



Kai Härmand
Justiitsministeerium
info@just.ee

Meie 20.12.2018 nr 1.1-21/9672-1

Ühinguõiguse revisjoni analüüs- kontseptsioonist

Rahandusministeerium tänab võimaluse eest esitada Ühinguõiguse revisjonikomisjoni analüüs-kontseptsiooni kohta ka kirjalikke seisukohti. Tulenevalt analüüs-kontseptsiooni mahukusest ei ole kõigi teemade kohta üheseid lõplikke seisukohti võimalik anda ning kindlasti tuleks täiendavalt osasid teemasid detailsemalt analüüsida. Alljärgnevalt esitamegi Rahandusministeeriumi kommentaarid ja ettepanekud analüüs-kontseptsioonile.

Analüüsi p 2.2.3.1.3. ja 2.2.3.5.3

Tunnustada tuleb, et revisjoniga on tõstatatud juriidiliseks isikuks mitteolevate ühenduste ebaselge osalus tsiviilkäibes ja menetlustes. Antud temaatika vajab kindlasti täiendavat põhjalikku analüüsi.

Töörühma seisukoht, et täna ei ole vaja juriidiliste isikutena mitte tunnustatud ühenduste ja varakogumite (nt kaasomanike ühisused, seltsingud) õigusvõimega seonduvat täpsemalt seaduses reguleerida, vaid need küsimused tuleks jätta õigusdogmaatika ja kohtupraktika lahendada ja arendada, vajab konkreetsema hinnangu andmiseks täiendavat analüüsi. Tegemist on komplekssete probleemidega, mille lahendused varieeruvad eri juhtumite kaupa, kuid tuleb arvestada, et finantssektori tegevuses, eriti panganduspraktikas on erinevate varakogumite käsitlused standardiseeritud või reguleeritud EL õigusega, seega lähtub siit siiski vajadus temaatika õigusraamistikku hinnata. Näitena seondub sellega ka analüüsis välja toodud toetav väide, et tuleb kaaluda seltsingutel ning muudel sarnastel ühendustel ja varakogumitel ühiste pangakontode avamise ja menetlusosalisena kohtu- ja täitemenetluses osalemise võimaldamist.

Analüüsi punkt 2.2.4.2.6.

Arvestades Eestis loodud avalik-õiguslike isikute struktuure ka finantssektoris on olulisel kohal revisjonis tõstatatud küsimus avalik-õiguslike juriidiliste isikute maksejõulisusest ja riigi vastutusest. Finantsvaldkonnaga seondub vastav problemaatika Tagatisfondi õigusliku regulatsiooniga. Nõustume, et täpsustada tuleks avalik-õiguslike juriidiliste isikute maksejõuetusega seonduvat kui ka riigi vastutust nende kohustuste eest. Täiendavat analüüsi vajab aga, kas regulatsiooni eeskujuks sobib kasutada KOV-i finantsjuhtimise seadust.

Analüüsi punkt 2.2.9.1.2.9

Alapeatüki järelduste jaotises punktis b on välja toodud esmase tähelepanekuna, et „sisulise põhjendusega on nt finantsteenuste osutamine lubatud põhiosas ainult aktsiaseltsidele ja SE-

dele, kohati ühistutele. Tekib küsimus, miks osaühing või isikuühingud peaksid olema välja jäetud sealt, kui nad täidaks esmajoones varalised nõudmised kui ka juhtimisele kehtestatud nõuded.“

Põhjendus finantssektoris äriühingu vormide piiramiseks tuleneb nii mitmetasandilise juhtimissüsteemi vajadusest kui ka olulisest tegevusvaldkonna eripärast, mille puhul avalikkuselt vahendeid kaasavad ühingud ei saa oma olemuselt olla täisvastutusega ühingud, isikuühingud. Revisjoni tehtud ettepanekut arvestatakse edaspidises finantssektori regulatsiooni kujundamises võimalikus piiratud ulatuses, mida on näiteks ka kehtiva IFS loomisel uute vormide sissetoomisel juba ka praktiseeritud.

Punktis b toodud ettepanekutega seondub sisuliselt ka punktides c ja d esile toodud küsitavus finantssektori jagunemispääsude suhtes ning panga aktsiate vabalt võõrandatavuses. Ühinemise ja muude ühinguõiguslike tehingute lubamatus on olnud seotud finantsasutuste tegevuse usaldusväärsuse ja järelevalve küsimustega. Arvestades regulatsioonide arenguid, on võimalusel tehtud ses küsimuses leevendusi (nt pankade ühinemine eelnõuga SE 750) ning neid kaalutakse ka edaspidi. Ostueesõiguse ja koormamise välistamise eesmärk on välistada aktsiate automaatset üleminekut olukorras, kus eriregulatsioon nõuab olulise osaluse omandamiseks, osaluse suurendamiseks Finantsinspektsiooni luba. Ehk finantsvaldkonna eriseadustes toodud erinõuded kapitalile, osaluste omandamisele, äriühingu juhtimisele on oma olemuselt majandushaldusõiguse normid, millised määratlevad muu hulgas tegevusloa kontrollieseme - need normid kuuluvad finantssektori usaldusväärsuse regulatsiooni hulka ja seega läbipaistvuse saavutamiseks on piiratud teatud õiguste kasutamine finantssektori ühingu kapitali, omandiõiguste ülemineku suhtes.

Sama alateema punktides e ja h on analüüsikohana välja toodud küsimus hoiu-laenuühistu liikmelisuse regulatsioonist ning tulundusühistu alaliigina vastastikuse kindlustusseltsi kehtestamisest. Tagasisidena saame jagada, et HLÜS, KAS ja tulundusühistu regulatsioonide sobivuse ning kaasajastamise temaatikat analüüsib ministeerium juba käimasoleva projektina ning täiendavalt

ühistel kindlustusandjatena tegutsemiseks on esitatud sellekohane eelnõu (Riigikogu SE 769) (<https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/3a78eb2a-8bd6-4c8c-a9bb-4c74cfe15909>)

Analüüsi punktis 2.2.10.2.3.8 mittetulundusühingutes riigi ja kohalikus omavalitsuse osalust käsitledes on jõutud järeldusele, et erisusi üldistest reeglitest ei ole ega pole ka suuremaid probleeme, st analüüsis ei ole hõlmatud ühtegi riigi/KOV spetsiifilist probleemi. Samas on Rahandusministeeriumi poolt koostatud osaluspoliitika valges raamatus tõstatatud probleem (lk 21¹), et Eesti Vabariik avalik-õigusliku juriidilise isikuna saab MTÜ liige olla ainult läbi ühe riiki esindava asutuse/organisatsiooni. Samas on riigil mitmeid samatüübilisi asutusi, mis võiksid saada oma töös kasu mõne MTÜ liikmelisusest. Seetõttu oleks vaja leida lahendus, kuidas mitu riigiasutust saaksid olla samaaegselt ühe MTÜ liikmed.

Analüüsi punktid 4.8.16.10.6, 4.8.16.11.6 ja 6.4.1.1.6 ning muud registripidamise küsimused

1

https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/document_files/riigivara/osaluspoliitika_valge_raamat_07_07_2016.pdf

Revisjonis käsitatakse mitmes peatükis (lühidalt) registripidaja kohustusi registriandmete õigsuse tagamisel. Näitena punktides 4.8.16.10.6. ja 4.8.16.11.6 on välja toodud registripidaja järelevalve registriandmete õigsuse ja muude andmete esitamise tagamisel. Sellekohane analüüs ja regulatsiooni edasi arendamine on oluline ka finantssektori seisukohalt. Lisame taustainfona, et rahapesu aspektist regulatsiooni hindamisel on peetud oluliseks, et riik kontrolliks äriregistri andmeid ja vastutaks andmete õigsuse eest. Seega vajab vastav küsimus tähelepanu ka riigi seisukohalt

Revisjonis on välja toodud, et töögrupp on seisukohal, et tegelike kasusaajate piiramatu avalikustamine RahaPTS järgi tuleks lõpetada ning nendele andmetele tuleks anda juurdepääs vaid õigustatud huvi olemasolul. Mõõname, et RahaPTS regulatsiooni üle vaatamine võib olla asjakohane direktiivi 2018/843 ülevõtmise raames. Teisalt tegelike kasusaajate registreerimise ülesande panemine notaritele ilma tegelike kasusaajate andmete üldise avalikustamiseta ei pruugi olla tegelikkuses saavutatav, sest tegelike kasusaajate register peab olema liidestatud EL-is dir 2017/1132 art 22 sätestatud keskse platvormi kaudu. Seega on vastav regulatsioon täiendavaks analüüsi kohaks koostöös rahandusministeeriumiga.

Analüüsi punktis 6.4.1.1.6 (Osanike nimekiri) on töörühm teinud järgmised ettepanekud:

1. EVK's oleks võimalik registreerida vaid vabalt võõrandatavaid osaühinguid, mille osad on emiteeritud kindla nimiväärtusega kaubeldavate väärtpaberitena;
2. Ülejäänud osaühingute tsiviilkäive ja osanike nimekirja pidamine käib notarite kaudu.

Rahandusministeeriumi hinnangul on oluline säilitada OÜ-tele paindlikkus ning arvestada, et osade vabalt võõrandatavus ei ole kõige kohasem kriteerium nende registripidamise regulatsiooni sätestamiseks. Selgusetuks jääb vajadus EVK's registreeritud osaühingute tsiviilkäivet piirata. Analüüsis on eeldatavasti lähtutud eeldustest, mida Euroopa deponitooriumi regulatsiooni kohaselt tuleb minimaalselt lubada. Kui riik soovib viia sisse osanike nimekirjade registripidamise, mis tagaks osa võõrandamisel heauskse omandamise kolmanda isiku poolt, siis selle teostamiseks erinevate alternatiivide kaalumise on jäänud mõnevõrra ühekülgseks. Sisuliselt on alternatiividena kaalutud vaid äriregistri pidajat ja notareid. Samas võiks kaaluda laiemalt erinevaid variante registripidaja valimiseks või määramiseks (PPP, riigihanke kaudu). Näiteks on CSD-s tegelikult olemas juba vajalik IT lahendus mida saaks kasutada ka osanike nimekirjade registripidamiseks (tõenäoliselt on küll vaja seda konkreetse osanike nimekirjade registri jaoks natuke kohendada). Samas registri ülesehitamise ja pidamise kulud oleksid ilmselt väiksemad kui uue registri algusest peale üles ehitamisel. Vajadusel saab anda notaritele registris kannete tegemise õigused vmt, st liidestada/ühendada notarid ühtse registriga.

Eelnevast tulenevalt osaühingute registripidamise tuleks täiendavalt arvestada järgmisi olulisi asjaolusid:

- riik (ka notari kaudu) ei ole alati kõige parem teenuse osutaja, sest motivatsioon teenuseid edasi arendada ei ole piisavalt kõrge;
- pole kindlust, et notarite (monopoolne) teenus saab olema sama mugav (ja soodne) nagu on konkurentsile avatud keskdeponitooriumite teenus;
- Euroopa regulatsiooni raames on meil on ette näha keskdeponitooriumite turul konkurents, mis võib osaühingute jaoks teenuste hindu alandada ja teenuste kvaliteeti tõsta;
- mitmed osaühingud võivad olla huvitatud keskdeponitooriumite pakutavatest lisateenustest, mida notarid ei pruugi pakkuda (üldkoosoleku ja korporatiivsete sündmuste osutamise teenus);

- mitmed (uued) keskdepositooriumid kaaluvad kaasaegsete tehnoloogiate kasutamist, mis võimaldab teenuste kvaliteeti tõsta ja hindu soodsamaks muuta (vahendajaid võib jääda vähemaks);
- EVK's olevate nõuetele mittevastavate osaühingute EVK'st sundkorras väljaviimine võib olla oluline halduskoormus
- väärtpaberite registripidamisega kaasnev väärtpaberite ülekannete teenus on EVK's väga kasutajasõbralikult korraldatud, uus teenuslahendus ei peaks seda teenust keerulisemaks muutma.
- Nimetatud asjaoludega arvestades võib pidada mõistlikuks, et kõikidele osaühingutele oleks jäetud võimalus ennast keskdepositooriumites registreerida.

Märkustena konkreetsetele EVKS muudatusettepanekutele (lk 44, 48), samuti punktidele 5.4.1., 5.4.2. vajavad vastavavad ettepanekud täiendavat analüüsimist ning lahendusvõimaluste hindamist.

Mitterahaline sissemakse

Analüüsi lk 38 kohaselt tuleb mitterahalise sissemakse hindamise nõudeid osaühingute jaoks oluliselt lihtsustada. Sealhulgas tuleks kaaluda loobumist kohustusest, et sissemakse hindamisel peab osalema audiitor ja jätta hindamine selgelt üksnes juhatuse kohustuseks. Reeglite lihtsustamine muudaks osaühingu vormi kindlasti atraktiivsemaks ja vähendaks osaühingute halduskoormust.

Siiski ei ole veendumust, et mitterahalise sissemakse hindamisel audiitorist loobumine annaks laias pildis positiivset efekti – nii investorite kui võlausaldajate silmis. Seega vajab tehtud ettepanek kindlasti sügavamat analüüsi.

Analüüsi IX peatükis on välja toodud väikeaktsionäride kaitse seisukohalt eelkõige väljumisõiguste regulatsiooni edasi arendamine, mida toetame ja peame praktikast arvestades oluliseks küsimuseks. Muu hulgas on märgitud, et aktsionäride tasakaalustatud kaitse tagab ka osaluse eest õiglase hüvitise saamise võimalus, mille realiseerumist saab tagada kohtu kaudu. Arvestades siiski Eesti praktikast aset leidnud probleemküsimusi, peame oluliseks kaaluda ühe täiendava analüüsi punktina hüvitise määramise regulatsiooni täpsustamist, sh ka kaubeldavate aktsiate korral. Väikeaktsionäride kaitse aspektide ja sellekohase regulatsiooni kujundamise puhul võib osutada oluliseks mõjutavaks teguriks turu eripära, kui aktsiatega kaubeldakse näiteks väikese aktiivsusega keskkonnas.

Täiendavalt on analüüsi punktis 9.2.1.1.9 välja toodud, et börsiaktsiaseltside aktsionäride õiguste direktiivi ülevõtmisega seotud aspektid ÄS-s tuleks üle vaadata ja võimalusel regulatsiooni direktiiviga mitte ühtlustada. Sellekohane ettepanek vajab täiendavat analüüsi, milles seisneb sätete koormavus aktsiaseltside jaoks, mille aktsiad ei ole börsil kaubeldavad, ning vastavasse analüüsi palume kindlasti kaasata ka rahandusministeeriumi.

Analüüsi X peatükis käsitletakse muuhulgas vähemuse dividendinõude küsimust. Nõustume töörühma seisukohaga, et väikeaktsionäride kaitse temaatika raames tuleks revisjoni käigus see küsimus lahendada. Analüüsi käigus kaalutud võimalustest peame kõige mõistlikumaks selle reguleerimist EMCA eeskujul.

Nõustume, et ÄS § 143 lg 3, mis reguleerib osaühingusse tehtavate mitterahaliste sissemaksete hindamist, on sõnastatud ebaõnnestunult: **osakapitali** asemel tuleks lähtuda pigem **omakapitali** suurusest (peale hinnatavat sissemakset). Rahandusministeerium ei toeta

ettepanekut jätta kõigi mitterahaliste sissemaksete hindamine, sõltumata nende suurusest, juhatuse pädevusse ja loobuda audiitorkontrolli nõudest.

Majandusaasta aruannete avalikustamise ja koostamise kohustus

Analüüsis tehakse ettepanek kaotada majandusaasta aruannete avalikustamise kohustus üldiselt MTÜ-dele ja sihtasutustele ning ülejäänud subjektidele (eelkõige väiksemad osahingud ja tulundusühistud) teha võimalusel täiendavaid lihtsustusi. Ühtlasi soovitatakse kaaluda aruannete koostamise kohustuse piiramist samadel alustel, eriti väikestele MTÜdele, ühistutele ja sihtasutustele, kus ettekirjutusi ei tee ka EL, aga ka väiksemad osahingud võiksid saada leevendust. Arendada aruannete koostamise lihtsustamist eeltäidetusega riigi varem kogutud andmete põhjal.

Rahandusministeerium ei nõustu MTÜ-de ja SA-de puhul majandusaasta aruannete avalikustamise kohustuse piiramisega. Analüüsis on välja toodud et raamatupidamisaruannete nõudmine ja ühingute kulud sellele on jõudsalt suurenenud, mh on aruandluse avalikustamine ette nähtud nt MTÜ-dele, kes seda varem tegema ei pidanud. Tuuakse välja, et see tähendab väikestele ühingutele põhjendamatu halduskoormust ja iga-aastaseid püsikuluseid, ähvardades samaaegselt sundlõpetamisega aruannete esitamata jätmise korral, st ei soosi ettevõtluskeskkonda ega ühiskondlikel alustel MTÜ-de tegevust.

Majandusaasta aruande (edaspidi MA) koostamise kohustus on MTÜ-del alates 1996. aastast kui jõustus mittetulundusühingute seadus. Seega on MTÜ alati pidanud raamatupidamist pidama ning MA koostama ning sellega kaasnevad nõuded ei ole ajas muutunud. MA avalikustamise kohustus lisandus 2010.aastal kui äriregistri ettevõtjaportaalis loodi võimalus koostada ja esitada MA elektrooniliselt.

Kui MTÜ koostab oma MA väljaspool süsteemi, siis ettevõtjaportaali andmete sisestamiseks läheb tal hinnanguliselt kuni pool tundi, mis kord aastas esinevana ei ole põhjendamatu halduskoormus ning sellega kaasnev iga-aastane püsikulu on 20-30 eurot. Kui MA koostatakse ettevõtjaportaalis, kuna seal on selle koostamine mugavaks tehtud (võrdlusandmed tulevad automaatselt, erinevad kontrollid, mis tagavad näiteks aruande matemaatilise õigsuse), siis ei kaasne avalikustamisega isegi eelpool väljatoodud kulu. Äriregistri andmetel (2016) esitavad MTÜ/SA aruandeid oma aruandeid paremini kui äriühingud nii õigeaegselt (62% vs 56%) kui ka kuni kuise hilinemisega (80% vs 74%), seega ei saa öelda, et neil ei ole aruande esitamise võimekust.

Teema arutelu juures ei tohi segamini ajada ühingu raamatupidamise (sh MA koostamise) kulutusi ning MA avaldamise kaasnevaid kulusid.

2016. aastast mikroettevõtetele jõustunud lihtsustused vähendasid märkimisväärselt majandusaasta aruandes esitatavat informatsiooni. Samas suur hulk (2016 a. 43%, 2017.a. 30%) ettevõtjaid koostab endiselt aruandeid, kus esitatakse rohkem informatsiooni, kui neilt nõutud on. Unustada ei tohiks, et kohustuste piiramisel võib esmalt näida halduskoormust vähendav, kuid tegelikult ta hoopis relokaliseerub, ning ühing peab muid aruandeid koostama, infot jagama, mis muidu võiks olla kättesaadav MAst.

Oleme avatud ettepanekutele ning aruteluks, millised võiks olla MTÜ-de MA-d, et selles esitatav info oleks nende lugejatele arusaadav, kasulik ning optimaalne. Sealkohas aga ei saa jätta tähelepanuta, et mikroettevõtjaid ning väikseid MTÜ-sid ei saa omavahel võrrelda üks ühele, sest kui mikroettevõtja on ühe osanikuga ühing, kes on ka juhatuse liige ning seetõttu omab infot ühingu toimuva osas, siis MTÜ-l peab olema vähemalt kaks liiget, kui seaduses või põhikirjaga ei ole ette nähtud suuremat liikmete arvu, seega info liikumine ja vajadus ühingu ei pruugi olla tagatud samaväärselt.

MA eeltäitmine ja varem kogutud andmete kasutamine on tervitatav, kuid teades, et see ettepanek tuli MTA-lt ning silmas peeti MTA andmete ärakasutamist MA-des, siis see ei ole reaalsuse siiski teostatav. MTA-le esitatavad andmed on kassapõhised, MA koostatakse tekkepõhise raamatupidamise põhjal, need andmed ei ole võrreldavad. Täna sel päeval on MA andmed pigem need, mida teised riiklikud andmekogujad kasutavad (SA, TAI jne).

Allutatud laenud

Analüüsis käsitletakse allutatud laenude teemat ennekõike seoses osaniku laenude või sellega majanduslikult samaväärsetest võlasuhetest tulenevate kohustuste täitmisest tulenevate nõuetega. Tõdetakse, et Eesti kehtivas õiguses selged sätted allutatud laenude kohta puuduvad. Allutatud laenuga seonduvalt tuleb töögrupi hinnangul analüüsida selle instituudi vajalikkust Eesti ühingu ja pankrotiõiguses. Tegu rohkem maksejõuetusõigusliku küsimusega. Analüüsida tuleb, millised reeglid aitaksid tagada võlausaldajate ning osanike või aktsionäride tasakaalustatud kaitse.

Toetame, et allutatud laenude temaatika vajab põhjalikumat ja laiemat analüüsi, sh kapitaliturgude seisukohalt ja finantseerimise vormina. Siiani on Eesti õigussüsteemis reguleeritud üksnes krediidasutuste allutatud laenukohustusi. Kapitaliturgude diagnostika käigus avaldasid turuosalisel arvamusel, et muude äriühingute allutatud laenude regulatsiooni pole vaja mitte ainult seoses osanike nõuetega vaid laiemalt kapitalituru arendamiseks. See võimaldaks tuua turule uudseid laenutooteid, nt kapitali kaasamiseks alustavatele ettevõtjatele. Seega on võimaliku allutatud laenude regulatsiooni rakendusala laiem kui ainult omanike laenud.

Ühtlasi tuleb silmas pidada, et kõiki omaniku laene/nõudeid ei pruugi olla õige käsitleda ühetaolistena ning ühte moodi allutatud laenudeks lugeda ning peaks jääma kaalutusõigus, milliseid laene/nõudeid liigitada allutatuks ja milliseid mitte.

Analüüsi 12. peatükis filiaali registreerimise sätete osas on tööühma hinnangul vaja teha muudatusi selliselt, et välismaa äriühingu majandustegevus Eestis kui seaduses sätestatud filiaali registrisse kandmise eeldus, tunnistatakse kehtetuks. Sätte kehtetuks tunnistamine ei soosi ettevõtluskeskkonna läbipaistvust ja kehtetuks tunnistamise vajaduse toodud põhjendus vajab seega sügavamat analüüsi (eelkõige kolmandate riikide äriühingute filiaalide kontekstis).

Samuti näeme vajadust täiendavaks analüüsiks filiaali aruandlusega seotud kohustuste osas. Vaatamata sellele kas filiaali registreerimine muutub üksnes välismaa äriühingu õiguseks, mitte kohustuseks või kui äriregistrile esitatava MA nõudeid täpsustatakse (n. jäetakse ära, et aruanne peab olema auditeeritud), siis vajab selgust kuidas on riigil võimalik saada infot tegevuste osas, mis leiavad aset Eestis olgu siis läbi filiaali või ka püsiva tegevuskoha. Vastava info omamine (näiteks kas selle üksuse MA või maksuaruandlus) on oluline maksustamise aspektist, kuid võib olla oluline ka muudes aspektidest, näiteks majandushaldusõiguse või rahapesu teemad.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Veiko Tali

Kantsler

Tarmo Porgand 611 3485
tarmo.porgand@fin.ee

Janika Aben 611 3174
janika.aben@fin.ee

Marika Taal 611 3765
marika.taal@fin.ee