



EESTI ADVOKATUUR

ÄRIÕIGUSE KOMISJON

Justiitsministeerium

Meie 23.11.2023

info@just.ee

Eesti Advokatuuri äriõiguse komisjoni arvamuse äriregistri seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsuse kohta

I. Sissejuhatus

Justiitsministeerium on küsinud Eesti Advokatuurilt arvamust **äriregistri seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsuse** (edaspidi „VTK“) kohta, mille eesmärgiks on Eesti ettevõtluskeskkonna parandamine, vähendades potentsiaalselt probleemsete äriühingute asutamist, juhtimist ja omamist. Täname ministeeriumit protsessi kaasamise ning arvamuse avaldamiseks võimaluse andmise eest.

VTKs on lahendusena välja pakutud **kaks alternatiivi**. Ühe lahendusena kaalutakse majandustegevuse keelu laiendamist. Teise võimalusena kaalutakse piirata registripidaja suhtes korduvalt seadusrikkuvalt käitunud isikute poolt ühingute asutamist ning nende osanike nimekirja kandmist (olukordades, kus osanike nimekirja pidajaks on register). Seda plaanitakse teha läbi täiendava piirangu kehtestamise. Piirangu kohaldamise otsustusõigus antaks VTK kohaselt ühingu registreerimisavalduse lahendamise käigus registripidajale. See tähendab, et Tartu Maakohtu registriosakonna kohtunikuabid saaksid vastava kaalutusotsuse pädevuse/õiguse – kas korduvas rikkumises oleval isikul võimaldatakse ühing asutada ja kas ta kantakse osanikuna osanike nimekirja või mitte.

II. Komisjoni arvamuse

VTK kohaselt on muudatuste **eesmärgiks** Eesti ettevõtluskeskkonna parandamine seeläbi, et vähendada potentsiaalselt probleemsete äriühingute asutamist, juhtimist ja omamist. Lisaks soovitakse lahendada majandusaasta aruannete esitamata jätmise ning ühingute riigi kustutada jätmise (ühingute hülgamise) probleemi. Komisjon tunnistab **praktiliselt kõigi nende probleemide olemasolu**. Kindlasti tuleks nii sariasutamise/ühingute hülgamise kui ka aruannete esitamata jätmise teemadega tegeleda. On tänuväärne, et ministeerium neid probleeme teadvustab ning on asunud lahendusi otsima.

Samas leiame, et **enne seaduste muutmise/täiendavate piirangute kehtestamise kaalumist tasuks proovida ja analüüsida, kas soovitud eesmärgid oleks võimalik saavutada juba olemasolevate meetmete tõhusama rakendamise kaudu**. Selliselt ei kaasneks teistele ettevõtjatele ega üldisele Eesti ettevõtluskeskkonnale uusi piiranguid ega negatiivseid mõjusid.

Esiteks võiks registriosakonnast uurida, kui palju on nüüdseks registriosakonna poolt saririkkujatele (nii ühingutele kui juhatuse liikmetele) trahve tehtud ning milline on olnud selle mõju. See asjaolu tasuks kindlasti jälgimisele võtta, olemaks suuteline ka hiljem trahvimisega kaasnevat mõju hinnata. Võib-olla oleks abiks juba see, kui korduvrikkujate gruppi kuuluvatele isikutele aktiivsemalt trahve teha, sh kindlasti ka nende juhatuse liikmetele. Selliselt nad teavad, et ühingu nn kestana maha jätmise ei ole neile enam tasuta, sh et nad vastutavad rahaliselt ka isiklikult. Samuti tasuks kindlasti jätkata aktiivse teavitustööga teavitamaks avalikkust registripoolsest trahvimise õigusest ning ka selle õiguse edaspidisest aktiivsemast kasutamisest.

Samuti tasuks konsulteerida Maksu-ja Tolliametiga uurimaks, et kui saririkkujatega seotud maksuvõlad on niivõrd suured, miks ei esita nad ise pankrotimenetluse avaldusi. Ajutisel pankrotihalduril on pankrotiseaduse § 22 lg 5 kohaselt kohustus oma arvamuses märkida mh kas maksejõuetuse põhjuseks on kuriteo tunnustega tegu, raske juhtimisviga või muu asjaolu. Nendest kahe esimese ilmnemisel tuleb sama seaduse § 28 kohaselt nii halduril kui kohtul prokuröri või politseile teatada kriminaalmenetluse alustamise otsustamiseks. Seega Maksu-ja Tolliameti aktiivsema tegevusega võib olla võimalik jõuda juba täna eksisteerivate meetmete (ärikeeld ja tegutsemiskeeld) rakendamiseni. Seda tänaseks mh ka olukordades, kus pankrotimenetluse raugemise vältimiseks deposiiti pankrotimenetluse kulude katteks kohtu poolt määratud summat ei kanta, sest PankrS § 30 lg 5 kohaselt peab siis kohus juriidilisest isikust võlgniku puhul tegema maksejõuetuse teenistusele ettepaneku esitada avaldus pankrotimenetluse läbiviimiseks avaliku uurimisena. Raske juhtimisvea või kuriteotunnustega tegude puhul peaks teenistusel avaliku uurimise läbiviimiseks eelduslikult huvi olemas olema.

Siinkohal võib olla täiendavalt praktiliseks abiks ühine pankrotihalduritele, prokuröridele ja kohtunikele suunatud koolitus, selgitamaks saririkkujate poolt praktikas maksejõuetuse tekitamiseks enim kasutatavaid skeeme ning juba täna kehtivast õigusest tulenevaid meetmeid (sh äri- ja ettevõtluskeelu kohaldamise võimalusi ja praktilist vajalikkust). Seda eelkõige teema nõ fookusesse seadmiseks (prioriteedi tõstmiseks) kui ka aitamaks spetsialistidel nii juhtimisvigu kui maksejõuetust põhjustavaid kuriteotunnuseid praktikas paremini avastada ning aktiivsemalt neist teavitada. See peaks eelduslikult omakorda aitama kaasa kohtu poolt aktiivsemalt äri- ja tegevuskeeldude rakendamisele (loomulikult ainult põhjendatud olukordades). Kui praktikas peaks olema probleeme äri- või ettevõtluskeelu kohaldamise eelduste, kehtivuse tähtaja vms keelu rakendamise või vähese mõju aspektidega, saaks analüüsida nende keeldude rakendamise ja kehtivuse laiendamise vajalikkust/põhjendatust. Sellisel juhul puudutaksid võimalikud seaduse muudatused oluliselt väiksemat gruppi isikuid ega omaks üldisele Eesti ettevõtluskeskkonnale piiravat mõju.

Kindlasti tasuks sellest teavitada ka avalikkust, et registri kuritarvitustega (lisaks majandusaasta aruannete esitamata jätmisele ka ühingute sarihülgamine/asutamine) kavatsetakse aktiivsemalt tegelema hakata ning selleks saavad spetsialistid täiendavalt koolitatud jms üldsusele suunatud teave, mis vähendaks saririkkujate huvi oma senise tegevuse jätkamiseks (sh kajastada esimesi juhtumeid aktiivsemalt meedias jms).

Täiendavalt võib kaaluda, kas tasuks täiendada ajutise halduri arvamuse kohustuslike andmete loetelu (pankrotiseadus § 22 lg 2) selliselt, et haldur avaldaks seal ka võlgniku ja võlgnikuga seotud isikute kehtivad ja kehtetud seosed. See teave võib aidata tuvastada võimalikke saririkkujaid kui ka võib arvamuse koostamise käigus tuua haldurile paremini esile seotud isikute vahelised tehingud, mida praktikas pahatahtlike maksejõuetuste põhjustamisel tihti kasutatakse.

Juhul, kui sellist teavitamise süsteemi juba ei eksisteeri, võiks registriosakond saata lisaks majandusaasta aruannete esitamise tähtaja saabumise teavitustele automaatselt e-kirja teel meeldetuletused ka neile, kes on tähtaegselt aruande esitamata jätnud. Seejärel juba automaatsed trahvihoiatused. Saririkkujatele seejärel kindlasti ka trahviteated.

Samuti tasub kaaluda, kas tasuks registrile luua automaatne märgete/teadete süsteem, et kui isik asutab ühingu, siis nähtuks viide, et selle ühingu osaniku või juhatuse liikmega seotud teistel ühingutel on maksuvõlgasid, on sundkorras lõpetamisel ja/või registripoolt kustutamisel. Kui selline viide ei ole nt andmekaitse vms aspekti tõttu võimalik või proportsionaalne, siis vähemalt otseviide nende isikutega seotud ühingutele (nn aktiivsete linkidena, millel klikates avaneb seotud isikute nimekirja ja sealt juba edasi klikates näeb ära maksuvõlad, kustutamise hoiatused jms). Sellist tüüpi tehniliste kasutamise mugavuste lisamine võib aidata tarbijatel jt võimalikel koostööpartneritel tuvastada juba esmasel andmete vaatlusel saririkkujad ja seeläbi vältida nendega koostöösuhetesse astumise või siis leida võimalus koostöö lõpetamisele. See omakorda vähendaks saririkkujate huvi uute ühingute loomiseks, sest uute ühingute abil nad loodavad mh peita oma varasemat ärilist minevikku, mis vastavate märgete või viidete kaudu enam sellist ei toimiks.

Alles seejärel, kui eksisteerivate meetmete ja muude toetavate abivahendite (nt avalikkuse teavitamine, spetsialistide koolitamine jms) tõhusam rakendamine soovitud tasemel tulemusi ei too, võiks analüüsida olemasoleva õiguskorra võimalikke muudatusi, sh uute meetmete ja piirangute, kehtestamist. Kuid seda kindlasti põhjaliku analüüsiga (sh arvestades teiste riikide praktikaid) ning kindlasti mõjuhinnanguga. Mh tuleks siis põhjalikult hinnata võimalike uute meetmete vastavust Eesti Vabariigi põhiseaduse (edaspidi „PS“) §-des 31 ja § 32 sätestatud põhiõigustele. Samuti tuleks arvestada kehtivate keeldude põhisu/eesmärki ning üldiseid kehtiva õiguse põhimõtteid (sh registripidamisel kehtivat formaalsuse printsiipi). Kindlasti tuleks leida sellised meetmed, mis arvestades üsna väikest rikkujate arvu, ei piiraks/koormaks seaduskuulekaid ettevõtjaid ega kahjustaks üldist Eesti ettevõtluskeskkonda, mille atraktiivsuse tõstmisesse on palju panustatud.

Komisjon on veendunud, et kui olemasolevate meetmete tõhusama rakendamise tulemusena siiski soovitud eesmärgi ei saavutata, on põhjalik analüüs ja mõjuhinnang tingimata vajalik - leidmaks probleemide lahendamiseks võimalikult efektiivsed ja samas üldist ettevõtluskeskkonda võimalikult vähekoormavad/piiravad meetmed. Kahtleme, et VTKs väljapakutud lahendused neid eeldusi või ka tegelikult soovitud eesmärgi täidavad. Kardame, et VTKs pakutud lahendused võivad vastupidiselt loodetule mõjuda hoopis Eesti üldist ettevõtluskeskkonda kahjustavalt.

Komisjon on seisukohal, et VTK-s pakutud lahendused ei pruugi olla kooskõlas PS §-des 31 ja 32 sätestatud **ettevõtlusvabaduse ja omandiõiguse põhiõigustega**. Samuti võib VTK-s kaalutud majandustegevuse keelu laiendamine jääda õiguslikult kohaldamatuks/ebalooiliseks, kuivõrd **sisult haakuvad VTK-s seatud eesmärgid pigem rohkem äri -ja ettevõtluskeeluga kui majandustegevuse keeluga**. Need aspektid vajaksid kindlasti põhjalikumalt analüüsi.

Samuti on komisjon mures, et VTK-s planeeritud **kohtunikuabide pädevuse laiendamine suurendaks õiguslikku ebakindlust ja tekitaks üldisest registripidamise formaalsuse põhimõttest põhjendamatu erandi**. Äriõiguse komisjon on ka varasemalt korduvalt viidanud **registriosakonna praktika ebahütlusele ning sellest tingitud õiguslikule ebakindlusele** – erinevad kohtunikuabid lahendavad samu ja sarnaseid asju erinevalt, kohati ka vastuolus seaduses sätestatuga. Samuti puudub eelnev registriga nn kooskõlastamise võimalus, mis võimaldaks tehingutega seotud registritoiminguid selliselt planeerida, et oleks kindel, et kannete tegemisel ootamatult probleeme ei tekiks. Äriregistri seaduse jõustumise järgselt on registriosakonna ebahütlase praktika probleem veelgi süvenenud. Kuivõrd praktikas on registritoimingutega seotud tehingute puhul üldjuhul olulisem kiire lahenduse leidmine (mitte määruse vaidlustamine), siis kohtupraktikasse enamus selliseid probleeme ei jõua. Ka ministeerium ise viitab registriosakonna liigsele töökoormusele ning kohtunikuabiameti vähesele atraktiivsusele, mistõttu on alust arvata, et registriosakonna töökoormus ei ole lähiajal vähenemas ega ka praktika ühtlustumas. Sellises tases juba niigi ebakindlas õiguslikus olukorras kohtunikuabidele täiendava otsustusõiguse andmine (ja seda veel kaalutusõigusena) oleks täiendava õigusliku ebakindluse näol ettevõtluskeskkonda äärmiselt kahjustav. Lisaks läheks see vastuollu ka üldise registrimenetluse formaalsuse (ÄRS § 41 lg 1) põhimõttega, millest antud VTK raames erandi kehtestamine kindlasti

põhjendatud ei ole. **Palume kohtunikuabidele sellist täiendavat otsustamisõigust kindlasti mitte anda.**

Lisaks ei ole VTK-s kaalutavad meetmed proportsionaalsed. VTK kohaselt on võimaliku piirangu alla kuuluvaid isikuid ca 1158 ja nende ühinguid ca 4245. Mõistame, et ühtepidi on see suur arv ning ka tekitatud kahju on suur, kuid samas kõigist juriidilistest isikutest on see vaid ca 1,2%. Kusjuures VTK kohaselt moodustab sellest üsna suure osa vaid 5 nn saririkkuja tegevus. Samas planeeritavad meetmed omaksid piiravat/koormavat mõju ka teistele ettevõtjatele. See võib mõjuda Eesti ettevõtluskeskkonnale kahjustavalt. Seda arvestades ei tundu komisjonile proportsionaalsed lahendused, millega kaasneks registripidamise formaalsuse üldpõhimõtte muutmine ning õigusliku ebaselguse suurenemine. See ei mõjuks Eesti üldisele ettevõtluskeskkonnale positiivselt, sest valdav osa ettevõtjaid ei ole pahatahtlikud. Mh ei ole alati pahatahtlikkus ka majandusaasta aruannete hilinemisega või esitamata jätmise põhjuseks. Praktikas võib seda juhtuda erinevatel põhjustel, sh pikemal tegutsemise ajal ka korduvalt (nt juhatuse liikmete või raamatupidajate vahetumisel, haigestumisel, surmal; välismaistelt isikutelt allkirjade kogumise täiendava ajakulu tõttu jne). Samuti ei aitaks kavandatav meede lahendada aruannete esitamise probleemi, kuivõrd see mõjutaks vaid neid isikuid, kes soovivad uut ühingut asutada.

Täiendava asutamise piirangu kehtestamine tähendaks nii ühingute asutamisel kui osanike nimekirja kannete tegemisel **täiendavat ajakulu**. See ei mõju positiivselt Eesti üldisele ettevõtluskeskkonnale. Kuigi VTKs on viidatud, et automaatkontrollide võimaluse loomisega oleks ajakulu minimaalne, siis piirangu alla kuuluvate isikute suhtes ei saa see nii olla. Nende suhtes peaks registriosakond tegema kaalutusotsuse, mis tähendab nii täiendavat töökoormust registriosakonnale kui ka täiendavat ajakulu ja õigusselguse puudumist piirangu alla kuuluvatele isikule (ja osanike nimekirja kande tegemisel ka osade võõrandajatele ja kannetele tuginevatele isikutele). Selliste kaalutusotsuste vaidlustamine tekitaks omakorda täiendavat töökoormust nii registrile kui kohtutele kui ka täiendavat halduskoormust ja kulu piirangute alla kuuluvatele isikutele. Siinkohal on oluline korrata, et mitte alati ei ole aruannete esitamata jätmise vm äriregistri toimingute rikkumiste põhjuseks pahatahtlikkus. Selliseid rikkumisi võib juhtuda ka seaduskuulekatel ettevõtjatel. Samuti kaasneb iga täiendava lahenduse (sh automaatlahenduse) loomisega riigile täiendav rahaline kulu, mille kandmine käesoleval majanduslikult keerulisel ajal ei pruugi põhjendatud olla.

Eeltoodu tõttu eelistame kindlasti lahendusi, mis keskenduksid olemasolevate saririkkujate profiili pinnalt olukorrale lahenduse leidmisele - selliselt, et see ei mõjutaks piiravalt ja negatiivselt teisi ettevõtjaid ja üldist Eesti ettevõtluskeskkonda. Selleks omakorda tundub kõige mõistlikum alustada olemasolevate meetmete osas teadlikkuse tõstmisest ning nende oluliselt tõhusamast rakendamisest (eelkõige registriosakonna poolsete trahvide ja kohtu poolsete äri- ja ettevõtluskeelude kaudu). Alles siis, kui olemasolevate meetmete (eelkõige trahvid, äri- ja ettevõtluskeelud) tõhusam kasutamine ja muud toetavad abinõud (spetsialistide koolitamine, üldsuse teadlikkuse tõstmine jms) seatud eesmärged ei täida, tasuks kaaluda uute meetmete või piirangute kehtestamist. Kuid seda kindlasti ainult põhjaliku analüüsi ja mõjuhinnanguga.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Annika Vait

Advokatuuri äriõiguse komisjoni liige

/allkirjastatud digitaalselt/

Piret Jesse

Advokatuuri äriõiguse komisjoni esimees