neil lubatud anda oma poliise üle teisele teenuse osutajale. Seega sai Equitable Life vähendada ja oli juba vähendanudki annuitedimakseid olulistes summades (hr Scaweni puhul umbes 40%) ning hr Scawen eeldas, et tema sissetuleku vähenemine jätkub kogu tema ülejäänud elu jooksul.

III. Kaebused Ühendkuningriigi reguleerivatele asutustele ja ametlikud uurimised

1. Kaebused FSA-le

Pärast ELASi sündmusi on kindlustusvõtjad olnud solvunud ja nõudnud selgitust ning hüvitamist. Vastavalt EMAGi poolt Euroopa Parlamendile esitatud avaldusele (WE14²) esitasid paljud neist kaebuse otse Ühendkuningriigi reguleerivale asutusele, FSA-le (finantsteenuste järelevalve asutus). EMAG ütleb, et FSA lükkas kõik kaebused tagasi (WE 14³). FSA esindajad ei kommenteerinud uurimiskomisjoni ees täpsemalt FSA käitumist kindlustusvõtjate kaebuste suhtes (H4), vaid pigem osutasid Ühendkuningriigi finantsküsimuste ombudsmanile kui selliste kaebustega tegelemiseks pädevale asutusele. Hr STRACHAN (H4) märkis vaid üldiselt, et nad saavad kindlustusvõtjate seisukohast aru ning mõistavad nende tunnete tugevust, mis viisid neid tõsiste kaebuste esitamiseni, kuid et nad on arvamusel, et need kaebused peegeldavad arusaamatust selle osas, mida reguleerivad asutused oleksid võinu teha või peaksid tegema selliste juhtumite nagu Equitable Life puhul. Ta lisas, et regulatsioonisüsteem ei saa ega pea seadma eesmärgiks kõigi ebaõnnestumiste vältimist.

¹ Lehekülg 3.

² Lehekülg 28.

³ Lehekülg 28.

Tõendid WE 32 ja WE 37 osutavad FSA reguleerimisega seotud eesmärkidele vastavalt finantsteenuste ja -turgude 2000. aasta seaduse 2. jaotisele. Seega vastutab FSA muu hulgas nii turu usaldusväärsuse kui ka tarbijakaitse eest. Mõned kindlustusvõtjad väljendasid rahulolematust selles osas, kuidas FSA täitis oma viimast eesmärki Equitable Life'i suhtes, ning väitsid tugevalt, et FSA püüdis takistada kindlustusvõtjatel hüvituse saamist ning ei täitnud oma rolli tarbijate kaitse osas. EMAG väidab tõendis WE 44, et FSA ohustab investorite kaitset, kuna tema iga-aastaseid jooksvaid kulusid rahastab sektor, ning kutsub teda asutuseks, kellel on ainukontroll tarbijakaitse üle, olles samal ajal asjaomase sektori laekurite võimuses. Eelkõige väidab EMAG, et FSA ei kehtestanud üldist lähenemisviisi kahju kandnud investoritele hüvituse maksmiseks. Ta süüdistas FSAd isegi varjamise korraldamises, et vältida väljamaksete hüvitamist: toimus tõhusate heastamisvahendite süstemaatiline välistamine (WE 44).

Loomulikult lükkas FSA need väited kindlalt tagasi (vt WE 37), öeldes, et FSA on teadlik sellest, et uurimiskomisjonile tehti selgeks, et kuna FSAd rahastab sektor, on ta mingil määral reguleeritavate äriühingute võimu all. FSA soovis teha uurimiskomisjonile teatavaks, et niisugused mured olid täiesti ebakohased. FSA on parlamendi loodud kohustuslik reguleeriv asutus. Kõik reguleeritavad äriühingud kogu finantssektoris peavad maksma reguleerimise kulude eest. FSA lõivudel põhinevad volitused on kohustuslikud ja lõivud nõutakse sisse kohustuslikus korras 33 000 või enamalt äriühingult, mida FSA reguleerib, vastavalt mitmetele objektiivsetele eeskirjadele ja meetmetele. FSA töötajad, kes teostavad äriühingute üle järelevalvet, ei ole poliitiliselt või tööalaselt seotud lõivude sissenõudmise protsessiga, mida juhitakse FSA eraldi organisatsioonilise üksusega koos eraldi juhatuse kommunikatsiooniahelaga FSA nõukogu kaudu.

Seoses tarbijakaitsega üldiselt ning konkreetselt ELASi kindlustusvõtjatega osutas hr STRACHAN (H4), et FSA esitab tarbijatele täieliku teabe oma eesmärkide, kavade, poliitika ja eeskirjade kohta. Tarbijatel on juurdepääs FSA-le tarbijate nõuandetelefoni kaudu ning nende veebisait on täiendav oluline allikas tarbijate abistamiseks, konkreetselt neile finantstoodete, reguleerimise ja nende õiguste kohta arusaadava teabe esitamiseks. Tunnistades Equitable Life'i ümbritsevate küsimuste olulisust ning kaasatud kindlustusvõtjate suurt arvu, sisaldab see veebisait Equitable Life'i kindlustusvõtjaid puudutava teavet (hr STRACHAN, H4). Lisaks märkis ta, et nad on teinud algatusi Equitable'i kindlustusvõtjatele hüvituse maksmisest alates uue äritegevuse nimel sulgemisest. Seda silmas pidades osutas ta eelkõige FSA püüdele avaldada ELASile mõju, kui töötati välja kompromisskava (vt IV osa punkt 2).

Kokkuvõttes ei saavutatud individuaalsete kaebustega FSA-le kahju kandnud kindlustusvõtjatele hüvituse maksmist.

1. Bairdi raport

EMAG teavitas uurimiskomisjoni, et kaebuste suur hulk viis FSA siseuurimise teostamiseni (WE 14¹). Uurimist juhatas selle siseauditi direktor Ronnie Baird, et teha kindlaks, kas FSA

¹ Lehekülj 28.

ebaõnnestus oma 23kuulise järelevalve perioodi jooksul, kohe enne ELASi sulgemist uue äritegevuse nimel. Hr BRAITHWAITE osutas tõendis H11 sellele, et uurimisel ei lastud vaadelda esimest hooletuse perioodi, ajavahemikku 1990–1998. Samuti ei tõstatatud uurimisel kindlustusvõtjatele tehtud ülekohtu võimaliku hüvitamise küsimust.

2. Penrose'i raport

Vastavalt EMAGi avaldusele kaebasid kindlustusvõtjad ka riigikassasse (WE 14¹). 2001. aasta augustis korraldas HMT uuringu vanemkohtuniku lord Penrose'i juhatusel. Tema eesmärk oli uurida Equitable Life'i kriisi tekitanud olukordi ning teha kindlaks selle õppetunnid elukindlustustegevusega tegelemiseks, selle haldamiseks ja reguleerimiseks. Siiski ei pööratud tema uuringus (ning seega 8. märtsil 2004 avaldatud raportis) tähelepanu kahele küsimusele, nimelt, kes on süüdi Equitable Life'i probleemides ning kes väärrib selle tagajärjena hüvitamist. (WE 16²). Viimase küsimuse puhul märkis lord Penrose, et ta oli kutsunud üksikisikutest kindlustusvõtjad abistama teda nende nõuete vormistamisel, et aidata luua kujutlust Equitable Life'i võimalikest kohustustest ning et sel viisil saadud teave tegi selgeks, et nõuded olid väga olulised (WE 16³). Siiski rõhutas lord Penrose, et ta ei saanud mõista kohut kindlustusvõtjate kaebuste üle ning väitis, et vältimatult tuleb paljudel pettuda ootuse osas, et see raport esitab arvamused nõuete kehtivuse ja nende väärtuse suhtes (WE 16⁴). Siiski tõi lord Penrose välja, et ei tohi alahinnata Equitable'i sündmuste poolt inimestele avaldatud mõju ning et kahju ei kannatanud üksnes kindlustusvõtjate rahalised vahendid, vaid ka nende enesest lugupidamine ja võime korraldada oma tegemisi (WE 16⁵). Ta ütles lõpetuseks, et väheste eranditega on need, kes kannatasid, olnud selle juhtumi süütud ohvrid (WE 16)⁶.

Kokkuvõttes ei olnud nii Bairdi ja Penrose'i raportite kui ka teiste ametlike uurimiste⁷ tulemuseks kindlustusvõtjate hüvitamise saavutamine. Väljendades kindlustusvõtjate pettumust, kinnitab EMAG tõendis WE 44, et üksteise järel avaldati raporteid, kuid üheski neist ei püütud välja selgitada süüdlasi või anda luba hüvituste maksmiseks.

IV. Equitable Life'i meetmed seoses kannatanud kindlustusvõtjatega

Käesolevas jaotises uuritakse Equitable Life'i poolt võetud meetmeid kriisile reageerimiseks ning seda, kas nendest oli abi kindlustusvõtjatele leevenduse toomiseks.

¹ Lehekülg 29.

² Lehekülg 744.

³ Lehekülg 744.

⁴ Eessõna.

⁵ Lehekülg 285.

⁶ Lehekülg 745.

⁷ Nt Corley raport (WE 50) või Ühendkuningriigi parlamendi ombudsmani esimene raport (Equitable Life'i usaldatavusnormatiivide täitmise reguleerimine; 4. raport – istung 2002–2003).

1. Kohtuvaidlus

Esiteks kaalus Equitable hagi esitamist Ühendkuningriigi või Euroopa kohtute kaudu Ühendkuningriigi reguleeriva asutuse vastu. Equitable küsis õigusosalast nõu selle kohta, kas ta peaks taotlema Euroopa kohtute kaudu selgitust selle kohta, mis läks valesti, kuid saadud nõuandest selgus, et selleks puudusid igasugused võimalused. ELASile sai selgeks ka, et puudus reaalne võimalus Ühendkuningriigi reguleeriva asutuse edukaks kohtusse kaebamiseks (hr THOMSON (H2)). Vastavalt tõendile WE 71 esitas ELAS nõuande, mille ta sai juhtivalt kaitsjalt. Dokumendis võetakse arvesse Equitable Life'i ja/või kindlustusvõtjate võimalikke nõudeid nii usaldatavusnormatiivide täitmise kui äritegevust reguleerivate asutuste vastu. Advokaadibüroo märkis, et nad ei olnud seisukohal, et Equitable Life'i hagi reguleerivate asutuste vastu oleks tulus ning soovitas seega Equitable Life'il mitte esitada sellist hagi. Mis puudutab Equitable Life'i poolt kindlustusvõtjate nõuete rahastamist, leidsid nad raskusi niisuguste nõuete esitamisel ja olid mures, kas Equitable Life on võimeline ja peaks niisuguseid nõudeid rahastama, ning järeldasid, et oli raske näha ette, kuidas õigustada sellist asjade käiku (WE 71).

Seevastu, olles võtnud arvesse õigusosalast, audiitori ja kindlustusmatemaatilist nõu, mida ta sai, ning kindlustusvõtjate ja tegevusrühmade tugeval surveal algatas Equitable Life kohtuasja oma endiste direktorite ja audiitorite vastu väidetavate kohustuste rikkumise tõttu, mis lõppes kohtumenetlustega 2005. aastal (hr THOMSON, H2). Uurimiskomisjon sai palju dokumente ELAS v. Ernst&Young kohtuasja kohta (WE-CONF 14). Vastavalt kohtu dokumentidele kinnitati kahte tüüpi rikkumisi. Esiteks pidid 1997., 1998. ja 1999. aastal kohustuslikud aruanded väidetavalt sisaldama väga olulisi kindlustustehnilisi eraldisi tagatud annuiteedimäärade jaoks. Teiseks väidetakse samuti, et nii 1998. kui ka 1999. aastal oleksid aruanded pidanud avaldama võimalikud kohustused ja ebakindlused kohtuasja Hyman kohtuvaidluse suhtes. ELAS väitis, et ta on kannatanud kahju, kuna ei müünud äri ega varasid (nii 1998. aasta kui ka 2000. aasta septembris), kaotas sellise müügi võimaluse ja sai kahju niisuguste boonuste deklareerimisest, mida ei oleks tohtinud deklareerida. Hr THOMSON (H2) tõi välja, et nende menetluste käigus kannatatud kahju oli juriidilise isiku kahju, st äriühingu kui üksuse väärtuse vähenemine ning mitte üksikisikutest kindlustusvõtjate kahju.

Enesestmõistetavalt pidi Equitable Life kohtuasja pooleli jätma, kuna ta ei olnud võimeline looma põhjuslikku seost väidetavate rikkumiste ja kannatatud kahju vahel. ELASi suureks pettumuseks ei suutnud nad tõestada, et tekitatud kahju võinuks panna nende kostjate arvele (hr THOMSON, H2). Tõendis H8 avaldas hr THOMSON kahetsust, et kedagi ei saanud juhtunu eest vastutavaks pidada, sest tal on üsna raske uskuda, et see oli täiesti juhuslik (H8).

Hr CHASE GREY oli siiski veendunud, et ELASi kohtuvaidlusi endiste direktorite ja audiitorite vastu ei alustatud mitte tõelise kavatsusega katta kahjud, vaid kindlustusvõtjate ja ajakirjanduse tähelepanu kõrvalejuhtimiseks, ja tõenäoliselt selleks, et viita aega uurimisprotsessis ning kindlustusvõtjatele aegumise õigusaktidega antud aega hüvitamise menetluste alustamiseks (WE 40¹). ELASi esimees, kes ametilt oli advokaat, ja tegevjuht mõlemad selgitasid (hr Grey arvates suure silmakirjalikkusega) vajadust lõpetada need vaidlused põhjendusega, et ELAS leidis menetluste käigus, et ta ei ole võimeline kahju tõestama, asi, mida pädev advokaat oleks pidanud enne menetluste algamist kontrollima (WE

¹ Lehekülg 4.

40¹).

Kindlustusvõtjatele adresseeritud 2. detsembri 2005. aasta kirjas (lisatud tõendile WE 35) esitas ELAS järgmised selgitused endiste direktorite vastu alustatud kohtuvaidluse suhtes: nõukogu alustas üksikasjaliku õiguslase nõu põhjal tehtud kaalutlustel nõudeid. Nõuandest tulenevalt otsustas nõukogu, et oleks nende kui direktorite kohustuste ja nende vastutuste eiramine, mis neil oli kindlustusvõtjate suhtes, mitte esitada nõudeid, kuna selline teguviis olnuks tulus. Nad jätkasid nõuete läbivaatamist koos õigusekspertidega tagamaks, et nad käivad kaasas muutustega nõuete tugevuses ja tulususes. Nende õigusekspertide kindla nõuande põhjal järeldasid nad, et peavad lahendama kohtuvaidluse endiste direktorite vastu võimalikult väheste lisakuludega. Enesestmõistetavalt ei olnud see väljaminek, mille nimel me oldi nii palju töötatud viimase nelja aasta jooksul, ning neil oli äärmiselt kahju, et nad ei olnud võimelised tagama kindlustusvõtjatele kohtute kaudu hüvitust. Nõustuti, et lord Penrose tegi selged ja veenvad järeldused Equitable Life'i kokkuvarisemise osas. Siiski tunnistati, et teine asi on veenda kohut, et endiste direktorite roll sisaldab kohustust, mis viib seaduse järgi süü ja hüvitamiseni.

2. Kompromisskava

Kompromisskava käsitletakse laiemalt raporti IV osas. Siiski, võttes arvesse selle asjakohasust kahju kandnud kindlustusvõtjate olukorra suhtes, vaadatakse kava teatud aspektid järgnevalt üle, rõhutades eelkõige kindlustusvõtjate muresid.

Ühendkuningriigi äriühingute 1985. aasta seaduse 425. jaotis võimaldab äriühingul huvitatud osapoolte ja kohtu nõusolekul jõustada äriühingu ja selle liikmete või võlausaldajate või mis tahes nende klasside vahel „korraldamise kompromisskava”. Kava muutub siduvaks, kui selle kiidab heaks enamus ehk kolm neljandikku võlausaldajatest või võlausaldajate klassidest või liikmetest või liikmete klassidest ning kohus (vt ES 3²). ELAS töötas sellise kava välja kasumiosalusega fondide stabiliseerimiseks, vähendades tagatud annuiteedimäärade koguriski, kõrvaldades samal ajal hagi esitamise võimaluse ELASi vastu eksitava müügi eest väidetava tagatud annuiteedimäära riski varjamise tõttu tulevaste tagamata annuiteedimääraga kindlustusvõtjate eest. Praktikast tehti ettepanek, et tagatud annuiteedimääraga kindlustusvõtjate poliisi väärtust suurendatakse 17,5% võrra, kui nad vastutasuks loobuvad oma õigustest tagatud annuiteedimääradele. Samal ajal pakuti tagamata annuiteedimääraga kindlustusvõtjatele 2,5%list poliisi väärtuste suurendamist³, kui nad vastukaaluks loobuvad oma nõuete esitamise õigusest nii kohtu hagi kui ka finantsküsimumste ombudsmani teenistuse kaudu.

Vastavalt tõendile ES 3⁴ oli kava põhjaliku kindlustusvõtjate ja reguleerivate asutustega konsultateerimise tulemus ning see töötati välja täiesti avalikult. EMAG nimetas seda suureks konsultatsiooniks, mis oli vaid kosmeetiline maine kujundamine (WE 75). Tõendis ES 3 rõhutatakse samuti teatud ajalist survet, kuna Halifaxi poolt 250 miljoni naelsterlingi maksmine sõltus 1. märtsil 2002 jõustunud kompromissist. Seega oli aeg kava

¹ Lehekülj 5.

² Leheküljed 27 ja 28.

³ Annuiteedi saajatele pakuti 2,5%list suurendamist kogu annuiteedi puhul (vt WE 23, lk 19).

⁴ Lehekülj 30.

väljatöötamiseks ja heakskiitmiseks palju lühem, kui oleks tavaliselt vaja nii keerulise kava puhul (ES 3¹).

Lõpuks saavutas kava Equitable'i kindlustusvõtjate iga klassi² suure enamuse heakskiidu. On märkimisväärne, et riigikohtunik hr Lloyd lükkas tagasi soovitus, et välismaa kindlustusvõtjaid käsitletaks kui eraldi klassi kompromisskakkuleppe hääletamisel.³ Samuti ei käsitletud eraldi klassina kasumiosalusega annuitedi saajaid. Kompromisskava jõustus 8. veebruaril 2002 pärast kõrgema kohtu heakskiitu. Equitable Life annab hinnangu, et kui kompromisskava jõustus, olid endiselt ligikaudu miljon inimest huvitatud kasumiosalusega fondist, kuigi märkimisväärne arv kindlustusvõtjaid oli lahkunud 2001. aastal (WE 47⁴).

Equitable'i nõukogu väitis tol ajal, et kava sisaldas õiglast väärtuse hüvitust tagatud annuitedimääraga kindlustusvõtjatele, mis põhines nende loobunud seaduslike õiguste väärtuse realistlikul hindamisel, see määrab hüvituse erinevatele tagatud annuitedimääradega kindlustusvõtjatele vastavalt nende õigustele; see vähendab nimetatud hüvitust tagamata annuitedimääraga kindlustusvõtjate poolt loobunud mis tahes võimaliku hüvituse nõude väärtuse kaudu ning hüvitus muutub tagatud annuitedimääraga kindlustusvõtjate poliisi väärtuste proportsionaalseks suurendamiseks nii tagatud kui ka tagamata kujul (WE 29⁵). Seevastu väitsid kindlustusvõtjate esindajad, et kava oli ebaõiglane⁶ ning et see muutis keeruliseks ja ei võtnud arvesse tahtlikult õiguslast nõu, mis näitas et tagamata annuitedimääraga kindlustusvõtjad olid ilmselgelt eksitava müügi ohvrid⁷. Eelkõige kaalutleb EMAG tõendis WE-CONF 16, et esimene piiriülene 16%line väärtuste kärpimine juulis 2001 – mis tema arvates ei olnud vaid tagatud annuitedimäära juhtumi kaotamise ja väärtipaberibörside languse tulemus, vaid (laias ulatuses) ELASi poolt ülemääraste väljamaksete teostamise kümnendi tagajärg – mõjutas ebaõiglaselt kõige hilisemaid tagamata annuitedimääraga kindlustusvõtjaid, kes ei olnud eelnevalt saanud kasu ülemäärastest väljamaksetest nagu enne 1990. aastat liitunud (peamiselt tagatud annuitedimääraga) kindlustusvõtjad. Nagu rõhutatakse II osa punktis 3, oli hr THOMSON (H8) teisel arvamusel, leides, et ühtlase määraga vähendamise kehtestamise põhjuseks oli kõigi kindlustusvõtjate õiglasem kohtlemine ning et otsuse võttis vastu nõukogu, olles kaalunud paljusid valikuid koos määratud aktuaariga. Hr BOSWOOD toetab oma arvamuses (WE 76⁸) EMAGi seisukohta, et ühtlase kärpimise puhul ei võetud arvesse varasematele kindlustusvõtjatele ülemääraste väljamaksete teostamist. EMAG on veendunud, et kompromisskava andis ELASile võimaluse olukorra parandamiseks. Selle asemel pakuti kavas tagatud annuitedimäära suurendamist 17,5% ja tagamata annuitedimäära suurendamist 2,5%. Oma raportis keeldub lord PENROSE kommenteerimast kompromisskava õiglust (WE 16⁹).

Lisaks ütlesid kindlustusvõtjad uurimiskomisjonile, et poliisi väärtuste kasv ei olnud tagatud, et nädalatega sai 2,5%lisest kasvust 4%line vähendamine (hr WEIR, H2), seega kaotasid

¹ Lehekülj 29.

² Tagatud ja tagamata annuitedimääraga kindlustusvõtjad olid erinevates hääletusklassides.

³ Argumente selle otsuse kohta rõhutatakse tõendi ES 3 lehekülgedel 32 ja 33.

⁴ Lehekülj 2.

⁵ Vt WE 29, lk 19.

⁶ 9. novembri 2005. aasta petitiooni lisa, mis käsitleb FSAd ja FOSi; lk 2.

⁷ Teine esitus lord Penrose'i juhitud uurimisele, mis käsitles Equitable Life'i kokkuvarisemise õppetunde – juhtumiuuring valitsuse ja selle asutuse FSA järjestikuste regulatiivsete ebaõnnestumiste kohta; EMAG; 27. märts 2003; lk 50.

⁸ Lehekülj 3.

⁹ Lehekülj 275.

kindlustusvõtjad oma õigused hüvitusele, saades vastutasuks suurendamise, mis osutus katteta tšekiks (hr BELLORD, H2). Tõepoolest, pärast poliisi väärtuste suurendamise krediteerimist 1. märtsil 2002 teatas Equitable Life edasisest kärpimisest 4% võrra 15. aprillil 2002, mis rohkem kui tühistas 2,5%lise tagamata annuitedimääraga kindlustusvõtjatele krediteeritud suurendamise, mis oli toimunud vaid kuus nädalat varem. Kasumiosalusega annuitedi saajad kannatasid sama kogemuse all, kuna Equitable Life vähendas pärast lepingu heakskiitmist kogu tootlust 4% võrra. Seega väljendasid mõned kindlustusvõtjad kahtlust kompromisslepingu seadusliku kehtivuse osas (vt nt hr WEIRi suulist kinnitust, H2 ja hr SCAWEN, WE 23¹).

Vastukaaluks väitis hr THOMSON, et Equitable Life oli toonud kõik kompromisskava puudutavad üksikasjad välja saatedokumentides. Ta kinnitas, et suurendamised olid väga selgelt toodud välja kava dokumentides ja sisaldasid nii tagatud kui ka tagamata elemente. Turuliikumistest tingituna olid nad hr Thomsoni kohaselt sunnitud vähendama tagamata boonuseid. See risk oli dokumentides selgelt kindlaks tehtud (WE-CONF 5²). Siiski väitis professor BLAKE tõendis WE 29³, et kindlustusvõtjatele nõukogu poolt esitatud teave seoses kompromisskava ettepanekuga oli ebapiisav. Muuhulgas kritiseeris ta, et enamik fondi seisundit puudutavast teabest oli vananenud, tegelikult puudus teave selle kohta, mis juhtub fondiga pärast kompromisskava jõustumist, ning ei toodud selgelt välja, millest kindlustusvõtjad loobusid kava poolt hääletamisel (WE 29⁴). Hr SCAWEN väitis samuti, et ei avaldatud Equitable Life'i täielikku finantsseisundit. Vastasel korral ei oleks kasumiosalusega annuitedi saajad mingil juhul pakkumisega nõustunud (WE 23⁵). EMAG kritiseeris, et kompromissdokumendid ei käsitlenud ülemääraseid väljamakseid, kasu, mida sellest said tagatud annuitedimääraga kindlustusvõtjad, poliisi väärtuse 16%lise kärpimise ebaõiglast iseloomu tagamata annuitedimääraga kindlustusvõtjate suhtes ning võimalust tasakaalustavaks kohandamiseks tagamata kindlustusvõtjate suhtes (WE-CONF 16).

Lisaks kommenteerib EMAG üksikasjalikult teist poliisi väärtuste kärpimist 15. aprillil 2002, mis rohkem kui tühistas tagamata annuitedimääraga kindlustusvõtjatele krediteeritud suurendamise. Nagu eespool toodud, väitis ELAS, et see muutus vajalikuks turu muutuste tõttu. EMAG väidab samuti, et turg langes ligikaudu 6% (võrdne Equitable Life'i varade väärtuste 3%lise langusega) 2001. aasta juuli, kui kehtestati 16%line kärpimine, ja 2002. aasta aprilli vahel, kui toimus teine kärpimine. Siiski toimus see kõik enne kompromisskava avaldamist 2001. aasta detsembris ning pärast seda ei toimunud märkimisväärset turuhinna langust enne poliisiväärtuse kärpimist 2002. aasta aprillis (WE-CONF 16). EMAG oli seisukohal, et mitte selgitades tagamata annuitedimääraga kindlustusvõtjatele, et ilma väärtpaberibörsi kohese hüppelise kasvuta tuleb kärpida poliisiväärtust veelgi, eksitas ELAS kindlustusvõtjaid tahtlikult. Seevastu rõhutas hr THOMSON tõendis H8, et turgudel toimus jätkuv langemine pärast seda, kui kompromisskava oli koostatud 2002. aasta veebruaris ning nõukogul ei olnud muud valikut kui peegeldada neid turumuutusi tagamata hüvitistes. Hr BOSWOOD (WE 76⁶) nõustus EMAGi hinnanguga ja väitis, et see oli miski, mida oleks pidanud mainima neile, sealhulgas kohtule, kellelt saadi kavale heakskiit. Seega oli ta

¹ Lehekülg 19.

² Leheküljed 1 ja 2.

³ Lehekülg 6.

⁴ Lehekülg 6.

⁵ Lehekülg 19.

⁶ Lehekülg 4.

arvamusel, et tõenäoliselt varjasid need, kes olid vastutavad, tahtlikult nende käsutuses olevat teavet, mis oli kava puhul oluline. Eespool nimetatud kaalutlustel palus EMAG FSA-l antud küsimust uurida. Viimane keeldus siiski seda tegemast, viidates oma diskretsioonile (WE-CONF 16).

Hr THOMSON vastas väidetele, et kompromisskava dokumendid ei olnud piisavad, rõhutades, et kava andis välja kõrgem kohus. Ta tunnistas kohtunikule (H8), et tal ei ole kahtlust, et kava on niisugune, mille intelligentne ja aus inimene, kes on asjaomase klassi liige ja töötab selle huvides, võib heaks kiita. Ta väljendas rahulolu ka selle üle, et nii teabe ebapiisavuse osas või muudel juhtudel selles protsessis ega talle teavitatud teiste oluliste punktide puhul ei onud vähimatki põhjust eeldada, et see ei olnud sobiv kava, mille oli heaks kiitnud erinevate klasside vajalik enamus, et kohus selle heaks kiidaks. Hr Thomson kinnitas, et ta andis selleks korralduse.

Kindlustusvõtjad kritiseerisid üldiselt asjaolu, et FSA soovitas kindlustusvõtjatel kompromisskavaga nõustuda või isegi reklaamis seda.¹ Kindlustusvõtjate arvates oli FSA osapool, kes kiirustas enamikku Equitable'i liikmetest kirjutama alla vigasele kompromisskavale, väites, et kui kompromisskavaga ei nõustuta, variseb Equitable kokku, ning kinnitades (mida ei ole saavutatud), et kui kavaga ollakse nõus, muutub fond taas stabiilseks. Need, kes ei läinud kaasa FSA poolt heaks kiidetud kompromissiga ning tühistasid oma fondid, lõpetasid kindlustusvõtjate arvates paremini kui need, kes jäid. Kindlustusvõtjad lisasid, et võttes arvesse selget kompromisskava toetust, pidanuks see panema FSA häbi tundma, kuna ta pidanuks kaitsma kindlustusvõtjate põhjendatud ootusi.²

Oma väites uurimiskomisjonile kommenteeris hr STRACHAN (H4) FSA kaasatust kompromisskavasse, selgitades, et kompromisskava viidi ellu sõltumatu kohtumenetluse osana äriühingute seaduse alusel ning et selles konkreetsetes menetluses ei olnud FSA-l ametlikku seadusjärgset rolli. Tõendis WE 37 tõi FSA välja, et ta siiski julgustas Equitable'i minema kaugemale sellest, mida on nõutud äriühingu seaduses, et tagada nii suures ulatuses kui võimalik kindlustusvõtjate huvide kaitse, eelkõige sõltumatu aktuaari määramise teel, kes väljendaks oma arvamust ettepanekute õigluse kohta. Lisaks vaatas ja hindas FSA kompromisskava ettepanekuid, mis tehti Equitable Life'i kindlustusvõtjatele, et tagada kõigi kindlustusvõtjate huvide nõuetekohane arvessevõtmine (WE-CONF 8). Seejuures võttis FSA arvesse erinevaid kaalutlusi. Esiteks, et edukas kompromisskava olnuks põhimõtteliselt parim stabiilsuse väljavaade Equitable Life'i ja tema kindlustusvõtjate jaoks. Teiseks, mis puudutab õiglust, hinnati, kas iga mõjutatud rühma õigused ja nõuded vahetati õiglaselt ümber. Kolmas kaalutus seisnes selles, et kindlustusvõtjatele tulnuks edastada selget ja arusaadavat teavet, ning neljandaks võeti arvesse sõltumatu aktuaari hinnangut ettepaneku kohta (hr STRACHAN, H4). Sõltumatu aktuaar väitis oma aruandes, et kindlustusmatemaatilistest seisukohast olid kava tingimused koostatud õiglaselt ja mõistlikult (WE-CONF 9³). Kindlustusvõtjad väitsid siiski, et aktuaar ei pööranud tähelepanu mitmetele olulistele küsimustele, mis oleksid olnud olulised kindlustusvõtjatele ettepaneku mõistmise seisukohast (vt WE-CONF 16), ning lisaks seadsid kahtluse alla aktuaari sõltumatuse ELASist (vt WE 75).

¹ 9. novembri 2005. aasta petitiooni 29/2005 lisa, mis käsitleb FSA-d ja FOSi; lk 2.

² Teine kaastöö lord Penrose'i juhitud uurimisele, mis käsitles Equitable Life'i kokkuvarisemise õppetunde – juhtumiuuring valitsuse ja selle asutuse FSA järjestikuste regulatiivsete ebaõnnestumiste kohta; EMAG; 27. märts 2003; lk 50.

³ Sõltumatu aktuaari aruande kokkuvõte; lk 125.

Oma kompromisskava hinnangus (WE 67) ütles FSA lõpetuseks, et ta on rahul, et asjaomaste tagatud annuitedimääraga rühmade ja tagamata annuitedimääraga kindlustusvõtjate suhtes on poliisi väärtuste suurendamise tase õiglane pakkumine vastutasuks tagatud annuitedimäära õiguste ja võimalike eksitava müügi nõuete esitamise õiguse eest, millest loobutakse. Kuigi isikuti olid erinevused igas asjaomases rühmas, oli FSA rahul, et rühmades ei olnud kindlustusvõtjate kategooriaid, kes oleksid saanud ebavõrdselt rohkem või vähem hüvitisi. FSA väitis lisaks, et korralduste kava koostati kindlustusvõtjate huvides ning oli sobiv viis äriühingule kahjustavalt mõjuvate ebakindluste kõrvaldamiseks; seetõttu ei näinud FSA põhjust nõuete esitamiseks kohtule, kellel oli otsuse suhtes lõplik vastutus (WE-CONF 8).

Tõendis ES 3¹ ei kommenteerita kompromisskava õiglust, vaid pigem tuuakse välja selle üldised eelised. Esiteks andis see kindlust asjaomastele osapooltele, kaitstes kindlustusvõtjaid (ja Equitable'i) liigse ja kuluka kohtuvaidluse eest. Teiseks kiitsid selle heaks reguleeriv asutus (FSA), enamik liikmetest ja kohus. Kolmandaks võimaldas see sõlmida lepingu äriühinguga Halifax, et tegutseda parimates võimalikes tingimustes. Neljandaks tundus see eelistatav teiste alternatiivide, näiteks Equitable'i likvideerimise suhtes. Tõendi ES 3 autorid olid arvamusel, et kõike arvesse võttes olid kahju kandnud kindlustusvõtjal suurem tõenäolisus rahulolu leidmiseks kollektiivse rahulolu süsteemi kaudu, nagu kompromisskava, mitte individuaalsete õiguskaitsevahendite kasutamise kaudu, seda punkti täiendavalt käsitlemata.

Kokkuvõttes väidetakse tõendis, et pärast kindlustusvõtjate nõutava enamuse poolt heaks kiitmist ja ülemkohtult saadud luba 8. veebruaril 2002 jõustunud kompromisskava peaeesmärk oli Equitable Life'i õiguslike ebamäärasuste ja kohustuste kõrvaldamine ning seeläbi fondi stabiliseerimine. Kavast ei olnud siiski abi, et hüvitada kahjud, mida kindlustusvõtjad kandsid 2001. aasta poliisiväärtuste vähendamise tõttu, mille põhjustasid konkreetsed asjaolud Equitable'is, sealhulgas Equitable'i tegevus 1990. aastatel, kui ta tegi ülemääraseid väljamakseid. Eelkõige nullisid hilisemad kärped tagamata annuitedimääraga kindlustusvõtjate poliiside väärtuse kasvu, mille eest nad olid vastutasuks loobunud nõuete esitamise õigustest. Arvukad aruanded näitavad, et selts võis kava väljapakkumise hetkel teadlik olla, et poliiside väärtuse suurendamist ei suudeta normaalsetes tingimustes tagada. Kuid ta ei teatanud sellest kindlustusvõtjatele, kes oleksid kergesti võinud kava vastu hääletada, kui oleksid seltsi rahalisest olukorrast täielikku ülevaadet omanud. Uurimiskomisjon järeldeb, et kava lõpptulemusena kaotasid kõik järelejäänud kindlustusvõtjad õiguse Equitable Life'i vastu nõudeid esitada, samal ajal kui nende kahjud pidevalt kasvasid.

3. Kaebused Equitable Life'ile ja poliiside läbivaatamised

Hr THOMSON teavitas uurimiskomisjoni, et ELASis toimub kaebuste menetlemise siseprotsess, nagu nõutakse FSA eeskirjades. Ta ütles, et alates 2001. aastast on Equitable Life tegelenud ligikaudu 40 000 kaebusega ulatuslikes küsimustes. Nende kaebustega, mis olid seotud Equitable Life'i olukorra unikaalsete asjaoludega, tegeldi enamasti poliiside

¹ Lehekülj 9.

lābivaatamiste teel (WE 47¹). Vastavalt hr THOMSONile (WE 47²) puudutasid poliiside lābivaatamised (paranduskava, tagamata annuitedimāradega lahkujate kava ja hallatava pensioni ūlevaatamine) kokku rohkem kui 100 000 juhtumit, millest paljud oli tuvastanud ja lahendanud Equitable Life, ilma et kindlustusvõtjad oleksid kaebuse esitanud.

Esiteks tagas paranduskava (75 000 juhtumit) hüvituse tagatud annuitedimāraga kindlustusvõtjatele, kelle poliiside tähtaeg oli kätte jõudnud enne ülemkoja otsust, millega kohustati Equitable Life'i täitma oma kohustusi tagatud annuitedimāraga kindlustusvõtjate suhtes. Kavaga anti kindlustusvõtjatele hüvitised, mille nad oleksid saanud, kui kohtuotsus oleks juba olnud langetatud.

Teiseks käsitles hallatud pensioni ūlevaatamine 20 000 lepingutega seotud juhtumit, millega võimaldatakse kindlustusvõtjal saada pensionikindlustuspoliisist sissetulekut, vahetamata selles etapis kogu pensionikindlustuspoliisi annuitediks. Finantsajakirjanik hr BAIN väitis tõendis H8 siiski, et enamiku hallatud pensioni ūlevaatamise juhtumite puhul öeldi, et need ei vaja hüvitamist, ning ülejäänute puhul pakuti väikseid hüvitisi. Ta tõi näiteks ohvri, kellele ELAS pakkus ūlevaatamise tulemusena hüvitust summas 522 naelsterlingit. Hr BAINi sõnade kohaselt (H8) toimus see pärast seda, kui ohver ähvardas esitada hagi, nii et ELAS nõustus maksma talle 81 907 naelsterlingit.

Kolmandaks käsitles tagamata annuitedimāraga lahkujate kava ligikaudu 15 000 tagamata annuitedimāraga kindlustusvõtjat, kes olid võtnud oma poliisid välja enne kompromisskava jõustumist. Vastavalt hr THOMSONile (H2) pakuti neile maksimaalselt 5%list kahju hüvitamist. FSA märkis, et ta vaatas üle kõnealuse Equitable'ist liiga vara lahkuvatele kindlustusvõtjatele sobiva hüvituse andmise protsessi, et nad saaksid kasu kompromisskavast (hr STRACHAN, H4). Kindlustusvõtjate esindajad rõhutasid, et Equitable Life'i poolt individuaalselt või poliiside ūlevaatamiste tulemusena tehtud pakkumised olid naeruväärsed, esindades vaid väikest osa sellest, mille inimesed tegelikult kaotasid. Siiski oli vastavalt hr THOMSONile (H2) valdav enamik mõjutatud kindlustusvõtjatest Equitable Life'i poolt neile tehtud pakkumistega nõus. Ta ütles, et ligikaudu 1000 juhtumit, mille puhul kindlustusvõtjad ei olnud nõus, anti Equitable Life'i poolt üle finantsküsimumste ombudsmani teenistusele (vt allpool).

Hr THOMSON (H2) tõi ūldiselt välja, et vastastikuse ūhinguna peab Equitable hoidma tasakaalu nõude esitaja huvide ja teiste, nõude eest maksma kohustuvate kindlustusvõtjate huvide vahel. Kui Equitable Life maksab hüvitust, võib see tulla vaid olemasolevatelt kindlustusvõtjatelt, seega on kindlustusvõtjatel kohustus keelduda väljamaksetest, kui hüvitus ei ole asjakohane. Seega pidi hr Thomsoni arvates Equitable Life eraldama tõelised nõuded oportunistlikest nõuetest (hr THOMSON, H2). Sarnaselt väitis ta tõendis H8, et makstes liiga palju nende nõueteks, kes kõvemini hāält teevad, oleks see tagaplaanile jäävatele kulutus, seega peavad nad alati hoidma tasakaalu nii palju kui võimalik.

¹ Lehekŭlg 4.

² Lehekŭlg 4.

V. Väited pettuste kohta ja Ühendkuningriigi tõsiseid pettusi uuriv amet

Uurimiskomisjoni saadud mõnedes kirjalikes tõendites¹ väidetakse, et Equitable Life'i seisukoht ja juhtimisviis on võrdsunud pettusega. Investor's Association väidab tõendis WE 31², et nad ei saa tõestada aset leidnud pettust, kuid olemasolevad tõendid oleksid veenvad. Kõnealune töödokument ei käsitle neid väiteid üksikasjalikult. Kui leitakse, et need osutuvad tõeks, aitaks see siiski kindlustusvõtjatel põhjendada nõudeid ja saada hüvitust tsiviilkohtutes. Tõendis WE 31³ ollakse arvamusel, et oleks asjakohane küsida, kas Equitable Life kui üksus pani toime ebaõiglasi tegusid, tüsates kindlustusvõtjaid, kuna tsiviilhagi oleks sel juhul kindlustusvõtjate jaoks siiski teoreetiliselt võimalik, isegi kui hagi muudel põhjustel on juba aegunud (vt allpool). ELAS ütles, et ta käsitles väiteid pettuse kohta väga põhjalikult, kuid ei leidnud ühtegi tõendit, mis viiks olulise pettusega seotud kohtuasjani Equitable Life'i vastu (WE-CONF⁴).

Mõned kindlustusvõtjad osutasid tõepoolest Ühendkuningriigi tõsiseid pettusi uurivale ametile esitatud väidetele⁵. Hr LAKE'i kohaselt palus tõsiseid pettusi uuriv amet juhtumit uurida isegi rahandusministeeriumil. Tõsiseid pettusi uuriv amet väidab oma veebisaidil⁶, et ta on sõltumatu valitsuse amet, mis uurib ja esitab süüdistusi tõsiste või keeruliste pettuste puhul. Ta on osa Ühendkuningriigi kriminaalkohtusüsteemist. Ametit juhatab direktor, kelle määrab peaprokurör ning kes on viimase ees vastutav. Peamine näitaja, mida ta kasutab otsustamisel, kas juhtum vastu võtta, on see, et kahtlustatav pettus tundub olevat nii tõsine või keeruline, et selle uurimist peaks teostama need, kes on vastutavad selle kohta süüdistuse esitamise eest. Teised tegurid sisaldavad väidetava pettuse summat, kas see on märkimisväärse rahvusvahelise mõõtmega, kas juhtum näib tekitavat muret laiemale avalikkusele ning kas see nõuab väga spetsiifilisi teadmisi, nt finantsturgude kohta.

Hr CHASE GREY väidab, et tõsiseid pettusi uuriv amet teavitas teda, et tema poolt esitatud väiteid käsitletakse tol ajal käimasoleva ELASi poolt endiste direktorite ja audiitorite vastu esitatud tsiviilhagide kontekstis. Vastavalt temale oli ELAS tsiviilhagid peaaegu kindlasti alustanud tahtliku viivitamise taktikana ning selleks, et varjata ELASi kokkuvarisemise taga olevat tõde (WE 9⁷). Lisaks väidab hr CHASE GREY, et hr WEIR teatas talle, et vaatamata hr WEIRi poolsetele korduvatele taotlustele ei kinnitanud tõsiseid pettusi uuriv amet ametlikult aruande kättesaamist⁸, mis vastavalt hr CHASE GREY-le on kõige arusaadavam aruanne väidetava pettuse kohta ning mille esitas tõsiseid pettusi uurivale ametile ilmselt hr WEIR (WE 9⁹).

Tõsiseid pettusi uuriv amet otsustas hiljem juhtumit mitte uurida. Hr MAXWELL (H4)

¹ Vt näiteks WE 7, WE 8, WE 9, WE 25, WE 31, WE 33, WE 34, WE 40 ja WE 42.

² Lehekülg 2.

³ Lehekülg 7.

⁴ Lehekülg 2.

⁵ Vt näiteks hr Chase Grey (WE 9) kirjalikku teatist, lk 3 ja 4.

⁶ <http://www.sfo.gov.uk/>

⁷ Leheküljed 3 ja 4.

⁸ Viidatud aruande on registreerinud ka uurimiskomisjon tõendina WE 7: Equitable Life: Penrose ja sealt edasi – pettuse anatoomia. Dr Michael Nassimi uurimus; 30. detsember 2004.

⁹ Lehekülg 4.

juhindus pressiteatest, mille tõsiseid pettusi uuriv amet väljastas 19. detsembril 2005, olles kaalutlenud hoolikalt olemasolevaid tõendeid, sealhulgas Penrose'i raportit ja Equitable Life'i käes olevat materjali, ning pärast Equitable Life'i poolt endiste audiitorite ja mõne endise direktori vastu alustatud kohtuasja tulemuse selgumist. Tõsiseid pettusi uuriv amet kinnitas, et ei selgunud midagi, mis võiks õigustada Equitable Life Assurance Society tegevuse täielikku eeluurimist. Tõend WE-CONF 30 sisaldab tõsiseid pettusi uuriva ameti kirja kindlustusvõtjale, milles selgitatakse tõsiseid pettusi uuriva ameti otsust. Kõnealune otsus põhines Penrose'i raportil ja ulatuslike uurimiste põhjalikul läbivaatamisel, et teha kindlaks, kas leidub piisavalt tõendeid eeluurimise alustamiseks süüdistuse esitamise eesmärgil. Läbivaatamisel võeti arvesse Equitable Life'i poolt oma endiste audiitorite ning äriühingudirektorite ja ametnike vastu alustatud tsiviilkohtumenetluste tulemust. Sellise hindamise puhul kontrollib tõsiseid pettusi uuriv amet, kas üksikisiku või ettevõtte vastu esitatav tõendusmaterjal on piisavalt tugev, et anda põhjendatud väljavaade vandekohtunikelt süüdimõistva otsuse saamiseks. Süütegu või süüteod peavad leidma kinnituse väljaspool põhjendatud kahtlust. Tõsiseid pettusi uuriva ameti ülevaates järeldatakse, et vastavalt tõenditele neid tingimusi ei täidetud.

Hr LAKE (H1) kritiseeris, et imelikul kombel võttis tõsiseid pettusi uurival ametil aega kaks aastat otsustamiseks, et puudus juhtum, mida uurida, hoolimata üpriski ilmsetest eksitava teabe esitamistest Equitable'i aastaaruannetes kindlustusvõtjatele. Hr BRAITWAITE (H1) rõhutas siiski, et puudus väide EMAGilt, et tõsiseid pettusi uuriv amet ei võtnud arvesse pettuse aset leidmise võimalust. Tõendis WE 31¹ väidetakse siiski, et Inglismaa kriminaalseadus keeruliste finantspettuste jaoks on halb ja tulemusetu, et tõsiseid pettusi uurival ametil on suured raskused süüdimõistvate otsuste saamisega ning et tema saavutuste nimekiri on väga lühike.

VI. Nõuded Equitable Life'i vastu seoses eksitava müügiga

Väiteid eksitava müügi kohta, mis on üksikasjalikumalt välja toodud käesoleva raporti III osas, esitasid uurimiskomisjonile suuliselt ja kirjalikult mitmed kindlustusvõtjad. Väidetavalt Equitable ei teavitanud kliente kunagi (või eksitas neid) riskide osas, mis olid seotud asjaoluga, et nende fondid pidid olema üheskoos tagatud annuiteedimäärade poliisidega. Eelkõige kaebasid need kindlustusvõtjad, kes olid ostnud oma poliisid 1990. aastate lõpus, kui tagatud annuiteedimäärade kohustused muutusid oluliseks riskiks (eelkõige käimasoleva Hymani kohtuasja valguses), et neid ei teavitanud nõuetekohaselt, ning seetõttu väitsid, et ELAS müüs neile poliisid pahatahtlikult. Kindlustusvõtjad esitasid ka teisi eksitavat müüki puudutavaid väiteid, st et ELASi müügmaterjalides väideti, et kasumiosalusel fond lähendas kõikumisi sissetulekutes ja varade väärtustes (mis nii ei olnud), ning et ELAS lükkas olemasolevate ELASi poliiside „loksutamise” agressiivselt uuemate investeerimispoliiside poole, mis oli ELASile väga kasulik (kuna need lõid uusi tehinguid ja vahendustasusid ning nõudsid isegi väiksemaid kapitali reserve).

¹ Lehekülj 6.

Tuleb märkida, et teatud kindlustusvõtjate esitatud väiteid kinnitasid kaks endist ELASi müügiagenti (vt hr LLOYDi suulist tõendit (H5) ja hr POWERi tõendit (WE-FILE 2)), kes väitsid, et Equitable Life eksitas ka neid. Ühendkuningriigi müügiagent hr LLOYD näiteks ütles uurimiskomisjonile, et talle näis, et Equitable Life'i nõukogu jättis neid kõiki hätta. Tema arvates kohustus ELAS teavitama kindlustusvõtjaid ja müügipersonali riskidest, mis olid seotud olemasoleva kasumiosalusega fondile täiendavate summade lisamisega, ning ta uskus, et need riskid pidid olema teada 1998. aastaks või isegi varem. Tagasi vaadates uskus hr LLOYD, et teda eksitati kasumiosalusega fondiga seotud riskide osas. Ilmselgelt ei mõistnud ta seda kõnealusel ajal, kuid järele mõeldes oli ta veendunud, et oleks tulnud teha midagi, et hoiatada tulevasi klientide, kes ei olnud veel kaasatud, et nad ei paneks raha fondi, mille kohustused olid suuremad kui vahendid. Tagasi vaadates müüsid nad kasumiosalusega fondi nii, et selle kohaselt, mida hiljem teati, oli see hoolimatu nii sissetuleku väljavõtmise kui ka kasumiosalusega annuiteetide puhul (H5).

Kasumiosalusega annuiteedi saajatega seoses väideti lisaks, et kõnealusel ajal ei selgitatud ostjatele, et suurt osa nende sissetulekust annuiteedi tähenduses liigitati kui „tagamata”. Tõendi WE 23 kohaselt ei näidanud ei leping ega tootealane kirjandus, et lõplike boonuste annuiteedi võis Equitable Life'i ainsa diskretsiooni alusel tervikuna kõrvaldada ning et see võis moodustada mõne aasta pärast 50% annuiteedi sissetulekust. On kujuteldamatu, et keegi, kes oleks seda mõistnud ja otsis elamiseks kindlat sissetulekut, oleks kunagi sellise toote ostnud (WE 23¹).

Finantsajakirjanik hr BAIN pööras tõendis H8 uurimiskomisjoni tähelepanu sellele, mida ta kirjeldas kui korraldatud eksitavat müüki seoses nn hallatud pensionidega, mille Equitable Life kehtestas 1995. aastal. Need olid pensionipoliisidest saadud sissetulekud, millega kindlustusvõtjal lubati saada pensionikindlustuspoliisist sissetulekut ilma selles etapis kogu pensioni annuiteediks muutmata. Seda küsimust käsitletakse üksikasjalikumalt käesoleva raporti III osas.

Mitmed kindlustusvõtjad olid seisukohal, et neil on Equitable Life'i vastu nõue, kuna nad kannatasid kahju Equitable Life'i ülemääraste väljamaksete tava tõttu 1990. aastatel, nagu tegi kindlaks lord Penrose oma raportis (WE 16²). Lord Penrose eitas, et Equitable Life'i probleemid olid otseselt seotud kohtuasja Hyman kohtuvaidluse probleemidega, ning näitas, et fond oli ulatuslikus puudujäägis 1990. aastatel ELASi poolt sellel perioodil makstud ülemääraste väljamaksete tulemusena. Pärast raporti avaldamist 8. märtsil 2004 väljendas ELAS seisukohta, et tal oleks tugev kaitse, kui kindlustusvõtjad esitaksid tema vastu nõudeid lord Penrose'i tulemuste alusel (vt WE-CONF 29³). Seejärel korraldas FSA oma uurimise koos välisekspertidega, et hinnata võimalikke lord Penrose'i raportist tulenevaid nõudeid Equitable Life Assurance Society vastu. Uurimiskomisjon sai FSA hinnangu kõvasti toimetatud versiooni, mis järeldas, et puudus märkimisväärne edukate nõuete risk Equitable Life'i boonuste jaotamise tava alusel (WE-CONF 29⁴). Siiski ei sisalda toimetatud dokument ühtegi põhjendust või selgitust nende järelduste kohta. 2004. aasta juulis avaldas FSA oma veebisaidil teabedokumendi koos nõuannetega ELASi kindlustusvõtjatele mitmetes küsimustes (WE-FILE 29). Selles dokumendis kinnitas FSA oma seisukohta, et üldised

¹ Lehekülj 5.

² Peatükk 6.

³ Lehekülj 1.

⁴ Lehekülj 9.

nõuded Equitable Life'i vastu seoses tema boonuste jaotamisega 1990. aastatel tõenäoliselt ebaõnnestuvad (WE-FILE 29¹).

Kindlustusvõtjatel, kes uskusid, et neil oli nõudeid ELASi vastu, oli võimalus kas otsida hüvitust finantsküsimumste ombudsmani teenistusest (FOS) või esitada ELASi vastu hagi kohtutes, eeldusel, et nad ei olnud seotud kompromisskavaga või muul viisil nõustunud Equitable Life'i hüvituse pakkumisega, mis välistas hagi esitamise.

1. Kohtuvälised nõuded – finantsküsimumste ombudsmani teenistus (FOS)

a) Sissejuhatus

Uurimiskomisjon sai FOSi koostatud märgukirja (WE 27²), mis kirjeldab FOSi kaasatust ELASi vastu esitatud kaebustesse ning määrab FOSi seadusjärgse ja reguleerimisalase pädevuse, tema rolli, volitused ja kohustused. Seega loodi FOS finantsteenuste ja -turgude 2000. aasta seadusega. See ühendas kuut endist korda, sealhulgas erainvesteeringute asutuse (PIA) ombudsmani büroo, mis hõlmas enne mitmeid Ühendkuningriigi finantsteenuste sektoreid. Teised finantsteenuste ja -turgude 2000. aasta seaduse alusel tehtud eeskirjad määratlesid FOSi jurisdiktsiooni ja menetluse, mida ta kaebuste käsitlemisel peab rakendama. FOS allub samuti nii finantsteenuste ja -turgude 2000. aasta seaduses kui ka teistes Ühendkuningriigi seadusjärgsetes juriidilistes dokumentides sisalduvatele üleminekusätetele, mis hõlmavad endiste kavade alusel osaliselt lõpetatud kaebuste ning enne FOSi loomist ilmunud asjaolude ja tegematajätmise kohta esitatud kaebuste käsitlemist.

Equitable'i puhul on asjaomane endine ombudsmani kava PIA kava, mida juhtis PIA ombudsmani büroo. See kava kohustas ombudsmani jälgima mis tahes kohaldatavat jõustamist, õigusnormi või asjaomast õigusasutust. FOS peab otsustama kaebuste üle, mis algselt esitati PIA ombudsmanile PIA kriteeriumidele vastavalt, ning seega jälgima mis tahes kohaldatavat statuuti või pretsedendiõigust. Seevastu peab FOS uute kaebuste puhul leidma lahenduse, mis on õiglane ja põhjendatud, võttes arvesse kõiki kohtuasja asjaolusid ning mis tahes kohaldatavat statuuti või pretsedendiõigust (vt ES 3³).

FOS kirjeldab end kui sõltumatut avalikku asutust, mis on loodud, et lahendada individuaalseid vaidlusi klientide ja finantsteenuseid osutavate äriühingute vahel mitteametlikult ja alternatiivina kohtutele.⁴ Kliendid võivad esitada FOSile kaebusi tasuta. Abikõlblikud kaebuste esitajad on üldiselt eraisikud, väikeettevõtted ja organisatsioonid seoses kaebustega, mis tulenevad kliendi- või võimalikust kliendisuhetest. Kaebuse esitaja ei pea elama või asuma Ühendkuningriigis. FOSi kohustuslik jurisdiktsioon hõlmab kõiki volitatud äriühinguid, kelle vastu on esitatud kaebus, kui kaebuse esitaja on seotud mis tahes finantsteenuste ja -turgude 2000. aasta seadusega reguleeritud tegevusega ning allub kohustuslikele jurisdiktsiooni käsitlevatele eeskirjadele. Peamiselt alluvad kõik volitatud äriühingud väheste eranditega FOSi kohustuslikule jurisdiktsioonile. Niisugune jurisdiktsioon hõlmab volitatud äriühingu tegusid või tegemata jätmisi, uurides reguleerivat tegevust,

¹ Lehekülj 8.

² Finantsküsimumste ombudsmani teenistuse poolt ELi ELASi uurimiskomisjonile koostatud memorandum; 31. mai 2006.

³ Lehekülj 35.

⁴ <http://www.financial-ombudsman.org.uk/about/index.html>

sealhulgas määratud esindajate tegevus.

Enne FOSi kasutamist peab tarbija esitama kaebuse kirjalikult otse kõnealusele äriühingule. Kui teda ei rahulda äriühingu vastus, võib ta esitada kaebuse FOSile. Ombudsman ei saa käsitleda kaebust, kui kaebuse esitaja esitab selle rohkem kui kuus kuud pärast äriühingult saadud lõplikku vastust või rohkem kui kuus aastat pärast sündmust, mille kohta kaebus esitatakse, või (kui hiljem) rohkem kui kolm aastat pärast kuupäeva, mil ta sai teada (või oleks pidanud põhjendatult teada saama), et tal on põhjust kaebuse esitamiseks. Ombudsman võib tegeleda kaebustega väljaspool neid ajapiiranguid, kui tema arvates ajapiirangute mittetäitmine tulenes eralistest asjaoludest või kui äriühing ei tegele kaebuste käsitlemisega (vt ES 3¹). Tingimused, mille puhul ombudsman võib kaebust mitte vastu võtta, on sätestatud probleemide lahendamise eeskirjade lõikes 3.3.1². Lõige 18 annab FOSi nõukogule diskretsiooni, et ta võib jätta kaebuse vastu võtmata ilma selle asjaolusid käsitlemata, kui ta on veendunud, et on olemas mõjusad põhjused, miks finantsküsimumuste ombudsmani teenistus ei saa kaebust käsitleda (vt ES 3³). Kui näiteks üksikkaebus tõstatab laiemat küsimust, nt on kaasatud suur hulk tarbijaid, võib suures osas meetme võtta FSA (ES 3⁴).

Kui FOS on seisukohal, et kaebuse esitaja kaebus on kehtiv, võib ta kohustada asjaomast äriühingut maksma hüvitust. FOSi määratlus on lõplik ja siduv äriühingule, mille maksimaalne täitmisele pööratav summa on 100 000 naelsterlingit pluss intressid.⁵ Kui kaebuse esitajat ei rahulda FOSi otsus, on tal vabadus võtta õiguslikud meetmed mis tahes seadusjärgsete piirangute alusel. Kui kaebuse esitaja on otsusega rahul, on see siduv.

Vastastikuse mõistmise memorandum reguleerib suhteid FOSi ja FSA vahel. Seda käsitletakse üksikasjalikult tõendis WE 83⁶. Muu hulgas tuuakse vastastikuse mõistmise memorandumis välja, et mõlemad on sõltumatult tegutsevad ja omavad erinevaid funktsioone, selles võetakse kokku FSA ja FOSi vastavad kohustused ning esitatakse koostöö raamistik. See sisaldab ka sätteid teabevahetuse kohta kahe asutuse vahel. Eelkõige on FOS kohustatud teavitama FSAd, kui ta näeb märke küsimustest, millel võib olla regulatiivne mõju. Lisaks sätestatakse, et kui FSA on seisukohal, et on tekkinud regulatiivse tähtsusega küsimusi, mida ombudsman võib käsitleda vaidlusasjana, teavitab ta FOSi nende küsimuste kohta ning arutab mis tahes reguleeriva meetme ettepanekut. Vastastikuse mõistmise memorandumis sätestatakse, et FSA ja FOS otsustavad, kuidas on parem suhelda tarbijate ja äriühingutega, kui kaebuse või kaebuste asjaolud annavad põhjust FSA reguleerivaks meetmeks ning kui on tõenäoline, et astutakse samme üldiste probleemide ja murede lahendamiseks. Vastastikuse mõistmise memorandumis käsitletakse ka FOSi eelarve, finantsvahendite ja sissetuleku reguleerimise temaatikat. Lõpuks sätestatakse vastastikuse mõistmise memorandumis, et kõik FOSi direktorid peavad olema FSA poolt määratud ja neid võib ametist kõrvaldada, samal ajal kui iga direktori määramise tingimused peavad olema niisugused, mis tagavad tema sõltumatuse FSAs kava täitmisel. FOS peab andma FSA-le aru vähemalt üks kord aastas.

¹ Lehekülj 37.

² FSA käsiraamatus sisalduvad lühendid „Probleemide lahendamise eeskirjade” jaoks.

³ Lehekülj 38.

⁴ Lehekülj 38.

⁵ Ombudsman võib äriühingule soovitada suurema summa maksmist, mis ei ole kohustuslik (WE 27, lehekülj 3).

⁶ Leheküljed 12–17.

b) Equitable Life'i kaebuste käsitlemine

Tõendid näitavad, et FOSile esitatud juhtumite arv ulatub mitme tuhandeni (vt näiteks WE 14¹). FOS ise väitis oma memorandumis uurimiskomisjonile, et ta oli saanud ligikaudu 2700 kaebust, mis on seotud tagatud annuiteedimäära küsimustega ja et FOSil oli siis pooleli tegelemine ligikaudu 400 kaebusega hallatud pensionide kohta (WE 27²). Hr MERRICKSi poolt esitatud tõendites uurimiskomisjoni visiidi ajal Londonisse 16. oktoobril 2006 (WE 56) väideti, et FOS tegeles rohkem kui 6000 kaebusega Equitable Life'i kohta, mis on väiksem arv, kui saadi mõne teise Ühendkuningriigi äriühingu kohta. Ligikaudu 2700 neist on seotud tagatud annuiteedimääraga. Lisaks märkis ta, et 1843 kaebust leidsid lahenduse. Tõendis WE 90 selgitab FOS, et kõik 1843 lahendatud kaebust olid seotud tagatud annuiteedimääraga. Lahendatud kaebustest 917 toetati, 889 lükati tagasi ja 37 olid abikõlbmatud. Kõnealusel ajal oli pooleli 930 kaebust. 50 kaebust olid seotud Penrose'i raportiga ja seega neid ei uuritud (vt allpool). Viimased FOSi esitatud andmed³ näitavad, et 31. märtsiks 2007 oli lõpetatud 7377 kaebust ja 752 on veel pooleli. Hüvitusi maksti 2087 kaebuse puhul.

Saadud kaebuste suurt hulka silmas pidades otsustas FOS paigutada ühte rühma juhtumid, mis paistsid käsitlevat samu küsimusi, ning keskenduda esialgu iga rühma peamiste juhtumite uurimisele. FOSi poolt lahendatud peamised juhtumid olid järgmised⁴:

- „N juhtum” käsitles Equitable'i nõustamist 1990. aastal. FOS lükkas kaebuse tagasi, kuna tol ajal oli tagatud annuiteedimäära risk vaid teoreetiline.
- „H juhtum” käsitles nõustamist enne 20. märtsi 1998. FOS lükkas kaebuse tagasi, kuna vaatamata tol ajal kutseringkondades arutletud tagatud annuiteedimäära küsimusele ei olnud kindlaid tõendeid oletamaks, et Equitable oli sellest teadlik.
- „E juhtumi” puhul toetas FOS kaebust, mis oli seotud nõustamisega 1998. aasta septembri ja 2000. aasta juuli (kohtuasja Hyman otsuse kuupäev) vahel, kuna kõnealusel ajal oli Equitable riskist teadlik ning oleks pidanud sellest kindlustusvõtjaid teavitama.
- Sarnaselt toetas FOS „G juhtumi” puhul kaebusi, mis olid seotud nõustamisega 1998. aasta 20. märtsi ja augusti vahel.
- „O juhtum” käsitles nõustamist pärast kohtuasja Hyman otsust. FOS otsustas, et Equitable ei olnud kohustatud teatama konkreetselt, et Equitable Life'i müük võib ebaõnnestuda, ning müügi väljavaadete positiivses valguses esitamine oli õigustatud.

Tõendis ES 3⁵ rõhutatakse, kuidas FOS arvutas hüvitust kahe peamise juhtumi suhtes, mida ta toetas. FOS kinnitas, et pr E peaks saama hüvitust, mis asetaks ta samasse finantsseisundisse, kus ta oleks olnud, kui ta ei oleks investeerinud Equitable Life'i. Võttes siiski arvesse, et väärtpaberibörs langes pärast seda, kui ta oli ostnud oma poliisi, oleks FOSi arvates ebaõiglane hüvitada pr E kahjud, mis olid tingitud väärtpaberibörsi langusest, mis oleks

¹ Lehekülj 33.

² Leheküljed 4 ja 5.

³ Vt WE 90.

⁴ Iga peamise juhtumi lahendamist käsitletakse üksikasjalikumalt tõendis ES 3, lk 40–46.

⁵ Lehekülj 43.

mõjutanud kõiki kasumiosalusega fonde ja mille all ta oleks kannatanud ka siis, kui ta oleks investeerinud mõnda teise äriühingusse. Seega hinnati hüvitust, võrreldes pr E poolt saadud kasumit raha kohta, mille ta paigutas Equitable Life'i kasumiosalusega pensionifondi, võrreldavate kasumiosalusega fondide keskmise kasumiga. Lisaks väideti, et pr E kahjud peaksid sisaldama vähendamist, mille all kannatasid tema fondid, kui ta kandis need Equitable'ilt üle, ning hüvitust maksude jaoks, mida ta tasus, et luua uus poliis teise äriühinguga, kuna ta ei oleks kannatanud kahju vähendamise tõttu ega oleks maksnud neid makse, kui ta ei oleks investeerinud Equitable Life'i. FOSil näib olevat olnud ulatuslik diskretsioon hüvituse arvutamise meetodi määramise suhtes, kuna, nagu ta väitis ühes oma lahenduses, seadus, mis on seotud valesti tõlgendamisest või hooletust teavitamisest tingitud finantskahjude hüvitamise hindamisega, on kahetsusväärselt ebakindel (vt ES 3¹).

Seega tundub, et FOS andis hüvituse maksmise korralduse mitmetele hagejatele, kes olid esitanud tagatud annuitedimääraga seotud kaebused. Vastavalt nii hr THOMSONi (H2) kui ka hr WEIRi väidetele näivad summad olevat mõnel juhul suuremad ja mõnel juhul väiksemad kui Equitable Life'i poolt tehtud algsed pakkumised, näiteks tagamata annuitedimääraga lahkujate kava alusel, kuna mõnele polnud üldse hüvitist määratud. Uurimiskomisjon ei saanud teavet selle kohta, kui paljud hagejad olid nõus FOSi otsuste järel tehtud pakkumistega.

Pärast Penrose'i raportit taotlesid kindlustusvõtjad hüvitust seoses raportis tuvastatud väidetavate ülemääraste väljamaksetega. Penrose'i „otsuse” puhul otsustas FOS 22. märtsil 2005 lükata kaebused tagasi ilma nende asjaolusid kaalumata. Oma memorandumis uurimiskomisjonile WE 27² selgitas FOS, et teatud tingimustes võib ombudsman kasutada diskretsiooni lükata kaebus tagasi selle asjaolusid kaalumata. See oli selgelt sätestatud finantsteenuste ja -turgude 2000. aasta seaduse 17. lisa lõikes 14. Asjaolud, mille puhul nimetatud diskretsiooni võib kasutada, on sätestatud probleemide lahendamise eeskirjade lõikes 3.3.1 R. Ombudsman kasutas seda diskretsiooni teatud kaebuste suhtes Equitable Life'i poolse väidetava ülemääraste boonuste maksmise kohta, olles palunud tarbijatel, kes selle kohta kaebuse esitasid, ning teistel huvitatud osapooltel saata talle kommentaarid ja arvamused, ning olles need seejärel läbi vaadanud. Ta järeldas, et tegemist oli ainulaadse asjaolude kokkulangemisega, mis moodustasid mõjusad põhjused selleks, miks ta kasutas oma diskretsiooni probleemide lahendamise eeskirjade lõike 3.3.1 R alusel.

Vastavalt tõendile ES 3³ märkis FOS, et ta tegi need järeldused järgmistel põhjustel. Esiteks oli võimalik, et PIA ombudsman oleks sarnased kaebused tagasi lükanud, kuna tol ajal kohaldatavate eeskirjade alusel ei olnud sellel ombudsmanil volitusi käsitleda kaebusi juhul, kui need puudutasid kindlustusmatemaatilisi standardeid, tagasiostuväärtuste arvutamise meetodit ja boonuseid. Teiseks oli paljude kaebuste objekt kohtumenetluste, distsiplinaarmenetluste ja teiste uurimiste objekt. Isegi kui ükski tol ajal käimasolev kohtumenetlus ei otsustanud lõplikult tekkivate küsimuste üle, oleks neid kaebusi olnud kohasem lahendada kohtus. Kolmandaks, kui FOS oleks jätkanud uurimisi ja langetanud kaebuste puhul otsuse kaebuste esitaja kasuks, oleks olnud tõenäoline, et tema otsus satub ummikseisu. Seda seetõttu, et kui ta oleks langetanud otsuse kaebuste esitajate kasuks ning määranud neile hüvituse, oleks vajalikud rahalised vahendid tulnud võtta kasumiosalusega

¹ Leheküljed 50 ja 51.

² Lehekülg 3.

³ Leheküljed 47 ja 48.

fondist. Oleks olnud vaja suuremat fondi väärtuste ümberkorraldamise kava. Niisuguse kava rakendamine peaks kuuluma FSA järelevalve alla, kellel oleks kohustus jälgida Equitable Life'i jätkuvat maksevõimelisust ning tagada kõigi puudutatud liikmete õiglane kohtlemine. Seega oleks FOSi otsus andnud põhjust reguleerimisega seotud küsimuseks, mille oleks pidanud esitada FSA-le. FSA oli siiski juba teinud järelduse, et ühtegi investorite poolt kannatatud kahjumit ei saanud panna reguleerimissüsteemi süüks. Lõpuks, otsustades kaebusi mitte uurida, võttis FOS arvesse mis tahes uurimise ulatuslikke mõjusid, mis võiksid mõjutada kuni miljonit inimest, võrreldes kaebuse esitajate suhteliselt väikese arvuga.

Tõendis WE 56 esitab hr MERRICKS seoses Equitable Life'i vastu esitatud kaebuste käsitlemisega üldise väite, et FOSi roll Equitable'i suhtes piirdub Equitable Life'i puudutatavate kaebuste käsitlemisega ning toetused, mille FOS määrab kaebuste toetamise korral, täidetakse Equitable Life'i kasumiosalusega fondist, st nad vähendavad fondi, mis kuulub Equitable Life'i kindlustusvõtjatele. Nagu hr MERRICKS märkis oma varasemas otsuses, on peaaegu kõigil Equitable Life'i kriisist mõjutatud kaebus. Kõik on kannatanud kahjusid, mis puudutab vähemalt nende ootusi. Hr MERRICKSi arvates oluaks võimatu öelda, millisele rühmale pidanuks kõige rohkem kaasa tundma, ning tänu jumalale ei pidanud ta seda tegema (WE 56). FOSi suhtumist kajastatakse tõendis ES 3¹, kus öeldakse, et FOS võttis muu hulgas arvesse kahte asjaolu: esiteks, et investorite kaitse peaks olema tasakaalus teiste huvidega; ning teiseks, et kõik kaebuse esitajatele määratud hüvitised tuleksid kasumiosalusega fondist ja kahjustaksid seega edasisi kindlustusvõtjaid. Seega ei olnud hüvitiste nõuded kooskõlas investorite huvide ning korporatiivsete juhatajate huvide või fondidega, vaid „tasakaaluharjutus” kahe võistleva investorite rühma huvide vahel.

c) Kindlustusvõtjate kriitika FOSi kaebuste käsitlemise kohta

Mitmed uurimiskomisjoni poolt ära kuulatud kindlustusvõtjad, näiteks hr LAKE (H1), hr BRAITHWAITE (H1), hr BELLORD (H2), hr WEIR (H2) ja hr SCAWEN (H3) kritiseerisid tugevalt FOSi Equitable Life'iga seotud kaebuste käsitlemist. FOSi individuaalsete juhtumite käsitlemine oli ebaõiglane, veider, Equitable'ile poolehoidu väljendav ning selles puudus loomulik õiglus ja aruandekohustus, ütles hr LAKE (H1). Teised viitasid keeruliseks muutmistele ja üldisele obstruktiivsusele (hr BELLORD, H2) ning tahtliku viivitamise näitele (hr WEIR, H2). Hr SCAWEN (H3) ütles, et finantsküsimuste ombudsmani teenistus on osa probleemist, mitte lahendusest”. Kindlustusvõtjate konkreetsema kriitika FOSi poolt nende kaebuste käsitlemise kohta võib võtta kokku järgmiselt.

Esiteks väljendasid mõned kindlustusvõtjad rahulolematust FOSi töötajate poolt kaebuste käsitlemisel näidatud pädevuse tasemega. Tõendis WE 23² väidab hr SCAWEN, et tema kogemuste kohaselt ei ole töötajad saanud piisavalt väljaõpet ning neil ei ole seaduslikku finantsalast või pensionidega seotud kogemust. Näiteks esitas hr SCAWEN kaebuse ning talle vastati, et tema nõue lükati tagasi tagatud annuiteedimäära kompromisskava tõttu. Kuna ta oli väga konkreetselt kinnitanud, et tema nõue ei maininud kompromisskava ühtegi aspekti ega viidanud neile, kirjutas ta vastu tungiva kirja, osutades nende veale. Hr SCAWEN sai vastuse, milles öeldi, et nad ei käsitle tema nõuet. Hr SCAWEN on küsimustest põhjendatult teadlik,

¹ Lehekülj 51.

² Leheküljed 6 ja 7.

kindlasti rohkem kui valdav enamik kindlustusvõtjaid. Tal on kahtlus, et enamik kaebuse esitajatest oleksid nõustunud selle nn otsusega ja asjad sinnapaika jätnud. See ei ole vastuvõetav standard valitsuse osakonna jaoks, kelle selge ülesanne peaks olema täpsuse ja õigluse tagamine, leiab hr SCAWEN. Advokaadibüroo esindaja Clarke Willmott on FOSi tulemuste suhtes samuti väga kritiseeriv, väites, et nõutud hoolikuse tase puudus liiga tihti (WE 23¹) ning et nende kogemuste heaks näiteks on olnud Equitable'i kasumiosalusega annuiteedi saajate esitatud eksitava müügi kaebuste suur hulk, mis lükati tagasi põhjusel, et need olid seotud tagatud annuiteedimääraga, st kuulusid Equitable'i ja tema kindlustusvõtjate vahel koostatud kompromisskava alla, mille oli välja andnud kõrgem kohus 8. veebruaril 2002. Nende kaebuste tagasilükkamine kujutas endast suurt ebaõiglust. Seda seetõttu, et FOS ei hinnanud, et annuiteedi saajad, kes kirjutasid kaebusi, uskusid, et Equitable'i probleemid olid tingitud tagatud annuiteedimäära kohustustest (kuna seda kirjutasid ajalehed). Advokaadibüroo kogemuste kohaselt ei vaadanud nad sügavamale ega avastanud, mis oli tõeline kaebuse esitamise põhjus, mis enamikel juhtudel oli poliisi sobivus koos kaasnevate riskidega (WE 23²).

Täiesti erinevat arvamust FOSi lähenemisviisi kohta avaldati tõendis ES 3³, kus väideti, et FOS käsitles kaebusi tõhusalt, täielikult ja menetlusõigusi arvesse võttes. Lõpuks tagas ta kõigi osapoolte võrdse võimaluse arvamust avaldada ning enne lõplike otsuste tegemist leidis aset täiendav konsultatsioon. Lisaks väideti, et puuduvad tõendid oletamaks, et FOS ei töötanud hoolikalt, nii tõhusalt kui võimaik antud tingimustes ning võttes arvesse kõigi asjaomaste osapoolte huve.

Teised kindlustusvõtjad osutasid takistustele ja viivitamistele nende kaebuste käsitlemisel ombudsmani poolt. Hr WEIR toetas neid väiteid, tsiteerides kirja, mille saatis talle väidetavalt kindlustusvõtja hr DEPPE. Hr Deppe esitas FOSile kaebuse ning väitis, et kasumiosalusega annuiteete, milleks Equitable Life õhutas 2001. aasta jaanuaris, esitati väärity, kuna tagatud annuiteedimäära olemasoluga seotud teavet ja nendega kaasnevaid kohustusi varjati. FOS ei tahtnud alguses uurida kaebust tööpinge tõttu. Seejärel nad kaotasid kaebuse, seejärel oli hr Deppe kasutanud vale vormi jne. Lõpuks nad tunnistasid kaebust kui ühte, mida nad võiksid käsitleda. Seejärel ringles kaebus ametis ja hr Deppe tundis, et see saadeti „ülespoole”. Pärast seda teavitati teda, et Equitable Life oli taotlenud kompromisskava ning nad ei käsitle tema kaebust enne hääletamist. Hr Deppe esitas kohe kaebuse, et tema mure puhul on tegemist olemasoleva Equitable Life'i puudutava kaebusega FOSi suhtes, mida nad olid tunnistanud. FOS, olles täielikult teadlik selle kohta, mida Equitable Life tegi, keeldus järele andmast. Praegu väidavad nad, et tema kaebust kompromiteeris kompromissleping. Nad ei kommenteerinud kordagi tema poolt neile 2001. aastal esitatud kaebuse tegelikku põhjust. Hr WEIR järeldas, et hr Deppe on lõksu püütud annuiteedi saaja, kellel ei ole võimalik fondist lahkuda ega saada hüvitust. Igal aastal vähendatakse tema pensioni väikese lootusega paranemisele (WE 6⁴).

Hallatud pensioneid puudutavate kaebuste suhtes kritiseeris hr BAIN (H8) asjaolu, et FSA andis FOSile loa külmutada kõik kaebused. Ombudsman oli külmutanud kõik kaebused ja keegi ei pääsenud kuhugi kahe kuni kolme aasta jooksul, mis hr Baini arvates ei ole kindlasti

¹ Lehekülj 25.

² Lehekülj 25.

³ Lehekülj 49.

⁴ Leheküljed 3 ja 4.

viis, millega on Ühendkuningriigis koheldud mõne teise kindlustusseltsi kaebuse esitanud klienti (hr BAIN, H8). Nagu rõhutas FOS tõendis WE 27¹, kirjutas ta neile, kes olid esitanud kaebused hallatud pensionide sobivuse kohta, sulgedes andmefailid nendele kaebustele, rõhutades, et need lisatakse Equitable Life'i hallatud pensionide läbivaatamisse ning selgitades, et neil on võimalus esitada uuesti kaebused, kui nad ei ole rahul pärast nende juhtumite läbivaatamist. Tuleb märkida, et FSA oli väljastanud loobumisotsuse, mis vabastas Equitable Life'i vajadusest uurida kaebusi läbivaatamisega hõlmatud küsimuste kohta FSA käsiraamatus esitatud standardsete ajagraafikute piires², mis oli seotud ELASi kirjaliku kohustuse tingimusega, et kui ta tahab tugineda 1980. aasta kaebuse aegumist käsitlevale seadusele kui kaitsesele mis tahes abikõlbliku kaebuse esitaja nõude vastu, ei kuulu see seaduse eesmärkide hulka ühelgi perioodil, mil abikõlbliku kaebuse esitaja juhtum kuulub läbivaatamise sätete alla (vt WE 27³).

Siiski kinnitasid mitmed kindlustusvõtjad hr SCAWENi väidet tõendis (H3), et paljudel juhtudel võtab FOSi otsus nii kaua aega, et ajaks, mil otsus tehakse, on kindlustusvõtja juhtum muutunud aegunuks. Hr WEIR (H2) väitis, et FOS teavitas teda 2003. aastal, et kui ta esitab nõude ühe oma poliisi kohta kohtule, katkestab FOS kohe kõigi tema teiste nõuete käsitlemise. Kaks aastat hiljem sai hr WEIR ebarahuldava pakkumise, kuid kohtule hagi esitamiseks oli juba hilja. Ta eeldas, et see ei ole kokkusattumine, et FOSil võttis ligikaudu viis aastat tema nõude lahendamiseks (hr WEIR, H2). Tõendis WE 23⁴ märkis üks Ühendkuningriigi advokaadibüroo, et erakliendi jaoks peaaegu puudub kohtusse kaebamise alternatiiv pärast seda, kui FOS on tema vastu otsustanud, kuna FOS ei ole kiire ja selleks ajaks, kui FOS väljastab oma otsuse, võib tähtaeg kolm aastat kaebuse aegumist käsitleva seaduse alusel olla möödas. Annuiteedi osakonna tegevdirektor hr BAYLISS ütles tõendis H5, et üldiselt ta usub, et ombudsmani menetlus ei ole hästi töötanud inimeste puhul, kes on seal lõpetanud, kuid on erandeid. Ta lisis, et ombudsmani teenistuse üldise rolli tähenduses on tal olnud tohutult järsk õppimiskõver ning ta ei ole tegelenud piisavalt hästi halduskulude ja viivitamise küsimusega, mis ärritas kliente. Hr Bayliss on hakanud selle küsimusega tegelema. Vastavalt hr McELWEE-le (H3) olid FOSi viivitused kaebuste käsitlemise protsessis tingitud „rängast töökoormast”, kuid „see muutus väga problemaatiliseks aegumistähtaegade puhul”.

Hr STRACHAN (H4) FSAs ütleb, et mitmel juhul võib kaebusi (FOSile) käsitleda kiiresti. Siiski on selge, et kui kaebused on keerulised, ei pruugi see olla saavutatav, ning mõned Equitable'i kaebused kuuluvad selgelt sellesse kategooriasse, lisab ta (hr STRACHAN, H4). Antud kontekstis märkisid nii FOS (vt WE 27) kui ka hr STRACHAN (H4), et mõned FOSi viivitused olid tingitud asjaolust, et ELAS oli palunud lisaaega oma vastuse koostamiseks teatud Penrose'i raportist tulenevatele kaebustele ning et koostada hallatud pensione käsitlev ülevaade (vt ka eelmisi lõike). Siiski rõhutati, et antud ajapikendusi ei arvestatud kaebuse aegumist käsitleva seaduse puhul. Tõendis ES 3 kommenteeritakse samuti viivitamiste küsimust, mööndes, et omal loal ei olnud FOS võimeline pidama kinni tähtajast, mille ta endale määras, nimelt lahendada 45% kaebustest kolme kuu jooksul ja 80% kaebustest kuue kuu jooksul. Siiski, võttes arvesse vastava ülesande keerulisust ja ulatust, ei tohiks seda vaadata kui FOSi läbikukkumist. Mõnes mõttes olid viivitamised Equitable'i jaoks eeliseks,

¹ Lehekülj 5.

² Probleemide lahendamise eeskirjad (DISP) 1.4.

³ Lehekülj 5.

⁴ Lehekülj 24.

kuna see pigem ajendas mõned kaebuse esitajad nõustuma neile Equitable'i poolt tehtud pakkumistega kui ootama, millal otsustamisprotsess lõpule jõuab (ES 3¹).

Lisaks kritiseerisid kindlustusvõtjad, et FOSi otsused olid osalised, kahemõttelised ja vasturääkivad (nt hr WEIR, H2). Samamoodi märgib advokaadibüroo Clarke Willmott tõendis WE 23², et tema kliendid kaebasid otsuste üle, millest teatati puudulikult ja mis olid muutlikud, ning lisab, et neil oli tunne, et kaebuse esitamine ombudsmanile on sageli vaid natuke parem loteriist. Seoses sellega kritiseerib Clarke Willmott asjaolu, et vastavalt FSA käsiraamatule peaks FOS langetama oma otsused nii, et see oleks õiglane ja põhjendatud, ning võtma arvesse vaid asjaomaseid seadusi ja eeskirju (WE 23³). Advokaadibüroo väidab, et liiga tihti ei võeta arvesse asjaomaseid seadusi ja eeskirju ning toob näiteks kaebuse, mida FOS ei toetanud, eirates täielikult, kuni selleni, et isegi ei maininud LAUTRO äritegevuse eeskirju pensioniülekannete kohta nõu andvate elukindlustusseltside jaoks, mida vastastikusel nõusolekul suures osas rikuti (WE 23⁴).

Hr WEIR (H2) väitis, et pärast otsuse väljastamist teatas FOS, et ta lubab Equitable Life'il või selle agentidel arvutada vastava hüvituse väärtuse, selle asemel, et kohustada seda maksma hüvitust tema arvutuste põhjal. Oma märgukirjas uurimiskomisjonile märgib FOS, et suure osa kindlustusmatemaatilise tava puhul on rakendatud arvutamise metoodikat kooskõlas FOSi otsusega, pärast korrapärast kontakti FOSi aktuaariga, kuna Equitable Life töötas välja oma kahju hindamise kalkulaatorit (WE 27⁵). Lisaks kaebas hr WEIR (H2), et FOS keeldus lubamast kaebuse esitajatel näha alust, mida Equitable Life kasutas oma kahjude arvutamiseks, tuues selle asemel näiteid, millest keegi ei saa aru või mida keegi ei saa kontrollida. Vastavalt temale põhinesid Equitable Life'i arvutused pigem aluseks olevatel fondi väärtustel kui tegelikel väljamaksetel. Seega süüdistab ta FOSi, kuna see lubas teenuse osutajal võtta erinevatest arvutusallikatest osasid, mitte väljendada teatud püsivat suunda (hr WEIR, H2). Tõendis WE-CONF 32 täpsustatakse lisaks väiteid ja nõudeid selle kohta, et vorm, mida FOS lubas Equitable'il kasutada, ei ole õiglane ja võib olla tahtlikult määratud vähendama hüvituse kulusid. Hr YOUNG (WE 88) kaebas samuti hüvituse arvutamiseks kasutatud meetodite kohta. Ta viitas konkreetsetl pr E juhtumile ning tsiteeris FOSi, kes väitis oma otsuses, et pr E sai täielikku ja sobivat nõu, et ta ei investeeriks ELASi, vaid investeeriks selle asemel teise kindlustusseltsi kasumiosalusega pensionifondi, millega ei kaasnenud selliseid riske, st eelkõige tagatud annuiteedimäära riski. Siiski võrreldi hüvituse arvutamisel mitmete teiste pensioni pakujate keskmisi tulusid, sealhulgas need, kes olid samuti paigutanud oma tagatud annuiteedimääraga ja tagamata annuiteedimääraga kindlustusvõtjad samasse kasumiosalusega fondi, vastavalt hr YOUNGile. Seega tema arvates ei olnud see õiglane viis hüvituse arvutamiseks. Meetodid, mida kasutati mõnede peamiste juhtumite puhul, on põhiliselt puudulikud (WE 88).

FOSi otsust kasutada oma diskretsiooni ja järgida Equitable Life'i soovitusi mitte uurida Penrose'iga seotud kaebusi (st kaebusi, mis põhinesid Penrose'i raportil) kritiseerisid eriti hr LAKE (H1), hr BELLORD (H2) ja hr WEIR (H2). Oma ütluses uurimiskomisjonile osutas hr BELLROD (H2) oma olukorrale, mida ta kirjeldas kui tüüpilist: „Ma esitan Equitable'ile

¹ Leheküljed 49 ja 50.

² Lehekülg 24.

³ Lehekülg 25.

⁴ Lehekülg 25.

⁵ Lehekülg 4.

kaebuse, et tingituna teatud tõele vastavatest asjaoludest on mul õigus saada hüvitust. Nad lükkavad mu kaebuse tagasi ja mind saadetakse edasi FOSi. FOS ütleb, et nad soovivad ära oodata Penrose'i raporti tulemused. Penrose'i raport kinnitab, et asjaolud, millele ma vihjasin, vastavad tõele. FOS otsustab, et kõik kaebused, mis põhinevad asjaoludel, mis Penrose'i raporti kohaselt vastavad tõele, on vastuvõetamatud, ning niisugused kaebused lükati tagasi." FOS väidab tõendis WE 27¹, et oli ainulaadne asjaolude kokkusattumine, mis sisaldas mõjusaid põhjuseid, miks FOS pidi teostama oma diskretsiooni.² Tõendis ES 3 tehakse selles küsimuses järgmised märkused: nagu näitab Penrose'i otsus, võib FOS otsustada mitte uurida teatud investorite kaebusi, kui asjaolu, mille suhtes kaebus esitatakse, mõjutab suurt hulka investoreid ning nõuab regulatiivset lähenemisviisi. Kuigi see lähenemisviis võib olla õigustatud antud asjaolude puhul, on see märkimisväärne lünk kohtulikus kaitses, kuna praktikas on puudus alternatiividest kindlustusvõtjate jaoks. Vigade tuvastamist uuringutes, nagu lord Penrose'i koostatud uuring, ei muudeta konkreetseteks heastamisvahenditeks kannatanud kindlustusvõtjate jaoks. Kohtuvaidlus on vaevaline võitlus praktiliste raskuste ja tehingute kulude tõttu, materiaalsoo on ebaselge ning olulisuse nõuete, usaldusväarsuse ja tõendamiskohustuse alaste eeskirjade tõttu on see tarbijavastane (ES 3³).

Lõpuks seadsid kindlustusvõtjad üldiselt kahtluse alla FOSi sõltumatuse, rõhutades, et see on seotud vastastikuse mõistmise memorandumiga, ning väites, et peamiselt kontrollib seda FSA, kes määrab FOSi nõukogu ja kontrollib selle eelarvet (nt hr LAKE ja hr BRAITHWAITE, H1). Samamoodi väidab hr SCAWEN tõendis WE 23⁴, et FOSi esmatahtis kohustus on FSA ees. Ta on tugevasti politiseeritud, teda kontrollivad tõhusalt FSA ja riigikassa ilmse eemärgiga hoida pigem Equitable'i funktsiooni kui teenindada üldsust. FOS lükkab selle väite tagasi, viidates seadusjärgsele nõudele FOSi töölase sõltumatuse kohta FSAs ning kinnitab, et FOSi juhtkond ei püüa mõjutada ega häirida pooljuriidiliste otsustega, mida peavad tegema ombudsmanid (WE 27⁵). FSA ja FOSi vaheliste suhete osas rõhutas hr McELWEE (H3) nende üpris diskreetset funktsiooni: FSA ei käsitle tarbijate kaebusi ja ombudsman ei käsitle poliisi küsimusi. FSA rõhutas oma teatistes uurimiskomisjonile (vt nt WE-CONF 7⁶) FOSi sõltumatust, nagu tegi hr THOMSON tõendites H2 ja H8, väites, et FOS on sõltumatu üksus, mis aeg-ajalt ei ole Equitable Life'iga nõus ja tõepoolest aeg-ajalt ei ole nõus reguleeriva asutuse FSAGA. Paljud tööstuses usuvad, et FOS on liialt tarbijale suunatud (H8). Hr BAYLISS (H5), kui temalt küsiti, kas tema arvates oli FOS tööstuse poolt loodud, väitis, et ta ei arva kindlasti, et ta on tavaliselt sektori tööriist. On kummalised näited selle kohta, kuid see on tingitud pigem üksikisiku ajaloost kui institutsioonist.

Kõige ulatuslikum ja arusaadavam kindlustusvõtjate esitatud kriitika FOSi tulemuste kohta sisaldub lord NEILLi raportis (WE 83). Kuigi mõned tema tõstatatud punktid on samaväärsed eelmistes lõikudes viidatud punktidega, käsitletakse tema ülevaadet eraldi allpool.

Lord Neilli arvamus (WE 83)

¹ Lehekülj 3.

² FOSi esitatud Penrose'i raportiga seotud kaebuste tagasilükkamise põhjused loetletakse VI osa punkti 1 alapunktis b allpool.

³ Lehekülj 51.

⁴ Lehekülj 12.

⁵ Lehekülj 1.

⁶ Lehekülj 2.

Lord NEILL vaatas EMAGi nimel üle teenuse iseloomu, mida FOS osutas kaebuse esitanud ELASi kindlustusvõtjatele. Ta uuris juhtumite vastavust 31 üksikisiku puhul, kes olid FOSile kaebuse esitanud ja kes ütlesid EMAGile, et nad ei olnud rahul FOSi tulemusega.¹ Ta käsitles üksikasjalikult ka FOSi otsust lükata asjaolusid kaalumata tagasi 50 nõuet, mida FOS iseloomustas kui Penrose'i raportiga seotud nõudeid.

Määratledes standardeid, millega hinnata FOSi tulemust, võttis lord NEILL arvesse lisaks finantsteenuste ja -turgude 2000. aasta seaduses sisalduvatele seadusjärgsetele sätetele ja põhikirja alusel koostatud eeskirjadele ka väiteid, mille FOS esitas oma brošüüris „Teie kaebus ja ombudsman”, ning FOSi veebisaidi teatise standardite kohta, mida tal on kavas täita (WE 86²). Seega oli ombudsman asutatud (ja/või on tema eesmärk) kokkuvõttes, et lahendada finantsvaidlusi õiglaselt, põhjendatult, kiiresti, mitteametlikult, sõltumatult ja erapooletult. Ta ei ole seotud rangete seaduseeskirjadega, vaid pigem määratleb, milline toetus, kui üldse, on tema arvates õiglane ja põhjendatud kõiki juhtumi tingimusi arvesse võttes. Ombudsman kohaldab oma otsuste tegemisel õigluse eeskirju ning annab igale osapoolale võimaluse kommenteerida kogu teise poole juhtumit. Lisaks annab ta oma parima, et tagada võrdne konkurentsikeskkond ning et ühe poole rikkus ja vahendid ei põhjustaks vahendite ebavõrdsust. Temale antud diskretsiooni kasutatakse õiglaselt ning mitte kahemõtteliselt ja muutlikult. Menetluse eriline omadus on see, et kaebuse esitajad ei vaja advokaati ning FOS on neile isegi teatanud, et kui nad selle võtavad, ei ole neil üldiselt võimalust lõivu hüvitamisele. FOS tagab, et kaebuse esitajad ei oleks õigusnõustamise puudumise tõttu ebasoodsas olukorras (vt WE 86³).

Olles läbi vaadanud 31 eespool nimetatud konkreetsete küsimustega seotud juhtumit, leidis lord NEILL, et peaaegu kõik kaebuse esitajad tundsid, et suhtlemisel FOSiga vaidlesid nad pigem ELASi advokaadiga kui ajasid asju erapooletu kohtunikuga (WE 86⁴). See on asutus, mis paljudel juhtudel näitas poolehoidu finantsäriühingu, antud juhul ELASi suhtes (WE 83⁵). Halvimal juhul nähti FOSi ametnikke ELASi advokaatidena. Mõnedel juhtudel, viitamata ELASile, esitasid nad oma argumente, et takistada kaebuse esitajat (WE 83⁶). Lord NEILL tuvastas ebavõrdsuse konkurentsikeskkonna, kuna FOS kaldus andma ELASile palju rohkem vabadust kui kaebuse esitajatele (WE 86⁷) tähtaegade tähenduses ning arvestades FOSi valmisolekut lahendada vaidlusküsimused ELASi kasuks, isegi kui kaebuse esitaja toetub tõendatud faktidele ja ELAS vastab oletustega, mis oleks juhtunud / oleks pidanud juhtuma (WE 83⁸ ja WE 86⁹). Ta eeldab ka, et FOS tegi väga vähe selleks, et vältida vahendite ebavõrdsust kaebuse esitaja ja äriühingu vahel, tagades, et esimene ei kannataks ebasoodsa olukorra tõttu, kuna ta esitab juhtumi ilma advokaatide, raamatupidajate ja aktuaaride nõustamiseta (vt WE 83¹⁰). Mis puudutab õigluse põhimõtteid, leidis lord NEILL, et neid rikuti juhtudel, kus FOS võttis arvesse dokumente, mida konkreetne kaebuse esitaja ei olnud

¹ Nimetatud juhtumid on üksikasjalikult dokumenteeritud tema arvamuse 1.–3. lisas (WE 83). Juhtumite kokkuvõte on esitatud arvamuse lõikes 150 (tõend WE 83, lk 54–72).

² Lehekülg 1.

³ Lehekülg 5.

⁴ Lehekülg 10.

⁵ Lehekülg 83.

⁶ Lehekülg 83.

⁷ Lehekülg 13.

⁸ Lehekülg 81.

⁹ Lehekülg 13.

¹⁰ Lehekülg 81.

näinud ja ei võinud esitada (WE 83¹). Lisaks väitis lord NEILL, et paljud uuritud juhtumid tõid kaasa FOSi poolse vastuvõetamatu viivitamise lõpliku otsuse tegemise suhtes, millest mõnede puhul kulus aega rohkem kui viis aastat (WE 86²), ning et viivitamised kaebuste käsitlemisel mõjusid söövitavalt, kuna kaebuse esitajad kaotasid usalduse süsteemi vastu ning neile hakkas tunduma, et FOS venitas (WE 83³). Lõpuks ta mõistis hukka FOSi ametnike hoiaku, kes kaebuse esitajate arvates ei olnud abivalmid, esitasid ebavajalikke argumente või olid isegi agressiivsed, ning samuti FOSi üldise kasutuse ja ükskõiksuse üksikisikuid puudutavate juhtumite suhtes (vt WE 83⁴).

Isegi mõned kaebuse esitajad, kelle juhtumeid toetati, ei paista olevat rahul rahaliste toetuste ebaselguse tõttu. Vastavalt lord NEILLile kirjeldasid paljud kaebuse esitajad probleeme, kui mitte võimatust, rahaliste toetuste arvutamise mõistmisel. Näiteks pr E juhtumi puhul oli hüvituse arvutamiseks keerulise ja komplitseeritud süsteemi loonud raamatupidaja Deloitte ELASi juhiste põhjal. Paljud kaebuse esitajad ei saanud arve üle vaadata, kuna vajalikke algseid andmeid varjati nende eest ning nad leidsid olevat täiesti ebaõiglase, et neid oli jäetud olukorda, kus nad ei saanud tõestada, milline on ELASi poolt kinnitatud õige arv (WE 86⁵). Neile, kes esitasid kaebuse FOSile määratud hüvituste väikse summa ja läbipaistmatuse tõttu, vastati, et FOS ei osuta kontrolli teenust ning et kaebuse esitajate kohus on esitada tõendeid, miks määratud hüvitus ei ole piisav, ja seejärel tegelevad nad ELASiga (WE 83⁶). Vastavalt lord NEILLile toob see kaasa tõendamiskohustuse erakordse ümberpööramise. Ükski kohus ei lubaks jätta vaidluse osapoolt sellisesse teadmatusesse tema kasuks tehtud hüvituse arvutamise osas. Samuti ei jäta ükski kohus kontrollimata oma määratud hüvitusi, nagu teeb seda FOS (WE 86⁷). Seoses eespool mainituga kritiseeris lord NEILL, et selle asemel, et määrata hüvitusi ise, avaldas FOS survet ELASile, et teha pakkumine, mis võimaldas ELASil kehtestada tingimusi, mis olid määratud täielikult tema enda kasuks, näiteks konfidentsiaalsusklauslid või väited, et pakkumised tehti ilma vastutuse võtmise kohustuseta.

Erilist tähelepanu pööratakse lord NEILLi raportis FOSi otsusele kasutada diskretsiooni ja lükata tagasi ilma asjaolusid kaalumata kõik kaebused, mida võis kirjeldada kui Penrose'i raportiga seotud kaebusi. Kuigi vormiliselt puudutas tema otsus vaid 50 kaebust, mis FOSile esitati, takistas see tõhusalt tuhandeid teisi ELASi kindlustusvõtjaid oma kaebusi FOSile üldse esitamast (WE 86⁸). Otsus muutis lähenemist abiotsimisele, jättes kaebuse esitajatele vaid kohtule hagi esitamisega seotud suurte kulude riski valiku (WE 86⁹).

Esiteks kritiseerib lord NEILL ombudsmani otsuseni viivat protsessi. Tema arvates saatis FOS kõigile 50 kaebuse esitajale vastuseks ELASi kirja, mis palus tal kasutada teatud volitusi, et lükata kaebused tagasi (mis tegelikult tähendas taotlust juhtumid läbi kriipsutada), selgitamata neile lähemalt volitusi, mille kasutamist ta kaalus. Seega, ilma advokaatide abita ei olnud kaebuse esitajatel mitte kunagi võimalust nende vastu kaebust esitada (WE 86¹⁰).

¹ Lehekülg 72.

² Lehekülg 11.

³ Lehekülg 83.

⁴ Leheküljed 83 ja 84.

⁵ Lehekülg 12.

⁶ Lehekülg 75.

⁷ Lehekülg 12.

⁸ Lehekülg 8.

⁹ Lehekülg 10.

¹⁰ Lehekülg 9.

Lord NEILL vaatab seda kui olulist näidet FOSi poolse õigluse rikkumise kohta (WE 83¹). Teiseks, mis puudutab ombudsmani otsust, tuleb lord NEILL meelde, et üks põhjustest, mille ta kaebuste tagasi lükkamiseks esitas, oli võimalus, et toetuse määramine võiks lõppeda surnud seisus, kuna oleks vaja teatud olulist fondi väärtuste ümberkorraldamise kava, mille peaks rakendama asjaga tegeleda mittesooviv FSA (WE 83²). Lord NEILL vihjab, et ei ole teada, milliste tõendite alusel ombudsman need otsused tegi, kuna ta ei avaldanud seda (WE 83³). Seega kaebuse esitajad ilmselt ei saanud teha märkusi FSA poolt väljendatud teadmata arvamuste kohta (lord NEILL, H11).

Ta kinnitab, et FOSi otsus on kõige hämmastavam näide FOSi sõltumatuse puudumise kohta (WE 83⁴). Selle tõestamiseks tsiteerib lord NEILL rahandusministeeriumi sisemist e-kirja, mis osutas FSA avaldusele, mille peamine eesmärk on anda FOSile alus ülemäärase eraldamisega seotud kaebuste käsitlemiseks (WE 86⁵). Ta ütleb lõpetuseks, et kindlustusvõtjad võiksid FOSi otsust vaadelda põhjendatult kui otsust, mille FSA FOSile dikteeris, ning kui otsust, millel on katastroofilised finantstagajärjed tuhandetele tavainimestele, kes tema otsust ootasid (WE 86⁶). Lord NEILL rõhutab ka, et FOSi otsus ei olnud kooskõlas Penrose'i raporti avaldamise päeval esitatud väidetega ning hiljem kõnealusel ajal riigikassa finantssekretäri Ruth Kelly⁷ poolt esitatud väitega, kes kinnitas parlamendiliikmetele korduvalt, et FOS oli valmis käsitlema Penrose'i raportil põhinevaid kaebusi ja et tal olid selleks vajalikud vahendid (WE 86⁸).

Üldiselt tegi lord NEILL järeldused, et kindlustusvõtjad, kelle juhtumeid ta uuris, võiksid põhjendatult järeldada, et FOSi osutatud teenus ei küündinud standarditeni, mida neil oli õigus oodata (need olid standardid, mille teenistus oli ise välja kuulutanud ja mida ta oli reklaaminud). Kindlustusvõtjatel, kellel olid Penrose'iga seotud kaebused (mis puudutasid ülemääraste boonuste jaotamist ja maksmist) oli hea põhjus, et olla kohkunud nende nõuete tagasilükkamise tõttu peaombudsmani poolt, kaalumata nende asjaolusid, mis puudutab nii tema otsuse tegemise protsessi kui ka selle sisu (WE 83⁹).

Peaombudsman hr MERRICKS ütles oma esialgses vastuses lord NEILLi raportile (WE 87), et lord Neill uuris vaid 30 juhtumit 8000st, mille nad lõpetasid. Neid 30 juhtumit nõudis tegevusrühm, kes palus oma liikmetelt näiteid juhtumite kohta, mille tulemus oli nende arvates ebarahuldav. Seega oli see täielikult ebasobiv näide mis tahes üldistuste tegemiseks. Nad võivad samamoodi osutada väga paljudele tarbijatele, kes on väljendanud tänu selle üle, kuidas nende kaebusi Equitable'i kohta käsitleti. Juhtumi puhul, kus väga paljud inimesed on kaotanud raha mitte oma süü tõttu, on alati neid, kes ei jää rahule, ning tõenäoliselt paisutavad ja moonutavad nad oma muret seoses avalike institutsioonidega, et tagada endale hüvitus mis tahes allikast. Nad võivad olla isegi viidud kiusatusse, et esitada põhjendamatut kriitikat endale tähelepanu tõmbamiseks. Lord Neilli raportit, mida rahastas ja mille tellis tegevusrühm

¹ Lehekülg 72.

² Lehekülg 41.

³ Leheküljed 72 ja 73.

⁴ Lehekülg 74.

⁵ Lehekülg 10.

⁶ Lehekülg 9.

⁷ Ministeeriumi kinnituste osas FOSi kättesaadavuse kohta Penrose'i raportist tulenevate kaebuste käsitlemiseks vt WE 83, lk 25–29.

⁸ Lehekülg 7.

⁹ Lehekülg 84.

ning mis keskendus vähestele juhtumeid, mitte esindavatele näidetele, tuleks vaadelda selles kontekstis. (WE 87)

Uurimiskomisjon sai hiljem teise FOSi vastuse, milles ta lükkas tagasi peamised punktid, mille lord Neill tõi välja oma arvamuses ja suulises tõendis (WE 90). Lisaks kritiseeris ta asjaolu, et lord Neill keeldus saamast FOSilt teavet või lubamast FOSil kommenteerida tema raporti tõsiasju enne selle avaldamist¹ ning väitis, et lord Neilli järeldused ja kriitika põhinevad valedel oletustel. FOS mainib kahte ebatäpset oletust kui näiteid². Võib siiski oletada, et kui kahte oletatavat viga ei oleks esinenud, ei oleks see muutnud oluliselt lord Neilli peamisi järeldusi. FOS rõhutas samuti, et ta on täiesti sõltumatu ja et lord Neill ei esitanud vastupidist tõendavat teavet, kuna see puudus (WE 90). Lõpuks tõi FOS välja, et kui ombudsmani protsess oleks olnud nii puudulik, nagu lord Neill ja EMAG valesti oletasid, oleks see olnud EMAGi jaoks põhjus alatatada kohtulik läbivaatusmenetlus ning paluda kõrgemal kohtul ombudsmani otsuseid muuta. Nagu näha, et EMAG seda ei teinud. (WE 90).

Kokkuvõttes näitab tõendusmaterjal, et mõned kindlustusvõtjad, kes väitsid, et neile müüdi poliise pahatahtlikult, said FOSilt hüvitust, ning teised seda ei saanud. On erinevad arvamused selle kohta, kas määratud hüvituse summad olid sobivad ja peegeldasid Equitable'i sündmuste tõttu kindlustusvõtjate poolt kannatatud kahjusid. Tundub, et FOS ei saanud või ei soovinud tagada kõigil juhtudel, et hüvitise summad arvutataks piisavalt läbipaistval viisil, et võimaldada kaebuse esitajatel neid kontrollida.

FOSi otsus lükata asjaolusid kaalumata tagasi lord Penrose'i tulemustel põhinevad kaebused osutus märkimisväärselt lüngaks kohtulikus kaitses ning tõi nähtavale FOSi piirangud kaebustega tegelemisel, kui tema otsustel oleks võinud olla regulatiivne mõju. Tõendid väidavad, et FOS ei teinud oma otsust, sõltumata Ühendkuningriigi reguleerivast asutusest, kes oli ilmselt väljendanud arvamust, et Penrose'i raport ei andnud põhjust eksitava müügiga seotud nõueteks. On mitmeid tõendusmaterjale selle kohta, et kindlustusvõtjad olid otsuses sügavalt pettunud, eriti kuna neil oli lastud uskuda ministeeriumi kinnitusi, et FOS on võimeline käsitlema Penrose'i raportist tulenevaid kaebusi. FOSi otsuse tulemusena jäeti kõik kaebuse esitajad, kellel olid potentsiaalselt kehtivad kaebused seoses ülemääraste väljamaksetega, alternatiivita kulukast ja riskantsest kohtuvaidlusest.

Mõned tõendid lubavad oletada, et kaebustega tegelemisel FOS ei tuginenud üksnes oma otsustele iga kaebuse vastavate asjaolude kohta, vaid võttis arvesse ka muid poliisi eesmärke

¹ Selles küsimuses väidetakse lord Neilli raportis järgmist: „Mis puudutab FSAd ja FOSi, ei ole ma nende asutustega suhelnud, välja arvatud 11. jaanuaril 2007, kui peaombudsman kirjutas mulle, et pakkuda mulle abi FOSi menetluste mõistmisel või muude nende tööd puudutavate asjaolude puhul. Ma vastasin 18. jaanuaril 2007, tänades teda pakkumise eest, kuid öeldes, et eespool nimetatud teemade puhul ma abi ei vaja” (WE 83, lk 84 ja 85).

² Lõikes 85 ütleb lord Neill: „on tõenäoline, et [peaombudsmanile] esitati [Penrose'i] raporti koopia kohe pärast seda, kui riigikassa oli selle saanud 23. detsembril 2003”. Tegelikult ei näinud peaombudsman ega ükski FOSist Penrose'i raportit kuni 2004. aasta märtsini. Lõike 98 punktis 7 ütleb lord Neill, et peaombudsman ei teinud kaebuse esitajatele kättesaadavaks FSA „maxwelliseerimise nõuet lord Penrose'ile”, mille lord Neilli kinnituse kohaselt oli saanud peaombudsman. Tegelikult ei ole peaombudsman ega keegi FOSist seda dokumenti kunagi näinud.” (WE 90)

kui investorite kaitse. Saadud tõendite alusel on selge, et FOS oli mures oma otsuste mõju pärast vastastikuse fondi allesjäänud kindlustusvõtjatele. Tema otsused (kas kaebust käsitleda või mitte, kas kaebust toetada või mitte ning vajaduse korral hüvitise summa kohta) näivad olevat mõjutatud neist kaalutlustest. Seega võisid eesmärki kaitsta üksikuid kindlustusvõtjaid sobivate heastamisvahendite määramise kaudu ohustada muud eesmärgid.

Lõpuks on selge tõend selle kohta, et paljud kaebuse esitajad ei olnud üldiselt rahul teenusega, mida FOS neile osutas, väites muuhulgas, et see väljendas poolehoidu ELASile. Näib olevat konsensus, et mõned kahju kandnud kindlustusvõtjad kannatasid mitmel viisil viivituste tõttu, mis esinesid FOSi poolt nende kaebuste käsitlemisel. Mõnedel juhtudel jäid kaebuse esitajad seetõttu hiljaks hagi esitamisega. Mis ka ei olnud viivituste põhjuseks, takistasid need kindlustusvõtjate jõupingutusi hüvituse saamiseks.

Üldiselt, kuigi FOS määras hüvitusi piiratud arvule kindlustusvõtjatest, ei saa öelda, et FOS oleks üldiselt määranud sobivaid heastamisvahendeid nende Equitable Life'i kindlustusvõtjate kaebuste puhul, kes kannatasid Equitable Life'i kriisi tõttu ebaõigluse all. Kuna on küsitav, kas FOS oleks olnud suuteline või tõepoolest sobiv institutsioon üldise lahenduse leidmiseks, jättis kohtuväliste alternatiivide puudumine paljud kannatanud kindlustusvõtjad täiesti ebasoodsasse olukorda.

2. Kohtu poole pöördumine – tsiviilkohtumenetlused Ühendkuningriigi kohtutes

Kindlustusvõtjatel oli võimalus esitada Equitable Life'i vastu kaebus Inglismaa kohtutele, eeldusel, et nad ei ole jäänud hiljaks Ühendkuningriigi piirangute seaduse alusel (vt allpool). Lisaks nõuti neilt, et nad ei oleks seotud kompromisskavaga või muul viisil nõustunud Equitable Life'i pakumisega, mis välistas kohtumenetluse algatamise.

a) Ühendkuningriigi õiguslik alus nõuete esitamiseks Equitable Life'i vastu

Tõendis ES 3¹ esitatakse Ühendkuningriigi õigusaktide ülevaade, millele võivad kindlustusvõtjad tugineda võimalike nõuete puhul ELASi vastu. Õigusliku raamistiku võib kokku võtta järgmiselt:

- Finantsteenuste 1986. aasta seaduse 62. jaotises sätestatakse tsiviilhagi esitamise õigus, kui investor on kannatanud kahju teatud eeskirjade rikkumise tõttu volitatud isiku poolt. Sel ajal oli Equitable volitatud LAUTRO poolt ja allus selle eeskirjadele. Tagamata annuitedimääraga kindlustusvõtjal oleks olnud põhjust hagi esitamiseks, kui 1) LAUTRO eeskirjade alusel nõuti Equitable Life'ilt tagatud annuitedimäära riski avaldamist tulevastele kindlustusvõtjatele, 2) Equitable Life ei avaldanud riski ning 3) kindlustusvõtja tugines varjamisele. Lõpuks 4) peab kindlustusvõtja näitama, et ta oleks loobunud Equitable Life'i poolt pakutud poliisidest, kui risk oleks avaldatud. Tõendis ES 3² kinnitatakse, et ELASilt nõuti LAUTRO eeskirjade alusel tagatud annuitedimäära riski olemasolu avaldamist tulevastele kindlustusvõtjatele. Lisaks

¹ Leheküljed 54–64.

² Leheküljed 55 ja 60.

väidetakse selles, et on väga vaieldav, et Equitable Life ei avaldanud riski, kuna Equitable Life'i poolt ringlusse lastud materjalides ei olnud selle kohta ühtegi konkreetset viidet. Peamine on selles kontekstis siiski määrata aeg, mil tagatud annuitedimäär risk muutus oluliseks ja seega andis põhjust avaldamise kohustusele. Usaldusväärsuse ja põhjuslikkuse küsimusi oleks palju keerulisem arutada ning tõendamiskohustus lasuks kindlustusvõtjal (ES 3¹).

- Tagamata annuitedimääraga kindlustusvõtjal võiks samuti olla heastamisvahend eiramise puhul, mis tuleneks pettust käsitlevast 1967. aasta seadusest või tavaõigusest. Nõude esitamiseks 1) peab olema toimunud materiaalne faktide esitamine Equitable'i poolt kindlustusvõtjatele seoses boonuste või tagasimaksetega nende kasumiosalusega fondi osakute kohta, 2) esitamine peab olema ebatõene, 3) ei tohi olla tõendit, et Equitable Life'il olid mõistlikud põhjused uskuda ja et ta uskus, et esitatud faktid olid tõesed, ning 4) faktide esitamine pidi tekitama usaldusväärsust nii, et see viis kindlustusvõtja lepingu sõlmimiseni. Lõpuks 5) peab olema põhjuslikkus, st et kindlustusvõtja ei oleks võtnud Equitable'i poliisi, kui talle ei oleks fakte esitatud. Equitable Life'i poliitikas ei olnud selgesõnalisi tingimusi, et tegeleda tagatud annuitedimääraga poliiside olemasolu ja võimaliku mõjuga tagamata annuitedimääraga kindlustusvõtjate sissetulekule. Seega on neil kehtiv nõue vaid siis, kui Equitable Life on teinud kaudseid esitusi või andnud lubadusi tulevastele tagamata annuitedimääraga kindlustusvõtjatele või, loetledes põhipunktide dokumendis selgesõnaliselt mitmed tegurid pealkirja all „Riskitegurid”, teeb Equitable Life kaudse esituse, et ühtegi teist riski ei eksisteeri, või väära esitamise ja hooletu nõustamise eest Hedley Byrne v Helleri tavaõiguse eeskirja alusel [1964] AC 465 (ES 3²).
- Lisaks võib tagamata annuitedimääraga kindlustusvõtjal olla lepinguline nõue Equitable Life'i vastu, kui võib väita, et anti kaudne lepinguline lubadus või garantii, et puuduvad edasised avalikustamist nõudvad faktid lisaks neile, mis sisalduvad põhipunktide dokumendis, st kui Equitable Life'il lasus lepinguline kohustus avaldada tagatud annuitedimääraga seotud risk. Selline lepinguline kohustus siiski väidetavalt puudus. Seda ei olnud selgesõnaliselt sätestatud ning samuti ei saanud seda käsitleda kui kaudset tingimust või garantiid. Põhipunktide dokumendis sisalduv teave ja esitus ei moodustanud osa poliisist. Selles tehtud kinnitused ei olnud osapoolte poolt mõeldud olema Equitable Life'i antud lepingulisteks kohustusteks (ES 3³).

Kokkuvõttes seega võib tagamata annuitedimääraga kindlustusvõtja esitada Equitable'i vastu nõude finantsteenuste 1986. aasta seaduse 62. jaotise alusel või väära esitamise või hooletu nõustamise eest, vastavalt tõendile ES 3⁴. Seevastu üldiselt olnuks keeruline saavutada edu lepingulises kohtuvaidluses (ES 3⁵).

b) Aegumistähtaeg

¹ Leheküljed 54–60.

² Lehekülg 61.

³ Lehekülg 62.

⁴ Lehekülg 17.

⁵ Lehekülg 17.

Nagu rõhutatud tõendis ES 3¹, allub eespool kirjeldatud kohtumenetlus teatud aegumistähtaegadele 1980. aasta kaebuse aegumist käsitleva seaduse 2. jaotise alusel. Kahjudel põhinevate nõuete aegumistähtaeg on kuus aastat alates hagi alguse kuupäevast. Nimetatud aegumistähtaega kohaldatakse nõuetele finantsteenuste seaduse 62. jaotise ja pettust käsitleva 1967. aasta seaduse 2. jaotise lõike 1 alusel. Hagi aluseks on see, kui kindlustusvõtja kannab esimesena kahju. Aegumistähtaeg hagi puhul hooletuse vastu tavaõiguses (hooletu nõustamine või väär esitamine) on kuus aastat alates hagi aluse tekkimisest või kui hiljem, kolm aastat kuupäevast, mil kaebuse esitajal oli esimest korda nii nõutavad teadmised kahjude tõttu hagi esitamiseks asjaomase kahju suhtes kui ka õigus niisugust hagi esitada.

Equitable Life'i puhul tuleb märkida, et veidi pärast Penrose'i raporti avaldamist nõudis Equitable Life lisaaega oma vastuse koostamiseks teatud raportist tulenevatele kaebustele. Seetõttu väljastas FSA 10. mail 2004 garantii, mis vabastas Equitable Life'i vajadusest uurida kaebusi tekkivate küsimuste kohta FSA eeskirjade alusel kohaldatava standardse ajakava piires. Selle garantii tingimuseks oli, et Equitable Life esitas kirjaliku kohustuse, et kui ta toetub kohtus või kohtumenetlustes abikõlbliku kaebuse esitaja esitatud mis tahes nõude suhtes kaitseks 1980. aasta kaebuse aegumist käsitlevale seadusele, ei loeta seaduse eesmärkide hulka ühtegi perioodi, mille jooksul abikõlbliku kaebuse esitaja juhtum on kuulunud läbivaatamise alla. FSA andis esialgu garantii kuni 30. juunini 2004 ning seejärel pikendas seda 30. septembrini 2004. Kuigi see tähendas praktikas aegumistähtaaja pikendamist mõne kuu võrra, oli suur osa kindlustusvõtjaid selleks ajaks seaduse alusel jäänud hiljaks hagi esitamisega. Vastavalt hr SCAWENile (H3) on kõigi ELASi kindlustusvõtjate juhtumid alates 2006. aasta lõpust aegunud.

c) Kohtuasjad

Tsiviilkohtuhagi võib alustada maakohtus või kõrgemas kohtus, sõltuvalt juhtumi asjaoludest. Kui nõue ulatub maksimaalselt summani 15 000 naelsterlingit, tuleb see esitada maakohtusse. Kui juhtum on lihtne, otsustab maakohus kasutada väikeste nõuete menetlust ning paigutab juhtumi väikeste nõuete hulka. Enamasti ei nõua kohus väikeste nõuete juhtumi puhul kaotanud poolelt õigusnõustaja kulude katmist. Kui nõude esitaja võtab õigusnõustaja, peab ta katma kulud. Seetõttu esitab enamik nõude esitajatest väikesed nõuded ilma õigusnõustaja abita. Kui juhtumi väärtus on maksimaalselt 5000 naelsterlingit, paigutatakse see enamasti väikeste nõuete hulka.

Hr WEIR (H2) ja hr SCAWEN (H3) märkisid, et mõned kindlustusvõtjad tegid selle valiku ja esitasid nõuded väikeste nõuete kohtusse või sundis ELAS neid nii tegema. Ta tuletas siiski meelde, et juhtumi maksimaalne väärtus on peamiselt 5000 naelsterlingit ning et seetõttu on kaasatud summad ja seega võimalikud hüvitused piiratud.

Suuremat osa kindlustusvõtjate nõuetest oleks pidanud käsitlema kõrgemas kohtus. Siiski, nagu rõhutasid kindlustusvõtjad, oleks nõude esitaja pidanud tasuma kostja kulud, juhul kui kohus oleks langetanud otsuse Equitable Life'i kasuks (hr LAKE, H1; hr WEIR, H2; hr

¹ Leheküljed 62 ja 63.

SCAWEN; H3). Tõendis ES 3¹ märgitakse, et kohtuvaidlus on vaevaline võitlus praktiliste raskuste ja tehingute kulude tõttu, materiaalõigus on ebaselge ning olulisuse nõuete, usaldusväärsuse ja tõendamiskohustuse alaste eeskirjade tõttu on see tarbijavastane. Hr SCAWEN (H3) väljendas arvamust, et võimalikud Equitable Life'i vastu nõude esitamise kulud ulatuksid väljapoole suure enamiku kindlustusvõtjate rahaliste vahendite piire. Lisaks rõhutas ta, et oleks raske leida advokaate ja vandeadvokaate, kes mõistaksid asjaomaste pensionieraldiste keerulisust.

Tõendis WE 23² illustreerib hr SCAWEN kaebuse esitajate kulude probleemi Inglismaa kohtutes, tuues näiteks, et kui ta otsustaks esitada hagi Equitable Life'i vastu hüvituse pärast, teatataks talle, et tema kulude risk (kui tema juhtum läheks kohtusse ja see kaotaks) oleks ligikaudu 150 000 naelsterlingit mõlemale poolele – kokku 300 000 naelsterlingit (440 000 eurot). Lisaks sellele, et tal ei ole niisugust riskiraha, kuna tema nõue on vaid ligikaudu 70 000 naelsterlingit (101 000 eurot), ei tundu see olevat tulus lähenemisviis. Andmetest, millele hr SCAWENil on olnud juurdepääs, on selge, et Equitable Life'i vastu nõude esitamise kulud kuni punktini, kus Equitable Life käsitleb nõuet kohtuväliselt, varieeruvad 56 000 naelsterlingist 180 000 naelsterlingini, keskmiselt ligikaudu 101 000 naelsterlingit. See on selgelt väljaspool enamiku Ühendkuningriigi kodanike rahaliste vahendite piire, sõltumata sarnase summa maksmise riskidest Equitable Life'i advokaatidele, kui nad kaotavad kohtumenetluse või loobuvad sellest kulude tõttu. (WE 23)

Hr SCAWEN oletab, et Ühendkuningriigi juristid on probleemist teadlikud, järgides raportit³ Inglismaa ja Walesi tsiviilõigussüsteemi kohta. Puudused, mis tuvastati praeguses süsteemis, seisnesid selles, et süsteem on liiga kallis, kuna kulud ületavad sageli nõude väärtuse; liiga aeglane otsuse tegemisel ja liiga ebavõrdne; on puudus võrdsusest mõjuvõimsa ja rikka ning alavarustatud vaidluse osapoolte vahel. See on liiga ebakindel: raskused kohtuvaidluse kulude ja kestvuse ennustamisel tekitavad hirmu teadmatuse ees; ning see on arusaamatu liiga paljude vaidluse osapoolte jaoks. Eelkõige on see organiseeritud liiga killustatult, kuna keegi ei vastuta selgelt kogu tsiviilõiguse haldamise eest; ning liiga vastandlik, kuna juhtumeid käsitlevad osapooled, mitte kohtud, ning osapooled eiravad liiga tihti kohtueeskirju ja kohtud ei pööra neid täitmisele (WE 23⁴). Tõend WE 23 sisaldab advokaadibüroo poolt FSA-le saadetud kirja vastuseks arutelu dokumendile. Selles märgitakse, et kõrge kohtu kohtuasi, mis puudutab finantsteenuste eksitavat müüki, mida kaitstakse kuni kohtumenetluseni, võib maksta ligikaudu 30 000 kuni 150 000 naelsterlingit. Vähesed ärikliendid ja isegi vähesed erakliendid võivad endale niisugust kulu lubada. Ebakindlus tulemuse suhtes ja teise poole kulude katmise risk on vähendab märkimisväärselt motivatsiooni.

Välja arvatud väike arv suhteliselt jõukaid kaebuse esitajaid, on see lähenemisviis rohkem või vähem suletud keskmisele Ühendkuningriigi kindlustusvõtjale, tegi hr SCAWEN (H3) järelduse. Nii EMAGilt (H1) kui ka hr WEIRilt (H2) saadud tõendid viitavad sellele, et vaid mõned kõrge netovaraga üksikisikud ja rühmad alustasid ELASi vastu kohtumenetlust või ähvardasid seda teha.

¹ Lehekülj 51.

² Lehekülj 7.

³ Juurdepääs Master of the Rolls, väga austatud kohtuniku lord Woolfi lõplikule aruandele; juuli 1996; lõplik aruanne Lord Chancellorile Inglismaa ja Walesi tsiviilõigussüsteemi kohta.

⁴ Lehekülj 22.

Loomulikult püüdis uurimiskomisjon saada tõendeid kindlustusvõtjate poolt ELASi vastu alustatud kohtuasjade arvu ja saavutatud tulemuste kohta. Seetõttu võttis ta ühendust mitmete tunnistajatega, paludes neil esitada kohtudokumente ja otsuseid. Vastu sai ta koopia ühest nõudest lõpetamise ning valesti tõlgendamise ja/või seadusjärgse kohustuse rikkumise kahju kohta, mille oli väljastanud 13. mail 2002 kindlustusvõtja, kes oli investeerinud üle 850 000 naelsterlingi, mis väidetavalt lahendati täielikult enne kuulamist (vt WE-CONF 15). Peale selle dokumendi muid kirjalikke tõendeid kindlustusvõtjate algatatud kohtuasjade kohta ei saadud. Hr BAIN (H8) teatas suuliselt juhtumist, kus kaebuse esitajale, kellele oli väidetavalt pahatahtlikult müüdud sissetuleku väljavõtmisega pensionikindlustuspoliis, pakkus ELAS hüvitiseks 522 naelsterlingit. Pärast seda, kui ta ähvardas ELASi kohtumenetlusega, nõustus Equitable Life maksma talle 81 907 naelsterlingit, vastavalt hr BAINile.

Hr WEIR rõhutas, et tema teadmiste kohaselt lahendati igauhe, kes volitas advokaate või esitas nõudeid, juhtum täielikult enne, kui nende asi kohtusse jõudis. Teiste sõnadega oli Equitable Life väga hästi teadlik, et ta kaotaks kohtuistungil ning et see avaks väravad uutele nõuetele (hr WEIR, H2). Samamoodi väitis hr LAKE (H1), et juhtumid lahendati alati suud sulgevate kokkulepetega, mis keelasid edasised arutelud juhtumi lahenduse osas (hr LAKE, H1). Hr SCAWEN kinnitas seda, väites, et tema teadmiste kohaselt on kõik need juhtumid lahendatud kohtuväliselt, enne kohtumenetlust väga rangete konfidentsiaalsusklauslite alusel (WE 23/2¹). Üks teine kindlustusvõtja väitis, et kõigi juhtumite puhul on oluline see, et kohus ei kuulnud neist kunagi, sest need lahendati alati täielikult üks päev enne koos konfidentsiaalsuskokkuleppega. Kui oli tehtud põhjendatud pakkumine, ei oleks kohus lubanud hagejal asja kohtusse anda ning oleks määranud talle isegi makse. Seega on väga raske näha tõde. Equitable'i strateegia on seisnenud võimalike vaidluste osapoolte hirmutamises, ähvardades kõrgete kohtukuludega, mida nad peavad maksma, kui nad kaotavad. Teiseks ei luba nad juhtumil kunagi kohtusse jõuda, sest nad teavad, et nad kaotavad, ning see julgustaks teisi nõudeid esitama ja nõudma tõendite avaldamist, mida nad eelistavad avalikkuse eest varjata (WE-CONF 12).

Hr THOMSON väitis uurimiskomisjonile vaid, et mitmed juhtumid esitati Ühendkuningriigi kohtutele ning et kõigi juhtumite puhul maksti piisavat hüvitust (H8).

Seega puudub uurimiskomisjonil teave kindlustusvõtjate poolt minevikus ELASi vastu algatatud juhtumite kohta. Tõendid näivad väitvat, et ei ole olnud ühtegi kohtuotsust, kuna juhtumid lahendati tavaliselt kohtuväliselt konfidentsiaalsusklauslite alusel. Mis puudutab käimasolevaid juhtumeid, teatas hr SCAWEN (H3) uurimiskomisjonile, et praegu esitavad Equitable Life'i vastu nõudeid rühm kasumiosalusega annuiteedi saajaid. Ta selgitas, et rühm on välja töötanud mehhanismi, mille abil kaebuse esitajad kindlustavad vastastikku üksteist, kui üks või mitu juhtumit ebaõnnestuvad, ning et nõude muutis võimalikuks vaid advokaadibüroo, kes oli meeleldi valmis juhtumit käsitlema nii, et tasu makstakse vaid võidu korral. Lisaks teavitati uurimiskomisjoni selle kohta, et üks liri kindlustusvõtja on alustanud kohtuvaidlust ning et Saksa kohtus olevat pooleli üks teine juhtum (vt allpool).

Kokkuvõttes oli kohtumenetluste algatamine ELASi vastu finantsteenuste 1986. aasta seaduse 62. jaotise alusel või pettuse eest või hooletu nõustamise eest kahju kandnud kindlustusvõtjate jaoks teoreetiliselt võimalik tee hüvituse saamiseks. Tegelikkuses siiski näitavad kaudsed

¹ Lehekülj 5.

tõendid, et vaid mõned mõjutatud kindlustusvõtjad kasutasid seda võimalust ning said seejärel Equitable Life'ilt lahenduse, kuna märkimisväärsed rahalised riskid Ühendkuningriigi õigussüsteemi alusel takistasid keskmisel kindlustusvõtjal Equitable Life'i kohtusse kaebamist. Lisaks, kuna ELASi peamised sündmused ulatuvad tagasi ajavahemikku 1998–2000, on peamiselt kõigi kannatanud kindlustusvõtjate juhtumid praeguseks aegunud Ühendkuningriigi kaebuse aegumist käsitleva seaduse alusel. Praktikas on seetõttu suure osa kindlustusvõtjate jaoks finantsküsimumste ombudsmani teenistus olnud ainus tsiviilõiguse allikas.

VII. Nõuded Ühendkuningriigi reguleeriva asutuse vastu

Kannatanud kindlustusvõtjad võiksid teoreetiliselt tugineda oma nõuetes Ühendkuningriigi reguleeriva asutuse väidetavale ebaõnnestumisele kindlustusvõtjate kaitsmisel, mitte teostades vastavalt Ühendkuningriigi seadusele piisavalt ranget järelevalvet Equitable Life'i raamatupidamis- ja eraldiste loomise tavade ning finantsseisundi üle. Väite, et Ühendkuningriigi reguleerivad asutused ebaõnnestusid usaldatavusnormatiivide täitmise järelevalve osas, esitasid mitmed tunnistajad suuliselt (vt nt hr LAKE, H1; hr WEIR, H2; hr BELLORD, H2; hr JOSEPHS, H2, pr KWANTES, H7, hr SEYMOUR H7, hr BRAITHWAITE, H11) ja kirjalikult (vt nt WE 4, WE 7, WE 8, WE 14, WE 15, WE 36, WE 44, WE 51, WE 52). Need sisalduvad käesoleva raporti III osas.

Mõned tunnistajad oletasid, et reguleeriv asutus mitte üksnes ei ebaõnnestunud oma järelevalve ülesannete täitmisel, vaid eksitas ka kindlustusvõtjaid, kes olid Equitable Life'i suhtes tema poole pöördunud. Hr VINALL näiteks väidab tõendis WE 43, et ta võttis ühendust FSAGA 2001. aasta alguses, ajal, mil ELASi maksevõime probleemid tulid ilmseks ning leidsid pressis ulatuslikku kajastamist kogu Ühendkuningriigis. Ta küsis maksevõime ja reservide taseme kohta ning väidab, et FSA vastas talle, et muretsemiseks ei ole põhjust, kui tegelikult oleks reguleeriv asutus pidanud olema probleemidest teadlik. Tema arvates andis FSA kindlustusvõtjatele vale teavet. Selle tulemusena jäid nad ELASi kauemaks kui nad oleksid muul juhul jäänud ning kannatasid uusi kahjusid.

Hr VINALLi järgnevaid kaebusi nii FSAle kui ka Ühendkuningriigi kaebuste volinikule ei toetatud. FSA väitis, et tal ei olnud võimalik kinnitada, et ELASis puudusid probleemid, ning et tarbijate kohus oli teha ise otsuseid ELASi suhtes (WE 43). Ta rõhutas ka, et äriühingutele piiranguid kehtestavate otsuste tegemisel peab FSA võtma arvesse nende laiemat mõju turule ja tarbijatele üldiselt. Sarnaselt märkis kaebuste volinik, et reguleerivad asutused peavad otsuste langetamisel olema ettevaatlikud. Tagasi vaadates võib näha, et ettevaatus on olnud ekslik, kuid see ei tähenda, et algne otsus oli tehtud läbimõtlematult, rääkimata erapoolikusest (WE 43). Kaebuste volinik rõhutas lisaks, et FSA-l on kindlad piirangud selle osas, mida ta võib ja mida ta ei või öelda kolmandate osapoolte kohta, kuna äriühing võib ta kohtusse kaevata, kui teave osutub valeks ja kahjustavaks. Ühendkuningriigi parlamendi ombudsman (vt allpool) tegeleb hetkel paljude üksikisikute kaebuste läbivaatamisega, kes väitsid, et neile kinnitas FSA, et ei ole põhjust tunda Equitable Life'i maksevõime pärast ärevust (WE 43).

Kindlustusvõtjatel on väidetavate reguleeriva asutuse ebaõnnestumiste eest hüvitise saamiseks kaks võimalikku teed.

1. Kohtuvälised nõuded – Ühendkuningriigi parlamendi ombudsman

Kaebuste esitamine Ühendkuningriigi parlamendi ombudsmanile on kahju kandnud kindlustusvõtjate jaoks esimene võimalus hüvituse saamiseks. Parlamendi ombudsmani memorandum petitsioonikomisjonile toob üksikasjalikult välja ombudsmani rolli üldiselt ja konkreetselt ELASi suhtes (WE 12). Seega on ombudsmani roll vaadata läbi üksikisikute kaebused (mille talle on edastanud ülemkoja liige), milles nad väidavad, et on kannatanud heastamata ülekohtu all nende asutuste osade haldusliku omavoli tõttu, kes kuuluvad oma haldusülesannete täitmisel ombudsmani jurisdiktsiooni alla. Kui ombudsman leiab, et halduslik omavoli on põhjustanud heastamata ülekohtu (või on aidanud sellele kaasa), esitab ta soovitused niisuguse ülekohtu heastamiseks. Siiski ei ole ombudsmanil õigust sundida organit oma soovitusi heaks kiitma. Vaatamata sellele ollakse tema soovitustega tavaliselt nõus ning tagatakse sobiv hüvitus. Kui seda ei juhtu, võib ombudsman pöörata sellele parlamendi tähelepanu eriraporti abil.

EMAG väidab oma avalduses, et 2001. aastal palusid rohkem kui 600 kindlustusvõtjat ombudsmani poolset uurimist (WE 14¹). Uurimise tulemusena tegi ombudsman oma 2003. aasta juunis avaldatud aruandes järelduse, et puudus halduslik omavoli usaldatavusnormatiivide täitmist reguleeriva asutuse poolt. Siiski algatati pärast Penrose'i raporti avaldamist teine uurimine (hoolimata FSA väljendatud vastuseisust), mis hõlmas laiemat ajavahemikku ning mille puhul oli õigus uurida ka valitsuse kindlustusstatistika osakonna tegevust. See uurimine on hetkel käimas.

Ombudsmani uurimise eesmärgiks on teha kindlaks, kas üksikisikutele põhjustati ülekohtu haldusliku omavoli kaudu 2001. aasta detsembrile eelnenud perioodil avalik-õiguslike asutuste poolt, kes vastutasid Equitable Life Assurance Society ja/või valitsuse kindlustusstatistika osakonna usaldatavusnormatiivide täitmise reguleerimise eest; ning soovitada sobivat hüvitust sel viisil põhjustatud ülekohtu eest (WE 12²). Ombudsman ei uuri, kas Ühendkuningriigi reguleerimissüsteem tol ajal oli loodud nõuetekohaselt või kas see järgib ELi seaduse nõudeid, vaid üksnes, kas seda hallati nõuetekohaselt. Oluline on märkida ka, et tema uurimine hõlmab vaid ajavahemikku kuni 2001. aasta detsembrini, kuna FSA, mis sel kuupäeval sai ainsaks reguleerivaks asutuseks, ei ole tema jurisdiktsiooni alla kuuluv organ. Samuti saab ombudsman uurida vaid ELASi usaldatavusnormatiivide täitmise reguleerimise eest vastutavate asutuste tegevust; ta ei saa tegeleda kaebustega äritegevuse või turuküsimuste kohta, kuna isereguleerivad organid, kes sellise reguleerimise eest vastutasid, ei kuulu ega ole mitte kunagi kuulunud ombudsmani jurisdiktsiooni alla.

Paljud tunnistajad rõhutasid ombudsmani uurimise olulisust. Hr THOMSON (H2) oli seisukohal, et ombudsmani aruanne on kindlustusvõtjate parim lootus hüvituse saamiseks. Samuti väitis hr TERTÁK (H1), et komisjon on olnud järjekindlalt arvamusel, et ombudsmani teine aruanne on Equitable Life'i ohvrite jaoks parim võimalus hüvituse saamiseks. Volinik

¹ Lehekülg 28.

² B lisa.

McCREEVY kinnitas seda tõendis H8: aruanne on kannatanud kindlustusvõtjate ja pensionäride jaoks parim (võib-olla ainus) võimalus hüvituse saamiseks. Kindlustusvõtjad paistavad nõustuvat ombudsmani aruande olulisusega ning nõudsid, et uurimiskomisjon ei koostaks enne selle avaldamist oma lõplikku raportit. Siiski rõhutasid nad samuti ombudsmani uuringute piiratud hõlmamist: parlamendi ombudsmani volitus ei ole ulatuslik; see välistab FSA; see välistab poole reguleerivast korrast, mis on seotud turunduse ja äritegevusega, ning see välistab ka Equitable'i (WE 44).

Lisaks väljendasid nad muret selle üle, kas Ühendkuningriigi valitsus rakendab kava, mis jõustaks ombudsmani võimalikud soovitusel hüvituse maksmiseks. Selles kontekstis osutasid nad hiljutisele ametipensionide juhtumile, kus ligikaudu 125 000 inimest kaotasid olulise osa oma kindlaksmääratud hüvitisega ametipensionidest, kui niisugused kavad kaotati 1997. aasta aprilli ja 2004. aasta märtsi vahel, kuna puudusid piisavad vahendid lubatud hüvitiste maksmiseks. 2006. aasta märtsis avaldas parlamendi ombudsman aruande „*Uskudes pensionilubadusse*”, milles ta leidis, et valitsuse halduslik omavoli tähendas, et need, kes kannatasid kahju, ei olnud võetud riskidest teadlikud ning olid jäetud ilma nende vähendamise võimalusest. Ta soovitas, et valitsus peaks kaaluma, kas ta teeb korraldusi põhipensioni ja põhihüvitiste hulka mittekuuluvate hüvitiste taastamiseks puudutatud isikute jaoks. Ühendkuningriigi valitsus lükkas tagasi nii parlamendi ombudsmani tulemused kui ka soovitusel.

Ühendkuningriigi parlamendi haldusjuhtimise erikomisjon oli väga kriitiline valitsuse seisukoha suhtes antud küsimuses ning väljendas muret mõjude üle, mida see võis avaldada ombudsmani põhiseaduslikule rollile: haldusjuhtimise erikomisjon nõustub ombudsmaniga haldusliku omavoli esinemise osas. Valitsuse teave pensionide kohta oli puudulik ja mõistlikke inimesi oleks eksitatud. Lisaks oleks pidanud valitsus õigesti kaaluma ombudsmani soovitusi, mitte eeldama kohe, et need asetaksid suure koorma avalikule kulule. See on teine kord vähem kui 12 kuu jooksul, kui ombudsman teatas parlamendile, et ta on avastanud ülekohtu, mida ei ole heastatud või mida ei heastata. Niisuguseid aruandeid on tehtud vaid neli. 1967. aasta parlamendivoliniku seadusega loodud süsteem töötab vaid siis, kui ombudsmani, parlamendi ja valitsuse vahel valitseb ühine arusaam selle osas, mis on halduslik omavoli ning kellel on volitus seda tuvastada. Valitsus on olnud ülemäära valmis lükkama tagasi ombudsmani uurimise tulemused haldusliku omavoli kohta. Haldusjuhtimise erikomisjoni uurimised on näidanud, et need tulemused olid usaldusväärsed. Oleks tohtu ebaõnn, kui valitsuse jaoks muutuks harjumuseks lükata haldusliku omavoli kohta tehtud uurimise tulemused lihtsalt tagasi, eelkõige, kui uurimine selle komisjoni kohta tõendas, et oli tõepoolest põhjust vastata. Iga haldusliku omavoli juhtumi puhul on keegi, kes kannatab ülekohtu all. Koondades oma energia haldusliku omavoli uurimise tulemuste eitamisele, mitte sellele, et kaaluda, millised heastamisvahendid oleksid praktilised ja sobivad, on valitsus põhjustanud kaebuse esitajatele veelgi rohkem kannatusi. Ta viivitas nende probleemide kõigi lahendustega.¹ Valitsus säilitas oma seisukoha vastuses järeldustele ja soovitudele erikomisjoni raportis.²

¹ Haldusjuhtimise erikomisjon: „Ombudsmani küsimus: ombudsmani aruanne pensionide kohta ja selle põhiseaduslik tähendus”; 2005.–2006. aasta istungi kuues raport; tellitud alamkoja poolt avaldamiseks 20. juulil 2006. <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200506/cmselect/cmpubadm/1081/108102.htm>

² Valitsuse vastus haldusjuhtimise erikomisjoni 2005.–2006. aasta istungi kuuendale raportile: Ombudsmani küsimus: ombudsmani aruanne pensionide kohta ja selle põhiseaduslik tähendus [HC 1081].

Nagu hr BRAITHWAITE (H11) uurimiskomisjonile teatas, palusid mõned ohvrid kõrgemalt kohtult kohtulikku ülevaadet otsuse suhtes lükata tagasi ombudsmani tulemusel ja soovitus. Oma 21. veebruari 2007. aasta otsuses (vt WE-FILE 30¹) tühistas kohus riigisekretäri ombudsmani haldusliku omavoli uurimise tulemuste tagasilükkamise ning kohustas teda ombudsmani soovitusel uuesti läbi vaatama.

Mitmed kindlustusvõtjad väljendasid sügavat muret. Võttes arvesse käesolevat juhtumit, ei ole kindel, kas Ühendkuningriigi parlamendi ombudsmani haldusliku omavoli uurimise tulemustele järgneb hüvitus, ütles hr LAKE (H1). Pr KWANTES (H7) oli samal seisukohal: ta oli mures, kuna valitsus võib väga lihtsalt teha sama parlamendi ombudsmani aruannete puhul Equitable Life'i kohta ning see on tõeliselt murettekitav. Pr KWANTESi leidis, et kui valitsus võib lihtsalt eirata soovitusi niisuguse karistamatusega, on see ombudsmani süsteemi täielik mõnitamine. Hr SCAWEN väitis tõendis WE 23/2², et hiljutine kogemus ei lisa usaldust. Ta lisas, et neil ei ole abi haldusliku omavoli tuvastamisest, kui valitsus jätab aruande märkamata ning ei võta meetmeid oma ebapädevuse ohvritele hüvituse andmiseks (WE 23/2³). Sarnast muret väljendas tõendis WE-CONF 19 hr NEWMAN. Hr SEYMOUR (H7) osutas ajaleheartiklile, tsiteerides hr THOMSONit, kes ütles ilmselt, et ta ei ole selles osas täiesti lootusrikas, et parlamendi ombudsmani aruanne viiks hüvitamiseni. Tõendis H8 selgitas hr THOMSON oma väidet. Parlamendi ombudsmani aruandest tuleneva valitsuse hüvituse maksmiseks on kaks eeltingimust: esiteks peab ombudsman avastama haldusliku omavoli, mis tekitab ülekohut kindlustusvõtjate suhtes; ning teiseks, et valitsus nõustub nende tulemustega ja hüvituse soovitusel. Hr THOMSONi kommentaar väljendas seda, et teine tingimus ei tulene automaatselt esimesest.

Ombudsmani aruande avaldamine pidi algselt toimuma 2006. aasta kevadel (vt WE 12). Seejärel lükati aruande avaldamist edasi 2006. aasta lõpuni. 16. oktoobri 2006. aasta kirjas teatas parlamendi ombudsman järgmise tähtaja, öeldes, et aruannet ei avaldata enne 2007. aasta maid (vt WE-FILE 19).

2. Kohtu poole pöördumine – kohtumenetlused

Kannatanud kindlustusvõtjad võivad esitada reguleeriva asutuse vastu hagi ka Ühendkuningriigi kohtutele. Siiski, nagu rõhutas hr LAKE (H1), on takistused kodanikule hüvituse saamisel Ühendkuningriigi kohtutes tohtud. Reguleeriva asutuse suhtes peab kodanik tõestama ametikoha kuritarvitamist, mis on tõsine takistus, ütles ta. Samamoodi märkis hr SEMOUR tõendis H7, et avalik-õiguslikul asutusel, nagu reguleeriv asutus, on riigipoolne puutumatus kohtu alla andmise suhtes ning et hagi liikmesriigis valitsuse vastu, et saada hüvitist, peab ületama kõrge ameti kuritarvitamise tõendamise takistuse. Ametikoha kuritarvitamine tähendab tegelikult, et valitsus võis teha midagi valesti, ning ta ei ole vastutav enne, kui on võimalik tõestada, et seda tehti kuritahtlikult. See on takistus, millest tuleb üle saada (hr SEYMOUR, H7).

Lisaks rõhutas hr LAKE (H1), et kohtulik hagi reguleeriva asutuse vastu toob kaasa märkimisväärse rahalise riski kannatanud kindlustusvõtjatele, mis on sarnane eespool

¹ Otsus kohtuasjas nr CO/4927/2006.

² Lehekülj 6.

³ Lehekülj 6.

nimetatud riskile võimalike kohtumenetluste suhtes Equitable Life'i vastu. EMAGi tõendis WE 44 sedastatakse selles küsimuses järgmist: Ühendkuningriigi valitsusele võib toetuda nii tema kohtukulude suurendamise kui ka iga olemasoleva apellatsioonimenetluse kasutamise puhul koos heidutava riskiga, et valitsuse kohtukulud võib määrata kaebuse esitajatele. Läheks vaja kümneid miljoneid eurosid, et kaevata Ühendkuningriigi valitsust kohtusse, ning seda on tõestanud BCCI kohtuasi Inglismaa panga vastu¹ ning Railtracki aktsionäride kohtuasi, kes pidid enne, kui neil lubati Ühendkuningriigi valitsust kohtusse kaevata, maksma kohtule 3,3 miljonit eurot, mis oli võimalik vaid tähtsa finantsasutuse abiga, mida ei saa kindlasti kasutada Equitable'i juhtumi puhul.

Nagu mainitud IV osa punktis 1, volitas ELAS advokaadibürood nõustama teda võimalike Equitable Life'i ja kindlustusvõtjate Equitable Life'i erinevate reguleerivate asutuste vastu esitatavate nõuete omaduste kohta pärast Penrose'i raporti avaldamist. Pärast nõustamist, mis esitati uurimiskomisjonile tõendis WE 71, otsustas ELAS niisuguseid nõudeid mitte esitada. Tõendis WE 71 tehti kindlaks mitmed võimalikud nõuded usaldatavusnormatiivide täitmist reguleerivate asutuste vastu² ning hinnati nende edukuse tõenäolisust:

- Seadusjärgse kohustuse rikkumine kindlustusseltside 1982. aasta seaduse alusel. Tõendis WE 71 ollakse seisukohal, et selles osas Equitable Life'il nõudeid ei ole, kuna i) ei ole võimalik öelda, et reguleeriv asutus ei kaalunud, kas teostada oma sekkumise volitusi kindlustusseltside 1982. aasta seaduse alusel, või et ükski arukas usaldatavusnormatiivide täitmist reguleeriv asutus ei oleks käitunud nii, nagu ta tegi, ning ii) kindlustusseltside 1982. aasta seadus ei anna Equitable Life'ile eraõiguse heastamisvahendeid.
- Vastavalt tõendile WE 71 ei ole Equitable Life'il nõuet seoses tavaõiguse hooletusega, kuna i) raport ei sisalda midagi, mis võiks näidata, et see, mida usaldatavusnormatiivide täitmist reguleerivad asutused tegid või keeldusid tegemast, oli väljaspool nende volituste piire; ning ii) reguleerivatel asutustel ei olnud kohustust hoida Equitable Life'i haavamatuna mis tahes kahju suhtes, mida ta võis kannatada raportis kindlaks määratud usaldatavusnormatiivide täitmise reguleerimise puuduste tõttu.
- Ka nõuded avalikus asutuses ametikoha kuritarvitamise eest ebaõnnestusid tõenäoliselt samuti vastavalt tõendile WE 71: ei ole midagi, mis lubaks eeldada, et usaldatavusnormatiivide täitmist reguleerivate asutuste palgatud üks või mitu isikut teostasid volitusi ebaseaduslikult, konkreetse kavatsusega kahjustada Equitable Life'i või hooletu ükskõiksusega niisuguse võimaliku kahjustamise suhtes.

Vastavalt finantsteenuste 1986. aasta seadusele on äritegevust reguleerivatel asutustel³ piiratud seadusjärgne immuunsus. Seega välistab FSA tema vastu esitatud nõuded, kui ei näidata, et tegu või tegemata jätmine on pandud toime halbade kavatsustega (vt ES 3⁴).

¹ Üksikasjalikku teavet selle kohta võib leida tõendis ES 3, lk 94.

² Usaldatavusnormatiivide täitmist reguleerivaks asutuseks kõnealusel ajal oli riigisekretär kaubanduse ja tööstuse puhul, kes tegutses kaubandus- ja tööstusministeeriumi kaudu (kuni 5. jaanuarini 1998), ning seejärel Ühendkuningriigi rahandusministeerium, kelle asjaomased kohustused olid tehtud ülesandeks finantsteenuste järelevalve asutusele (FSA).

³ Äritegevust reguleerivaks asutuseks oli sel ajal erainvesteeringute asutus (PIA), kelle asjaomased kohustused olid tehtud ülesandeks FSA-le.

⁴ Lehekülg 92.

Tõendis ES 3¹ tehakse järeldus, et kannatanud kindlustusvõtja võib seista silmitsi Heraklese ülesandega, kuna ta peab lõpuks tõestama, et reguleeriv asutus oli teadlik ebaseaduslikkusest ja kahjustamise võimalikkusest. Tõendi WE 71 autorid rõhutavad, et nende arvates ei ole midagi, mis toetaks halbade kavatsuste nõuet.

Seega ei tundu Ühendkuningriigi seaduse alusel olevat realistlikku väljavaadet kannatanud kindlustusvõtjatele, et saavutada edu reguleerivate asutuste vastutavaks tegemisel nende kahjude eest. Ootuspäraselt väidavad saadud tõendid, et praeguseeni ei ole reguleeriva asutuse vastu algatatud ühtegi kohtuasja.

Vastavalt tõendile ES 3² leidub piisavalt põhjusi, miks reguleerimisega seotud vastutust peaks tunnistama vaid eriolukordades: finantsteenuste sektori reguleerimine on väga keeruline ning reguleeriv asutus peab järgima arvukaid erinevaid ja mõnikord vastuolulisi eesmärgi ning neid tasakaalustama, sealhulgas investorite kaitse, turu tasakaal ja turu tõhusus. Seetõttu on tal ulatuslik diskretsioon oma ülesannete täitmisel, et ta oleks võimeline seadma erinevad eesmärgid eelisjärjekorda vastavalt üldise hüvangu nõudmistele. Tema diskretsiooni ei tohiks kammitseda kartus, et juhul, kui poliitika valik osutub valeks või ebaseaduslikuks, võib ta olla kahjude eest vastutav. Lisaks, kui kahjustus seotud tsiviilnõue on edukas, on lõpuks maksumaksja see, kes peab kulud katma. Nendel põhjustel on järelevalvega seotud vastutus piiratud kõigis ELi liikmesriikides, ehkki erinevatel tasanditel. Normatiivses tähenduses väljendatakse erandlikku iseloomu tunnuste kaudu, nagu näiteks halvad kavatsused (nt Iirimaa, Ühendkuningriik) või raske hooletus (Prantsusmaa).

Tõendi ES 3 autorid on siiski veendunud, et hoolimata eespool toodud punktidest ei ole finantsteenuste reguleerivate asutuste täielik reguleeriv immuunsus soovitatav. Selles kontekstis väidetakse tõendis ES 3, et raske hooletus või manifest ning tõsine kaalutlusõiguse tähelepanuta jätmine on paremad näitajad kui halbade kavatsuste näitaja [mida rakendatakse Ühendkuningriigi seaduse alusel], kuna need ei sõltu reguleeriva asutuse motiividest ning on vastuvõtlikum objektiivse määratluse suhtes (ES 3³). Ta märgib ka, et võib eristada reguleerimise ja järelevalvega seotud ülesandeid; oleks lihtsam hoida reguleerivat asutust vastutavana pigem järelevalve tasandil tehtud otsuste eest kui reguleerimispoliitika valikuid sisaldavate otsuste eest.

VIII. Ühendkuningriigi finantsteenuste hüvitamissüsteem ja otsus mitte sulgeda Equitable Life'i

Ühendkuningriigil on seadusjärgne viimase võimaluse fond volitatud finantsteenuste äriühingute klientide jaoks, mis loodi finantsteenuste -ja turgude seadusega. See on finantsteenuste tagatissüsteem, mille alusel võib maksta hüvitust, kui kindlustusandja ei ole seda teinud, st kui tal ei ole piisavalt varasid nõuete täitmiseks või ta on maksejõuetu. Finantsteenuste tagatissüsteem loodi FSA poolt volitatud äriühingute maksude alusel. Tõendis

¹ Lehekülg 18.

² Lehekülg 105.

³ Lehekülg 106.

WE 6¹ tsiteeritakse tollast riigikassa finantssekretäri Ruth Kellyt, kes ütleb, et juhul kui Equitable Life alluks maksejõuetusmenetluste tingimustele, on nüüd olemas finantsteenuste tagatissüsteemiga tagatud seadusjärgne turvavõrk, mis maksab välja 90% tagatud poliisi väärtustest.

Siiski ei olnud kava Equitable Life'i ohvritele kättesaadav, kuna äriühingut ei kuulutatud kunagi maksejõuetuks. Kindlustusvõtjad väitsid, et Ühendkuningriigi valitsuse kavatsus oli hoida Equitable Life'i hinna eest vee peal, vältides kõiki kulusid finantsteenuste tagatissüsteemi jaoks; vältides kõiki kulusid ülejäänud finantsteenuste sektori jaoks ning seega vältides iga hinna eest maksejõuetust, et tagada, et kahjusid kannaksid investorid (hr WEIR, H2). Hr WEIR (H2) väitis, et kompromissi ajal 2002. aasta alguses oli ELAS tegelikult tehniliselt maksejõuetu, kuid teda hoiti elujõulisena, et valitsus ega finantsteenuste sektor ei peaks teda raskustest välja tooma. Tegelikult oli strateegiaks „hoida lammast piisavalt kaua tarandikus, et nad saaksid ta hukata” (hr WEIR, H2). Hr SEYMOUR oli samasugusel arvamusel tõendis H7. Kui selgus, et ELAS ei saanud täita oma vahetuid lepingulisi kohustusi oma varade suhtes, algasid vaidlused kindlustuse päästefondi osas, mis oleks määranud lõivu või maksu kõigile teistele kindlustusseltsidele ELASi kindlustusvõtjate hüvitamiseks. Seejärel kiitis Ühendkuningriigi reguleeriv asutus heaks süsteemi, mis hõlmas teoreetilise tulevase kasumi viit aastat, et tasakaalustada suletud äriühingu (ELASi) raamatupidamisregistrit, muutes seega võimatuks juurdepääsu garantiifondile.

ELAS lükkab need väited tagasi, kinnitades, et fond ei ole kunagi olnud tehniliselt maksejõuetu (vt WE-CONF 5²). Hr DAYKIN ja hr STRACHAN (H4) rõhutasid samuti, et äriühing on alati olnud maksevõimeline. Hr THOMSON rõhutas, et maksejõuetuse küsimus viitab äriühingu suutlikkusele maksta oma tagatise; kuigi äriühingu maksevõimelisus oli äärmiselt nõrk üpris pikka aega kuni umbes 2003. aastani, usun ma siiski, et ta ei olnud maksejõuetu ühelgi ajahetkel, mida ma tean (H8). Tõendis H2 oletab hr THOMSON lisaks, et keegi neist ei tahtnud näha, kuidas äriühing muutub maksejõuetuks. Vastavalt temale oleksid äriühingu maksejõuetuse korral kindlustusvõtjate väljavaated olnud oluliselt halvemad. Tõendis H8 ta kordas seda seisukohta. Oletatakse, et Equitable Life'i jaoks oleks olnud parem muutuda maksejõuetuks. Seda valikut käsitleti kompromisskava dokumentides 2001. aastal ning oli ilmselge siis ja on ka praegu, et likvideerimisel oleks olnud kindlustusvõtja jaoks palju vähem rahuldav tulemus. Otsuse osas mitte sulgeda Equitable Life'i rõhutas hr STRACHAN (H4), et FSA oli seisukohal, et kõike arvesse võttes esindati umbes ühe miljoni Equitable'i olemasoleva kindlustusvõtja huve paremini, lubades äriühingul jätkata uute tehingute sõlmimist.

Selles küsimuses märgib lord PENROSE järgmist. Pärast ülemkoja otsust, kaaludes, kas Equitable Life tuleks sulgeda, seisid reguleerivad asutused silmitsi vastandlike huvidega. Usaldatavusnormatiivide täitmise reguleerimise õiguspärane ja vajalik osa on see, et olemasolevate ja võimalike kindlustusvõtjate huvid võivad vajada tasakaalustamist, ning lord PENROSE ei leia, et reguleerivad asutused oleksid süüdi järelduses, mille nad tegid, kuigi lord PENROSE'ile tekitab muret asjaolu, et FSA-l ja valitsuse kindlustusstatistika osakonnal ei olnud piisavalt sõltumatuid teadmisi ja arusaamist Equitable Life'i äritegevuse kohta, et õigustada nende usaldust müügi teostamise suhtes. Samuti ei ole lord PENROSE seisukohal,

¹ Lehekülj 5.

² Lehekülj 2.

et otsus peegeldas konflikti usaldatavusnormatiivide täitmise ja äritegevuse eesmärkide vahel, mis on usaldatavusnormatiivide täitmise reguleerimise iseloomust valel arusaamal põhinev väide. Siiski eeldasid reguleerivad asutused, et kui keegi satub Equitable Life'i mitteresolutsiooni otsuse tõttu ebasoodsasse olukorda, määratakse talle hüvitus. Ei otsitud õiguslikku kinnitust, et see nii on, ning ei uuritud asjaomaseid õiguslikke küsimusi. Ei tuvastatud ühtegi tunnustust selle kohta, et hüvitamise nõuete rahuldamise puhul makstakse need kasumiosalusega fondi arvelt, ega ühtegi katset hinnata kvantitatiivselt riske, mis ohustasid võimalikke kindlustusvõtjaid juhtkonna poolt tegevuse jätkamiseks kirjeldatud hüvitise puhul. Ei selgitatud välja meetmeid, mis võisid olla kergendanud järgnevate väärti esitamise nõuete võimalikkust. Equitable Life'il lubati jätkata enda reklaamimist, mistõttu need, kes võtsid Equitable Life'i uusi või täiendavaid poliise, tegid seda kutse põhjal, mitte pelgalt kui vabatahtlikud, ilma et riskid oleksid neile teatavaks tehtud. Maxwelliseerimise käigus esitati, et kriitika reguleerivate asutuste tegevuse ja otsuste vastu seoses tootemüügiga ei pööra piisavalt tähelepanu FSA volitusele nõuda kava, mille alusel mõjutatud kindlustusvõtjad saaksid hüvitust ilma kohtuvaidlusest. See jätab välja asjaolu, et oleks võinud astuda samme, et kaitsta hiljem liitunud varem. Equitable Life nõudis, et nad loobuksid kõigist võimalikest müügi hüvitistest. Mõistlik vastaspool oleks pidanud kaitsma neid kahju eest, andes valiku teha ülekanne müügiotsuse ebaõnnestumisel ilma rahatrahvita. Mõte rühma riskidest oleks tuvastanud pigem kaitse kui hilisema hüvituse vajaduse (WE 16¹).

¹ Leheküljed 724 ja 725.

IX. Väljastpoolt Ühendkuningriiki pärit kindlustusvõtjate olukord

Nagu eespool mainitud, leidis tuhandeid ohvreid, kes olid ostnud oma poliisid väljastpoolt Ühendkuningriiki. Märkimisväärne arv ostis kasumiosalusega poliise Equitable Life'i filiaalidest, mis olid rajatud kolmandate elukindlustusdirektiivide sätete alusel Iirimaa ja Saksamaale.

1. Equitable Life'i tegevus Iirimaa ja Saksamaal

Vastavalt Saksamaa finantssektorit reguleerivalt asutuselt saadud teabele müis ELAS poliise oma Saksamaa filiaali kaudu ajavahemikul 22. detsember 1992 kuni 30. september 2001 (WE 21¹). Iirimaa finantssektorit reguleeriv asutus märkis, et Equitable Life tegutses filiaali kaudu Iirimaa alates 1991. aastast kuni 2001. aastani (pr O'DEA, H4). Kirjavahetus Iirimaa ja Ühendkuningriigi reguleerivate asutuste vahel näitab siiski, et Iirimaa filiaal suleti ametlikult 8. juulil 2002. Hr THOMSON (H2) väitis, et Iirimaa ei müüdud pärast 8. detsembrit 2000 ühtegi uut lepingut. Pr O'DEA (H4) kinnitas, et Equitable Life'i Iirimaa filiaal sulges uute tehingute tegemise 2000. aastal, samal ajal kui Ühendkuningriigi peamine filiaal. Sellest ajast alates ei ole kindlustusselts müünud uusi poliise (pr O'DEA, H4). Equitable Life jätkab oma allesjäänud Iirimaa ja Saksamaa klientide teenindamist piiriüleselt kolmanda elukindlustusdirektiivi sätete alusel oma Ühendkuningriigi filiaali kaudu (WE 61² ja WE 85³). Kõik ELASi poolt Iirimaa ja Saksamaa filiaalide kaudu müüdud poliisid olid tagamata annuiteedimääraga poliisid (hr WEYER, H3; pr KNOWD, H2; WE 21). Väljastpoolt Ühendkuningriiki pärit kindlustusvõtjate kannatatud kriisist tingitud kogu rahalise kahju suurus ei ole võimalik olemasoleva teabe põhjal hinnata.

2. Väljastpoolt Ühendkuningriiki pärit kindlustusvõtjate kaebused

Uurimiskomisjon sai arvukalt kirju Saksamaa ja Iirimaa kindlustusvõtjatelt koos teabega tingimuste kohta, mille alusel nad poliisid said, nende kirjavahetuse kohta ELASi ja finantsasutustega, nende poolt kantud kahjude kohta ning hüvituse saamiseks võetud meetmete kohta. Üks Iirimaa kindlustusvõtja (pr KNOWD, H2) ja Saksamaa kindlustusvõtjate tegevusrühma esindaja (hr WEYER, H3) esitasid uurimiskomisjonile lisaks suulised tõendid. Sellele lisaks käis komisjoni delegatsioon 6. oktoobril 2006. aastal Dublinis ja kohtus kahju kanatanud Iiri kindlustusvõtjatega. Selle külaskäigu järel saatis komisjon kohtumisel osalenutele põhjalikud küsimustikud, milles käsitleti eelkõige seda, mil viisil nad püüavad hüvitust kätte saada. 30 Iiri kindlustusvõtjat saatsid tagasi täidetud küsimustiku, millele mõned neist lisasid koopiaid dokumentidest ja oma kirjavahetusest Equitable Life'i, finantsasutuste ja ombudsmani kavaga (WE-FILE 33).

¹ Lehekülg 1.

² Lehekülg 1.

³ Lehekülg 8.

a) Põhjendused Equitable Life'i investeerimiseks

Paljud kindlustusvõtjad rõhutasid, et kui nad otsustasid investeerida Equitable Life'i kasumiosalusega poliisi, tuginesid nad Equitable Life'i kui Ühendkuningriigi vanima vastastikuse elukindlustusseltsi pikaajalisele mainele. Mõned mainisid ka Equitable Life'i suurepärase krediitdireitingut (vt nt WE-FILE 15, WE-FILE 33), nagu rõhutatud Equitable'i müügematerjalides (vt WE-FILE 15 lisa). Iirimaa kindlustusvõtja ütles uurimiskomisjonile Dublini koosoleku ajal 6. oktoobril 2006, et Equitable Life meelitas neid asjaoluga, et nad võisid osta poliisi otse Equitable Life'i filiaalist ning seega vältisid vahendustasusid, mida nõudsid ELASi konkurentide poolt pakutud poliiside vahendajad. Lisaks rõhutasid rahvusvahelised kindlustusvõtjad, et kui nad investeerisid, teavitas ELAS neid, et tööstust jälgisid nõuetekohaselt reguleerivad asutused (vt ka hr SEYMOURi avaldust tõendites WE 36 ja H7; hr DUGGANi avaldust tõendis WE-FILE 14).

b) Equitable Life'i reklaamid

Rahvusvahelised kindlustusvõtjad teavitasid uurimiskomisjoni, et nende otsust investeerida Equitable'isse mõjutasid ka kindlustusseltsi reklaamid ja müügematerjalid, milles rõhutati fondi suurepärase tootlikkust (vt WE 53¹) või viidati erakordsele näitajale – 10,75% vaheprotsendile seoses varade ülekandmisega 2000. aastal (WE-FILE 12 ja WE-FILE 15). Samuti vihjati uurimiskomisjonile esitatud Equitable'i müügematerjalides kõikumiste leevendamisele (WE-FILE 13; WE 53): hr SEYMOUR (H7) viitas dokumendile, milles mainiti seoses juhtimismeetodiga, et ELAS nägi ette midagi tasandusfondi taolist, mis põhines reservide kogunemisel. ELAS väitis, et haldab oma pensionifondi tasandusfondina, kus hoitakse reserve. Kindlustusvõtjad väitsid ka seda, et Equitable'i müügematerjalides anti mõista, et investering on täiesti riskivaba. Tõendile WE-FILE 12 lisatud ELASi 2000. aasta reklaamis märgitakse järgmist: „Equitable'i puhul ei riski te mitte millegagi”.

ELASi reklaamimist kritiseeriti ka Saksamaal. Hr WEYER märgib tõendis WE 85,² et 2000. aasta alguses käivitas ELAS agressiivse kampaania, et meelitada Saksamaal ligi rohkem kliente, ja viitas reklaamides 1999. aastal saavutatud 13% intressimäärale. H3-s väitis ta, et Equitable Life'i müügikuulutustes viidati kaudselt potentsiaalsetele Saksa kindlustusvõtjatele, kes ostsid poliisi, millega seoses jälgisid Saksamaa reguleerivad asutused usaldatavusnormatiivide täitmist, tegelikult aga nii ei olnud. Esitati Saksamaa ajalehtedes³ avaldatud ELi reklaamide koopiad. Selleteemalisele küsimusele vastates märkis BaFin esindaja hr STEFFEN H6-s, et Equitable Life'i Saksamaa esindus peatas reklaamikampaania, kuid tegi seda alles pärast mitme kirja saamist tollaselt Saksamaa finantssektorit reguleerivalt asutuselt BAVilt, kes leidis, et reklaamid on eksitavad, kuna neis kasutatud mõisted lasevad Saksa klientidel arvata, et mainitud tulu on garanteeritud (vt ka WE 85⁴). BaFin on selle

¹ C-1.

² Lehekülj 8.

³ „Osta Saksa poliise, teeni Ühendkuningriigi kasumit. Kõrge tootlikkus koos kõrge suure turvalisusega – kõigepealt tuli välja töötada ideaalne säästustrateegia Saksa investoritele” ja „13% tulu: küsi oma kindlustusandjalt, miks ta pakub vaid poolt sellest”: leheküljesuurused reklaamid nädalalehes „Die Welt am Sonntag” ja päevalehes „Frankfurter Allgemeine Zeitung” 2000. aasta veebruaris.

⁴ Lehekülj 8.

kirjavahetuse koopia uurimiskomisjonile edastanud (WE-CONF 17).

c) Väited eksitava müügi kohta

Nagu paljud Ühendkuningriigi ohvrid, väidab ka enamik Iiri kindlustusvõtjaid, et kui nad otsustasid investeerida Equitable'isse, ei teavitatud neid korralikult nende poliiside tagatud annuiteedimääraga seotud riskidest (vt eelkõige WE-FILE 33 jm kirjalikud tõendid)¹. Näiteks meenutab Iiri kindlustusvõtja hr O'FARRELL (WE-FILE 9), et talle *ei teatatud üldse fondi ähvardavast potentsiaalsest tagatud annuiteedimäära kohustusest ja võimalikest tagajärgedest pensionifondidele, millest tuleb seda kohustust osaliselt katta*. Hr TROY (WE-FILE 4) leiab, et talle müüdi poliis 1999. aasta detsembris tema teadmatust ära kasutades, sest *ettevõttel oli suuri raskusi seoses kohustustega Ühendkuningriigi pensionifondide ees ja hr Troyle sellest teada ei antud*. Delegatsiooni visiidil Iirimaale rääkis üks Iiri kindlustusvõtja uurimiskomisjonile, et talle müüdi tema kasumiosalusega poliis vaid mõni päev enne otsuse tegemist Hymani kohtuasjas.

Tegelikult lähevad rahvusvaheliste (eelkõige Iiri) kindlustusvõtjate väited *eksitava müügi* kohta kaugemale kui pelgalt see, et kindlustusselts ei teavitanud tulevasi kliente üldjoontes võimalikust tagatud annuiteedimäära kohustusest. 6. oktoobril 2006 Dublinis toimunud kohtumisel Iiri kindlustusvõtjatega viitasid paljud kindlustusvõtjad eksitavale teabele, mida nad väidetavalt said ELASilt, nimelt et nad ostavad eraldiseisva Iiri fondi poliisi, mis on Ühendkuningriigi fondist lahus ja jääb Ühendkuningriigi fondi kohustustest puutumatuks. Hiljem kinnitasid seda ka mõned neist Iirimaal kindlustusvõtjatest, kes vastasid uurimiskomisjoni saadetud küsimustikule (WE-FILE 33). Seamus POWER, endine ELASi müügiesindaja Iirimaal (WE-FILE 2), kes kuulis enda väitel *tagatud annuiteedimäära küsimusest Sunday Timesi vahendusel 1998. aasta lõpus. Selleks ajaks oli müügiinimesi umbes 12 ja mitte keegi neist polnud kunagi kuulnud tagatud annuiteetidest, kuna neid Iirimaal üldse ei müüdnudki. Nad pärisid juhtkonnalt olukorra kohta ja neile öeldi, et asi ei puutu üldse neisse ja jätkaku nad oma müügitööd, väidab hr POWER*. Kuuldes 1999. juulis tulevast kohtuasjast, öeldi talle, et *sellel polnud midagi pistmist rahvusvahelise filiaaliga, kuna tagatud annuiteedimääraga poliise siin üldse ei müüdnud ja fondid olid lahus. Pärast kaotatud edasikaebust kästi neil müüki jätkata, kuna nad töötavad eraldi ja tulemus ei mõjuta neid isegi kõige halvemal juhul. Jätkati müüki ja sel ajal võeti tööle rohkem müügipersonali. Peagi kehtestati sanktsioonid, millega seati paljud kindlustusvõtjad suluseisu, kas nõustuda poliisi väärtuse 10%lise vähenemisega või investering säilitada*. Seamus POWERile tundub, et ELi juhtkond teadis, et kindlustusseltsis olid 1998. aastal märkimisväärsed probleemid, ja tema arvates peaksid kõik pärast seda kuupäeva müüdnud poliisid olema kehtetud. Pr KNOWD esitas koopia 15. märtsil 2000 ajalehes *Irish Independent* avaldatud artiklist, mis toetab seda väidet. Ilmselt lähtub artikkel Dublinis peetud Equitable Life'i pressikonverentsist ja selles märgitakse järgmist: *Equitable'i tegevjuhtkond pisendas hiljutise apellatsioonikohtu otsuse mõju. See ei mõjuta Iiri kindlustusvõtjaid, kes seisavad oma Ühendkuningriigi saatusekaaslastest eraldi* (WE-CONF 28 lisa).

Hr SEYMOUR, kindlustusvõtja, kes ostis poliisi Belgias, teavitas uurimiskomisjoni tõendis H7, et ELASi müügipersonal lähenes potentsiaalsetele klientidele kogu ühenduses väitega, et

¹ Vt ka WE 3, WE-FILE 2, WE-FILE 4, WE-FILE 9, WE-FILE 11, WE-FILE 13, WE-FILE 14, WE-FILE 15.

neid poliise nimetatakse rahvusvahelisteks poliisideks ja nendega tegeleb eraldi väljaspool Ühendkuningriiki asuv filiaal. Müügikohas kinnitas ettevõtte potentsiaalsetele ostjatele, et rahvusvahelised poliisid on kasumiosalusega Ühendkuningriigi fondist lahus. Kui Equitable Life'i probleemid leidsid pressis laialdast kajastamist (1999. aasta lõpus), kirjutas Equitable 2000. aasta jaanuaris kõigile rahvusvahelistele kindlustusvõtjatele,¹ kinnitades neile, et nende poliise hoitakse tõesti eraldi ja et ükski kohtuotsus äriühingu Ühendkuningriigi fondide kohta ei saa neid mõjutada. Alles pärast kohtuasja tunnistas ettevõtte, et see ei vasta tõele. 14. augustil 2000 kirjutas ELAS, et teatada igat tüüpi kindlustusvõtjate tuluhüvitise vähendamisest kohtuasja kaotamise tõttu ja seltsi müükipanekust.

Seoses eespool mainituga märkis hr THOMSON, et on teadlik Iiri kindlustusvõtjate esitatud väidetest selle kohta, et Equitable Life andis neile eksitavalt teada, et nad ostavad või ostaksid eraldiseisva Iiri fondi osakuid, mis oleks Ühendkuningriigi fondist lahus ja seega seal tekkivatest kohustustest puutumatud (H8). Vastusena ütles ta uurimiskomisjonile (H8), et trükimaterjalidest, mida ta näinud, ilmneb üsna selgelt, et kunagi tulevikus võib Iiri fond või Saksa fond olla sõltumatu. On selge, et tegemist polnud sõltumatute fondidega. Neil ei olnud oma stardikapitali – sellega varustas peamine kasumiosalusega fond. Nende lahusoleku ulatus lähtus kõnealuses vääringus varade omamisest neis riikides, mis tähendas investeringu tootlikkuse erinevust. Ühendkuningriigi kasumiosalusega fondi puhul pole tavatu, et eri lepingutüüpide boonuse seeriat hoitakse eraldi ja et nimetatud individuaalse boonuse seeria kaudu on nende investeringu tootlikkus erinev. Kogu fondi pitsitavate probleemide esinemisel mõjutab see kõiki nimetatud komponente. Selline oli Iiri kindlustusvõtjate seisukoht materjalides, mida hr THOMSON on näinud. See ei tähenda, nagu poleks esitatud üksikuid kommentaare, milles väideti midagi muud, kuid niisugune oli ametlik seisukoht, lisab ta. Hr THOMSON lubas teha, mis tema võimuses, et uurida välja (H8), miks on Iiri müügitöötajad saanud eksitavat teavet ja seda kindlustusvõtjatele edastanud. Hiljem kinnitas ta tõendis WE-CONF 21, et tema teada ei ole tootedokumentatsioonis kusagil väidetud, et Iiri investeringud hoitakse ülejäänud kasumiosalusega fondist mingil moel lahus. Iirimaa reguleeriv asutus märgib, et alates sellest ajast, kui alustati tollase Tánaiste'i palvel Equitable Life'i küsimuse uurimist, pole esitatud tõendeid, mis toetaksid väiteid, nagu andnuks Equitable Life mõista lahushoitava Iiri fondi olemasolust (WE 80).

Saksa kindlustusvõtja hr SCHÄFER väidab tõendis WE 10, et tagamata intressimääradega kindlustusvõtjad oleksid tagatud intressimääradega kindlustusvõtjatega võrreldes ebasoodsas olukorras. ELAS müüs tagatud intressimääradega poliise kuni 1996. aastani. Ta on veendunud, et tagatud intressimääradega poliiside olemasolu avaldas kahjulikku mõju tagamata intressimääraga poliisidele. Seega leiab ta, et tagamata intressimääradega poliise ostnud kindlustusvõtjad on tagatud intressimääradega poliise ostnud kindlustusvõtjaid ristsubsideerinud. Hr SCHÄFER võrdleb probleemi tagatud annuiteedimääraga seotud kohustustega ja on veendunud, et tagamata intressimääradega poliiside omanikel on eksitava müügi kinnituseks tugevad argumendid. Seoses sellega viitas ta eelkõige Ühendkuningriigi pensioniasutuse korraldatud uuringule (WE 29), mis tundub tema seisukohti kinnitavat. Uurimiskomisjon küsis hr THOMSONilt, kas need väited vastavad tõele, kuid sai põikleva vastuse (H8²). Kuna kõnealune probleem ei ole omane ainult Saksa või teistele

¹ Koopia uurimiskomisjonile esitatud kirjast.

² „Minult küsiti, kas Equitable Life'i poolt 1996. aastani müüdnud tagatud intressimääraga – GIR – poliiside olemasolu avaldas mõju tagamata intressimääraga poliiside tootlusele; samuti kas kindlustusvõtjaid teavitati tagamata intressimääraga poliisi ostmisel tagatud intressimääraga poliiside võimalikust mõjust nende investeringule. Seltsil on üksainus

Ühendkuningriigi-välistele kindlustusvõtjatele, ei käsitleta seda siinkohal lähemalt.

d) Väited diskrimineeriva kohtlemise kohta

Mõned kindlustusvõtjad vihjasid Ühendkuningriigi-väliste kindlustusvõtjate väidetavale diskrimineerivale kohtlemisele Equitable Life'i poolt. Näiteks tõendis WE-CONF 19 väljendatakse seisukohta, et Iiri ja Saksa kindlustusvõtjaid diskrimineeriti ainuüksi asjaoluga, et neist kellelgi ei olnud õigust tagatud annuiteedimäärade (kuna ELAS oli selliste poliiside pakkumise enne kahe nimetatud filiaali avamist lõpetanud). Seoses sellega väidetakse, et *ELAS alustas oma tegevust mõlemas riigis, kui Equitable oli (Penrose'i raporti kohaselt) ehk kõige halvemas seisus* (WE-CONF 19). Üks teine tunnistaja viitas Euroopa fondi käimalükkamisele Iirimaa, öeldes, et *selle fondi poliisid olid alates 1987. aastast Ühendkuningriigis saadaval. Equitable oli Iirimaa kaubelnud 1991. aasta novembrist, kuid ei pidanud selle toote Iiri turule viimist ilmselt asjakohaseks enne 2000. aasta märtsi, ainult neli kuud enne mulli lõhkemist. Turuleviimise ajastus näitab selgelt, et selts kavatses Iiri turult kätte saada maksimaalse rahasumma ega hoolinud iirlastele osaks saavatest tagajärgedest* (WE-CONF 28).

Teiseks kaebas Iiri kindlustusvõtja pr KNOWD (H2) Iiri ja Ühendkuningriigi kindlustusvõtjatele antavate hüvitiste erinevuse üle. Nagu märgitud eespool punktis c, selgitas hr THOMSON nii tõendis H2 kui ka tõendis H8, et ELASi Iirimaa, Saksamaa ja Ühendkuningriigi äri on erinev seoses erinevate boonuste seeriatega ja sümboolselt sihtotstarbeliseks muudetud eri investeringutega. ELASi väitel on Ühendkuningriigi ja Iiri poliiside boonusemäärad seoses hüpoteetiliselt sümboolsesse Iiri fondi kuuluvate varade erineva tootlusega aeg-ajalt erinenud (WE-CONF 5). Lisaks väitis pr KNOWD (H2)¹, et Iiri kindlustusvõtjate suhtes kohaldatai karmimaid sanktsioone: 2003. aasta aprillis oli rahaline kohandus Iirimaa 13,6% ja Ühendkuningriigi kindlustusvõtjate puhul 11%. Tähtajaga seotud kohandus oli Iirimaa 15% ja Ühendkuningriigis 9%. Selles kontekstis juhib ELAS tõendis WE-CONF 5 tähelepanu, et 2001. aasta juulis, kui Ühendkuningriigi kasumiosalusega pensionikindlustuspoliise vähendati 16% võrra, ei langenud Iiri poliiside väärtus.

e) Equitable Life'i teabepoliitika

Peale selle kaebas pr KNOWD (H2) ELASi väidetavalt diskrimineeriva tegevuse üle seoses kindlustusvõtjatele teabe jagamisega. Ta väitis, et Iiri kindlustusvõtjaid puudutavat teavet aastaaruandes ja raamatupidamises ei leidu ning et ta ei saanud AGMi teadet ja et seega jäi ta ilma oma hääletusõigusest.

Hr WEYER (H3) kritiseeris seltsi teabepoliitikat Saksa kindlustusvõtjate suhtes. Saksa kindlustusvõtjad on seltsi teabepoliitika osas kannataja rollis, leidis ta. Väljasaadetud tekstid – väidetavalt teavitamiseks – on tavaliselt väga pikad ja kohati tarbijale täiesti arusaamatud.

kasumiosalusega fond, mida juhitakse tervikuna, võimaldades kõigi tagatiste kohaldamist kõigi eri poliisitüüpide suhtes. Võin kinnitada, et kõik tagatised on täidetud. Lisaks võimaldab lisahüvitis, kui see eraldatakse, tagatud intressimäärasid tagatud intressimääraga lepingutes” (hr THOMSON, H8).

¹ Vt ka WE-CONF 1 ja WE-CONF 13.

Üks selline näide on kiirustades väljasaadetud ettepanek kompromisslahenduseks, nn tagatud annuitedimäärade kompromisskava. Ainuüksi see oli 227 lehekülge pikk. Dokumendil on väga kohmakas ja raskesti hoomatav ülesehitus, millest pole Saksa kindlustusvõtjale kuigivõrd kasu, sest dokumendis, milles püütakse pikaajalises perspektiivis sätestada lepingupoolte õigusi ja kohustusi, viidatakse Inglismaa seadustele, eriti 1985. aasta äriühinguseaduse 425. jaotisele. See jääb Saksa kindlustusvõtjatele üsna arusaamatuks, eriti arvestades, et lepingute sõlmimisel ja poliiside tõlgendamisel jäi asjassepühendamatutele mulje, et kohaldatakse üksnes Saksamaa seadusi. Eriti kriitiline punkt on teabepoliitika seoses tagasiostuväärtuse kvantifitseerimisega, kuivõrd leping võimaldab tagasiostmist, ja teabega kasumijagamiskokkuleppe täpse ülesehituse kohta. Siinkohal võib seltsi praegust poliitikat Saksa kindlustusvõtjate vaatenurgast praktikas kirjeldada igasuguse teabe puudumisena, kui tühipaljad arvud välja arvata. (H3)

Samuti viitas hr WEYER (H3) keeleprobleemidele, mis on tingitud kindlustusseltsi keeldumisest esitada teatavaid dokumente saksakeelsetena. *Saksa kindlustusvõtjatega võeti ühendust 12. aprilli 2006. aasta kirjaga, millele olid lisatud hääletamisdokumendid, aastaaruanne ja kandidaatide deklaratsioonid ainult inglise keeles ja milles mainiti järgmisi põhjuseid: „saadame sel aastal ainult ingliskeelsed dokumendid, et vältida tõlkimisest ja eraldi trükkimisest tulenevaid viivitusi. Ingliskeelsete dokumentide kasutamine hoiab ühtlasi kokku kulutusi”. Hr WEYERi arvates on selge, et selline menetlus ärritas suurel määral paljusid Saksa kindlustusvõtjaid, kes leidsid end väga abitust olukorrast, kuna valdav enamik kindlustusvõtjaid, nagu selgus, ei saanud ingliskeelseid dokumente kuidagi kasutada.* Equitable'i liikmete algatusrühma (EMAG) juht hr SEYMOUR, kes tegeleb peamiselt Ühendkuningriigi-väliste kindlustusvõtjatega, andis uurimiskomisjonile teada, et ka tema sai kirju Saksa kindlustusvõtjatelt, kes kurtsid omakeelsete finantsaruannete puudumise üle. Tõendis WE 21-CONF kinnitatakse, et iga-aastase üldkoosolekuge seotud dokumendid ning raamatupidamis- jm aruanded antakse nüüd välja ingliskeelsetena, *kuna dokumentide tõlkimine põhjustas mõningaid viivitusi.* Kui hr THOMSONilt küsiti, kas niisugune praktika on tema arvates kooskõlas kolmanda elukindlustusdirektiiviga, vastas ta tõendis H8, et *nagu tema aru saab, ei riku see nõudeid.* Peale selle rõhutas ta, et *juhtudel, kui ütlused tuleb esitada vastavas keeles, järgivad nad nõudeid* (H8). *Kogu poliisiga seotud kirjavahetust, sealhulgas aastaaruandeid, teenindust puudutavaid järelepärimisi ja kaebusi käsitletakse saksa keeles* (WE-CONF 21). Konsolideeritud elukindlustusdirektiivi III lisas (vt punkt 3 a allpool) sätestatud nõue edastada kindlustusvõtjale teavet elukohaliikmesriigi keeles on tegelikult seotud üksnes lisas esitatud teabega, mis ei hõlma hr WEYERi ja hr SEYMOURi osutatud dokumente.

Iiri ja Saksa kindlustusvõtjatelt uurimiskomisjonile laekunud kirjalikud ja suulised tõendid viitavad, et oma püüdlustes hüvitist saada on neid saatnud konkreetsed raskused.

3. Hüvitise taotlemise võimalused kohustuse liikmesriigis

Kuna enamik kahju kannatanud Ühendkuningriigi-välistest kindlustusvõtjatest pöördus kõigepealt oma riigi vastavate ametiasutuste poole, algab see osa väga lühikese ülevaatega asukohaliikmesriikide kohustustest seoses tarbijakaitsega, mis on sätestatud kolmandas elukindlustusdirektiivis. Edasi uuritakse Iirimaa ja Saksamaa reguleerivate asutuste rolli ja tegevust seoses Equitable Life'iga, pöörates erilist tähelepanu kahju kannatanud

kindlustusvõtjatele abi osutamisele. Lõpetuseks käsitletakse küsimust, kas Ühendkuningriigi-välistel kindlustusvõtjatel on (või oli) oma päritoluriigis võimalus hüvitise saamiseks ombudsmani kavade või tagatisfondide kaudu.

a) Kohustuse liikmesriigi järelevalveasutused

Asukohaliikmesriigi ametiasutuste roll ja volitused vastavalt kolmandale elukindlustusdirektiivile

Tõendis WE 41 annab Euroopa Komisjon ülevaate volituste ja kohustuste jaotusest päritolu- ja asukohaliikmesriikide ametiasutuste vahel vastavalt kolmandale elukindlustusdirektiivile. Seega, direktiivi artikli 10 lõike 2 kohaselt kindlustuselt si finantsjärelevalve, sealhulgas selle äritegevuse üle, mis toimub filiaalide kaudu või teenuste osutamise vabaduse alusel, kuulub üksnes päritoluliikmesriikide vastutusalasse.

Teisalt säilitab asukohaliikmesriik volitused järelevalve teostamiseks tema territooriumil toimuva äritegevuse üle. Esiteks sätestatakse kolmanda elukindlustusdirektiivi artiklis 32 põhireegel, mille kohaselt elukindlustuslepingute suhtes tuleb üldjuhul kohaldada elukohariigi (st riigi, kus asub kindlustusvõtja alaline elukoht) õigusakte, et lepinguid reguleeriks kindlustusvõtjale tuttavad seadused.

Lisaks sellele, kui ühenduse kindlustusandja asutab filiaali või osutab teenuseid teises liikmesriigis, võib kõnealune asukohaliikmesriik nõuda kinnipidamist oma äritegevuse eeskirjadest, mis on põhjendatud üldise hüvanguga. Nendest eeskirjadest tuleb teatada kindlustusandja päritoluliikmesriigi pädevatele asutustele (vt artikli 40 lõige 4), et oma riigi asutus saaks kindlustusandjat sellest teavitada. Lisaks võib asukohaliikmesriik taotleda ex post ja mittesüsteemset teavitamist poliisi tingimustest, mida kindlustusandja tema territooriumil kasutab, et kontrollida vastavust kindlustuslepinguid käsitlevatele siseriiklikele eeskirjadele (artikkel 45) (WE 41¹).

Euroopa Komisjon annab tõlgendavas teatises² suuniseid üldise hüvangu kontseptsiooni kohaldamise kohta kindlustussektoris. Kolmandas elukindlustusdirektiivis viidatakse korduvalt päritoluliikmesriikide õigusele kohaldada oma eeskirju üldise hüvangu nimel, näiteks reklaami kohta sätestatakse artiklis 47, et kindlustusandjad võivad oma tooteid reklaamida asukohaliikmesriigis, järgides üldise hüvangu nimel vastuvõetud eeskirju, mis reguleerivad reklaami vormi ja sisu.

Samuti sätestatakse kolmandas elukindlustusdirektiivis nõuded seoses minimaalse teabega, mis tuleb kindlustusvõtjale esitada enne lepingu sõlmimist ja kogu lepinguperioodi ajal (vt artikkel 36 seoses III lisaga). Muuhulgas sisaldab see teave kaebuste käsitlemise korda. Artikli 36 lõike 3 kohaselt võib asukohaliikmesriik lisaks III lisas loetletud teabele vajada täiendavat teavet, kui see on vajalik lepingu põhielementide mõistmiseks. Seepärast kuulub

¹ Lehekülj 3.

² Euroopa Komisjoni tõlgendav teatis teenuste osutamise vabaduse ja üldise hüvangu kohta kindlustussektoris (2000/C 43/03).

artiklis 36 seoses direktiivi III lisaga sätestatud nõuete rakendamine elukohaliikmesriigi pädevus- ja vastutusalasse. Seega dikteerivad filiaalid klientidele jagatava teabe sisu ja vormi filiaali asukohariigi õigusaktid ning neid kasutatakse igasuguste eksitava müügi väidete hindamiseks (hr TERTÅK, H1).

III lisas sätestatakse, et teave tuleb esitada kirjalikul kujul ja (üldjuhul) kindlustusvõtja elukohajärgse liikmesriigi riigikeeles. Tõendis H7 täpsustas hr BEVERLY Euroopa Komisjonist, et direktiivis eksisteerivad väga üksikasjalikud sätted teabe kohta, mis tuleb kindlustusvõtjatele edastada nende emakeeles. See on täpselt asukohaliikmesriigi ülesanne – hoolitseda selle eest, et jõustataks sealseid üldise hüvangu eeskirju. Hr BEVERLY väidab, et äritegevuse nõuetelevastavuse tagamise eest peaksid vastutama päritolu- ja asukohaliikmesriik ühiselt. Kindlasti on kindlustusvõtjal vastavalt direktiivi tingimustele õigus saada teavet oma emakeeles (hr BEVERLY, H7).

Komisjon rõhutab, et samas kui asukohaliikmesriik saab nõuda oma teatavate eeskirjade järgimist, siis päritoluliikmesriigi kanda on lõplik vastutus selle tagamise eest, et kindlustusandja järgiks üldise hüvanguga seotud norme, mis kehtivad erinevates asukohaliikmesriikides, kus ta äriaga tegeleb (vt artikli 13 lõike 3 punkt b ja artikli 46 lõige 3) (WE 41¹).

Kui asukohaliikmesriik teeb kindlaks, et kindlustusselts ei järgi kohaldatavaid õigusnorme, peab ta esmalt andma ettevõtjale korralduse oma teguviisi parandada. Kui see ei anna tulemust, peab ta lahenduse leidmiseks pöörduma päritoluriigi ametiasutuse poole. Erandkorras võib asukohaliikmesriik päritoluliikmesriigi ametiasutustega eelnevalt konsulteerimata võtta kõik meetmed, mis on vajalikud rikkumiste ärahoidmiseks või karistamiseks, sealhulgas keelata kõnealusel ettevõttel tema territooriumil uute lepingute sõlmimine (WE 41²).

Seoses kindlustusvõtjate kaebuste käsitlemise kohustusega märgib Euroopa Komisjon, et arvestades kohustuse liikmesriigile antud tähtsat rolli kindlustusvõtjate teabe (sealhulgas kaebuste käsitlemise korda puudutava teabe) haldamisel ja asukohaliikmesriigile antud õigust nõuda oma äritegevuse eeskirjade kohaldamist üldise hüvanguga põhjendatud juhtudel, leiab Euroopa Komisjon, et elukohaliikmesriik on kohustatud võtma enda kanda teatava vastutuse kaebuste vastuvõtmise ja menetlemise ning kaebuste esitajate juhendamise üle. Kui kaebuse esitaja on seotud asjaga (finantsjärelevalve), mis kuulub selgelt päritoluliikmesriigi ametiasutuse vastutusalasse, võib selle vabalt kõnealusele ametiasutusele üle anda (WE 41³). Tõendis WE-CONF 18⁴ võetakse seisukoht, et kohustuse liikmesriigil oli alati kindel roll oma kodanike nõustamisel, seda enam keeleprobleemi arvestades ja kuna tarbijad ootavad nõu loomulikult kohalikelt asutustelt.

Arvestades kohustuste kõnealust lahusust, rõhutab Euroopa Komisjon asukoha- ja päritoluliikmesriigi järelevalveasutuste hea teabevahetuse ja tõhusa koostöö tähtsust. Selle kajastusena on ELi liikmesriikide järelevalveasutused 1997. aastal vastu võtnud Siena

¹ Leheküljed 4 ja 5.

² Lehekülg 5.

³ Lehekülg 5.

⁴ Lehekülg 8.

protokolli (WE 55). Protokollis määratletakse tegevusjuhend seoses järelevalveasutuste teabevahetuse ja koostööga kindlustusdirektiivide kohaldamisel. Samas tunnistab Euroopa Komisjon oma valges raamatus finantsteenuste poliitika kohta ajavahemikul 2005–2010¹ vajadust määratleda täpsemalt päritolu- ja asukohaliikmesriigi järelevalveasutuste ülesanded ja kohustused.

Iirimaa finantssektorit reguleerivad asutused

Iirimaal oli ELASi filiaali tegutsemise ajal pädevaks asutuseks ettevõtlus-, kaubandus- ja tööhõiveministeerium (DETE), enne kui 2003. aasta mais asutati Iirimaa finantsteenuseid reguleeriv asutus (IFSRA). Praegune Iirimaa ettevõtlus-, kaubandus- ja tööhõiveminister teavitas uurimiskomisjoni Iiri alalise esinduse kaudu ELi juures, et vastutus kindlustussektori ja osutatavate teenuste (sealhulgas pärandiküsimuste) usaldatavusnormatiivide täitmise järelevalve eest läks ettevõtlus-, kaubandus- ja tööhõiveministeeriumilt ja -ministrilt täielikult üle Iirimaa finantsteenuseid reguleerivale asutusele (IFSRA/keskpank), keda praegu teatakse 2003. aasta finantssektorit reguleeriva asutusena. Peale selle märkis ta, et tema ministeeriumi poolt kindlustussektoris võetud meetmeid (sealhulgas seoses Equitable Life'iga) enne vastutuse üleminekut finantssektorit reguleerivale asutusele tuleks käsitada finantssektorit reguleeriva asutuse meetmetena. Ühtlasi on finantssektorit reguleeriva asutuse valduses ka kõik asjaomased materjalid (vt WE 64).

Samas väidab pr O'DEA tõendites WE 65 ja WE 80, et IFSRA vastutab üksnes nende omapoolsete meetmete eest, mis ta võttis enne 1. maid 2003. 6. oktoobril toimunud kohtumisel uurimiskomisjoni delegatsiooniga täpsustas pr O'Dea, et IFSRA vastutaks üksnes jätkuvate meetmete eest (nagu näiteks enne 2003. aastat antud load). Kuna kõik finantssektorit reguleeriva asutuse meetmed seoses ELASiga on lõpule viidud, sest ELAS sulges Iiri filiaali enne IFSRA asutamist, ei saa viimasele panna nendega seotud vastutust ega aruandekohustust. Nende käsutada on andmed, mis on seotud Equitable Life'iga ajavahemikul enne 2003. aastat (WE 65). Hiljem küsis uurimiskomisjon IFSRA-lt kirjalikult, et kui mitte IFSRA, siis milline asutus vastutab ja annab aru nende Iirimaa reguleeriva asutuse ELASiga seotud meetmete eest, mis viidi lõpule enne IFSRA asutamist. IFSRA ei vastanud.² Seega ilmneb, et Iirimaa reguleeriva asutuse poolt seoses ELASiga enne 2003. aastat võetud meetmete eest ei võta vastutust ükski Iirimaa ametiasutus.

Seoses Equitable Life'i tegevuse reguleerimisega Iirimaal rõhutas pr O'DEA nii tõendis H4 kui ka tõendis WE 61 Ühendkuningriigi ametiasutuste vastutust Iiri filiaali finantsjärelevalve ja usaldatavusnormatiivide täitmise järelevalve eest vastavalt kolmandale elukindlustusdirektiivile. Seoses äritegevuse eeskirjadega märkis ta, et kõnealusel ajal ilmneb neile üle antud toimikutest, et ainsana kohaldati direktiivis sätestatud üldise hüvangu eeskirju. Liikmesriikidel olid vabad käed kohaldada täiendavaid äritegevuse eeskirju, nagu tegi näiteks Ühendkuningriik. Iirimaa ei kohaldanud tollal täiendavaid äritegevuse eeskirju, kuid pr O'Dea teada kasutati antud juhul mõistet „kohustatud olema”. Ei Iirimaal ega ühelgi teisel ELi liikmesriigil polnud kohustust seda teha ja pr O'Dea arvates oleks Ühendkuningriigi teguviis olnud sel ajal üsna ebaharilik (H4).

¹ KOM-number puudub.

² Vt uurimiskomisjoni ja IFSRA kirjavahetust tõendis WE 80.

Uurimiskomisjon püüdis saada IFSRA-lt täiendavat teavet, kas sel ajal Iirimaal üldse kehtisid mingid äritegevuse eeskirjad, näiteks seoses eksitava müügiga, ning sai järgmise vastuse (WE 80): 1994. aasta seadusandlikus instrumendis 360 sätestatakse, et kindlustusandjad peavad järgima ettenähtud õigusakte, sealhulgas 1978. aasta tarbijate teavitamise seadust, 1980. aasta kaupade müügi ja teenuste osutamise seadust ja riiklikul tasandil vastuvõetud õigusakte tarbijakrediidi kohta. Nimetatud nõuded kuulusid ja kuuluvad kohtute kaudu jõustamisele. Tõendist WE-CONF 9 ilmneb, et nimetatud eeskirjadest ei teavitatud Ühendkuningriigi reguleerivat asutust üldse. Pärast olulisi sündmusi Equitable'is, nimelt 1. veebruaril 2001, kehtestati Iirimaal elukindlustussektoris teabe jagamise 2001. aasta eeskirjadega äritegevuse eeskirjad. Ühendkuningriigi reguleerivale asutusele 29. juulil 2002 (st pärast ELASi Iiri filiaali sulgemist 8. juulil 2002) saadetud teavitusdokumentide kohaselt nähakse neis ette teabe avaldamine müügikohas elukindlustuspoliiside üksikostjatele (WE-CONF 9). Pr O'DEA teavitas uurimiskomisjoni, et Iiri tarbijate olukord on veelgi paranenud seoses hiljuti kehtestatud tarbijakaitse eeskirjaga (mis vahetab välja 2003. aastal kehtestatud kindlustusseltside tegevusjuhendi), milles sätestatakse muude asjade seas üksikasjalikud nõuded tarbijatele jagatava teabe hulga ja laadi kohta (vt H4 ja WE 61). IFSRA lisis tõendis H4, et ta tegeleb haldussanktsioonide korra väljatöötamisega, mis võimaldab neil rakendada sanktsioone eeskirja tõsise rikkumise toime pannud ettevõtte suhtes.

Dublinis 6. oktoobril 2006 toimunud istungil küsis uurimiskomisjoni delegatsioon ühtlasi IFSRA-lt teavet selle kohta, kas Iirimaa finantssektorit reguleeriv asutus võttis ühendust Ühendkuningriigi samaväärsete asutustega seoses Equitable Life'i olukorraga ja selle võimaliku mõjuga Iiri kindlustusvõtjatele kriitilisel ajavahemikul 1998–2000, ning nõudis Iirimaa ja Ühendkuningriigi reguleerivate asutuste asjaomase kirjavahetuse koopiaid. Pr O'Dea sõnul võib eeldada, et niisugune kirjavahetus on olemas, kuid tema väitel poleks IFSRA-l luba seda avaldada, sest see sisaldab teavet, mida tuleb ELi elukindlustusdirektiivi kohaselt konfidentsiaalseks lugeda. Uurimiskomisjon jäi oma taotlusele kindlaks ka hilisemas kirjas IFSRA-le. IFSRA vastas, märkides, et ta vaatab oma valduses olevates toimikutes sisalduva teabe läbi, et leida kirjas määratletud ajavahemikuga seotud sobivad kirjad; seejärel tuleb enne avaldamist saada Ühendkuningriigi ametiasutustelt ja Equitable Life'ilt luba (vt WE 80).

Iiri ja Saksa kindlustusvõtjalt uurimiskomisjonile laekunud kirjalikud tõendid¹ viitavad sellele, et mõned Iiri kindlustusvõtjad pöördusid hüvitise saamiseks IFSRA poole. Seda kinnitab pr O'DEA WE 80s, väites, et IFSRA eelkäijale ei laekunud sel ajal ühtki kaebust. Asutuse loomisest saadik on neile pr O'Dea kohaselt laekunud mitmeid kaebusi, kui laiemale üldsusele sai teatavaks, et neil on käsil asja läbivaatamine. Pr O'DEA ei täpsustanud laekunud kaebuste arvu ega seda, millist kahju need käsitlesid. Pr O'DEA sõnul ei ole Iirimaa reguleerival asutusel üldjuhul volitusi, et lahendada tarbijate kaebusi finantsettevõtte vastu ja anda klientidele hüvitist, sest need volitused on antud Iirimaa finantsteenuste ombudsmanile (vt allpool). Iirimaa reguleeriv asutus märkis, et on sellest hoolimata püüdnud Iiri kindlustusvõtjaid abistada. Esiteks märkis pr O'DEA, et IFSRA soovitas kaebuse esitajatel otsida abi Iirimaa vabatahtliku kindlustusombudsmani kavast. Lisaks asus IFSRA tollase ettevõtetus-, kaubandus- ja tööhõiveministri palvel läbi vaatama Iiri kindlustusvõtjate tõstatatud probleeme, et selgitada välja, kuidas nende olukorda parandada (pr O'DEA, H4).

¹ Vt näiteks WE 3.

Läbivaatamisel ei selgunud ühtki võimalust Iiri kindlustusvõtjate olukorra parandamiseks.

Hr TREACY (H4) märkis, et nad on *põhiliselt püüdnud jagada võimalikult palju teavet: tegid kindlustusvõtjate nimel avaldusi ja üritasid saada teavet erinevatest tagatissüsteemidest, seltsist endast ja Ühendkuningriigi reguleerivalt asutuselt ning andsid selle teabe võimalusel kindlustusvõtjatele nii individuaalselt kui ka oma veebisaidi kaudu edasi* (hr TREACY, H4). Kokkuvõttes märkis ta, et nende roll on piirdunud teabe jagamisega ja kontaktide loomisel abistamisega. Selles osas oli pr O'DEA (H4) sõnul positiivne Ühendkuningriigi ametiasutuste koostöövalmidus. Kokkuvõttes rõhutas pr O'DEA (H4), et ISFRA on *teinud oma volituste piires kõik, et abistada asjaomaseid Iiri tarbijaid*. Paljude Iiri kindlustusvõtjate arvates ei olnud nende siseriikliku finantssektori reguleeriva asutuse osutatud abi rahuldaval tasemel (vt eriti küsimustikule antud vastuseid koos lisadega tõendis WE-FILE 33, samuti hr TROY (WE-FILE 4), hr DUGGAN (WE-FILE 14), pr KNOWD (H2)).

Saksamaa finantssektori reguleerivad asutused

Saksamaal võttis Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) 2002. aasta mais üle Bundesaufsichtsamt für das Versicherungswesen (BAV) kohustused. Nagu Iirimaa reguleerivad asutused, rõhutas ka hr STEFFEN BaFinist tõendis H6, et finantsjärelevalve, sealhulgas järelevalve filiaalide kaudu toimuva äritegevuse üle, eest vastutab üksnes päritoluliikmesriik.

Seoses Equitable'i äritegevuse reguleerimisega Saksamaal märkis hr STEFFEN BaFinist (H6), et 1992. aastal, kui Equitable Life'i filiaal sai tegevusloa, saatis BaFin eelkäija BAV ELASile dokumendid, mis sisaldasid sätteid ja eeskirju, mida tuleb Saksamaal järgida. Eelkõige käsitlesid need küsimusi, mis võivad mõjutada tarbijaid. Näidetena märkis ta mudelarvutusi, mis näitavad, kuidas tuleb kasumit arvutada, ja seda, millised reklaamikampaaniad olid Saksamaal lubatud. Peale selle märgib hr WEYER WE tõendis 85,¹ et BaFin eelkäija BAV edastas 1996. ja 2000. aastal kolmanda elukindlustusdirektiivi alusel Saksa turul tegutsevatele EÜ kindlustusseltsidele (sealhulgas Equitable Life) loetelu õigusnormidest, mida nimetatud ettevõtted pidid järgima. Nad andsid 1996. ja 2000. aastal välja nõuded Saksamaa äritegevuse eeskirjade kohta, mida ELASi Saksa filiaal pidi järgima (WE 85²). Uurimiskomisjon ei ole saanud üksikasjalikku teavet teabe avaldamise suhtes kohaldatavate nõuete kohta.

Seoses reklaamiga viitas hr STEFFEN BaFinist sekkumisele vastuseks 2000. aastal Saksamaa ajalehtedes ilmunud ELASi reklaamile, milles lubati tulevastele kindlustusvõtjatele 13% tulu. Nad arutasid asja Equitable Life'iga, vaidlustades ja kritiseerides reklaami, ning kindlustusselts kinnitas neile, et see eemaldatakse viivitamata reklaamikampaaniast. Nende sekkumise peamiseks põhjuseks oli asjaolu, et nad olid ja on siia maani veendunud, et 13% tulu lubadus 2000. aastal oli eksitav ja et mõiste „tulu” jättis mulje, et see on tagatud. Seepärast leidsid nad, et kõnealune reklaam on eksitav ja tegid sellele nimetatud põhjusel lõpu. Kui talt küsiti, kas Saksamaa reguleeriv asutus teavitas juhtumist FSAd, vastas hr STEFFEN, et talle isiklikult pole teada, et tollane ametkond oleks teavitanud FSAd

¹ Lehekülj 21.

² Lehekülj 4.

kõnealuse reklaamikampaania keelamisest. Vestlustes kolleegidega ei olnud võimalik seda küsimust lõpuni selgitada, lisas hr Steffen.

BaFin andis üle koopiad kirjadest, mis BAV saatis ELASi Saksa filiaalile seoses vastuolulise reklaamiga (vt WE-CONF 17). Oma esimeses kirjas kuupäevaga 12. aprill 2000 küsib BAV 13% tulu lubaduse kohta üldisi selgitusi. 29. mail 2000 saatis BAV teise kirja, milles märkis, et ELASi selgitused ei olnud rahuldavad, ja küsis tõendusmaterjali, mis kinnitaks, et 13% tulu on reaalselt tagatud. 31. juulil 2000, kui ülemkoda oli juba esitanud oma otsuse kohtuasjas Hyman, oli küsimus ikka veel arutamisel ja BAV saatis veel ühe kirja, milles palus ELASil selgitada, millised lubatud tulu osad on tagatud. BAVi viimane kiri kuupäevaga 10. oktoober 2000 on vastuseks ELASi 21. septembri 2000. aasta kirjale, milles viimane teatas, et on 13% viidanud reklaami maha võtnud. BAV võttis teadmiseks, et kõnealune reklaam on eemaldatud, kuid kritiseeris samas uut reklaami, mille ELAS avaldas nähtavasti 21. septembril 2000 ajalehes *Frankfurter Allgemeine Zeitung*: esiteks märkis BAV, et ELASi väide, nagu kuuluks ta üksnes Ühendkuningriigi järelevalveasutuste reguleerimisalasse, on eksitav. Teiseks leidis BAV, et uutes reklaamides esitatud viide kasumiosalusega fondi varasemale keskmisele kasvule tekitaks potentsiaalsete klientide seas põhjendamatu kindlustunde ja suurendaks ootusi, mida selts ei suuda oma finantsseisundit arvestades täita. Seepärast tegi ta ELASile korralduse kõnealune reklaam eemaldada ja analoogne reklaamimine lõpetada. Hr SCHNEITER märkis uurimiskomisjonile Šveitsi reguleeriva asutuse nimel tunnistusi andes, et Šveitsi reguleerimisalasse kuuluv äriühing ei avaldaks kunagi sellist reklaami, nagu ilmus *Frankfurter Allgemeine Zeitungis*, sest ta teaks väga hästi, et sellised tooted pole Šveitsis isegi mitte lubatud. Mingeid selliseid reklaame pole ilmunud.¹

Hr STEFFEN teavitas uurimiskomisjoni tõendis H6, et Saksamaa reguleeriv asutus sai Equitable Life'i finantsraskustest esmakordselt teada ajakirjanduses ilmunud artiklite kaudu. Pärast seda, kui nad said olukorrast aimu, küsis tollane Saksamaa reguleeriv asutus viivitamata täpseid andmeid Ühendkuningriigi reguleerivalt asutusest, FSA-lt, et saada Equitable Life'i olukorra kohta täpsemat teavet. Nende toimikutest leitud kirjavahetuses väljendas FSA selgelt, et Saksa kliente koheldakse täpselt samamoodi nagu kõiki teisi kliente, see tähendab, et õigusi kasumiosalusega fondile vähendati. Nende toimikutes leidub kõnealuste Saksamaa järelevalveasutuse ja FSA vaheliste aruteludega seotud kirjavahetust ning hr STEFFEN eeldas, et kõrgel tasemel viidi läbi ka vastavateemalisi vestlusi ning et Saksamaa reguleeriv asutus sai tol ajal FSA-lt kogu vajaliku teabe (H6). Hr STEFFEN ütles tõendis H6, et ta ei saa kirjavahetust uurimiskomisjoni käsutusse anda, sest nende Ühendkuningriigi kolleegid andsid selgesti mõista, et neid konfidentsiaalseid dokumente ei tohi edasi anda. Hiljem andsid BaFin (vt WE-CONF 17) ja FSA (vt WE-CONF 9) BAVi ja FSA vaheliste kirjade koopiad siiski üle. Esimestes kirjades, mis vahetati 2000. aasta juulis ja augustis, käsitleti ülemkoja otsuse tagajärgi, samas kui 2000. aasta detsembris ja 2001. aasta jaanuaris vahetatud kirjades viidati sellele, et seltsil ei õnnestunud ostjat leida.

Hr STEFFENi sõnul (H6) annab Saksamaa põhiseaduse artikkel 17 igale kodanikule õiguse pöörduda avaldusega ametiasutuste poole ja kohustab ametiasutusi vastama. BaFin märgib oma kirjalikus teadaandes uurimiskomisjonile (WE 21²), et talle on 2000. aastast alates laekunud Equitable Life'i kohta 65 järelepärimist ja kaebust Saksa kindlustusvõtjatelt.

¹ 13. septembri 2006. aasta istung, protokoll lk 16.

² Lehekülg 2.

Enamikku neist keeldus ta käsitlemast, sest need puudutasid valdavalt finantsjärelevalve küsimusi, mis ei kuulu tema pädevusse. BaFin uurib üksnes kaebusi, milles viidatakse Saksamaa tsiviilõiguse rikkumisele. Vaid 14 nimetatud kaebust käsitlesid õiguslikku järelevalvet, see tähendab Saksamaa õigusnormide täitmise järelevalvet. Neist neljateistkümnest kaebusest pidasid nende töötajad omal ajal 12 alusetuks ja 2 põhjendatuks. Teisisõnu on nad praegu veendunud – ning hr STEFFEN eeldab, et selline veendumus valitses ka tol ajal –, et Equitable Life ei ole rikkunud ühtki Saksamaa seadust, vähemalt ei ole midagi sellist neile teada (hr STEFFEN, H6). Kaks põhjendatuks peetud kaebust ei puudutanud Equitable Life'i kriisiga otseselt seotud küsimusi.

BaFin ei maininud uurimiskomisjonile, kas talle on laekunud eksitavale müügile viitavaid kaebusi, milles tuuakse põhjenduseks seda, et selts ei teavitanud kindlustusvõtjaid tagatud annuiteedimääradega seotud riskist, ja kas selliseid kaebusi oleks uuritud või mitte. Üks kindlustusvõtja, hr SCHÄFER, teavitas uurimiskomisjoni tõendis WE 10, et ta esitas BaFinile kaebuse, milles väitis, et Equitable Life müüs talle pensioniosaku eksitavalt, sest ei andnud teada, et tema investering oleks tagatud intressimääraga poliisidega ühes fondis. Ta väidab, et viimane on tema investeringut negatiivselt mõjutanud. Kirjavahetusest Saksamaa ametiasutustega (WE-CONF 1 ja WE-CONF 10) ilmneb, et BaFin keeldus kaebust käsitlemast, väites, et tema kaebus puudutaks finantsjärelevalvet, mille eest vastutaks Ühendkuningriigi reguleeriv asutus, ja suunas ta FSA juurde. FSA omakorda soovitas tal pöörduda küsimusega Saksamaa reguleeriva asutuse poole, sest asukohariigi reguleeriv asutus vastutab Saksamaal antud finantsnõuannete eest ja peaks suutma otsustada, kas teie kaebusel on alust (vt WE-FILE 18).

Hr STEFFEN selgitas tõendis H6, et kui BaFinile laekub Saksamaalt kaebusi, mis kuuluvad olemuselt FSA reguleerimisalasse, teavitab ta Saksa klienti FSA pädevusest ning ütleb talle, kas ta saab oma avalduse esitada. Hr WEYER (H4) märkis, et kuivõrd kaebused puudutavad selgesti usaldatavusnormatiivide täitmise järelevalve küsimusi, oli Saksamaa reguleeriva asutuse seisukoht antud asjas kooskõlas kolmanda elukindlustusdirektiiviga: rangelt võttes teeb BaFin täpselt maksimumi, mis on direktiivide raames tema võimuses. Kui BaFin läheks kaugemale, võiks karta, et Saksamaa Liitvabariigi ja Ühendkuningriigi vahel võib tekkida hõõrumine. Ta lisas, et talle on mitteametlikest kontaktidest Saksamaa reguleeriva asutuse töötajatega jäänud üldiselt mulje, et Saksamaa reguleeriva asutuse jaoks on isegi lähenemine Equitable Life'iga seotud küsimustele ülimalt vastumeelne, sest ta kardab, et sellest võivad pädevuse osas kerkida vastuolud Ühendkuningriigi valitsusega (H4).

BaFin märkis tõendis H6, et arvestades oma puudulikku pädevust finantsjärelevalve valdkonnas, soovis ta vähemalt aidata raha kaotanud klientidel hüvitist saada. Selles punktis tegid nad suuri jõupingutusi, et selgitada välja, kas Saksa klientidel on võimalik saada hüvitist kaitsekava raames. BaFin uskus, et kahtlemata mõistetakse, et selles veendumine polnud lihtne, sest siinkohal on jutt Ühendkuningriigi kaitsekavast ja seega Ühendkuningriigi eeskirjadest, mis seda kava reguleerivad. Sellest hoolimata kontrollisid nad, kas nõuete esitamine on võimalik, ning oleksid igasuguse sellekohase teabe Saksa klientidele edasi andnud (hr STEFFEN, H6).

Finantssektorit reguleerivad asutused teistes liikmesriikides

Hr SEYMOUR rääkis uurimiskomisjonile tõendis H7 oma vastavate siseriiklike reguleerivate asutuste poole pöördunud teistes liikmesriikides elavate kindlustusvõtjate sarnaste kogemuste kohta, et nad on saanud kirju Hispaania, Prantsusmaa ja Saksamaa elanikelt, kes kaebavad neile osaks saanud kahju üle. Hr SEYMOUR teadis, et Hispaania kindlustusvõtjad olid kirjutanud oma reguleerivale asutusele, kes vastas samamoodi, et tegemist on Ühendkuningriigi asjaga. Ta teadis, et sama vastati ka Belgias, sest ta kirjutas ise Belgia ametiasutustele. Belgia ametiasutused vastasid talle, et kui ta leiab, et nende territooriumil on seoses lepinguga tehtud midagi nende seaduste vastast, siis peaks ta esitama kaebuse politseile või eeluurimiskohtunikule; kuid kui see on kuidagi seotud finantssektori reguleerimisega, anti selgesti mõista, et tegemist ei ole selle eest vastutava ametiasutusega (H7).

Nagu Euroopa Komisjon märkis nii tõendis WE 41 kui ka tõendis WE-CONF 18, on asukohariigi reguleerivate asutustel väljaspool põhilist usaldatavusnormatiivide valdkonda kolmanda elukindlustusdirektiivi kohaselt märkimisväärne roll, eriti seoses tema territooriumil äritegevust reguleerivate eeskirjadega. Samuti on neil oma roll, et olla kaebuse esitajatele abiks ja aidata neil oma kaebusi vastavasse instantsi suunata. Euroopa Komisjon märgib tõendis WE-CONF 18,¹ et mõnede uurimiskomisjoni ees ärakuulatud tunnistajate jutust jäi mulje, et asukohaliikmesriik oli pelgalt kõrvaltvaataja, kellel polnud tema territooriumil toimuva kindlustusäri asjus tegelikku sõnaõigust ega selle üle kontrolli. Samamoodi märkis hr WESTPHAL tõendis WS2, et siseriiklik järelevalve mängib järelevalve- ja õiguskaitseprotsessis sageli liiga passiivset rolli ja et mõnes liikmesriigis ei asu järelevalveasutused tegutsema enne, kui kaebuste arv jõuab kriitilise piirini. Tõendis WE-FILE 28 märkis ta, et kui BaFinile ei laeku vähemalt 50 kaebust, siis ta tavaliselt võimalikke meetmeid ei kaalu (WE-FILE 28²). Tõendid viitavad tõepoolest sellele, et mõned asukohariigi reguleerivad asutused on äritegevuse eeskirjade jõustamisel omaks võtnud pigem passiivse hoiaku. Näiteks Iirimaa tollane reguleeriv asutus ei olnud mingitest äritegevuse eeskirjadest teada andnud. Asjaolusid arvestades näeb Euroopa Komisjon ohtu, et ei päritolu- ega asukohariigi järelevalveasutus ei käsitle äritegevuse eeskirju, sest kumbki arvab, et eeskirjade jõustamisega tegeleb teine (WE-CONF 18³). Saksamaal olid asjaomased eeskirjad kehtestatud ja Ühendkuningriigi asutustele teatavaks tehtud, kuid Saksamaa reguleeriv asutus asus tegutsema alles seoses ELASi reklaamikampaaniaga. Saksamaa reguleeriv asutus leidis, et Equitable Life ei rikkunud ühtki Saksamaa eeskirja, ehkki ELASi Saksa filiaali vastu suunatud väited eksitava müügi kohta on tegelikult samad kui need, millele kindlustusvõtjad edukalt Ühendkuningriigis rõhusid.

Samuti tundub, et kolmanda elukindlustusdirektiivi sätted jätavad ruumi kahtlustele ja ebakindlusele, nagu Euroopa Komisjon on tunnistanud oma teatistes teenuste osutamise vabaduse ja üldise hüvangu kohta kindlustussektoris⁴. *Kokkupuudete kaudu arvukate majandusfiguuridega on Euroopa Komisjon jõudnud arusaamisele, et kindlustusdirektiivide*

¹ Lehekülj 7.

² Lehekülj 2.

³ Lehekülj 7.

⁴ Euroopa Komisjoni tõlgendav teatis teenuste osutamise vabaduse ja üldise hüvangu kohta kindlustussektoris [Euroopa Ühenduste Teataja C 43, 16.2.2000].

kohaldamisala tõlgendamist ümbritseb määramatus. Olukord, kuhu kindlustusseltsid on sattunud, pole kaugeltki selge ning seega valitseb neis märkimisväärne ebakindlus nii seoses nende suhtes eri liikmesriikides kohaldatava korra kui ka toodetega, mida nad pakkuda soovivad. Erinevad tõlgendused kahjustavad tõsiselt kolmanda direktiiviga kehtestatud mehhanismide tööd ning seetõttu on tõenäoline, et need piiravad kindlustusteenuste vaba liikumist Euroopa Liidus. Nagu hr HOLMES tõendis WE 84 märgib,¹ peatub Euroopa Komisjoni teatis kindlustusseltside raskustel, kuid võimalik segadus tarbijate poolel on siiski veelgi teravam. Probleemi korral on tarbijate ülesanne selgitada, kas nende kaebus on seotud finantsjärelevalvega (ja kuulub seetõttu kindlustusseltsi päritoluliikmesriigi võimupiirkonda) või mõne muu reguleerimise aspektiga, ning viimati mainitud juhul selgitada, kas see kuulub filiaali asukohariigile või teenuste osutamise riigile reserveeritud reguleerimisvolituste piiridesse. Iirimaa reguleeriva asutuse sisedokumendis pealkirjaga „Aruanne Equitable Life Assurance Society”² märgitakse, et kolmanda elukindlustusdirektiivi sätteid viisid sellal isegi reguleerijaid segadusse. Dokumendi kohaselt oleks Equitable'i Iirimaa filiaali järelevalve eest pidanud vastutama FSA. Sellele vaatamata avaldati 12. augustil 2003. aastal Equitable'i veebileheküljel teadaanne: „Palume arvestada, et Equitable Internationali, Equitable Germany ja Equitable Irelandi poliise ei reguleeri FSA”. Ehkki avalduses viidatakse filiaali enda asemel üksnes poliisidele, jääb ebaselgeks, kuidas on võimalik öelda, et FSA ei vastuta EQUITABLE Irelandi reguleerimise eest, kui võtta arvesse direktiivi sätteid ja asjaolu, et tegemist ei ole eraldiseisva juriidilise isikuga.

Seoses kindlustusvõtjate kaebuste käsitlemisega märkis Iirimaa finantssektorit reguleeriv asutus, et üldiselt puuduvad tal volitused nende lahendamiseks, ning seega suunas ta kaebuse esitajad Iirimaa kindlustusombudsmani juurde. Seevastu Saksamaa reguleerival asutusel on niisugused volitused olemas ja ta on ELASi kohta käivaid kaebusi vastu võtnud. Enamik kaebusi puudutas sisuliselt usaldatavusnormatiivide täitmise järelevalve küsimusi ja seega Saksamaa reguleeriv asutus nendega ei tegelenud. Tõendid näitavad, et kui kaebustes käsitletavad asjad jäid tema pädevusvaldkonnast selgelt välja, andis Saksamaa reguleeriv asutus kaebuse esitajatele nõu pöörduda FSA poole, Iirimaa reguleeriv asutus aga suunas kaebuse esitajad üldjuhul Iirimaa kindlustusombudsmani juurde. Saksamaa reguleerivalt asutuselt ei õnnestunud saada lõplikke tõendeid selle kohta, kas laekus eksitavat müüki puudutavaid (selgelt äritegevusega seotud) kaebusi seoses tagatud annuiteedimäärade küsimusega ja kuidas neid käsitleti. Arvestades, et Saksamaa reguleeriva asutuse arvates ei rikkunud ELAS ühtki Saksamaa äritegevuse eeskirja, tuleb eeldada, et kohased kaebused on tagasi lükatud.

Tarbijate vaatenurka üldjoontes kommenteerides väitis hr WESTPHAL, et tarbija asukohariigi järelevalveasutus lükkab piiriülesed kaebused sageli tagasi, öeldes kaebuse esitajale, et vastutus lasub teenusepakkuja päritoluriigi järelevalveasutusel (WS2). Tema arvates peaks selge vastutus kaebuste käsitlemise üle lasuma tarbija asukohariigi ametiasutusel, hoolimata sellest, kas kaebuse teema kuulub tema järelevalvekohustuste hulka või mitte, kuna tarbijalt ei saa oodata pöördumist teise liikmesriigi reguleerivate asutuste poole, seejuures (võib-olla) veel võõrkeeles (vt WE-FILE 28³). Seega, kui kaebus on seotud usaldatavusnormatiivide täitmise järelevalvega, peaks tarbija päritoluriigi ametiasutus selle menetlusse võtma, juhtima

¹ Lehekülj 25.

² Vt dokumenti, mille hr O'Broin oli lisanud liitena täidetud küsimustiku juurde (WE-FILE 33).

³ Lehekülj 3.

sellele usaldatavusnormatiive käsitleva reguleeriva asutuse tähelepanu ning püüdma seda lahendada koostöös kõnealuse reguleeriva asutusega – nii leiab hr WESTPHAL.

Lisaks viitavad uurimiskomisjonile laekunud tõendid, et seoses Equitable Life'iga leidis aset vähemalt üks juhtum, mille puhul Saksamaa reguleeriva asutuse tõlgenduse kohaselt oli tegu finantsjärelevalve alase kaebusega, samas kui Ühendkuningriigi reguleeriv asutus liigitas sama kaebuse äritegevuse valdkonda. Seepärast jookсутasid päritolu- ja asukohariigi reguleeriv asutus kaebuse esitajat edasi ja tagasi. Kuigi paistab, et nimetatud juhtum puudutab tõesti äritegevuse küsimust, tuleb märkida, et on olemas hall tsoon usaldatavusnormatiivide ja äritegevuse eeskirjade täitmise järelevalve vahel (WE-CONF 18¹), mis on ilmselt andnud päritolu- ja asukohariigi asutustele võimaluse lükata kaebuste käsitlemise kohustust teise kaela. Hr HOLMES kirjeldab seda järgmiselt (WE 84²). Seoses reguleerimise pädevuse jagamisega ilmnevad uurimiskomisjoni ärakuulatud tunnistustest tarbijate raskused saada aru, milliseid eeskirju kohaldatakse nende lepingute suhtes ja millise riikliku reguleeriva asutuse pädevusse kuulub nende kaebuste kuulamine. Selgusetust arvestades võib piiriüleste olukordade puhul tekkida reguleeriv pingpongiefekt, mille puhul iga riiklik reguleeriv asutus püüab vastutust teise kaela lükata; pädevuse jagamine töötab küll teoorias, kuid pole selge, kas see ka praktikas õnnestub. (WE 84)

Lõpuks tuleb märkida, et nii Iirimaa kui ka Saksamaa reguleerivad asutused on nähtavasti vastanud kindlustusvõtjate arvukatele järelepärimistele ja teabenõuetele. Veenvad tõendid viitavad, et nad püüdsid Ühendkuningriigi reguleerivalt asutuselt ennetavalt teavet saada ning edastasid selle Iiri ja Saksa kindlustusvõtjatele.

Üldjuhul ei õnnestunud rahvusvahelistel kindlustusvõtjatel neile osaks saanud kahju eest vastavate siseriiklike finantsteenuste järelevalveasutuste kaudu hüvitist saada.

b) Finantsküsimuste ombudsmani kavad

Mitmed kindlustusvõtjad proovisid hüvitist saada vastavate siseriiklike ombudsmani kavade kaudu.

Iirimaa

Iirimaa olukorrast rääkides selgitab hr MEADE tõendis WE 62, et 2004. aasta keskpaiga ja finantsteenuste järelevalveasutuse seaduse alusel loodi ametlikult finantsteenuste ombudsmani (FSO) büroo, mis alustas tegevust 1. aprillil 2005. Finantsteenuste ombudsman on sõltumatu ametnik, kellel on volitused uurida, vahendada ja lahendada kaebusi reguleeritud finantsteenuste osutajate tegevuse kohta, mis hõlmab finantsteenuse osutamist, finantsteenuse osutamise pakkumist või finantsteenuse osutamata jätmist või selle osutamisest keeldumist. Tema volitused ei piirdu Iirimaa tegevusluba omavate finantsteenuste pakkujatega. Seega võib ta uurida ka kaebusi finantsteenuste pakkujate kohta, kelle äritegevust reguleerib asutus, kes täidab Euroopa Majanduspiirkonna riigis panga või reguleeriva asutuse ülesannetega

¹ Lehekülj 8.

² Leheküljed 27–28.

võrreldavaid ülesandeid (vt ES 3). Ta käsitleks kaebusi üksnes juhul, kui kaebuse esitaja on juba ammendanud oma teenusepakkuja ettevõttesisesest kaebuste esitamise menetluse. Kaebusi kuue aasta vanuste, nagu ka kohtus arutatud (või arutlusel olevate) asjade kohta ei saa uurida. Ombudsmanil on laialdased volitused. Muuhulgas saab ta anda finantsteenuste osutajale korralduse maksta kaebuse esitajale teatav hüvitussumma talle kaebuses käsitletud teguviisi tõttu osaks saanud mis tahes kahju, kulude või ebamugavuste eest (vt ES 3¹). Hüvitise maksimaalne summa, mida ta võib määrata, on 250 000 eurot. FSO otsused on siduvad mõlemale poolele ja neid võib ülemkohtule edasi kaevata üksnes kaebuse esitaja või finantsteenuse osutaja.

Tõendis WE 63 teatas hr MEADE, et ametissemääramisest saadik on ametlik finantsteenuste ombudsman saanud Equitable Life'i kohta seitse kaebust. Kaebused puudutasid väiteid eksitava müügi ja inimeste nõuetekohaselt teavitamata jätmise kohta (WE 68). Kuid ühtki neist kaebustest ei uuritud, kuna need ei kuulunud kuue aasta reegli alla ja lisaks kehtis nende suhtes kompromisskava (WE 68).

Peamised sündmused Equitable Life'is leidsid aset enne ametliku kava koostamist. Sellal käsitleti vabatahtliku Iirimaa kindlustusombudsmani (Insurance Ombudsman of Ireland – IOI) kava raames kaebusi, mis puudutasid nimetatud kavaga liitunud kindlustusandjaid, sealhulgas Equitable Life'i. Tõendis WE 68 on välja toodud muud nõuded selleks, et IOI hakkaks kaebust uurima: et varasema Iirimaa kindlustusombudsmani kava raames mingi kaebusega tegelema hakataks, tuleb arvestada, et taotletav hüvitussumma ei tohi ületada teatavat piirmäära, kaebuse esitaja on eelnevalt esitanud kaebuse sisemenetluseks oma kindlustusandjale, kaebuse suhtes ei ole algatatud kohtumenetlust ja see ei ole aegunud. Sellega seoses tuleb nimetada 6. oktoobril 2006 Dublinis toimunud uurimiskomisjoni delegatsiooni koosolekul kõlanud mitme Iiri kindlustusvõtja väidet, et IOI keeldus nende kaebust arutamast väitega, et see puudutaks üksnes kavaga ühinenud Iirimaa kindlustusfirmasid. Samas ei suutnud kindlustusvõtjad kinnitada oma väiteid uurimiskomisjoni palutud kirjalike tõenditega ning tundub, et nad ei olnud aru saanud, miks nende kaebused tagasi lükati.

Pr O'Dea (H4) ütles, et tollal finantsteenuste reguleerija ülesandeid täitnud ettevõtlus-, kaubandus- ja tööhõiveministeerium (Department of Enterprise, Trade & Employment) suunas Equitable Life'i kohta kaebuste esitajad edasi IOI juurde. WE 68 kohaselt sai IOI ühtekokku 79 Equitable Life'iga seotud kaebust. Uurimiskomisjon küsis hr MEADE'ilt, mille põhjal IOI otsustas, kas käsitleda (Equitable Life'i Iirimaa kindlustusvõtjate esitatud) kaebusi ise või saata need edasi finantsküsimumste ombudsmani teenistusele (FOS). Vastus oli, et mingi kaebuse saamisel hinnati, kas seda peaks uurima Iirimaa kindlustusombudsmani (IOI) kava kohaselt või on asjakohane saata see FOSile. Kui oli asjakohasem saata kaebus Ühendkuningriigi finantsküsimumste ombudsmani teenistusele, soovitati kaebuse esitajal nimetatud asutusega ühendust võtta ja anti talle vajalikud kontaktandmed (WE 68). Hiljem täpsustas hr MEADE, et kui poliis müüdi kindlustusvõtjale Ühendkuningriigis, vastutas selle eest Ühendkuningriigi finantsküsimumste ombudsmani teenistus, aga Iirimaa müüdnud poliisi kohta saadud kaebuse osas langetas otsuse IOI. WE 68 kohaselt edastati 79 laekunud kaebusest 14 kas Ühendkuningriigi finantsküsimumste ombudsmani teenistusele või Iirimaa Kindlustusföderatsioonile. Kuid seejuures märkis hr MEADE, et kui kaebuse esitajal oli

¹ Lehekülj 86.

soovitatud FOSi poole pöörduda, oli selle organisatsiooni otsustada, kas ta hakkab kaebust arutama või mitte. Hr MEADE'i väitel oli küllaltki võimalik, et mõningate kaebustega ei tegelenud ei Iirimaa ega ka Ühendkuningriigi ombudsman, eriti kui kaebus kuulus kohtulikule lahendamisele. Lisaks väitis ta, et ei tea, kas ja kui suuri hüvitusi [Ühendkuningriigi] FOS konkreetsetel üksikjuhtudel määras (vt WE 68).

Tõendites WE-CONF 28 ja H2 pr KNOWDi poolt esitatu näitab, et kindlustusvõtjad, ombudsmanid ja Equitable Life olid olnud mõneti segaduses selle osas, kas IOI ja FOS peaksid mõningaid kaebusi arutusele võtma. Pr KNOWD, kes tõendis WE 33 märgib, et ostis kindlustuspoliisi Equitable Life'i Dublini filiaalilt, väitis (H2), et Iirimaa ombudsman lükkas tema kaebuse tagasi põhjendusega, et see ei kuulu tema pädevusse. See on vastuolus hr MEADE'i ülaltoodud väitega, mille kohaselt oleks IOI pidanud käsitlema Iirimaa müüdud Equitable Life'i poliisidega seotud kaebusi. Lisaks ilmneb, et tema kaebust tagasi lukates ei suunanud IOI teda edasi FOSi juurde¹. Sellegipoolest otsustas pr KNOWD paluda Equitable Life'ilt märgukirja FOSi jaoks, kuid selle peale teatas firma talle, et Ühendkuningriigi ombudsman ei ole pädev tegelema iirlastest kaebuste esitajatega. Kui ta oma nõudmisest ei taganenud, väljastas Equitable Life talle märgukirja, kuid laitis endiselt FOSile kaebamise mõtte maha, seekord väitega, et küsimus FOSi pädevusest Iirimaa poliiside osas ei ole sugugi selge, küsimus on keeruline ja selle lahendamine aeganõudev (vt WE-CONF 28). 18 kuud hiljem võttis FOS tema kaebuse lõpuks vastu (vt alljärgnev).

Ülejäänud 65 kaebust käsitles IOI: Kaebused puudutasid selliseid erinevaid küsimusi nagu väited eksitava müügi, turuhinna korrigeerimise kasutamise, boonusemäärade, hüvitussummade ja tagasiostuväärtuste kohta (vt WE 63). Hr MEADE ei osanud öelda, kui palju oli neid kaebuste esitajaid, kes väitsid, et poliisi ostmisel ei teavitatud neid tagatud annuiteedimääraga seotud riskidest. Tema väitel ei sisalda nende toimikud täpsemaid analüüse tagatud annuiteedimäära esinemise kohta (WE 68). Samuti teatatakse hr MEADE, et kuna mõne toimiku vanus on üle kuue aasta, lähtuti äriühingute seadusega kehtestatud kuue aasta nõudest ja ei säilitatud neid kauem, mistõttu on raske öelda, kui paljud kaebuste esitajad näitasid, et nad olid investeerinud eraldiseisvasse Iirimaa kindlustusfondi (WE 68). Seetõttu ei ole selge, kui palju oli IOI käsitletud 65 kaebuse hulgas selliseid, mis seonduvad IX jao punkti 2 alapunktis c osundatud väidetega eksitava müügi kohta.

Hr MEADE esitas statistikat 86 kaebuse käsitlemise kohta (neist 7 kaebust olid esitatud Iirimaa finantsteenuste ombudsmanile ja 79 kaebust tema eelkäijale). 14 kaebust, nagu eespool näidatud, saadeti edasi teistele agentuuridele. Ülejäänud 72 juhust 13 kuulusid kompromisskava reguleerimisvaldkonda ja 15 ei olnud asjakohased. Lisaks vajasis 7 juhtu täpsustustamist ja nende käsitlemine peatati, ning veel 4 juhtu jäeti kõrvale, kuna kaebuse esitaja edastatud teave oli puudulik (WE 68). Otsus langetati ainult ülejäänud 33 juhul, seejuures 15 juhtu ehk 17% kõigist esitatud kaebustest lahendati kaebuse esitaja kasuks (WE 68). Jällegi ei täpsustanud hr MEADE, kas nimetatud Equitable Life'i ohvrite kaebuste puhul oli tegemist IX jao punkti 2 alapunktis c nimetatud eksitava müügi väitega.

Uurimiskomisjoni küsimustikule vastanud 30 Iirimaa kindlustusvõtjast (vt WE-FILE 33) ütlevad ainult seitse, et esitasid kaebused IOIle. Neist kolm said väikese hüvituse. Üks kaebus

¹ Tõendist WE-FILE 33 (küsitluslehe vastused) ei nähtu, et IOI oleks saatnud edasi FOSi juurde kedagi neist, kelle kaebused ta tagasi lükkas.

lükati tagasi seetõttu, et kindlustusvõtja oli hõlmatud kompromisskavaga. Üht kaebust ei võetud käsitlemisele seetõttu, et nõude väärtus oli üle 160 000 euro¹. Kolmas kaebuse esitaja oli algselt saanud kaebuse Ühendkuningriigi FOSile, kes vastas, et ei saa tema kaebust käsitleda, kuna tõstatatud küsimus kuulub Iirimaa kindlustusombudsmani pädevusse. IOI keeldus aga samuti kaebust käsitlemast viitega, et tal on piiramatu õigus otsustada, kas mingi kaebus kuulub tema pädevusse, ja soovitas kõnealuse küsimusega kohtusse pöörduda.²

Ebaselge on ka see, milliste õiguslike nõuete põhjal IOI eksitavat müüki puudutavaid kaebusi hindas. Hr MEADE (WE 68) teatas komisjoni kirjalikule küsimusele vastates, et ajal, mil kaebused saadi, äritegevuse eeskirjad ei kehtinud. Sellele vaatamata oli Iirimaa kindlustusombudsman kaebusi praktilisest seisukohast uurinud ja vaadanud, kas kaebuste esitajad olid lisanud kaebustele kõik toodet puudutavad asjaomased materjalid.

Kokkuvõttes õnnestus kaebuste esitamise ajal kehtinud Iirimaa kindlustusombudsmani kava kohaselt tehtud otsuste põhjal hüvitust saada väga vähestel Equitable Life'i iirlastest kindlustusvõtjatel. Seejuures ei ole selge, kas kindlustusvõtjate kasuks lahendatud juhtudel on mingit seost väidetega Equitable'is aset leidnud sündmuste kohta, mida praegune komisjon uurib. Puuduvad ka vaieldamatud tõendid, mille alusel komisjon saaks selgelt otsustada, millistel põhjustel käsitles mõningaid Equitable Life'i iirlastest kindlustusvõtjate kaebusi IOI, samas kui teised saadeti edasi Ühendkuningriigi FOSile. Arvestades vaadeldavate sündmuste ajal nii pädevusküsimuste kui ka kaebuste lahendamise õigusliku aluse osas valitsenud ebaselgust ning arvestades, et puuduvad tõendid selle kohta, nagu oleks väikese arvu kaebuse esitaja kasuks langetatud otsuste puhul olnud tõepoolest tegemist Equitable Life'i afääri põhiküsimustega, on ilmne, et senine IOI skeem ei pakkunud ligikaudu 4000 iirlasest kindlustusvõtjale rahuldavat võimalust hüvituse saamiseks. Tuleb siiski märkida, et pärast finantsteenuste ombudsmani ametisse määramist on olukord paranenud.

Saksamaa

Saksamaal on kindlustussektori ombudsman (*Versicherungsbundsmann*) tegutsenud 2001. aasta oktoobrist. Vastupidiselt Ühendkuningriigi süsteemile ja hiljuti loodud Iirimaa finantsteenuste ombudsmanile ei kehtestatud Saksamaa kava seadusega, vaid kindlustussektori (kes hoolitseb ka selle rahastamise eest) vabatahtliku kokkuleppega. Sellest tulenevalt ei ole ombudsmani võimupiirid ja volitused seadusega määratletud. Kava tegutseb registreeritud assotsiatsiooni (*eingetragener Verein*) õiguslikus vormis. Sellega on liitunud enamik Saksamaal tegutsevaid kindlustusseltse. Nende hulka kuulub ettevõtjaid, kelle registreeritud asukoht on teistes riikides ja kes on asutanud Saksamaal filiaale või esindusi. Kokku on ombudsmani kavas kaasa arvatud umbes 95% kogu ettevõtlusest kindlustusturul.³

Ombudsmani kavaga liitunud kindlustusseltsid on astunud lepingulistesse suhetesse, allutades

¹ IOI keeldus nimetatud kaebusega tegelemast ka seejärel, kui kaebuse esitaja teatas, et on nõus summat vähendada 159 999 eurole.

² Neljandale tagasilükatud kaebusele, mille esitas pr KNOWD, viidati eelmises lõigus.

³ Kavaga liitunud ettevõtete nimekiri on esitatud ombudsmani veebisaidil: <http://www.versicherungsbundsmann.de/VOM/Navigationsbaum/WirUeberUns/AngeschlosseneUnternehmen/index.html>

end ombudsmani jurisdiktsioonile ja kava raames kehtestatud menetluseeskirjadele (vt ES 3¹). Ombudsmani kinnitatud menetluseeskirjades nähakse ette, et ombudsmani pädevusse kuuluvad mis tahes vaidlused, mis tulenevad tarbija ja kavaga liitunud kindlustusseltsi vahel sõlmitud kindlustuslepingutest. Tarbija võib kaebuse esitada suulises või kirjalikus vormis ja teda ei pea esindama advokaat. Et kaebus vastu võetaks, ei tohi selle väärtus ületada 50 000 eurot, see ei tohi puudutada kindlustuspõhimõtete kohaldamist, samas asjas ei tohi menetlemisel olla kohtuasja ja nõue ei tohi olla aegunud. Ehkki ombudsmanil on lahendamisel kaugeleulatuv otsustusõigus, on ta oma otsustes seotud põhikirja ja õigusnormidega. Kui kaebuses esitatud summa on alla 5000 euro, teeb ta otsuse, mis on siduv süüdistatavale, kuid mitte kaebuse esitajale, kes võib asja kohtusse edasi kaevata. Kui väärtus on üle 5000 euro, annab ta soovitus, mis pole kummalegi poolele siduv. Olenemata menetluse tulemusest ei kaasne kaebusega mingeid kulusid.

Uurimiskomisjoni teavitati, et ELAS ei ole Saksamaa ombudsmani kava liige (vt näiteks ES 3², hr WEYER, H3; hr DUCOULOMBIER, H9). Vastavalt hr THOMSONi selgitusele tõendis WE-CONF 21 on selle põhjuseks asjaolu, et Saksamaa kava loodi alles pärast seda, kui ELAS enam uusi lepinguid ei sõlminud: enne 2001. aastat, kui selts oli juba loobunud kliendibaasi laiendamisest, polnud Saksamaal vastavat tarbijate kaebustega tegelevat asutust. Niisiis polnud see hagemisvõimalus Saksa kindlustusvõtjatele kättesaadav. Hr WEYER kajastas tõendis H3 Saksamaa Equitable Life'i kindlustusvõtjate kogemust, kes pöördusid Saksamaa kindlustusombudsmani poole. Neile öeldi, et Equitable Life ei ole assotsiatsiooni liige, ning soovitati pöörduda Ühendkuningriigi finantsküsimumste ombudsmani teenistuse poole.

c) Tagatistfondid

Uurimiskomisjoni ees esitatud märkustes viitas hr WEYER (H3) Saksamaa fondile nimega Protektor AG. Sellele fondile viitas ka hr STEFFEN tõendis H6. Saksamaal on juba mõni aasta tegutsenud hästi toimiv kaitsekava. See elukindlustussektori kava kannab nime Protektor ja oli algselt Saksamaa kindlustusvaldkonna puhtvabatahtlik kava, mille taga oli 5 miljardi euro suurune tagatis. Nüüdseks on see vabatahtlik kava viidud kindlatele õiguslikele alustele, olles mitte enam vabatahtlik, vaid õiguslikult siduv. Hr STEFFENi kohaselt on selle ülesanne võtta üle ja jätkata kriisi sattunud kindlustusseltside lepinguid. See tähendab, et jutt ei ole enam hüvitisest ühekordse makse kujul, vaid poliiside kehtimajäämisest. Hr STEFFENi arvates on poliiside edasikestmine parim hüvitise vorm. Mõistagi, (nagu hr STEFFEN on juba öelnud), kehtivad Equitable Life'i suhtes Ühendkuningriigi eeskirjad. Saksa klientidel, kes on omandanud Ühendkuningriigi kindlustusandjalt Ühendkuningriigi poliise, ei ole võimalik saada hüvitist Saksamaa kaitsekava raames. Saksamaal on selle kaitsekava liikmeteks ainult Saksa kindlustusandjad, st sellesse ei kuulu välismaised kindlustusseltsid, mille registreeritud asukoht ei ole Saksamaal. Seega kehtivad siin Ühendkuningriigi eeskirjad, järeltas hr STEFFEN.

Iirimaa ei ole praegu ametlikku tagatissüsteemi (vt pr TROY avaldus, H4).

¹ Leheküljed 70–74.

² Lehekülg 71.

Kokkuvõttes tundub seega, et Iiri ja Saksa kindlustusvõtjate käsutuses pole olnud oma koduriigis mittejuriidilist võimalust hüvitiseks, kui välja arvata Iirimaa kindlustusombudsmani kava raames esitatud kaebused, mida on nähtavasti uuritud.

4. Juurdepääs hüvitisele Ühendkuningriigis

Seoses Ühendkuningriigi-väliste kindlustusvõtjate võimalustega taotleda hüvitist Ühendkuningriigis, viitavad laekunud tõendid järgmist:

a) Kaebused FSA-le

Nagu eespool kirjeldatud, öeldi nii mõnelegi Saksa kindlustusvõtjale, kes pöördusid Saksamaa finantssektorit reguleerivate asutuste poole, et Equitable Life'i usaldatavusnormatiivide täitmise järelevalve eest vastutab Ühendkuningriigi reguleeriv asutus. BaFin ütles tõendis H6 uurimiskomisjonile, et suunas Saksamaalt tulnud kaebused FSA-le, kui leidis, et kaebuse teema puudutab finantsjärelevalvet.

Tõendis WE-CONF 7 märkis FSA, et talle polnud laekunud ühtki ametlikku kaebust Equitable Life'i Iiri ja Saksa kindlustusvõtjatelt, ehkki ta oli pidanud kirjavahetust väikese hulga nimetatud kindlustusvõtjatega, peamiselt seoses finantsteenuste hüvitiskava kasutamise võimaluse teemal. Samas teavitasid hr WEYER (H3) ja hr SCHÄFER (WE 10) uurimiskomisjoni sellest, et FSA keeldus käsitlemast Saksa kindlustusvõtjate esitatud kaebusi ja suunas need tagasi Saksamaa reguleerivale asutusele. Hr WEYER kinnitas, et neil on kahju kandnud isikute asjaomane kirjavahetus Ühendkuningriigi järelevalveasutusega, milles alustuseks vastab FSA enamjaolt inglise keeles – vahel võib see probleemiks olla. Peale selle väidab FSA üldjuhul, et tema ei vastuta, kuna kahju saanud isikuteks on Saksa kindlustusvõtjad, mistõttu kannab vastutust BaFin. Nad on seda nimetanud pingpongiprotsessiks ning saavad nii mõnelgi juhul näidata, et FSA suunas juhtumid tõesti tagasi (hr WEYER, H3). Hr WEYERi seisukohta kommenteerides ütles hr BEVERLY Euroopa Komisjonist, et on selge, et hr Weyeri osutatud pingpongiprotsessi puhul ei käi asjad nii nagu peaks ning et sellele on tarvis tähelepanu pöörata (H3).

Hr WEYER rõhutas, et Saksamaa kindlustust reguleeriv asutus kohaldab direktiivi sel moel, et ei pea end vastutavaks, ja arvab, et on pädev tegutsema üksnes niinimetatud teisese õigusliku järelevalve valdkonnas, muul juhul aga suunab kõik asjad FSA-le (H3). Ta lisas, et selles olukorras, mille puhul muidugi loogika kohaselt peaks FSA poole pöördumine loomulikult vastuse tagama, kogesid nad paraku Saksa kindlustusvõtjate otsest tagasilükkamist FSA poolt põhjendusega, et tegu on sakslastega ja seega hoolitseb nende eest Saksamaa reguleeriv süsteem. Hr WEYER rõhutas, et mitteametlike vestluste käigus BaFiniga on nad jõudnud kindlale seisukohale, et FSA õiguslik arusaam on täiesti vale (H3). Ta ei soovinud hinnata, kas see küünib mõne direktiivisätte rikkumiseni või mitte. Neil jääb vaid kinnitada, et selles punktis on enamikul kahjusaanutest, kes seisavad silmitsi vaesusega ja kelle finantsseisundit seostatakse ühtlasi teatavate terviseprobleemidega, jõud otsa saanud. Neid ei huvita enam, kas mõni asutus kannab formaalset vastutust või mitte.

Saksa kindlustusvõtjate ja FSA kirjavahetuse koopiates, mille Saksa kindlustusvõtjad

uurimiskomisjoni käsutusse andsid (WE 48, WE-CONF 1 ja WE-CONF 10), käsitletakse kahte küsimust:

Esiteks kaebas üks kindlustusvõtja, et Equitable Life on otsustanud oma aruannet ja raamatupidamisarvestust ja iga-aastase üldkoosoleku teadaannet enam saksa keeles mitte avaldada, sest see diskrimineeriks ja seaks ebasoodsasse olukorda inglise keelt mittevaldavaid kindlustusvõtjaid. Varem oli ta oma muret väljendanud ka seltsile, kes vastas, et nimetatud dokumentide tõlkimisega seotud kulud on seltsi arvates sellest tuleneva kasuga võrreldes ebaproportsionaalsed. FSA vastas, et tema kaebus oli seotud sellega, kuidas Equitable on korraldanud oma äritegevust Saksamaal, mitte aga äriühingu usaldatavus- või finantsnormatiivide mis tahes aspektidega. See tähendab, et Saksamaa eeskirjad peavad määratlema, millist teavet tal on õigus saada, ning kõnealuste eeskirjade korraline jõustamine kuulub Saksamaa reguleeriva asutuse pädevusse. Asukohariik sekkub üksnes juhul, kui ettevõtte eirab süstemaatiliselt asukohariigi nõudeid. FSA arvamus kohaselt ei nõua BaFin eeskirjad kindlustusvõtja poolt mainitud dokumentide tõlkimist. Sellest tulenevalt ei ole Equitable Saksamaa nõudeid meile teadaolevalt süstemaatiliselt eiranud (WE 48).

Teine osa kirjavahetusest käsitleb kaebust, millele viidatakse ka aruande käesoleva osa IX jao punkti 2 alapunktis c. Kaebuse esitaja väidab, et Equitable Life müüs talle pensionikindlustuse pahatahtlikult, sest ei andnud teada, et tema investering ei ole tagatud intressimääraga poliisidest lahus. Ta väidab, et viimane on tema investeringut negatiivselt mõjutanud. Kirjavahetusest Saksamaa ametiasutustega (WE-CONF 1 ja WE-CONF 10) ilmneb, et BaFin keeldus kaebust käsitlemast, väites, et tema käsitles finantsjärelevalvet, mille eest vastutaks Ühendkuningriigi reguleeriv asutus, ja suunas ta FSA juurde. FSA väitis vastuses kaebuse esitajale vastupidist, öeldes, et asukohariigi reguleeriv asutus vastutab Saksamaal antud finantsnõuannete eest ja peaks suutma otsustada, kas teie kaebusel on alust (WE 48, WE-CONF 1 ja WE-CONF 10). Eespool mainitud kirjavahetus on nähtavasti seotud kaebustega, mis tõstatavad tõesti äritegevusega seotud küsimusi ning millega peaksid seega tegelema asukohariigi reguleerivad asutused.

Kommenteerides FSA keeldumist tegelemast küsimustega nagu finantsaruandluse keel, väljendas hr SEYMOUR tõendus H7 teistsugust arvamust. Esiteks väitis ta, et ELAS märkis oma müügimaterjalides korduvalt, et seltsi tegevust reguleeritakse üksnes Ühendkuningriigis (vt WE 52¹). Teiseks rõhutas ta, et elukindlustusdirektiivis pole kirjas, et äritegevus on kohaliku reguleeriva asutuse asi, konkreetselt aga mainitakse artiklis 15 nõuet nende territooriumil asuva peafiliaaliga kindlustusseltside äritegevuse, sealhulgas väljaspool nimetatud territooriumi toimuva äritegevuse järelevalve kohta. Seepärast oleks Ühendkuningriigi reguleeriv asutus tema arvates pidanud kaebuste käsitlemise enda peale võtma. Seevastu hr STRACHAN (H4) juhtis tähelepanu, et FSA ei kehtesta oma äritegevuse eeskirju Ühendkuningriigi institutsioonide Euroopa Majanduspiirkonnas asuvate filiaalide suhtes, kes ajavad äri kindlustusvõtjatega filiaali asukohas. Kooskõlas kolmanda elukindlustusdirektiiviga on nende filiaalide reguleeriva asutuse, antud juhul asukohariigi reguleeriva asutuse, kohus kohaldada oma eeskirju.

Uurimiskomisjonile laekus materjali ka ühelt Saksa kodanikult, kes oli esitanud FSA-le

¹ Kirjaliku tõendi E lisas on esitatud koopia ELASi aruandest, milles väidetakse, et ELASi tegevust reguleerib raainvesteeringute amet, tollane Ühendkuningriigi äritegevust reguleeriv asutus.

kaebuse Ühendkuningriigi finantsteenuste pakkujate kohta (mitte Equitable Life), kes pakuvad teenuseid ELi liikmesriikides asuvate filiaalide kaudu (vt WE-FILE 21, hr KREGE). Samuti mainis ta sarnaseid kogemusi, nimelt keeldusid nii FSA kui ka asukohaliikmesriigi ametiasutused tema kaebusi käsitlemast.

Iiri kindlustusvõtjad kirjutasid pärast kriisi esilekerkimist ka Ühendkuningriigi finantssektorit reguleerivale asutusele, väljendades muret ja nõudes kahju korvamist. FSA tegi tõendus WE-CONF 20 kättesaadavaks oma kirjavahetuse Iiri kindlustusvõtjatega. Üldjuhul andis FSA vastuseks üldist teavet selliste küsimuste kohta nagu ülemkoja otsus, väljavaated müüa osa Equitable'ist Halifaxile ja kompromisskava. Ta märkis, et ELAS on endiselt maksejõuline ja et FSA *jätkab järelevalvet Equitable'i tegevuse üle*. Mõnel juhul soovitas FSA kindlustusvõtjatel *mitte teha rutakaid otsuseid* ja märkis, et *kasumiosalusega poliiside loovutamine või üleandmine väljaspool lepingus sätestatud kuupäevi võib kaasa tuua poliisi väärtuse kahanemise* (WE-CONF 20). Vastuseks kindlustusvõtjatele, kes nõudsid kahju korvamist, rõhutas FSA, et *pole mingit alust, millele tuginedes nad saaksid või peaksid hüvitist pakkuma*. Samuti andis FSA ühele kindlustusvõtjale nõu, et *asukohariigid kannavad pädevust ja vastutust seoses nende jurisdiktsiooni all toimuva äri ja võimalik, et Iirimaa ametiasutustele pakuvad huvi teatavad asjad, mis kindlustusvõtjaid huvitada võivad* (WE-CONF 20). Tõendist WE-FILE 33 nähtub, et mitmetel Iirimaa kindlustusvõtjatel soovitas FSA pöörduda kaebusega Ühendkuningriigi FOSi poole.¹

Tõendus H8 jõudis volinik McCREEVY seoses riiklike reguleerivate asutuste piiriüleste kaebuste käsitlemise ja menetlemisega järeldusele, et *üks Equitable'i afäärist kerkiv häiriv aspekt on riiklikele ametiasutustele esitatud kaebuste käsitlemine*. Volinik McCREEVY väitis, et *kaebuste esitajaid on jooksutatud finantsjärelevalvet teostava päritoluriigi ametiasutuse ja filiaali asukohariigi ametiasutuse vahet, kes vastutab äritegevuse eeskirjade eest. See on ühtsel turul lubamatu. See teema tõstatati juba reguleerivate asutuste kohtumisel Euroopa kindlustus- ja ametipensionide komisjonis. Euroopa kindlustus- ja ametipensionide järelevalveasutuste komisjoni kuuluvate järelevalveasutuste kogu on teatanud, et kavatseb vaadata läbi eeskirjad ja kord, mida järelevalveasutused piiriülese tegevuse korral järgima peavad, ning plaanib keskenduda tarbijakaitse küsimustele, näiteks piiriüleste kaebuste käsitlemisele*. (H8)

b) Kaebused FOSile

Tõendid viitavad sellele, et mõned Iiri ja Saksa kindlustusvõtjad on esitanud kaebusi Ühendkuningriigi finantsküsimuste ombudsmani teenistusele. Tõendus WE-CONF 7² märgib Ühendkuningriigi reguleeriv asutus, et *kuuldavasti on finantsküsimuste ombudsmani teenistusele laekunud 74 Iiri kindlustusvõtja ja 6 Saksa kindlustusvõtja kaebused*. FOS ise ei märkinud algselt uurimiskomisjonile esitatud tõendites, kui palju kaebusi laekus talle Ühendkuningriigi-välistelt kindlustusvõtjatelt. Ta esitas vaid statistilise tabeli teabega ELASiga seotud kaebuste käsitlemise kohta, märkides, et 1 Saksamaa ja 2 Iirimaa kaebust lükati tagasi (WE 56). Seepärast on uurimiskomisjon palunud FOSil esitada Saksa ja Iiri

¹ Samas aga nähtub uurimiskomisjoni saadud tõenditest, et, (vähemalt) üks erand välja arvatud, ei võtnud FOS Iirimaa kindlustusvõtjate kaebusi käsitlemisele (vt alljärgnevat).

² Lk 2.

kindlustusvõtjalt laekunud kaebuste täpse arvu, teabe selle kohta, kas nimetatud poliisid on soetatud Ühendkuningriigist või Equitable Life'i Saksa ja Iiri filiaalidest, ning tema poolt tehtud otsuste kohta. Oma vastuses¹ jättis FOS neile küsimustele vastamata, märkides vaid, et ühe Iiri kaebuse puhul võttis FOS vastu ajutise otsuse, mille kohaselt üks osa kaebusest võib [uurimiskomisjojni allakriipsutus] kuuluda FOSi pädevusse. FOSile ei olewat esitatud ühtki Saksa kaebust, mida saaks kasvõi osaliselt lugeda FOSi pädevusse kuuluvaks.

Seoses FOSi üldiste territoriaalsete võimupiiridega on uurimiskomisjon saanud kindlustusvõtjalt järgmist teavet. Hr WEYERi (H3) sõnul ütles FOS Saksa kindlustusvõtjatele, et neil pole võimalik tema teenuseid kasutada. FOS väitis, et *sai finantsküsimuste ombudsmani teenistusest mitteametlikku teavet, milles väljendati seoses asjaomaste Saksa osapooltega, et vastavalt tema arusaamale õiguslikust seisundist ei olnud Saksa kindlustusvõtjatel alust nõuete esitamiseks, eriti kui nad sõlmisid lepingu suveräänse Saksamaa Liitvabariigi territooriumil*. Iirimaa kindlustusvõtjate vastustest uurimiskomisjoni küsimustikule nähtub samuti, et FOSi arvates ei kuulunud Iirimaa kindlustusvõtjate kaebused ükdjuhul tema pädevusse.

Teisalt ütles Iiri kindlustusvõtja pr KNOWD tõendis H2, et pärast seda, kui tema kaebus Iirimaa kindlustusombudsmanile tagasi lükati, esitas ta 2003. aasta mais kaebuse FOSile. Algul lükkas FOS tema kaebuse tagasi. Enda väitel tegi pr KNOWD seejärel läbi „eepilise 18-kuulise võitluse”, mille käigus said talle osaks ELASi poolt tehtud takistused ja viivitamistaktika, kuni 2004. aasta novembris oli lõpuks selge, et tal on õigus kasutada FOSi teenuseid (pr KNOWD, H2). Tõendis WE-CONF 28 tsiteerib pr KNOWD 2004. aasta novembri kirja, mille autoriks on hr Roberts, ombudsman, milles FOS ilmselt kinnitas, et tema kaebus kuulub nende pädevusse. Talle näis, et *otsuse tegemisel, kas kaebus kuulub FOSi territoriaalsesse pädevusalasse, tuli esmajoones arvesse võtta, kas kaebuse ajendiks olnud tegu või tegematajätmine leidis aset Ühendkuningriigis ning Ühendkuningriigis asuvast alalisest tegevuskohast tegutseva ettevõtte poolt – Equitable Life'il on olemas selline alaline tegevuskoht, kust ta oma tegevust korraldab* (WE-CONF 28). Pr KNOWD ei täpsustanud, kas FOS on tema kaebuse osas otsuse teinud.

Iirimaa finantssektorit reguleerivad asutused andsid uurimiskomisjonile teada, et püüdsid välja selgitada, kas Iiri ja Saksa kindlustusvõtjatel oli võimalik pöörduda FOSi poole. Pr O'DEA märkis, et Iirimaa reguleerivad asutused võtsid ühendust Ühendkuningriigi finantsküsimuste ombudsmani teenistusega, et uurida, kas Iiri kindlustusvõtjatel on võimalik tema poole pöörduda. Pr O'DEA nentis, et kahjuks ei ole õnnestunud saada selgust, kas Equitable Life'i Iiri kindlustusvõtjatega tegelemine kuulub konkreetselt Ühendkuningriigi finantsteenuste ombudsmani pädevusse (pr O'DEA, H4).

FOS märgib oma veebisaidil, et ta tegeleb üksnes ettevõtetega, mis müüvad finantstooteid ja -teenuseid Ühendkuningriigis või Ühendkuningriigist². Sama kinnitas hr TERTÁK (H1), nentides, et FOS ei võta arutamisele selliste kindlustusvõtjate nõudeid, kes sõlmisid lepingu Equitable'i ELi filiaalidega, kuna toodet ei müüdnud antud juhul Ühendkuningriigis(t). Ühendkuningriigi reguleerivad asutused ei kommenteerinud tõendis H4 FOSi territoriaalseid võimupiire, vaid viitasid nii mõnelgi juhul üksnes FOSi poolt uurimiskomisjonile esitatud

¹ Vt WE 90.

² <http://www.financial-ombudsman.org.uk/>

märgukirjale, nentides, et neil pole sellele mitte midagi lisada.

Nimetatud märgukirjas (WE 27¹) märgib FOS seoses oma territoriaalsete võimupiiridega, et FOS võib käsitlemisele võtta kaebusi ettevõtte tegevuse kohta, mida on juhitud Ühendkuningriigist. Samas võib ta kohustusliku jurisdiktsiooni korras arutamisele võtta ka kaebusi tegevuse kohta, mida on läbi viidud ELis mujal registreeritud ettevõttest, kui a) tegevust juhitakse Ühendkuningriigist ja b) reguleerivaid lepinguid sõlmitakse Inglismaa ja Walesi, Šotimaa või Põhja-Iirimaa seaduste kohaselt. Edasi märgitakse dokumendis, et kuivõrd Equitable Life'i Iiri poliiside müümine ja teabe jagamine nimetatud poliiside kohta enne ja pärast ostutehingut toimus Iiri Vabariigist, ei kuulu kaebused nimetatud asjus FOSi pädevusse. Ehkki Iiri Vabariigi investoritel võib olla võimalik esitada Equitable Life'i kohta teatavaid kaebusi, mis kuuluvad FOSi pädevusse, pole tõenäoline, et sama kehtiks tavaliste kaebuste kohta. Equitable Life'i Saksa poliiside osas ollakse samal seisukohal. Välismaise filiaali seotus ei pruugi alati tähendada, et teenust ei osutatud tegelikult Ühendkuningriigist. FOS peab arvesse võtma olukorra asjaolusid; kuid kui teenust osutati tegelikult väljastpoolt Ühendkuningriiki, ei kuulu see FOSi pädevusse. Teisalt on ombudsman väljendanud seisukohta, et Equitable Life'i Guernsey ja Dubai filiaali kindlustusvõtjate poolt FOSile esitatud kaebuste arutamine ei kuulu tema pädevusse, lähtudes tema arusaamast selle kohta, kui suurt rolli mängis Ühendkuningriigi Equitable Life Guernsey ja Dubai filiaali äritegevuses. Nende kindlustusvõtjate hulka kuuluvad mitmete riikide kodanikud, kelle elukoht ei ole Ühendkuningriigis (WE 27²).

Tõendis ES 3 tehakse järeldus, et FOS ei uuri Ühendkuningriigi ettevõtete väljaspool Ühendkuningriiki registreeritud filiaalidest tooteid ostnud kindlustusvõtjate kaebusi sealsete teenuste, müügi või nõuannete kohta. Samas mõõndakse, et igasugust müügijärgset halduslikku omavoli, mis on omistatav Ühendkuningriigi teenusepakkujale, peaks käsitlema FOS. Eespool toodust nähtub, et kuivõrd kaebus puudutas poliisi müüki, hõlmab Ühendkuningriigi FOSi kava Saksamaal või Irimaal elavat kindlustusvõtjat, kui ta ostis poliisi otse ELASilt, kuid ei hõlma, kui ta ostis poliisi oma asukohariigis asuva ELASi filiaali kaudu. Seoses nimetatud kaebustega võib kindlustusvõtja olenevalt territoriaalset jurisdiktsiooni reguleerivatest eeskirjadest kuuluda asukohariigi ombudsmani pädevusse.

Tõend ES 3 viitab FOSi pädevuse küsimuse täiendavale tahule, tehes vahet äritegevust ja väidetavat usaldatavusnormatiivide rikkumist puudutavatel kaebustel. Ta väidab, et riikliku ombudsmani volitused peaksid kattuma kaebuse teemat reguleerivate eeskirjade kohaldamisalaga. Seega, kui kaebus on seotud äritegevuse eeskirjade väidetava rikkumisega, peaks kaebuse uurimine olema asukohariigi ombudsmani kohus, sest kohaldatakse asukohariigi äritegevuse eeskirju. Kui kaebus on seevastu seotud usaldatavusnormatiivi väidetava rikkumisega, peaks selle uurimine olema kolmanda elukindlustusdirektiivi kohaselt FOSi kohus, sest ELASi suhtes kohaldatakse Ühendkuningriigi usaldatavusnormatiive (ES 3³). Saadud tõenditest ilmneb aga, et FOS ei tegele üldjuhul kaebustega usaldatavusnormatiivide väidetavate rikkumiste kohta, olgugi et seda ei välistata põhimõtteliselt FOSi põhikirjas, milles märgitakse, et FOSi kohustuslikud volitused hõlmavad mis tahes kaebusi, mis on seotud finantsteenuste ja -turgude seadusega reguleeritud

¹ Lk 6.

² Lk 6.

³ Lk 14.

tegevusega.

Põhimõtteliselt, kuna enamik Ühendkuningriigi-väliseid kindlustusvõtjaid on ostnud poliisi ELASi filiaalidest väljaspool Ühendkuningriiki, ei olnud neist enamikul võimalik hüvitise taotlemiseks seda teed kasutada. Ehkki tõendid viitavad sellele, et FOS ei võtnud vastu ühegi Saksa kindlustusvõtja kaebust, on ta nähtavasti käsitlenud vähemalt üht kaebust Iiri kindlustusvõtjalt. Samas pole selge, mille põhjal FOS siis ikkagi otsustas, et üks Iiri kaebus kuulub tema pädevusse¹. Tundub, et tollal valitses nimetatud küsimuses segadus mitte üksnes kindlustusvõtjate, vaid ka asjaomaste institutsioonide seas. Nagu eespool märgitud, isegi Iirimaa reguleerivatel asutustel, kes võtsid ühendust Ühendkuningriigi finantsküsimuste ombudsmani teenistusega, et uurida, kas Iiri kindlustusvõtjatel on võimalik tema poole pöörduda, *ei õnnestunud saada selgust, kas Equitable Life'i Iiri kindlustusvõtjatega tegelemine kuulub konkreetset Ühendkuningriigi finantsteenuste ombudsmani pädevusse.*

c) Ühendkuningriigi parlamendi ombudsman

Nagu eespool mainitud, viib Ühendkuningriigi parlamendi ombudsman praegu läbi uurimist, et teha kindlaks, kas Equitable Life Assurance Society usaldatavusnormatiivide täitmise järelevalve eest vastutavad asutused ja/või valitsuse aktuaaride osakond tekitasid 2001. aasta detsembrile eelnenud perioodil isikutele haldusliku omavoliga kahju; ning anda soovitus sellega põhjustatud ebaõigluse asjakohaseks hüvitamiseks (WE 12²). On oluline märkida, et temapoolne uurimine hõlmab üksnes 1. detsembrile 2001 eelnenud aega, kuna sellest kuupäevast ainsa reguleeriva asutusena tegevusse astunud FSA ei ole tema jurisdiktsiooni alla kuuluv asutus. Samamoodi saab ombudsman uurida üksnes ELASi usaldatavusnormatiividega tegelejate tegevust, kuid ei saa käsitleda äritegevust või turundusküsimusi puudutavaid kaebusi.

Kaebused Ühendkuningriigi parlamendi ombudsmanile tuleb esitada Ühendkuningriigi parlamendi alamkoja liikme kaudu. Seega hr LAKE'i (H1) sõnul ei ole Ühendkuningriigi parlamendi ombudsman juriidilise rakendamise osas oma parlamendiliikme kaudu kättesaadav teistele peale Ühendkuningriigi alamate. Niisiis, nagu hr SEYMOUR märkis, ei saa ühenduse kodanik väljastpoolt Ühendkuningriiki pöörduda Ühendkuningriigi parlamendi ombudsmani poole (H7). Ombudsmani büroo algne seisukoht, mida väljendati kirjas EMAGile, oli selline, et uurimine ei hõlma rahvusvahelisi kindlustusvõtjaid (kes on pöördunud ELASi väljaspool Ühendkuningriiki asuvate filiaalide poole) (WE 14³). Pärast juriidilist nõustamist võttis parlamendi ombudsman omaks vastupidise seisukoha. Kirjas⁴ hr BRAITHWAITE'ile märkis ombudsmani büroo, et nende uurimine suudab tõesti hõlmata kõigi rahvusvaheliste kindlustusvõtjate olukorda, kellele on väidetavalt osaks saanud ebaõiglus seoses Equitable Life'i usaldatavusnormatiivide väärkohaldamisega enne 1. detsembrit 2001 ning et igasugused järeldused ja soovitusel, mida nad võivad uurimise lõpus esitada, käsitlevad seega ka nimetatud kindlustusvõtjate olukorda. Kirja kohaselt tugines

¹ Otsus pädevuse küsimuses näib olevat langetatud tükk aega pärast mõningate kaebuste esitamist, pr KNOWDI puhul näiteks 18 kuud hiljem (vt H2).

² Lisa B.

³ Lk 42.

⁴ Rahvusvaheliste kindlustusvõtjate positsioon seoses parlamendi ombudsmani uurimisega; ombudsmani büroo kiri EMAGi peasekretärile hr Braithwaite'ile, 9. mai 2005.

kõnealune otsus Ühendkuningriigi riigikassa kinnitusele, et praktikas tegeles kõigi usaldatavusnormatiivide täitmise järelevalvega Ühendkuningriigi reguleeriv asutus ja et reguleerimisega seotud kaebused puudutaksid seega Ühendkuningriigis tekkinud õigusi ja kohustusi. Hr LAKE (H1) oli seisukohal, et otsus käsitleda ka rahvusvahelisi kindlustusvõtjaid oli kaalutlusõigusest tulenev meede, mitte aga õiguslik ettekirjutus. Volinik McCREEVY tervitas parlamendi ombudsmani ettevõtmist, sest ühtsel turul pole vastuvõetav, et Ühendkuningriigi-väliseid kindlustusvõtjaid ei kohelda Ühendkuningriigi kindlustusvõtjatega samamoodi (H8).

d) Ühendkuningriigi finantsteenuste tagatissüsteem

FSCS sedastab oma veebilehel¹, et ta saab võtta arvesse üksnes kaebusi äriühingute vastu, kes omasid nõuandmise hetkel Ühendkuningriigi reguleeriva asutuse volitust. Euroopa Parlamendi uurimiskomisjoni (uurimiskomisjon) poolt ära kuulatud tunnistajate ühine arusaama kohaselt ei rahuldaks FSCS põhimõtteliselt Ühendkuningriigi kindlustusseltside välisfiliaalide klientide hüvitusnõudeid (vt nt hr TERTÁKi tõendis H1; hr LAKE'i tõendis H1; hr WEYERi tõendis H3; pr O'DEA tõendis H4; hr STEFFENi tõendis H6 antud seletusi).

Pärast Iirimaa kindlustusvõtjate² esitatud taotlusi nõudsid Iirimaa asutused Ühendkuningriigi asutustelt teavet, kas Iirimaa kindlustusvõtjad kvalifitseerusid maksevõimetuse korral hüvitusele. Saadud vastus oli umbes selline, et Iirimaa kindlustusvõtjate positsioon seoses õigusega seaduse alusel hüvitust saada on õiguslikult keeruline ja vajaks hindamist üksiku juhtumi põhisedelt (pr O'DEA, H4).

Tõendis WE 21³ osutab Saksamaa finantsteenuste amet, et uuris, kas Equitable Life'i Saksamaa kliendid saaksid maksevõimetuse korral FSCSi toetust. Nende ütluse kohaselt on Saksamaa klientidega enne FSCSi loomist 1. detsembril 2001 sõlmitud poliisid (ehk siis kõik Saksamaa poliisid) kaitstud juhul, kui need sõlmiti Ühendkuningriigi volitatud kindlustusseltsiga või ühega tema ELis asuvatest tütarettevõtetest, ning kui need kuulusid juba FSCSi eelkäija, 1975. aastal loodud kindlustusvõtjate kaitse fondi kaitse alla. Teine tingimus on täidetud (juhul kui kaitstud risk asub väljaspool Ühendkuningriiki⁴) vaid siis, kui poliis sõlmiti Ühendkuningriigis asuva ettevõttega. Alates 1997. aastast laiendati kaitset poliisidele, mis sõlmiti Euroopa Majanduspiirkonna riikides asuvate tütarettevõtetega, kuid üksnes juhul, kui risk või kohustus asub Ühendkuningriigis. Seega, vastavalt Saksamaa finantsteenuste ametilt saadud teabele ei oleks Ühendkuningriigi-väliste elanike poolt välisfiliaalidega sõlmitud poliisid – mis on kõige tüüpilisemaks näiteks – kaitstud. Hr STEFFENi (H6) sõnade kohaselt pärast 2002. aastat see märkimisväärselt ei muutunud, kuna kriteeriumiks oli, et kas leping oli tõepoolest sõlmitud Ühendkuningriigis või pidi kindlustusrisk endiselt asuma Ühendkuningriigis, st kindlustusvõtja pidi elama Ühendkuningriigis. Hinnangu kohaselt – hr STEFFEN ei saanud seda öelda täie kindlusega – ei kehti see enamiku Saksamaa klientide kohta. Neil oli kohtumisi Bonnisis, et arutada Ühendkuningriigi kolleegidega, kas võib olla erinevusi ühelt poolt Inglismaa tagatissüsteemi, mida põhiliselt kohaldati Ühendkuningriigi klientide suhtes, ning teiselt poolt Euroopa klientidele kättesaadava kaitse vahel. FSA ei

¹ <http://www.fscs.org.uk/>

² Vt näiteks hr O'Broini 8. märtsi 2006. aasta kirja koos lisadega (tõend WE 3).

³ Leheküljed 3 ja 4.

⁴ St väljaspool Ühendkuningriiki resideeruvad kasumiosalusega kindlustusvõtjad.

vaidlustanud ühelgi juhul nende hinnangut, et Saksamaa kliendid ei olnud kaitstud, kuid mõlemad pooled arvestasid sellega ilma võimalikke heastamisvahendeid määratlemata. (H6)

Hr HOLMES viitas tõendis WE 84¹ käesolevas kontekstis EÜ asutamislepingu artiklile 12, milles sätestatakse, et igasugune diskrimineerimine kodakondsuse alusel on keelatud, ning rõhutatakse, et alaline kohalviibimine on ühenduse pretsedendiõigusega tunnistatud rahvuse lähedaseks asendajaks. Seepärast võib Ühendkuningriigi tagatissüsteemile juurdepääsu nõudeid pidada Ühendkuningriigi-väliste isikute suhtes diskrimineerivaks ja mis seega rikuvad EÜ asutamislepingu artiklit 12.

Tagatissüsteemidele juurdepääsu küsimus on ELASi ohvrite jaoks siiski vähese tähtsusega, sest Ühendkuningriigi tagatissüsteem ei kehtinud nende suhtes kunagi, sest ELAS ei jätnud oma kohustusi täitmata ega olnud maksejõuetu.

Kokkuvõttes tundub, et Ühendkuningriigi-väliste kindlustusvõtjatel puudub üldiselt juurdepääs kahele Ühendkuningriigi asutusele, mis on määratud tegelema kindlustusalaste kaebustega või kindlustusseltside pankrottidega (FOS ja FSCS). Hr TERTÁK (H1) jõudis seepärast järeldusele, et Equitable Life'i Ühendkuningriigi-välised liikmed on selgelt ebasoodsas olukorras. Hr WEYER (H3) arvas, et kohtuvaidlus oleks tõesti ainus tunnustatav õiguslik heastamisvahend, mis on Euroopa tarbijale kättesaadav.

Praegust mitterahuldavat olukorda arvesse võttes on Euroopa Komisjon (komisjon) hr TERTÁKi (H1) ütluse kohaselt mõnda aega liikmesriikidega kindlustuse tagatissüsteemide küsimuses koostööd teinud ning kaalub hetkel, kas võtta päevakorda ettepanek võtta vastu direktiiv, et nõuda igalt liikmesriigilt sellise skeemi loomist, mis katab nii ELi-siseste kui ka ELi välisfiliaalide kliendid ja soodustatud isikud. Pr O'DEA (H4) täpsustas, et komisjon on kokku kutsunud töörühma eesmärgiga kaaluda, kuidas oleks kindlustushüvituse suhtes võimalik saavutada miinimumtase tagamaks, et tarbijatel, kellel on tegemist piiriülese kindlustusandjaga, oleks juurdepääs samaväärsele hüvitusele, mis kehtib kindlustusandja koduriigis. „*Me usume, et seda tuleks edendada*”, ütles pr O'DEA. Hr MAXWELL HM Treasury'st (H4) väljendas samuti põhimõtteliselt toetust Euroopa direktiivile, mis käsitleks kindlustuse tagatissüsteeme. Erinevalt pangahoiustest puudub hetkel riiklike kindlustusalaste tagatissüsteemi toimingute Euroopa raamistik. Ühendkuningriik on andnud mõista, et ei seisaks vastu mõistlikule ettepanekule. Kuid iga ettepanek võtta vastu direktiiv kindlustusalaste tagatissüsteemide kohta saab olla vaid osa süsteemist, mis peab sisaldama kodu- ja külastusriigi järelevaatajate täiustatud koostööd. Hr STEFFEN Saksamaa finantsteenuste ametist teatas samuti, et nad jälgivad suure huviga Euroopa liikmesriikide vaheliste arutelude edasisi arenguid kaitsesüsteemide ühtlustatud õigusliku raamistiku kohta Euroopa Liidus ja et Saksamaa võtab kõnealustest jõupingutustest konstruktiivselt osa (H6).

5. Kohtuvaidlused

Kindlustusandjate vastu suunatud kohtuvaidluste puhul sätestatakse üldiselt nõukogu määruses (EÜ) nr 44/2001 kohtualluvuse ja kohtuotsuste täitmise kohta tsiviil- ja

¹ Lehekülj 24.

kaubandusasjades, et pädevust kasutatakse liikmesriigis, kus on kostja alaline elukoht hoolimata tema rahvusest. III peatükis (artiklites 8–14) kehtestatakse konkreetsed eeskirjad kindlustusega seotud küsimuste kohta. Artikli 9 lõikes 1 määratakse kindlaks, et „*kindlustusandja, kelle alaline elukoht on liikmesriigis, võib kaevata kas a) selle liikmesriigi kohtusse, kus on tema alaline elukoht, või b) kui tegemist on kindlustusvõtja esitatud kaebusega, teises liikmesriigis hageja alalise elukoha kohtusse*”. Artikli 9 lõikes 2 täpsustatakse, et „*kindlustusandjat, kelle alaline elukoht ei ole liikmesriigis, kuid kellel on ühes liikmesriigis filiaal, esindus või muu üksus, käsitatakse filiaali, esinduse või muu üksuse tegevusest tulenevates vaidlustes selles liikmesriigis alalist elukohta omavana*“. Määrusega nähakse ette ka asjaomaste liikmesriikide poolt kohtuotsuste tunnustamine ja jõustamine.

Sellest järeldub, et Iirimaa/Saksamaa kindlustusvõtjatel, kes on Equitable Life’iga sõlminud lepingu Ühendkuningriigis, oleks võimalus kaevata kindlustusselts kohtusse kas Ühendkuningriigis või riigis, kus asub nende alaline elukoht, milleks on kõige tõenäolisemalt Iirimaa/Saksamaa. Teiselt poolt need Iirimaa/Saksamaa kindlustusvõtjad, kes on lepingu sõlminud Equitable Life’i filiaaliga Iirimaal/Saksamaal, peaksid Equitable Life’i kohtusse kaebama Iirimaal/Saksamaal (juhul kui nende alaliseks elukohaks ei ole mõni muu liikmesriik). Enamik Iirimaa/Saksamaa kindlustusvõtjaid on otnud oma poliisi ELASi filiaalidest Iirimaal/Saksamaal, seega peaksid nad viimase seal kohtusse kaebama.

Konsolideeritud elukindlustusdirektiivi artiklis 32 kehtestatakse kindlustuslepingute suhtes kohaldatava õiguse eeskirjad. Vastavalt sellele reguleeritakse elukindlustuslepinguid kohustuse liikmesriigi – st liikmesriigi, kus on kindlustusvõtja alaline elukoht – õigusega. Kui kõnealuse liikmesriigi õigus seda võimaldab, võivad osapooled valida mõne muu riigi õiguse. Kui kindlustusvõtja on füüsiline isik ja tema alaline elukoht asub muus liikmesriigis, kui see, mille kodakondsust ta omab, võivad osapooled igal juhul valida oma kodakondsusjärgse liikmesriigi õiguse. Eespool mainitud eeskirjad ei piira siiski foorumi õigusnormide kohaldamist olukordades, kus kõnealused eeskirjad on kohustuslikud, sõltumata muidu lepingu suhtes kohaldatavatest eeskirjadest.

Näitena uuritakse tõendis ES 3¹ õiguse valikut Saksamaa kindlustusvõtjate õiguste kaitsel Equitable Life’i vastu. Tõendis väidetakse, et see, kas Saksamaa kindlustusvõtjad saavad Saksamaa kohtus nõude esitamisel tugineda Ühendkuningriigi õigusele, sõltub rahvusvahelise eraõiguse põhimõtetest. Kindlustusvõtja poolt esitatud nõude tüübist sõltuvalt kehtivad erinevad eeskirjad. Lepingus ettenähtud heastamisvahendite suhtes jõutakse tõendis ES 3 järeldusele, et juhul kui Saksamaa kindlustusvõtja sõlmib lepingu Equitable Life’iga, reguleerib lepingut ja võimalikku lepingust tulenevate kohustuste täitmatajätmist vaikival kokkuleppel Saksamaa õigus. Osapooled võivad valida mõne muu riigi õiguse, kuid nende valik on piiratud. Ühendkuningriigi õiguse võib valida juhul, kui Ühendkuningriigi kodaniku alaline elukoht on Saksamaal. Kui Equitable Life on Saksamaal tegelenud kindlustustegevusega muu kui tütarettevõtete, filiaalide või agentide kaudu ja kui kindlustusvõtja alaline elukoht on Saksamaal, võivad lepingupooled valida ükskõik millise riigi õiguse. Viidates lepinguvälise kahju seaduslikele heastamisvahenditele, nenditakse tõendis ES 3, et juhul kui kindlustusvõtja, kelle alaline elukoht on Saksamaal (ja seepärast asub ka tema vara Saksamaal), on kannatanud finantskahju Equitable Life’i või ühe tema töötaja taunitavate tegude tõttu, võib kindlustusvõtja valida, kas ta esitab taotluse

¹ Leheküljed 68–70.

heastamisvahendite osas Saksamaa või Ühendkuningriigi õiguse alusel.

Hr STEFFEN (H6) kommenteeris, et ta *ei saa käesolevat õiguslikku lahendust mitte mingil viisil kritiseerida, tegemist on tarbijakaitsega parimas mõttes*. Ta peab tõsiasja, et probleemi tõstatades ei pea Ühendkuningriigi-välised kindlustusvõtjad *hakkama saama* Ühendkuningriigi õigusega, nende eeliseks. Hr WEYER (H3) väljendas siiski kahtlust seoses Saksamaa piirkondlike kohtute võimekusega hinnata ELASi vastu esitatud kohtuasju. Ta *mainis, et see oleks nende jaoks eriti raske, sest aines on ülimalt keeruline. Saksamaa vaatenurgast on tegemist küsimustega, mis omavad rahvusvahelist õiguslikku tähendust*. Lisaks tuleb selgitada aktuaari ekspertiisi, reguleeriva õiguse ja kindlustuslepingu seaduse küsimusi, ning nende omanduses olevad tõendid on ülekaalukalt Ühendkuningriigist ja seega inglise keeles. Nad oletavad, et keskmise piirkondliku kohtu jaoks, kellel harilikult oleks sellistes kohtuasjades pädevus, oleksid sellised küsimused selgelt ülejõukäivad. Kohtukulude risk on selles suhtes Saksamaa tarbijale samuti oluline tegur, *märkis* hr WEYER.

Uurimiskomisjon on teadlik Saksamaa kohtule ELASi vastu esitatud kohtuasjast. Hr STEFFEN rääkis uurimiskomisjonile tõendis H6, et talle kirjutas üks Saksamaa advokaat, kes küsis kohtuasjas abi Saksamaa reguleerivalt asutuselt. Hr STEFFEN arvas, et see oli seotud Düsseldorfis piirkondliku kohtu kohtumenetlusega. Kuni kõnealuse hetkeni olid nad leidnud, et Saksamaa järelevalveasutusena olid nad hästi kaetud, sest ei arvanud, et reguleeriva asutuse rolliks võiks olla individuaalsete juhtumite korral läbirääkimiste pidamine lepinguosaliste vahel. Hr STEFFENini on jõudnud, et kõnealused läbirääkimised jätkuvad ning samuti, et – kuid see on tema subjektiivne mulje – kohtuasjas peetakse läbirääkimisi ja arutatakse konkreetsete kokkulepete ja kokkuleppesummade üle. (H 6)

Iirimaa kindlustusvõtjate suhtes ütles pr KNOWD (H2) uurimiskomisjonile, et „*meie protsessime Equitable Life'iga kohtus, kuid meie kohtuasi on hetkel peatatud*”. Pr KNOWD ei täpsustanud, kas kohtuasi anti menetlusse Iirimaa või Ühendkuningriigis. Uurimiskomisjonil puudub teave, kas teised Iirimaa kindlustusvõtjad on Equitable Life'i vastu esitanud kohtuasju.

Mis puudutab nõudeid järelevalve asutuste vastu, täpsustatakse tõendis ES 3¹, et määrust (EÜ) nr 44/2001 nende suhtes ei kohaldata. Ühendkuningriigi asutustelt kahju nõudmise puhul kehtiks seepärast Ühendkuningriigi õigus ning kahjunõuded tuleks esitada Ühendkuningriigi kohtutele. Tõendis ES 3 väidetakse, et käesolev peegeldab territoriaalsuse üldpõhimõtet, mis kehtib avaliku õiguse küsimuste kohta. Seega reguleerib Ühendkuningriigi reguleerivate asutuste vastu esitatud nõudeid Ühendkuningriigi õigus, mis on vastutav põhimõtete eest, kas ja millistel tingimustel Ühendkuningriigi-välised kindlustusvõtjad saavad kahjusid sisse nõuda. Käesolevas kontekstis tuleks siiski märkida, et liikmesriigid on seotud EÜ asutamislepingu artiklis 12 sätestatud aluspõhimõttega, mille kohaselt on keelatud igasugune diskrimineerimine kodakondsuse alusel ja seega oleks eristav kohtlemine kindlustusvõtjate suhtes, kes ei ole Ühendkuningriigi alalised elanikud, tõenäoliselt kaudne diskrimineerimine kodakondsuse alusel (ES 3).

Nagu eespool on nenditud, tõstsid mitmed tunnistajad esile õiguslikke takistusi ja finantsriske, mis kaasnevad nõuete esitamisega Ühendkuningriigi reguleerivate asutuste vastu, seda isegi

¹ Leheküljed 108 ja 109.

Ühendkuningriigi kodanike puhul. Ühendkuningriigi-väliste kodanike suhtes sedastati, et Ühendkuningriigi õiguskeskkond ei ole mitte üksnes võõras enamikule neist, vaid ka märgatavalt riskantsem kui nende koduriigi õiguskeskkond (vt hr LAKE seletust tõendis H1). Tõendid viitavad, et ükski Ühendkuningriigi-välised kindlustusvõtja ei ole võtnud õiguslikke meetmeid mõne Ühendkuningriigi reguleeriva asutuse vastu.

X Võimalikud heastamisvahendid Equitable Life'i ohvritele ELi õigusest lähtuvalt

Käesolevas osas käsitletakse EÜ õiguse alusel kindlustusvõtjatele kättesaadavaid heastamisvahendeid. Esiteks uuritakse, kas teise õigusega, nagu näiteks kolmas elukindlustusdirektiiv, nähakse ette hüvitismehhanismid. Teiseks keskendutakse aruandes EÜ esmase õiguse alla kuuluvale õiguskaitse süsteemile, mis puudutab ühenduse õiguse rikkumisega üksikisikutele põhjustatud kahju. Lõpuks vaatleb uurimiskomisjon ELi tasandi koordineerimismehhanisme, nagu näiteks FIN-NET, mis loodi piiriüleste tarbijakaebuste käsitlemise lihtsustamiseks.

1. Kolmas elukindlustusdirektiiv

Nagu eelnevalt sedastatud, nõuab artikkel 36 (direktiivi 92/96/EMÜ artikkel 31) liikmesriikidelt üksikasjalike eeskirjade kehtestamist tagamaks, et kindlustusvõtjad saavad enne elukindlustuslepingu sõlmimist piisavalt asjakohast teavet. Pärast lepingu sõlmimist peavad kindlustusvõtjad kogu lepingu kehtivusaja jooksul saama teavet mis tahes muutuste kohta, mis käsitlevad lepinguga seotud asjakohast teavet. Nimetatud artiklit tuleks lugeda koos direktiivi III lisaga (direktiivi 92/96/EMÜ II lisa). Lisas sätestatakse, et kindlustusvõtjale edastatav teave tuleb anda kirjalikult, selgelt ja täpselt kohustuse liikmesriigi ametlikus keeles. Kõnealuse lisa punktis A loetletakse üles teave, mis tuleb kindlustusvõtjale edastada enne lepingu sõlmimist, ning punktis B teave, mida kindlustusvõtja peab saama lepingu kehtivusaja jooksul. Direktiivi artikli 36 lõike 3 alusel võib kohustuse liikmesriik kindlustusseltsidelt nõuda peale II lisas täpsustatud teabe lisateavet „ainult juhul, kui seda on kindlustusvõtjale vaja kohustuse oluliste asjaolude mõistmiseks”.

Tõendis ES 3¹ kinnitatakse, et direktiiviga ette nähtud minimaalne andmete avalikustamise nõue on piisavalt täpne ja annab seega üksikisikutele õigused kindlustusseltside vastu, mida saab jõustada niipea, kui need on siseriiklikusse õigusesse üle võetud. Direktiiviga 2002/83/EÜ ei nähta siiski ette mitte ühtegi lepingujärgset heastamisvahendit kindlustusvõtjate kasuks. Seetõttu on artikli 36 rikkumise korral kättesaadavad heastamisvahendid need, mis on ette nähtud siseriikliku õigusega (ES 3²). Nagu näidati VI osa punkti 2 alapunktis a, on Ühendkuningriigi andmete avalikustamise nõuded direktiivi artikliga 36 võrreldes laiaulatuslikumad ja konkreetsemad. Viimane näiteks näib juba ise mitte piisavalt konkreetne, et olla aluseks õigusele avalikustada tagamata annuiteedimääraga Equitable Life'i kindlustusvõtjatele tagatud annuiteedimäära risk, arvestades et

¹ Lehekülj 88.

² Lehekülj 89.

Ühendkuningriigi õiguse alusel tuleks sellised riskid avalikustada. Tõendis ES 3 tehakse siiski teoorias selgeks, et kui Ühendkuningriik oleks kindlustusseltsidelt andmete avalikustamise jätnud nõudmata, oleks kindlustusvõtjatel olnud õigus nõuda heastamist riigilt juhul, kui nad kõnealuse ebaõnnestumise tõttu kahju kannatasid. Järelevalve vastutuse tingimusi EÜ õiguse raames uuritakse allpool.

Tasub ära märkida, et antavas teabes sisaldub „*kindlustusvõtjate, kindlustatud isikute või lepingujärgsete soodustatud isikute lepingutega seotud kaebuste käsitlemise kord, sealhulgas vajaduse korral kaebustega tegeleva organi olemasolu, piiramata õigust pöörduda kohtusse*” (direktiivi 2002/83/EÜ III lisa punkti A alapunkt a 15).

Vastavalt käesolevatele sätetele oleks Equitable Life seega pidanud kohustuslikus korras teavitama kindlustusvõtjaid, sealhulgas Saksamaa ja Iirimaa filiaalide kliente, kaebuste käsitlemise korrast ja kaebustega tegelemise eest vastutavatest asutustest. Uurimiskomisjon on püüdnud kontrollida, kas ELAS järgis käesoleva nõude täitmist kõikidel juhtudel. Hr LLOYD, endine ELAS’i müüja Ühendkuningriigis, ütles tõendis H5, et „Ühendkuningriigi müügipersonal oli reguleerivate nõuete järgimisest hästi informeeritud, nagu näiteks et *kliendiga kokkusaamisel tuleb talle anda infoleht; kliendile tuleb esitada kõik põhifaktid*. Dokumentides esines kindlasti viiteid ombudsmanile ja sellele, kuidas kaebust esitada ning muu tüüpiline müügiteave. Hr LLOYD arvas alati – ja tegelikult usub, et see on tõsi –, et Equitable Life oli klientidele teabe andmisel sama hea kui ükskõik millise teise Ühendkuningriigi kindlustusseltsi müügiosakond. Arvestades siiski Iirimaa ja Saksamaa kindlustusvõtjate seas valitsevat segadust selles suhtes, millise organi poole oma kaebustega pöörduda, nõudis uurimiskomisjon teavet täpsustamaks, kas ELAS andis klientidele kogu asjakohase teabe. Hr THOMSON vastas tõendis H8, et Equitable Life’i menetluskord Iirimaa klientide esitatud kaebuste suhtes seisnes selles, et oma lõpliku vastuse andmisel kaebuse esitajale edastas Equitable Life viimasele Iirimaa kindlustusombudsmani kohta käivad üksikasjad. Saksamaa kindlustusvõtjate puhul ei olnud Equitable Life teadlik võrdväärse ombudsmaniteenuse olemasolust ja niisiis tegeles Equitable Life kaebustega ise Tõend WE-CONF 21 näitab, et Saksamaal sedastatakse ka poliisi tingimustes, et soovi korral võivad kindlustusvõtjad nõude esitamiseks pöörduda kohalikku kohtusse.

Pr KNOWD (H3) väitis siiski eeltoodule vastupidiselt, et Equitable Life andis oma Iirimaa klientidele teada, et nad ei saa kasutada FOSi teenuseid, samas kui selgus, et see ei olnud tõsi (vähemalt tema puhul). Hr THOMSON väitis omakorda, et ei olnud teadlik sellest, et Iirimaa kindlustusvõtjatele oleks öeldud, et neil puudub juurdepääs Ühendkuningriigi finantsküsimumuste ombudsmani teenistusele (H8). Nad ütlesid siiski Iirimaa kindlustusvõtjatele, et Ühendkuningriigi finantsküsimumuste ombudsman võib otsustada, et on võimetu nende kaebust arvesse võtma. Nagu hr THOMSON oli juba väitnud, oli nende üldiseks tavaks suunata need Iirimaa kindlustusvõtjad, keda ei rahuldanud vastus nende kaebusele, Iirimaa kindlustusombudsmani poole. Nad uskusid hr Thomsoni sõnul, et see on kõige sobivam asutus Iirimaa kindlustusvõtjate poolt Iirimaal müüdavate poliiside vastu esitatud kaebustega tegelemiseks (H8).

Direktiivi artiklis 36 ja III lisa sätestatud teavitusnõuete rakendamine jääb kohustuse liikmesriigi pädevuse ja vastutuse piiridesse. IFSRA annab tõendis WE 80 uurimiskomisjonile teada, et direktiivi 2002/83/EÜ III lisa võeti Iirimaa õigusesse üle kohustusliku vahendi 360 abil 1994. aastal. 5. osa artiklis 45 nõutakse, et enne lepingu

sõlmimist peab kindlustusandja kindlustusvõtjale andma teatavat teavet, mis on üksikasjalikumalt täpsustatud eeskirjade III lisas. Kaebusi käsitlev teave sisaldub III lisa punktis 15. Equitable Life Society oli käesoleva sättega seotud, väitis ISFRA (WS 80). Saksamaa olukorra kohta väidab hr WESTPHAL tõendis WS 2, et Saksamaa õigus ei vastanud konsolideeritud elukindlustusdirektiivi III lisas sätestatud nõuetele. Kindlustuslepingute sõlmimist reguleerivate Saksamaa õigusaktide – nn *Policenmodell* – praktiline seisukoht on selline, et kindlustuslepingut peetakse sõlmituks isegi siis, kui kindlustusvõtja ei ole veel ELi elukindlustusdirektiiviga nõutud kogu teavet saanud. See on vastupidine direktiiviga ette nähtud põhimõttele, mille kohaselt tuleb kindlustusvõtjaid enne lepingu sõlmimist nõuetekohaselt teavitada. Hr WESTPHALi sõnul esitas Saksamaa tarbijaühing seepärast 1994. aastal komisjonile kaebuse, mida tema väite kohaselt edasi ei uuritud. Hr WESTPHAL teatas uurimiskomisjonile, et komisjon alustas rikkumismenetlust¹ Saksamaa vastu pärast teist kaebuse esitamist samadel põhjustel 11 aastat hiljem, aastal 2005. Komisjon saatis Saksamaa valitsusele põhjendatud arvamuse oktoobris 2006. Hr WESTPHAL andis mõista, et Saksamaa õigusaktid viiakse nüüd vastavusse elukindlustusdirektiivi nõuetega. Kuna avalikustamise nõuded direktiivi III lisas on peamiste ELASi vastu esitatud eksitava müügi süüdistuste suhtes ebaolulised, käesolevat punkti raporti selles osas täiendavalt ei uurita.

Sel ajal kui kindlustusvõtjaid tuleb teavitada kaebuse esitamise korrast ja asutustest nende asukohariigis, ei nõuta ei elukindlustusdirektiivis ega mis tahes muus EL õigusakti osas liikmesriikidelt hüvitismehhanismide tagamist, olgu tegemist koduriigi klientide või ELi filiaali klientidega. Hr TERTÁK rõhutas oma uurimiskomisjonile antud seletuses, et praegu puudub kohustus Euroopa õiguse alusel omada kas finantsküsimumuste ombudsmani teenistust, mille kaudu saab nõuda hüvituse maksmist, või tagatissüsteemi, et kindlustusseltsi pankrotistumise korral nõuded kinni maksta (H1).

Ühendkuningriigi asutused rõhutasid seepärast uurimiskomisjoni ees, et Ühendkuningriik on olnud kindlustusvõtjatele hüvitismehhanismide tagamisel esirinnas ning on pidevalt läinud kaugemale ombudsmani teenistuse ja hüvitussüsteemide tagamise Euroopa nõuetest (hr MAXWELL, H4), isegi kui nad ei tundu olevat kättesaadavad teistesse liikmesriikidesse rajatud filiaalide klientidele. Nagu varem sedastati, on ombudsmani kavad olemas ka Iirimaa ja Saksamaal. Hr MERRICKS rõhutas tõendis WE 56, et praegused Ühendkuningriigi ja Iirimaa ombudsmani kavad on kõikehõlmavamad ja omavad laialdasemaid volitusi tülide lahendamisel kui enamik võrdväärseid süsteeme teistes liikmesriikides, sealhulgas Saksamaal. Nagu eespool mainitud, on tagatissüsteemid praegu olemas Ühendkuningriigis ja Saksamaal, mitte aga Iirimaa.

Oma uurimiskomisjoni ees peetud sõnavõtus viitas hr SEYMOUR (H7) direktiivi 92/96/EMÜ artiklile 13, milles rõhutatakse, et „*kõigi kindlustatud isikute huve kahjustavate rikkumiste vältimiseks või parandamiseks [oleks vaja] päritoluliikmesriigi inspektorit*”. Ta väitis, et Ühendkuningriigi reguleeriv asutus keeldub ikkagi olukorda parandamast ja astub kõikvõimalikke samme, et blokeerida demokraatilisi kahju heastamise viise. Hr SEYMOURi sõnul on see tõsine kolmanda ja neljanda elukindlustusdirektiivi rikkumine. Vastusena käesolevale küsimusele selgitas hr BEVERLY komisjonist, et käesolevas artiklis ei tähenda viide heastamisvahenditele makset või hüvitust: kõnealune punkt käsitleb inspektore

¹ Komisjoni 12. oktoobri 2006. aasta pressiavalduses osutatakse, et komisjon saatis Saksamaa valitsusele ametliku teatise.

volitusi. Pädevatel asutustel peavad olema volitused ennetada, peatada või heastada mis tahes eeskirjade eiramine, ilma et see piiraks kindlustatud isikute huve. Lihtsamalt öeldes, käesolev säte ei käsitle hüvituse maksmist. Hr BEVERLY sõnul puuduvad elukindlustusdirektiivides igasugused sätted kahjude või hüvituse maksmise kohta. See on hetkel siseriikliku õiguse küsimus (H7). Volinik McCREEVY kordas sama mõtet tõendis H8: elukindlustusdirektiivid ei käsitle hüvituse küsimust ega viita sellele.

Hr ALEXANDER avaldas arvamust, et Euroopa õigusel peaks olema kindel roll kindlustusvõtjatele kättesaadavate heastamisvahendite määratlemisel, et esitada ELi õigusaktide rikkumisest tuleneva kahju nõudeid kolmanda osapoole seltside vastu. Sellised heastamisvahendid ei asenda siseriikliku õiguse all olemasolevaid heastamisvahendeid, vaid täiendavad neid (WE-FILE 31¹). Hr KERNi sõnul tuleks täpselt määratleda, millist kahju tuleks hüvitada ja kuidas hüvitus välja arvutada. Õigusaktides tuleks samuti tegelda kindlustusvõtjale nõude esitamisel vajalike elementidega või määratleda nõuded, mille alusel kindlustusvõtja saaks esitada tsiviilhagi ELi õigust rikkunud seltsi või üksikisiku vastu (WE-FILE 31). Hr KERN soovib Euroopa õigusaktide kaudu muuta olemasolevaid direktiive tagamaks, et eraisikud võivad heastamisvahendite saamiseks esitada tsiviilnõudeid liikmesriikide kohtutele. Alternatiivina võiks hr KERNi arvates vastu võtta eraldi direktiivi, millega nähakse ette ükskõik kui mitme olemasoleva ELi direktiivi, mis reguleerivad elukindlustust ja finantsteenuseid üldisemalt, rikkumisest põhjustatud kahju heastamisvahendid (WE-FILE 31²).

2. ELi esmane õigus

a) Õigus pöörduda avalduse ja kaebustega komisjoni poole

EÜ asutamislepingu artikli 194 alusel on igal Euroopa Liidu kodanikul, kes elab või kelle registrijärgne asukoht on mõnes liikmesriigis, õigus kas üksikult või koos teiste isikutega pöörduda avaldusega Euroopa Parlamendi poole küsimuses, mis kuulub Euroopa Liidu tegevusvaldkondadesse ja mis teda otseselt puudutab. Avalduseks võib olla individuaalne sooviavaldus, kaebus või tähelepanek ELi õiguse kohaldamise kohta või pöördumine Euroopa Parlamendi poole, millega taotletakse seisukoha võtmist konkreetses küsimuses. Sellised avaldused annavad Euroopa Parlamendile võimaluse juhtida tähelepanu mis tahes Euroopa kodanike õiguste rikkumisele liikmesriikide või kohalike ametiasutuste või muude institutsioonide poolt. Sõltuvalt asjaoludest võib petitsioonikomisjon näiteks paluda komisjonil viia läbi eeluurimine ja anda teavet asjaomaste ühenduse õigusaktide järgimise kohta. Mõnel erakorralisel juhul võib uurimiskomisjon esitada Euroopa Parlamendile aruande, mis pannakse täiskogus hääletusele, või asjaolude selgitamiseks visiidi korraldada. Petitsioonikomisjon võib ka nõuda koostööd riigi- või kohalike asutustega liikmesriikides, et lahendada avalduse esitaja poolt tõstatatud küsimus. Petitsioonikomisjon ei saa siiski eirata liikmesriikide pädevate asutuste poolt tehtud otsuseid. Kuna Euroopa Parlament ei ole õigusasutus, ei saa ta liikmesriikide õiguskohutu otsuste üle kohut mõista ega neid kehtetuks tunnistada. Sarnaselt puuduvad Euroopa Parlamendil volitused ELi õiguse ebakorrekts

¹ Lehekülj 2.

² Lehekülj 3.

ülevõtmise tõttu kahju kannatanud avalduse esitajale hüvitust määrata.

Equitable Life'i juhtumi kohta sai Euroopa Parlament tõepoolest hulga avaldusi, milles muu hulgas väidetakse, et kindlustusvõtjad on kannatanud kahju Ühendkuningriigi valitsuse suutmatuse tõttu ELASit rahuldaval viisil reguleerida ja kontrollida, mis oleks kooskõlas asjaomaste ühenduse kindlustusalaste õigusaktidega (vt tõendid WE 14 ja WE 15). Petitsioonikomisjon kuulutas avaldused vastuvõetavateks ja palus komisjonil avaldada arvamust avalduse esitajate poolt tõstatatud eri teemade kohta. Lisaks kutsuti avalduse esitajad uurimiskomisjoni 13. septembri 2005. aasta koosolekule oma juhtumit esitlema.

Oma pöördumises uurimiskomisjoni poole (WE 44) palusid avalduse nr 0029/2005 autorid uurimiskomisjonil kaasata ühenduse institutsioonid parandamise ja heastamise saavutamisse ning kutsuda komisjoni üles kindlaks tegema tõsiasi, mis aitaksid investoritel kantud kahju katta. Avalduse esitajad vihjasid ka sellele, et komisjonil on seaduslik alus astuda samme Ühendkuningriigi vastu Euroopa Kohtus. Oma kirjalikus lähetuses petitsioonikomisjonile¹ tegi komisjon siiski selgeks, et tema roll on kontrollida, et Ühendkuningriigi tegevus vastab praegu ELi asjaomastele õigusaktidele ning et ta ei saa teha mingeid arvam avaldusi endise reguleeriva korra sisu ja rakendamise kohta, mis on praeguseks uuega asendatud. Komisjon võttis käesoleva punkti kokku, öeldes, et komisjon on korduvalt väitnud, seda täielikus vastavuses Euroopa Kohtu pädevusega rikkumismenetluse rolli ja eesmärgi suhtes, et sellise menetluse eesmärk ELi õiguse alusel on rajada või taastada olemasoleva siseriikliku õiguse vastavus ELi õigusele, ja mitte otsustada võimaliku siseriikliku õiguse mittevastavuse üle minevikus, mida on vahepeal muudetud või uuega asendatud².

Equitable Life'i kohta tehtud avaldused viisid Euroopa Parlamendi lõpuks praeguse uurimiskomisjoni asutamiseni, et käesolevat teemat uurida.

Lisaks Euroopa Parlamendile avalduste esitamisele on kodanikel võimalik esitada kaebusi komisjonile, kuigi erinevalt avalduste esitamisest ei ole käesolevat õigust asutamislepinguga ette nähtud. Oma teatises Euroopa Parlamendile ja Euroopa ombudsmanile suhete kohta kaebuse esitajaga ühenduse õiguse rikkumisega seoses³ märgib komisjon, et igaüks võib esitada komisjonile liikmesriigi vastu tasuta kaebuse seoses liikmesriigi meetme (õigus-, reguleerivad või haldusnormid) või tavaga, kui ta leiab, et need on vastuolus ühenduse õiguse või selle põhimõtetega. Igasugune kirjavahetus, mida võib tõenäoliselt kaebusena uurida, registreeritakse kaebuste keskregistris, mida haldab komisjoni peasekretariaat. Pärast kaebuse uurimist võivad komisjoni ametnikud küsida volinike kolleegiumi arvamust, kas alгатada EÜ asutamislepingu artikli 226 alusel vastava liikmesriigi vastu rikkumismenetlus või juhtum sulgeda. Komisjon otsustab küsimuse üle omal valikul. Oma ühenduse õiguse kohaldamise järelevalve aastaaruannetes on komisjon pidevalt tunnustanud kaebuse esitajate olulist rolli ühenduse õiguse rikkumiste avastamisel. Näiteks 2005. aastal tuvastati ligikaudu 43,5% rikkumistest kaebuste alusel⁴. Kuigi komisjon võib alгатada liikmesriigi vastu rikkumismenetluse, ei saa ta kaebuse esitajatele hüvitust määrata. Küll aga võib rikkumismenetluse alгатamine nõude esitaja jaoks asju lihtsustada, et kahjunõuet Francovici kohtuasja alusel tõendada. Käesolevat punkti käsitletakse üksikasjalikumalt allpool.

¹ Euroopa Komisjoni 22. juuni 2005 aasta teatis uurimiskomisjoni liikmetele petitsioonide 0611/2004 ja 0029/2005 kohta.

² Euroopa Komisjoni 22. juuni 2005 aasta teatis uurimiskomisjoni liikmetele petitsioonide 0611/2004 ja 0029/2005 kohta.

³ KOM(2002)141 lõplik, lisa.

⁴ Komisjoni 23. aastaaruanne: ühenduse õiguse kohaldamise järelevalve (2005); KOM(2006)416 lõplik.

19. märtsi 2004. aasta komisjoni sisemärkuses, mille viimane edastas osana tõendist WE-CONF 11, sedastatakse, et kokku on nad saanud Equitable Life'i kohta seitse kaebust üksikkodanikelt, viis kirja Euroopa Parlamendi liikmetelt ning kaks Euroopa Parlamendi kirjalikult vastatavat küsimust. Tõendis H1 tsiteeris hr TERTAK voliniku vastust Euroopa Parlamendi liikme hr Perry kirjale: „*Tavatingimustes, kui kannatanud pool on seisukohal, et riiklikud järelevalve asutused ei ole õigesti austanud asjaomaste EÜ direktiivide nõudeid, võib hüvitust nõuda siseriiklikele kohtutele taotluse esitamise kaudu. Lisaks on siseriiklikel kohtutel sellises olukorras samuti volitused määrata kannatanud pooltele kahjuhüvitust – midagi, mida komisjon teha ei saa. ... Praegusel hetkel ei ole komisjon Equitable Life'iga seoses teadlik mitte ühest ELi elukindlustusdirektiivide rikkumisest, kuid vajaduse korral vaatab ta oma seisukoha Penrose'i uurimist arvesse võttes üle*”. Sarnaselt oli tõendis WE-CONF 11 esitatud ütluste kohaselt komisjoni esialgne vastus kodanike esitatud kaebustele, et nad ootavad lord Penrose'i sõltumatu raporti järeldusi, enne kui määravad kindlaks, milliseid meetmeid, kui üldse, tuleks võtta.

Selleks ajaks, kui Penrose'i raport oli avaldatud, rõhutas komisjon (sarnaselt positsiooniga, mida ta oli väljendanud vastuses petitsioonikomisjoni teabenõudele) kaebuse esitajatele, et kaebustega seotud sündmused on seotud eelneva reguleerimise ja järelevalve korraga, mis on vahepeal Ühendkuningriigi poolt asendatud uuega (WE-CONF 11). Tõendis WE 1¹ selgitas komisjon oma seisukohta, väites, et komisjon ei ole sellises seisus, et võtta lõplik seisukoht, kas Equitable Life'i puhul toimus direktiivi rakendamisel rikkumisi, ning isegi kui ta oleks võimeline sellist seisukohta võtma ja veendunud, et rikkumine tegelikult toimus, ei ole komisjon võimeline Euroopa Kohtus rikkumismenetlust algatama. Euroopa Kohus oli otsustanud, et menetluste eesmärk on tuua tõrksa liikmesriigi käitumisse muutus, mitte aga üldiselt teadmiseks võtta, et minevikus on rikkumisi toimunud. Euroopa Kohus oli arvamusel, et komisjon ei või Euroopa Kohtus asutamislepingu rikkumise suhtes menetlust algatada, välja arvatud juhul, kui liikmesriik ei ole järginud põhjendatud arvamust ajavahemiku piires, millest teda sel eesmärgil on teavitatud². Equitable Life'i puhul oli komisjon andnud teada, et on rahul asjaomase direktiivi Ühendkuningriigi poolse rakendamisega ja mis tahes probleemid tunduvad olevat seotud pigem praktilise rakendamise kui õigusaktide ülevõtmisega. Komisjon ei näinud mingit põhjust rikkumismenetluse algatamiseks, ühtegi põhjendatud arvamust ei esitatud ja oli küllaltki selge, et eri korrespondentide, kaebuse ja avalduse esitajate poolt küsitavaks muudetud Ühendkuningriigi reguleerimise ja järelevalvega seotud korda oli probleemide esinemisest saadik, millele komisjoni ja Euroopa Parlamendi tähelepanu juhiti, radikaalselt muudetud.

Komisjon märkis oma järeldustes, et kuna põhiküsimus tundus olevat hüvituse maksmine, oli ta pidevalt sedastanud, et hüvitise saamiseks võetavad meetmed tuli teostada riiklike asutuste ja kohtute kaudu, mis on õige isegi nendel juhtudel, kui ühenduse direktiividega antakse õigused üksikisikutele (WE 1³).

Kaebuse ja avalduse esitajad pidasid komisjoni vastumeelsust uurida Ühendkuningriigi reguleeriva korra mittevastavust kolmandale elukindlustusdirektiivile tõsiselt ebarahuldavaks. EMAG märkis näiteks tõendis WE 44, et pensionisäästud on toode, mida kogutakse

¹ Leheküljed 7–9.

² Kohtuasi C-349/99 komisjon v Itaalia, EÜT (2002) lk I-305.

³ Lehekülg 9.

vanaduspõlve jaoks 50 ja enam aastat, ning et see võib võtta aastakümneid, et paljastada puudujäägid, nagu see juhtus Equitable Life'i puhul. EMAG arvas seepärast, et oleks vastuvõetamatu komisjoni poolt keelduda mineviku eksimustega tegelemast ja küsis, millises tõhusas õiguslikus raamistikus pääsevad seaduserikkujad vaid reformilubadusega. Komisjon vastas tõendis WE 1, et on täiesti teadlik sellest, et avalduse esitajad peavad käesolevat seisukohta ebarahuldavaks. Sellele vaatamata on see ainus seisukoht, mille komisjon saab võtta, arvestades tema rolli ja rikkumismenetluse iseloomu ühenduse õiguse kohaselt (WE 1¹). Komisjon ei usu, et tema seisukoht oleks puudulik, kuna ta ei mõista, mis eesmärk on menetluse algatamisel, et kindlaks teha võimalik rikkumine minevikus (WE 1²).

Eespool nimetatud põhjustel ei saa Euroopa Parlament ega komisjon nõuda liikmesriigi poolt ELi õiguse puuduliku rakendamise või kohaldamise tõttu kahju kannatanud avalduse või kaebuse esitajatele hüvituse maksmist. Kui siiski ELi institutsioon tuvastaks, et liikmesriigi tegevus või tegevusetus ei vastanud ELi õigusaktidele, aitaks see hagejatel taotleda oma õiguste kaitset asjaomaste kohtulike kanalite kaudu.

Seepärast on mõistetav, et avalduse ja kaebuse esitajad on pettunud komisjoni tõrksuses uurida väidetavaid minevikus aset leidnud ja nüüdseks parandatud rikkumisi. Uurimiskomisjon tunnistab vastuvõetavaks, et komisjon ei saa selliste juhtumite korral rikkumismenetlusi algatada. Nagu ta märgib tõendis WE 1³, peab komisjon austama EÜ asutamislepingu sätteid ja Euroopa Kohtu pädevust ning kõik rikkumismenetluse eeskirju puudutavad muudatused nõuavad ametlikku EÜ asutamislepingu muutmist. Käesoleval põhjusel ei ole Euroopa Parlament võimeline rahuldama nende kindlustusvõtjate taotlust, kes avaldasid lootust, et Euroopa Parlament teeks komisjonile ettepaneku õhutada Euroopa Kohtus menetluste algatamist Ühendkuningriigi valitsuse vastu suutmatuse eest toimida kooskõlas EÜ direktiividega (hr BRAITHWAITE, H 10).

EÜ asutamislepingu sätted iseenesest siiski ei takista komisjonil uurida väidetavaid minevikus toimunud rikkumisi (ilma järgnevalt rikkumismenetlust algatamast). Uurimiskomisjoni arvamuse kohaselt oleks see eriti õigustatud sellistel juhtudel nagu Equitable Life, kus väidetavad rikkumised puudutavad suurt hulka kodanikke üle kogu Euroopa. Rikkumismenetlust käsitlevate EÜ asutamislepingu sätete suhtes on uurimiskomisjon arvamusel, et lüngad on olemas, kuna puudulik rakendamine tuli paljudel juhtudel ilmsiks alles aastakümned hiljem. Seepärast tuleks kaaluda EÜ asutamislepingu sätete muutmist viisil, mis muudaks märgatavalt rikkumismenetluse olemust, et liikmesriike saaks minevikus tehtud rikkumiste eest karistada. Uurimiskomisjon usub, et oleks kasulik hinnata sellise muutmise võimalikke hüvesid, nagu liikmesriikide poolsete algatuste kasvu, et rakendada EÜ seadusakte korralikult ja õigeaegselt.

Equitable Life'i juhtum rõhutab veel kord, kui tähtis ja oluline on ELi kodanike õigus pöörduda avaldusega Euroopa Parlamendi poole. Sel ajal kui komisjon keeldus kaebuse esitajate poolt tõstatatud küsimusi uurimast, otsustas Euroopa Parlament, et avalduse esitajate väited on piisavalt tõsised, et õigustada põhjalikku uurimist ja asutada vastusena uurimiskomisjon. Kuigi Euroopa Parlamendil endal puuduvad volitused avalduse esitajatele

¹ Lehekülg 9.

² Lehekülg 9.

³ Lehekülg 9.

hüvitise määramiseks, võib ta anda mis tahes soovitusi, mida ta selles suhtes vajalikuks peab.

b) Reguleerimisega seotud vastutus ELi õiguses

Nagu rõhutati käesoleva raporti II ja III osas, tegi uurimiskomisjon kindlaks mitu reguleerimisega seotud puudust Ühendkuningriigi ELASi järelevalve eest vastutavate asutuste töös. Lisaks jõuti järeldusele, et Ühendkuningriigi asutused ei kohaldanud korralikult direktiivis 2002/83/EÜ sätestatud järelevalve standardeid usaldatavusnormatiivide täitmise üle. Allpool käsitletud märkustes uuritakse, kas Ühendkuningriigi poolne direktiivi sätete puudulik järgimine võib tekitada kahju kandnud kindlustusvõtjate poolt hüvitisnõudeid.

Euroopa Kohtu pretsedendiõiguse kohaselt võib liikmesriiki, kes ei järgi ühenduse õigust, pidada vastutavaks üksikisikule selle tulemusel põhjustatud kahju eest. *Francovich* pretsedendiõiguse¹ alusel on vastutustingimused järgmised:

- rikutud õigusnorm peab andma õigusi üksikisikutele;
- rikkumine peab olema piisavalt tõsine;
- liikmesriigile pandud kohustuse rikkumise ja kahjustatud isikute kantud kahju vahel peab olema otsene põhjuslik seos.

Vastavalt tõendile ES³ on esimene tingimus automaatselt täidetud, kui liikmesriik jätab rakendusmeetmed kohaldamata. Kui liikmesriik jõustab rakendusmeetmed, kuid need ei vasta piisavalt direktiivi nõuetele, ei ole rikkumine tingimata tõsine. Selleks, et kindlaks teha, kas puudulik ülevõtmine on võrdväärne tõsise rikkumisega, tuleb arvesse võtta kõiki juhtumi asjaolusid. Olulised tegurid tuvastamaks, kas rikkumine ületab tõsiduse piiri, on Euroopa Kohtu poolt loetletud kohtuasjas *Brasserie*. Need on järgmised: rikutud õigusnormi selgus; kas toimepandud rikkumine või kahju tekitamine oli tahtlik või tahtmatu; kas võimalik õigusnormi rikkumine on vabandatav või mitte; kas ühenduse institutsiooni võetud meetmed võisid soodustada ühenduse õigusega vastuolus olevate siseriiklike meetmete vastuvõtmist või säilitamist. Oma 25. jaanuari 2007. aasta otsuses kohtuasja C-278/05 (*Robins*) kohta tuletas Euroopa Kohus meelde, et tingimus, mille kohaselt ühenduse õiguse rikkumine peab olema piisavalt tõsine, tähendab liikmesriikide poolt nende suhtes kehtestatud piirangute ilmset ja tõsist tähelepanuta jätmist, ning tegurid, mida sellega seoses arvesse tuleb võtta, on muu hulgas rikutud normi selguse ja täpsuse aste ning riiklikele ametiasutustele kõnealuse eeskirjaga jäetud kaalutlusmeede. Euroopa Kohus soovitas lõikes 81, et komisjoni raport, milles teatati, et komisjon oli rahul asjaomaste õigusaktide rakendamisega Ühendkuningriigi poolt, võib olla tegur, mis näitab, et rikkumine ei ole piisavalt tõsine ega ilmne. Kuigi ühenduse institutsiooni seisukoht on asjassepuutuv tegur, võib siiski tekitada kahtlusi see, kas ühenduse õigust rikkunud liikmesriigil peaks olema õigus saada kasu ühe ühenduse institutsiooni ebaselgest ja ettevaatlikust arvamusest, eriti kui ollakse seisukohal, et ühenduse õiguse rakendamise kontseptsioon on dünaamiline ja võib aja jooksul areneda.

¹ Vt liidetud kohtuasjad C-6 ja C-9/90 *Francovich* jt [1991] EKL I-5357; liidetud kohtuasjad C-46 ja 48/93 *Brasserie du Pecheur v Saksamaa ja transpordiminister ex parte Factortame* [1996] EKL I-1029; liidetud kohtuasjad C-178, C-179, C-188-190/94 *Dillenkofer* jt v Saksamaa Liitvabariik [1996] ECR I-4845, lõiked 21–24.

² Vt leheküljed 98–100.

Nagu tehti kindlaks käesoleva aruande II ja III osas, oli ELASi suhtes Ühendkuningriigi peamine ebaõnnestumine mitte puudulik ülevõtmine, vaid direktiivi sätete juhtkonna poolne ebaõnnestunud kohaldamine ja jõustamine. Tõendis ES 3 selgitatakse, et sellist ebaõnnestumist peetakse ühenduse õiguse rikkumiseks ja käsitletakse seepärast vastavalt. Tegurid, mida kasutatakse rikkumise tõsiduse kindlaksmääramisel, on samad, mis on ära toodud eespool olevas lõigus puuduliku ülevõtmise kohta.

Tõendis ES 3 sedastatakse, et on raske tuvastada, kas Ühendkuningriigi asutuste poolt ühenduse normide rikkumine ELASi suhtes oli tõsine. Üksnes ametiasutuste ebaõnnestumist Equitable Life'i poolt 1999. aastal sõlmitud edasikindlustuslepingut kontrollida ja selle üle järelevalvet teostada, mida eriti kritiseeriti nii lord PENROSE'i¹ kui ka Bairdi raportis², võib pidada järelevalve teostamise mittetäitmiseks, mis võib endast kujutada kohtuasja Francovich tingimustele vastavalt tõsist rikkumist (ES 3³). Sarnasele arvamusele jõuab tõendis WE 71 advokaadibüroo, kes hindas ELASi teeneid reguleerivate asutuste vastu esitatud võimalike nõuete osas, väites, et nad on seisukohal, et kindlustusvõtjad on kolmanda elukindlustusdirektiivi rikkumise eest esitanud ühe potentsiaalselt vaieldava nõude teatava piiratud küsimuse suhtes, täpsemalt väidetava ülemäärase väärtuse suhtes, mis on omistatud edasikindlustuslepingule Equitable Life'i kindlustustehnilistes eraldistes (WE 71).

Kui liikmesriigil ebaõnnestub direktiivi ülevõtmine riiklikkusse õigusesse või ebaõnnestub haldusasutusel selle praktikas kohaldamine, on täidetud ka teine eespool mainitud vastutustingimus. Tõendi ES-3 kohaselt tekib vastutus seega vaid siis, kui direktiivis määratud tulemus toob kaasa õigused üksikisikutele ning direktiivi sätete alusel on kõnealuste õiguste sisu võimalik kindlaks määrata. See, kas käesolev tingimus on täidetud, on ühenduse õiguse tõlgendamise küsimus ja jääb seega eranditult Euroopa Kohtu volituste piiridesse.

Käesoleva suhtes viidati tõendis ES 3 kohtuasjale C-222/02 (Peter Paul jt v Saksamaa Liitvabariik). Oma 12. oktoobri 2004. aasta kohtuotsuses selgitas Euroopa Kohus mõningaid küsimusi seoses järelevalveasutuste kohustustega pangasektoris ELi pangandusõiguse ühtlustamise direktiivide kohaselt. Euroopa Kohus oli arvamusel, et kuigi direktiivid⁴ kehtestavad riiklike asutuste suhtes hulga järelevalvenõudeid, ei anna direktiiv 94/19/EMÜ hoiuste tagamise skeemide kohta ega ükskõik milline teine panganduse ühtlustamist käsitlev direktiiv hoiustajatele järelevalve asutuste üle õigusi, kui nende hoiused on puuduliku järelevalve tulemusel peatatud (ES 3⁵). Lisaks leidis Euroopa Kohus, et siseriiklikud õigusnormid, milles sätestatakse, et järelevalveasutus peab täitma oma ülesandeid üksnes üldistes huvides, ja millega välistatakse üksikisikutele puudulikust järelevalvest tuleneva kahju hüvitamise nõudmine, vastavad ELi pangandusõiguse direktiividele (ES 3⁶).

¹ WE 16.

² WE 17.

³ Lehekülg 108.

⁴ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 30. mai 1994. aasta direktiiv 94/19/EMÜ hoiuste tagamise skeemide kohta, nõukogu 12. detsembri 1977. aasta esimene direktiiv 77/780/EMÜ krediitiasutuste asutamise ja tegevusega seotud õigusnormide kooskõlastamise kohta (EÜT 1977 L 322, lk 30); nõukogu 17. aprilli 1989 aasta direktiiv 89/299/EMÜ krediitiasutuse omavahendite kohta (EÜT 1989 L 124, lk 16); nõukogu 15. detsembri 1989. aasta teine direktiiv 89/646/EMÜ krediitiasutuste asutamise ja tegevusega seotud õigusnormide kooskõlastamise ning direktiivi 77/780/EMÜ muutmise kohta (EÜT 1989 L 386, lk 1). Käesolevad direktiivid on praeguseks muudetud ja kodifitseeritud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. märtsi 2000. aasta direktiiviga 2000/12/EÜ krediitiasutuste asutamise ja tegevuse kohta (EÜT 2000 L 126, lk 1).

⁵ Lehekülg 101.

⁶ Lehekülg 101.

Kohtuotsuses *Peter Paul* leiti seetõttu, et ühenduse pangandusõiguse direktiivid ei anna tuletatud õigusi heale järelevalvele ning tunnistatakse, et pangandust reguleerivate asutuste kohustused on eeskätt siseriikliku õiguse küsimus. Arvestades sarnasusi pangandus- ja kindlustussektori järelevalves usaldatavusnormatiivide täitmise üle, väideti, et kohtuotsus kehtib ka viimase kohta (ES 3¹). Tõendis ES 3 juhiti siiski tähelepanu sellele, et kõnealune kohtuotsus ei välista võimalust, et Euroopa Kohus võib tuletada üksikuid õigusi teiste konkreetsemate direktiivide sätetest: tuletatud õigused võivad tuleneda sellest, kui ühenduse sätetes täpsustatakse riiklike pädevate asutuste järelevalve- ja kontrollikohustusi ning huvid, millest nad on määratud kasu saama (ES 3²). Kuna kolmandas elukindlustusdirektiivis sätestatud järelevalvenõuetel tundub see eripära puuduvat, oleks siiski ELASi tõttu kannatanud kindlustusvõtjatele veelgi raskem tuvastada kohtuasja *Francovich* alusel teist vastutustingimust.

Teises hiljutises otsuses kohtuasja kohta, mis esitati Lloyd kindlustusturul osaleva erainvestori „Names” poolt Ühendkuningriigi ametiasutuste vastu, viidatakse samale põhimõttele (vt WE-FILE 24 ja WE-FILE 25). Ühendkuningriigi ametiasutustelt nõuti hüvitust kahju eest, mis oli tekkinud ametiasutuste poolse kindlustusdirektiivi 73/239/EMÜ³ ebaõige rakendamise tulemusena. Nõude esitajad väitsid, et Ühendkuningriigi õiguses kindlustusdirektiivi ebaõige rakendamise tõttu ei saanud nad osa direktiivis kirjeldatud tulemustest, sealhulgas tingimused, mis oleksid pidanud kehtima Lloyd kindlustusturul kindlustusseltsidele volituste andmise, samuti nende kontrollimise suhtes; kindlustuse liikide suhtes, millega niisugustel kindlustusseltsidel on luba tegeleda; kindlustustehniliste eraldiste suhtes kehtivad nõuded ja selliste kindlustusseltside solventsusmarginaal; ning selliste nõuete kontrollimine.

Ühendkuningriigi ülemkohus leidis, et nõude esitajate väite kohaselt direktiiviga nendele antud õigused olid küllaldased, et esitada nõue õigusele kindlustusdirektiivi rakendamiseks. Vastupidiselt käesolevale leiti kohtuasjades *Francovich* ja *Brasserie du Pecheur*, et direktiiv oleks tulnud siseriiklikusse õigusesse üle võtta, kuid seda ei olnud tehtud, ning nõuti, et oleks pidanud kindlaks määrama õiguse, mis oleks tulnud anda nõude esitajatele, et nad saavutaksid direktiivis nõutud tulemused. Vastavalt kohtuotsusele ei olnud kindlustusdirektiivi eesmärk kaitsta neid, keda reguleeriti viisil, nagu väitis Names, kuigi kindlustusandjatele oli võib-olla antud erinevaid õigusi, nagu asutamisõigus, vaid kaitsta neid, kellele nad oma teenuseid ja tooteid tarnisid. Võttes arvesse asjaomaste sätete iseloomu, oli kindlustusdirektiivi eesmärk lihtsustada otsekindlustusteenuste avatud turu arengut ning ühtlustada kõnealuses kontekstis olemasolevaid siseriiklikke järelevalvesätteid. Ülemkohus jõudis järeldusele, et nendel eesmärkidel ei olnud mingit seost õigustega, mille kaitset Names taotles, ning lükkas seepärast nõude tagasi.

Lõpuks peab *Francovich* kohtuasja alusel olema liikmesriigile pandud kohustuse rikkumise ja kahjustatud osapoole kantud kahju vahel otsene põhjuslik seos. Tõendi ES 3 kohaselt on *Francovich* kohtuasjal põhineva kahjunõude edu suurim takistus teha kindlaks põhjuslik seos

¹ Lehekülj 105.

² Lehekülj 105.

³ Nõukogu 24. juuli 1973. aasta direktiiv 73/239/EMÜ otsekindlustustegevuse, välja arvatud elukindlustustegevuse alustamise ja jätkamisega seotud õigusnormide kooskõlastamise kohta (EÜT L 228, 16.8.1973, lk 3–19).

konkreetses kindlustusvõtja kantud kahjuga ning kahju väljaarvestamine (ES 3¹).

c) Kahju hüvitamine EÜ asutamislepingu artikli 235 ja artikli 288 teise lõigu alusel

EÜ asutamislepingu artikli 288 teises lõigus² sätestatakse, et lepinguvälise vastutuse korral heastab ühendus kõik oma institutsioonide või oma teenistujate poolt ülesannete täitmisel tekitatud kahjud vastavalt liikmesriikide seaduste ühistele üldprintsiipidele. Kui kodanikud, ettevõtted või liikmesriigid kannatavad kahju Euroopa Ühenduse teenistujate eksimuste tõttu, võib esitada õigusliku kahjunõude esimese astme kohtule (üksikisikud ja ettevõtted) või Euroopa Kohtule (liikmesriigid). Käesolevat kohustust ei ole täpsustatud ning selle kohaldamisala tõlgendamine on kuulunud kohtu pädevusse.

Seepärast tuleb täita järgmised tingimused, enne kui kahjutasu saab välja mõista:

- ühenduse asutuse või asutuse personali liikme teenistusülesannete täitmisel on sooritatud ebaseaduslik tegu;
- on kannatatud tegelikku kahju;
- ühenduse asutuse teo ja kantud kahju vahel peab olema põhjuslik seos.

Ühendus ei saa enda peale võtta kohustust enne, kui asjaomane asutus ei ole silmnähtavalt ja tõsiselt ületanud oma volituste piire³. Eksimuse leidmine, mida sarnastel asjaoludel hoolitsemis- ja hoolsuskohustust täitev haldusasutus teinud ei oleks, toetab järeldust, et ühenduse asutuse käitumine oli õigusvastane viisil, mis teeb ühenduse vastutavaks⁴.

Kahju kannatanud ELASi kindlustusvõtjad said kahjunõude esitada EÜ asutamislepingu artikli 288 alusel, tuues põhjenduseks selle, et komisjon jättis nõuetekohaselt täitmata talle ELi õiguse kohaldamise järelevalvega (st kolmanda elukindlustusdirektiivi rakendamine Ühendkuningriigis) seoses EÜ asutamislepinguga antud ülesanded ja kohustused. Selline toimimisviis tundub aga olevat üksnes teoreetiline võimalus, kuna uurimiskomisjon ei ole käesoleva uurimise käigus leidnud mitte mingeid vaieldamatuid tõendeid (vt käesoleva aruande II osa). Isegi kui komisjon on jätnud kohustused täitmata, oleks siiski küsitav, kas see täitmatajätmine rahuldaks eespool viidatud õigusvastasuse tingimuse. Veelgi enam, võib võtta sellise suhtumise, et ELi õigusaktide korrektne kohaldamine on eeskätt liikmesriikide vastutus. Kui liikmesriiki peetakse eeskätt vastutavaks ja sellest tulenevalt oleks mõistlik, et mitte ühendus, vaid liikmesriik peaks maksma hüvitist, peaks nõude esitaja sellisel juhul taotlema hüvitist siseriikliku kohtu kaudu, enne kui Euroopa Kohus tema nõuet saab kaaluda⁵.

3. Koordinatsioonimehhanismid ELi tasandil

¹ Lehekülj 108.

² Artikkel 235: „Euroopa Kohtu pädevusse kuuluvad vaidlused, mis on seotud kahjude hüvitamisega artikli 288 teise lõigu põhjal”.

³ Vt liidetud kohtuasjad C-104/89 ja C-37/90 ning kohtuasi C-352/98.

⁴ Vt kohtuasi T-178/98.

⁵ Vt kohtuasjad 5, 7, 13-24/66, kohtuasi 96/71.

a) FIN-NET

1. veebruaril 2001 käivitas komisjon piiriülese kohtuvälise kaebuste lahendamise võrgustiku finantsteenuste valdkonnas, et aidata ettevõtetel ja tarbijatel lahendada kiiresti ja tõhusalt siseturu vaidlusi, hoides võimaluse korral ära aeglase ja kulukate õiguslike meetmete kasutamise. Käesoleva võrgustiku – FIN-NETi – eesmärgiks on eelkõige lihtsustada kohtuväliste lahenduste saavutamist tarbijavaidluses, kus teenuseosutaja ja tarbija asuvad erinevates ELi liikmesriikides. Võrgustik ühendab täna eri riikide lahendusskeeme, mis hõlmavad eelkõige finantsteenuseid (nt panganduse ja kindlustuse ombudsmani skeemid) või on mõeldud tarbijavaidluste lahendamiseks üldiselt. Erinevad lahendusskeemid on seotud vastastikuse mõistmise memorandumiga¹. Memorandumis on määratletud üksikasjalikud suunised, millel peaks põhinema koostöö piiriüleste kaebuste lahendamisel. Memorandumi sätted ei ole siiski osapooltele õiguslikult siduvad ning ei loo seega mingeid õigusi ega kohustusi. FIN-NET täiendab EEJ-NETi (Euroopa kohtuväline võrk), millega loodi üldisem alternatiivne vaidluste lahendamise mehhanismide võrgustik (ADR), mille kaudu liikmesriigid teavitavad komisjoni soovitus 98/257/EÜ sisalduvate aluspõhimõtete kohaldamisest.

Koostöösuunised on kehtestatud vastastikuse mõistmise memorandumi lõikes 6. Vastavalt memorandumi lõike 6 punktidele 1 ja 2 annab lähim skeem, nt asjaomase finantsteenuste sektori vaidluste lahendamise asutus tarbija asukohariigis, tarbijale kogu vajaliku ja asjakohase teabe kaebuste lahendamise võrgustiku ja kompetentse lahendusskeemi kohta. Vajaduse korral tuletatakse lähima skeemi raames tarbijale meelde, et kaebusega oleks kõigepealt soovitatav otse pöörduda finantsteenuse osutaja poole, kuna see on tihti eeltingimus, mis peab olema täidetud enne, kui vaidluste lahendamise asutus saab kaebuse vastu võtta. Lähima skeemi raames hoiatatakse tarbijat ka ajaliste piirangute eest sobivale lahendusskeemile kaebuse esitamisel ning võimalike ajaliste piirangute eest kohtus õiguslike meetmete võtmisel. Lõike 6 punktis 3 on kindlaks määratud, et lähima skeemi põhimõte annab kaebuse sobivale skeemile üle või soovitab tarbijal otse sobiva skeemi poole pöörduda või, kui finantsteenuste osutaja on nõustanud lähima skeemi pädevusega või on ta selleks kohustatud lähima skeemi õiguslike kohustuste tõttu, lahendab kaebuse oma menetluseeskirjade raames ise. Kui sobiv skeem on saanud piiriülese kaebuse, on tema kohustus üritada lahendada teenuse osutaja ja tarbija vaheline vaidlus vastavalt tema pädevuse ja/või õiguslike kohustuste suhtes kehtestatud eeskirjadele (lõike 6 punkt 4). Lõpuks sätestatakse memorandumis lõike 6 punktis 4, et käesolevaid suuniseid tuleks käsitleda kui võrgustiku põhilist koostöömenetlust ning et osapooled võivad vaidluse tõhusama lahendamise huvides alati kokku leppida alternatiivse koostöömeetodi kasutamises.

Lõikega 7 antakse tarbijale võimalus valida kompetentse lahendusskeemiga suhtlemiseks sobiv keel. Tarbija võib valida kas kompetentse lahendusskeemi tavapärase töökeele või siis kasutada suhtlemisel keelt, milles on sõlmitud tema leping finantsteenuste osutajaga või milles ta tavaliselt finantsteenuste osutajaga suhtles.

Lõikes 8 sätestatakse teabevahetuse suunised nii osalevate skeemide ja komisjoni kui ka

¹ Vastastikuse mõistmise memorandum piiriülese kohtuvälise kaebuste lahendamise võrgustiku kohta Euroopa Majanduspiirkonna finantsteenuste valdkonnas.

kompetentse skeemi ja lähima skeemi vahel. Viimati mainitu suhtes sedastatakse lõike 8 punktis 3, et lähim skeem annab oma võimaluste piires teavet kompetentsle skeemile tarbija asukohariigis kehtivate asjaomaste kohustuslike tarbijakaitse eeskirjade kohta. Kompetentne skeem peaks käesolevat teavet küsima eriomase kirjaliku taotluse kaudu, milles sisalduvad konkreetsed vastavat juhtumit puudutavad küsimused. Sellistele teiste lahendusskeemide poolt tulevatele teabenõuetele vastatakse nii kiiresti kui võimalik.

Hr DUCOULOMBIER komisjoni FIN-NET sekretariaadist selgitas tõendis H9 võrgustiku *modus operandi* järgmiselt: võrgustiku töö aluspõhimõte on küllalt lihtne. Tarbijal riigist A on vaidlus riigis B asuva finantsteenuste osutajaga. FIN-NETi põhimõte seisneb selles, et riigi A tarbija peab olema üksnes teadlik ombudsmani olemasolust tema asukohariigis ja kontakteerub siis oma riigi ombudsmaniga oma keeles. Tarbija asukohariigi ombudsman – kellele viidatakse kui „lähimale skeemile” – annab seejärel tarbija kaebuse üle oma kolleegile riigis B, mis on finantsteenuste osutaja asukohaliikmesriik. Süsteem on seega küllaltki lihtne ja mõeldud tarbijate abistamiseks sobivaima skeemi leidmisel, mis on vastutav ja suuteline tegelema tarbija piiriülese kaebusega. See tähendab, et tarbija ei pea valdama keeli ega olema teadlik piiriüleste vaidluste lahendamise skeemide olemasolust teistes liikmesriikides. Tarbija peab teadma üksnes oma ombudsmani (H 9). Hr DUCOULOMBIER kirjeldas ka komisjoni rolli FIN-NETi suhtes: komisjon on võrgustiku koordinaator, komisjon tegeleb töö praktiliste aspektide korraldamisega, komisjon korraldab, kutsub kokku ja juhatab koosolekuid ning avaldab kõnealuste koosolekute protokolle. Kuigi komisjon tegutseb nii sekretäri kui ka koordinaatorina, ei sekku ta otseselt juhtumite käsitlemisse. Hr DUCOULOMBIERi sõnade kohaselt käsitleb FIN-NET iga aasta 600–800 juhtumit. Ta lisas, et neile ei ole teatatud ühestki juhtumist, kus ombudsman oleks rikkunud FIN-NETi kokkulepet ega oleks andnud teatavat juhtumit üle vastutavale skeemile, seega on neil põhjust uskuda, et olemasolev kord tööpoolest töötab.

Hulk teisi tunnustajaid viitas samuti FIN-NETile. Hr MAXWELL sedastas, et FIN-NET otsib viise, et aidata tõhusamalt koostööd teha. Ta rõhutas, et võrgustik ei põhine Euroopa õiguse ühel osal, vaid on pigem vabatahtlik koostöö kord, mis areneb, ehkki aeglaselt (H4). Hr MERRIKS viitab FIN-NETile tõendis WE 56, väites, et Ühendkuningriigi finantsküsimuste ombudsmani teenistus on FIN-NETi asutajaliige. FIN-NETi vastastikuse mõistmise memorandumis sätestatakse, et kaebustega peab tegelema vastava liikmesriigi lahendusskeem, kus asjaomase finantsasutuse filiaal asub. Tõendis WE 62 sedastas Iirimaa finantsteenuste ombudsman hr MEADE FIN-NETi suhtes, et ta on alla kirjutanud vastastikuse mõistmise memorandumile FIN-NETi kohta. FIN-NETi järgi on ombudsmanil kohustus tagada tõhus teabevahetus Euroopa ombudsmanide vahel. Kui hr MEADE saab Iirimaa elanikult kaebuse teise reguleeriva asutuse poolt teises Euroopa Majanduspiirkonna liikmesriigis reguleeritava finantsteenuse osutaja kohta, keda saab võrrelda sealse finantssektoriga reguleeriva asutusega, võib ta suunata kõnealuse kaebuse asjaomase Euroopa Majanduspiirkonna liikmesriigi ombudsmani lahendusskeemile, et sellega seal tegeldaks. Hr MEADE selgitab, et kui näiteks kaebus tehakse Iirimaaal tegutseva Ühendkuningriigi finantsteenuse osutaja kohta, kuid keda reguleerib Ühendkuningriigi finantsteenuste asutus, võib sellise kaebuse suunata uurimiseks Ühendkuningriigi finantsküsimuste ombudsmani teenistusele ja vastupidi.

Hr DUCOULOMBIER (H9) andis uurimiskomisjonile teada, et praegu on FIN-NETi liikmeteks 49 ombudsmani kava 21 riigist. Võrgustik ei hõlma kõiki ELi liikmesriike. Seda

esiteks sellepärast, et mõnes liikmesriigis puuduvad hr DUCOULOMBIER arvates alternatiivsed heastamisvahendid (hr DUCOULOMBIER, H9). Teiseks otsustasid teatavad lahendusskeemid teatavates liikmesriikides FIN-NETiga mitte liituda. Võib-olla arvasid mõned neist, et ei ole suutelised täitma kõiki FIN-NETi liikmeksolekul nõutavaid kriteeriume, millest üks on näiteks sõltumatus reguleerivast asutusest, oletas hr DUCOULOMBIER (H9). Komisjoni eesmärk on kõnealused tühimikud täita, julgustades liikmesriike rajama nende territooriumi piires korralikud alternatiivsed vaidluste lahendamise skeemid. Hr DUCOULOMBIER väitis, et nad teevad väga palju tööd, et täita need tühimikud ja tagada, et hõlmataks kõiki finantsteenuseid kõikides liikmesriikides (H9). Ta juhtis tähelepanu sellele, et hetkel puuduvad siduvad eeskirjad, mis kohustaksid liikmesriike asutama alternatiivsed vaidluste lahendamise skeemid.

Lisaks rõhutas hr DUCOULOMBIER (H9) FIN-NETi liikmete erinevust katvuse, volituste ja nende vastavate volituste määratluse seisukohalt. FIN-NETi piires on väga erinevate rollide ja kohustustega ombudsmane, kinnitas ta. Näiteks Ühendkuningriigis ja Iirimaal katab ombudsmani teenistus horisontaalselt ja kõikehõlmavalt kõiki finantsteenuseid, samas kui teistes liikmesriikides vastutavad erinevad ombudsmanid eri finantsteenuste eest, nagu pangandus, kindlustus ja pantimine. Teiseks erinevad hr DUCOULOMBIERi (H9) sõnul volitused: mõnel ombudsmanil on peaaegu kohtuga võrreldavad volitused; ta võib määrata karistusi, mis on siduvad mõlema osapoolle suhtes. Mõned seda teha ei saa. Mõned aga üritavad vaid osapooli lepitada ja pakkuda välja sõbralik lahendus, kuid nad ei saa midagi peale sundida. Lõpuks tõi hr DUCOULOMBIER välja erinevused ombudsmanide pädevuste mõistetes. Näiteks Ühendkuningriigi ombudsmani pädevusse kuuluvad juhtumid, mis leiavad aset Ühendkuningriigis ja lepingud, mida tegelikkuses hallati Ühendkuningriigist, samas kui Saksamaa kindlustusombudsmani pädevusse kuuluvad üksnes ettevõttega, mis on vabatahtlikult astunud Saksamaa kindlustusseltside ühingu liikmeks, sõlmitud lepinguid puudutavad kaebused.

Equitable Life'i juhtumi suhtes tuleks märkida, et praegused finantsküsimumste ombudsmani kavad ning nende eelkäijad Ühendkuningriigis, Iirimaal ja Saksamaal on (olid) FIN-NETi osad. Nagu rõhutati IX osa punktides 3 ja 4, ei suutnud FIN-NETi olemasolu siiski ära hoida olukorda, kus teatavatel kindlustusvõtjatel, eelkõige ELASi Saksamaa filiaalis lepingu sõlminud Saksamaa kindlustusvõtjatel puudus juurdepääs nii Ühendkuningriigi finantsküsimumste ombudsmani teenistusele kui ka nende asukohariigi kindlustusombudsmani teenistusele. Nagu osutati tõendis ES 3¹, põhineb Saksamaa ombudsmani skeem vabatahtlikul süsteemil ning seega kuuluvad ombudsmani pädevusse vaid need ettevõtted, kes on vabatahtlikult nõustunud skeemiga liituma. Olukorras, kus Ühendkuningriigi ettevõtte avab Saksamaal filiaali, kuid otsustab mitte liituda Saksamaa ombudsmani skeemiga, nagu ELAS tegi, ei saa filiaali kaudu poliisi ostnud kindlustusvõtja kindlustustoote eksitava müügi eest Saksamaa ombudsmanile kaebust esitada. Ühendkuningriigi ombudsman keeldub samuti kaebust uurimast, sest poliisi ei müünud Ühendkuningriigis asuv selts. Selle tulemusena on kindlustusvõtja jäetud ilma igasugusest juurdepääsust kohtuvälisele vaidluste lahendamise süsteemile (ES 3²). Sarnase märkuse tegi ka hr DUCOULOMBIER (H9), kes viitas konkreetsele juhtumile: Saksamaal elav isik oli ostnud ühe nendest Equitable Life'i kindlustusskeemidest ning esitas kaebuse. Kuna ta oli Saksamaal, esitas ta esimesena kaebuse

¹ Lehekülj 88.

² Lehekülj 88.

ühele paljudest Saksamaa ombudsmanidest. Sealt ta sai eitava vastuse, kuna kõnealusel ombudsmanil puudus pädevus. Seejärel pöördus ta Ühendkuningriigi finantsteenuste ombudsmani poole, kust talle teatati, et Ühendkuningriigi finantsteenuste ombudsmanil puudub samuti pädevus. Selline asi oli arusaadavalt murettekitav, sest tähendas, et võrgustikul on mõningaid puudusi. Käesolev konkreetne Equitable Life'i vastu konkreetse isiku poolt esitatud kaebus, kes seejärel pöördus komisjoni poole, aitas kindlaks määrata, mis osas sai võrgustikku parandada.

Hr DUCOULOMBIERi sõnade kohaselt (H9) võivad seega erinevused FIN-NETi liikmete skeemides volituste ja pädevuse seisukohalt põhjustada olukordasid, kus üksikisik ei ole võimeline saama korralikku hüvitist mitte kuskilt. Nad on probleemist teadlikud ega väida sugugi, et omavad täielikku katet ja täiuslikku võrgustikku, endiselt on olemas puudused (hr DUCOULOMBIER). Sarnaselt järeldati tõendis ES 3¹, et siseriiklike kohtuväliste süsteemide erinevad struktuurid ja pädevust käsitlevad eeskirjad loovad puudusi, mis asetavad finantstoodete piiriüleseid tarbijad kodutarbijatega võrreldes ebasoodsasse olukorda. Hr MERRICKS tegi sarnase märkuse tõendis WE 56, nentides, et on märgatav, et erinevate liikmesriikide heastamissüsteemide korralduses on hulk puudusi. Hr MEADE väljendas tõendis WE 68 arvamust, et FIN-NET on väga kasulik meetod teabe vahetamiseks ja selleks, et tagada üleeuroopaline kaebustega tegelemine, kuid et see kannatab olukorras, kus erinevalt Iirimast ja Ühendkuningriigist on suurem osa skeeme vabatahtlikud ega oma seepärast kohustuslikke jõustamisvolitusi, mis on olemas Iirimaa ja Ühendkuningriigi skeemidel.

Hr DUCOULOMBIER (H9) ütles, et nad on kindlalt otsustanud kõnealuste puudustega tegelda, kuna puudused on vastuvõetamatud ja on vastuvõetamatu, et tuleb ette olukordi, kus tarbija ei saa finantsteenustes kohtuvälist hüvitist. Volinik McCREEVY kinnitas, et nad tegelevad FIN-NETi süsteemi edasiarendamisega (H8). Täpsemalt tähendab see, et komisjon valmistab praegu ette küsimustikku, mille nad saadavad liikmesriikidele eesmärgiga ergutada neid tagama, et nende vastava territooriumi piires on olemas korralikud alternatiivsed vaidluste lahendamise skeemid finantsteenuste valdkonnas, et vähemalt geograafilises mõttes puuduksid liikmesriikide vahel erinevused (hr DUCOULOMBIER, H9). Käesolevat kinnitab hr MERRICKS oma tõendis WE 56 tehtud avalduses. Hiljuti palus hr MERRICKS FIN-NETi komisjonil saata riiklikele reguleerivatele asutustele küsimustiku nende kohalike kohtuväliste finantssüsteemide identsuse ja katvuse kohta. Seda eesmärgiga, et kogutud teave ergutaks siseriiklike reguleerivaid asutusi täitma võrgustikus olevaid puudusi – rajades uusi skeeme ja täiustades olemasolevaid. Lisaks sedastas hr DUCOULOMBIER (H9), et tulevikus plaanib komisjon anda FIN-NETile palju tähtsama rolli komisjoni abistamisel poliitikakujundamises, kuna nende puhul on tegemist finantsteenuste sektori privileegitud vaatlejatega tarbijate vaatenurgast ning nad aitavad komisjonil kindlaks teha, kus on probleemid.

Tõendis ES 3 jõutakse FIN-NETi suhtes järeldusele, et ei ole mingit kahtlust, et FIN-NET kujutab endast tõhusat mehhanismi finantstoodete piiriülese ostmisega seotud tarbijahuvide kaitsmise edendamisel, kuid selles ei puudu ka probleemid. Endiselt tuleb palju ära teha Euroopa tasandil tagamaks, et piiriüleste tehingutega seotud tarbijate huve kaitstakse tõhusalt.

Kokkuvõttes tundub tunnistajate seas valitsevat üksmeel selles suhtes, et FIN-NET on potentsiaalselt kasulik võrgustik, mis võib aidata suunata tarbijad skeemi juurde, mis on

¹ Lehekülj 87.

pädev tegelema nende kaebusega piiriüleste juhtumite korral. FIN-NET on siiski tähtsusetu, kui ühelgi tema liikmesskeemidest ei ole pädevust vastava kaebusega tegelemiseks. Uurimiskomisjonile esitatud tõendusmaterjalid on näidanud, et sellise olukorra on tekitanud praegused pädevuse määratlemise suhtes esinevad erinevused FIN-NETi liikmesskeemide vahel. Näiteks ei kuulunud ELASi filiaaliga Saksamaal lepingu sõlminud Saksamaa kindlustusvõtjate esitatud kaebused ei Saksamaa ega Ühendkuningriigi ombudsmani pädevusse. Lisaks puuduvad mõnes liikmesriigis ombudsmanil vaidluste lahendamiseks piisavad volitused; mõnes teises liikmesriigis ei ole vaidluste lahendamise skeeme olemas või ei ole nad astunud FIN-NETi liikmeks. Üldjoontes näitavad tõendusmaterjalid, et FIN-NETi süsteemis on märkimisväärsed lüngad. Olukord, millest ennast leidsid Saksamaa ELASi kindlustusvõtjad, ei ole seepärast erandlik ning sarnaseid olukordi võib (suure tõenäosusega) tulevikus uuesti ette tulla.

Sellised tarbijakaitses eksisteerivad lüngad on siseturul, mida iseloomustab piiriüleste finantsteenuste mahu kiire kasv, vastuvõetamatud. Tarbijad peavad kohtuvälistele hüvitussüsteemidele juurdepääsu kaudu saama kasu samatasemelisest kaitsest olenemata sellest, kas nad ostavad finantstoote kodu- või välismaiselt teenuse osutajalt, ning ka sellepärast, et piiriülesed probleemid, nagu need, mis tõstasid Equitable Life'i kontekstis, vähendavad tarbijausaldust Euroopa finantsteenuste turu vastu. Uurimiskomisjon märgib, et komisjon on hakanud käesoleva küsimusega tegelema. Siiski tuleb veel palju ära teha, et parandada tasakaalutust ühelt poolt jäiga õiguse, mis võimaldab finantsteenuste ettevõtetel kaubelda üle kogu Euroopa, ning teiselt poolt leebete vahendite vahel, mille eesmärk on luua piiriüleste hüvitussüsteemide süsteem.

Sellea seoses ning võttes arvesse tõsiasja, et õiguslik tee on tavakodanike jaoks tihti liiga keeruline ja kulukas, tundub asjakohane kavandada siduvate meetmetega ELi õigusaktid, mis kohustaks liikmesriike tagama, et nende territooriumi piires on olemas korralikud kohustuslikud alternatiivsed vaidluste lahendamise skeemid. Käesolevate skeemide pädevus tuleks kindlaks määrata koos kaebusega seotud eeskirjade kohaldamise ulatusega. Kuna kolmanda elukindlustusdirektiivi alusel kuulub äritegevuse eeskirjade kohaldamine asukohaliikmesriigi vastutuse alla, peaksid selliste kaebustega tegelevad ombudsmanid omama pädevust kõigi nende territooriumi piires sõlmitud lepingute üle, sõltumata sellest, kas tegemist on välis- või koduriigi seltsiga.

b) Euroopa kindlustuse ja ametipensionide järelevalve komitee (CEIOPS)

Euroopa kindlustuse ja ametipensionide järelevalve komitee (CEIOPS) – endise nimetusega Euroopa kindlustusinspektorite konverents – loodi vastavalt 5. novembri 2004. aasta otsusele 2004/6/EÜ ning alustas tegevust 28. mail 2004. CEIOPS koosneb kindlustuse ja ametipensionide järelevalve valdkonnas pädevate ELi liikmesriikide asutuste kõrgetasemelistest esindajatest¹. CEIOPS täidab kindlustuse ja ametipensionide valdkonnas 3. tasandi komitee funktsioone. Käesoleva ülesande hulka kuulub komisjoni nõustamine kindlustuse ja ametipensionide raamdirektiivide ja määruste rakendusmeetmete koostamisel, ning järelevalve standardite kehtestamine, soovitude ja suuniste andmine, et edendada

¹ Euroopa Majanduspiirkonna liikmesriikide (Norra, Island ja Liechtenstein) ning ELi kandidaatriikide ametiasutused ning Euroopa Komisjon osalevad CEIOPSi töös vaatlejatena.

määruste ühtset ja tõhusat kohaldamist ning hõlbustada siseriiklike inspektorite vahelist koostööd.

CEIOPSi esimees hr BJERRE-NIELSEN ütles uurimiskomisjonile tõendis H7, et CEIOPSi põhitähelepanu on suunatud pigem usaldatavusküsimustele, kuid et nende ülesannete hulka kuuluvad loomulikult ka järelevalveküsimused seoses tarbijakaitse ja hüvitustega. Ta rõhutas, et CEIOPSi jaoks on kindlustusvõtjate kaitse kindlustusandjate vastu suunatud kaebuste suhtes olnud keeruline küsimus. Tarbijaõigused ja heastamisvahendid on traditsiooniliselt olnud liikmesriikide probleem. Nad ei hõlma tavaliselt kogu ELi. Pädevustes, riigi ametiasutustes ja seadusjärgsetes tarbija ootustes üle ELi valitsevad erinevused on märkimisväärsed. Teatavatel juhtudel ei ole CEIOPSi liikmetel selles mitte mingit rolli. Tihti kuulub see lausa eranditult mõnele teisele riiklikule ametiasutusele. Ühtlustatud tegevus on raske, kui see üldse on riiklikult lubatud. Üldjoontes siiski, nagu hr BJERRE-NIELSEN rõhutas, kui CEIOPSi liikmed saavad oma jõupingutusi kombineerida, nad seda ka teevad. CEIOPS tunnistas, et veel on palju ära teha. Nende töö on juba oma loomuse poolest kestev ja selle maht suureneb. Neil on kindel kavatsus süüvida tarbijakaebuste protsessidesse kogu ELis, kinnitas hr BJERRE-NIELSEN (H7).

Küsimuse peale FIN-NETi ja CEIOPSi vaheliste suhete kohta sedastas hr BJERRE-NIELSEN, et üks paljudest erinevustest on see, et CEIOPSi liikmed ei tegele lepinguliste kaebustega (H7). CEIOPSi liikmed vastutavad hr BJERRE-NIELSENi sõnul pigem maksevõime küsimuste, usaldatavuse küsimuste ja äritegevuse juhtimise kui konkreetsete kaebuste eest. Nii et parim vastus, mille ta võis anda, on, et loomulikult olid nad teadlikud FIN-NETi olemasolust, kuid nende ülemäärase hõivatuse tõttu Solvency IIga ei kuluta nad sellele eriti palju aega. Hr BJERRE-NIELSEN lubas, et nad tulevad selle küsimuse juurde tagasi hilisemas etapis (H7).

XI Põhjendus Euroopa kollektiivse hagi esitamiseks

Nagu tuli ilmsiks uurimiskomisjoni uurimise kestel, on üksikisiku poolt finantsteenuste osutajate vastu esitatud kohtuprotsessiga seotud kulud ja riskid paljudel juhtudel ebaproportsionaalselt suured, kui võrrelda suhteliselt väikese summaga, mida kahju eest nõutakse. Nagu sedastas hr ALEXANDER tõendis WS, ei pruugi paljudele investoritele ja tarbijatele raha kaotus omaette olla nii suur summa, et minna kaugemale ja asjasse segada jurist.

Lisaks osutas ta sellele, et finantsteenuste valdkonnas on tarbijaid, kes on sarnasel viisil müünud investeerimistooteid, või toimus müügi protsessis sarnast tüüpi ebaõnnestumine (WS2). Finantsteenuste osutajate poolsed eksitava müügi juhtumid puudutavad seega tihti suurt hulka tarbijaid, kellele on sarnaseid tooteid sarnasel viisil müüdud, ning kellel võivad seepärast olla sarnased õiguslikud nõuded. Hr ALEXANDER oli arvamisel, et kollektiivse hagi kontseptsioon on finantsteenuste puhul eriti sobiv, kuna võimaldab tarbijatel ja investoritel oma nõuded ühendada, kui need on oma faktilise sisu ja õigusnõude osas sarnased (WS2).

Üleeuroopaline õigus esitada kollektiivne hagi aitaks kaasa mitte üksnes kindlustusvõtjate, sealhulgas piiriüleste klientide parema kaitse tagamiseks, vaid volitaks tarbijat viisil, mis lisaks looks täiendava reguleeriva mehhanismi, aidates tagada, et finantsteenuste osutajad järgivad kohaldatavat seadust.

Hr ALEXANDERi arvamuse kohaselt peaksid kindlustusvõtjad saama toetuda nii kollektiivse kaitse süsteemile, mis võimaldab reguleerival asutusel kindlustusvõtjate nimel esitada nõudeid ettevõtete või üksikisikute vastu, kui ka õigusele võtta kollektiivselt õiguslikke meetmeid ettevõtete või üksikisikute vastu, kes on rikkunud ELi finantsteenuste seadust (WE-FILE 31). Hr ALEXANDERi sõnul tuleks ELi õigust muuta, et võimaldada ELi investoritel või mitte-ELi ostjatel/investoritel ELi finantsteenuste toodete valdkonnas esitada liikmesriikide kohtutele grupi- või kollektiivne hagi, et sisse nõuda ELi finantsteenuste õigusaktide rikkumisest põhjustatud kahju. Hr ALEXANDER juhtis tähelepanu vajadusele ühtlustada kollektiivse hagi kohtuasja menetlusnõuded üle kogu ELi. Hr ALEXANDERi arvates soovitakse tagada, et menetluslikult oleks seda võimalik teha viisil, mis oleks ELi siseselt teatud määral ühtne; vastasel korral võib ühte liikmesriiki vaadelda kui kollektiivse hagi pühapaika, kuhu esitatakse kõik kollektiivsed hagi (WS 2). Ta juhib siiski tähelepanu sellele, et see oleks liikmesriikidele poliitiliselt suur väljakutse aktsepteerida muutusi nende tsiviilkohtu eeskirjades, vaatamata sellele, et see kehtiks üksnes ELi õigusel põhinevate nõuete kohta (WE-FILE 31¹).

Hr ALEXANDER rõhutas ka, et Ameerika Ühendriikide stiilis kollektiivse hagi kohtuasjad on Ühendkuningriigi ja Euroopa meedias saanud negatiivse suhtumise osaliseks. Ta hoiatas, et ELi kontekstis tuleks kollektiivsete hagide kohtuasju kavandada viisil, mis hoiab ära äärmuslikud kuritarvitused, nagu neid näib ette tulevat Ameerika Ühendriikides. Ameerika Ühendriikides on advokaatidel väga lihtne tõendada rühma olemasolu ja sõlmida vaid mõne nimelise esindaja kaudu tehing vastaspoolega ilma kõigi teiste erilise panuseta. Ameerika Ühendriikides on niisiis probleeme, mida tuleks hoolega vältida, leiab hr ALEXANDER (WS2). Seega peaksid ELi poliitikud uurima ELi jurisdiktsiooni alla kuuluvaid menetluse mehhanisme ja tegema ettepaneku kollektiivse hagi heastamisvahendi kohta, mis saab tõendada rühma olemasolu, et esitada tsiviilhagi kahjude katteks, mis tulenevad ELi finantsteenuste õigusaktide rikkumisest, põhinedes Ühendkuningriigi õiguse laiaulatuslikumal nõudel, mis võimaldab kollektiivse hagi esitamist juhul, kui nõude esitajaid ühendavad ühised või omavahel seotud tõsiasiad või õiguslikud küsimused (WE-FILE 31²).

Uurimiskomisjon nõustub, et õigusliku raamistiku sissetoomiseks koos ühtsete menetluslike nõuetega Euroopa piiriüleste kollektiivse hagi kohtuasjade jaoks finantsteenuste valdkonnas tuleks põhjalikult uurida kõikvõimalikke eeliseid ja nõrku külgi.

XII Vajadus tagada Equitable Life'i ohvritele hüvitus

¹ Lehekülg 3.

² Lehekülg 4.

Tuleks meeles pidada, et Equitable Life'i ohvrid ei ole paljulubava kasumi lootuses riskideks valmis investorid, vaid pigem panid nad ettevaatlikult pensionipõlveks raha kõrvale hea mainega seltsis, mis pani nad uskuma, et nende investering oli täiesti turvaline. Kõnealustel kindlustusvõtjatel oli õigus oodata Ühendkuningriigi valitsuselt täielikku ja ranget järelevalvet kõigi finantsteenuste osutajate üle, kes pakuvad selliseid tundlikke tooteid nagu elukindlustus ja erapensionid, sealhulgas Equitable Life. Käesolev kehtib, eelkõige kui arvestada Euroopa valitsuste hulgas elanikkonna trendide põhist kasvavat tendentsi tungivalt soovitada kodanikel mitte jääda lootma riigipensionile, vaid osta selle asemel eraskeeme.

Kolmanda elukindlustusdirektiivi üks põhieesmärke on tagada range järelevalve kaudu kindlustusvõtjate „piisav kaitse”¹. Nagu näidati käesoleva aruande II ja III osas, ebaõnnestus Ühendkuningriigi reguleerivatel asutustel mitmes suhtes Equitable Life'i finantsseisundi üle järelevalve ja seire teostamine, sealhulgas mis puudutab tema maksevõime taset, piisavate kindlustustehniliste eraldiste kehtestamist ja nende eraldiste kaetust vastavuses olevate varadega vastavalt kolmandas elukindlustusdirektiivis sätestatud nõuetele. Kui Ühendkuningriigi reguleerivad asutused oleksid direktiivi sätteid nõuetekohaselt kohaldanud, oleksid nad suure tõenäosusega direktiivi eesmärgi – „tagada kindlustusvõtjate piisav kaitse” – saavutanud ja seega kindlustusvõtjatele olulisi kahjusid põhjustanud Equitable Life'i kriisi ära hoidnud.

Nagu aruande käesolevas osas selgitatakse, puuduvad kahju kandnud kindlustusvõtjate jaoks piisavad heastamisvahendid, et hüvitada nende kantud kahjud kas Ühendkuningriigi või ELi õiguse alusel. Mis puudutab ELi õigust, on võrreldavate kohtuasjade kohtuotsuseid arvesse võttes küsitav, kas Francovich kohtuasja alusel Ühendkuningriigi vastu esitatud kahju hüvitamise hagi oleks edukas. Samamoodi oleks kindlustusvõtjatel raske edukalt esitada oma nõue reguleeriva asutuse vastu reguleerimisega seotud vastutuse suhtes Ühendkuningriigi õigusliku korra alusel, kuna nad peaksid tõendama ametikoha kuritarvitamist. Teiselt poolt võib praegu Ühendkuningriigi Parlamendi ombudsmani poolt läbiviidav uurimine selle kohta, kas üksikisikutele tekitati ülekohut Ühendkuningriigi usaldatavusnormatiivide reguleerivate asutuste poolse haldusliku omavoli kaudu, anda tulemuseks soovitus maksta hüvitist. Ombudsmani volitused on siiski piiratud nii ajavahemiku kui ka kaetud reguleerivate asutuste seisukohalt. Eelkõige on tema pädevuste puhul välistatud küsimus, kas Ühendkuningriigi tolleaegne reguleerimissüsteem vastas ELi õiguse nõuetele.

Eespool kirjeldatu valguses peab uurimiskomisjon sobivaks tungivalt soovitada, et Ühendkuningriigi valitsus kavandaks sobiva hüvitussüsteemi, et tagada Equitable Life'i ohvritele täielik hüvitus nii Ühendkuningriigis kui ka välismaal selle suutmatuse pärast kaitsta kindlustusvõtjaid vastavalt ELi õigusaktidele. Kui toimivad alternatiivid puuduvad, leiab uurimiskomisjon, et see on Ühendkuningriigi valitsuse kohustus võtta vastutus oma ebaõnnestumiste eest ning heastada kodanikepoolsed kaebused. Uurimiskomisjoni veendumuse kohaselt peab see sündima viivitamata, et käesolev juhtum lõpetada ja tagada leevendus paljudele kahju kannatanutele.

¹ Vt nt direktiivi põhjendused 2 ja 4.

Järeldused, IV OSA – HEASTAMISVAHENDID

IV OSA – HEASTAMISVAHENDID

Sissejuhatus

1. Kokku kannatasid ELASi sündmuste tõttu kahju 1,5 miljonit kindlustusvõtjat. Enamik neist olid Ühendkuningriigi elanikud. Siiski kannatasid kahju ka suur hulk kindlustusvõtjaid ELi 14 muust liikmesriigist, eeskätt umbes 8000 Iiri ja 4000 Saksa kodanikku. Seega kannatas ELASi kriisi tõttu kahju palju Euroopa kodanikke.
2. Uurimiskomisjonile tehtud kirjalikes ja suulistes avaldustes¹ väidetakse, et ELASi kriis on põhjustanud rahalisi raskusi paljudele pensionäridele ja hoiustajatele. Tõendid osutavad samuti, et paljud kindlustusvõtjad on lisaks rahalisele kahjule kannatanud märkimisväärse stressi käes ja muretsenud hüvitiste kättesaamise ning õigusemõistmisele juurdepääsu pärast.
3. Kindlustusvõtjatele osaks saanud kogukahju suurust ei ole uurimiskomisjonile esitatud dokumentide² põhjal võimalik täpselt kindlaks määrata. 16. juulil 2001 teatatud poliisiväärtuste kärbe ulatus pea 4 miljardi naelsterlingini. Siiski on vastuolulisi tõendeid selle kohta, kui suure osa kärpest saab panna seltsi puuduliku juhtimise süüks ja kui suur osa oli pigem väliste tegurite, nagu sel ajal madalseisus olnud finantsturgude tootlus, tagajärg. Siiski tunduvad poliisiväärtuse vähenemise peamised põhjused olevat seltsi tavas teha 1990ndate vältel ülemääraseid väljamakseid, ning samuti tagatud annuiteedimääradega poliisidega seotud kuludes. Kriisi tagajärjel olid ELASi investeerimisalased valikuvõimalused väga piiratud, selle finantsmõju tundsid edaspidi kindlustusvõtjad.
4. Uurimiskomisjonile tehtud avaldused³ on rõhutanud asjaolu, et kriisi tõttu said erinevad kindlustusvõtjate grupid erineva ulatusega kahju. Siiski ilmneb, et teatud grupid olid eriti ebasoodsas olukorras: esiteks – 1990ndate lõpus ja 2000. aastal mittetagatud annuiteedimääradega poliisidega kindlustusvõtjad, kuna nemad ei saanud varem osa seltsi ülemäärastest väljamaksetest; teiseks – kasumiosalusega annuiteetide saajad, kes kannatasid olulist kahju oma annuiteetide vähenemisest ning kel ei olnud võimalik kanda oma poliisi üle teise teenusepakkuja juurde; kolmandaks – teiste liikmesriikide, välja arvatud Ühendkuningriigid, kindlustusvõtjad, näiteks Iirimaalt ja Saksamaalt, olid asetatud eriti raskesse olukorda, olenemata nende ELASi poliisi tingimustest.
5. Uurimiskomisjonile tehtud avaldused on näidanud, et paljudel ELASi kriisi ohvritel oli suuri raskusi seoses sellega, et nad ei teadnud, mida teha või kelle poole pöörduda teabe saamiseks, kaebuse esitamiseks või hüvitise taotlemiseks. Paljusid jooksutati erinevates asutustes. Teistel olid suured ootused seoses alternatiivse vaidluste lahendamise süsteemiga (ADR), kuigi neile oleks võinud pigem soovitada esitada kaebus tavalisse kohtusse, eeldusel, et nad oleksid suutnud kohtukulud kanda. Lühidalt öeldes näitavad

¹ Vt IV osa, II jaotise punktid 1 ja 3.

² Vt IV osa, II jaotise punkt 2.

³ Vt IV osa, II jaotise punkt 3.

uurimiskomisjonile esitatud dokumendid segadust ja kohtlemise märkimisväärset ebavõrdsust. Järgnevalt uuritakse omakorda järeldusi ja soovitusi kaebuste seisu ja kindlustusvõtjatele kättesaadavate heastamisvahendite piisavuse ning õiguslastele ja mitteõiguslastele heastamisvahenditele juurdepääsu kohta.

I Kohtu kaudu hüvitise taotlemine

a) ELASi kohtuasi

6. ELASi soov korvata oma kahjusid oma endiste direktorite ja audiitorite kohtusse kaebamisega ei toonud kaasa hüvitisi kindlustusvõtjatele. Taoline isegi hästi rahastatud kohtuprotsessi osapoolse suutmatuse oma hagi kohtusüsteemis lõpuni viia rõhutab Ühendkuningriigis hüvitise taotlemiseks kohtulike vahendite kasutamise suuri kulusid ja ebakindlust.

b) Tsiviilkohtuasjad ELASi vastu

3. ELASi vastu kohtuasjade algatamisega (1986. aasta finantsteenuste seaduse jaotise 62 alusel seoses eksitava teabe edastamise või puuduliku nõustamisega) oli kahjukannatanud kindlustusvõtjatel teoreetiline võimalus saada hüvitist. Siiski, nagu uurimiskomisjonile esitatud dokumentidest¹ nähtub, võtsid praktikas ainult mõned varakad kindlustusvõtjad selle tee ette või ähvardasid oma advokaatide kaudu seda teha ning jõudsid selle tulemusel seltsiga kohtuvälisele kokkuleppele, mille osas kohaldatakse rangeid konfidentsiaalsusnõudeid. Ühendkuningriigi õigussüsteemis kohaldatakse kõrged tasud ja ning sealse ohud takistasid keskmisi kindlustusvõtjaid seltsi kohtusse kaebamast ning nad pidid jääma lootma finantsküsimate ombudsmani teenistusele (FOS) kui ainuvõimalikule hüvitise taotlemise võimalusele. Uurimiskomisjoni arvates on see täiesti ebaõiglane.

c) Kohtuasjad järelevalveasutuste vastu

4. Uurimiskomisjonile edastatud ekspertarvamuse² kohaselt ei saa Ühendkuningriigi õiguses, erinevalt teistest ELi riikidest, järelevalveasutus kanda vastutust hooletuse eest vaid ainult võimu kuritarvitamise eest, eeldades seejuures pahausksust. See tingimus on rahuldatud ainult siis, kui asutus on täitnud oma ülesandeid ebaseaduslikult, kavandades eeskätt hageja kahjustamist või olles hoolimatult ükskõikne taolise kahju põhjustamise võimaluse suhtes. Olemasolevatest dokumentidest selgub, et ELASi puhul ei olnud need nõuded täidetud, mille tõttu on tõsine kahtlus, kas kahju kannatanud kindlustusvõtjad suudaksid Ühendkuningriigi õiguse alusel panna regulaatoreid nende kahjude eest vastutama.

d) Teistest liikmesriikidest pärit kindlustusvõtjate olukord ja kohtlemine

9. Uurimiskomisjon märgib kahtlusi, mida Euroopa Komisjon väljendas seoses teenuste osutamise vabaduse, regulaatorite vastutusega hooletuse eest ja üldhuviteenuste käsitluse

¹ Vt IV osa, VI jaotise punkt 2 c.

² Vt IV osa, VII jaotise punkt 2.

selgusega ning nõustub väitega, et taoliste käsitluste tõlgendamise erinevused „kahjustavad tõsiselt kolmanda elukindlustusdirektiiviga kehtestatud mehhanismide toimimist”.¹

10. ELASil olid harukontorid Iirimaal (1991 kuni 2001) ja Saksamaal (1992 kuni 2001) ning ta müüs oma tooteid umbes 8000 Iiri ja 4000 Saksa kliendile. Mõnedest dokumentidest² nähtub, et ELAS tegi märkimisväärseid jõupingutusi Iiri ja Saksa klientide võitmiseks 1990ndate lõpus ja eriti veel 2000. aastal – ajal, mil tema rahaline olukord oli muutunud kriitiliseks, ning apellatsioonikohtu 2000. aasta jaanuari otsuse kohaselt oli väga tõenäoline, et see halveneb veelgi tagatud annuitedimääradega poliisidega seotud kohustuste tõttu. Seda illustreerivad seltsi kahtlustäratav kampaania Saksamaal, mida kritiseeris kuulamistel Šveitsi ametivõimude esindaja ning nimetas seda mõeldamatuks oma regulatsioonikeskkonnas³ ning seltsi „Euroopa fondi” käivitamine Iirimaal, mis mõlemad toimusid 2000. aastal.
11. Samuti nagu ELASi kliente eksitava müügi puhul Ühendkuningriigis, on olemas ka veenvad aruanded⁴, mille kohaselt eksitas selts samuti paljusid Iiri ja Saksa kindlustusvõtjaid ning potentsiaalseid kliente, jättes neid tagatud annuitedimääraga poliisidega seotud ohust teavitamata ning väites valelikult, et kasumiosalusega fond tasandab kasumi ja vara väärtuse kõikumised. Lisaks sellele on uurimiskomisjonile tehtud täiendavaid avaldusi⁵ selle kohta, et selts teavitas valelikult teatud Iiri kliente, et nad on ostnud või ostmas osakuid eraldiseisvasse Iiri fondi, mis oleks eraldatud haldamisega ja seega ei mõjuta seda Ühendkuningriigi fondist tulenevad kohustused. Selts jätkas seda tegevust ka pärast apellatsioonikohtu otsust jaanuaris 2000 ning väitis mitmel korral, et otsus ei mõjuta Iiri ja teisi „rahvusvahelisi” poliise.
12. Uurimiskomisjonile sai teatavaks⁶ Saksa kindlustusvõtjate rahulolematuse seoses seltsi hiljutise otsusega mitte avaldada enam aasta üldkoosolekutega seotud dokumente ning samuti raporteid ja aruandeid saksa keeles. See otsus seab Saksa kindlustusvõtjad võrreldes Ühendkuningriigi kindlustusvõtjatega veelgi ebasoodsamasse olukorda ning rõhutab lisaks vajadust rangete teavitamisnõuete kehtestamise järele, mida kohaldatakse nii enne lepingu sõlmimist kui ka kogu lepingu kehtimise ajal.
13. Uurimiskomisjon peab kahetsusväärseks asjaolu, et ei Iirimaa ettevõtlus-, kaubandus- ja tööhõiveministeerium (Department of Enterprise, Trade and Employment –DETE) ega Iirimaa finantsteenuste reguleerimisamet (Financial Services Regulatory Authority – IFSRA) ei võta vastutust Iiri regulaatori ilmselgelt ebaasjakohase ELASiga seotud tegevuse eest enne 2003. aastat, ning et IFSRA jääb Iiri teabevabaduse õigusaktide kohaldamisalast välja.

¹ Tõlgendamisküsimusi käsitlev teatis teenuste vaba liikumise ning üldhuvide kohta kindlustussektoris, 2000/C 43/03, 16. veebruar 2000.

² Vt IV osa, IX jaotise punktid 2 b ja 2 d.

³ Vt IV osa, IX jaotise punkt 3 a.

⁴ Vt IV osa, IX jaotise punkt 2 c.

⁵ Vt IV osa, IX jaotise punkt 2 c.

⁶ Vt IV osa, IX jaotise punkt 2 e.

14. Reguleerimises peab alati olema täiesti usaldusväärne vastutusahel. Aruandekohustusahel ei tohiks katkeda isegi siis, kui regulatiivseid menetlusi/asutusi reformitakse.
15. Olemasolevatest dokumentidest¹ nähtub, et ELASi kriisi ajal ei olnud Iirimaa elukindlustust käsitlevaid äritegevuse eeskirju, välja arvatud need teavitamismõtted, mida nõuti elukindlustusdirektiivides. Iiri regulaator teavitas oma äritegevuse eeskirjadest Ühendkuningriigi regulaatorit alles 2002. aasta juulis. Samuti teavitas Saksa regulaator oma äritegevuse eeskirjadest ajavahemikus 1996 kuni 2000 Saksamaal tegutsenud EÜ kindlustusseltse, sealhulgas ELASit. Kui välja arvata üks Saksa regulaatori sekkumine seoses eksliku reklaamikampaaniaga, ei võtnud ei Iiri ega Saksa ametivõimud erimeetmeid, et sundida ELASit järgima äritegevuse eeskirju.
16. Uurimiskomisjon järeldab, et nii Iiri kui Saksa regulaatorid toimisid õigustamatult passiivselt seoses ELASi suhtes äritegevuse eeskirjade jõustamisega ning ei suutnud neile selles osas kolmanda elukindlustusdirektiiviga pandud volitusi täielikult maksma panna.
17. Olemasolevatest dokumentidest² lähtuvalt usub uurimiskomisjon, et kolmandas elukindlustusdirektiivis pole piisavalt selgelt määratletud päritolu ja asukoha liikmesriikide ametivõimude volitused, ülesanded ja vastutusalad. See selguse puudumine on problemaatiline nii siseturul tegutseda soovivatele ettevõtetele, kes seisavad silmitsi kohaldatavate eeskirjadega seotud ebakindlusega ning veelgi suuremal määral klientidele, kes pole tõenäoliselt teadlikud neid kaitsvatest eeskirjadest ning ei tea pealegi seda, milline ametiasutus on pädev neid eeskirju jõustama ning asjakohaseid kaebusi lahendama. Lisaks märgib uurimiskomisjon, et piiriülesed kliendid satuvad sageli probleemi ette, kus tuleb otsustada, kas nende kaebus on seotud finantsjärelevalvega või mõne muu regulatsiooni aspektiga, mida on üksteisest raske eristada.
18. ELASi juhtum näitab veelgi teatud valdkondades finantsjärelevalve ja äritegevuse eeskirjade tihedaid seoseid ja osalist kattumist. Pädevusvaldkondade jagunemine päritolu- ja asukohariigi vahel võib seetõttu tekitada problemaatilise olukorra, kus asukohariigi äritegevuse eeskirjade regulaatoril puudub finantsteave (mis on ainult päritoluriigi usaldatavusnormatiivide täitmise regulaatoril), mida ta vajab, et hinnata, kas finantsteenuste osutaja esitatud avaldused ja teave on täpsed või ebapiisavad ja eksitavad, ning võiksid seetõttu vajada regulaatori sekkumist. Asjaolu, et FSA ei pidanud kunagi vajalikuks teavitada asukohariigi regulaatoreid ELASi kriitilisest finantsseisust, on Saksa ja Iiri äritegevuse eeskirjade regulaatorite regulatiivsete meetmete puudulikkuse oluline põhjus.
19. Nii Iiri kui Saksa regulaatorid on vastanud paljudele kindlustusvõtjate järelepärimistele ja teabenõuetele. Uurimiskomisjoni käsutuses olevast materjalist³ nähtub, et mõlema riigi regulaatorid püüdsid saada teavet Ühendkuningriigi ametivõimudelt ning edastasid selle teabe kindlustusvõtjatele oma liikmesriikides.

¹ Vt IV osa, IX jaotise punkt 3 a.

² Vt ka IV osa, IX jaotise punkti 3 a.

³ Vt IV osa, IX jaotise punkt 3 a.

20. Siiski selgub uurimiskomisjonile esitatud avaldustest¹, et Iiri ja Saksa kindlustusvõtjad ei saanud oma riikliku finantsregulaatori kaudu kahjude eest hüvitist. Iiri ametivõimudel ei olnud kaebuste lahendamiseks volitusi. Saksa regulaator lükkas enamiku saadud kaebustest tagasi, kuna tema arvates käsitlesid need finantsjärelevalve küsimusi, mis ei kuulunud tema vastutusalasse. Kaks kaebust, mida Saksa regulaator toetas, ei olnud seotud ELASi kriisiga.
21. Paljudes uurimiskomisjonile edastatud avaldustes ja dokumentides² väidetakse, et finantsjärelevalve ja äritegevuse eeskirjade järelevalve ülekattuvused ning reguleerimata vastutusvaldkonnad võimaldasid päritolu- ja asukohariigi ametivõimudel lükata kaebuste lahendamise vastutust teisele. Näiteks ei Saksa ega Ühendkuningriigi regulaatorid ei pidanud end vastava kaebuse³ lahendamiseks pädevaks – üks tõlgendas seda finantsjärelevalve pädevusalasse kuuluva küsimusena ja teine pidas sama kaebust seotuks äritegevuse eeskirjade üle teostatava järelevalvega. Uurimiskomisjon on seisukohal, et need puudused seoses piiriülese hüvitise saamisega on vastuvõetamatud.
22. Uurimiskomisjon on seisukohal, et diskrimineerimine elukohariigi alusel seoses regulaatorite suutmatuse kohtuliku ja mittekohtuliku uurimisega piirab asutamislepinguga tagatud teenuste kasutamise vabadust. Lisaks on taoline hüvitise saamisega seotud diskrimineerimine nii lähedalt seotud asutamislepingus tagatud elukindlustusteenuste kasutamise ja osutamise ning nende teenuste osutamiseks filiaalide asutamise vabadusega, et see peab olema vastuolus EÜ asutamislepingu artiklitega 43 ja 49.
23. Kindlustusvõtjad, kel oli leping mõne ELASi ELi filiaaliga, võib esitada kaebusi ELASi vastu oma elukohariigi kohtule vastavalt oma elukohariigi õigusele, võttes aluseks määruse (EÜ) nr 44/2001 ja konsolideeritud elukindlustusdirektiivi artikli 32. Uurimiskomisjonile pole teada ühtegi juhtu, kus ELAS oleks kaevatud Iiri kohtusse⁴, samas on aga teadlik, et üks taoline kohtuasi on praegu käimas Saksa piirkonnakohtus. Uurimiskomisjon on seisukohal, et elukohariigis kohtumõistmisel on mõned eelised kahju kannatanud kindlustusvõtjatele. Siiski on tekkinud mõned kahtlused seoses sellega, kas elukohariigi kohtud on alati pädevad tegelema selliste kohtuasjadega, nagu on ELASi juhtum, kus vaagimist vajavad tõendid hõlmavad keerulisi ja tihedalt teise liikmesriigiga seotud kindlustusmatemaatilisi ning regulatiivseid probleeme ja mis lisaks on tõenäoliselt kättesaadavad ainult tõlkena võõrkeelest. Lisaks sellele, et keerulisi argumente võib olla küll kohaldatava õiguse osas, võib neid samuti olla seoses rahvusvahelise eraõiguse ja siseturueeskirjade vahelise koostoimega.
24. Peamine järeldus, mille uurimiskomisjon seoses Ühendkuningriigi kindlustusvõtjatega tegi, oli see, et hagemine pole keskmisele kindlustusvõtjale arvestatav võimalus suurte kulude ja ohtude tõttu, mis kehtib üldjoontes ka muude liikmesriikide kindlustusvõtjatele, kuigi ohutase hagejatele võib sõltuda vastava riigi õigussüsteemist ning kaasnevatest kuludest, sealhulgas õigusabivõimaluste kättesaadavusest.

¹ Vt IV osa, IX jaotise punkt 3 a.

² Vt IV osa.

³ Vt IV osa, IX jaotise punkt 3 a.

⁴ Vt IV osa, IX jaotise punkt 5.

e) Ühenduse õigusest tulenevad heastamisvahendid

25. Uurimiskomisjon märgib pretsedendiõigust ja institutsioonide tavaid, mille kohaselt ei saa Euroopa Komisjon kohaldada liikmesriikide suhtes eeskirjade eiramise menetlusi seoses minevikus toimunud ühenduse õiguse rikkumistega, mille puhul on seni võetud meetmeid. Uurimiskomisjon rõhutab siiski, et selline olukord jätab kahetsusväärseid lüngad nende isikute kohtulikku kaitsele, kes on sattunud liikmesriigi poolt ühenduse õiguse sellise rikkumise ohvriks, mis võib tulla ilmsiks alles mitmeid aastaid pärast õigusrikkumise toimepanekut. Uurimiskomisjon usub, et liikmesriikide minevikus toime pandud õigusrikkumiste eest süüdimõistmise võimalus, mis oleks lisaks ohvrite abistamisele kohtusse kaebamise kaalumisel, ärgitaks liikmesriike rohkem rakendama korrektselt ja õigeaegselt ELi õigusakte. Uurimiskomisjon märgib samuti, et Euroopa Komisjonil on volitused põhjendatud huvi korral uurida teatud asutamislepingu sätteid rikkunud ettevõtete minevikus toime pandud ühenduse õiguse rikkumisi.¹
26. Samas rõhutab taoline Euroopa Komisjoni volituste piirang sellistes olukordades kodanike petitsiooniõiguse ning Euroopa Parlamendi uurimisõiguse äärmist tähtsust. Euroopa Komisjon vastas ELASi kindlustusvõtjate kaebustele, et ta ei saa uurida Ühendkuningriigi endise ja praeguseks asendatud reguleeriva korra sisu ja kohaldamist. Euroopa Parlament otsustas seevastu, et kaebuste esitajate tõstatatud küsimused olid piisavalt olulised, et viia läbi põhjalik uurimine ning moodustada vastav uurimiskomisjon. Kuigi Euroopa Parlamendil ei ole volitusi kaebuste esitajatele kompensatsioonide määramiseks, võib ta sellega seoses anda igasuguseid soovitusi, mida ta peab vajalikuks.
27. Kolmas elukindlustusdirektiiv ei näe ette mingisuguseid hüvitisi, ei käsitle mingeid kompensatsiooniga seotud küsimusi, ega tee sellega seoses ka mingeid viiteid. Selliste küsimustega tuleb seetõttu tegeleda vastavalt ühenduse õiguse põhiprintsiipidele, sealhulgas EÜ asutamislepingu artiklis 10 toodud lojaalse koostöö kohustusele.
28. Ühendkuningriigi võib põhimõtteliselt kaevata riigi kohtutesse seoses ELASi nendele kindlustusvõtjatele kahjude põhjustamisega, kes kannatasid kahju seetõttu, et Ühendkuningriik ei järginud kolmanda elukindlustusdirektiivi sätteid. Ühendkuningriigi regulaatorite teatud vead² võivad iseenesest kujutada piisavalt tõsiseid ühenduse õiguse rikkumisi seoses riigile pandud kohustustega. Lisaks on selge, et Ühendkuningriigi ametivõimude eeskirjade rikkumiste koosmõju võib olla tõsisel ja ilmsel vastuolul nende ametivõimude volituste piiridega.

II. Kohtuvälised hüvitusvahendid

a) Kaebus FSA-le ja mitmesugused EQUI uurimisele eelnenud uurimised

¹ Nõukogu 16. detsembri 2002. aasta määruse (EÜ) nr 1/2003 asutamislepingu artiklites 81 ja 82 sätestatud konkurentsieeskirjade rakendamise kohta (EÜT L 1, 4.1.2003, lk 1) põhjendus 11 ja artikli 7 lõige 1.

² Vt IV osa, X jaotise punkt 2 b.

29. Uurimiskomisjonile¹ esitatud avaldused näitavad, et hüvitamiseni ei ole viinud ei kindlustusvõtjate kriisijärgsed kaebused FSA-le ega ka ükski järgnenud ametlik uurimine. Vastutuse ja võimaliku hüvitamise küsimusega kas ei tegeldud või jäeti need selgesõnaliselt nimetatud uurimiste pädevusest välja.
30. Komisjonile edastatud materjalid² ei toeta väiteid, nagu ei oleks FSA õigesti kohelnud Iiri ja Saksa kindlustusvõtjaid, kes kaebuste või teabenõuetega tema poole pöördusid. Komisjonile esitatud juhtumid, kus FSA keeldus käsitlemast teatavaid kaebuste aspekte, puudutasid äritegevusega seotud küsimusi, mille eest kolmanda elukindlustusdirektiivi kohaselt vastutavad eelkõige vastuvõtva riigi reguleerivad asutused. Kuid nagu Ühendkuningriigi kindlustusvõtjate puhul, ei viinud ka Saksa ja Iiri kindlustusvõtjate FSA-le esitatud avaldused hüvitamiseni.

a) Finantsteenuste hüvitamisskeem

31. Ühendkuningriigi finantsteenuste hüvitamisskeem ei olnud Equitable Life'i ohvritele kättesaadav, kuna ettevõtet ei kuulutatud kunagi maksejõuetuks.
32. Komisjon märgib samas, et juurdepääs hüvitamisfondile on ainult investoritel, kes on allkirjastanud poliise Ühendkuningriigi ettevõtjaga või juhul, kui investor sõlmis lepinguid teiste liikmesriikide tütarettevõtjatega, mille puhul risk või kohustus asub Ühendkuningriigis. Komisjon leiab, et teine tingimus kujutab endast diskrimineerimist elukoha põhjal ja ei ole kooskõlas ühenduse õigusega.

b) Ühendkuningriigi finantsküsimuste ombudsman

33. Mitu tuhat kindlustusvõtjat esitas Equitable Life'i vastu kaebusi finantsküsimuste ombudsmani teenistusele (FOS)³, mis vastas mitmesajale kaebusele hüvituse määramisega.
34. Komisjonile esitatud avaldustest⁴ selgub, et FOS ei ole kõigil juhtudel taganud hüvitise määrade arvutamise piisavat läbipaistvust, mis oleks võimaldanud kaebuse esitajatel, kelle arvates määrad olid ebapiisavad, arvutusi kontrollida. Arvukad avaldused⁵ viitavad sellele, et kaebusi käsitledes ei rajanud FOS oma otsuseid mitte üksnes iga kaebuse sisule, vaid ka üksikute otsuste mõjule fondi ülejäänud kindlustusvõtjate suhtes.
35. FOSi keeldumine lord Penrose'i järeldustel põhinevate kaebuste käsitlemisest nende sisu põhjal paljastas märkimisväärse lünga õiguskaitstes ning tõi esile FOSi puudused kaebuste käsitlemisel, kui tema otsustel võis olla regulatiivseid tagajärgi. Komisjonile esitati ka väiteid⁶, nagu ei oleks FOS langetanud kõnealust otsust reguleerivatest asutustest sõltumatult. FOSi otsuse tagajärjel ei jäänud tervel kaebuse esitajate kategoorial, kes olid

¹ Vt IV osa, III jaotis.

² Vt IV osa, IX jaotis, punkt 4.a.

³ Vt IV osa IX jaotis, punkt 4.a.

⁴ Vt IV osa, VI jaotis, punkt 1.c.

⁵ Vt IV osa, VI jaotis, punkt 1.b.

⁶ Vt IV osa, VI jaotis, punkt 1.c.

esitanud potentsiaalselt kehtivaid nõudeid seoses ülemääraste väljamaksetega, muud teed kui kulukas ja riskantne kohtuvaidlus.

36. Suur hulk komisjonile¹ tehtud avaldusi näitab, et FOS käsitles teatavaid kaebusi liiga suurte viivitustega. Mõnedel juhtudel ei jäänud kaebuse esitajatel selle tulemusel kohtuasja algatamiseks aega. Komisjon peab niisugust tagajärge vastuvõetamatuks.
37. Kokkuvõttes on komisjon veendunud, et valdava enamiku Equitable Life'i kindlustusvõtjate jaoks, kes ELASi kriisi tagajärjel kahju kannatasid, ei osutunud FOS asjakohaseks hüvituse saavutamise kanaliks.
38. Komisjon tunneb muret selle pärast, et kodanike ootused, et FOSi taolised ombudsmaniskeemid võiksid endast kujutada tõhusat ja toimivat alternatiivi kohtulikele õiguskaitsevahenditele, ei vasta alati selliste süsteemide suutvusele.

c) Kompromisskava

39. Komisjonile esitatud dokumendid näitavad, et kompromisskava peamiseks eesmärgiks oli kõrvaldada Equitable Life'i õiguslik ebakindlus ja kohustused ning sel teel fondi tasakaalustada. Kuid kava ei parandanud kindlustusvõtjate olukorda, sest kärped, mis tehti varsti pärast seda, tasalülitasid poliiside väärtuse suurendamise, mida pakuti tagamata annuitedimääraga poliiside omanikele, kes vastutasuks loobusid kaebuste esitamise õigusest.
40. Arvukad aruanded² näitavad, et selts võis kava väljapakkumise hetkel teadlik olla, et poliiside väärtuse suurendamist ei suudeta normaalses tingimustes tagada. Kuid ta ei teatanud sellest kindlustusvõtjatele, kes oleksid kergesti võinud kava vastu hääletada, kui oleksid seltsi rahalisest olukorrast täielikku ülevaadet omanud.³
41. Komisjon järeldab, et kava praktilise tulemusena kaotasid kõik järelejäänud kindlustusvõtjad seltsi vastu nõuete esitamise õiguse, nende kahjud aga kasvasid jätkuvalt.
42. Mitmed aruanded⁴ viitavad lisaks sellele, et selts tegeles ise kas individuaalselt või poliiside läbivaatamise teel hulga tagamata annuitedimääraga poliiside omanike kaebustega, kellele kompromisskava ei laienenud, ning pakkus neile mõningast kompensatsiooni. Näib, et enamik kindlustusvõtjaid nõustus pakkumisega, kuigi neile makstud summad ei tundu peegeldavat tõelisi kahjusid, mida Equitable Life'i kriis põhjustas.

d) Ühendkuningriigi parlamendi ombudsman

¹ Vt IV osa, VI jaotis, punkt 1.c.

² Vt IV osa, IV jaotis, punkt 2.

³ Vt IV osa, IV jaotis, punkt 2.

⁴ Vt IV osa, IV jaotis, punkt 3 (kahjude kohta vt II jaotis, punkt 2).

43. Ühendkuningriigi parlamendi ombudsmani uurimine selle kohta, kas Equitable Life'i reguleerimise eest vastutavate isikute haldusliku omavoli tulemusel tehti kindlustusvõtjatele ülekohut, täiendab Euroopa Parlamendi uurimist.
44. Uurimiskomisjoni mandaat ei hõlma Ühendkuningriigi, Iirimaa või Saksamaa või selle pädevate asutustega seotud isikute individuaalse vastutuse määratlemist; see peaks olema Ühendkuningriigi parlamendi ombudsmani ülesanne ja võimalike järgnevate parlamentaarsete või õigusmeetmete teema vastavates liikmesriikides.
45. Pärast täpsustuste tegemist hõlmab Ühendkuningriigi ombudsmani uurimine kõigi rahvusvaheliste kindlustusvõtjate olukorda, kelle väitel neile Equitable Life'i usaldusväärsest reguleerimisest kõrvalekaldumise tulemusel kahju tekitati, ning kõigis järeldest ja soovitustes käsitletakse samuti selliste kindlustusvõtjate olukorda. Ombudsmanil on võimalus esitada Ühendkuningriigi valitsusele soovitus kompensatsiooni maksmiseks.
- e) Teiste liikmesriikide kindlustusvõtjad: juurdepääs ombudsmanile Ühendkuningriigis ja kindlustusvõtjate koduriikides.
46. Ilmneb¹, et Iirimaa kindlustusombudsmani (IOI) kava, mis Equitable Life'i kriisi ajal toimis, kuid on nüüdseks asendatud finantsteenuste ombudsmaniteenistusega (FOS), sai Iiri kindlustusvõtjalt 79 kaebust, millest 15 leidsid toetust. Ilmneb, et kindlustusvõtjad, ombudsmanid ja ELAS olid olnud mõneti segaduses küsimuse osas, kas mõningate kaebuste käsitlemiseks on pädev Iiri maa IOI või Ühendkuningriigi FOS. IOI käest ei saadud teavet selle kohta, kas mõne puhul neist 15 juhtumist, kus otsus langetati kaebuse esitaja kasuks, oli tegemist uurimiskomisjoni poolt kindlaks tehtud peamiste klienti eksitava müügi väidetega. Kokkuvõttes näitab komisjonile kättesaadav materjal, et endine IOI skeem ei kujutanud endast Iiri ELASi kindlustusvõtjate jaoks piisavat heastamiskanalit. Tuleb siiski märkida, et pärast finantsteenuste ombudsmaniteenistuse asutamist on olukord paranenud; see tekitab küsimuse, miks ei loodud seda teenistust juba varem.
47. Saksamaal ei olnud kindlustusvaldkonna ombudsmani skeemi enne 2001. aasta oktoobrit. Oktoobris 2001 asutatud *Versicherungsbombudsman* 'il puuduvad volitused Equitable Life'i puudutavate kaebuste käsitlemiseks, sest selts ei ole kunagi nimetatud skeemi liige olnud ja ombudsmani pädevus sõltub liikmelisusest.
48. Põhimõtteliselt ei ole Equitable Life'i kindlustusvõtjatel, kes ostsid poliise seltsi filiaalidest Irimaal, Saksamaal ja teistes ELi liikmesriikides, juurdepääsu Ühendkuningriigi finantsküsimuste ombudsmaniteenistusele, sest FOSi pädevus ei hõlma kaebusi, mis puudutavad Briti ettevõtete teistes ELi liikmesriikides asuvate filiaalide teenuseid.

¹ Vt IV osa IX jao punkti 3 alapunkti b.

49. Komisjonile on siiski teada¹, et FOS käsitles mõningaid Iiri kindlustusvõtjate kaebusi. Pole selge, millisel alusel FOS neid kaebusi oma pädevusse kuuluvaks luges. Komisjon kaldub arvama, et sel hetkel valitses kindlustusvõtjate ja reguleerivate asutuste seas ning ka FOSis endas segadus selle suhtes, kas teatavad Iiri kindlustusvõtjate kaebused kuuluvad FOSi jurisdiktsiooni alla või mitte. Märkimisväärt on, et samas ei võtnud FOS vastu teiste liikmesriikide, sealhulgas Saksamaa kindlustusvõtjate kaebusi.
50. Kokkuvõttes ilmneb², et väljastpoolt Ühendkuningriiki pärinevatel kindlustusvõtjatel ei olnud juurdepääsu Ühendkuningriigi asjakohastele kohtuvälistele hüvitamisskeemidele. Seetõttu on nad veelgi ebasoodsamas olukorras kui Ühendkuningriigi kindlustusvõtjad. Segadus selle üle, kelle poole kindlustusvõtjad võiksid pöörduda, ajendas üht väljastpoolt Ühendkuningriiki pärinevat kindlustusvõtjat isegi esitama kaebust Euroopa ombudsmanile, kellel selles küsimuses pädevus puudub.

f) FIN-NET

51. Komisjon juhib tähelepanu³ märkimisväärsetele lünkadele FIN-NETi põhimõtteliselt vabatahtlikus süsteemis. Need lüngad tulenevad eelkõige asjaolust, et isegi pärast mitmeaastast tegutsemist ei hõlma võrgustik kõiki ELi liikmesriike ega finantsteenuseid. Teiseks erinevad märgatavalt FIN-NETi kuuluvate vaidluste alternatiivse lahendamise skeemide volitused ja pädevus. Lisaks kasutatakse FIN-NETi erinevate liikmete pädevuse määratlemiseks erinevaid kriteeriume, mis ei ole alati ühitatavad sidusaks süsteemiks. Näiteks ei saanud FIN-NETi kaudu abi Equitable Life'i Saksa kindlustusvõtjad, kelle kaebused jäid väljapoole Saksa ombudsmani liikmelisusel põhinevat ja Ühendkuningriigi ombudsmani territoriaalset pädevust. Neid lünki silmas pidades on tõenäoline, et edaspidi võib kujuneda või on juba kujunenud samasuguseid piiriüleseid olukordi, mille puhul puudub igasugune võimalus vaidluste kohtuväliseks lahendamiseks. Uurimiskomisjon märgib, et ELASI kriis on aidanud Euroopa Komisjonil taolisi FIN-NETi siseseid probleeme tuvastada ja püüda neile tulevikuks rahuldavat lahendust otsida.
52. Komisjon peab taolisi lünki tarbijate juurdepääsus hüvitamisele täiesti lubamatuks siseturu tingimustes, mida iseloomustab piiriüleste finantsteenuste mahu kiire kasv. Niisugused probleemid, nagu on tekkinud seoses Equitable Life'iga, õõnestavad tarbijate usaldust Euroopa finantsteenuste turu vastu. Tarbijatel peab olema ühesugusel tasemel kaitse juurdepääsu näol kohtuvälistele heastamisvahenditele, vaatamata sellele, kas nad ostavad finantstooteid siseriiklikelt või välismaistelt teenusepakkujatelt. Ebakõlad selles valdkonnas takistavad piiriülese jaekaubanduse liberaliseerimist, mida võib pidada siseturu kogupotentsiaali avamise võtmeks.
53. Komisjon peab täiesti mitterahuldavaks olukorda, kus samal ajal, kui EL on avanud oma finantsteenuste turu ametliku õiguse alusel, olgu selleks asutamislepingu põhimõtted või teised õigusaktid, on tarbijate kahjude hüvitamise küsimusi käsitletud üksnes

¹ Vt IV osa, IX jaotis, punkt 4.b.

² Vt IV osa, IX jaotis, punkt 4.

³ Vt IV osa, X jaotis, punkt 3.a.

mittesiduvate õigusaktide varal, nagu soovitused ja vastastikuse mõistmise memorandumid¹.

¹ Vt komisjoni 30. märtsi 1998. aasta soovitus 98/257/EÜ põhimõtete kohta, mida kohaldatakse tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise eest vastutavate organite puhul (EÜT L 115, 17.4.1998, lk 31); komisjoni 4.aprilli 2002. aasta soovitus, tarbijavaidluste konsensuslikul lahendamisel osalevaid kohtuväliseid asutusi käsitlevate põhimõtete kohta (EÜT L 109, 19.4.2001, lk 56); vastastikuse mõistmise memorandumit finantsteenuseid puudutavate piiriüleste kohtuväliste kaebuste võrgustiku kohta EMPs.

V OSA – KOMISJONI ROLL

Komisjoni süsteemsed puudused ELi õiguse rakendamisalase kontrolli teostamisel Equitable Life Assurance Society kriisi taustal

V OSA SISUJUHT

Sissejuhatus

I. ELi õigusaktide rakendamine – üldine taust

1. Mõisted
2. Direktiivid ja liikmesriikide kohustused: Euroopa Kohtu pädevus
3. Euroopa Komisjoni EÜ asutamislepingu järgsed kohustused

II. Euroopa Komisjoni rakendamisalane kontroll praktikas

1. Ülevõtmine
2. Kohaldamine
3. Rikkumismenetlused

III. Vajadus tagada rakendamisele üldine lähenemisviis

Järeldused

I. Sissejuhatus

Euroopa Komisjoni (komisjoni) rolli kolme elukindlustusdirektiivi ja teiste seotud direktiivide rakendamise kontrollimisel käsitleti juba pikemalt käesoleva aruande II osas (vt II osa punkti 2 alapunkt 1). Käesolev osa pühendatakse analüüsile, et välja selgitada, kas komisjonipoolsel rakendamise kontrollimisel esines süsteemseid puudusi üldiselt ja eriti seoses ELASi juhtumiga.

Et vastata oma volitustele, on vajalik alustada sellest, et määratleda uurimiskomisjoni arusaam ühenduse õigusaktide õigest rakendamisest ja selgitada asjakohaseid mõisteid. Sellisel viisil kindlaks määratud kontseptsioonile ja mõistetele ei tugineta mitte üksnes käesolevas osas ette võetud analüüsi puhul, vaid need kehtivad kogu aruande kohta. Eelöeldu on eriti asjakohane II osa suhtes, milles uuritakse kindlustusdirektiivide rakendamist ja selle kontrollimist EÜ poolt, aga ka aruande III ja IV osa suhtes. Samuti on vajalik meelde tuletada erinevate osalejate kohustusi ja vastustust vastavalt EÜ õigusele.

Järgmise sammuna tehakse käesolevas osas kindlaks, millist tava komisjon üldjoontes praegu järgib ja milliseid vahendeid kasutab nii ELi õigusaktide ülevõtmise kui ka nende rakendamise kontrollimisel. Selle käigus antakse mõned viited suurimatele ette tulnud takistustele ja raskustele, mis on peamiselt võetud uurimiskomisjonile komisjoni esindajate ning akadeemiliste ekspertide esitatud suulistest tõenditest. Erilist tähelepanu pööratakse rikkumismenetlusele kui peamisele ühenduse õigusega ette nähtud vahendile, et heastada ELi õigusaktide ebaõige rakendamine liikmesriikide poolt.

Seejärel teeb uurimiskomisjon kindlaks teatavad süsteemsed ja muud puudused komisjoni lähenemisviisis rakendamise kontrollimisele. Ka see põhineb komisjoni kolmanda elukindlustusdirektiivi rakendamisalase kontrollimise täitmise analüüsil Equitable Life'i suhtes, mis on ära toodud käesoleva aruande II osas. Lõpuks rõhutab uurimiskomisjon vajadust tagada üldisem lähenemisviis ELi õigusaktide tõhusale rakendamisele ja teeb kindlaks hulga elemente, mis on sellise lähenemisviisi jaoks vajalikud. Uurimiskomisjon esitab hulga soovitusi, kuidas kõnealuseid tuntavaid puudusi parandada.

II. ELi õigusaktide rakendamine – üldine taust

1. Mõisted

Enne analüüsi juurde asumist on vajalik selgitada käesolevas aruandes kasutatavaid mõisteid, eriti kuna põhilisi termineid ja mõisteid kasutatakse ja tõlgendatakse mõnikord erineval viisil. Käesoleva aruande ja EQUI komisjoni teostatava uurimise jaoks ning kooskõlas Euroopa Parlamendi viimaste resolutsioonidega ühenduse õiguse rakendamise kohta kasutatakse järgmisi mõisteid:

- **Ülevõtmine** – ELi õiguse (nt direktiivi) siseriiklikusse õigusesse ülevõtmise protsess;
- **Kohaldamine** – üle võetud ELi õigusaktide igapäevane kohaldamine ja jõustamine riiklike ametiasutuste ja/või reguleerivate asutuste poolt (mõnikord käsitletakse ka kui jõustamist, vt allpool);
- **Rakendamine** – see laiem kontseptsioon hõlmab nii ülevõtmist kui ka kohaldamist. Ühenduse õiguses sätestatud nõuete kohaselt tuleb ELi õigusakte rakendada tõhusal, õigeaegsel ja proportsionaalsel viisil (teatavatel juhtudel kasutatakse siiski kitsamas tähenduses kohaldamise sünonüümina);
- **Rakendusmeetmed/rakendussätted/rakenduseeskirjad** – siseriikliku õiguse seadused, eeskirjad, määrused, osad või artiklid, mille abil kohaldatakse ELi õigust;
- **Jõustamine** – mõnikord kasutatakse kohaldamise sünonüümina, kuid sagedamini viidatakse siseriikliku õiguse ebaõige kohaldamise parandamise ja muutmise protsessile, milles osutatakse talitlushäiretele või kõrvalekaldumistele siseriikliku õiguse kohaldamisviisis, mille riigi ametiasutused peavad parandama, vajadusel sunnimeetmete kaudu.

Olles kindlaks teinud needapid võrdluspunktid, analüüsitakse edasi, millise määrani kehtestatakse ELi õigusega liikmesriikidele kohustusi. Käesoleva analüüsi edasine põhitähelepanu on pööratud direktiividele ja mitte määrustele või muudele õiguslikele vahenditele, sest direktiivide puhul on tegemist ELi õiguse kõige üldisema tüübiga ning praegune ELASi juhtumi uurimine sõltub eelkõige direktiivi, täpsemalt kolmanda elukindlustusdirektiivi¹ rakendamisest.

2. Direktiivid ja liikmesriikide kohustused: Euroopa Kohtu pädevus

¹ Nõukogu 10. novembri 1992. aasta direktiiv 92/96/EMÜ otsese elukindlustusega seotud õigusnormide kooskõlastamise kohta, millega muudetakse direktiive 79/267/EMÜ ja 90/619/EMÜ (kolmas elukindlustuse direktiiv), EÜT L 311, 14.11.1997, lk 34.

EÜ asutamislepingu artikli 249 kohaselt on direktiivid saavutatava tulemuse seisukohalt siduvad, kuid jätavad vormi ja meetodite valiku riigi ametiasutustele. Erinevalt määrustest kehtestavad direktiivid kohustusi saavutatava tulemuse, mitte toimimisviisi kohta; nad võimaldavad liikmesriikidele paindlikkust nende siseriiklikusse õigusesse ülevõtmise meetodi suhtes, mis seega teoorias teeb ühenduse õigusaktide siseriikliku õigusega liitmise hõlpsamaks ja austab erinevate riikide õiguslikke traditsioone.

Kõnealusel teoreetilisel abivahendil on poliitilises mõttes tõepoolest mõned eelised: väidetakse, et direktiivid on tulemuslikud, kuna nad jätavad rakendamise suhtes teatava valikuvabaduse ja liikmesriikidel on seepärast nendega lihtsam nõustuda. Suur osa ELi õigusest on vastu võetud vaid tänu sellele, et see esitati liikmesriikidele direktiivi vormis. Direktiivide eeliseks on see, et nende puhul on tegemist väga paindliku vahendiga ning liikmesriigid saavad neid hõlpsamalt oma erinevate õigussüsteemidega liita.

Kõnealune paindlikkus ning ülevõtmise erinevad vormid ja meetodid on kooskõlas ühenduse õigusega vastavalt Euroopa Kohtu pretsedendiõigusele. Veelgi enam, Euroopa Kohus on tunnistanud, et võib esineda erandlikke juhtumeid, kui teatava seadusandliku meetme vastuvõtmine ei ole hädavajalik, näiteks juhul, kui direktiivi ja olemasoleva siseriikliku õigusakti vahel on selge ja täpne vastavus¹. Meetodite ja vormi vaba valik ei vabasta liikmesriike direktiivi siduvast mõjust saavutatava tulemuse seisukohalt. Lisaks kehtib liikmesriikidele EÜ asutamislepingu artiklis 10 esitatud üldine lojaalsuse klausel, mis kehtestab nende suhtes kohustuse võtta „*kõik vajalikud üld- või erimeetmed, et tagada nende kohustuste täitmine, mis tulenevad käesolevast lepingust või ühenduse institutsioonide võetud meetmetest*”. Lisaks ei tohi vastavalt EÜ direktiividele kohandatud õigusakte järgnevalt nende direktiivide eesmärkide vastaselt muuta.

Rakendusmeetmete sobivuse ja vastavuse hindamisel pöörab Euroopa Kohus erilist tähelepanu direktiivi eesmärgile. Keskne küsimus on, kas antud liikmesriik on võtnud kõik vajalikud meetmed, et tagada direktiivi täielik tõhusus vastavalt *eesmärgile, mida viimane taotleb*².

Euroopa Kohus rõhutab, et liikmesriigid kohustuvad direktiivi *täielikult ja tõhusalt* rakendama. Käesoleva kohustuse täitmiseks ei piisa sellest, et liikmesriik võtab vaid vastu vajaliku ülevõtva siseriikliku õigusakti. Teisisõnu: rakendamine ei ole Euroopa Kohtu silmis puhtalt seadusandliku loomuga ühekordne ülesanne. Siseriiklike meetmete võtmine direktiivi õigeks ülevõtmiseks ei ammenda direktiivi mõjusid. Liikmesriik on kohustatud tagama direktiivi sätete järgimise ka pärast rakendusmeetmete vastuvõtmist, sest *direktiivi mõju ei ammendu*:

„...selliste siseriiklike meetmete vastuvõtmisega, millega direktiivi õigesti rakendatakse. Ka pärast nende meetmete vastuvõtmist jääb liikmesriikidele kohustus tagada tegelikult direktiivi igakülgne kohaldamine. Üksikisikutel on õigus siseriiklikes kohtutes tugineda riigi vastu sellistele direktiivi sätetele, mis on tingimusteta ja piisavalt täpsed, kui direktiivi täielikku kohaldamist ei ole tegelikult tagatud, st mitte üksnes siis, kui direktiivi ei ole rakendatud või seda ei ole õigesti rakendatud, vaid

¹ Vt kohtuasi 29/84 komisjon v Saksamaa, [1985] EKL 1661, lõige 23.

² Vt kohtuasi 14/83 von Colson ja Kaman [1984] EKL 1891, lõige 15.

ka siis, kui siseriiklikke meetmeid, millega direktiiv on õigesti rakendatud, ei kohaldata nii, et saavutada tulemus, mis on direktiivi eesmärk.”¹

Lisaks on Euroopa Kohus korduvalt sedastanud, et direktiivid on siduvad *kõigile liikmesriikide ametiasutustele*. Direktiiv ei ole seega siduv mitte üksnes seadusandlikule võimule, vaid ka seaduste igapäevase kohaldamise ja jõustamise eest vastutavatele ametiasutustele ning siseriiklikele kohtutele. Käesoleva eesmärgiks on ennetada haldustavasid ja kohtulikke tõlgendusi, mis õõnestavad direktiiviga kehtestatud huvide kaitset. Viimastel aastatel on Euroopa Kohus erilist tähelepanu pööranud nn teise tasandi rikkumise probleemiga tegelemisele, st olukorrale, kus siseriiklikud õigusaktid vastavad küll formaalselt ühenduse õigusele, selle kohaldamist ja jõustamist õõnestab aga haldus- või kohtupraktika.

Euroopa Kohus on ka öelnud, et siseriikliku halduspraktika saab allutada täitemeetmetele, kui see on teatud määral juurdunud ning üldine². Direktiivi sätetega vastuolus olevate olukordade süsteemne ja järjepidev tolereerimine riigi ametiasutuste poolt on seega ühenduse õiguse rikkumine, isegi kui direktiiv on formaalselt siseriiklikusse õigusesse üle võetud³.

Lõpuks, kui direktiiv annab õigusi üksikisikutele, peavad vastavad siseriiklikud õigusaktid olema piisavalt täpsed ja selged, et asjaomased isikud oleksid täielikult teadlikud oma õigustest ning neile tagataks vajaduse korral võimalus siseriiklikes kohtutes kõnealustele õigustele tugineda⁴. Kohtuliku kaitse vaatenurgast on siseriiklike rakendusaktide täpsus ja selgus ülioluline, kuna see aitab kaasa hüvituse saamisele siseriiklikus kohtus olukorras, kui liikmesriik ei ole taganud direktiivi täielikku ja tõhusat kohaldamist.

3. Komisjoni EÜ asutamislepingu järgsed kohustused rakendamise kontrollimisel

EÜ asutamislepinguga on komisjonile antud ELi õiguse kaitsja roll. Vastavalt EÜ asutamislepingu artiklile 211 on komisjoni kohus tagada, et liikmesriigid järgivad ja rakendavad ühenduse õigust korralikult. Komisjon vastutab seepärast EÜ direktiivide ülevõtmise ja rakendamise kontrolli eest. Ta teeb seda

- kontrollides, kas liikmesriigid on vastu võtnud ülevõtva siseriikliku õigusakti ning teavitanud sellest ette nähtud aja piires komisjoni;
- kontrollides siseriiklikkusse õigusesse ülevõtmise meetmete vastavust ühenduse õigusaktidele;
- kontrollides ELi õigusaktide kohaldamist era- ning avalik-õiguslike üksuste, organite ja ametiasutuste poolt;
- parandades mittevastavusi ELi õigusaktide suhtes rikkumismenetluste algatamise kaudu.

EÜ asutamislepingu artiklitega 226 ja 228 nähakse ette menetlus juhtumite jaoks, kui komisjon on arvamisel, et liikmesriik ei ole täitnud ühenduse õigusest tulenevat kohustust. Artikkel 226 volitab komisjoni võtma meetmeid liikmesriikide vastu asutamislepingust tulenevate

¹ Vt kohtuasi C-62/00 *Marks & Spencer v Commissioners of Customs and Excise* [2002] EKL I-6325, lõige 27.

² Vt nt 29. aprilli 2004. aasta otsust kohtuasjas C-387/99, komisjon v Saksamaa, lõige 42.

³ 26. aprilli 2005. aasta otsus kohtuasjas C-494/01, komisjon v Iirimaa.

⁴ Vt kohtuasi C-59/89, komisjon v Saksamaa.

kohustuste täitmatajätmise korral. Komisjon otsustab täielikult oma äranägemise järgi, kas algtada rikkumismenetlust või mitte.

Menetlus algab liikmesriigile ametliku teatise saatmisega, mis võimaldab asjassepuutuval riigil esitada omapoolne teave ja kasutada oma kaitseõigust. Kui antud vastus komisjoni ei rahulda, esitab ta selle kohta oma põhjendatud arvamuse, milles nõutakse liikmesriigilt olukorra parandamist. Kui rikkumine jätkub, võib komisjon anda asja Euroopa Kohtusse.

Kui liikmesriik ei pea artikli 226 alusel tehtud otsusest kinni, võib Euroopa Kohus määrata EÜ asutamislepingu artikli 228 kohaselt rahatrahvi. Asjaomase pretsedendiõiguse alusel on rikkumismenetluse eesmärgiks ELi õiguse kohaselt olemasoleva siseriikliku seaduse ELi õigusele vastavuse kehtestamine või parandamine, mitte otsustada siseriikliku õiguse minevikus esinenud mittevastavuse üle, mis vahepeal on muudetud või uuega asendatud. Seega ei ole tegelikult ette nähtud väidetavate ühenduse õiguse rikkumiste tagantjärele uurimist.

III. Komisjoni rakendamisalane kontroll praktikas

Uurimiskomisjon sai tõendeid komisjoni rakendamisalase kontrolli lähenemisviisi kohta nii komisjoni esindajatelt H10 kui ka akadeemilistelt ekspertidelt WS2 ajal. Käesolevas jaos ei viidata mitte üksnes üldisele komisjonipoolsele lähenemisviisile ja kasutatud vahenditele, et tagada õigeaegne ja korrektne rakendamine, vaid käsitletakse ka mõningaid probleeme, raskusi ja piiranguid, millega komisjon oma ELi õiguse rakendamisalase kontrollikohustuse täitmisel silmitsi seisab.

1. Ülevõtmine

Ülevõtmise meetmetest teavitamine

Esiteks kontrollib komisjon, kas liikmesriigid teavitavad (direktiivis täpsustatud ajaks) konkreetse ELi õigusakti ülevõtmiseks ette nähtud siseriiklikest meetmetest. Pr DURAND selgitas, et mis puudutab ülevõtmise meetmetest teavitamata jätmist, siis kontrollib komisjon süsteemselt kõiki kõnealuseid meetmeid. Sel eesmärgil asutas komisjon 2004. aastal komisjoni peasekretariaadi tasandil andmebaasi, kus on registreeritud kõik direktiivid, mille ülevõtmine on käimas. Kõik liikmesriigid on omandanud selle sama andmebaasi ja teavitavad nüüdsest ülevõtmise meetmetest kõnealuse andmebaasi kaudu. Vaid ühel liikmesriigi korrespondendil on lubatud ülevõtmise meetmeid esitleda ning ta täpsustab seejuures, kas ülevõtmine on veel poolik või lõpetatud.

Komisjon väidab, et käesolev andmebaas võimaldab tal pidevalt omada täpset ülevaadet ülevõtmise olukorrast. Kui ülevõtmise perioodi lõppedes ei ole kõigist meetmetest komisjoni teavitatud, alustab komisjon viivitamatult rikkumismenetlust (rikkumismenetluse üksikasju vt allpool). Pr DURAND sedastab, et 146 direktiivi kohta, mille 25 liikmesriiki 2006. aastal üle pidid võtma, märkas komisjon hilinenud ülevõtmist 900 juhul, umbes 8–9 liikmesriiki iga

direktiivi kohta. Tuleks meeles pidada, et enamikul juhtudel lahendatakse probleemid aasta jooksul. Rikkumismenetluse järgmisele tasandile liigub komisjon umbes 70 juhtumi puhul aastas ning lisas, et „teavitamata jätmete arv on aja jooksul pigem vähenemas, [mis näitab] tegevuse tõhusust”.¹

Hr VOGENAUER väitis, et liikmesriikide poolt õigusaktide ülevõtmisest teavitamise kontrolli ei tehta tegelikult nii süsteemselt kui võiks soovida. Ta rõhutas, et komisjon on alles viimasel ajal hakanud avaldama teavet siseriiklike rakendusmeetmete kohta ning väitis, et kõnealune teave ei ole täielik ega ajakohastatud.

Ülevõtmise meetmete ELi õigusele vastavuse kontrollimine

Komisjon kontrollib järgnevalt, kas siseriiklikud meetmed, millest on teavitatud, vastavad ELi direktiivi nõuetele. Mõnikord sõlmitakse selle töö tegemiseks tööleping väliskonsultantidega, nagu seda tehti ka kolmanda elukindlustusdirektiivi puhul². Sagedamini siiski teostavad analüüsi komisjoni peasekretariaadid ise. Käesolev uurimine nõuab ühelt poolt laialdasi teadmisi õiguslikes küsimustes, teiselt poolt tehnilisi teadmisi direktiiviga reguleeritud valdkonnas. Pr DURAND selgitas, et uurimine nõuab väga head direktiivi tundmist ja seda võivad läbi viia vaid oma valdkonna spetsialistid. Vastavalt direktiivi sisule ja tema kontekstile kasutatakse erinevaid meetodeid. Mõnel juhul kontrollitakse kogu teksti või vähemalt selle põhisätteid või teostatakse *a posteriori* kontrollimine rakendamise aruannete või kohapealse läbivaatamise kaudu. Tekstid tõlgib kas komisjoni tõlketeenistus, mis võimaldab sel viisil asjaomastel ametiisikutel uurimist teostada, või siis on tõlkimine ja uurimine välistöövõtjate töö, kelle analüüsi peavad komisjoni ametnikud ikkagi üle kontrollima, et tagada töövõtja töö kvaliteet. Tõlkeosakond tõlgib igal aastal 20 000 lehekülge siseriiklike õigusakte³.

Küsimuse peale üldise ülevõtmist juhendava reeglistiku olemasolu kohta komisjoni teenistuste raames vastas pr DURAND, et ülevõtmise kontrollimine on mõnes mõttes täiesti lihtne ülesanne. Tuleb kontrollida, kas iga säte leiab tee siseriiklikesse eeskirjadesse. Mõnikord ei ole teatud direktiivi sätteid vaja üle võtta ja seda tuleb hinnata juhtumipõhiselt, kuid ta tunnistas siiski, et puuduvad igasugused püsivad suunised, mis oleksid paberile kirja pandud kui samm üks, samm kaks, samm kolm. Kuid kogu rikkumise valdkonda jälgib sekretariaadiga eesotsas kogu komisjon koos õigusliku teenistusega. Iga juhtumit käsitletakse regulaarselt ning vaadatakse üle korralistel koosolekutel. Selline on viis, kuidas uuritakse iga puuduliku kohaldamise juhtumit⁴.

Ettetulnud probleemid

Pr DURAND selgitas, et kui liikmesriigid võtavad direktiivi üle, viidates lihtsalt sellele nende siseriiklikus õiguses, on seda lihtne kontrollida; käesolev ülevõtmise meetod on õiguslikult korrektne tingimusel, et siseriiklikus õigusaktis on direktiiv selgelt määratletud ja selles sisaldub viide direktiivi avaldamisele Euroopa Liidu Teatajas. Sellisel juhul ei jäta direktiiv liikmesriigile tegutsemisvabadust. Tihti siiski ei võeta direktiive üle üheainsa õigusakti kaudu,

¹ H10 Verbatim, lehekülj 6, lõige 9.

² Vt Wilde Sapte'i uurimus (WE20).

³ H10 Verbatim, lehekülj 7, lõige 5.

⁴ H10 Verbatim, lehekülj 29, lõige 6.

vaid hulga erinevate meetmetega, mis on laiali puistatud üle siseriiklike õigusaktide. Detsentraliseeritud või föderaalse struktuuriga liikmesriikides võetakse meetmeid tihti vastu piirkondlikul tasandil. Veelgi enam, tihtipeale rakendavad liikmesriigid direktiive, muutes arvukaid olemasolevate õigusaktide osasid. See muudab ühenduse õigusele vastavuse kontrollimise raskeks, palju aega ja ressursse nõudvaks ülesandeks.

Komisjoni esindajad rõhutasid eriti, kuidas EÜ õigusaktide ülevõtmise ja kohaldamise kontrollimist takistab ELi-põhise Ariadne lõnga puudumine liikmesriikidelt komisjonile saadetavate ülevõtmise teatiste vastavustabelite vormis. Nende ülesanne oleks märksa kergem, kui „iga direktiiv sisaldaks süsteemselt liikmesriikide kohustust edastada direktiiviga seotud meetmete vastavustabel, ja loomulikult siis, kui nad täidaksid nimetatud kohustust. Alates 2003. aastast on komisjon nimetatud eesmärgil süstemaatiliselt kehtestanud sätte, kuid direktiivi lõplik tekst ei sisalda sätet, mis nõuaks vastavustabeleid. Komisjon on täheldanud pigem täiustamist, kuid komisjon nõuab tungivalt, et sätte lisataks süstemaatiliselt ja kõik liikmesriigid järgiksid seda.”¹

Sellele lisandub tõsiasi, et enne, kui eksperdid saavad käesolevaid siseriiklikke õigusakte hinnata, tuleb need tõlkida ELi 21 ametlikku keelde. Pr DURAND esitas järgmised arvud: 2006. aastal saadeti komisjonile ülevõtmise meetmete kohta 10 000 teatist 19–20 keeles ning 7000 bulgaaria ja rumeenia keeles. Kuna enamik direktiive sisaldab väga tehnilisi elemente, saab komisjon neid kontrollida vaid siis, kui on saanud korraliku tõlke.

Tõlked ei ole siiski alati kättesaadavad. Komisjon väidab, et püüab astuda teatavaid praktilisi samme käesoleva probleemi lahendamiseks. Selle asemel, et lihtsalt kõik tekstid ära tõlkida, üritavad advokaadid ja tõlgid koos kindlaks teha tekstide kõige olulisemad osad, et vaid need tõlkida. Osaliselt on siinkohal probleemiks tehnilise kompetentsuse eraldatus keeleteaduslikust kompetentsusest. Eelarvelistel põhjustel ei ole võimalik iga direktiivi jaoks leida 27 haldajat – üks iga liikmesriigi kohta – või 21 haldajat vastavalt iga keele kohta. Niisiis peab komisjon paratamatult tegema koostööd tõlkidega, millega kaasneb teatav teabe kadu. Hr VOGNAUER viitas sellega seotud probleemile, nimelt et mitmel Euroopa õiguse alal puudub ühtne spetsiifiliste õiguslike mõistete raamistik, nii et terminitel ja mõistetel ei ole alati siseriiklike õigussüsteemidega sarnaselt selgepiirilist tähendust. ELi õigusaktide erinevates keeleversioonides kasutatavad mõisted erinevad seega mõnikord oma õigusliku tagamõtte poolest.

Nagu kinnitas pr DURAND, on võtmeküsimus asjakohaste ressursside olemasolu: „Komisjonil on piiratud ressursid, mille komisjon suunab oma erinevatele ülesannetele, ja õigusrikkumiste mahtu silmas pidades puudutab see ressursside märkimisväärset hulka. Võib-olla on 3500 kõnealuse juhtumi haldamiseks saavutatud võimaluste osas ülempiir. Ressursside probleem on tundlik probleem. Tegelikult on võimalik küsimustega tegeleda tõhusamalt ja kiiremalt ning eelkõige olla veelgi proaktiivsem vaid siis, kui meil on vajalikud inimressursid. Küsimus on kahtlemata keeruline keeleprobleemi tõttu.”² On selge, et komisjon saab teostada piisavat ülevõtmise kontrolli vastavalt kõrgeimatele standarditele üksnes siis, kui tema käsutuses on rohkem ressursse. Kolmanda elukindlustusdirektiivi puhul tekitas ressursside puudus vajaduse sõlmida leping

¹ Pr DURAND, H10.

² H10 Verbatim, lehekülj 10, lõiked 3–4.

väliskonsultantidega, kes – nagu näidati käesoleva aruande II osas – esitasid madala kvaliteediga puuduliku uuringu. Tuleb siiski rõhutada, et komisjon ei teostanud väliskonsultantide töö üle järelevalvet viisil, mis oleks taganud kolmanda elukindlustusdirektiivi liikmesriikidepoolse ülevõtmise rahuldava analüüsi.

Ülevõtmise parandamiseks kasutatavad täiendavad meetodid

Tundub, et viimastel aastatel on komisjon hakanud tagasiulatuva kontrolli teostamiseks rohkem kasutama täiendavaid meetodeid, et tagada direktiivide nõetekohane ülevõtmine. Enne kui minna ülevõtmise kontrollimise tegeliku protsessi juurde, tuleb esiteks ära mainida protseduur, mida rakendatakse enne seaduste vastuvõtmist. Pr DURAND lausus, et juba direktiivi väljatöötamise käigus peavad seadusandjad mõtlema seaduse praktilisele mõjule ning sellesse liitma sobivad sätted, mis muudavad seaduse kooskõlaliseks ja praktikas kohaldatavaks. Käesoleva protsessi ajal on laiaulatuslik konsulteerimine avalike ja muude sidusrühmadega ülioluline. Pr MINOR rõhutas riiklike reguleerivate asutuste kaasamise tähtsust ELi õigusaktide ettevalmistamisse: idee, mis peitub eesmärgi taga, et kontrollijad ja reguleerivad asutused annavad regulatiivmeetmete ettevalmistamise käigus tehnilist nõu, on see, et nad mõistavad, mida kõnealuste meetmetega tahetakse saavutada. Nad tunnevad ka omanditunnet normide suhtes, mis järgnevalt vastu võetakse, kuna need on vastu võetud protsessi kaudu, milles reguleerijad ehk inimesed, kes kõnealuseid norme kohaldama peavad, osalesid algusest peale.

Lisaks tehakse jõupingutusi, et ülevõtmise perioodil intensiivistada ja struktureerida dialoogi liikmesriikidega. See võimaldab heade tavade vahetamist ning toetab riigi ametiasutusi, et tagada ELi õigusaktide õige ülevõtmine. Sel eesmärgil toimusid liikmesriikide hulgas teabekogumise ettevõtmised, mis pr MINORi seletuse kohaselt andsid tulemuseks komisjoni 2004. aasta juulis vastu võetud ja avaldatud soovitusel ülevõtmise kohta. See sisaldab loetelu 27st tavast, mida kvaliteetse ülevõtmise vahendina tõhusaks peetakse, sealhulgas näiteks vastutuse andmine ühenduse asjade koordineerimise, täpsemalt ülevõtmise protsessi eest valitsuse kõrgemale esindajale; riigi valitsuse piires organi määramine, kes vastutab rakendamise protsessi kontrollimise eest tervikuna, ning rahvusparlamentide kaasamine seadusandliku protsessi kõikidesse etappidesse, nii enne kui ka pärast direktiivi vastuvõtmist. Pr MINOR lisas, et tehakse suuri jõupingutusi, et abistada ja toetada liikmesriike ülevõtmise perioodi ajal direktiivide rakendamise käigus, tehes liikmesriikidega väga aktiivset koostööd, et püüda tasandada mis tahes järelejäänud erinevusi tõlgendamises, ebaselgustes või küsimustes, kuidas direktiivi erinevaid sätteid tuleks üle võtta. Püütakse jagada parimat tava, nii et kui üks liikmesriik on leidnud teatava viisi lahendada direktiiviga tõstatatud vaidlusküsimust, siis võib seda selgitada ka teistele. Seda tehakse kas komisjonide kaudu, mis igal juhul direktiivide all luuakse, või ekspertrühmade kaudu. Eesmärgiks on selgelt tagada ühenduse meetme mõju vastastikune mõistmine. Tahetakse, et kõik rakendamise ja kohaldamisega seotud liikmesriigid oleksid nõus sellega, mida direktiiviga püütakse saavutada ja kuidas seda tehakse, ning saavutada selle tulemusel kõrgetasemelised siseriiklikud rakendusmeetmed. Teiselt poolt arvab pr MINOR, et on vaja liikmesriikidele meelde tuletada, et nende poolt kohaldatavate eeskirjade puhul ei ole tegemist eeskirjadega, mis on kehtestatud liikmesriikide tahte vastaselt. Need on eeskirjad, millega liikmesriigid on liitunud¹.

¹ H10 Verbatim, lehekülj 16, lõige 4 ja lehekülj 18, lõige 2.

Mis puutub ELi konkreetsete alade õigusaktidesse, avaldab komisjon väga harva hr VOGENAUERi arvates tõlgendavaid teatise või suunavaid dokumente eesmärgiga aidata liikmesriikidel teatavaid sätteid üle võtta (ja teatavatel juhtudel kohaldada). Hr VOGENAUER viitab ka ülevõtmise tööseminaridele kui mitteametlikele kohtumistele komisjoni ametnike ja liikmesriikide seadusandliku võimu liikmete vahel, kus vaidlusküsimusi arutatakse ja selgitatakse. Pr MINOR selgitas, et kasutatakse ka heade tavade vahetamist, eriti kui üks liikmesriik on leidnud konkreetse viisi, kuidas lahendada direktiiviga tõstatatud vaidlusküsimust. Seda tehakse kas alaliste komisjonide kaudu, mis konkreetse direktiivi all luuakse, või ekspertrühmade kaudu.

Lõpuks, üks teine meetod, mida komisjon kasutab, on nn rakendamise edetabelite avaldamine, milles tuuakse ära, kuidas liikmesriigid on täitnud direktiivide ülevõtmist teatavatel aladel. Seda võib vaadelda kui musta nimekirja koostamise tava, mis ergutab liikmesriike ELi õigusakte õigeaegselt ja õigel viisil üle võtma. Pr MINOR tuletas meelde, et selleks, et rõhutada ülevõtmise teemat, ning vahendina, et stimuleerida liikmesriikide hulgas vastastikust survet, lõi siseturu ja teenuste peadirektoraat kümne aasta eest siseturu tulemustabeli¹. Esimene 1997. aastal avaldatud tulemustabel näitas, et keskmine ülevõtmise defitsiit – st rakendamata direktiivide arv – on 6,3%. See kutsus esile reaktsiooni kõrgeimal tasemel ning Euroopa Ülemkogud on korduvalt kutsunud liikmesriike üles saavutama keskmiseks ülevõtmise defitsiidiks 1,5% – st et rakendamata siseturu direktiivide arv ei ületaks 1,5%. Viimane tulemustabel (veebruar 2007) näitas, et enamik liikmesriike on tõepoolest saavutanud taotletud 1,5%lise keskmise sihtmärgi. Käesoleva põhjal järeldatakse seepärast, et õigeaegne rakendamine on võimalik².

Teema, mille üle korduvalt vaieldi, oli küsimus, kas EÜ määruste süsteemne kasutamine ei oleks parem valik, et tagada EÜ õigusaktide kiire ja korralik kohaldamine kogu ELis. Käesolevas küsimuses tuletas pr DURAND meelde, et „*asutamisleping kohustab mõnikord direktiivi kasutama. Teatud juhtudel tundub ka, et liikmesriikidele vabaduse jätmine oleks poliitiliselt ja sektorit silmas pidades parem lahendus ning direktiivi kohaldatakse. Kuid liikmesriigid ise innustavad võimaluse korral komisjoni valima pigem määrust.*” Pr MINOR kordas sama mõtet, et *võib-olla peaks enam kasutama määrusi, kuid tegelikkuses on näha, et enamikule liikmesriikidest on määruste kasutamine direktiivide asemel pigem vastumeelne. Enamik liikmesriike eelistab jätkuvalt seadusandluse vahendina direktiivi, sest viimane võimaldab neil eeskirju kohaldada, mitte tingimata valesti kohaldada või kõnealust kohaldamise volitust ära kasutada, vaid kohaldada eeskirju oma siseriiklikule kontekstile*³.

2. Kohaldamine

Nagu eelnevalt selgitati, lasub liikmesriikidel kohustus tagada direktiivi täielik ja tõhus

¹ Lisaks siseturu tulemustabelile annab konkreetne tulemustabel finantsteenuste alal ülevaate, kuidas on finantsteenuste tegevuskava ja Lamfalussy direktiivid sisriiklikkusesse õigusesse üle võetud (ajakohastatakse kaks korda kuus ja avaldatakse komisjoni veebilehel).

² H10 Verbatim, lehekülg 15, lõige 6.

³ H10 Verbatim, lehekülg 18, lõige 3.

rakendamine; üksnes vajalike meetmete rakendamine ei ole piisav, et seda kohustust täidetuks pidada. Siseriiklike meetmete võtmine direktiivi õigeks ülevõtmiseks ei ole direktiivi mõju jaoks ammendav. Seatud eesmärkide saavutamiseks tuleb direktiivi sätteid ka kohaldada.

Komisjoni esindajad rõhutasid liikmesriikide võtmerolli EÜ õigusaktide järjepideva kohaldamise alases koostöös. „Komisjoni kohustus on tagada ühenduse õiguse nõuetekohane kohaldamine, kuid liikmesriikide oluline kohustus on selle järgimine,” ütles pr DURAND, tuletades meelde, et „komisjoni inspektorid ei asenda riiklikke järelevalveasutusi. Komisjoni inspektorid kontrollivad, kas riiklik järelevalve on nõuetekohaselt kehtestatud”. Kuigi liikmesriikidel lasub esmane seadusandluse kohaldamise kohustus, peab ka komisjon kontrollima ELi õiguse korralikku ja täielikku rakendamist, mis sisaldab nii kohaldamist kui ka ülevõtmist. Üks kohaldamise täitmise parandamise võtmeelementidest on vajadus tõsta liikmesriikide teadlikkust nende kohustustest ühiseeskirjade järgimisel. Esiteks ja eelkõige on see siseriiklik tasand, kus kontrollimehhanisme tuleb rakendada¹. Komisjon peab siiski ka mitmekesistama oma meetodeid, et tagada kiiremad lahendused ja ennetada rikkumisi.

Pr MINOR selgitas, kuidas toimub ühenduse õiguse igapäevane kohaldamine: see kuulub riigi ametiisikute pädevusse. Mõnel juhul, nagu panganduse ja kindlustuse õigusaktide järelevalves, on olemas selgelt määratletud keskorgan, mõnikord lausa üksikisik, kellel lasub lõplik vastutus. Teistel juhtudel, nagu riigihangete või diplomite vastastikuse tunnustamise valdkonnas, on lõpmatu arv riigi ametiisikuid, kes teevad otsuseid riigi, piirkondlikul, kohalikul ja individuaalsel tasandil, ning komisjonil on väga raske kõnealuste individuaalsete otsuste üle järelevalvet teostada või neid kontrollida. Komisjon toetub süsteemi või sektori kui terviku toimimisele otsustamiseks, kas on vajadus parandusmeetmete järele.

Praegu saab komisjon sellist teavet kaebuste ja avalduste kaudu. See on võib-olla natuke reageeriv suhtumine, kuid enda vahendite puudumise tõttu saab komisjon passiivselt toetuda vaid talle saadetevale teabele ning selles suhtes omistab ta suurt tähtsust avalduste ja kaebuste näol saabuvatele vaidlusküsimustele. Komisjon kasutab ka teisi teabeallikaid: ta püüab luua regulaarseid kontakte sidusrühmadega konkreetses sektorites või üritab lihtsalt jälgida pressis toimuvaid arenguid. SOLVIT² mehhanismi kasutatakse samuti³.

Teised koostöövormid, mille kaudu komisjon teavet kogub, hõlmavad erinevate direktiivide all asutatavaid alalisi tehnilisi või komitoloogiakomiteesid. Näitena võib tuua siseturu nõuandekomitee, mis ühendab liikmesriikide siseturu eest üldiselt vastutavaid ametiisikuid.

¹ Mõned liikmesriigid on rakendamise valdkonnas arendanud välja paremad tavad kui teised. Ühendkuningriik on viimastel aastatel üks pühendunumaid kõnealuste heade haldus- ja seadusandlike tavade täiustamisel. Vt näiteks peaministri kabineti avaldatud „Ülevõtmise teejuht: kuidas Euroopa direktiive tõhusalt rakendada” või riikliku auditiameti avaldatud „Tõlkes kadunud? Euroopa õiguse väljakutsetele vastamine”.

² SOLVIT on toiminud 2002. aasta juulist ja on Euroopa Liidu võrguprobleemide lahendamise võrgustik, mille raames ELi liikmesriigid saavad koostöös ja kohtuväliselt lahendada probleeme, mis on tekkinud siseturu õiguse väärkasutusest avaliku sektori asutuse poolt. SOLVITi keskused asuvad igas ELi liikmesriigis (samuti Norras, Islandil ja Liechtensteinis), mis aitavad lahendada nii eraisikute kui ka ettevõtjate kaebusi. Nad on siseriiklike ametiasutuste osaks ning nende ülesanne on leida kümne nädala jooksul probleemidele lahendusi. SOLVITi kasutamine on tasuta. SOLVITi võrgustikku, mida haldavad liikmesriigid, koordineerib komisjon, kes tagab andmebaasi vahendid ning võib aidata ka kiirendada probleemide lahendamist. Komisjon edastab ka saadud ametlikud kaebused SOLVITile, kui on tõenäoline, et probleemi saab lahendada kohtuväliselt. Vt http://ec.europa.eu/solvit/site/index_en.htm

³ Oma resolutsioonis komisjoni 21. ja 22. aastaaruande: ühenduse õiguse kohaldamise järelevalve (2003 ja 2004) kohta (P6_TA(2006)0202) märkis Euroopa Parlament, et SOLVITi võrgustik „on tõendanud siseturul oma tõhusust täiendava kohtuvälise mehhanismina, mis on suurendanud vabatahtlikku koostööd liikmesriikide vahel, kuid on seisukohal, et selliseid mehhanisme ei tohiks vaadelda aseainena rikkumismenetlustele” (lõige 18).

On olemas ka reguleerivate asutuste ja ametiisikute võrgustikud või ekspertrühmad, nagu riiklik konkurentsivõrgustik konkurentsipoliitika valdkonnas. Finantsteenuste sektoris on Lamfalussy lähenemisviis täiendavaks vahendiks, mille kaudu aidata tagada liikmesriikides ELi õigusaktide tõhus ja ühtne rakendamine. Kolmandal tasandil sisaldab see koostöövõrkude loomist reguleerivate asutuste vahel, et järjepideva rakendamise ja kohaldamise edendamiseks avaldada ühtseid tõlgendavaid soovitusi, järjepidevaid suuniseid ning ühtseid standardeid, vastastikuseid eksperdihinnanguid ja reguleeriva korralduse võrdlusi. Nagu ütles pr MINOR, teevad reguleerivad asutused ja järelevalveasutused koostööd ühenduse õigusaktide igapäevasel kohaldamisel. Kui meetmed on üle võetud ja neid kohaldatakse igapäevaselt, toimuvad korrapärased reguleerivate asutuste kohtumised¹.

Komisjon on korduvalt sedastanud, et ei saa süstemaatiliselt endale võtta riiklike järelevalveasutuste või üksikute üksuste rolli. Komisjon väidab, et praeguse tema käsutuses oleva meeskonnaga ei ole võimalik välja saata ametnike rühmasid, kes tegeleksid ebaõige kohaldamise juhtumite otsingutega kõigis 27 liikmesriigis. Vaid teatavates erisektorites, nagu kalandus või tervishoid, teostavad järelevalvajad kohapealseid kontrolle. Enamiku teiste sektorite puhul püüab komisjon selle asemel julgustada liikmesriike edendama reguleerivate asutuste ja järelevalveasutuste vahelist lähemat koostööd, teostades vastastikuseid eksperdihinnanguid, võttes vastu protokolle või vastastikuse mõistmise memorandumeid eriomaste direktiivide koordineeritud kohaldamiseks ning püüeldes üldiselt ühtse järelevalvepoliitika poole. Lootus on, et ühenduse õigusaktide ebaõige kohaldamise probleemid avastatakse varajases staadiumis.

„Komisjoni teenistused töötavad välja proaktiivsed meetodid, et selgitada välja halva kohaldamise juhtumid. Neid meetodeid silmas pidades ei ole antud ülesanne lihtne. Näiteks, kui mõnedes liikmesriikides esineb probleem, kontrollime olukorda teistes liikmesriikides.”²

EÜ õiguse kohaldamise üldise järjepidevuse suhtes sedastas hr AYRAL (H10), et „*me ei ole pädevad liikmesriikides sekkuma tagamaks, et liikmesriigid järgivad ja kohaldavad õigusakte samal viisil. Me võime tagada, et liikmesriigid kohaldavad õigusakte nõuetekohaselt, kuid me ei saa tagada, et nad kohaldavad õigusakte samal viisil. Seetõttu teeme ettepanekuid täiendada reguleerivat raamistikku toodete osas, et tagada ettevõtjatele ja tarbijatele, et Euroopa tehnilised õigusaktid kohaldatakse samal viisil kõikides liikmesriikides.*”

3. Ühenduse õiguse ebaõige rakendamine – rikkumismenetlus

Komisjon algatab rikkumismenetluse vastavalt EÜ asutamiselepingu artiklile 226 kas vastusena kaebuse esitajalt saadud kaebusele liikmesriigi piires või omal algatusel (teabe põhjal, mis on saadud näiteks pressis, Euroopa Parlamendi esitatud küsimuste vms kaudu).

Hr VOGENAUER kirjeldas menetlust, nagu seda praktikas järgitakse: nad registreerivad võimaliku rikkumise registris, misjärel pöörduvad liikmesriigi poole, et nõuda läbirääkimiste kaudu täiendavaid selgitusi. Vaid seejärel algab ametlik rikkumismenetlus; nad saadavad

¹ Vt IV osas CEIOPSi kohta tehtud selgitusi.

² H10 Verbatim, pr DURAND, lehekülg 7, lõige 7.

liikmesriigile ametliku teatise ning määravad tavaliselt vastamiseks tähtaja. Pärast määratud tähtaja möödumist esitab komisjon põhjendatud arvamuse, jällegi koos tähtajaga, ja alles siis, kui liikmesriik seda ei järgi, suunatakse kogu vaidlusküsimus Euroopa Kohtule. Komisjonil ei ole mingit õiguslikku kohustust seda teha, tal on väga laiaulatuslik kaalutusõigus.

Hr VOGENAUER rõhutas siiski, et käesoleva menetlusega seoses on mõned probleemid. Esiteks töötab see vaid pärast seda, kui kahju on juba põhjustatud. Liikmesriik peab juba olema jätnud oma kohustused täitmata. Suurim probleem on kindlate mittevaieldavate tähtaegade puudumine ja seega on kogu menetlus väga keeruline. Võtab aega keskmiselt 45 kuud kaebuse registreerimise ja asja lõpliku Euroopa Kohtusse suunamise vahel. Liikmesriik võib oma kohustusi rikkuda enam kui 4 aastat, enne kui kogu asi kohtusse antakse. Tegelikult võib mõni liikmesriik seda oma huvides ära kasutada ja aega võita ning kui ta vastab täpselt enne lõpliku tähtaja saabumist, tuleb ta asjast välja igasuguse sanktsioonita. Teine probleem puudutab Euroopa Komisjoni kaalutusõigust. Ei nõukogu ega Euroopa Parlament ega üksikisik ei saa algatada kõnealuseid menetlusi. Nad saavad üksnes komisjonile või Euroopa Parlamendile asjast teatada või neile sellekohase kaebuse esitada.

Komisjon rõhutas, et rikkumismenetlus on aja jooksul arenenud ning – jällegi komisjoni sõnade kohaselt – tema tegevust soodustavad täna kaks täiendavat vahendit:

Esiteks hiljem lisatud EÜ asutamislepingu artikli 228 sätte, mis annab Euroopa Kohtule pädevuse määrata rahatrahvi juhul, kui liikmesriik ei ole püsivalt täitnud oma kohustusi, et järgida artikli 226 alusel tehtud otsust – „*Euroopa Kohtu otsuse mittetäitmise korral võib komisjon teist korda kohtusse pöörduda ja kohus võib määrata rahatrahvi, et liikmesriik täidaks kohtu esimest otsust (EÜ asutamislepingu artikkel 228). Komisjoni kõnealuse uue poliitika ilmselge eesmärk on vältida Euroopa Kohtu otsuste mittetäitmist rahatrahvi ähvardusel. Nimetatud toimimisviis on tõhus.*”¹ Hr VOGENAUER oli selles suhtes siiski kriitiline ning osutas, et see on nii aeglane, et [selle esmakordsel kohaldamisel] Kreekalt mõisteti välja rahatrahv 13 aastat pärast algse kaebuse esitamist. 1993. aastast saadik on käesoleva konkreetse menetluse kaudu tehtud vaid kolm kohtuotsust.

Teiseks, nagu rõhutas pr DURAND: „*mõningatel juhtudel on komisjon esitanud kohtule kiireloomulisi teemasid ja komisjon on palunud kohtul kehtestada vaidlusaluse meetme peatamine. Euroopa Kohus võib seega teha otsuseid kiiresti. Nimetatud erimenetlus peab loomulikult vastama kiireloomulisusega seotud rangetele tingimustele, mida sageli ei suudeta täita.*” Küsimuse suhtes rakendada kohapealseid rahatrahve EÜ õigusaktide ebaõige kohaldamise pärast võttis pr DURAND seisukoha, et „*kuni praeguse ajani on meil kasutusel pigem süsteem, kus õigusi kaitsele peab olema võimalik kasutada ja seetõttu tundub mulle, et karistuse kohene kehtestamine on raskelt saavutatav. Üks surve avaldamise vahend, mida samuti kasutatakse, on liikmesriikidele tehtavate maksete peatamine komisjoni poolt, kui õigusrikkumine jääb struktuurifondide raamesse. See on küllaltki tõhus surve avaldamise vahend.*”²

Pr DURAND jõudis järeldusele, et „*ühenduse õiguse kohaldamise järelevalve tagamiseks*

¹ Vastavalt komisjoni allikatele (H10) on siiani EÜ asutamislepingu artikli 228 alusel algatatud 39 kohtuasja (4% rikkumismementlustest) ja vaid nelja kohtuasja puhul on Euroopa Kohus edukalt kehtestanud asjaomase liikmesriigi suhtes finantssanktsiooni (Verbatim, lehekülj 14, lõige 9).

² H10 Verbatim, lehekülj 14, lõige 10.

kehtestatud meetodid on muutunud mitmekesisemateks, et muuta need kiiremini nõuetele vastavateks. Meetodeid tuleb täiustada. Need tuginevad tingimata liikmesriikide suuremale vastutustundele, aga ka vahendite ja meetodite mitmekesistamisele vastavalt õigusrikkumise liigile.”¹

Pr DURAND sedastas, et komisjon avastab aastas umbes 1000 kuni 1500 ühenduse õiguse ebaõige kohaldamise juhtumit, kus on siis tegemist EÜ asutamislepingu või direktiivide ebaõige kohaldamisega. Komisjoni poolt automaatselt algatatud juhtumite suhtarv on suurenemas ja moodustab peaaegu poole ebaõige kohaldamise juhtumitest. Praegu on umbes 3500 pooleliolevat juhtumit. Umbkaudu 40% nendest lahendatakse pärast ametliku teatise saatmist ning teine 40% juhtumitest lõpetatakse põhjendatud arvamuse etapis. Komisjon annab Euroopa Kohtusse umbkaudu 170 juhtumit aastas, st umbkaudu 10%.

¹ H10 Verbatim, lehekülg 9, lõige 5.

IV. Vajadus tagada rakendamisele üldine lähenemisviis

Uurimiskomisjonile on selge, et komisjon teostas kolmanda elukindlustusdirektiivi rakendamise kontrolli kooskõlas tol ajal valitsenud põhimõtetega¹. Ta kontrollis seega üksnes kolmanda elukindlustusdirektiivi sätete formaalset õiguslikku ülevõtmist Ühendkuningriigi õigusesse. Samas ei toimunud mingisugust kolmandat elukindlustusdirektiivi ülevõtivate siseriiklike õigusaktide kvaliteedi hindamist. Veelgi enam – ja mis on kõige tähtsam –, rakendamise protsessi järgnevaid etappe, st kolmanda elukindlustusdirektiivi praktilist kohaldamist riigi ametiasutuste poolt ei kontrollitud üldse. Üksikisikute kaebuste puudumine ei vabanda kohaldamisalase kontrolli puudumist. Vastupidi, komisjoni passiivset hoiakut demonstreerib tõsiasi, et ta ei saanud probleemidest teadlikuks enne kui 2001. aasta alguses, kui Euroopa Parlamendi liikmed hakkasid oma volitajate – ELASi kindlustusvõtjate nimel – tema poole pöörduma.

Uurimiskomisjonile on samuti selge, et peamiste direktiivide üle on vaja aktiivsemat kontrolli, olgu või pistelisel meetodil. See tähendab ka, et komisjon peab põhjalikumalt uurima riigis toimuvaid sündmusi. Käesoleva uurimise puudumist võib samastada komisjoni töös ettetuleva süsteemse puudusega.

Passiivne roll, mida Euroopa Komisjon etendas kolmanda elukindlustusdirektiivi kohaldamise kontrollimise suhtes, ei ole üksnes teatava mõtteviisi tulem, mis tähtsustas liigselt õigusaktide koostamist ja vähem nende rakendamise tagamist, vaid pigem mõnes mõttes Euroopa Komisjoni poolt käesolevale alale eraldatud ressursside vähesuse tagajärg. Ressursside vähesus on jätkuvalt probleemiks õigusaktide ülevõtmise kontrollimisel (eriti keeleline suutlikkus, kuna saadud õigusaktide rakendamisalased tekstid ei ole isegi tõlgitud). On selge, et Euroopa Komisjon saab teostada piisavat kõrgeimatele standarditele vastavat ülevõtmise kontrolli üksnes siis, kui tema käsutuses on rohkem ressursse. Kolmanda elukindlustusdirektiivi puhul tekitas ressursside puudus vajaduse sõlmida leping väliskonsultantidega, kes – nagu näidati käesoleva aruande II osas – esitasid madala kvaliteediga puuduliku uuringu. Tuleb siiski rõhutada, et Euroopa Komisjon ei teostanud väliskonsultantide töö üle järelevalvet viisil, mis oleks taganud kolmanda elukindlustusdirektiivi liikmesriikidepoolse ülevõtmise rahuldava analüüsi.

Tundub valitsevat üksmeelne arvamus selles suhtes, et Euroopa institutsioonid peavad enam arvesse võtma rakendamisalase kontrolli küsimust², seda nii ülevõtmise kui ka kohaldamise seisukohalt. Ühenduse õiguse õige kohaldamine on ELi institutsioonilise süsteemi keskne osa. See on Euroopa eeskirjade tõhususe ja liikmesriikidevahelise võrdsuse austamise eeltingimuseks. Lisaks tagatakse õige kohaldamisega see, et ettevõtjad, tarbijad ja kodanikud

¹ Komisjoni tegevust kolmanda elukindlustusdirektiivi rakendamise kontrollimise suhtes on põhjalikult käsitletud käesoleva aruande II osa II jao punktis 2.

² Vt eriti Euroopa Parlamendi resolutsiooni ühenduse õiguse kohaldamise järelevalve (2003 ja 2004) kohta ning Euroopa Parlamendi resolutsiooni siseturgu käsitlevate kehtivate õigusaktide rakendamise, tagajärgede ja mõju kohta, mis mõlemad võeti vastu 16. mail 2006. Vt ka Euroopa Komisjoni 21. ja 22. aastaaruannet (KOM(2004)0839 ja KOM(2005)0570).

saavad oma Euroopa õigusest tulenevaid õigusi kasutada kiirel ja tõhusal viisil.

Euroopa õigusaktide õige ja kiire rakendamine on parema reguleerimise strateegia terviklik ja keskne osa, mis asetati 2005. aastal taaskäivitatud Lissaboni strateegia (partnerlus majanduskasvu ja tööhõive edendamiseks) keskmesse. Strateegia eesmärgiks on täiustada ELi poliitikaid, suurendades nende läbipaistvust, sidusust, tõhusust ja tulemuslikkust, ning tõugates samaaegselt tagant üldsuse osalemist ja aruandekohustuse kasutamist kõnealuste poliitikate arendamise protsessis. Jõupingutused regulatiivset keskkonda parandada annavad oodatud tulemusi vaid siis, kui Euroopa eeskirju kohaldatakse õigesti ja tõhusalt.

Praegust lähenemisviisi rakendamise kontrollimisele iseloomustab endiselt liiga tihti piiratud tähelepanu pööramine formaalsele õiguslikule ülevõtmisele. Selle asemel on vaja, et ELi institutsioonid kasutaksid nn pideva osalemise lähenemisviisi läbi kogu ELi seadusandjate kavatsuste Euroopa kodanike jaoks tegelikkuseks muutmise protsessi. Dünaamilise ülevõtmise uus kontseptsioon tähendab seega, et rakendamisalast kontrolli tuleb teostada pikema ajavahemiku jooksul ja mitte üksnes ühekordse paberite täitmise ülesandena, nagu seda liiga tihti juhtub. Ja mis veelgi tähtsam, seadusandja algset tahet ja kavatsusi tuleb austada.

Tegelikult tuleks tõhusa rakendamise eesmärki arvesse võtta juba õigusaktide koostamise ja vastuvõtmise varajastes etappides. Käesolevat tunnustati ka parema reguleerimise agenda poolt, kuid siiski on vaja pidevaid jõupingutusi tagamaks, et ELi õigusaktid muutuksid selgemaks ja hõlpsamini rakendatavaks. Ülevõtmise ja rakendamise probleemid on tihti puudulikult koostatud seadusandlike tekstide tulemuseks. Euroopa seadusandlikud asutused kannavad seega käesoleva suhtes tähtsat vastutust ning peaksid seepärast vältima läbirääkimistel keerulisi ja ebaselgeid kompromisse. Tekstis esinevad kahemõttelisused loovad tekstide siseriiklikkuse õigusesse ümber asetamisel õiguslikke ebaselgusi ja lahknevusi, millega võib kaasneda konkurentsi moonutamine ning siseturu killustumine. Seepärast oleks soovitatav, et seadusandlikus protsessis osalevad ühenduse organid arvestaksid ELi õiguse rakendamise võimalike raskustega õigusaktide koostamise etapis, suunates rohkem jõupingutusi ennustatavate tõstatada võivate raskuste hindamisele.

Veelgi enam, ELi õigusaktide vastuvõtmisel on tähtis, et liikmesriikidelt nõutaks nn vastavustabelite esitamist, milles näidatakse, kuidas iga sätet siseriiklikkusse õigusesse üle võetakse. Komisjon on nüüd teinud sellest põhimõttelise küsimuse tuua oma ettepanekutesse sisse vastavustabelite nõue. Kahjuks jäetakse nad siiski kolmel neljandikul seadusandliku protsessi juhtudest kõrvale. Tõenäoliselt peavad paljud liikmesriigid käesolevaid vastavustabeleid koormavaiks ning püüavad seepärast kõnealuse sätte ettepanekust välja jätta. Paljudel juhtudel neil see ka õnnestub. Seepärast on vajalik, et Euroopa Parlament tagaks järjepideva toetuse vastavustabelite esitamise nõudmisele uutes õigusaktides.

Kui ELi õigusakt on vastu võetud, tuleb teha rohkem aktiivseid jõupingutusi, et abistada liikmesriike selle siseriiklikkuse õigusesse ülevõtmisel, näiteks tõlgendavate teatiste ja suunavate tekstide korrapärase avaldamise kaudu. Lisaks tuleks süsteemsemalt korraldada ülevõtmisalaseid koosolekuid ja seminare, kuna need võimaldavad liikmesriikidel vahetada arvamusi ja mõtteid ELi direktiivides sisalduvate peamiste sätete ja nõudmiste õige ülevõtmise osas ning võivad seega kaasa aidata direktiivide ühtsemale rakendamisele kogu ELis.

Sellest järelduvalt peaks komisjon õigusaktide ülevõtmise kontrollimisel tegema kindlaks mitte ainult selle, kas asjakohased sätted on formaalselt üle võetud, vaid pöörama rohkem tähelepanu rakendusmeetmete kvaliteedi hindamisele, sest paljud ebaõige rakendamise juhtumid on puudulike siseriiklike õigusaktide tulemus, mis mõnikord kajastavad liikmesriigi tahtlikke katseid õõnestada ELi õigusakte kas poliitilistel, halduslikel või majanduslikel põhjustel. Lisaks võetakse direktiive tihti üle killustatud viisil, st õigusakti ei võeta üle ühte siseriiklikkusse õigusakti, vaid jagatakse laiali õigusliku hierarhia erinevate tasandite erinevatesse õigusaktidesse. On selge, et selline ülevõtmise viis, kuigi õiguslikult legitiimne, ei ole kasulik ei rakendamise kontrollimise ega ka läbipaistvuse huvides. Käesolevas kontekstis tasub tsiteerida volinik McCreevyt (H8), kes ütles, et kui nüüd siiski täiesti aus olla, peaks mõningate ülevõtmiste puhul olema absoluutne geenius, et heinakuhjast nõela leidmise kombel leida rakendamise õigusaktide kaudu üles algne ELi direktiiv. Käesolevate küsimustega peab komisjon tegelema ülevõtmise kvaliteedi hindamise juures.

Kõige tähtsam on siiski tagada ELi õigusaktide praktikas kohaldamise süsteemsem ja aktiivsem hindamine. Põhiliste direktiivide suhtes ei tohi komisjon toetuda vaid kaebustele ega avaldada raporteid enne võimalike probleemide uurimise alustamist. Selle asemel peaks ta aktiivsemalt uurima olulisimate ELi õigusaktide praktilist kohaldamist läbi kõikide liikmesriikide. Esiteks peaks ta hindama, kas praktikas kohaldamine vastab ELi nõuetele ning teiseks, kas saavutatud tulemused vastavad algselt seatud eesmärkidele. Komisjon peaks Euroopa Parlamendi oma tulemustest korrapäraselt teavitama. Kui leitakse, et seatud eesmärke ei ole saavutatud, tuleks kaaluda seadusandlike muudatuste sisseviimist.

On ka tungiv vajadus kiirendada rikkumismenetlusi. Praegu korraldab komisjon rikkumismenetluste algatamise üle otsustamiseks või täitmise järgimiseks neli korda aastas koosoleku ning kõik otsused (alates esimesest ametlikust teatisest kuni otsuseni Euroopa Kohtu poole pöörduda) teeb volinike kolleegium. Oma 16. mai 2006. aasta¹ resolutsioonis tegi Euroopa Parlament ettepaneku „kaaluda tähelepanelikult võimalust sisemenetlust esimeses etapis lühendada, andes volitusega komisjoni igale liikmele õiguse saata oma vastutusalas liikmesriikidele ametlikke teatisi, nagu seda praegugi tehakse, juhul kui liikmesriik ei ole ühenduse õigust oma siseriiklikesse õigusaktidesse sätestatud tähtajaks üle võtnud”². Viidates kiire ja sihipärase tegevuse tagamise vajadusele põhivaldkondades, nõudis Euroopa Parlament ühes teises resolutsioonis³, et „komisjon looks rikkumise korral kohaldatava läbipaistva ja kiirendatud menetluse siseturu valdkonna katsejuhtumite jaoks ja teavitaks parlamenti sellest, kuidas rikkumise käsitlemist puudutavaid komisjoni prioriteetseid kriteeriume ... praktikas analüüsitakse ja need kaebuse esitajatele teatavaks tehakse”⁴, ning nõudis tungivalt, et kehtestataks „sanktsioonid rikkumiste puhul”⁵.

Õigusaktide rakendamise tähtsust võiks täiendavalt rõhutada EÜ õiguse ülevõtmise ja kohaldamise eest otseselt vastutava voliniku ametikoha loomisega, keda abistaks komisjonisiselt õigusaktide ülevõtmise ja kohaldamise töökond. Kui komisjon on tõeliselt

¹ Euroopa Parlamendi resolutsioon komisjoni 21. ja 22. aastaaruande: ühenduse õiguse kohaldamise järelevalve (2003 ja 2004) kohta (P6_TA(2006)0202).

² Lõige 7.

³ Euroopa Parlamendi resolutsioon siseturu käsitlevate kehtivate õigusaktide rakendamise, tagajärgede ja mõju kohta - P6_TA(2006)0204).

⁴ Lõige 13.

⁵ Lõige 14.

pühendunud oma tegevuse täiustamisele käesolevas võtmeküsimuses, ei saadaks konkreetselt selle ülesande eest vastutava voliniku ametissemääramine mitte üksnes poliitilist sõnumit, vaid aitaks ka koordineerida kõiki jõupingutusi, mida praegu tehakse eraldiseisvalt ning eri tasemel erinevate peadirektoraatide ja EÜ peasekretariaadi poolt. Kõnealune volinik koondaks enda vastutuse alla kõik rakendamisega tegelevad horisontaalsed osakonnad ning vastutaks teiste kõigis peadirektoraatides olevate vertikaalsete üksuste koordineerimise eest.

Euroopa Parlament on juba ka soovitanud liikmesriikidel „määrata ametisse rikkumiste vastase poliitika eest riigi tasandil vastutava(d) poliitiku(d)”¹ ning kutsunud komisjoni üles nõudma liikmesriikidelt „tagatist selle kohta, et ühenduse sätteid, mida on rikutud, kohaldatakse tagasiulatuvalt, et kaotada rikkumise mõju, kasutades jätkuva täitmatajätmise korral viivitamatult EÜ asutamislepingu artiklis 228 ette nähtud meetmeid”².

Nii Euroopa Parlamendi kui ka rahvusparlamentide seotus ja osalus ühenduse õiguse kohaldamise kontrolliprotsessis peaks kasvama. Euroopa õigusaktide arvu vähendamisega peab kaasnema suurem rõhuasetus nende rakendamisele.

Euroopa Parlament peaks selles suhtes esirinnas olema, kuid seejuures komisjonile aluslepingutega usaldatud pädevustesse ja kohustustesse sekkumata. Komisjon ja Euroopa Parlament peaksid looma alalised teabevahetuskanalid ja algatama struktureeritud dialoogi rakendamise küsimustes. Seda tuleb teha kõrgeimal poliitilisel tasandil ning selle täitmist järgida erinevate pädevate organite kaasamise kaudu Euroopa Parlamendi raames. Nimetatud kahe institutsiooni vahelisel koostööl on ülisuur tähtsus, isegi kui peamine vastutus rakendamise eest lasub komisjonil kui aluslepingute valvuril.

Iga-aastased aruanded ühenduse õiguse rakendamise kohta peaksid muutuma parlamendi jaoks *pidevalt arenevaks* vahendiks, mida alaliselt kontrollivad parlamendikomisjonid. Muutumatu iga-aastase dokumendi asemel peaks see olema vahend, mille abil komisjonid saaksid hinnata EÜ tegevust rakendamise valdkonnas. Parema õigusloome eest vastutaval parlamendikomisjonil, nimelt õiguskomisjonil, peaks olema tähtis roll komisjoni asjaomaste talituste ja Euroopa Parlamendi juhtstruktuuride, nagu presidentuuri peadirektoraat ja esimeeste konverents, koordineerimisel ja koostöö korraldamisel.

Süvendatud suhtlemine Euroopa Komisjoni ja parlamendikomisjonide vahel peaks kõnealusel alal olema alaline ja struktureeritud. Euroopa Parlament peaks oma menetlusi korrigeerima, et omada õigusaktide rakendamise kontrollimisel liikmesriikides aktiivsemat rolli. Euroopa Parlamendi otsuseid tegevad organid peaksid tõsiselt kaaluma parlamendikomisjonide raames rakendamise alal alaliste raportööride ametisse määramist või töökondade loomist, kes vastutaksid iga parlamendikomisjoni vastu võetud peamiste õigusaktide rakendamise järelevalve eest. Asjaomane raportöör peaks, kas üksi või eespool mainitud alaliste struktuuride abil, etendama käesoleval alal aktiivset rolli. Samuti tuleks kaaluda kodukorra muutmist, et anda Euroopa Parlamendile rakendamise järelevalves aktiivsem roll.

Ka rahvusparlamendid peaksid etendama tähtsat osa. Siseriiklike seadusandlike organite osalus Euroopa asjades on viimastel aastatel oluliselt kasvanud ja kasvab tulevikus veelgi.

¹ Euroopa Parlamendi resolutsiooni P6_TA(2006)0202 lõige 16.

² Euroopa Parlamendi resolutsiooni P6_TA(2006)0202 lõige 17.

Käesoleval alal tuleks välja arendada mehhanismid, et tagada rahvusparlamentide (ja seadusandlike volitusi omavate piirkondlike parlamentide) aktiivne osalemine ühenduse õigusaktide kontrollimisel. Liikmesriikide seadusandlikud organid on rakendamise küsimusest eriti huvitatud ja peaksid seepärast olema valmis edendama koostööd Euroopa Parlamendiga. Teataval määral on koostööstruktuurid juba olemas ja neid peaks olema võimalik käesoleval eesmärgil kasutada.

Nagu on eelnevalt juba sedastatud, on liikmesriikidel ELi õigusaktide siseriiklikkusse õigusesse ülevõtmisel teatav paindlikkus. Juba oma loomuse poolest jätavad direktiivid liikmesriikidele vabaduse valida rakendamise vorm ja meetod. Direktiive on seega võimalik hõlpsasti liita erinevate siseriiklike õigussüsteemide, halduskorralduste ja traditsioonidega. Samal ajal võivad need erinevad riikidele omased mentaliteedid ja traditsioonid siiski viia direktiivi erineva kohaldamise ja seega erineva tasemega tõhususeni. Tundlikel aladel, nagu finantsteenuste vastastikune tunnustamine, kus tarbijad soovivad näha ühtseid järelevalvestandardeid kogu ELis, on see vastuvõetamatu. Veelgi enam, direktiivid võivad siseriiklikkusse õigusesse ülevõtmise tulemusel kaotada oma tõhususe, kas siis eespool mainitud probleemide tõttu (nt keelelised raskused, killustatud ülevõtmine) või kuna liikmesriigid võivad meelega neid üle võtta viisil, mis õõnestab nende tõhusust. Seepärast on soovitatav, et eriti tundlikes küsimustes valitakse standardse õigusliku vormina määrused ja mitte direktiivid, et kajastada seadusandjate eesmäärke täpsemalt.

Kui siiski määruse asemel eelistatakse direktiivi, oleks soovitatav, et selles sisalduksid maksimaalsed ühtlustamise nõuded ja mitte miinimumstandardid. Direktiivides tuleks sätestada selged ja ühetähenduslikud nõuded, mis ei jäta ruumi tõlgendamiseks, ning piirata riigi ametiasutuste kaalutlusõigust. Erandi klausleid ja valikulisi nõudeid tuleks igal võimalikul juhul vältida, sest nad vähendavad liidusiseselt õigusaktide ühtsust ja tõhusust. Käesolevat demonstreeris ilmekalt liikmesriikidele kolmanda elukindlustusdirektiivi puhul jäetud valikuvabadus otsustada, kas varuda lepinguväliseid boonuseid või mitte (esimese elukindlustusdirektiivi artikkel 18)¹.

¹ Täiendavad üksikasjad vt II osa II jaotise punkt 1.

Järeldused, V OSA – KOMISJONI ROLL

V OSA – KOMISJONI ROLL

Euroopa Komisjoni roll Equitable Life'i kriisis

1. Uurimiskomisjon on seisukohal, et Euroopa Komisjon ei jälginud tõhusalt kolmanda elukindlustusdirektiivi kohaldamist, kuigi võib öelda, et ta järgis kõnealuse ajajärgu üldist tava. Komisjon on veendunud, et Euroopa Komisjon oleks pidanud võtma ennetavama hoiaku ja mitte lihtsalt ootama kaebuste saabumist.
2. Uurimiskomisjoni arvates oleks Euroopa Komisjoni ja liikmesriikide dünaamiline lähenemine direktiivi rakendamisele, võttes arvesse nii õigusakti teksti kui ka selle eesmärgi ja praktilise kohaldamise meetodit, tõenäoliselt direktiivi rakendamise puudused esile tõstnud ja neile tähelepanu suunanud.
3. Uurimiskomisjon on veendunud, et Euroopa Komisjoni tellitud uurimus kolmanda elukindlustusdirektiivi ülevõtmise kohta Ühendkuningriigis oli kasutu, puudulik ja halva kvaliteediga ega toonud esile mingeid sisulisi võtmeküsimusi, kusjuures uurimuse üheks peamiseks nõrkuseks oli, et see korraldati varsti pärast ülevõtmist, mistõttu polnud võimalik pikema ajavahemiku jooksul direktiivi rakendamist hinnata.
4. Uurimiskomisjon on veendunud, et valikuvõimaluste lisamine direktiivile vähendas selle tõhusust ning takistas ühenduse õiguse rakendamist ja kohaldamist, andes liikmesriikidele võimaluse lisada oma nõudmisi ja erinevaid standardeid. Seda hoiakut iseloomustab hästi asjaolu, et direktiivis jäetakse liikmesriikidele valik, kas kavandada lepinguväliseid väljamakseid või mitte (artikli 18 punkt 1.D).

Uurimise käigus ilmnunud süstemaatilised puudused

5. Uurimiskomisjon on seisukohal, et nagu käesoleva raporti¹ erinevates osades kirjeldatakse, on ELASi juhtum toonud Euroopa Komisjoni tegevuses esile teatavad süstemaatilised puudused seoses ELi õiguse rakendamise nõuetekohase järelevalvega.
6. Uurimiskomisjon leiab, et kuigi olukord paistab olevat viimasel ajal paranenud, näitab ELASi juhtum, et Euroopa Komisjon on minevikus võtnud ühenduse õiguse ülevõtmise jälgimisel formaalse ja staatilise hoiaku, mis võis küll olla kooskõlas toonase mõtteviisiga, kuid ei ole praegu enam mingil juhul lubatav. ELASi juhtum muudab veelgi tungivamaks vajaduse EÜ õiguse rakendamise dünaamilisema ja terviklikuma kontseptsiooni järele.
7. Uurimiskomisjoni arvates tõstab käesolev uurimine esile veel ühe süstemaatilise puuduse Euroopa Komisjonis, nimelt rakendamist jälgiva personali vähesuse. Eelkõige näitab see, et komisjon tugines järelevalve asjus liiga tugevasti lepingulistele konsultantidele, mille tulemuseks ELASi puhul oli puudulik ja halva kvaliteediga uurimus.

¹ Vt V osa, III jaotis; vt ka II osa, jaotis II.2.1 ja II osa, jaotis II 2.2.

VI OSA – UURIMISKOMISJONIDE ROLL

Euroopa Parlamendi uurimiskomisjonide volitused ja pädevus

VI OSA SISUJUHT

I. Uurimiskomisjon: praegune olukord

II. Piirangud praeguses olukorras

III. Lisa

Järeldused

I. Uurimiskomisjon: praegune olukord

1) Õigus ajutise uurimiskomisjoni loomisele, et uurida väidetavaid rikkumisi või halduslikku omavoli ühenduse õiguse rakendamisel, välja arvatud juhul, kui kohtuasi on veel otsustamisel, on Euroopa Parlamendi järelevalvepädevuse oluline osa, koos muu hulgas avalduste uurimise ja ombudsmani määramisega.

Parlamendi uurimiskomisjonid võimaldavad konkreetseid küsimusi sügavuti uurida. Lisaks asetavad nad uurimise all oleva küsimuse avalikkuse tähelepanu keskpunkti ja on selles mõttes kasulikud mitte üksnes teatavate teemade poliitilisse päevakorda tõstmisel, vaid ka Euroopa Parlamendi uurimis- ja kontrollivolituste edendamisel.

Ametlik õiguslik tunnustus uurimiskomisjonide asutamisele anti Maastrichti lepinguga, millega EÜ asutamislepingusse lisati uus artikkel, täpsustades, et Euroopa Parlament võib asutada ajutise uurimiskomisjoni, et uurida „*väidetavaid rikkumisi või halduslikku omavoli ühenduse õiguse rakendamisel, välja arvatud juhul, kui väidetavaid fakte uurib kohus ja kui asi on alles kohtumenetluses*”¹.

2) Käesolevas uues artiklis (praegune EÜ asutamislepingu artikkel 193) ei anta teavet selle kohta, millised on uurimiskomisjoni konkreetsed volitused, selle asemel märgitakse, et üksikasjalikud sätted määratakse kindlaks institutsioonide ühisel kokkuleppel. See kokkulepe saavutati *Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni 19. aprilli 1995. aasta otsusega 95/167 Euroopa Parlamendi uurimisõiguse rakendamist käsitlevate üksikasjalike sätete kohta*².

Kokkulepe käesoleva otsuse suhtes saavutati alles pärast kaks aastat kestnud läbirääkimisi ja olulisi mööndusi Euroopa Parlamendi poolt. Võrreldes Maastrichti lepingule eelnenud olukorraga tugevnes Euroopa Parlamendi uurimisõigus siiski märkimisväärselt.

3) Uurimiskomisjonide kasutamise praktiline kogemus pärast eespool mainitud otsuse vastuvõtmist on jäänud piiratuks, kuna selle perioodi jooksul³ on asutatud vaid kaks uurimiskomisjoni ja niipalju kui teada, ei ole ette võetud ühtegi uuringut Euroopa Parlamendi volituste, kohustuste ja käitumise kohta oma uurimisõiguse rakendamisel.

Uurimiskomisjoni olemust kirjeldati PROUTi raporti⁴ seletuskirjas, mis kõigepealt tutvustas

¹ Artikkel 193.

² EÜT L 113, 19.5.1995, lk 1.

³ Euroopa Parlament on oma esimestest otsevalimistest saadik näidanud üles suurt huvi uurimiskomisjoni idee vastu. Tegelikult asutas Euroopa Parlament oma esimese kümne tegevusaasta jooksul mitu sellist komisjoni, kuigi väga piiratud volitustega. Pärast 1995. aasta otsust on asutatud vaid kaks uurimiskomisjoni: ühenduse transiidisüsteemi uurimiskomisjon (4-0053/97) ja hullu lehma tõve ehk BSE kriisi uurimiskomisjon. Mõlemad komisjonid töötasid enam-vähem sama skeemi alusel. Euroopa Parlamendi resolutsioonile, milles määrati volitused (mõlemal juhul palju üksikasjalikumad kui EQUI puhul) järgnesid kuulamised ja delegatsioonide töö. Vahereportsid ei avaldatud. Ühenduse transiidisüsteemi uurimiskomisjon palus kolmekuulist pikendust, mis talle ka anti. Mõlemad avaldasid uurimise lõpus pika aruande ja soovitusel projekti, mis esitati täiskogule. Täiskogu hääletas vaid lühikese aruannet toetava soovitusel poolt (BSD juhtumil korral oli selleks resolutsioon).

⁴ A2-100/1986.

kodukorras uurimiskomisjoni käsitlevaid eeskirju. Selles sedastati, et uurimiskomisjonid ei ole üldsegi poliitilised komisjonid. Nad ei pööra tähelepanu tulevikuküsimustele, vaid olemasolevate ühenduse õigusaktide osale ja viisile, kuidas neid rakendatakse kas komisjoni või liikmesriikide poolt. Nad uurivad võimalikke õigusrikkumisi või halduslikku omavoli või korruptsiooni elemente õiguse haldamisel. Teiste sõnadega, nad abistavad Euroopa Parlamenti tema järelevalve rolli täitmisel.

4) Eespool öeldu põhjal on selge, et sellist tüüpi komisjonide *uuriv* olemus nõuab täpseid piire nende tegevusele ning natuke laiaulatuslikumaid volitusi ja kohustusi, kui on alalistel või *tavapärastel* ajutistel komisjonidel.

Volituste ulatus ja piirid

5) On tähtis meeles pidada, et uurimiskomisjoni tegevuse ulatus on määratletud esmase ja teise õigusega, täpsemalt EÜ asutamislepingu artikli 193, otsuse 95/167, Euroopa Parlamendi kodukorra ja volitustega, mille on parlament võtnud vastavalt oma kodukorra artikli 176 lõikele 3.

EÜ asutamislepingu, otsuse ja kodukorra kohaselt võib Euroopa Parlament asutada uurimiskomisjoni, „*et uurida väidetavaid rikkumisi või halduslikku omavoli ühenduse õiguse rakendamisel*”, milles süüdistatakse ELi institutsiooni, liikmesriigi ametiasutust või üksikisikuid, kes on ühenduse õigusega volitatud seda õigust rakendama. Ajutine uurimiskomisjon ei tohi uurida küsimusi, millega tegeleb siseriiklik või Euroopa Kohus, enne kui kohtumenetlus nendes asjades on lõpetatud (EÜ asutamislepingu artikkel 193 ja otsuse 95/167 artikkel 3).

6) Eespool öeldut arvestades on selge, et volitused on pigem laialdased ja seepärast on tähtis rõhutada, et eespool mainitud õigusaktid ei sea täpseid piire rikkumiste või haldusliku omavoli uurimisele, mille eest ühenduse institutsioonid on väidetavalt vastutavad: liikmesriigid, st kõik nende organid ja juhtkonnad on samuti allutatud võimalikule uurimisele.

EÜ asutamisleping ja otsus seavad uurimiskomisjonile seega kolm piirangut: ta peab uurima väidetavaid rikkumisi või halduslikku omavoli ühenduse õiguse rakendamisel; need teod peaksid väidetavalt olema teostatud ühenduse või riigi haldusasutuse poolt; ning tal ei ole õigust asja uurida enne riikliku või ühenduse kohtu töö lõppu.

7) Jääb selgusetuks, kas uurimiskomisjon saab asja uurida enne mitteliikmesriigi kohtumenetlust. EÜ asutamislepingus ei tehta siinkohal mingit vahet ja viidatakse vaid juhtudele, kui „fakte uurib kohus”, samas kui otsuse 95/167 artikli 2 lõikes 3 viidatakse selgelt riiklikule või Euroopa Kohtule. Käesolevas küsimuses puudub Euroopa Kohtu pretsedendiõigus, nii et põhimõtteliselt tundub, et *sub judice* piirangut tuleks kohaldada siseriiklike kohtute ja Euroopa Kohtu suhtes, välja arvatud ehk nendel juhtudel, kui kohtuasja eesmärk on peatada uurimiskomisjoni uurimine. Piirangut tuleks ka mõista *stricto sensu* ehk selle täpsel mõttes: piirangu puhul viidatakse üksnes konkreetsele veel otsustamata kohtuasjale ja seda ei saa laiendada kaasnevatele või seotud kohtuasjadele.

8) Haldusliku omavoli tähendust ühenduse esmases või teiseses õiguses ei määratleta. Ombudsmani 1996. aasta aastaaruandes, vastusena Euroopa Parlamendi palvele, antakse

siiski haldusliku omavoli mõistele järgmine definitsioon:

Haldusliku omavoliga on tegemist siis, kui ühenduse asutuse või organi tegevus ei vasta aluslepingutele või ühenduse õigusaktidele, mis on talle siduvad, või ta ei järgi Euroopa Kohtu või esimese astme kohtu kehtestatud õigusnormi või põhimõtet.

Haldusliku omavolina võib käsitleda ka paljusid teisi juhtumeid, sealhulgas korrapäratu, puudulik haldus, võimu kuritarvitamine, ebaõiglus, halduseeskirjade eiramine või valetabe andmine, diskrimineerimine, põhjendamatu viivitus, teabe andmisest keeldumine jne¹.

Euroopa Parlament kiitis käesoleva lähenemisviisi heaks oma 16. juuli 1998. aasta resolutsioonis².

9) Uurimiskomisjon on samuti piiratud oma volitustega, tema moodustamise algse eesmärgiga ja oma olemasolu õigustusega, ning ei saa uurimises minna kaugemale volitustest, mis ta on saanud Euroopa Parlamendilt. Otsuses ajutise uurimiskomisjoni moodustamise kohta tuleb ära tuua selle eesmärk (1995. aasta otsuse artikli 2 lõike 1 lõpp).

10) Lõpuks, uurimiskomisjonile on seatud piirang aruande esitamise tähtaja suhtes, mis on täpsustatud tema volitustes (otsuse artikli 2 lõike 1 lõpus). Aruanne esitatakse 12 kuu jooksul alates komisjoni loomisest, kuid seda võib kahel korral kolme kuu võrra pikendada (otsuse artikli 2 lõige 4 ja kodukorra artikli 176 lõige 4).

Volitused ja kohustused

11) Vaatamata kodukorras või otsuses 95/167 sätestatule, on uurimiskomisjoni *modus operandi* ja volitused samad, mis on ette nähtud alalistele komisjonidele (kodukorra artikli 176 lõige 2). Kui uurimiskomisjon leiab, et tema õigusi on rikutud, teeb ta presidendile ettepaneku rakendada kohaseid meetmeid (kodukorra artikli 176 lõige 6).

12) Uurimiskomisjonile antud laiendatud volitused on peamiselt ära toodud otsuse 95/167 artiklis 3. Artikli 3 lõikes 1 sätestatakse, et ajutine uurimiskomisjon viib läbi uurimisi, mis on vajalikud ühenduse väidetavate rikkumiste või selle väidetava ebaõige rakendamise kontrollimiseks. Käesolevat sätet tuleb lugeda koos käesolevas märkuses mainitud järelevalvevolitustega. Euroopa Ühenduse institutsioonid ja liikmesriigid on eelkõige kohustatud tegema uurimiskomisjoniga koostööd EÜ asutamislepingu artikli 10 kohaselt.

13) Artikli 3 lõikes 4 sätestatakse, et liikmesriikide ametiasutused ning Euroopa ühenduse institutsioonid ja asutused esitavad uurimiskomisjonile dokumendid, mis on vajalikud uurimiskomisjoni ülesannete täitmiseks, kui see ei ole arvestatavatel põhjustel välistatud (siseriiklik julgeolek, ühenduse õigusaktid jne). Artikli 3 lõike 5 teises lauses ning lõikes 6 selgitatakse täiendavalt dokumentide edastamise kohustust (institutsioonid annavad liikmesriigist pärit dokumendid uurimiskomisjoni käsutusse alles pärast asjaomase riigi teavitamist).

¹ Ombudsmani 1996. aasta aastaaruanne.

² EÜT C 292, 21.9.1998, lk 168.

Asjaomase liikmesriigi valitsuse volitatud esindaja peab uurimiskomisjoni teavitama konfidentsiaalsuse tingimustest tulenevatest takistustest ning esitama asjakohased põhjendused.

14) Artikli 3 lõikes 8 sätestatakse, et uurimiskomisjon võib, kuivõrd see on tema ülesannete täitmiseks vajalik, kutsuda tunnistusi andma *iga isiku* (st teisi kui ametnikud või avalikud teenistujad või EÜ ametnikud). On selge, et uurimiskomisjonil puuduvad volitused kohustada kodanikku tunnistusi andma, kui ta seda ei soovi.

Teiselt poolt teavitab uurimiskomisjon sellisest võimalusest iga isikut, kelle nime on uurimise käigus nimetatud, juhul kui vastav esinemine võib isikut kahjustada. Igal isikul on õigus nõuda taotluse korral tema kuulamist uurimiskomisjoni poolt (artikli 3 lõige 8).

Kohustuste suhtes peab uurimiskomisjon austama teatavaid korralduslikke piiranguid:

15) Artikli 2 lõikes 2 sätestatakse, et kuulamised ja tunnistuste andmised toimuvad reeglina avalikel koosolekutel, kuid tunnistajatel ja ekspertidel on õigus esitada oma avaldusi või anda tunnistusi kinnistel koosolekutel. Menetlus toimub kinnistel koosolekutel, kui seda taotleb veerand uurimiskomisjoni liikmetest või ühenduse või siseriiklikud ametiasutused või kui uurimiskomisjon käsitleb konfidentsiaalset teavet.

Kodukorra artikli 176 lõikes 8 sedastatakse, et uurimiskomisjoni esimees kannab vastutust selle eest, et komisjoni arutelude puhul oleks tagatud nende konfidentsiaalsus ning artikli 176 lõikes 9 sätestatakse edastatud salajaste või konfidentsiaalsete dokumentide kontrollimise suunised. Seejuures rakendatakse kodukorra VII lisa A osa parlamendile edastatud salajaste dokumentide läbivaatamise kohta sätteid.

16) Artikli 4 lõikes 1 sedastatakse, et teave, mida uurimiskomisjon on saanud, on mõeldud eranditult tema ülesannete täitmiseks. Seda ei tohi avalikustada, kui see sisaldab isikute nimesid või salajast või konfidentsiaalset teavet. Sellega kehtestatakse uurimiskomisjoni liikmetele privileegitud teabe suhtes konfidentsiaalsuse kohustus; sama kehtib Euroopa Liidu ametkonna ja teiste Euroopa Parlamendi või liikmete töötajate kohta. On selge, et kui ELi ametiisikud rikuvad käesolevas artiklis või otsuses 95/167 sätestatud konfidentsiaalsuse kohustust, kohaldatakse nende suhtes distsiplinaarmedeid. Erasikute või liikmete puhul tõstatub vastutus üksnes asjaomaste riiklike kohtute või parlamendi distsiplinaarmedeete kontekstis (kodukorra VII lisa).

17) Kodukorra artikli 176 lõikes 7 kehtestatakse, et igal uurimiskomisjoni kuulamisele kutsutud isikul on samad õigused, mis tal oleksid tunnistajana oma päritoluriigi kohtus ning et kõnealuseid isikuid tuleb enne tunnistuse andmist nende õigustest teavitada.

Põhimõtteliselt ei peaks see tunnistajatele andma õigust juristi kaasata, sest õigusega ei ole seda ette nähtud, kui nad just ei karda menetluse käigus langeda süüdistuste alla. Euroopa Parlamendi õiguskomisjoni tavaks on lubada liikmetel tulla koos oma advokaadiga, kuid mitte lubada advokaadil sõna võtta. Käesoleva tava on valinud ka uurimiskomisjon.

Uurimiskomisjoni viimaseks ülesandeks on töö lõpetamisel esitada parlamendile aruanne oma töö tulemuste kohta, vajaduse korral koos eriarvamustega.

Aruanne avaldatakse (kodukorra artikkel 176 lõige 10).

II. Piirangud praeguses olukorras

18) EÜ asutamislepingu artikkel 193, nagu ka otsus 95/167, olid kindlasti Euroopa Parlamendi järelevalvepädevuse osas suur samm edasi. Tol ajal ei olnud enamiku liikmesriikide parlamentide uurimisvolitused nii ulatuslikud ja üksikasjalikud, nagu nad on praegu. Samuti ei olnud Euroopa Parlamendi pädevus, kohustuste iseloom ja volitused samad, mis praegu. Euroopa Parlamendi poliitiline tähtsus on kasvanud ja nii ka paljude Euroopa kodanike ootused.

Nagu eespool öeldud, moodustavad uurimiskomisjonid tähtsa osa Euroopa Parlamendi järelevalvepädevusest ja nende rolli tuleks seepärast tugevdada. 1995. aastast saadik on moodustatud vaid kolm uurimiskomisjoni. Eelisõiguse selline kasutamine tundub olevat väga tagasihoidlik. Isegi kui alalised komisjonid teostavad oma järelevalve kohustusi igati rahuldavalt, keskenduvad uurimiskomisjonid vaid ühele konkreetsele ülesandele, mille töösse annavad oma panuse erinevate komisjonide erinevate kogemuste ja teadmise ga liikmed.

19) Ilma et eesmärgiks oleks julgustada käesoleva kontrollimehhanismi kuritarvitamist, tundub olevat kasulik uurida võimalusi käesolevat tähtsat vahendit senisest rohkem kasutada, parandades ja ajakohastades selle mõjuvõimu.

20) Käesoleva uurimiskomisjoni uurimistööd on piiranud hulk piiranguid, mida – nagu eespool täpsustatud – saab olemasolevatest volitustest järeldada. Uurimiskomisjonil on, välja arvatud Euroopa Komisjoni suhtes, väga vähe volitusi: ta ei saa tunnistajaid välja kutsuda, sellel, kui võimalik tunnistaja keeldub koostööst uurimise jaoks, puuduvad igasugused tagajärjed, hind või trahv, ning samuti puuduvad sanktsioonid valetunnistuse andmise või uurimisel osalemisest või uurimiskomisjonile tunnistuste andmisest keeldumise eest.

21) Uurimiskomisjonil puudub kohtule sarnane uurimispädevus riigi haldusasutuste suhtes või kui haldusasutus või eraõiguslik asutus keeldub uurimiskomisjonile dokumente edastamast. Samuti puudub tal võimalus paluda oma uurimise käigus siseriikliku kohtu abi.

Selline olukord on ajendanud uurimiskomisjoni olukorda hindama ja viinud ta poliitika osakonnale teabenõude esitamiseni selle kohta, milline on praegu olukord teatavates riikide parlamentides¹. Käesoleva osaga on liidetud lisa, milles on ära toodud ülevaade mitmest

¹ *Asjakohase teabe andsid Euroopa Parlamendi uurimis- ja dokumentatsioonikeskuse (ECPRD) korrespondendid.*

uurimiskomisjonile huvi pakkuvast küsimusest eesmärgiga esitada Euroopa Parlamendile mitu soovitusi.

Üldiselt järeldatakse, et riikide parlamendid on palju paremini ette valmistatud, kui nad seda olid 10 aastat tagasi ning et nad on uurimiste läbiviimiseks paremini varustatud kui Euroopa Parlament.

22) Et saada võrdlevat teavet liikmesriikide parlamentide uurimiskomisjonide moodustamise ja töökorralduse kohta, hinnati 2003. aastal 15 liikmesriigis ja Šveitsis kogutud andmeid.

Riikide parlamentides uurimiskomisjonide moodustamise ja nende töökorralduse kohta kehtib enamikus liikmesriikides (v.a Ühendkuningriigi alamkojas) põhiseaduslik süsteem, mis näeb ette uurimiskomisjonide loomise. Tuleks siiski märkida, et mõningatel Ühendkuningriigi erikomisjonidel (nii alam- kui ka ülemkojas) on teiste riikide uurimiskomisjonidega sarnased menetlused, ainult et neil on laialdased volitused ja alaline kohustuste nimekiri (nt ELi õigusaktide kontrollimine).

Kõnealustes riikides on uurimiskomisjonide loomiseks olemas õiguslik raamistik. See sisaldab kas põhiseaduse, parlamendi kodukorra või tavaõiguse sätteid. Teatavates riikides hõlmab õiguslik alus kõiki kolme tasandit, samas kui teistes riikides võib asjaomaseid sätteid leida vaid ühes või kahes eespool mainitud kategoorias.

23) Enamikus süsteemides on uurimiskomisjonide põhieesmärk valitsuse tegevuse või halduse järelevalve. Mõnes riigis on uurimiskomisjonidele pandud täiendav kohustus tagada põhiseaduse või teiste õiguslike sätete austamine.

24) Enamikus liikmesriikides on uurimiskomisjonide uurimispädevus sarnane riikliku kohtu omale, kuid väiksema ulatusega. Mõnel juhul (Soome, Iirimaa, Hispaania, Rootsi, Ühendkuningriigi ülemkoda) on uurimiskomisjoni volitused sarnased teiste parlamendikomisjonide omadele.

Parlamendi uurimiskomisjoni töö on tavaliselt poliitilised tagajärjed ning mõnikord ka õigusaktid või menetluse algatamine.

25) Võrdlev uuring näitab, et kõikides liikmesriikides, kus on olemas õiguslik alus uurimiskomisjonide loomiseks (v.a Soome), on kõnealustel komisjonidel võimalik tunnistuste andmiseks välja kutsuda tunnistajaid, nagu näiteks avalike asutuste juhid ja teised kodanikud. Kutsele ilmuda parlamendi uurimiskomisjoni ette mittevastamise korral kehtivad eri sanktsioonid, mis riigiti erinevad: näiteks Kreekas võib parlamendi uurimiskomisjoni esimees tunnistaja kohustuslikus korras esinema sundida, samas kui Iirimaaal võib uurimiskomisjoni ette ilmumisest keeldumine viia selleni, et asi antakse ülemkohtusse ilmumisorderi saamiseks. Käsu täitmatajätmine võib ka tähendada kuritegu. Madalmaades võib tunnistajaid, kes keelduvad komisjoni ette ilmumast või ei ilmu meelega kohale, isegi ähvardada vangimine.

26) Võrdleva uuringu käigus saadud ülevaade näitab ka seda, et enamikus käesoleva uuringu käigus analüüsitud liikmesriikides saavad uurimiskomisjonid nõuda uurimise seisukohalt

vajalikuks tunnistatud teabe ja dokumentide esitamist teatavalt hulgalt haldus- või poliitilistelt asutustelt nagu valitsus, õigus- või haldusasutused. Paaris riigis saavad uurimiskomisjonid kohustada ka eraõiguslikke asutusi nende jaoks teavet koguma.

Enamikus käesoleva uuringu raames analüüsitud liikmesriikides näevad eeskirjad uurimiskomisjonidele ette vahendid juhuks, kui sellised asutused keelduvad koostööst. On terve rida võimalusi, kuidas sellistele probleemidele reageerida, alustades haldustrahvidest (nt Austrias) kuni reaalse vanglakaristuseni (nt Madalmaades).

27) Andmed näitavad ka, et mitmes liikmesriigis (nt Austria, Belgia, Soome, Itaalia, Rootsi, samuti Šveits) on uurimiskomisjonidel täiendavaid eelisõigusi: nad võivad kohtutelt dokumente paluda ja kohtud tavaliselt täidavad kõnealused taotlused. Teiselt poolt aga puudub Prantsusmaal, Iirimaa, Kreekas ja Madalmaades uurimiskomisjoni ja kohtu vaheline koostöö, mõlemad asutused töötavad eraldiseisvalt ilma igasuguste otseste kontaktideta.

28) Võrreldes sellega on Euroopa Parlamendi ajutist uurimiskomisjoni puudutavate eeskirjade osas endiselt piisavalt ruumi kõnealuste asutuste kohustuste edasiarendamiseks. Eriti kasulik oleks karmistada eeskirju, mis puudutavad sanktsioone koostööst keelduvate isikute ja institutsioonide suhtes. Tihedam koostöö riigi ametiasutustega võiks olla üks viis selle saavutamiseks. Suured erinevused riiklikes süsteemides ette nähtud sanktsioonide vahel võivad samas tekitada diskrimineerimise probleeme seeläbi, kuidas Euroopa Parlament riigi ametiasutuste kaudu kohtleb ELi kodanikke.

Kokkuvõttes võib välja tuua järgmised põhipunktid:

1. Uurimiskomisjonidel on paljudel juhtudel kohtutega sarnane, kuid väiksema ulatusega uurimispädevus, ning nende volituste ulatus on piisav.
2. Uurimiskomisjonidel on üldiselt õigus taotleda avalikelt, sealhulgas kohtu- ja eraõiguslikelt asutustelt teavet ning kõnealused asutused on kohustatud koostööd tegema, vastasel korral võib nende suhtes sanktsioone rakendada.
3. Tunnistajaid võib reeglina välja kutsuda ja tunnistuse andmisest keeldumise korral võib neile määrata haldus- või isegi kriminaalkaristusi.
4. Koostöö kohtutega on enamikus liikmesriikides tagatud ja seda väga erinevatel viisidel.

III. ANNEX

Overview of the main questions raised by the Committee on the Crisis of the Equitable Life Assurance Society

Legal framework, duties and purpose

	1. Does the parliamentary system provide for PCIs?	2. What are the powers of PCIs ?
Austria	Yes	Investigative powers similar to those of the courts.
Belgium	Oui	Investigative powers similar to those of the courts
Finland	Yes	Similar to the powers of other Parliamentary Committees
France	Oui	Les commissions d'enquête disposent de moyens juridiques leur permettant de procéder à de véritables enquêtes. Leurs rapporteurs peuvent exercer leurs missions sur pièces et sur place. Par ailleurs, les commissions d'enquête disposent de pouvoirs de contrainte importants : toute personne, dont une commission d'enquête a jugé l'audition utile, est tenue de déférer à la convocation qui lui est délivrée, si besoin est, par un huissier ou un agent de la force publique, à la requête du président de la commission. A l'exception des mineurs de seize ans, elle est entendue sous serment.
Germany	-Bundestag: According to Article 44 of the Basic Law for the Federal Republic of Germany, the German Bundestag may, and must, set up a committee of inquiry on a motion supported by one quarter of its Members. -Bundesrat: no PCIs.	Committees of inquiry primarily examine possible cases of misgovernment, maladministration and misconduct on the part of politicians. Further more, the committees may request that further investigations be carried out by courts and administrative authorities. The Act Governing the Legal Framework for Committees of Inquiry regulates the rights of these committees.
Greece	Yes	-Investigative powers similar to those of the courts -According to art.145 of the Rules of Procedure PCIs have all powers of investigative judicial authorities as well as those of the public prosecutor.
Ireland	Yes	-Similar to the powers of other Parliamentary Committees -investigative powers similar to those of the courts Only those committees which have the power to send for persons, papers and records can commence an inquiry; the inquiry is quasi-

			judicial in nature.
Italy-Chamber	Yes		Investigative powers similar to those of the courts
Italy-Senate	Yes		Investigative powers similar to those of the courts
Netherlands	Yes		Questioning under oath.
Spain-Senate	Yes		-Similar to the powers of other Parliamentary Committees
			-Investigative powers similar to those of the courts
			The results of PCIs shall be disclosed, as the case may be, to the Public Prosecutor for the adoption, when relevant, of the appropriate actions.
Spain-Congress	Yes		-Similar to the powers of other Parliamentary Committees
			-Investigative powers similar to those of the courts
			results of PCIs shall be disclosed, as the case may be, to the Public Prosecutor for the adoption, when relevant, of the appropriate actions.
Sweden	No:	The Swedish parliamentary system does not provide for PCIs, but allows each of the 16 permanent committees to arrange public meetings or hearings. In our system, a PCI must thus be understood as <i>public meeting or hearing by a parliamentary committee</i> .	-Similar to the powers of other Parliamentary Committees
			-Public hearings are mainly in-depth hearings of experts on a specific issue. A hearing may allow the committee to receive information that not otherwise could have been gathered, in the form of oral expert witness statements, to provide the committee with an extended basis of information for decision-making. The only committee with the constitutional power to scrutinize the Government in an investigative manner similar to that of the courts is the Committee on the Constitution. This scrutiny is above all a judicially based scrutiny with elements of parliamentary control in the political sense.
Switzerland	Yes		-En vertu de l'article 166 (2) de la loi du 13 Décembre 2002 La commission d'enquête peut, selon le cas, confier à un chargé d'enquête le soin d'administrer les preuves. Celui-ci agit conformément au mandat que lui a confié la commission d'enquête et suivant ses instructions.
			-En vertu de l'article 171 (1) de la loi du 13 Décembre 2002 Lorsque l'Assemblée fédérale a décidé d'instituer une commission d'enquête parlementaire aucune autre commission n'est plus autorisée à procéder à des investigations sur les événements qui font l'objet du mandat confié à cette commission d'enquête.
UK-House of Lords	of Yes		Similar to the powers of other Parliamentary Committees
UK-House of Commons	of No:	In the British Parliament there are no committees of Inquiry (although Parliament's broad powers would probably allow it to set them up if it so wished). There are committees on legislation (Standing Committees) and committees to monitor Government departments (Select Committees). The Select Committees conduct 'inquiries', but these are not of a	

quasi-judicial nature, nor are they specially convened by the House as a whole. Instead, the Members on the Committee decide on the subjects they wish to investigate, and these are often quite general areas of policy.

-

Procedures, part 1

	3. From which bodies can PCIs request the information and documentation deemed necessary for the conduct of their proceedings?	4. Are bodies that refuse to collaborate with PCIs in the provision of information or documentation subject to sanctions ?
Austria	- The Government - The judicial authorities - The administrative authorities	Yes
Belgium	-The Government -The judicial authorities -The administrative authorities -Private bodies	Yes
Finland	- The Government - The judicial authorities - The administrative authorities - Private bodies	Yes
France	-Le Gouvernement -Les corps de contrôle -Les autorités administratives -Les personnes privées	Oui
Germany	-The judicial authorities -The administrative authorities -The committee of inquiry may also question witnesses and experts.	Yes
Greece	-The Government -The judicial authorities -The administrative authorities -Private bodies	Yes
Ireland	-The Government -The administrative authorities -Private bodies	Yes
Italy- Chamber	-The Government -The judicial authorities -The administrative authorities -Private bodies	Yes
Italy- Senat	-The Government -The judicial authorities	Yes

	e	-The administrative authorities -Private bodies	
Netherlands		-The Government -The administrative authorities -Private bodies	Yes
Spain-Senate		-The Government -The administrative authorities -Private bodies	Yes
Spain-Congress		-The Government -The administrative authorities -Private bodies	Yes
Sweden		-The Government -The administrative authorities -Private bodies	No
Switzerland		-The Government -The judicial authorities -The administrative authorities -Private bodies	Yes
UK-House of Lords		-The Government -The judicial authorities -The administrative authorities -Private bodies	-

Procedures, part 2

	5. If yes, which sanctions or procedures?	6. What are the consequences arising from lack of attendance or refusal to give evidence before PCIs?
Austria	Administrative fines in case a witness refuses to testify without justification.	Administrative fines.
Belgium	En vertu de l'article 4 de la loi du 3 Mai 1880 la commission ainsi que son président, pour autant qu'il y soit habilité, peuvent prendre toutes les mesures d'instruction prévues par le Code d'instruction criminelle.	En vertu de l'article 8 de la loi du 3 mai 1880 (modifiée par la loi du 30 juin 1996 - entrée en application le 26 juillet), toute personne autre qu'un membre de la Chambre qui, à un titre quelconque, assiste ou participe aux réunions non publiques de la commission, est tenue, préalablement, de prêter le serment de respecter le secret des travaux. Toute violation de ce secret sera punie conformément aux dispositions de l'article 458 du Code pénal.
Finland	According to the Constitution only the Government is obligated to give Committees information and documents requested. Sanctions for refusing to collaborate are political. For private bodies there are no sanctions.	None
France	Tous les renseignements de nature à faciliter cette mission doivent leur être fournis. Ils sont habilités à se faire communiquer tous documents de service, à l'exception de ceux revêtant un caractère secret et concernant la défense nationale, les affaires étrangères, la	La personne qui ne comparait pas ou refuse de déposer ou de prêter serment devant une commission d'enquête est possible d'un emprisonnement de deux ans et d'une amende de 7,500€.

	sécurité intérieure ou extérieure de l'État et sous réserve du respect du principe de séparation de l'autorité judiciaire et des autres pouvoirs.	
Greece	The Minister is obliged to present originals or copies of all documents requested by PCIs with the exception of those concerning diplomatic or military secret affecting the security of the State.	The PCI is entitled to examine witnesses, proceed to autopsies according to the Code of Criminal procedure. If a witness is not wishing to present before the PCI, the President of the PCI may request his forcible presentation.
Ireland	Failure to obey may lead to an application in a summary manner to the High Court for such orders as may be appropriate and may also constitute an offence under the Act.	
Italy- Chamber	-	-
Italy-Senate	Even of the PCI has the power of judicial authority; the majority of doctrine says that they should not inflict sanctions directly, because this judicial power is exclusively.	There is no specific rule; It can decide transmit the acts to the judicial authority for the opening of a criminal prosecution. In practice some Commissions claimed the power to place under arrest the false or reticent witness.
Netherlands	Imprisonment	Imprisonment
Spain	According to the Organic Act 5/1984 all the Spanish citizens and foreigners who live in Spain are obliged to attend in person in front of the PCI in order to inform the committee, as requested.	
Sweden	Providing a committee with written or oral information is not compulsory, but in general it's viewed as well-established practice to provide the information requested. Committees have for a number of years discussed the possibility of sanctions against those who provide the committee with false information. No result can be said to have come out of these discussions, since sanctions imply that anyone who is invited to give a statement must be under oath, and the obligation to take an oath may counteract the willingness to provide a detailed statement. Those who are invited to give a statement are neither under oath, nor do they have a duty to attend.	No legal or other consequences exist as a result of lack of attendance or refusal to give evidence.
Switzerland	<p>-En vertu de l'article 166 (4) de la loi du 13 Décembre 2002 Les personnes interrogées par le chargé d'enquête ont le droit de refuser de répondre aux questions qui leur sont posées ou de remettre certains documents. Dans le cas où elles refusent, elles sont interrogées par la commission d'enquête.</p> <p>- En vertu de l'article 171 (2) Les personnes interrogées par le chargé d'enquête ont le droit de refuser de répondre aux questions qui leur sont posées ou de remettre certains documents. Dans le cas où elles refusent, elles sont interrogées par la commission d'enquête.</p> <p>- En vertu de l'article 168 (1) La commission d'enquête parlementaire identifie les personnes dont les intérêts sont directement concernés par l'enquête et les en informe sans délai.</p>	<p>-En vertu de l'article 170 (1) Celui qui, étant témoin, aura fait un faux témoignage devant une commission d'enquête ou, étant expert, aura fourni un constat ou un rapport faux sera puni des peines prévues à l'art. 307 du code pénal 17.</p> <p>-En vertu de l'article 170 (2) Celui qui, sans motif légal, refuse de faire une déclaration ou de remettre des documents sera puni des peines prévues à l'art. 292 du code pénal.</p>
UK-House	Ordinarily witnesses attend and documents are produced voluntarily. Should it be necessary to compel	

of
Lord
s

the attendance of witnesses or the production of papers, an order of the House would be required.

Relations with the Courts

	7. Can PCIs be established on matters under judicial review?	8. If yes, do the PCI and the Court work independently or are there specific procedures to combine the work of the two bodies?	9. In the case of cooperation, which procedures are in place to ensure the proper separation of powers?
Austria	Yes	They are working independently; however, the courts are obliged to comply with the PCIs' request to take evidence and to make their files available to them.	-
Belgium	Oui	En vertu de l'article 1 de la loi du 3 Mai 1880 En cas de concours d'une enquête parlementaire et d'une enquête judiciaire, le déroulement normal de cette dernière ne peut être entravé.	-
Finland	Yes	Independently	-
France	Non: lorsque les faits ont donné lieu à des poursuites judiciaires et aussi longtemps que les poursuites sont en cours, mais il a été admis depuis 1971 que l'existence de poursuites judiciaires n'est pas un obstacle insurmontable à la création d'une commission dans la mesure de l'étendue des faits dont est saisie, pour sa part, l'autorité judiciaire.	Il n'y a, quoiqu'il en soit, pas de collaboration entre les commissions d'enquête et les institutions judiciaires dans le cas d'enquêtes parallèles. Les deux organes travaillent indépendamment l'une de l'autre.	
Germany	No: According to Article 44 (4) of the Basic Law for the Federal Republic of Germany, the decisions of investigative committees shall not be subject to judicial review.	-	According to Article 44 (4), the courts shall be free to evaluate and rule upon the facts that were the subject of the investigation.
Greece	Yes	PCIs and the Courts work independently	-
Ireland	No: Generally speaking, they would stay away from	-	-

matters which are subject to some court proceedings.

Italy-Chamber	Yes	The PCI and the Court work independently	-
Italy-Senate	Yes	There might be specific procedures.	-
Netherlands	Yes	There are no specific procedures to combine the work of the PCI and the Court, but the two bodies should ensure that there is a minimum of interference between their works.	-
Spain-Senate	Yes	Independently	According to Section 60.3 of the Senate's Standing Orders, The conclusions reached by these Committees shall be rendered public unless an overall or partial decision to the contrary needs to be adopted. Those conclusions shall neither be binding upon the Courts nor will they affect judicial resolutions.
Spain-Congress	Yes	Independently	According to Section 60.3 of the Senate's Standing Orders, The conclusions reached by these Committees shall be rendered public unless an overall or partial decision to the contrary needs to be adopted. Those conclusions shall neither be binding upon the Courts nor will they affect judicial resolutions.
Sweden	Yes	Whereas committees have the right to arrange a hearing on a matter under judicial review, it is not recommended. In some cases the committee may decide to conduct their hearing without bringing the issue under judicial review into consideration, or the committee awaits the final judicial examination before it makes its decision.	A certain distance should be adapted to the legal proceedings, to avoid any influence on the process.

Switzerland No

En vertu de l'article 171 de la loi du 13 Décembre 2002 Lorsque l'Assemblée fédérale a décidé d'instituer une commission d'enquête parlementaire aucune autre commission n'est plus autorisée à procéder à des investigations sur les événements qui font l'objet du mandat confié à cette commission d'enquête. L'institution d'une commission d'enquête n'empêche pas l'engagement ou la poursuite d'une procédure judiciaire civile ou administrative, d'une enquête pénale préliminaire ou d'une procédure pénale.

-

UK-House of Lords No

-

-

Järeldused, VI OSA – UURIMISKOMISJONI ROLL

VI OSA – UURIMISKOMISJONI ROLL

Vastavalt oma mandaadile, mis annab talle õiguse esitada mis tahes ettepanekuid, mida ta vajalikuks peab, teeb uurimiskomisjon järgmised järeldused:

1. Komisjon avaldab pahameelt ja kahetsust mitme tunnistaja ebaviisaka käitumise üle, kes ei teinud uurimise läbiviijatega koostööd.
2. Komisjon märgib, et uurimiskomisjoni volitused, mis on sätestatud parlamendi kodukorras ning Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni otsuses nr 95/167, on väga piiratud ning ei vasta parlamendi poliitilisele tähtsusele, vajadustele ega pädevusele.

VII – SOOVITUSED

Equitable Life Assurance Society kriisi uurimiskomisjoni raport

SISUJUHT Soovitused

- A. II ja III osa – Direktiivi ülevõtmine ja reguleerimissüsteem**
- B. IV osa – Heastamisvahendid**
- C. V osa – Komisjoni roll**
- D. VI osa – Uurimiskomisjoni roll**

A. SOOVITUSED II JA III OSA KOHTA – ÜLEVÕTMINE JA REGULEERIMISSÜSTEEM

1. Uurimiskomisjon nõuab usaldusväärsete järelevalve- ning reguleerimisstandardite edasist tugevdamist kogu liidu ulatuses, mis hõlmab ka nõuet luua reservid selliste kohustuste täitmiseks nagu väljamaksed, sealhulgas lõppväljamaksed ja tagatud hüvitised.
2. Uurimiskomisjon nõuab, et finantsteenuseid käsitlevates õigusaktides sätestataks ennetavad eelhoiatussüsteemid, mille abil on võimalik tõhusalt kindlaks teha potentsiaalsed probleemid seoses finantsteenuseid pakkuvate ettevõtjate järelevalve ja reguleerimisega, eelkõige juhul, kui on tegemist piiriüleste finantstoimingutega. Komisjon usub, et seda peaks hõlmama komisjoni ettepanek Solvency II projekti kohta.
3. Uurimiskomisjon tervitab arutelusid Solvency II üle ning põhimõtetel ja riskidel rajanevat lähenemist usaldatavusnõuete arvutamisel, mis nõuavad, et ettevõtted hoiavad kapitali vastavuses oma konkreetse profiiliga, selle asemel et täita kõigile ühetaolist nõuet.
4. Uurimiskomisjon soovib tungivalt jätkata keerukamate mehhanismide rakendamist, mille abil on võimalik tagada riiklike reguleerivate asutuste eeskujulik koostöö, eelkõige Euroopa kindlustuse ja ametipensionide järelevalve komitee (*Committee of European Insurance and Occupational Pensions Supervisors* (CEIOPS)) võrgustiku raames, et luua tõeliselt tõhus sekkumissüsteem, mis suudaks edukalt reageerida siseturul esinevatele kõrvalekalletele ja tõrgetele.
5. Uurimiskomisjon tervitab CEIOPSi 2007. aasta töökavva kodukorra läbivaatamise lisamist, mida inspektorid peavad piiriüleses tegevuses arvesse võtma, nagu Siena protokollis¹ ette nähtud. Komisjon nõuab selle protokoli põhjalikku läbivaatamist, kusjuures tuleks keskenduda kindlustusvõtja kaitsmisele ja piiriüleste kaebuste käsitlemisele.
6. Uurimiskomisjon peab vastuvõetamatuks mis tahes katseid tõlgendada või õigustada üksnes oma riiklikule pädevusele keskendunud riiklike finantsreguleerijate passiivsust ja nõuab, et EÜ õigusloomes tõstetaks esile riiklike reguleerivate asutuste kollegiaalset vastutust (välja jäetud) tarbijakaitse kõrgeimate standardite kindlustamisel ja finantsteenuste siseturu optimaalse töö tagamisel kogu ELi ulatuses. Eelkõige arvab komisjon, et vastuvõtva riigi reguleerivad asutused peaksid kaebuste esitajaid aktiivselt toetama, aitama neil oma kaebusi õigesti suunata ja toetada neid vajaduse kohaselt kogu sellest tulenevas protsessis.
7. Uurimiskomisjon mõistab, et Euroopa Komisjon ei saa võtta endale „reguleerijate

¹ Siena protokoll käsitleb EÜ liikmesriikide järelevalveasutuste koostööd, eriti elukindlustuse ja kahjukindlustuse direktiivide kohaldamist (1997).

reguleerija” rolli. Kuid selleks, et tagada EÜ õiguse õige rakendamine kogu siseturul, soovib uurimiskomisjon tungivalt, et Euroopa Komisjon uuriks regulaarselt ja hoolikalt, kas kõik liikmesriigid on andnud oma riiklikele reguleerivatele asutustele piisavad ja võrdväärsed volitused, samuti küllaldased vahendid ja ressursid, mis võimaldaksid neil täielikult ja järjekindlalt rakendada finantsjärelevalvet käsitlevaid EÜ õigusakte. Lisaks kutsub ta Euroopa Komisjoni üles Euroopa Parlamendi asjakohaseid komisjone oma hinnangutest teavitama.

8. Uurimiskomisjon nõuab tungivalt, et kõigis finantsteenuseid käsitlevates õigusaktides nõuetekohaselt tunnistataks investorite kaitset puudutavate küsimuste esmast tähtsust, tagades samas finantsteenuste pakkujaile dünaamilise ja konkurentsivõimelise keskkonna, kus oleks võimalikult vähe bürokraatiat ja mis ei lämmataks ärilist paindlikkust ja innovatsiooni. Sellega seoses toetab komisjon edaspidises finantsteenuseid käsitlevas õigusloomes suuremat rõhuasetust riskil ja põhimõtetel rajanevale reguleerimisele. Kuna seoses demograafilise tasakaalu kadumise ja elanikkonna vananemisega mängib investeerimine pensionitoodetesse tulevikus Euroopa majanduses aina suuremat rolli, rõhutab komisjon ühtlasi vajadust suurendada tarbijate usaldust pensionitoodete vastu, tagades neile kõrgeimad teavitamise, turvalisuse ja investorite kaitse standardid kogu siseturu ulatuses.
9. Uurimiskomisjon tunnistab tõhustatud järelevalvekoostöö vajadust ja palub Euroopa Komisjonil parandada regulatiivseid protsesse, mis õõnestavad kodu-/vastuvõtjariigi järelevalvepotentsiaali, võttes eelkõige arvesse „Solvency II” projekti.

B. SOOVITUSED, IV OSA – HEASTAMISVAHENDID

10. Arvestades sellega, et Ühendkuningriik ei ole suutnud kolmanda elukindlustusdirektiivi nõudeid täita ning et puudub nii juurdepääsetav võimalus hüvitamise taotlemiseks kohtu kaudu kui ka tõhusad alternatiivsed hüvitamisvahendid, on komisjon kindlalt veendunud, et Ühendkuningriigi valitsus on kohustatud vastutuse enda peale võtma. Seetõttu soovitab komisjon tungivalt, et Ühendkuningriigi valitsus koostaks ja rakendaks asjakohase skeemi Equitable Life'i kindlustusvõtjate kahjude kompenseerimiseks nii Ühendkuningriigis, Iirimaa, Saksamaal kui ka teistes riikides.
11. Komisjon nõuab tungivalt, et Ühendkuningriigi valitsus ja kõik asjaomased osapooled nõustuksid kõigi soovitud, mida Ühendkuningriigi parlamendi ombudsman võib Equitable Life'i suhtes esitada, ning täidaksid neid. Komisjon soovib Iirimaa, Saksamaa ja teiste asukohaliikmesriikide asutustel aidata aktiivselt oma kodanikke nimetatud soovitude täitmisel.
12. Kuigi FOSi võib pädevuse ja volituste poolest pidada Euroopa üheks kõige paremini korraldatud kohtuväliseks vaidluste lahendamise skeemiks, on komisjon veendunud, et Equitable Life'i juhtum on paljastanud rea tõsiseid puudusi tema töös. Seetõttu nõuab komisjon tungivalt, et Ühendkuningriigi valitsus need puudused kiiresti kõrvaldaks, suurendaks FOSi suutlikkust ning tagaks, et see oleks FSAs ja valitsusest endast tõeliselt sõltumatu.
13. Komisjon nõuab tungivalt, et liikmesriigid tagaksid, et nende territooriumil eksisteeriks nõuetekohased alternatiivsed vaidluste lahendamise skeemid, mis hõlmaksid kogu finantsteenuste valdkonda, et kõrvaldada allesjäänud geograafilised lüngad FIN-NETi süsteemis. Ühtlasi kutsub komisjon Euroopa Parlamenti üles toetama finantsteenuseid käsitleva õigusloome raames siduvaid meetmeid, mis kohustaksid liikmesriike tagama, et nende territooriumil on sellised skeemid olemas. Ühenduse soovitus taolisi skeeme kehtestada ja asjaolu, et tarbijatel on üksnes võimalus ja mitte kohustus neid skeeme kasutada, ei näi kuidagi vastuolus olevat.
14. Pidades silmas FIN-NETi süsteemi lünkade täitmist ning arvestades sellega, kui tähtis on tarbijate jaoks juurdepääs erapooletutele kohtuvälistele vaidluste lahendamise skeemidele, palub uurimiskomisjon, et Euroopa Komisjon teeks ettepaneku meetmete võtmiseks, mis nõuaksid tungivalt, et liikmesriigid kehtestaksid alternatiivseid vaidluste lahendamise skeeme, mis hõlmaksid kõiki finantsteenuseid nende territooriumil. Komisjoni ettepanek võiks määratleda alternatiivsete skeemide sõltumatuse, volitused ja pädevuse ning stimuleerida liikmesriike kehtestama ühiseid kriteeriume skeemide pädevuse kohta.
15. Uurimiskomisjon nõuab tungivalt, et Euroopa Komisjon teeks jõupingutusi FIN-NETi skeemi nähtavuse suurendamiseks ja tarbijate teavitamiseks selle olemasolust. Euroopa Komisjon peaks samuti oma õigusloomeettepanekute koostamisel laialdasemalt konsulteerima tarbijaorganisatsioonidega. Ühtlasi kutsub komisjon liikmesriike üles FIN-

NETiga täielikku koostööd tegema, sealhulgas teatades talle viivitamata kõigist sarnastest skeemidest.

16. Komisjon on seisukohal, et parlament tuleb täielikult kaasata FIN-NETi läbivaatamisse, kaasa arvatud liikmesriikidele saadetud küsimustik¹, ning kõigisse edasisesse sammudesse.
17. Komisjon on seisukohal, et finantsteenuste tarbijatele tuleks anda suurem kontroll, et saavutada tasakaalustatum vahekord nende ja finantsteenuseid osutavate ettevõtjate vahel, kes õigustatult otsustavad siseturgu ära kasutada, tagades sellega, et ei oleks *mobiilsust ilma kohustusteta*. Sellega seoses avaldab komisjon heameelt Euroopa Komisjoni algatuse üle parandada tarbijate teadmisi ja teadlikkust finantsteenustest ja nendega seonduvatest riskidest.
18. Seetõttu on komisjon arvamusel, et õigluse ja mittediskrimineerimise põhimõtted kindlustusvõtjate vahel ning kohtuasja algatamisega seotud kulud, mis on neist valdava enamiku jaoks ületamatud, teevad vajalikuks anda finantsteenuste tarbijatele ühenduse õiguse alusel õigus oma vahendid ühendada ja alustada riiklikes kohtutes ühiselt kohtuasja teenusepakkujate või liikmesriikide järelevalveasutuste vastu. Selline menetlus, mis koondab väiksemad nõuded üheks meetmeks, aitab säästa aega ja raha, see ei tohiks aga asendada riikide olemasolevaid vahendeid kompensatsiooni taotlemiseks ELi või liikmesriikide finantsteenuseid käsitlevate õigusaktide rikkumise eest.
19. Lisaks oleks oluline selgitada, et teatavad kindlustusvõtjatele tekitatud kaudsed kahjud kuuluvad samuti kahjude hulka, mida võidakse kompenseerida. See oleks oluline ühenduse õigusest tulenevate õiguste tulemuslikkuse tagamiseks. Lisaks on Euroopa Kohus juba tunnustanud kasumi ja intressi kaotust hõlmavate kahjude ulatuse laia tõlgendust kui riikliku menetlusliku autonoomia piirajat. Lai tähendus tuleks anda ka olukorrale, et võimaldada kaebuse esitajatel, kellel on sarnased faktide või õigusega seotud probleemid, ühiselt tegutseda.
20. Seetõttu tervitab komisjon kollektiivset hüvitamist puudutava uuringu algatamist Euroopa Komisjoni poolt² ja palub komisjonil täiendavalt uurida ühtsete tsiviilõiguslike menetlusnõuetega õigusliku raamistiku loomist ELi siseste piiriüleste kollektiivsete meetmete võtmiseks, ning teavitada Euroopa Parlamenti oma järeldustest, nähes ette, et kõikide Euroopa Komisjoni algatustega kaasneb mõjude hindamine, mille käigus hinnatakse algatuse õiguslikku alust ja selle vastavust subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtetele.
21. Komisjon palub, et Euroopa Komisjon võtaks vastu asjakohased ettepanekud päritolu- ja vastuvõtva riigi ametiasutuste pädevuse täpsustamiseks ELi õiguse raames, võttes arvesse kindlustusettevõtjate äritegevuse järelevalvet ja üldise hüvangu mõistet. Eelkõige peaksid taolised ettepanekud võimaldama vastuvõtval riigil teostada tulemuslikku järelevalvet

¹ H9, lk 11.

² Komisjoni teatis "EÜ tarbijapoliitika strateegia 2007–2013. Tarbijate mõjukuse suurendamine, heaolu edendamine ja tõhus kaitse" (KOM(2007)0099), lk 11; volinik Kuneva 13. märtsi 2007. aasta kõne Euroopa Parlamendis.

oma territooriumil tegutsevate ettevõtjate äritegevuse üle, kusjuures päritoluriik peaks andma abi ja teavet niisuguste ettevõtjate rahalise seisundi kohta.

22. Komisjon on seisukohal, et kolmandas elukindlustuse direktiivis sisalduvaid teavitamisnõudeid tuleks laiendada ja täpsustada, et tagada kogu Euroopa Liidus ühtlustatud tarbijakaitse kõrge tase. Tarbijaid tuleb selgelt ja täielikult teavitada sellest, missuguste ametiasutuste poole nad peaksid kaebuste või järelepärimistega pöörduma, kusjuures teavet tuleb täiendada konkreetsete näidetega. Komisjon märgib, et alates Equitable Life'is esinenud raskustest on kindlustusvahendust käsitleva direktiivi ja kaugturunduse direktiivi tulemusena kehtestatud teavitamisnõuded, ning palub Euroopa Komisjonil hinnata nende mõju ja teha vajaduse korral sellest hinnangust lähtuvad ettepanekud.
23. Komisjon nõuab tungivalt, et riiklikud rahaasutused teeksid kõik vajaliku koostöö nimel, tagamaks, et kaebusi, mis on seotud nii usaldatavusnõuete kui äritegevusega, käsitletaks nõuetekohaselt.
24. Komisjon nõuab, et Ühendkuningriigi valitsus viiks asjakohased õigusaktid ELi õigusega vastavusse, muutes neid nii, et investorid, kes sõlmisid lepinguid Ühendkuningriigi ettevõtete välisriikides asuvate filiaalidega, mille üle teostab järelevalvet finantsteenuste amet, saaksid juurdepääsu finantsteenuste hüvitamisskeemile, sõltumata sellest, kas need investorid elavad Ühendkuningriigis või mitte.
25. Lisaks palub komisjon Euroopa Komisjonil jätkata aegaviitmata direktiivi koostamist, millega nõutakse, et kõik liikmesriigid looksid kindlustustagatiste skeemi, mis hõlmab nii oma riigi kui ka teistes ELi liikmesriikides asuvate välisfiliaalide kliente ja boonuste saajaid, ning esitaks ettepaneku sellise direktiivi vastuvõtmiseks 2007. aasta lõpuks.
26. Komisjon soovib Euroopa Komisjonil säilitada võimalus kasutada oma kaalutlusõigust minevikus toimunud ELi õiguse rikkumiste uurimiseks, eelkõige, kuid mitte ainult, juhtudel, mil väidetavad rikkumised puudutavad suurt hulka kodanikke mitmetes liikmesriikides. Ühtlasi kutsub ta Euroopa Komisjoni hindama võimalikku kasu, mis võiks tuleneda direktiivist või asutamislepingu sätete muutmise, nii et see võimaldaks suunata sellised juhtumid edasi Euroopa Ühenduste Kohtusse või vahetult karistada liikmesriike minevikus toimunud rikkumiste eest otse.
27. Uurimiskomisjon soovib tungivalt, et Euroopa Komisjon, nõukogu ja Euroopa Parlament võtaksid finantsteenuste valdkonna õigusloomes arvesse vajadust koostada õigusakte kõikehõlmaval viisil nii, et üksiktarbija saaks selgelt määratletud õigused, millele on võimalik riiklikes kohtutes toetuda. See parandaks tarbijakaitset, andes samas liikmesriikidele tugevad stiimulid kõnealuste ELi õigusaktide nõuetekohaseks ja õigeaegseks ülevõtmiseks ning rakendamiseks. Ning see omakorda muudab päritoluriigi põhimõttel ja kodu- või vastuvõtjariigi regulaatori järelevalvemeetodil põhineva tõelise finantsteenuste ühisturu rajamise hõlpsamini teostatavaks.

C. SOOVITUSED, V OSA – EUROOPA KOMISJONI ROLL

28. Rohkem tähelepanu õigusloome kvaliteedile ja selle hindamisele ajalisel mõõtmel
- a) Uurimiskomisjon soovib tungivalt, et Euroopa Komisjon väljaks ülevõtmise praeguse formaalse tõlgenduse piiridest ja pööraks rohkem tähelepanu õigusloome kvaliteedile nii ELi kui ka liikmesriikide tasandil ning selle arengule ajalisel mõõtmel.
 - b) Samuti peab uurimiskomisjon hädavajalikuks, et kõik õigusloomes osalevad ühenduse institutsioonid võtaksid alates kavandamise faasist arvesse ühenduse õiguse kohaldamise ja järelevalvega seotud potentsiaalseid riskusi ja teeksid kõik neist oleneva, et õigusakti vastuvõtmise järel tekkida võivaid riskusi eelnevalt hinnata. Lamfalussy protsess peaks võimaldama vajalikul tasemel läbivaatamist, hindamist ja koostööd sellise järjekindluse saavutamiseks finantsteenuste valdkonnas.
 - c) Komisjon kutsub Euroopa Komisjoni üles näitama, et ta pöörab suuremat tähelepanu ühenduse õiguse rakendamisele ja jõustamisele ning tagama, et kõiki vastuvõetud direktiive rakendataks seejärel ühtselt kogu ELi ulatuses, kooskõlas Euroopa Komisjoni teatisega „Euroopa Liidu parema õigusloome strateegiline ülevaade”¹. Lamfalussy protsess peaks olema vahend selle tagamiseks. Lisaks peaksid kõik direktiivid sisaldama nende ülevõtmise õiguslikult siduvat ajalist piirangut, mis peaks olema nii lühike kui võimalik ja ei tohiks üldreeglina ületada kahte aastat.
29. Samuti kutsub uurimiskomisjon Euroopa Komisjoni üles võtma rakendamise suhtes ennetavat hoiakut. Ta peaks säilitama aktiivse rolli kogu õigusloomeprotsessi jooksul ja pärast seda ning kehtestama tõhusad vahendid, tagamaks, et õigusaktid annaksid nõutavaid tulemusi. Euroopa Komisjon peaks nõudma, et liikmesriigid annaksid rakendamise seisust aru, nii et koormus jaguneks võrdselt liikmesriikide ja Euroopa Komisjoni vahel ning et kõnealusest auditist antaks aru ka Euroopa Parlamendile. Lamfalussy protsess peaks olema kasulik abi eelkõige seoses regulaatorite ja praktikas tegutsevate rakendusprotsessi kaasamisega.
30. Uurimiskomisjon peab tervitatavaks parimate tavade jagamist liikmesriikide vahel, näiteks Euroopa Komisjoni korraldatud pakettkohtumiste ja ülevõtmist käsitlevate seminaride raames. Sellega seoses kutsub uurimiskomisjon Euroopa Komisjoni üles kaaluma, kuidas kaasata niisugustesse protsessidesse Euroopa Parlamenti, eelkõige raportööri, kes on õigusakti koostamist kogu õigusloomeprotsessi kestel jälginud. Vajaliku täiendusena nõuab uurimiskomisjon mittetäitmise korral sanktsioonide, sealhulgas perioodiliste karistusmaksete ja kindlasummaliste trahvide ranget kohaldamist.
31. Uurimiskomisjon rõhutab, et ühenduse õiguse ülevõtmise ja kohaldamise peamine

¹ Komisjoni teatis “Euroopa Liidu parema õigusloome strateegiline ülevaade” (KOM(2006)0689).

kohustus lasub liikmesriikidel. Sellega seoses ergutab uurimiskomisjon liikmesriike võimaluse korral moodustama projektitöörühmi, mis jälgiksid õigusakti mitte üksnes õigusloomeprotsessi käigus ja selle mitmetel Lamfalussy „tasanditel”, vaid ka õiguse siseriiklikul rakendamisel, ja nõuab, et Euroopa Komisjon uuriks, kuidas ta saab liikmesriike nimetatud projektitöörühmade loomisel aidata.

32. Komisjon rõhutab, kui tähtis on suurendada kodanike arusaamist ELi õigusest ning seetõttu nõuab kõigisse õigusakti ettepanekutesse kommenteeritud või kodanikele mõeldud kokkuvõtete lisamist, mida juba kasutatakse mõnedes liikmesriikides¹ ja mis, kuigi neil puudub õiguslik toime, moodustaksid õigusakti osa ja kujutaksid endast mittetehnilist selgitust, mis on mõeldud kodanikele ning teistele huvitatud osalistele. Ta kutsub Euroopa Komisjoni võtma endale selles küsimuses juhtrolli, ning kordab seetõttu Euroopa Parlamendi 16. mai 2006. aasta resolutsiooni (komisjoni 21. ja 22. aastaaruande: ühenduse õiguse kohaldamise järelevalve (2003 ja 2004) kohta)² lõikes 19 esitatud üleskutset lisada kõigile õigusaktidele „kodanike kokkuvõte”.
33. Võttes arvesse peatselt ”Solvency II” kohta esitatavat ettepanekut, soovitab uurimiskomisjon tungivalt, et Euroopa Parlament, nõukogu ja Euroopa Komisjon võimaluse korral hoiduksid edaspidi õigusloomes valikuvõimalusi, erandeid ja mööndusi kasutamast või kasutaksid neid minimaalselt. Liikmesriigid peavad tagama, et nad ei põhjusta ELi õiguse ülevõtmise käigus täiendavate riiklike nõuete lisamisega uusi rakendamiskasutusi („ülekuldamine”) ja piiriülest ebakõla. Ühtlasi peab Euroopa Komisjon jätkama ühenduse õiguse konsolideerimist, lihtsustamist ja kodifitseerimist, et parandada selle kättesaadavust, loetavust ja mõistetavust.
34. Uurimiskomisjon tuletab meelde paremat õigusloomet käsitleva institutsioonidevahelise kokkuleppe³ lõiget 34 ja eelkõige nõukogu kohustust ergutada liikmesriike koostama ja avaldama tabeleid, mis näitlikustaksid direktiivide ja riiklike ülevõtmismeetmete vahelist vastavust.
35. Komisjon soovitab tungivalt, et riiklike õigusaktide vastavuse kontrollimise ning seaduslikkuse järelevalve hõlbustamiseks ja läbipaistvuse suurendamiseks tuleks direktiividele süstemaatiliselt lisada liikmesriikide siduv kohustus koostada direktiivide ülevõtmisel üksikasjalik vastavustabel. Parlament peaks süstemaatiliselt esitama sellesisulisi muudatusettepanekuid, juhtudel, mil tal on selleks volitused.
36. Komisjon on seisukohal, et vastavustabelite süstemaatiline kättesaadavus lihtsustaks Euroopa Komisjoni järelevalvetegevust, mida teatud juhtudel asjatult raskendab juhtlõnga puudumine, mis aitaks rakendusaktides orienteeruda. Lisaks on komisjon seisukohal, et vastavustabelite süstemaatiline kättesaadavus ajendaks riikide parlamente ELi õiguse rakendamise järelevalves aktiivsemat osa mängima ning aitaks neil oma valitsusi kontrollida ja neilt vastutust nõuda.
37. Komisjon arvab, et liikmesriigid peaksid võimaluse korral vältima killustatud ülevõtmist,

¹ Soome justiitsministeeriumi toimetised 2006:3, seaduseelnõude koostamise juhised, lk 12 ja lk 30.

² ELT C 297 E, 7.12.2006, lk 122.

³ ELT C 321, 31.12.2003, lk 1. Vt ka nõukogu teatise KOM(2006)0689, ibid, lk 9.

st direktiivide ülevõtmist mitmete erineva tasandi õigusaktide abil või olemasolevate riiklike õiguskontseptsioonide kaudu, kuna see ei kergenda rakendamise järelevalvet ega suurenda läbipaistvust ELi kodanike seisukohast. Vastavustabelite puudumisel peab see järelus veelgi rohkem paika.

38. Komisjon soovib, et võimaluse korral ja asjaoludel, mille puhul saab kasutada Euroopa Parlamendi kaasotsustamisõigust, valitaks eriti tundlike küsimuste korral õigusaktide standardvormiks määrused ja mitte direktiivid, et paremini õiguslooja eesmärke saavutada. See kehtib eriti õigusaktide kohta, kus ülevõtmisel tekkivad vead, lahknevused või viivitused võivad oluliselt ohustada ELi tarbijakaitset või põhjustada olulisi häireid siseturul.
39. Komisjon arvab, et Euroopa Komisjoni juhitud rikkumismenetlusel põhinevad traditsioonilised jõustamismehhanismid, on vajalikud, kuid EÜ ja liikmesriikide meetmete arvu kasvu silmas pidades kaugeltki mitte piisavad. Komisjon soovib tungivalt, et neid täiendataks riiklike ametiasutuste keerukamate koostöömehhanismidega ning tugevama rõhuasetusega suutvuse suurendamisele. Selles kontekstis soovib uurimiskomisjon eeskujuna panganduse, väärtpaberite ja kindlustuse valdkonna õigusloomet käsitlevat Lamfalussy menetlust. Selle menetluse mitmetasandiline halduskorraldus asendab traditsioonilisemaid hierarhilisi poliitika- ja jõustamisvorme, ergutades riiklike reguleerivate ja järelevalveasutuste koostööd. Seejuures märgib komisjon, et taoliste menetluste kehtestamisel ja rakendamisel tuleb piisavalt kaitsta Euroopa Parlamendi eelisõigusi.
40. Komisjon nõuab Euroopa Komisjonilt ja eelkõige liikmesriikidelt täiendavaid meetmeid keeleprobleemide ja muude ELi õigusnormide rakendamisel tekkivate probleemide lahendamiseks.
41. Komisjon nõuab tungivalt, et Euroopa Komisjonile eraldataks rohkem vahendeid ja töötajaid (eriti keespetsialiste), et parandada ülevõtmise järelevalve kvaliteeti. Ühtlasi kutsub uurimiskomisjon parlamenti üles selle kohustuse täitmist lõpule viima ja toetama Euroopa Komisjoni selleks otstarbeks tehtavate eelarveliste assigneeringute suurendamisega.
42. Komisjoni arvates peaks Euroopa Komisjon võtma liikmesriikide tegevuse jälgimisel ennetavama hoiaku, eriti juhul, kui see on seotud kesksete EÜ direktiividega. Euroopa Komisjon peaks hoolikalt jälgima riiklike teabekanaleid ja hoidma tihedaid sidemeid asjaomaste sidusrühmadega, et õigeaegselt märgata võimalikke probleeme ühenduse õiguse kohaldamisel. Seetõttu nõuab uurimiskomisjon tungivalt, et Euroopa Komisjon kasutaks tõhusamalt oma delegatsioone liikmesriikides ja uuriks võimalusi liikmesriikidega tehtava koostöö tihendamiseks. Ühtlasi tuleks senisest rohkem tunnustada ja tugevdada ELi kodanike olulist ja sümboolset rolli ühenduse õiguse kohaldamise tulemuslikul jälgimisel.
43. Komisjoni arvates on hädavajalik, et liikmesriikide parlamendid ja Euroopa Parlament teeksid ühenduse õiguse ülevõtmise ja kohaldamise järelevalve alal tihedamat koostööd. Tihedamat sidemed edendavad ja suurendavad ühenduse teemade tulemuslikku kontrolli riiklikul tasandil, kuna liikmesriikide parlamentidel on taolises järelevalves selge ja tähtis

osa. Samuti tugevdab selline koostöö Euroopa Liidu demokraatlikku õiguspärasust ja lähendab liitu selle kodanikele.

44. Komisjon leiab, et Euroopa Parlamendi alalised komisjonid peaksid palju aktiivsemalt jälgima oma pädevuse piiridesse kuuluvate õigusaktide rakendamist. Komisjon teeb ettepaneku, et võimaluse korral peaks asjaomase valdkonna eest vastutav Euroopa Parlamendi raportöör või tema määratud asendaja etendama ühenduse õigusaktide rakendamise ja nende liikmesriikide poolse täitmise lakkamatul kontrollimisel täitmise keskset ja jätkuvat rolli. Seejuures võiksid eeskujuks olla keskkonna-, rahvatervise- ja toiduohutuse komisjoni korrapärased rakendamisteemalised koosolekud. Ilma et see piiraks Euroopa Komisjoni või Euroopa Parlamendi petitsioonikomisjoni rolli, võiks asjaomane raportöör olla kontaktisikuks kodanike kaebuste ja tagasiside küsimustes. Ühtlasi tuleks raportöörile koos variraportööride või vastava küsimusega õigusloomeprotsessi kestel tihedalt seotud parlamendiliikmetega anda piisavat halduslikku toetust, et nad saaksid oma ülesannet tulemuslikult täita. Vajaduse korral võiks see protsess lõpuks viia rakendamise töörühma moodustamiseni igas komisjonis. Õigusaktide mõjusust ja rakendamist tuleb pidevalt ning tulemuslikult jälgida.

D. SOOVITUSED, VI OSA – UURIMISKOMISJONIDE ROLL

45. Komisjon soovib oma pädeval komisjonil algetada töö eesmärgiga teha Euroopa Komisjonile ning nõukogule ettepanek võtta vastu otsuse 95/167/EÜ, Euratom, ESTÜ muudatus, millega suurendatakse Euroopa Parlamendi uurimiskomisjonide volitusi ja tugevdatakse nende autoriteeti, eelkõige selleks, et laiendada uurimiskomisjonide uurimisvolitusi ning anda neile õigus kutsuda välja tunnistajaid ja nõuda dokumente tihedas koostöös liikmesriikide ametiasutustega, kes peaksid olema kohustatud taolist nõuet jõustama ja kogu uurimise kestel tihedat koostööd tegema.
46. Komisjon nõuab otsuse 95/167/EÜ, Euratom, ESTÜ kaasajastamist ja Euroopa Parlamendi uurimisvolituste suurendamist ning ühtlustamist enamiku liikmesriikide parlamentide vastavate volitustega.
47. Komisjon peab ELi kodanike huvides oluliseks, et Euroopa Parlamendi uurimiskomisjonidel oleks õigus nõuda Euroopa Liidus elavate või alaliselt asuvate tunnistajate kohalviibimist ning nõuda, et nad oleksid kohustatud vastama abivalmilt, täies ulatuses ja tõeselt komisjoni liikmete küsimustele.

LISAD

SISUJUHT

- A. Sündmuste ajaline järjestus**
- B. Sõnastik**
- C. DVD koos kõigi tõendusmaterjalide ja ärakirjadega**

I LISA: EQUI SÜNDMUSTE AJALINE JÄRJESTUS

EQUI SÜNDMUSTE AJALINE JÄRJESTUS

Rasvases kirjas: põhisündmused

- **1762 – asutati Equitable Life.**
- 1913 – Equitable Life alustas pensionide müümist.
- Aprill 1951 – Millard Tuckeri pensionitulu maksustamise komisjoni rajamine. Roy Ranson liitub Equitable Life'iga.
- 1953 – a(55) annuitedisaajate tabeli avaldamine, mis loob uue kindlustusmatemaatilise lähenemisviisi annuitedisaajate suremuse arvutamisele.
- Veebruar 1954 – Tuckeri komisjoni raporti „Pensionivahendite maksustamise käsitus” avaldamine.
- 1956 – 1956. aasta finantsseadus, mis laiendab pensionivahendite maksuvabastuse õiguse füüsilisest isikust ettevõtjatele. (Mis hiljem liideti 1970. ja 1988. aasta sissetuleku ja ettevõtte maksustamise seadusega.)
- **1957 – Equitable Life müüb oma esimese pensioni annuitedi (RAP), mis põhineb a(55) suremustabelitel ja sisaldab tagatud annuitedimäära.**
- 1967 – Maurice Ogborn saab Henry Tappendeni järel Equitable Life'i tegevdirektoriks ja aktuaariks.
- 1970 – Ühendkuningriigi 1970. aasta finantsseadus.
- 1971 – Equitable Life tõstab tagatud intressimäära 3%ni aastas.
- **15. mai 1971 – juhtkonna kokkulepe jätkata kasumiosalusega poliiside kasutuselevõttu ilma teiseste boonusteta.**
- Oktoober 1972 – Ogborn läheb Equitable Life'i tegevdirektori ja aktuaari ametikohalt pensionile; tema asemele tuleb Barry Sherlock. Ranson edutakse vanemaktuaariks.
- **1973 – kindlustusseltside 1973. aasta muutmise seadus, millega toodi sisse kindlustusvõtjate põhjendatud ootuste täitmatajätmise võimalus ning võimalikud kindlustusvõtjad kui reguleerimisega seotud tegevuse käivitajad.**
- Aprill 1973 – Equitable Life võttis kasutusele tagamata lõppväljamaksete mõiste.
- **1974 – kindlustusseltside 1974. aasta seadus, millega konsolideeriti olemasolevaid õigusakte. Seaduse 15. jaos määratleti määratud aktuaari seaduses ettenähtud roll. Sherlockist sai Equitable Life'i esimene määratud aktuaar.**
- August 1974 – Roy Ransoni juhtimisel moodustatakse toodete uurimise töörühm.

- 1. mai 1975 – aktuaaride juhtorgani (*Institute of Actuaries*) ja aktuaaride õigusasutuse (*Faculty of Actuaries*) suuniste nr 1 (GN1) esimene väljaanne.
- Oktoober 1975 – Equitable Life tõstab tagatud intressimäära 3,5%ni aastas ja valdusega seotud intressimäära 7%ni aastas. Algselt olid need olnud vastavalt 2,5% ja 4% aastas.
- 1978 – finantsseaduse 22. jaotis võimaldab avatud turu valikuvõimaluse andmise, nii et kindlustusvõtja võis osta annuiteedi erinevatest kontoritest.
- **5. märts 1979 – võetakse vastu esimene elukindlustusdirektiiv, mis lubas muu hulgas bilansivälise tulevase kasumi kasutamist maksevõime väljaarvutamisel.**
- 20. detsember 1990 – Bilansivälise tulevase kasumi esmakordne kohaldamine Ranson'i poolt.
- **1981 – kindlustusseltside 1981. aasta seadus: rakendas esimese elukindlustusdirektiivi.**
- **1. jaanuar 1982 – Ranson edutatakse Sherlocki kaasaktuaariks, temast saab pärast Sherlockit Equitable Life'i määratud aktuaar.**
- **1982 – kindlustusseltside 1982. aasta seadus, millega konsolideeriti kindlustusseltside 1974. ja 1981. aasta seadused.**
- Mai 1982 – John Caldecott läheb Equitable Life'i tegevdirektori ametikohalt pensionile; tema asemele tuleb David Murison.
- **Sügis 1982 – jooksvad annuiteedimäärad langevad lühikeseks ajavahemikuks tagatud annuiteedimäärade madalamale.**
- 1. oktoober 1982 – kindlustusseltside 1981. aasta eeskirjad (SI 1981/1654), milles sätestati maksekohustuste normid.
- 1983 – Equitable Life'i juhtkond teeb otsuse uue lähenemisviisi kohta seoses lõppväljamakseteta annuiteeditagatiste maksumusega.
- 1. oktoober 1983 – aktuaaride juhtorgani ja aktuaaride õigusasutuse suuniste nr 8 (GN8) esimene väljaanne.
- 15. märts 1984 – kindlustusseltside (aruandluse ja väljavõtete) 1983. aasta eeskirjad (SI 1983/1611).
- 5. oktoober 1984 – antakse välja reguleerivad suunised bilansivälise tulevase kasumi kohaldamise kohta.
- **Jaanuar 1985 – Ransonist saab tegevdirektorina Equitable Life'i juhatuse liige.**
- Mai 1986 – David Murison läheb Equitable Life'i tegevdirektori ametikohalt pensionile; tema asemele tuleb professor Roland Smith.
- Detsember 1986 – Ühendkuningriigi kindlustajate liit (*Association of British Insurers*) avaldab esimese tunnustatud tavade aruande kindlustustegevuse raamatupidamise kohta (SORP).
- 1987 – Equitable Life'i viimase kolme aasta boonuste deklaratsioon.
- **19. oktoober 1987 – must esmaspäev ehk börsikrahi päev. Suurim ühepäevane langus börsidel pärast 1929. aasta oktoobrit.**
- **29. aprill 1988 – jõustus finantsteenuste 1986. aasta seadus. Elukindlustuse ja avatud investeerimisfondide reguleerimisasutusest (LAUTRO) sai isereguleeriv organisatsioon, kes on vastutav väärtpaberite ja investeringute nõukogu ees kindlustusseltside, sealhulgas Equitable Life'i äritegevuse eeskirjade eest.**

- 1. juuli 1988 – pensioni annuiteetide asemele tulid uue ärina erapensionid.
- **1989 – Equitable Life kehtestab uue ettevõttesisese laenu, et kapitaliseerida uute tehingute soetusmaksumus iga poliisi eluea jooksul.**
- **20. märts 1989 – Roy Ranson ja Chris Headdon esitlevad aktuaaride juhtorganile Londonis „Kasumiosalusest ilma saladusteta” (*With Profits Without Mystery*) põhimõtet.**
- **Aprill 1989 – Equitable life’i kindlustusvõtjate iga-aastased väljavõtted muutusid, et näidata läheneva poliisi väärtust, sealhulgas tagamata lõplikku boonust.**
- 19. veebruar 1990 – Headdon esitleb Aktuaaride juhtorganile Edinburghis „Kasumiosalusest ilma saladusteta” põhimõtet.
- Mai 1990 – Ühendkuningriigi kindlustajate liit avaldab teise tunnustatud tavade aruande kindlustustegevuse raamatupidamise kohta.
- August 1990 – raamatupidamise standardite arendamise vastutus läheb raamatupidamise standardite nõukogult (*Accounting Standards Council – ASC*) üle raamatupidamise standardite ametile (*Accounting Standards Board – ASB*).
- 1990. aasta lõpp – Equitable Life toob esmakordselt sisse 1,5% diferentsiaali, et hinnata regulatiivseid kohustusi seoses boonuse kogumäära ja kohustuste diskontomääraga.
- 30. juuni 1991 – Sherlock läheb Equitable Life’i tegevdirektori ja aktuaari ametikohalt pensionile.
- **1. juuli 1991 – Ransonist saab Equitable Life’i tegevdirektor ja aktuaar, seejuures säilitab ta ka määratud aktuaari ametikoha.**
- **16. september 1992 – must kolmapäev: naelsterling lahkub Euroopa vahetuskursi mehhanismist.**
- 6. november 1992 – Ranson teeb valitsuse kindlustusstatistika osakonnale esimese vihje kvaasi-Zillmeri kohanduse kasutamisest 1991. aasta käibe puhul.
- Detsember 1992 – avaldatakse Cadbury raport „Korporatiivse juhtimise finantsaspektid”.
- 7. juuli 1993 – kaalutakse allutatud laenukapitali kasutuselevõttu, mille esimest korda käis välja Ranson koos valitsuse kindlustusstatistika osakonnaga.
- Oktoober 1993 – tagatud annuiteedimäärade väärtus lühikeseks ajaks.
- 22. detsember 1993 – Equitable Life’i nõukogu võtab 1992. aasta deklaratsiooni muudetud teatisega vastu diferentsitud lõppväljamaksete poliitika.
- 24. jaanuar 1994 – asutatakse Equitable Life’i auditeerimiskomisjon.
- 8. veebruar 1994 – asutatakse süsteemide ja kontrolli järelevalverühm (*The Systems and Controls Review Group – SCRG*).
- **9. veebruar 1994 – Toimub Equitable Life’i boonuse hindamise koosolek, kus kinnitatakse diferentsitud lõppväljamakse poliisi (DTBP) kasutuselevõtt 1993. aastal.**
- Mai 1994 – Roland Smith läheb tegevdirektori ametikohalt pensionile; tema asemele tuleb John Slater.
- Juuli 1994 – vastutuse kindlustusseltside äritegevuse eeskirjade eest võtab LAUTRO-lt üle erainvesteeringute asutus (PIA). Jõustuvad kindlustusseltside eeskirjad (kolmas elukindlustusdirektiiv).

- 1. juuli 1994 – kindlustusseltside 1984. aasta eeskirjad (SI 1984/1516), milles sätestati täiendavad reeglid maksekohustuste suhtes.
- 1. detsember 1994 – kaubandus- ja tööstusministeerium avaldab usaldatavusnormatiivide suunised 1994/6.
- 1994. aasta lõpp – bilansivälise tulevase kasumi esmakordne kasutamise 1994. aasta käibe 9. formularis.
- **Aprill 1995 – tagatud annuitedimäärad „omavad väärtust”. Tagatud annuitedimäära kohustus muutub alates sellest hetkest Equitable Life’ile järjest enam koormavaks.**
- 17. juuli 1995 – avaldatakse Greenbury raport direktorite tasude kohta.
- Jaanuar 1996 – Equitable Life asutab väärtpaberite riski ja kontrolli rühma (*Securities Risks and Controls Group* – SRCG).
- **1. juuni 1996 – alates sellest kuupäevast müüdavate uute Equitable Life’i pensionide tagatud intressimäära langetati 0%ni.**
- November 1996 – väärtpaberite riski ja kontrolli rühm (SRCG) nimetatakse ümber sisekontrolli eksperdirühmaks (*Internal Controls Review Team* – ICRT).
- 23. detsember 1996 – kindlustusseltside (aruandluse ja väljavõtete) 1996. aasta eeskirjad (SI 1996/943).
- **18. juuli 1997 – Equitable Life esitab taotluse 350 miljoni naelsterlingi suuruse allutatud laenu saamiseks.**
- **31. juuli 1997 – Ranson läheb tegevdirektori ja määratud aktuaari ametikohalt pensionile. Tema asemel saab tegevdirektoriks Alan Nash ja määratud aktuaariks Chris Headdon.**
- 19. august 1997 – taotlus 350 miljoni naelsterlingi suuruse allutatud laenukapitali saamiseks rahuldatakse.
- **Oktoober 1997 – Väärtpaberite ja investeringute nõukogu (SIB) nimi muudetakse ümber finantsteenuste järelevalve asutuseks (*Financial Services Authority* – FSA).**
- 1997. aasta lõpp – esimest korda pärast selle sissetoomist 1990. aastal kaotatakse kohustuste hindamisel intressimäära diferentsiaal.
- Jaanuar 1998 – sisekontrolli eksperdirühm (ICRT) nimetatakse ümber riskihalduse rühmaks (*Risk Management Group* – RMG).
- **5. jaanuar 1998 – vastutus kindlustusseltside järelevalve eest usaldatavusnormatiivide täitmise üle läheb kaubandus- ja tööstusministeeriumilt üle HM Treasury’le.**
- **12. märts 1998 – alates sellest kuupäevast kaotatakse deklareeritud (teisese) boonuse õigused teatud uute müüdavate tehingute suhtes. Kõik boonused peavad olama lõppväljamakse vormis, mis lisatakse lepingu lõppemisel või selle katkestamisel.**
- **1. juuni 1998 – vastutus panganduse järelevalve eest läheb käesolevast kuupäevast kehtima hakanud Inglismaa 1998. aasta pangaseaduse alusel üle FSA-le.**
- **Juuli 1998 – erainvesteeringute ametiasutuse ombudsman saab esimesed kaebused tagatud annuitediga poliiside kohta.**
- **August 1998 – Equitable Life’i finantsseisund ja kasumiosalusega äritegevuse korraldamine saab pressis kõrgendatud tähelepanu osaliseks.**

- 1. jaanuar 1999 – HM Treasury'i roll kindlustuse usaldatavusnormatiivide täitmise järelevalve regulaatorina antakse käesolevast kuupäevast üle FSA-le.
- 13. jaanuar 1999 – Equitable Life väljastab Alan Hymanile kohtukutse.
- 16. september 1999 – Equitable Life saavutab ülemkohtus kohtuasjas võidu. Hr Hymanile antakse võimalus asi edasi kaevata.
- 11. oktoober 1999 – Headdon allkirjastab finantsalase edasikindlustuslepingu.
- 20. jaanuar 2000 – Equitable Life kaotab apellatsioonikohtus, kuid otsustab asja edasi kaevata ülemkojas.
- Veebruar 2000 – Equitable Life saadab SCRGi laiali, et asutada uus äririski osakond (*business risk department*). Riskihalduse rühmast (RMG) areneb välja äririski haldamise rühm (BRMG). Hiljem asendab mõlemad siseauditi osakond.
- 14. juuni 2000 – finantsteenuste ja -turgude 2000. aasta seadus saab kuningakoja heakskiidu.
- 20. juuli 2000 – Ülemkoda Equitable Life'i apellatsiooni ei rahulda. Equitable Life läheb müüki.
- 2. august 2000 – antakse teada otsusest, et 2000. aasta esimesed seitse kuud kasumiosalusega poliiside väärtus ei suurene.
- 23. november 2000 – Valitsuse kindlustusstatistika osakond avastab Equitable Life'i poolse kvaasi-Zillmeri kohanduse kasutamise.
- 8. detsember 2000 – Equitable Life lõpetab uute lepingute sõlmimise. Nash astub tegevdirektori ametikohalt tagasi. Headdon nimetatakse tegevdirektoriks ja määratud aktuaariks.
- 28. veebruar 2001 – Slater astub juhataja ametikohalt tagasi. Vanni Treves'ist saab seltsi esimees.
- 1. märts 2001 – Headdon astub tegevjuhi ja määratud aktuaari ametikohalt tagasi; tema asemele astuvad Charles Thomson tegevjuhina ja Peter Nowell määratud aktuaarina.
- 29./30. märts 2001 – avaldatakse ülemkoja erikomisjoni vaheraport „Equitable Life ja elukindlustusvaldkond: vaheraport”.
- 16. juuli 2001 – Equitable Life teatab kasumiosalusega pensionipoliiside väärtuse 16%lisest vähendamisest, ning et poliiside väärtus (välja arvatud lepinguliste tagatiste puhul) ajavahemikul 1. jaanuar kuni 30. juuni 2001 ei kasva.
- 31. august 2001 – Lord Penrose alustab oma uurimist.
- September 2001 – avaldatakse Corley raport Equitable Life'i kohta.
- September 2001 – Equitable Life avaldab kindlustusvõtjate jaoks kompromisslepingu eesmärgiga päästa seltsi rahaline seis ja täita oma kohustusi.
- 17. oktoober 2001 – avaldatakse Bairdi raport Equitable Life'i reguleerimise kohta ajavahemikul 1. jaanuar 1999 kuni 8. detsember 2000. Parlamendi ombudsman Michael Buckley teatab, et viib läbi uurimise seoses Equitable Life'i usaldatavusnormatiividega 1999. aasta alguses. Riigikassa erikomisjon küsitleb Sir Howard Daviesit ja parlamendiliiget Ruth Kellyt, riigikassa sekretäri majandusküsimustes.
- Detsember 2001 – kompromisskava saavutamiseks avaldatakse nn ringkava (*Scheme Circular*).

- **1. detsember 2001 – jõustub finantsteenuste ja -turgude 2000. aasta seadus, mis teeb FSAs Ühendkuningriigi finantsteenuste ainsa reguleeriva asutuse. Kõnealusest kuupäevast alates võtab FSA üle PIA kohustused kindlustusseltside äritegevuse eeskirjade reguleerijana ja võtab endale ametliku vastutuse kindlustusseltside järelevalve eest usaldatavusnormatiivide täitmisel.**
- Jaanuar 2002 – Equitable Life teatab, et tema kindlustusvõtjad hääletasid suure enamusega kompromisskava poolt. Tehing kiidetakse heaks veebruaris.
- **Aprill 2002 – Equitable Life esitab ametialase lohakuse eest 2,6 miljardi naelsterlingi suuruse kahjunõude oma endise audiitori Ernst & Youngi vastu ning teatab, et kavatseb kohtusse kaevata 15 oma endist direktorit (kuus tegevdirektorit ja 9 juhatuse liiget) ja nõuda neilt kahjutasu kokku 3 miljardi naelsterlingu väärtuses.**
- September 2002 – Equitable Life avaldab Carr/Mossi arvamuse ja B&W Deloitte'i raporti.
- Oktoober 2002 – Ernst & Youngi taotlust ühise distsiplinaarkava uurimist edasi lükata, kuni Equitable Life'i vastu on esitatud tsiviilasi, ei rahuldata. Seitse kindlustusvõtjate tegevusrühma, E7, ühinevad parlamendiliikmetega, et nõuda 4 miljardi naelsterlingi suurust hüvitust juhul, kui ombudsman leiab tõendeid reguleerivate õigusnormide täitmatajätmise kohta.
- **November 2002 – FSA lükkab tagasi taotluse Equitable Life'i tegevuse lõpetamise kohta, väites, et kindlustusvõtjate suhtes teeks see olukorra hullemaks. Kindlustusandja oli varem vähendanud 50 000 kasumiosalusega kindlustusvõtjale makstavat sissetulekut 30% võrra ning hoiatas, et ta ei pruugi olla suuteline täitma FSA minimaalse solventsusmarginaali nõuet.**
- **Jaanuar 2003 – Ernst & Young esitavad taotluse, et tühistada 2,6 miljardi naelsterlingi suurune kahjunõue hooletuse eest.**
- **Veebruar 2003 – kohtunik hr Langley tühistab suurema osa Ernst & Youngi vastu väidetava hooletuse eest esitatud kahjunõudest.**
- **Septembr 2003 – üheksa endist Equitable Life'i juhatuse liiget esitavad taotluse, et tühistada seltsi esitatud 3,2 miljardi naelsterlingi suurune kahjunõue.**
- **Mai 2003 – finantsküsimate ombudsmani teenistus otsustab, et selts peab maksma hüvitust viie peamise kohtuasja puhul, mille on esitanud uued liitujad, ning teatab, et on kokku saanud 3000 sarnast kahjunõuet eksitava müügi eest. Ombudsman leiab samuti Equitable Life'i olevat süüdi tõsiasjade kohta eksitava teabe edastamises ja avab tee väljamaksetele, mille väärtus võib ulatuda kuni 400 miljoni naelsterlingini.**
- **Juuni 2003 – Parlamendi ombudsman Ann Abraham, kes võttis ameti üle Michael Buckley'lt, avaldab raporti oma uurimise kohta. Ta ei leia, et usaldatavusnormatiivide täitmise järelevalve reguleerijad on süüdi halduslikus omavalis ajavahemikul 1999–2000.**
- Juuni 2003 – Equitable Life pakub 16 000 tagamata annuiteedimääraga kindlustusvõtjatele, kes lahkusid seltsist enne kompromisskava saavutamist, hüvitust kuni 5% ulatuses nende poliisi väärtusest.
- Juuli 2003 – apellatsioonikohus otsustab, et Equitable Life võib oma endise audiitori Ernst & Youngi kaevata kohtusse, tingimusel, et oma kahjunõudes piirdub ta pigem „müügivõimaluse kaotusega” (seltsi jaoks), kui et esitab süüdistuse reaalse müügikahjumi kohta.
- Oktoober 2003 – endiste juhatuse liikmete taotlus tühistada nendevastased nõuded lükatakse tagasi.
- **Märts 2004 – avaldatakse Penrose'i raport, pärast mida välistab valitsus hüvituse maksmise, mille tõttu parlamendiliikmed süüdistavad teda „hülgamises”.**

- **Aprill 2004** – rühm kindlustusvõtjaid nimetuse all Equitable Life Trapped Annuitants (ELTA) teatab oma kavatsusest selts kohtusse kaevata, kui hüvitust lähiajal välja ei maksta. Advokaadid annavad Equitable Life'ile nõu, öeldes, et viimasel puuduvad „igasugused reaalsed nõuded” seltsi valitsusepoolsete reguleerivate asutuste vastu.
- **Juuni 2004** – Christopher Headdonil, Equitable Life'i endisel tegevdirektoril, keelatakse mis tahes FSA poolt reguleeritavas ettevõttes omada juhtivrolli järgmised kuus aastat.
- **15. juuli 2004** – Arthur White saadab esimese avalduse Euroopa Parlamendi petitsioonikomisjonile.
- **6. detsember 2004** – EMAG saadab teise avalduse Euroopa Parlamendi petitsioonikomisjonile.
- **Aprill 2005** – algab kohtuprotsess Equitable Life'i nõude osas oma endise audiitori Ernst & Youngi ning direktorite vastu, milles neid süüdistatakse ametialase lohakuse läbi kindlustusandja kriisi põhjustamises. Equitable Life annab kohtusse ka 15 endist direktorit nende osa pärast kindlustusseltsi kokkuvarisemises. Kohtuasi kestab kuni suvise vaheajani.
- **September 2005** – Equitable Life'i nõudmiste osas oma endiste audiitorite vastu jõutakse kokkuleppele.
- **September 2005** – Ühendkuningriigi ombudsman saadab Euroopa Parlamendi petitsioonikomisjonile märgukirja.
- **18. jaanuar 2006** – Euroopa Parlament otsustab moodustada EQUI uurimiskomisjoni.
- **2. veebruar 2006** – EQUI uurimiskomisjoni moodustamise koosolek.
- **8. mai 2007** – EQUI komisjon võtab vastu lõpparuande.

II LISA: EQUITABLE LIFE'iga SEOTUD MÕISTETE ERIALASÕNASTIK

EQUITABLE LIFE'iga SEOTUD MÕISTETE ERIALASÕNASTIK¹

- **ABI (Association of British Insurers):** Ühendkuningriigi kindlustajate liit.
- **Actuary – aktuaar:** kindlustusmatemaatika spetsialist, kes arvutab välja määrad, varud, dividendid ja muud statistilised andmed.
- **Actuary's certificate – aktuaari sertifikaat:** elukindlustusseltsi määratud aktuaari väljastatud sertifikaat.
- **Admissible assets – lubatavad varad:** ettevõtte suhtes maksevõime nõuete kohaldamisel arvestatavad varad, mida hinnatakse kohaldatavate eeskirjade alusel.
- **Annuity – annuiteet:** kindlustusandja lepinguline kohustus teha perioodilisi väljamakseid annuiteedi saajale tema eluajal või kindlaksmääratud ajavahemiku jooksul.
- **Annuitant – annuiteedi saaja:** annuiteedi ostnud isik, kellele tehakse kõnealusest annuiteedist väljamakseid. Makse suuruse väljaarvutamise aluseks on kõnealuse isiku eeldatav eluiga.
- **AVC (Additional Voluntary Contribution) – täiendav vabatahtlik sissemaks:** vabatahtlik makse tööandja kutsealasesse pensioniskeemi.
- **BaFin (Bundesamt für Finanzdienstleistungsaufsicht):** Saksamaa finantsteenuste järelevalve amet.
- **BIA (British Insurers Association):** praegune ABI.
- **Companies Act accounts – ettevõtte raamatupidamisaruanne:** kohustuslik raamatupidamine, mida teostatakse kooskõlas Ühendkuningriigi ettevõtete seaduse raamatupidamismõuetega.
- **Compromise Scheme – kompromisskava:** kava kompromissi saavutamiseks ettevõtte ja krediidiandjate või nende mis tahes liigi vahel.
- **Conduct of Business (C.O.B.) regulation – äritegevuse eeskirjad:** ettevõtte müügi protsessiga seotud eeskirjad
- **Corley Report – Corley report:** Corley uurimiskomisjoni raport Equitable Life Assurance Society kohta (avaldanud septembris 2001 aktuaaride juhtorgan ja aktuaaride õigusasutus).
- **DTI (Department of Trade and Industry): kaubandus- ja tööstusministeerium.** Endine kaubandusnõukogu ja kaubandusamet. Kuni aastani 1970 vastutas õigusliku reguleerimise eest kaubandusnõukogu, aastatel 1970–1974 kaubandus- ja tööstusamet, aastatel 1974–1983 kaubandusamet, aastast 1983 kaubandus- ja tööstusamet kuni ametiülesannete üleminekuni riigikassale 1. jaanuaril 1999.
- **Deferred Acquisition Costs – kapitaliseeritud sõlmimisväljaminekud:** raamatupidamisaruandesse kantavad kindlustuslepingute sõlmimisel tekkivad kulud.

¹ Penrose'i raporti sõnastiku lühendatud versioon koos mõningate täiendustega.

- **Deferred Annuity – edasilükatud annuiteet:** annuiteet, mis tagab kindlustusvõtjale tema eluajal pärast kindlaksmääratud ea saabumist korrapärase sissetuleku.
- **Director's Certificate – direktori sertifikaat:** elukindlustusameti direktorite poolt loendi 6 tingimustel elukindlustusseltsidele väljastatud sertifikaat. 1996. aasta (raamatupidamise ja aruannete) eeskirjad.
- **DTBP: diferentsitud lõppväljamakse poliis.**
- **ELAS** – Equitable Life Assurance Society akronüüm.
- **EQUI** – Euroopa Parlamendi Equitable Life Assurance Society kriisi uurimiskomisjoni akronüüm.
- **Estate or Free Estate – varad:** tasakaal lubatavate varade ja matemaatiliste eraldiste vahel, mida on hoitud kasumiosalusega kindlustusvõtjatele preemiatena jagamast kui puhvrit investeeringute väärtuse või emissioonide või kesksete halduskulude suuremate kõikumiste vastu.
- **Faculty of Actuaries – aktuaaride õigusasutus:** Šotimaa aktuaaride juhtorgan.
- **Final annuity adjustment – annuiteedi lõplik korrigeerimine:** 1960ndate algusest pärinev Equitable Life'i väljend, mis tähendab edasilükatud annuiteetidele saanud tähtajaga nõude hetkel täiendosa andmist selliselt, et poliisitulu suhtes tagatud annuiteedimäära rakendamisel saadud annuiteedi summa on sama, mis oleks saadud kehtiva annuiteedimäära rakendamisel tulu suhtes enne preemia lisamist.
- **First Life Directive – esimene elukindlustusdirektiiv:** nõukogu 5. märtsi 1979. aasta direktiiv 79/267/EMÜ otsese elukindlustustegevuse alustamise ja jätkamisega seotud õigusnormide kooskõlastamise kohta.
- **Form 9 – 9. formular:** kokkuvõtte ettevõtte põhivaradest ja pikaajalistest varadest, mis on eraldatud asjaomase nõutava miinimumtagatise tarbeks, näidates seega ära ettevõtte regulatoorse maksevõime seisundi.
- **FOS – FOS:** Ühendkuningriigi finantsküsimumste ombudsmani teenistus.
- **FSA (Financial Services Authority) – finantsteenuste järelevalve asutus:** endine väärtpaberite ja investeeringute nõukogu, vastutas 1986. aasta finantsteenuste seaduse alusel teatavate finantsteenuste õigusliku reguleerimise (ja isereguleerivate organisatsioonide tunnustamise) eest. Omandas delegeeritud vastutuse kindlustustegevuse õigusliku reguleerimise eest jaanuaris 1999. Alates 1. detsembrist 2001 on FSA 2000. aasta finantsteenuste ja -turgude seaduse sätete alusel seaduses ettenähtud korras vastutav finantsteenuste õigusliku reguleerimise eest.
- **FSMA (The Financial Services and Markets Act 2000):** finantsteenuste ja -turgude 2000. aasta seadus.
- **Future profit implicit item – bilansiväline tulevane kasum:** võib teatavates piirides pidada tegevuseks ettevõtte riskimaandamise meetmete täitmise suunas tema pikaajalise äritegevuse suhtes reguleeriva asutuse äranägemisel. Käesolev punkt võimaldab kindlustusandjatel võtta krediiti matemaatilistes eraldistes oleva tagatise peale kuni määraneni, mida oodatakse seoses toimiva äritegevusega tulevikus.
- **GAD (Government Actuaries Department) – valitsuse kindlustusstatistika osakond.** Keskkvalitusorgan, mille all töötavad kõik valitsuse teenistuses olevad aktuaarid, kelle töökohustuste hulka kuulub reguleeritava kasumi läbivaatamine ja kindlustustegevust reguleerivate asutuste (DTI, HM Treasury ja FSA) ametialane nõustamine.
- **GAR (Guaranteed Annuity Rate) – tagatud annuiteedimäär.**
- **GIR (Guaranteed Interest Rate or Guaranteed Investment Return) – tagatud intressimäär või tagatud investeeringutasuvus.** Summa, mille ulatuses on tagatud põhitulul iga-aastane kasv enne soodustatud isikule väljamakstava (deklareeritud) boonuse lisamist. Algselt määras Equitable Life selleks 2,5% aastase ettevõtte pensioni annuiteetide müügitegevuse kohta, edasi tõsteti seda 3%ni, ning seejärel 1975. aasta oktoobris 3,5%ni

aastas. Eemaldati uutest, pärast 30. juunit 1996 väljavõetud pensionikindlustuspoliisidest.

- **GMT (General Management Team)** – üldjuhtimise töörühm.
- **Government Actuary** – valitsuse aktuaar: GADi juhataja.
- **Hidden Reserves** – varjatud reservid: varade alahindamisest ja kohustuste ülehindamisest tulenevad reservid.
- **HMT (Her Majesty's Treasury)** – **HMT (Her Majesty's Treasury, riigikassa)**: vastutab finantsteenuste eest aastast 1992 ja kindlustustegevuse reguleerimise eest aastast 1998.
- **IB-PIA (Personal Investment Authority Insurance Business Division)** – **IB-PIA (erainvesteeringute asutuse kindlustustegevuse osakond)**: FSA osakond, mis võttis 2000. aasta finantsteenuste ja turgude seaduse alusel üle reguleerimisega seotud vastutuse PIA poolelioleva ühtse finantsteenuste reguleeriva asutuse loomise eest.
- **IFA (Independent Financial Adviser)** – sõltumatu finantsnõustaja.
- **IMRO (The Investment Managers Regulatory Organisation)** – investeerimisjuhtide reguleerimisasutus.
- **Institute of Actuaries** – Ühendkuningriigi aktuaaride juhtorgan.
- **Interest rate differential** – **intressimäära erinevus**: boonuse kogumäära ja kohustuste diskontomäära vaheline erinevus, mida Society rakendas kohustuste hindamisel ajavahemikul 1990–1997.
- **LAUTRO (Life Assurance and Unit Trusts Regulatory Organisation)** – **LAUTRO**: elukindlustuse ja avatud investeerimisfondide reguleerimisasutus.
- **MVA (Market Value Adjustment) or MVR (Market Value Reduction)** – **Turuväärtuse korrigeerimine või turuväärtuse vähendamine**, mida Equitable rakendas lepinguväliste nõudmiste suhtes, et vähendada poliiside väärtust.
- **Mathematical reserves** – **matemaatilised eraldised**: kindlustusfondi kohustused reguleerimise eesmärgil, mis arvestatakse välja, viidates sissetuleku, kulude ja investeeringu tootlikkuse tulevikuootuste ajaldatud väärtusele.
- **Maturity** – **saabunud tähtajaga nõue**: ajahetk, muu kui surm, millest alates hakatakse kindlustushüvitist lepingujärgselt välja maksta.
- **Mortality Table** – **suremustabel**: vanuse järgi koostatud loetelu sarnaste inimrühmade tõenäolise suremusmäära kohta, mis põhineb tegelikul minevikukogemusel.
- **Mutual Life Office** – **vastastikune elukindlustusselts**: elukindlustusselts, mille omanikeks on pigem selle kindlustusvõtjad kui aktsionärid. Osalevad kindlustusvõtjad saavad kindlustusseltsis teenitud kasumiosa kätte vastavate poliiside suhtes rakendatavate boonuste kujul.
- **Non-GAR** – **Tagamata annuiteedimäär**: igasugune Equitable'i kasumiosalusega leping, mis ei sisaldanud annuiteedi tagatist või tagatud annuiteedimäära. Vastavalt seadusega sätestatule tagatakse elurendise saajale igaaastane kindlustusandja kehtivast annuiteedimäärast tuletatud sissetulek, mis omakorda tuletatakse väärtpaberite intresside varjatud turumääradele viidates.
- **Orphan assets** – **omanikuta vara**: üldjoontes finantsasutuse valduses olev vara, mis ei lähe viivitamata üle hoiustajale või investorile. Pensioni- ja elukindlustusfondide puhul kasutatakse mõistet üldises tähenduses, et kirjeldada oodatavate kohustuste ületamise puhuks hoitavat vara.
- **Penrose report** – **Penrose'i raport**: lord Penrose'i koostatud raport ELASi sündmuste kohta.
- **PIA Ombudsman** – **PIA ombudsman**: üksikkaebustega tegelev asutus investorite poolt PIA reguleeritud

ettevõtete vastu esitatud kaebuste lahendamiseks.

- **PIA (Personal Investment Authority) – erainvesteeringute asutus:** 1986. aasta finantsteenuste seaduse alusel SIBi (hilisem FSA) poolt tunnustatud isereguleeruv organisatsioon.
- **PIA Review – PIA ülevaade:** ülevaade erapensionide müügis toimunud kuritarvitustest ajavahemikus 29. aprill 1988 kuni 30. juuni 1994.
- **PPFM (Principles and Practice of Financial Management) – finantsjuhtimise põhimõtted ja tavad:** kasumiosalusega ettevõtte juhtimist kirjeldav dokument, mille koostamist FSA nüüd elukindlustusseltsidelt nõuab.
- **Policy Document** – poliitikadokument: dokument, milles sätestatakse kindlustuslepingu tingimused.
- **Policyholder – kindlustusvõtja:** isik, kes on kindlustusseltsiga kindlustuslepingu sõlmimise tulemusel ametlik poliisiomanik.
- **Policy Value – poliisi väärtus:** poliisi jooksev koguväärtus. Osaleva poliisi väärtuses sisaldub boonuste väärtus, eeldades, et poliisi kehtib kuni saabunud tähtajaga nõude sabumiseni. Tegemist ei ole sularahalise väärtusega.
- **PRE (Policyholders Reasonable Expectations) – kindlustusvõtjate põhjendatud ootused.** Mõiste toodi sisse 1973. aasta kindlustusseltside (muutmise) seadusega. Volitused anti, et kaitsta kindlustusvõtjaid olukorra vastu, kus ettevõtte on võimetud täitma kindlustusvõtja põhjendatud ootusi.
- **Prudential regulation – usaldatavusnormatiivide täitmise eeskiri:** ettevõtte üldise maksevõime alane eeskiri.
- **Quasi-Zillmer Adjustment – kvaasi-Zillmeri kohandus:** muudetud zillmereerimise tehnika, mille kindlustusselts võttis vastu regulatoorse hindamise suhtes.
- **Rectification Scheme –paranduskava:** endiste kindlustusvõtjate hüvitamise kava, mille kindlustusselts võttis kasutusele vastusena Hymani otsusele.
- **Resilience Test – paindlikkuse test:** nõue teha ettenägelik eraldis võimaliku tulevase vara väärtuse muutustest põhjustatud mõju vastu nii, et kõnealune vara oleks vastavuses kohustustega. Paindlikkuse testi nõuete täitmiseks nõutavaid varusid nimetatakse paindlikkuse varudeks.
- **RMM (Required Minimum Margin of Solvency) – nõutav minimaalne solventsusmarginaal.**
- **RSP (Recurrent Single Premium) – korduv ühekordne kindlustusmakse:** puudutab lepinguid, mille puhul korrapärase kindlustuspreemiate väljamaksmine ei ole nõutav.
- **Regulatory or Required Solvency – regulatoorne või nõutav maksevõime:** sellise kindlustusseltsi finantsseisund, kelle lubatavad varad ületavad nende kohustused, sealhulgas matemaatilised eraldised. Erinevust nimetatakse solventsusmarginaaliks, mis peab ületama nõutava minimaalse solventsusmarginaali ja tagatisfondi.
- **Reinsurance – edasikindlustus:** kokkulepe teise kindlustajaga (edasikindlustusseltsiga), mille kaudu riskid jagatakse kokkulepitud tasu eest. See võimaldab kindlustusseltsidel võtta suuri ja ebatavalisi riske ning vähendada aasta aastalt nõudmistega seotud kõikumiste mõju.
- **Scrutiny – kontroll:** viidatakse iga-aastastele regulatoorsetele aruannetele, mida ELAS saatis kaubandus- ja tööstusministeeriumile, HMT-le ning seejärel FSA-le. Teenustaseme lepingu tingimuste alusel, mille GAD viis järjest kõikidesse nimetatud organitesse, esitatakse ülevaade, milles kommenteeritakse ametlikku uut tegevust, nõutavat minimaalset maksevõime kindlustuskatet, muutusi matemaatilistes kohustustes jne.
- **SIB (Securities and Investments Board) – väärtipaberite ja investeeringute nõukogu** (alates oktoobrist 1997 FSA).

- **SLA (Service Level Agreement)** – teenustaseme leping. Teenustaseme lepingud sõlmiti kaubandus- ja tööstusministeeriumi ning GADi vahel aastatel 1984 ja 1995, ning seejärel HMT, FSA ja GADi vahel, kui FSA võttis 1999. aastal delegeeritud vastutuse kindlustusala reguleerimise eest.
- **SORP (Statement of Recognised Practice)** – tunnustatud tavade aruanne. Sektori standard raamatupidamisaruannete ülevaadete esitamiseks.
- **SLC (Subordinated Loan Capital)** – **allutatud laenukapital**: laen, mis ettevõtte sulgemise korral kuulub ettevõtte poolt tagasimaksmisele vaid pärast muude kohustuste täielikku likvideerimist.
- **Solvency II directive – Maksevõimet käsitlev direktiiv (Solvency II)**: direktiiv, mille väljaandmist on oodata 2007. aastal ja mis tegeleb kindlustusseltside maksevõime küsimustega ELis, asendades ja konsolideerides eelnevad sellekohased õigusaktid.
- **SSAP (Standard Statement of Accounting Practice)** – raamatupidamistegevuse standardaruanne.
- **Third Life Directive – kolmas elukindlustusdirektiiv**: nõukogu 18. juuni 1992. aasta direktiiv 92/49/EMÜ otsekindlustustegevusega, välja arvatud elukindlustustegevusega seotud õigusnormide kooskõlastamise kohta, millega muudetakse direktiive 73/239/EMÜ ja 88/357/EMÜ.
- **With-profits – kasumiosalusega**: poliis, mis antakse välja koos asjaomase fondi ülejäägi jaotamisest pärit kasumiosakutega boonuste kaudu.
 - **Zillmerisation – zillmereerimine**: toetus sõlmimisväljaminekute kulude hüvitamiseks, mis mõistlike eelduste kohaselt korvatakse tulevaste kindlustuspreemiate arvelt.

III LISA: TÕENDITE JA ÄRAKIRJADE ARHIIV

Kõik avaldatud kirjalikud tõendid (WE) ja 1 kuulamise (H1–H11) sõnasõnalised protokollid on arhiveeritud ja kättesaadavad alljärgneval veebilehel:

http://www.europarl.europa.eu/comparl/tempcom/equi/default_en.htm

MENETLUS

Pealkiri	Equitable Life Assurance Society kriis			
Menetluse number	2006/2199(INI)			
Õiguslik alus	Art. 193 TEC			
Rule of Procedure	176(10)			
Vastutav komisjon loa kinnitamisest istungil teada andmise kuupäev	EQUI 18.1.2006			
Arvamuse esitaja(d) istungil teada andmise kuupäev				
Arvamuse esitamisest loobumine otsuse kuupäev				
Tõhustatud koostöö istungil teada andmise kuupäev				
Raportöör(id) nimetamise kuupäev	Diana Wallis 2.2.2006			
Endine raportöör / Endised raportöörid				
Arutamine parlamendikomisjonis	21.2.2006	23.3.2006	25.4.2006	29.5.2006
	21.6.2006	11.7.2006	13.9.2006	4.10.2006
	23.11.2006	30.11.2006	19.12.2006	25.1.2007
	1.2.2007	20.3.2007	11.4.2007	8.5.2007
Vastuvõtmise kuupäev	8.5.2007			
Lõpphääletuse tulemused	+ 13 - 0 0 4			
Lõpphääletuse ajal kohal olnud liikmed	Robert Atkins, Sharon Bowles, Michael Cashman, Proinsias De Rossa, Harald Ettl, Manuel Medina Ortega, Mairead McGuinness, Ashley Mote, John Purvis, Heide Rühle, Peter Skinner, Diana Wallis, Rainer Wieland			
Lõpphääletuse ajal kohal olnud asendusliige/asendusliikmed	Joel Hasse Ferreira, Gay Mitchell, Marie Panayotopoulos-Cassiotou, Willem Schuth			
Lõpphääletuse ajal kohal olnud asendusliige/asendusliikmed (kodukorra art 178 lg 2)				
Esitamise kuupäev	23.5.2007			
Märkused (andmed on kättesaadavad ainult ühes keeles)				