



Euroopa Liit  
Euroopa Sotsiaalfond



Eesti tuleviku heaks



Justiitsministeerium

# Ühinguõiguse kodifitseerimise lähteülesande projekt

Programm nr 1.5.0201.08-0001 „Parema õigusloome arendamine“

Tallinn 2014

**Lähteülesande koostaja:** Külliki Feldman (Justiitsministeeriumi eraõiguse talituse nõunik, KODIFuhinguoigus@just.ee)

Ühinguõiguse kodifitseerimise ettevalmistamine algas Euroopa Sotsiaalfondist rahastava inimressursi arendamise rakenduskava prioriteetse suuna „Suurem haldusvõimekus“ programmi „Parema õigusloome arendamine“ raames. Programmi eesmärgiks oli parema õigusloome arendamine, mis seisnes õiguse kodifitseerimises ning efektiivsete tugistruktuuride loomises ja õigusaktide mõjuanalüüsi süsteemi arendamises. Programmi rakendusasutus ja rakendusüksus oli Rahandusministeerium. Programmi kestus: 1.1.2007–30.9.2014. Programmi kogumaksumus oli 2 601 825 eurot, millest toetus oli 2 471 734 eurot.

Ühinguõiguse kodifitseerimise ettevalmistamine jätkub ning kodifitseerimise kasuks otsustamisel kodifitseerimine toimub Euroopa Sotsiaalfondist rahastatava Ühtekuuluvuspoliitika fondide rakenduskava 2014–2020 prioriteetse suuna 12 „Haldusvõimekus“ meetme 12.2 „Poliitikakujundamise kvaliteedi arendamine“ tegevuse „Õigusloome kodifitseerimine“ raames. Toetuse andmise eesmärgiks on arukas õigusloome kodifitseeritud valdkondades ja kvaliteetsema õigusloome kujundamine, mis seisneb õiguse kodifitseerimises ning õigusloome arendamises. Projekti rakendusasutus on Riigikantselei ja rakendusüksus Rahandusministeerium. Tegevuste kestus: 1.4.2014–31.12.2020. Projekti kogumaksumus on 1 943 496 eurot, millest toetus on 1 651 972 eurot.

Kasutatud lühendid .....	8
I. Sissejuhatus .....	12
II. Kodifitseerimise prognoositav ulatus ja vajadus .....	14
1. Kodifitseerimise ese ja prognoositav ulatus .....	14
2. Ühinguõiguse areng ja kodifitseerimise vajadus .....	19
3. Ühinguõiguslike seaduste süsteemi säilitamine vs eraõiguslike juriidiliste isikute koodeks .....	23
4. Vahekokkuvõte .....	27
III. Kodifitseerimise etapi üldine tegevuskava .....	29
1. Üldiselt .....	29
2. Kodifitseerimiskomisjoni ja töögrupi ülesanded ja liikmete valimine, täiendavate tööde tellimine .....	29
3. Detailse tegevuskava koostamine .....	31
4. Analüüsi koostamise etapp .....	32
4.1. Üldiselt .....	32
4.2. Valdkondlikud ja liigipõhised analüüsid .....	33
4.3. Huvigruppide ettepanekud .....	35
4.4. Analüüsile esitatavad sisulised nõuded .....	35
4.5. Muudatusettepanekute väljatöötamine .....	39
4.6. VTK vormid, EL ühinguõiguslike direktiivide ja Eesti õiguse vastavuse tabelid .....	40
4.7. Analüüsi heakskiitmine töögrupis, arutamine kodifitseerimiskomisjonis, heakskiitmine ministeeriumi poolt ning avalik konsultatsioon ja ametlik kooskõlastamine .....	40
5. Kontseptsiooni koostamise etapp .....	41
6. Eelnõu ja seletuskirja koostamise etapp .....	43
7. Mõjude hindamine .....	43
7.1. Üldiselt .....	43
7.2. Analüüsi etapp .....	45
7.3. Kontseptsiooni ja eelnõu(de) koostamise etapp .....	46
7.4. Järeelhindamine .....	47
8. Kaasamise ja kooskõlastamise korraldus .....	48
9. Justiitsministeeriumi ressursside kasutamine .....	52
10. Kodifitseerimise etapi üldine ajakava .....	53
11. Vahekokkuvõte .....	54
IV. Üldine probleemide kaardistus ja analüüsi ülesanded .....	56
1. Ühinguõigust reguleerivate seaduste süsteem ja terminoloogia, juriidiliste isikute liigitus, registripidamise üldpõhimõtted .....	56
1.1. Revisjoni objekt .....	56
a) Analüüsi etapi üldeesmärk .....	56
b) Tsiviilseadustiku üldosa seaduses sisalduva juriidiliste isikute regulatsiooni eesmärk ja reguleerimisala, eraõiguslike juriidilisi isikuid reguleerivate seaduste süsteem ja terminoloogia .....	56
c) Eriliigilised juriidilised isikud vs juriidiliste isikute alaliigid .....	57

d) Registri(te) ülesehitus, registriõigusliku regulatsiooni asukoht .....	58
1.2. Ülevaade huvigruppide 2014. aastal esitatud ettepanekutest .....	59
2. Juriidiliste isikute liikide ja FIE regulatsioonide üldanalüüs (eesmärgid, olemuslikud probleemid ja vastavus praktika vajadustele) .....	59
2.1. Revisjoni objekt .....	59
a) Analüüsi etapi üldeesmärk .....	59
b) Aktsiaselts ja osaühing .....	60
c) Täis- ja usaldusühing .....	61
d) Tulundusühistu .....	61
e) Mittetulundusühing .....	62
f) Sihtasutus .....	63
g) FIE .....	63
2.2. Ülevaade huvigruppide 2014. aastal esitatud ettepanekutest .....	64
3. Juriidiliste isikute asutamine, ärinimi ja nimi .....	72
3.1. Revisjoni objekt .....	72
a) Analüüsi etapi üldeesmärk .....	72
b) Ärinimi, nimi .....	72
c) Rahaliste sissemaksete tegemine pangakontole .....	73
d) Juriidilise isiku asutamise vaidlustamine enne registrisse kandmist .....	74
3.2. Ülevaade huvigruppide 2014. aastal esitatud ettepanekutest .....	74
4. Äriregistri, mittetulundusühingute ja sihtasutuste registri ning nende alamregistrite pidamine (registrimenetlus), Eesti väärtpaberite keskregistri pidamine .....	75
4.1. Revisjoni objekt .....	75
a) Analüüsi etapi üldeesmärk .....	75
b) Regulatsiooni põhiseaduspärasus ja õigusselgus, edasikaebeõigus .....	75
c) Registripidaja õigused ja kohustused, registriandmete õigus .....	77
d) Registrikardiväliste andmete tähendus ja mõju registri usaldatavusele .....	78
e) Kokkuleppeline kande jõustumise aeg .....	78
f) Registrimenetluse ettevõtjasõbralikkus .....	78
g) Registrisse kantud andmete muutmise .....	79
4.2. Ülevaade huvigruppide 2014. aastal esitatud ettepanekutest .....	79
5. Ühinguaga kontakteerumine .....	82
5.1. Revisjoni objekt .....	82
a) Analüüsi etapi üldeesmärk .....	82
b) Kättetoimetamine .....	82
c) Juriidilise isiku juhtimine väljaspool Eestit .....	83
5.2. Ülevaade huvigruppide 2014. aastal esitatud ettepanekutest .....	83
6. Osalused, asutajaõigused .....	84
6.1. Revisjoni objekt .....	84

a) Analüüsi etapi üldeesmärk.....	84
b) Osahingu osanike nimekiri.....	85
c) EVK-s registreeritud osade kustutamine.....	87
d) Osalus ja sellega seonduvad tehingud, pärimine .....	87
e) Ühine osalus .....	90
f) Välismaiste isikute poolt osade omandamine ja osadega seotud õiguste teostamine.....	90
g) Osaluse võõrandamisele kohalduv õigus .....	90
h) 12. ühinguõiguse direktiivi nõuded ühe osanikuga osahingule/ühe aktsionäri aktsiaseltsile .....	91
i) Mittetulundusühingu, tulundusühistu ja hooneühistu liikmete nimekirjade pidamine.....	91
j) Sihtasutuse asutajaõiguste ja mittetulundusühingu liikmeõiguste mitteüleantavus.....	92
6.2. Ülevaade huvigruppide 2014. aastal esitatud ettepanekutest .....	92
7. Juriidiliste isikute organite koosolekute korraldamine, otsuste vastuvõtmine ja kehtetus, osaluse omajate pädevus .....	93
7.1. Revisjoni objekt .....	93
a) Analüüsi etapi üldeesmärk.....	93
b) Koosolekute korraldamine .....	93
c) Kvooruminõuded ja korduskoosolekud .....	95
d) Otsuste vastuvõtmine .....	96
e) Esindamine .....	98
f) Keelenõuded .....	99
g) Otsuste kehtetus .....	99
h) Otsuste vaidlustamise menetlus .....	101
i) Osaluse omajate pädevus.....	102
7.2. Ülevaade huvigruppide 2014. aastal esitatud ettepanekutest .....	102
8. Juriidiliste isikute juhtorganid .....	103
8.1. Revisjoni objekt .....	103
a) Analüüsi etapi üldeesmärk.....	103
b) Juhtimisstruktuurid, juhtorganite liikmetele esitatavad nõuded .....	104
c) Juhtorganite liikmete valimine/määramine ja õigussuhe juriidilise isikuga .....	105
d) Juhtorganite liikmete ametiaja pikkus .....	106
e) Juhtorganite liikmete tasude määramise süsteem ja tasu suurus .....	106
f) Juhatuse liikmete tehtud tehingute tühistamine põhikirjaliste piirangute mitteamestamisel.....	107
g) Juhtorganite liikmete õigused, kohustused ja vastutus, sh faktilise juhi instituut .....	107
h) Aktsionäride ja osanike derivatiivnõue.....	109
i) Ärisaladuse kaitse .....	109
8.2. Ülevaade huvigruppide 2014. aastal esitatud ettepanekutest .....	110
9. Enamus- ja vähemosaluse omajate tasakaalustatud kaitse .....	112
9.1. Revisjoni objekt .....	112

a) Analüüsi etapi üldeesmärk .....	112
b) Osaluse omajatele teabe andmine .....	113
c) Juhtorganite liikmete individuaalsete tasude avalikustamine .....	114
d) Huvide konflikti vältimine.....	114
e) <i>Squeeze-out</i> ja <i>sell-out</i> õigused .....	115
f) Aktsionäride foorum .....	116
g) Ühingu toimimise tagamine võrdse osaluse korral .....	117
h) Aktsionäride ja osanike vaheline leping .....	117
9.2. Ülevaade huvigruppide 2014. aastal esitatud ettepanekutest .....	117
10. Juriidiliste isikute kapitalisüsteemid ja aruandlus, kontsernireeglid .....	119
10.1. Revisjoni objekt .....	119
a) Analüüsi etapi üldeesmärk .....	119
b) Bilansitest ja maksevõimelisuse test .....	120
c) Miinimumkapitali ja sissemaksete suurus, mitterahaliste sissemaksete hindamine, netovara nõuded .....	121
d) Sissemakseta asutatud osaühingu sissemaksete tegemine .....	124
e) Allutatud laen .....	125
f) Väljamaksete tegemine.....	125
g) Oma osade ja aktsiate omandamine ja tagatiseks võtmine, laenu andmine juriidilise isikuga seotud isikutele.....	127
h) Kapitali suuruse muutmine.....	127
i) Aruandlusnõuded, audiitori ülesanded ja vastutus .....	128
j) Sisekontrolli süsteem .....	129
k) Kontserniõigus .....	129
10.2. Ülevaade huvigruppide 2014. aastal esitatud ettepanekutest .....	130
11. Juriidiliste isikute lõpetamine ja likvideerimine .....	133
11.1. Revisjoni objekt .....	133
a) Analüüsi etapi üldeesmärk .....	133
b) Vabatahtlik lõpetamine ja likvideerimismenetlus .....	133
c) Juriidilise isiku registrist kustutamise piirangud .....	134
d) Juriidilise isiku sundlõpetamine.....	135
e) Juriidilise isiku kustutamine ilma likvideerimismenetluseta .....	135
f) Vara kuuluvus pärast juriidilise isiku registrist kustutamist .....	136
g) Dokumentide hoidmine pärast juriidilise isiku registrist kustutamist.....	136
11.2. Ülevaade huvigruppide 2014. aastal esitatud ettepanekutest .....	137
12. Filiaal .....	138
12.1. Revisjoni objekt .....	138
a) Analüüsi etapi üldeesmärk .....	138
b) Filiaali mõiste .....	139

c) Regulatsiooni personaalne rakendusala .....	139
d) Filiaali raamatupidamine ja auditeerimine .....	140
e) Filiaali likvideerimine .....	140
f) Filiaal juriidiliste isikute reorganiseerimisel ja ettevõtte üleminekul .....	141
12.2. Ülevaade huvigruppide 2014. aastal esitatud ettepanekutest .....	141
13. Ühinemine, jagunemine ja ümberkujundamine, piiriülene mobiilsus .....	142
13.1. Revisjoni objekt .....	142
a) Analüüsi etapi üldeesmärk .....	142
b) Reorganiseerimispiirangud .....	143
c) Ühinemis- ja jagunemislepingu vorminõue .....	143
d) Lihtsustatud reorganiseerimismenetlus .....	144
e) Maksejõuetus reorganiseerimist takistava asjaoluna, muud takistavad asjaolud .....	144
f) Ühingu lõppemise mõju osaluste pantimisele .....	145
g) Füüsilise isiku ja äriühingu vara ühinemine, FIE ettevõtte jagunemine .....	145
h) Juriidiliste isikute piiriülene mobiilsus .....	146
13.2. Ülevaade huvigruppide 2014. aastal esitatud ettepanekutest .....	147
Lisa 1: Ühinguõiguse direktiivide ja Euroopa ühinguvormide määruste nimekiri .....	149
Lisa 2: Ühinguõiguse ekspertide 13.6.2014 kohtumise kokkuvõte .....	151

## Kasutatud lühendid<sup>1</sup>

AktG – *Aktiengesetz* (Saksa aktsiaseltsiseadus)

art – artikkel

ARUG – *Gesetz zur Umsetzung der Aktionärsrechterichtlinie* (aktsionäri õiguste direktiivi harmoneerimise seadus)

AS – aktsiaselts

AÜS – ametiühingute seadus

BT – *Bundestag*

ca – *circa*

DStR – *Deutsches Steuerrecht*

EIS – Eelnõude infosüsteem

EL – Euroopa Liit

ELT – Euroopa Liidu Teataja

ELTL – Euroopa Liidu toimimise leping

EMCA – *European Model Company Act*

EMHÜ – Euroopa majandushuviühing

EPC – *European Private Company* (Euroopa osaühing)

ETKR – Euroopa territoriaalse koostöö rühmitus

EVK – Eesti väärtpaberite keskregister

EVKS – Eesti väärtpaberite keskregistri seadus

EÜT – Euroopa Ühenduse Teataja

FATF – *Financial Action Task Force* (rahapesuvastane töökond)

FE – *European Foundation* (Euroopa sihtasutus)

FIE – füüsilisest isikust ettevõtja

GATS – *General Agreement on Trade in Services* (Teenustekaubanduse üldkokkulepe)

GenG – *Genossenschaftsgesetz* (Saksa ühistuseadus)

GmbH – *Gesellschaft mit beschränkter Haftung* (Saksa osaühing)

---

<sup>1</sup> Eesti õigusaktide lühendid on leitavad ka Riigi Teataja [kodulehelt](#).



GmbHG – *Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung* (Saksa osaühinguseadus)

HGB – *Handelsgesetzbuch* (Saksa kaubandusseadustik)

HÖNTE – hea õigusloome ja normitehnika eeskiri

HÜS – hooneühistuseadus

HÜT – Hea Ühingujuhtimise Tava

IMF – *International Monetary Fund* (Rahvusvaheline Valuutafond)

IPRax – *Praxis des Internationalen Privat- und Verfahrensrechts*

IRZ – *Zeitschrift für Internationale Rechnungslegung*

j – järgmine

jj – järgmised

jms – ja muu selline

jne – ja nii edasi

JZ – *JuristenZeitung*

jt – ja teised

KiKoS – kirikute ja koguduste seadus

KOV – kohalik omavalitsus

lg – lõige

lk – lehekülg/leheküljed

mh – muu hulgas

MoMiG – *Gesetz zur Modernisierung des GmbH-Rechts und zur Bekämpfung von Missbräuchen* (Saksa osaühinguõiguse moderniseerimise ja kuritarvitustega võitlemise seadus)

MsÜS – majandustegevuse seadustiku üldosa seadus

MTÜ – mittetulundusühing

MTÜS – mittetulundusühingute seadus

NZG – *Neue Zeitschrift für Gesellschaftsrecht*

nn – niinimetatud

nr – number

n-ö – nii-öelda

OECD – *Organisation for Economic Cooperation and Development* (Majandusliku Koostöö ja Arengu Organisatsioon)

OÜ – osaühing

p – punkt/punktid

PS – Eesti Vabariigi põhiseadus

ptk – peatükk

REÕS – rahvusvahelise eraõiguse seadus

RIW – *Recht der Internationalen Wirtschaft*

RKPJKo – Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsus

RKTKm – Riigikohtu tsiviilkolleegiumi määrus

RKTKo – Riigikohtu tsiviilkolleegiumi otsus

RPS – raamatupidamise seadus

RT – Riigi Teataja

RTL – Riigi Teataja Lisa

SA – sihtasutus

SAS – sihtasutuste seadus

SCE – *Societas Cooperativa Europaea* (Euroopa ühistu)

SE – Euroopa äriühing

sh – sealhulgas

s.o – see on

st – see tähendab

SUP – *Societas Unius Personae* (ühe osanikuga ühing)

ZGR – *Zeitschrift für Unternehmens- und Gesellschaftsrecht*

ZIP – *Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*

ZPO – *Zivilprozessordnung* (Saksa tsiviilprotsessiseadus)

TsMS – tsiviilkohtumenetluse seadustik

TsÜS – tsiviilseadustiku üldosa seadus

TÜ – täisühing

TÜS – tulundusühistuseadus

UG – *Unternehmergeellschaft* (Saksa ettevõtjaühing)

UMAG – *Gesetz zur Unternehmensintegrität und Modernisierung des Anfechtungsrechts*

UÜ – usaldusühing

v.a – välja arvatud

VKE-d – väikesed ja keskmise suurusega ettevõtted (ettevõtjad)

vms – või muu selline

VPTS – väärtpaberituru seadus

vt – vaata

VTK – väljatöötamiskavatsus

VÕS – võlaõigusseadus

WB – *World Bank* (Maailmapank)

WEF – *World Economic Forum* (Maailma Majandusfoorum)

WTO – *World Trade Organisation* (Maailma Kaubandusorganisatsioon)

äärenr – äärenumber

ÄS – äriseadustik

## I. Sissejuhatus<sup>2</sup>

Kodifitseerimine on kehtiva õiguse korrastamine ja edasiarendamine kindlaksmääratud valdkonnas.<sup>3</sup> Selle käigus viiakse läbi õigusvaldkonna õigusloome<sup>4</sup> põhjalik, sisuline ja süsteemne analüüs, ühtlustamine ja ajakohastamine.<sup>5</sup> Kodifitseerimise käigus analüüsitakse võrdlevalt läbi kogu kodifitseeritava valdkonna õigusloome (nii siseriiklik, Euroopa Liidu kui ka rahvusvaheline õigus) ja kohtupraktika.<sup>6</sup> Kodifitseerimise eesmärgiks on korrastada kodifitseeritavat õiguse valdkonda nii, et õiguskord muutuks selgemaks ja seeläbi oleks vajamineva regulatsiooni leidmine õiguse rakendajale lihtsam.<sup>7</sup> Samuti on kodifitseerimise eesmärgiks ühtlustada kodifitseeritava valdkonna õigusliku regulatsiooni kvaliteeti.<sup>8</sup> Kodifitseerimise eesmärk ei ole tingimata kehtivate õigusnormide muutmise, täiendamise või ümberstruktureerimise, kuid see võib mitmel juhul osutada vajalikuks.<sup>9</sup> Kodifitseerimise käigus tuleb läbida kogu tavapärase õigusloomeprotsess ja lähtuda eelnõude koostamisel kehtivatest nõuetest, arvestades kodifitseerimise käskkirjas sätestatud erisusi ja kodifitseerimise käskkirja lisa nr 1 asuvat kodifitseerimismetoodikat.<sup>10</sup>

[Perioodi 2007–2013 struktuuritoetuse seaduse](#)<sup>11</sup> § 20 lõike 1 alusel rahandusministri 23.12.2011 käskkirjaga nr 219 kinnitatud [programmi](#) „Parema õigusloome arendamine“ raames on toimunud või toimub keskkonnaõiguse, sotsiaalõiguse, ehitus- ja planeerimisõiguse, majandushaldusõiguse, väärtemenetluse, karistusõiguse ja intellektuaalse omandi õiguse kodifitseerimine.<sup>12</sup> 15.4.2014 kinnitas rahandusminister programmi [muudatuse](#), millega lisati programmi tegevuste hulka ühinguõiguse kodifitseerimise ettevalmistamine. Ühinguõiguse kodifitseerimise ettevalmistamine sisaldub ka Justiitsministeeriumi 2014. aasta [tööplaani](#) punktis nr 23. Ettevalmistava etapi kui kodifitseerimisprojekti

---

<sup>2</sup> Justiitsministeerium ei vastuta dokumendis sisalduvate linkide mittekohase funktsioneerimise eest.

<sup>3</sup> [Perioodi 2014–2020 struktuuritoetuse seaduse](#) (RT I, 21.06.2014, 1) § 16 lõike 1 alusel kehtestatava riigisekretäri käskkirja „Toetuse andmine rakendusasutuse tegevusteks prioriteetse suuna 12 „Haldusvõimekus“ meetme 12.2 „Poliitikaajandamise kvaliteedi arendamine“ tulemuste saavutamiseks“ eelnõu (edaspidi kodifitseerimise käskkirja eelnõu; leitav Justiitsministeeriumi dokumendiregistrist: viit: 8-2/14-8736; registreerimise kuupäev: 11.11.2014; arvestada tuleb, et käskkirja eelnõu, selle seletuskiri ja lisa nr 1 (Kodifitseerimismetoodika) võivad veel enne riigisekretäri poolt kehtestamist muutuda) p 2.9.1.

<sup>4</sup> Siin kontekstis ei mõisteta õigusloome all üksnes õiguse loomise protsessi, vaid ka selle tulemusel loodud õigust.

<sup>5</sup> Kodifitseerimise käskkirja eelnõu p 2.9.1.

<sup>6</sup> Kodifitseerimise käskkirja eelnõu lisa nr 1 (Kodifitseerimismetoodika) p 1.

<sup>7</sup> Kodifitseerimise käskkirja eelnõu lisa nr 1 (Kodifitseerimismetoodika) p 1.

<sup>8</sup> Kodifitseerimise käskkirja eelnõu lisa nr 1 (Kodifitseerimismetoodika) p 1.

<sup>9</sup> Kodifitseerimise käskkirja eelnõu lisa nr 1 (Kodifitseerimismetoodika) p 1; vt selle kohta lähemalt all p II.2.

<sup>10</sup> Kodifitseerimise käskkirja eelnõu p 2.9.1.

<sup>11</sup> RT I, 15.03.2014, 30.

<sup>12</sup> Programmi hetkeseisu kohta leiab infot Justiitsministeeriumi [kodulehelt](#); algselt oli riigisekretäri 22.5.2008 [käskkirja](#) nr 85-H muutmise (8.7.2009 käskkirja nr 34) kavandatud ka äriõiguse kodifitseerimine. See valdkond asendati aga intellektuaalse omandi valdkonnaga, kuna puudus eelanalüüs valdkonna probleemide ja kodifitseerimise ulatuse kohta (vt asjakohast Justiitsministeeriumi ettepanekut: Justiitsministeeriumi dokumendiregistri viit: 1.6-5/12059; registreerimise kuupäev: 12.9.2011). Nüüdses kodifitseerimisprojekti kasutatakse äriõiguse asemel ühinguõiguse mõistet, kuna revisjon hõlmab ka äriühinguks mitteolevad juriidilised isikud. Samuti tuleb arvestada, et äri- ehk kaubandusõiguses on ühinguõigusest märksa laiem termin, hõlmates näiteks ka kaubandustehingud ja väärtpaberid – vt lähemalt V. Kõve. Äriseadustiku põhialused. – Juridica 1995, 134 (134).

esimese etapi raames selgitatakse välja üldine ühinguõiguse kodifitseerimise vajadus ja ulatus, kaardistatakse praktikas tekkinud probleemid ja luuakse üldine edasine tegevuskava.<sup>13</sup>

Ühinguõiguse kodifitseerimise ettevalmistavad tegevused algasid 1.5.2014 ja kestavad hinnanguliselt käesoleva aasta lõpuni. Vastavalt programmile tuleb ettevalmistavas etapis läbi viia ühinguõiguse valdkonna tunnustatud õigusekspertidega kohtumine (toimus 13.6.2014<sup>14</sup>), mille järel tuleb koostada lähteülesande projekt. Pärast lähteülesande projekti heakskiitu Justiitsministeeriumi juhtkonna poolt toimub selle avalik arutelu. Pärast avalikku konsultatsiooni koostatakse saadud tagasiside pinnalt läheülesande lõplik versioon. Selle alusel otsustatakse lõplikult, kas kodifitseerimisprojektiga jätkamine, st kodifitseerimise etapiga alustamine on vajalik. Kui ettevalmistavas etapis jõutakse arusaamale, et ühinguõiguse kodifitseerimine on vajalik, siis viiakse kodifitseerimine läbi Euroopa Liidu rahastamisperioodil 1.4.2014–31.12.2020. Seejuures peaks ühinguõiguse kodifitseerimine olema lõpule viidud juba 2018. aasta lõpuks.<sup>15</sup> Kodifitseerimise läbiviimise aluseks saab perioodi 2014–2020 struktuuritoetuse seaduse § 16 lõike 1 alusel kehtestatav riigisekretäri käskkiri „Toetuse andmine rakendusametuse tegevusteks prioriteetse suuna 12 „Haldusvõimekus“ meetme 12.2 „Poliitikakujundamise kvaliteedi arendamine“ tulemuste saavutamiseks“. Kodifitseerimiseks moodustatakse eraldi töögrupp ja kodifitseerimiskomisjon.<sup>16</sup>

---

<sup>13</sup> Muudetud [programmi](#) „Parema õigusloome arendamine“ punkt 5.5.1; sarnased lähteülesande koostamise nõuded hakkavad tõenäoliselt sisalduma ka perioodi 2014–2020 struktuuritoetuse seaduse § 16 lõike 1 alusel kehtestatavas riigisekretäri käskkirja „Toetuse andmine rakendusametuse tegevusteks prioriteetse suuna 12 „Haldusvõimekus“ meetme 12.2 „Poliitikakujundamise kvaliteedi arendamine“ tulemuste saavutamiseks“ punktis 2.9.10.1; vt ka kodifitseerimise käskkirja seletuskirja p 2.10.10.2; vt ühinguõiguse kodifitseerimisprojekti ettevalmistava etapi kohta ka Justiitsministeeriumi 16.5.2014 [pressiteadet](#) justiitsministri A. Anvelti esinemise kohta Varuli advokaadibüroo 20. aastapäevale pühendatud konverentsil: „Anvelti sõnul hakatakse tänapäevase majanduselu ja Eesti ettevõtluskeskkonna konkurentsivõime tõstmise vajadusest lähtudes peagi läbi töötama ja ajakohastama ka ühinguõiguse küsimusi. Sellel aastal algab ühinguõiguse korrastamise ettevalmistus. Aasta jooksul kohtutakse ekspertide ja huvirühmadega, et selgitada välja täpne vajadus ja ootus revisjoni ulatuse ja teemade osas. Sisuline töö algab aastal 2015 ja kestab praegusel hinnangul töö mahukuse tõttu vähemalt kolm aastat.“; vt ka justiitsminister A. Anvelti arvamust Äripäeva 7.10.2014 [artiklis](#) „Anvelt tahab tõsta idufirmade konkurentsivõimet“: „Üks asi, mis meil on lähiajal plaanis, on kogu ühinguõiguse revisjon. Samas tahaksin enne kuulda väga selgeid nägemusi ja vajadusi ettevõtjailt. Ma ei taha teha revisjoni sellepärast, et kuhugi linnuke kirja saada. Peame erinevate organisatsioonidega maha istuma ja selgeks tegema, mis valdkonnad vajavad revideerimist. Ühtpidi peab ühinguõigus kaasas käima majandussituatsiooniga, aga samas peab olema teatud määral konservatiivne. Rapsides midagi muuta või teha midagi millegi tegemise pärast võib vastupidi anda signaali mõnele investorile, et see on mingi rapsijate maa. Selle muudatuse teeme praegu väga selgelt vastavalt turu vajadustele.“; samuti justiitsministri A. Anvelti 14.10.2014 Riigikogus peetud [ettekannet](#) „Õiguspoliitika arengusuundade aastani 2018“ elluviimise kohta: „Samuti läbitakse edaspidi kodifitseerimist ettevalmistav etapp, mis hõlmab avalikku arutelu ja mille tulemusena peab valdkonnaministeerium otsustama, kas suur töö üldse ette võtta või püüda lahendada probleeme tavapärase õigusloome korras. Kodifitseerimise mahu ja põhjalikkuse tõttu on tegu väga kaaluka ettevõtmisega meie igapäevase õigusloometöö kõrval.“.

<sup>14</sup> Ekspertide kohtumise kokkuvõtet vt all lisast nr 2.

<sup>15</sup> Kodifitseerimise käskkirja eelnõu p 2.9.4 (sihttase 2018).

<sup>16</sup> Kodifitseerimise käskkirja eelnõu p 2.9.10.2 2).

Kodifitseerimine peab toimuma vastavalt käesolevale lähteülesandele<sup>17</sup>, kui Justiitsministeeriumi juhtnööridest ei tulene teisiti<sup>18</sup>. Lähteülesande II osas kirjeldatakse ühinguõiguse kodifitseerimise prognoositavat eset ja ulatust, antakse ülevaade ühinguõiguse senisest arengust ning põhjendatakse kodifitseerimise vajadust ja viisi. Lähteülesande III osas kirjeldatakse üldist kodifitseerimise tegevuskava, sh mõjude hindamise ja kaasamise küsimusi. Lähteülesande IV osa koosneb ühinguõiguslike probleemide kaardistusest ja analüüsi ülesannetest, millele on lisatud ka 2.6.2014 Justiitsministeeriumi poolt edastatud üleskutsele vastanud asutuste ja institutsioonide arvamused ühinguõiguse kodifitseerimise kohta.<sup>19</sup>

## II. Kodifitseerimise prognoositav ulatus ja vajadus

### 1. Kodifitseerimise ese ja prognoositav ulatus

Kodifitseerimise ehk revisjoni<sup>20</sup> objektiks on kogu Eesti ühinguõigus. Ühinguõiguse all mõistetakse kodifitseerimise projekti raames õigusnorme, mis reguleerivad ühingute õiguslikku seisundit, asutamist, nime, organeid, sise- ja välissuhteid, vastutust, lõpetamist, ühinguõiguslikku reorganiseerimist jms. Ühingut mõistetakse seejuures kodifitseerimisprojekti laias tähenduses, hõlmates ühinguõiguse revisjoni ka sihtasutused kui liikmeskonnata varakogumid. Siiski on revisjoni objektiks üksnes eraõiguslikud juriidilised isikud, mitte avalik-õiguslikud juriidilised isikud. Lisaks juriidilistele isikutele on ühinguõiguse revisjoni objektiks ka füüsilisest isikust ettevõtja regulatsioon, seda siiski üksnes äriseadustiku reguleerimisala ulatuses. Siseriikliku ühinguõiguse kõrval kuulub revisjoni raames käsitlemisele ka rahvusvaheline ühinguõigus. Ühinguõiguse kodifitseerimise objektiks on ka äriregistri ning mittetulundusühingute ja sihtasutuste registri õigus.

Revisjon keskendub eraõiguslike juriidiliste isikute põhiliikidele (osaühing, aktsiaselts, täisühing, usaldusühing, tulundusühistu, sihtasutus, mittetulundusühing). Eraõiguslike juriidiliste isikute põhiliike reguleerivad ühinguõiguslikud normid sisalduvad eelkõige [äriseadustikus](#)<sup>21</sup>, [tulundusühistuseaduses](#)<sup>22</sup>, [mittetulundusühingute seaduses](#)<sup>23</sup>, [sihtasutuste seaduses](#)<sup>24</sup>, samuti [tsiviilseadustiku üldosa seaduse](#)<sup>25</sup> 2. peatükis. Kohtumenetluse küsimusi, sh äriregistri ning mittetulundusühingute ja sihtasutuste registri pidamise küsimusi reguleerib täiendavalt [tsiviilkohtumenetluse seadustik](#)<sup>26</sup>.

<sup>17</sup> Kodifitseerimise käskkirja eelnõu p 2.9.10.2 1).

<sup>18</sup> Vt juhtnööride kohta nt all p III.4.7.

<sup>19</sup> 2.6.2014 üleskutse leiab [Justiitsministeeriumi avalikust dokumendiregistrist](#) (Justiitsministeeriumi dokumendiregistri viit: 7-7/14-4763; registreerimise kuupäev: 2.6.2014); vt ka Justiitsministeeriumi 5.6.2014 [pressiteadet](#) „Justiitsministeerium valmistab ette ühinguõiguse korrastamist“; vastanud asutuste ja huvigruppide ülevaadet vt all p III.8.

<sup>20</sup> Kuna kodifitseerimisprojekti üheks olulisimaks eesmärgiks on kehtiva ühinguõiguse sisuline analüüs, võib kodifitseerimisega paralleelselt kasutada ka revisjoni mõistet.

<sup>21</sup> RT I, 21.03.2014, 22.

<sup>22</sup> RT I, 21.03.2014, 34.

<sup>23</sup> RT I, 21.03.2014, 27.

<sup>24</sup> RT I, 21.03.2014, 31.

<sup>25</sup> RT I, 13.03.2014, 103.

<sup>26</sup> RT I, 21.06.2014, 59.

Äriseadustik kaubandusõiguse kodifikatsioonina reguleerib majandustegevuse eraõiguslikku poolt.<sup>27</sup> Reguleeritud on äriühingute moodustamine ja ärinime valik, juhtimine, kapitalinõuded, ühinemine, jagunemine ja ümberkujundamine, lõpetamine, samuti välisriigi äriühingute Eesti filiaalide registreerimine. Lisaks sisaldab äriseadustik äriregistri ülesehitust ja toimimist reguleerivaid norme ning füüsilisest isikust ettevõtja regulatsiooni. Tulundusühistu kui samuti äriühingu õiguslik regulatsioon asub tulundusühituseaduses, kuid täiendavalt kohaldub äriseadustiku osaühingut reguleeriv normistik; samuti sisaldub äriseadustikus tulundusühistu ühinemise ja jagunemise regulatsioon. Äriseadustikuga sarnased küsimused mittetulundusühingute ja sihtasutuste jaoks on reguleeritud, niivõrd kuivõrd see on asjakohane, mittetulundusühingute seaduses ja sihtasutuste seaduses.

Äriühingutest on Eestis võimalik veel asutada Euroopa äriühingut (SE), Euroopa ühistut (SCE), Euroopa territoriaalse koostöö rühmitust (ETKR) ja Euroopa majandushuviühingut (EMHÜ). Need Euroopa Liidu ühinguvormid on reguleeritud nende kohta käivate määrustega, Eesti kehtestatud rakendusaktidega ning täiendavalt kohaldatakse neile vastavalt aktsiaseltsi, tulundusühistu või täisühingu kohta sätestatud. Sihtasutuse ja mittetulundusühingu õiguslikule vormile vastavad Euroopa-üleised ühinguvormid hetkel veel puuduvad, aga EL nõukogu menetluses on Euroopa sihtasutuse (FE) määruse eelnõu, samuti on minevikus tegeletud näiteks Euroopa ühenduse eelnõu väljatöötamisega.<sup>28</sup>

Eraõiguslike juriidiliste isikute põhiliike reguleerivate seaduste kõrval eksisteerivad ka mitmed juriidiliste isikute alaliike ja/või eriliigilisi juriidilisi isikuid reguleerivad seadused, nt [ametiühingute seadus](#)<sup>29</sup>, [kirikute ja koguduste seadus](#)<sup>30</sup>, [erakonnaseadus](#)<sup>31</sup>, [korteriühituseadus](#)<sup>32</sup> (alates 2018. aastast [korteriomandi- ja korteriühituseadus](#)<sup>33</sup>), [loovisikute ja loomeliitude seadus](#)<sup>34</sup>, [hooneühituseadus](#)<sup>35</sup>, [hoiu-laenuühistu seadus](#)<sup>36</sup>, [maaparandusseadus](#)<sup>37</sup> ja [maakorraldusseadus](#)<sup>38</sup>. Need seadused reguleerivad ühinguõiguslike küsimuste kõrval reeglina ka mitte-ühinguõiguslikke küsimusi.

Revisjon ei keskendu nimetatud juriidiliste isikute alaliikide ja/või eriliigiliste juriidiliste isikute ühinguõiguslikele regulatsioonidele ning Euroopa Liidu ühinguvormidele, välja arvatud teatud küsimustes, kus on selleks põhjendatud vajadus. Siiski tuleb selliseid juriidiliste isikute liike analüüsis käsitleda ja pakkuda lahendusi välja ulatuses, milles juriidiliste isikute põhiliikide osas tehtavad muudatused neid otseselt mõjutavad või nendele kohalduvate eriseaduste muutmise vältimatuks muudavad.

---

<sup>27</sup> V. Kõve. Äriseadustiku põhialused. – Juridica 1995, 134 (134).

<sup>28</sup> Euroopa ühinguorme reguleerivaid õigusakte ja eelnõusid vt all lisast nr 1.

<sup>29</sup> RT I 2000, 57, 372; 2009, 54, 363.

<sup>30</sup> RT I, 18.12.2012, 16.

<sup>31</sup> RT I, 21.06.2014, 17.

<sup>32</sup> RT I, 13.03.2014, 91.

<sup>33</sup> RT I, 21.05.2014, 20.

<sup>34</sup> RT I, 14.03.2014, 70.

<sup>35</sup> RT I, 13.03.2014, 87.

<sup>36</sup> RT I 1999, 24, 357; 2010, 34, 182.

<sup>37</sup> RT I, 29.06.2014, 38.

<sup>38</sup> RT I, 15.03.2014, 5.

Revisjon keskendub eelkõige otseselt ühinguõigust reguleerivatele seadustele. Siiski tuleb analüüsimisel arvesse võtta ja vajadusel käsitleda ka selliseid õigusakte ja õigusvaldkondi, millel on analüüsitava valdkonnaga otsene kokkupuude. Eelkõige kuuluvad siia [raamatupidamise seadus](#)<sup>39</sup>, [audiitoritegevuse seadus](#)<sup>40</sup>, [pankrotiseadus](#)<sup>41</sup>, [väärtpaberituruse seadus](#)<sup>42</sup>, [kindlustustegevuse seadus](#)<sup>43</sup>, [investeeringufondide seadus](#)<sup>44</sup>, [krediitiasutuste seadus](#)<sup>45</sup>, [võlaõigusseadus](#)<sup>46</sup>, [majandustegevuse seadustiku üldosa seadus](#)<sup>47</sup>. Tihedas seoses otseselt ühinguõigust reguleerivate seadustega on ka maksuõigust reguleerivad seadused (nt [tulumaksuseadus](#)<sup>48</sup>). Riigi ja kohaliku omavalitsuse osalemist juriidilistes isikutes reguleerivad [riigivaraseadus](#)<sup>49</sup>, [kohaliku omavalitsuse korralduse seadus](#)<sup>50</sup> ja [kohaliku omavalitsuse üksuste liitude seadus](#)<sup>51</sup>. Lisaks tuleb arvestada revisjoni käigus välja töötatavate muudatuste mõju avalik-õiguslikele juriidilistele isikutele (nt tsiviilseadustiku üldosa seaduse juriidilisi isikuid reguleeriva peatüki muutmisel).

Ühinguõigusliku regulatsiooni alused on kindlaks määratud [Eesti Vabariigi põhiseaduses](#)<sup>52</sup>. Põhiseaduse § 31 kohaselt on Eesti kodanikel, ning kui seadus ei sätesta teisiti, siis ka Eestis viibivatel välisriikide kodanikel ja kodakondsuseta isikul õigus tegeleda ettevõtlusega ning koonduda tulundusühingutesse ja -liitudesse. Seaduses võib sätestada nende õiguste kasutamise tingimused ja korra.<sup>53</sup> Ettevõtlusvabadusele kehtestatavad „piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust. Piirangud ei tohi kahjustada seadusega kaitstud huvi või õigust rohkem, kui see normi legitiimsuse eesmärgiga on põhjendatav. Kasutatud vahendid peavad olema proportsionaalsed soovitud eesmärgiga“.<sup>54</sup> Riigikohtu hinnangul riivab ettevõtlusvabadust avaliku võimu iga abinõu, mis takistab, kahjustab või kõrvaldab mõne ettevõtlusega seotud tegevuse.<sup>55</sup> Samuti on ettevõtlusvabaduse kaitseala riivatud siis, kui ettevõtlusvabadust mõjutatakse avaliku võimu poolt ebasoodsalt.<sup>56</sup> Tulundusühingutesse ja -liitudesse ühinemise võimaluse tagamiseks peab riik nägema ette tulundusühingud ja -liidud ning looma äriühinguõiguse, millega reguleeritakse nende asutamist, tegevust

---

<sup>39</sup> RT I, 13.03.2014, 50.

<sup>40</sup> RT I, 29.06.2014, 127.

<sup>41</sup> RT I, 21.06.2014, 20.

<sup>42</sup> RT I, 09.05.2014, 20.

<sup>43</sup> RT I, 23.12.2013, 14.

<sup>44</sup> RT I, 09.05.2014, 10.

<sup>45</sup> RT I, 09.05.2014, 5.

<sup>46</sup> RT I, 31.12.2013, 10.

<sup>47</sup> RT I, 29.06.2014, 8.

<sup>48</sup> RT I, 11.07.2014, 22.

<sup>49</sup> RT I, 29.06.2014, 133.

<sup>50</sup> RT I, 14.03.2014, 52.

<sup>51</sup> RT I 2002, 96, 565; 2009, 54, 363.

<sup>52</sup> RT I, 27.04.2011, 2.

<sup>53</sup> Vt ka RKPJKo 28.4.2000, [3-4-1-6-00](#), p 12.

<sup>54</sup> RKPJKo 28.4.2000, [3-4-1-6-00](#), p 13.

<sup>55</sup> RKPJKo 28.4.2000, [3-4-1-6-00](#), p 11.

<sup>56</sup> RKPJKo 6.7.2012, [3-4-1-3-12](#), 41.



ja lõpetamist.<sup>57</sup> Põhiseaduse §-s 31 nimetatud õigused on tihedalt seotud PS §-s 32 reguleeritud omandiõigusega (aktsiad, ühingu vara jne) ning PS §-s 113 reguleeritud maksuõigusega (maksustamine kui ettevõtlusvabaduse piirang).<sup>58</sup> Ettevõtlusvabadus on seotud ja kattub osaliselt PS §-s 29 sätestatud õigusega valida tegevusala ja elukutset.<sup>59</sup> Kui PS § 31 kaitseb ühinemist tulunduslikel eesmärkidel, siis PS § 48 ühinemist mittetulunduslikel eesmärkidel.<sup>60</sup> Põhiseaduse § 48 lg 1 esimese lause kohaselt on igapäevael õigus koonduda mittetulundusühingutesse ja -liitudesse. Ka PS §-st 48 tulenevat ühinemisvabadust tohib piirata kooskõlas PS §-s 11 sätestatud proportsionaalsuse põhimõttega.<sup>61</sup> Sarnaselt PS §-ga 31 peab riik ka siin looma õigusliku keskkonna<sup>62</sup>: „Ühinemisvabaduse kasutamine Põhiseaduse tähenduses eeldab mittetulundusühingute erinevaid õiguslikke vorme vastavalt koonduvate isikute õiguslikule staatusesele, koondumise eesmärkidele ning huvidele. Paragrahvis 48 lg 1 nimetatud "õigus koonduda" tähendab ka õigust asutada mittetulundusühinguid ja nende liite. Ühinemisõigus tähendab ka õigust koonduda asjakohasel õiguslikul alusel nii juriidilise isiku kui ka mittejuriidilise isiku staatusega ühingutesse“<sup>63</sup>. Põhiseaduse § 9 lõike 2 kohaselt laienevad põhiseaduses loetletud õigused, vabadused ja kohustused juriidilistele isikutele niivõrd, kui see on kooskõlas juriidiliste isikute üldiste eesmärkide ja selliste õiguste, vabaduste ja kohustuste olemusega. Revisjoni raames tuleb hinnata nii olemasolevate kui ka uute välja pakutavate ühinguõiguslike regulatsioonide põhiseaduspärasust.

Põhiseaduse kõrval määratlevad ühinguõiguse raamid ka EL õigus ja rahvusvahelised lepingud.<sup>64</sup> Esmalt tuleb arvestada EL primaarõigusest tulenevate nõuetega, eelkõige Euroopa Liidu toimimise lepingus (ELTL)<sup>65</sup> sisalduvate põhivabadustega (kaupade vaba liikumine – artiklid 34 jj, töötajate vaba liikumine – artiklid 45 jj, asutamisevabadus – artiklid 49 jj, teenuste osutamise vabadus – artiklid 56 jj, kapitali ja maksete vaba liikumine – artiklid 63 jj).<sup>66</sup> Sekundaarõiguslikul tasandil on Euroopa Liit ühinguõiguse valdkonnas võtnud alates 1968. aastast ELTL artikli 50 eelkäijate (st Euroopa Majandusühenduse asutamislepingu art 54 ja Euroopa Ühenduse asutamislepingu art 44) alusel vastu rea direktiive<sup>67</sup>, mille eesmärgiks on ühelt poolt olnud liikmesriikide ühinguõiguslike normide ühtlustamine, et mh vältida „põgenemist“ väiksema kaitsestandardiga liikmesriikidesse, teisalt on eesmärgiks olnud

---

<sup>57</sup> Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 2012. Arvutivõrgus: [www.pohiseadus.ee](http://www.pohiseadus.ee) (edaspidi: PS kommentaar), § 31 punkt 8.

<sup>58</sup> PS kommentaar, § 31 punkt 1.

<sup>59</sup> PS kommentaar, § 31 punkt 1.

<sup>60</sup> PS kommentaar, § 48 punkt 2.

<sup>61</sup> PS kommentaar, § 48 punkt 3.

<sup>62</sup> PS kommentaar, § 48 punkt 7.

<sup>63</sup> RKPJKo 10.5.1996, [3-4-1-1-96](#).

<sup>64</sup> Põhiseaduse ning EL õiguse ja rahvusvaheliste lepingute omavahelise suhte kohta vt lähemalt: PS kommentaar, § 123; vt samuti „Eesti majandustegevuse seadustiku üldosa seadus (MTSÜS). Lähtekaalutlused ja üldosa seaduse kontseptsioon“ (leitav Justiitsministeeriumi [kodulehelt](#)), lk 25, 132 j, 142 j.

<sup>65</sup> ELT C 30.3.2010, 83/1.

<sup>66</sup> Vt nende põhivabaduste kohta lähemalt „Eesti majandustegevuse seadustiku üldosa seadus (MTSÜS). Lähtekaalutlused ja üldosa seaduse kontseptsioon“ (leitav Justiitsministeeriumi [kodulehelt](#)), lk 144 j, 150 jj.

<sup>67</sup> Vt ühinguõiguslike direktiivide loetelu all lisast nr 1.

asutamisevabaduse teostamise tagamine.<sup>68</sup> Direktiive täiendavad ELTL artikli 352 eelkäijate (st Euroopa Majandusühenduse asutamislepingu art 235 ja Euroopa Ühenduse asutamislepingu art 308) alusel vastu võetud määrused supranatsionaalsete ühinguvormide kohta.<sup>69</sup> Ühinguõiguslike direktiivide ja määruste kõrval võivad ühinguõiguslikke reegleid sisaldada ka muud sekundaarõiguslikud õigusaktid, nt Euroopa Komisjoni soovitusel, finantsvaldkonnas tegutsevad ühinguid reguleerivad direktiivid jne.

Muudest rahvusvahelistest lepingutest on ühinguõiguses olulisimad [Maailma Kaubandusorganisatsiooni \(World Trade Organisation, WTO\) lepingud](#)<sup>70</sup>, eelkõige [Teenustekaubanduse üldkokkulepe \(General Agreement on Trade in Services, GATS\)](#).<sup>71</sup> Näiteks diskuteeritakse Saksa õiguskirjanduses selle üle, milline ühinguõiguseõiguslik ja ELTL-s sätestatud asutamisevabadusele sarnane tähendus on GATS-il, eelkõige selle artikli 28 punkti m) alapunkti i), artikli 1 lõike 2 punkti c) ning artikli 16 lõike 2 punkti e) valguses.<sup>72</sup> Eesti kuulub WTO-sse alates 1999. aastast; lisaks EL liikmesriikidele kuulub alates 1995. aastast WTO-sse ka EL ise.<sup>73</sup> Lisaks kuulub Eesti ka mitmetesse teistesse rahvusvahelistesse organisatsioonidesse, mille õigusaktid võivad samuti ühinguõigust mõjutada. Näiteks kuulub Eesti alates aastast 2010 [Majandusliku koostöö ja arengu organisatsiooni \(Organisation for Economic Cooperation and Development, OECD\)](#).<sup>74</sup> Alates 1992. aastast on Eesti [Maailmapanga \(World Bank, WB\)](#) liikmesriik.<sup>75</sup> Eesti kuulub ka Euroopa Nõukogu rahapesu ja terrorismi rahastamise vastase võitlusega tegelev ekspertkomiteesse (*Committee of Experts on the Evaluation of Anti-Money Laundering Measures and the Financing of Terrorism, Moneyval*) ning EL liikmesusest tulenevalt peab Eesti täitma ka [Financial Action Task Force](#)'i (FATF-i) rahapesualaseid standardeid, olemata selle liige.<sup>76</sup> Ühinguõiguseõiguslikku toimet võivad omada ka Eesti sõlmitud rahvusvahelise õigusabi lepingud.<sup>77</sup>

---

<sup>68</sup> P.-C. Müller-Graff, *Gesellschaftsrecht im Kontext und in der Dynamik des europäischen Wirtschaftsordnungsrechts*. – P.-C. Müller-Graff, C. Teichmann, *Europäisches Gesellschaftsrecht auf neuen Wegen*, Baden-Baden 2010, 9 (35 j).

<sup>69</sup> Vt EL ühinguõiguse reegleid määruste loetelu all lisast nr 1.

<sup>70</sup> RT II 1999, 22, 123.

<sup>71</sup> WTO ja GATS-i kohta vt lähemalt „Eesti majandustegevuse seadustiku üldosa seadus (MTSÜS). Lähtekaaluõigused ja üldosa seaduse kontseptsioon“ (leitav Justiitsministeeriumi [kodulehelt](#)), lk 133 jj.

<sup>72</sup> Vt lähemalt: P. Kindler, *Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch*. Band 11. 5. Auflage, München 2010, *Internationales Gesellschaftsrecht*, äärenr 503 j; J. Hoffmann, *Anwaltkommentar (B. Dauner-Lieb, T. Heidel, G. Ring)*. BGB. Band 1. Allgemeiner Teil. EGBGB, 2. Auflage, Baden-Baden 2012, Anhang zu Art. 12 EGBGB, äärenr 155; J. Hoffmann, *Die stille Bestattung der Sitztheorie durch den Gesetzgeber*. – *Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (ZIP)* 2007, 1581 (1586); M. Lehmann, *Fällt die Sitztheorie jetzt auch international? Zur Vereinbarkeit der kollisionsrechtlichen Anknüpfung an den Gesellschaftssitz mit dem GATS*. – *Recht der Internationalen Wirtschaft (RIW)* 2004, 816 (816 jj).

<sup>73</sup> Vt selle kohta lähemalt WTO [kodulehelt](#).

<sup>74</sup> [Majandusliku Koostöö ja Arengu Organisatsiooniga ühinemiseks vajalike lepingute ratifitseerimise seadus](#), RT II, 24.11.2010, 2; vt Eesti OECD liikmeks astumise protsessi ja põhjuste kohta lähemalt Välisministeeriumi [kodulehelt](#).

<sup>75</sup> Vt lähemalt Rahandusministeeriumi [kodulehelt](#).

<sup>76</sup> Vt *Moneyval* ja FATF-i kohta lähemalt Rahandusministeeriumi [kodulehelt](#).

<sup>77</sup> Ülevaadet vt Justiitsministeeriumi [kodulehelt](#).

## 2. Ühinguõiguse areng ja kodifitseerimise vajadus

Enamik peamistest eraõiguslike juriidiliste isikute põhiliike reguleerivatest seadustest töötati välja ligikaudu 20 aastat tagasi. Äriseadustik jõustus aastal 1995.<sup>78</sup> 1994. aasta mittetulundusühingute ja nende liitude seadust asendav mittetulundusühingute seadus jõustus 1996. aastal. Samal aastal jõustus ka sihtasutuste seadus. 1992. aasta Eesti Vabariigi ühistuseadust asendav tulundusühistuseadus jõustus 2002. aastal. Uus tsiviilseadustiku üldosa seadus, mis asendas samanimelist seadust aastast 1994, jõustus 2002. aastal samaaegselt võlaõigusseaduse jõustumisega.

Äriseadustiku ülesehituse ja põhimõtete aluseks on Saksa kaubandusseadustik (*Handelsgesetzbuch*, HGB); lisaks võeti äriseadustiku koostamisel eeskujuna Austria, Poola, Tšehhi ja Bulgaaria kaubandusseadustikest, Šveitsi obligatsiooniseadusest, Hollandi tsiviilseadustikust, Saksa aktsiaseltsiseadusest (*Aktiengesetz*, AktG)<sup>79</sup> ja piiratud vastutusega ühingu seadusest (*Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung*, GmbHG), Ungari majandusühingute seadusest, Rootsi, Taani ning Hispaania aktsiaseltsiseadustest ning Eestis enne 1940. aastat kehtinud äride registreerimise seadusest ja firmade seadusest, samuti EL ühinguõiguslikest direktiividest.<sup>80</sup> Tulundusühistuseaduse eeskujuks oli eelkõige Šveitsi, Saksamaa, Tšehhi, Hollandi, Rootsi ja Bulgaaria tulundusühistuõigus.<sup>81</sup> Mittetulundusühingute seaduse ja sihtasutuste seaduse eeskujudeks on olnud Saksamaa, Hollandi, Šveitsi, Itaalia, Austria ja erinevate Ida-Euroopa riikide vastavad seadused ning Eesti 1940. aasta tsiviilseadustiku eelnõu.<sup>82</sup>

Alates ühinguõigust reguleerivate seaduste väljatöötamisest on neid korduvalt muudetud. Näiteks on äriseadustikku muudetud ligi 100 korda. Teatud üksikküsimustes on esialgselt tehtud valikuid sisuliselt muudetud. Lisaks on kõrvaldatud algsetes tekstides sisaldunud vastuolulisi regulatsioone ja muudetud seaduste teksti õigusselgemaks. Tihti on sellega aga kaasnenud ka oluliselt detailsemad normid võrreldes algse regulatsiooniga. Oluline osa äriseadustiku muudatustest on tulenenud EL ühinguõiguses toimunud muudatuste ülevõtmisest Eesti õigusesse. Üks suuremaid äriseadustiku moderniseerimisi viidi läbi 2006. aastal.<sup>83</sup> Siiski on muudatused olnud pigem detailides, seaduse väljatöötamisel tehtud põhimõttelisi valikuid ei ole reeglina muudetud.<sup>84</sup>

Korduvate ja vahel ka kiirkorras tehtud muudatuste tulemusel on ühinguõigust reguleerivad seadused kaotanud osa oma esialgsest süsteemsusest. Alati ei ole vaadatud tervikpilti, vaid tehtud on üksikuid muudatusi, jättes muudetavate sätetega tihedas seoses olevad sätted muutmata. Samuti on vahel olnud

---

<sup>78</sup> Äriseadustiku-eelse aja ning äriseadustiku väljatöötamise protsessi kohta vt põhjalikult V. Kõve. 10-aastane äriseadustik – tagasivaade senisele arengule. – *Juridica* 2005, 595 (595 jj); äriseadustiku-eelse aja kohta vt ka A. Vutt. Ettevõtete liigid: olevik ja tulevik. – *Juridica* 1993, 100 (100 j).

<sup>79</sup> Saksa seadused on leitavad internetilehel <http://www.gesetze-im-internet.de>.

<sup>80</sup> V. Kõve. Äriseadustiku põhialused. – *Juridica* 1995, 134 (134).

<sup>81</sup> Riigikogu IX koosseisu tulundusühistuseaduse [eelnõu](#) nr 437 seletuskiri.

<sup>82</sup> V. Kõve. Mittetulundusühingute ja sihtasutuste seadustest. – *Juridica* 1996, 555 (555 jj).

<sup>83</sup> Vt Riigikogu X koosseisu äriseadustiku muutmise seaduse [eelnõu](#) nr 552; äriseadustikus tehtud olulisemate muudatuste kohta vt ka V. Kõve. 10-aastane äriseadustik – tagasivaade senisele arengule. – *Juridica* 2005, 595 (601 jj).

<sup>84</sup> V. Kõve. 10-aastane äriseadustik – tagasivaade senisele arengule. – *Juridica* 2005, 595 (601).

keeruline EL õigusaktidest tulenevate – teatud juhtudel väga detailsete – nõuete haakuvuse saavutamine meie seadustega. Sellest tulenevalt on seadustes – nii ühe seaduse siseselt kui ka erinevate seaduste vahel – vastuolusid, korduseid, ebaselgust jms. Kohati on kasutatav terminoloogia muutunud ebaühtlaseks ja vastuoluliseks. Probleemiks on ka see, et tihti on muudatused tehtud vaid ühe juriidilise isiku regulatsioonis, jättes teiste juriidiliste isikute liikide regulatsioonides muutmata küsimused, mille erinevaks reguleerimiseks puudub sisuline põhjendus. Samas on teatud rangeid ja detailseid reegleid, nt EL õiguse ülevõtmise käigus, laiendatud kõikidele ühinguliikidele küsimustes, kus see ei ole nõutav ja alati kõige otstarbekam olnud. Seeläbi on osa regulatsioone muudetud praktika vajaduste jaoks liiga paindumatuks.<sup>85</sup> Suurenenud on ettevõtjate halduskoormus.

Lisaks on majanduslik keskkond 20 aastaga oluliselt muutunud. Ettevõtlusmaastikul mängivad praegusel ajal olulist rolli iduühingud<sup>86</sup>, kelle potentsiaalseks turuks on tihti kogu maailm ning kes saavad valida enda „koduriigi“, st asutamise riigi paljude riikide hulgast, eelistades seda riiki, kelle õiguslik keskkond on piisavalt paindlik ja vastab enim nende vajadustele. Olulisel määral on avardunud infotehnoloogilised võimalused, millest peaksid saama igapäevaelus kasu ka ühingud, seda nii riigiga suheldes kui ka sisemiste küsimustega tegelemisel. Seetõttu ei pruugi mõned seaduste väljatöötamise ajal tehtud valikutest enam asjakohased ja otstarbekad olla, vaid nende põhjendatust tuleks uuesti hinnata ja vajadusel muuta. Samuti ei pruugi kõik seadustes sisalduvad regulatsioonid praktikas soovitud tulemusi olla andnud. See kehtib ka EL õiguse ülevõtmise kohta: on võimalik, et EL õiguse ülevõtmise käigus on jäetud mõned ette nähtud valikuvõimalused kasutamata, või vastupidi, on kehtestatud norme, mille ülevõtmine ei ole kohustuslik olnud ning mis käesolevaks hetkeks ei ole enam vajalikud. Sellised puudujäägid võivad kahjustada Eesti ühingute ja ühinguõiguse rahvusvahelist konkurentsivõimet. Ka Euroopa Liit ise on avaldanud mitmeid olulisi uuringuid, kus analüüsitakse EL ühinguõiguses tehtud valikute põhjendatust ja alternatiivseid valikuid, samuti küsimusi, mida tuleks täiendavalt reguleerida.<sup>87</sup> Selliste aruannete valguses tuleks eelkõige üle vaadata, kas teatavate EL ühinguõiguse põhimõtete (nt 2. ühinguõiguse direktiivi kapitalireeglite) riigisisene kehtestamine väljaspool konkreetsete õigusaktide personaalset rakendusala on jätkuvalt otstarbekas. Lisaks eelnevale avaldavad mitmed rahvusvahelised organisatsioonid riigipõhiseid võrdlevaid ettevõtlusalaseid aruandeid, mille koostamise raames võetakse arvesse ka ühinguõiguslikku keskkonda (nt Maailmapanga raportid *Ease of Doing Business*<sup>88</sup>).

---

<sup>85</sup> V. Kõve. 10-aastane äriseadustik – tagasivaade senisele arengule. – *Juridica* 2005, 595 (601).

<sup>86</sup> Arengufondi juhatuse esimehe kohusetäitja P. Konsa selgitas iduühingute olemust oma 10.9.2014 Riigikogu ees esitatud [ülevaates](#) Arengufondi tegevusest aastatel 2013–2014 järgmiselt: „Tegu ei ole lihtsalt alustavate ettevõtetega, isegi mitte ekspordile suunatud ettevõtetega. Start-up on oma loomuselt tootearendusettevõtte, elav ärilabor, mille eesmärk on võimalikult kiiresti reaalsetes tingimustes testida ühe või teise äriidee elujõulisust. See elujõulisus peab väljenduma skaleeritavuses. Tootel tuginev äri peab näitama – mitte paberil, vaid päriselus – kiiret kasvu.“; iduühingu ehk *start up*’i definitsiooni kohta vt ka nt eestikeelsest [Vikipeediast](#) ja ingliskeelsest [Wikipedia](#)’st.

<sup>87</sup> Vt nt *Feasibility study on an alternative to the capital maintenance regime established by the Second Company Law Directive*, jaanuar 2008 (leitav Euroopa Komisjoni [kodulehelt](#)); *Report of the Reflection Group on the Future of European Company Law*, 5.4.2011 (leitav Euroopa Komisjoni [kodulehelt](#)); *Study on the Application of the Cross-Border Mergers Directive*, september 2013 (leitav Euroopa Komisjoni [kodulehelt](#)).

<sup>88</sup> Vt lähemalt Maailmapanga [kodulehelt](#).

Ühinguõiguse moderniseerimisega on viimastel aastatel oma õiguskeskkonna rahvusvahelise konkurentsivõime suurendamiseks tegelenud ka paljud teised riigid, nt 2003. aastal Itaalia ja Hispaania, 2005., 2008. ja 2009. aastal Saksamaa<sup>89</sup>, 2006. aastal Suurbritannia, Rootsi, Soome ja Island, 2007. ja 2011. aastal Norra, 2008. aastal Prantsusmaa ja Šveits, 2010. ja 2012. aastal Taani<sup>90</sup> ning 2012. aastal Holland ja Kreeka.<sup>91</sup> Samuti on ühinguõiguse reformimisega tegelenud Leedu<sup>92</sup> ja Tšehhi<sup>93</sup>. Seejuures on tihti keskendunud väiksematele ettevõtjatele suunatud nn suletud kapitaliühingu regulatsiooni (meie mõistes osaühingu) moderniseerimisele. Niinimetatud reformide aastakümnet suletud kapitaliühingute regulatsioonis iseloomustavad Saksa õigusteadlase H. Fleischeri hinnangul järgmised tunnused: õiguslike raamide moderniseerimine, väikestele ettevõtjatele keskendumine, ühingute asutamise lihtsustamine (miinimumkapitalinõuete vähendamine või ärakaotamine, asutamise kiirendamine, asutamiskulude vähendamine), regulatsiooni n-ö vabastamine liiga rangetest ja kontseptsiooniliselt mittedobivatest aktsiaseltsiõiguslikest reeglitest, paindlikkuse ja lepinguvabaduse rõhutamine sisesuhetes (nt juhtimisstruktuuride kujundamisel, otsuste vastuvõtmisel, liikmeõiguste kujundamisel (eriliigiliste osade võimaldamine, hääletus- ja dividendireeglite paindlik kujundamine)), uute ühingu- ja nende alaliikide väljatöötamine (nt Saksamaal GmbH alaliigina *Unternehmergesellschaft*'i (UG) väljatöötamine)<sup>94</sup>.<sup>95</sup> Üheks reformide põhjuseks on olnud ka äärmiselt asutamisevabaduse sõbralik Euroopa Kohtu praktika, mis tõi kaasa Suurbritannia lihtsate asutamisevabaduse ühinguvormide kasutamise üle Euroopa ja sellest tulenevalt teiste riikide ühinguvormide populaarsuse vähenemise.<sup>96</sup>

Kõigi Eesti ühinguõiguslikus regulatsioonis eksisteerivate probleemide lahendamiseks ja rahvusvaheliste arengute arvesse võtmiseks ning seeläbi Eesti ühinguõigusliku keskkonna ettevõtjate tänapäevastele vajadustele sobivamaks ja seeläbi rahvusvaheliselt konkurentsivõimelisemaks muutmiseks vajab Eesti ühinguõigus põhjalikku revisjoni. Kirjeldatud probleeme ja puudujääke ei ole võimalik ületada järjekordsete üksikmuudatustega, vaid kogu Eesti ühinguõigus vajab terviklikku, süsteemset ja sisulist revisjoni, mille raames analüüsitakse üksikud õigusvaldkonnad ja nendes esinevad probleemid läbi õigusvõrdlevalt (sh EL õiguse valguses), töötatakse läbi asjakohane kohtupraktika (sh Euroopa Kohtu praktika), kaalutakse alternatiivseid lahendusi ning töötatakse vajadusel ja võimalusel välja lihtsamad

---

<sup>89</sup> Vt nt *Gesetz zur Unternehmensintegrität und Modernisierung des Anfechtungsrechts* (UMAG), 22.9.2005; *Gesetz zur Modernisierung des GmbH-Rechts und zur Bekämpfung von Missbräuchen* (MoMiG), 23.10.2008; *Gesetz zur Umsetzung der Aktionärsrechterichtlinie* (ARUG), 30.7.2009.

<sup>90</sup> Vt 2010. aastal jõustunud seadust [Danish Act on Public and Private Limited Companies](#).

<sup>91</sup> Vt lähemalt H. Fleischer. Internationale Trends und Reformen im Recht der geschlossenen Kapitalgesellschaft. – Neue Zeitschrift für Gesellschaftsrecht (NZG) 2014, 1081 (1081 jj).

<sup>92</sup> Vt nt Leedu uue *small partnership*'i regulatsiooni kohta *European Business Network*'i [kodulehelt](#).

<sup>93</sup> Vt lähemalt veebilehelt [www.czechlegislation.com](#), täpsemalt [siit](#).

<sup>94</sup> Vt erinevate riikide suletud kapitaliühingute kohta ka Riigikogu XI koosseisu äriseadustiku muutmise seaduse [eelõu](#) nr 733 seletuskirja lk 4 jj.

<sup>95</sup> H. Fleischer. Internationale Trends und Reformen im Recht der geschlossenen Kapitalgesellschaft. – NZG 2014, 1081 (1085 jj, 1089).

<sup>96</sup> Vt lähemalt H. Fleischer. Internationale Trends und Reformen im Recht der geschlossenen Kapitalgesellschaft. – NZG 2014, 1081 (1084 j, 1090); A. Vutt. Äriühingute vastastikune tunnustamine ja asukohavahetus Euroopa Liidus. – *Juridica* 2007, 99 (99 jj); A. Alaver. *Societas shopping* ja piiriülelset asukohta vahetava äriühingu tunnustamise ulatus Euroopa Liidus. – *Juridica* 2007, 395 (395 jj).

lahendused võrreldes kehtiva õigusega.<sup>97</sup> Samal seisukohal oli ka lähteülesande koostamise ettevalmistamise etapis rahandusministri 15.4.2014 [käskkirja](#) nr 58 alusel kokku kutsutud ühinguõiguse ekspertide grupp.<sup>98</sup> Ühinguõiguse kodifitseerimist/revisjoni toetasid ja/või esitasid ettepanekuid lahendamist vajavate probleemide kohta ka mitmed Justiitsministeeriumi 2.6.2014 üleskutsele vastanud asutused ja huvigrupid (mh Notarite Koda, Eesti Advokatuuri äriõiguse komisjon, Riigikohus ja Rahandusministeerium). Üksnes Eesti Kaubandus-Tööstuskoja ja Eesti Tööandjate Keskliidu ühispöördumises leiti, et puudub vajadus ühinguõiguse suuremahuliseks kodifitseerimiseks.<sup>99</sup> Ühinguõiguse revisjoni on peetud vajalikuks ka mitmetes viimase aasta jooksul ajakirjanduses ilmunud artiklites ning arvamusbloogides.<sup>100</sup>

Ühinguõiguslik keskkond peab tagama õiguskindluse, atraktiivse majanduskeskkonna, aitama kaasa ühingute ekspordi- ja konkurentsivõime suurendamisele ning soodustama ellujäämisvõimeliste ühingute asutamist ja arendamist.<sup>101</sup> Mõned näited analüüsimist ja/või lahendamist vajavatest sisulistest probleemidest ühinguõiguses: ühingute juhtorganite struktuur ja pädevus (nt kas lubada aktsiaseltsil ka teist tüüpi juhtimismudeleid kui üksnes juhatuses ja nõukogust koosnev juhtimisstruktuur); juriidiliste isikute kapitali kaitse (millisel viisil saaks kõige efektiivsemalt tagada võlausaldajate huve, ilma et see mõjuks pärssivalt ettevõtlusega alustamisele); õiguskindel osanike nimekirja pidamise regulatsioon; vähemus- ja enamusosaluste omajate õiguste tasakaalustatud kaitse (nt heidetakse vähemusosaluse omajate väikest kaitset ette Maailmapanga Eesti kohta koostatud raportis *Ease of Doing Business*<sup>102</sup>); elektrooniliste koosolekute läbiviimise soodustamine; juriidilise isiku registrist kustutamise õiguslik tagajärg tema varale ja sellega seonduv problemaatika; ühingu juhtide õiguste, kohustuste ja vastutuse tasakaalustatud süsteem, sh varijuhtidega ühingute problemaatika (säilitades seejuures kapitaliühingute piiratud vastutuse põhimõtte); ühingutele piiriülese mobiilsuse tagamine (sh piiriülene jagunemine, ümberkujundamine); tasakaalu leidmine osaühingu kui väiksematele ühingutele mõeldud ja paindlikuma ühinguvormi ning (börsi-)aktsiaseltsi kui suurematele ühingutele mõeldud ja suuremat kapitali paigutajate hulka mõjutava ning seetõttu rangemaid reegleid vajava ühinguvormi regulatsioonide vahel; mittetulundusühingu regulatsiooni detailsuse aste; äriregistri n-õ ettevõtjasõbralikkuse suurendamine; e-residentsuse projekti soodustamine jne.<sup>103</sup>

Süsteemse ja põhjaliku ühinguõiguse revisjoni läbiviimine käesolevas lähteülesandes kirjeldatud ulatuses ei ole võimalik olemasolevate ressursside abil ning seetõttu on Justiitsministeeriumi hinnangul parimaks

---

<sup>97</sup> Vt ka kodifitseerimise käskkirja eelnõu seletuskirja p 2.10.1; vt samuti kodifitseerimise käskkirja eelnõu lisa nr 1 (Kodifitseerimismetoodika).

<sup>98</sup> Vt lähemalt all lisast nr 2.

<sup>99</sup> Vt lähemalt all p IV.2.2.

<sup>100</sup> Vt nt Äripäeva 12.10.2014 [artiklit](#) „Äriseadustik vajab kaasajastamist“; Eesti Päevalehe 14.10.2014 [artiklit](#) „Eestist digitaalset Luksemburgi ehitav Taavi Kotka: timmida tuleb ka ärikeskkonda“; S. Tamkivi 27.12.2013 Memokraadi [blogiartiklit](#) „Emafirmade isamaa“; T. Kotka 13.10.2014 Memokraadi [blogiartiklit](#) „Kui seda ei tee Eesti, siis teeb seda keegi teine“; vt ka Arengufondi arenguideo konkursil välja pakutud ideed äriseadustiku auditiks (leitav Arenguideo konkursi [kodulehelt](#)).

<sup>101</sup> Vt Rahandusministeeriumi vastavat ettepanekut nende vastuses ühinguõiguse kodifitseerimise kohta (Justiitsministeeriumi dokumendiregistri viit: 7-7/14-4763; registreerimise kuupäev: 15.10.2014).

<sup>102</sup> Vt raporteid Maailmapanga [kodulehelt](#).

<sup>103</sup> Vt nende küsimuste kohta üksikasjalikult all IV osas.

lahenduseks ühinguõiguse kodifitseerimise projekti läbiviimine EL vahendite kaasabil, millega arendatakse rahastamisperioodil 2014–2020 poliitikakujundamise kvaliteeti. Kodifitseerimise projekti on seeläbi võimalik kaasata nii avaliku kui ka erasektori parimad ühinguõiguse eksperdid, viia läbi ulatuslik huvirühmade kaasamine ning võimalike uute normidega kaasnevate oluliste mõjude eelnev analüüs. Kodifitseerimise kui aruka õigusloome<sup>104</sup> tulemuseks peab olema kvaliteetne õigus, mis väljendub õiguse süsteemsuses, korrastatuses, lihtsuses ja selguses ning laialdaselt läbi arutatud ja kaalutletud otsustes.<sup>105</sup> Oluline on rõhutada, et kodifitseerimise projekti tulemuseks ei pea alati olema kõikide analüüsitava regulatsioonide muutmine, täiendamine või ümberstruktureerimine, vaid teatud küsimustes võib koostatava analüüsi tulemusel selguda, et olemasolev regulatsioon on õigusselge ja toimib ning selles põhimõtteliste muudatuste tegemine ei ole vajalik või puuduvad paremad lahendused.<sup>106</sup> Süsteemse analüüsi läbiviimine annab ka ilma sellele järgnevate õigusnormide muudatusteta väärtusliku kindlustunde, et aastakümneid kehtinud regulatsioon vastab ka tänapäevase ettevõtluskeskkonna vajadustele. Muuta tuleb üksnes selliseid regulatioone, mille kehtival kujul säilitamine on ühingute igapäevast tegevust ja arengut selgelt raskendav või mis seab ohtu ühingu tegevuse läbi mõjutatud isikud.

### 3. Ühinguõiguslike seaduste süsteemi säilitamine vs eraõiguslike juriidiliste isikute koodeks<sup>107</sup>

Kodifitseerimise käskkirja eelnõus defineeritakse kodifitseerimist ja selle eesmärgi järgmiselt: „Kodifitseerimine on kehtiva õiguse korrastamine ja edasiarendamine kindlaksmääratud valdkonnas. Selle käigus viiakse läbi õigusvaldkonna õigusloome põhjalik, sisuline ja süsteemne analüüs, ühtlustamine ja ajakohastamine.“<sup>108</sup> Kodifitseerimise käskkirja eelnõu seletuskiri näeb ette järgmist: „Suurema selguse ja süsteemsuse loomiseks õiguskorras on Mandri-Euroopa õigusperekonda kuuluvates riikides kasutatud kodifitseerimist. Kodifitseerimise mõte seisneb eeskätt õiguskindluse ja selguse loomises, muutes vajamineva regulatsiooni leidmise õiguse rakendajale lihtsamaks ja andes samal ajal ülevaatlikuma pildi sellest, mis on kehtiv õigus. Kodifitseerimise meetodikaid on riigiti erinevaid, varieerudes seaduste vormilisest ühtlustamisest kuni kodifitseerimiseni, mis toovad muu seas kaasa ulatuslikke sisulisi muutusi õigusloomes. Kodifitseerimine ise ja ka selleks kasutatav meetodika on tavapärast poliitilise otsustuse objektid ning need määratakse ära enne kodifitseerimise läbiviimist. Samaselt 2007-2014 programmi perioodiga on ka uue programmi alusel toimuv kodifitseerimine rohkemat kui õigusloome vormiline muutmine. Kodifitseerimine peab toimuma käskkirjas sätestatud töökorraldust ja kodifitseerimismetoodikat järgides. Meetodika kohaselt võib kodifitseerimise eelnõu koondada endasse valdkonna seni killustunud seadusi, kuid võib põhjendatud juhul jätta regulatsiooni jätkuvalt eraldiseisvatesse seadustesse. Viimane võib olla põhjendatav

---

<sup>104</sup> Arukas õigusloome on selgem, lihtsam, teadmispõhisem ja kaasavam kui kehtiv õigus – kodifitseerimise käskkirja eelnõu p 2.9.3.

<sup>105</sup> Kodifitseerimise käskkirja eelnõu seletuskirja p 2.10.3.

<sup>106</sup> Vt kodifitseerimise käskkirja eelnõu lisa nr 1 (Kodifitseerimismetoodika) p 1; seda asjaolu rõhutasid ka ühinguõiguse eksperdid, vt all lisast nr 2.

<sup>107</sup> Vt koodeksite loomise kohta üldiselt ka J. Laffranque. Õigusaktide kodifitseerimise tähendusest ja vajadusest. – *Juridica* 2002, 586 (586 j); E. Catta. Kodifitseerimise ja süstematiseerimise tähtsus õige seaduse leidmise lihtsustamisel. – *Juridica* 2002, 588 (588 jj).

<sup>108</sup> Kodifitseerimise käskkirja eelnõu p 2.9.1.

erinevate asjaoludega (nt regulatsiooni maht, tihe muutmisevajadus, senine kasutusharjumus, külgnevate teemade mehhaanilise liitmise ebaotstarbekus jne), kuid igal juhul tuleb kodifitseerimise tulemusena tagada valdkonnasisene regulatsiooni ühtsus, ajakohasus ja selgus. Seega põhjendatud juhul säilitatakse regulatsiooni killustatus erinevates, kuid omavahel sisult kooskõlas olevates eriseadustes. Viimasel juhul koondatakse kõikide eriseaduste jaoks ühtsed üldnormid valdkonna nn üldseadusesse. Kodifitseerimine hõlmab ka juba kehtiva seadustiku või seaduste põhjalikku, sisulist ja süsteemset analüüsi, ühtlustamist ja ajakohastamist juhul, kui selle käigus tehtav analüüs vastab sisuliselt kõigile kodifitseerimisprojekti ettenähtud kohustuslikele tegevustele ja etappidele. Asjaolu, et meetodika võimaldab kodifitseerimise käigus muu hulgas teha sisulisi ja terminoloogilisi muudatusi, ei tähenda, et neid võiks teha kergekäeliselt. Toimivad lahendusi, ei tule tingimata muuta. Muudatusi ja lihtsustusi tuleb teha seal, kus need on vajalikud ja põhjendatud.<sup>109</sup> Seega on kodifitseerimisega tegemist sõltumata sellest, kas selle protsessi lõpptulemuseks on kogu valdkonda – siin: ühinguõigust – hõlmav ühtne kodeks või mitte. Oluline on üksnes see, et kodifitseerimise projekti raames oleks võimalik läbida kõik kohustuslikud tegevused (regulatsiooni lihtsustamine, alternatiivide kaalumine, EL õiguse rakendamise analüüs, mõjude hindamine, kaasamine jne).

Enamikes siiani „Parema õigusloome arendamine“ programmi raames läbi viidud või läbi viidatavates õigusvaldkondades on otsustatud valdkonna suuremal või vähemal määral kodifitseerimine kitsas tähenduses, st kodeksi(te) koostamine. Näiteks on välja töötatud majandustegevuse seadustiku üldosa seadus, [keskkonnaseadustiku üldosa seadus](#)<sup>110</sup> ja ehitusseadustiku eelnõu<sup>111</sup>. Kodeksid on koostamisel ka sotsiaalõiguse<sup>112</sup> ja intellektuaalse omandi õiguse<sup>113</sup> valdkonnas. Siiski ei ole programmi raames tegeletud üksnes kodeksite koostamisega, vaid ka üksnes üksikute seaduste revideerimisega. Näiteks on koostatud uus planeerimisseaduse eelnõu<sup>114</sup> ja läbi viidud karistusõiguse revisjon.<sup>115</sup>

Eestis puudub hetkel ühtne eraõiguslike juriidiliste isikute kodeks. Äriseadustikku on kokku koondatud üksnes äriühinguid puuduvad regulatsioonid, seejuures tulundusühistu õiguslik regulatsioon üksnes osaliselt (nt reorganiseerimist puudutavas osas). Seejuures on kodifitseeritud üksnes äriühinguid puudutavad eriosa normid, kõiki juriidilisi isikuid reguleerivad üldosa normid sisalduvad tsiviilseadustiku üldosa seaduse 2. peatükis. Eraldi seadused kehtivad mittetulundusühingute ja sihtasutuste jaoks, samuti eraõiguslike juriidiliste isikute alaliikide ja/või eriliigiliste juriidiliste isikute jaoks. Äriseadustik sisaldab ka äriregistri regulatsiooni, mis kohaldub osaliselt ka mittetulundusühingute ja sihtasutuste registrile. Täiendavalt tuleb registriõiguslikes küsimustes kohaldamisele tsiviilkohtumenetluse seadustik.<sup>116</sup>

---

<sup>109</sup> Kodifitseerimise käskkirja eelnõu seletuskirja p 2.10.1.

<sup>110</sup> RT I, 08.07.2014, 6; jõustunud 1.8.2014, osaliselt 1.1.2015 ja 1.8.2017.

<sup>111</sup> Riigikogu XII koosseisu [eelnõu](#) nr 555, Riigikogu menetluses alates 10.12.2013.

<sup>112</sup> Vt selle projekti kohta lähemalt Justiitsministeeriumi [kodulehelt](#).

<sup>113</sup> Vt selle projekti kohta lähemalt Justiitsministeeriumi [kodulehelt](#) ja intellektuaalse omandi [ajaveebist](#).

<sup>114</sup> Riigikogu XII koosseisu [eelnõu](#) nr 571, Riigikogu menetluses alates 14.1.2014.

<sup>115</sup> [Karistusseadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus](#), RT I, 12.07.2014, 1, jõustub 1.1.2015.

<sup>116</sup> Vt lähemalt üleval p II.1.



Äriseadustiku üks autoritest, Villu Kõve on 1995. aastal põhjendanud äriühingute jaoks koodeksi väljatöötamist järgmiselt: „Ettevõtluse eraõigusliku poole reguleerimiseks ühes seadustikus on mitmeid põhjuseid. Seda võib pidada mandri-euroopa traditsiooniks - kaubandusseadustikus on ettevõtlust reguleeritud vana ja tugeva kaubandusõigusega maades, nagu Austrias, Saksamaal, Prantsusmaal jm. Kaubandusõiguse kodifitseerimise teele on asunud ka paljud endised idabloki riigid - kaubandusseadustik kehtib näiteks Tšehhis, Poolas, Slovakkias ja Bulgaarias. Ettevõtluse reguleerimine seadustikus, s.t. ühes aktis, annab parema ülevaate reguleeritavast alast, mis on eriti oluline meie praeguses olukorras, kus seadusloome on väga intensiivne ja sellest ülevaate saamine tihti äärmiselt raske (eriti inimeste jaoks, kes õigust rakendama peavad).“<sup>117</sup>

Ühinguõiguse kodifitseerimise protsessi raames on võimalikud erinevad lahendusvariandid, millest peamistena võib nimetada järgmisi: 1) säilitatakse ühinguõiguslike seaduste senine süsteem ja ülesehitus; 2) äriseadustikku koondatakse kokku kõikide äriühingute regulatsioonid, st senistele regulatsioonidele lisatakse tulundusühistuseaduse regulatsioon ja Euroopa ühinguvormide rakendusseaduste regulatsioon; seejuures on võimalik jääda kehtiva lahenduse juurde, kus äriseadustikus puudub äriühingute üldosa, või luua äriühingutele üldosa<sup>118</sup>; 3) seniste ühinguõiguslike seaduste ja tsiviilseadustiku üldosa seaduse 2. peatüki pinnalt luuakse kõikide ühingute või eraõiguslike juriidiliste isikute põhiliikide koodeks, mis koosneks üldosast (üldosadest) ja erinevate juriidiliste isikute liikide kohta käivatest eriosadest.

Eraõiguslike juriidiliste isiku koodeksi loomise kasuks räägivad järgmised argumendid: ühtlustada saaks ühinguõiguslikud regulatsioonid küsimustes, kus erisused ei ole põhjendatud (nt juhtorganite liikmete vastutus, ühingute lõpetamise, likvideerimise ja reorganiseerimistega seonduv jne); ka kord saavutatud ühtsuse säilitamine oleks tõenäoliselt lihtsam, kuna regulatsiooni muutma asudes tuleks hinnata üldnormi muutmise vajadust; erisuste vähendamise tõttu oleks ühe ühinguliigi osas tekkiv kohtupraktika paremini rakendatav ka muudele ühingutele; terminoloogia ühtlustamine oleks uue seaduse loomisega lihtsam kui olemasolevate õigusaktide läbiva/ulatusliku muutmisega; ühtne koodeks oleks (eelkõige juristide jaoks) ülevaatlikum, õiguselgem ja lihtsamini rakendatav.

Sellise koodeksi vastu räägivad muu hulgas järgmised asjaolud: muutuks seaduste rakendajate jaoks tuntud süsteem ja numeratsioon; uue koodeksiga harjumine oleks nii turuosalistele kui ka riigile kulukas; osaliselt muutuks kasutuks tekkinud kohtupraktika. Mittejuristide jaoks võib seaduse rakendamine muutuda keerulisemaks ka seetõttu, et erinevalt kehtivast lahendusest ei oleks näiteks enamik osaühingu asutamist, tegutsemist ja lõpetamist reguleerivatest normidest leitavad enam ühest kohast, vaid need asuksid nii koodeksi erinevates üldosades kui ka eriosas. Oluliseks argumendiks koodeksi loomise vastu on ka see, et erinevate juriidiliste isikute liikide regulatsioonide ühisosa ei ole oluliselt suurem kui hetkel juba tsiviilseadustiku üldosa seadusesse koondatud küsimused. Ning nagu see regulatsioon näitab, on ka sellest tehtud eriseadustega hulgaliselt erandeid ning see ei funktsioneeriks seetõttu suuremas osas sisulise üldosana. Lisaks oleks enamik koodeksi loomise abil saavutatavatest eesmärkidest – kui mitte ka nii olulisel määral – saavutatavad ka ilma koodeksi loomiseta, vaid seniste seaduste tervikliku ja

<sup>117</sup> V. Kõve. Äriseadustiku põhialused. – *Juridica* 1995, 134 (134).

<sup>118</sup> Viimase variandi kasuks on otsustatud näiteks Tšehhi ühinguõiguses, vt 2014. aastal jõustunud *Law no. 90/2012 Coll., on business corporations* kohta veebilehelt <http://www.czechlegislation.com>, täpsemalt [siit](#).

süsteemaatilise revisjoniga. Samuti ei saaks näiteks põhjendamatute erisuste tekkimist tõenäoliselt ka edaspidi täielikult vältida isegi juhul, kui loodaks ühtne eraõiguslike juriidiliste isikute koodeks. Eelnevale lisaks ei saaks eraõiguslike juriidiliste isikute koodeks hakata hõlmama kõiki eraõiguslikke juriidilisi isikuid; säilitada tuleks juriidiliste isikute alaliike ja/või eriliigilisi juriidilisi isikuid reguleerivad seadused, kuna need ei reguleeri üksnes ühinguõiguslikke küsimusi.

**Eelnevast tulenevalt on Justiitsministeeriumi eelistatud lahenduseks mitte luua uut eraõiguslike juriidiliste isikute koodeksit, vaid lähtuda võiks ühinguõigust reguleerivate seaduste senisest süstemaatikast ning viia kodifitseerimise projekti raames läbi olemasolevate õigusaktide põhjalik süsteemne ja sisuline revisjon.**

Revisjoni käigus saaks ja tuleks läbi viia kõik tegevused, mis on kodifitseerimise käskkirja kohaselt kohustuslikud, sh lihtsustamine, e-lahenduste soodustamine, EL õiguse rakendamise analüüs, terminoloogia ühtlustamine jne. Erinevates seadustes sisalduva ühinguõigusliku regulatsiooni süsteemsus ja ühtsus tagatakse seejuures analüüsitavate teemade jagamisega töögrupi üksikute liikmete vahel esmalt mitte ühingu liigi põhiselt, vaid teemapõhiselt; sellele järgneb liigipõhine käsitlus.<sup>119</sup> Lahtiseks ja revisjoni käigus lahendatavaks küsimuseks peaks jääma, kas kõik äriühinguid reguleerivad ühinguõiguslikud normid tuleks koondada äriseadustikku või tuleks säilitada ka selles osas olemasolev lahendus (st valik variantide nr 1 ja 2 vahel). Revisjoni käigus lahendatavaks küsimuseks jääb ka tsiviilseadustiku üldosa seaduse 2. peatüki ja eriseaduste omavaheline suhe.<sup>120</sup>

Ka ühinguõiguse eksperdid leidsid üksmeelselt, et ühinguõiguse revisjon on vajalik, kuid eraõiguslike juriidiliste isikute koodeksi väljatöötamine ei ole põhjendatud: selles valdkonnas kehtiv struktuur toimivat suuremate probleemideta; õiguskäibes ollakse sellise struktuuriga ja olemasolevate numeratsioonidega harjutud, selle põhjal on tekkinud väärtuslik kohtupraktika; seetõttu tuleks olemasolev struktuur säilitada ja teha üksnes hädavajalikke muudatusi; lisaks olevat erinevate ühinguliikide ühisosa nii väike, et lisaks tsiviilseadustiku üldosa seaduses olevatele üldreeglitele ei ole võimalik olulist ühisosa tuvastada; samuti võivat kunstlikult täiendava ühisosa loomine õiguse rakendamist hoopis raskendada. Koodeksi vastu räägib ekspertide arvates ka see, et kui selle koostamine saab projekti raames peamiseks eesmärgiks, tekib oht, et selle väga mahuka tegevuse kõrval jäävad tegelikud probleemid ja sisulised vastuolud lahendamata. Peamiseks eesmärgiks peakski olema hoopis sisuliste probleemide lahendamine.

Eraldi otsustamist vajab registrimenetluse reguleerimise küsimus. Kehtiva õiguse kohaselt eksisteerib kaks põhiregistrit: äriühingud kantakse äriregistrisse, mittetulundusühingud ja sihtasutused aga mittetulundusühingute ja sihtasutuste registrisse. Lisaks eksisteerivad mitmed alamregistrid (nt ametiühingute ja usuliste ühenduste register, tulevikus ka korteriühingute register).<sup>121</sup> Samas kohaldatakse mittetulundusühingute ja sihtasutuste registrile suures osas sarnaseid reegleid või samu õigusnorme kui äriregistrile (vt mh MTÜS § 76, SAS § 14 lg 3). Ühinguõiguse revisjoni raames vajab otsustamist nii registrimenetluse regulatsiooni kui ka registri(te) ülesehitus. Registrimenetluse regulatsiooni ülesehitusega seoses oleks senise lahenduse asemel võimalik koondada kõik

<sup>119</sup> Vt selle kohta lähemalt all p III.4.2 ja III.5.

<sup>120</sup> Vt selle kohta lähemalt all p IV.1.1 b).

<sup>121</sup> Vt selle kohta lähemalt all p IV.1.1 d).

registrimenetluse sätted kokku, kas siis äriseadustikku või eraldi (juriidiliste) isikute registri seadusesse. Eelnevalt vajab aga otsustamist, kas senised ärireister ning mittetulundusühingute ja sihtasutuste register tuleks liita või peaks iga juriidilise isiku liigi (ning ka iga alaliigi ja/või eriliigi) jaoks olema eraldi register. Need on küsimused, mida on otstarbekas otsustada alles revisjoni käigus, analüüsidest põhjalikult ja õigusvõrdlevalt erinevate lahenduste eeliseid ja puuduseid.<sup>122</sup>

#### 4. Vahekokkuvõte

„Kodifitseerimine on kehtiva õiguse korrastamine ja edasiarendamine kindlaksmääratud valdkonnas. Selle käigus viiakse läbi õigusvaldkonna õigusloome põhjalik, sisuline ja süsteemne analüüs, ühtlustamine ja ajakohastamine. [...] Iga kodifitseerimisprojekt peab sisaldama lihtsustamist, EL õiguse rakendamise analüüsi, alternatiivide kaalumist, mõjude analüüsi ja huvigruppide kaasamist.“<sup>123</sup>

Süsteemse ja põhjaliku ühinguõiguse revisjoni läbiviimine ei ole võimalik olemasolevate ressursside abil ning seetõttu on Justiitsministeeriumi hinnangul parimaks lahenduseks ühinguõiguse kodifitseerimise projekti läbiviimine EL vahendite abil, millega arendatakse rahastamisperioodil 2014–2020 poliitikakujundamise kvaliteeti. Kodifitseerimise projekti on seeläbi võimalik kaasata nii avaliku kui ka erasektori parimad ühinguõiguse eksperdid, viia läbi ulatuslik huvigruppide kaasamine ning võimalike uute normidega kaasnevate oluliste mõjude eelnev analüüs.

Ühinguõiguse kodifitseerimise ehk revisjoni eesmärgiks on põhjalikult analüüsida, kuivõrd vastab Eesti ühinguõiguslik keskkond ühingute ja nende tegevuse läbi mõjutatud isikute vajadustele, millised probleemid selles valdkonnas eksisteerivad ning vajadusel välja töötada ettepanekud nende probleemide lahendamiseks ja ühingute igapäeva elu lihtsustamiseks. Tänapäeva maailmas, kus ettevõtlusmaastikul mängivad väga olulist rolli iduühingud, kelle potentsiaalseks turuks on tihti kogu maailm ning kes saavad valida enda „koduriigi“, st asutamise riigi paljude riikide hulgast, eelistades seda riiki, kelle õiguslik keskkond on paindlik ja vastab enim nende vajadustele, peab Eesti ühinguõigus olema rahvusvaheliselt konkurentsivõimeline. Ühinguõiguslik keskkond peab tagama õiguskindluse, atraktiivse majanduskeskkonna, aitama kaasa ühingute ekspordi- ja konkurentsivõime suurendamisele ning soodustama ellujäämisvõimeliste ühingute asutamist ja arendamist.<sup>124</sup>

Kodifitseerimise projekti raames viiakse läbi ühinguõiguse terviklik ja süsteemne revisjon, mille raames analüüsitakse üksikud ühinguõiguslikud valdkonnad ja nendes esinevad probleemid läbi õigusvõrdlevalt (sh EL õiguse valguses), töötatakse läbi asjakohane kohtupraktika (sh Euroopa Kohtu praktika), kaalutakse alternatiivseid lahendusi ning töötatakse vajadusel välja lihtsamad lahendused võrreldes kehtiva õigusega.<sup>125</sup>

<sup>122</sup> Vt selle kohta lähemalt all p IV.1.1 d); registrimenetluse küsimuse terviklikku lahendamist pidasid vajalikuks ka ühinguõiguse eksperdid, vt all lisast nr 2.

<sup>123</sup> Kodifitseerimise käskkirja eelnõu p 2.9.1.

<sup>124</sup> Vt Rahandusministeeriumi vastavat ettepanekut nende vastuses ühinguõiguse kodifitseerimise kohta (Justiitsministeeriumi dokumendiregistri viit: 7-7/14-4763; registreerimise kuupäev: 15.10.2014).

<sup>125</sup> Kodifitseerimise käskkirja seletuskirja p 2.10.1 kohaselt tuleb kodifitseerimisprojekti läbi viia järgmised tegevused: „Lihtsustamine – halduskoormuse vähendamine ja e-lahenduste eelistamine; põhjendamatult keerukate

Ühinguõiguse kodifitseerimise objektiks on kogu Eesti ühinguõigus. Revisjon keskendub eraõiguslike juriidiliste isikute põhilikele (osaühing, aktsiaselts, täisühing, usaldusühing, tulundusühistu, sihtasutus, mittetulundusühing). Revisjon ei keskendu juriidiliste isikute alaliikide ja/või eriliigiliste juriidiliste isikute ühinguõiguslikele regulatsioonidele ning Euroopa ühinguvormidele, välja arvatud küsimustes, kus on selleks põhjendatud vajadus. Siiski tuleb selliseid juriidiliste isikute liike analüüsis käsitleda ulatuses, milles juriidiliste isikute põhilike osas tehtavad muudatused neid otseselt mõjutavad või nendele kohalduva eriseaduste muutmise tingivad. Revisjon keskendub eelkõige otseselt ühinguõigust reguleerivatele seadustele. Siiski tuleb analüüsimisel arvesse võtta ja vajadusel käsitleda ka selliseid õigusakte ja õigusvaldkondi, millel on analüüsitava valdkonnaga otsene kokkupuude.

Kodifitseerimise projekti tulemuseks ei pea alati olema kõikide analüüsitava regulatsioonide muutmine, täiendamine või ümberstruktureerimine, vaid teatud küsimustes võib koostatava analüüsi tulemusel selguda, et olemasolev regulatsioon on õigusselge, toimib ja põhimõtteliste muudatuste tegemine ei ole vajalik või puuduvad paremad lahendused.<sup>126</sup> Süsteemse analüüsi läbiviimine annab ka ilma sellele järgnevate õigusnormide muudatusteta väärtusliku kindlustunde, et aastakümneid kehtinud regulatsioon vastab ka tänapäevase ettevõtluskeskkonna vajadustele. Muuta tuleb üksnes selliseid regulatsioone, mille kehtival kujul säilitamine on ühingu igapäevast tegevust ja arengut selgelt takistav või raskendav või mis seab ohtu ühingu tegevuse läbi mõjutatud isikud. **Justiitsministeeriumi eelistatud lahenduseks on kodifitseerimise projekti raames mitte luua uut eraõiguslike isikute koodeksit, vaid lähtuda võimalikult ulatuslikult ühinguõiguslike seaduste senisest süstemaatikast ning viia läbi olemasolevate õigusaktide põhjalik süsteemne ja sisuline revisjon.**

---

protseduuride isikutele lihtsamaks muutmine; ebamõistliku või mitteefektiivse regulatsiooni kehtetuks tunnistamine ja vajaduse korral uue sisuga asendamine; normide vahelise loogilise ja selge süsteemi loomine või korrastamine; terminoloogiliste vastuolude ärakaotamine, terminite uuendamine, õiguskeele selgem väljendus. EL õiguse rakendamise analüüs – EL õiguse korrektse ja efektiivse rakendamise analüüs; analüüsida selliste normide vajalikkust, mille EL õigusest Eesti õigusesse ülevõtmine või rakendamine ei ole imperatiivne. Alternatiivide kaalumise – teiste riikide kogemuse kasutamine õigusloome muudatuste kavandamisel (erinevad võimalused teiste riikide kogemusele juurdepääsuks: kirjandus, andmebaasid, tutvumisvisiidid, külalislektorid, seminarid, konverentsid); erinevate õiguslike ja mitteõiguslike reguleerimisvõimaluste kaalumise enne õigusakti eelnõu väljatöötamisele asumist ning nende sobivuse ja rakenduvuse analüüs ja võimaluse korral välisekspertiisi tellimine eelnõule. Mõjude analüüs – probleemide kaardistamine lähteülesande etapis; kodifitseerimise etapis (analüüs) võimalike kaasnevate mõjude ja nende olulisuse väljaselgitamine; iga kodifitseerimisprojekti puhul oluliste mõjude analüüs vastavalt mõjude analüüsi metoodikale ja õiguspoliitika arengusuundadele. Huvigruppide kaasamine – valdkondade spetsialistide (praktikud ja teoreetikud) kaasamine ekspertidena eelnõude väljatöötamise; kodifitseerimise etapis (analüüs) kaasamise heale tavale vastava kaasamiskava väljatöötamine, hõlmates seda, keda, millal ja kuidas eelnõu koostamisse kaasatakse; huvigruppidega ühisarutelude ja seminaride korraldamine; avalikus veebis ülevaate pidamine töö käigust teavitamiseks ja olulisemate materjalide avaldamiseks, tutvustamiseks.“; lähemalt vt kodifitseerimise käskkirja eelnõu lisast nr 1 (Kodifitseerimismetoodika).

<sup>126</sup> Kodifitseerimise käskkirja eelnõu lisa nr 1 (Kodifitseerimismetoodika) p 1; seda asjaolu rõhutasid ka ühinguõiguse eksperdid, vt all lisast nr 2.

### III. Kodifitseerimise etapi üldine tegevuskava

#### 1. Üldiselt

Kodifitseerimisprojekti läbiviimine on etapiviisiline tegevus, mille käigus lähteülesandest alustades töötatakse lõppastmes välja eelnõu:

ETAPP	DOKUMENT	TEGEVUS
Ettevalmistav etapp	Lähteülesanne	Avalik konsultatsioon
Kodifitseerimise etapp	Analüüs	Avalik konsultatsioon ja ametlik kooskõlastamine
	Kontseptsioon + mõjude analüüs	Avalik konsultatsioon ja ametlik kooskõlastamine
	Eelnõu + seletuskiri + mõjude analüüs	Avalik konsultatsioon, ametlik kooskõlastamine ja eelnõu edasise menetlemise toetamine. <sup>127</sup>

Kõik kodifitseerimise alaeappide tulemused arutatakse läbi kodifitseerimiskomisjonis ning esitatakse Justiitsministeeriumile heakskiitmiseks, ilma milleta ei ole lubatud järgmise alaeapiga jätkata.<sup>128</sup>

Kodifitseerimise käigus tuleb läbida kogu tavapärase õigusloomeprotsess ja lähtuda eelnõude koostamisel kehtivatest nõuetest, arvestades kodifitseerimise käskkirjas sätestatud erisusi ja kodifitseerimise käskkirja lisas nr 1 asuvat kodifitseerimismetoodikat.<sup>129</sup>

Lähteülesande käesolevas osas kirjeldatakse kodifitseerimise etapi üldist tegevuskava, sh mõjude hindamise ja kaasamise korraldamise üldist kava. Kodifitseerimise etapi detailse tegevuskava koostamine on töögrupi esimene ülesanne.<sup>130</sup>

#### 2. Kodifitseerimiskomisjoni ja töögrupi ülesanded ja liikmete valimine, täiendavate tööde tellimine

Kodifitseerimise etapiks moodustatakse eraldi kodifitseerimiskomisjon ja töögrupp.<sup>131</sup>

Kodifitseerimiskomisjoni roll seisneb töögrupi nõustamises, suuremate huvigruppide esindajate kaasamises kodifitseerimiskomisjoni töösse ning kontrollifunktsioonis töögrupi töö üle, sh ajakavast ja sisust kinnipidamises, mis väljendub eeskätt kodifitseerimiskomisjoni juhi ülesannetes.<sup>132</sup>

<sup>127</sup> Kodifitseerimise käskkirja eelnõu seletuskirja p 2.10.12.

<sup>128</sup> Vt kodifitseerimise käskkirja eelnõu p 2.9.11 5).

<sup>129</sup> Kodifitseerimise käskkirja eelnõu p 2.9.1.

<sup>130</sup> Kodifitseerimise käskkirja eelnõu p 2.9.11 4) a).

<sup>131</sup> Kodifitseerimise käskkirja eelnõu p 2.9.10.2 2).

<sup>132</sup> Kodifitseerimise käskkirja eelnõu seletuskirja p 2.10.12; kodifitseerimise käskkirja eelnõu p 2.9.12 6) ja 9).

Kodifitseerimiskomisjoni ülesandeks ei ole töögrupi töö heakskiitmine.<sup>133</sup> Kodifitseerimiskomisjon koosneb vähemalt viiest Justiitsministeeriumi valitud liikmest, kelle tööd ei tasustata; seejuures peab komisjoni suurus olema optimaalne, et komisjonis toimiks arutelu ja et komisjoni liikmete arvukus ei saaks takistuseks kohtumisteks sobivate aegade leidmisel.<sup>134</sup> Vähemalt pooled kodifitseerimiskomisjoni liikmed on selleks nõusoleku andnud valdkonna eksperdid, teadlased, suuremate huvigruppide või nende esindusorganisatsioonide esindajad.<sup>135</sup> Kodifitseerimiskomisjoni tööd juhhib Justiitsministeeriumi ühinguõiguse valdkonna eest vastutav ametnik, kes on vahelülilis töögrupi juhi ja Justiitsministeeriumi juhtkonna vahel.<sup>136</sup>

Töögrupp teeb kodifitseerimisprojekti teises etapis sisulist tööd eesmärgiga töötada välja oma töö lõpptulemusena seadus(t)e eelnõu(d) ja seletuskiri (seletuskirjad) koos kõigi selle (nende) juurde kuuluvate nõutavate materjalidega.<sup>137</sup> Töögrupp koosneb valdkonna ekspertidest.<sup>138</sup> Töögrupi liikmed valib ja neile esitavad nõuded näeb ette Justiitsministeerium.<sup>139</sup> Esmalt valitakse töögrupi juht, kellega konsulteerides asutakse seejärel töögrupi lihtliikmeid valima. Ka töögrupi liikmete arvu osas konsulteeritakse töögrupi juhiga, kuid eelduslikult peaks ühinguõiguse töögrupis olema vähemalt seitse ühinguõiguse eksperti, lisaks vastavalt vajadusele muude (õigus)valdkondade eksperdid. Töögrupi liikmete töö on tasustatud.<sup>140</sup>

Kodifitseerimise käskkirja eelnõu kohaselt võib „Töögrupp [...] kasutada piiritletud teemade analüüsiks või muudeks töödeks eksperte, kes ametlikku töögruppi ei kuulu.“<sup>141</sup> Kodifitseerimise käskkirja eelnõu seletuskiri näeb täiendavate tööde tellimiseks ette järgmise korra: „Töögrupp arutab ühele või mitmele kontseptsioonile või eelnõus väljapakutud lahendusele mõjude analüüsi tellimise vajadust ja koostab sellesisulise lähteülesande mõjude analüüsi tellimiseks. Töögrupp korraldab eelnõule ja selle seletuskirjale keelelise ja normitehnilise toimetamise tegemise enne eelnõu ametlikule kooskõlastamisele esitamist. Enne töö tellimist konsulteerib töögrupi juht valdkonna ministeeriumi ametnikuga, kes korraldab EL struktuurivahendite kasutamist, veendumaks vajalike vahendite olemasolus ja juhtnõuõrite saamiseks abikõlblikkuse reeglite järgimiseks.“<sup>142</sup>

Ühinguõiguse kodifitseerimise käigus võib ilmneda vajadus täiendavate isikute kaasamiseks töögrupi liikmete hulka, ekspertiiside tellimiseks vms. Eelkõige võib tekkida vajadus infotehnoloogia eksperti kaasamiseks, et tagada kodifitseerimise ühe eesmärgi täitmiseks – e-lahenduste eelistamine – välja pakutava õigusraamistiku haakuvus infotehnoloogiliste võimalustega ning vajadusel uute infotehnoloogiliste lahenduste väljatöötamine. Lisaks tekib täiendavate isikute kaasamise või ekspertiisi tellimise vajadus tõenäoliselt otseselt ühinguõigust reguleerivate seaduste ja muude ühinguõiguslikke regulatsioone sisaldavate või ühinguõigusega puutumust omavate seaduste omavahelise haakuvuse

<sup>133</sup> Kodifitseerimise käskkirja eelnõu seletuskirja p 2.10.12; kodifitseerimise käskkirja eelnõu p 2.9.12 9).

<sup>134</sup> Kodifitseerimise käskkirja eelnõu seletuskirja p 2.10.12.

<sup>135</sup> Kodifitseerimise käskkirja eelnõu p 2.9.12 3).

<sup>136</sup> Kodifitseerimise käskkirja eelnõu p 2.9.12 5); kodifitseerimise käskkirja eelnõu seletuskirja p 2.10.12.

<sup>137</sup> Kodifitseerimise käskkirja eelnõu seletuskirja p 2.10.11; vt lähemalt allpool punktid III.4 jj.

<sup>138</sup> Kodifitseerimise käskkirja eelnõu p 2.9.11 1).

<sup>139</sup> Kodifitseerimise käskkirja eelnõu p 2.9.11 1) ja 2).

<sup>140</sup> Kodifitseerimise käskkirja eelnõu p 2.9.11 3).

<sup>141</sup> Kodifitseerimise käskkirja eelnõu p 2.9.11 11).

<sup>142</sup> Kodifitseerimise käskkirja eelnõu seletuskirja p 2.10.11.

tagamiseks, seda eelkõige Rahandusministeeriumi pädevuses olevates õigusvaldkondades, kus eriseadustes sisaldub suurel hulgal ühinguõiguslikke või ühinguõigusega puutumust omavaid norme. Kuigi töögrupp peab nii analüüsi etapis kui ka järgnevates etappides tagama välja pakutud ühinguõiguslike lahenduste kooskõla muude õigusvaldkondadega, võib tekkida vajadus kaasata töögrupi tegevusse vastavale valdkonnale spetsialiseerunud asjatundjaid. Samuti võib vajalikuks osutada välisekspertide kaasamine kontseptsiooni või eelnõu ekspertiisi teostamiseks. Täiendavate isikute kaasamine või tööde tellimine võib olla vajalik ka kontseptsiooni ja eelnõu mõjude hindamise<sup>143</sup> ning eelnõu ja seletuskirja keelelise ja normitehnilise toimetamise läbiviimiseks.

Ekspertiiside jms tellimine ning selle tegemiseks valitav isik vajab Justiitsministeeriumi eelnevat heakskiitu. Heakskiidu saamiseks esitab töögrupi juht kodifitseerimiskomisjoni juhile vastavasisulise ettepaneku, mis peab sisaldama ekspertiisi tellimise põhjendust, vajamineva töö kirjeldust, hinnangulist ajakulu ja maksumust ning sobivate isikute loetelu. Lisaks peab töögrupi juht konsulteerima Justiitsministeeriumi ametnikuga, kes korraldab EL struktuurivahendite kasutamist.

### 3. Detailse tegevuskava koostamine

Töögrupi esimeseks ülesandeks on kodifitseerimise detailse tegevuskava, sh kaasamise kava, mõjude hindamise kava ja ajakava koostamine, selle edastamine kodifitseerimiskomisjonile arutamiseks ning seejärel sellele ministeeriumilt heakskiidu taotlemine.<sup>144</sup> Alles seejärel võib alustada analüüsi etapiga.<sup>145</sup> Detailses tegevuskavas tuleb käsitleda vähemalt järgmisi kodifitseerimise käskkirja eelnõu seletuskirjas nimetatud küsimusi: „a) milliseid töid ja millise ajakava alusel tehakse; b) milline on kaasamise kava; c) kokkuleppimine seaduse esialgses struktuuris, mis võetakse töö aluseks; d) töögrupi liikmete vahel analüüsivaldkondade ja -ülesannete jagamine; e) seaduse reguleerimisala ja kodifitseeritavate aktide/normide piiritlemine; f) prognoositav eelarve tegevuste lõikes.“<sup>146</sup>

Lisaks tuleb detailse tegevuskava koostamisel läbi viia käesoleva dokumendi punktis IV.1 nimetatud teema analüüsi esimene osa<sup>147</sup>, mille koostab töögrupp ühiselt, määrates vajadusel üksikute küsimuste ettevalmistamise jaoks konkreetse töögrupi liikme.

Lähteülesande punktides IV.3–IV.13 nimetatud horisontaalsed valdkonnad ehk teemad jaotatakse töögrupi liikmete vahel tervikuna vastavalt nende vahelisele kokkuleppele, kokkuleppe puudumise korral otsustab teemade jaotuse töögrupi juht (peavastutaja määramine). Lähteülesande punktis IV.2 nimetatud teema analüüsi viivad töögrupi liikmed läbi ühiselt, määrates vajadusel üksikute küsimuste ettevalmistamise jaoks konkreetse töögrupi liikme. Detailses tegevuskavas nähakse ette, et

<sup>143</sup> Vt mõjude hindamise kohta lähemalt allpool p III.7.

<sup>144</sup> Kodifitseerimise käskkirja eelnõu p 2.9.11 4) a); kodifitseerimise käskkirja eelnõu seletuskirja p 2.10.11.1–2.10.11.9.

<sup>145</sup> Kodifitseerimise käskkirja eelnõu p 2.9.11 5).

<sup>146</sup> Kodifitseerimise käskkirja eelnõu seletuskirja p 2.10.11.1–2.10.11.3.

<sup>147</sup> Punktides IV.1 ja IV.2 nimetatud teemade analüüsid viiakse läbi kahes etapis: 1) lähtekohtade väljatöötamine; 2) hilisem järelhindamine, kas välja pakutavad lahendused vastavad lähtekohtadele.

lähteülesande punktis IV.2 nimetatud küsimuste osas viiakse läbi analüüsi esimene etapp (lähtekohtade väljatöötamine) enne, kui asutakse analüüsima punktides IV.3–IV.13 nimetatud küsimusi. Töögrupp võib detailse tegevuskava koostamisel muuta allpool punktides IV.2–IV.13 sisalduvate üksikküsimuste jaotust, kui selleks on mõjuv põhjus, või lisada analüüsitava teemade hulka täiendavaid analüüsivaldkondi või üksikküsimusi. Tegevuskava peab sisaldama teemade jaotust töögrupi liikmete vahel ka kontseptsiooni ning eelnõu ja seletuskirja koostamise etapis.

Lisaks horisontaalsete teemade peavastutajate määramisele tuleb määrata ka peavastutajad juriidilise isiku liigi ja FIE põhisel.<sup>148</sup> Seejuures võiks iga töögrupi liikme vastutada olla vähemalt üks horisontaalne teema (tõenäoliselt siiski rohkem kui üks) ja vähemalt üks vertikaalne teema. Tegevuskava peab sisaldama täpsemat selgitust, kuidas toimub horisontaalsete ja vertikaalsete teemade peavastutajate omavaheline koostöö.

Detailises tegevuskavas tuleb määratleda iga alaetapi eesmärgid ja oodatavad tulemused.

Detailises tegevuskavas tuleb kirjeldada, kuidas toimub valdkondlike analüüside koondamine tervikanalüüsiks (sh selle tegevuse ajakava ja peavastutaja(te) määramine). Sama kehtib ka kontseptsiooni ning eelnõu ja seletuskirja koostamise etappide kohta.

Detailises tegevuskavas tuleb kirjeldada töögrupi täpsemat töökorraldust, sh töögrupi juhi ja liikmete vahelist ülesannete jaotust. Samuti tuleb detailises tegevuskavas kirjeldada, kuidas toimub koostöö töögrupi ja kodifitseerimiskomisjoni vahel.<sup>149</sup>

Detailises tegevuskavas tuleb kirjeldada, kuidas tagatakse püstitatud eesmärkide täitmine ettenähtud tähtaegade jooksul (nt etappide jagamine alametappideks, vahetulemuste kontrollimine vms).

Detailse tegevuskava koostamine ning selle esitamine kodifitseerimiskomisjonile arutamiseks ja ministriumile heakskiitmiseks tuleb läbi viia mõistliku aja jooksul pärast töögrupi tööga alustamist, aga vähemalt käesoleva dokumendi punktis III.10 nimetatud tähtaja jooksul (3 kuud). Kui kodifitseerimise projekti raames tekib vajadus detailse tegevuskava muutmiseks või täiendamiseks (nt lähteülesande punktis IV.2.1 a) nimetatud juhul), esitatakse muudatusettepanekud viivitamatult kodifitseerimiskomisjonile arutamiseks ning ministriumile heakskiitmiseks.

## **4. Analüüsi koostamise etapp**

### **4.1. Üldiselt**

Analüüsi etapp on ühinguõiguse kodifitseerimise projekti kõige mahukam etapp. Analüüsi etapi üldeesmärgiks on põhjalikult, sisuliselt ja süsteemselt ning õigusvõrdlevalt analüüsida eraõiguslike juriidiliste isikute ning füüsilisest isikust ettevõtjate regulatsioone, eelkõige nende otstarbekust,

---

<sup>148</sup> Vt lähemalt all p III.4.2 ja III.5.

<sup>149</sup> Vt ka kodifitseerimise käskkirja eelnõu p 2.9.11 10); kodifitseerimise käskkirja eelnõu seletuskirja p 2.10.11.



õiguselgust<sup>150</sup> ja vastavust praktika vajadustele, ning teha vajadusel ettepanekud kehtiva õiguse muutmiseks. Analüüsitavad valdkonnad on määratletud lähteülesande IV osas. Analüüsi etapis koostatavad valdkondlikud analüüsid ja nendel baseeruv tervikanalüüs peavad vastama ka Vabariigi Valitsuse 22.12.2011 [määruse](#) nr 180 „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“ (HÖNTE)<sup>151</sup> mõistes väljatöötamiskavatsusele (VTK) ning sisaldama probleemide ja nende alternatiivsete lahendusvariantide õigusvõrdlevat analüüsi ja eelistatavat lahendust koos põhjendusega.<sup>152</sup> Seejuures võib valdkondlike probleemide või parema lahenduse puudumise korral kinnitada ka olemasolevate lahenduste otstarbekust ja teha ettepaneku nende muutmata jätmiseks. Analüüsi etapi tulemusena tuleb välja pakkuda valdkondlikel analüüsidel baseeruv terviklik, süsteemne ja õiguselge lahendus ühinguõiguslike küsimuste reguleerimiseks, mis vormistatakse tervikanalüüsina. Vajadusel peab analüüs sisaldama ettepanekuid kehtivate regulatsioonide lihtsustamise (sh halduskoormuse vähendamise ja e-lahenduste kasutamise soodustamise), ajakohastamise ning ühtlustamise viiside, samuti terminoloogia ühtlustamise ja uuendamise kohta.

Analüüsi, sh kehtiva õiguse muutmise ettepanekud, peavad heaks kiitma töögrupi liikmete enamus ja töögrupi juht.

#### 4.2. Valdkondlikud ja liigipõhised analüüsid

Kogu ühinguõigus on lähteülesande IV osas jagatud 13 analüüsitavaks valdkonnaks ehk teemaks. Tegemist on ühinguõiguslike teemade horisontaalse jaotusega: küsimused on koondatud kokku mitte vastavalt juriidilise isiku liigile, vaid vastavalt valdkonnale (nt kapitalinõuded, juriidiliste isikute juhtorganid). Sellisest teemade jaotusest lähtutakse ka teemade jagamisel töögrupi liikmete vahel. Selline lahendus tagab võrreldes juriidilise isiku liigi põhise jaotusega ühinguõiguse suurema süsteemsuse. Sarnaste küsimuste analüüsimine sama töögrupi liikme poolt võimaldab need erinevate juriidiliste isikute liikide korral efektiivselt lahendada sarnastest põhimõtetest lähtuvalt, niivõrd kuivõrd erisuste tegemine ei ole ühinguühingu omapära arvesse võttes põhjendatud.

Lähteülesande punktis IV.1 nimetatud teema analüüs – lähtekohtade väljatöötamine ühinguõigust reguleerivate seaduste süsteemi ja terminoloogia, juriidiliste isikute alaliikide ja/või eriliigiliste juriidiliste isikute ning registri(te) ülesehituse ja registriõigusliku regulatsiooni asukoha kohta – viiakse läbi juba

---

<sup>150</sup> Õiguselguse põhimõtte kohta vt nt RKPJKo 15.12.2005, [3-4-1-16-05](#), p 20: „Põhiseaduse §-st 10 tuleneb õiguskindluse põhimõte. Kõige üldisemalt peab see printsiip looma kindluse kehtiva õigusliku olukorra suhtes. Õiguskindlus tähendab nii selgust kehtivate õigusnormide sisu osas (õiguselguse põhimõte) kui ka kindlust kehtestatud normide püsijäämise suhtes (õiguspärase ootuse põhimõte). Õiguselguse põhimõtte kohaselt peab isikul olema võimalik piisava selgusega ette näha, missuguse õigusliku tagajärje üks või teine tegu kaasa toob. [...]“; õiguselguse põhimõtte kohta vt lähemalt PS kommentaar, [§ 13](#); ka õiguskantsler on oma 30.6.2011 Justiitsministeeriumile saadetud [märgukirja](#) nr 6-1/080378/00803113, 6-8/081020/00803113 (Justiitsministeeriumi dokumendiregistri viit: 10.1-6/9285; registreerimise kuupäev: 30.6.2011) punktis 72 rõhutanud, et „õigusriigis tuleb teha kohaseid pingutusi õiguselguse suurendamiseks seal, kus on näha, et normide tõlgendamisel ja kohaldamisel raskusi tekib.“

<sup>151</sup> RT I, 29.12.2011, 228.

<sup>152</sup> Vt ka kodifitseerimise käskkirja eelnõu seletuskirja p 2.10.11.

detailise tegevuskava koostamise etapis. Välja töötavad lähtekohad on sisendiks punktides IV.2–IV.13 nimetatud teemade analüüsimisele.

Lähteülesande punkti IV.2 nimetatud valdkonnas viiakse läbi analüüs enne, kui asutakse analüüsima punktides IV.3–IV.13 loetletud teemasid. Seda tuleb teha põhjusel, et punktis IV.2 tuleb koostada üksikute juriidiliste isikute, FIE ja registri regulatsioonide lähtekohad (kinnitades ja põhjendades olemasolevate lähtekohtade õigsust või esitades ettepanekud nende põhimõtteliseks muutmiseks), mis on vajalikuks sisendiks punktides IV.3–IV.13 nimetatud teemade analüüsimiseks.

Nii punktis IV.1 kui ka IV.2 välja töötavatest lähtekohtadest kinnipidamise kohta koostatakse järelanalüüs pärast seda, kui on valminud punktides IV.3–IV.13 nimetatud teemade analüüsid koos eelistatava lahenduse väljapakumisega. Selle raames tuleb vajadusel teha ettepanekud eelistatud lahenduste muutmiseks vastavalt lähtekohtadele või muuta esialgu välja töötatud lähtekohti.

Lähteülesande IV osa igas punktis on lisaks analüüsitava üldteemale välja toodud mitmed üksikküsimused, mida tuleb analüüsis käsitleda. Samas ei tohi analüüsis piirduda vaid nimetatud üksikküsimuste käsitlemisega, vaid analüüs peab sisaldama kogu vastava valdkonna käsitlust (nt juriidiliste isikute lõpetamine ja likvideerimine). Kui analüüsimisele kuuluvad üksikküsimused kuuluvad mitmesse analüüsivaldkonda või omavad puutumust mitme analüüsivaldkonnaga, teevad peavastutajad analüüsimisel koostööd. Analüüsitava küsimuste kattuvuse korral võib vajadusel kokku leppida, kes peavastutajatest konkreetset üksikküsimust analüüsib.

Kui analüüsi käigus tekib vajadus täiendavate valdkondade või üksikküsimuste analüüsimiseks, siis jaotatakse need allpool punktides IV.2–IV.13 nimetatud valdkondade analüüsijate vahel vastavalt kokkuleppele; kokkuleppe puudumisel otsustab töögrupi juht. Kui ükski töögrupi liige ei soovi lisanduvat valdkonda analüüsida, kaasatakse töögruppi võimalusel täiendav liige. Täiendava analüüsivaldkonna lisamine nõuab detailise tegevuskava muutmist, arutamist kodifitseerimiskomisjonis ja ministeeriumi heakskiitu (vt p III.4 ja IV.2.1 a)). Kui üksikküsimus on paigutatav punktides IV.2–IV.13 nimetatud valdkondade alla, peab vastavat valdkonda tervikuna analüüsiv töögrupi liige ka täiendavat üksikküsimust analüüsima.

Juriidilise isiku ja FIE regulatsiooni liigipõhist terviklikkust aitab jällegi tagada täiendavate liigipõhiste peavastutajate määramine, kelle tegevus on eriti oluline kontseptsiooni ning eelnõu seletuskirja koostamise etapis, kuid kes peavad osalema juba ka analüüsi etapis.<sup>153</sup> Vertikaalsete teemade peavastutajate ülesandeks on tagada regulatsioonide liigipõhine terviklikkus ja süsteemsus, samuti aidata kaasa üld- ja eriseaduste ning otseselt ühinguõigust reguleerivate seaduste ning nendega seonduvate seaduste omavahelise süsteemsuse tagamisele.

---

<sup>153</sup> Vt selle kohta ka üleval p III.3 ja all p III.5.

### 4.3. Huvigruppide ettepanekud

Igas analüüsitava valdkonnas tuleb võtta seisukoht kõikide lähteülesandes sisalduvate huvigruppide ettepanekute osas, millel on analüüsitava valdkonnaga kokkupuude, seda hoolimata ettepaneku asukohast lähteülesande dokumendis.<sup>154</sup> See kehtib nii otseselt kodifitseerimise ettevalmistamise raames esitatud ettepanekute kohta kui ka muude dokumendis sisalduvate või viidatud Justiitsministeeriumile esitatud ettepanekute kohta. Sealhulgas tuleb selgitada, kuidas ja miks on vastavat ettepanekut arvesse võetud, või ettepaneku arvestamata jätmise korral seda põhjendada. Ettepanekute arvestamise või arvestamata jätmise ja selle põhjuste kohta tuleb koostada tabel, mis vastab HÕNTE nõuetele.<sup>155</sup> Kui esitatud ettepanek ei puuduta otseselt ühtegi lähteülesande IV osas nimetatud teemat, siis määrab ettepaneku kohta seisukoha kujundava töögrupi liikme töögrupi juht. Ühinguõiguse revisjoni objektidega mitteseotud ettepanekuid ei tule analüüsida, kuid tabelis tuleb esitada põhjendus nende käsitlemata jätmise kohta. Kodifitseerimise etapi ajal esitatavate huvigruppide ettepanekute kohta vt all punktides III.4.7 ja III.8.

### 4.4. Analüüsile esitatavad sisulised nõuded

Kehtiva õiguse analüüsimisel ja lahenduste väljatöötamisel tuleb arvestada muu hulgas järgmiseid põhimõtteid:<sup>156</sup>

- Kodifitseerimise eesmärgiks on korrastada kodifitseeritavat õiguse valdkonda nii, et õiguskord muutuks selgemaks ja seeläbi oleks vajamineva regulatsiooni leidmine õiguse rakendajale lihtsam.<sup>157</sup> Samuti on kodifitseerimise eesmärgiks ühtlustada kodifitseeritava valdkonna õigusliku regulatsiooni kvaliteeti.<sup>158</sup>
- Kodifitseerimise käigus tuleb püüda leida võimalusi, kuidas olemasolevaid tarbetuid protseduure ja põhjendamatu nõudeid likvideerida ning õiguslikku raamistikku lihtsustada nii, et soovitud eesmärgi saavutamiseks kulub kokkuvõttes vähem aega, seda siiski tingimusel, et olulised õigushüved on jätkuvalt kaitstud.<sup>159</sup>
- Kodifitseerimise eesmärk ei ole tingimata kehtivate õigusnormide muutmine, täiendamine või ümberstruktureerimine, kuid see võib mitmel juhul osutada vajalikuks.<sup>160</sup>
- Regulatsioonid peavad olema õigusselged, vastuoludeta ja mitte põhjustama olulisi tõlgendusraskuseid, samas ei tohiks seaduseid liiga detailsete regulatsioonidega üle koormata.<sup>161</sup> Peab olema selge, kas normid on imperatiivsed või dispositiivsed.

---

<sup>154</sup> Parema ülevaatlikkuse huvides on käesoleva dokumendi IV osas huvigruppide ettepanekud esitatud erinevate teemade juures (seejuures samasid ettepanekuid teatud juhtudel korrates).

<sup>155</sup> Vt HÕNTE § 50 lõiked 2 ja 3.

<sup>156</sup> Vt siinjuures ka teistes kodifitseerimise alusdokumentides sisalduvaid nõudeid; vt ka üleval p II.

<sup>157</sup> Kodifitseerimise käskkirja eelnõu lisa nr 1 (Kodifitseerimismetoodika) p 1.

<sup>158</sup> Kodifitseerimise käskkirja eelnõu lisa nr 1 (Kodifitseerimismetoodika) p 1.

<sup>159</sup> Vt kodifitseerimise käskkirja eelnõu lisa nr 1 (Kodifitseerimismetoodika) p 4.

<sup>160</sup> Kodifitseerimise käskkirja eelnõu lisa nr 1 (Kodifitseerimismetoodika) p 1; vt selle kohta lähemalt üleval p II.3.

- Ühinguõigust otseselt reguleerivad üld- ja eriseadused ning kodifitseeritava valdkonnaga puutumust omavad seadused<sup>162</sup> peavad olema omavahel kooskõlas ja õigusselged. Erilist tähelepanu tuleb pöörata tsiviilseadustiku üldosa seaduse ning äriseadustiku, mittetulundusühingute seaduse, sihtasutuste seaduse ja tulundusühistuseaduse omavahelisele haakuvusele ja õigusselgusele. Vajadusel tuleb teha ettepanekud ka ühinguõigusega puutumust omavate seaduste muutmiseks (nt seadused, mis sisaldavad üksikuid ühinguõiguslikke norme).
- Erilist tähelepanu tuleb pöörata erinevat liiki juriidiliste isikute regulatsioonide ühtlustamisele küsimustes, milles erisused ei ole põhjendatud, selleks põhjendatuse korral teatud küsimusi üksnes tsiviilseadustiku üldosa seaduses reguleerides. Samas tuleb arvestada erinevat liiki ja suurusega juriidiliste isikute omapäradega (suurematele ettevõtjatele/suure osaluse omajate arvuga ühingutele mõeldud aktsiaseltsi vorm vs väiksematele ettevõtjatele/väikese osaluse omajate arvuga ühingutele mõeldud osaühingu vorm, börsiaktsiaselts vs tavaaktsiaselts, tavaosaühing vs sissemakseta asutatud osaühing, ühe osaniku või aktsionäri ühing vs suure isikute arvuga ühing, kasumit taotlev äriühing vs mittetulunduslikke eesmärke teeniv mittetulundusühing jne) ning mitte kehtestada liiga rangeid või põhjendamata juhtudel imperatiivseid reegleid.
- Läbi tuleb analüüsida vastavas valdkonnas eksisteeriv olulisim Eesti kohtupraktika, eelkõige asjakohane Riigikohtu praktika. Õigusselguse ja õiguse rakendamise lihtsustamise eesmärgil peaks õigusnormide sõnastus võimalikult ulatuslikult kajastama kohtupraktikat, samas ei tohiks õigusnormid olla liiga detailsed. Kui Riigikohus on mõnda konkreetset juriidilise isiku liiki reguleerivat õigusnormi kohaldanud analoogia korras teist liiki juriidilisele isikule, siis tuleks vastav norm sõnaselgelt kehtestada ka teist liiki juriidilise isiku jaoks.<sup>163</sup>
- Analüüsida tuleb kehtivate ja välja pakutavate regulatsioonide vastavust EL õigusele (primaarõigus, sekundaarõigus, Euroopa Kohtu praktika), GATS-ile ja muudele asjakohastele rahvusvahelistele lepingutele. Muu hulgas tuleb analüüsida regulatsiooni muutmise või täiendamise vajalikkust küsimustes, mille osas jätab EL õigus liikmesriikidele valikuvõimaluse.

---

<sup>161</sup> Vt selle kohta ka V. Kõve. Tsiviilkohtumenetluse kiirendamise võimalused ja nendega seotud ohud. – *Juridica* 2012, 659 (664): „Üldiselt toetab ka autor võimalust mööda normide lihtsustamist. Paradoksaalne on siiski see, et kui hakata kohtunike või advokaatidega arutama, milline reegel konkreetselt siis on selline, mille võiks üldisemalt kirja panna, tekib selle üle tavaliselt vaidlus. Eesti senise õiguskultuuri (sh erinevate seadus eelnõude ettevalmistamise üldiste arusaamade järgi) osaks on tihti olnud arusaamine, et mida detailsemalt on kõik seaduses kirjas, seda parem kõigile, sest muidu ei oska keegi normi rakendada. Sellise arusaama põhjuseks on mh ilmselt teooria ja kohtu praktika nõrkus ja sellest tingitud usaldamatus nende ja juristide vastu üldisemalt. Heaks näiteks on äriseadustikus algselt lahtiseks (ja põhikirja reguleerida) jäetud reeglid eriti osaühingu kohta, mis täna on enamasti täidetud komplitseeritud (vaieldavate) detailahendustega.“

<sup>162</sup> Vt selle kohta ka üleval p II.1.

<sup>163</sup> Vt nt RKTko 23.10.2013, [3-2-1-96-13](#); RKTko 5.12.2012, [3-2-1-142-12](#).

- Nii kehtivad kui välja pakutavad uued regulatsioonid peavad olema põhiseadusega kooskõlas.<sup>164</sup>
- Igas valdkonnas tuleb analüüsida kehtestatud keeldude ja piirangute rikkumisega kaasnevate tagajärgede õigusselgust ja otstarbekust (nt (millise) tehingu tühisus keelu rikkumise tagajärjena, hääletamiskeeldude tagajärjed, juhtorgani liikmetele esitatud nõuetele mittevastamine jne).
- Igas valdkonnas tuleb analüüsida kehtestatud vorminõuete õigusselgust ja otstarbekust ning nende lihtsustamise võimalusi, seda muu hulgas registripidajale esitavate dokumentide osas. Seejuures tuleb võimalikult ulatuslikult soodustada elektroonilise vormi kasutamist, seadmata siiski ohtu õiguskäibe kindlust.
- Igas valdkonnas tuleb analüüsida nõuete aegumisele kehtestatud reeglite põhjendatust ja õigusselgust.<sup>165</sup>
- Analüüsida tuleb ka vastavas valdkonnas kehtivaid rahvusvahelise ühinguõiguse norme (sh asjakohast EL õigust).
- Analüüs peab sisaldama vastava valdkonna rakendussätete ning ühinguõigust reguleerivates seadustes sisalduvate väärtegade regulatsioonide käsitlust (viimase korral tuleb arvestada ka EL õigusest tulenevate nõuetega). Välja tuleb selgitada ka käesolevaks hetkeks rakendusala kaotanud rakendussätted.
- Analüüsis tuleb arvestada valdkonda puudutavate arengu- ja strateegiadokumentidega, nt aktuaalse Vabariigi Valitsuse tegevuskavaga<sup>166</sup>, välja töötatava programmiga „Ettevõtja õigus 2“<sup>167</sup>, konkurentsivõime kavaga „Eesti 2020“<sup>168</sup>, Eesti säästva arengu riikliku strateegiaga "Säästev Eesti 21"<sup>169</sup>,

<sup>164</sup> Vt selle kohta ka üleval p II.1.

<sup>165</sup> Vt selle kohta nt K. Pormeister. Juhatuse liikme vastu esitatavate nõuete aegumise erandlik viieaastane tähtaeg: kas õigustatud anomaalia või põhjendamatu kõrvalekalle? – Juridica, 2013, 339 (339 jj); Eesti Advokatuuri Riigikogu XI koosseisu äriseadustiku ja teiste seaduste muutmise seaduse [eelnõu](#) nr 466 raames tehtud ettepanek (seletuskirja lisa 2, märkus nr 13): „ÄS § 178 lg 1 ja § 302 lg 1 Seaduses sätestatud nõude aegumise tähtaeg on kolm kuud, alates osanike otsuse/üldkoosoleku vastuvõtmisest. Nõude aegumine on ebamõistlikult piiratud võrreldes tavapärase aegumise regulatsiooniga. Nõude aegumine peaks olema sõltuvuses vastavast õigusest teada saamisest. See välistaks võimaluse, kus mõne osaniku/aktsionäri eest hoitakse otsust salajas ning seetõttu ta minetab oma õiguse otsust vaidlustada. Seega tuleks täiendada aegumise regulatsiooni selliselt, et tähtaeg sõltuks otsusest teada saamisest ning ette oleks nähtud õiguskindluse tagamiseks maksimumtähtaeg (nt. 1 aasta), mis oleks sõltuvuses otsuse vastuvõtmisest. Samuti vajaks grammatiliselt ühtlustamist osaühingu ja aktsiaseltsi vastav regulatsioon §-des 178 ja 302 (pealkiri jms).“.

<sup>166</sup> Eesti Reformierakonna ja Sotsiaaldemokraatliku Erakonna koalitsiooni tegevuskava on leitav Vabariigi Valitsuse [kodulehelt](#).

<sup>167</sup> Eesti Reformierakonna ja Sotsiaaldemokraatliku Erakonna koalitsiooni [tegevuskava](#): „Viime ellu programmi "Ettevõtja õigus 2": räägime ettevõtjatega läbi ja lepime kokku, kuidas muuta ettevõtja suhtlemist, aruandlust ja asjaajamist riigiga lihtsamaks.“.

<sup>168</sup> Vt lähemalt Riigikantselei [kodulehelt](#).

<sup>169</sup> Vt lähemalt Riigikantselei [kodulehelt](#).

Eesti ettevõtluse kasvustrateegiaga 2014–2020<sup>170</sup>, Eesti Infoühiskonna arengukavaga 2020<sup>171</sup>, Vabariigi Valitsuse seisukohtadega EL ühinguõiguse moderniseerimise kohta<sup>172</sup>, samuti aktuaalse Eesti EL poliitikaga<sup>173</sup> ja OECD riigivalitsemise raporti rakendamise tegevuskavaga<sup>174</sup>, kui need haakuvad konkreetsete analüüsitava teemadega. Analüüsis tuleb selgitada, kuidas vastavad välja pakutavad lahendused nendele dokumentidele.

- Analüüsis tuleb võimalikult suures ulatuses arvestada revisjoni läbiviimise ajal nii Eestis kui ka EL-is menetletavaid õigusaktide eelnõusid, mis omavad puutumust analüüsitava teemadega.
- Analüüsimisel tuleb arvesse võtta ka OECD *Corporate Governance*'i printsiipe<sup>175</sup> ning Eestit puudutavaid rahvusvahelisi raporteid (nt OECD raportid<sup>176</sup>, Maailmapanga *Ease of Doing Business* raportid<sup>177</sup>, Maailma Majandusfoorumi (*World Economic Forum*, WEF) raportid, Rahvusvahelise Valuutafondi (*International Monetary Fund*, IMF) raportid<sup>178</sup>), eesmärgiga parandada võimalusel Eesti kohta nendes raportites. Samuti tuleb käsitleda Euroopa ühingute mudelseadust (*European Model Company Act*, EMCA).
- Analüüs peab olema õigusvõrdlev. Seejuures tuleb kaaluda, kas teistes õiguskordades reguleeritud, kuid Eestis reguleerimata küsimused vajaksid ka meil lahendamist.
- Kõik analüüsitavad teemad peavad sisaldama Saksamaa kui Eesti ühinguõiguse ühe peamise eeskujuriigi<sup>179</sup> vastava regulatsiooni käsitlust, võrdlust Eesti õigusega ning viimase 20 aasta jooksul toimunud peamised arenguid selles valdkonnas. Võimalusel tuleb analüüsida ka teiste eeskujuriikide vastavaid regulatsioone.

---

<sup>170</sup> Vt lähemalt Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi [kodulehelt](#).

<sup>171</sup> Arengukava on leitav Vabariigi Valitsuse [kodulehelt](#).

<sup>172</sup> Mh Vabariigi Valitsuse 2.6.2011 [seisukohad](#) Euroopa Komisjoni rohelise raamatu „Äriühingu üldjuhtimise ELi raamistik“ suhtes (Riigikantselei dokumendiregistri viit: 2-5/11-01173-2; registreerimise kuupäev: 2.6.2014); vt ka Riigikogu Euroopa Liidu asjade komisjoni 20.6.2011 istungi [protokoll](#) nr 16 ning vastavalt sellele kohandatud lõplikud [vastused](#) Euroopa Komisjoni rohelisele raamatule (Riigikantselei dokumendiregistri viit: 11-01173-5; registreerimise kuupäev: 22.7.2011); Vabariigi Valitsuse 2.8.2012 [seisukohad](#) Euroopa Komisjoni küsimustiku „Konsultatsioon Euroopa äriühinguõiguse tuleviku kohta“ suhtes (Riigikantselei dokumendiregistri viit: 12-01556-2; registreerimise kuupäev: 2.8.2012); Eesti 2013. aasta vastused Euroopa Komisjoni rohelisele raamatule Euroopa majanduse pikaajalise rahastamise kohta (leitavad Euroopa Komisjoni [kodulehelt](#)); Eesti 2013. aasta vastused Euroopa Komisjoni konsultatsioonile piiriülese asukoha muutmise kohta (leitavad Euroopa Komisjoni [kodulehelt](#)); Justiitsministeeriumi 13.9.2013 seisukohad Euroopa Komisjoni küsimustiku „Ühe osanikuga osaühingud“ suhtes (leitavad Euroopa Komisjoni [kodulehelt](#)).

<sup>173</sup> Eesti Euroopa Liidu poliitika 2011–2015 leiab Riigikantselei [kodulehelt](#), vt ka selle lisa.

<sup>174</sup> Vt lähemalt Riigikantselei [kodulehelt](#).

<sup>175</sup> Printsiibid leitavad OECD [kodulehelt](#); *Corporate Governance*'i ehk äriühingute üldjuhtimise kohta vt lähemalt all p IV.8.1 a).

<sup>176</sup> Vt lähemalt Riigikantselei [kodulehelt](#).

<sup>177</sup> Leitavad Maailmapanga [kodulehelt](#).

<sup>178</sup> Vt IMF raportite kohta lähemalt Eesti Panga [kodulehelt](#).

<sup>179</sup> Vt selle kohta üleval p II.2.

- Lisaks tuleb analüüsis käsitleda Läti, Leedu, Soome, mõne Skandinaavia riigi, Suurbritannia, Hollandi, Luksemburgi ja Delaware'i vastavat õiguslikku olukorda, kui see on analüüsitava küsimust arvestades asjakohane ja mõistlikke pingutusi tehes võimalik või kui seda on konkreetse teema või üksikküsimuse juures eraldi nõutud.
- Kaardistada tuleb analüüsitava valdkonna rakendusaktid ja nende muutmise vajadus, samuti hinnata, kas osa rakendusaktis sisalduvatest reeglitest tuleks kehtestada seaduse tasemel.
- Loodav ühinguõiguslik keskkond peab tagama õiguskindluse, atraktiivse majanduskeskkonna, aitama kaasa ühingute ekspordi- ja konkurentsivõime suurendamisele ning soodustama ellujäämisvõimeliste ühingute asutamist ja arendamist.<sup>180</sup> Välja pakutavad lahendused peavad olema suunatud Eesti ettevõtluskeskkonna konkurentsivõime suurendamisele ja olema teisi EL liikmesriikide õiguskordi arvestades konkurentsivõimelised.<sup>181</sup> Ühinguõiguse revisjon peab teenima eesmärki muuta Eesti ühinguõigus välismaa ettevõtjate jaoks atraktiivsemaks, säilitades samas õiguskeskkonna usaldusväärsuse ühingute tegevuse läbi mõjutatud isikute jaoks. Erilist tähelepanu tuleb pöörata soodsa ühinguõigusliku keskkonna loomisele iduühingute (*start up*'ide) asutamiseks ja tegutsemiseks<sup>182</sup>, samuti osaühingu kui populaarseima ühinguvormi asutamise ja tegutsemise regulatsiooni lihtsustamisele<sup>183</sup>, sh ka nn üheisikuühingute regulatsiooni lihtsustamisele. Seejuures tuleb võimalikult ulatuslikult soodustada ettevõtluses osalemist tulevaste e-residentide jaoks.<sup>184</sup>

#### 4.5. Muudatusettepanekute väljatöötamine

Kui läbi viidud analüüsi tulemusel selgub kehtiva õiguse muutmise vajadus, tuleb konkreetse valdkonna peavastutajal analüüsi etapis välja töötada ettepanekud kehtiva regulatsiooni muutmiseks. Muudatusettepanekud tuleb peavastutajal välja töötada ka juhul, kui seda peavad vajalikuks töögrupi

<sup>180</sup> Vt Rahandusministeeriumi vastavat ettepanekut nende vastuses ühinguõiguse kodifitseerimise kohta (Justiitsministeeriumi dokumendiregistri viit: 7-7/14-4763; registreerimise kuupäev: 15.10.2014).

<sup>181</sup> Vt ka Riigikogu 23.2.2011 [otsuse](#) „Õiguspoliitika arengusuunad aastani 2018” lisa punkt 7.

<sup>182</sup> Vt selle kohta ka S. Tamkivi 27.12.2013 Memokraadi [blogiartiklit](#) „Emafirmade isamaa”; vt ka Äripäeva 21.9.2014 (paberversioonis 19.9.2014) [artiklit](#) „Idufirmad vajavad suuremat paindlikkust”, milles kirjeldatakse mõningaid 2014. aastal Arengufondi ja Justiitsministeeriumi koostöös välja töötatud muudatusi osaühingute regulatsioonis, et muuta see ühinguvorm iduühingutele sobivamaks. Ühinguõiguse kodifitseerimise raames tuleb uurida täiendavaid võimalusi Eesti ühinguvormide moderniseerimiseks, et need vastaksid enam iduühingute vajadustele.

<sup>183</sup> Vt ka Euroopa Komisjoni 8.9.2014 algatatud avalikku konsultatsiooni Euroopa väikeettevõtlusalgatuse „*Small Business Act*” (SBA) kohta „Tugev Euroopa poliitika väikeste ja keskmise suurusega ettevõtete (VKEd) ja ettevõtjate toetuseks aastatel 2015–2020” (leitav Euroopa Komisjoni [kodulehelt](#)); „*Small Business Act*” kohta vt lähemalt Euroopa Komisjoni [kodulehelt](#).

<sup>184</sup> Vt e-residentsuse kohta lähemalt Riigikogu XII koosseisu isikut tõendavate dokumentide seaduse ja riigilõivuseaduse muutmise seaduse [eelõu](#) nr 699 seletuskirja; vt ka 14.10.2014 Eesti Päevalehe [artiklit](#) „Eestist digitaalset Luksemburgi ehitav Taavi Kotka: timmida tuleb ka ärikeskkonda”; vt lisaks ka nt Soome meedia kajastust: <http://www.aamulehti.fi/Kotimaa/1194933556934/artikkeli/pienyrittaja+viron+hurjasta+keksinnosta+kuolinisku+suomen+byrokraatialle.html>; ärileht.ee 17.10.2014 [artikkel](#): „Soome portaal: ettevõtted hakkavad järgmisel aastal mühinal Eestisse minema”; täiendavat informatsiooni leiab ka Siseministeeriumi [kodulehelt](#).

enamus või töögrupi juht. Muudatusettepanekud ei pea analüüsi etapis olema vormistatud eelnõu ja seletuskirjana või eelnõu kontseptsioonina HÕNTE tähenduses, kuid need peavad olema piisavalt detailsed, et oleks võimalik hinnata nende toimet ja vajalikkust. Muudatusettepanekutele tuleb lisada põhjendus koos selgitusega, kuidas muudatusettepanek kehtivat õigust lihtsustab.<sup>185</sup> Vajadusel võib esitada alternatiivsed muudatusettepanekud<sup>186</sup> koos konkreetse teema peavastutaja ja töögrupi enamuse poolse eelistuse ja selle põhjendusega. Muudatusettepanekutest peab selgelt tulenema, milliseid juriidiliste isikute liikide, sh nende alaliikide ja/või eriliigiliste juriidiliste isikute ja Euroopa ühinguvormide regulatsioone muudatused hõlmama peavad.

#### **4.6. VTK vormid, EL ühinguõiguslike direktiivide ja Eesti õiguse vastavuse tabelid**

Analüüsile tuleb lisada analüüsi tulemusi kokkuvõtlikult kajastavad väljatöötamiskavatsuse vormid, mille näidise leiab Justiitsministeeriumi [kodulehelt](#).<sup>187</sup> Vajadusel võib VTK vormis viidata analüüsi vastavatele osadele, kui see ei ohusta vormi ülevaatlikkust. VTK vormid tuleb koostada vastavalt vajadusele kogu revisjoni ja lisaks iga analüüsitava teema või üksikküsimuse kohta, seejuures peaks olema tagatud kõigi tähtsamate revisjoni objektide kajastamine VTK vormides. Koostatavate VTK vormide arvu otsustab töögrupp. Ministeerium võib nõuda täiendavate VTK-de vormide koostamist.

Analüüsile tuleb lisada EL ühinguõiguslike direktiivide terviktekstide ja Eesti kehtiva õiguse ning väljapakutavate muudatuste vastavuse tabelid (v.a direktiivide osas, mis ei ole otseselt Justiitsministeeriumi vastutusallas, nt raamatupidamisalased ja aruandlusalased direktiivid).

#### **4.7. Analüüsi heakskiitmine töögrupis, arutamine kodifitseerimiskomisjonis, heakskiitmine ministeeriumi poolt ning avalik konsultatsioon ja ametlik kooskõlastamine**

Valminud analüüs ja kõik selle muudatused vajavad enne allpool loetletud tegevusi töögrupi liikmete enamuse ja töögrupi juhi eelnevat heakskiitu.

Valminud analüüs esitatakse kodifitseerimiskomisjonile arutamiseks. Kodifitseerimiskomisjoni heakskiitu analüüs ei vaja, vaid kodifitseerimiskomisjoni liikmete roll seisneb analüüsi kohta täitmiseks mittekohustuslike soovitude, märkuste ja ettepanekute esitamises.<sup>188</sup>

Pärast analüüsi arutelu kodifitseerimiskomisjonis ja töögrupi soovil pärast analüüsi muutmist vastavalt kodifitseerimiskomisjonis tehtud ettepanekutele esitatakse analüüs Justiitsministeeriumile heakskiitmiseks. Justiitsministeeriumi nõudel tuleb analüüsi muuta või täiendada ja veelkord ministeeriumile heakskiitmiseks esitada.

<sup>185</sup> Vastav selgitus peab kodifitseerimise käskkirja eelnõu lisa nr 1 (Kodifitseerimismetoodika) p 4 kohaselt sisalduma ka kontseptsioonis ja eelnõu seletuskirjas.

<sup>186</sup> Eristada alternatiivsetest lahendusvariantidest, milleks võib mh olla ka *status quo* väljapakkumine.

<sup>187</sup> Vt ka kodifitseerimise käskkirja eelnõu seletuskirja p 2.10.11.

<sup>188</sup> Kodifitseerimise käskkirja eelnõu p 2.9.12 9).



Pärast analüüsi heakskiitmist Justiitsministeeriumi poolt esitatakse analüüs avalikule konsultatsioonile ja ametlikule kooskõlastamisele. Need tegevused viib läbi Justiitsministeerium, kuid Justiitsministeeriumi nõudel peab töögrupp ette valmistama materjalid nende tegevuste läbiviimiseks. Seejärel toimub töögrupis avalikult konsultatsioonilt ja kooskõlastamiselt laekunud tagasiside analüüs. Vajaduse korral korraldab töögrupp kohtumised esitatud märkuste ja ettepanekute läbirääkimiseks. Töögrupi ülesandeks on ka tabeli koostamine ettepanekutega arvestamise kohta. Tabel peab sisaldama nii arvestatud märkuseid koos arvestamise viisi selgitusega kui ka arvestamata jäetud märkuseid koos põhjendustega.<sup>189</sup> Avaliku konsultatsiooni ja ametliku kooskõlastamise kohta vt ka all p III.8.

Kui analüüsi tuleb vastavalt avaliku konsultatsiooni ja ametliku kooskõlastuse tulemustele töögrupi või Justiitsministeeriumi otsusel muuta või täiendada, vajab ka muudetud või täiendatud analüüs Justiitsministeeriumi heakskiitu. Kui analüüsis tehakse olulised muudatused, tuleb analüüs esitada kodifitseerimiskomisjonile arutamiseks.

Pärast analüüsi lõplikku heakskiitmist Justiitsministeeriumi poolt asub töögrupp koostama seaduseelnõu kontseptsiooni (vt lähemalt järgmises punktis). Koos analüüsi lõpliku heakskiitmisega annab Justiitsministeerium ka juhtnõõrid, millistel analüüsis välja pakutud või millistel muudel lahendustel peab koostatav kontseptsioon baseeruma. Selles etapis võib kaalutavaid lahendusi jääda alles veel rohkem kui üks, seda nt põhjusel, et enne lõpliku otsuse tegemist tuleb kontseptsiooni etapis läbi viia oluliste mõjude analüüs.

## 5. Kontseptsiooni koostamise etapp

Riigikogu 23.2.2011 [otsuse](#) „Õiguspoliitika arengusuunad aastani 2018” lisa punkt 7.1 näeb seaduseelnõu kontseptsiooni koostamiseks ette järgmised põhimõtted: „7.1. Kõigi põhimõttelise tähendusega seaduseelnõude normide kujundamise eel tuleb koostada eelnõu õiguslikke valikuid kajastav eelnõu kontseptsioon (analoogne valge raamatuga Euroopa Liidu otsustusprotsessis), milles: 7.1.1. kirjeldatakse valitavat õiguslikku meedet selle sisu täielikult avaval viisil; 7.1.2. analüüsitakse kontseptsiooni põhjal kavandatava seaduseelnõuga kaasnevaid olulisi mõjusid; 7.1.3. selgitatakse regulatsiooni loomisel kehtivat põhiseadusest, rahvusvahelisest õigusest ja rahvusvaheliste organisatsioonide poolt kehtestatud õigusaktidest või soovitustest tulenevat õiguslikku olukorda; 7.1.4. võrreldakse parimaks peetavat lahendust sellega, kuidas selliseid probleeme lahendatakse Eestiga õiguslikult, kultuuriliselt ja ühiskonnakorralduslikult sarnaste riikide õiguskordades; 7.1.5. hinnatakse seaduseelnõus valitud lahenduse rahvusvahelist konkurentsivõimet selleks rahvusvaheliste organisatsioonide poolt kasutatavate või üldtunnustatud meetodikate alusel; 7.1.6. hinnatakse seaduseelnõus valitud lahenduse sobivust kehtivasse õiguskorda, nagu eelnõu haakuvust Eesti õiguskorras kehtivate üldiste põhimõtete ja juba heakskiidetud lahendustega.“.

---

<sup>189</sup> Vt ka HÕNTE § 50 lõiked 2 ja 3.

HÕNTE § 1 lg 3 kohaselt koostatakse juhul, kui kavandatava seaduseelnõu sisul on Eesti õiguskorras põhimõtteline tähendus, pärast väljatöötamiskavatsuse kooskõlastamist ja enne seaduseelnõu normide kujundamist eelnõu õiguslikke valikuid kajastav seaduseelnõu kontseptsioon; kontseptsiooni koostamisel järgitakse HÕNTE-s seaduseelnõu seletuskirja kohta sätestatud nõudeid niivõrd, kuivõrd see on nimetatud menetluse etapis võimalik.

[Normitehnika käsiraamatu](#) lk 6: „Põhimõttelise tähendusega seaduseelnõu normide kujundamise eel tuleb koostada eelnõu õiguslikke valikuid kajastav eelnõu kontseptsioon. Eelnõu kontseptsioon sarnaneb olemuslikult seaduseelnõu seletuskirjaga, kus lahendatav probleem on põhjalikult lahti seletatud ning hinnatud kaasnevaid mõjusid. Kontseptsiooni koostamine võimaldab vältida olukorda, kus põhimõtteliste küsimuste üle tuleb arutleda etapis, kui eelnõu koos seletuskirjaga on juba valmis. Seega tuleb pärast VTK kooskõlastamist põhimõttelise tähendusega küsimused läbi arutada kontseptsiooni järgus ning alles seejärel asuda sätete sõnastamise juurde. Kui kontseptsioon koostatakse seaduseelnõu seletuskirja nõudeid järgides, siis on sisuliste otsuste kujundamise järel ja enne normide sõnastamist võimalik seda seletuskirja kavandina kasutada.“

### **Ühinguõiguse kodifitseerimise projekti raames toimub kontseptsiooni koostamine järgmiselt:**

Pärast analüüsi lõplikku heakskiitmist Justiitsministeeriumi poolt asutakse vastavalt Justiitsministeeriumi juhtnõuõridele koostama HÕNTE nõuetele vastavat seaduseelnõu kontseptsiooni.<sup>190</sup>

Seaduseelnõu kontseptsiooni koostamine on analüüsi ning seaduseelnõu ja seletuskirja koostamise vaheetapp. Kontseptsioon sisaldab elemente nii analüüsist kui ka seaduseelnõust ja seletuskirjast, kuid sisaldab võrreldes nendega ka täiendavat informatsiooni. Selles käsitletakse põhjalikumalt analüüsi etapi tulemusel välja valitud eelistatud lahendusvarianti (lahendusvariante), mh tuleb selles põhjendada vastava valiku tegemist. Kui välja on valitud mitu võimalikku lahendust, tuleb neid kontseptsioonis põhjalikumalt analüüsida, et kontseptsiooni pinnalt oleks võimalik valida eelistatuim lahendus. Vajadusel võib kontseptsiooni etapis välja pakkuda ka täiendavaid lahendusi, mida analüüsis ei käsitletud. Kontseptsiooni etappi eristab analüüsi etapist muu hulgas ka analüüsi või kontseptsiooni etapis tuvastatud oluliste mõjude analüüsi läbiviimine. Läbi tuleb viia kõigi selleks hetkeks teadaolevate oluliste mõjude analüüs; eelnõu ja seletuskirja koostamise etapis viiakse läbi üksnes täiendavalt selgunud oluliste mõjude analüüs. Ka see lihtsustab ühe kindla lahendusvariandi väljavalimist. Vajadusel tuleb kontseptsioonis esitada juba võimalikud normi sõnastused (alternatiividena). Kirjeldada ja põhjendada tuleb, millisel viisil vajavad valdkondlikud rakendusaktid muutmist, millised uued rakendusaktid tuleb kehtestada (koos sisu kirjeldusega) või millised olemasolevad rakendusaktid tuleb kehtetuks tunnistada. Uute rakendusaktide kavandit ei tule kontseptsiooni etapis veel esitada.<sup>191</sup> Kontseptsiooni etapis on võrreldes analüüsi etapiga ka olulisem roll vertikaalsete teemade peavastutajatel: kontseptsioonis tuleb esitada juriidiliste isikute liikide regulatsioonide terviklahendused, mis peavad olema ka kooskõlas üld- ja eriseaduste ning ühinguõigusega puutumust omavate seadustega.

Kontseptsiooni etapi lõpuks peaks olema tehtud valik ühe konkreetse lahendusvariandi kasuks. Üksnes mõjuval põhjusel võib jätkata tööd mitme lahendusvariandiga.

<sup>190</sup> Kodifitseerimise käskkirja eelnõu p 2.9.11 4) c); kodifitseerimise käskkirja eelnõu seletuskirja p 2.10.11.14.

<sup>191</sup> Vt aga HÕNTE § 48.

Muus osas kehtib eespool punktis III.4 analüüsi etapi kohta kirjeldatu ka kontseptsiooni koostamise etapis. Mõjude hindamise ja kaasamise kohta vt all punktid III.7 ja III.8.

Kontseptsioonile tuleb lisada EL ühinguõiguslike direktiivide terviktekstide ja Eesti kehtiva õiguse ning väljapakutavate muudatuste vastavuse tabelid (v.a direktiivide osas, mis ei ole otseselt Justiitsministeeriumi vastutusalas).

## 6. Eelnõu ja seletuskirja koostamise etapp

Pärast kontseptsiooni lõplikku heakskiitmist Justiitsministeeriumi poolt asutakse vastavalt kontseptsioonile ja Justiitsministeeriumi juhtnõuõrudele koostama HÕNTE nõuetele vastavat seaduseelnõu ja selle seletuskirja.<sup>192</sup> Eelnõus peaks sisalduma üksnes eelistatuid lahendusi. Kui eelnõus välja pakutud lahendused erinevad analüüsi või kontseptsiooni raames tehtud ettepanekutest, tuleb seletuskirjas erinevust selgitada ja põhjendada.<sup>193</sup>

Eelnõule ja seletuskirjale peab töögrupp korraldama keelelise ja normitehnilise toimetamise enne nende Justiitsministeeriumile esitamist nende ametlikule kooskõlastamiseks edastamiseks.<sup>194</sup>

Muus osas kehtib eespool punktides III.4 ja III.5 analüüsi ja kontseptsiooni etappide kohta kirjeldatu ka seaduseelnõu ja selle seletuskirja koostamise etapis. Mõjude hindamise ja kaasamise kohta vt all punktid III.7 ja III.8.

Koos seaduseelnõu seletuskirjaga esitatakse tabelid EL ühinguõiguslike direktiivide terviktekstide ja Eesti kehtiva õiguse ning väljapakutavate muudatuste vastavuse tabelid (v.a direktiivide osas, mis ei ole otseselt Justiitsministeeriumi vastutusalas). Lisaks kohaldub ka HÕNTE §-s 45 sätestatu.

## 7. Mõjude hindamine

### 7.1. Üldiselt

Vabariigi Valitsuse 13. jaanuari 2011. aasta [määruse](#) nr 10 „Vabariigi Valitsuse reglement“<sup>195</sup> § 5 lõike 2 alusel kinnitatud mõjude hindamise meetodika kohaselt on mõjude hindamine protsess, mille abil kogutakse tõendusmaterjali poliitikavalikute eeliste ja puuduste kohta, hinnates nende potentsiaalseid tagajärgi.<sup>196</sup>

---

<sup>192</sup> Kodifitseerimise käskkirja eelnõu p 2.9.11 4) d); kodifitseerimise käskkirja eelnõu seletuskirja p 2.10.11.21.

<sup>193</sup> HÕNTE § 42 lg 2.

<sup>194</sup> Kodifitseerimise käskkirja eelnõu seletuskirja p 2.10.11.

<sup>195</sup> RT I, 29.12.2011, 233.

<sup>196</sup> Mõjude hindamise [meetodika](#), Justiitsministeerium ja Riigikantselei, 2012, lk 3.

Kodifitseerimise käskkirja eelnõu kohaselt on töögrupi esmaseks ülesandeks koostada kodifitseerimise detailne tegevuskava ning selle ühe osana tuleb koostada ka mõjude hindamise läbiviimise tegevus- ja ajakava.<sup>197</sup>

Järgnevalt selgitatakse kodifitseerimise projekti raames läbi viidavale mõjude hindamisele esitatavaid nõudeid.

Riigikogu 23.2.2011 [otsuse](#) „Õiguspoliitika arengusuunad aastani 2018”<sup>198</sup> lisa punkt 8 näeb seoses mõjude hindamisega ette järgmised põhimõtted: „8. Seadus peab olema mõjus. 8.1. Arvestades poliitika ja õiguse kui eesmärgi ja vahendi suhet, tuleb iga õigusakti väljatöötamise eel hinnata, millisel määral aitab loodav regulatsioon oodatavat poliitikaeesmärki saavutada, eelkõige: 8.1.1. tuleb teadvustada ja hinnata eelnõuga kaasnevaid mõjusid; 8.1.2. mõjude analüüsil tuleb erilist tähelepanu pöörata regulatsiooniga ettevõtjatele kaasnevatele mõjudele; 8.1.3. eraldi tuleb hinnata, kas on võimalik kehtestada kogu regulatsioon tähtajalisena, esmajoonel peaks seda võimalust kasutama juhul, kui õigusaktiga kaasnevate mõjude hindamine osutub keeruliseks; 8.1.4. eelnõu kontseptsioonis sisalduva mõjude analüüsiga koos tuleb nii kontseptsioonis kui ka võimaluse korral hilisemas eelnõus määrata kindlaks, millal ja missugune institutsioon teeb õigusakti mõjude järelhindamise, et kontrollida regulatsiooni toimivust; 8.1.5. Vabariigi Valitsusel tuleb 2012. aasta lõpuks koostada regulatsiooniga kaasnevate mõjude analüüsi juhised, mis lähtuvad rahvusvaheliselt tunnustatud põhimõtetest, samuti nende juhendite kehtestamiseks vajalike õigusaktide muudatused; 8.1.6. mõjude analüüsi tulemused tuleb pärast ministeeriumidevahelist kooskõlastamist ja osapooltega läbiarutamist esitada koos seaduseelnõuga Vabariigi Valitsusele ja Riigikogule; 8.1.7. vastuvõetud regulatsiooni tegelike mõjude hilisema kontrolli tagamiseks tuleb eelnõus ette näha Vabariigi Valitsuse kohustus esitada Riigikogule kindlaksmääratud aja jooksul seaduse jõustumisest arvates hinnang sellega kaasnenud mõjude kohta (järelhindamise aruanne).“.

Kodifitseerimise käskkirja eelnõu seletuskirja punkti 2.10.1 kohaselt hõlmab mõjude hindamine järgmisi tegevusi: „Mõjude analüüs – probleemide kaardistamine lähteülesande etapis; kodifitseerimise etapis (analüüs) võimalike kaasnevate mõjude ja nende olulisuse väljaselgitamine; iga kodifitseerimisprojekti puhul oluliste mõjude analüüs vastavalt mõjude analüüsi [metoodikale](#) ja õiguspoliitika arengusuundadele<sup>199</sup>“. Lisaks näeb kodifitseerimise käskkirja eelnõu lisana nr 1 kehtestatava kodifitseerimismetoodika punkt 7 ette, et: „Tööde planeerimisel tuleb arvestada sellega, et lisaks juriidilisele analüüsile peavad olema hinnatud olulisemate muudatuste sotsiaalsed, majanduslikud, keskkonna- või muud kaasnevad mõjud. Mõjude analüüsi mõte on saada täpsemat teavet kavandatavate lahenduste rakendatavusest, kaasnevatest kuludest ja tuludest erinevatele ühiskonnaelu sfääridele“. Täiendavalt on kodifitseerimise käskkirja eelnõu seletuskirja punktis 2.10.11 selgitatud, et „Töögrupp arutab ühele või mitmele kontseptsioonis või eelnõus väljapakutud lahendusele mõjude analüüsi tellimise vajadust ja koostab sellesisulise lähteülesande mõjude analüüsi tellimiseks. [...] Enne töö tellimist konsulteerib töögrupi juht valdkonna ministeeriumi ametnikuga, kes korraldab EL struktuurivahendite kasutamist, veendumaks vajalike vahendite olemasolus ja juhtnõude saamiseks abikõlblikkuse reeglite järgimiseks.“.

---

<sup>197</sup> Vt kodifitseerimise käskkirja eelnõu p 2.9.11 4) a).

<sup>198</sup> RT III, 07.03.2011, 1.

<sup>199</sup> Riigikogu 23.02.2010. a [otsus](#) „Õiguspoliitika arengusuunad aastani 2018” heakskiitmine.

## 7.2. Analüüsi etapp

Juba analüüsi etapis tuleb läbi viia kõigi välja pakutavate lahendusvariantide esmane mõjude hinnang. See nõue tuleneb väljatöötamiskavatsusele<sup>200</sup> ja seega ühtlasi ka analüüsile<sup>201</sup> esitatavatest nõuetest. Ka Riigikogu 23.2.2011 [otsuse](#) „Õiguspoliitika arengusuunad aastani 2018” lisa punkti 6.1 kohaselt tuleb väljatöötamiskavatsuses muu hulgas esitada eelistatava regulatsiooni mõjude esmane analüüs. HÕNTE § 1 lõike 4 kohaselt on väljatöötamiskavatsuse koostamisel mõjude osas aluseks mõjude hindamise [metoodika](#). Mõjude hindamise metoodika kohaselt tähendab esmane mõjuanalüüs mõjude tuvastamist, tuvastatud mõjude olulisuse väljaselgitamist ning juhul, kui tuvastatakse olulised mõjud, siis mõjude avaldumisega seotud asjaolude kirjeldust (kellele avalduvad, kuidas, millal).<sup>202</sup> Mõjude hindamise metoodika näeb mõjude hindamise läbiviimiseks ette järgmised põhimõtted: „Kui varem ei ole konkreetses küsimuses mõjude hindamisega tegeletud, tuleb esialgset mõjude väljaselgitamist alustada hiljemalt väljatöötamiskavatsuse koostamise etapis. Väljatöötamiskavatsuse koostamisel hinnatakse, millised on probleemi lahendamiseks kavandatavate lahenduste rakendamisel tõenäoliselt avalduvad olulised mõjud ja kuidas neid on kavas hinnata. [...] Esitatakse ülevaade probleemist või probleemidest, põhjendused sellega tegelemiseks riigi tasandil, eesmärkidest ning võimalikest lahendustest nende saavutamiseks, sh, miks on otsustatud õigusliku regulatsiooni kasuks (vt täpsemalt peatükid 3.1–3.3). Tuvastatakse, millised mõjud võivad poliitikavalikute või -instrumentide rakendamisega kaasneda (mõjuvaldkonnad määratakse HÕNTE § 46 lg 1 alusel ning lähtutakse käesoleva dokumendi lisa 3 toodud küsimustikust). Määratakse kindlaks, millised olulised mõjud (HÕNTE § 1 lg 1 p 7) võivad seaduse rakendamisega kaasneda ja kuidas need avalduvad (kokku mõjude analüüsi etapid 1, 2 ja 3, vt peatükk 3.4). Antakse ülevaade, milliseid neist kavatakse põhjalikumalt analüüsida.“<sup>203</sup> Seoses oluliste mõjudega näeb HÕNTE § 1 lg 1 ette, et väljatöötamiskavatsus peab käsitlema muu hulgas järgmist teavet ja põhjendusi: „7) millised olulised mõjud, lähtudes nende esinemise sagedusest, ulatusest, sihtrühma suuruselt ja ebasoovitavate mõjude riskist, võivad seaduse rakendamisega kaasneda; 8) kuidas kaasnevaid olulisi mõjusid analüüsitakse ja põhjendus, milliseid kaasnevaid mõjusid ei analüüsita“.

Seega tuleb analüüsi etapis läbi viia üksnes mõjude esmane analüüs ehk hindamine. Kui selle raames tuvastatakse olulised mõjud, analüüsitakse neid kontseptsiooni koostamise etapis (vt all p III.7.3). Mõjude esmase hindamise tulemusi tuleb analüüsida ja võtta arvesse lahendusvariantide väljapakumisel. Mõjude esmase hindamise tulemused peavad sisalduma ka analüüsi tulemusi kajastavas VTK tabelis (vt selle kohta üleval p III.4.6). Mõjude esmase hindamise viivad läbi valdkondlikke teemasid analüüsivad töögrupi liikmed koostöös mõjude hindamise ekspertidega (vastava töögrupi liikme abil ja/või töögrupi tellitava tööna).

<sup>200</sup> Vt HÕNTE § 1 lg 1 p 7; mõjude hindamise [metoodika](#), lk 8.

<sup>201</sup> Kodifitseerimise käskkirja eelnõu seletuskirja p 2.10.11.

<sup>202</sup> Mõjude hindamise [metoodika](#), lk 4; vt oluliste mõjudega seotud asjaolude kirjeldamise kohta lähemalt sama dokumendi lk 19 j.

<sup>203</sup> Mõjude hindamise [metoodika](#), lk 8, vt ka sama dokumendi lk 4 j.

### 7.3. Kontseptsiooni ja eelnõu(de) koostamise etapp

Muudatustega kaasnevate mõjude hindamine peab toimuma ka kontseptsiooni ja eelnõu(de) koostamise etapis.<sup>204</sup> Kontseptsiooni etapis hõlmab see võrreldes analüüsi etapiga nii uute lahenduste mõjude esmast hindamist kui ka juba analüüsi või alles kontseptsiooni etapis tuvastatud<sup>205</sup> oluliste mõjude osas põhjaliku analüüsi läbiviimist. Kontseptsiooni etapi lõpuks peavad olema hinnatud ja analüüsitud võimalikult paljud mõjud. Eelnõu koostamise etapis tuleks tegeleda vaid selliste mõjude esmase hindamise ja oluliste mõjude analüüsiga, mis ei ole ilmnenud varasemates etappides (nt põhjusel, et pakutakse välja uued lahendused võrreldes varasemate etappidega).

Mõjude analüüsimise korraldab töögrupp koostöös mõjude hindamise ekspertidega (vastava töögrupi liikme abil ja/või töögrupi tellitava tööna). Töögrupp peab koostama ka oluliste mõjude analüüsi läbiviimiseks vajaliku lähteülesande.<sup>206</sup> Mõjude analüüsi viib läbi mõjude analüüsi ekspert, kes ei pea olema töögrupi liige.<sup>207</sup> Mõjude esmase hindamise korraldamine toimub samas korras kui analüüsi etapis (vt üleval p III.7.2).

Mõjude esmase hindamise ja oluliste mõjude analüüsi tulemused peab töögrupp läbi analüüsima, kodifitseerimiskomisjoniga läbi arutama<sup>208</sup> ning koostatava analüüsi, kontseptsiooni ja eelnõu juures arvesse võtma.

Kontseptsioon ja eelnõu seletuskiri peavad sisaldama ülevaadet seadus(t)e eeldatavatest mõjudest ning juhul, kui seadus(t)e rakendamisega kaasnevad eeldatavasti olulised mõjud, tuleb kontseptsioonile ja seletuskirjale lisada mõjude analüüsi aruanne (HÕNTE §-d 39 jj, § 46<sup>209</sup>, § 1 lg 3). Mõjude hindamise metodika kohaselt kajastatakse mõjude hindamist eraldi seaduse seletuskirja mõjude hindamise osas,

---

<sup>204</sup> Vt mõjude hindamise [metoodika](#), lk 9; HÕNTE § 46 j, § 1 lõiked 3 j; kodifitseerimise käskkirja eelnõu seletuskirja p 2.10.11.15, 2.10.11.22.

<sup>205</sup> Vt mõjude hindamise [metoodika](#), lk 18.

<sup>206</sup> Kodifitseerimise käskkirja eelnõu seletuskirja p 2.10.11; sama nõue tuleneb mõjude hindamise [metoodikast](#), vt lk 5.

<sup>207</sup> Vt kodifitseerimise käskkirja eelnõu p 2.9.11 11); kodifitseerimise käskkirja eelnõu seletuskirja p 2.10.11.

<sup>208</sup> Vt ka kodifitseerimise käskkirja seletuskirja eelnõu p 2.10.11.16.

<sup>209</sup> HÕNTE: „§ 46. Seaduse mõjud (1) Seletuskirja osas „Seaduse mõjud” selgitatakse seaduse rakendamisest eeldatavasti tulenevat: 1) sotsiaalset, sealhulgas demograafilist mõju; 2) mõju riigi julgeolekule ja välissuhetele; 3) mõju majandusele; 4) mõju elu- ja looduskeskkonnale; 5) mõju regionaalarengule; 6) mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse korraldusele; 7) muud otsesest või kaudset mõju. (2) Kui lõike 1 alusel ei tuvastata olulist mõju, märgitakse see seletuskirjas. (3) Kui seaduse rakendamisega kaasnevad eeldatavasti olulised mõjud, lisatakse seletuskirjale mõjude analüüsi aruanne. Mõjude analüüsi aruandes: 1) esitatakse teave mõjude analüüsi tellija, tegija, kaasatud ekspertide ja valitsusväliste institutsioonide kohta; 2) kirjeldatakse analüüsivat probleemi, analüüsi eesmärki ja uurimisküsimust; 3) põhjendatakse analüüsi meetodi valikut; 4) kirjeldatakse kasutatud andmeid, analüüsivõimeid ja tulemusi ning tulemusi lõikes 1 nimetatud valdkondades; 5) kirjeldatakse võimalike lahenduste positiivseid ja negatiivseid mõjusid lõikes 1 nimetatud valdkondades; 6) esitatakse kokkuvõtte ja eesmärgi saavutamiseks sobivaim lahendus; 7) esitatakse järeelhindamise aruande esitamise kohustus, selle koostamise tegevuskava, sealhulgas selle eeldatav toimumise aeg, peamised vaadeldavad mõju liigid ja hindamise kriteeriumid, või põhjendatakse järelanalüüsi ebavajalikkust. (4) Kui mõju analüüsimisel kasutatakse lisaks statistilisi, sotsioloogilisi või muid uurimusi või andmeid, viidatakse seletuskirjas kasutatud andmebaasidele ja dokumentidele või lisatakse nende koopiad.“

seletuskirjale lisatava mõjude analüüsi aruandes<sup>210</sup> või seaduse seletuskirjas vastava regulatsiooni kirjelduse juures.<sup>211</sup> Mõjude analüüsi aruanne on koos kontseptsiooni ja eelnõuga avaliku konsultatsiooni objektiks.<sup>212</sup>

#### 7.4. Järeelhindamine

Riigikogu 23.2.2011 [otsuse](#) „Õiguspoliitika arengusuunad aastani 2018” lisa näeb ette: „[...] Eelkõige tuleb väljatöötamise kavatsuses esitada: [...] 6.1.7. õigusakti edasise väljatöötamise etappide ning nende käigus tehtavate tegevuste ülevaade (sealhulgas tuleb kaaluda õigusakti rakendamise mõjude järeelhindamise vajalikkust) koos detailse ajakava ja vastutajatega. [...] 8.1. Arvestades poliitika ja õiguse kui eesmärgi ja vahendi suhet, tuleb iga õigusakti väljatöötamise eel hinnata, millisel määral aitab loodav regulatsioon oodatavat poliitikaeesmärki saavutada, eelkõige: [...] 8.1.4. eelnõu kontseptsioonis sisalduva mõjude analüüsiga koos tuleb nii kontseptsioonis kui ka võimaluse korral hilisemas eelnõus määrata kindlaks, millal ja missugune institutsioon teeb õigusakti mõjude järeelhindamise, et kontrollida regulatsiooni toimivust; [...] 8.1.7. vastuvõetud regulatsiooni tegelike mõjude hilisema kontrolli tagamiseks tuleb eelnõus ette näha Vabariigi Valitsuse kohustus esitada Riigikogule kindlaksmääratud aja jooksul seaduse jõustumisest arvates hinnang sellega kaasnenud mõjude kohta (järeelhindamise aruanne).“.

Järeelhindamise nõue sisaldub ka HÕNTE § 46 lõike 3 punktis 7: „(3) Kui seaduse rakendamisega kaasnevad eeldatavasti olulised mõjud, lisatakse seletuskirjale mõjude analüüsi aruanne. Mõjude analüüsi aruandes [...] 7) esitatakse järeelhindamise aruande esitamise kohustus, selle koostamise tegevuskava, sealhulgas selle eeldatav toimumise aeg, peamised vaadeldavad mõju liigid ja hindamise kriteeriumid, või põhjendatakse järelanalüüsi ebavajalikkust.“. HÕNTE § 1 lg 6 näeb järeelhindamise läbiviimiseks ette järgmised nõuded: „Kui seaduseelnõus on § 46 lõike 2 punkti 7 kohaselt ette nähtud seaduse mõjude järeelhindamise aruande esitamine, siis juhendatakse selle koostamisel järeelhindamise tegevuskavast, kuid alati esitatakse: 1) seaduse eesmärk ja selle saavutamise hindamiskriteeriumid; 2) mõjude analüüs ja hinnang eesmärkide saavutamisele; 3) huvirühma tagasiside; 4) edasine tegevuskava.“.

[Normitehnika käsiraamat](#) lk 6 selgitab: „Kui regulatsiooni olemus võimaldab selle rakendamisest tuleneva mõju järeelhindamist, siis määratakse kindlaks, millal ja missugune institutsioon teeb õigusakti mõju järeelhindamise, et kontrollida regulatsiooni toimivust. Järeelhindamise kohustus sätestatakse seaduse rakendussätetes. Selles rakendussättes tuleb alati märkida, millises eeskirja §-s 46 nimetatud mõjuvaldkonnas avalduva mõju osas järeelhindamine läbi viiakse, ning märkida vastutav ministerium. Soovitav on kasutada trafaretset sõnastust, näiteks „Käesoleva seaduse rakendamisel riigiasutuste ja kohalike omavalitsuste korraldusele eeldatavalt avalduva olulise mõju järeelhindamine viiakse Justiitsministeriumi poolt läbi hiljemalt 2020. aastal.“ Järeelhindamisel analüüsitakse, kas praktikas on saavutatud selline tulemus, mis eelnõu koostamisel eesmärgiks seati.“.

Ka mõjude järeelhindamise aluseks on mõjude hindamise [metoodika](#).<sup>213</sup> Mõjude hindamise [metoodika](#) lisa nr 4 (Mõjude analüüsi aruande sisunõuded) näeb mõjude analüüsi kohustusliku koostisosana ette

<sup>210</sup> Vt mõjude analüüsi aruande vormi mõjude hindamise [metoodika](#) lisast nr 4.

<sup>211</sup> Mõjude hindamise [metoodika](#), lk 8, lähemalt vt sama dokumendi lk 9.

<sup>212</sup> [Kaasamise hea tava](#), p 4.4.

<sup>213</sup> HÕNTE § 1 lg 4.

järelhindamise aruande esitamise kohustuse esitamise: „Esitatakse järelhindamise aruande esitamise kohustus, selle koostamise tegevuskava, sealhulgas selle eeldatav toimumise aeg, peamised vaadeldavad mõju liigid ja hindamise kriteeriumid, või põhjendatakse järelanalüüsi ebavajalikkust.“. Lisaks tuleneb mõjude hindamise metoodikast järgmine põhimõte: „Mõjude järelhindamise kohustus seatakse seaduse rakendussätetes ja järelhindamist tehes juhendatakse seletuskirjas märgitud järelhindamise tegevuskavast, kuid alati esitatakse avaldunud oluliste mõjude analüüs ja hinnang seatud eesmärkide saavutamisele.“.<sup>214</sup> Mõjude järelhindamise korraldamise juhise sisaldub mõjude hindamise [metoodika](#) lisa nr 5 (Mõjude vahe- ja järelhindamise korraldamise juhise).

### **Ühinguõiguse kodifitseerimise projekti raames toimub järelhindamise vajalikkuse hindamine üldjoontes järgmiselt:**

Ühinguõiguse kodifitseerimise raames valmiva õigusakti eelnõu kui eelduslikult olulise mõjuga õigusakti eelnõu osas võib olla vajalik teatud aja möödudes seaduse jõustumisest läbi viia mõjude järelhindamine (järelanalüüs) ja koostada selle kohta aruanne.

Ühinguõiguse kodifitseerimise raames valmiva eelnõu mõjude järelhindamise läbiviimise kohustus on Justiitsministeeriumil. Töögrupi ülesandeks on mõjude järelhindamise vajalikkuse hinnangut ning tegevuskava sisaldava mõjude analüüsi aruande koostamise korraldamine (vt selle kohta üleval p III.7.3) ning selle alusel järelhindamise läbiviimise vajalikkuse ja selle läbiviimise tegevuskava hindamine. Need tegevused tuleb viia kontseptsiooni ja vajadusel ka eelnõu koostamise etapis, kuid järelhindamise tegemise vajalikkust tuleb kaaluda ka juba analüüsi koostamise etapis. Töögrupi seisukohad ja vajadusel järelhindamise läbiviimise tegevuskava peavad sisalduma vastavalt analüüsis, kontseptsioonis ja eelnõu seletuskirjas. Mõjude järelhindamise kohustus peab selle läbiviimise vajalikkuse korral sisalduma eelnõu rakendussätetes. Järelhindamisel kaasatakse huvirühmad [kaasamise hea tava](#) korras (HÖNTE § 1 lg 5). Pärast mõjude järelhindamise aruande koostamist esitatakse see Vabariigi Valitsusele ja Vabariigi Valitsuse reglemendi § 21 lõikes 1 sätestatud korras Riigikogule, samuti puudutatud huvirühmade esindajatele.

## **8. Kaasamise ja kooskõlastamise korraldus**

Riigikogu 23.2.2011 [otsuse](#) „Õiguspoliitika arengusuunad aastani 2018“ lisa näeb huvirühmade kaasamine kohta ette järgmised põhimõtted: „IV. Huvigruppide kaasamine 10. Reguleerimisest mõjutatud isikutega eelnõu põhilahenduste arutamine on vajalik nii eelnõu kõigi mõjude väljaselgitamiseks kui ka demokraatia põhimõttest tulenevalt. 11. Aruteluks tuleb esitada nii eelnõu väljatöötamise kavatsus, eelnõu kontseptsioon kui ka eelnõu ise. 12. Kaasamine on efektiivne üksnes juhul, kui see toimub selgete formaliseeritud menetlusreeglite järgi. Seetõttu tuleb Vabariigi Valitsusel 2012. aasta lõpuks välja töötada ning kehtestada kõigile valitsusasutustele eelnõude avalikuks aruteluks esitamise ja arutelu tulemuste Riigikogule esitamise kord.“.

---

<sup>214</sup> Mõjude hindamise [metoodika](#), lk 9.



HÕNTE § 1 lg 5 sätestab: „Väljatöötamiskavatsuse, kontseptsiooni ja seaduseelnõu ettevalmistamiseks huvirühmade ja avalikkuse kaasamine ning kooskõlastamine toimub reglemendis sätestatu ja reglemendi § 4 lõike 2 alusel kehtestatud kaasamise hea tava korras.“.

Vabariigi Valitsuse reglemendi § 4 lõike 2 kohaselt kaasatakse eelnõu või muu küsimuse ettevalmistamisse asjassepuutuvad huvirühmad vastavalt kaasamise heale tavale, mille kinnitab Vabariigi Valitsus. [Kaasamise hea tava](#) kinnitati Vabariigi Valitsuse 29.12.2011 istungil.

[Kaasamise hea tava](#) punkt 1.1 näeb ette, et “Valitsusasutused kaasavad huvirühmi ning avalikkust neid puudutavate otsuste kujundamisse, et tagada otsuste parim võimalik kvaliteet ning legitiimsus“.

[Kaasamise hea tava](#) punkti 1.2 kohaselt seisneb kaasamine „otsuste kujundamisel huvirühmade ja avalikkuse informeerimises ja nendega konsulteerimises. Informeerimine seisneb huvirühmadele ja avalikkusele tasakaalustatud ja objektiivse informatsiooni edastamises, mis võimaldab mõista otsuse tegemise eesmärki ja lahendusvõimalusi. Avalik konsulteerimine seisneb huvirühmadelt ja avalikkuselt tagasiside küsimises poliitikakujundamise kõigis etappides, sealhulgas probleemide püstitamisel, eesmärkide kindlaksmääramisel, lahendusvõimaluste analüüsimisel ja otsuse kavandi koostamisel.“.

[Kaasamise hea tava](#) punkt 2 sätestab: „1. Valitsusasutus hindab kavandatava otsuse mõju huvirühmadele ja ühiskonnale laiemalt vastavalt mõjude hindamise meetodikale ning otsustab kaasamise vajaduse, ulatuse ning ajastuse. Mõjude väljaselgitamiseks lähtutakse Vabariigi Valitsuse kinnitatud mõjude hindamise [meetodikast](#). 2. Valitsusasutus selgitab välja huvirühmad, keda väljatöötatav otsus mõjutab. Huvirühmaks võib olla nii füüsiliste isikute kogum kui ka juriidiline isik või mitteformaalne ühendus, keda kavandatav otsus võib mõjutada, kes osalevad otsuse rakendamisel või kellel on selgelt väljendatud huvid otsustatavas valdkonnas. Kaasamisel on oluline tagada huvide tasakaalustatud esindatus. 3. Huvirühmade ringi laiendatakse kaasamise käigus vajaduse järgi. Osalemine ei eelda juriidiliselt määratletud staatust või juriidilist suhet otsust ettevalmistava asutusega. Avalikkuse kaasamises võib esineda erinevusi huvirühmade kaasamisest kaasamise viisis ja ajastuses, lähtudes otstarbekusest.“.

[Kaasamise hea tava](#) punkti 4.5 kohaselt selgitatakse huvirühmadele ja avalikkusele edastatavas teates avaliku konsultatsiooni avamise kohta, milleks otsuse eelnõu on vaja, milleks kaasamist korraldatakse, ootusi nendelt saadava tagasiside suhtes ning eelnõu edasist menetluskäiku, sealhulgas nimetatakse huvirühmad, keda on kaasatud, märgitakse need küsimused, mille kohta oodatakse huvirühmade seisukohti, nimetatakse huvirühmadele tagasiside andmise viisid ja tähtaeg ning kirjeldatakse kaasamise edasist käiku ja eelnõu edasist menetlust.

[Kaasamise hea tava](#) punkti 6 kohaselt tuleb kaasatud huvirühmi mõistliku aja jooksul teavitada konsultatsiooni käigus saadud tagasisidest ja selle tulemusest, sh selgitada ettepanekute või märkustega arvestamist või põhjendada nendega arvestamata jätmist.

Huvigruppide kaasamine tähendab kodifitseerimise käskkirja eelnõu seletuskirja p 2.10.1 kohaselt järgmisi tegevusi: „ Huvigruppide kaasamine – valdkondade spetsialistide (praktikud ja teoreetikud) kaasamine ekspertidena eelnõude väljatöötamisse; kodifitseerimise etapis (analüüs) kaasamise heale tavale vastava kaasamiskava väljatöötamine, hõlmates seda, keda, millal ja kuidas eelnõu koostamisse kaasatakse; huvigruppidega ühisarutelude ja seminaride korraldamine; avalikus veebis ülevaate pidamine töö käigust teavitamiseks ja olulisemate materjalide avaldamiseks, tutvustamiseks.“.

Töögrupp peab kodifitseerimise käskkirja eelnõu lisa nr 1 (Kodifitseerimismetoodika) p 8 kohaselt koostama kodifitseerimise detailse tegevuskava ühe osana kaasamise kava: „Juba analüüsi algetapil selgitab töögrupp välja huvigrupid, koostab neist nimekirja ja teeb esialgse kava, kuidas, keda ja mis etapis eelnõu väljatöötamisse kaasata. Seejuures tuleks arvesse võtta huvigruppide erinevust ja kaasamisviisi (nt huvigrupi esindajatega kohtumine, ühisseminar, ümarlaud, elektrooniliselt või paber kandjal arvamuste küsimine jne) otsustamisel lähtuda just konkreetse huvigrupi suurusele ja olemusele sobilikust lahendist.“.

Kodifitseerimise käskkirja eelnõu p 2.9.11 9) sätestab: „Töögrupi juht või kokkuleppel mõni muu töögrupi liige tagab, et teave töögrupi töö käigu, tegevuskava, vahetulemuste ja lõpptulemuse kohta oleks Justiitsministeeriumi veebi kaudu avalikkusele jooksvalt kättesaadav.“.

### **Ühinguõiguse kodifitseerimise projekti raames toimub kaasamine üldjoontes järgmiselt:**

Kaasamine viiakse läbi ühinguõiguse kodifitseerimise kõikides etappides: analüüsi etapis, kontseptsiooni koostamise etapis ning samuti pärast eelnõu valmimist.<sup>215</sup> Kaasamine hõlmab nii huvirühmade ja avalikkuse informeerimise kui ka nendega konsulteerimise. Avaliku konsultatsiooni peavad läbima nii analüüs, kontseptsioon kui ka eelnõu ja selle seletuskiri. Lisaks kaasamisele tuleb läbi viia nii analüüsi, kontseptsiooni kui ka seaduseelnõu ja seletuskirja ametlik koostööstamine asjaomaste asutustega.<sup>216</sup>

Kaasamises ja/või koostööstamisel on roll nii töögrupil, Justiitsministeeriumil kui ka kodifitseerimiskomisjonil.

Sisulise kaasamise ja koostööstamise põhirolli täidab töögrupp. Töögrupp peab Justiitsministeeriumi nõudel ette valmistama materjalid huvirühmade ja avalikkusega avaliku konsulteerimise ja asjaomaste asutustega ametliku koostööstamise läbiviimiseks. Samuti on töögrupi ülesandeks avaliku konsultatsiooni ja ametliku koostööstuse käigus laekunud märkuste ja ettepanekute analüüs ning põhjendatuse korral nende arvestamine ja sisseviimine, vajaduse korral kohtumiste korraldamine esitatud märkuste ja ettepanekute läbirääkimiseks, tabeli koostamine ettepanekute arvestamise või mitteamestamise kohta koos põhjenduste ja selgitustega, samuti ettepanekute ja märkuste tegijatele tagasiside andmine. Töögrupp korraldab ka kaasamise ühe osa – avalikkuse ja huvirühmade informeerimise – läbiviimist, sh Justiitsministeeriumi eelneval heakskiidul vajaliku info avaldamist Justiitsministeeriumi veebilehel, kus see peaks olema avalikkusele jooksvalt kättesaadav.<sup>217</sup> Luua tuleks ka eraldi ajaveeb.<sup>218</sup> Lisaks eespool nimetatud tegevustele peab töögrupp vastavalt vajadusele ka jooksvalt korraldama huvigrupi esindajatega kohtumisi, ühisseminare, ümarlaudu, arvamuste küsimist jms. Kui kodifitseeritava valdkonnal on puutumus ka teiste ministeeriumidega (nt kui muutmist vajavad ka teiste ministeeriumide vastutusvaldkonnas olevad seadused), tuleb nende ministeeriumidega konsulteerimist alustada kodifitseerimise võimalikult varajases etapis. Nimetatud tegevusi kirjeldav kaasamiskava peab sisalduma kodifitseerimise alguses töögrupi pool koostatavas detailses tegevuskavas.<sup>219</sup>

<sup>215</sup> Kodifitseerimise käskkirja eelnõu p 2.9.11 6).

<sup>216</sup> Koostööstamise kohta vt lähemalt Vabariigi Valitsuse reglemendi §-d 6 jj.

<sup>217</sup> Kodifitseerimise käskkirja eelnõu p 2.9.11 9).

<sup>218</sup> Vt ajaveebide kohta Justiitsministeeriumi [kodulehelt](#).

<sup>219</sup> Vt ka üleval p III.3.

Justiitsministeeriumi roll kaasajana ja kooskõlastamise korraldajana seisneb eelkõige töögrupi ettevalmistatud analüüsi, kontseptsiooni ning eelnõu ja seletuskirja avalikule konsultatsioonile ja ametlikule kooskõlastamisele saatmises. Justiitsministeerium kui töögrupi tegevusplaani heakskiitja saab teha ka ettepanekuid töögrupi välja töötatud kaasamiskava muutmiseks. Samuti täidab Justiitsministeerium kaasaja rolli kodifitseerimiskomisjoni liikmete valimisega ja selle tegevuses osalemisega.<sup>220</sup>

Kodifitseerimiskomisjoni roll kaasajana seisneb eelkõige selles, et selle liikmete hulka kuuluvad ka olulisemate asjaomaste institutsioonide ja suuremate huvirühmade esindajad.<sup>221</sup> Kodifitseerimiskomisjonis osalemise ettepanek tehakse suuremate ja aktiivsemate huvirühmade esindajatele, võttes seejuures arvesse eesmärki tagada kodifitseerimiskomisjoni võimalikult laiapõhjaline koosseis. Kodifitseerimiskomisjoni kaasatakse eelkõige selliste ministeeriumide esindajad, kellel on kodifitseeritava valdkonnaga suurim kokkupuude (eelkõige Rahandusministeerium ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium). Seejuures arvestatakse ka huvigruppide ning institutsioonide enda soovi ja valmisolekut kodifitseerimiskomisjonis osalemiseks. Kodifitseerimiskomisjon saab esitada töögrupile mittekohustuslikke soovitusi, märkuseid ja ettepanekuid.<sup>222</sup>

Ühinguõiguse kodifitseerimise projekti tuleb kaasata nii erinevad ettevõtlus-, vabade elukutsete jms organisatsioonid kui ka kohtud, ministeeriumid ning muud riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutused, kellel on kodifitseeritava valdkonnaga kokkupuude.

Ühinguõiguse kodifitseerimise projekti võivad soovida panustada vähemalt samad isikud, asutused ja organisatsioonid, kellele saadeti 2014. aasta juunis üleskutse esitada ettepanekuid ühinguõiguse kodifitseerimise ja moderniseerimise kohta<sup>223</sup>: Eesti Advokatuuri äriõiguse komisjon, Ametiühingute Keskliit, Arengufond, Audiitorkogu, Avatud Eesti Fond, Eesti Era- ja Riskikapitali assotsiatsioon, Eesti Juristide Liit, Eesti Kaubandus-Tööstuskoda, Eesti Kindlustusseltside Liit, Eesti Kirikute Nõukogu, Eesti Kohtunikabide Ühing, Eesti Korterühistute Liit, Eesti Linnade Liit, Eesti Maaomavalitsuste Liit, Eesti Maksumaksjate Liit, Eesti Pangaliit, Eesti Pank, Eesti Suurettevõtjate Assotsiatsioon, Eesti Väike- ja Keskmiste Ettevõtjate Assotsiatsioon, Eesti Väärtpaberikeskus, Eesti Äriinglite Assotsiatsioon, Eesti Ühistegeline Liit, Ettevõtluse Arendamise SA, Finantsinspeksioon, Harju Maakohtu registriosakond, Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koda, Maksu- ja Tolliamet, Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liit, NASDAQ OMX Tallinn, Notarite Koda, Pärnu Maakohtu registriosakond, Raamatupidamise Toimkond, Riigikontroll, Tallinna Tehnikaülikooli Õiguse Instituut, Tallinna Ülikooli Õigusakadeemia, Tartu Maakohtu registriosakond, Tartu Ülikooli õigusteaduskond, Teenusmajanduse Koda, Viru Maakohtu registriosakond, õiguskantsler, kohtud, ministeeriumid.

---

<sup>220</sup> Kodifitseerimise käskkirja eelnõu p 2.9.12 4).

<sup>221</sup> Kodifitseerimise käskkirja eelnõu p 2.9.12 2) ja 3).

<sup>222</sup> Kodifitseerimise käskkirja eelnõu p 2.9.12 9); kodifitseerimise käskkirja eelnõu seletuskirja p 2.10.11.

<sup>223</sup> Justiitsministeeriumi dokumendiregistri viit: 7-7/14-4763; registreerimise kuupäev: 2.6.2014; vt ka Justiitsministeeriumi 5.6.2014 [pressiteadet](#) „Justiitsministeerium valmistab ette ühinguõiguse korrastamist“; vt ühinguõiguse kodifitseerimise kohta üldiselt Justiitsministeeriumi [kodulehelt](#).

Nimetatud huvigruppidest avaldasid arvamust või vastasid 16 adressaati: Eesti Advokatuuri äriõiguse komisjon<sup>224</sup>, Eesti Kaubandus-Tööstuskoda koos Eesti Töandjate Keskliiduga<sup>225</sup> ning samuti eraldi<sup>226</sup>, Eesti Kirikute Nõukogu<sup>227</sup>, Eesti Maksumaksjate Liit<sup>228</sup>, Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liit<sup>229</sup>, Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus<sup>230</sup>, Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koda<sup>231</sup>, Maksu- ja Tolliamet<sup>232</sup>, Notarite Koda<sup>233</sup>, Riigikohus<sup>234</sup>, õiguskantsler<sup>235</sup>, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium<sup>236</sup>, Rahandusministeerium<sup>237</sup>, Siseministeerium<sup>238</sup> ja Sotsiaalministeerium<sup>239</sup>.

Eesti Advokatuuri äriõiguse komisjon, Eesti Kirikute Nõukogu, Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liit, Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koda, Notarite Koda, Rahandusministeerium ning teatud tingimustel ka Eesti Kaubandus-Tööstuskoda ja Töandjate Keskliit avaldasid ka soovi olla kaasatud ühinguõiguse revisjoni projekti.

Lisaks tuleb võimalusel kaasata ka muude teadaolevate puutumust omavate huvirühmade ja asutuste esindajad.

## 9. Justiitsministeeriumi ressursside kasutamine

Kuigi ühinguõiguse kodifitseerimine plaanitakse olulises osas läbi viia Euroopa Liidu toetuse abil, peab kodifitseerimise projekti panustama ka Justiitsministeerium kui kodifitseeritava valdkonna eest vastutaja.

Kodifitseerimiskomisjoni juhiks peab olema Justiitsministeeriumi ühinguõiguse eest vastutav ametnik, kellele see on tavapäraseks teenistuskohustuseks. Lisaks võib kodifitseerimiskomisjoni liikmeks olla ka teisi Justiitsministeeriumi ametnikke. Selline tegevus ei kuulu rahastamisele kodifitseerimise projekti eelarvest. Seda tuleks arvesse võtta Justiitsministeeriumi iga-aastase tööplaani koostamisel. Lisaks tuleks tööplaani koostamisel arvestada ka sellega, et kodifitseerimise projektiga võivad kaasneda ülesanded ka teistele Justiitsministeeriumi ametnikele (nt vajalikud hanked, töögrupi ja kodifitseerimiskomisjoni liikmete väljavalimine, analüüsi, kontseptsiooni ja eelnõu ülevaatamine vastavalt enda vastutusvaldkonnale, nimetatud dokumentide avalikule konsultatsioonile, ametlikule

---

<sup>224</sup> Justiitsministeeriumi dokumendiregistri viit: 7-7/14-4763; registreerimise kuupäev: 25.6.2014.

<sup>225</sup> Justiitsministeeriumi dokumendiregistri viit: 7-7/14-4763; registreerimise kuupäev: 10.6.2014.

<sup>226</sup> Justiitsministeeriumi dokumendiregistri viit: 7-7/14-4763; registreerimise kuupäev: 14.7.2014.

<sup>227</sup> Justiitsministeeriumi dokumendiregistri viit: 7-7/14-4763; registreerimise kuupäev: 25.6.2014.

<sup>228</sup> Justiitsministeeriumi dokumendiregistri viit: 7-7/14-4763; registreerimise kuupäev: 1.7.2014.

<sup>229</sup> Justiitsministeeriumi dokumendiregistri viit: 7-7/14-4763; registreerimise kuupäev: 3.7.2014.

<sup>230</sup> Justiitsministeeriumi dokumendiregistri viit: 7-7/14-4763; registreerimise kuupäev: 20.6.2014.

<sup>231</sup> Justiitsministeeriumi dokumendiregistri viit: 7-7/14-4763; registreerimise kuupäev: 25.6.2014.

<sup>232</sup> Justiitsministeeriumi dokumendiregistri viit: 7-7/14-4763; registreerimise kuupäev: 20.6.2014.

<sup>233</sup> Justiitsministeeriumi dokumendiregistri viit: 7-7/14-4763; registreerimise kuupäev: 7.7.2014.

<sup>234</sup> Justiitsministeeriumi dokumendiregistri viit: 7-7/14-4763; registreerimise kuupäev: 19.6.2014.

<sup>235</sup> Justiitsministeeriumi dokumendiregistri viit: 7-7/14-4763; registreerimise kuupäev: 14.7.2014.

<sup>236</sup> Justiitsministeeriumi dokumendiregistri viit: 7-7/14-4763; registreerimise kuupäev: 30.6.2014.

<sup>237</sup> Justiitsministeeriumi dokumendiregistri viit: 7-7/14-4763; registreerimise kuupäev: 15.10.2014.

<sup>238</sup> Justiitsministeeriumi dokumendiregistri viit: 7-7/14-4763; registreerimise kuupäev: 20.6.2014.

<sup>239</sup> Justiitsministeeriumi dokumendiregistri viit: 7-7/14-4763; registreerimise kuupäev: 19.6.2014.

kooskõlastamisele, Vabariigi Valitsusele ja Riigikogule esitamine ning menetluste toetamine, pressiga suhtlemine jne). Töögrupi juht peab edastama Justiitsministeeriumile viimase nõudel enne igakordse tööplaani koostamist sisendina informatsiooni selle kohta, millised töögrupi järgmisesse kalendriaastasse plaanitud tegevused toovad Justiitsministeeriumi ametnikele tõenäoliselt ülesandeid kaasa.

Justiitsministeerium peaks tagama võimaluse korral töögrupi juhile ka töökoha ja töövahendid ministeeriumis, et töögrupi juht oleks kursis valdkonna jooksvate õigusloome küsimustega ja tihedas kontaktis Justiitsministeeriumis ühinguõiguse või seda mõjutava poliitika kujundajatega.<sup>240</sup> Töögrupil on võimalik kasutada ka Justiitsministeeriumi infrastruktuuri projekti raames nt koosolekute, seminaride või muude projektiga seotud ürituste korraldamiseks.<sup>241</sup>

Töögrupi juht või kokkuleppel mõni muu töögrupi liige peab tagama, et teave töögrupi tegevuse kohta oleks Justiitsministeeriumi veebi kaudu avalikkusele jooksvalt kättesaadav.<sup>242</sup> Seega peab Justiitsministeerium pakkuma töögrupile ka tehnilist tuge sellise informatsiooni avalikustamiseks.

## 10. Kodifitseerimise etapi üldine ajakava

Ühinguõiguse kodifitseerimise projekt tuleb lõpule viia 2018. aasta lõpuks. Kodifitseerimisprojekt loetakse lõppenuks, kui eelnõu(d) on esitatud Vabariigi Valitsusele heakskiitmiseks.<sup>243</sup> Kodifitseerimisprojekti kodifitseerimise etapi detailse ajakava peab välja töötama töögrupp kodifitseerimise detailse tegevuskava ühe osana. Kodifitseerimise etapi esialgne hinnanguline raamajakava on järgmine:

- 1) kodifitseerimise detailse tegevuskava koostamine, arutamine kodifitseerimiskomisjonis ning ministeeriumile heakskiitmiseks esitamine: 3 kuud (+1 kuu, kui kodifitseerimise tegevuskava esimese korraga heaks ei kiideta);
- 2) analüüsi koostamine, arutamine kodifitseerimiskomisjonis ning ministeeriumile heakskiitmiseks esitamine: 10 kuud (+2 kuud, kui analüüsi esimese korraga heaks ei kiideta);
- 3) seaduse kontseptsiooni koostamine, arutamine kodifitseerimiskomisjonis ning ministeeriumile heakskiitmiseks esitamine: 5 kuud (+2 kuud, kui kontseptsiooni esimese korraga heaks ei kiideta). Kui kontseptsiooni etapis viiakse läbi oluliste mõjude analüüs (tõenäoline), lisandub veel 2 kuud;
- 4) seaduseelnõu ja selle seletuskirja koostamine, arutamine kodifitseerimiskomisjonis ning ministeeriumile heakskiitmiseks esitamine: 5 kuud (+2 kuud, kui eelnõu ja seletuskirja esimese korraga heaks ei kiideta). Kui selles etapis viiakse läbi oluliste mõjude analüüs (vähem tõenäoline), lisandub veel 2 kuud. Eelnõu keeleline ja normitehniline kontroll tuleks läbi viia alles pärast eelnõu heakskiitmist Justiitsministeeriumi poolt. Selleks kulub hinnanguliselt 1 kuu (+1 kuu, kui eelnõu avaliku konsultatsiooni ja ametliku kooskõlastamise tulemusel oluliselt muutub).

<sup>240</sup> Kodifitseerimise käskkirja eelnõu seletuskirja p 2.10.11.

<sup>241</sup> Kodifitseerimise käskkirja eelnõu seletuskirja p 2.10.11.

<sup>242</sup> Kodifitseerimise käskkirja eelnõu p 2.9.11 9); kodifitseerimise käskkirja eelnõu seletuskirja p 2.10.1.

<sup>243</sup> Töögrupi juht peab siiski toetama ka eelnõu menetlemist Vabariigi Valitsuses ja Riigikogus – kodifitseerimise käskkirja eelnõu p 2.9.11 7).

Analüüsi, kontseptsiooni ning eelnõu ja seletuskirja heakskiitmisele järgneb avalik konsultatsioon ja ametlik kooskõlastamine ning nende raames esitatud ettepanekute ja märkuste analüüs ja vajadusel sisseviimine ning ministeeriumilt lõpliku heakskiidu saamine, mille igakordne hinnanguline ajakulu on 3 kuud.

Lõplikult heakskiidetud eelnõu esitamisele Vabariigi Valitsusele kulub Justiitsministeeriumil ca 1 kuu.

Kokkuvõtlik hinnanguline ajakulu töögrupi tööga alustamisest kuni eelnõu esitamiseni Vabariigi Valitsusele:

23 kuud + (7 kuud tagavaraks) – sisulisele tööle kuluv aeg;

2 kuud + (2 kuud tagavaraks) – mõjude analüüsile kuluv aeg (osa mõjude analüüsist toimub tõenäoliselt sisulise tööga samal ajal);

1 kuu + (1 kuu tagavaraks) – normitehnilisele ja keelelisele kontrollile kuluv aeg;

9 kuud – avalikule konsultatsioonile ja ametlikule kooskõlastamisele kuluv aeg;

1 kuu – eelnõu esitamine Vabariigi Valitsusele.

**KOKKU: 36 kuud + (10 kuud tagavaraks) = 46 kuud ehk 3 aastat ja 10 kuud.**

Töögrupi tööga alustamisele eelneb töögrupi juhi ja kodifitseerimiskomisjoni juhi ning töögrupi liikmete valimine, millele kulub eelduslikult vähemalt 2 kuud. Nende tegevustega saab alustada pärast lõplikult kodifitseerimise poolt otsustamist.

## **11. Vahekokkuvõte**

Kodifitseerimisprojekti kodifitseerimise etapp algab töögrupi ja kodifitseerimiskomisjoni juhtide ja liikmete valimisega. Esimese tööna koostab töögrupp kodifitseerimise detailse tegevuskava, seejärel analüüsi, pärast seda kontseptsiooni ning lõpuks seaduseelnõu ja seletuskirja. Nimetatud dokumendid esitatakse igakordselt kodifitseerimiskomisjonile arutamiseks ning ministeeriumile heakskiitmiseks ja juhtnõude saamiseks järgmise alaetapi jaoks.

Analüüsimisele kuuluvad küsimused jaotatakse töögrupi liikmete vahel horisontaalsel põhimõttel (nt tegeleb üks töögrupi liige kõikide juriidiliste isikute juhtorganitega seonduva probleematika analüüsimisega), et tagada sarnaste küsimuste lahendamine sarnastest põhimõtetest lähtuvalt juhtudel, kus erisuste järele puudub vajadus. Lisaks määratakse juriidilise isiku liigi põhised peavastutajad, et tagada üksikute juriidiliste isikute vormide regulatsioonide terviklikkus ning aidata kaasa haakuvuse tagamisele üld-, eri- ja muude puutumust omavate seadustega. Samad põhimõtted kehtivad ka kontseptsiooni ning seaduseelnõu ja seletuskirja koostamise etapis.

Kodifitseerimise projektis pööratakse suurt tähelepanu huvirühmade ja avalikkuse kaasamisele. Analüüsi, kontseptsiooni ning eelnõu ja seletuskirja osas viiakse läbi avalik konsultatsioon ja ametlik kooskõlastamine. Lisaks sellele toimub huvirühmade jooksev kaasamine töögrupi poolt vastavalt vajadusele. Suuremate ja aktiivsemate huvirühmade esindajad kaasatakse ka kodifitseerimiskomisjoni

liikmetena. Avalikkuse informeerimiseks avaldatakse teave töögrupi tegevuse kohta Justiitsministeeriumi veebilehel. Kaasamine on alanud juba ettevalmistavas etapis, kus avalikkust, huvirühmi ja asutusi kutsuti üles esitama lähteülesande koostamise jaoks ettepanekuid ja arvamusi. Samuti viiakse kaasamiseks läbi lähteülesande projekti avalik konsultatsioon.

Kodifitseerimise projekti raames välja pakutavate muudatuste mõjude hindamine toimub nii analüüsi, kontseptsiooni kui ka eelnõu koostamise etapis. Kodifitseerimise raames tuleb hinnata ka mõjude järelanalüüsi läbiviimise vajalikkust.

Ühinguõiguse kodifitseerimise projekti esialgne hinnanguline kestus on ca 4 aastat.

## **IV. Üldine probleemide kaardistus ja analüüsi ülesanded<sup>244</sup>**

### **1. Ühinguõigust reguleerivate seaduste süsteem ja terminoloogia, juriidiliste isikute liigitus, registripidamise üldpõhimõtted<sup>245</sup>**

#### **1.1. Revisjoni objekt**

##### **a) Analüüsi etapi üldeesmärk**

Revisjoni üldeesmärgiks on välja töötada lähtekohad ühinguõigust reguleerivate seaduste süsteemi ja terminoloogia, juriidiliste isikute liigituse ning registri(te) ülesehituse ja registriõigusliku regulatsiooni asukoha kohta. Lähtekohtade väljatöötamisel koostatav analüüs peab vastama HÖNTE mõistes väljatöötamiskavatsusele ja sisaldama probleemide ja nende alternatiivsete lahendusvariantide õigusvõrdlevat analüüsi ja eelistatavat lahendust koos põhjendusega.

Etapp I: Kõikide allpool punktides IV.1.1 b)–IV.1.1 d) nimetatud küsimuste kohta tuleb koostada regulatsioonide lähtekohad (kinnitades ja põhjendades olemasolevate lähtekohtade õigsust või esitades ettepanekud nende põhimõtteliseks muutmiseks), mis on sisendiks punktides IV.2–IV.13 nimetatud teemade analüüsimiseks.

Etapp II: Pärast punktides IV.2–IV.13 nimetatud teemade analüüsi ja muudatusettepanekute valmimist tuleb analüüsida tulemuste vastavust esialgselt välja töötatud lähtekohtadele ning teha vajadusel ettepanekud muudatusettepanekute muutmiseks või muuta esialgu välja töötatud lähtekohti (lähtekohtade järelanalüüs).

Analüüsimisele kuuluvad vähemalt järgmised küsimused:

##### **b) Tsviilseadustiku üldosa seaduses sisalduva juriidiliste isikute regulatsiooni eesmärk ja reguleerimisala, eraõiguslikke juriidilisi isikuid reguleerivate seaduste süsteem ja terminoloogia**

Tsviilseadustiku üldosa seadus reguleerib juriidiliste isikutega (sh avalik-õiguslike juriidiliste isikutega) seotud üldküsimusi. Mitmed nendest küsimustest on sarnaselt või lähedaselt reguleeritud ka üksikute eraõiguslike juriidiliste isikute kohta käivates eriseadustes. Tsviilseadustiku üldosa seaduse normide kohta on seaduse kommentaaris kirjutatud järgmist: nende normide „peamine eesmärk on tagada juriidilise isiku ja tema peamiste liikide tunnuste piiritlemine ning reguleerida juriidilise isiku asutamise, lõpetamise ja õiguskäibes osalemise üldpõhimõtted. Valdavat osa tsviilseadustiku üldosa seaduse 2. peatüki sätetest korratakse või täpsustatakse konkreetse juriidilise isiku liigi kohta käivas seaduses [...]. Vaid üksikud teise peatüki sätted on juriidilise isiku liikide suhtes ülese tähendusega ning otsekohalduvad [...] peatükis on sätestatud üldised raamid seadusandjale, millest lähtuvalt seadusandja saab kujundada juriidilise isiku liikide regulatsioone. Eeltoodust

---

<sup>244</sup> Lähteülesande käesolevas osas sisalduvad analüüsiteemad ja analüüsimisele kuuluvad üksiküsimused peavad käsitlemist leidma ka kontseptsiooni ja eelnõu etapis, kui Justiitsministeeriumi antud juhtnööridest ei tulene teisiti; arvestada tuleb, et teatud lähteülesande projektis sisalduvaid kiireloomulisi küsimusi võib olla vajalik lahendada kodifitseerimisprojektist eraldi.

<sup>245</sup> Selle analüüsiteema kohta vt ka üleval p II.3.



tulenevalt aitab juriidiliste isikute üldregulatsioon tagada ka juriidilise isiku üksikute liikide regulatsiooni ühtsust ja läbipaistvust.“<sup>246</sup>

Eeldusel, et kodifitseerimise raames ei otsustata luua eraõiguslike juriidiliste isikute koodeksit, tuleb välja töötada TsÜS-i juriidiliste isikute regulatsiooni eesmärgi, reguleerimisala ning TsÜS-i kui üldseaduse ja otseselt ühinguõigust reguleerivate eriseaduste omavahelise suhte lähtekohad. Lähtekohtades tuleb hinnata eksisteeriva eraõiguslike juriidilisi isikuid reguleerivate seaduste süsteemi ja ülesehituse otstarbekust ja õigusselgust. Vajadusel tuleb teha ettepanekud seaduste senise struktuuri või ülesehituse muutmiseks. Muu hulgas tuleb hinnata, kas õigusselguse huvides tuleks äriseadustikus reguleerida kõik äriühingud, eelkõige ka tulundusühistu ja Euroopa ühinguvormid; samuti tuleb hinnata, kas kehtivas õiguses tulundusühistu reguleerimiseks valitud lahendus, mille kohaselt kohaldatakse tulundusühistule täiendavalt osaühingu kohta sätestatud, on piisavalt õigusselge või vajab see muutmist. Lähtekohad peavad sisaldama loetelu küsimustest, mida tuleks suurema õigusselguse ja süsteemsuse saavutamiseks reguleerida üksnes TsÜS-is ning mida tuleks reguleerida nii TsÜS-is kui eriseadustes (nt otsuste kehtetuse alused, juriidilise isiku lõpetamise alused jne). Vajadusel tuleb välja tuua täiendavad analüüsimist vajavad teemad või üksikküsimused. Samuti tuleb hinnata ühinguõigust reguleerivates seadustes kasutatava terminoloogia otstarbekust ja ühtsust ning selle muutmise ja täiendamise vajalikkust.<sup>247</sup>

### c) Eriliigilised juriidilised isikud vs juriidiliste isikute alaliigid

1.1.2018 kaotab kehtivuse TsÜS § 25 lg 1 teine lause, mis praegu sisaldab eraõiguslike juriidiliste isikute liikide loetelu. Seeläbi kerkib senisest veelgi teravamalt küsimus, kas usulised ühendused, ametiühingud jms on tavalise mittetulundusühingu suhtes eriliigilised juriidilised isikud või üksnes mittetulundusühingu alaliigid.<sup>248</sup> Korterühistud on alates 1.1.2018 selgelt eriliigilised juriidilised isikud, mitte mittetulundusühingu alaliigid.

Analüüsida tuleb, kas ja kuidas tuleks muuta senine juriidiliste isikute liigitus õigusselgemaks. Muu hulgas vajab see küsimus analüüsi ka õigusliku staatuse muutmise võimalikkuse vaatepunktist juriidilise isiku põhiliigi ja tema alaliikide vahel.<sup>249</sup>

<sup>246</sup> K. Saare. Tsiviilseadustiku üldosa seadus. Kommenteeritud väljaanne (P. Varul jt). 2010, 2. ptk p 1.

<sup>247</sup> Nt osanike/aktsionäride/liikmete üldnimetus (nt liige), ühinemise/jagunemise/ümberkujundamise üldnimetus (nt reorganiseerimine), õiguste omanikud vs omajad; veebileht vs koduleht, juhtorganite liikmete nimetamine vs määramine, juhtorgani liikme ametiaeg vs volitused (K. Saare teeb ettepaneku kasutada terminit „ametiaeg“, vt Tsiviilseadustiku üldosa seadus. Kommenteeritud väljaanne. 2010 (P. Varul), § 40 p 3.2.5), esindatus vs kvoorum; kooskõla [ruumiandmete seadusega](#) (RT I, 08.07.2014, 26) (aadress) ja [audiitortegevuse seadusega](#) (audiitor vs audiitorettevõtja).

<sup>248</sup> Vt selle kohta ka Riigikogu XII koosseisu korteriomandi- ja korteriühituseaduse seaduse [eelnõu](#) nr 462 seletuskirjas sisalduvaid selgitusi korteriomandi- ja korteriühituseaduse § 16 lg 2 ja TsÜS § 25 lg 1 muutmise kohta; V. Kõve. Mittetulundusühingute ja sihtasutuste seadustest. – Juridica 1996, 555 (555 jj); vt ka RKTkm 10.5.2010, [3-2-1-39-10](#); vt ka uuringut „Usuvabadus Eestis 2013“, osa IV: „Ettepanekud ja soovitused riigiasutustele“ (leitav Inimõiguste Instituudi [kodulehelt](#)).

<sup>249</sup> RKTkm 10.5.2010, [3-2-1-39-10](#); vt ka all p IV.13.1 b).

#### **d) Registri(te) ülesehitus, registriõigusliku regulatsiooni asukoht**

Kehtiva õiguse kohaselt eksisteerib kaks juriidiliste isikute põhiregistrit: äriühingud kantakse äriregistrisse, mittetulundusühingud ja sihtasutused mittetulundusühingute ja sihtasutuste registrisse. Äriregistrisse kantakse äriühingute kõrval ka füüsilisest isikutest ettevõtjate ettevõtteid. Lisaks eksisteerivad nimetatud registritel mitmed alamregistrid: praegu on seaduse kohaselt olemas ametiühingute (AÜS § 6) ja usulistest ühenduste register (KiKoS § 5 lg 4) kui mittetulundusühingute ja sihtasutuste registri alamregistrid. Korteriomandi- ja korteriühistuseaduse jõustumisel 1.1.2018 tekib mittetulundusühingute ja sihtasutuste registri allregister korteriühistuste jaoks. Samas kohaldatakse mittetulundusühingute ja sihtasutuste registrele suures osas sarnaseid reegleid või samu õigusnorme kui äriregistrile (vt mh MTÜS § 76, SAS § 14 lg 3). Viidatud mittetulundusühingute seaduse ja sihtasutuste seaduse sätted on aga õigusselguse seisukohast problemaatilised. Õiguskantsler on oma 30.6.2011 Justiitsministeeriumile saadetud [märgukirja](#) nr 6-1/080378/00803113, 6-8/081020/00803113<sup>250</sup> punktis 52 leidnud järgmist: „[...] vajaks ilmselt analüüsi ka mittetulundusühingute seaduse § 76, mille pinnalt peab normi adressaat pelgalt viitest ÄS §-le 71 aru saama, et talle kohaldub viidatud normis nimetatud tingimustel samuti trahvimise võimalus koos eranditega tsiviilkohtumenetluse seadustikus toodud üldregulatsioonist, kusjuures blanketne norm ise paikneb peatükis ja paragrahvis, mille pealkirjadest (vastavalt „Mittetulundusühingute ja sihtasutuste register“ ning „Äriseadustiku kohaldamine“) lähtuvalt ei peaks üldiselt eeldama, et sisuliselt võidakse seal reguleerida ka isikute vastutust (tavaliselt on vastutust reguleerivad normid kohaselt esile tõstetud). Lisaks tekib küsimus, kas sama kehtib ka sihtasutuste puhul sihtasutuste seaduse § 13 lg 3 pinnalt.“. Hoolimata sellise viitamistehnika õigusselguse küsimusest, vajab põhimõtteliselt otsustamist küsimus, kas senine äriregistri ning mittetulundusühingute ja sihtasutuste registri eristamine ja erinevates seadustes reguleerimine on otstarbekas.

Analüüsida tuleb, milline oleks otstarbekas ja õigusselge registri ülesehitus ja registrimenetluse regulatsioon. Muu hulgas tuleb analüüsida, kas senised äriregister ning mittetulundusühingute ja sihtasutuste register tuleks liita või peaks iga juriidilise isiku liigi (sh alaliigi ja/või eriliigi) jaoks olema eraldi register. Analüüsida tuleb, kas välja tuleks töötada ühtne registrimenetluse regulatsioon, mis asuks äriseadustikus, eraldi registriseaduses vms. Analüüsida tuleb ka kehtivas õiguses sisalduva lahenduse, mille kohaselt on paljud registrimenetluse detailid reguleeritud mitte seaduse tasandil, vaid alamaktides, otstarbekust, õigusselgust ja põhiseaduspärasust. Näiteks tehakse määrustega erandeid seaduses sisalduvatest nõuetest, samuti seotakse teatud kohustused või nende puudumine riigi tehniliste võimalustega.<sup>251</sup> Samuti sisalduvad mõne kande alused üksnes määrustes.<sup>252</sup>

---

<sup>250</sup> Justiitsministeeriumi dokumendiregistri viit: 10.1-6/9285; registreerimise kuupäev: 30.6.2011; vt ka Justiitsministeeriumi vastuskirja õiguskantslerile (Justiitsministeeriumi dokumendiregistri viit: 10-2/14-5061; registreerimise kuupäev: 8.7.2014).

<sup>251</sup> Nii tuleb nt ÄS § 400 lg 1 punkti 10 kohaselt lisada registrele esitatavale ühinemisavaldusele EVK pidaja kinnitus selle kohta, et ühineva ühingu juhatus on teda teavitanud ühinemisest, kui ühineva ühingu aktsiad või osad on registreeritud EVK-s. ÄS § 541 lg 3 kohaselt ei tule äriregistri pidajale aga äriseadustikus sätestatud andmeid esitada, kui need on registripidajale arutivõrgu vahendusel kättesaadavad EVK-st. Justiitsministri 28.12.2005 [määruse](#) nr 59 „Kohtule dokumentide esitamise kord“ (RT I, 28.06.2014, 7) § 22 reguleerib, millistel puhkudel seaduses nimetatud teatise esitada ei ole vaja: mh ei tule esitada ÄS § 400 lg 1 punktis 10 nimetatud kinnitust.

FIE äriregistris registreerimise küsimus tuleb analüüsimisele punkti IV.2.1 g) raames.

## **1.2. Ülevaade huvigruppide 2014. aastal esitatud ettepanekutest**

Vt allpool punktis IV.2.2.

## **2. Juriidiliste isikute liikide ja FIE regulatsioonide üldanalüüs (eesmärgid, olemuslikud probleemid ja vastavus praktika vajadustele)**

### **2.1. Revisjoni objekt**

#### **a) Analüüsi etapi üldeesmärk**

Revisjoni üldeesmärgiks on põhjalikult, sisuliselt ja süsteemselt analüüsida erinevate eraõiguslike juriidiliste isikute liikide ja FIE regulatsioonide lähtekohtade otstarbekust, olemuslikke probleeme ja vastavust praktika vajadustele ning teha vajadusel ettepanekud kehtiva õiguse muutmiseks. Hinnata tuleb olemasolevate lahenduste lihtsustamise (sh halduskoormuse vähendamise ja e-lahenduste kasutamise soodustamise), ajakohastamise ja ühtlustamise vajalikkust. Analüüs peab vastama HÖNTE mõistes väljatöötamiskavatsusele ja sisaldama probleemide ja nende alternatiivsete lahendusvariantide õigusvõrdlevat analüüsi ja eelistatavat lahendust koos põhjendusega.

Etapp I: Kõikide allpool punktides IV.2.1 b)–IV.2.1 g) nimetatud isikute ja küsimuste kohta tuleb koostada regulatsioonide lähtekohad (kinnitades ja põhjendades olemasolevate lähtekohtade õigsust või esitades ettepanekud nende põhimõtteliseks muutmiseks), mis on sisendiks punktides IV.3–IV.13 nimetatud teemade analüüsimiseks. Vajadusel sisaldavad lähtekohad täiendavate analüüsiteemade või üksikprobleemide kirjeldust, mis vajavad kodifitseerimisprojekti käigus analüüsi, kuid mida lähteülesandes ei ole kirjeldatud. Vajadusel tuleb pakkuda välja uued juriidiliste isikute liigid või olemasolevate juriidiliste isikute uued alaliigid koos vastavate regulatsioonide lähtekohadega.

Etapp II: Pärast punktides IV.3–IV.13 nimetatud teemade analüüsi ja muudatusettepanekute valmimist tuleb analüüsida tulemuste vastavust esialgselt välja töötatud lähtekohtadele ning teha vajadusel ettepanekud muudatusettepanekute muutmiseks või muuta esialgu välja töötatud lähtekohti (lähtekohtade järelanalüüs).

Analüüsimisele kuuluvad vähemalt järgmised küsimused:

---

<sup>252</sup> Vt nt kohtu registriosakonna kodukorra § 188 vs ÄS § 402 – kande tegemise aeg (vt regulatsiooni põhjenduste kohta Riigikogu XII koosseisu äriseadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse [eelnõu](#) nr 307 seletuskirja).

## b) Aktsiaselts ja osaühing

Rangemalt reguleeritud aktsiaseltsi õiguslik vorm on eelkõige mõeldud suurematele piiratud vastutusega äriühingutele, kellel on palju aktsionäre.<sup>253</sup> Seevastu on paindlikuma regulatsiooniga<sup>254</sup> osaühingu õiguslik vorm kujundatud eelkõige väikese osanike arvuga äriühingutele.<sup>255</sup> Aktsiaselts võib olla börsil noteeritud<sup>256</sup>, aga enamik Eesti aktsiaseltse tegutsevad siiski börsiväliselt. Osaühing ei või olla börsil noteeritud. Aja jooksul võivad osaühingu ja tavaaktsiaseltside regulatsioonid olla teatud küsimustes muutunud liiga rangeks, seda mh suundumusest ühtlustada osaühingu regulatsioon rangemat regulatsiooni vajava aktsiaseltsi regulatsiooniga ning tavaaktsiaseltsi regulatsioon veelgi rangemat regulatsiooni vajava börsiaktsiaseltside regulatsiooniga. Muu hulgas on selline protsess aset leidnud EL direktiivide, mh börsiaktsiaseltsi aktsionäride õiguste direktiivi<sup>257</sup> ülevõtmise tulemusel, mis kehtestab küll kohustuslikud nõuded üksnes börsiaktsiaseltsidele, mida aga laiendati Eestis osaliselt ka tavaaktsiaseltsidele ja osaühingutele. Samas eksisteerib valdkondi, kus on erinevate juriidiliste isikute liikide senisest ühetaolisem reguleerimine põhjendatud.

Analüüsida tuleb, millised peaksid põhimõtteliselt olema osaühingu, aktsiaseltsi ja börsiaktsiaseltsi regulatsioonide lähtekohad ning millistes küsimustes peaksid regulatsioonid olema võimalikult ühetaolised ja millistes küsimustes kindlasti erinema.<sup>258</sup> Analüüsida tuleb, kas need ühinguvormid ei ole

<sup>253</sup> V. Kõve. Äriseadustiku üldsätted. – Juridica 1995, 135 (135 j).

<sup>254</sup> V. Kõve. Äriseadustiku üldsätted. – Juridica 1995, 135 (135 j).

<sup>255</sup> Kuni nelja osanikuga osaühinguid oli 2013. aasta 15. aprillil 128 871, s.o ligi 98% osaühingute koguarvust (131 826). Ühe osanikuga osaühinguid on kõigist osaühingutest ca 70%, neist 74% on sellised, kus osanik ja juhatuse liige langevad kokku (umbes pooltel viimati nimetatud juhtudest on osanik juhtinud osaühingut selle registrisse kandmisest alates). 90% osaühingutest on ühe või kahe osanikuga.

<sup>256</sup> NASDAQ OMX Tallinna börsil noteeritud emitente vt [www.nasdaqomxbaltic.com](http://www.nasdaqomxbaltic.com) [kodulehel](#).

<sup>257</sup> Selle direktiivi muudatusi menetletakse hetkel EL nõukogus: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi [eelnõu](#), millega muudetakse direktiivi 2007/36/EÜ seoses aktsionäride pikaajalise kaasamise soodustamisega ja direktiivi 2013/34/EL seoses ühingujuhtimise aruande teatavate elementidega.

<sup>258</sup> Vt ka Eesti Advokatuuri 1.10.2014 Justiitsministeeriumi poolt kooskõlastamisele saadetud äriseadustiku ja asjaõigusseaduse muutmise seaduse eelnõu (leitav [Eelnõude infosüsteemi](#) (EIS-i) toimikust nr 14-1354) raames esitatud ettepanekut (Justiitsministeeriumi dokumendiregistri viit: 8-1/14-7560; registreerimise kuupäev: 22.10.2014): „Samuti peab Komisjon vajalikuks rõhutada, et on oma 20.06.2014. a Justiitsministeeriumile esitatud kirjas välja toodud ettepanekuga samaselt jätkuvalt seisukohal, mille kohaselt tuleks AS-st eemaldada ebavajalikud erisused osaühingute ja aktsiaseltside regulatsioonist. Komisjoni hinnangul võimaldaks mittevajalike erisuste kõrvaldamine muuta äriseadustiku oluliselt ettevõtjasõbralikumaks õigusaktiks ning vältida ebavajalikke duplitseerimismomente. Lisaks aitaks võimalikult ühtne osaühingute ja aktsiaseltside regulatsioon ettevõtjatel, sh välismaistel investoritel Komisjoni hinnangul osaühingute ning aktsiaseltside kui äriühinguliikide olemust (sh käesoleva arvamuse aluseks oleva eelnõuga tehtavaid muudatusi osaühingu regulatsioonis) oluliselt paremini mõista. Komisjoni hinnangul on lahenduste otsimine eelnenud väärtpaberikontode avamise ning muude (mitte üksnes iduettevõtteid puudutavate) probleemide lähitulevikus kahtlemata vajalik ning aitaks tähelepanuväärselt kaasa Eesti äriühinguõiguse muutmisele ettevõtjasõbralikumaks. Ent Komisjon soovib veelkord rõhutada oma heameelt käesoleva arvamuse aluseks oleva eelnõuga ülesnäidatud initsiatiivi ning sammude suhtes ning avaldab lootust, et eelnõu Komisjoni poolt osaühingu osa jagamist puudutavaid märkusi arvestades liigsete viivitusteta vastu võetakse. Komisjon loodab, et paljud Eesti äriühinguõiguse ja mitte üksnes iduettevõtjaid puudutavad probleemkohad leiavad oma lahenduse käesoleva aasta juunis algatatud ühinguõiguse üldisema revisjoni käigus, mille kohta on oma ettepanekud esitanud Komisjon oma 20.06.2014. a kirjas Justiitsministeeriumile. Lisaks üldtoodule soovib Komisjon juhtida tähelepanu sellele, et ei pea õigeks üksikute seadusmuudatuste sisseviimine ilma seadust kogumis analüüsita. Pakutud muudatused

üle- või alareguleeritud. Lisaks tuleb analüüsida, millisel viisil oleks võimalik eelkõige osaühingu, aga ka aktsiaseltsi regulatsioone muuta iduühingute asutajate ja nendesse investeerijate jaoks senisest atraktiivsemaks. Lisaks tuleb analüüsida, kas sissemakseta asutatava osaühingu vorm vastab praktika vajadustele ning kas hetkel kehtivad erisused võrreldes tavaliste osaühingutega (nt asutamine üksnes füüsiliste isikute poolt, kui samas on võimalik osade hilisem võõrandamine juriidilistele isikutele) on põhjendatud ja kuritarvituste vältimiseks piisavad. Lisaks tuleb analüüsida, kas eelkõige ühe osanikuga osaühingu, aga ka ühe aktsionäri aktsiaseltsi regulatsioon peaks olema oluliselt lihtsam võrreldes mitme osaniku või aktsionäri ühingutega. Samuti tuleb analüüsida, kas osaühingu ja aktsiaseltsi asutamislepingu ja põhikirja funktsioonid ja omavahelised vahekorrad vajavad täpsustamist või põhimõttelist muutmist, võttes seejuures arvesse ka kiirmenetluses asutatava osaühingu põhikirja olemust.

Analüüs peab sisaldama vähemalt Läti, Leedu, Saksa, Suurbritannia, Delaware'i, mõne Skandinaavia riigi ja võimalusel Hollandi ja Luksemburgi vastavate või lähedaste ühinguvormide üldpõhimõtete käsitlust.

### **c) Täis- ja usaldusühing**

Äriseadustiku §-d 79 jj, 125 jj sisaldavad täis- ja usaldusühingu kui isikuühingute õiguslikke regulatsioone. Nende ühinguvormide kasutus ei ole praktikas suur.<sup>259</sup> Analüüsida tuleb, millised on täis- ja usaldusühingu regulatsioonide peamised probleemid ja kas need regulatsioonid vajavad põhimõttelist muutmist, et nende ühinguvormide populaarsust suurendada.

### **d) Tulundusühistu**

Tulundusühistuseaduse § 1 kohaselt on tulundusühistu äriühing, mille eesmärgiks on toetada ja soodustada oma liikmete majanduslikke huve läbi ühise majandustegevuse, milles liikmed osalevad tarbijate või muude hüvede kasutajatena, hankijatena, tööpanuse kaudu, teenuste kasutamise kaudu või mõnel muul sarnasel viisil. Ühistu vastutab oma kohustuste eest oma varaga (sellisel juhul peab osakapital sarnaselt osaühinguga olema vähemalt 2500 eurot), kui põhikirjaga ei ole ette nähtud, et

---

vähendavad veelgi erinevusi aktsiaseltsi ja osaühingu vormi vahel ning sellest tulenevalt tekitab küsimus, kas osaühingu ja aktsiaseltsi näol on tegemist ühingute liikidega, mida tuleks eraldiseisvatena hoida. Eelnõu seletuskiri ei analüüsi ühe võimalusena seda, kas eesmärkide saavutamine oleks võimalik ka näiteks aktsiaseltsi puudutavate normide muutmisega (vähendada kapitalinõuet, reguleerida netovara hoidmise eesmärgid sõltumatult aktsiakapitali suuruselt, lugeda Saksa ühinguõiguse normidega sarnaselt pankroti korral teatud omanike laenud allutatud laenudeks jne.) või, mis on olnud põhjuseks, miks nn. iduettevõtjad ei kasuta aktsiaseltsi vormi, mis võimaldaks juba täna saavutada eelnõuga pakutavat paindlikuma regulatsiooni.“

<sup>259</sup> Eraõiguslike juriidiliste isikute statistikat vt Registrate ja Infosüsteemide Keskuse [kodulehelt](#): nt oli 1.10.2014 seisuga Eestis 3708 aktsiaseltsi, 145428 osaühingut, 1694 tulundusühistut, 2631 täisühingut, 2133 usaldusühingut, 7 Euroopa äriühingut, 3 Euroopa majandushuviühingut, 532 välismaa äriühingu filiaali, 30441 mittetulundusühingut ja 813 sihtasutust.

liikmed vastutavad ühistu kohustuste eest solidaarselt kogu oma varaga või põhikirjaga kindlaksmääratud ulatuses.

Analüüsida tuleb tulundusühistu olemuslikke probleeme ja vormi vastavust praktika vajadustele. Sealhulgas tuleb analüüsida nn investorliikmete võimaldamise vajalikkust.<sup>260</sup> Analüüsis tuleb muu hulgas käsitleda ühistuõiguse rahvusvahelisi arenguid, sealhulgas Saksamaal toimunud arenguid.<sup>261</sup>

### e) Mittetulundusühing

MTÜS § 1 kohaselt on mittetulundusühing isikute vabatahtlik ühendus, mille eesmärgiks või põhitegevuseks ei või olla majandustegevuse kaudu tulu saamine; ühing ei või jaotada kasumit oma liikmete vahel, vaid ühingu tulu võib kasutada üksnes põhikirjaliste eesmärkide saavutamiseks. Samas tegutseb ka mittetulundusühinguid, kellele võib majandustegevuse kaudu tulu saamine olla muutunud põhitegevuseks.<sup>262</sup> MTÜS § 40 lg 1 p 2 kohaselt lõpetatakse mittetulundusühing kohtumäärusega valdkonna eest vastutava ministri või muu huvitatud isiku nõudel mh siis, kui mittetulundusühingu põhitegevuseks saab majandustegevus (vt ka TsÜS § 40).

Analüüsida tuleb, kas mittetulundusühingu vorm vastab praktika vajadustele ja kas kehtiv õigus aitab vältida selle õigusliku vormi kuritarvitusi. Sealhulgas tuleb analüüsida, kas kehtiv regulatsioon on

---

<sup>260</sup> Vt selle kohta vastavat regulatsiooni Saksa ühistuseaduses (*Gesetz betreffend die Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften (Genossenschaftsgesetz - GenG)*), eelkõige § 8 lg 2: „Die Satzung kann bestimmen, dass Personen, die für die Nutzung oder Produktion der Güter und die Nutzung oder Erbringung der Dienste der Genossenschaft nicht in Frage kommen, als investierende Mitglieder zugelassen werden können. Sie muss durch geeignete Regelungen sicherstellen, dass investierende Mitglieder die anderen Mitglieder in keinem Fall überstimmen können und dass Beschlüsse der Generalversammlung, für die nach Gesetz oder Satzung eine Mehrheit von mindestens drei Vierteln der abgegebenen Stimmen vorgeschrieben ist, durch investierende Mitglieder nicht verhindert werden können. Die Zulassung eines investierenden Mitglieds bedarf der Zustimmung der Generalversammlung; abweichend hiervon kann die Satzung die Zustimmung des Aufsichtsrats vorschreiben. Die Zahl der investierenden Mitglieder im Aufsichtsrat darf ein Viertel der Aufsichtsratsmitglieder nicht überschreiten.“; põhjendusi selle regulatsiooni sisseviimise kohta Saksa ühistuseadusesse vt 2006. aasta eelnõu seletuskirjast ([BT-Drucksache 16/1025](#), 23.3.2006, lk 81 j).

<sup>261</sup> Vt selle kohta ka Saksa 2006. aasta eelnõu selgitust GenG § 1 muutmise kohta ([BT-Drucksache 16/1025](#), 23.3.2006, lk 80 j).

<sup>262</sup> Vt selle kohta ka Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liidu Riigikogu XI koosseisu mittetulundusühingute seaduse, sihtasutuste seaduse, tulundusühistuseaduse ja äriseadustiku muutmise ning sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus [eelnõu](#) nr 271 raames esitatud märkust (seletuskirja lisa 1, märkus nr 10): „MTÜde seadus ütleb, et organisatsiooni eesmärgiks või põhitegevuseks ei või olla majandustegevuse kaudu tulu saamine. Tulumaksuseadus nimetab sarnast tegevust ettevõtluseks ja sätestab tingimused maksusoodustustega seoses ja mõnab TuMS § 11 võimalust, et MTÜ põhitegevus võib täiesti seaduslikult olla ka ettevõtlus. Praktikast tegeleb üha enam Eesti MTÜsid (avalike) teenuste pakkumisega, kes muretsevad sageli, kas MTÜSi § 1 mitte seda ei keela. Ka maailmapraktikas võib teenuse osutamine olla vabalt lausa MTÜ eesmärk, samuti on riik ju ka huvitatud, et MTÜd end ise ära majandaks. Siit ettepanek – kas MTÜ seadust ei annaks reaalsuse ja tulumaksuseadusega nende terminite osas harmoniseerida? Sama sõnastus või probleem käib läbi § 40.“; vt ka Põllumajandusministeeriumi äriseadustiku ja maksukorralduse seaduse muutmise ning nendega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu raames esitatud ettepanekut (leitav EIS-i toimikust nr 14-1288; registreerimise kuupäev: 10.10.2014); küsimus haakub juriidiliste isikute sundlõpetamise küsimusega (vt all p IV.11.1 d)).

meetmete võtmiseks efektiivne selliste mittetulundusühingute osas, kellele on majandustegevuse kaudu tulu saamine muutunud põhitegevuseks. Samuti tuleb analüüsida, milline õiguslik vorm oleks sellistele mittetulundusühingutele kõige sobivam (nt kas osa mittetulundusühinguid võiksid pigem tegutseda tulundusühistu vormis, kui selle ühinguliigi regulatsiooni modifitseerida ja lubada mittetulundusühingu ümberkujundamist tulundusühistuks<sup>263</sup>, vt selle kohta ka eelmises punktis viidatud Saksa ühistuseaduse muudatusi). Analüüs peab arvestama ka maksuõigust. Analüüs peab hõlmama ka riigi ja KOV-i asutatud ja nende osalusel tegutsevaid mittetulundusühinguid.<sup>264</sup>

## f) Sihtasutus

SAS § 1 lõike 1 kohaselt on sihtasutus eraõiguslik juriidiline isik, millel ei ole liikmeid ning mis on loodud vara valitsemiseks ja kasutamiseks põhikirjaliste eesmärkide saavutamiseks. Sihtasutuse näol on tegemist pigem iseseisvat juriidilist vormi omava sihtotstarbelise varaga, mida võib kasutada vastavalt põhikirjale.<sup>265</sup> Praktikas on nn fondi tüüpi sihtasutuste kõrval levinud ka nn asutussihtasutused (nt haiglad, muuseumid, teatrid).

Analüüsida tuleb, kas sihtasutuste regulatsioon vastab praktika vajadustele või vajab see muutmist, et võimaldada senisest selgemalt luua erinevat tüüpi sihtasutusi. Lisaks tuleb analüüsida, kas sihtasutuste üle teostatav järelevalve vajab põhimõttelist muutmist (nt kas oleks vaja luua – kas kõikidele või üksnes teatud tüüpi sihtasutustele – järelevalveasutus, mis kontrolliks sihtasutuste tegevust põhikirjas määratud eesmärkide täitmisel).<sup>266</sup> Analüüs peab käsitlema ka sihtasutuse vormi kasutamise kitsaskohti erahuvides toimuva varahalduse teostamiseks (nt testamendi alusel, aga ka isikute eluajal loodud sihtasutused perekonna vara säilimise tagamiseks).<sup>267</sup> Analüüs peab arvestama ka maksuõigust. Analüüs peab hõlmama ka riigi ja KOV-i osalusel asutatud sihtasutusi.<sup>268</sup>

## g) FIE

Äriseadustiku § 1 kohaselt on äriühingute kõrval ettevõtjaks ka füüsiline isik, kes pakub oma nimel tasu eest kaupu või teenuseid ning kellele kaupade müük või teenuste osutamine on püsiv tegevus. ÄS § 1 nõuetele vastav füüsiline isik peab ÄS § 3 lõike 2 kohaselt esitama enne tegevuse alustamist avalduse enda kandmiseks äriregistrisse. Kanne on erinevalt äriühingute registrisse kandmisest üksnes

<sup>263</sup> See küsimus haakub punktis IV.13 b) sisalduva analüüsiküsimusega (reorganiseerimispiirangud).

<sup>264</sup> Ülevaadet riigi osalusega juriidilistest isikutest vt Rahandusministeeriumi [kodulehelt](#).

<sup>265</sup> V. Kõve. Mittetulundusühingute ja sihtasutuste seadustest. – Juridica 1996, 555 (555 jj).

<sup>266</sup> Vt ka Euroopa sihtasutuse määruse [eel nõu](#) riikliku järelevalve regulatsiooni (artiklid 45 jj).

<sup>267</sup> Vt selle kohta põhjalikult Notarite Koja kirja (Justiitsministeeriumi dokumendiregistri viit: 10-4/14-7735-1; registreerimise kuupäev: 8.10.2014); samuti H. Meeritsa kirja ja selle lisasid (Justiitsministeeriumi dokumendiregistri viit: 10-4/14-5618-1; registreerimise kuupäev: 2.7.2014); vt ka Rahandusministeeriumi vastuskirja H. Meeritsale (Justiitsministeeriumi dokumendiregistri viit: 10-4/14-5618-3; registreerimise kuupäev: 9.10.2014).

<sup>268</sup> Vt ka Riigikontrolli 14.4.2014 aruannet „Riigi asutatud sihtasutustele toetuste andmine ja nende sihipärane kasutamine“ (leitav Riigikontrolli [kodulehelt](#)); I. Metsalu. [Sihtasutuste loomine vajab selgeid sihte ja põhimõtteid](#). – MaksuMaksja juuni/juuli 2014.

deklaratiivne, sellest ei sõltu FIE-ks olemine. Seejuures kantakse äriregistrisse FIE ettevõtte või ettevõtted, mitte FIE ise (ÄS § 75 lg 1). Selline absoluutne registreerimiskohustus eksisteerib alates 2009. aastast. Enne seda sai FIE enda äriregistrisse kandmise üle ise otsustada, v.a juhul, kui ta oli käibemaksukohustuslasena registreeritud Maksu- ja Tolliametis vastavalt käibemaksuseadusele; sellisel juhul tuli FIE registreerida ka äriregistris. FIE-de äriregistris registreerimine teenib eelkõige maksuõiguslike eesmärgi.<sup>269</sup>

Analüüsida tuleb, millist eesmärki peaks täitma FIE-de (ettevõtete) riiklik registreerimine: kas lisaks maksuõiguslikele eesmärkidele teenib see ka muude isikute, nt FIE-de lepingupartnerite huve. Samuti tuleb analüüsida, kas on otstarbekas hõlmata registreerimiskohustusega kõik füüsilised isikud, kes vastavad ÄS §-s 1 kirjeldatud tunnustele, või tuleks registreerimiskohustust kitsendada või FIE/püsiva majandustegevusega tegelemise definitsiooni sisuliselt ühtlustada muude õigusvaldkondade terminoloogiaga (vt nt majandustegevuse üldosa seadus, tulumaksuseadus). Kui tegemist on üksnes maksuõiguslikel eesmärkidel toimuva registreerimisega, siis tuleks kaaluda, kas äriregister on kõige õigem koht FIE-de registreerimiseks. Lisaks tuleb analüüsida, kas äriseadustikus sisalduv FIE regulatsioon tervikuna vastab praktika vajadustele.<sup>270</sup>

## 2.2. Ülevaade huvigruppide 2014. aastal esitatud ettepanekutest

**Eesti Advokatuuri äriõiguse komisjon:** „Eesti Advokatuuri äriõiguse komisjon (edaspidi „Komisjon“) peab Eesti ühinguõiguse süsteemset revisjoni vajalikuks ning on huvitatud selles tegevuses osalemisest kogu protsessi vältel. Et Komisjoni ja selle liikmete igapäevatöö fookuses on äriühingud ning nende Eestis levinuimate vormidena osaühingud ja aktsiaseltsid, keskenduvad Komisjoni ideed ja ettepanekud eeskätt selliste äriühingutega seonduvale, kuid kindlasti tuleks vaadata paralleelselt üle ka kõik ülejäänud äri- ja mittetulunduslike ühingute liigid, et ühtlustada juhuslikud erinevused ning kaasajastada ka nende reeglistikud. Komisjon ei pea vajalikuks äriühinguõiguse sellist reformi, mis muudaks oluliselt seniseid valikuid, vaid pigem tuleks ühinguõigust kaasajastada, viia kooskõlla kujunenud kohtupraktikaga, lihtsustada, vähendada bürokraatiat, luua enam võimalusi elektroonsete võimaluste kasutamiseks jms. Komisjoni senises töös on välja joonistunud järgnevad peamised teemaderingid, millega seoses näevad Komisjoni liikmed praegu probleeme ning vajadust kehtivat regulatsiooni muuta :

- Äriregister ja ettevõtjaportaali;
- Ühinguõiguslike toimingute formaalsusnõuded;
- Osa- ja aktsiakapital, selle moodustamine ja sissemaksmine; osad ja aktsiad; aruandlus ja selle kontroll / auditeerimine;
- Vähemusosanike ja -aktsionäride õigused;
- Juhtorganite liikmete kohustused ja vastutus;
- Üldkoosolekute läbiviimise kord;
- Likvideerimine (nii vabatahtlik kui ka sunniviisiline);
- Välismaa äriühingu filiaal. Leiame, et kõik need teemavaldkonnad väärivad ühinguõiguse revisjoni käigus läbi analüüsimist ja regulatiivset korrigeerimist. Käesolevas dokumendis oleme lisaks lähemalt kirjeldanud selliseid probleeme ja ettepanekuid, mille osas on Komisjoni liikmetel hetkeseseisuga juba ka

<sup>269</sup> Vt selle kohta ka Riigikogu XI koosseisu maksukorralduse seaduse, äriseadustiku ja nendega seonduvate teiste seaduste muutmise seaduse [eelno](#) nr 377 seletuskirja, lk 8; vt ka Justiitsministeeriumi Riigikogu XII koosseisu majandustegevuse seadustiku üldosa seaduse ning korrakaitse seaduse muutmise ja rakendamise seaduse muutmise seaduse eelno nr 573 raames 26.5.2014 Riigikogule saadetud kirja nr 10-4/14-4572-1 (leitav Riigikogu [kodulehelt](#)).

<sup>270</sup> Vt ka P. Pärna ja K. Krachti 11.10.2013 ärileht.ee [artiklit](#) „Hääbu egoettevõtlus ootab terviklahendust“.



ühisem ja selgepiirilisem nägemus. Arvestades ühinguõiguse revisjoni praegust varajast faasi, ei ole Komisjon käesolevaga esitanud konkreetseid muudatusettepanekuid, kuid on kindlasti huvitatud selliste ettepanekute tegemisest ühinguõiguse revisjoni protsessi jätkudes. Lisaks käesolevas dokumendis väljatoodule peab Komisjon jätkuvalt oluliseks ka Eesti Väärtpaberite Keskregistris registreerimata osaühingute osanike nimekirjadega seonduva teemaderingi lahendamist, mille (ja millega külgnevate teemade) osas on Komisjon esitanud oma seisukohad Justiitsministeeriumile 11. veebruaril 2014. a ega ole hakanud neid seetõttu käesolevas dokumendis kordama.“.

**Eesti Advokatuuri äriõiguse komisjon:** „**Äriseadustiku normitehnika** 1995. aasta algul vastu võetud äriseadustikku on korduvalt ja korduvalt muudetud ning täiendatud ning samuti on õiguspraktikat kujundanud oluliselt kohtupraktika. Selle tulemusel on kujunenud olukord, kus üht ja sama teemavaldkonda on reguleeritud mitmetes äriseadustiku eraldiasetsevates sätetes, ning saamaks kindlust, et kõike tehakse nõuetekohaselt, tuleb ka väikeste ja tavapäraste ühinguõiguslike toimingute läbiviimisel igaks juhuks suur osa äriseadustikust läbi töötada. Samas sisaldab äriseadustik endiselt lünki ja ebaselgusi. Ettevõtjatel on keeruline ilma juristi abita viia korrektselt läbi ka sedavõrd elementaarseid toiminguid nagu üldkoosoleku kokkukutsumine, äriühingu nõukogu või juhatuse liikme väljavahetamine, põhikirja muutmine, osa- või aktsiakapitali suurendamine. Selle puuduse kõrvaldamine peaks kindlasti olema üks ühinguõiguse revisjoni eesmärgid. Revisjoni käigus tuleks läbi töötada ka senine Riigikohtu praktika ühinguõiguslikes küsimustes, millest ilmnevad muuhulgas ebaselgused praeguses regulatsioonis. Seaduse tasandil tuleb selgelt reguleerida lahendused, mille osas on seni tulnud tugineda Riigikohtu poolt antud tõlgendustele. Või kui otsustatakse senisest Riigikohtu praktikast teistsuguse lahenduse kasuks, siis peab uuest seadusest ka üheselt nähtuma, et varasem pretsedent ei kuulu enam rakendamisele.“.

**Eesti Advokatuuri äriõiguse komisjon:** „**Muud võimalused ettevõtluse soodustamiseks** [...] Oluliselt tuleks vähendada bürokraatiat ja võimalikult paljud menetlused viia elektroonseks. Samuti on mitmete menetluste läbiviimisel kohtunikuabi kaasamise vajadus üldsegi küsitav. • Peame oluliseks mitteresidentide äritegevuses osalemise lihtsustamist ning tehingute kiiruse soodustamist. Probleeme esineb oluliselt näiteks välismaalaste puhul väärtpaberikontode avamisel ning tekkinud probleemid vähendavad Eesti ärimaastiku atraktiivsust. Kaaluda tuleks regulatsiooni lihtsustamist või asendamist paremini toimiva regulatsiooniga. Arvestades ühinguõiguse revisjoni praegust varajast faasi, on Komisjon arutanud väga mitmeid muudatusi ja valukohti. Esitasime siinkohal vaid mõningad üldisemad suunised. Kindlasti on Komisjon huvitatud täiendavate ja täpsemate ettepanekute tegemisest ühinguõiguse revisjoni protsessi jätkudes.“.

**Eesti Advokatuuri äriõiguse komisjon:** „**Osaühingute ja aktsiaseltside regulatsiooni mittevajalike erisuste kõrvaldamine** Osaühingud ja aktsiaseltsid on põhimõtteliselt üsnagi sarnased ühinguvormid ning osaühingu põhikirjaga on võimalik osaühing arvestatavas osas aktsiaseltsi sarnaseks kujundada. Ühinguõiguse revisjon on hea võimalus vaadata üle kõik praegused erinevused osaühingute ja aktsiaseltside regulatsioonis ning reguleerida selged ja eesmärgipärased erinevused. Seejuures võiks võtta sihiks, et osaühing võikski pigem olla n-ö „väike aktsiaselts“, erisusega, et osaühingu minimaalselt nõutav osakapital oleks väiksem ja seadusega ettenähtud juhtimismudel lihtsam (SUP regulatsiooni rakendamisel tuleks kaaluda 1 EUR kapitali kehtestamist kõigile osaühingutele ning likviidsuskordajate kehtestamist). Komisjon saab hetkel välja tuua juba järgneva: • Osadele kohalduv regulatsioon võiks olla maksimaalselt analoogne aktsiatele kohalduva regulatsiooniga. Paljudele Eesti ettevõtjatele ning veelgi enam välisinvestoritele põhjustab jätkuvalt arusaamatust praegune lahendus, kus igale osanikule kuulub vaid üks osa (millede nimiväärtused võivad erineda), mitte erinev arv sama nimiväärtusega osasid (nagu on aktsiaseltside puhul). Sellest erisusest omakorda tulenevad tõrked (nt. osa jagamise temaatika, osast osa pantimine,

nimiväärtuseta osa võimatus, osade liikide ja eelisosade võimatus) on asjatud legalistlikud takistused, millega ei kaitsta mitte mingeid sisulisi õigushüvesid. Komisjoni liikmete praktilistest kogemustest saab tuua ka konkreetseid näiteid, kus Eesti idufirmadesse investoritelt lisakapitali kaasamisel on osutunud tõsiseks probleemiks, et investoritele nende poolt nõutavate erioiguste tagamine on praegu osanikele kättesaadavate instrumentide (põhikiri ja osanike leping) piires väga komplitseeritud, kuid samas ei ole ka aktsiaseltsi vorm idufirma jaoks sobiv (muuhulgas kõrge aktsiakapitali nõude tõttu). Mõistlik oleks, et osaühingu osadega oleks võimalik toimida samuti nagu aktsiatega. Või siis võiks seadus sätestada alternatiivid, mille kohaselt võib osaühingul olla kas teatud arv teatud liiki osasid või nagu praegu, igal osanikul üks osa (erineva nimiväärtusega). • ÄS § 277 lg 3 lubab anda põhikirjaga aktsiaseltsi juhatajale õiguse teha nõukogu nõusolekul pärast majandusaasta möödumist ja enne majandusaasta aruande kinnitamist aktsionäridele ettemakseid eeldatava kasumi arvel kuni poole ulatuses summast, mida võib aktsionäride vahel jaotada. Osaühingute puhul aga analoogset võimalust ei ole. • Läbi tuleks analüüsida, millised on tänase regulatsiooni juures sisulised erinevused aktsiaseltsi ja osaühingu puhul. Hetkeregulatsioonis on tegemist küllaltki sarnaste ühinguvormidega ning selliste minimaalsete erinevuste tõttu ei ole mõistlik eristada ühinguühikuid, vaid erisuste sätestamise võimaluse saaks anda põhikirjaga. “.

**Eesti Kirikute Nõukogu:** „EKNiil on kahetine puutumus ja kogemused nimetatud valdkonnaga - ühelt poolt on EKNi liikmeteks kirikud, koguduste liidud ja üks üksikkogudus, mis vastavalt Kirikute ja koguduste seadusele on usulised ühendused, koosnedes omakorda usulistest ühendustest (kogudustest, kloostritest ja institutsioonidest), ning teisalt on EKN ise mittetulundusühing, mis omakorda on asutanud sihtasutusi ning võib osaleda liikmena teistes mittetulundusühingutes. Juhul kui ühinguõiguse kodifitseerimine saab hõlmama ka usulisi ühendusi puudutavaid regulatsioone, siis peame oluliseks, et selle protsessi käigus pöörataks tähelepanu järgmistele asjaoludele: 1. Kirikute ja koguduste seadus ei ole pelgalt usuliste ühenduste asutamist, registreerimist ja tegevust puudutav õigusakt, vaid sisaldab ka terve rida norme, mis puudutavad laiemalt usuvabaduse tagamisega seotud küsimusi (nt usuline töö vanglates, kaitseväes jms). Seega tuleb silmas pidada, et kui kitsamalt usuliste ühenduste asutamist ja tegevust puudutavad normid kodifitseeritakse mingisse suuremasse õigusakti, siis ei tohiks reguleerimata jääma muud küsimused, mis praegu samuti sisalduvad kirikute ja koguduste seaduses. 2. Äärmiselt oluline on, et kodifitseerimise käigus ei kaoks usuliste ühenduste autonoomia, mis praeguses kirikute ja koguduste seaduses on küllaltki hästi sätestatud (sh et traditsioonilistele usulistele ühendustele sisuliselt mittetulundusühingute seadus ei laieneks ning et kirik või koguduste liit saaks kogu oma seesmise korralduse põhikirjas jt seesmistes õigusaktides ise sätestada). Nagu oleme aru saanud, siis on õige pea jõustumas muudatused, mille kohaselt usulised ühendused ei oleks enam mittetulundusühingu alaliigiks nagu seni - sellest tulenevalt võiks kaaluda, kas siiski usuliste ühenduste register ei võiks tulevikus ka formaalses mõttes olla iseseisvaks registriks Äriregistri ning Mittetulundusühingute ja sihtasutuste registri kõrval. 3. Kindlasti võiks olla üks kodifitseerimise eesmärk ka terminite ühtlustamine erinevates õigusaktides - praegu kasutab kirikute ja koguduste seadus mõisteid "usuline ühendus" ja "usuühing", kuid teistes õigusaktides on nende juriidilise isikute vormide kohta kasutusel tänini üsna erinevad mõisted ning teatud juhtudel tekitab see õiguslikku segadust. 4. Kuivõrd usulistel ühendustel on oma tegevuse korraldamise reeglite määramisel küllaltki suur autonoomia, siis võiks see autonoomia edaspidi laieneda ka kirikute ja koguduste liitude õigusele määratleda oma põhikirjades kirikutesse ja koguduste liitudesse kuuluvate koguduste, kloostrite ja institutsioonide ühinemise ja lõpetamisega seonduvat. Avaldame lootust, et peate vajalikuks EKNi kaasata ka ühinguõiguse kodifitseerimise järgmistesse etappidesse ning kinnitame, et oleme valmis andma sellesse oma panuse.“.

**Eesti Kaubandus-Tööstuskoja ja Eesti Tööstustööstuste Keskliidu ühispöördumine:** „Eesti Kaubandus-Tööstuskoda (edaspidi Kaubanduskoda) ja Eesti Tööstustööstuste Keskliit (edaspidi Tööstustööstuste Keskliit) tänavad Teid võimaluse eest avaldada arvamust ühinguõiguse kodifitseerimise kohta. Kaubanduskoda ja Tööstustööstuste Keskliit leiavad, et hetkel puudub vajadus ühinguõiguse valdkonna kodifitseerimiseks ning seetõttu ei pea me võimalikuks toetada Justiitsministeeriumi algatust. Järgnevalt toome välja mõningad põhjused, miks me leiame, et puudub vajadus ühinguõiguse kodifitseerimiseks. 1. Kodifitseerimise põhimõtteliseks eesmärgiks peaks pidama paljude erinevate seadustike kokkukogumist, üldosa ja eriosade loomist eelkõige selguse ja lihtsuse eesmärgil. Ühinguõiguse valdkonnas on kodifitseeritavaid seadusi aga vähe, kuna põhiosa on koondunud juba praegu äriseadustikku. Ebakõlasid on ühinguõiguse valdkonnas meie hinnangul samuti vähe ning seega puudub vajadus suuremahulisteks kodifitseerimistöödeks. Samuti ei ole nähtav niivõrd suur süstematiseerimisvajadus, mis õigustaks suuremahulist kodifitseerimist. 2. Tänapäevane regulatsioon töötab üldjoontes hästi ning täidab oma eesmärgi. Ettevõtjad on valdkonna regulatsioonidega harjunud ning probleeme ja ebakõlasid esineb minimaalselt. Vähem reguleeritud aspektid on aja jooksul piisavalt sisustatud ka kohtupraktikaga, mis on ettevõtjatele samuti teatav ning sellest lähtutakse. Ühinguõiguse valdkonna regulatsioonid on eelkõige suunatud ettevõtjatele ning seetõttu peavad vastavad sätted olema ka neile selged ja täidetavad. Kiired või suuremahulised muudatused ei tule kindlasti kasuks ka õiguselgusele ning ühinguõiguse kontekstis tuleks seada esmaseks eesmärgiks regulatsiooni selgus õiguse adreessidele (ettevõtjale) ning mitte niivõrd juriidilise normi selgus või õigusteoreetiline lähenemine. 3. Praegusel hetkel pole meile teada suuremaid põhimõttelisi probleeme, mis vajaksid lahendamist ning mis mõjutaksid kogu valdkonda. Isegi kui eksisteerivad väiksemad, konkreetset valdkonda puudutavad, probleemid või ebakõlad, tuleks neid vaadelda eraldiseisvalt. Seejärel oleks võimalik muudatusvajadust konkreetsemas ja väiksemas raamis vaadelda ja analüüsida ning leida otsesed lahendused. Teie poolt saadetud kirjas välja toodud küsimusi (iduühingutele atraktiivsemaks muutmine, piiriülene mobiilsus jne.) saaks seega vaadelda ka kitsamas ringis. Samuti märgime, et kodifitseerimise eesmärk on eelkõige õiguskeskkonna ühtlustamine, mitte aga uue regulatsiooni loomine. Praegusel juhul leiame, et regulatsioon on piisavalt selge (puudub kodifitseerimise vajadus) ning praktikas tõusetunud probleeme ja arendustegevusi tuleks igal juhul käsitleda eraldi vastavalt õigusloome heale tavale (selgitada välja probleemid ning nende ulatus ja kaaluda vajadusel erinevaid lahendusvariante). 4. Kodifitseerimine ei pruugi muuta senist regulatsiooni selgemaks ning võib hoopis kaasa tuua uusi probleeme ja kulu õiguse adreessidele. Seega jääks saavutamata kodifitseerimise üks põhilisi eesmärgi – õiguselgus. Seetõttu oleks vajalik esmalt analüüsida, millised on tulemused tänaseks juba kodifitseeritud valdkondades ning selgitada välja, kas muudatused on olnud positiivsed, aidanud kaasa valdkonna probleemide lahendamisele ning muutunud õiguskeskkonda paremaks. Selle väljaselgitamiseks oleks otstarbekas kaasata valdkonnaga seotud isikuid ja õiguse adreesside laiema. Peame põhjendatuks, et enne vastava analüüsi teostamist ja tulemuste selgumist ei algatataks uusi kodifitseerimisprojekte. 5. Kuivõrd ühinguõiguse valdkond mõjutab igapäevaselt kõiki ettevõtjaid, on ülimalt oluline, et muudatused ei oleks kiired või suuremahulised. Enne muudatuste kavandamisega alustamist tuleks esmalt siiski põhjalikult analüüsida praegust regulatsiooni ning seejärel tuleks sõnastada ka esilekerkinud probleemid, mis vajaksid lahendamist (tuvastada, kas tegemist on üldise või üksikprobleemiga). Probleemide kaardistamise järgselt oleks võimalik näha, kas neid oleks võimalik lahendada ka kehtivate regulatsioonide raames. See eeldab ka ettevõtjate suuremahulist kaasamist, kuna vaid ettevõtjad saavad oma igapäevases tegevuses lähtuvalt näha, kas seadusandja poolt esile tõstetud probleemid ka tegelikult praktikas probleeme valmistavad. Eelnevalt lähtuvalt on Kaubanduskoja ja Tööstustööstuste Keskliidu ühine seisukoht, et täna toimivaid regulatsioone ei ole põhjust muuta. Ühinguõiguse regulatsioon on üldjoontes selge ning praktikas toimiv ning ettevõtjate poolt omaks

võetud. Juhul kui seadusandja soovib endapoolselt kaardistada ühinguõiguse probleeme või esitada muudatusettepanekuid on nii Kaubanduskoda kui Tööandjate Keskliit koos oma liikmetega hea meelega nõus vajalikke muudatusi arutama, kaaluma lahendusvariante ning põhjendatud muudatusi ka toetama.“.

**Eesti Kaubandus-Tööstuskoda:** „Ehk tasuks analüüsida, milline oleks kõige sobivam ühingu vorm väikeettevõtetele, kus omanike arv on kas 1 või muidu väga püsiv ning kelle majandustegevus ei ületa auditeeritava ühingu kriteeriume (analüüsida seda tänastest äriühingu vormidest väljaspool). Vaataks korraks neile just omanike pilguga otsa – millist juhtimisstruktuuri või asjaajamist nad ise vajavad ning mis on see, mida avalikust huvist oleks neilt üldse põhjust nõuda. Rahandusministeerium tahab teha nn nanoettevõtetele erandeid majandusaasta aruande osas. Äkki oleks põhjust ka äriühingu juhtimise osas teha neile midagi veel lihtsamaks (kas peab ühe osanikuga ühingul olema üldse kinnitatud juhataja?). Jätta ära enam-vähem kõik kohustuslikud protseduurid ning alles vaid need, milleta kohe kuidagi ei saa. Nt öelda, et juhatase liikmete olemasolu kohta info esitatakse majandusaasta aruandega, samuti osanike nimekiri, asukoht jne - et seda infot ei pea eraldi äriregistrile esitama, vaid piisab, kui see on majandusaasta aruandes, mida kord aastas nii kui nii esitatakse. Kindlasti tasuks seda arutada ka koos rahandusministeeriumiga. Eelmise punktiga koos või eraldi oleks mõistlik analüüsida tervikuna, millises ulatuses oleks võimalik veel anda osaühingu omanikele õigus enda juhtimisstruktuuri kujundada. Isiklikult arvan, et meil on regulatsioon juba üsna paindlik, kuid alati on neid, kes arvavad, et võiks olla veel paindlikum – seda tuleks siis analüüsida, kas, kellele ja millises ulatuses seda võiks lubada.“.

**Eesti Kaubandus-Tööstuskoda:** „Kuna sel teemal on olnud küsimusi palju, siis oleks põhjust analüüsida, kas on võimalik piirata nendel isikutel asutada uusi sissemakseta OÜ-sid, kes on maksu-, elatis-, või muude täitmisel olevate võlgadega või kelle omandamisel või juhtimisel olnud ettevõtte on läinud hiljuti raugemisse või esitamata korduvalt eelmiste ettevõtete majandusaasta aruanded. Ehk tasuks analüüsida, mis võimalused sellist piirangut rakendada oleksid ning millised oleksid mõjud.“.

**Eesti Kaubandus-Tööstuskoda:** „[...] liiga lihtne korduvalt asutada ja varatuks muuta ning uue kehaga sama tegevust jätkata“.

**Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liit:** „Ettevõtlus MTÜdes Suht segane ja läheb hullemaks sotsiaalse ettevõtluse arenguga. MTÜS § 1 tekitab segadust ja tuleks ideoloogiliselt üle vaadata. Sotsiaalsetele ettevõtetele uue ühinguliigi loomine pole niipea veel mõistlik, kuigi mitmes riigis on seda tehtud, nt osakapitaliga, ent piirangutega kasumi jagamisele. Võib natuke siiski mõelda, kuidas see Eestis välja peaks nägema, et liiga palju halle alasid ei tekiks, kuna see on loodetavasti tulevik (ja üldisem sektoripiiride hägustumine). Äkki mingi uus MTÜ alaliik luua? Teema riivab ka maksupoliitikat, kuna teistes riikides saavad ka sotsiaalsed ettevõtted maksusoodustusi, aga meil peaks nad selleks MTÜ/SA vormis tegutsema ja igasugused ühistulaadsed asjad sinna ei sobiks. MTÄga käib tänavu teema läbiarutamine.“.

**Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liit:** „Kui tegevuseks läheb ja mingeid liste/töörühmi teete neil teemadel, oleme huvitatud osalema mõistagi.“.

**Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koda:** „Avaldame siinjuures valmisolekut osaleda soovitude analüüsimiseks ja täitmiseks moodustatavates töörühmades ning taotleme, et Koda kaasataks protsessi võimalikult varasel etapil.“.

**Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium:** „Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi tellimusel on Eesti Arengufond läbi viimas analüüsi Eesti ettevõtluskeskkonna konkurentsivõime tõstmise võimalustest rahvusvaheliste

raportite kontekstis. Konkreetsemalt uuritakse Maailmapanga *Doing Business* ja Maailma Majandusfoorumi konkurentsivõime raportit. Viidatud ülevaated sisaldavad olulisena ka õiguskeskkonna aspekti, seega saaks neid kasutada otsese sisendina ühinguõiguse kodifitseerimisel. Samuti analüüsib Arengufond konkreetselt äriseadustikku, eesmärgiga tuvastada parandamisvõimalusi iduettevõtluse soodustamiseks. Paraku ei valmi ükski neist analüüsidesid lõplikult 20. juuniks, seega loodame, et ka hilisem panustamine on aktsepteeritav. Olemasolevad ettepanekud, mida ettevõtlusorganisatsioonid meile on esitanud (kohati märksa laiemalt kui ühinguõiguse kodifitseerimise alla mahuks) oleme Justiitsministeeriumile edastanud seoses programmiga „Ettevõtja õigus 2“. Seega enne kodifitseerimisprotsessi algust peaks ootama ära Vabariigi Valitsuse tegevuskavas ettenähtud „Ettevõtja õigus 2“ tulemused ning siis otsustama, mida teha.“

**Maksu- ja Tolliamet:** „Probleemiks on ka, et sisuliselt ei toimu ÄS (ja ka MTÜ ja SA seaduste) täitmise üle sisulist kontrolli. Olukorras, kus kehtib näiteks laenukeeld, antakse siiski laenu ilma tagajärgedeta. Ilma sisse makseta asutatud äriühing ei tohiks dividende jagada enne kui osa/aktsiakapital on sisse makstud, aga praktikas on see siiski võimalik ja taaskord ilma tagajärgedeta. Likvideerija ei tohiks teatud tehinguid teha, aga ikka teeb. Kui poolte osaühingu või aktsiaseltsi juhatuse liikmete elukoht ei ole Eestis, mõnes teises Euroopa Majanduspiirkonna liikmesriigis või Šveitsis, peab osaühing või aktsiaselts nimetama dokumentide kättesaamiseks pädeva isiku. Praktikas tuleb ette juhuseid, kus juhatuse liikmed on vahetunud ja on tekkinud olukord, et üle poole neist ei ole EMP riigist, aga dokumentide kättesaamiseks pädevat isikut pole määratud. Selline olukord takistab oluliselt riikliku järelevalve teostamist.“

**Maksu- ja Tolliamet:** „Probleemiks on äriregistrisse kantavate andmete üle sisulise kontrolli puudumine: Esiteks esineb vasturääkivusi juba ühinguvormi osas. Osad MTÜd ja SAD tegutsevad 100% ettevõtlusega, kuid ühinguvorm valitakse tulenevalt soodsamatest toetusmääradest EASIt, PRIAIt (ehk sisuliselt on tegemist toetusepettusega). Kuna aga reaalselt järelevalvet ühingu vormi ja sisulise tegevuse üle ei eksisteeri, on sellised kuritarvitused võimalikud. [...]“.

**Maksu- ja Tolliamet:** „MTA hinnangul võiks ka notarid ja kohtutäiturid olla registreeritud äriregistris. St neile laieneks sama loogika, mis FIE-de puhul: riigis võiks olla üks ühtne register, kuhu kõik ettevõtlusega tegelevad isikud on kantud sarnastel alustel.“

**Notarite Koda:** „Täname Teid võimaluse eest avaldada arvamust ühinguõiguse kodifitseerimise kohta. Arvestades äriseadustiku ja teiste ühinguõigust reguleerivate õigusaktide sagedast muutmist leiame, et ühinguõigust reguleerivate õigusaktide terviklik läbivaatamine ning kodifitseerimine on vajalik. 1. Eesti ühinguõiguslikku regulatsiooni tuleks muuta senisest süstemaatilisemaks ja õigusselgemaks ning ühtlustada tuleks ka seaduses kasutatavat terminoloogiat ja üldiseid põhimõtteid. Teeme ettepaneku kaaluda ühinguõiguse kodifitseerimist sellisel kujul, et koondatakse kokku teatud üldised põhimõtted, millest tuleb kinni pidada ja mis on ühesugused olenemata ühingu liigist (sh tulundusühistud). Sellist lähenemist toetab asjaolu, et kehtivates seadustes on üleliia palju viiteid teistele seadustele, kuid samas on sätteid, mis on dubleeritud. See omakorda raskendab kehtiva korra arusaadavust. Muuhulgas võiks kaaluda äriühingute, MTÜ-de jt ühingutele kehtestatud mõningate ebaoluliste nüansside ühtlustamist. Siinkohal võiks välja tuua järgmised aspektid: a. Juhatuse liikmete volituste tähtaeg erinevates ühingutes. b. Koosolekute kokkukutsumise reeglid erinevates ühingutes (nt tähtajad ja teavitamise kord). c. Juhatuse muutmise avalduste esitamine kõigi ühingute puhul. Näiteks MTÜ, sh korteriühistu puhul peab uue juhatuse liikme registrisse kandmise avaldusel juhatuse liige küll kinnitama, et tal on õigus olla juhatuse liige (nagu ka

äriseadustikus), kuid avaldust ei pea allkirjastama olemasolev, juba registrisse kantud juhatuse liige. Äriühingute puhul loodi ranged reeglid, et vältida ühingute nõ „ülevõtmist“. MTÜ-de puhul aga mitte, kuigi ka neil, eriti korteriühistel võib olla arvestatavat vara, mis on liikmetele väga oluline. d. Samuti sätestab MTÜS, et koosolekul osalemiseks antud volikiri peab olema kirjalik, st näiteks ei saa aktsepteerida korteriühingute puhul e-posti teel saadetud volitusi kirjalikult taasesitatavas vormis. Kui korteriomaniku meiliaadress on teada ja ta pidevalt suhtleb ühistuga selle kaudu, siis omavahelistes suhetes ühistu seda aktsepteerib. Praktikas tekitab kirjalik vorminõue küsitavusi, kuna mõni kohtunikuabi nõuab protokollil juurde kõiki vormikohaseid volikirju enne äriregistrisse kande tegemist ja mõni eeldab, et koosoleku juhataja vastutab selle eest ning ei soovi ühegi volikirja lisamist protokollile ning sellisel juhul piisaks ka e-posti teel edastatud volikirjast. Sellisel viisil kehtestatud erinevad nõuded nn piasiasjades tekitavad segadust kõikidele asjaosalistele ning tekitavad käibes osalejates küsimusi, miks ühe ühingu liigi puhul kehtivad ühed ja teise puhul teised nõuded. [...] Notarite Koda toetab igati ühinguõiguse kodifitseerimise ideed ning soovib olla kaasatud ettepanekute väljatöötamisse.“.

**Notarite Koda:** „Ühinguõiguse kodifitseerimise raames tuleks üle vaadata ka FIE-de õiguslik regulatsioon. FIE on kõige kõrgemini maksustatud ja kõige suurema vastutusega ettevõtlusvorm. Äriseadustiku § 78 järgi vastutab füüsilisest isikust ettevõtja oma kohustuste eest kogu oma varaga. Samas on kindlasti tegemist ettevõtlusega alustamiseks ja tegelemiseks sobiva vormiga, mille kasutamist tuleks riigi poolt soodustada. Justiitsministeeriumi juures tegutses mitu aastat FIE tegevusvormi analüüsimiseks loodud töögrupp, kelle poolt tehtud analüüs esitati ministeeriumile 2012. aastal. Soovitame arvestada analüüsis tehtud ettepanekuga. Notarite Koja hinnangul tuleks eristada vastutust abikaasade ühisvara, ettevõtlusvara ning isiklik varaga ning samuti vaadata üle FIEde maksunduse regulatsioon.“.

**Notarite Koda:** „Võiks kaaluda teatud formaalsete nõuete kaotamist ühe osanikuga ühingute puhul. a. Näiteks puudub vajadus juhatuse liikme tähtaja järele, kui ainuosanik on ka juhatuse liige. b. Kui teatud tehinguteks on vaja osanike otsust, siis juhul kui tegemist on ühe osanikuga ühinguga, kus osanik on ka juhatuse liige, siis puudub vajadus osanike otsuse järele. c. Ühingu põhikirja põhieesmärk on reguleerida selle osanike vahelisi suhteid. Juhul kui äriühingul on üks osanik, siis praktikas võib jääda põhikirja vajadus arusaamatuks, kui asutaja ei soovi kasutada seadusest kõrvalekalduvaid võimalusi (nt osa pantimise keeld, reservkapitali olemasolu vms). Seetõttu on selliste ühingutel põhikirjad suuresti ümber kirjutatud seadustest tagades kohustuslike komponentide sisaldumise. Juhul kui aga osanike on rohkem, ei pöörata eelnevalt piisavalt tähelepanu põhikirja ülevaatamise vajadusele, kuna seda võetakse kui äriühingu asutamise kohustusliku dokumenti, saamata aru selle eesmärgist. Arvestades, et enamik äriühinguid asutatakse elektroonselt ei ole asutajatel võimalik sellekohaseid selgitusi saada ka notaritelt, et mõista põhikirja olulisust. Seega võiks kaaluda põhikirjale kehtestatud regulatsiooni eristamist olukordades, mil äriühingul on ainult üks osanik nendest juhtudest, mil osanikke on rohkem.“.

**Notarite Koda:** „Võiks mõelda mõningatele aspektidele, mis praktikas tekitavad mõningaid küsitavusi, nagu näiteks: a. Põhikirjast võiks kaotada ühingu asukoha nõude, kuna ühingu täpne asukoht on nähtav registrikaardil. [...]“.

**Rahandusministeerium:** „Rahandusministeerium toetab Justiitsministeeriumi ühinguõiguse moderniseerimise plaani. Ühinguõiguse moderniseerimine tuleb läbi viia lähtudes eesmärgist kehtestada regulatsioon, mis kasvatab õiguskindlust, teeb majanduskeskkonda atraktiivsemaks, suurendab äriühingute ekspordi- ja konkurentsivõimet ning loob soodustavad tingimused ellujäämisvõimeliste ühingute asutamiseks ning arenemiseks. [...] Vajadusel oleme nõus andma lisaselgitusi ja kommentaare ning osalema aktiivselt regulatsiooni uuendamises.“.

**Rahandusministeerium:** „Ühinguõiguse moderniseerimisel tuleks lähtuda viimase aja kõige olulisemast rahvusvahelisest printsibist – riikidel tuleb tagada äriühingute läbipaistvus. Äriühingute suurem läbipaistvus aitab vöidelda maksudest kõrvalehoidumise, korrupsiooni, rahapesu jm raskete kuritegudega. Eelnimetatud eesmärgi saavutamiseks on muuhulgas hädavajalik üle vaadata registrimenetluse alased normid selliselt, et need tagaks senisest paremini registriandmete õigsuse, sh info tegelike kasusaajate kohta. Registriandmete õigsuse tagamise vajadusele on juhtinud Eesti tähelepanu ka rahvusvahelised eksperdid rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise alaste rahvusvaheliste normide hindamisel.“.

**Riigikohus:** „Kõigepealt tuleb märkida, et kodifitseerimine kui eri ühinguühüpe käsitlevate seadustike ja seaduste (äriseadustik, mittetulundusühingute seadus, sihtasutuste seadus jmt seadused) koondamine ühte õigusakti ei tohiks olla eesmärk omaette. Kodifitseerimisest olulisemaks tuleb pidada ühinguõiguse revisjoni, mille käigus tuleks olemasolevad reeglid üle vaadata ning väiksemate (ja Eestis seega levinumate) ühinguvormide jaoks praegu kehtivad koormavad piirangud kaotada, samuti luua mehhanismid mõnede praktikas sageli ette tulevate probleemide lahendamiseks.“.

**Siseministeerium:** „Mittetulundusühingutega seotud kodifitseerimise eesmärgiks võiks olla keskkonna tekitamine, kus riigipoolseid ettekirjutusi seoses nende tegevuse sisemise korraldamisega oleks võimalikult vähe ja minimaalselt vajalikud. Peame oluliseks, et mittetulundusühinguid puudutav regulatsioon tagaks ühelt poolt nende tegevuse õiguskindluse ning oleksid tagatud ka liikmeskonna vähemuse õigused (sh üldkoosolekute kokkukutsumisel ja läbiviimisel) ja teiselt poolt suurendataks võrreldes senisega mittetulundusühingu eneseotsustusõigust ning soodustataks loominguilisust ja seadusest tulenevaid võimalusi mittetulundusühingu siseste tegevuste korraldamisel ja toimingute tegemisel (vähendada ühingu põhikirjaga liikme õigusi, kui tal on liikmemaks tasumata, juhatuse liikmete valimisel ID-kaardiga eelhääletamise võimalus).“.

**Siseministeerium:** „Juhul kui ühinguõiguse kodifitseerimine puudutab ka usuliste ühendustega seonduvaid regulatsioone, siis tuleb kindlasti silmas pidada, et säiliks nende senine õiguslik autonoomia ning kaaluda võimalusel selle suurendamist. Kehtiva kirikute ja koguduste seaduse järgi mittetulundusühingute seadus usulistele ühendustele praktiliselt ei laiene, kui usuline ühing on oma põhikirjas ette näinud teistsugused regulatsioonid ning ka eelseisva kodifitseerimise puhul tuleks igal juhul see põhimõte säilitada. Seejuures võiks olla lihtsustatud kirikute ja koguduste seaduses sätestatud kirikusse või koguduste liitu kuuluvate koguduste, kloostrite ja kongregatsioonide ühinemise ning lõpetamise kord selliselt, et vastava kiriku või koguduse liidu juhatusele antakse pädevus teha otsuseid ühinemise või lõpetamise osas. Ühtlasi oleks nimetatud otsus vastava registrikande tegemise aluseks. Samuti teeme ettepaneku ühtlustada õigusaktides kasutatav usualane terminoloogia ning lähtuda kirikute ja koguduste seaduses defineeritud mõistetest. Mitmetes seadustes on kasutusel kirikute ja koguduste seaduses toodust erinev terminoloogia. Näitena kirikute ja koguduste seadus sätestab mõisteid „usuline ühendus“ ja „usuühing“, kriminaalmenetluse seadustiku § 72 lg 1 p-is 1 ja kaitseväeteenistuse seaduse § 58 lg 3 p-is 2 kasutatakse kirikute ja koguduste seaduses defineerimata mõistet „usuorganisatsioon“.“.

**Õiguskantsleri kantselei:** „Praegusel ajal õiguskantsleril ettepanekuid ühinguõiguse kodifitseerimise koha pealt ei ole, kuid oleme Teile tänulikud, kui hoiate meid järgneva kodifitseerimise protsessiga kursis.“.

### 3. Juriidiliste isikute asutamine, ärinimi ja nimi

#### 3.1. Revisjoni objekt

##### a) Analüüsi etapi üldeesmärk

Revisjoni üldeesmärgiks on põhjalikult, sisuliselt ja süsteemselt analüüsida erinevate eraõiguslike juriidiliste isikute asutamisregulatsioone, eelkõige nende otstarbekust, õigusselgust ja vastavust praktika vajadustele, ning teha vajadusel ettepanekud kehtiva õiguse muutmiseks. Analüüsis tuleb käsitleda kõikide Eesti juriidiliste isikute põhiliikide asutamisregulatsioone. Erilist tähelepanu tuleb pöörata enim levinud ühinguvormi – osaühingu, sh nn üheisikuühingute – asutamismenetluse lihtsustamisele, sh elektroonilisele asutamisele.<sup>271</sup> Analüüs peab vastama HÕNTE mõistes väljatöötamiskavatsusele ja sisaldama probleemide ja nende alternatiivsete lahendusvariantide õigusvõrdlevat analüüsi ja eelistatavat lahendust koos põhjendusega. Välja tuleb pakkuda terviklik, süsteemne ja õigusselge lahendus juriidiliste isikute asutamisregulatsioonide kohta. Vajadusel tuleb välja pakkuda asutamisregulatsioonide lihtsustamise (sh halduskoormuse vähendamise ja e-lahenduste kasutamise soodustamise), ajakohastamise ning ühtlustamise viisid, samuti teha ettepanekud terminoloogia ühtlustamiseks ja uuendamiseks. Välja pakutavatest muudatusettepanekutest peab selgelt tulenema, milliseid juriidiliste isikute põhiliikide, alaliikide ja/või eriliigiliste juriidiliste isikute ja Euroopa ühinguvormide regulatsioone muudatused hõlmama peavad. Sealhulgas tuleb eristada aktsiaseltse ja börsiaktsiaseltse ning tavalisi osaühinguid ja sissemakseta asutatud osaühinguid.

Analüüs peab muu hulgas hõlmama kõiki järgmisi üksikküsimusi:

##### b) Ärinimi, nimi<sup>272</sup>

- Äriseadustiku 2. peatükk reguleerib äriühingute ärinimega seonduvaid küsimusi, mh ärinime kasutamist ja kaitset. Regulatsioon baseerub osaliselt 1. ühinguõiguse [direktiivil](#) ja 11. ühinguõiguse [direktiivil](#) (ÄS § 15 lg 2). Juriidiliste isikute nimega seotud küsimusi reguleerivad nt ka TÜS (vt nt § 2), MTÜS (vt nt § 4) ja SAS (vt nt § 3). Siiski on MTÜS-i ja SAS-i regulatsioonid võrreldes äriseadustiku vastava regulatsiooniga napid, näiteks puudub nendes kaubamärgialane ning nime kasutamise ja kaitse alane regulatsioon (vt nt ÄS § 12 lõiked 3 jj, § 15).

Analüüsida tuleb juriidiliste isikute ärinimede/nimede regulatsioonide otstarbekust ja õigusselgust, samuti nende kooskõla (rahvusvahelise) kaubamärgiõigusega (sh arvestades tööstusomandiõiguse reformi<sup>273</sup>)

---

<sup>271</sup> Vt ka Euroopa Komisjoni 8.9.2014 algatatud avalikku konsultatsiooni Euroopa väikeettevõtlusalgatuse „*Small Business Act*“ (SBA) kohta „Tugev Euroopa poliitika väikeste ja keskmise suurusega ettevõtete (VKEd) ja ettevõtjate toetuseks aastatel 2015 – 2020“ (leitav Euroopa Komisjoni [kodulehelt](#)).

<sup>272</sup> Ärinime, mh ärinime ja kaubamärgi omavahelisi seoseid on analüüsinud nt K. Läänemets oma 2008. aasta magistritöös „Ärinime olemus ja ettevõtja ainuõigus ärinimele“; vt ka K. Madissoni ja I. Eelmetsa 2012. aasta artiklit „Ärinime kaitse ning seos kaubamärkidega“ (leitav Advokaadibüroo Sorainen [kodulehelt](#)); vt ka Tallinna Ringkonnakohtu 20.6.2013 otsust nr [2-12-20245](#); RKTko 2.2.2006, [3-2-1-157-05](#).

<sup>273</sup> Vt tööstusomandi revisjoni kohta lähemalt Justiitsministeeriumi [kodulehelt](#).



ning Euroopa ühinguvormi reguleerivate õigusaktidega. Analüüs peab hõlmama ärinimega/nimega seotud küsimusi juriidiliste isikute reorganiseerimisel (vt nt ÄS § 486). Täiendavalt kuulub siin alajaotuses analüüsimisele FIE ärinimi.

- Äriseadustiku § 9 lõiked 2 ja 3 reguleerivad ärinimes täiendi (nt osaühing) ja seda asendava lühendi (nt OÜ) kasutamist. Seevastu reguleerib nt mittetulundusühingute seadus üksnes täiendi kasutamist: MTÜS § 4 lõike 6 kohaselt peab mittetulundusühingu nimi sisaldama eestikeelset täiendit, mis viitab asjaolule, et tegemist on isikute ühendusega. Täiendi asemel lühendi kasutamise võimalust MTÜS sõnaselgelt ette ei näe. Registripunktis keelati seetõttu osaliselt lühendi MTÜ kasutamist. Riigikohtu tsiviilkolleegium leidis aga oma 28.5.2014 määruses nr [3-2-1-47-14](#), et lühendi kasutamine on lubatud.<sup>274</sup> Lühendite kasutamist ei reguleeri ka SAS ja TUS.

Analüüsida tuleb, kas kehtiv õigus vajab ärinime/nime osas muutmist, mh selleks, et tagada suurem õigusselgus ja õiguskindlus.<sup>275</sup> Sealhulgas tuleb analüüsida, kas juriidiliste isikute ärinimes/nimes sisalduvate täiendite ja lühendite osas peaks seadus võimaldama suuremat paindlikkust, nt kas Eesti ühinguvormide rahvusvahelise kasutatavuse suurendamise eesmärgil peaks olema võimalik ka võõrkeelsete täiendite ja lühendite kasutamine.

### c) Rahaliste sissemaksete tegemine pangakontole

- ÄS § 520 lg 4 kohaselt avavad asutajad rahaliste sissemaksete tegemiseks osaühingusse või aktsiaseltsi asutatava äriühingu nimel pangaarve Eesti krediidiasutuses. Registripunktis aktsepteeritakse seevastu osaliselt ka sissemakseid välismaistele pangakontodele.

Analüüsida tuleb, kas kehtiv regulatsioon rahaliste sissemaksete tegemise kohta pangakontole on otstarbekas, õigusselge ning EL õigusega kooskõlas. Analüüsimisel tuleb muu hulgas arvesse võtta direktiivist 2000/12/EÜ<sup>276</sup> tulenevaid nõudeid. Kui analüüsi tulemusel selgub, et kehtiv regulatsioon, mis

<sup>274</sup> Väljavõtte viidatud kohtulahendist: „Asjaolu, et mittetulundusühingute seaduses ei ole eraldi sätestatud, et isikute ühendusele viitava täiendi võib asendada ka lühendiga „MTÜ“, ei välista tõlgendust, et ka lühend „MTÜ“ võib viidata isikute ühendusele. Asja lahendamisel on keskse tähtsusega seega küsimus, kas lühendit „MTÜ“ saab käsitada isikute ühendusele viitava eestikeelse täiendina MTÜS § 4 lg 6 mõttes. 9. Nagu põhjendatult viitab määruskaebuse esitaja, on registrisse kantud mittetulundusühinguid, mille nimes on kasutatud lühendit „MTÜ“. Seega on registripunktis aktsepteeritud lühendit „MTÜ“ eestikeelse täiendina MTÜS § 4 lg 6 mõttes. Ka väljaandes „Eesti õigekeelsussõnaraamat ÕS 2013“ (internetis kättesaadav: <http://www.eki.ee/dict/qs/>) viidatakse MTÜ-le kui mittetulundusühingut tähistavale lühendile. Tavakäibes kasutatakse lühendit „MTÜ“ samatähenduslikuna sõnaga „mittetulundusühing“. Eeltoodust tulenevalt leiab kolleegium, et lühendit „MTÜ“ võib käsitada eestikeelse täiendina, mis viitab asjaolule, et tegemist on isikute ühendusega. Kasutades mittetulundusühingu nimes lühendit „MTÜ“, on seega täidetud MTÜS § 4 lg-s 6 sätestatud nõue, et mittetulundusühingu nimi peab sisaldama eestikeelset täiendit, mis viitab asjaolule, et tegemist on isikute ühendusega.“

<sup>275</sup> Vt mh L. Michalski. Kommentar zum Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung (GmbH-Gesetz) (L. Michalski). Band 1. 2. Auflage, München 2010, GmbHG § 4, äärenr 37 jj.

<sup>276</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu [direktiiv](#) 2000/12/EÜ, 20. märts 2000, krediidiasutuste asutamise ja tegevuse kohta, EÜT L, 26.5.2000, 126/1.

piirab sissemaksete tegemise Eesti krediidasutustega, on EL õigusega kooskõlas, siis tuleb võimalusel tuua näiteid teistest EL riikidest, kus eksisteerivad sarnased piirangud.

- Asutamisel avatud pangakontot võib äriühingu nimel käsutada pärast äriühingu äriregistrisse kandmist. Samas võib ühingul olla juba asutamisprotsessi ajal vajalik sissemaksena tasutud rahasummat kasutada (nt tegevuse alustamiseks vajalike seadmete soetamiseks).<sup>277</sup>

Analüüsida tuleb, kas pangakonto kasutamise piirang kuni ühingu registrisse kandmiseni on otstarbekas.

#### **d) Juriidilise isiku asutamise vaidlustamine enne registrisse kandmist**

TsÜS § 27 lõike 2 kohaselt loetakse eraõigusliku juriidilise isiku asutamisleping või asutamisosus pärast juriidilise isiku registrisse kandmist kehtivaks ka juhul, kui lepingu sõlmimisel või otsuse tegemisel esinesid lepingu või otsuse tühisust kaasatoovad asjaolud; eraõigusliku juriidilise isiku asutamislepingut või asutamisosust ei saa pärast juriidilise isiku registrisse kandmist tühistada. Seaduses puudub sõnaselge viide sellele, kas seda sätet saaks kohaldada ka asutamisel olevale juriidilisele isikule. Samas regulatsiooniga taotletav eesmärk – vältida õiguskäibe huvides juba käibes osaleva<sup>278</sup> juriidilise isiku tühistamist, asendades selle tulevikku suunatud sundlikvideerimisega (TsÜS § 40 lg 1 p 2)<sup>279</sup> – võib samavõrra olla oluline juba asutamisel oleva juriidilise isiku korral.

Analüüsida tuleb TsÜS § 27 lg 2 regulatsiooni asutamisel olevale juriidilisele isikule laiendamise vajalikkust.<sup>280</sup>

### **3.2. Ülevaade huvigruppide 2014. aastal esitatud ettepanekutest**

**Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus:** „,MTÜ“ lühendi kasutamine mittetulundusühingule viitava nimeühendina peaks olema sõnaselgelt seadustatud, et vältida praktikas esinevaid probleeme. RKTko 3-2-1-47-14 juhib tähelepanu asjaolule, et kohtud on seni seadust valedsti tõlgendanud.“

**Eesti Maksumaksjate Liit:** „TÜ+UÜ: - Kui täisosanik on juriidiline isik, siis luua võimalus kanda registrikaardile ka täisosaniku poolt esindajaks määratud füüsiline isik.“

<sup>277</sup> Vt selle kohta ka A. Vuti 2011. aasta [doktoritööd](#) „Legal capital rules as a measure for creditor and shareholder protection“, lk 57 j.

<sup>278</sup> Vt nt RKTko 14.10.2014, [3-2-1-76-14](#), p 22: „Kuigi hageja kui osaühingu õigusvõime tekib TsÜS § 26 lg 2 ja ÄS § 2 lg 3 järgi äriregistrisse kandmisest, nähtub ÄS § 147 lg-st 1 koostoimes sama paragrahvi teise lõikega, et asutamisel osaühingu nimel on võimalik teha kehtivaid tehinguid, millest tulenevad õigused ja kohustused lähevad osaühingu registrisse kandmisel viimasele üle.“

<sup>279</sup> K. Saare 2004. aasta [doktoritöös](#) „Eraõigusliku juriidilise isiku õigussubjektsuse piiritlemine“, lk 89.

<sup>280</sup> Seda teemat on analüüsinud ja seaduse muutmise ettepaneku teinud K. Saare oma 2004. aasta [doktoritöös](#) „Eraõigusliku juriidilise isiku õigussubjektsuse piiritlemine“, vt nt lk 89 j.

**Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liit:** “Esmasel registreerimisel jaburaid eri arvamusi kohtuametnikelt, milline võib olla MTÜ nimi, kas kvooruminõue peab põhikirjas olema või ei jms. - Nime osana võiks lubada ka MTÜ, registris on palju selliseid, vahel lastakse siiani läbi, vahel mitte. Äriühingutel lubatakse ju.”.

**Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liit:** “Praktikas ollakse hädas, kuidas vabaneda SA asutaja staatusest. Praegu on teadaolevalt võimatu, aga seda tahetakse, nt valitsussektori asutuste poolt, kes kunagi on midagi asutanud, aga SA ei soovi enam täita RVS-i või RHS-i nõudeid, kuid arusaamatu on, kas seda üldse saabki.”.

#### **4. Äriregistri, mittetulundusühingute ja sihtasutuste registri ning nende alamregistrite pidamine (registrimenetlus), Eesti väärtpaberite keskregistri pidamine**

##### **4.1. Revisjoni objekt**

###### **a) Analüüsi etapi üldeesmärk**

Revisjoni üldeesmärgiks on põhjalikult, sisuliselt ja süsteemselt analüüsida erinevate juriidiliste isikute liikide ja FIE registreerimise regulatsioone, eelkõige nende otstarbekust, õigusselgust ja vastavust praktika vajadustele, samuti kokkusobivust elektroonilise registrimenetlusega, ning teha vajadusel ettepanekud kehtiva õiguse muutmiseks. Analüüsis tuleb käsitleda kõikide Eesti juriidiliste isikute põhiliikide, samuti eriliigiliste juriidiliste isikute ja/või juriidiliste isikute alaliikide, Euroopa ühinguvormide ja FIE registreerimise regulatsioone. Lisaks tuleb analüüsida Eesti väärtpaberite keskregistri kitsaskohti ühinguõiguse vaatepunktist. Arvesse tuleb võtta ka Euroopa Parlamendi ja nõukogu [määrust](#) (EL) nr 909/2014, 23. juuli 2014, mis käsitleb väärtpaberiarvelduse parandamist Euroopa Liidus ja väärtpaberite keskdepositooriume ning millega muudetakse direktiive 98/26/EÜ ja 2014/65/EL ning määrust (EL) nr 236/2012.<sup>281</sup> Analüüs peab vastama HÖNTE mõistes väljatöötamiskavatsusele ja sisaldama probleemide ja nende alternatiivsete lahendusvariantide õigusvõrdlevat analüüsi ja eelistatavat lahendust koos põhjendusega. Välja tuleb pakkuda terviklik, süsteemne ja õigusselge registreerimise lahendus, esitades selleks asjakohased muudatusettepanekud. Vajadusel tuleb välja pakkuda registreerimismenetluse lihtsustamise (sh halduskoormuse vähendamise ja e-lahenduste kasutamise soodustamise, sh e-residentidele väljastatava ID-kaardi kasutamise), ajakohastamise ning ühtlustamise viisid, samuti teha ettepanekud terminoloogia ühtlustamiseks ja uuendamiseks. Sama kehtib ka Eesti väärtpaberite keskregistri regulatsiooni kohta ühinguõiguse vaatepunktist. Välja pakutavatest muudatusettepanekutest peab selgelt tulenema, milliseid juriidiliste isikute põhiliikide, alaliikide ja/või eriliigiliste juriidiliste isikute, Euroopa ühinguvormide ja FIE regulatsioone muudatused hõlmama peavad. Analüüs peab muu hulgas hõlmama kõiki järgmisi üksikküsimusi:

###### **b) Regulatsiooni põhiseaduspärasus ja õigusselgus, edasikaebeõigus**

Registrimenetlust reguleerivad seadused näevad tsiviilkohtumenetluse seadustiku põhimõtetest ette mitmeid erandeid (vt nt ÄS § 22 lg 4, § 71 lõiked 2 ja 2<sup>1</sup>). Õiguskantsler on tähelepanu juhtinud selliste

---

<sup>281</sup> ELT L, 28.8.2014, 257/1.

sätete osalisele problemaatilisusele. Nii saatis õiguskantsler 30.6.2011 Justiitsministeeriumile [märgukirja](#) nr 6-1/080378/00803113, 6-8/081020/00803113<sup>282</sup> TsMS § 601 lg 8 ja äriseadustiku erinevate normide põhiseaduspärasuse problemaatikast. Kirjas leidis õiguskantsler muu hulgas järgmist: „68. ÄS § 60 lg 1 ning § 71 lg 1 ei ole ei eraldi võttes ega omavahelises koostoimes vastuolus õigusselguse põhimõttega. Samal ajal leian, et ikkagi oleks siinkohal kohane analüüsida võimalust sätteid kuidagi täpsustada (viidates teisele sättele nt), et tulevikus paremini välistada sellise valearusaama tekkimine. Samal põhjusel viitasin ka mittetulundusühingute seaduse §-le 76 (ning sihtasutuste seaduse § 13 lõikele 3; vt p 52). Vastava täpsustuse tegemisel äriseadustikus oleks võimalik selgelt lahendada ka küsimus, kas peale registrist kustutamise hoiatuse tegemist ÄS § 60 lg 1 saab veel (jätkuvalt) trahvida ÄS § 71 lg 1 alusel või mitte (vt p 44). Ühtlasi osundan, et see võib osutada ka sobivaks võimaluseks täpsustada TsMS § 601 lg 1 pisut eksitavat sõnastust – praegu: „kantud või sinna kandmisele kuuluvate andmete“ (vt minu teabe nõudmise küsimust nr 3 ning enda vastust sellele küsimusele teabe nõudmise vastuse punktis 3.1.). 69. ÄS § 71 lõiget 2 ei saa Riigikohtu praktikast lähtuvalt pidada PS § 104 lg 2 punktiga 14 vastuolus olevaks. Sama ei saa üheselt järeldada ÄS § 22 lg 4 suhtes – seetõttu palun selle sätte põhiseaduspärasust täiendavalt analüüsida (ning vajadusel esitada eelnõu, mis näeb sätte kehtestamise eeldusena ette Riigikogu koosseisu häälteenamuse). 70. Samas teen õigusselguse põhimõttest lähtuvalt siiski ettepaneku välja töötada eelnõu, mis näeks ette ÄS § 71 lõigetest 2 ja 21 tulenevate erisuste kehtestamiseks tsiviilkohtumenetluse seadustikus, kuna see võimaldab normide adressaatidel paremini aru saada, millised normid neile kohalduvad (sh vältida kõrgelt teoreetilist küsimust, millist prioriteedireeglit eelistada, kui need annavad erineva tulemuse).“ Lisaks leidis õiguskantsler samas kirjas, et TsMS § 601 lg 8 on osas, milles see ei võimalda Riigikohtule edasi kaevata trahvimääruse peale esitatud määruskaebuse kohta tehtud ringkonnakohtu määrust, vastuolus PS § 149 lõikega 3 selle koostoimes PS § 24 lõikega 5. Õiguskantsler tegi ühtlasi ettepaneku välja töötada eelnõu, mis vastava võimaluse annaks.

Analüüsida tuleb registrimenetluse regulatsiooni põhiseaduspärasust ja õigusselgust.<sup>283</sup> Seejuures tuleb analüüsida tervikuna kõiki edasikaebeõiguse võimalusi registrimenetluses. Lisaks tuleb analüüsida registriandmetega tutvumise tasude regulatsiooni.

---

<sup>282</sup> Justiitsministeeriumi dokumendiregistri viit: 10.1-6/9285; registreerimise kuupäev: 30.6.2011.

<sup>283</sup> Vt ka Justiitsministeeriumi 19.9.2014 kooskõlastamisele saadetud äriseadustiku ja maksukorralduse seaduse muutmise ning nendega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsust (VTK leitav EIS-i toimikust nr 14-1288), mille kohaselt soovitakse majandusaasta aruannete õigeaegse esitamise suurendamiseks ette näha, et majandusaasta aruanne tuleb maakohtu registriosakonna asemel esitada edaspidi Maksu- ja Tolliametile, kes teostaks ka järelevalvet aruannete esitamise üle. Registripidajale jääks aga jätkuvalt kontroll juriidilise isiku seadusele vastavuse üle, st registritoimingud seoses netovara langemisega alla seadusega sätestatud piiri ning registrist kustutamine seoses majandusaasta aruande mitteesitamisega; vt ka VTK kohta esitatud Riigikohtu arvamust (Justiitsministeeriumi dokumendiregistri viit: 8-1/14-7281; registreerimise kuupäev: 10.10.2014); Eesti Kirikute Nõukogu arvamust (Justiitsministeeriumi dokumendiregistri viit: 8-1/14-7281; registreerimise kuupäev: 21.10.2014); Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koja arvamust (Justiitsministeeriumi dokumendiregistri viit: 8-1/14-7281; registreerimise kuupäev: 21.10.2014); Eesti Advokatuuri arvamust (Justiitsministeeriumi dokumendiregistri viit: 8-1/14-7281; registreerimise kuupäev: 21.10.2014); Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liidu arvamust (Justiitsministeeriumi dokumendiregistri viit: 8-1/14-7281; registreerimise kuupäev: 20.10.2014); Põllumajandusministeeriumi arvamust (leitav EIS-i toimikust nr 14-1288; registreerimise kuupäev: 10.10.2014); Rahandusministeeriumi arvamust (leitav EIS-i toimikust nr 14-1288; registreerimise kuupäev: 21.10.2014); Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi arvamust (leitav EIS-i toimikust nr 14-1288; registreerimise kuupäev: 1.10.2014); Siseministeeriumi arvamust (leitav EIS-i toimikust nr 14-1288;

### c) Registripidaja õigused ja kohustused, registriandmete õigus

Kohtupraktikas on korduvalt kerkinud küsimused registripidaja õigustest ja kohustustest.<sup>284</sup> Samuti põhjustab praktikas probleeme mõningate registrisse kantud andmete, eelkõige aadressiandmete ebaõigsus. Nimelt ei teosta registripidaja hetkel kontrolli, kas juriidilise isiku esitatud aadress ka tegelikkusele vastab. Kui registripidajale saab aga teatavaks, et registrisse kantud aadress ei vasta tõele, võib ta vale aadressi kustutada, järgides seejuures ÄS §-s 61 sätestatud nõudeid. Sellisel juhul võib aga juriidiline isik jääda ilma registrisse kantud aadressita.<sup>285</sup>

Analüüsida tuleb, milline oleks otstarbekas, õigusselge ja õiguskindel registrimenetluse regulatsioon. Analüüsida tuleb, kas kehtiv õigus on registripidaja pädevuse ja kohustuste osas otstarbekas ja piisavalt õigusselge või tuleks regulatsiooni (mh asjakohasest Riigikohtu praktikast tulenevalt) muuta. Muu hulgas tuleb analüüsida, kas ja kuidas peaks registripidaja kontrollima, kas ühingu esitatud andmed (sh aadress) vastavad tegelikkusele. Analüüsis tuleb muu hulgas käsitleda Maksu- ja Tolliameti 17.4.2014 kirjas

---

registreerimise kuupäev: 16.10.2014); õiguskantsleri arvamust (leitav EIS-i toimikust nr 14-1288; registreerimise kuupäev: 3.11.2014).

<sup>284</sup> Vt nt RKTkm 4.2.2009, [3-2-1-139-08](#), p 8: „[...] Registripidaja õigus kontrollida temale esitatud dokumentide sisulist kehtivust on piiratud. Registripidaja sisulise kontrolli piiratud iseloomu rõhutab ÄS § 33 lg 6, millest tulenevalt saab registripidaja kontrollida ainult esitatud dokumentide seaduse nõuetele vastavust. Kolleegium märgib, et registripidajal on siiski õigus hinnata esitatud dokumenti ja keelduda kande tegemisest, kui esitatud dokument on selgelt heade kommete vastane või avaliku korraga vastuolus ning seetõttu TsÜS § 86 järgi tühine. Kolleegiumi arvates võib registripidaja kontrollida dokumenti ja keelduda kande tegemisest ka siis, kui esitatud dokument on vastuolus seadusest tuleneva keeluga (TsÜS § 87). Samuti võib registripidaja keelduda kande tegemisest siis, kui dokumendiga rikutakse kolmandate isikute, näiteks äriühingu võlausaldajate seadusega kaitstud õigusi. Sellistel juhtudel on kande tegemisest keeldumine põhjendatud äriregistri kui avaliku registri õigsuse eelduse ja usaldatavuse tagamise vajadusega. Kolleegium ei nõustu kohtute seisukohaga, et registripidajal oli õigus keelduda kande tegemisest põhjendusel, et vaidlusalune otsus, mille eesmärgiks on varjata osa võõrandamistehingut, on näiline ja seetõttu TsÜS § 89 järgi tühine. TsÜS § 89 lg 1 järgi on tehing näilik, kui pooled on kokku leppinud, et tehingu tegemisel tehtud tahteavaldustel ei ole avaldatud tahte vastavaid õiguslikke tagajärgi, sest pooled tahavad jätta mulje tehingu olemasolust või varjata tehingut, mida nad tegelikult teha tahavad. Nimetatud sättest tuleneb, et tehingu näilikkuse tuvastamine eeldab tahteavalduste, s.o tehingu sisulist hindamist, mis ei ole registripidaja pädevuses. ÄS § 33 lg 5 ei anna registripidajale õigust keelduda kande tegemisest sisulistel põhjustel. [...]“; RKTkm 26.4.2005, [3-2-1-39-05](#), p 11: „Registripidajal on ÄS § 33 lg-st 1 tulenevalt õigus teha kanne lisaks kandeavaldusele ja kohtuotsusele ka muul seaduses sätestatud alusel. Sellised võimalused kande tegemiseks kandeavalduseta on ette nähtud esmajoones ÄS §-des 59-61. Nimetatud sätetest nähtub, et kuigi registripidaja tegutseb esmajoones kandeavalduste alusel registrikannete tegijana, ei piirdu tema funktsioonid sellega. Erinevalt näiteks kohtu pädevusest kinnistusraamatu pidamisel, kus omal algatusel kannete tegemise võimalused on kannete ulatusliku konstitutiivsuse tõttu piiratud, on ÄS §-des 59-61 ette nähtud registripidajale laialdane avalik-õiguslik kohustus tagada õigete andmete olemasolu registris. [...]“; vt ka M. Vutt. Äriregistri ning mittetulundusühingute ja sihtasutuste registri praktika. Kohtupraktika analüüs. Riigikohus. Õigusteabe osakond. Tartu 2008 (leitav Riigikohtu [kodulehel](#)), lk 32.

<sup>285</sup> Sellele probleemile viitab ka Maksu- ja Tolliamet oma kirjas Justiitsministeeriumile, samuti selle kirja lisas (Justiitsministeeriumi dokumendiregistri viit: 10-4/14-3601-1; registreerimise kuupäev: 17.4.2014); vt ka Kaubanduslik Vahenduslik Eesti Toormetarne OÜ kirjas sisalduvaid ettepanekuid (Justiitsministeeriumi dokumendiregistri viit: 10-4/14-7550-1; registreerimise kuupäev: 1.10.2014).

Justiitsministeeriumile, samuti selle kirja lisa kirjeldatud valeaadresside probleematikat.<sup>286</sup> Analüüsida tuleb ka, milline peaks olema registripidaja roll majandusaasta aruannete sisulise mittevastavuse tuvastamisel.<sup>287</sup>

#### **d) Registrikardiväliste andmete tähendus ja mõju registri usaldatavusele<sup>288</sup>**

Kohtu registriosakonna kodukorra<sup>289</sup> § 246 kohaselt sisestatakse äriregistri infosüsteemi mitmeid registrikardiväliseid andmeid, mille registrisse kandmise kohustus ja seega ka võimalus seadustes puudub. Näiteks sisestatakse infosüsteemi juhatuse liikmete volituste kestus. Need andmed on teatud juhtudel ka avalikkusele kättesaadavad. Riigikohus leidnud, et tegemist on õigusliku tähenduseta andmetega ÄS § 34 tähenduses<sup>290</sup>, kuid praktikas põhjustab see küsimus jätkuvalt segadust. Näiteks on tõusetunud küsimus, milline tähendus on juhatuse ametiaja pikkuse märkimisel juhatuse liikme kande avalikule usaldatavusele olukorras, kus registrikardiväliselt märgitud tähtaeg on möödunud.

Analüüsida tuleb, milline oleks otstarbekas ja õigusselge registrikardiväliste andmete regulatsioon.

#### **e) Kokkuleppeline kande jõustumise aeg**

Kehtiv õigus näeb registripidajale ette tähtajad kande tegemiseks (vt ÄS § 53). Isikutel ei ole võimalik taotleda kande tegemist (jõustumist) konkreetsel päeval. Samas võib see teatud juhtudel praktikas vajalikuks osutada (vt nt allpool punktis IV.4.2 Eesti Advokatuuri ettepanekut).

Analüüsida tuleb, kas ja kuidas saaks registrimenetlust muuta selliselt, et kande taotleja saaks ise määrata kande jõustumise kuupäeva.

#### **f) Registrimenetluse ettevõtjasõbralikkus**

Praktikas põhjustab raskuseid asjaolu, et (mh tulenevalt registripraktika erinevusest ja vähesest avalikkusest) ei ole tihti võimalik enne kandeavalduse esitamist kindlalt teada, kas esitatud dokumentide alusel on kande tegemine võimalik. Samuti on kannet tegevate kohtunikuabidega konsulteerimine keeruline. Ka kõrgemate kohtute praktika selles valdkonnas on napp. Sellise ebakindla olukorra lahendamiseks on muu hulgas tehtud ettepanek, et registripidajalt võiks olla võimalik saada siduvaid

---

<sup>286</sup> Justiitsministeeriumi dokumendiregistri viit: 10-4/14-3601-1; registreerimise kuupäev: 17.4.2014.

<sup>287</sup> Vt ka eelmist punkti ja selles viidatud arvamusi äriseadustiku ja maksukorralduse seaduse muutmise ning nendega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu VTK kohta; küsimus haakub ka netovara nõuetele mittevastavuse küsimusega (vt all p IV.10.1 c)), aruandlusnõuete küsimusega, sh esitatud majandusaasta aruande korduva muutmise (vt all p IV.10.1 i)) ning sundlõpetamise küsimusega (vt all p IV.11.1 d)).

<sup>288</sup> Küsimus haakub osanike registri pidamise küsimusega (vt all p IV.6.1 b).

<sup>289</sup> Justiitsministri 19.12.2012 määrus nr 60 „Kohtu registriosakonna kodukord“, RT I, 29.03.2014, 23.

<sup>290</sup> RKTkm 14.12.2011, [3-2-1-133-11](#), p 24.

eelotsuseid. Lisaks nähakse probleemina ka seda, et registripidaja ei aktsepteeri võõrkeelseid dokumente.

Analüüsida tuleb, kas ja millisel viisil saaks õiguskäibe soodustamise eesmärgil muuta registrimenetlust n-ö ettevõtjasõbralikumaks. Sealhulgas vajab analüüsimist, kas ja millisel viisil saaksid ühingud hakata registripidajaga suhtlema inglise keeles kui rahvusvahelises ärikeeles. Viimane on eriti oluline ka käivitatud e-residentsuse projektiga seoses<sup>291</sup> – pakkudes välismaalastele ühingute asutamise võimalust ettevõtjaportaalis, peaks see toiming ning samuti hilisem registripidajaga suhtlemine olema võimalik ka inglise keeles (inglisekeelsed kandeavaldused, osanike otsused jms).

#### **g) Registrisse kantud andmete muutmine**

Analüüsida tuleb, kas ja millisel viisil tuleks registrisse kantud andmete muutmise protsessi juriidiliste isikute jaoks lihtsustada, et see toiming oleks sarnaselt juriidilise isiku asutamisega lihtne ning kiire (registripidajale esitatavad dokumendid, dokumentide vorminõuded, esitamise viisid jms).<sup>292</sup>

## **4.2. Ülevaade huvigruppide 2014. aastal esitatud ettepanekutest**

**Eesti Advokatuuri äriõiguse komisjon:** „Äriregistri pidamine Maakohtute registriosakonnad äriregistri pidajatena täidavad ühinguõiguslikes küsimustes sisuliselt reguleerija rolli, kuivõrd mitmed ühinguõiguslikud muudatused jõustuvad või omandavad kolmandate isikute suhtes õigusliku tähenduse alates sellekohase kande tegemisest äriregistris. Lisaks äriseadustiku praegustele normitehnilistele puudustele tuleneb palju probleeme ühinguõiguse valdkonnas ka äriregistri pidaja ülesehitusest ja töökorraldusest. Olukorras, kus äriseadustik on kohati ebaselge, ei ole palju abi ka registriosakonnaga konsulteerimisest – isegi kui mõnelt ametnikult on võimalik tekkinud küsimusele vastus saada, satub kandeavaldus selle esitamisel suure tõenäosusega ikkagi kellegi teise menetlusse, kelle nägemus õigest lahendusest antud olukorras võib olla teistsugune. Puuduste kõrvaldamise määrase saamisel eelistab ettevõtja enamasti menetleja lisanõudmised täita isegi kui ta nendega ei nõustu, või püüda oma seisukohtade õigsuses veenda konkreetset menetlejat – selle asemel et alustada aeganõudvat ja kulukat kohtuvaidlust. Selliselt jääb aga suuresti tekkimata avalikult kättesaadav ja arusaamasid ühtlustav kohtupraktika äriregistriga seonduvates küsimustes. Ettevõtjate silmis on äriregistri jaoks dokumentide vormistamine eeskätt tüütu formaalsus ning aja- ja rahakulu. Kui soovitakse Eestit muuta ettevõtjasõbralikumaks, siis tuleks kogu asjaajamine äriregistri pidajaga muuta võimalikult sujuvaks ja efektiivseks. Leiame, et ühinguõiguse revisjoni käigus tuleks kindlasti võtta eesmärgiks ka äriregistri pidaja töö ümberkorraldamine selliselt, et ettevõtjail oleks võimalik enne ühinguõigusliku toimingute tegemist sobiliku lahenduskäigu osas äriregistri pidajaga konsulteerida ning saada äriregistri pidajalt juhiseid, mis vastavas asjas oleksid äriregistri pidajale ka lõplikud ja siduvad.“

---

<sup>291</sup> Vt lähemalt üleval p III.4.4.

<sup>292</sup> Vt ka Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liidu äriseadustiku ja maksukorralduse seaduse muutmise ning nendega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu VTK (leitav EIS-i toimikust nr 14-1288) raames esitatud ettepanekut (Justiitsministeeriumi dokumendiregistri viit: 8-1/14-7281; registreerimise kuupäev: 20.10.2014).

**Eesti Advokatuuri äriõiguse komisjon: „Äriregistri töökeel** Kui Eestit soovitakse muuta atraktiivseks välisinvestoritele, siis tasub tõsiselt kaaluda äriregistrile esitatavate dokumentide senise absoluutse eestikeelsuse nõude leevendamist. On paratamatu, et potentsiaalsete välisinvestorite seas on eesti keele oskajaid väga vähe, mis toob Eestisse investeerimisel kaasa arvestatavad tõlkekulud ning tõlkimisega kaasnevad ajalised viivitused. Komisjoni liikmete praktikas on esinenud isegi juhtum, kus registripidaja nõudis kinnitatud tõlget ka Eesti pangakontori eestikeelsest kinnituskirjast osakapitali sissemaksamise kohta üksnes põhjusel, et seal leidis neli ingliskeelset sõna „*payment into share capital*“ (sest välisriigi investor oli sedasi kirjutanud rahaülekande selgituses). Tihti on välismaalased liigse bürokraatia vältimiseks olnud sunnitud allkirjastama eestikeelseid dokumente, mida nad ei mõista, ning see suurendab ka kuritarvituste ohtu. Välisinvestorid tunnevad end loomulikult mugavamalt keskkonnas, kus nad saavad tegutseda neile tuttavas ja arusaadavas keeles. Seetõttu oleks ühinguõiguse revisjon ka hea võimalus läbi mõelda, millises ulatuses on äriregistri absoluutse eestikeelsuse nõue ikkagi vältimatu, ning millises ulatuses võiks edaspidi siiski aktsepteerida dokumentide esitamist ka võõrkeeles (sh koos eestikeelse paralleeltekstiga või ilma selleta).“.

**Eesti Advokatuuri äriõiguse komisjon: „Võimalus taotleda äriregistri kande hilisemat jõustumist** Paljude Komisjoni liikmete praktikast nähtub väga suur vajadus võimaluse järele taotleda äriregistrisse tehtavale kande hilisemat jõustumist konkreetsel kuupäeval – s.o mis on hilisem kui 1 või 5 tööpäeva pärast avalduse esitamist (pidades silmas praegu ÄS § 53 lõigetes 1 ja 4 sätestatud menetlustähtaegu) ja saab olla ka puhkepäev (sh nt 1. jaanuar). Mitmed korporatiivsed muudatused (tuues vaid mõnede näidetena ärinime muutmise, ühinemise ja jagunemise) jõustuvad vastava kande tegemisel äriregistrisse, mille osas ei ole ettevõtjal praegu võimalik täie kindlusega ette prognoosida, millisel kuupäeval see kanne tehakse. Ettevõtjate jaoks on aga plaanitava muudatuse kuupäeva täpne etteteadmine väga oluline oma äriühingu töö planeerimiseks ja juhtimiseks – nt klientide teavitamine, äriühingu rekvisiitide esitamine arvetel, muudatused infotehnoloogilistes süsteemides, jne. Kõigeks selleks on ettevõtjal vaja kindlalt ette teada, millisest kuupäevast alates muudatused jõustuvad. Samuti on aruandlust silmas pidades väga sageli vajalik, et ühinemine või jagunemine jõustuks konkreetse kuu või aasta esimesel päeval – eesmärk, mille saavutamist ei ole praegu võimalik õiguslikult tagada (eriti on see võimatu 1. jaanuari osas, samuti muudel kuupäevadel, mis juhtuvad langema puhkepäevale). Aeg-ajalt annab tulemust (kui soovitav kande kuupäev on tööpäev) registriosakonna spetsiaalne palumine, et kanne tehtaks konkreetsel kuupäeval, kuid selliste eriteenete palumisse ei suhtuta registriosakondades hästi, erisoovi võidakse arvesse võtta või ka mitte arvesse võtta, ning tegemist ei ole tõsiseltvõetava ega normaalse võimalusega ettevõtjale vajaliku kindluse saavutamiseks. Tulemusena saab häiritud nii ettevõtjate kui registriosakondade töö. Lisaks tuleb arvestada, et registriosakond võib teha ka puuduste kõrvaldamise määruse, mis enamasti lükkab kande tegemise võimaliku aja edasi. Praegu puudub seadusest tulenev võimalus esitada oluliste korporatiivsete muudatuste kandeavalduse dokumendid aegsasti enne muudatuse jõustumise soovitud kuupäeva, et ei tekiks ootamatuid probleeme siis, kui aega nende lahendamiseks enam ei ole – dokumentide nõuetekohasuse korral teeks registriosakond kande ära liiga vara, samas kui esitades dokumendid nt 5 tööpäeva enne vajalikku kuupäeva, võidakse eesmärgiks seatud kande tegemise kuupäeval saada hoopiski puuduste kõrvaldamise määrus, milles välja toodud puudust ei pruugi sageli enam olla võimalik soovitud ajaks kõrvaldada. Seejuures ei saa puuduste kõrvaldamise määruse tegemist panna alati ettevõtja süüks („miks siis ei esitatud nõuetekohaseid dokumente?“), vaid ikka ja jälle esineb ka olukordi, kus eksinud on hoopis registriosakond. Tehtud ettepanek lahendaks selle probleemi. Analoogia korras võiks mõelda näiteks internetipangas maksekorralduse tegemisele, kus on võimalik määrata, et pank täidab sisestatud maksekorralduse hoopis tulevikus mingil konkreetsel kuupäeval. Komisjon on juba ka tuvastanud mõned täpsemalt paikapanemist vajavad aspektid



kande hilisema jõustumise võimaldamiseks, kuid ei hakka käesolevas dokumendis liigsetesse detailidesse minema. Oleme heameelega valmis vastava muudatuse tegemiseks vajaminevaid otsustusi Justiitsministeeriumiga täiendavalt põhjalikult arutama. Avaldame ka lootust, et sedavõrd vajaliku ja kindlapiirilise muudatuse saab jõustada oluliselt varem kui ühinguõiguse revisjoniga lõpule jõutakse.“

**Eesti Advokatuuri äriõiguse komisjon:** „Muud äriregistri ja ettevõtjaportaali seonduvad probleemid Komisjonil on oma liikmete igapäevase töökogemuse põhjal ka mitmeid muid ettepanekuid, kuidas muuta äriregistri ja ettevõtjaportaali töö senisest ettevõtjasõbralikumaks. Kuid need on pigem konkreetsed üksikküsimused, mille saab usutavasti lahendada suhteliselt kiiresti ega peaks seetõttu ootama, kuni ühinguõiguse revisjoni (usutavasti aeganõudev) protsess on lõpule jõudnud. Seetõttu plaanib Komisjon need konkreetsed ettepanekud esitada Justiitsministeeriumile lähiajal eraldi.“

**Eesti Kaubandus-Tööstuskoda:** „äriregistri toimingud võiksid olla lihtsamad (kasutajamugavus), selgemad juhendid [...]“.

**Eesti Maksu- ja Tolliamet:** „FIE: Kanda äriregistrisse füüsiline isik, mitte tema ettevõtte. Kuna FIE ettevõttel ei ole juriidilist tähendust (puudub kohustus pidada iga ettevõtte kohta eraldi raamatupidamist jne), siis ei ole mitme ettevõtte registreerimiseks vajadust.“

**Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liit:** „Kohtu registriosakonnaga suhtlemine. - Alati väga valus protseduur, paljudel ei õnnestu esimesel katsel. - Esmasel registreerimisel jaburaid eri arvamusi kohtuametnikelt, milline võib olla MTÜ nimi, kas kvooruminõue peab põhikirjas olema või ei jms. [...] Registriandmete muutmine veits üle reguleeritud. Suhtlus läheb üha digitaalsemaks, aga üldkoosoleku osalenute allkirjaleht peab ikka paberil olema esitatud. Ebareaalne on veel palju aastaid digiallkirju saata. Võiks rohkem usaldada, skanneeritutki lubada.“

**Maksu- ja Tolliamet:** „Probleemiks on äriregistrisse kantavate andmete üle sisulise kontrolli puudumine: Esiteks esineb vasturääkivusi juba ühinguvormi osas. Osad MTÜd ja SA-d tegutsevad 100% ettevõtlusega, kuid ühinguvorm valitakse tulenevalt soodsamatest toetusmääradest EASist, PRIAlt (ehk sisuliselt on tegemist toetuspettusega). Kuna aga reaalselt järelevalvet ühingu vormi ja sisulise tegevuse üle ei eksisteeri, on sellised kuritarvitused võimalikud. Teiseks on pahatihti äriregistrisse kantud ühingute aadressid, mida ei eksisteeri või tegu on maatükiga, kus ettevõtte füüsiliselt tegutseda ei saaks. Ka juhataste liikmete registrisse kandmisel tuleks kontrolli tõhustada – täna võib registrist leida isikuid, keda tegelikkuses ei eksisteeri. Registriandmete mittevastavus tegelikule olukorrale raskendab oluliselt riiklike järelevalvemenetluste läbiviimist, mistõttu tuleks MTA hinnangul järelevalvet äriregistrisse kantavate andmete sisulise õigsuse üle oluliselt tõhustada.“

**Rahandusministeerium:** „Ühinguõiguse moderniseerimisel tuleks lähtuda viimase aja kõige olulisemast rahvusvahelisest printsibist – riikidel tuleb tagada äriühingute läbipaistvus. Äriühingute suurem läbipaistvus aitab võidelda maksudest kõrvalehoidumise, korrupsiooni, rahapesu jm raskete kuritegudega. Eelnimetatud eesmärgi saavutamiseks on muuhulgas hädavajalik üle vaadata registrimenetluse alased normid selliselt, et need tagaks senisest paremini registriandmete õigsuse, sh info tegelike kasusaajate kohta. Registriandmete õigsuse tagamise vajadusele on juhtinud Eesti tähelepanu ka rahvusvahelised eksperdid rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise alaste rahvusvaheliste normide hindamisel.“

## 5. Ühinguga kontakteerumine

### 5.1. Revisjoni objekt

#### a) Analüüsi etapi üldeesmärk

Revisjoni üldeesmärgiks on põhjalikult, sisuliselt ja süsteemselt analüüsida juriidiliste isikutega kontakteerumise regulatsioone, eelkõige nende otstarbekust, õigusselgust ja vastavust praktika vajadustele, ning teha vajadusel ettepanekud kehtiva õiguse muutmiseks. Analüüsis tuleb käsitleda kõikide Eesti juriidiliste isikute põhiliikide regulatsioone. Analüüs peab vastama HÖNTE mõistes väljatöötamiskavatsusele ja sisaldama probleemide ja nende alternatiivsete lahendusvariantide õigusvõrdlevat analüüsi ja eelistatavat lahendust koos põhjendusega. Välja tuleb pakkuda terviklik, süsteemne ja õigusselge lahendus juriidiliste isikutega kontakteerumise kohta. Vajadusel tuleb välja pakkuda regulatsioonide lihtsustamise (sh halduskoormuse vähendamise ja e-lahenduste kasutamise soodustamise), ajakohastamise ning ühtlustamise viisid, samuti teha ettepanekud terminoloogia ühtlustamiseks ja uuendamiseks. Välja pakutavatest muudatuseettepanekutest peab selgelt tulenema, milliseid juriidiliste isikute põhiliikide, alaliikide ja/või eriliigiliste juriidiliste isikute ja Euroopa ühinguvormide regulatsioone muudatused hõlmama peavad. Analüüs peab muu hulgas hõlmama kõiki järgmisi üksikküsimusi:

#### b) Kättetoimetamine<sup>293</sup>

Analüüsida tuleb, millisel viisil tuleks terviklikult reguleerida eraõiguslikele juriidilistele isikutele menetlusdokumentide ja tahteavalduste kättetoimetamine, sh kättetoimetatuks lugemine, et tagada erinevate menetluste ja õiguskäibe tõhusus ja kiirus. Sealhulgas tuleb analüüsida ametliku e-posti registrikood@eesti.ee juriidilistele isikutele kohustuslikuna kehtestamise võimalikkust ja otstarbekust.<sup>294</sup> Analüüsida tuleb ka kättetoimetamise võimalikkust eraõigusliku juriidilise isiku (enamus-)osaluse omajatele ja nõukogu liikmetele, kui kättetoimetamine juhatuse liikmetele või teistele selleks määratud isikutele ei ole võimalik. Samuti tuleb analüüsida ÄS § 63<sup>1</sup> lõikes 2 sisalduva, enamiku juhatuse liikmete välismaise elukohaga seonduva kohustuse – dokumentide kättesaamiseks pädeva Eesti aadressiga isiku määramine – laiendamist kõikidele eraõiguslikele juriidilistele isikutele, sõltumata nende juhatuse liikmete elukohast.<sup>295</sup>

---

<sup>293</sup> Küsimus haakub registri kantud aadressiandmete ebaõigsuse küsimusega, vt selle kohta üleval p IV.1 c).

<sup>294</sup> Vt selle kohta ka Andmekaitse Inspeksiooni 29.5.2014 Justiitsministeeriumile saadetud kirja (Justiitsministeeriumi dokumendiregistri viit: 2-1/14-4685; registreerimise kuupäev: 29.5.2014).

<sup>295</sup> Vt selle kohta ka järgmist punkti.

### c) Juriidilise isiku juhtimine väljaspool Eestit

Euroopa Kohus on seisukohal, et iga liikmesriik võib põhimõtteliselt ise otsustada, kas selles riigis asutatud ühingute juhtimise asukoht tohib olla välismaal või peab asuma registreerimisriigis.<sup>296</sup> Eesti kehtiv õigus lähtub sellest, et piiratud vastutusega ühingute juhatuse asukoht on Eestis (vt nt TsÜS § 29 lg 1, ÄS § 22 lg 1). Täisühingu, usaldusühingu, sihtasutuse ja mittetulundusühingu regulatsioonid on selles küsimuses mõnevõrra paindlikumad. Samas ei ole selge sellise ühinguõigusliku piirangu eesmärk, sest ühinguga kontakteerumist peaksid seaduse loogika kohaselt eelkõige võimaldama juhatuse liikmetele kehtestatud elukoha nõuded (vt nt ÄS § 63<sup>1</sup>). Ka rahvusvahelise eraõiguse seaduse kohaselt ei ole Eestis asutatud ühingule kohalduva õiguse seisukohalt otsustav juhatuse asukoha riik, vaid eelkõige tema registreerimisriik. Kui juriidilise isiku juhatuse peab asuma Eestis, on muu hulgas takistatud ka nn Eesti ühinguvormide eksport<sup>297</sup>, samuti juhatuse liikmete pikemaajaline viibimine välisriikides ja ühingu kaugjuhtimine. Arvestades e-residentsuse projekti, millega soovitakse välismaal elavatele isikutele pakkuda võimalust Eesti ühingute asutamiseks, ilma et nad Eestiga muid sidemeid omaks, peaks olema võimalik ühinguid ka välismaalt juhtida.

Analüüsida tuleb, kas kõikide Eestis registreeritud juriidiliste isikute korral tuleks võimaldada juhatuse asumist väljaspool Eestit. Sealhulgas tuleb eraldi analüüsida, kas juhtimine võiks toimuda üksnes mõnest Euroopa Majanduspiirkonna riigist või ka kolmandatest riikidest. Samas tuleb tagada Eesti õiguskäibe kaitse. Selle eesmärgi saavutamiseks tuleb muu hulgas kaaluda ÄS § 63<sup>1</sup> lõikes 2 nimetatud dokumentide kättesaamiseks pädeva isiku määramise kohustuse laiendamist kõikidele Eestis registreeritud eraõiguslikele juriidilistele isikutele.<sup>298</sup> Viimati nimetatut võib aidata vältida ka praktikas esinevat probleemi, kus ÄS § 63<sup>1</sup> lõikes 2 sisalduvat kohustust ei täideta, kuid selle kohustuse täitmist on ka keeruline kontrollida, kuna registripidaja kohustuse tekkimise eelduse täitmisest teada ei saa.

## 5.2. Ülevaade huvigruppide 2014. aastal esitatud ettepanekutest

**Maksu- ja Tolliamet:** „Probleemiks on ka, et sisuliselt ei toimu ÄS (ja ka MTÜ ja SA seaduste) täitmise üle sisulist kontrolli. [...] Kui poolte osaühingu või aktsiaseltsi juhatuse liikmete elukoht ei ole Eestis, mõnes teises Euroopa Majanduspiirkonna liikmesriigis või Šveitsis, peab osaühing või aktsiaselts nimetama dokumentide kättesaamiseks pädeva isiku. Praktikast tuleb ette juhuseid, kus juhatuse liikmed on vahetunud ja on tekkinud olukord, et üle poole

<sup>296</sup> Vt eelkõige Euroopa Kohtu 27.9.1988 [otsust](#) kohtuasjas nr 81/87 (*Daily Mail*) ning 16.12.2008 [otsust](#) kohtuasjas nr C-210/06 (*Cartesio*), aga vt ka 29.11.2011 [otsust](#) kohtuasjas nr C-371/10 (*National Grid Indus*).

<sup>297</sup> Samal seisukohal on A. Vutt oma artiklis „Äriühingute vastastikune tunnustamine ja asukohavahetus Euroopa Liidus“. – *Juridica* 2007, 99 (107).

<sup>298</sup> Täiendavaid kättetoimetamise võimalusi vt nt Saksa õiguses 2008. aastal toimunud piiratud vastutusega osaühingu reformi sätetest (vt nt [BT-Drucksache](#) 16/6140, 25.7.2007: *Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des GmbH-Rechts und zur Bekämpfung von Missbräuchen* (MoMiG); P. Kindler. *Internationales Gesellschaftsrecht* 2009: MoMiG, Trabrennbahn, Cartesio und die Folgen. – *Praxis des Internationalen Privat- und Verfahrensrechts* (IPRax) 2009, 189 (195 j): GmbHG §-d 10, 35, AktG §-d 39, 78, HGB §-d 13, 13d, 13e, 15a, *Zivilprozessordnung* (ZPO) § 185 p 2; põhjalikumalt nende muudatuste kohta vt nt: H. Hirte. A. Burmester. *Die Neuregelung des Rechts der Zustellung an juristische Personen durch MoMiG und ihre Vereinbarkeit mit europäischem Recht*. – *Festschrift für Günter H. Roth zum 70. Geburtstag*, München 2011, 257 (257 jj).

neist ei ole EMP riigist, aga dokumentide kättesaamiseks pädevat isikut pole määratud. Selline olukord takistab oluliselt riikliku järelevalve teostamist.“

## 6. Osalused<sup>299</sup>, asutajaõigused

### 6.1. Revisjoni objekt

#### a) Analüüsi etapi üldeesmärk

Revisjoni üldeesmärgiks on põhjalikult, sisuliselt ja süsteemselt analüüsida erinevate eraõiguslike juriidiliste isikute osalustega ja sihtasutuste asutajaõigustega seotud regulatsioone (sealhulgas osalustega tehingute tegemist ning osaluse omajate ja osaluste registreerimist ja avalikustamist), eelkõige selliste regulatsioonide otstarbekust, õigusselgust ja vastavust praktika vajadustele, ning teha vajadusel ettepanekud kehtiva õiguse muutmiseks. Analüüsis tuleb käsitleda kõikide Eesti juriidiliste isikute põhiliikide osalustega seotud regulatsioone. Lisaks tuleb analüüsida osaluseta sihtasutuse asutajaõiguste üleandmatusest tulenevaid õiguslikke probleeme. Analüüs peab vastama HÕNTE mõistes väljatöötamiskavatsusele ja sisaldama probleemide ja nende alternatiivsete lahendusvariantide õigusvõrdlevat analüüsi ja eelistatavat lahendust koos põhjendusega. Analüüs peab arvestama Euroopa Parlamendi ja nõukogu [määrusega](#) (EL) nr 909/2014, 23. juuli 2014, mis käsitleb väärtpaberiarvelduse parandamist Euroopa Liidus ja väärtpaberite keskdepositooriume ning millega muudetakse direktiive 98/26/EÜ ja 2014/65/EL ning määrust (EL) nr 236/2012. Välja tuleb pakkuda terviklik, süsteemne ja õigusselge lahendus juriidiliste isikute osalustega ja asutajaõigustega seotud küsimuste reguleerimiseks. Vajadusel tuleb välja pakkuda regulatsioonide lihtsustamise (sh halduskoormuse vähendamise ja e-lahenduste kasutamise soodustamise), ajakohastamise ning ühtlustamise viisid, samuti teha ettepanekud terminoloogia ühtlustamiseks ja uuendamiseks. Regulatsioon peab arvestama kõikide puudutatud isikute huve ja pakkuma tasakaalustatud lahenduse. Osalustega seotud regulatsiooni (eelkõige nende registreerimise ja võõrandamise regulatsiooni) kujundamisel tuleb leida tasakaal õiguskindluse ja juriidiliste isikute läbipaistvuse ning selle tagamisega kaasneva juriidiliste isikute ja riigi halduskoormuse vahel. Arvesse tuleb võtta ka rahvusvahelisi arenguid juriidiliste isikute ja muude juriidiliste moodustise tegelike kasusaajate tuvastamise valdkonnas.<sup>300</sup> Muudatusettepanekutest peab selgelt tulenema, milliseid juriidiliste isikute põhiliikide, alaliikide ja/või eriliigiliste juriidiliste isikute ja Euroopa ühinguvormide regulatsioone muudatused hõlmama peavad. Seejuures tuleb eristada aktsiaseltse ja börsiaktiaseltse ning tavalisi osaühinguid ja sissemakseta asutatud osaühinguid, kui see on asjakohane. Analüüs peab muu hulgas hõlmama kõiki järgmisi üksiküsimusi:

---

<sup>299</sup> Käesolevas dokumendis mõistetakse osaluse all nii juriidilise isiku osasid, aktsiaid kui ka liikmesust selles, niivõrd kui võrd see on antud kontekstis asjakohane.

<sup>300</sup> Vt nt [Ettepanek](#): Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv finantssüsteemi rahapesu ja terrorismi rahastamise eesmärgil kasutamise vältimise kohta, KOM (2013) 45.

## b) Osaühingu osanike nimekiri

Osaühingu osanike nimekirja peab ÄS § 182 lg 1 kohaselt osaühingu juhatus. Osaühingu osanikud võivad otsustada, et osanike nimekirja ei pea juhatus, vaid nimekirja peab Eesti väärtpaberite keskregistri pidaja. Eesti väärtpaberite keskregistris (EVK) asuvad hetkel umbes 2% osaühingute osanike nimekirjad. EVK-sse kandmata osanike nimekirja andmeid kogub ka äriregistri pidaja.<sup>301</sup> Mistahes viisil äriregistrisse kogutud andmetel ei ole aga õiguslikku tähendust: nende kohta ei tehta kandeid ja neil ei ole seetõttu ka äriregistri kande õiguslikku tähendust ÄS § 34 tähenduses, st neil andmetel ei ole avalikku usaldatavust.<sup>302</sup> Kohtu registriosakonna kodukorras käsitletakse selliseid andmeid § 246 lõike 1 punkti 3 järgi „registrikaardiväliste andmetena“ ja nende pidamine on märgitud kohtu registriosakonna kodukorra 9. peatüki („Infosüsteem“) 3. jaos kui andmetöötluse lisatoiming. Praktikas omistatakse sellistele äriregistri infosüsteemis sisalduvatele osanike andmetele tihti ekslikult õiguslik tähendus. Tegelikult puuduvad EVK-s registreerimata osaühingute osanike osas õiguskindlad andmed, mis omakorda takistab osade heauskset omandamist. Selline ebakindel õiguslik olukord võib vähendada osade väärtust ja suurendada osadega tehingute tegemise kulusid.

Justiitsministeerium saatis 2011. aasta jaanuaris laiale huvirühmade ringile küsimustiku, mis puudutas osaühingu osade registreerimise ja nende käibe regulatsiooni.<sup>303</sup> Huvigruppidele küsiti, kas nähakse probleeme EVK-sse kandmata osaühingute osade käibega, ja paluti avaldada arvamust, milline võiks olla osade registri pidamise ja osade käibe õiguslik lahendus (nii materiaalõiguslikult kui ka registripidaja eelistuste poolest). Vastajaid oli 14, neist vaid neli ei pooldanud kehtiva regulatsiooni muutmist. Ülejäänud tunnistasid selle suuremaid või väiksemaid puudusi. 2011. aastal koostati analüüs „Osaühingu osanike nimekirja õiguslik tähendus ja selle pidamine“, milles käsitleti osanike nimekirja õiguslikku

---

<sup>301</sup> Osanike nimekirja kohta saab äriregistri pidaja teavet järgmiste sätete alusel: ÄS § 179 lõige 4 (kui võrreldes eelmise majandusaasta aruande kinnitamise ajaga on osanike andmed muutunud, esitatakse koos majandusaasta aruandega ka uus osanike nimekiri majandusaasta aruande kinnitamise seisuga) ja ÄS § 149 lõige 4 (osa võõrandamise käsutustehingu tõestanud notar saadab lepingu tõestamisest alates kahe päeva jooksul äriregistri pidajale teate osa võõrandamise kohta). Samuti saab äriregistri pidaja osanike kohta teavet osakapitali muutmise korral (kohtu registriosakonna kodukorra § 246) ning osaühingu osa ja hooneühistu liikmesuse pärimise kohta pärimisseadusest tulenevate notari ametitoimingute tegemise korra (justiitsministri 18.12.2008 [määrus](#) nr 53; RT I, 07.02.2014, 13) § 19<sup>1</sup> alusel.

<sup>302</sup> Äriregistrist nähtuva osanike nimekirja kohta on märgitud Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 6.7.2012 otsuse nr [3-4-1-3-12](#) punktis 67: „ÄS § 31 kohaselt kantakse äriregistrisse ainult seaduses ettenähtud andmed. Osade ega nende omanike äriregistrisse kandmise kohustust seadus ette ei näe (ÄS § 145). Osanike nimed ja igaühe osa nimiväärtus lisatakse osaühingu äriregistrisse kandmise avaldusele (ÄS § 144 lg 1 p 31). Samas on kujunenud praktika, mille kohaselt elektroonilises äriregistris kajastatakse notari esitatud andmeid, sh andmeid osade võõrandamise kohta. Notar kontrollib osade ostu-müügi tehingu tõestamisel ühingu osanike seisu juhatare esitatud osanike nimekirjast, mille on allkirjastanud juhatare liikmed, ning äriregistri seisu, sh õiguslikku tähendust mitteomavaid märkmeid osanike koosseisu kohta.“; äriregistri registrikaardivälised andmed osanike kohta on õigusliku tähenduse poolest sarnased nõukogu liikmete andmetega, vt selle kohta üleval p IV.4.1 d).

<sup>303</sup> Justiitsministeeriumi dokumendiregistri viit: 10.1-22/17729; registreerimise kuupäev: 5.1.2011; vt ka nt Notarite Koja arvamust (Justiitsministeeriumi dokumendiregistri viit: 10.1-22/17729; registreerimise kuupäev: 8.2.2011); Eesti Kaubandus-Tööstuskoja arvamust (Justiitsministeeriumi dokumendiregistri viit: 10.1-22/17729; registreerimise kuupäev: 7.2.2011); Eesti Juristide Liidu arvamust (Justiitsministeeriumi dokumendiregistri viit: 10.1-22/17729; registreerimise kuupäev: 11.2.2011).

olemuse, nimekirja pidamisega seotud probleeme ning pakuti välja mitu lahendusvarianti, kuidas probleemid ületada.<sup>304</sup>

2013. aasta veebruaris moodustati väiksem töögrupp, kuhu kuulusid Eesti Kaubandus-Tööstuskoda, Notarite Koda, Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koda, Pangaliit ja Eesti Advokatuur, ning lepiti kokku, et koostatakse õiguslik analüüs ühe kindla valikuvariandi kohta (mittekonstitutiivne osanike register, millele omistatakse avalik usaldatavus ning konstitutiivne pandiregister). Otsustati ka seda, et esialgu konkreetse registripidaja küsimust ei lahendata – töötatakse välja üksnes registripidamise õiguslikud alused. 2013. aasta lõpus saadeti töögrupile konkreetse õigusliku lahenduse lähtekohad. Töögrupp toetas üldiselt lähtekohti (v.a Eesti Advokatuur, kes leidis, et kogu teema tuleks terviklikult läbi mõelda, hõlmates esialgsest analüüsist välja jäänud registripidaja valiku küsimuse ning osa võõrandamise vorminõude analüüsi, ning Notarite Koda, kes oli tugevalt osaühingu osade võõrandamise notariaalse tõestamise nõude säilitamise poolt).<sup>305</sup>

Revisjoni käigus tuleb analüüsida osaühingu osade registreerimise problemaatikat. Välja tuleb töötada terviklik osade registreerimise lahendus.<sup>306</sup> Seejuures tuleb analüüsida, kas 2013. aasta lõpus välja pakutud lahendus – mittekonstitutiivne, kuid avalikult usaldusväärne osanike nimekiri/register ning konstitutiivne pandiregister<sup>307</sup> – on kohane ja kõigi osapoolte huve piisavalt tasakaalustav lahendus, ületamiseks praktikas kerkinud probleeme. Analüüsida tuleb, kas mittekonstitutiivne avalikult usaldusväärne register, mille eesmärk oleks säilitada tehingute tegemise paindlikkus (tingimuslikud tehingud), on piisavat õiguslikku kindlust pakkuv register võrreldes konstitutiivse registriga. Analüüsida tuleb ka seda, kas ja kuidas mõjutavad osanikele seadusega või põhikirjaga omistatud õigused (ostueesõigus ja põhikirjaga kehtestatud osa võõrandamise eeldused, vt ÄS § 149) osanike nimekirja pidamist – kas need tuleks seostada nt mõne märkeliigiga nimekirjas või lugeda need osanike nimekirja välisteks õigusteks, mida märgetega mõjutada ei saa. Samuti tuleb uurida, kas konstitutiivne pandiregister on õiguslikult teostatav lahendus ning kuidas see peaks tegelikkuses koos mittekonstitutiivse osanike registri süsteemiga toimima (pandikannete ja märgete süsteemi kinnistusraamatult üle võtmise vajalikkus ja võimalikkus). Konstitutiivse pandiregistri puhul tuleb analüüsida, kas see on õiguslikult parim lahendus, arvestades, et teatav paindlikkus võlaõiguslike panditehingute võimalikkuse näol säiliks. Täiendavalt tuleb kontrollida, kuidas mõjuks uudne osade

---

<sup>304</sup> Analüüs on leitav Justiitsministeeriumi [kodulehelt](#).

<sup>305</sup> Vt Eesti Advokatuuri ettepanekut (Justiitsministeeriumi dokumendiregistri viit: 10-4/14-1600-1; registreerimise kuupäev: 11.2.2014); Pangaliidu arvamust (Justiitsministeeriumi dokumendiregistri viit: 10-4/14-1018-1; registreerimise kuupäev: 28.1.2014); Notarite Koja arvamust (Justiitsministeeriumi dokumendiregistri viit: 10-4/14-1154-2; registreerimise kuupäev: 5.2.2014); Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koja arvamust (Justiitsministeeriumi dokumendiregistri viit: 10-4/14-1154-1; registreerimise kuupäev: 31.1.2014); Eesti Kaubandus-Tööstuskoda arvamust (Justiitsministeeriumi dokumendiregistri viit: 10-4/14-6115-1; registreerimise kuupäev: 24.7.2014); vt ka Eesti Advokatuuri 1.10.2014 Justiitsministeeriumi poolt kooskõlastamisele saadetud äriseadustiku ja asjaõigusseaduse muutmise seaduse eelnõu (leitav EIS-i toimikust nr 14-1354) raames esitatud arvamust (Justiitsministeeriumi dokumendiregistri viit: 8-1/14-7560; registreerimise kuupäev: 22.10.2014).

<sup>306</sup> Ettepaneku osade registreerimissüsteemi muutmiseks teeb oma 2009. aasta [doktoritöös](#) „Varaliste tehingute süsteem Eestis“ ka V. Kõve, vt nt lk 338.

<sup>307</sup> Ettepaneku osaluste pantimise regulatsiooni muutmiseks teeb oma 2009. aasta [doktoritöös](#) „Varaliste tehingute süsteem Eestis“ ka V. Kõve, vt nt lk 340.

registreerimise regulatsioon täite- ja pankrotimenetluse senistele põhimõtetele ning milline osa kehtivast regulatsioonist vajaks muutmist. Eraldi tuleb keskenduda ka registripidaja isiku küsimusele – kes ja millistel tingimustel seda tegema peaks.

Analüüsis väljapakutav lahendus peab hõlmama nii hetkel EVK-s registreerimata osaühinguid kui ka EVK-s registreeritud osaühinguid. Lisaks tuleb välja pakkuda, kas ja millised peaksid olema osa võõrandamise vorminõuded.<sup>308</sup> Kehtiv õigus näeb ette, et juhul, kui osaühingu osanike nimekirja peab juhatus, peavad osa võõrandamise kohustustehing ja käsutustehing olema notariaalselt tõestatud (ÄS § 149 lg 4). Kui osade nimekirja peab EVK, notariaalse vormi nõue ei kehti (ÄS § 149 lg 5).

### c) EVK-s registreeritud osade kustutamine

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium tunnistas oma 6.7.2012 otsuses nr [3-4-1-3-12](#) põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks EVKS § 18 lõike 2 osas, milles see ei sisalda õiguslikku alust osaühingu osade EVK-st kustutamiseks osanike otsuse alusel, kui see ei ole seotud äriühingu ümberkujundamisega ja kui osaühingu osad ei ole panditud.

Sõltuvalt põhimõteteliste lahenduste väljatöötamisest osaühingute osade nimekirja pidamise kohta tuleb analüüsida ja vajadusel välja töötada regulatsioon osaühingu osade kustutamiseks EVK-st. Sealhulgas tuleb kustutamise võimalikkust analüüsida kõigi osaühingute vaatepunktist, mitte üksnes seoses osaühingutega, kelle osad ei ole panditud. Analüüs peab hõlmama ka küsimust, kas EVKS § 18 lõikes 2 sätestatud EVK-st lahkumise võimalus aktsiaseltsi ümberkujundamisel osaühinguks arvestab piisavalt pandipidajate huve.

### d) Osalus ja sellega seonduvad tehingud, pärimine

- **Eriliigilised aktsiad ja osad:** aktsiaseltsis võib ühele aktsionärile kuuluda mitu aktsiat. Seejuures võib põhikirjaga ette näha erinevat liiki aktsiad, millest tulenevad erinevad õigused kasumi jaotamisel või aktsiaseltsi likvideerimisel järelejääva vara jaotamisel (ÄS § 235 lg 1). Võrdse nimiväärtusega aktsiad annavad võrdse häältearu (ÄS § 236 lg 2). Seevastu saab kehtiva õiguse kohaselt igale osanikule kuuluda ainult üks osa. Osaga või osanikuga võivad olla seotud erinevad õigused (ÄS § 139 lg 1 p 5). Seejuures on igale osanikule kuuluv häälte arv võrdeline tema osa suurusega (ÄS § 169 lg 1). Kui osad ühendatakse või kui osa nimiväärtust suurendatakse, siis laienevad kehtiva õiguse kohaselt ühendatavaid osasid koormanud õigused ühendamise tulemusel tekkinud osale või osa suurenenud nimiväärtusele (ÄS § 148 lg 4). Iduühingud võivad aga investorite sujuvaks kaasamiseks vajada paindlikumat osade regulatsiooni (mh nt pantimise lihtsustamise eesmärgil).

---

<sup>308</sup> Ettepaneku osade vorminõude leevendamiseks teeb nt Eesti Advokatuur (Justiitsministeeriumi dokumendiregistri viit: 10-4/14-1600-1; registreerimise kuupäev: 11.2.2014), p 2.2; notariaalse vorminõude ärakaotamise vastu on Notarite Koda (Justiitsministeeriumi dokumendiregistri viit: 10-4/14-1154-2; registreerimise kuupäev: 5.2.2014).

Arengufondi algatusel valminud ja 1.10.2014 Justiitsministeeriumi poolt kooskõlastamisele saadetud äriseadustiku ja asjaõigusseaduse muutmise seaduse eelnõuga<sup>309</sup> plaanitakse aga lubada ka eriliigilisi osasid ja sellest tulenevalt võib osanikule hakata kuuluma ka mitu osa. Selleks plaanitakse muuta ÄS § 148 lõiget 4 ja sõnastada see järgmiselt: „(4) Igal osanikul võib olla üks osa, kui seadusest ei tulene teisiti. Kui osaühingul on eri liiki osasid, võib igal osanikul olla üks sama liiki osa. Kui osanik omandab täiendava osa, suureneb vastavalt esialgse osa nimiväärtus. Kui osaühingul on eri liiki osasid, suureneb täiendava sama liiki osa omandamise korral vastavalt seda liiki osa nimiväärtus. Esialgse osa nimiväärtuse suurenemist ja osade ühendamist ei toimu, kui esialgne osa ja osaniku poolt omandatud täiendav osa on koormatud erinevate õigustega.“<sup>310</sup> Eelnõuga plaanitakse ka lubada põhikirjaga kõrvale kalduda põhimõttest, mille kohaselt on osanikule kuuluv hääle arv võrdeline tema osa suurusega.

Revisjoni raames tuleb analüüsida, kas viidatud äriseadustiku ja asjaõigusseaduse muutmise seaduse eelnõuga tehtavad muudatused on piisavad või tuleb osaühingu osadega seotud regulatsiooni veelgi ulatuslikumalt moderniseerida, nt lubada mitme samaliigilise osa piiranguteta omamist. Lisaks tuleb analüüsida, kas hetkel kehtivad aktsiate liike reguleerivad normid vastavad praktika vajadustele, nt kas need võimaldavad siduda aktsiatega vajalikke õiguseid.<sup>311</sup>

- **Osa jagamine ja pärimine:** ÄS §-d 152 ja 153 reguleerivad osa jagamist ja pärimist. Nende sätete muutmise järel 1.1.2011 on äriseadustiku regulatsioon muutunud ebaselgeks: nimelt viitab ÄS § 153 lg 3 olematule nõusolekule ÄS §-s 152 (küll eksisteeris nõusoleku nõue kuni viidatud seadusemuudatuseni).<sup>312</sup> Lisaks sisaldab ÄS § 152 topeltviidet ÄS §-le 149.

Eespool nimetatud 1.10.2014 Justiitsministeeriumi poolt kooskõlastamisel saadetud äriseadustiku ja asjaõigusseaduse muutmise seaduse eelnõuga plaanitakse ÄS § 152 lõike 1 sõnastus muuta järgmiselt: „(1) Osa võib jagada, kui osanik soovib võõrandada või pantida osa oma osast. Osa jagamiseks on vajalik osanike otsus, kui põhikirjast ei tulene teisiti.“. See kõrvaldaks osaliselt nõusolekule viitamise probleemi, kuna

---

<sup>309</sup> Leitav EIS-i toimikust nr 14-1354; vt selle eelnõu kohta ka Äripäeva 7.10.2014 [artiklit](#) „Anvelt tahab tõsta idufirmade konkurentsivõimet“; samuti Äripäeva 12.10.2014 [artiklit](#) „Äriseadustik vajab kaasajastamist“; vt ka eelnõu kohta laekunud arvamusi: Eesti Kaubandus-Tööstuskoja arvamus nr 1 (Justiitsministeeriumi dokumendiregistri viit: 8-1/14-7560; registreerimise kuupäev: 24.10.2014); Eesti Kaubandus-Tööstuskoja arvamus nr 2 (Justiitsministeeriumi dokumendiregistri viit: 8-1/14-7560; registreerimise kuupäev: 30.10.2014); Eesti Advokatuuri arvamus (Justiitsministeeriumi dokumendiregistri viit: 8-1/14-7560; registreerimise kuupäev: 22.10.2014); Notarite Koja arvamus (Justiitsministeeriumi dokumendiregistri viit: 8-1/14-7560; registreerimise kuupäev: 29.10.2014); Pangaliidu arvamus (Justiitsministeeriumi dokumendiregistri viit: 8-1/14-7560; registreerimise kuupäev: 3.11.2014); Rahandusministeeriumi arvamust (leitav EIS-i toimikust nr 14-1354).

<sup>310</sup> Vt ka sama eelnõuga plaanitavat ÄS § 139 lg 1 punkti 5 muutmist, § 148 lõike 3 täiendamist ning äriseadustiku täiendamist §-ga 154<sup>1</sup>.

<sup>311</sup> Selle valdkonna problemaatilisele viitab ka S. Tamkivi oma 27.12.2013 Memokraadi [blogiartiklis](#) „Emafirmade isamaa“.

<sup>312</sup> Sellele probleemile on tähelepanu juhtinud Notarite Koda (Justiitsministeeriumi dokumendiregistri viit: 10-4/14-418-1; registreerimise kuupäev: 13.1.2014).



nõusolekuna saaks mõista osanike otsust, kuid selguse huvides võiks ka ÄS § 153 lõike 3 sõnastust muuta, samuti tuleb regulatsioonist kõrvaldada muud vasturääkivused ning kaaluda sätte otstarbekust.<sup>313</sup>

Lisaks tuleb analüüsida osa pärimise regulatsiooni otstarbekust ja õigusselgust, nt tuleb analüüsida, kas seaduses tuleks täpsemalt reguleerida, millistel tingimustel ei lähe osa pärijatele üle (vt nt [advokatuuriseaduse](#)<sup>314</sup> § 54) või millised on õiglase hüvitise mittemaksmise tagajärjed. Samuti tuleb analüüsida, kas kehtiv regulatsioon on selge küsimuses, millised on osa pärijale ülemineku keelu tagajärjed osa kuuluvusele. Osaluste pärimise regulatsioonide otstarbekust ja õigusselgust tuleb analüüsida ka teiste ühinguliikide korral.

- **Osa võõrandamise piirangud:** alates 2011. aastast võib põhikirjas välistada teiste osanike ostueesõiguse, samuti võib ette näha, et osa võõrandamine on lubatud üksnes täiendava tingimuse täitmise korral, eelkõige, et osa võõrandamiseks on vajalik teiste osanike, juhatuse, nõukogu või muu isiku nõusolek (ÄS § 149 lg-d 2 j). Nõusoleku puudumise tagajärjeks on tehingu tühisus. Praktikas võib aga osa omandajal olla põhikirja pinnalt keeruline välja selgitada, kas osa võõrandamise eeldused on täidetud. Ebaselgust on tekitanud ka osa võõrandamiseks vajaliku osanike nõusoleku või otsuse vorminõue (vt ka TsÜS § 111 lg 2), samuti nõusoleku andmisest või otsuse tegemisest keeldumise tagajärjed.<sup>315</sup>

Analüüsida tuleb, kas kehtiv osa võõrandamise regulatsioon on otstarbekas ja kõikide osapoolte huve piisavalt arvestav (mh kas kolmandate isikute nõusolekud osa võõrandamise eeldusena ja muude täiendavate tingimuste täitmise nõudmise võimalikkus on põhjendatud).<sup>316</sup> Lisaks tuleb analüüsida ostueesõigusest loobumise võimalust ja selle vajalikkust.<sup>317</sup>

---

<sup>313</sup> Vt ka Eesti Advokatuuri 1.10.2014 Justiitsministeeriumi poolt kooskõlastamisele saadetud äriseadustiku ja asjaõigusseaduse muutmise seaduse eelnõu (leitav EIS-i toimikust nr 14-1354) raames esitatud ettepanekut (Justiitsministeeriumi dokumendiregistri viit: 8-1/14-7560; registreerimise kuupäev: 22.10.2014); samuti Notarite Koja ettepanekut (Justiitsministeeriumi dokumendiregistri viit: 8-1/14-7560; registreerimise kuupäev: 29.10.2014).

<sup>314</sup> RT I, 21.06.2014, 50.

<sup>315</sup> Vt selle kohta Notarite Koja 1.10.2014 Justiitsministeeriumi poolt kooskõlastamisele saadetud äriseadustiku ja asjaõigusseaduse muutmise seaduse eelnõu (leitav EIS-i toimikust nr 14-1354) raames esitatud arvamust (Justiitsministeeriumi dokumendiregistri viit: 8-1/14-7560; registreerimise kuupäev: 29.10.2014).

<sup>316</sup> Vt siin ka Eesti Advokatuuri ettepanekut (Justiitsministeeriumi dokumendiregistri viit: 10-4/14-1600-1; registreerimise kuupäev: 11.2.2014), p 3.3; samuti Notarite Koja 1.10.2014 Justiitsministeeriumi poolt kooskõlastamisele saadetud äriseadustiku ja asjaõigusseaduse muutmise seaduse eelnõu (leitav EIS-i toimikust nr 14-1354) raames esitatud ettepanekut (Justiitsministeeriumi dokumendiregistri viit: 8-1/14-7560; registreerimise kuupäev: 29.10.2014).

<sup>317</sup> Vt siin ka Eesti Advokatuuri ettepanekut (Justiitsministeeriumi dokumendiregistri viit: 10-4/14-1600-1; registreerimise kuupäev: 11.2.2014), p 3.7; samuti Eesti Advokatuuri 1.10.2014 Justiitsministeeriumi poolt kooskõlastamisele saadetud äriseadustiku ja asjaõigusseaduse muutmise seaduse eelnõu (leitav EIS-i toimikust nr 14-1354) raames esitatud ettepanekut (Justiitsministeeriumi dokumendiregistri viit: 8-1/14-7560; registreerimise kuupäev: 22.10.2014): „Lisaks eeltoodule sisaldub äriseadustikus teisigi kitsaskohti, mille lahendamine on Komisjoni hinnangul vajalik äriühinguõiguse selgemaks muutmise ning kaasajastamise huvides. Käesoleva arvamuse valguses soovib Komisjon iduettevõtjatega seonduvalt välja tuua eeskätt probleemid nagu osaühingu poolt oma osade võõrandamise tingimuste puudulik regulatsioon võrreldes osaühingu poolt oma osade omandamist puudutava

## e) Ühine osalus

Osalus juriidilises isikus võib kuuluda mitmele isikule ühiselt (nt abikaasade ühisvarasse). Sellise olukorra jaoks sisaldavad seadused regulatsioone, mis peaksid ühelt poolt tagama juriidilise isiku funktsioneerimise, teistelt poolt kaitsema ühise osaluse omajate õiguseid (vt nt ÄS § 172 lg 4, § 286, TÜS § 22 lg 3).

Analüüsida tuleb, kas kehtivad regulatsioonid ühisest osalusest tulenevate õiguste teostamiseks on otstarbekad, kõikide osapoolte huve arvestavad ja õiguselged.<sup>318</sup>

## f) Välismaiste isikute poolt osade omandamine ja osadega seotud õiguste teostamine

Analüüsida tuleb, millised probleemid eksisteerivad osaühingute osade omandamisel ja omamisel välismaiste investorite poolt, sealhulgas väärtpaberikontode avamisel.<sup>319</sup> Analüüsida tuleb, millisel viisil tuleks välismaiste investorite jaoks lihtsustada osa omandamist tulevikus e-residentidele väljastatava ID-kaardiga.

## g) Osaluse võõrandamisele kohalduv õigus

Analüüsida tuleb, kas kehtiv õigus on õiguselge ja otstarbekas küsimuses, milline õigus tuleb kohaldamisele Eestis registreeritud juriidiliste isikute osaluste võõrandamise korral (näiteks antakse Eesti osaühingu osa mitterahalise sissemaksena üle mõne välisriigi ühingule). Analüüsimisel tuleb muu hulgas arvestada EL asjakohast õigust.<sup>320</sup> Analüüs peab käsitlema ka notariaalse vorminõude asendamise võimalikkust ja otstarbekust, sh sisaldama Saksa vastava regulatsiooni käsitlust.<sup>321</sup>

---

regulatsiooniga, samuti osa ostueesõiguse määratluses modifikatsioonide tegemise lubatavus (ÄS § 148 lg-s 2 sätestatust mõnevõrra erineva, nt *right of first refusal* tüüpi õiguse ettenägemine põhikirjas) ja ebaselgus seoses võõrandamiskohustuse (nt nn *drag-along* skeemi) ning muude iduettevõtjas osalevatele isikutele kohalduvate õiguste ja kohustuste põhikirjas sätestamise lubatavusega.“

<sup>318</sup> Vt selle kohta ka RKTko 8.10.2008, [3-2-1-65-08](#).

<sup>319</sup> Sellele probleemile juhib tähelepanu ka S. Tamkivi oma 27.12.2013 Memokraadi [blogiartiklis](#) „Emafirmade isamaa“; vt ka Eesti Advokatuuri ettepanekut (Justiitsministeeriumi dokumendiregistri viit: 10-4/14-1600-1; registreerimise kuupäev: 11.2.2014), p 2.1, 3.4; vt ka Eesti Advokatuuri 1.10.2014 Justiitsministeeriumi poolt kooskõlastamisele saadetud äriseadustiku ja asjaõigusseaduse muutmise seaduse eelnõu (leitav EIS-i toimikust nr 14-1354) raames esitatud ettepanekut (Justiitsministeeriumi dokumendiregistri viit: 8-1/14-7560; registreerimise kuupäev: 22.10.2014).

<sup>320</sup> Sh eespool viidatud Euroopa Parlamendi ja nõukogu [määrus](#) (EL) nr 909/2014, 23. juuli 2014, mis käsitleb väärtpaberiarvelduse parandamist Euroopa Liidus ja väärtpaberite keskdepositooriume ning millega muudetakse direktiive 98/26/EÜ ja 2014/65/EL ning määrust (EL) nr 236/2012.

<sup>321</sup> Vt selle kohta ka [tõestamiseseaduse](#) (RT I, 09.10.2013, 12) § 56.

## **h) 12. ühinguõiguse direktiivi nõuded ühe osanikuga osaühingule/ühe aktsionäriaga aktsiaseltsile**

12. ühinguõiguse [direktiiv](#) näeb ette liikmesriikide kohustuse lubada asutada ühe osanikuga osaühinguid, teatud liikmesriikide korral (sealhulgas Eesti) ka ühe aktsionäriaga aktsiaseltsi. Direktiivis nähakse kolmandate isikute huvide kaitseks ette, et nii üldkoosoleku otsused kui ka tehingud ühingu ja tema ainuosaniku või -aktsionäri vahel tuleb reeglina vormistada kirjalikult. Lisaks näeb direktiiv ette kohustuse teavitada äriregistrit ainuosanikuks või -aktsionäriks saamise faktist. Hetkel EL nõukogus menetletava direktiivi eelnõuga<sup>322</sup> plaanitakse 12. ühinguõiguse direktiiv asendada uue direktiiviga, mis lisaks nimetatud küsimustele hakkaks reguleerima ka uut ühinguvormi SUP. Kehtiva 12. ühinguõiguse direktiivi sätetes ei plaanita põhimõttelisi muudatusi teha. 12. ühinguõiguse direktiivi sätted on üle võetud eelkõige ÄS § 150 lõikes 5, § 173 lõikes 6, § 177 lõikes 2, §-s 289<sup>1</sup>, § 303 lõikes 2, § 305 lõikes 1. Nii näeb nt ÄS § 150 lg 5 ette, et juhul, kui osa võõrandamise tagajärjel jääb osaühingule üks osanik või kui lisaks ühele osanikule kuulub selle osaühingu osa ainult osaühingule endale, peab osaühingu juhatus esitama äriregistri pidajale vastavasisulise kirjaliku teadaande, mida säilitatakse äritoimikus. Sama regulatsioon sisaldub aktsiaseltside jaoks ÄS §-s 289<sup>1</sup>.

Analüüsida tuleb, kas 12. ühinguõiguse direktiivi ülevõtvad sätted on kehtival kujul otstarbekad. Muu hulgas tuleb analüüsida, kas ÄS § 150 lõikes 5<sup>323</sup> ja §-s 289<sup>1</sup> sisalduvad ühingute teatamiskohustused on vajalikud, arvestades muid kanaleid, mille kaudu ainuosalususe fakt äriregistrile teatavaks võiks saada (andmevahetus notaritega, EVK-ga jms).<sup>324</sup>

## **i) Mittetulundusühingu, tulundusühistu ja hooneühistu liikmete nimekirjade pidamine**

Mittetulundusühingu ja tulundusühistu liikmete arvestust ja registreerimist korraldab üldreeglina ühing ise. Nii korraldab MTÜS § 12 lõike 2 kohaselt mittetulundusühingu juhatus mittetulundusühingu liikmete arvestuse; registripidajal on õigus igal ajal nõuda mittetulundusühingu juhatuselt andmeid mittetulundusühingu liikmete arvu kohta. TÜS § 15 kohaselt peab tulundusühistu nimekirja ühistu juhatus; äriregistri pidajal on õigus nõuda ühistu juhatuselt liikmete nimekirja kehtivate andmete esitamist. Tulundusühistu liikmed kantakse äriregistrisse üksnes juhul, kui põhikirjaga on ette nähtud ühistu liikmete

---

<sup>322</sup> [Ettepanek](#): Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv ühe osanikuga osaühingute kohta, COM/2014/0212 final - 2014/0120 (COD) (edaspidi: SUP-i direktiivi eelnõu), täiendavat infot selle projekti kohta vt Euroopa Komisjoni [kodulehelt](#).

<sup>323</sup> Sellele küsimusele on 2012. aastal Riigikogu XII koosseisu äriseadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse [eelnõu](#) nr 307 raames tähelepanu juhtinud Notarite Koda (ettepanek leitav EIS-i toimikust nr 12-0618).

<sup>324</sup> Eesti Advokatuur teeb lisaks Riigikogu XI koosseisu äriseadustiku ja teiste seaduste muutmise seaduse [eelnõu](#) nr 466 raames järgmise ettepaneku (seletuskirja lisa 2, märkus nr 2): „ÄS § 150 lg 5 ja § 289<sup>1</sup> Kehtiv seadus seab juhatusele kohustuse teavitada äriregistripidajat, kui osa võõrandamise tagajärjel jääb osaühingule üks osanik või kui lisaks ühele osanikule kuulub selle osaühingu osa ainult osaühingule endale. Antud sätte vajaks täpsustamist, et kui ühingul on olnud juba ka eelnevalt vaid üks osanik (s.t. võõrandatakse 100% osalus) või kui lisaks ühele osanikule, kes osa müüs, kuulub selle osaühingu osa ainult osaühingule endale, siis ei peaks juhatus sellest äriregistrit teavitama, kuna võõrandamisest teavitab äriregistripidajat juba notar ning äriregistripidaja on teadlik osanike seisust (s.h. ainuosanikust). Sama ettepanek kehtib ka § 289<sup>1</sup> osas.“

täielik isiklik vastutus või lisavastutus (TÜS § 8 p 7). Hooneühistu liikmete nimekirja peetakse äriregistri juures (vt HÜS § 6).

Analüüsida tuleb, kas mittetulundusühingute ja tulundusühistute liikmeid tuleks nende ühinguvormide suurema läbipaistvuse huvides samuti hakata registreerima ja avalikustama riigi peetavas registris, seejuures arvestades ka rahvusvahelisi arenguid juriidiliste isikute tegelike kasusaajate tuvastamise valdkonnas. Koos osaühingu osanike nimekirja problemaatika lahendamiseks tuleb analüüsida, kas samadest põhimõtetest tuleks lähtuda ka hooneühistu liikmete nimekirja osas.

### **j) Sihtasutuse asutajaõiguste ja mittetulundusühingu liikmeõiguste mitteüleantavus**

Analüüsida tuleb, kas seadustes sisalduv põhimõte, mille kohaselt ei ole sihtasutuse asutaja asutajaõigused (SAS § 5 lg 5) ning mittetulundusühingu liikmeõigused (MTÜS § 14) üleantavad, põhjustab praktikas (nt asutajate väljalangemisel, asutajate ühinemisel või jagunemisel jne) probleeme ja ebaselgust ning millisel viisil saaks võimalikke probleeme lahendada. Samas tuleb sihtasutuse puhul arvestada ka vara paigutajate vajadusega vara sihtasutusse „lukustada“, mida aitabki mh tagada asutajaõiguste mitteüleminek.<sup>325</sup> Analüüs peab hõlmama ka riigi ja KOV-i osalusel asutatud või nende osalusel tegutsevaid sihtasutusi ja mittetulundusühinguid.<sup>326</sup>

## **6.2. Ülevaade huvigruppide 2014. aastal esitatud ettepanekutest**

**Eesti Advokatuuri äriõiguse komisjon:** „[...] Osadele kohalduv regulatsioon võiks olla maksimaalselt analoogne aktsiatele kohalduva regulatsiooniga. Paljudele Eesti ettevõtjatele ning veelgi enam välisinvestoritele põhjustab jätkuvalt arusaamatust praegune lahendus, kus igale osanikule kuulub vaid üks osa (millede nimiväärtused võivad erineda), mitte erinev arv sama nimiväärtusega osasid (nagu on aktsiaseltside puhul). Sellest erisusest omakorda tulenevad tõrked (nt. osa jagamise temaatika, osast osa pantimine, nimiväärtuseta osa võimatus, osade liikide ja eelisosade võimatus) on asjatud legalistlikud takistused, millega ei kaitsta mitte mingeid sisulisi õigushüvesid. Komisjoni liikmete praktilistest kogemustest saab tuua ka konkreetseid näiteid, kus Eesti idufirmadesse investoritelt lisakapitali kaasamisel on osutunud tõsiseks probleemiks, et investoritele nende poolt nõutavate eriõiguste tagamine on praegu osanikele kättesaadavate instrumentide (põhikiri ja osanike leping) piires väga komplitseeritud, kuid samas ei ole ka aktsiaseltsi vorm idufirma jaoks sobiv (muuhulgas kõrge aktsiakapitali nõude tõttu). Mõistlik oleks, et osaühingu osadega oleks võimalik toimida samuti nagu aktsiatega. Või siis võiks seadus sätestada alternatiivid, mille kohaselt võib osaühingul olla kas teatud arv teatud liiki osasid või nagu praegu, igal osanikul üks osa (erineva nimiväärtusega). [...]“.

<sup>325</sup> Vt selle kohta H. Meeritsa kirja ja selle lisasid (Justiitsministeeriumi dokumendiregistri viit: 10-4/14-5618-1; registreerimise kuupäev: 2.7.2014); samuti Notarite Koja kirja (Justiitsministeeriumi dokumendiregistri viit: 10-4/14-7735-1; registreerimise kuupäev: 8.10.2014).

<sup>326</sup> Vt selle kohta ka Lüganuse valla pöördumist (Justiitsministeeriumi dokumendiregistri viit: 10-4/14-3413-1; registreerimise kuupäev: 10.4.2014).

**Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liit:** „Praktikas ollakse hädas, kuidas vabaneda SA asutaja staatusest. Praegu on teadaolevalt võimatu, aga seda tahetakse, nt valitsussektori asutuste poolt, kes kunagi on midagi asutanud, aga SA ei soovi enam täita RVS-i või RHS-i nõudeid, kuid arusaamatu on, kas seda üldse saabki.”.

**Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus:** „Tekitada sobivad võimalused ettevõtete ühisrahastuseks (crowdfunding´uks). Soomes on nt avatud osanikeraamatuga ettevõtte asutamine/toimetamine võimalik. See annab võimalused järjest kasvava trendina crowdfinancing´i ettevõtlusse kaasamiseks. Selleks võiks lubada osaühingutes/aktsiaseltsides peetavat väikeinvestori riskiga avatud (st notariaalselt tõendamata ja äriregistrisse kandmata) avatud osaku/aktsiaraamatut teatavad osa-/ aktsiakapitali ulatuses (30%?, 49%?). Tuumikinvestori osas toimiksid praegused registreerimise ja tõendamise reeglid ning ta vastutaks avatud osakute/aktsiaraamatu pidamise õiguspärasuse ja tõendamise eest.“.

## **7. Juriidiliste isikute organite koosolekute korraldamine, otsuste vastuvõtmine ja kehtetus, osaluse omajate pädevus**

### **7.1. Revisjoni objekt**

#### **a) Analüüsi etapi üldeesmärk**

Revisjoni üldeesmärgiks on põhjalikult, sisuliselt ja süsteemselt analüüsida erinevate juriidiliste isikute organite koosolekute kokkukutsumise ja läbiviimise, otsuste vastuvõtmise, otsuste kehtetuks tunnistamise, samuti juriidiliste isikute osaluse omajate pädevuse regulatsioone<sup>327</sup>, eelkõige nende regulatsioonide otstarbekust, õigusselgust ja vastavust praktika vajadustele, ning teha vajadusel ettepanekud kehtiva õiguse muutmiseks. Analüüsis tuleb käsitleda kõikide Eesti juriidiliste isikute põhiliikide regulatsioone. Analüüs peab vastama HÕNTE mõistes väljatöötamiskavatsusele ja sisaldama probleemide ja nende alternatiivsete lahendusvariantide õigusvõrdlevat analüüsi ja eelistatavat lahendust koos põhjendusega. Välja tuleb pakkuda terviklik, süsteemne ja õigusselge lahendus koosolekute korraldamise, otsuste vastuvõtmise ja kehtetuse ning kõrgeimate juhtorganite pädevuse kohta. Vajadusel tuleb välja pakkuda regulatsioonide lihtsustamise (sh halduskoormuse vähendamise ja e-lahenduste kasutamise soodustamise), ajakohastamise ning ühtlustamise viisid, samuti teha ettepanekud terminoloogia ühtlustamiseks ja uuendamiseks. Välja pakutavatest muudatusettepanekutest peab selgelt tulenema, milliseid juriidiliste isikute põhiliikide, alaliikide ja/või eriliigiliste juriidiliste isikute ja Euroopa ühinguvormide regulatsioone muudatused hõlmama peavad. Seejuures tuleb eristada aktsiaseltse ja börsiaktsiaseltse ning tavalisi osaühinguid ja sissemakseta asutatud osaühinguid. Analüüs peab muu hulgas hõlmama kõiki järgmisi üksiküsimusi:

#### **b) Koosolekute korraldamine**

Nagu üleval punktis II.2 mainitud, võivad aja jooksul osaühingute ja tavaaktsiaseltside regulatsioonid, sh üld- ja osanike koosolekute kokkukutsumise ja läbiviimise reeglid, olla muutunud nende ühinguvormide

---

<sup>327</sup> Juhatuse ja nõukogu õiguseid ja kohustusi käsitletakse allpool punktis IV.8 g).

jaoks liiga rangeks ja paindumatuks. Nii näiteks nõuab ÄS § 293<sup>1</sup> iga päevakorrapunkti kohta otsuse eelnõu koostamist. Sätte eesmärgiks on aktsionäride efektiivsem teavitamine üldkoosolekul arutamisele tulevate teemade osas.<sup>328</sup> Säte baseerub börsiaktsiaseltsi aktsionäride õiguste [direktiivil](#), kuid hõlmab erinevalt direktiivist ka tavaaktsiaseltse. Otsuste eelnõud tuleb esitada ka osaühingus, kui põhikirjaga ei ole ette nähtud teisiti (ÄS § 171<sup>2</sup>). Riigikohtu tsiviilkolleegium on oma 28.4.2014 otsuses nr [3-2-1-23-14](#) leidnud aga järgmist (p 20): „Kollegium mõnab, et aktsionäriõiguste direktiivi järgi nõutava otsuse eelnõu regulatsiooni täies ulatuses kõigile aktsiaseltsidele laiendamine ei pruugi Eesti aktsiaseltside eripärasid (vähe aktsionäre, suured osaluspaketid) arvestades olla mõistlik [...]“. Samas eksisteerib valdkondi, kus võib erinevate juriidiliste isikute liikide senisest ühetaolisem reguleerimine olla põhjendatud (nt üldkoosoleku teate elektroonilise saatmise kord).

Analüüsida tuleb, kas ja millisel viisil tuleks osaühingute, tavaaktsiaseltside ja muude juriidiliste isikute osaluse omajate ja juhtorganite koosolekute kokkukutsumise ja läbiviimise regulatsiooni lihtsustada<sup>329</sup> ja e-lahenduste kasutamist soodustada. Seejuures tuleb analüüsida, millisel viisil saaks elektrooniliste koosolekute läbiviimist soodustada (nt kas riik peaks ise looma ettevõtjaportaali vastava elektroonilise keskkonna). Samuti tuleb analüüsida, kas koosolekutega seotud dokumentide koostamise, avalikustamise ja (registrile) esitamise korda saaks lihtsustada, nt lubades senisest enam e-lahenduste kasutamist. Lisaks tuleb analüüsida, millised koosolekute korraldamisega seotud küsimused tuleks õigusselguse huvides täiendavalt või ühetaoliselt reguleerida. Sealhulgas tuleb analüüsida juriidiliste isikute liikide koosolekute kokkukutsumise jaoks sätestatud erinevate kordade ja tähtaegade, samuti päevakordade ja otsuste eelnõude regulatsioonide otstarbekust. Seejuures tuleb analüüsida, kas koosolekute korraldamise korrad ei ole üle- või alareguleeritud ning kas need on õigusselged. Näiteks sätestab MTÜS § 20 lg 7, et juhul, kui pärast üldkoosoleku kokkukutsumise teate saatmist päevakorda liikmete nõudel muudetakse, tuleb päevakorra muutmise teatada enne üldkoosoleku toimumist samas korras ja sama tähtaja jooksul nagu üldkoosoleku kokkukutsumise teate saatmisel. Praktikas on ebaselgust tekitanud küsimus, kas sellisel juhul saab põhikirjaga ette näha erinevad tähtajad esmase ja teistkordse teate saatmiseks. Samas vajab analüüsi ka põhimõtteline küsimus, kas mittetulundusühingu üldkoosoleku kokkukutsumise kord peab üldse olema nii detailselt reguleeritud. Lisaks tuleb analüüsida, millised Hea Ühingujuhtimise Tava<sup>330</sup> sätted, mis reguleerivad koosolekute korraldamist, võiksid olla kehtestatud seaduse tasemel.

---

<sup>328</sup> Väljavõte Riigikogu XI koosseisu äriseadustiku ja teiste seaduste muutmise seaduse [eelnõu](#) nr 466 seletuskirjas sisalduvast ÄS § 293<sup>1</sup> selgitusest: „Otsuse eelnõude varajane koostamine ja aktsionäridele kättesaadavaks tegemine võimaldab aktsionäridel paremini üldkoosolekuks ette valmistada, kuna nad teavad, mida tõenäoliselt üldkoosolekul otsustama hakatakse. Samuti võimaldab otsuste eelnõude avalikustamine hääletada aktsionäridel enne üldkoosolekut elektrooniliselt ning posti teel, kui aktsiaselts selliseid hääletamisviise võimaldab. Otsuste eelnõude avalikustamine ei tähenda siiski seda, et aktsionärid on üldkoosolekul varem avalikustatud otsuste eelnõudega seotud ja ei saa päevakorras olevate punktide osas teisiti hääletada, kui otsuse eelnõus on välja pakutud.“

<sup>329</sup> Vt selle kohta ka Riigikohtu esitatud märkuseid Riigikogu XI koosseisu äriseadustiku ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu nr 466 raames, märkused on leitav Riigikogu [kodulehelt](#) (seletuskirja lisa 2, märkused nr 1 ja 4).

<sup>330</sup> [Eesti Hea Ühingujuhtimise Tava](#) (HÜT-i) on välja töötanud Tallinna Börs ja Finantsinspeksioon 2005. aastal. Tava täidetakse „täida või selgita“ põhimõttel. Selle põhimõtte rakendamine tähendab, et äriühingud ei pea üldjuhtimise reegleid kohaldama, kui nad selgitavad nende täitmata jätmise põhjuseid (vt selle kohta lähemalt Euroopa Komisjoni [teatist](#) Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning

### c) Kvooruminõuded ja korduskoosolekud

Kvoorumini all peetakse silmas juriidilise isiku koosolekul osalevate või esindatud liikmete või häälte arvu, mis on vajalik selleks, et koosolekut saaks lugeda otsustusvõimeliseks.<sup>331</sup> Kvooruminõuded võivad olla sätestatud seaduses või juriidilise isiku põhikirjas.<sup>332</sup> Näiteks näeb ÄS § 297 lg 1 ette, et aktsiaseltsi üldkoosolek võib vastu võtta otsuseid, kui üldkoosolekul osalevad aktsionärid, kes omavad üle poole aktsiatega esindatud häältest, kui põhikirjaga ei ole ette nähtud suurema osaluse nõuet. Seevastu mittetulundusühingute seaduses kvooruminõue üldreeglina<sup>333</sup> puudub ja seaduses nähakse üksnes ette, et mittetulundusühingu põhikirjas võib sätestada, kui suure osa liikmete osavõtul on üldkoosolek otsustusvõimeline ning millises korras kutsutakse uus üldkoosolek kokku juhul, kui üldkoosolekul ei osalenud nõutav arv liikmeid (MTÜS § 21 lg 1 teine lause). Kui ühingu koosolekul puudub kvoorum, siis on reeglina võimalik kokku kutsuda korduskoosolek, mis on otsustusvõimeline sõltumata osalejate arvust (vt nt ÄS § 297 lg 2). Tulenevalt asjaolust, et MTÜS ei näe mittetulundusühingu üldkoosoleku jaoks erinevalt osaühingule, aktsiaseltsile ja tulundusühistule kohalduvast regulatsioonist ette kvooruminõuet, vaid jätab selle mittetulundusühingu enda määrata, sõltub mittetulundusühingu korral korduskoosoleku korraldamise vajadus üldreeglina sellest, millisenä on mittetulundusühing oma põhikirjalise regulatsiooni kujundanud. Nimelt juhul, kui mittetulundusühingu põhikiri ei näe esimese üldkoosoleku jaoks kvooruminõuet ette ja üldkoosolekul osaleb vähemalt üks liige, puudub vajadus ka korduskoosoleku läbiviimise järele, kuna seadusest tulenevalt on mittetulundusühingu üldkoosolek otsustusvõimeline sõltumata seal osalevate liikmete arvust. Samas võib korduskoosoleku kvooruminõude kokku leppida mittetulundusühingu põhikirjas. Sellise põhikirjalise punkti korral võib aga otsuste vastuvõtmine mittetulundusühingus hiljem passiivsete liikmete tõttu keeruliseks muutuda. Korduskoosolekute korraldamise kord on praktikas tihti segadust tekitanud.<sup>334</sup>

Analüüsida tuleb erinevate juriidiliste isikute koosolekute kvooruminõuete või nende puudumise põhjendatust, võttes seejuures arvesse vajadust tagada enamus- ja vähemusosaluse omajate ning

---

Regioonide Komiteele, Tegevuskava: Euroopa äriühinguõigus ja äriühingu üldjuhtimine – ajakohane õigusraamistik kaasatumate aktsionäride ja jätkusuutlike äriühingute jaoks, 12.12.2012, COM(2012) 740 final, lk 2 j, 6). Eesti börsiühingud peavad esitama majandusaasta aruande koosseisu kuuluva tegevusaruande eraldiseisva alajaotisena ühingujuhtimise aruande, mis mh peab sisaldama viidet hea ühingujuhtimise tavale, mida raamatupidamiskohustuslane rakendab (RPS § 24<sup>2</sup>); Finantsinspeksiooni koostatavad HÜT-i täitmise ülevaated on leitavad Finantsinspeksiooni [kodulehelt](#).

<sup>331</sup> RKTko 27.3.2013, [3-2-1-16-13](#), p 10.

<sup>332</sup> RKTko 27.3.2013, [3-2-1-16-13](#), p 10.

<sup>333</sup> Vt aga MTÜS § 20<sup>1</sup> lg 5: „Küsimuse, mida ei olnud eelnevalt üldkoosoleku päevakorda võetud, võib päevakorda võtta, kui üldkoosolekul osalevad kõik mittetulundusühingu liikmed, või vähemalt 9/10 üldkoosolekul osalevate liikmete nõusolekul, kui üldkoosolekul osaleb üle poole mittetulundusühingu liikmetest ja põhikirjaga ei ole ette nähtud suuremat osalusnõuet.“

<sup>334</sup> Vt nt Tallinna Ringkonnakohtu 27.8.2009 otsust nr [2-06-29684](#); Tallinna Ringkonnakohtu 4.05.2006 määrust nr [2-06-3792](#); Tallinna Ringkonnakohtu 22.03.2006 määrust nr [2-06-3755](#); Harju Maakohtu 17.5.2010 otsust nr [2-09-977](#); Tartu Maakohtu 19.5.2008 otsust nr [2-07-24165](#); Harju Maakohtu 26.3.2008 otsust nr [2-07-34097](#); Harju Maakohtu 25.04.2006 otsust nr [2-05-16067](#); vt ka M. Vutt. Äriregistri ning mittetulundusühingute ja sihtasutuste registri praktika. Kohtupraktika analüüs. Riigikohus. Õigusteabe osakond. Tartu 2008 (leitav Riigikogu [kodulehelt](#)), lk 25 jj.

ühingu huvide tasakaalustatud kaitse. Analüüsida tuleb, milline oleks otstarbekas ja õigusselge regulatsioon ühingute korduskoosolekute läbiviimiseks. Sealhulgas tuleb analüüsida, kas seaduses peaks olema sõnaselgelt sätestatud, millal tohib korduskoosoleku kokku kutsuda (nt alles pärast esimese koosoleku ebaõnnestumist, et vältida kvooruminõudest möödahiilimist ning anda isikutele reaalne võimalus koosolekul osalemiseks; kas võimalik peaks olema ka tingimusliku korduskoosoleku kutse saatmine koos esimese koosoleku teatega) ning millise aja jooksul peab sellise koosoleku läbi viima (nt võimalikult lühikese aja jooksul pärast esimese koosoleku ebaõnnestumist, et õigustada otsuste vastuvõtmist ilma kvooruminõudeta). Seejuures tuleb analüüsida, kas mittetulundusühingute jaoks tuleks otsustusvõime säilitamiseks sarnaselt äriühingutega sätestada, et korduskoosolek on otsustusvõimeline sõltumata osalejate arvust ning et põhikirjaga ei ole võimalik sellest põhimõttest kõrvale kalduda; samuti tuleb hinnata, kas sellele asjaolule võiks liikmete informeerimise huvides üldkoosoleku kokkukutsumise teates viidata.

#### **d) Otsuste vastuvõtmine**

Eraõiguslike juriidiliste isikute liikide ja nende erinevate organite jaoks kehtivad reeglid erinevad nii sisuliselt kui sõnastuslikult, samuti ei kattu otsuste vastuvõtmise viisid. Näiteks on osaühingu jaoks kehtestatud otsuste vastuvõtmiseks mitu erinevat ja äärmiselt detailselt reguleeritud viisi (ÄS §-d 170, 170<sup>1</sup>, 173, 174: otsuste vastuvõtmine koosolekul (sh elektrooniline hääletamine elektroonilises vormis, kui vastav võimalus on põhikirjaga ette nähtud), otsuste vastuvõtmine koosolekut kokku kutsumata kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis, otsuste vastuvõtmine kirjalikult). Mittetulundusühingute seadus reguleerib aga üksnes otsuste vastuvõtmist koosolekul või koosolekut kokku kutsumata, kui kõik liikmed kirjalikult otsuse poolt hääletavad (MTÜS § 22). Elektroonilist hääletamist sõnaselgelt MTÜS-is ei reguleerita, kuid ringkonnakohus on 5.11.2013 määruses nr [2-13-34952](#) leidnud, et „Seadus ei keela viia isikuvalimisi läbi e-valimiste teel. Olukorras, kus seadusandja ei ole MTÜ-de puhul pidanud vajalikuks reguleerida e-valimiste võimalikkust, tuleb juhinduda õiguse üldpõhimõtetest. Seega, kui e-hääletus ei ole isikuvalimistel isiku tegevust reguleerivates õigusaktides keelatud, on see lubatud. Üldkogu protokollis kajastab nii kohapeal kui e-valimiste kaudu hääletanud isikute tahet. Isiku valituks osutumist ei mõjuta see, kuidas on hääletustulemused protokollis kajastatud ning millisel viisil on hääled antud. Kandeavaldusele lisatud dokumentidest nähtuvalt on valituks osutunud isikud, kes on saanud teistest kandidaatidest enam hääli. Antud juhul on üheselt tuvastatav igale isikule nii evalimistel kui üldkoosolekul antud hääle arv.“. Tulundusühistu korral võib otsuseid üldkoosolekut kokku kutsumata vastu võtta ainult teatud kriteeriumide esinemise korral, seda juhul, kui ühistul on üle 200 liikme või enamus liikmetest on ühistud ning vastav võimalus on põhikirjaga ette nähtud (TÜS § 53). Aktsiaseltsi aktsionärid võivad otsuseid vastu võtta nii üldkoosolekul kui ka üldkoosolekut kokku kutsumata; seejuures on börsiaktsiaseltsidele ja tavaaktsiaseltsidele kehtestatud üldkoosolekutel elektroonilise osalemise ja hääletamise kohta erinevad reeglid, samuti on börsiaktsiaseltsides ette nähtud posti teel hääletamine (vt nt ÄS §-d 290<sup>1</sup>, 297, 298<sup>1</sup>, 298<sup>2</sup>, 305). Aktsiaseltsi nõukogu võib otsuseid vastu võtta koosolekul (seejuures võivad puuduvad liikmed edastada oma hääled kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis) või koosolekut kokku kutsumata, viimasel juhul on otsuste vastuvõtmiseks kaks



erinevat viisi (vt ÄS §-d 322 j).<sup>335</sup> Sama regulatsioon kohaldub põhimõtteliselt ka osaühingu ja tulundusühistu nõukogule, kui need on vabatahtlikult või kohustuslikus korras moodustatud (vt ÄS § 189, TÜS § 64). Sarnaselt on reguleeritud ka sihtasutuste nõukogu otsuste vastuvõtmise kord (vt SAS § 30 lõiked 1<sup>3</sup> ja 2).

Analüüsida tuleb, kas hetkel kehtivad regulatsioonid otsuste vastuvõtmiseks on otstarbekad<sup>336</sup>, piisavalt õigusselged<sup>337</sup> ja paindlikud. Näiteks tuleb analüüsida, milliseid erinevaid otsuste vastuvõtmise viise ühingud vajavad (sh tuleb erist rõhku pöörata elektroonilistele viisidele) ning millised nõuded tuleb nendele kehtestada, et tagada otsuste vastuvõtmise turvalisus ja kõigi osapoolte kaitse. Lisaks tuleb analüüsida, kas ja millisel määral peaks juriidilise isiku organitel olema võimalik võtta vastu otsuseid (sh samaaegselt) nii füüsiliselt koosolekul kui ka elektrooniliselt. Analüüs peab hõlmama ka otsuste

---

<sup>335</sup> Vt aga ka Justiitsministeeriumi 1.10.2014 kooskõlastamisele saadetud äriseadustiku ja asjaõigusseaduse muutmise seaduse eelnõu (leitav EIS-i toimikust nr 14-1354), millega lihtsustatakse nii aktsiaseltsi kui osaühingu nõukogu otsuste vastuvõtmise korda.

<sup>336</sup> Nt on Notarite Koda esitanud Riigikogu XI koosseisu äriseadustiku ja teiste seaduste muutmise seaduse [eelnõu](#) nr 466 raames järgmise ettepaneku (seletuskirja lisa 2, märkus nr 12): „29. jaanuaril 2009. a võeti Riigikogu poolt vastu mittetulundusühingute seaduse, sihtasutuste seaduse, tulundusühituseaduse ja äriseadustiku muutmise seadus (RT I, 19.02.2009, 13, 78). Nimetatud seadusega täiendatakse muuhulgas mittetulundusühingute seaduse § 10 lõikega 4, tulundusühituseaduse § 7 lõikega 5 ning äriseadustiku § 32 lõikega 2. Toodud sätetes räägitakse sellest, et protokollil väljavõtte peab olema notariaalselt tõestatud, kui sama koosoleku kohta koostatud protokoll on notariaalselt tõestatud. Leiame, et nimetatud sätete õige sõnastus peaks olema, et protokollil väljavõtte peab olema notariaalselt kinnitatud, kui sama koosoleku kohta koostatud protokoll on notariaalselt tõestatud. Oleme sellel seisukohal seetõttu, et tõestamisõigus ei tunne väljavõtte notariaalset tõestamist, vaid notariaalset kinnitamist.“; sama ettepanekut kordas Notarite Koda ka 2013. aastal Riigikogu XII koosseisu äriseadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse [eelnõu](#) nr 549 menetlemise raames (seletuskirja lisa 2, märkus nr 8).

<sup>337</sup> Nt on Notarite Koda esitanud Riigikogu XI koosseisu äriseadustiku ja teiste seaduste muutmise seaduse [eelnõu](#) nr 466 raames järgmise ettepaneku (seletuskirja lisa 2, märkus nr 3): „Äriseadustiku § 171 lõikes 4 on sätestatud, et: (4) Osanike koosolekul koostatakse seal osalevate osanike nimekiri, millesse kantakse nende nimed ja nende osadest tulenev hääle arv ning koosolekul osalemise viis, samuti osanike esindajate nimed. Kui osanik on hääletanud enne koosolekut elektrooniliselt, tuleb nimekirjas näidata ka hääle edastamise kuupäev. Nimekirjale kirjutavad alla koosoleku juhataja ja protokollija, samuti koosolekul füüsiliselt kohal olev osanik või tema esindaja.“ Sisuliselt sätestab lõige nõuded koosoleku registreerimismekirjale. Praktikas on segadust tekitanud (ja eelnõu sõnastuse kohaselt tekitab ilmselt ka tulevikus) viimane lause, mille kohaselt kirjutavad lisaks juhatajale ja protokollijale nimekirjale alla koosolekul osalevad osanikud. Kui väga täpne olla ei kirjuta osanikud (või aktsiaseltsi puhul aktsionärid) nimekirjale alla, vaid registreerumisel kirjutavad allkirjad nimekirjas oma nime järele ning sätet tõlgendatakse selliselt, et siis on nimekirjale nõ alla kirjutatud. Grammatiliselt tõlgendades registreerumisel allkirja andmisest ei piisaks, vaid kogu nimekirjale peaksid kõik osanikud alla kirjutama. Samasugune nõue on ka aktsiaseltsi puhul. Võiks seadust täpsustada, et oleks üheti mõistetav, et piisab registreerumisel allkirja andmisest. Näiteks: „(4) Osanike koosolekul koostatakse seal osalevate osanike nimekiri, millesse kantakse nende nimed ja nende osadest tulenev hääle arv ning koosolekul osalemise viis, samuti osanike esindajate nimed. Kui osanik on hääletanud enne koosolekut elektrooniliselt, tuleb nimekirjas näidata ka hääle edastamise kuupäev. Koosolekul füüsiliselt kohal olevad osanikud või nende esindajad registreeruvad üldkoosolekule allkirja andmisega. Nimekirjale kirjutavad alla koosoleku juhataja ja protokollija.“; sama eelnõu menetlemise raames on Notarite Koda teinud ka järgmise ettepaneku (seletuskirja lisa 2, märkus nr 10): „Äriseadustiku § 181 lõige 3 ja 4 on tekitavad jätkuvalt arutelusi teemal notariaalse tehingu tegemiseks tehtud osanike otsuse vormi küsimusest. Leiame, et nimetatud sätteid võiks täiendada selliselt, et lõikes 3 nimetatud nõusolek ning lõikes 4 nimetatud osanike otsus peab olema kirjalikus vormis.“.

vorminõuete käsitlust.<sup>338</sup> Samuti vajab analüüsimist küsimus, milliseid elektrooniliselt osalevaid või hääletavaid osanikke/aktsionäre/liikmeid tuleks lugeda koosoleku kvoorumihulka (vt nt AS § 298<sup>1</sup> lg 2, § 298<sup>2</sup> lg 2). Lisaks tuleb analüüsida kehtivate hääleteenamuse nõuete põhjendatust ja õigusselgust, võttes seejuures arvesse vajadust tagada enamuse- ja vähemusosaluse omajate ning ühingu huvide tasakaalustatud kaitse. Muu hulgas tuleb analüüsida reeglite otstarbekust, mis on kehtestatud koosoleku ajal täiendavate küsimuste lisamiseks päevakorda (vt nt MTÜS § 20<sup>1</sup> lg 5).

## e) Esindamine

Ühinguõigust reguleerivad seadused sisaldavad erinevaid reegleid selle kohta, kuidas juriidiliste isikute osaluse omajad saavad volitada teisi isikuid enda õigusi teostama (nt üldkoosolekul osalema). Nii näeb AS § 297 lg 4 ette, et aktsiaseltsi üldkoosolekul võib osaleda ka aktsionäri esindaja, kelle esindusõiguse olemasolu on kirjaliku dokumendiga tõendatud, kui seadusega ei ole sätestatud teisiti; seejuures ei võta esindaja osavõtt aktsionäri õigust osaleda üldkoosolekul. Börsiaktsiaseltside jaoks näeb börsiaktsiaseltsi aktsionäride õiguste [direktiivi](#) ülevõtmiseks välja töötatud AS § 297 lg 4<sup>1</sup> täiendavalt ette, et börsiaktsiaselts peab võimaldama aktsionäri teatada esindaja määramisest ja esindatava poolt volituse tagasivõtmisest aktsiaseltsile turvalisel ja aktsionäride tuvastamist tagaval viisil kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis; põhikirjaga võib määrata esindaja määramisest ja volituse tagasivõtmisest teatamise täpse korra. Osahingu korral sätestab AS § 170 lg 3, et osanik võib osaleda koosolekul ka esindaja kaudu, kelle esindusõiguse olemasolu on kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis dokumendiga tõendatud. MTÜS § 21 lg 5 näeb ette, et mittetulundusühingu liikme esindaja võib üldkoosolekul osaleda ja hääletada, kui põhikirjaga ei ole ette nähtud teisiti; seejuures peab esindajale olema antud kirjalik volikiri. TÜS § 45 näeb ette, et tulundusühingu üldkoosolekul võib ühistu liiget esindada teine isik, kellele on antud kirjalik volikiri; seejuures ei või põhikirjaga piirata ühistu liikme õigust esindaja määramiseks, küll võib aga põhikirjaga määrata sama isiku poolt esindatavate ühistu liikmete ülemmäära.

Samuti on seaduste sõnastused ebaühtlased küsimuses, kas osaluse omaja kõrval nimetatakse eraldi ka esindajat või mitte (vt nt MTÜS § 22 lg 1 – „Üldkoosoleku otsus on vastu võetud, kui selle poolt hääletab üle poole koosolekus osalenud mittetulundusühingu liikmetest või nende esindajatest [...]“; AS § 175 lg 1 – „Põhikirja muutmise otsus on vastu võetud, kui selle poolt on antud vähemalt 2/3 koosolekul osalenud osanike häälest [...]“; AS § 299 lg 1 – „Üldkoosoleku otsus on vastu võetud, kui selle poolt on antud üle poole üldkoosolekul esindatud häälest [...]“).

Analüüsida tuleb erinevate juriidiliste isikute liikide osanike/aktsionäride/liikmete esindamise (sh esindaja määramise) kordade otstarbekust ja õigusselgust, samuti terminoloogia ühtlustamise vajadust.

---

<sup>338</sup> Küsimus haakub registrisse kantud andmete muutmise küsimusega (vt üleval p IV.4.1 g)); vt ka Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liidu äriseadustiku ja maksukorralduse seaduse muutmise ning nendega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu VTK (leitav EIS-i toimikust nr 14-1288) raames esitatud ettepanekut (Justiitsministeeriumi dokumendiregistri viit: 8-1/14-7281; registreerimise kuupäev: 20.10.2014).

## f) Keelenõuded

Ühinguõigust reguleerivates seadustes puudub regulatsioon juriidiliste isikute sisese asjaajamiskeeles kohta. Juriidiliste isikutega seotud keeleküsimusi reguleeritakse [keeleseaduses](#)<sup>339</sup> (vt § 8 lg 1). Samuti nõuab [Hea Ühingujuhtimise Tava](#) aktsionäride informeerimist ja üldkoosolekute läbiviimist eesti keeles (vt HÜT punktid 1.2.2, 1.3.1).

Analüüsida tuleb, kas seadused vajaksid õiguselguse tagamise eesmärgil täpsustamist selles osas, millises keeles tuleb koostada osaluse omajatele suunatud dokumendid ning läbi viia üldkoosolekud, samuti selles osas, mis on keelenõuete rikkumise tagajärgedeks.<sup>340</sup> Sealhulgas tuleb analüüsida, kas ja millistel tingimustel saab eestikeelsuse nõudest kõrvale kalduda. Lisaks vajab analüüsimist, kas teatud tingimustel (nt vastava põhikirjalise sätte olemasolul ja enamuse nõusolekul) peaks olema lubatud koosolekute läbiviimine ja koosolekutega seotud dokumentide koostamine ka üksnes mõnes muus, näiteks inglise keeles.<sup>341</sup>

## g) Otsuste kehtetus<sup>342</sup>

Kehtiva õiguse kohaselt võib juriidilise isiku organi otsus, mis ei ole vastu võetud nõuetekohaselt, olla sõltuvalt rikkumise raskusest tühine või kehtetuks tunnistatav (vt nt TsÜS § 38, ÄS §-d 301<sup>1</sup> j).<sup>343</sup> Ebaselge on seejuures, kas juhul, kui otsus on tehtud kõiki koosoleku kokkukutsumise nõudeid järgides, aga pädevust ületades, on tegemist seadusega vastuolus oleva, st kehtetuks tunnistatava (tühistatava) otsusega või olematu, sisuliselt tühise otsusega.<sup>344</sup> Ebaselge on otsuste olemasolu ka juhul, kui otsused võeti vastu ilma vajaliku kvoorumita (nn mitteotsus).<sup>345</sup> Lisaks on osaliselt problemaatiline TsÜS § 38 lõikes 5 (ja eriseadustes, nt ÄS § 178 lõikes 2) sisalduv põhimõte, mille kohaselt ei saa otsuse kehtetuks tunnistamist nõuda, kui organ on selle uue otsusega kinnitanud ja uue otsuse suhtes ei ole kolme kuu jooksul esitatud kehtetuks tunnistamise hagi. Sätte eesmärgiks on anda otsuse teinud organile võimalus puuduste kõrvaldamiseks.<sup>346</sup> Problemaatiline on sätte aga olukorras, kus ühing võtab järjest vastu õigusvastaseid otsuseid ja muudab sellega otsuste vaidlustamise äärmiselt keeruliseks.<sup>347</sup> 2018. aastal jõustuva korteriomandi- ja korteriühistuseaduse § 29 lõike 6 punkt 1 näeb ette, et vajaduse korral peatab

<sup>339</sup> RT I, 14.03.2014, 46.

<sup>340</sup> Vt selle kohta ka RKTko 27.3.2013, [3-2-1-16-13](#), p 15.

<sup>341</sup> Näiteks on Taanis alates 2010. aastast võimalik viia teatud tingimustel koosolekuid läbi üksnes inglise keeles, vt [Danish Act on Public and Private Limited Companies](#) §-d 100, 126; küsimus haakub registrimenetluse ettevõtjasõbralikkuse suurendamise küsimusega (vt üleval p IV.4.1 f)).

<sup>342</sup> Küsimus haakub enamuse- ja vähemuseosaluse omajate õiguste kaitse teemaga, vt selle kohta all p IV.9.

<sup>343</sup> RKTko 14.10.2014, [3-2-1-76-14](#), p 21: „[...] Otsuse tühisuse toovad kaasa raskemad sisu- ja protseduurivead, sh sellised vead, mis rikuvad juriidilise isiku liikme (sh osaniku või aktsionäri) õigust saada teada koosoleku toimumisest või mis takistavad oluliselt osalemisõiguse teostamist ning rikuvad õigust olla koosolekul kohal ja hääletada. [...]“.

<sup>344</sup> Vt mh RKTko 13.2.2012, [3-2-1-116-11](#), p 22; RKTko 12.2.2014, [3-2-1-163-13](#), punktid 13 jj; RKTko 27.3.2013, [3-2-1-16-13](#); RKTko 25.5.2011, [3-2-1-28-11](#), 13; vt ka korteriühistuseaduse § 13 lg 4.

<sup>345</sup> Vt selle kohta ka K. Saare. Tsiviilseadustiku üldosa seadus. Kommenteeritud väljaanne (P. Varul jt). 2010, § 38 p 3.1; Riigikogu XII koosseisu korteriomandi- ja korteriühistuseaduse [eelnõu](#) nr 462 seletuskiri, lk 56.

<sup>346</sup> K. Saare. Tsiviilseadustiku üldosa seadus. Kommenteeritud väljaanne (P. Varul jt). 2010, § 38 p 3.4.2 b).

<sup>347</sup> Vt lähemalt Riigikogu XII koosseisu korteriomandi- ja korteriühistuseaduse [eelnõu](#) nr 462 seletuskirjast, lk 57.

kohus menetluse ajaks vaidlustatud otsuse kehtivuse ja keelab samasisulise otsuse vastuvõtmise. See säte ei lahenda aga probleemi juhul, kui samasisuliste õigusvastaste otsuste vastuvõtmist pärast menetluse lõppemist jätkatakse.

Analüüsida tuleb, kas kehtiv juriidiliste isikute organite otsuste kehtetuse regulatsioon on otstarbekas ja õigusselge. Muu hulgas tuleb analüüsida nn mitteotsuste eristamise vajalikkust kehtetuks tunnistatavatest ja tühistest otsustest.<sup>348</sup> Samuti tuleb analüüsida samasisuliste õigusvastaste otsuste vastuvõtmise problemaatikat. Lisaks tuleb analüüsida, kas TsÜS § 38 lõige 4, mis näeb ette, et organi liige, kes otsuse tegemisel osales, võib otsuse kehtetuks tunnistamist nõuda üksnes juhul, kui ta on lasknud protokollida oma vastuväite otsusele, vajaks täpsustamist selliselt, et juhul, kui esitatud vastuväidet ei protokollitud, saaks vastuväite esitamist tõendada muude tõenditega. Analüüsida tuleb ka hääletuskeeldude ja hääletamise seadusevastase keelamise tagajärgede õigusselgust ja põhjendatust.<sup>349</sup> Samuti tuleb analüüsida otsuste vaidlustamisele kehtestatud aegumistähtaegade otstarbekust.<sup>350</sup> Lisaks tuleb analüüsida, kas erinevate juriidiliste isikute liikide otsuste kehtetuse regulatsioonides sisalduvad erisused on põhjendatud, samuti seda, kas tsiviilseadustiku üldosa seaduses ja eriseadustes sisalduv otsuste kehtetuse regulatsioonide omavaheline suhe on õigusselge või vajaks need muutmist (vt nt MTÜS § 24<sup>1</sup> lg 1 vs TsÜS § 38 lg 2: kas tühisuse aluseks on igasugune või sarnaselt äriühingutele üksnes üldkoosoleku kokkukutsumise korra oluline rikkumine). Analüüsida tuleb, kas ja millisel viisil tuleks piirata organite otsuste vaidlustamise võimaluste kuritarvitamist.<sup>351</sup>

---

<sup>348</sup> Vt ka M. Vutt. Äriregistri ning mittetulundusühingute ja sihtasutuste registri praktika. Kohtupraktika analüüs. Riigikohus. Õigusteabe osakond. Tartu 2008 (leitav Riigikohtu [kodulehelt](#)), lk 30 j.

<sup>349</sup> Vt selle kohta mh RKTko 10.1.2012, [3-2-1-144-11](#), p 13; RKTko 10.12.2012, [3-2-1-156-12](#), p 12; RKTko 29.10.2014, [3-2-1-89-14](#), p 33 j: „33. Kolleegium kordab varasemas praktikas väljendatud seisukohta, et üldkoosoleku otsust saab vaidlustada põhjendusega, et hääled on antud mingit seaduses sätestatud keeldu rikkudes, üksnes otsuse kehtetuks tunnistamise kaudu ÄS § 302 lg 1 alusel. Sellises olukorras ei ole kohaseks õiguskaitsevahendiks nõue, millega palutakse tuvastada vastupidise sisuga otsuse vastuvõtmine. Ka näiteks olukorras, kus on rikutud ÄS §-st 272 tulenevat aktsionäride võrdse kohtlemise põhimõtet, saab otsuse sellise rikkumise tõttu üksnes kehtetuks tunnistada (vt Riigikohtu tsiviilkolleegiumi 11. juuni 2014. a otsus tsiviilasjas nr 3-2-1-55-14, p 23). 34. Seega on ekslik hageja kassatsioonkaebuse seisukoht, et seadusega vastuolus olevaid hääli ei arvestata üldkoosoleku otsuse vastuvõtmiseks vajalike hääle lugemisel ja kvoorumi määramisel ning et neid hääli selliselt mitte arvestades on võimalik lugeda üldkoosolekul vastuvõetuks mitte see otsus, mis on märgitud protokollis, vaid otsus, mis saavutas protokollis järgi vaid 46,065% häältest. Ka hääle tühisus annaks hagejale TsÜS § 33 lg 3 järgi vaid võimaluse nõuda otsuse kehtetuks tunnistamist.“; vt ka Tallinna Ringkonnakohtu 14.6.2013 otsust nr [2-12-18857](#); K. Saare. Tsiviilseadustiku üldosa seadus. Kommenteeritud väljaanne (P. Varul jt). 2010, § 33 p 3.3 j, § 38 p 3.3.2 a).

<sup>350</sup> Vt selle kohta ülevalt punkti III.4.4 allmärkuses sisalduvat Eesti Advokatuuri ettepanekut; vt ka 1.1.2018 jõustuva korteriomandi- ja korteriühituseaduse seaduse § 29 lõikeid 3 ja 4 ning nende selgitust Riigikogu XII koosseisu korteriomandi- ja korteriühituseaduse [eelno](#) nr 462 seletuskirjast, lk 56 j.

<sup>351</sup> Vt siinjuures ka alates 2005. aastast Saksa AktG §-s 246a reguleeritud menetlust otsuste vaidlustamise võimaluse kuritarvitustega võitlemiseks (*Freigabeverfahren*), samuti samal ajal sisse viidud AktG § 243 lg 4 muudatust; vt ka U. Hüffer. Münchener Kommentar zum Aktiengesetz. Band 4. 3. Auflage, München 2011, AktG § 243, äärenr 13 jj.

## h) Otsuste vaidlustamise menetlus

- TsÜS § 38 lõike 8 esimese lause kohaselt kehtib organi otsuse kehtetuks tunnistamise või tühisuse tuvastamise kohtuotsus kõigi juriidilise isiku ja tema organi liikmete suhtes, sõltumata nende osalemisest kohtumenetluses. Ka TsMS § 457 lg 5 näeb ette, et kohtuotsus juriidilise isiku organi otsuse kehtetuks tunnistamise ja selle tühisuse tuvastamise kohta kehtib kõigi juriidilise isiku osanike, aktsionäride või liikmete ning organite ja nende liikmete suhtes, isegi kui nad menetluses ei osalenud. Õiguskantsler on oma 18.11.2011 Justiitsministeeriumile saadetud [märgukirjas](#) nr 6-1/101698/1105188<sup>352</sup> leidnud, et „reeglina on TsMS § 457 lg-ga 5 ja TsÜS § 38 lg-ga 8 sätestatud osanike jt juriidilise isiku liikmete põhiseaduse (PS) § 24 lg 2 kohase kohtusse juurdepääsuõiguse riive proportsionaalne. Samas võib erandjuhtumil (lähtuvalt asjaoludest eelkõige endiste osanike jt juriidilise isiku liikmete puhul) nende sätetega kehtestatud kohtusse juurdepääsu õiguse riive muutuda ülemääraseks. Arvestades Riigikohtu tsiviilkolleegiumi 5.01.2011 otsusest nr 3-2-1-116-10<sup>353</sup> tulenevat, teen õiguselguse parandamiseks ettepaneku algatada seadusemuudatus, milles on selgelt sõnastatud sobiv ja reaalne õiguskaitsevahend endistele osanikele jt juriidilise isiku endistele liikmetele nende õigusi puudutava kohtuasja suhtes.“.

Analüüsida tuleb, millisel viisil saaks muuta juriidilise isiku organi otsuse kehtetuks tunnistamise või tühisuse tuvastamise kohtuotsuse tähenduse regulatsiooni õiguselgemaks, et see vastaks Riigikohtu tõlgendusele nende normide kohaldamise osas. Juriidilise isiku endiste osanike/aktsionäride/liikmete õiguste kaitseks tuleb välja pakkuda kohased õiguskaitsevahendid.

- Juriidilise isiku organi otsuse vaidlustamisel esitatakse kehtiva õiguse kohaselt hagi juriidilise isiku vastu, keda esindab reeglina juhatus. Juhatusel on võimalik hagemenetluses (ka pahatahtlikult) jätta esitamata aegumise vastuväide ja hagi õigeks võtta (nt kui selline tegutsemisviis osutub talle endale kasulikuks), ilma et kohus otsuse kehtivust sisuliselt hindaks. 1.1.2018 jõustuva korteriomandi- ja korteriühituseaduse § 29 lõike 2 kohaselt hakatakse korteriühistu organi otsuse kehtetuks tunnistamise ja tühisuse tuvastamise nõuet lahendama hagita menetluses.<sup>354</sup>

Analüüsida tuleb, kas ja millisel viisil tuleks takistada juhatusel pahatahtlikult hagi õigeksvõtu kaudu otsuste kehtetust saavutada. Hagita menetluse laiendamine kõikidele juriidilistele isikutele (sh äriühingutele) ei ole tõenäoliselt põhjendatud, kuid seda tuleb siiski analüüsida.

---

<sup>352</sup> Justiitsministeeriumi dokumendiregistri viit: 10.1-6/14634; registreerimise kuupäev: 18.11.2011.

<sup>353</sup> RKTko 5.1.2011, [3-2-1-116-10](#), p 23: „Kui üldiselt seob jõustunud kohtulahend hagi lahendamise osas üksnes menetlusosalisi (TsMS § 457 lg 1), siis kohtuotsus osaühingu osanike otsuse tühisuse tuvastamise kohta kehtib AS § 177<sup>1</sup> lg 4 ja § 178 lg 5 (nende koostoimes), TsÜS § 38 lg 8 esimese lause ja TsMS § 457 lg 5 järgi kõigi osaühingu osanike, juhatuse ja nõukogu liikmete suhtes, isegi kui nad menetluses ei osalenud. Seega ei saa mh osaühingu otsuse tegemise aegsed osanikud teises kohtumenetluses põhimõtteliselt esitada väidet, et selline otsus siiski kehtib. [...] Kolleegium leiab siiski, et erandlikel asjaoludel saab AS § 177<sup>1</sup> lg-le 4 ja § 178 lg-le 5 (nende koostoimes), TsÜS § 38 lg 8 esimesele lausele ja TsMS § 457 lg-le 5 tuginemist pidada vastuolus olevaks hea usu põhimõttega (vt TsMS § 200 lg 1 ja TsÜS § 138 lg 1) ja seega lubamatuks.“.

<sup>354</sup> Vt selle kohta ka Riigikogu XII koosseisu korteriomandi- ja korteriühituseaduse [eelnoõu](#) nr 462 seletuskirja, lk 55.

## i) Osaluse omajate pädevus

Analüüsida tuleb erinevate ühingute aktsionäride ja liikmete (sh tulundusühistu ja mittetulundusühingu volinike koosolekute) ja osanike pädevuse regulatsioonide otstarbekust ja õigusselgust.<sup>355</sup> Samuti tuleb analüüsida mittetulundusühingu muude organite (MTÜS § 31) ja osakondade regulatsiooni (MTÜS § 33) otstarbekust ja õigusselgust, sealhulgas osakondade õigust valida volinikke<sup>356</sup>.

## 7.2. Ülevaade huvigruppide 2014. aastal esitatud ettepanekutest

**Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus:** „MTÜ seaduses oleks vajalik lisaks koosoleku kokkukutsumise korrale määratleda ka esimese koosoleku läbikukkumisel korduvkoosoleku kokkukutsumise tähtaeg.“.

**Eesti Kaubandus-Tööstuskoda:** „Suure omanike/liikmete arvuga ühingute puhul tuleks analüüsida, kas on võimalik lubada nt füüsilise ja elektroonilise hääletuse/koosolekul osalemise segavariante. IT riigina tunduks see küll igati mõistlik.“.

**Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liit:** „Registriandmete muutmine veits üle reguleeritud. Suhtlus läheb üha digitaalsemaks, aga üldkoosoleku osalenute allkirjaleht peab ikka paberil olema esitatud. Ebareaalne on veel palju aastaid digiallkirju saata. Võiks rohkem usaldada, skanneeritutki lubada.“.

**Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liit:** „Üldkoosoleku läbiviimine ja otsuste tegemine. Reformierakonna kohtuotsus andis mingit aimu, et võib ka e-hääletada, küsimus, kas ja kuidas peaks seda reguleerima. Või jätagi reguleerimata ja anda vabadus MTÜdele ise talitada. Seondub aga ikka lisadokumentide nõudega, kas ja mida on siis vaja otsuse alusena registril.“.

**Notarite Koda:** „Muuhulgas võiks kaaluda äriühingute, MTÜ-de jt ühingutele kehtestatud mõningate ebaoluliste nüansside ühtlustamist. Siinkohal võiks välja tuua järgmised aspektid: [...] b. Koosolekute kokkukutsumise reeglid erinevates ühingutes (nt tähtajad ja teavitamise kord). [...] d. Samuti sätestab MTÜS, et koosolekul osalemiseks antud volikiri peab olema kirjalik, st näiteks ei saa aktsepteerida korteriühistute puhul e-posti teel saadetud volitusi kirjalikult taasesitatavas vormis. Kui korteriomani meiliaadress on teada ja ta pidevalt suhtleb ühistuga selle kaudu, siis omavahelistes suhetes ühistu seda aktsepteerib. Praktikas tekitab kirjalik vorminõue küsitavusi, kuna mõni kohtunikuabi nõuab protokollil juurde kõiki vormikohaseid volikirju enne äriregistrisse kande tegemist ja mõni eeldab, et koosoleku juhataja vastutab selle eest ning ei soovi ühegi volikirja lisamist protokollile ning sellisel juhul piisaks ka e-posti teel edastatud volikirjast.“.

**Notarite Koda:** „Võiks kaaluda teatud formaalsete nõuete kaotamist ühe osanikuga ühingute puhul. [...] b. Kui teatud tehinguteks on vaja osanike otsust, siis juhul kui tegemist on ühe osanikuga ühinguga, kus osanik on ka juhatuse liige, siis puudub vajadus osanike otsuse järele.“.

<sup>355</sup> Küsimus haakub juhtorganite pädevuse küsimusega (vt all p IV.8 b) ja IV.8 g)).

<sup>356</sup> Vt selle kohta ka Riigikohtu tsiviilkolleegiumi 4.5.2011 otsust nr [3-2-1-22-11](#), milles Riigikohus ei seadnud kahtluse alla piirkondlike üldkoosolekute õigust volinikke valida.

**Riigikohus:** „Äriühingutele kehtestatud reeglid tuleks vaadata üle selle pilguga, kas direktiivide ülevõtmise tuhinas kõigile Eesti aktsiaseltsidele laiendatud nõuded (nt otsuse eelnõu regulatsioon jmt) on ikka põhjendatud. Kindlasti tuleks väiksemate ühingute kohta käivaid reegleid lihtsustada. Rõhk peaks olema dispositiivsusel.“.

**Siseministeerium:** „[...] juhatuse liikmete valimisel ID-kaardiga eelhääletamise võimalus“.

## 8. Juriidiliste isikute juhtorganid

### 8.1. Revisjoni objekt

#### a) Analüüsi etapi üldeesmärk

Revisjoni üldeesmärgiks on põhjalikult, sisuliselt ja süsteemselt analüüsida erinevate juriidiliste isikute juhtorganite regulatsioone (sh juhtorganite liikmete määramine, tagasikutsumine, nende õigussuhe ühinguga, ülesanded, vastutus, tegutsemise keelud), eelkõige nende otstarbekust, õiguselgust ja vastavust praktika vajadustele, ning teha vajadusel ettepanekud kehtiva õiguse muutmiseks. Seejuures tuleb analüüsida, millised [Hea Ühingujuhtimise Tava](#) sätted, mis reguleerivad juriidiliste isikute juhtimisega seotud küsimusi, peaksid olema kehtestatud seaduse tasemel. Samuti tuleb analüüsida, millised EL ja OECD *Corporate Governance*<sup>357</sup> valdkonnas antud soovitusel sisalduvad reeglid peaksid olema Eestis reguleeritud seaduse tasandil. Analüüsis tuleb käsitleda kõikide Eesti juriidiliste isikute põhiliikide juhtorganite regulatsioone. Täiendavalt kuulub siin alajaotuses analüüsimisele ka prokuura instituut (vt ÄS §-d 16 jj). Analüüs peab vastama HÕNTE mõistes väljatöötamiskavatsusele ja sisaldama probleemide ja nende alternatiivsete lahendusvariantide õigusvõrdlevat analüüsi ja eelistatavat lahendust koos põhjendusega. Välja tuleb pakkuda terviklik, süsteemne ja õiguselge lahendus juriidiliste isikute juhtorganite kohta. Vältida tuleb valdkonna üle- või alareguleerimist. Regulatsioon peab arvestama kõikide puudutatud isikute huve ja pakkuma tasakaalustatud lahendused. Vajadusel tuleb välja pakkuda regulatsioonide lihtsustamise (sh halduskoormuse vähendamise ja e-lahenduste kasutamise soodustamise), ajakohastamise ning ühtlustamise viisid, samuti teha ettepanekud terminoloogia ühtlustamiseks ja uuendamiseks. Välja pakutavatest muudatuseettepanekutest peab selgelt tulenema, milliseid juriidiliste isikute põhiliikide, alaliikide ja/või eriliigiliste juriidiliste isikute ja Euroopa ühinguvormide regulatsioone muudatused hõlmama peavad. Seejuures tuleb eristada aktsiaseltse ja börsiaktiaseltse ning tavalisi osaühinguid ja sissemakseta asutatud osaühinguid. Analüüs peab muu hulgas hõlmama kõiki järgmisi üksikküsimusi:

---

<sup>357</sup> *Corporate Governance*’i ehk äriühingu üldjuhtimise all mõeldakse äriühingu juhtorganite, aktsionäride ja muude sidusrühmade vahelisi suhteid. Üldjuhtimise raamistikuga määratakse kindlaks äriühingute juhtimine ja kontrollimine. ELi äriühingu üldjuhtimise raamistik koosneb nii kohustuslikest kui ka soovituslikest õigusaktidest – vt lähemalt Euroopa Komisjoni [teatist](#) Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele, Tegevuskava: Euroopa äriühinguõigus ja äriühingu üldjuhtimine – ajakohane õigusraamistik kaasatunute aktsionäride ja jätkusuutlike äriühingute jaoks, 12.12.2012, COM(2012) 740 final, lk 2 j, 6; vt ka M. Vutt. Hea ühingujuhtimise tava tänapäeva ühinguõigusena. – *Juridica* 2005, 636 (636 jj).

## b) Juhtimisstruktuurid, juhtorganite liikmetele esitatavad nõuded

Äriseadustik nõuab aktsiaseltsis kahetasemelise juhtimisstruktuuri (nõukogu ja juhatus) olemasolu. Enne 2011. aastat oli nõukogu teatud tingimuste esinemise korral kohustuslik ka osaühingutes<sup>358</sup>, kehtiva õiguse kohaselt on see osaühingu enda otsustada, st põhikirja määrata. Ka näiteks Euroopa äriühingus, kellele kohaldatakse lisaks EL määrusele ja Eesti rakendusseadusele aktsiaseltsi kohta sätestatud, võib ette näha ühetasemelise juhtimisstruktuuri (haldusnõukogu).<sup>359</sup> Nõukogu on teatud tingimuste esinemise korral endiselt vajalik tulundusühistus.<sup>360</sup>

Kehtiv õigus sisaldab mõningaid reegleid juhtorganite koosseisu kohta (vt nt ÄS § 180 lg-d 2 jj). Neid reegleid täiendab börsiühingute poolt vabatahtlikult täidetav [Hea Ühingujuhtimise Tava](#), nt nähakse selles ette, et vähemalt pooled emitendi nõukogu liikmetest on sõltumatud (vt ülejäänud nõudeid HÜT punktist 3.2). Alates 1.1.2011 puuduvad äriseadustikus osaühingu ja aktsiaseltsi juhatuse liikmete elukoha piirangud; seda on mõeldud tasakaalustama ÄS § 63<sup>1</sup> lõikes 2 sisalduv nõue määrata dokumentide kättesaamiseks pädev Eesti aadressi omav isik, kui vähemalt poolte juhatuse liikmete elukoht ei ole Euroopa Majanduspiirkonnas või Šveitsis.<sup>361</sup> Samas sisaldavad elukoha piiranguid endiselt nt MTÜS § 26 lõige 3, SAS § 17 lõige 3, TÜS § 55 lõige 2. Veelgi rangemad on ühingute likvideerimisreeglid, mis nõuavad, et vähemalt ühe likvideerija elukoht peab olema Eestis (vt nt ÄS § 206 lg 2).

Analüüsida tuleb ühingute juhtimisstruktuuride regulatsioonide asjakohasust. Sealhulgas tuleb analüüsida, kas aktsiaseltsis tuleks lubada senise kahetasemelise juhtimisstruktuuri kõrval ühetasemelist juhtimisstruktuuri või nende kombinatsiooni.<sup>362</sup> Sama küsimust tuleb analüüsida ka tulundusühistu korral. Ka sihtasutuse nõukogu liikmete arv vajab analüüsi.<sup>363</sup> Lisaks tuleb analüüsida, kas kehtiv regulatsioon on juriidiliste isikute juhtorganite vahelise ülesannete jaotamise osas õigusselge ja otstarbekas. Sealhulgas tuleb analüüsida, kas juriidilistel isikutel peaks olema võimalik valida juhtimisstruktuur, kus erinevate juhtorganite liikmed teatud ulatuses kattuvad.<sup>364</sup> Seejuures tuleb analüüsida, kas suuremat paindlikkust võiks lubada ühinguvormidele, kus nõukogu moodustatakse vabatahtlikult. Lisaks tuleb

<sup>358</sup> ÄS § 189 lg 1 (kehtetu redaktsioon): „Osaühingul peab olema nõukogu, kui osakapital on üle 25 000 euro ja osaühingu juhatuses on vähem kui kolm liiget või kui see on ette nähtud osaühingu põhikirjas.“

<sup>359</sup> Vt Euroopa Liidu Nõukogu määruse (EÜ) nr 2157/2001 «Euroopa äriühingu (SE) põhikirja kohta» rakendamise seaduse §-d 18 jj.

<sup>360</sup> TÜS § 64 lõike 1 kohaselt peab ühistul olema nõukogu, kui ühistul on üle 200 liikme või kui osakapital on üle 25 000 euro või kui see on ette nähtud põhikirjaga.

<sup>361</sup> Vt selle kohta ka üleval p IV.5.1 b) ja c); muudatuste põhjendust vt Riigikogu XI koosseisu äriseadustiku muutmise seaduse [eelnõu](#) nr 733 seletuskirjast.

<sup>362</sup> Aktsiaseltsi ühe- ja kahetasandilist juhtimisstruktuuri on analüüsinud nt M. Vutt oma 2006. aasta [magistritöös](#) „Aktsiaseltsi juhtimismudel õiguslik reguleerimine“, töös tehakse ka ettepanek lubada väikestel aktsiaseltsidel valida ühetasemelist juhtimisstruktuuri; samas magistritöös analüüsitakse ka nõukogu koosseisu regulatsiooni; aktsiaseltsides ühetasemelise juhtimisstruktuuri võimaldamise ettepaneku teeb ka S. Tamkivi oma 27.12.2013 Memokraadi [blogiartiklis](#) „Emafirmade isamaa“; kolme erineva struktuuri vahel on võimalik nt valida Taani piiratud vastutusega ühingutel (osaühingutel), vt [Danish Act on Public and Private Limited Companies](#) §-d 111 jj.

<sup>363</sup> Vt selle kohta Notarite Koja kirjas sisalduvaid ettepanekuid (Justiitsministeeriumi dokumendiregistri viit: 10-4/14-7735-1; registreerimise kuupäev: 8.10.2014); vt üldiselt ka H. Meeritsa kirja ja selle lisa (Justiitsministeeriumi dokumendiregistri viit: 10-4/14-5618-1; registreerimise kuupäev: 2.7.2014).

<sup>364</sup> Vt nt [Danish Act on Public and Private Limited Companies](#) § 111 lg 1 p 1.



analüüsida juhtorganite liikmetele esitatavate nõuete vajalikkust (nt sõltumatuse nõue), samuti juhatuse liikmete ja likvideerijate elukohapiirangute põhjendatust ning kooskõla EL õigusega ja rahvusvaheliste lepingutega. Analüüsimisel tuleb võtta arvesse ka Euroopa Komisjoni asjakohaseid soovitusi<sup>365</sup>, börsiaktiivselt aktsionäride õiguste direktiivi muutmise direktiivi [eelnõu](#) ning direktiivi, milles käsitletakse soolise tasakaalu parandamist börsil noteeritud äriühingute tegevjuhtkonda mittekuuluvate juhtorgani liikmete seas ja sellega seotud meetmeid, [eelnõu](#), samuti EL Komisjoni 2011. aasta [rohelist raamatut](#) „Äriühingu üldjuhtimise ELi raamistik“<sup>366</sup> ja Eesti seisukohti selle osas<sup>367</sup>. Analüüs peab sisaldama vähemalt Läti, Leedu, Saksa, Suurbritannia, Delaware'i, Taani ja võimalusel Hollandi ja Luksemburgi vastavate reeglite käsitlust.

### c) Juhtorganite liikmete valimine/määramine ja õigussuhe juriidilise isikuga

Äriseadustik näeb juhtorgani liikmete valimiseks ja registrisse kandmiseks ette väga detailsed reeglid. Neid reegleid täiendati oluliselt 2008. aastal<sup>368</sup>, kui praktikas esines nn ühingute varastamise juhtumeid.<sup>369</sup> Samas ei laiendatud neid reegleid kõikidele juriidilise isiku liikidele.

Äriühingu juhtorgani liikme õigussuhe tema juhitava äriühinguga on Riigikohtu praktika kohaselt tehingulaadne lepingusarnane õigussuhe, täpsemalt käsundisarnane õigussuhe ning sellele kohaldatakse täiendavalt käsundislepingu kohta sätestatud.<sup>370</sup> Lisaks äriühingu ja juhtorgani liikme vahelisele, seadusest tulenevale õigussuhtele võib nende vahel olla sõlmitud ka eraldi leping, st juhatuse või nõukogu liikme leping (vt nt ÄS § 184 lg 3, § 319 lg 4), millega täpsustakse või täiendatakse seadusest tulenevaid vastastikkuseid õiguseid ja kohustusi, nt tasude ja muude hüvedega seotud

---

<sup>365</sup> Vt nt Komisjoni [soovitus](#), 15. veebruar 2005, noteeritud äriühingute haldusorganite tegevülesanneteta liikmete ja haldus- või järelevalveorgani liikmete ülesannete ning haldus- või järelevalveorgani komisjonide kohta, 2005/162/EÜ, ELT L, 25.2.2005, 52/51.

<sup>366</sup> Vt selle kohta ka Euroopa Parlamendi 29. märtsi 2012. aasta [resolutsiooni](#) Euroopa äriühingu üldjuhtimise raamistiku kohta (2011/2181(INI)) (leitav Euroopa Parlamendi [kodulehelt](#)); ülevaadet liikmesriikide üldjuhtimise süsteemidest vt Euroopa Komisjoni tellitud uuringust „*Study on Monitoring and Enforcement Practices in Corporate Governance in the Member States*“ 23.9.2009 (leitav Euroopa Komisjoni [kodulehelt](#)).

<sup>367</sup> Vabariigi Valitsuse 2.6.2011 [seisukohad](#) Euroopa Komisjoni roheline raamatu „Äriühingu üldjuhtimise ELi raamistik“ suhtes (Riigikantselei dokumendiregistri viit: 2-5/11-01173-2; registreerimise kuupäev: 2.6.2014); Riigikogu Euroopa Liidu asjade komisjoni 20.6.2011 istungi [protokoll](#) nr 16 ning vastavalt sellele kohandatud lõplikud [vastused](#) Euroopa Komisjoni rohelsele raamatule (Riigikantselei dokumendiregistri viit: 11-01173-5; registreerimise kuupäev: 22.7.2011).

<sup>368</sup> Vt Riigikogu XI koosseisu äriseadustiku ja karistusseadustiku muutmise ning sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse [eelnõu](#) nr 332.

<sup>369</sup> Ühingu teadmata esitati äriregistrile võltsitud dokumendid juhatuse liikmete kannete muutmiseks.

<sup>370</sup> Vt nt RKTko 11.5.2005, [3-2-1-41-05](#); RKTko 8.5.2013, [3-2-1-191-12](#); RKTko 20.6.2013, [3-2-1-72-13](#).

küsimusi.<sup>371</sup> Sellist õigussuhete eristamist rõhutati selle äriseadustiku muutmise seaduse eelnõu seletuskirjas, mille eesmärgiks oli lihtsustada juhtorgani liikmetel ametisuhte lõpetamist.<sup>372</sup>

Analüüsida tuleb juhtorganite liikmete valimise ja registrisse kandmise (sh vorminõuete)<sup>373</sup> ning nende ja juriidilise isiku vaheliste õigussuhete regulatsioonide otstarbekust ja õigusselgust, samuti regulatsioonide lihtsustamise võimalikkust. Muu hulgas tuleb analüüsida, kas (vähemus-)osaluse omajate huvide kaitseks tuleks Eesti õiguses ette näha Saksa GmbHG § 38 lõikes 2 sätestatud reegel, mille kohaselt saavad osanikud kokku leppida, et juhatuse liikme saab tagasi kutsuda vaid olulisel põhjusel.<sup>374</sup>

#### **d) Juhtorganite liikmete ametiaja pikkus**

Alates 1.1.2011 võib osuühingus määrata juhatuse ametisse tähtajatult (ÄS § 184 lg 2; vt aga ka ÄS § 506 lg 5<sup>1</sup>). Muude juriidiliste isikute juhtorganite ametiaeg on endiselt kindla tähtajaga piiratud (vt nt ÄS § 309 lg 2, § 319 lg 3, TÜS § 60 lg 2, MTÜS § 28 lg 1<sup>1</sup>).

Analüüsida tuleb juriidiliste isikute juhtorganite liikmete ametiaja pikkusele kehtestatud nõuete otstarbekust ning vajadust nende ühtlustamiseks ja paindlikumaks muutmiseks.<sup>375</sup>

#### **e) Juhtorganite liikmete tasude määramise süsteem ja tasu suurus<sup>376</sup>**

Ühinguõigust reguleerivad seadused sisaldavad norme juhtorganite liikmete tasude määramise korra ja tasu suuruse kohta (vt nt ÄS §-d 314, 326). Täiendavad tasureeglid sisalduvad nt VPTS-is (vt nt § 135<sup>2</sup>) ja mitmetes finantsvaldkonna seadustes, nt krediidasutuste seaduses (vt nt § 57<sup>1</sup>).<sup>377</sup> Börsiühingute

---

<sup>371</sup> Vt selle kohta lähemalt K. Saare. Tsviiliseadustiku üldosa seadus. Kommenteeritud väljaanne (P. Varul jt). 2010, § 35 p 3.1.1; vt ka RKTko 20.6.2013, [3-2-1-72-13](#).

<sup>372</sup> Vt Riigikogu XI koosseisu äriseadustiku ja teiste seaduste muutmise seaduse [eelnõu](#) nr 466 seletuskirjast selgitusi ÄS § 184 muutmise kohta; vt samast kohast ka Riigikohtu märkust viidatud eelnõu kohta (seletuskirja lisa 2, märkus nr 5).

<sup>373</sup> Küsimus haakub registrisse kantud andmete muutmise küsimusega (vt üleval p IV.1 g)).

<sup>374</sup> GmbHG § 38: *Widerruf der Bestellung*: „(1) Die Bestellung der Geschäftsführer ist zu jeder Zeit widerruflich, unbeschadet der Entschädigungsansprüche aus bestehenden Verträgen. (2) Im Gesellschaftsvertrag kann die Zulässigkeit des Widerrufs auf den Fall beschränkt werden, daß wichtige Gründe denselben notwendig machen. Als solche Gründe sind insbesondere grobe Pflichtverletzung oder Unfähigkeit zur ordnungsmäßigen Geschäftsführung anzusehen“; seda reeglit analüüsivad lähemalt U. Volens ja M. Moor artiklis „Kas osanikul on õigus osuühingust välja astuda ja nõuda oma osa eest ühingult hüvitist?“. – *Juridica* 2012, 752 (760 j).

<sup>375</sup> MTÜ juhatuse liikmete tähtajatu ametisse määramise võimaluse vajalikkusele on tähelepanu juhtinud ka Eesti Maksumaksjate Liit Riigikogu XII koosseisu äriseadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse [eelnõu](#) nr 307 raames (ettepanek leitav EIS-i toimikust nr 12-0618).

<sup>376</sup> Tasude avalikustamise problemaatika kohta vt allpool p IV.9.1 c).

<sup>377</sup> Vt ka Euroopa Parlamendi ja nõukogu [direktiivi](#) 2013/36/EL, 26. juuni 2013, mis käsitleb krediidasutuste tegevuse alustamise tingimusi ning krediidasutuste ja investeerimisühingute usaldatavusnõuete täitmise järelevalvet, millega muudetakse direktiivi 2002/87/EÜ ning millega tunnistatakse kehtetuks direktiivid 2006/48/EÜ ja 2006/49/EÜ.

juhtorganite liikmete tasude määramise korda plaanitakse reguleerima hakata ka börsiaksiaseltsi aktsionäride õiguste direktiivis.<sup>378</sup> Tasustamise alaseid soovitusi on andnud ka Euroopa Komisjon.<sup>379</sup>

Analüüsida tuleb, kas ühinguõigust reguleerivates seadustes sisalduv tasude regulatsioon (sh üld- ja eriseaduste vahel) on õigusselge ja otstarbekas, võttes seejuures arvesse EL õiguse arenguid juhtorganite tasude osas.

#### **f) Juhatusel liikmete tehtud tehingute tühistamine põhikirjaliste piirangute mitteametustamisel**

TsÜS § 131 lg 1 kohaselt võib esindatav tühistada esindaja poolt tehtud tehingu, mille tegemisel esindaja rikkus esindamise aluseks olevast õigussuhtest tulenevaid kohustusi ja tegi tehingu, mis oli vastuolus esindatava huvidega, kui teine pool kohustuste rikkumisest teadis või pidi teadma. Sätet kohaldatakse olukorras, kus esindaja tegutseb küll esindusõiguse piires, kuid rikub sisesuhtest tulenevaid kohustusi esindatava ees.<sup>380</sup> Selle sätte kohaldamine (sh selle koostöös EL õigusega<sup>381</sup>) juriidiliste isikute juhatuse liikmete tehtavatele tehingutele on ebaselge.<sup>382</sup>

Analüüsida tuleb TsÜS § 131 rakendatavust seoses juhatuse liikmete tehtavate tehingutega ja selle regulatsiooni koostöös EL õigusega.

#### **g) Juhtorganite liikmete õigused, kohustused ja vastutus, sh faktilise juhi institut<sup>383</sup>**

Analüüsida tuleb, kas ja millisel viisil saaks juriidilise isiku, tema osaluse omajate ja võlausaldajate huvide efektiivsemaks kaitseks ühingu juhtorganite liikmete õiguste, kohustuste ja vastutuse regulatsiooni moderniseerida. Sealhulgas tuleb analüüsida, kas tuleks luua selge regulatsioon nn varijuhtide (isikud, kes juhivad faktiliselt juriidilise isiku tegevust, olemata formaalselt juriidilise isiku juhid)<sup>384</sup> ja nende tsiviilõigusliku vastutuse kohta, et võidelda nn tankistide kasutamise vastu juriidiliste isikute juhtorganites.<sup>385</sup> Viimase teema osas tuleb arvestada ka SUP-i direktiivi [eelno](#) menetluse käigus

<sup>378</sup> Vt börsiaksiaseltsi aktsionäride õiguste direktiivi muutmise [direktiivi](#) artikleid 9a ja 9b.

<sup>379</sup> Vt ülevaadet Euroopa Komisjoni [kodulehelt](#).

<sup>380</sup> M. Käerdi. Tsiviilseadustiku üldosa seadus. Kommenteeritud väljaanne. 2010 (P. Varul), § 131 p 1.

<sup>381</sup> Vt 1. ühinguõiguse [direktiivi](#) art 10.

<sup>382</sup> Sellele probleemile juhib oma 2009. aasta [doktoritöös](#) „Varaliste tehingute süsteem Eestis“ tähelepanu V. Kõve, vt nt lk 294 j, 342; vt ka M. Käerdi. Tsiviilseadustiku üldosa seadus. Kommenteeritud väljaanne. 2010 (P. Varul), § 131 p 3.1.1; K. Saare. Tsiviilseadustiku üldosa seadus. Kommenteeritud väljaanne. 2010 (P. Varul), § 34 p 3.3.2.

<sup>383</sup> Vt selle teema kohta ka Euroopa Komisjoni tellitud 2013. aasta uuringut „*External Study on Directors' Duties and Liability*“ ja selle lisana riikidepõhist raportit (mõlemad leitavad Euroopa Komisjoni [kodulehelt](#)).

<sup>384</sup> Vt aga varijuhi ja faktilise juhi terminite võimaliku eristamise kohta Inglise õiguses ja SUP-i direktiivi eelno: F. Dreher. *Der Richtlinienvorschlag über die Societas Unius Personae und seine Regelungen zur faktischen Geschäftsführung*. – NZG 2014, 967 (969 jj); sama Inglise õiguse kohta: S. Mikli. Faktilise ühingujuhi tsiviilõiguslik vastutus, [magistritöö](#) 2013, lk 14.

<sup>385</sup> Vt ka nt S. Mikli. Faktilise ühingujuhi tsiviilõiguslik vastutus, [magistritöö](#) 2013; M. Kairjak. Faktilise ühingujuhi karistusõiguslik vastutus. – Juridica 2011, 540 (540 jj); vt ka Eesti Advokatuuri arvamust SUP-i direktiivi eelno kohta (Justiitsministeeriumi dokumendiregistri viit: 7-1/14-3796; registreerimise kuupäev: 13.5.2014), p 3; vt ka Euroopa

toimuvaid arenguid. Analüüs peab hõlmama ka Maksu- ja Tolliameti 17.4.2014 Justiitsministeeriumile saadetud kirjas ja selle lisas kirjeldatud variisikute problemaatikat.<sup>386</sup> Muu hulgas tuleb nn pankrotimeistrite tegevuse takistamiseks analüüsida juhtorganite liikmete erinevate tegutsemispiirangute (nt ärikeeld) regulatsioonide otstarbekust ja õigusselgust (mh selliste keeldude tagajärgi juhtorgani liikmete seisundile<sup>387</sup>). Tegevuspiirangute analüüs peab sisaldama ka muudes õigusvaldkondades eksisteerivaid sarnaseid meetmeid (nt majandustegevuse keelamine – MsÜS § 36, ettevõtluskeeld – [karistusseadustiku](#)<sup>388</sup> § 49<sup>1</sup>), samuti teiste riikide ärikeeldude ja muude sarnaste meetmete tunnustamise vajalikkust ja võimalikkust.<sup>389</sup> Lisaks tuleb analüüsida, kas tuleks ette näha detailne kohustuste loetelu, mille rikkumise korral juhatuse liikmete vastutust eeldatakse. Muu hulgas tuleb analüüsida, kas seadust oleks vaja täpsustada küsimuses, millised on juhatuse liikme kohustused maksejõuetuse olukorras. Samuti tuleb analüüsida, millised sisult maksejõuetusõiguse sätteid, mis hetkel asuvad ühinguõigust reguleerivates seadustes (nt ÄS § 180 lg 5<sup>1</sup>), oleks otstarbekas (mh seoses kohalduva õiguse küsimusega) reguleerida pankrotiseaduses. Analüüsis tuleb käsitleda ka pankrotiõigust ja deliktiõigust (esitada tuleb valdkonna terviklik lahendus). Juhatuse liikme vastutuse küsimus ei tohi siiski olla lahendatud selliselt, et sisuliselt kaoks kapitaliühingutele omane piiratud vastutuse põhimõte, sest see pärsiks olulisel määral isikute ettevõtlusega tegelemise julgust.<sup>390</sup>

---

Komisjoni poolt organiseeritud töögrupi aruannet „*Report of high level group of company law experts on a modern regulatory framework for company law in Europe*”, 4.11.2002 (leitav Euroopa Komisjoni [kodulehelt](#)); vt faktilise juhi vastutuse kohta Saksa ja Inglise õiguses ning SUP-i direktiivi eelnõus F. Dreher. *Der Richtlinienvorschlag über die Societas Unius Personae und seine Regelungen zur faktischen Geschäftsführung*. – NZG 2014, 967 (967 jj).

<sup>386</sup> Justiitsministeeriumi dokumendiregistri viit: 10-4/14-3601-1; registreerimise kuupäev: 17.4.2014.

<sup>387</sup> Riigikohus on Riigikogu XI koosseisu äriseadustiku ja teiste seaduste muutmise seaduse [eelõnu](#) nr 466 raames esitanud ÄS § 58 lg 3 kohta järgmise märkuse (seletuskirja lisa 2, märkus nr 2)): „Põhimõtteliselt sisaldub nimetatud säte seaduses küll juba varasemast ajast ja eelnõuga on seda kavas vaid täpsustada, kuid siiski peame vajalikuks märkida, et olemasolev regulatsioon on iseenesest ebaproportsionaalne ja kannab korraükselisi funktsioone ning nende funktsioonide panemist registripidajale ei saa õigeks pidada. Juhime tähelepanu sellele, et äriregistri kande juhatuse liikmeks oleku kohta on deklaratiivse, mitte konstitutiivse tähendusega, seega iseenesest ei saa viidatud regulatsiooniga vältida kellegi juhatuse liikmeks olekut. Isiku suhtes võib kehtida ärikeeld, kuid ei ole välistatud, et ta on faktiliselt ikkagi valitud juhatuse liikmeks. Lihtsalt nüüd on registrikanne ebaõige. Ärikeelu all oleva isiku suhtlemine äriregistriga on takistatud, samas muid tehinguid saab (õiguslike tagajärgede saavutamise tähenduses) isik ühingu nimel teha. Seega tekib küsimus, milline on selle regulatsiooni eesmärk. Lisaks tuleb silmas pidada, et antud paragrahvis on toodud erinevad isikud, keda ärikeelu (ettevõtluskeelu) olemasolu korral registrisse ei kanta ja näiteks täisosaniku kohta kande tegemisest keeldumine võib olla ebaproportsionaalne abinõu juba tulenevalt sellest, et täisosaniku õiguslik seisund on kompleksne varaliste õiguste ja kohustuste kogum ja isiku mittekandmine registrisse täisosanikuna võib olla eksitav näiteks ühingu võlausaldaajate jaoks, kelle jaoks on oluline teave see, kes ühingu kohustuste eest vastutavad. Korraükselisi funktsioone peaks riik täitma mitte äriregistri abil, keelates teatud kannete tegemist, vaid teiste õigusharude (nt karistusõigus) toel.“

<sup>388</sup> RT I, 21.06.2014, 28.

<sup>389</sup> Hetkel tunnustatakse Soome ärikeelde, vt justiitsministri 27.5.2009 [määrust](#) nr 17 „Välisriigis määratud ärikeeldude tunnustamine Eestis” (RTL 2009, 45, 612).

<sup>390</sup> Vt selle kohta V. Köve. „Head“ ja „halvad“ võlgnikud ja võlausaldaajad. – *Juridica* 2014, 299 (302): „Veel üks grupp traditsiooniliselt „halbu“ võlglast on ostjaks (või ka müüjaks) või teenuse saajaks (või ka osutajaks) olnud äriühingu juhatuse liikmed ja/või osanikud, seda eelkõige, kui vastas pooleks on tarbija. On laialt levinud arusaam, et äriühingu juhatuse liikmed ja/või osanikud peaksid ühingu võlgade eest isiklikult vastutama. Kuigi seaduses ei ole seda nii ette nähtud, on erinevate piirsätete laiendava tõlgendamise ja kohatise „lintšiva“ kohtupraktika tõttu see siiski levinud. Suure panuse on siia andnud ka riik, kes äriühingute maksuvõlgasid suhteliselt lahtise käega vastutusotsuse kaudu

## **h) Aktsionäride ja osanike derivatiivnõue<sup>391</sup>**

Analüüsida tuleb, kas kahetasemelise juhtimisstruktuuriga ühingu osaluse omajate huvide kaitseks peaks aktsionäridel olema derivatiivnõude<sup>392</sup> esitamise õigus juhatuse liikmete vastu.<sup>393</sup> Samuti tuleb analüüsida, kas selline juhtorgani liikmete vastu esitatava derivatiivnõude instituut oleks vajalik ja tõhus vahend aktsiaseltsi ja osaühingu vähemusosaluse omajate kaitseks.

## **i) Ärisaladuse kaitse**

Äriseadustik nõuab juhtorganite liikmetelt ühingu ärisaladuse hoidmist, samas on ärisaladusega seonduv regulatsioon väga napp. Ärisaladuse mõistet ei defineerita, samuti ei sätestata ärisaladuse hoidmise kohustuse kestust.<sup>394</sup> Euroopa Komisjon on 2013. aastal esitanud Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi eelnõu, milles käsitletakse avalikustamata oskusteabe ja äriteabe (ärisaladuste) ebaseadusliku omandamise, kasutamise ja avalikustamise vastast kaitset.<sup>395</sup>

Analüüsida tuleb ühinguõiguslike seaduste ärisaladuse regulatsioon otstarbekust ja õigusselgust ning kooskõla teiste valdkondade õigusaktidega, võttes seejuures arvesse arenguid EL õiguses.

---

füüsilistelt isikutelt sisse nõuda üritab ega ole ka suutnud äriühingute juhtimisel realselt tõsiseid kuritegusid toime pannud isikuid vastutusele võtta. Võiks ju küsida, et mis juhtorganite liikmete isiklikus vastutuses halba on, aga ometigi on. Esiteks moonutab see äriühingu piiratud vastutuse olemust ja tähendab seda, et sisuliselt tegutseb suur osa isikuid täisvastutusega füüsilisest isikust ettevõtjana, ise sellest aru saamata. Teine ja palju hullem tagajärg ühiskondlikult võib sellel olla aga seeläbi, et see võib kärpida inimeste ettevõtlusjulgust (kui iga risk tähendab isikliku vastutust), seega ka innovatsiooni ning seeläbi majanduskasvu ja ühiskonna heaolu tervikuna. Palju mugavam on ju olla ja jäädagi töötajaks. Riskijulgemad isikud võivad siit ka lahkuda, realiseerides oma projekte neis riikides, kus ühingu ja isiku vastutust hoitakse selgemalt lahus. Tavakodanike jaoks võib selliselt vastutuse ülekandmisel olla ka tagajärg, et näiteks korteriühistus ei olegi keegi korteriomanikest nõus juhtima tulema, sest miks ta peaks riskima oma raha ja vähemasti kohati ka kergekäeliselt alustatud kriminaalmenetlusega tema vastu.“

<sup>391</sup> Küsimus haakub enamus- ja vähemusosaluse omajate õiguste kaitse teemaga (derivatiivnõue kui vähemusosaluse omajate õiguskaitsevahend), vt selle kohta all p IV.9.

<sup>392</sup> M. Vutt selgitab oma 2011. aasta [doktoritöös](#) „Aktsionäri derivatiivnõue kui õiguskaitsevahend ja ühingujuhtimise abinõu“ aktsionäri derivatiivnõude olemust järgmiselt (lk 191): „materiaalõiguslikus mõttes on tegemist algselt aktsiaseltsile kui *quasi*-käsundiandjale kuuluva nõudega juhtorgani liikme kui *quasi*-käsundisaaja vastu, kes on rikkunud oma kohustusi aktsiaseltsi suhtes ja tekitanud ühingule sellega kahju. Menetlusõiguslikult kujutab klassikaline aktsionäri derivatiivhagi aga aktsionäri võimalust esitada kohustust rikkunud juhtorgani liikmete vastu oma nimel hagi ja nõuda rikkumisega tekitatud kahju hüvitamist aktsiaseltsile. Tegemist on kompensatoorse mehhanismiga, nn „varugeneraatoriga“, mille eesmärgiks on tagada juhtorgani liikmete tsiviilõigusliku vastutuse realiseerumine olukorras, kus ühingusisesed otsustusmehhanismid osutuvad nõude maksmapanekuks vajalike toimingute tegemiseks ebapiisavaks.“

<sup>393</sup> Vastav õigus eksisteeris 2005. aasta lõpuni (vt AS § 298 lg 1 punkt 9 enne 1.1.2006 kehtinud redaktsioonis).

<sup>394</sup> RKTko 9.12.2008, [3-2-1-103-08](#), p 20.

<sup>395</sup> Vt selle algatuse kohta Euroopa Komisjoni [kodulehelt](#).

## 8.2. Ülevaade huvigruppide 2014. aastal esitatud ettepanekutest

**Eesti Advokatuuri äriõiguse komisjon:** „Juhatuse ja nõukogu liikmete vastutus Ühinguõiguse revisjoni käigus tuleks üle vaadata juhatuse ja nõukogu liikmete vastutuse kehtiv regulatsioon ning sellekohane kohtupraktika. Ühest küljest on mõistetav, et kuritarvituste vastu tuleb kõigiti võidelda. Teisest küljest ongi piiratud vastutusega ühingud olemas muuhulgas selleks, et juletaks riske võtta ja ettevõtlusega tegeleda. Kohati aga näib, et juhtorgani liikmete isikliku vastutuse kaudu (eelkõige juhatuse liikmete osas ja Maksuameti vastutusotsustest tulenevalt) ei ole ettevõtja vastutus sugugi piiratud. See omakorda vähendab isikute valmidust ettevõtluses osaleda.“

**Eesti Kaubandus-Tööstuskoda:** „Ehk tasuks analüüsida, milline oleks kõige sobivam ühingu vorm väikeettevõtetele, kus omanike arv on kas 1 või muidu väga püsiv ning kelle majandustegevus ei ületa auditeeritava ühingu kriteeriume (analüüsida seda tänastest äriühingu vormidest väljaspool). Vaataks korraks neile just omanike pilguga otsa – millist juhtimisstruktuuri või asjaajamist nad ise vajavad ning mis on see, mida avalikust huvist oleks neilt üldse põhjust nõuda. Rahandusministeerium tahab teha nn nanoettevõtetele erandeid majandusaasta aruande osas. Äkki oleks põhjust ka äriühingu juhtimise osas teha neile midagi veel lihtsamaks (kas peab ühe osanikuga ühingul olema üldse kinnitatud juhataja?). Jätta ära enam-vähem kõik kohustuslikud protseduurid ning alles vaid need, milleta kohe kuidagi ei saa. Nt öelda, et juhatuse liikmete olemasolu kohta info esitatakse majandusaasta aruandega, samuti osanike nimekiri, asukoht jne - et seda infot ei pea eraldi äriregistrile esitama, vaid piisab, kui see on majandusaasta aruandes, mida kord aastas nii kui nii esitatakse. Kindlasti tasuks seda arutada ka koos rahandusministeeriumiga. Eelmise punktiga koos või eraldi oleks mõistlik analüüsida tervikuna, millises ulatuses oleks võimalik veel anda osaühingu omanikele õigus enda juhtimisstruktuuri kujundada. Isiklikult arvan, et meil on regulatsioon juba üsna paindlik, kuid alati on neid, kes arvavad, et võiks olla veel paindlikum – seda tuleks siis analüüsida, kas, kellele ja millises ulatuses seda võiks lubada.“

**Eesti Maksumaksjate Liit:** „MTÜ ja SA: - Lubada sarnaselt äriühinguga valida juhatuse liikmeid tähtajatult [...]“.

**Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liit:** „Juhatuse liikme ametiaeg Küsitav, kas piirangud on õigustatud. Mõnes mõttes muidugi demokraatlik idee sundida ühinguid regulaarselt valimisi korraldama ja registrit (tagasivalimistestki) teavitama, aga ehk peaks seegi olema MTÜ liikmete (aktiivsuse) probleem, mitte riigi surkida.“

**Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koda:** „Koja tegevusvaldkonna spetsiifikat arvesse võttes peame oluliseks kaaluda võimalusi täpsustada juriidilise isiku juhatuse liikme kohustust juhtida seda korraliku ettevõtja hoolsusega. Samuti peame oluliseks täpsustada ajutise pankrotihalduri ja pankrotihalduri kohustusi ja vastutust juhtorgani liikmena; likvideerija kohustusi ja vastutust ning võlausaldajate õiguste ja huvide kaitsega seonduvat.“

**Notarite Koda:** „Muuhulgas võiks kaaluda äriühingute, MTÜ-de jt ühingutele kehtestatud mõningate ebaoluliste nüansside ühtlustamist. Siinkohal võiks välja tuua järgmised aspektid: a. Juhatuse liikmete volituste tähtaeg erinevates ühingutes. [...] c. Juhatuse muutmise avalduste esitamine kõigi ühingute puhul. Näiteks MTÜ, sh korteriühistu puhul peab uue juhatuse liikme registrisse kandmise avaldusel juhatuse liige küll kinnitama, et tal on õigus olla juhatuse liige (nagu ka äriseadustikus), kuid avaldust ei pea allkirjastama olemasolev, juba registrisse kantud juhatuse liige. Äriühingute puhul loodi ranged reeglid, et vältida ühingute nõ „ülevõtmist“. MTÜ-de puhul aga mitte, kuigi ka neil, eriti korteriühistel võib olla arvestatavat vara, mis on liikmetele väga oluline.“

**Notarite Koda:** „Võiks kaaluda teatud formaalsete nõuete kaotamist ühe osanikuga ühingute puhul. a. Näiteks puudub vajadus juhatuse liikme tähtaja järele, kui ainuosanik on ka juhatuse liige.“

**Notarite Koda:** „Lisaks eeltoodule võiks kaaluda ärikeelu kohaldamise võimalikust ka pankrotimenetluse väliselt suurte maksuvõlglaste suhtes või nende isikute suhtes, kes on juhatuse liikmeks mitmetes sellistes äriühingutes milledel on maksuvõlad.“.

**Rahandusministeerium:** „Analüüsida tuleks praegusaegse äriühingu juhatuse ja nõukogu liikmete tagasi kutsumise regulatsiooni vajalikkust. Teatavasti valitakse nii juhatuse kui nõukogu liikmed tähtajaliselt ning äriseadustiku kohaselt kutsutakse nad volituste lõppedes tagasi. Äriregistris tehakse kanded juhatuse liikmete või nõukogu liikmete volituste lõppemise kohta vastava avalduse esitamisel juhatuse või nõukogu esimehe poolt. Kui sellist avaldust ei esitata, tuleks nõukogu liikmel või juhatuse liikmel esitada ise äriregistrile avaldus, et parandataks ebaõiged äriregistrikanded. Riigikohus on korduvalt oma otsustes öelnud, et juhatuse liikmete volitused automaatselt siiski ei pikene, kuigi äriregistri kanne seda justkui näitaks. Seega tuleks analüüsida, kas juhatuse või nõukogu liikmete tagasi kutsumise regulatsioon on sellisel kujul vajalik (eriti tähtaegse volituste lõppemise korral).“.

**Riigikohus:** „Mis puudutab juhatuse liikmete vastutust, siis üheks probleemiks võib pidada seda, et ainus toimiv mehhanism esitada nõue oma kohustusi rikkunud juhatuse liikme vastu on pankrotihalduri kaudu ja seda alles siis, kui ühing on juba pankrotis. Seda sellepärast, et nõukogu, kellel on praegu seaduse järgi õigus panna nõue juhatuse liikme vastu maksma, üldjuhul ei soovi juhatuse liikmete vastu nõuet esitada, kuna juhatuse liikmete kohustuste rikkumise korral on alati oht, et nõukogule võib samal ajal heita ette ebapiisavat järelevalvet. Pankrotihalduri motivatsioon hagi esitada sõltub aga paljuski võlausaldajatest. Seetõttu tuleks minimaalselt taastada aktsionäride üldkoosoleku pädevus juhatuse liikmete vastu nõude esitamise otsustamisel (nagu see oli enne 2006. a muudatusi). Ideaalis võiks kaaluda ka seda, et anda ka vähemusaktsionäridele (nt 10% osalust omavatele aktsionäridele) võimalus esitada nn derivatiivnõue ühingu eest. Niisugune abinõu oleks vajalik ka kriminaalmenetluse jaoks. Olukorras, kus juhtorgani liikme kohustuste rikkumine moodustab kuriteokoosseisu ja toimub kriminaalmenetlus, peaks ühingu olema keegi, kes saaks legaalselt esitada tsiviilhagi ja panna seega kriminaalmenetluses ühingu asemel kahju hüvitamise nõue maksma. Praktika näitab, et selleks ettenähtud organid ei pruugi kahju hüvitamise nõude esitamist toetada. Samal põhjusel ei ole tööle hakanud ka mõjutaja vastutuse sätted (ÄS §-d 167<sup>1</sup> ja 289<sup>2</sup>). Mõjutaja vastu nõude esitamise otsustamine on juhatuse pädevuses, aga samas näeb seadus ette, et juhatuse liikmed vastutavad koos mõjutajaga (ÄS § 167<sup>1</sup> lg 2 ja § 289<sup>2</sup> lg 2). On ilmselge, et tavapärased vastutusmehhanismid selles olukorras ei toimi.“.

**Riigikohus:** „Mis puudutab piiratud vastutusega äriühingute juhtimisstruktuuri, siis peaks ka aktsiaseltsil (vähemalt väiksematel aktsiaseltsidel, mis on Eestis enamuses) olema võimalik valida üheastmeline juhtimismudel. Tegelikuses koormab kaheastmeline ehk juhatusest ja nõukogust koosnev struktuur väikest aktsiaseltsi liigselt ega taga märkimisväärset sõltumatut järelevalvet (sest just sõltumatu järelevalve on kaheastmelise süsteemi lisaväärtus). Vähemalt juhtimise aspektist võiks kaaluda eraldi "suure aktsiaseltsi" vormi loomist ja sätestada neile rangemad järelevalve ja juhtimise nõuded, ülejäänute suhtes võiks dispositiivsust laiendada.“.

## 9. Enamus- ja vähemusosaluse omajate tasakaalustatud kaitse<sup>396</sup>

### 9.1. Revisjoni objekt

#### a) Analüüsi etapi üldeesmärk

Revisjoni üldeesmärgiks on põhjalikult, sisuliselt ja süsteemselt analüüsida erinevate juriidiliste isikute enamus- ja vähemusosaluse omajate, samuti osaluse ühiste omajate huvide kaitsmise regulatsioone, eelkõige nende regulatsioonide otstarbekust, õiguselgust ja vastavust praktika vajadustele, ning teha vajadusel ettepanekud kehtiva õiguse muutmiseks.<sup>397</sup> Sealhulgas tuleb terviklikult analüüsida osaluse omajate õiguskaitsevahendite regulatsiooni eri tüüpi konfliktolukordade lahendamiseks. Analüüsis tuleb käsitleda kõikide Eesti juriidiliste isikute põhiliikide regulatsioone. Analüüs peab vastama HÕNTE mõistes

<sup>396</sup> Teema kattub osaliselt mitmete teiste teemadega, nt kvoorumi- ja häälteenamuse nõuded (p IV.7.1 c) ja d)), sunddividendid (p IV.10.1 f)).

<sup>397</sup> Aktsiaseltsi väikeaktsionäride kaitsenormide kohta vt üldiselt nt RKTko 29.10.2014, [3-2-1-89-14](#), p 20: „Häälteenamuse nõue jätab alati võimaluse, et enamus teeb otsuse lähtuvalt üksnes enda huvidest. Vähemusaktsionäri otsustusõigus ei ole seega kaitstud samal määral nagu enamusaktsionäri otsustusõigus. Selle tasakaalustamiseks luuakse äriühinguõiguses spetsiaalsed vähemuse kaitset reguleerivad õigusnormid. Nii näiteks näeb äriseadustik ette 1/10 aktsiakapitali esindavate aktsionäride õiguse nõuda erakorralise üldkoosoleku (ÄS § 292 lg 1 p 2) või nõukogu koosoleku (ÄS § 321 lg 3) kokkukutsumist, täiendavate küsimuste võtmist korralise üldkoosoleku päevakorda (ÄS § 293 lg 2), aga ka õiguse esitada otsuse kohta oma eelnõu (ÄS § 293<sup>1</sup> lg 4) ja õiguse nõuda üldkoosoleku protokollil notariaalset tõestamist (ÄS § 304 lg 6). Samuti on 1/10 aktsiakapitalist esindavatel aktsionäridel õigus nõuda mõjuval põhjusel nõukogu liikme tagasikutsumist kohtu poolt (ÄS § 319 lg 5), samuti õigus nõuda audiitori asendamist (ÄS § 329<sup>1</sup> lg 1) või erikontrolli läbiviija määramist ja asendamist (ÄS § 330 lg-d 1–2<sup>1</sup>), likvideerija määramist ja asendamist (ÄS § 369 lg 3 ja 370 lg 2) ning täiendava likvideerimise otsustamist (ÄS § 378 lg 4). Igal aktsionäril on õigus taotleda üldkoosolekul juhatuselt teavet aktsiaseltsi tegevuse kohta (ÄS § 287 lg 1) ja vajadusel pöörduda teabe saamiseks ka kohtu poole (ÄS § 287 lg 3), samuti vaidlustada aktsiaseltsi juhtorganite otsuseid (ÄS § 301<sup>1</sup> lg-d 1 ja 3, § 302 lg 1, § 322 lg-d 6 ja 7).“; ettepaneku osanike ja aktsionäride õiguste paremaks kaitseks on teinud ka Adokaadibüroo Sorainen 2013. aastal Riigikogu XII koosseisu äriseadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse [eelnõu](#) nr 549 menetlemise raames (seletuskirja lisa 2, märkus nr 8): „Meie hinnangul on äriühingutega seoses tunduvalt problemaatilisem küsimus sellest, missugused õigused on ette nähtud vähemusosanike ja -aktsionäride kaitseks ning kas eksisteerivad piisavalt efektiivsed lahendused osanike või aktsionäridevaheliste vaidluste lahendamiseks. Selliste vaidluste lahendamine takerdub paljudel juhtudel aastate pikkustesse kohtuvaidlustesse, mille tulemused regulatsiooni üldsõnalisusest tulenevalt on raskesti prognoositavad, kuid mille pidamine on vaidlevatele pooltele niivõrd kulukas, et tihti on vaidluse tulemuseks see, et ühing, mille aktsionärid või osanikud vaidlevad, on sunnitud tegevuse sootuks lõpetama. Oleme teiepoolse huvi korral lahkesti valmis kirjeldama oma vastavate vaidluste lahendamise seotud rohkearvulisi kogemusi ning osalema vastavate probleemide lahendamiseks vajalike eelnõude väljatöötamises või andma viimasteks oma praktikale tuginevat sisendit.“; M. Vutt on oma 2011. aasta doktoritöös „Aktsionäri derivatiivnõue kui õiguskaitsevahend ja ühingujuhtimise abinõu“ leidnud järgmist (lk 199): „Autor peab vajalikuks täiendavalt rõhutada, et kuna doktoritöö raames uuritud küsimused moodustavad vaid ühe osa kapitaliühingute aktsionäride ja osanike õiguskaitsevahendite üldisest süstemaatikast, siis oleks Eesti ühinguõiguse edasiarendamiseks äärmiselt oluline vaadata üle kõik ühinguõiguslike rikkumiste tõrjumiseks mõeldud abinõud ja analüüsi tulemusel kujundada sobiv raamistik nii aktsiaseltsi kui ka osaühingu vormile, arvestades mõlema vormi eripärasid“; vt ka Postimehe 22.7.2011 [artiklit](#) „Eesti äri väiksed Peetrid“ (K. Madisson); investorite, sh väikeosaluse omajate kaitse tasemele pööratakse olulist tähelepanu ka Maailmapanga Ease of *Doing Business* raportites, kus Eesti on nt nii 2014. kui ka 2015. aasta raportis saanud selles küsimuses hinnatavatest valdkondadest kõige madalamad punktid (raportid leitavad Maailmapanga [kodulehelt](#)).



väljatöötamiskavatsusele ja sisaldama probleemide ja nende alternatiivsete lahendusvariantide õigusvõrdlevat analüüsi ja eelistatavat lahendust koos põhjendusega. Välja tuleb pakkuda terviklik, süsteemne ja õiguselge lahendus osaluse omajate huvide tasakaalustatud kaitseks. Vajadusel tuleb välja pakkuda regulatsioonide lihtsustamise (sh halduskoormuse vähendamise ja e-lahenduste kasutamise soodustamise), ajakohastamise ning ühtlustamise viisid, samuti teha ettepanekud terminoloogia ühtlustamiseks ja uuendamiseks. Välja pakutavatest muudatusettepanekutest peab selgelt tulenema, milliseid juriidiliste isikute põhiliikide, alaliikide ja/või eriliigiliste juriidiliste isikute ja Euroopa ühinguvormide regulatsioone muudatused hõlmama peavad. Seejuures tuleb eristada aktsiaseltse ja börsiaktiaseltse ning tavalisi osaühinguid ja sissemakseta asutatud osaühinguid. Analüüs peab muu hulgas hõlmama kõiki järgmisi üksikküsimusi:

## **b) Osaluse omajatele teabe andmine**

ÄS § 166 kohaselt on osanikel õigus saada juhatuselt teavet osaühingu tegevuse kohta ja tutvuda osaühingu dokumentidega. Juhatus võib keelduda teabe andmisest ja dokumentide esitamisest, kui on alust eeldada, et see võib tekitada olulist kahju osaühingu huvidele. Osanik võib selliselt juhul nõuda, et tema nõudmise õiguspärasuse üle otsustaks osanike koosolek või esitada hagita menetluses kohtule avalduse juhatuse kohustamiseks teavet andma või dokumentidega tutvumist võimaldama. ÄS § 287 kohaselt on aktsionäri õigus üldkoosolekul saada juhatuselt teavet aktsiaseltse tegevuse kohta. Teabe saamine on reguleeritud ka teiste juriidiliste isikute liikide korral (vt nt ÄS § 94, MTÜS § 28 lg 5). Teavet ühingu kohta on võimalik saada ka erikontrolli instituudi kaudu (vt nt ÄS §-d 191, 330).

Analüüsida tuleb, kas kehtiv teabe saamise regulatsioon on otstarbekas ja õiguselge. Sealhulgas tuleb analüüsida regulatsiooni vastavust börsiaktiaseltse aktsionäride õiguste direktiivile vastavalt selle direktiivi personaalsele rakendusosalale.<sup>398</sup> Osaluse omajate õiguste teostamise lihtsustamiseks tuleb kaaluda regulatsiooni (sh teabe taotlemise korra) täpsustamise vajadust tulenevalt Riigikohtu sellekohasest praktikast.<sup>399</sup> Lisaks tuleb analüüsida, kas seaduses tuleks sätestada juhatuse liikmetele kohustus osaleda üldkoosolekutel, et tagada osaluse omajate võimalus saada infot ühingu tegevuse kohta.<sup>400</sup>

---

<sup>398</sup> Vt selle kohta ka C. Teichmann. Fragerecht und Aktionärsrechterichtlinie. – NZG 2014, 401 (401 jj).

<sup>399</sup> Vt nt RKTkm 23.4.2008, [3-2-1-29-08](#); RKTkm 17.9.2013, [3-2-1-86-13](#); RKTko 11.6.2014, [3-2-1-50-14](#); asjakohast kohtupraktikat on analüüsinud M. Vutt ja A. Vutt artiklis „Äriühingu osaniku ja aktsionäri teabeõigus Eesti kohtupraktikas“. – Juridica 2012, 709 (709 jj), samuti A. Vutt artiklis „Juhatus liikme ja seotud isikute hüvede avalikustamise standard, Riigikohtu tsiviilkolleegiumi määrus 3-2-1-86-13“. – Juridica 2013, 608 (608 jj).

<sup>400</sup> Vastava ettepaneku on teinud Eesti Advokatuur Riigikogu XI koosseisu äriseadustiku ja teiste seaduste muutmise seaduse [eelnõu](#) nr 466 raames (seletuskirja lisa 2, märkus nr 12): „Soovitav oleks lisada juhatuse liikmetele kohustus osaleda osanike koosolekul, kui osanikud ei otsusta koosolekul või ei teavita (n.t. üle poole) eelnevalt teisiti. Konflikti korral juhatuse liikmete ja osanike vahel võib tekkida olukord, kus juhatus ei tule andma selgitusi oluliste asjaolude kohta (nt. majandusaasta aruanne) kohta. Sarnane kohustus tuleks sätestada ka aktsiaseltse osalt.“

### c) Juhtorganite liikmete individuaalsete tasude avalikustamine

Eesti õiguses puudub üldine kohustus börsiühingute juhtide individuaalsete tasude avalikustamiseks. Börsiühingud peavad küll esitama majandusaasta aruande koosseisu kuuluva tegevusaruande eraldiseisva alajaotisena ühingujuhtimise aruande, mis peab muu hulgas sisaldama viidet hea ühingujuhtimise tavale, mida raamatupidamiskohustuslane rakendab (RPS § 24<sup>2</sup>). Eesti [Hea Ühingujuhtimise Tava](#) p 2.2.7 näeb ette, et „Juhatusel liikmete põhipalk, tulemustasu, lahkumishüvitus, talle makstavad muud hüved ning preemiasüsteemid, samuti nende olulised tunnused (sh võrdlusel põhinevad tunnused, motiveerivad tunnused ja riski tunnused) avaldatakse selges ja üheselt arusaadavas vormis emitendi veebilehel ning Hea Ühingujuhtimise Tava aruandes. Avaldatavad andmed on selged ja üheselt arusaadavad, kui need väljendavad otseselt kulutuse suurst emitendile või tõenäolise kulutuse suurst avalikustamise päeva seisuga.“. Ühingujuhtimise aruandes võib ühing aga selgitada, miks ta sellisel viisil tasusid ei avalikusta („täida või selgita“ põhimõtte). Tasude avalikustamist reguleerib ka Euroopa Parlamendi ja nõukogu [määruse](#) (EL) nr 575/2013, 26. juuni 2013, krediidasutuste ja investeerimisühingute suhtes kohaldatavate usaldatavusnõuete kohta ja määruse (EL) nr 648/2012 muutmise kohta<sup>401</sup>, artikkel 450. Juhatusel liikme tasu avalikustamise küsimust on analüüsinud Riigikohtu tsiviilkolleegium oma 17.9.2013 määruses nr [3-2-1-86-13](#), kus ta tasu avalikustamise kohustust kaasuses esinenud asjaoludel jaatas.<sup>402</sup>

Börsiaktiivselt aktsionäride õiguste direktiivi muutmise direktiivi [eelnõuga](#) soovitakse ette näha kohustuslikus korras börsiühingute juhtide individuaalsete tasude avalikustamine. Direktiivi eelnõu kohaselt on avalikustamise eesmärgiks tõhustada aktsionäride (sh väikeaktsionäride) kontrolli ühingu juhtide tasude üle, muuta tasustamispoliitika läbipaistvamaks ja luua parem seos juhtide tasude ja tulemuste vahel. Seeläbi soovitakse soodustada aktsionäride pikaajalist kaasamist ühingu tegevusse. Justiitsministeerium toetas oma Rahandusministeeriumile saadetud kirjas<sup>403</sup> direktiivi eelnõus sisalduvat sätet, mis näeb ette juhtorganite liikmete individuaalsete tasude avalikustamise kohustuse, seda põhjusel, et avalikustamine muudab tasustamispoliitika läbipaistvamaks ja tõhustab aktsionäride kontrolli juhtide tasude üle.

Analüüsida tuleb, kas (börsi-)aktsiaseltside juhtide individuaalsed tasud tuleks aktsiaseltside jätkusuutlikkuse tagamiseks ja aktsionäride huvide paremaks kaitseks avalikustada. Seejuures tuleb arvesse võtta börsiaktiivselt aktsionäride õiguste direktiivi muutmise direktiivi [eelnõu](#) osas toimuvaid arenguid.

### d) Huvide konfliktide vältimine<sup>404</sup>

Ühinguõigust reguleerivad seadused sisaldavad mitmeid reegleid osaluse omajate ja juhtorganite liikmete huvide konfliktide vältimiseks (nt erinevad hääletamispiirangud ja tehingute tegemise piirangud).

<sup>401</sup> ELT L, 27.6.2013, 176/1.

<sup>402</sup> Seda lahendit analüüsib A. Vutt artiklis „Juhatusel liikme ja seotud isikute hüvede avalikustamise standard, Riigikohtu tsiviilkolleegiumi määrus 3-2-1-86-13“. – Juridica 2013, 608 (608 jj).

<sup>403</sup> Justiitsministeeriumi dokumendiregistri viit: 7-1/14-3582; registreerimise kuupäev: 12.5.2014.

<sup>404</sup> Küsimus haakub oma osade omandamise ja laenu andmise küsimusega (vt all p IV.10.1 g).

Börsiaksiaseltsi aktsionäride õiguste direktiivi muutmise direktiivi [eelnõuga](#) soovitakse börsiühingute huvide konfliktidega võitlemise reegleid EL-is ühtlustada.<sup>405</sup>

Analüüsida tuleb huvide konfliktide vältimise reeglite otstarbekust ja õigusselgust. Muu hulgas tuleb analüüsida, kas laiendada tuleks osaluse omajate ja juhatuse liikmetega seotud isikute ringi, kellega tehingute tegemiseks vajab juhatuse liige kõrgemalseisva organi nõusolekut.<sup>406</sup>

### e) *Squeeze-out* ja *sell-out* õigused

ÄS 29<sup>1</sup>. peatükis reguleeritakse põhiaktsionäri poolt vähemusaktsionäride aktsiate ülevõtmist rahalise hüvitise eest (nn *squeeze-out* õigus).<sup>407</sup> ÄS § 363<sup>1</sup> lõike 1 kohaselt võib aktsionäride üldkoosolek aktsionäri taotlusel, kelle aktsiatega on esindatud vähemalt 9/10 aktsiaseltsi aktsiakapitalist, otsustada aktsiaseltsi ülejäänud aktsionäridele kuuluvate aktsiate ülevõtmise põhiaktsionäri poolt õiglase rahalise hüvitise maksmise vastu. Üldkoosoleku otsus vähemusaktsionäridele kuuluvate aktsiate ülevõtmise kohta on vastu võetud, kui selle poolt on antud vähemalt 95/100 häältest (ÄS § 363<sup>7</sup> lg 1). Tegemist on väärtpaberituru seaduses sisalduva, vahetult ülevõtmispakkumisele järgnevat aktsiate ülevõtmist<sup>408</sup> täiendava võimalusega, mis erinevalt VPTS-ist kohaldub kõigile aktsiaseltsidele. Täiendavalt sätestab äriseadustik ühinemisspetsiifilise *squeeze-out* õiguse (ÄS § 421<sup>1</sup>). Viimase kaudu on üle võetud 3. ühinguõiguse direktiivi muutmise direktiivi<sup>409</sup> artikli 2 punktis 11 sisalduv regulatsioon, millega muudeti 3. ühinguõiguse direktiivi artikkel 28 liikmesriikidele ülevõtmiseks kohustuslikuks. Seejuures ei nõua viidatud direktiiv konkreetselt *squeeze-out* õiguse ettenägemist, vaid tegemist on üksnes ühe võimalusega direktiivi nõuete ülevõtmiseks; alternatiiviks oleks olnud võimaldada väikeaktsionäridele *sell-out* õigust.<sup>410</sup>

Äriseadustikus puudub *squeeze-out* regulatsioon osaühingu jaoks. Eksisteerib vaid osaniku väljaarvamiseõigus juhul, kui osanik on oma kohustuse mõjuva põhjuseta olulisel määral täitmata jätnud või muul viisil ühingu huve oluliselt kahjustanud (ÄS § 167). Samas võivad aktsiaseltsiõiguses sisalduvat *squeeze-out* regulatsiooni õigustavad asjaolud<sup>411</sup> eksisteerida ka osaühingute korral.

<sup>405</sup> Vt direktiivi [eelnõu](#) artiklit 9c.

<sup>406</sup> Vt ka RKTkm 10.1.2012, [3-2-1-144-11](#), p 11 jj; Tallinna Ringkonnakohtu 14.6.2013 otsust nr [2-12-18857](#).

<sup>407</sup> Vt selle kohta lähemalt T. Bartels. Tühjaks pigistamise seadustamisest Eesti äriõiguses: äriseadustiku §-d 363<sup>1</sup>–363<sup>10</sup>. – *Juridica* 2004, 86 (86 jj).

<sup>408</sup> Vt väärtpaberituru seaduse 19. peatükki; regulatsiooni aluseks on 13. ühinguõiguse direktiiv; vt selle regulatsiooni kohta lähemalt P. Jesse. Ülevõtmispakkumiste direktiiv: kas töövõit või tööõnnetus? – *Juridica* 2010, 196 (199 j).

<sup>409</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu [direktiiv](#) 2009/109/EÜ, 16. september 2009, millega muudetakse nõukogu direktiive 77/91/EMÜ, 78/855/EMÜ, 82/891/EMÜ ning direktiivi 2005/56/EÜ seoses aruandlus- ja dokumenteerimise nõuetega ühinemise ja jagunemise korral, ELT L, 2.10.2009, 259/14.

<sup>410</sup> Regulatsiooni eeskujuks oli Saksa vastav eelnõu ([Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Umwandlungsgesetzes, BT-Drucksache 17/3122, 1.10.2010](#)); vt selle ühinemisspetsiifilise *squeeze-out* regulatsiooni kohta lähemalt Riigikogu XII koosseisu äriseadustiku ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse [eelnõu](#) nr 9 seletuskirja.

<sup>411</sup> Riigikohtu tsiviilkolleegium on oma 21.12.2004 otsuse nr [3-2-1-145-04](#) punktis 12 *squeeze-out* õigus põhjalikult analüüsides leidnud, et *squeeze-out* regulatsiooni „eesmärgiks saab lugeda põhiaktsionäri seitsi ainujuhtimisele ülemineku võimaldamist ning sellega muu hulgas juhtimiskulude kokkuhoidu ja väikeaktsionäride õiguste võimaliku kuritarvitamise takistamist“.

Nii aktsiaseltside kui ka osaühingute jaoks puudub äriseadustikus *squeeze-out*'i vastandregulatsioon, st vähemusosaluse omajate *sell-out* õigus. Reguleeritud on üksnes *sell-out* õigus eri liiki ühingute ühinemisel ja jagunemisel ning ümberkujundamisel osaluse omajate tahte vastaselt. Sellisel juhul peab osaluse omandama ühing, mitte aktsionärid või osanikud. Samuti sisaldab *sell-out* õigus VPTS §-s 182<sup>2</sup>.<sup>412</sup> Hoolimata sõnaselge regulatsiooni puudumisest äriseadustikus on õiguskirjanduses leitud, et näiteks osaühingus eksisteerib sarnaselt Saksa GmbH-õigusele teatud tingimustel osaniku väljaastumisõigus.<sup>413</sup>

2. ühinguõiguse direktiivi muutmisel<sup>414</sup> pakkus Euroopa Komisjon välja lahenduse, mille kohaselt oleks börsiühingutes kehtestatud nii *squeeze-out* kui ka *sell-out* õigus (selleks oleks 2. ühinguõiguse direktiivi lisatud artiklid 39a ja 39b), kuid see ettepanek jäi EL nõukogus vajaliku toetuseta.

Analüüsida tuleb, kas nii põhiosaniku, vähemusosaniku kui ka osaühingu enda huvides tuleks osaühingus sarnaselt aktsiaseltsiga võimaldada *squeeze-out* õiguse teostamist. Analüüsida tuleb *sell-out* õiguse ettenägemise vajalikkust ja teostatavust nii osaühingus kui ka aktsiaseltsis.<sup>415</sup> Analüüs peab sisaldama ka võimalike muudatusettepanekute põhiseaduspärasuse analüüsi. Samaaegselt tuleb analüüsida ka aktsiaseltside *squeeze-out* regulatsiooni (sh ühinemisspetsiifilise *squeeze-out* regulatsiooni) otstarbekust ja õigusselgust (sh lävendite põhjendatust). Analüüsida tuleb ka ühinemisspetsiifilise *squeeze-out* õiguse alternatiivide vajalikkust. Analüüs peab sisaldama ka Belgia<sup>416</sup> ja Saksamaa vastavate regulatsioonide käsitlust.

## f) Aktsionäride foorum

Analüüsida tuleb, kas (börsi-)aktsiaseltside vähemusaktsionäride õiguste teostamist lihtsustaks kohustusliku (mitmekeelse) aktsionäride foorumi olemasolu. Sellise avaliku foorumi kaudu saaksid vähemusaktsionärid omavahel kontakteeruda, eesmärgiga läbi arutada ühine käitumisstrateegia ning koonduda seadustes ja põhikirjades sätestatud künniste saavutamiseks. Vastav regulatsioon sisaldub näiteks Saksa õiguses<sup>417</sup> ning seda mainitakse ka Euroopa Komisjoni 2011. aasta rohelises raamatus

<sup>412</sup> Vt selle kohta ka Riigikogu XI koosseisu väärtipaberituruseaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse [eelnoõu](#) nr 108 seletuskirja.

<sup>413</sup> U. Volens. M. Moor. Kas osanikul on õigus osaühingust välja astuda ja nõuda oma osa eest ühingult hüvitist? – *Juridica* 2012, 752 (752 jj).

<sup>414</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2006/68/EÜ, 6. september 2006, millega muudetakse nõukogu direktiivi 77/91/EMÜ aktsiaseltside asutamise ning nende kapitali säilitamise ja muutmise osas, ELT L, 25.9.2006, 264/32; eelnoõu on leitav Euroopa Komisjoni [kodulehelt](#).

<sup>415</sup> Aktsiaseltsides *sell-out* õiguse reguleerimist on analüüsinud näiteks K. J. Paadam oma magistritöös „Aktsiate üleandmine Eesti äriühinguõiguses“.

<sup>416</sup> Vt selle kohta Riigikohtu ettepanekut allpool punktis IV.9.2.

<sup>417</sup> AktG: „§ 127a Aktionärsforum (1) Aktionäre oder Aktionärsvereinigungen können im Aktionärsforum des Bundesanzeigers andere Aktionäre auffordern, gemeinsam oder in Vertretung einen Antrag oder ein Verlangen nach diesem Gesetz zu stellen oder in einer Hauptversammlung das Stimmrecht auszuüben. (2) Die Aufforderung hat folgende Angaben zu enthalten: 1. den Namen und eine Anschrift des Aktionärs oder der Aktionärsvereinigung, 2. die Firma der Gesellschaft, 3. den Antrag, das Verlangen oder einen Vorschlag für die Ausübung des Stimmrechts zu einem Tagesordnungspunkt, 4. den Tag der betroffenen Hauptversammlung. (3) Die Aufforderung kann auf eine

„Äriühingu üldjuhtimise ELi raamistik“<sup>418</sup>. Kui aktsionäride foorum peaks vajalikuks osutama, tuleb analüüsida, kas selle peaks looma riik või tuleks see jätta (börsi-)aktsiaseltside kohustuseks.

### g) Ühingu toimimise tagamine võrdse osaluse korral

Praktikas on osutunud problemaatiliseks otsuste vastuvõtmine ühingus, kus osalus jaguneb võrdselt kahe isiku vahel või ühingul on kaks liiget (nn patiseisu või *deadlock*'i olukord). Enamasti puudub ka põhikirjas regulatsioon sellise situatsiooni lahendamiseks ning samuti võimalikku lahendust pakkuvad osanike või aktsionäride lepingud. Kehtivas õiguses puuduvad toimivad mehhanismid sellise olukorra *ex post* lahendamiseks.<sup>419</sup> Ka ühingu lõpetamise otsustamine või osaniku väljaarvamise taotlemine vajab rohkem hääli kui 50% (ÄS § 202 lg 1, § 167 lg 2).

Analüüsida tuleb, kas ja millisel viisil tuleks reguleerida ühingute toimimine ja otsuste vastuvõtmine olukorras, kus osalus jaguneb võrdselt kahe osaniku või aktsionäri vahel või ühingul on kaks liiget.<sup>420</sup>

### h) Aktsionäride ja osanike vaheline leping

Analüüsida tuleb, kas aktsionäride ja osanike vahelised lepingud vajavad detailsemat ja õiguselgemat regulatsiooni (sh kas täpsustamist vajaksid küsimused, mida sellistes lepingutes reguleerida tohib ning millised on lepingu rikkumise tagajärjed, samuti lepingute ja põhikirja omavaheline vahekord).

## 9.2. Ülevaade huvigruppide 2014. aastal esitatud ettepanekutest

**Eesti Advokatuuri äriõiguse komisjon: „Vähemusaktsionäride ja -osanike õigused ning huvide kaitse**  
Ühinguõiguse revisjoni käigus tuleks analüüsida, kas ja milliseid efektiivseid õiguskaitselahendusi võimaldada

---

*Begründung auf der Internetseite des Auffordernden und dessen elektronische Adresse hinweisen. (4) Die Gesellschaft kann im Bundesanzeiger auf eine Stellungnahme zu der Aufforderung auf ihrer Internetseite hinweisen. (5) Das Bundesministerium der Justiz wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung die äußere Gestaltung des Aktionärsforums und weitere Einzelheiten insbesondere zu der Aufforderung, dem Hinweis, den Entgelten, zu Lösungsfristen, Lösungsanspruch, zu Missbrauchsfällen und zur Einsichtnahme zu regeln.“*

<sup>418</sup> Leitav Euroopa Komisjoni [kodulehelt](#), vt lk 14; vt ka Eesti [vastused](#) rohelisele raamatule (Riigikantselei dokumendiregistri viit: 11-01173-5; registreerimise kuupäev: 22.7.2011), lk 4 p 17.

<sup>419</sup> Vt aga RKTko 29.10.2014, [3-2-1-89-14](#), p 36: „Kollegium on oma varasemas praktikas leidnud, et osanikule võib TsÜS §-s 32 väljendatud hea usu põhimõttest tuleneda kohustus mitte kahjustada ühingut, mille väljendusena võib ta olla kohustatud hääletama n-ö patiseisust väljatulemiseks vajalike otsuste poolt (vt Riigikohtu tsiviilkolleegiumi 27. oktoobri 2011. a otsus tsiviilasjas nr 3-2-1-97-11, p 35). Kollegium selgitab, et selline hääletamiskohustus on suunatud eelkõige ühingu huvide tagamisele ja selle vältimisele, et ühing osanike erimeelsuste tõttu kaotaks tegutsemisvõime. Ühinguõiguse üldpõhimõtte järgi tuleks aktsionäride või osanike huvide vastandlikkuse korral eelistada ühingu üldisi huvisid. [...]“

<sup>420</sup> Vt selle kohta ka Äripäeva 27.2.2014 [artiklit](#) „Osanikesuhe 50:50 on kõige ebarahuldavam“; vt samuti Advokaadibüroo Sorainen õigusblogi (K. Loor, P. Künnap) [artiklit](#) „Kui osalused jagunevad võrdselt, valitseb nn hirmu tasakaal“; vt ka Äripäeva 8.10.2014 [artiklit](#) „Advokaat: 50:50 osalused on õudusunenäod“, samuti 8.10.2014 [artiklit](#) „Vandeadvokaat: firmas olgu võimalikud omanike erinevad liidud“.

vähemusaktsionäridele ja –osanikele olukorras, kus enamusosanik või –aktsionär kuritarvitab oma positsiooni (nt. blokeerib ühingu tegevuseks ebavajaliku kasumi väljamaksmist, kuritarvitab juhatuse teabe andmisest keeldumise norme jne.). On tekkinud juba arvestatav kohtupraktika sarnastes teemades, mis tuleks seadusesse inkorporeerida. Arvestades veel, et üldreeglina ei pea Eesti äriühingud jaotamata kasumilt tulumaksu maksma, on ka suhteliselt nappi häälteenamust omaval enamusosanikul või -aktsionäril võimalik suunata äriühingu akumulatsioonid kasum madala intressiga laenu näol endaga seotud äriühingusse, võtta selliselt oma kontrolli alla kogu tütarühingu vaba raha ning jätta vähemusosanikud või –aktsionärid ebaõiglaselt ilma ühest nende põhilisest huvist aktsionärina – võimalusest saada dividende. Tuleb langetada põhimõtteline väärtusotsus – kas vähemusosanikele ja – aktsionäridele peab olema kuidagi tagatud õigus dividendidele, või ongi vähemusosaluse omandamine Eesti äriühingus isiku teadlik risk mitte kunagi osaleda ühingu kasumi jaotamises. Samuti oleme täheldanud kuritarvitusi oma aktsiate/osade müügil. Eestis reguleerib seadus küll oma aktsiate/osade omandamist, kuid mitte nende müümist. Saksamaal on vastavad normid olemas ja seda tuleks teha sarnaselt aktsiate märkimisega. Tihti aga ühingu kontrollivad aktsionärid/osanikud kuritarvitavad oma positsiooni ja suurendavad seeläbi oma osalust.“.

**Eesti Advokatuuri äriõiguse komisjon: „Huvide konflikti ja hääleõiguse piiramine** Ühinguõiguse revisjoni käigus tuleks läbi analüüsida kehtiv regulatsioon, mille eesmärk on piirata osanike/aktsionäride ning ühingute juhtorganite liikmete tegutsemist olukorras, kus nende huvid on konfliktis ühingu huvidega, ning seda regulatsiooni korrigeerida ulatuses, milles senised piirangud on põhjendamatult ebapiisavad või ebatõhusad. Muuhulgas seondub sellega osanike/aktsionäride ja juhtorganite liikmete hääleõiguse piiramine teatavate küsimuste hääletamises. Ka selle regulatsiooni juures tuleks arvestada kujunenud kohtupraktikaga.“.

**Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus:** „50/50 osalusega ettevõtetes otsustamise tõhustamine: tänane kitsaskoht on see, et erimeelsuste korral on otsuste vastuvõtmine ettevõttes pidurdunud.“.

**Riigikohus:** „Tuleks teiste riikide eeskujul luua normid (sh menetlusõiguse normid), mille kaudu oleks vähemusel võimalik teatud eelduste olemasolul äriühingust "lahkuda". St tuleks luua sell-out reeglistik. Praegu on ÄS-s olemas vaid normid vastupidise olukorra tarbeks: reguleeritud on aktsiate ülevõtmine põhiaktsionäri poolt õiglase hüvitise eest (ÄS 291 peatükk). Vähemuse võimalus nõuda, et enamus ostaks ära tema osaluse hoiaks (vähemalt mingis osas) ära teatud tüüpi ühinguõiguslikud vaidlused, nn vähemuse protestihagid, mille kaudu vähemus üritab enamuse jaoks elu võimalikult ebamugavaks teha. Kohtupraktikas esineb selliseid vaidlusi palju. Näiteks Belgias on olemas toimiv õiguslik mehhanism, mille kaudu on vähemusaktsionäri (-osaniku) võimalik mõjuva põhjuse olemasolul ja eeldusel, et muud abinõud ei annaks vaidluse lahendamisel tulemust ja tõenäoliselt viiks vaidlus tegutseva ühingu lõpetamisele, taotleda kas seda, et üks või mitu aktsionäri (osanikku) võõrandaks oma osaluse talle (exclusion) või seda, et üks või mitu aktsionäri (osanikku) ostaks ära talle kuuluva osaluse ühingus (withdrawal).

**Riigikohus:** „Samuti tuleks kaaluda samalaadse mehhanismi loomist n.-õ patiseisu lahendamiseks olukorras, kus osalus jaguneb võrdselt kahe osaniku või aktsionäri vahel, kelle vahel on ületamatud erimeelsused. Äriseadustikus sisalduvad osaniku väljaarvamise normid seda olukorda ei lahenda, aktsiaseltsi jaoks aga selliseid reegleid ei olegi.“.

**Riigikohus:** „Üldse tuleks võimaliku revisjoni käigus üle vaadata aktsionäride õiguskaitsevahendid eri tüüpi konfliktolukordade lahendamiseks.“.

## 10. Juriidiliste isikute kapitalisüsteemid ja aruandlus, kontsernireeglid

### 10.1. Revisjoni objekt

#### a) Analüüsi etapi üldeesmärk

Revisjoni üldeesmärgiks on põhjalikult, sisuliselt ja süsteemselt analüüsida erinevate juriidiliste isikute kapitalireegleid<sup>421</sup>, aruandlusreegleid ja kontsernireegleid, eelkõige nende otstarbekust, õigusselgust ja vastavust praktika vajadustele, ning teha vajadusel ettepanekud kehtiva õiguse muutmiseks. Analüüsida tuleb, kuidas oleks võimalik juriidiliste isikute maksejõulisust efektiivselt tagada, samas säilitades selles valdkonnas piisava paindlikkuse. Uurida tuleb võimalusi võlausaldajate kaitse parandamiseks, samas kehtestamata üleliia rangeid ja bürokraatlikke kapitalireegleid ning kaugenemata kapitaliühingute korral piiratud vastutuse printsiibist. Analüüsida tuleb alternatiivseid kapitalisüsteeme senistele, 2. ühinguõiguse direktiivil baseeruvatele kapitalisüsteemidele. Muu hulgas tuleb analüüsida, milliseid kapitalireegleid (sh uue kapitali kaasamise reegleid) vajavad iduühingud.<sup>422</sup> Erilist tähelepanu tuleb pöörata sissemakseta asutatud osaühingu regulatsiooni otstarbekusele ja õigusselgusele.<sup>423</sup> Analüüsis tuleb käsitleda kõikide Eesti juriidiliste isikute põhiliikide regulatsioone. Analüüs peab vastama HÕNTE mõistes väljatöötamiskavatsusele ja sisaldama probleemide ja nende alternatiivsete lahendusvariantide õigusvõrdlevat analüüsi ja eelistatavat lahendust koos põhjendusega. Kapitalireegleid tuleb muu hulgas käsitleda ka juriidiliste isikute reorganiseerimise lähtepunktist. Välja tuleb pakkuda terviklik, süsteemne ja õigusselge lahendus juriidiliste isikute kapitalisüsteemide, aruandlusreeglite ja kontsernireeglite kohta. Vajadusel tuleb välja pakkuda regulatsioonide lihtsustamise (sh halduskoormuse vähendamise ja e-lahenduste kasutamise soodustamise), ajakohastamise ning ühtlustamise viisid, samuti teha ettepanekud terminoloogia ühtlustamiseks ja uuendamiseks. Vältida tuleb valdkonna üle- või alareguleerimist. Muudatusettepanekutest peab selgelt tulenema, milliseid juriidiliste isikute põhiliikide, alaliikide ja/või eriliigiliste juriidiliste isikute ja Euroopa ühinguvormide regulatsioone muudatused hõlmama peavad. Sealhulgas tuleb eristada aktsiaseltse ja börsiaktsiaseltse ning tavalisi osaühinguid ja sissemakseta asutatud osaühinguid. Analüüsis tuleb kajastada selle valdkonna arenguid teistes riikides, sealhulgas vähemalt Saksamaal, Suurbritannias, Lätis, Leedus ja Soomes.<sup>424</sup> Analüüs peab muu hulgas hõlmama kõiki järgmisi üksikküsimusi:

---

<sup>421</sup> Seaduses nähakse ette reeglid juriidiliste isikute kapitali sissemaksmise, säilitamise ja väljamaksmise kohta. Sõltuvalt juriidilise isiku liigist võib olla reguleeritud nt minimaalne sissemaksete suurus, sissemaksete tegemise viis (rahaline või mitterahaline), sissemaksete tõendamise ja kontrolli, väljamaksete tegemise piirangud (sh nn järelasutamise regulatsioon). Kapitali kaitse reeglid on kehtestatud eelkõige võlausaldajate kaitseks ja on mh mõeldud tasakaalustama piiratud vastutuse privileegi. Kapitalireeglid on tihedalt seotud raamatupidamis- ja auditeerimisreeglitega; Eestis on kapitalinõudeid uurinud eelkõige A. Vutt oma doktoritöös ja erinevates *Juridica* artiklites; sellel teemal koostatud välismaiste uuringute kohta vt mh A. Vuti 2011. aasta [doktoritöö](#) „*Legal capital rules as a measure for creditor and shareholder protection*“, lk 9 j.

<sup>422</sup> Vt aga ka Justiitsministeeriumi poolt 1.10.2014 kooskõlastamisele saadetud äriseadustiku ja asjaõigusseaduse muutmise seaduse eelnõu (leitav EIS-i toimikust nr 14-1354), millega plaanitakse lihtsustada osaühingute jaoks kapitali kaasamist (vt selle kohta ka lähemalt allpool p IV.10.1 f) ja g).

<sup>423</sup> Vt selle kohta ka [A. Vuti](#) ja [I. Nikluse](#) ettekannete (Sissemakseta osaühing *pro et contra*) teese 2014. aasta Eesti õigusteadlaste päeval.

<sup>424</sup> Vt selle kohta ka A. Vutt. Aktsiakapitali õiguslik reguleerimine: olevik ja tulevik. – *Juridica* 2005, 606 (606 jj).

## b) Bilansitest ja maksevõimelisuse test

Ühingu maksevõimelisuse kontrollimiseks kasutatakse eelkõige bilansitesti ja/või maksevõimelisuse testi. Bilansitestiks nimetatakse testi, mille korral hinnatakse, kas ühingu vara katab tema kohustusi, sh osa- või aktsiakapitali.<sup>425</sup> Maksevõimelisuse testi korral hinnatakse ühingu võimet pärast väljamaksete tegemist teatud tähtaja jooksul oma kohustusi täita;<sup>426</sup> kinnituse ühingu maksevõimelisuse kohta peab tavapärastelt andma juhatus.<sup>427</sup> Aktsiaseltside kapitalireegleid sisaldav 2. ühinguõiguse [direktiiv](#) lähtub bilansitestist. Samas on EL-is juba pikema aja jooksul arutletud, kas bilansitest on ka tegelikult kõige õigem lahendus ühingu maksevõimelisuse tagamiseks või tuleks kaaluda Ameerika õigusele omase<sup>428</sup> maksevõimelisuse testi rakendamist. 2008. aastal valmis Euroopa Komisjoni tellitud uuring alternatiivsete kapitalisüsteemide kohta.<sup>429</sup> Maksevõimelisuse testi regulatsiooni sisaldab nii – hetkel enam mitte aktuaalne – Euroopa osaühingu (EPC) määruse eelnõu<sup>430</sup> kui ka uus SUP-i direktiivi [eelnõu](#).

Analüüsida tuleb, kas Eestis eksisteeriv bilansitesti süsteem on kõige efektiivsem viis juriidiliste isikute maksejõulisuse tagamiseks ja võlausaldajate huvide kaitseks või tuleks selle asemel/sellele täiendavalt rakendada ka maksevõimelisuse testi või kontrollida juriidiliste isikute maksevõimelisust muude vahenditega.<sup>431</sup> Valitud lahendust tuleb arvestada ka järgmiste käesolevas teemas analüüsimisele

---

<sup>425</sup> Vt 2. ühinguõiguse direktiivi art 17 lg 2; vt ka SUP-i direktiivi [eelnõu](#) art 18: „2. SUP ei tee ainsale osanikule väljamakset, kui SUPi netovara on SUPi raamatupidamise aastaaruande kohaselt viimase majandusaasta lõppemise kuupäeval väiksem või muutub väljamakse tegemise tõttu väiksemaks kui osakapitali ja nende reservide kogusumma, mida vastavalt SUPi põhikirjaga kehtestatud korrale ei tohi välja maksta. Kalkulatsioonid põhinevad viimasena vastu võetud bilansil. Pärast majandusaasta lõppemise kuupäeva toimunud muudatusi osakapitalis või reservide selles osas, mida ei tohi välja maksta, võetakse samuti arvesse.“

<sup>426</sup> J. Arminger. *Solvenztest – eine Alternative zur bilanziellen Kapitalerhaltung in der Europäischen Union?* – *Zeitschrift für Internationale Rechnungslegung* (IRZ) 2012, 343 (344).

<sup>427</sup> Vt nt SUP-i direktiivi [eelnõu](#) art 18: „3. SUP ei tee ainsale osanikule väljamakset, kui SUP ei suudaks selle tagajärjel täita võetud laenukohustusi, mis muutuvad sissenõutavaks pärast väljamakse tegemist. Juhatus peab kinnitama kirjalikult, et pärast SUPi tegevuse ja tulevikuväljavaadete põhjalikku analüüsi on juhatus jõudnud mõistlikule arvamusele, et SUP on võimeline tasuma oma võlad ettenähtud ajal tavapärase äritegevuse käigus ühe aasta jooksul alates kavandatava väljamakse kuupäevast (edaspidi „maksevõimet kinnitav tõend“). Juhatus peab maksevõimet kinnitavale tõendile alla kirjutama ja tõendi koopia tuleb esitada ainuosanikule 15 päeva enne seda, kui tehakse otsus väljamakse tegemise kohta. 4. Maksevõimet kinnitav tõend tuleb avalikustada. Kui äriühingul on veebisait, tuleb eelnimetatud teave ka veebisaidil avalikustada. 5. Juhatus liige vastutab isiklikult väljamakse tegemise soovitamise või korralduse andmise eest, kui ta teadis või asjaolusid arvestades pidi teadma, et väljamakse tegemine oleks vastuolus lõikega 2 või 3. Sama kehtib ainuosaniku puhul seoses artiklis 21 nimetatud väljamakse tegemise otsusega.“

<sup>428</sup> J. Arminger. *Solvenztest – eine Alternative zur bilanziellen Kapitalerhaltung in der Europäischen Union?* – IRZ 2012, 343 (344).

<sup>429</sup> *Feasibility study on an alternative to the capital maintenance regime established by the Second Company Law Directive*, leitav Euroopa Komisjoni [kodulehelt](#).

<sup>430</sup> Vt selle algatuse kohta lähemalt Euroopa Komisjoni [kodulehelt](#); eelnõu erinevate versioonidega saab tutvuda nt *European Private Company* [kodulehel](#).

<sup>431</sup> Vt siinjuures ka Eesti Advokatuuri SUP-i direktiivi eelnõu raames välja pakutud meetmeid (Justiitsministeeriumi dokumendiregistri viit: 7-1/14-3796; registreerimise kuupäev: 13.5.2014), p 1.



kuuluvate üksikküsimuste juures; sellest hoolimata peab analüüs sisaldama nende küsimuste käsitlust ka kehtiva bilansitesti säilitamise kontekstis.

### **c) Miinimumkapitali ja sissemaksete suurus, mitterahaliste sissemaksete hindamine, netovara nõuded**

- **Miinimumkapitali suurus:** osaühingu minimaalseks osakapitali suuruseks on 2500 eurot (ÄS § 136), aktsiaseltsi korral 2. ühinguõiguse [direktiivi](#) artikli 6 lõikega 1 määratud minimaalne suurus ehk 25 000 eurot (ÄS § 222). Piiratud vastutusega tulundusühistu osakapital peab samuti olema vähemalt 2500 eurot (TÜS § 1 lg 3). Sihtasutuste jaoks minimaalset kapitali sõnaselgelt ette nähtud ei ole (kuigi praktikas valitseb ebaselgus, kas kapital peaks olema vähemalt 1 euro vms), kuigi eelnõu väljatöötajad ei välistanud selle kehtestamise vajalikkust tulevikus.<sup>432</sup> Aktsiakapital peab olema enne aktsiaseltsi registrisse kandmist täielikult sisse makstud, kuigi 2. ühinguõiguse [direktiiv](#) seda ei nõua.<sup>433</sup> Osaühingut on küll võimalik alates 2011. aastast asutada sissemakset tegemata (ÄS § 140<sup>1</sup>), kuid sellise ühingu tegevusele on kehtestatud mitmeid piiranguid võrreldes tavapäraselt asutatud osaühingutega. Tavapärasel viisil asutatud osaühingu osakapital peab sarnaselt aktsiaseltsiga olema enne registrisse kandmist täielikult sisse makstud.

Analüüsida tuleb, kas kehtivad kapitali minimaalset suurust reguleerivad normid on otstarbekad ja õigusselged. Seejuures tuleb arvestada ka teistes EL liikmesriikides toimunud muudatusi selles valdkonnas.<sup>434</sup> Käsitleda tuleb ka EL õigusaktides sisalduvate alternatiivsete võimaluste või lihtsustuste kehtestamise vajalikkust. Analüüsida tuleb, kas sissemaksete täieliku tasumise kohustus enne ühingu registrisse kandmist on põhjendatud või tuleks võimaldada sissemaksete osalist tegemist hilisemas faasis.

- **Mitterahalise sissemakse hindamine:** kui osa- või aktsiakapitali tehakse mitterahaline sissemakse, tuleb selle väärtust teatud kindlate reeglite järgi hinnata, et tagada selle vastavus selle eest saadava osa või aktsiate nimiväärtusele (vt nt ÄS §-d 143, 249). Teatud juhtudel tuleb mitterahalise sissemakse

---

<sup>432</sup> Vt selle kohta V. Kõve. Mittetulundusühingute ja sihtasutuste seadustest. – Juridica 1996, 555 (555 jj): „Sihtasutusele vara üleandmise jaoks on samuti kehtestatud ranged protseduurireeglid, mis on sarnased aktsiaseltsi sissemaksete tegemisega. Erinevalt paljudest Euroopa maadest ei näe seadus (esialgu) siiski ette kohustusliku põhikapitali (alusvara) nõuet, nii et põhimõtteliselt võib sihtasutuse asutada ka ühe krooniga (range kontroll ja kõrgendatud nõuded ei tee seda aga ilmselt otstarbekaks).“

<sup>433</sup> Vt 2. ühinguõiguse [direktiivi](#) art 9: „Sissemakse eest välja lastavate aktsiate eest peab äriühingu asutamise või tegevuse alustamiseks tegevusloa andmise ajaks olema sisse makstud vähemalt 25 % nende nimiväärtusest või kui nimiväärtus puudub, siis nende arvestuslikust nimiväärtusest. Kui aktsiad lastakse välja mitterahalise sissemakse eest äriühingu asutamise või talle tegevuse alustamiseks tegevusloa andmise ajal, tuleb mitterahaline sissemakse viie aasta jooksul sellest ajast arvates täies ulatuses tasuda.“

<sup>434</sup> Vt selle kohta ka üleval p II.2.

väärtuse hindamist kontrollida audiitoril (vt ÄS § 143 lg 3, § 249 lg 3). Osaühingus tehtavate mitterahaliste sissemaksete hindamise reegleid lihtsustati 2011. aastal.<sup>435</sup>

Analüüsida tuleb, kas mitterahalise sissemakse hindamise ja hindamise kontrollimise reeglid, sealhulgas audiitorkontrolli kaasa toovad piirmäärad, on otstarbekad.<sup>436</sup> Sealhulgas tuleb hinnata ÄS §-s 249<sup>1</sup> sisalduva regulatsiooni osaühingule kohaldamise võimalikkust ja vajalikkust.

- **Netovara:** piiratud vastutusega ühingute netovara peab olema vähemalt pool osa- või aktsiakapitalist ja vähemalt võrdne seaduses sätestatud minimaalse osa- või aktsiakapitali suurusega (vt nt ÄS § 171 lg 2 p 1, §-d 176, 301, TÜS § 40 lg 3 p 1, § 49). Kui see nõue ei ole täidetud, peavad osaluse omajad otsustama abinõude tarvitusele võtu, nt osa- või aktsiakapitali suuruse muutmise, ühingu lõpetamise, ühinemise, jagunemise, ümberkujundamise või pankrotiavalduse esitamise. Vastasel juhul võib kohus otsustada ühingu sundlõpetamise (vt nt ÄS § 203 lg 1 p 1, § 366 lg 1 p 1, TÜS § 76 lg 1 p 1). Vastav regulatsioon baseerub osaliselt 2. ühinguõiguse [direktiivil](#), mis reguleerib aktsiaseltside kapitalinõudeid.<sup>437</sup> Ebaselge on aga küsimus, kelle huvide kaitset vastav regulatsioon Eesti ühinguõigust reguleerivates seadustes eelkõige teenib (ühing vs osaluse omajad vs võlausaldajad).<sup>438</sup>

Analüüsida tuleb, kas kehtivad netovara säilitamise reeglid (sh netovara nõuete rikkumise tagajärjed) on otstarbekad ja õigusselged.<sup>439</sup> Analüüsida tuleb, kas teatud juhtudel võiks netovara nõuded leebemad olla (nt alustavate ühingute jaoks esimese aasta jooksul asutamisest arvates vms).<sup>440</sup>

- **Sissemakseta osaühingu netovara nõuded:** sissemakseta asutatud osaühingu asutamislepingus, asutamisosuses või kiirmenetluses asutamise korral ühingu põhikirjas võib kokku leppida, milliseks ajaks tuleb sissemakse tasuda (nt kahe aasta jooksul ühingu registrisse kandmisest arvates vms; vt võimalikke kokkuleppeid ka [kohtule dokumentide esitamise korra](#) lisast nr 15 (põhikirja lisa punkt 2.2)). Vastav kokkulepe võib asutamislepingus või asutamisosuses ka puududa.<sup>441</sup> Sellisel juhul tuleb sissemakse tasuda vastavalt ÄS § 140<sup>1</sup> lõigetes 2 ja 3 sätestatule, st hiljemalt siis, kui osaühing ei suuda enam kõiki

<sup>435</sup> Vt muudatuste selgitusi Riigikogu XI koosseisu äriseadustiku muutmise seaduse [eelnõu](#) nr 733 SE seletuskirja lk 14 jj.

<sup>436</sup> Vt siinjuures ka vandeaudiitori R. Ruusalu ettepanekut (Justiitsministeeriumi dokumendiregistri viit: 10-4/14-6267-1; registreerimise kuupäev: 1.8.2014).

<sup>437</sup> [Direktiivi](#) artikkel 19: „1. Aktsiakapitali olulise vähenemise korral tuleb kokku kutsuda aktsionäride üldkoosolek liikmesriikide seadustes sätestatud tähtaja jooksul otsustamaks, kas aktsiaselts tuleb lõpetada või peab võtma muid meetmeid. 2. Liikmesriikide seadused võivad lõike 1 tähenduses oluliseks peetava vähenemise suuruseks määrata summa, mis ei ole suurem kui pool aktsiakapitalist.“

<sup>438</sup> Vt selle kohta ka A. Vuti 2011. aasta [dokoritöö](#) „Legal capital rules as a measure for creditor and shareholder protection“, lk 60 jj.

<sup>439</sup> Küsimus haakub registripidaja rolliga majandusaasta aruande kontrollimisel (vt üleval p IV.4.1 c); vt samast kohast ka äriseadustiku ja maksukorralduse seaduse muutmise ning nendega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu VTK kohta esitatud arvamusi), samuti sundlõpetamise alustega (vt all p IV.11.1 d)).

<sup>440</sup> Vt ka Arengufondi arenguideede konkursil välja pakutud [ideed](#) äriseadustiku auditiks (p 1); vt ka S. Tamkivi 27.12.2013 Memokraadi [blogiartiklit](#) „Emafirmade isamaa“.

<sup>441</sup> Vt Riigikogu XI koosseisu äriseadustiku muutmise seaduse [eelnõu](#) nr 733 seletuskirja, lk 11.

oma kohustusi võlausaldajate ees täita. Samasisuline põhikirjaline kokkulepe on võimalik ka osaühingu asutamisel kiirmenetluses.

Sõltumata sellest, kas osaühingu asutamisel tasutakse kohe sissemaksed või mitte, tuleb vältida seda, et ühing muutuks registrisse kandmise järel maksejõuetuks, muu hulgas et ei tekiks olukorda, kus ühingu vara ei kata enam tema kohustusi ja selline seisund ei ole ühingu majanduslikust olukorrast tulenevalt ajutine (pankrotiseaduse § 1). Lisaks tuleb osaühingu asutamise korral sissemaksete tegemisega tagada, et ühingu netovara vastaks äriseadustikus kehtestatud nõuetele, st et see ei oleks väiksem kui pool osakapitalist või vähem kui 2500 eurot (vt ÄS § 171 lg 2 p 1, § 176, § 203 lg 1 p 1). Netovara nõude rikkumise tooks kaasa juba näiteks see, kui 2500 euro suuruse osakapitaliga ühingu asutamiskulud kaetakse ühingu varast, kuid ühingu ainukeseks varaks ongi sissemaksed 2500 eurot. Sellisel juhul tuleks asutajatel asutamiskulud ise kanda, lasta osad välja ülekursiga vms.

Ebaselge on äriseadustik küsimuses, kas sissemakseta asutatud osaühingule kohaldub seoses kohustusliku netovara suurusega sama regulatsioon kui osaühingutele, kelle korral on sissemaksed asutamisel täies ulatuses tasutud. Eespool viidatud sätted pärinevad ajast, kui osaühingu asutamisel tuli sissemaksed täies ulatuses sisse maksta. Sissemakseta osaühingu asutamise regulatsiooni kehtestamisel neid sätteid ei muudetud ja seega nende kohaldamata jätmist või nendest erandite tegemist äriseadustik antud olukorras sõnaselgelt ette ei näe. Siiski peaks seaduse eesmärgipärase tõlgenduse abil olema võimalik jõuda järeldusele, et osaühingu asutamisel sissemaksed tegemata ei peaks ühingu netovara kohe ulatuma vähemalt pooleni põhikirjas märgitud osakapitalist või vähemalt 2500 euronit. Nagu eespool viidatud, oli seaduse eesmärgiks võimaldada asutada sissemakseta osaühinguid ka selliselt, et asutamisdokumentidest ei tulene kohustust tasuda sissemaksed enne kui ÄS § 140<sup>1</sup> lõigetes 2 ja 3 sätestatud ajal. Sellise võimaluse kasutamisel ei ole aga raamatupidamislikult võimalik osanike tasumata sissemaksed bilansis kajastada.<sup>442</sup> Kui sellisel ühingul ei ole ka muud vara ja kohustusi, on ühingu netovara suuruseks null. Kui sellisele ühingule kohaldada ÄS § 171 lg 2 punktis 1, §-s 176 ja § 203 lg 1 punktis 1 sätestatud täies ulatuses, tuleks ühing kohe pärast asutamist sundlõpetada. See ei saanud aga tõenäoliselt olla seadusandja eesmärgiks.

Sissemakseta osaühingu sellist omapära on arvesse võetud ka kohtu registriosakonna kodukorras, mille § 213 näeb ette asjaolud, mida registripidaja peab majandusaasta aruande läbivaatamisel kontrollima. Selle paragrahvi lõike 2 punkti 5 esimese lause kohaselt tuleb aruande läbivaatajal kontrollida, et ühingu netovara ei ole langenud alla seaduses lubatud alampiiri. Sama sätte teine lause teeb aga sissemakseta asutatud osaühingu korral erandi: sellise osaühingu netovara võib olla null või suurem kui null, kuid jääda alla seadusega lubatud alampiiri juhul, kui osanik ei ole sissemaksed täielikult tasunud ning osaühingu põhikirjas sätestatud sissemaksed tasumise tähtpäev või sündmus ei ole saanud või kui osaühing on teeninud kasumit. Seega lähtub kohtu registriosakonna kodukord põhimõttest, et sissemakseta asutatud osaühingule ei saa ÄS § 171 lg 2 punktis 1, §-s 176 ja § 203 lg 1 punktis 1 sätestatud täiel määral kohaldada. Hoolimata sellisest erandist ei tohi sissemakseta asutatud osaühingu netovara muutuda

---

<sup>442</sup> Vt Raamatupidamise Toimkonna juhendit nr 3 („Finantsinstrumendid“).

negatiivseks ja seetõttu ei tohiks sellise ühingu asutamiskulusid ühingu arvel tasuda, kui ühingul muu vara puudub.

Analüüsida tuleb, milline oleks otstarbekas ja õigusselge sissemakseta asutatud osaühingu netovara regulatsioon (võttes seejuures arvesse netovara osas tehtavaid põhimõttelisi otsuseid).

#### **d) Sissemakseta asutatud osaühingu sissemaksete tegemine**

- **Sissemakse tegemine kasumi arvelt:** ÄS § 140<sup>1</sup> lg 4 kohaselt ei või sissemakseta asutatud osaühing teha kuni sissemaksete täieliku tasumiseni kõigi osanike poolt osanikele ühtegi väljamakset (väljamakse tegemise keeld ei hõlma osanikule makstavat töötasu ega muid tasusid). Kuigi Justiitsministeerium on seadust tõlgendanud selliselt, et see piirang ei takista sissemakse kohustuse täitmist kasumi arvelt, nähes kasumi jaotamise otsuses ette kasumi kasutamise sissemakse tasumiseks<sup>443</sup>, tõlgendab registripidaja sageli seadust teisiti. Näiteks on nõutud panga teatist sissemakse tasumise kohta (vt ÄS § 145 lg 2 p 1).

Analüüsida tuleb sissemakseta asutatud osaühingu sissemaksete tegemise regulatsiooni õigusselgust ja otstarbekust.

- **Sissemakse tegemiseks kohustatud isik:** sissemakseta asutatud osaühingu sissemaksed tuleb tasuda asutamislepingus, asutamisosuses või kiirmenetluses asutamise korral ühingu põhikirjas sätestatud tähtaja jooksul, vastava tähtaja puudumisel tuleb sissemaksed tasuda hiljemalt siis, kui osaühing ei suuda enam kõiki oma kohustusi võlausaldajate ees täita. Praktikas on segadust tekitanud küsimus, kes on kohustatud tasuma sissemakse juhul, kui osaühingu osa enne selle eest sissemakse tasumist võõrandatakse. Kohustatud isikuna võiksid kõne alla võivad tulla nii asutaja, vahepealsed osanikud kui ka sissemakse kohustuse tekkimise või nõude esitamise ajal osanikuks olev isik.

Analüüsida tuleb, kas seaduse regulatsioon on õigusselge ja otstarbekas küsimuses, kes on kohustatud tasuma sissemakseta asutatud osaühingu sissemaksed, kui osa enne sissemaksete tasumist võõrandatakse.

- **Sissemakse tegemise kajastamata jätmine äriregistris:** ÄS § 145 lg 1 punkti 3<sup>1</sup> kohaselt kantakse sissemakseta asutatud osaühingu korral äriregistrisse sellesisuline märge. Pärast sissemakse tegemist on võimalik registripidajalt taotleda märke kustutamist, tõendades sissemakse tegemist (ÄS § 145 lg 2). Samas puudub seaduses sõnaselge kohustus teatada viivitamatult äriregistrile, et sissemakse on tehtud. Osanik on oma sissemakse kohustuse täitnud aga juba siis, kui on sissemakse teinud, mitte aga alles vastava märke kustutamisel äriregistris. Selline lahendus võib kaasa tuua kolmandate isikute eksliku arvamuse, et sissemakse on veel tegemata ja et vajadusel saab sissemakse osanikult sisse nõuda. Probleemne võib olla ka sissemakse tasumise või mittetasumise tõendamine pankrotimenetluses.

---

<sup>443</sup> Vt selle kohta Justiitsministeeriumi [kodulehelt](#) (Praktilisi nõuandeid: osaühing).

Analüüsida tuleb, kas sissemakse tegemise kajastamata jätmine äriregistris kahjustab õiguskäivet. Samuti tuleb analüüsida, kas sissemakse osalist tasumist tuleks äriregistris kajastada.

#### e) Allutatud laen<sup>444</sup>

Allutatud laen tähendab ühingu laenu, mis tagastatakse osanikule või aktsionärile pärast seda, kui ühingu teiste võlausaldajate nõuded on rahuldatud.<sup>445</sup> Allutatud laenu instituut on mõeldud eelkõige kaitsma ülejäänud võlausaldajate huve. Eesti ühinguõiguse valdkonna õigusaktid sõnaselget allutatud laenu regulatsiooni ei sisalda. 2010. aastal pakkus Justiitsministeerium äriseadustiku muutmise seaduse eelnõus<sup>446</sup> välja lahenduse osaühingus allutatud laenu reguleerimiseks. Eelnõu kohaselt oleks allutatud laenuga olnud tegemist situatsioonis, kus osanik on andnud osaühingule laenu olukorras, kus ta korraliku ettevõtja hoolsusega oleks pidanud tegema täiendavad sissemakseid osaühingu osakapitali. Samuti olid eelnõus ette nähtud teatud erandid, millal osaniku antud laenu ei käsitletaks allutatud laenuna. Allutatud laenu regulatsioon jäeti eelnõu lõplikust versioonist välja.<sup>447</sup>

Analüüsida tuleb allutatud laenu instituudi vajalikkust Eesti ühingu- ja pankrotiõiguses. Analüüs ja väljapakutavad muudatused peavad lähtuma võlausaldajate ning osanike või aktsionäride tasakaalustatud kaitse vajadusest. Seejuures ei tule keskenduda üksnes osaühingu vormile, vaid käsitlemist vajab allutatud laenu instituudi vajalikkus ka teiste asjakohaste ühinguvormide, eelkõige aktsiaseltsi ja tulundusühistu korral. Allutatud laenu teematikat analüüsides tuleb muu hulgas läbi töötada Saksa vastav regulatsioon, sealhulgas 2008. aastal jõustunud MoMiG-i regulatsioon ja selle valdkonna olulisim kohtupraktika.

#### f) Väljamaksete tegemine

Piiratud vastutusega ühingute regulatsioonides sisaldub mitmeid reegleid ja piiranguid väljamaksete tegemisele (vt nt ÄS §-d 157 j, §-d 255, 276 jj). Näiteks võib ÄS § 277 lõike 3 kohaselt aktsiaseltsi põhikirjaga anda juhatusele õiguse teha nõukogu nõusolekul pärast majandusaasta möödumist ja enne majandusaasta aruande kinnitamist aktsionäridele ettemakseid eeldatava kasumi arvel kuni poole ulatuses summast, mida võib aktsionäride vahel jaotada. Vastavat võimalust ei ole sõnaselgelt sätestatud osaühingu jaoks. Samas puudub seadustes regulatsioon, mis kohustaks ühingudividendide

---

<sup>444</sup> Vt selle kohta ka A. Vuti 2011. aasta [doktoritöö](#) „Legal capital rules as a measure for creditor and shareholder protection“, lk 63 jj.

<sup>445</sup> Vt lähemalt A. Vuti 2008. aasta [artiklit](#) „Allutatud laenud ja nende kajastamine finantsaruannetes“ ajakirjas MaksuMaksja.

<sup>446</sup> Vt EIS-i toimiku nr 10-0053.

<sup>447</sup> Vt selle kohta ja eelnõu kooskõlastamise käigus esitatud ettepanekuid Riigikogu XI koosseisu äriseadustiku muutmise seaduse [eelnõu](#) nr 733 seletuskirja lisast.

väljamaksmist otsustama, vaid see sõltub osaluse omajate enamuse tahtest.<sup>448</sup> Pikaajaline dividendide mittemaksmine võib aga vähendada väikeosaluse omajate investeringute tasuvust, seda eriti börsil mittenoteeritud ühingutes, kus osaluste võõrandamine mõistliku tasu eest on raskendatud. Sunddividendide regulatsioon eksisteerib nt Rootsisis.<sup>449</sup> Riigikohus leidis aktsiaseltsi sunddividendide küsimuses hiljuti järgmist: „Kollegium märgib, et kuigi hageja on oma nõuete põhjendamisel suurel määral tuginenud ka Saksa õigusele ja rakenduspraktikale, ei ole praegusel juhul Saksa õigus piisavalt sarnane Eesti õigusega. Saksa aktsiaseltsiseaduse (Aktiengesetz) § 254 lg 1 näeb Saksa aktsiaseltside jaoks selgelt ette võimaluse nõuda sellise üldkoosoleku otsuse kehtetuks tunnistamist, millega otsustatakse jätta majandusaasta puhaskasum täielikult jaotamata ja suunata see reservidesse või jätta eelmiste perioodide jaotamata kasumina bilanssi, kui sellise kasumi jaotamine ei ole seaduse ega põhikirja järgi välistatud ja kui reservi moodustamine ega kasumi akumulatsioon ei ole vajalik mõistliku ärilise otsuse järgi ega aktsiaseltsi jätkusuutlikkuse tagamiseks või kui seda ei tingi majanduslikust hädavajadusest tulenevad aktsiaseltsi huvid. Seega ei ole praegusel juhul võimalik eeskujuna kasutada Saksa õiguses väljakujunenud väikeaktsionäride kaitsemehhanisme, küll aga leiab kollegium, et selliste kaitsemehhanismide loomist oleks võimalik ja vajalik kaaluda Eesti seadusandjal. Kollegium märgib, et kõige ebakindlam on just selliste Eesti aktsiaseltside aktsionäride positsioon, kelle aktsiad ei ole väärtpaberiturul noteeritud, sest sellised aktsiad ei ole likviidsed ja neil puudub tegelik turuhind. Selliste aktsiate ainsaks võimalikuks ostjaks oleks enamusaktsionär, kes aga ei pruugi olla huvitatud vähemusosaluse väljaostmisest õiglase hinna eest.“<sup>450</sup>

Analüüsida tuleb, kas kehtiv väljamaksete tegemise regulatsioon on otstarbekas ja õigusselge<sup>451</sup>. Aktsiaseltsi korral tuleb võtta arvesse ka 2. ühinguõiguse [direktiivist](#) tulenevaid nõudeid ja võimalusi, osaühingu korral on liikmesriigi seadusandja reguleerimisvabadus laiem. Muu hulgas tuleb analüüsida,

---

<sup>448</sup> Aktsiaseltside osas eitas Riigikohtu tsiviilkollegium sunddividendide maksmise kohustust oma 29.10.2014 otsuses nr [3-2-1-89-14](#), kus ta ühe põhjendusena viitas ka 2004. aasta äriseadustiku muutmise seaduse eelnõule, millega vastav õigus küll kehtestada sooviti, kuid mida vastu ei võetud (p 24 j): „Äriseadustiku muutmise seaduse eelnõus (seisuga 27. veebruar 2004, avaldatud Vabariigi Valitsuse seaduseelnõude infosüsteemis, dokumendi nr 3-3-01/7507(2864)) kavandati täiendada ÄS § 276 lõiget 1 teise ja kolmanda lausega järgmises sõnastuses: "Aktsiaselts peab aktsionäridele välja maksuma vähemalt poole summast, mida võib aktsionäride vahel kasumina jaotada. Üldkoosoleku otsusega, mille poolt on antud vähemalt 3/4 üldkoosolekul esindatud häältest, võib kasumi jaotamise välistada või seda piirata." Eelnõu seletuskirja kohaselt oli selle täienduse eesmärgiks väikeaktsionäride kaitse. Põhjendusena oli seletuskirjas märgitud, et kehtiv äriseadustik ei kohusta äriühingut aktsionäridele väljamaksete tegema ja seega võib puhaskasumi arvel väljamaksete tegemise üldkoosoleku otsusega määrata ajaks välistada. Eelnimetatud muudatusettepanekut ei võetud aga vastu. [...] Kollegium leiab, et eeltoodu viitab seadusandja teadlikule kaalumisele vähemusaktsionäride õiguste kujundamisel. Tegemist ei ole lüngaga seaduses, mida saaks täita kohtulahendiga, kasutades hea usu põhimõtet kui üldklauslit. Väikeaktsionäri, kes soovib saada aktsiaseltsist kasumit, ei ole võimalik nõuda äriühingult hea usu põhimõttele tuginedes dividendide maksmise otsuse vastuvõtmist.“; vt ka Riigikohtu tsiviilkolleegiumi 21.12.2004 otsust nr [3-2-1-145-04](#), mille punktis 30 pidas Riigikohus võimalikuks nõuda suuraktsionäri kahju hüvitamist, kui kasumi jaotamisest pahatahtlikult hoidutakse (nt seda ära juhitakse); oma 29.10.2014 otsuse nr [3-2-1-89-14](#) punktis 46 täpsustas Riigikohtu tsiviilkolleegium varasemalt öeldut järgmiselt: „[...] selleks peab olema selgelt tuvastatud kasumi jaotamata jätmise pahatahtlik eesmärk ja eesmärk suunata kasum muul viisil otse enamusaktsionäri käsutusse. Kasumi jäämine aktsiaseltsi käsutusse kas investeerimisvajadusteks või reservina ei ole käsitatav kasumi pahatahtliku kõrvalejuhtimisena.“

<sup>449</sup> A. Vutt 2011. aasta [doktoritöö](#) „Legal capital rules as a measure for creditor and shareholder protection“, lk 66.

<sup>450</sup> RKTko 29.10.2014, [3-2-1-89-14](#), p 27.

<sup>451</sup> Vt seejuures ka RKTko 10.2.2004, [3-2-1-16-04](#).

kas eeldividendide maksmine peaks olema võimalik ka osaühingu korral, ning vajadusel tuleb välja töötada vastavad muudatusettepanekud, mis võtavad arvesse osaühingu olemust.<sup>452</sup> Analüüsida tuleb, kas seadusesse tuleks lisada dividendide maksmise kohustus. Sunddividendide analüüsimisel tuleb käsitleda ka Saksa ja Rootsi õigust, samuti tuua võimalusel näiteid teistest riikidest, kus eksisteerib sunddividendide regulatsioon.

### **g) Oma osade ja aktsiate omandamine ja tagatiseks võtmine<sup>453</sup>, laenu andmine juriidilise isikuga seotud isikutele<sup>454</sup>**

Äriseadustik kehtestab osaühingu ja aktsiaseltsi poolt oma osade või aktsiate omandamisele ja tagatiseks võtmisele mitmeid piiranguid (vt nt ÄS §-d 162 jj, 282 jj). Seejuures on osaühingute ja aktsiaseltside regulatsioon sarnane. Regulatsioon baseerub 2. ühinguõiguse direktiivil<sup>455</sup>, kuigi selle direktiivi personaalses rakendusallas on üksnes aktsiaseltsid. Oma osade ja aktsiate omandamise piirangud peaksid teenima eelkõige kapitali kaitse, turumanipulatsioonide vältimise ja üksnes teatud osanikele või aktsionäridele tasu maksmise vältimise huve.<sup>456</sup> Laenu andmise keeldu ühinguga seotud isikutele reguleerivad ÄS §-d 159 ja 281.

Analüüsida tuleb kehtivate oma osade ja aktsiate omandamise ja tagatiseks võtmise piirangute ning laenukeeldude otstarbekust, arvestades seejuures erinevate ühinguliikide spetsiifikat. Muu hulgas tuleb analüüsida, kas sellised piirangud takistavad iduühingutel kapitali kaasamist ning kui jah, siis millisel viisil tuleks kehtivat õigust muuta, tagades samas puudutatud isikute (võlausaldajad, vähemusosaluse omajad jne) kaitse.<sup>457</sup> Analüüs peab sisaldama Saksa vastava regulatsiooni kirjeldust (sh regulatsiooni eesmärki).

### **h) Kapitali suuruse muutmine**

Analüüsida tuleb, kas kehtivad kapitali suuruse muutmise reeglid on otstarbekad ja õigusselged. Seejuures tuleb analüüsida, kas osaühingu kapitali suurendamise viisid vastavad iduühingute vajadustele.<sup>458</sup> Muu hulgas tuleb analüüsida, kas lahendus, mille kohaselt toimub aktsiakapitali

---

<sup>452</sup> Vt selle kohta ka Leedu uue *small partnership*'i [regulatsioon](#); vt ka Äripäeva 6.4.2014 [artiklit](#) „Läti meelitab, Eesti peletab”, samuti 3.11.2014 [artiklit](#) „Lätis naasis sotsiaalmaksu lagi”.

<sup>453</sup> Vt selle kohta lähemalt A. Vutt 2011. aasta [doktoritöö](#) „*Legal capital rules as a measure for creditor and shareholder protection*”, lk 62 j.

<sup>454</sup> Küsimus haakub huvide konflikti vältimise küsimusega (vt üleval p IV.9.1 d).

<sup>455</sup> Vt eelkõige 2. ühinguõiguse [direktiivi](#) artikleid 20 j, 24 jj.

<sup>456</sup> A. Vutt 2011. aasta [doktoritöö](#) „*Legal capital rules as a measure for creditor and shareholder protection*”, lk 63.

<sup>457</sup> Vt aga ka Justiitsministeeriumi poolt 1.10.2014 kooskõlastamisele saadetud äriseadustiku ja asjaõigusseaduse muutmise seaduse eelnõu (leitav EIS-i toimikust nr 14-1354), millega plaanitakse mh lubada osaühingul oma osade omandamist suuremas mahus kui kehtiva õiguse kohaselt võimalik.

<sup>458</sup> Vt aga ka Justiitsministeeriumi poolt 1.10.2014 kooskõlastamisele saadetud äriseadustiku ja asjaõigusseaduse muutmise seaduse eelnõu (leitav EIS-i toimikust nr 14-1354), millega plaanitakse lihtsustada osaühingute jaoks kapitali kaasamist, lubades neil sarnaselt aktsiaseltsidega osakapitali tingimuslikku suurendamist, samuti osakapitali nõukogu või juhatuse otsusega suurendamist, kui osanikud on selle õiguse neile eelnevalt põhikirjaga andnud,

tingimuslik suurendamine ja suurendamise läbiviimise äriregistrisse kandmine ilma eelneva kontrollita sissemakse tegemise kohta (vt ÄS §-d 351 j), on piisavalt õiguskindel. Samuti tuleb analüüsida, kas seadus vajab selgemaks muutmist tulenevalt Riigikohtu tsiviilkolleegiumi 30.5.2012 otsusest nr [3-2-1-45-12](#) ja selles viidatud kohtupraktikast seoses osa aktsionäride märkimise eesõiguse välistamisega.<sup>459</sup>

#### **i) Aruandlusnõuded<sup>460</sup>, audiitori ülesanded ja vastutus**

Analüüsida tuleb võimalust lihtsustada ja muuta õiguselgemaks erinevate juriidiliste isikute majandusaasta aruannete koostamise, kontrollimise ja esitamise korda.<sup>461</sup> Muu hulgas tuleb analüüsida mittetulundusühingutele (sh korteriühistutele) kehtivate aruandlusnõuete lihtsustamise võimalikkust, et soodustada mittetulunduslikku tegevust, tagades samas ühingute läbipaistvuse. Samuti tuleb analüüsida erahuvides tegutsevate sihtasutuste aruannete avalikustamise ulatust.<sup>462</sup> Tagada tuleks ühinguõiguslike õigusaktide ja raamatupidamise seaduse, audiitoritegevuse seaduse jms omavaheline kooskõla. Sealhulgas tuleb analüüsida allkirjastamise nõuete õiguselgust ja põhjendatust (allkirjastamine kõigi juhatuse liikmete poolt vs ühe liikme poolt, vt nt MTÜS § 36 lg 4 vs RPS § 25).<sup>463</sup> Analüüsida tuleb audiitorkontrolli regulatsiooni täiendamise vajalikkust, eelkõige seoses audiitorite kohustuste ja vastutuse täpsustamise vajadusega ühinguõiguslike dokumentide kontrollimisel. Muu hulgas tuleb analüüsida ka audiitori vahetamise vajalikkust teatud perioodi järel.<sup>464</sup> Lisaks tuleb analüüsida majandusaasta aruande

---

samuti vahetusvälakirjade väljaandmist. Lisaks võimaldatakse osade märkimist samaselt aktsiaseltsi regulatsiooniga ning osade märkimise eesõiguse ulatuslikumat välistamist, kui see on põhikirjas lubatud.

<sup>459</sup> RKTko 30.5.2012, [3-2-1-45-12](#), p 15: „[...] märkimise eesõiguse välistamine või piiramine ainult ühel või osal osanikest on lubatud üksnes juhul, kui osanik sellega ise nõustub. Mõjuva põhjuse olemasolul, st kui ühingu huvid nõuavad tungivalt osaniku nõustumist märkimisõiguse välistamisega, võib osanikult aga nõusolekut nõuda. Kolleegium nõustub ringkonnakohtuga, et eelnimetatud seisukoht kehtib ka aktsiaseltsi puhul.“

<sup>460</sup> Küsimus haakub filiaali aruandlusnõuete küsimusega (p vt all p IV.12.1 d).

<sup>461</sup> Vt ka Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liidu äriseadustiku ja maksukorralduse seaduse muutmise ning nendega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu VTK (leitav EIS-i toimikust nr 14-1288) raames esitatud ettepanekut (Justiitsministeeriumi dokumendiregistri viit: 8-1/14-7281; registreerimise kuupäev: 20.10.2014); samuti Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ettepanekut (leitav EIS-i toimikust nr 14-1288; registreerimise kuupäev: 1.10.2014); Siseministeeriumi ettepanekut (leitav EIS-i toimikust nr 14-1288; registreerimise kuupäev: 16.10.2014).

<sup>462</sup> Vt selle kohta Notarite Koja ettepanekut (Justiitsministeeriumi dokumendiregistri viit: 10-4/14-7735-1; registreerimise kuupäev: 8.10.2014).

<sup>463</sup> Vt selle kohta ka Rahandusministeeriumi arvamust (Justiitsministeeriumi dokumendiregistri viit: 8-1/4380; registreerimise kuupäev: 1.6.2014); vt ka Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liidu äriseadustiku ja maksukorralduse seaduse muutmise ning nendega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu VTK (leitav EIS-i toimikust nr 14-1288) raames esitatud ettepanekut (Justiitsministeeriumi dokumendiregistri viit: 8-1/14-7281; registreerimise kuupäev: 20.10.2014); samuti Eesti Kirikute Nõukogu ettepanekut (Justiitsministeeriumi dokumendiregistri viit: 8-1/14-7281; registreerimise kuupäev: 21.10.2014); Siseministeeriumi ettepanekut (leitav EIS-i toimikust nr 14-1288; registreerimise kuupäev: 16.10.2014).

<sup>464</sup> Vastava ettepaneku on teinud Eesti Advokatuur Riigikogu XI koosseisu äriseadustiku ja teiste seaduste muutmise seaduse [eelnõu](#) nr 466 menetlemise raames (seletuskirja lisa 2, märkus nr 17): „ÄS § 190 ja § 328 Soovitav oleks ette näha audiitori vahetamise kohustus teatud perioodi järel (nt. 3 aastat). See tagaks paremini audiitorite sõltumatuse, võlausaldajate ja osanike/aktsionäride huvide kaitse. Samas ei piiraks see liigselt ettevõtlust, kuna audiitorite arv Eestis on piisavalt suur.“



esitamise tähtaja lühendamise võimalikkust, et tagada võimalikult aktuaalse info avalikustamine. Analüüsida tuleb ka juba esitatud aruannete korduva muutmise problemaatikat.<sup>465</sup>

## j) Sisekontrolli süsteem

ÄS § 306 lõike 7 kohaselt tagab aktsiaseltsi juhatus vajalike abinõude rakendamise, eelkõige sisekontrolli korraldamise, et avastada võimalikult varakult aktsiaseltsi tegutsemist ohustavad asjaolud.

Analüüsida tuleb, kas vastav kohustus peaks eksisteerima ka teiste juriidiliste isikute, eelkõige osaühingu korral.<sup>466</sup>

## k) Kontserniõigus

ÄS § 6 reguleerib ühinguõiguslikku kontserni mõistet. Selle sätte kohaselt moodustavad kontserni emaettevõtja koos tütarettevõtjatega. Seejuures defineeritakse ema- ja tütarühinguid järgmiselt: kui üks äriühing on teises äriühingus osanik või aktsionär ning omab seal häälteenamust, nimetatakse osalevat ühingut emaettevõtjaks ja ühingut, kus ta osaleb, tütarettevõtjaks. Emaettevõtja tütarettevõtjaks on ka ühing, kus häälteenamus on teisel tütarettevõtjal või tütarettevõtjatel üksinda või koos emaettevõtjaga; tütarettevõtjaks on ka ühing, kus teine ühing (emettevõtja) omab selle osaniku või aktsionärina lepingu alusel või ilma selleta valitsevat mõju. Kehtivas õiguses sisalduvad kontsernireeglid nt ÄS § 159 lõikes 2: tütarettevõtja võib anda laenu (v.a laen osaühingu osa omandamiseks) oma emaettevõtjale või emaettevõtja aktsionäriale, osanikule või liikmele, mis moodustab tütarettevõtjaga sama kontserni, kui sellega ei kahjustata osaühingu majanduslikku seisundit ega võlausaldajate huve.<sup>467</sup> EL on proovinud kontserniõiguslikke küsimusi reguleerida, kuid seni tulemuseta.<sup>468</sup>

Analüüsida tuleb, kas ühinguõiguses oleks senisest enam vaja reguleerida kontserniõiguslikke küsimusi (sh juhtorgani liikmete vastutust olukorras, kus nad ei tegutse juhitava ühingu, vaid kontserni huvides). Analüüs peab sisaldama Saksa vastava õigusliku olukorra kirjeldust.

---

<sup>465</sup> Vt selle kohta Põllumajandusministeeriumi äriseadustiku ja maksukorralduse seaduse muutmise ning nendega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu VTK raames esitatud arvamust (leitav EIS-i toimikust nr 14-1288; registreerimise kuupäev: 10.10.2014); küsimus haakub registripidaja rolliga majandusaasta aruannete sisulise mittevastavuse tuvastamisel (vt üleval p IV.4.1 c).

<sup>466</sup> Ettepaneku osaühingu regulatsiooni vastavaks täiendamiseks on teinud Eesti Advokatuur Riigikogu XI koosseisu äriseadustiku ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu nr 466 raames (seletuskirja lisa 2, märkus nr 23).

<sup>467</sup> Vt olemasolevate kontsernireeglite kohta ka Riigikogu IX koosseisu äriseadustiku muutmise seaduse eelnõu nr 1078 seletuskirja; vt ka K. Kull. Kontsernisese *cash pooling*'u kasutamise võimalikud piirangud. – Juridica 2011, 740 (740 jj).

<sup>468</sup> Euroopa Komisjon töötas 1970. ja 1980. aastatel välja nn 9. ühinguõiguse direktiivi eelnõu; vt põhjalikumalt EL arengute kohta 2011. aastal Euroopa Komisjoni tellimisel koostatud analüüsi „*Report of the Reflection Group on the Future of the EU Company Law*“, lk 59 jj (leitav Euroopa Komisjoni [kodulehelt](#)).

## 10.2. Ülevaade huvigruppide 2014. aastal esitatud ettepanekutest

**Eesti Advokatuuri äriõiguse komisjon:** „[...] SUP regulatsiooni rakendamisel tuleks kaaluda 1 EUR kapitali kehtestamist kõigile osaühingutele ning likviidsuskordajate kehtestamist [...]“.

**Eesti Advokatuuri äriõiguse komisjon:** „[...] ÄS § 277 lg 3 lubab anda põhikirjaga aktsiaseltsi juhatusele õiguse teha nõukogu nõusolekul pärast majandusaasta möödumist ja enne majandusaasta aruande kinnitamist aktsionäridele ettemakseid eeldatava kasumi arvel kuni poole ulatuses summast, mida võib aktsionäride vahel jaotada. Osaühingute puhul aga analoogset võimalust ei ole. [...]“.

**Eesti Advokatuuri äriõiguse komisjon: „Muud võimalused ettevõtluse soodustamiseks** • Kindlasti tuleks analüüsida, kas senised nõuded netovara hoidmise osas on piisavad või tuleks rakendada muid likviidsuskordajaid ühingu majandusliku seisu tuvastamiseks. Aasta-aastalt kasvab raugemiste proportsioon pankrotimenetlustes, mis rikub Eesti ettevõtluse usaldusväärust. Antud teemaga tuleks süstemaatiliselt tegeleda ja vähendada võimalusi võlausaldajate huvide kuritarvitamiseks. Samuti tuleks kaaluda, kas omanike laenude osakaalu pankrotimenetluses tuleks piirata (järjekohatena, allutatud laenuna suhtarvuna tegeliku investeeringu vajaduse suurusesse vms.), kuna omanikel on oluliselt enam infot ühingu majandusliku seisu kohta investeerimisotsuseid tehes või oma investeerimist kaitstes, võrreldes ühingu teiste võlausaldajatega. Samas tuleks arvestada, et teatud juhtudel ei ole alustavad ettevõtted võimalised täitma kõrgeid netovaranõudeid ning nendest kõrvalekaldumine võiks olla lubatud juhul, kui võlausaldajad on sellega nõustunud. • Tuleks kaaluda nn. allutatud laenude lubamist netovara probleemide parandamisel. See ei kahjustaks võlausaldajate huve, aga annaks võimaluse omanikul rakendada meetmeid netovara ebapiisavuse korral, kaotamata samaaegselt võimalust ühingu majandusliku seisundi paranemisel oma laenu tagasi saada.“

**Eesti Advokatuuri äriõiguse komisjon: „Osahingu ilma kapitali sissemakseta asutamise võimaluse piiramine kuritarvitustega võitlemiseks** Praegu puudub konkreetne tähtaeg, milliseks ajaks hiljemalt tuleks osakapital sisse maksta (saab määrata põhikirjas või asutajate poolt, aga mingit konkreetset tähtaega kui sellist seaduses ei ole), mistõttu osakapitali sissemakseta asutamise võimalust saavad kasutada ka isikud, kes ühest otsast lasevad selliselt asutatud ühinguid lõpetamisele ja teisest otsast juba asutavad uusi. Selliste kuritarvitustega võitlemiseks oleks kohane piirata osakapitali sissemakseta asutamise võimalust isikutele, kes on hiljuti selliselt asutatud ühinguid lõpetamisele lasknud (kui lõpetamise hetkeks on osakapital sisse maksmata) ja/või näha seaduses ette tähtaeg, milliseks ajaks hiljemalt osakapitali sissemaksed siiski ära teha tuleks.“

**Eesti Kaubandus-Tööstuskoda:** „[...] audiitorkontrolli piirmäärad on liiga madalad ja kvaliteet nõrk.“

**Eesti Kaubandus-Tööstuskoda:** „[...] vabatahtliku likvideerimise protsess liiga aeglane, samuti osakapitali vähendamine“.

**Eesti Maksumaksjate Liit:** „MTÜ ja SA: - Lubada [...] esitada majandusaasta aruanne ainult ühe juhatuse liikme allkirjaga“.

**Eesti Maksumaksjate Liit:** „Sihtasutuses ühtlustada audiitorkontrolli piirmäärad äriühingutega (puudutab audiitortegevuse seadust)“.

**Eesti Maksumaksjate Liit:** „OÜ+AS: [...] Luua allutatud laenude võimalus“.

**Eesti Maksumaksjate Liit:** „Sissemakseta OÜ: - Täpsustada, et osanikule maksmisele kuuluvat dividendi saab tasaarvestada osakapitali sissemaksega“.

**Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liit:** „Aastaruande allkirjastamisnõue kõigi juhatuse liikmete poolt raskesti põhjendatav. Paljudel juhatuse liikmed välismaal või välismaalased, või vanad inimesed. Võiks lubada nagu äriühingutel ühe juhatuse liikme allkirja ja jätta vastutus MTÜ-le, mitte üritada riigi poolt mingeid jamasid ennetada. Ausad kannatavad ka selle all.“.

**Notarite Koda:** „Uuendamist vajavad kehtivad kapitali kaitse süsteemid. Kuna osaühingu miinimumkapital on ainult 2500 eurot, ei ole selle summaga sageli võimalik teha ühingu tegevuse alustamiseks olulisi investeeringuid ning ühingul tuleb kapitali saamiseks võtta laenu kas kolmandalt isikult või osanikult. Sageli annavad laenu ühingu osanikud ja laenu tagasimaksmiseks kulub aega kuni ühing toimib piisavalt hästi ja on võimeline laenu tagastama. Kui aga ühingul vara ei ole, siis tekib probleem netovara kriteeriumi täitmisega (ÄS § 176) - kohutusi on rohkem kui vara ja netovara on nõ miinuses. Ühe lahendusena pakub äriseadustik sellistel puhkudel ühingu lõpetamist, st ühingu tegevus lõpetatakse enne, kui see ob korralikult alatagi saanud. Samas ei ole ükski lahendustest praktikas sobilik, kuid juhul, kui ühing ei vii netovara seadusega vastavusse, võib selle § 203 alusel sundlõpetada. Kuna äriregister kontrollib seda majandusaasta aruande alusel, siis tehakse ühingule selle kohta majandusaasta aruande esitamisel ettekirjutus koos sundlõpetamise hoiatusega. Registriosakondade praktika on siin erinev: Tartu maakohtu registriosakond seda teadaolevalt esimestel tegutsemisaastatel ei tee, kuid Harju registriosakond teeb mõned aastad järjest ettekirjutusi ja kui ikka netovara vastavusse ei viida, siis esitab kohtusse avalduse ühingu sundlõpetamiseks.“.

**Notarite Koda:** „Üle tuleks vaadata sissemakseta osaühingu instituut, mis on leidnud küll laialdast kasutust, kuid praktikas tekitab segadust. a. Selle võimaluse loomisest toodi põhjenduseks, et igaüks saaks asutada ühingu ning alles pärast seda kui ühing toimib ja on kasumlik on osanikul nõ võimalik sellest tasu saada ja kapital sisse maksta. Praktikas on kapitali hilisem sissemaksmine segane osanike jaoks ja seda tuleks põhjalikumalt reguleerida. Levinud on eksiarvamus, et kapitali sissemakseks loetakse seda, kui ühingu kontole on tekkinud 2500 eurot. Kuna reaalselt toimiv ühing ei tohi enne kapitali sissemaksmist dividende maksta ega muid väljamakseid teha, siis jääb osanikule vähe võimalusi toimiva ühingu arvel tasu saada ja kapital sisse maksta. Teiseks segaduse allikas on see, et osanik teeb lihtsalt ülekande ühingu pangakontole või sisestab raha sissemakse automaadist ning arvab, et sellest piisab kapitali sissemaksmiseks, kuid asutamise sarnast panga tõendit tal ei ole. b. Arusaamatuks jääb põhimõte, mille kohaselt sissemakseta osaühingut võib asutada ainult füüsilise isik, sest juriidilisele isikule on lubatud sissemakseta osaühingu osanikuks saamine muul viisil (nt võõrandamise ja ühinemise teel). Lisaks on praktikas ilmnenud, et keelule vaatamata on äriregistrisse tehtud kanded osaühingu asutamise kohta ka siis, kui asutajaks on juriidiline isik. c. Praktikas on ilmnenud, et digitaalselt asutatud osaühingute puhul ei ole asutamisel aru saadud sissemakse tasumata jätmise tagajärjedest ning äriseadustiku § 140 lg 3 sisust. Üheselt ei ole selge, kas sissemakseta osaühingu osa võõrandamisel läheb üle omandajale kohustus osa eest tasuda. Äriseadustikus sellekohased sätted puuduvad ning võlaõigusseaduse § 175 lg 1 ja 2 sätestab, et kolmas isik võib võlausaldajaga sõlmitud lepingu alusel üle võtta võlgniku kohustuse nii, et kolmas isik astub senise võlgniku asemele. Kolmas isik võib võlgniku kohustuse üle võtta ka võlgnikuga sõlmitud lepingu alusel, kuid kohustus läheb üle üksnes tingimusel, et võlausaldaja sellega nõustub. Seetõttu tuleks sissemakse kohustuse üleandmiseks ka osaühingu juhatuse liikmel anda selleks nõusolek, mis võib olla keeruline juhul, kui osanik ei ole juhatuse liige. Nii võibki tekkida olukord, kus osa on korduvalt võõrandatud, kuid sissemakse nõue esitatakse äriühingu asutajale. Seadusest võiks tuleneda, et sissemakse tasumise kohustus läheb osa omandajale üle.“.

**Rahandusministeerium:** „Arvestades Eesti ja Euroopa Liidu ühinguõiguse suundumust tagada võlausaldajate kaitse, kuid vähendada piiratud vastutusega äriühingute kapitalireeglite rangust,<sup>469</sup> tuleks ühinguõiguse moderniseerimise raames tänane piiratud vastutuse kontseptsioon ja kapitali säilitamise reeglistik üle vaadata ja kaasajastada. Näiteks tuleks üle vaadata äriseadustikus sätestatud osanikele igapäevase ühingu majandamisega mitteseotud väljamaksete tegemise regulatsioon, sest meie hinnangul praegusaegne normistik ei taga kuigivõrd võlausaldajate kaitset. Esmalt jätab äriseadustikus kasutusel olev termin „väljamakse“ lahtiseks küsimuse, kas ühtlasi juhatuse liikmeks olev ainuomanik võib maksta enesele palka või juhatuse liikme tasu või hüvitada enese poolt ühingu nimel kantud kulutusi. Teisalt ei võta äriseadustik arvesse, et ettevõtte võimekus järgneva aasta jooksul oma kohustusi täita sõltub mitte niivõrd ühingu netovara suuruselt, kuivõrd käibevara ja lühiajaliste kohustuste suhtest. Seetõttu võiks pigem võlausaldajate kaitsmiseks piirata osanikele sellise igapäevase ühingu majandamisega mitteseotud väljamakse tegemist, mille tagajärjel väheneb äriühingu käibevara hulk alla lühiajaliste kohustuste teenindamiseks vajalikku taset. Osanikule ühingu igapäevase majandamisega mitteseotud väljamakse tegemise eel peaks juhatuse hindama seda, kas väljamakse kahjustab ühingu maksevõimet ja tooma välja ühingu likviidsust iseloomustavad suhtarvud.“

**Rahandusministeerium:** „Lisaks kapitali säilitamise reeglitele peetakse võlausaldajate kaitsemehhanismiks majandusaasta aruande avalikustamist.<sup>470</sup> Statistikaameti läbi viidud küsitlusest selgus, et isikud, kes tarbivad finantsaruannetes sisalduvat infot, peavad praeguse seadusandluse kohaselt ettevõtjaportaalis avalikustatavat 1,5 aasta vanust finantsinformatsiooni vananenuks. Tänapäevane majandusaasta aruande avalikustamise tähtaeg (6 kuud) on kehtinud 20 aastat. Viimase 20 aasta jooksul on toimunud suuri tehnoloogilisi muutusi, mis on lihtsustanud aruande koostamist ja esitamist. Hajutades arvestusala ekspertide töökoormust, on meie arvates võimalik lühendada majandusaasta aruande avalikustamise tähtaega. Rahandusministeeriumi arvates võiks ühingutel, kes ei ole allutatud audiitorkontrollile majandusaasta aruande avalikustamise tähtajaks olla näiteks kaks kuud arvates majandusaasta lõppemisest. Raamatupidamiskohustuslasel, kelle raamatupidamise aastaaruande osas teostatakse audiitorkontrolli, tuleb majandusaasta aruanne ettevõtjaportaalis avalikustada 6 kuu jooksul, arvates majandusaasta lõppemisest.“

**Rahandusministeerium:** „Ühinguõiguse moderniseerimise raames tuleks viia sihtasutuste ja mittetulundusühingute majandusaasta aruande koostamise protsess sarnaseks äriühingute majandusaasta aruande koostamise protsessiga. Sihtasutuste seadusest ja mittetulundusühingute seadusest tuleneb, et sihtasutuse ja mittetulundusühingu majandusaasta aruande heaks kiitmine toimub pärast sihtasutuse nõukogu või mittetulundusühingu üldkoosoleku poolset majandusaasta aruande kinnitamist. Kasumit taotleva äriühingu majandusaasta aruande koostamine loetakse lõpetatuks, kui juhatuse otsus on majandusaasta aruande heaks kiitnud. Äriühingute puhul kiidab äriühingu juhatuse otsus majandusaasta aruande heaks enne aruande üldkoosoleku poolset kinnitamist. Seega erineb sihtasutuste ja mittetulundusühingute majandusaasta aruande koostamise protsess äriühingute majandusaasta aruande koostamise protsessist. Meile teadaolevalt ei ole äriühingu majandusaasta aruande lõpetamine enne üldkoosoleku poolset heakskiitmist probleeme tekitanud. Eeltoodule tuginedes teeme ettepaneku muuta sihtasutuste seadust ja mittetulundusühingute seadust sellisel, et sihtasutuse ja

---

<sup>469</sup> K. Ots. Kapitalireeglid võlausaldajate kaitsemeetmena Eesti ja Suurbritannia suletud äriühingutes. Tartu Ülikool. Magistritöö 2012.

<sup>470</sup> K. Ots. Kapitalireeglid võlausaldajate kaitsemeetmena Eesti ja Suurbritannia suletud äriühingutes. Tartu Ülikool. Magistritöö 2012.

mittetulundusühingu juhatuse poolt majandusaasta aruande heakskiitmine toimuks enne sihtasutuse nõukogu või mittetulundusühingu üldkoosoleku poolt aruande kinnitamist.“.

**Rahandusministeerium:** „Lisaks eeltoodule tuleks ühinguõiguses kasutatav terminoloogia viia vastavusse audiitortegevuse seaduses sätestatuga ning asendada termin „audiitor“ terminiga „audiitorettevõtja“.“.

**Riigikohus:** „Võimalik, et teatud ulatuses tuleks seadusesse lisada spetsiifilisi kontsernireegleid.“.

## **11. Juriidiliste isikute lõpetamine ja likvideerimine**

### **11.1. Revisjoni objekt**

#### **a) Analüüsi etapi üldeesmärk**

Revisjoni üldeesmärgiks on põhjalikult, sisuliselt ja süsteemselt analüüsida erinevate eraõiguslike juriidiliste isikute liikide lõpetamise ja likvideerimise, sh sundlõpetamise ja likvideerimismenetluseta kustutamise ning täiendava likvideerimise regulatsioone, eelkõige nende regulatsioonide otstarbekust, õigusselgust ja vastavust praktika vajadustele, ning teha vajadusel ettepanekud kehtiva õiguse muutmiseks. Sealhulgas tuleb analüüsida, kuidas vältida praktikas levinud käitumisviisi, kus juriidilise isiku vabatahtlikule lõpetamisele koos likvideerimismenetluse läbiviimisele eelistatakse likvideerimiseta kustutamist registripidaja poolt. Analüüsis tuleb käsitleda kõikide Eesti juriidiliste isikute põhiliikide regulatsioone. Analüüs peab vastama HÕNTE mõistes väljatöötamiskavatsusele ja sisaldama probleemide ja nende alternatiivsete lahendusvariantide õigusvõrdlevat analüüsi ja eelistatavat lahendust koos põhjendusega. Välja tuleb pakkuda terviklik, süsteemne ja õigusselge lahendus juriidiliste isikute lõpetamiseks ja likvideerimiseks. Vajadusel tuleb välja pakkuda regulatsioonide lihtsustamise (sh halduskoormuse vähendamise ja e-lahenduste kasutamise soodustamise), ajakohastamise ning ühtlustamise viisid, samuti teha ettepanekud terminoloogia ühtlustamiseks ja uuendamiseks. Välja pakutavatest muudatuseettepanekutest peab selgelt tulenema, milliseid juriidiliste isikute põhiliikide, alaliikide ja/või eriliigiliste juriidiliste isikute ja Euroopa ühinguvormide regulatsioone muudatused hõlmama peavad. Analüüs peab muu hulgas hõlmama kõiki järgmisi üksikküsimusi:

#### **b) Vabatahtlik lõpetamine ja likvideerimismenetlus<sup>471</sup>**

Seadused esitavad likvideerimismenetluse läbiviimiseks mitmeid nõudeid. Näiteks kehtestatakse likvideerimismenetluses läbiviidavatele toimingutele mitmeid kohustuslikke tähtaegasid. Nii näiteks näevad ÄS § 218 lõige 1 ja § 381 lõige 1 ning TÜS § 93 lõige 1 ette, et pärast osaühingu, aktsiaseltsi või tulundusühistu likvideerimise lõpetamist, kuid mitte varem kui kuue kuu möödumisel ühingu lõpetamise äriregistrisse kandmisest ja likvideerimisteate avaldamisest ning kolme kuu möödumisel lõppbilansi ja vara jaotusplaani osanikele, aktsionäridele või liikmetele tutvumiseks esitamisest osanikele, aktsionäridele või liikmetele teatamisest ja tingimusel, et ühing ei osale Eestis poolena üheski

<sup>471</sup> Vt selle kohta ka Justiitsministeeriumi 2012. aasta analüüsi „Likvideerimismenetluse lihtsustamine äriühingu vabatahtliku lõpetamise korral“ (leitav Justiitsministeeriumi [kodulehelt](#)).

käimasolevas kohtumenetluses, esitavad likvideerijad avalduse ühingu kustutamiseks äriregistrist. ÄS § 216 lõike 2, § 379 lõike 2 ja TÜS § 89 lõike 2 kohaselt võib vara välja jagada kuue kuu möödumisel ühingu lõpetamise äriregistrisse kandmisest ja likvideerimisteate avaldamisest ning kahe kuu möödumisel lõppbilansi ja vara jaotusplaani osanikele, aktsionäridele või liikmetele tutvumiseks esitamiseks osanikele, aktsionäridele või liikmetele teatamisest, kui bilanssi ega vara jaotusplaani ei ole kohtus vaidlustatud või on hagi läbi vaatamata või rahuldamata jäetud või asjas menetlus lõpetatud.

Analüüsida tuleb, millisel viisil saaks muuta likvideerimismenetluse efektiivsemaks ja kiiremaks, kahjustamata samas seeläbi puudutatud isikute huve. Muu hulgas tuleb analüüsida, kas juhul, kui ühingul on üksnes üks osanik või aktsionär, on kõigi kehtivas õiguses sätestatud tähtaegade järgimine põhjendatud või võiks lubada nende toimingute tegemist ka varem. Analüüsida tuleb ka teiste juriidiliste isikute liikide likvideerimismenetluste jaoks kehtestatud tähtaegade lühendamise võimalikkust.

### c) Juriidilise isiku registrist kustutamise piirangud

Kehtiv õigus sätestab erinevaid tingimusi juriidilise isiku registrist kustutamise eeldusena (vt nt ÄS § 59 lg 4 – Maksu- ja Tolliameti nõusolek, § 218 lg 1 – mitteosalemine kohtumenetluses poolena, 1.1.2015 jõustuv § 427<sup>5</sup> lg 2 – Maksu- ja Tolliameti nõusolek). Samas puudub kohtumenetluses mitteosalemise tingimus nt ÄS §-s 60 reguleeritud kustutamise korral. Praktikas kontrollib registripidaja osaliselt siiski kohtumenetluses osalemist ka ÄS § 60 rakendamisel.

Analüüsida tuleb, kas kehtivas õiguses sisalduvad eeldused juriidiliste isikute registrist kustutamiseks on juriidiliste isikutega seotud osapoolte huvide kaitsmise eesmärgil piisavad või vajavad need muutmist.<sup>472</sup> Sama problemaatikat tuleb analüüsida ka seoses ühingute lõppemisega ühinemis- ja jagunemismenetluse raames.<sup>473</sup> Välja pakutavad lahendused peavad olema tasakaalustatud ja mitte jätma korporatiivsete toimingute tegemise vabadust tagaplaanile. Analüüs peab sisaldama ka Riigikohtu 20.1.2014 otsuses nr [3-1-1-133-13](#) sisalduva problemaatika tasakaalustatud lahendust.<sup>474</sup>

---

<sup>472</sup> Vt ka Siseministeeriumi äriseadustiku ja maksukorralduse seaduse muutmise ning nendega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu VTK raames esitatud ettepanekut (leitav EIS-i toimikust nr 14-1288; registreerimise kuupäev: 16.10.2014).

<sup>473</sup> Vt mh Euroopa Kohtu [kohtuasjas](#) nr C-343/13 (*Modelo Contiente Hipermercados*) toimuvaid arenguid.

<sup>474</sup> Viidatud lahendi punktis 16 leidis Riikohus järgmist: „Väljaspool kriminaalasja lahendamise piire juhib kolleegium tähelepanu järgnevale. Praegu võimaldab seadus juriidilise isiku jagunemise, ühinemise või likvideerimise abil vältida selle isiku karistamist või siis muuta karistamine ebatõhusaks põhjusel, et süüteo toime pannud juriidilise isiku majanduslik identiteet on karistamise hetkeks üle läinud mõnele teisele juriidilisele isikule. Taoliste võimaluste olemasolu on vaevalt kooskõlas seadusandja eesmärkidega juriidiliste isikute karistusõigusliku vastutuse kehtestamisel. Samas on seadusandja võimuses luua õiguslik mehhanism, mis takistaks jagunemise, ühinemise või likvideerimise kasutamist süüteo toime pannud juriidilise isiku karistamise vältimiseks. Näiteks on võimalik anda kriminaalasja menetlejale pädevus keelata kriminaalmenetluse tagamiseks teatud tingimustel ja ajaks kahtlustatavast või süüdistatavast juriidilise isiku ühinemine, jagunemine ja likvideerimine. Lisaks sellisele menetluslikule abinõule on võimalik kehtestada materiaalsooõiguse normid, mis looksid seadusliku aluse omistada tegu teatud juhtudel (nt äriühingu ainukese ettevõtte ülemineku korral) juriidilisele isikule, kes on teo toime pannud juriidilise isikuga majanduslikult identne.“.

#### d) Juriidilise isiku sundlõpetamine

Kehtiv õigus näeb olulisemate ühinguõiguslike reeglite rikkumise eest ette juriidiliste isikute sundlõpetamise (vt nt ÄS § 59 lõiked 5 ja 6, § 203, MTÜS § 40, TsÜS § 40). Näiteks näeb ÄS § 59 lg 6 ette, et kui äriühingu juhatuse koosseis ei vasta seaduse või põhikirja nõuetele, määrab registripidaja äriühingule juhatuse koosseisu seaduse või põhikirja nõuetega vastavusse viimiseks tähtaja, mis ei tohi olla lühem kui kuus kuud; kui äriühing määratud tähtaja jooksul seda ei tee, võib registripidaja otsustada äriühingu sundlõpetamise. Samas sätestab ÄS § 203 lg 1 punkt 2, et osauhing lõpetatakse kohtumäärusega, kui juhatuse ametiaeg on lõppenud rohkem kui kaks aastat tagasi ja uut juhatust ei ole valitud. Sarnane regulatsioon sisaldub aktsiaseltsi kohta ÄS § 366 lg 1 punktis 3, tulundusühistu kohta TÜS § 76 lg 1 punktis 2 ning üldnormina TsÜS § 40 lg 1 punktis 5. Registripraktikas järgitakse osaliselt kuuekuulist tähtaega, osaliselt täiendavalt ka kaheaastast tähtaega.

Analüüsida tuleb, kas kehtiv sundlõpetamine, sh sundlõpetamise aluste regulatsioon, on otstarbekas ja õigusselge, võttes arvesse osaliselt kattuvaid regulatsioone TsÜS-is ja eriseadustes.<sup>475</sup> Muu hulgas tuleb analüüsida, millise aja jooksul peaks juriidiline isik uue juhatuse määrama, et vältida sundlõpetamist (sh tuleks eristada olukordi, kus ühingul ei ole ühtegi juhatuse liiget ning olukorda, kus juhatuse koosseis ei vasta seaduse ja/või põhikirja nõuetele). Samuti tuleb analüüsida, kas kehtiv regulatsioon sundlõpetamise nõudmiseks õigustatud või kohustatud isikute kohta on otstarbekas ja õigusselge.<sup>476</sup>

#### e) Juriidilise isiku kustutamine ilma likvideerimismenetluseta

ÄS § 60 reguleerib ühingute likvideerimismenetluseta kustutamist majandusaasta aruande esitamata jätmise korral. Selle regulatsiooni rakendamise tulemusel võidakse registrist kustutada ühinged, kellest jäävad alles vara, keerukad õigussuhted jne.<sup>477</sup> Teatud tingimustel on võimalik küll läbi viia hilisem likvideerimismenetlus (vt eelduseid ÄS § 60 lg-s 5), kuid see nõuab kolmandate isikute aktiivset tegevust ja koormab õiguskäivet. Samas on õiguskäibe kindluse huvides vaja tagada majandusaasta aruannete esitamine. Ka 1. ühinguõiguse [direktiivi](#) artikli 2 punkt f) nõuab liikmesriikidelt vajalike meetmete võtmist, tagamaks raamatupidamisdokumentide avalikustamist.<sup>478</sup> Sama direktiivi artikli 7 punkti a) kohaselt peavad liikmesriigid ette nägema asjakohased karistused juhuks, kui raamatupidamisdokumente ei

---

<sup>475</sup> Küsimus haakub mittetulundusühingu olemuse küsimusega (vt üleval p IV.2.1 e)), registripidaja rolliga majandusaasta aruande kontrollimisel (vt üleval p IV.4.1 c); vt samast punktist ka äriseadustiku ja maksukorralduse seaduse muutmise ning nendega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu VTK kohta esitatud arvamusi), samuti netovara nõuete küsimusega (vt üleval p IV.10.1 c)).

<sup>476</sup> Vt selle kohta ka Põllumajandusministeeriumi äriseadustiku ja maksukorralduse seaduse muutmise ning nendega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu VTK raames esitatud arvamust ja ettepanekut (leitav EIS-i toimikust nr 14-1288; registreerimise kuupäev: 10.10.2014).

<sup>477</sup> Vt nt Siseministeeriumi äriseadustiku ja maksukorralduse seaduse muutmise ning nendega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu VTK raames esitatud arvamust ja ettepanekut (leitav EIS-i toimikust nr 14-1288; registreerimise kuupäev: 16.10.2014).

<sup>478</sup> Vt selle kohta ka Euroopa Kohtu 26.9.2013 [otsust](#) C-418/11 (*Texdata*).

avalikustata. Ühinguõiguse [direktiivi](#) nr 2013/34/EL artikli 30 lõike 1 kohaselt peavad liikmesriigid tagama, et ettevõtjad avaldavad mõistliku aja jooksul, kuid mitte hiljem kui 12 kuud pärast bilansipäeva, nõuetekohaselt heakskiidetud aruandeaasta finantsaruanded ja tegevusaruande kooskõlas 1. ühinguõiguse [direktiivi](#) 2. peatükiga. Sama direktiivi artikli 51 kohaselt peavad liikmesriigid sätestama tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad karistused, mida kohaldatakse selle direktiivi kohaselt vastu võetud siseriiklike õigusnormide rikkumise eest, ning võtavad kõik vajalikud meetmed, et tagada kõnealuste karistuste rakendamine. ÄS §-s 60 sätestatud kustutamise võimaluse kõrval on kehtiva õiguse kohaselt võimalik ka trahvida ühingut, kes ei esita tähtaegselt majandusaasta aruannet.<sup>479</sup>

Analüüsida tuleb, kas majandusaasta aruande esitamata jätmise eest rakendatav ühingu kustutamine likvideerimismenetlust läbi viimata on otstarbekas ja efektiivne lahendus majandusaasta aruannete avalikustamise tagamiseks ning kas vastav kord on kõigi osapoolte huve piisavalt arvestav ja õigusselge.<sup>480</sup>

#### **f) Vara kuuluvus pärast juriidilise isiku registrist kustutamist**

Ühinguõigust reguleerivates seadustes puudub sõnaselge regulatsioon selle kohta, kellele kuulub juriidilise isiku vara pärast ühingu kustutamist. Kõige rohkem põhjustab see praktilisi probleeme olukorras, kus ühing kustutatakse ilma likvideerimismenetlust läbi viimata (vt ÄS § 60), kuna sellisel juhul on vara olemasolu kõige tõenäolisem. Aga sarnased probleemid tekivad ka siis, kui hoolimata likvideerimise läbiviimisest jääb osa ühingu vara välja selgitamata või jagamata. Probleemne on näiteks olukord, kus kustutatud juriidiline isik on osanik teises ühingus või kus kustutatud juriidilisele isikule kuulus korteriomand, millega kaasnevad ka kohustused korteriühistu ees.

Analüüsida tuleb, millisel viisil peaks olema lahendatud kustutatud ühingu vara õigusliku kuuluvuse küsimus. Analüüs peab sisaldama Saksa õigusliku olukorra põhjalikku ülevaadet.

#### **g) Dokumentide hoidmine pärast juriidilise isiku registrist kustutamist**

Ühinguõigust reguleerivad seadused reguleerivad dokumentide hoidmist pärast juriidilise isiku registrist kustutamist (vt nt ÄS § 219). Praktikas on tekitanud ebaselgust küsimus, kuidas korraldada dokumentide hoidja pärast selleks esialgu määratud isiku surma. Lisaks on tehtud ettepanek, et hoitavaid (raamatupidamis-)dokumente võiks säilitada elektrooniliselt (vt ka RPS § 12).<sup>481</sup>

Analüüsida tuleb dokumentide hoidmise regulatsiooni otstarbekust, samuti dokumentide elektroonilise hoidmise võimalikkust. Analüüs peab hõlmama raamatupidamise seaduse ja muude asjakohaste

---

<sup>479</sup> Vt lähemalt üleval p IV.4.1 b).

<sup>480</sup> Vt ka Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koja äriseadustiku ja maksukorralduse seaduse muutmise ning nendega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu VTK (leitav EIS-i toimikust nr 14-1288) raames esitatud ettepanekut (Justiitsministeeriumi dokumendiregistri viit: 8-1/14-7281; registreerimise kuupäev: 21.10.2014).

<sup>481</sup> Vt selle kohta Riigikogu täiskogu istungi 29.1.2014 [stenogrammi](#) Riigikogu XII koosseisu äriseadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (549 SE) esimene lugemise kohta.



seaduste käsitlemist. Muu hulgas tuleb kaaluda vajadust hoiustada likvideerimismenetluse ajal teatud suuruses dokumentide hoiukulud.

## 11.2. Ülevaade huvigruppide 2014. aastal esitatud ettepanekutest

**Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus:** „Ettevõtte likvideerimise, vara jagamise ja ettevõtte registrist kustutamise kiirendatud menetlus juhul, kui teiste osanike/aktsionäride õigusi pole vaja kaitsta (ainuosanikuga või -aktsionäriiga ettevõtted).“.

**Eesti Kaubandus-Tööstuskoda:** „[...] vabatahtliku likvideerimise protsess liiga aeglane [...]“.

**Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koda:** „Samuti peame oluliseks täpsustada [...] likvideerija kohustusi ja vastutust [...]“.

**Maksu- ja Tolliamet:** „MTA teeb ettepaneku äriühingu kustutamise regulatsiooni täiendamiseks. Nimelt tekitab praktikas probleeme olukord, kus äriühing lõpetatakse või kustutatakse ühinemise tulemusel registrist ajal, mil ühingu suhtes on käimas kriminaalmenetlus (vt nt RKKKO asjas nr 3-1-1-133-13). Seega teeb MTA ettepaneku käimasoleva kriminaalmenetluse korral seada äriühingu lõpetamise võimalikkus sõltuvusse prokuröri loast. Samuti leiame, et teavitussüsteemi äriühingute kustutamisest tuleks täiendada: täna on probleemiks ka äriühingute kustutamised näiteks maksukontrolli läbiviimise ajal.“.

**Maksu- ja Tolliamet:** „Likvideerimismenetlus peaks olema seotud tähtajaga ja tähtaja ületamine sanktsioneeritav. Alternatiivselt võiks likvideerija olla kohustatud algatama pankrotimenetluse. Hetkel ei ole ÄS-s reguleeritud likvideerimismenetlustele tähtaega ning ei ole ainulaadne olukord, kus äriühing on likvideerimisel üle 10 aasta. Taolisi üle 10 aasta likvideerimisel olevaid äriühinguid kui ka ettevõtteid on käesoleva hetkeni sadades. Selline olukord ei ole ilmselgelt mõistlik. Valdkonda korrastaks näiteks see, kui likvideerimine allutata kohtulikule kontrollile kus 6 kuu järgi peaks esitama aruande (ehk võimalik paralleel pankrotimenetlusega). Lisaks sanktsioonid menetlusega viivitamise või vajalike toimingute mittetegemise eest. Äärmusliku võimalusena võiks saada likvideerimisel olevat isikut sundlõpetada.“.

**Notarite Koda:** „Üheks probleemiks ühingu reorganiseerimisel ja lõpetamisel võiks pidada seda, et ühingu realselt ei likvideerita, vaid kustutatakse registrist muudel põhjustel, nt kui ei esita majandusaasta aruannet. Kuna lõpetamise protsess on väikeste ühingu jaoks liialt keeruline (ja seotud ka kuludega), siis on tegevuse lõpetamisel sageli mõislikum jääda passiivseks ja oodata rahulikult, kuni registripidaja ühingu ära kustutab. Olukorra muudab keeruliseks, kui äriregistrist kustutatakse ka need äriühingud, kes omavad registritesse kantud vara. Ühingu sundlõpetamise menetlusele eelnevalt peaks registripidaja muu hulgas olema kohustatud kontrollima kas ühingu mille suhtes menetlust algatada soovitakse on poolelioleva kohtuvaidluse osapooleks (sh nt võlausaldajana mõnes saneerimismenetluses) või kas ta osaleb mõnes täite- või pankrotimenetluses. Lisaks sellele tasuks mõelda võimalusele, et teated edastatakse äriühingule ka läbi portaali ning teade loetakse kättesaaduks portaali sisenemisega. Notarite Koda on ka varasemalt juhtinud tähelepanu äriühingute sundlõpetamisega kaasnevatele probleemidele (vt Notarite Koda 10.01.2013 kiri nr 4-1/10 Justiitsministeeriumile) seoses sellega, et sundlikvideerimise käigus kustutatakse registrist ühingud, kes on osapooleks pooleliolevas kohtu- või täitemenetluses või kellele kuulub registrisse kantud vara ning probleemidele, mis kaasnevad sellega, et äriregister edastab äriühingu

sundlõpetamise teate ainult juhatuse liikmetele. Väljavõte Notarite Koja kirjust: „3.6. Praktikas on esinenud olukordi, kus on sundlikvideerimise käigus kustutatud registrist sellised äriühingud, kes on osapooleks pooleliolevas kohtu- või täitemenetluses või kellele kuulub vara, sh registrisse kantud vara. Äriühingu kustutamise registrist ei tohiks sellised küsimused jääda lahenduseta. Ka füüsilise isiku surma korral või juriidilise isiku ühinemise või jagunemise korral on seaduses selgelt reguleeritud vara üleminek õigusjärglastele ning selline põhimõte tuleks sätestada ka äriühingute sundlõpetamisele. Üks võimalus selliste olukordade lahendamiseks oleks, et ka sundlõpetamise puhul läheb äriühingu kustutamise registrist vara üle selle osanikele või aktsionäridele. 3.7. Praktikas edastab äriregister äriühingu sundlõpetamise kohta teate selle juhatuse liikmetele. Arvestades, et kustutamise kandega läheb äriühingu vara üle osanikele ja aktsionäridele, kes hakkavad vastutama kõikide äriühingute kohustuste eest, peaks olema tagatud, et sellisest õiguslikust tagajärjest teavitatakse osanike ja aktsionäre juba enne äriühingu sundlõpetamist. Seetõttu peaks sellise regulatsiooni puhul sätestama äriregistrile lisaks juhatuse liikmete teavitamise kohustusele ka osanike teavitamise kohustuse. Kui aktsionäride kontaktandmed on kättesaadavad EVK aktsionäride nimekirjast, siis oleks osauhingute puhul võimalik osanike kohta andmete kättesaadavus läbi selle, et äriregistrist juba täna peetavale osanike nimekirjale antakse õiguslik staatus.““.

## 12. Filiaal

### 12.1. Revisjoni objekt

#### a) Analüüsi etapi üldeesmärk

Revisjoni üldeesmärgiks on põhjalikult, sisuliselt ja süsteemselt analüüsida erinevate välismaiste juriidiliste isikute ja muude organiseeritud isikute ühenduste ja varakogumite (vt REÕS § 17 lg 1), sealhulgas Euroopa ühinguvormide (sh võimaliku Euroopa sihtasutuse) filiaalide regulatsioone, eelkõige nende regulatsioonide otstarbekust, õigusselgust ja vastavust praktika vajadustele, ning teha vajadusel ettepanekud kehtiva õiguse muutmiseks. Põhjalikku käsitlust vajab filiaali regulatsiooni kooskõla eelkõige EL õigusega<sup>482</sup>, aga ka rahvusvaheliste lepingutega (nt GATS). Analüüs peab vastama HÕNTE mõistes väljatöötamiskavatsusele ja sisaldama probleemide ja nende alternatiivsete lahendusvariantide

---

<sup>482</sup> ÄS §-d 384 jj näevad Eestis registreeritud filiaalidele ette mitmeid kohustusi. Mh reguleeritakse filiaali registrisse kandmiseks esitatavaid andmeid (ÄS §-d 386 j). Samas reguleerib 11. ühinguõiguse [direktiiv](#) EL ühingu filiaalide registreerimisel esitatavaid andmeid ammendavalt (vt selle kohta nt W. Schön. EU-Auslandsgesellschaften im deutschen Handelsbilanzrecht. – Festschrift für Andreas Heldrich zum 70. Geburtstag, München 2005, 391 (398); C. Teichmann. Gesellschaftsrecht im System der Europäischen Niederlassungsfreiheit. – Zeitschrift für Unternehmens- und Gesellschaftsrecht (ZGR) 2011, 639 (644); A. Alaver. – *Societas shopping* ja piiriüleselt asukohta vahetava äriühingu tunnustamise ulatus Euroopa Liidus. – *Juridica* 2007, 395 (398); seejuures ei mõjuta direktiiv selle preambula kohaselt siiski filiaalide avalikustamiskohustusi, mis tulenevad muudest sätetest, näiteks töötajate õigust saada informatsiooni käsitlevatest tööõiguse sätetest või maksuõiguse sätetest, samuti statistika eesmärkidest). Eesti õiguskirjanduses on avaldatud arvamust, et äriseadustiku regulatsioon ei ole selles osas EL õigusega kooskõlas (vt A. Alaver. *Societas shopping* ja piiriüleselt asukohta vahetava äriühingu tunnustamise ulatus Euroopa Liidus. – *Juridica* 2007, 395 (403); seejuures tuleb arvesse võtta ka asjaolu, et 11. ühinguõiguse direktiiv reguleerib mitte üksnes EL riikide ühingu filiaalide registreerimist, vaid ka kolmandate riikide filiaalidega seotud küsimusi, ehkki regulatsioonide sisu erineb teataval määral; arvesse tuleb võtta ka Euroopa Parlamendi ja nõukogu [direktiivi](#) 2012/17/EL, millega muudeti 1., 10. ja 11. ühinguõiguse direktiivi keskregistre, äriregistre ja äriühingute registre sidestamise osas.

õigusvõrdlevat analüüsi ja eelistatavat lahendust koos põhjendusega. Välja tuleb pakkuda terviklik, süsteemne ja õigusselge lahendus välismaiste juriidiliste isikute ja muude organiseeritud isikute ühenduste ja varakogumite filiaalidega seotud küsimuste reguleerimiseks. Vajadusel tuleb välja pakkuda regulatsioonide lihtsustamise (sh halduskoormuse vähendamise ja e-lahenduste kasutamise soodustamise), ajakohastamise ning ühtlustamise viisid, samuti teha ettepanekud terminoloogia ühtlustamiseks ja uuendamiseks. Analüüs peab muu hulgas hõlmama kõiki järgmisi üksikküsimusi:

## b) Filiaali mõiste

ÄS § 384 näeb ette, et juhul, kui välismaa äriühing tahab oma nimel Eestis püsivalt pakkuda kaupu või teenuseid, peab ta äriregistrisse kandma filiaali.<sup>483</sup> Filiaal ei ole juriidiline isik; tema tegevusest tulenevate kohustuste eest vastutab välisriigi äriühing.

Analüüsida tuleb filiaali mõiste laiendamise vajalikkust selliselt, et sellega oleks hõlmatud mitte üksnes püsiv kaupade ja teenuste pakkumisega tegelemise kavatsus, vaid ka ainuüksi äriühingu juhtimine. Regulatsioon peab olema kooskõlas EL õigusega (mh 11. ühinguõiguse [direktiivi](#) ja Euroopa kohtu praktikaga – vt eelkõige kohtuasjad *Centros*<sup>484</sup>, *Überseering*<sup>485</sup>, *Inspire Art*<sup>486</sup>, *Cadbury Schweppes*<sup>487</sup> ja *Vale*<sup>488</sup>).

## c) Regulatsiooni personaalne rakendusala

ÄS § 384 reguleerib üksnes välismaiste äriühingute filiaalide registreerimist. Eestis filiaali registreerimise kohustus ja võimalus puudub kehtiva õiguse kohaselt välismaistel ühingutel, kes ei ole äriühingud, ning muudel juriidilistel isikutel ja moodustistel. Regulatsiooni eesmärgist tulenevalt – võimaldada Eesti õiguskäibe osalistele end informeerida Eestis tegutsevate välisriigi ühingute ja muude sarnaste moodustiste kohta, tagades seeläbi turvalisema õiguskäibe<sup>489</sup> – puudub tõenäoliselt põhjendus nii kitsa reguleerimisala säilitamiseks. See kehtib seda enam, et isegi ELTL artiklites 49, 54 sätestatud asutamisevabaduse, millest tulenevalt peab Eesti tunnustama ka selliseid EL ühinguid, kes tegutsevad üksnes Eestis, kohaldamisala ei piirne äriühingutega. Filiaali registreerimine teenib ka välismaiste ühingute enda huve, kuna suurendab välismaises tegutsemisriigis usaldust nende vastu.

---

<sup>483</sup> Filiaalide statistikat vt Registrate ja Infosüsteemide Keskuse [kodulehel](#): nt oli 1.10.2014 seisuga Eesti äriregistris registreeritud 533 välismaa äriühingu filiaali.

<sup>484</sup> Euroopa Kohtu 9.3.1999 [otsus](#) kohtuasjas nr C-212/97.

<sup>485</sup> Euroopa Kohtu 5.11.2002 [otsus](#) kohtuasjas nr C-208/00.

<sup>486</sup> Euroopa Kohtu 30.9.2003 [otsus](#) kohtuasjas nr C-167/01.

<sup>487</sup> Euroopa Kohtu 12.9.2006 [otsus](#) kohtuasjas nr C-196/04.

<sup>488</sup> Euroopa Kohtu 12.7.2012 [otsus](#) kohtuasjas nr C-378/10.

<sup>489</sup> Nn informatsioonimudel – vt selle kohta põhjalikult nt: H. Eidenmüller. *Mobilität und Restrukturierung von Unternehmen im Binnenmarkt*. – *JuristenZeitung (JZ)* 2004, 24 (27); C. Teichmann. *Überprüfung von Sekundärrecht am Maßstab der Grundfreiheiten*. – *Festschrift für Dieter H. Scheuing*. *Europäisches Recht zwischen Bewährung und Wandel*, Baden-Baden 2011, 735 (746); põhjalikult: S. Grundmann. *Ausbau des Informationsmodells im Europäischen Gesellschaftsrechts*. – *Deutsches Steuerrecht (DStR)* 2004, 232 (232 jj).

Analüüsida tuleb filiaali registreerimise kohustuse laiendamist kõikidele Eestis tegutsevatele välisriigi juriidilistele isikutele, ühingutele ja muudele sarnastele juriidilistele moodustistele.

#### **d) Filiaali raamatupidamine ja auditeerimine**

Äriseadustik ei nõua filiaali raamatupidamisaruande avalikustamist, vaid üksnes selle koostamist (ÄS § 388 lg 1). ÄS § 388 lõike 2 kohaselt tuleb aga üldreeglina äriregistrile esitada välismaa äriühingu enda majandusaasta aruanne: „Välismaa äriühingu filiaali juhataja peab ühe kuu jooksul arvates äriühingu majandusaasta aruande kinnitamisest või seitsme kuu jooksul arvates majandusaasta lõppemisest esitama filiaali asukoha äriregistrile äriühingu audiitorkontrolli läbinud ja kinnitatud majandusaasta aruande. Aruande esitamise nõuet ei kohaldata Euroopa Majanduspiirkonna lepinguriigi äriühingutele, kelle majandusaasta aruannet ei pea asukohariigi õigusaktide kohaselt avalikustama.“

Analüüsida tuleb, kas kehtiv filiaali ja välismaise äriühingu raamatupidamisaruannete koostamise ja avalikustamise regulatsioon on õigusselge ja otstarbekas ning EL õigusega kooskõlas. Muu hulgas tuleb kaaluda ÄS § 388 lõike 2 sõnastuse õigusselgemaks muutmise vajadust praktikas segadust tekitanud küsimuses, kas välismaa äriühingu aruande auditeerimist tohib nõuda ka juhul, kui seda ühingu registreerimisriigis ei nõuta.

#### **e) Filiaali likvideerimine**

Kehtiv filiaali likvideerimise regulatsioon ei ole õigusselge. Näiteks tuleb ÄS § 390 lõike 4 kohaselt enne filiaali registrist kustutamist teostada filiaali likvideerimine, millele kohaldatakse ÄS §-des 369–372, 374–377, § 378 lõigetes 1 ja 2 ja §-des 381–383 sätestatud. Seega toimub välismaa äriühingu filiaali likvideerimine ja äriregistrist kustutamine sarnaste reeglite kohaselt kui aktsiaseltsi likvideerimine ja kustutamine, seda sõltumata välismaa äriühingu õiguslikust vormist. Äriseadustiku § 374 lõige 2 näeb ette kohustuste koostada aktsiaseltsi likvideerimisel majandusaasta aruande koosseisu kuuluva bilansi kohta sätestatud järgides likvideerimise algbilanss ja seda selgitav aruanne, mis sisaldab raamatupidamise aastaaruande lisade puhul ettenähtud andmeid. Sama paragrahvi lõike 3 teise lause kohaselt koostavad likvideerijad majandusaasta aruande aktsiaseltsi lõpetamise ajaks lõppeva ning iga lõpetamisjärgse majandusaasta lõpu seisuga. Kohus võib ÄS § 374 lõike 5 kohaselt vabastada aktsiaseltsi nimetatud dokumentide auditeerimise kohustusest, kui aktsiaseltsi varaline olukord on nii selge, et auditeerimine ilmselt ei ole ei aktsionäride ega võlausaldajate huvides vajalik. Filiaali likvideerimine toimus juba äriseadustiku algse versiooni kohaselt vastavalt aktsiaseltsi likvideerimise reeglitele. Siiski puudus äriseadustiku algses versioonis selle §-s 374 sõnaselge viide auditeerimisele, nõutav oli üksnes bilansi koostamine likvideerimise alustamisel. Praeguses sõnastuses kehtib ÄS § 374 alates 2006. aastast. Seda muudatust sisaldava Riigikogu X koosseisu äriseadustiku muutmise seaduse [eelnõu](#) nr 552 seletuskirja kohaselt oli selle paragrahvi muutmise eesmärgiks muu hulgas täpsustada raamatupidamise põhimõtete kohaldamist ning likvideerijate kohustusi aktsiaseltsi likvideerimise alustamisel, et tagada võimalikult selge ja objektiivse ülevaate saamine aktsiaseltsi majanduslikust olukorrast. Filiaalide likvideerimise regulatsiooni täiendamise vajalikkust selle eelnõu seletuskirjas ei

mainita. Lisaks saab seletuskirjas sisalduvast ÄS § 374 muutmise selgitusest järeldada, et likvideerimise ajal koostatavate algbilansi ja majandusaasta aruande auditeerimiskohustus ei pidanud eelnõu koostajate hinnangul tulenema sellest paragrahvist, vaid ÄS §-st 332. Sellest on võimalik omakorda järeldada, et juhul, kui filiaalil üldine auditeerimiskohustus puudub, ei peaks seda tekkima ka ÄS § 374 alusel. Sellist tõlgendust toetab ka asjaolu, et samas sõnastuses regulatsioon sisaldub äriseadustikus osaühingu likvideerimise kohta (vt ÄS § 211), kuid viidatud eelnõu nr 552 seletuskirjast tuleneb selgelt, et auditeerimiskohustusest vabastamise taotlemine on osaühingu puhul vajalik üksnes siis, kui ühingul selline kohustus üldse eksisteerib (väljavõte ÄS § 211 muutmise selgitusest: „Kui audiitori olemasolul peavad majandusaasta aruanded ÄS § 179 lg 2 kohaselt olema auditeeritud, võib § 211 uue redaktsiooni lg 5 kohaselt kohus kulude või aja kokkuhoiu eesmärgil osaühingu likvideerimise algbilansi ja majandusaasta aruande auditeerimise kohustusest erandina vabastada, kui osanike või võlausaldajate huvid seda ei nõua.“). Teiselt poolt tulenes juba äriseadustiku algsest versioonist selgelt, et filiaali likvideerimise lõppbilanss peab olema auditeeritud (ÄS § 390 lg 4 koosmõjus § 378 lõikega 2). Sellest tulenevalt ei saa välistada, et seadusandja on võinud soovida siiski ka filiaali likvideerimise algbilansi auditeerimist.<sup>490</sup>

Analüüsida tuleb filiaali likvideerimise regulatsiooni otstarbekust ja õigusselgust. Muu hulgas tuleb analüüsida, kas filiaali lõpetamisel likvideerimismenetluse läbiviimise nõudmine on põhjendatud, arvestades, et filiaal ei ole iseseisev juriidiline isik ning äriühingut ennast ei likvideerita. Seejuures tuleb arvestada EL õigusest tulenevaid nõudeid.<sup>491</sup>

#### **f) Filiaal juriidiliste isikute reorganiseerimisel ja ettevõtte üleminekul**

Analüüsida tuleb kehtiva filiaali regulatsiooni õigusselgust ja otstarbekust olukorras, kus äriühing, kellele filiaal kuulub, osaleb ühinemisel või jagunemisel ja selle raames filiaali omanik vahetub (vt ka ÄS § 390 lg 1 p 1) või kui toimub ettevõtte üleminek.<sup>492</sup>

## **12.2. Ülevaade huvigruppide 2014. aastal esitatud ettepanekutest**

**Eesti Advokatuuri äriõiguse komisjon:** „Välismaa äriühingu filiaali regulatsioon Ühinguõiguse revisjoni käigus tuleks üle vaadata, kuidas reguleerib praegune Eesti õigus välismaa äriühingute filiaale ja nende tegevust ning kuivõrd on see kooskõlas põhimõttega, et filiaal ei ole eraldiseisev juriidiline isik. Filiaalide regulatsioon omab olulist praktilist tähendust muuhulgas ka põhjusel, et mitmed finantsvaldkonna ettevõtted tegutsevad Eestis filiaalide kaudu. Komisjon saab hetkel välja tuua mh järgneva, mis vajaks filiaalide regulatsioonis korrigeerimist: • Filiaalide likvideerimisprotseduuri lihtsustamine, mis toimub praegu aktsiaseltsi sätete kohaselt (sh lõppbilansi ja vara

<sup>490</sup> Eelnevale problemaatikale on tähelepanu juhtinud ka Advokaadibüroo Varul (Justiitsministeeriumi dokumendiregistri viit: 2-1/13-10944-1; registreerimise kuupäev: 18.12.2013).

<sup>491</sup> [Direktiivi](#) 2012/17/EL preambula punktist 15 tuleneb, et filiaali kustutamisel likvideerimismenetluse läbiviimise nõudmine ei ole ilmingimata EL õigusega vastuolus.

<sup>492</sup> Vt selle kohta ka K. Loori selgitustaotlust (Justiitsministeeriumi dokumendiregistri viit: 10-4/14-7062-1; registreerimise kuupäev: 10.9.2014), samuti tema 9.10.2014 selgitustaotlust ja selle lisas toodud näidet (Justiitsministeeriumi dokumendiregistri viit: 10-4/14-7062-4; registreerimise kuupäev: 9.10.2014).

jaotusplaani kohustusliku audiitorkontrolli nõue) – ÄS § 390 lg 4 ja selle esimeses lauses viidatud sätted. Samas ei ole filiaal eraldiseisev juriidiline isik ning filiaali tegevustest tulenevate kohustuste eest vastutab filiaali registreerinud välismaa äriühing (ÄS § 384 lg 2), mis jääb ka pärast filiaali likvideerimist eelduslikult alles – tõstatades tõsise küsimuse sedavõrd põhjaliku ja aeganõudva likvideerimisprotsessi vajalikkusest filiaali puhul. Tulenevalt arvukatest erinevustest aktsiaseltsi kui iseseisva juriidilise isiku ja filiaali kui välismaa äriühingu Eesti esinduse vahel nõuab praegune viiteliste sätete kaudu kehtestatud likvideerimise protseduur ka arvukalt tõlgendamist ja analoogiate kohaldamist koos sellest tingitud ebaselgustega. • Filiaali andmete muutmise regulatsioon välisriigi äriühingu korporatiivsete muudatuste korral. Äriseadustikus puudub praegu regulatsioon välismaa äriühingu filiaali rekvisiitide muutmiseks olukorras, kus vastava välismaa äriühingu suhtes toimub korporatiivseid muudatusi. Eriti on see probleemiks (põhjastades ebaselgust ja -kindlust) välismaa äriühingu jagunemise korral, kui filiaal soovitakse jätta senisest erinevate rekvisiitidega äriühingu Eesti esinduseks.“

**Eesti Maksumaksjate Liit:** „Luu võimalus kanda Eesti registrisse välismaise MTÜ ja SA esindus, et nad saaksid kasutada Eesti registrikoodi tehingute tegemisel Eestis (näiteks töötajate töölevõtmine ja sellega seoses maksude maksmine, ürituste korraldamine, annetuste kogumine jne)“.

**Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liit:** „Rahvusvaheline tegevus Suht tihti küsitakse meilt välismaise MTÜ siin tegutsemise võimaluste kohta ja tahetakse midagi filiaali laadset luua.“

## 13. Ühinemine, jagunemine ja ümberkujundamine, piiriülene mobiilsus

### 13.1. Revisjoni objekt

#### a) Analüüsi etapi üldeesmärk

Revisjoni üldeesmärgiks on põhjalikult, sisuliselt ja süsteemselt analüüsida erinevate juriidiliste isikute reorganiseerimise, st ühinemise (sh piiriülese ühinemise), jagunemise ja ümberkujundamise regulatsioone, eelkõige nende regulatsioonide otstarbekust, õigusselgust ja vastavust praktika vajadustele, ning teha vajadusel ettepanekud kehtiva õiguse muutmiseks. Samuti on revisjoni eesmärgiks juriidiliste isikute piiriülese mobiilsuse regulatsiooni väljatöötamine. Analüüsis tuleb käsitleda kõikide Eesti juriidiliste isikute põhilike, alaliikide ja/või eriliigiliste juriidiliste isikute ja Euroopa ühinguvormide regulatsioone. Analüüs peab vastama HÕNTE mõistes väljatöötamiskavatsusele ja sisaldama probleemide ja nende alternatiivsete lahendusvariantide õigusvõrdlevat analüüsi ja eelistatavat lahendust koos põhjendusega. Välja tuleb pakkuda terviklik, süsteemne ja õigusselge lahendus juriidiliste isikute reorganiseerimiseks. Vajadusel tuleb välja pakkuda regulatsioonide lihtsustamise (sh halduskoormuse vähendamise ja e-lahenduste kasutamise soodustamise), ajakohastamise ning ühtlustamise viisid, samuti teha ettepanekud terminoloogia ühtlustamiseks ja uuendamiseks. Muu hulgas tuleb kõrvaldada äriseadustikus piiriüleste ühinemiste regulatsiooni võimalikud vastuolud 10. ühinguõiguse [direktiiviga](#).<sup>493</sup> Välja pakutavatest muudatusettepanekutest peab selgelt tulenema, milliseid

---

<sup>493</sup> Vt selle kohta ka 2013. aasta septembris Euroopa Komisjoni tellimisel valminud uuringus „*Study on the Application of the Cross-Border Mergers Directive*“ välja toodud võimalikke vastuolusid (uuring leitav Euroopa Komisjoni [kodulehelt](#)).

juriidiliste isikute põhiliikide, alaliikide ja/või eriliigiliste juriidiliste isikute ja Euroopa ühinguvormide regulatsioone muudatud hõlmama peavad. Analüüs peab muu hulgas hõlmama kõiki järgmisi üksikküsimusi:

## b) Reorganiseerimispiirangud

Eesti õiguse kohaselt on äriühingud vabalt ümber kujundatavad teist liiki äriühinguks, v.a tulundusühistu (ÄS § 2 lg 4, § 478 lg 1, TsÜS § 47). Seejuures ei toimu täis- ja usaldusühingu omavaheline ümberkujundamine äriseadustiku 33. peatüki kohaselt, vaid *ex lege* (vt ÄS § 134). Mittetulundusühingut ja sihtasutust ei tohi ümber kujundada teist liiki juriidiliseks isikuks (MTÜS § 1 lg 4, SAS § 1 lg 3). Ka juriidiliste isikute ühinemine ja jagunemine järgib samasid põhimõtteid (vt nt ÄS §-d 391, 428, 434).<sup>494</sup> Piiriülese ühinemise regulatsioon eksisteerib üksnes osaühingute ja aktsiaseltside jaoks.<sup>495</sup>

Analüüsida tuleb, kas hetkel olemasolevad riigisisesed<sup>496</sup> reorganiseerimisvõimalused on piisavad ja kehtivad reorganiseerimiskeelud põhjendatud või tuleks selles küsimuses võimaldada juriidilistele isikutele (nt tulundusühistule ja mittetulundusühingule<sup>497</sup>) suuremat paindlikkust. Analüüs peab hõlmama ka Euroopa äriühinguid (sh nt SE määruse artikli 66 mõju ühinemisele ja jagunemisele). Samuti tuleb analüüsida, kas seadused on õiguselged ja otstarbekad juriidiliste isikute alaliikide ja/või eriliigiliste juriidiliste isikute õigusliku staatuse muutmise lubatavuse osas.<sup>498</sup>

## c) Ühinemis- ja jagunemislepingu vorminõue

Kehtiva õiguse kohaselt peavad ühinemis- ja jagunemisleping olema notariaalselt tõestatud (vt nt ÄS § 392 lg 4, § 435 lg 3). Sama nõue kohaldub ka piiriülesele ühinemisele (ÄS § 433<sup>1</sup> lg 2 koosmõjus § 392 lõikega 4). Kui notariaalset tõestamist nõuavad kõikide piiriülese ühinemises osalevatele ühingutele kohalduvad õigused, siis võib see kaasa tuua vajaduse mitmekordse notariaalse tõestamise järele (v.a juhul, kui mõni riik lubab notariaalse tõestamise substitutsiooni, st peab piisavaks lepingu tõestamist välisriigi notari poolt; Eesti seda võimalust ette ei näe<sup>499</sup>).

Analüüsida tuleb piiriülese ühinemise ühinemislepingu notariaalse tõestamise vorminõude otstarbekust ja kooskõla EL õigusega, samuti sellise vorminõude asendamise võimalikkust ja otstarbekust nii riigisisese kui piiriülese menetluse korral.

<sup>494</sup> Vt ka RKTko 7.1.2009, [3-2-1-131-08](#).

<sup>495</sup> Vt ÄS §-d 433<sup>1</sup> jj, millega on üle võetud 10. ühinguõiguse [direktiiv](#).

<sup>496</sup> Piiriülese ühinemise regulatsiooni rakendusala laiendamise vajadust käsitletakse eraldi all punktis IV.13.1 h).

<sup>497</sup> Küsimus haakub mittetulundusühingu olemuse analüüsiga (vt üleval p IV.2.1 e).

<sup>498</sup> Vt selle kohta ka RKTkm 10.5.2010, [3-2-1-39-10](#); vt ka üleval p IV.1.1 c).

<sup>499</sup> Vt selle kohta ka tõestamiseseaduse § 56.

#### **d) Lihtsustatud reorganiseerimismenetlus**

Praktikas on ebaselgust tekitanud ema- ja tütarühingute ühinemis- ja jagunemismenetlused, kus teatud tavapärased nõuded kohaldamisele ei tule (nt ei tule teatud juhtudel vastu võtta ühinemisotsust). Reeglina tekivad ühinemis- või jagunemislepingust õigused ja kohustused pärast lepingute heakskiitmist asjaomaste ühingute üld- või osanike koosolekute poolt (vt nt ÄS § 392 lg 1). Seaduses sätestatakse aga mitmeid erandeid, millal ei ole lepingu heakskiitmine asjaomaste ühingute või mõne ühingu poolt vajalik (vt nt ÄS § 412 lõiked 3 ja 4). Seadus ei sätesta sellisel juhul sõnaselgelt, millal ühinemisleping jõustub.<sup>500</sup> Samas on seadust tõlgendades võimalik jõuda järeldusele, et juhul, kui ühinemisleping tuleb heaks kiita vaid ühe ühineva ühingu poolt, siis on see heakskiit määrav. Kui seadus ei nõua aga ühegi ühinemisotsuse vastuvõtmist, peaksid ühinevad ühinged saama ühinemislepingu jõustumise aja vabalt määrata. Segadust on põhjustanud ka küsimus, milliseid punkte ei pea ema- ja tütarühingu ühinemisleping 100%-lise osaluse korral sisaldama (ÄS § 392 lõikes 3 sisalduvat loetelu ei saa ammendavaks pidada). Lisaks on praktikas ebaselge küsimus, kas juhul, kui ühtegi ühinemisotsust vastu ei võeta, tuleb äriregistrile ühinemise avalduse esitamisel järgida ÄS § 400 lõikes 1 nimetatud ühekuulist tähtaega. Kuigi seaduse eesmärgipärase tõlgendamise teel – ÄS § 400 lõikes 1 nimetatud tähtaeg on ette nähtud ühinemisotsuse vaidlustamise võimaluse tõttu – on võimalik jõuda järeldusele, et ühinemisotsuse puudumise korral ei tule vastavat tähtaega järgida, võib selles küsimuses olla vajalik seaduse täpsustamine, et tagada suurem õigusselgus.<sup>501</sup>

Analüüsida tuleb, kas kehtiv õigus vajab lihtsustatud ühinemis- ja jagunemismenetluse korral õigusselgemaks muutmist. Sealhulgas tuleb analüüsida, kas reorganiseerimise regulatsiooni struktuur (regulatsioon on üles ehitatud üld- ja eriosa põhimõttel: üldosa sisaldab menetluse üldpõhimõtteid, eriosad sisaldavad konkreetse ühingu liigi osas kohaldatavaid erisusi) on õigusselge ning kõik viited asjakohased.

#### **e) Maksejõuetus reorganiseerimist takistava asjaoluna, muud takistavad asjaolud**

Äriseadustik ei sisalda sõnaselgelt regulatsiooni selle kohta, kas ühinevate, jagunevate või ümberkujundatavate ühingute maksejõuetus on reorganiseerimist takistavaks asjaoluks. Tartu Ülikool leidis 2013. aastal Riigikogu XII koosseisu äriseadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse [eel nõu](#) nr 549 raames järgmist: „§ 405<sup>1</sup> lg 1 Siin on esitatud nõue, et ühinemises saab osaleda üksnes maksejõuline osaühing või aktsiaselts. Selline põhimõte ei ole tegelikult unikaalne, vaid peaks laienema kõigile ühinemise (ja ka jagunemise) juhtumitele. Rõhutades antud juhul maksejõulisuse nõuet, võib seadusest jääda vale mulje, et see kehtib üksnes antud juhul ja muudel juhtudel võivad maksejõuetud äriühingud teha vormilisi ümberkorraldusi piiranguteta. Lisaks on küsitav, kas absoluutse piirangu kehtestamine on üldse vajalik,

<sup>500</sup> Sellele probleemile on 2012. aastal Riigikogu XII koosseisu äriseadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse [eel nõu](#) nr 307 raames tähelepanu juhtinud Notarite Koda (ettepanek leitav EIS-i toimikust nr 12-0618).

<sup>501</sup> Sellise ettepaneku on teinud 2013. aastal Notarite Koda Riigikogu XII koosseisu äriseadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse [eel nõu](#) nr 549 menetlemise raames (seletuskirja lisa 2, märkus nr 2).



kuna teatud juhtudel võib ühinemine olla võlausaldajatele isegi kasulik. Seega võiks küsimuse sellest, kas maksejõuetul äriühingul peaks olema lubatud ühinemises osaleda, jätta kohtupraktika lahendada nii nagu ta on oluliste probleemideta seni olnud.<sup>4</sup>

Analüüsida tuleb, kas kehtiv regulatsioon seoses maksejõuetute ühingute ühinemise ja jagunemisega on õigusselge ja otstarbekas. Sealhulgas tuleb arvestada ka SUP-i direktiivi eelnõu vastavat regulatsiooni.<sup>502</sup> Lisaks tuleb analüüsida võimalikke ja vajalikke reorganiseerimise piiranguid laiemalt – nt kas ühendatava ühinguna tohiks ühineda ühing, kes ei ole esitanud nõutavaid majandusaasta aruandeid.<sup>503</sup>

#### **f) Ühingu lõppemise mõju osaluste pantimisele**

Praktikas on ebaselge küsimus, milline mõju on ühingu lõppemisel (nt likvideerimise tulemusel või ühinemise või jagunemise raames ilma osalusi asendamata – vt nt ÄS § 403 lg 4) osaluste pantimisele. Saksa õiguses tunnustatakse teatud juhtudel põhimõtet, mille kohaselt kandub pant üle osaluse surrogaadile, nt likvideerimisjaotisele.<sup>504</sup>

Analüüsida tuleb, kas osaluste pandipidajate õigused on ühingute kustutamisel (sh nii reorganiseerimise kui likvideerimise korral) piisavalt kaitstud. Välja pakutav lahendus ei tohiks ülemäära piirata ühingu (osaluse omajate) õigust ise korporatiivsete toimingute üle otsustada; seetõttu võib olla põhjendatud osaluste pandipidajate õiguste kaitse muude meetmete, eelkõige võlaõiguslike meetmete kaudu.

#### **g) Füüsilise isiku ja äriühingu vara ühinemine, FIE ettevõtte jagunemine**

Alates 1.1.2015 on võimalik ühe füüsilisest isikust osaniku või aktsionäri ühingu lõpetamine selliselt, et ühingu vara antakse üle ainuosaluse omajale ning ühing lõppeb likvideerimismenetluseta (1.1.2015 jõustuvad ÄS §-d 427<sup>1</sup> jj).

Analüüsida tuleb, kas füüsilise isiku ja äriühingu vara ühendamise regulatsioon on otstarbekas ja kõikide osapoolte huve piisavalt arvestav (sh kas kehtestatud piirangud on efektiivsed ja piisavad). Lisaks tuleb analüüsida, kas reguleerida tuleks ka ühinemise vastandmenetlus, st FIE ettevõtte või ettevõtte osa eraldamine ja üleandmine olemasolevale või jagunemise käigus loodavale uuele ühingule.<sup>505</sup>

---

<sup>502</sup> SUP-i direktiivi [eelnõu](#) art 9 lg 3: „Liikmesriigid tagavad, et äriühingut ei saa ümber kujundada SUPiks, kui ei ole täidetud järgmised tingimused: [...] (c) äriühingu netovara on vähemalt võrdne märgitud osakapitali ja nende reservide kogusummaga, mida ei tohi jaotada vastavalt äriühingu põhikirjale.“

<sup>503</sup> Vt selle kohta ka Põllumajandusministeeriumi kirja (Justiitsministeeriumi dokumendiregistri viit: 10-4/13-4294-1; registreerimise kuupäev: 17.4.2013).

<sup>504</sup> Vt selle kohta nt J. Reichert. M.-P. Weller. Münchener Kommentar zum GmbHG. Band 1. 1. Auflage, München 2010, GmbHG § 15, äärenr 305.

<sup>505</sup> Vt selle kohta Saksa UmwG §-d 152–157; UmwG § 152: „Die Ausgliederung des von einem Einzelkaufmann betriebenen Unternehmens, dessen Firma im Handelsregister eingetragen ist, oder von Teilen desselben aus dem Vermögen dieses Kaufmanns kann nur zur Aufnahme dieses Unternehmens oder von Teilen dieses Unternehmens durch Personenhandelsgesellschaften, Kapitalgesellschaften oder eingetragene Genossenschaften oder zur Neugründung von Kapitalgesellschaften erfolgen. Sie kann nicht erfolgen, wenn die Verbindlichkeiten des

## h) Juriidiliste isikute piiriülene mobiilsus

Euroopa Liidu sekundaarõiguses sisaldub regulatsioon kapitaliühingute piiriülese ühinemise kohta (10. ühinguõiguse [direktiiv](#)). See direktiiv on peamiselt üle võetud AS §-des 433<sup>1</sup> jj.<sup>506</sup> Samuti sisaldavad Euroopa ühinguvormi reguleerivad õigusaktid mõningaid piiriülese mobiilsuse reegleid.<sup>507</sup> Muude ühinguvormide piiriüleseks ühinemiseks, samuti ühingute piiriüleseks jagunemiseks<sup>508</sup> ja asukoha muutmiseks ehk ümberkujundamiseks menetlusreeglid puuduvad. Samas on Euroopa Kohus mitmes lahendis kinnitanud EL liikmesriikide ühingutele ELTL artiklitest 49, 54 tulenevat õigust piiriülesele mobiilsusele, sõltumata vastavate reeglite olemasolust EL või liikmesriikide õiguses (vt eelkõige kohtuasjad *Sevic*<sup>509</sup>, *Cartesio*<sup>510</sup>, *Vale*<sup>511</sup>). Vabariigi Valitsus ja Justiitsministeerium on mitmel korral rõhutanud piiriülese mobiilsuse reeglite loomise vajalikkust EL tasemel<sup>512</sup>, samuti sisaldub vastav seisukoht Eesti Euroopa Liidu poliitikas 2011–2015<sup>513</sup> ja selle lisas. Juba tegutsevad liikmesriikide

---

*Einzelkaufmanns sein Vermögen übersteigen.*“; ettepaneku FIE OÜ-ks ümberkujundamise võimaluse loomiseks teevad ka P. Pärna ja K. Kracht [ärileht.ee](#) 11.10.2013 [artiklis](#) „Hääbu egoettevõtlus ootab terviklahendust“.

<sup>506</sup> 2013. jaanuari seisuga oli äriregistris tehtud piiriülesel ühinemisel ühendatava isiku kustutamiskandeid 12, ühendatava isiku registrikaardile teisi, konstitutiivseid ühinemiskandeid 16 ja asutava isiku registrikaardile teisi, konstitutiivseid ühinemiskandeid 2.

<sup>507</sup> Vt nt SE [määruse](#) artikli 8 lg 1: „SE registrijärgse asukoha võib viia teise liikmesriiki [...]. Selline asukoha muutmine ei põhjusta SE lõpetamist ega uue juriidilise isiku asutamist.“

<sup>508</sup> Vt ka piiriüleste jagunemiste alast kirja Justiitsministeeriumile (Justiitsministeeriumi dokumendiregistri viit: 10-4/14-161-1; registreerimise kuupäev: 16.12.2013) ja vastust sellele (Justiitsministeeriumile (Justiitsministeeriumi dokumendiregistri viit: 10-4/14-161-2; registreerimise kuupäev: 14.1.2014).

<sup>509</sup> Euroopa Kohtu 13.12.2005 [otsus](#) kohtuasjas nr C-411/03.

<sup>510</sup> Euroopa Kohtu 16.12.2008 [otsus](#) kohtuasjas nr C-210/06.

<sup>511</sup> Euroopa Kohtu 12.7.2012 [otsus](#) kohtuasjas nr C-378/10.

<sup>512</sup> Vt nt Justiitsministeeriumi seisukohad Euroopa Komisjoni küsimustiku „Ühe osanikuga osaühingud“ suhtes, 13.9.2013 (leitavad Euroopa Komisjoni [kodulehelt](#)), p 1: „c) Justiitsministeeriumi hinnangul peaks Euroopa Liit ühe osanikuga osaühingu regulatsiooni asemel keskenduma esmajärjekorras regulatsiooni väljatöötamisele, mis võimaldaks ühingute piiriülest liikumist nii piiriülese ühinemise kui ka jagunemise ja asukoha muutmise (ümberkujundamise) teel. Seejuures ei tuleks piiriülest mobiilsust võimaldada mitte ainult mõnele üksikule ühinguliigile, vaid luua tuleks ühtne regulatsioon kõikide ühinguliikide jaoks, mis kuuluvad ELTL artiklite 49, 54 rakendusalaselle.“; Vabariigi Valitsuse 5.6.2014 [otsuse](#) „Eesti seisukohad Euroopa Parlamendi ja nõukogu ühe osanikuga osaühingute direktiivi eelnõu kohta“ (Riigikantselei dokumendiregistri viit: 2-5/14-01143-2; registreerimise kuupäev: 5.6.2014) p 1: „Toetada eelnõu põhieesmärki hõlbustada väike- ja keskmise suurusega ettevõtjatel äriühingute piiriülest asutamist. Nõustuda selle eesmärgi saavutamiseks uue ühinguvormi – Societas Unius Personae (SUP) – regulatsiooni väljatöötamisega. Jäädä samas jätkuvalt seisukohale, et Euroopa Liidu ühinguõiguse prioriteediks peaks olema liikmesriikide ühinguvormide jaoks piiriülest mobiilsust tagavate sekundaarõiguslike meetmete väljatöötamine.“

<sup>513</sup> Viidatud [dokumendi](#) p 21. „Äriühingutele ulatusliku piiriülese mobiilsuse võimaldamine suurendaks ettevõtlusvabadust EL-is. Praegu ei ole EL-is ühingute asukoha muutmine realselt tagatud, kuivõrd erinevused liikmesriikide ühinguõiguse ning registripidamise eeskirjades ei võimalda seda. Ka äriregistrite teabevahetuse hõlbustamine vähendab ja lihtsustab ettevõtete halduskoormust ning soodustab äriühingute mobiilsust. Viimasest tähtsam on aga läbipaistvuse ja õiguskindluse suurenemine piiriüleste äritehingute puhul. Äriühinguõiguse arendamisel peab Eesti oluliseks ühingute ülepiirilise liikuvuse soodustamist. Võimalike ELi-üleste ettevõtlusvormide arendamisel tuleb silmas pidada, et tegu oleks innovaatiliste ja konkurentsivõimeliste lahendustega, mis pakuksid eeliseid liikmesriikide senises riigisisises õiguses sisalduvaga võrreldes.“

ühingud peaksid saada vabalt valida oma registreerimisriiki, lähtudes seejuures sellest, kus on nende jaoks kõige soodsamad tingimused. Ühingute vabadus piiriülevalt liikuda elavdaks nn seadusandjate vahelist konkurentsi ja aitaks kaasa ettevõtluse jaoks kõige parema keskkonna kujundamisele Euroopa Liidus. Euroopa Komisjon on piiriülese mobiilsuse valdkonnas läbi viinud mitmeid uuringuid.<sup>514</sup> Samuti leiti 2011. aastal Euroopa Komisjoni tellimisel koostatud analüüsis „*Report of the Reflection Group on the Future of the EU Company Law*“, et EL peaks looma piiriülese mobiilsuse reeglid.<sup>515</sup> Ka Euroopa Parlament on mitmel korral Euroopa Komisjoni üles kutsunud piiriülese asukoha muutmise direktiivi väljatöötamisele.<sup>516</sup> Euroopa Komisjon ei ole aga siiani piiriülese mobiilsuse algatusi esitanud. Seetõttu peaksid liikmesriigid ise välja töötama reeglid vähemalt Euroopa Kohtu otsustega lubatud piiriüleste reorganiseerimiste läbiviimiseks. 10. ühinguõiguse [direktiivist](#) kaugemale minevad piiriülese mobiilsuse reeglid eksisteerivad teatud ulatuses mitmetes EL riikides, nt Soomes<sup>517</sup>, Taanis<sup>518</sup>, Portugalis, Itaalias, aga ka Euroopa Majanduspiirkonda mittekuulvas Šveitsis.

Välja tuleb töötada terviklik lahendus piiriüleste reorganiseerimiste läbiviimiseks vähemalt ulatuses, mida võimaldab Euroopa Kohtu praktika. Analüüs peab hõlmama ka rahvusvahelise eraõiguse käsitlust.

### 13.2. Ülevaade huvigruppide 2014. aastal esitatud ettepanekutest

**Eesti Maksumaksjate Liit:** „OÜ+AS: - Kaotada ühinemis- ja jagunemislepingu notariaalne vorm (see kehtib ka MTÜ ja SA kohta)“.

**Notarite Koda:** „Võiks mõelda mõningatele aspektidele, mis praktikas tekitavad mõningaid küsitavusi, nagu näiteks: [...] b. Täiendavalt tuleks mõelda ühingute osade pantimise ja arestimise regulatsioonile. Nii näiteks ei ole üheselt selge, mis saab arestitud või panditud osade puhul võlausaldajate nõuetest ühingu lõppemisel ühinemisel või

---

<sup>514</sup> Vt nt 2013. aasta uuringut „Konsultatsioon äriühingute registrijärgse tegevuskoha piiriülese üleviimise kohta – Siseturu ja teenuste peadirektoraadi konsultatsioon“ (leitav Euroopa Komisjoni [kodulehelt](#)); vt ka Eesti vastuseid nimetatud konsultatsioonile (leitavad Euroopa Komisjoni [kodulehelt](#)); vt ka Euroopa Komisjoni 2007. aastal valminud mõjude analüüsi registreeritud asukoha piiriülese muutmise kohta (leitav Euroopa Komisjoni [kodulehelt](#)); 2014. aasta sügisel viiakse läbi konsultatsioon piiriüleste ühinemiste regulatsiooni parandamise ning piiriüleste jagunemiste regulatsiooni loomise kohta (leitav Euroopa Komisjoni [kodulehelt](#); Justiitsministeeriumi dokumendiregistri viit: 7-1/14-7285; registreerimise kuupäev: 19.9.2014); vt ka viimase konsultatsiooni raames Justiitsministeeriumile edastatud vastuseid: Eesti Kaubandus-Tööstuskoha arvamus (Justiitsministeeriumi dokumendiregistri viit: 7-1/14-7285; registreerimise kuupäev: 10.10.2014); Rahandusministeeriumi arvamus (Justiitsministeeriumi dokumendiregistri viit: 7-1/14-7285; registreerimise kuupäev: 10.10.2014); Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi arvamus (Justiitsministeeriumi dokumendiregistri viit: 7-1/14-7285; registreerimise kuupäev: 29.9.2014); Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite arvamus (Justiitsministeeriumi dokumendiregistri viit: 7-1/14-7285; registreerimise kuupäev: 10.10.2014).

<sup>515</sup> Analüüs leitav Euroopa Komisjoni [kodulehelt](#), vt lk 17 jj.

<sup>516</sup> Vt nt Euroopa Parlamendi 14. juuni 2012. aasta resolutsiooni Euroopa äriühinguõiguse tuleviku kohta (2012/2669(RSP)), ELT C, 15.11.2013, 332E/78 p G.7 (leitav Euroopa Parlamendi [kodulehelt](#)): „[...] kordab oma nõudmist, et komisjon esitaks seadusandliku ettepaneku, kus sätestataks meetmed äriühingute piiriülese liikumise hõlbustamiseks ELi piires (neljateistkümnes äriühinguõiguse direktiiv äriühingu asukoha piiriülese muutmise kohta)“.

<sup>517</sup> Vt Soome [Limited Liability Companies Act](#).

<sup>518</sup> Vt [Danish Act on Public and Private Limited Companies](#) §-d 291 jj.

jagunemisel. Kas lisaks ühineva või jaguneva ühingu enda võlausaldajate teavitamise kohustusega kaasneb ka sellistel juhtudel kohtutäituri või pandipidaja teavitamise kohustus? Osaühingu või aktsiaseltsi ühinemine füüsilise isiku varaga sätestab 01.01.2015 jõustuva äriseadustiku § 4274 lg 5, et kui füüsilise isiku kui ühendatava ühingu osad või aktsiad on panditud, tuleb ühinemise registrisse kandmise avaldusele lisada pandipidaja notariaalselt tõestatud nõusolek ühinemiseks. Muudel juhtudel on selline teavitamise kohustus küsitav.“.

## Lisa 1: Ühinguõiguse direktiivide ja Euroopa ühinguvormide määruste nimekiri<sup>519</sup>

1. Euroopa Parlamendi ja nõukogu [direktiiv](#) 2009/101/EÜ, 16. september 2009, tagatiste kooskõlastamise kohta, mida liikmesriigid äriühingu liikmete ja kolmandate isikute huvide kaitseks asutamislepingu artikli 48 teises lõigus osutatud äriühingutelt nõuavad, et muuta sellised tagatised võrdväärseteks, ELT L, 1.10.2009, 258/11 (1. ühinguõiguse direktiiv); enne kodifitseerimist direktiiv nr 68/151/EMÜ; vt ka Euroopa Parlamendi ja nõukogu [direktiiv](#) 2012/17/EL, 13. juuni 2012, millega muudetakse nõukogu direktiivi 89/666/EMÜ ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiive 2005/56/EÜ ja 2009/101/EÜ keskregristrite, äriregristrite ja äriühingute registrite sidestamise osas, ELT L, 16.6.2012, 156/1.
2. Euroopa Parlamendi ja nõukogu [direktiiv](#) 2012/30/EL, 25. oktoober 2012, tagatiste kooskõlastamise kohta, mida liikmesriigid äriühingu liikmete ja kolmandate isikute huvide kaitseks Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 54 teises lõigus tähendatud äriühingutelt nõuavad seoses aktsiaseltside asutamise ning nende kapitali säilitamise ja muutmisega, et muuta sellised tagatised võrdväärseteks, ELT L, 14.11.2012, 315/74 (2. ühinguõiguse direktiiv); enne kodifitseerimist direktiiv nr 77/91/EMÜ.
3. Euroopa Parlamendi ja nõukogu [direktiiv](#) 2011/35/EL, 5. aprill 2011, mis käsitleb aktsiaseltside ühinemist, ELT L, 29.4.2011, 110/1 (3. ühinguõiguse direktiiv); enne kodifitseerimist direktiiv nr 78/855/EMÜ.
4. Euroopa Parlamendi ja nõukogu [direktiiv](#) 2013/34/EL, 26. juuni 2013, teatavat liiki ettevõtjate aruandeaasta finantsaruannete, konsolideeritud finantsaruannete ja nendega seotud aruannete kohta ja millega muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2006/43/EÜ ning tunnistatakse kehtetuks nõukogu direktiivid 78/660/EMÜ ja 83/349/EMÜ, ELT L, 29.6.2013, 182/19 (enne kehtetuks tunnistamist vastavalt 4. ja 7. ühinguõiguse direktiiv).
5. Kuues nõukogu [direktiiv](#), 17. detsember 1982, mis käsitleb aktsiaseltside jagunemist lähtuvalt asutamislepingu artikli 54 lõike 3 punktist g (nr 82/891/EMÜ), EÜT L, 31.12.1982, 378/47 (6. ühinguõiguse direktiiv).
6. Euroopa Parlamendi ja nõukogu [direktiiv](#) 2006/43/EÜ, 17. mai 2006, mis käsitleb raamatupidamise aastaaruannete ja konsolideeritud aruannete kohustuslikku auditit ning millega muudetakse nõukogu direktiive 78/660/EMÜ ja 83/349/EMÜ ning tunnistatakse kehtetuks nõukogu direktiiv 84/253/EMÜ, ELT L, 9.6.2006, 157/87 (enne kehtetuks tunnistamist 8. ühinguõiguse direktiiv).
7. Euroopa Parlamendi ja nõukogu [direktiiv](#) 2005/56/EÜ, 26. oktoober 2005, piiratud vastutusega äriühingute piiriülese ühinemise kohta, ELT L, 25.11.2005, 310/1 (10. ühinguõiguse direktiiv).
8. Üheteistkümnes nõukogu [direktiiv](#), 21. detsember 1989, avalikustamisnõuete kohta, mis on seotud liikmesriigis filiaali asutamisega teise liikmesriigi õigusele alluva teatud liiki äriühingu poolt (89/666/EMÜ), EÜT L, 30.12.1989, 395/36 (11. ühinguõiguse direktiiv).
9. Euroopa Parlamendi ja nõukogu [direktiiv](#) 2009/102/EÜ, 16. september 2009, mis käsitleb äriühinguõiguses reguleeritavaid ühe osanikuga osaühinguid, ELT L, 1.10.2009, 258/20 (12.

---

<sup>519</sup> Käesolevas lisas puudub ammendav ülevaade Euroopa Liidu õigusaktide muutmise õigusaktide kohta.

ühinguõiguse direktiiv); enne kodifitseerimist direktiiv nr 89/667/EMÜ; vt ka [Ettepanek](#): Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv ühe osanikuga osaühingute kohta, COM/2014/0212 final - 2014/0120 (COD)

**10.** Euroopa Parlamendi ja nõukogu [direktiiv](#) 2004/25/EÜ, 21. aprill 2004, ülevõtmispakkumiste kohta, ELT L, 30.4.2004, 142/12 (13. ühinguõiguse direktiiv).

**11.** Euroopa Parlamendi ja nõukogu [direktiiv](#) 2007/36/EÜ, 11. juuli 2007, noteeritud äriühingute aktsionäride teatavate õiguste kasutamise kohta, ELT L, 14.7.2007, 184/17 (nn börsiakttsiaseltsi aktsionäride õiguste direktiiv); vt ka [Ettepanek](#): Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv, millega muudetakse direktiivi 2007/36/EÜ seoses aktsionäride pikaajalise kaasamise soodustamisega ja direktiivi 2013/34/EL seoses ühingujuhtimise aruande teatavate elementidega.

**12.** Nõukogu [määrus](#) (EMÜ) nr 2137/85, 25. juuli 1985, Euroopa majandushuvigrupi kohta, EÜT L, 31.7.1985, 199/1; vt ka Euroopa Liidu Nõukogu määruse (EMÜ) nr 2137/85 «Euroopa majandushuviühingu kohta» rakendamise [seadus](#), RT I 2000, 53, 342; 2004, 30, 208.

**13.** Nõukogu [määrus](#) (EÜ) nr 2157/2001, 8. oktoober 2001, Euroopa äriühingu (SE) põhikirja kohta, EÜT L, 10.11.2001, 294/1; vt ka Euroopa Liidu Nõukogu määruse (EÜ) nr 2157/2001 «Euroopa äriühingu (SE) põhikirja kohta» rakendamise [seadus](#), RT I, 25.10.2012, 8; [töötajate üleühenduselise kaasamise seadus](#), RT I, 04.07.2011, 4.

**14.** Nõukogu [määrus](#) (EÜ) nr 1435/2003, 22. juuli 2003, Euroopa ühistu (SCE) põhikirja kohta, ELT L, 18.8.2003, 207/1; vt ka Euroopa Liidu Nõukogu määruse (EÜ) nr 1435/2003 «Euroopa ühistu (SCE) põhikirja kohta» rakendamise [seadus](#), RT I, 25.10.2012, 7; [töötajate üleühenduselise kaasamise seadus](#), RT I, 04.07.2011, 4.

**15.** Euroopa Parlamendi ja nõukogu [määrus](#) (EÜ) nr 1082/2006, 5. juuli 2006, Euroopa territoriaalse koostöö rühmituse (ETKR) kohta, ELT L, 31.07.2006, 210/19; vt ka Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EÜ) nr 1082/2006 «Euroopa territoriaalse koostöö rühmituse (ETKR) kohta» rakendamise [seadus](#), RT I, 21.06.2014, 9.

**16.** [Ettepanek](#): nõukogu määrus Euroopa osaühingu põhikirja kohta, 25.6.2008, KOM(2008) 396 lõplik.

**17.** [Ettepanek](#): Nõukogu määrus Euroopa sihtasutuse (FE) põhikirja kohta, 8.2.2012, COM(2012) 35 final.

**18.** [Proposal](#) for a COUNCIL REGULATION (EEC) on the Statute for a European association, EÜT C, 31.8.1993, 236/1.

**19.** [Proposal](#) for a COUNCIL REGULATION (EEC) on the Statute for a European mutual society, EÜT C, 31.8.1993, 236/40.

## **Lisa 2: Ühinguõiguse ekspertide 13.6.2014 kohtumise kokkuvõte**

Võtsid osa: dr. iur. Villu Kõve, Riigikohtu kohtunik, TÜ dotsent; dr. iur. Martin Käerdi, vandeadvokaat, TÜ dotsent; Sander Kärson, vandeadvokaat, TÜ seminarijuhendaja; dr. iur. Kalev Saare, vandeadvokaat, TÜ dotsent; dr. iur. Urmas Volens, vandeadvokaat, TÜ lektor; dr. iur. Andres Vutt, TÜ dotsent; Indrek Niklus, eraõiguse talituse juhataja; Pille Kriibi, eraõiguse talituse nõunik; Külliki Feldman, eraõiguse talituse nõunik, lähteülesande koostaja.

**Kohtumise alus:** rahandusministri 15.4.2014 [käskkiri](#) nr 58.

**Ekspertide valiku kriteeriumid:** ulatuslikud teoreetilised ja praktilised teadmised ühinguõigusest, akadeemiline tegevus, soovitavalt varasem õigusloome kogemus ja teadustöö ühingu- või eraõiguse valdkonnas. Kõik osalenud eksperdid vastavad vähemalt kolmele nimetatud kriteeriumile.

**Kohtumise tulemus:** Ekspertid leidsid üksmeelselt, et ühinguõiguse kodifitseerimine (revisjon/moderniseerimine) on vajalik, kuid eraõiguslike juriidiliste isikute koodeksi väljatöötamine ei ole põhjendatud.

### **Kohtumise eesmärk:**

Kohtumise peamiseks eesmärgiks oli Eestis tunnustatud ühinguõiguse ekspertide arvamuse väljaselgitamine ühinguõiguse kodifitseerimise projekti vajalikkuse ja võimaliku ulatuse kohta. Kohtumisel arutati läbi teemad, mis on nimetatud rahandusministri 15.4.2014 käskkirjas nr 58: „Ekspertid annavad oma seisukoha mh järgmistes küsimustes: 1) kas nimetatud valdkonnas on kodifitseerimine (vt termini sisu antud kontekstis) vajalik ja mis põhjustel? 2) milliseid muudatusi on valdkonna õigusloomes vaja teha ja miks neid ei ole otstarbekas teha tavapärasel korras? (Tuua mõned olulised näited); 3) kas kodifitseerimine on kõne all olevas valdkonnas lähiaastatel (2014-2020) võimalik? Siinkohal tuleks arvesse võtta muid juba teadaolevaid muudatusi, mida lähiaastatel selles valdkonnas teha plaanitakse (sh EL õigus), Riigikogu valimisi, eelseisvat EL eesistumist 2018 ja sellest tulenevat töökoormuse kasvu mõnedes valdkondades. Samuti seda, kas on teada, et on inimesi, kes on võimelised ja tahaksid seda tööd teha; 4) kas valdkonna kodifitseerimisel saab läbi viia kõiki eelnimetatud tegevusi (vt tegevused kodifitseerimise raames<sup>520</sup>)? Kui ei, siis milliseid mitte ja miks?“.

### **Üldinformatsioon:**

Kohtumise alguses anti ekspertidele ülevaade ühinguõiguse kodifitseerimise ja lähteülesande koostamise projektist. Selgitati, et 2014. aastal toimub kodifitseerimise ettevalmistamine ning kirjeldati vastavat tegevuskava. Kui selle tulemusel selgub kodifitseerimise vajadus, siis kodifitseerimine ise toimuks aastatel 2015–2018, mille jooksul tuleb koostada analüüsid ja esitada eelnõu(d) Vabariigi Valitsusele. Samuti selgitati kodifitseerimise mõistet, sh asjaolu, et kodifitseerimise projekti raames ei tule ühinguõiguse valdkonna norme koondada tingimata ühte koodeksisse, vaid kodifitseerimine võib tähendada ka üksnes juba kehtivate seaduste põhjalikku, sisulist ja süsteemset analüüsi, ühtlustamist ja ajakohastamist juhul, kui ühtse koodeksi tegemine ei osutu antud valdkonnas põhjendatuks. Koodeksi tegemise vajalikkust hinnatakse samuti ettevalmistava tegevuse raames. Ekspertidele anti ülevaade

---

<sup>520</sup> Vt üleval punktis II.4 sisalduvat loetelu.

põhjustest, miks ühinguõiguse kodifitseerimine on Justiitsministeeriumi hinnangul vajalik [...] ning millised argumendid räägivad koodeksi poolt ja vastu [...].

#### **Koodeksi vajalikkus:**

Ekspertid leidsid üksmeelselt, et eraõiguslike juriidiliste isikute koodeksi väljatöötamine ei ole põhjendatud.

Selles valdkonnas kehtiv struktuur (üldregulatsioon TsÜSis, eriregulatsioonid: ÄS, MTÜS, SAS jne) toimib suuremate probleemideta. Õiguskäibes ollakse sellise struktuuriga ja olemasolevate numeratsioonidega harjutud, selle põhjal on tekkinud väärtuslik kohtupraktika. Seetõttu tuleks olemasolev struktuur säilitada ja teha üksnes hädavajalikke muudatusi. Lisaks on erinevate ühinguliikide ühisosa nii väike, et lisaks TsÜSis olevatele üldreeglitele ei ole võimalik olulist ühisosa tuvastada. Samuti võib kunstlikult täiendava ühisosa loomine õiguse rakendamist hoopis raskendada.

Erandiks on ekspertide hinnangul registrimenetlus: kõikide juriidiliste isikute registrimenetluse sätted tuleks koondada ühte õigusakti (seejuures ilma maksejõuetuse osata). Hetkel asuvad registrimenetluse normid laiali ÄSis, TsMSis, MTÜSis, kohtu registriosakonna kodukorras jne. Samas on registripidamise reeglid sisuliselt samad. Kaaluda tuleks ka mitmete senise kohtu registriosakonna kodukorra reeglite kehtestamist seadusega. Lahtiseks jäi küsimus, kas registrimenetluse sätted peaksid jääma ÄSi või oleks otstarbekas teha eraldi registriseadus; see küsimus tuleb otsustada alles kodifitseerimise projekti raames.

Koodeksi vastu räägib ekspertide arvates ka see, et kui selle koostamine saab projekti raames peamiseks eesmärgiks, tekib oht, et selle väga mahuka tegevuse kõrval jäävad tegelikud probleemid ja sisulised vastuolud lahendamata. Peamiseks eesmärgiks peakski olema hoopis sisuliste probleemide lahendamine. Selleks tuleks uurida ka asjakohaste välisriikide vastavaid reegleid ning EL õigust (sh kohtupraktika). Kodifitseerimise tulemuseks ei pea olema kõikide valdkondade sisuline muutmine, vaid teatud küsimustes võib koostatava analüüsi tulemusel selguda, et olemasolev regulatsioon toimib ja põhimõtteliste muudatuste tegemine ei ole vajalik.

Seaduste paragrahvide numbrite muutmise vajalikkus tuleb otsustada alles siis, kui on selgunud vajalike muudatuste maht, aga võimalusel tuleks seda vältida.

Lahtiseks jäi küsimus, kas TsÜSis sisalduvaid üldosa reegleid tuleks muuta/täiendada ning jätta eriseadustesse üksnes erandid või peaksid eriseadused sisaldama ammendavat regulatsiooni (nt otsuste kehtetuse alused). See küsimus tuleb otsustada kodifitseerimise raames.

#### **Revisjoni vajavad üksiküsimused:**

Lahendamist vajavatest üksiküsimustest nimetati erinevate ekspertide poolt järgmiseid küsimusi (seejuures ei pruugi tegemist olla kõikide ekspertide ühise seisukohaga): OÜ ja MTÜ reeglid on liiga detailsed ja tekitavad halduskoormust (nt MTÜ majandusaasta aruande esitamise kohustus); need reeglid peaksid olema dispositiivsemad; OÜ reeglid ei peaks mitmetes küsimustes olema samaranged/detailsed kui ASil; samuti ei peaks mitmed börsiühingute reeglid kohalduma ülejäänud ASidele ja OÜdele; II. ühinguõiguse direktiivis sisalduvad kapitali regulatsiooni erandid tuleks üle võtta; osanike



registri küsimus vajab lahendust; õiguskaitsevahendite valdkond vajab reformi; vaja reegleid juhuks, kui osalus jaguneb osanike vahel võrdselt ja seetõttu ei ole võimalik otsuseid vastu võtta; välja tuleb töötada *sell-out* reeglid; aktsionäridele tuleks anda õigus nõuete esitamiseks juhatuse vastu; analüüsida, kas vastutuse reeglid tuleks üle viia pankrotiseadusesse (rahvusvahelise eraõiguse küsimus); võimaldada aktsiaseltsis ühetasandilist juhtimissüsteemi; sunddividendide problemaatika; audiitorite kohustused ja vastutus; elektroonilise hääletamise kord tuleks seadusesse kirjutada; *start-up*'de soodustamine (sh tuleb tuvastada, kas tegemist on sisuliste probleemidega või saaks neid selgitamisega ületada; nt osa pantimise probleemid); rahvusvahelise eraõiguse küsimustega tuleb kodifitseerimise projekti tegeleda üksnes siis, kui tegelikud probleemid on tuvastatavad (EL õigusega kooskõlla viimise vajalikkus ja võimalikkus); analüüsida piiriülese mobiilsuse temaatikat; aktsionäride lepingu problemaatika (kas anda kokkulepetele ühinguõiguslik tähendus); analüüsida SA regulatsiooni; samas ei peaks revisjoni käigus keskenduma MTÜ alaliikidele.

Lisaks saadavad eksperdid soovi korral täiendavad analüüsimist vajavad teemad kirjalikult, kui neile on edastatud JMi koostatud küsimuste loetelu. Ekspertid saavad esitada täiendavaid ettepanekuid ka sūgisel lähteülesande esialgse versiooni avalikustamisel.

Ekspertid leidsid üksmeelselt, et ühinguõiguse kodifitseerimine (revisjon/moderniseerimine) on vajalik. Üksikprobleemide lahendamine peab ekspertide hinnangul toimuma seetõttu kodifitseerimise projekti raames, et tavakorras pole tagatud piisavalt süstematiseeritud käsitlus.

Ekspertide hinnangul on üksiküsimuste revisjoni raames võimalik läbida kõik tegevused, mida kodifitseerimisprojekti korral nõutakse (vt ülevalt joonealust märkust nr 1), sh keskenduda halduskoormuse vähendamisele, analüüsida EL õigust, soodustada e-lahendusi jne.

#### **Töögrupi korralduslikust poolest:**

Ekspertide hinnangul ei peaks töögrupp olema väga suur. See peaks koosnema valdkonna parimatest asjatundjatest, mitte erinevate huvigruppide poolt määratud esindajatest. Üks töögrupi liige peaks konkreetse teema ette valmistama, mis siis omakorda kõikide töögrupi liikmete poolt läbi arutatakse. Hiljem peab üks töögrupi liige vastutama tervikteksti koostamise eest. Töögrupi liikmetel võiks olla võimalik tellida JM nõusolekul mõned analüüsid/võrdlused teistelt isikutelt, jäädes samas ise lõpptulemuse eest vastutavaks. Töögrupi juhil võiks olla assistent. Mitmed kohtumisel osalenud eksperdid oleksid valmis kodifitseerimise projektis kaasa löömiseks avalikul konkursil osalema. Kaaluda võiks 2015. aastal kodifitseerimise konverentsi ja AS 20. aastapäeva konverentsi ühildamist.

Külliki Feldman

Ülevaate koostaja

