

**SELETUSKIRI**  
**Vabariigi Valitsuse otsuse juurde**  
**„Eesti seisukohad algatuste kohta, mis reguleerivad mittetulundusühingute piiriülest**  
**tegutsemist Euroopa Liidus“**

## **1. Sissejuhatus**

Vabariigi Valitsuse seisukohad esitatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi eelnõu kohta, mis käsitleb mittetulundusühingute<sup>1</sup> piiriülest tegevust.<sup>2</sup> Direktiivi eelnõuga kaasnevad veel kahe EL määruse muutmise eelnõud.<sup>3</sup> Uue direktiivi eelnõu ja määruste muutmise ettepanekuga püütakse parandada mittetulundusühingute siseturu toimimist ja soovitakse kehtestada meetmed, millega kooskõlastatakse Euroopa Liidu mittetulundusühingu kui uue ühinguvormi loomise ja tegevuse tingimused ja võimalused, et hõlbustada siseturul tegutsevate mittetulundusühingute liikumisvabaduse kasutamist.

Direktiivi eelnõu üldine eesmärk on parandada mittetulundusühingute piiriülese tegevuse võimalusi Euroopa Liidus. Eelkõige soovitakse eesmärgi saavutada seeläbi, et võimaldatakse tulevikus asutada täiesti uut mittetulunduslikku EL ühinguvormi – EL mittetulundusühing ehk EL MTÜ – piiriülese tegutsemise eesmärgil. Direktiivi eelnõu põhjendatakse vajadusega parandada siseturu toimimist, kõrvaldades õiguslikud ja halduslikud tõkked mittetulundusühingutelt, mis tegutsevad või soovivad tegutseda rohkem kui ühes liikmesriigis. Seeläbi soovitakse edendada mittetulundusühingute rolli majanduslike ja ühiskondlike väärtuste loomisel Euroopa Liidus ning võimaldades neile võrdseid võimalusi.

EL mittetulundusühingu direktiivi ettepanekuga reguleeritakse järgmisi aspekte:

- EL MTÜ tunnused, õigusvõime, põhikiri, juhtimine ja liikmesus;
- EL MTÜ tegutsemise piirangud: võrdse kohtlemise põhimõte, diskrimineerimiskeeld, kontroll, registreerimine, rahastuse taotlemine, teenuste osutamise ja kaubavahetamise õigus ja piirangute keelud (nt kodakondsusel põhinevad);
- EL MTÜ asutamise põhimõtted: vähemalt kolm asutajat, ümberkujundamise reeglid, liikmesriikide loodav register, väljastatavad tõendid;
- EL MTÜ õigus viia asukoht teise riiki ja selle protsessi menetlusreeglid;
- EL MTÜ vabatahtlik ja mittevabatahtlik lõpetamine, kasumi jaotamise piirangud;
- EL MTÜ pädevate asutuste järelevalve ja koostöö;
- Euroopa Komisjoni õigus võtta vastu rakendusakte.

Eesti toetab üldiselt EL mittetulundusühingute piiriülese tegutsemise edendamist, ent uue EL ühinguvormi loomist ei toeta. Ühelt poolt pole varasemad EL ühinguvormide algatused olnud alati edukad, lisaks ei ole juba olemasolevad EL ühinguvormid populaarsed (neid on asutatud vähe). Teisalt ei tegele direktiivi eelnõu tegelike probleemidega, millega olemasolevad mittetulundusühingud ühisturul silmitsi seisavad (ühingute vastastikune tunnustamine, piiriülene reorganiseerimine, registreerimine, rahastuse ja maksunduse erisustest tulenevad keerukused). Uue ühinguvormi loomiseks ja selle n-õ käigushoidmiseks on vaja teha mitmeid kulutusi (õigusakti menetlemine, riigisisesse õigusesse ülevõtmine, infosüsteemide, sh äriregistri arendamine, teavitamine jne), mistõttu on küsitav, kas liikmesriikide sellealased pingutused on proportsionaalsed saavutatava eesmärgiga (võimalikult 27 riigi reeglite alusel asutatud ja tegutsevad piiriüleised ühingud). Pigem tuleb olemasolevate ühingute tegevust soodustada Euroopa Liidus äriühingutega sarnaste tingimuste loomisega, nagu näiteks reeglid vastastikuse tunnustamise kohta, registreerimispõhimõtete ühtlustamine ja informatsiooni avalikustamise nõuded, samuti registrite vaheline andmevahetus.

<sup>1</sup> Direktiivi eelnõu eestikeelses versioonis kasutatakse ingliskeelse versiooni mõiste „European cross-border association“ vastena mõistet „Euroopa piiriülene ühing“. Sisuliselt on tegemist piiriülese mittetulundusühinguga, kuid direktiivi eelnõus kasutatakse mõistet „mittetulundusühing“ eelkõige liikmesriikide olemasolevate mittetulundusühingute vormide kohta.

<sup>2</sup> Ettepanek: EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU DIREKTIIV Euroopa piiriüleste ühingute kohta, COM(2023) 516 final (edaspidi: *direktiivi eelnõu*). Direktiivi eelnõu ja selle tõlkega on võimalik tutvuda [EUR-Lexis](#). Eelnõude infosüsteemis (EIS) on eelnõuga seotud dokumendid leitavad [siit](#).

<sup>3</sup> Ettepanek: EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU MÄÄRUS, millega muudetakse määrusi (EL) nr 1024/2012 ja (EL) 2018/1724 seoses siseturu infosüsteemi ja ühtse digivärava kasutamisega teatavate nõuete täitmiseks, mis on sätestatud Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivis (EL) .../... Euroopa piiriüleste mittetulundusühingute kohta (COM(2023)516). Määruste muutmise eestikeelne eelnõu on kättesaadav [siit](#).

Direktiivi eelnõuga kaasneb ka algatus kahe EL määruse muutmiseks:

1. Siseturu infosüsteemi määruse (nn IMI määruse) muutmisega soovitakse tõhustada riikidevahelist tulevast koostööd siseturu infosüsteemi kaudu EL mittetulundusühingu piiriülese tegevuse osas (nt pädevate asutuste vahelist teabevahetust).
2. Euroopa ühtse digivärava (*Single Digital Gateway, edaspidi SDG*) määruse (EL) 2018/1724 muutmisega tagatakse juurdepääs piiriülestele teenustele ühtse digivärava kaudu ka muudele juriidilistele isikutele kui äriühingutele – seega ka mittetulundusühingutele. Neid muudatusi Eesti toetab.

Täna on ühtses digiväravas juba kodanikele ja äriühingutele ligipääs erinevate teenuste kasutamiseks tagatud. Ühtse digivärava määruse muudatuse ettepanek tagaks ka uuele sihtgrupile (kõikidele juriidilistele isikutele, st mitte ainult äriühingutele) siseturul tegutsemiseks vajalike infoteenuste, e-teenuste ja abiteenuste juurdepääsu ning võimaldaks tõendite automaatset piiriülest vahetamist kooskõlas andmete ühekordse küsimise (*once only*) põhimõttega. Eesti hinnangul aitab SDG vältida Euroopa Liidus valdkondlikku killustatust ning tagada Euroopa Liidus sektoriülene andmevahetus. Üldjuhul on Riigi Infosüsteemi Ametil võimalik taaskasutada SDG olemasolevaid komponente, kuid on vaja sisse tuua lisana uue sihtgrupi spetsiifika ja vajadused. Seega peab olema valmis olemasolevates infosüsteemides tegema IT arendusi uue sihtgrupi liidestamiseks.

Lisaks on Riigi Infosüsteemi Amet välja toonud vajaduse lisanduvaks ühe inimese tööjõukuluks ja iga-aastase süsteemi halduskulu tõusuks. Eduka seisukoha kaitsmisel SDGga liitumiseks on kulud ilmselt väiksemad ja võimaldavad kokkuvõttes võrreldes iga sektoriaalse piiriülese süsteemi arendustega. Eesti on siseturu infosüsteemi (IMI) osas varasemates seisukohtades (*Eesti seisukohad Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse siseturu infosüsteemi kaudu tehtava halduskoostöö kohta (IMI määrus, KOM(2011) 522 lõplik*) eelnõu suhtes, heaks kiidetud 13. oktoobril 2011. a Vabariigi Valitsuse istungil) toetanud võimalusi IMI süsteemi edasiarendamiseks teistesse siseturu toimimise seisukohast olulistesse valdkondadesse, et parandada siseturu toimimist ning lihtsustada halduskoostööd ja teabevahetust vastavate ELi õiguse sätete rakendamisel. Käesoleva IMI muutmise määruse eelnõu puudutab kitsalt andmevahetust EL MTÜ osas, mistõttu on IMI määruse muutmise algatuse edukus otseses sõltuvuses EL MTÜ algatuse edukusega.

Euroopa Parlament võttis 17. veebruaril 2022 vastu resolutsiooni, mille eesmärk on hõlbustada Euroopa mittetulundusühingute ja -organisatsioonide piiriülest tegevust. Resolutsiooniga taotleti kahe seadusandliku ettepaneku esitamist: esiteks määrus, millega luuakse uus mittetulundusühingu liik – Euroopa mittetulundusühing, ja teiseks direktiiv, millega ühtlustatakse mittetulundusühingute miinimumnõuded Euroopa Liidus.<sup>4</sup> Algatusega sooviti luua mittetulundusühingutele senisest paremad võimalused piiriülesest Euroopa Liidu ühtsel turul tegutseda. Selleks korraldati avalik konsultatsioon, milles osales ka Eesti.<sup>5</sup>

Euroopa Komisjon avaldas 5. septembril 2023 direktiivi ettepaneku Euroopa piiriüleste ühingute kohta. Ettepaneku kohaselt on direktiivi eesmärk parandada siseturu toimimist, kõrvaldades õiguslikud ja halduslikud tõkked mittetulundusühingutelt, mis tegutsevad või soovivad tegutseda rohkem kui ühes liikmesriigis, edendades seeläbi mittetulundusühingute rolli majanduslike ja ühiskondlike väärtuste loomisel Euroopa Liidus ning võimaldades neile võrdseid võimalusi.

Direktiivi ettepanekuga soovitakse luua uus mittetulunduslik EL ühinguvorm, mis on suunatud isikutele, kes on huvitatud tegutsemisest rohkem kui ühes liikmesriigis ja nähakse ette selliste mittetulundusühingute asutamise tingimused ning neile esitatavad nõudmised. Euroopa piiriülene ühing peaks end registreerima ainult ühes liikmesriigis, et saada juriidilise isiku staatus ja õigusvõime. Liikmesriigid peaksid tagama, et Euroopa piiriülene mittetulundusühing moodustatakse registreerimise teel ja et sellel on vähemalt kolm asutajaliiget. Ühingul peaks ettepaneku kohaselt olema otsuseid tegev organ, kuhu kuuluvad kõik liikmed (üldkoosolek või üldkogu) ja lisaks ka vähemalt kolmest isikust koosnev täitevorgan (täitevkomitee või juhatus), mis vastutaks ka ühingu haldamise, juhtimise ja tegevuse korraldamise eest. Euroopa piiriülese ühingu mittetulunduslik otstarve peaks tähendama, et

<sup>4</sup> Euroopa Parlamendi 17. veebruari 2022. aasta resolutsioon soovitustega komisjonile Euroopa piiriüleste mittetulundusühingute ja mittetulunduslike organisatsioonide põhikirja kohta (2020/2026(INL)), leitav [siit](#).

<sup>5</sup> Selleks korraldati avalik konsultatsioon, mille käigus kogus Justiitsministeerium ka huvirühmade arvamusi. Vt täpsemalt [siit](#), [siit](#) ja toimik [EIS](#)-is. Eesti seisukoht avalikul konsultatsioonil oli toetada algatuse üldist eesmärki, et mittetulundusühingute piiriülene tegevus peaks olema kooskõlas EL-i väärtustega ning nende põhiõigused peaksid olema kaitstud, kuid Eesti oli seisukohal, et uue ühingu õigusliku vormi loomine ei vii konsultatsioonis mainitud eesmärkideni.

kui majandustegevuse kaudu teenitakse kasumit, tuleks seda kasutada üksnes ühingu põhikirjas sätestatud eesmärkide saavutamiseks ning seda ei tohi liikmete vahel jaotada. Seetõttu soovitakse kehtestada ka varade lukustamine, mis tähendab, et vara ei või liikmetele jaotada, isegi mitte tegevuse lõpetamise korral.

Direktiivi ettepanekule on lisatud ka kahe erineva EL määruse muutmise ettepanekud. Neist esimene on tehnilist laadi ja sellega muudetakse siseturu infosüsteemi (IMI) loomise määrust (EL) nr 1024/2012<sup>6</sup>, et liikmesriikide pädevad asutused teeksid koostööd ja vahetaksid teavet EL MTÜ kohta IMI kaudu, kui nad kohaldavad direktiivi ettepaneku sätete kohaselt rakendatud siseriiklikke õigusnorme. Lisaks soovitakse muuta määruse eelnõuga ühtse digivärava loomise määrust (EL) 2018/1724<sup>7</sup> tagamaks, et liikmesriigid võimaldaksid muudele juriidilistele isikutele kui äriühingutele (sh mittetulundusühingutele) juurdepääsu teabele veebi kaudu ning hõlbustaksid Euroopa piiriüleseid ühinguid käsitlevates menetlustes tõendite vahetamist pädevate asutuste vahel.

Direktiivi eelnõu seletuskirjas on toodud, et mittetulundusühingud on Euroopa Liidu mittetulundusorganisatsioonide hulgas valdav õiguslik vorm: hinnanguline arv ELi liikmesriikides on 3,8 miljonit. Ka sotsiaalmajanduse nelja traditsioonilise õigusliku vormi seas on kõige rohkem mittetulundusühinguid.<sup>8</sup> Algatuse kohaselt on 310 000 mittetulundusühingut aktiivsed rohkem kui ühes liikmesriigis, samas kui veel 185 000 võiksid teoreetiliselt tegeleda piiriülese tegevusega, kui tõkked kõrvaldataks. Ettepaneku seletuskirja kohaselt tegutsevad mittetulundusühingud sellistes ühiskondliku mõjuga sektorites nagu tervishoid, sotsiaalteenused, sotsiaalne kaasatus, kultuur, sport, teadus- ja arendustegevus, haridus ja koolitus ning annavad 2,9% ELi SKPst.

Algatuse seletuskirja kohaselt reguleeritakse praegu mittetulundusühinguid ja nende tegevust 24 liikmesriigis<sup>9</sup> erinevalt, mis tekitab õiguslikku ebakindlust ning toob kaasa erinevaid haldusmenetlusi ja -nõudeid. Näiteks on seletuskirja kohaselt mittetulundusühingu moodustamiseks sõltuvalt liikmesriigist vaja 3-20<sup>10</sup> füüsilist või juriidilist isikut. Ühingu või selle juhtorgani liikmeks saamise suhtes kehtivad erinevad nõuded, mis on mõnel juhul seotud kodakondsuse või seadusliku riigis elamisega. Kuigi kõigil mittetulundusühingutel on täitevorgan ja otsuseid tegev organ, on nende juhtimist käsitlevad reeglid liikmesriigiti erinevad. Lisaks kehtivad erinevad reeglid mittetulundusühingute juriidilise isiku staatuse omandamise suhtes: mõned liikmesriigid annavad juriidilise isiku staatuse, kui ühing registreeritakse, teised siis, kui riigi ametiasutused ühingu tunnustavad või kui ühing lihtsalt asutatakse. Erinevad on ka majandustegevuse võimalused. Lisaks ei tunnusta valdav enamik liikmesriike teistest liikmesriikidest pärit ühinguid, mis soovivad tegeleda piiriülese tegevusega. See sunnib mittetulundusühinguid, mis soovivad tegeleda majandustegevusega teises liikmesriigis, asutama ja registreerima selles liikmesriigis täiesti uue mittetulundusühingu, mis tähendab täiendavaid halduskulusid ja -formaalsusi. Eelnõu seletuskirjas on leitud, et see takistab kapitali sujuvat liikumist ja kahjustab mittetulundusühingute suutlikkust tegutseda teises liikmesriigis. Reeglid erinevad ka juurdepääsul kapitalile ja raskusi on krediidiastutustest finantslaenude, krediidi ja tagatiste saamisel. Ühingute mittetulunduslik olemus muudab need takistused eriti teravaks ja suurendab rahalist koormust, mida nad peavad liidus piiriülesest tegutsedes kandma.

Kokkuvõttes põhjustab eeltoodu Euroopa Komisjoni hinnangul erinevusi mittetulundusühingutele, mis soovivad tegutseda mitmes liikmesriigis, põhjendamatuid nõuete täitmisega seotud kulusid, tekitavad ebakindlust kehtivate kohustuste suhtes ning võivad takistada selliste teenuste osutamist ja edasi arendamist, millel on siseturul sotsiaalne mõju. Selline heterogeensus mitte ainult ei kahjusta Komisjoni arvates siseturu nõuetekohast toimimist, vaid mõjutab algatuse kohaselt negatiivselt ka ühinemisvabadust ja sõna- ja teabevabadust ning takistab mittetulundusühinguid päästmast valla oma täielikku potentsiaali luua Euroopa Liidus majanduslikku ja ühiskondlikku väärtust.

<sup>6</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu 25. oktoobri 2012. aasta määrus (EL) nr 1024/2012, mis käsitleb siseturu infosüsteemi kaudu tehtavat halduskoostööd ning millega tunnistatakse kehtetuks komisjoni otsus 2008/49/EÜ (ELT L 316, 14.11.2012, lk 1).

<sup>7</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu 2. oktoobri 2018. aasta määrus (EL) 2018/1724, millega luuakse ühtne digivärv teabele ja menetlustele ning abi- ja probleemilahendamisteenustele juurdepääsu pakkumiseks ning millega muudetakse määrust (EL) nr 1024/2012 (ELT L 295, 21.11.2018, lk 1).

<sup>8</sup> Teised sotsiaalmajanduses tegutsevad juriidilised isikud on algatuse kohaselt ühistud, vastastikuse abi ühingud (vastastikused seltsid) ja sihtasutused.

<sup>9</sup> Irimaal, Taanis ja Rootsis reguleerivad ühinguid direktiivi eelnõu seletuskirja kohaselt doktriini ja kohtupraktika kaudu välja tõetatud põhimõtted.

<sup>10</sup> Eestis on tegelikult vaja üksnes kahe liikme olemasolu, vt MTÜS § 5.

Eesti seisukohtade koostamise ajal pole veel ühtegi algatust käsitlevat töörühma toimunud ning hetkel puudub ka info, millal esimene töörühm toimub.

Seisukohad ja seletuskirja Vabariigi Valitsuse otsuse eelnõude juurde on koostanud Justiitsministeeriumi õiguspoliitika osakonna eraõiguse talituse nõunikud Maria Vettik ([maria.vettik@just.ee](mailto:maria.vettik@just.ee)) ja Külliki Feldman ([kylliki.feldman@just.ee](mailto:kylliki.feldman@just.ee)). Seisukohtade kujundamise on panustanud ka eraõiguse talituse nõunik Marget Pae ([marget.pae@just.ee](mailto:marget.pae@just.ee)) ja juhataja Vaike Murumets ([vaike.murumets@just.ee](mailto:vaike.murumets@just.ee)), kriminaalpoliitika osakonna karistusõiguse ja menetluse talituse nõunik Markko Künnapu ([markko.kynnapu@just.ee](mailto:markko.kynnapu@just.ee)), justiitshalduspoliitika osakonna kohturegistrite talituse juhataja Margit Veskimäe ([margit.veskimae@just.ee](mailto:margit.veskimae@just.ee)) ja nõunik Berit Tasa ([berit.tasa@just.ee](mailto:berit.tasa@just.ee)) ning õiguspoliitika osakonna andmekaitseõiguse talituse endine nõunik Nele Nisu ([nele.nisu@just.ee](mailto:nele.nisu@just.ee)). EL-i ühtse digivärava muudatuste osas on seisukoha koostanud Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi parema õigusloome ja Euroopa Liidu ühtse digivärava nõunik Stina Avvo ([stina.avvo@mkm.ee](mailto:stina.avvo@mkm.ee)), siseturu infosüsteemi alaste muudatuste analüüsimisel on panustanud ettevõtluse osakonna nõunik Svetlana Ššur ([svetlana.stsur@mkm.ee](mailto:svetlana.stsur@mkm.ee)). Direktiivi eelnõu mõjude hinnangu osas on koostanud Justiitsministeeriumi õigusloome korralduse talituse nõunik Pilleriin Lindsalu ([pilleriin.lindsalu@just.ee](mailto:pilleriin.lindsalu@just.ee)). Õiguspoliitika valdkonna (piiriüleste mittetulundusühingute direktiivi) eest vastutab Justiitsministeeriumi õiguspoliitika valdkonna asekanstler Heddi Lutterus ([heddi.lutterus@just.ee](mailto:heddi.lutterus@just.ee)). Majanduse ja innovatsiooni valdkonna (Euroopa Liidu ühtse digivärava) eest vastutab asekanstler Sandra Särav ([sandra.sarav@mkm.ee](mailto:sandra.sarav@mkm.ee)).

## **2. Direktiivi eelnõu sisu**

Direktiivi eelnõu näol on tegemist uue EL õigusaktiga, mitte mõne olemasoleva direktiivi muutmise või täiendamisega. Direktiivi eelnõu jaguneb seitsmeks peatükiks ning koosneb 51 põhjenduspunkti ja 33 artiklist.

**1. peatükk** sisaldab üldsätteid, reguleerimiseset ja kohaldamisala (artikkel 1) ning mõisteid (artikkel 2). Seejärel on täpsustatud Euroopa piiriülese ühingu tunnuseid (artikkel 3) ja selle suhtes kehtivaid reegleid (artikkel 4). Määratletakse, et registreerimisest alates on ühing juriidiline isik ja õigusvõimeline ning nähakse ette ühingu tema staatusest tekkivad õigused (artikkel 5). Direktiivi ettepanekus sätestatakse ka ühtsed normid Euroopa piiriüleste ühingute põhikirja (artikkel 6), juhtimise (artikkel 7) ja liikmesuse (artikkel 8) kohta.

**2. peatükis** on loetletud Euroopa piiriüleste ühingute õigused ja keelatud piirangud. Euroopa piiriülese ühingu suhtes kohaldatakse võrdse kohtlemise (artikkel 9) ja diskrimineerimiskeelu (artikkel 10) põhimõtteid. Kõiki liikmesriikides haldusasutuste poolt Euroopa piiriülese ühingu kohta tehtud otsuseid peaks olema võimalik lasta kohtulikult kontrollida (artikkel 11). Euroopa piiriülene ühing tuleks registreerida ainult ühes liikmesriigis, et saada juriidilise isiku staatus ja õigusvõime, ning ainult avalikust huvist tulenevatel ülekaalukatel põhjustel on nii päritoluliikmesriigil kui ka vastuvõtval liikmesriigil võimalik nõuda täiendavaid formaalsusi (artikkel 12). Euroopa piiriülel ühikul peaks olema võimalik taotleda rahastamist liikmesriikides, kus ta tegutseb, ning tema suutlikkust rahalisi vahendeid pakkuda või saada ei tohiks piirata, välja arvatud juhul, kui sellised piirangud on seadusega ette nähtud, õigustatud avalikust huvist tulenevate ülekaalukate põhjustega, sobivad taotletava eesmärgi saavutamiseks ega lähe kaugemale sellest, mis on eesmärgi saavutamiseks vajalik (artikkel 13). Lisaks peaks Euroopa piiriülel ühikul olema võimalik osutada ja saada teenuseid ning tegeleda kaubavahetusega (artikkel 14). Peale selle ei tohiks Euroopa piiriülese ühingu suhtes kohaldada teatavaid piiranguid, mis põhinevad näiteks selle liikmete kodakondsusel (artikkel 15).

**3. peatükk** käsitleb Euroopa piiriülese ühingu asutamis- ja registreerimisreegleid ning koosneb kahest jaost. Liikmesriigid peaksid tagama, et Euroopa piiriülene ühing moodustatakse registreerimise teel ja et sellel on vähemalt kolm asutajaliiget (artikkel 16). Selles peatükis sätestatakse ka reeglid, mis käsitlevad mittetulundusühingu siseriikliku ümberkujundamist Euroopa piiriüleseks ühinguks (artikkel 17). Selles sätestatakse registreerimistaotluse esitamise reeglid (artikkel 18) ja registreerimismenetlus (artikkel 19). Lisaks sätestatakse, et liikmesriigid peaksid looma registri Euroopa piiriüleste ühingute registreerimiseks (artikkel 20), ja sätestatakse Euroopa piiriülese ühingu tunnistuse sisu (artikkel 21).

**4. peatükis** sätestatakse reeglid Euroopa piiriüleste ühingute liikuvusõiguste kohta. See puudutab eelkõige Euroopa piiriülese ühingu võimalust viia oma registrijärgne asukoht ühest riigist teise üle, ilma

et selline üleviimine tooks kaasa ühingu tegevuse lõpetamist (artikkel 22), ja Euroopa piiriülese ühingu registrijärgse asukoha üleviimise menetlust (artikkel 23).

**5. peatükk** sisaldab sätteid Euroopa piiriülese ühingu tegevuse lõpetamise kohta. Täpsemalt sätestatakse selles reeglid tegevuse vabatahtliku (artikkel 24) ja mittevabatahtliku lõpetamise kohta (artikkel 27). Lisaks tagab see, et Euroopa piiriülese ühingu tegevuse lõpetamisega kaasneb selle likvideerimine, mis peab olema kooskõlas selle kasumi jaotamise piiranguga, mis on seotud ühingu mittetulundusliku otstarbega (artikkel 25).

**6. peatükk** sisaldab sätteid ettepanekus sisalduvate normide täitmise tagamise, koostöö ja järelevalve kohta. See puudutab pädeva asutuse määramist (artikkel 27); halduskoostööd liikmesriikide pädevate asutuste vahel ja siseturu infosüsteemi (IMI) kasutamise järelevalvet komisjoni poolt kõnealuse koostöö raames (artikkel 28); kavandatava direktiivi järelevalve ja aruandluse reegleid (artikkel 29).

**7. peatükis** on esitatud lõppsätted, mis võimaldavad komisjonil võtta vastu rakendusakte (artikkel 30) ning käsitlevad direktiivi ülevõtmist (artikkel 31) ja jõustumist (artikkel 32) ning adressaate (artikkel 33).

### **3. Euroopa Liidu asjade vastavus subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtetele**

#### Subsidiaarsus

Ettepaneku õiguslikuks aluseks on EL-i toimimise lepingu artiklid 50 ja 114. ELi toimimise lepingu artikli 50 lõiked 1 ja 2, mis annavad Euroopa Parlamendile ja nõukogule õiguse võtta vastu õigusnorme asutamisevabaduse saavutamiseks, on direktiivi eelnõu kohaselt õiguslikuks aluseks meetmetele, mis hõlbustavad majandustegevusega tegelevate ühingute asutamiseõiguse kasutamist ja nende liikuvust, nt registrijärgse asukoha üleviimist. ELi toimimise lepingu artikli 114 eesmärgiks on ühtlustada liikmesriikide õigusnorme, et tagada siseturu rajamine ja toimimine.

Direktiivi eelnõu seletuskirja kohaselt annab ELi tasandil tegutsemine selget lisaväärtust, sest ettepanekuga lahendatavatel probleemidel on tugev piiriülene mõõde. Komisjoni hinnangul ei kooskõlasta liikmesriigid praegu piisavalt oma tegevust mittetulundusühingute piiriülese majandustegevuse, nende liikuvuse ning siseturvabaduste kasutamise võimaluste hõlbustamiseks. Kuigi selline kooskõlastamine on teoreetiliselt võimalik, tundub see lähitulevikus ebatõenäoline. Eelkõige on liikmesriikide individuaalsed meetmed või tegevusetus keskendunud peamiselt mittetulundusühingute reguleerimisele nende konkreetses riigisiseses kontekstis ega käsitle piiriülest mõõdet, välja arvatud mõnes üksikus liikmesriigis. Direktiivil on algatuse kohaselt üksnes piiriülene suuniltus, kuna sellega luuakse õiguslik vorm, mis on suunatud mittetulundusühingutele, kes on huvitatud tegutsemisest rohkem kui ühes liikmesriigis, ja nähakse ette selle tegutsemise tingimused, ning direktiivi eesmärk on aidata neil mittetulundusühingutel täiel määral kasutada siseturu vabadusi tänu nende juriidilise isiku staatuse tunnustamisele kogu liidus ja suuremale selgusele haldusmenetlustes, mida kohaldatakse piiriülese tegutsemise korral. Komisjoni hinnangul on ainuüksi liikmesriikide meetmetele tuginedes tõenäoline, et õiguslikud ja haldustõkked, millega mittetulundusühingud piiriüleses tegevuses kokku puutuvad, jäävad püsima ja see omakorda põhjustab õiguskindlusetust ja bürokraatiat ega võimalda mittetulundusühingutele siseturul võrdseid tingimusi. Tegutsedes loob EL selge ja prognoositava raamistiku, mis võimaldab piiriüleselt tegutsevatel mittetulundusühingutel kasutada täiel määral oma siseturu vabadusi. Seetõttu ei suuda liikmesriigid väidetavalt üksi algatuse eesmärki piisavalt saavutada ning seda on parem saavutada liidu tasandil.

Euroopa Liidu lepingu artikli 5 lõike 3 kohaselt võtab liit valdkondades, mis ei kuulu liidu ainupädevusse, kooskõlas subsidiaarsuse põhimõttega meetmeid ainult niisuguses ulatuses ja siis, kui liikmesriigid ei suuda riigi, piirkonna või kohalikul tasandil piisavalt saavutada kavandatava meetme eesmärke, kuid kavandatud meetme ulatuse või toime tõttu saab neid paremini saavutada liidu tasandil. Järelikult on subsidiaarsuse põhimõtte sisuks ühenduse ja liikmesriikide vaheliste kompetentside jagamisel otsuste vastuvõtmine madalaimal tasemel. See tähendab, et kui vähegi võimalik, peab küsimus jääma liikmesriikide pädevusse ja ühendus peab tegutsema ainult juhul, kui otsused tuleb vastu võtta kõrgemal tasandil ja liikmesriigid ei saa kavandatavat eesmärki üksi saavutada. Euroopa Liidul ei ole seadusandlikke volitusi, kui antud küsimust on parem lahendada kohalikul (liikmesriigi) tasandil.

Direktiivi eelnõuga pakutakse välja lahendus, kus mittetulundusühingute piiriülese tegutsemise keerukust peaks saama ületada uue EL ühinguvormi asutamisega. Direktiivi ülevõtmisel tekib aga

paratamatult iga liikmesriigi õigusest mõjutatav ühinguvorm, sest direktiivi eelnõu kõiki mittetulundusühingute asutamise, juhtimise ja lõpetamise, liikmete ja juhtorganite vastutusega seotud küsimusi ei reguleeri. Niiviisi tuleb mittetulunduslikel eesmärkidel tegutsejatel siiski viia end kurssi liikmesriikide erinevate reeglitega ning EL ülest ühtlustatuse efekti ei teki. Samuti sisaldab direktiivi eelnõu põhimõtteid, mis ei ole ühitatavad siseriikliku mittetulundusühingu kontseptsiooniga (nt keeld jagada ühingu vara ühingu lõppemise järel selle liikmetele) ning nõuab nende registreerimisel täiesti uute reeglite ja registripidamise põhimõtete kehtestamist. Kõik need aspektid ei võimalda järeldada, et tekiks ühtne üle-Euroopaline ühinguvorm, mis võiks tegutseda olemasolevate siseriiklike ühingutega võrdsetel alustel. Seetõttu ei aitaks uue EL ühinguvormi loomine lahendada mittetulundusühingute piiriülel tegevusel ette tulevaid õiguslikke ja organisatoorseid probleeme.

Algatuses olev SDG muutmise määruse ettepaneku eesmärk on selgitada ja muuta määruse (EL) 2018/1724 kohaldamisala, et pakkuda kodanikele, ettevõtjatele ja muudele juriidilistele isikutele, kes kasutavad või kavatses kasutada oma liidu õigusest tulenevaid õigusi siseturu valdkonnas ELi toimimise lepingu artikli 26 lõike 2 tähenduses, paremat veebipõhist juurdepääsu teabele ja menetlustele, mis läbi muudab see liikmesriikide territooriumil vabalt elamise ja liikumise õiguse kasutamise liidu kodanike jaoks hõlpsamaks. Seega on õiguslikuks aluseks ELi toimimise lepingu artikkel 21 lõige 2.<sup>11</sup> SDG määruse muudatuse ettepanekuga lahendatavatel probleemidel on piiriülene mõõde. Liikmesriikidel ei ole võimalik üksinda riigi, piirkonna või kohalikul tasandil piisavalt saavutada kavandatava SDG muudatuse eesmärke.

SDG esialgse määruse ettepaneku põhieesmärk oli võimaldada kodanikele ja ettevõtjatele lihtsat juurdepääsu teabele, menetlustele ning abi- ja probleemilahendamise teenustele, mida nad vajavad oma õiguste kasutamiseks siseturul. Põhieesmärgist tulenevalt on esialgsel SDG määruse ettepanekul kolm alameesmärki: 1) vähendada nende kodanike ja ettevõtjate täiendavat halduskoormust, kes tegutsesvad või soovivad tegutseda teistes liikmesriikides täielikus kooskõlas nende riikide õigusnormide ja menetlustega; 2) kaotada diskrimineerimine; 3) tagada siseturu toimimine seoses teabe, menetluste ning abi- ja probleemilahendamisteenuste pakkumisega. Ühtlasi sisaldas esialgne algatus kodanikele ja ettevõtjatele kättesaadavaks tehtava teabe, abiteenuste ja veebipõhiste toimingute selgeid ja toimivaid kvaliteedikriteeriume.<sup>12</sup> Lisaks soovitakse ühekordse küsimise põhimõtte rakendamist ELis. Nüüd soovitakse sisuliselt SDG määruse muudatuse algatusega laiendada seda eesmärki ka muudele juriidilistele isikutele, kui ettevõtjad ja kodanikud (hõlmab ka seega mittetulundusühinguid) (vt täpsemalt SDG määruse muutmise määruse artikkel 2 lg 1).

SDG võrgustik on kui *“one stop shop”* Euroopa Liidu liikmesriikide infole ja teenustele, proovides leevendada probleemi info ja teenuste killustatusest siseturus ilma ebavajalikult koormamata ja diskrimineerimata siseturu subjekte erinevatest liikmesriikidest. Samuti on SDG võrgustiku kohustus tagada pidev info aja- ja asjakohasus, mistõttu saab kasutaja alati olla kindel SDG võrgustikus oleva info õigsuses. SDG võrgustiku e-teenuste kättesaadavus tugineb ühekordse küsimise põhimõttel (*once-only principle*), mille kohaselt kui e-teenuste osutamiseks vajalikud andmed on ühe liikmesriigi pädeval asutusel olemas, siis teise riigi pädev asutus ei tohiks neid enam SDG võrgustiku kasutajalt küsida, vaid liikmesriikide pädevad asutused peaksid andmeid omavahel jagama. Siseturu toimimiseks on selline andmete rist- ja taaskasutus vajalik, et mitte tekitada valdkondlikku dubleerimisvajadust, mis on omakorda takistuseks siseturu aluspõhimõtetele ning toimimisele. Siseturg peaks olema üks tervik, kus kõik siseturu subjektid saaksid vabalt oma õiguseid ja kohustusi teostada. Sellise eesmärgi saavutamine ainult riiklikul tasandil on võimatu.

Kuna internet ei tunne piire, on probleemi mõõde ühe liikmesriigi territooriumist laiem, mis tähendab, et liikmesriigid üksi ei saa praeguses olukorras SDG võrgustiku vaatest muude juriidiliste isikute kui ettevõtjate probleeme tulemuslikult lahendada. Arvestades ühtse turu olemust ja vajadust tagada piiriülel välisriigi kasutajatele võrdne kohtlemine riigisiseste kasutajatega, on ELi ülesed meetmed kõige tõhusamad, et vähendada ELi kodanike ja ettevõtjate kulusid seoses piiriülel tegevuses osalemisega. Seega ei ole võimalik ühel liikmesriigil siseriiklikult saavutada nimetatud eesmärke, sest

<sup>11</sup> Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulations (EU) No 1024/2012 and (EU) 2018/1724 as regards the use of the Internal Market Information System and the Single Digital Gateway for the purposes of certain requirements laid down by Directive (EU) .../... of the European Parliament and of the Council on European cross-border associations, (COM(2023)516), COM/2023/515. Kättesaadav: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52023PC0515>.

<sup>12</sup> Seletuskiri Vabariigi Valitsuse otsuse juurde „Eesti seisukohad Euroopa Komisjoni ühtse digivärava määruse eelnõu kohta“, 19.06.2017. Kättesaadav: <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/ba4b82fd-cc43-4b61-ab98-7b08b20f24a4>.

ulatus ja toime ilmneb isikute piiriülel õiguste ja kohustuse kasutamisel. Soovitud tulemus on võimalik saavutatav vaid Euroopa Liidu tasandil. Eeltoodust tulenevalt vastab SDG määruse ettepanek subsidiaarsuse põhimõttele.

### Proportsionaalsus

Euroopa Liidu lepingu artikli 5 lõike 4 kohaselt ei või kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega liidu meetme sisu ega vorm minna aluslepingute eesmärkide saavutamiseks vajalikust kaugemale. Artikli 5 lõige 2 sedastab, et kooskõlas pädevuse andmise põhimõttega tegutseb liit aluslepingutes seatud eesmärkide saavutamiseks talle liikmesriikide poolt aluslepingutega antud pädevuse piires ning pädevus, mida aluslepingutega ei ole liidule antud, kuulub liikmesriikidele. Liit toimib talle antud volituste ning temale seatud eesmärkide piires ning sealjuures ei või ükski Euroopa Liidu tegevus ega õigusakt, käesoleval juhul direktiiv, minna kaugemale sellest, mis on vajalik sätestatud eesmärkide saavutamiseks, järelikult peavad kavandatav eesmärk ja selle saavutamiseks kasutatavad meetmed olema tasakaalus.

Direktiivi eelnõuga saavutada soovitava eesmärgi täitmiseks kavandatud meetme sisu ja vorm soodustavad direktiivi eelnõu eesmärgi saavutamist, kuid see meede ei ole parim variant eesmärgi saavutamiseks. Kuigi direktiivi puhul saavad liikmesriigid valida ise vahendid, millega direktiiv riigisisesele õigusele üle võetakse, ei ole praegusel kujul direktiivi eelnõus toodud ettepanekutega võimalik saavutada direktiivi eelnõus toodud peamist eesmärki – mittetulundusühingute takistusteta tegevus EL-i tasandil, kuna see on planeeritud meetmete abil, millega täielikku ühtlustatust ei ole võimalik saavutada. Liikmesriikide tehtavad pingutused uue ühinguliigi regulatsiooni kehtestamiseks ei taga olukorda, kus piiriülel tegutseda soovivate mittetulundusühingute regulatsioon oleks kogu Euroopa Liidus samalaadne.

SDG määruse muudatus on parema siseturu tagamiseks vajalik, sest selleta ei ole võimalik SDG hüvesid muudele juriidilistele isikutele kui ettevõtjad tagada. Määruse muutmise on selleks sobiv meede. ELTL art 26 lg 2 kohaselt siseturg hõlmab sisepiirideta ala, mille ulatuses tagatakse kaupade, isikute, teenuste ja kapitali vaba liikumine vastavalt aluslepingute sätetele. Käesoleva versiooni SDG määruse laiem eesmärk ei olegi muud kui sellise vaba liikumise toetamine, sh SDG määruse muutmise ettepaneku kohaselt ka muudele juriidilistele isikutele (sh mittetulundusühingutele; edaspidi koos nimetatud kui uus sihtgrupp) kui ettevõtjatele. See tekitab olukorra, kus uue sihtgrupi jaoks ei tekitata ebavajalikke takistusi EL-i tasandil tegutsemiseks. SDG määruse muutmise ettepanekuga tagatakse sarnaselt kodanike ja äriühingutele nüüd nõuetekohane tasakaal ühelt poolt vajaduse vahel jätta liikmesriikidele kontroll ja vastutus riigisisese teabe, riigisiseste avalike teenuste eest ning teiselt poolt vajaduse vahel kõrvaldada takistused, mis on aja jooksul kerkinud laiemale juriidilistele isikutele ringile kui ettevõtjad, kes püüavad kasutada ELi ühtse turu õigusi.

Käesoleva SDG määruse muutmise määrusega ettenähtud meetmed ei lähe kaugemale sellest, mis on vajalik olemasolevate probleemide (nt piiriülese ligipääsu küsimustes) lahendamiseks ja kindlaksmääratud eesmärkide saavutamiseks. Informatsioon ja teenused ei ole killustunud Euroopa Liidus vaid kodanikele ja ettevõtjatele, vaid ka muudele juriidilistele isikutele, kellel on vaja oma õigusi ja kohustusi Euroopa siseturus kasutada. Samuti ei lähe SDG määruse muutmise määrus vastuolulisele esialgse SDG määruse eesmärgiga, vaid pigem avab siseturu hüvede kasutamise võimaluse uuele sihtgrupile (so muudele juriidilistele isikutele) ettevõtjate (äriühingute) kõrval vastavalt kehtivale õiguskorrale.

SDG esialgse määruse ettepaneku põhieesmärk oli võimaldada kodanikele ja ettevõtjatele lihtsat juurdepääsu teabele, menetlustele ning abi- ja probleemilahendamisteenustele, mida nad vajavad oma õiguste kasutamiseks siseturul. Põhieesmärgist tulenevalt on esialgsel SDG määruse ettepanekul kolm alameesmärki: 1) vähendada nende kodanike ja ettevõtjate täiendavat halduskoormust, kes tegutsevad või soovivad tegutseda teistes liikmesriikides täielikus kooskõlas nende riikide õigusnormide ja menetlustega; 2) kaotada diskrimineerimine; 3) tagada siseturu toimimine seoses teabe, menetluste ning abi- ja probleemilahendamisteenuste pakkumisega. Ühtlasi sisaldab algatus kodanikele ja ettevõtjatele kättesaadavaks tehtava teabe, abiteenuste ja veebipõhiste toimingute selgeid ja toimivaid kvaliteedikriteeriume.<sup>13</sup> Nüüd laiendatakse seda eesmärki ka muudele juriidilistele isikutele, sh mittetulundusühingutele.

---

<sup>13</sup> *Ibid.*

Seega ei lähe SDG määruse muudatuse ettepanek eesmärgi saavutamiseks vajalikust kaugemale ja vastab Euroopa Liidu lepingu artiklis 5 lg-s 4 sätestatud proportsionaalsuse põhimõttele.

#### 4. Eelnõu mõjud

Mitmed direktiivi eelnõus sisalduvad meetmed ja nõuded ei sobitu Eesti õigussüsteemi, sh ühinguõigusesse ja karistusõigusesse ning nende rakendamine tähendaks seadustes olulisi muudatusi või täiendusi.

##### 4.1. Piiriüleste ühingute direktiivi eelnõu mõjud

Direktiivi ettepanekule eelnevalt koostas Euroopa Komisjon algatusele mõjuanalüüsi<sup>14</sup>, mis andis ülevaate mittetulundusühingute piiriülest tegevust puudutavatest probleemidest ning võrdles erinevaid õiguslikke vahendeid, mida Euroopa Liit saaks kasutada. Sisuliselt oli fookus küsimusel, kas mittetulundusühingute piiriülese tegevuse soodustamiseks tuleks luua neile uus õiguslik vorm – kas siis Euroopa Liidu üleselt määrusega või riiklikul tasandil direktiiviga – või harmoniseerida piiriülest tegutsemist puudutavad nõuded olemasolevatele ühingutele direktiivi kaudu. Üldistades võib välja tuua, et iga valiku puhul prognoositi olulist kulude kokkuhoidu piiriülest tegutsevatele mittetulundusühingutele ning nenditi, et õigusaktiga kaasnevad liikmesriikidele küll kulud, kuid need ei ole märkimisväärsed.<sup>15</sup>

Hinnates mõju kitsalt Eestile, siis peamised küsimused on analoogsed: kas ja millist kasu saaksid Eesti mittetulundusühingud Euroopa piiriülese ühingu õigusliku vormi loomisest ning milliseid kohustusi ja kulusid tooks see kaasa riigile. Euroopa Komisjoni mõjuanalüüs ei võta paraku arvesse riikide ühinguõiguse eripärasid ja mittetulundusühingutele kohanduvaid õigusnorme, mistõttu Euroopa Komisjoni tuvastatud mõju ei pruugi olla Eesti kui väikeriigi tasandil niivõrd tuntav. Nii, nagu Eestis on vähe suurettevõtjaid<sup>16</sup>, siis on siin ka vähe suuri, ulatusliku tegevusega mittetulundusühinguid. Piiriülesest tegutsemisest Euroopa piiriülese ühingu vormis võiksid olla tõenäoliselt huvitatud just suurema käibe ja töötajaskonnaga mittetulundusühingud.

##### 4.1.1. Mõju mittetulundusühingutele ja -sektorile

E-äriregistri statistika kohaselt on Eestis registreeritud 24 832 mittetulundusühingut, mis moodustab 7% kõigist juriidilistest isikutest.<sup>17</sup> Neist majanduslikult aktiivseks võib pidada umbes 19 000 ehk 77%.<sup>18</sup>

Varasemates analüüsides on välja toodud, et suurimad valdkondlikud grupid vabaühenduste seas moodustavad spordiga seotud ühingud, vaba aja sisustamisega tegelejad, kultuuri- ja haridusühingud ning piirkondliku ja kohaliku elu edendajad.<sup>19</sup> Tuginedes mittetulundusühingute ja sihtasutuste registrile, on järgnevas tabelis välja toodud tegevusalad, kuhu on registreeritud kõige rohkem mittetulundusühinguid.

**Tabel 1.** Eestis registreeritud majanduslikult aktiivsed mittetulundusühingud põhitegevusala järgi, detsember 2023.

EMTAK	Tegevusala	MTÜ-de arv	Osakaal
9499	Mujal liigitamata organisatsioonide tegevus, sh	4 703	25%

<sup>14</sup> Mõjuanalüüs on kättesaadav: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52023SC0293>.

<sup>15</sup> Poliitikavalikuid võrreldakse ja eelistatud valikut kirjeldatakse mõjuanalüüsi osades 7 ja 8 (lk 71–81).

<sup>16</sup> Suurettevõtjaks peetakse ettevõtjat, milles on 250 või rohkem töötajat. OECD andmed suurettevõtjate ja VKE-de kohta OECD liimesriikides ja valitud teistes riikides: <https://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=81354>.

<sup>17</sup> Äriregistris registreeritud juriidilised isikud 2023. aasta 1. detsembri seisuga: [https://ariregister.rik.ee/est/statistics/detailed/detailed\\_by\\_main\\_area\\_of\\_activity/2023/12](https://ariregister.rik.ee/est/statistics/detailed/detailed_by_main_area_of_activity/2023/12).

<sup>18</sup> E-äriregistri andmetel oli 24 873 MTÜ-st viimase kolme aasta jooksul, st aastatel 2023, 2022 või 2021, majandusaasta aruande esitanud 19 390. Jättes kõrvale likvideerimisel olevad MTÜ-d, siis võib majanduslikult aktiivseks pidada 19 097 MTÜ-d (andmed seisuga 21.12.2023).

<sup>19</sup> Mittetulundussektorit on kirjeldatud näiteks Eesti rahapesu ja terrorismi rahastamise siseriikliku riskihinnangu raames: <https://www.fin.ee/media/1778/download>. Samuti uuriti MTÜ-de tegevusvaldkondasid kodanikuühiskonna arengukava mõjude vahehindamise käigus 2019. aastal: <https://www.siseministerium.ee/media/329/download> (lk 12-13).



	Piirkondlikku/kohalikku elu edendavad ja toetavad ühendused ja fondid	1 558	
	Vaba aja veetmise, meelelahutuse ja kultuurilise tegevusega või huvialadega seotud ühendused ning huviklubid	1 193	
	Mujal liigitamata organisatsioonide tegevus	783	
	Keskonna- ja looduskaitseühendused	256	
	Tervisehäiretega isikute ühendused ja nende liidud; puuetega inimeste ühendused ja nende liidud, erigruppide kaitsega seotud ühendused	255	
	Rahvusvähemuste ühendused ja kultuuriseltsid, rahvustevahelist austust ja sõprust edendavad ühendused	235	
	Noorte- ja lasteühendused ning noorte ja laste heaolu edendavad ühendused	226	
	Kodanikuõiguste kaitse ja eestkoste; teatud elanikegrupi huvide kaitse	197	
9312	Spordiklubide tegevus	2 347	12%
9329	Muud lõbustus- ja vaba aja tegevused	1 425	7%
9319	Muu sporditegevus	1 131	6%
9001	Lavakunst	814	4%
6832	Kinnisvara haldus tasu eest või lepingu alusel	783	4%
8559	Mujal liigitamata koolitus	694	4%
9491	Usuorganisatsioonide tegevus	654	3%
9003	Kunstialane loometegevus	575	3%
8552	Huvikoolitus	483	3%
8560	Haridust abistavad tegevused	385	2%
9609	Muu mujal liigitamata teenindus	370	2%
9412	Kutseorganisatsioonide tegevus	298	2%
8899	Mujal liigitamata sotsiaalhoolekanne majutuseta	285	1%
9411	Ettevõtjate ja tööandjate organisatsioonide tegevus	259	1%
0170	Jahindus ja seda teenindavad tegevusalad	245	1%
8690	Muud tervishoiualad	208	1%
7490	Mujal liigitamata kutse-, teadus- ja tehnikaalane tegevus	205	1%
	Ülejäänud tegevusalad kokku	3 233	17%
	<b>Kokku</b>	<b>19 097</b>	<b>100%</b>

*Andmed: e-äriregister*

Direktiivi eelnõu näeb ette Euroopa piiriülese ühingu õigusliku vormi loomise, mis eesmärgi kohaselt peaks pakkuma mittetulundusühingutele täiendavat võimalust piiriüleseks tegutsemiseks. Uus õiguslik vorm peaks kõrvaldama takistused, millega mittetulundusühingud piiriülesest tegutsedes praegu kokku puutuvad. Direktiivi eelnõu seletuskirja kohaselt ei nõua kavandatud sätted liikmesriikide mittetulundusühingute olemasolevaid vorme reguleerivate õigusaktide muutmist.<sup>20</sup> Seega peaks printsiibis direktiiv puudutama üksnes neid mittetulundusühinguid, kes soovivad tegutseda piiriülesest, ning ülejäänuid mitte.

Puuduvad täpsed andmed selle kohta, kui paljud Eesti mittetulundusühingud tegutsevad praegu piiriülesest ning milliseid tegevusi see hõlmab. Mittetulundusühingute hetkeseisu uuriti põhjalikumalt 2019. aastal kodanikuühiskonna arengukava raames läbiviidud vahehindamise käigus, kus muu hulgas vaadati ka mittetulundusühingute tegutsemise tasandeid. Küsitlusandmetele tuginedes hinnati, et 15% mittetulundusühingutest tegutseb ainult kohalikul tasandil, 45% laiemalt Eestis või üle-eestiliselt ning 36% ka välisriikides. Toodi välja, et üle-eestilisele tasandile või välisriikidesse on oma tegevust laiendanud eelkõige staažikad, suure käibe ning suure liikmes- või töötajaskonnaga mittetulundusühingud. Välisriikides tegutsemine oli levinuim järgmistes tegevusvaldkondades: arengu-/humanitaarabi, riigikaitse, ühiskonna areng, religioon, kommunikatsioon/infotehnoloogia ning tervishoid.<sup>21</sup> Tuleb siiski rõhutada, et tõenäoliselt ei ole rahvusvaheline tegutsemine MTÜ-de üldkogumis nii laialt levinud, kui antud uuringust ilmnes.

<sup>20</sup> Direktiivi eelnõu seletuskiri lk 5.

<sup>21</sup> Kodanikuühiskonna arengukava mõjude vahehindamine, 2019, <https://www.siseministeerium.ee/media/329/download>, lk 11-12.

Kodanikuühiskonna uuringus märgiti, et 13% mittetulundusühingutest omas püsivaid koostöösuhteid välisriikide või rahvusvaheliste organisatsioonidega. Seejuures oli koostöö välisriikide või rahvusvaheliste organisatsioonidega keskmisest levinum kutseliidule omaste tegevuste, ühiskonna arengu, tervishoiu ning hariduse ja teaduse valdkondade mittetulundusühingute seas.<sup>22</sup>

Loomulikult ei tähenda piiriülene tegevus või rahvusvaheline koostöö, et need mittetulundusühingud oleksid huvitatud ühingu ümberkujundamisest Euroopa piiriüleseks ühinguks või uue juriidilise isiku loomisest. Ilma sihtotstarbelise uuringuta ei ole võimalik hinnata, kui suur oleks huvi uue ühinguvormi vastu. Lisaks tuleb arvestada, et direktiivi ettepanek sisaldab mitmeid sätteid, mis ei ole kooskõlas Eesti õigusega, ning sealhulgas ka selliseid, mis rakendamisel oleksid mittetulundusühingutele ebasoodsamad, võrreldes siseriikliku õigusega. Mitmed direktiivi eelnõus sisalduvad meetmed ja nõuded ei sobitu Eesti õigussüsteemi, sh ühinguõigusesse ja karistusõigusesse, ning nende rakendamine tähendaks seadustes olulisi muudatusi või täiendusi.

Direktiiviga kavandatava regulatsiooni probleemkohti selgitatakse üksikasjalikult käesoleva seletuskirja viiendas osas (Eesti seisukohtade põhjendustes), kuid ühe olulise erinevusena võib välja tuua varade lukustamise nõude. Eelnõus sisalduv varade lukustamine tähendab, et ühingu vara ei või liikmetele jaotada, isegi mitte tegevuse lõpetamise korral. Eesti mittetulundusühingute regulatsioonis sellist piirangut ei ole (vt mittetulundusühingute seaduse, MTÜS § 50). Seetõttu ei pruugi mittetulundusühingud, kes ka oleksid huvitatud piiriülesest tegevusest või selle laiendamisest, soovida direktiivi eelnõus kavandatud õiguslikku vormi.

Hinnangut, et huvi uue ühinguvormi vastu ei ole Eestis tõenäoliselt suur, kinnitab ka varasem kogemus Euroopa Liidu teiste ühinguvormidega. Eestis on registreeritud väga vähe Euroopa Liidu õiguse alusel loodud ühinguid (Euroopa ühistu, Euroopa äriühing, Euroopa majandushuviühing jt).<sup>23</sup>

**Tabel 2.** Eestis registreeritud Euroopa Liidu ühingud aastatel 2014–2023 (detsember).

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Euroopa äriühing ( <i>Societas Europaea</i> )	7	8	8	7	11	12	12	12	13	13
Euroopa majandushuviühing	3	7	10	19	19	19	19	19	19	19
Euroopa ühistu	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1
Euroopa territoriaalse koostöö rühmitus	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Allikas: e-äriregister

Euroopa piiriülese ühingu regulatsioon võib tähendada, et Eestis suureneb siin tegutsevate mittetulundusliku iseloomuga ühingute arv. Seejuures on tõenäoline, et enda tegevust laiendavad siia esmajärjekorras just suuremad ja võimekamad ühingud. Tuleb arvestada, et see võib teatud juhtudel või valdkondades suurendada konkurentsi mittetulundusühingute rahastamisallikatele, eelkõige riigi või KOV-i toetustele ja annetustele.<sup>24</sup> 2017. aasta andmetel olid Eesti mittetulundusühingute põhilised rahastusallikad liikmemaksud (kasutas rahastusallikana 52% MTÜ-dest), kohaliku omavalitsuse toetused (35%) ja majandustegevus (30%).<sup>25</sup>

Euroopa piiriüleste ühingute lisandumine võib vähesel määral mõjutada üldist ettevõtluskeskkonda ning teenuste ja kaupade pakkumist. Erinevalt siseriiklikest mittetulundusühingutest näeb kavandatav direktiiv sisuliselt ette, et Euroopa piiriüleste ühingute peamine eesmärk või tegevusala võib seisneda

<sup>22</sup> Kodanikuühiskonna arengukava mõjude vahehindamine, 2019, <https://www.siseministeerium.ee/media/329/download>, lk 39-40.

<sup>23</sup> E-äriregistri statistika registreeritud juriidiliste isikute kohta: <https://ariregister.rik.ee/est/statistics/detailed>.

<sup>24</sup> Direktiivi eelnõu artikkel 13 näeb ette, et liikmesriigid peavad tagama, et Euroopa piiriülese ühingu on olenemata registreerimisliikmesriigist ELi õiguse üldpõhimõtete kohane vaba ja mittediskrimineeriv juurdepääs rahastamisele avaliku sektori vahenditest (lg 1), ning liikmesriigid ei kehtesta piiranguid Euroopa piiriülese ühingu võimele pakkuda või saada rahalisi vahendeid, sh annetusi, mis tahes seaduslikust allikast (lg 2).

<sup>25</sup> Kodanikuühiskonna arengukava mõjude vahehindamine, 2019, <https://www.siseministeerium.ee/media/329/download>, lk 58.

majandustegevuses (vt eelnõu art 15). Seega võib muudatus kaudselt mõjutada ka ettevõtjaid ja konkurentsiolukorda turgudel.

Nagu eelnevalt mainitud, siis direktiivi ettepanekule on lisatud määruse ettepanek, millega muudetakse kavandatava Euroopa piiriülese ühingu regulatsiooni valguses siseturu infosüsteemi (IMI) määrust ning ühtse digivärava (SDG) loomise määrust. Muudatused on sisuliselt suunatud sellele, et siseturu infosüsteemi ja ühtse digivärava regulatsioonid hõlmaksid ka muid juriidilisi isikuid peale äriühingute, sealhulgas mittetulundusühinguid. Siseturu infosüsteem võimaldab koostööd ja infovahetust liikmesriikide pädevate asutuste vahel. Euroopa Liidu ühtne digivärv on suunatud ettevõtjatele ja kodanikele eesmärgiga lihtsustada rahvusvahelist tegutsemist ja asjaajamist.

SDG määruse muutmise puudutaks nii Euroopa piiriüleseid ühinguid kui ka muid juriidilisi isikuid, kellel praegu puudub SDG süsteemile ligipääs. Paljudel neist on piiriülene teenuste vajadus või kasutamise soov, ei ole teada. Samuti on määruse ettepanekus selgitamata, kes on need teised juriidilised isikud, lisaks äriühingutele ja Euroopa piiriülestele ühingutele, keda muudatus puudutab. Seetõttu ei ole võimalik nende täpset arvu hinnata.

SDG-ga liitudes suurendatakse muude juriidiliste isikute, sh Euroopa piiriüleste ühingute, võimalusi saada asja- ja ajakohast informatsiooni. OOTS-i<sup>26</sup> kaudu tagatakse neile Euroopa ülene elektrooniline ligipääs neid enim puudutatavale e-teenusele, samuti võimaldatakse kasutada abiteenuseid. See kõik peaks võimaldama sihtgrupil paremini Euroopa Liidu piires tegutseda ning oma õigusi ja kohustusi täita ning saada osa Euroopa Liidu siseturu hüvedest. Siseturul tegutsedes saab isik vajadusel abi kindlalt kontaktpunktilt ja pädevatelt ekspertidelt. Infoteenuse saamine SDG võrgustikust suurendab kasutaja kindlust info kvaliteedi osas.

Muudatus rakendub kõigile kolmele SDG teenuste kategooriale. Mõju sagedust Euroopa piiriüleste ühingute ja muude juriidiliste isikute jaoks on raske määrata, kuna teenuste tarbimine sõltub konkreetsete sihtgruppide soovidest ja vajadustest. Direktiivile lisatud määruse ettepanekuga ei ole ette näha ebasoovitavaid riske mittetulundussektorile. Samas tuleb arvestada, et SDG ja IMI määruste muutmist ei saa vaadata eraldiseisvalt direktiivi eelnõust.

Kokkuvõttes võib järeldada, et Euroopa Liidu siseturu parem toimimine, sh asutamise- ja liikuvuspiirangute vähendamine, on mittetulundusühingutele ja isikutele, kes potentsiaalselt sooviksid piiriüleselt mittetulunduslikus vormis tegutseda, vajalik ja tervitatav. Kuid direktiivi eelnõus väljapakutud regulatsioon sisaldab mittetulundusühingute vaatest ka riske, mistõttu võib huvi uue ühinguvormi loomise või ümberkujundamise vastu jääda leigeks. Seetõttu ei pruugi saadav sotsiaalne ja majanduslik kasu ületada regulatsiooni rakendamise kulu riigile. Direktiivi ülevõtmine väljapakutud kujul võib suurendada ebaselgust ka olemasolevatele mittetulundusühingutele, kes ei soovi piiriüleselt tegutseda.

#### **4.1.2. Mõju riigiasutuste korraldusele ja infotehnoloogilised mõjud**

Euroopa piiriülese ühingu regulatsiooni loomine ning ühtse digivärava ja siseturu infosüsteemi sätete kohandamine mõjutaks mitme asutuse töökorraldust ja -koormust, samuti riigieelarve kulusid. Täpset mõju prognoosida ei ole võimalik, kuid kaardistada saab asutused, keda direktiiv tõenäoliselt mõjutaks. Kõiki kulusid menetletakse vastavalt võimalustele riigieelarve protsessis.

Direktiivi ettepaneku kohaselt peavad liikmesriigid nimetama direktiivi kohaldamise eest vastutava pädeva asutuse (artikkel 27). Pädevale asutusele kaasnevad ülesanded puudutavad näiteks Euroopa piiriülese ühingu registreerimist ja registrijärgse asukoha üleviimist, infovahetust teiste liikmesriikidega, Euroopa piiriülese ühingu tunnistuse väljastamist ja ajakohastamist, siseturu infosüsteemis registreeritud teabe ajakohastamist ning Euroopa piiriülese ühingu lõpetamist. Eestis kontekstis on ebaselge, millise asutusega peaks olema tegemist, sest Eestis ei eksisteeri ei mittetulundusühingute ega teiste juriidiliste isikute jaoks taolist keskset asutust, nagu direktiivis silmas on peetud.

Tõenäoliselt mõjutaks direktiivi kohaldamine **Tartu Maakohtu kinnistus- ja registriosakonda**, kes on äriregistri pidaja. Äriregistris kogutakse, säilitatakse ja avalikustatakse teavet Eesti õiguse järgi asutatud eraõiguslike juriidiliste isikute, Eestis tegutsevate füüsilisest isikust ettevõtjate ja välismaa äriühingute

---

<sup>26</sup> OOTS (*once only technical system*) on SDG tehniline lahendus.

filiaalide kohta. Seega tähendaks mittetulundusühingutele uue õigusliku vormi loomine täiendavat töökoormust eelkõige registripidajale. Täpset mõju ei ole võimalik prognoosida, kõige muu kõrval sõltub see ka sellest, kui suur on isikute huvi Euroopa piiriülese ühingu loomiseks, ümberkujundamiseks või üleviimiseks. Kuid tõenäoliselt tooks regulatsioon kaasa nii täiendava töökoormusega kui ka sellega seotud kulud.

Direktiivi eelnõu kohaselt peavad liikmesriigid looma Euroopa piiriüleste ühingute registreerimiseks registri, lubatud on kasutada ka olemasolevaid riiklikke registreid (artikkel 20, põhjenduspunkt 41). Register peaks sisaldama teavet Euroopa piiriüleste ühingute ja esitatud dokumentide kohta. Eesti kontekstis on asjakohane register äriregister, mida haldab **Registrite ja Infosüsteemide Keskus**. Direktiivi eelnõus ettenähtud registreerimismenetlus ning registris säilitatav ja avalikustatav teave erinevad äriregistri seadusega sätestatud siseriiklikust regulatsioonist. Seetõttu eeldaks direktiivi esitatud kujul ülevõtmine mitte üksnes uue ühinguvormi lisamist äriregistrisse, vaid oluliselt mahukamaid arendusi (vt täpsemat põhjendusi punktist 5.2.1.4). Äriregistri arendusvajadus võib tuleneda ka SDG määruse muutmisest, ilmselt seoses uue sihtgrupi andmete liidestamisega SDG kesksete elementidega. See on vajalik, et tagada SDG võimekus Euroopa piiriüleste ühingute osas.

## 4.2. SDG määruse muudatused

SDG võrgustiku täiendamine vastavalt eelnõu ettepanekule omab otsest mõju eelkõige majandusele ja infotehnoloogiale (sh e-teenustele). Otssesed mõjud on detailsemalt analüüsitud allpool. Kaudselt toob infoteenuste täiendamine kaasa piiriülesest tegutsevate muude juriidiliste isikute (sh mittetulundusühingute) teadlikkuse tõstmise erinevatest neid puudutavatest teemadest, õigustest ja kohustustest.

### 4.2.1. Mõjude sihtrühmad:

4.2.1.1. **Mittetulundusühingud**, keda on hinnanguliselt Euroopa Liidus ligi 3,8 miljonit<sup>27</sup>, ning **muud juriidilised isikud, kellel täna puudub SDG süsteemi ligipääs**. Paljudel neist on piiriülene teenuste vajadus või kasutamise soov, ei ole teada.

4.2.1.2. **Riiklikud pädevad asutused**, kelleks on:

- 1) Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium (SDG riiklik koordineerimine ja infoteenuse omanik MKM teemadel),
- 2) Riigi Infosüsteemi Amet (SDG tehniline lahendus ehk OOTS ja kesksed komponendid)
- 3) Registrite ja Infosüsteemide Keskus (äriregister) ning
- 4) muud teenuste omanikud, kes ei ole Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumist (eelkõige SDG muudatuse eelnõu valguses infoteenuse vaatest Rahandusministeeriumi haldusala, sh Maksu- ja Tolliamet, Justiitsministeeriumi haldusala, Haridus- ja Teadusministeeriumi haldusala ning Sotsiaalministeeriumi haldusala. Hetke teadmise kohaselt ei saa välistada ka teiste ministeeriumite ja asutuste seotust teenustega). Hetkel ei nähtu, et infoteenuse omanikud oleks seotud ka SDG e-teenustega, kuid olenevalt muude juriidilistele isikutele asjakohastest teenustest ja läbirääkimistel selgub, kas võib selline vajadus SDGs tõstatuda.

4.2.1.3. **Abiteenused**. Kuna need ei ole Komisjoni ettepanekus spetsifitseeritud, siis on raske nende detailset sihtgruppi määrata.

### 4.2.2. Mõjud majandusele (halduskoormusele)

Sihtgruppi on selgitatud p-s 4.2.1. Komisjoni ettepanekus on jäetud selgitamata, kes need teised juriidilised isikud, lisaks äriühingutele ja piiriülestele MTÜdele, olla võiks. Seetõttu ei ole võimalik nende arvu hinnata. Kuna SDG määruse muudatus on seotud eelkõige piiriülesest tegutsevate MTÜdega, siis võiks eeldada, et nemad on peamiseks uueks sihtgrupiks.

<sup>27</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_23\\_4242](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_4242).

SDGga liitudes suurendatakse muude juriidiliste isikute (sh piiriüleste MTÜde) võimalusi saada asja- ja ajakohast informatsiooni ning tagatakse Euroopa ülene elektrooniline ligipääs OOTS kaudu neid enim puudutatavale e-teenusele. Samuti võimaldatakse neil kasutada abiteenuseid.

See kõik võimaldab sihtgrupil paremini EL piires tegutseda ning oma õiguseid ja kohustusi täita, ning samuti saada osa Euroopa Liidu siseturu hüvedest. See omakorda võimaldab neil ühest kohast, mugavamalt ja väiksema halduskoormusega oma asju siseturu piires ajada ning saada vajadusel kindlalt kontaktpunktilt (pädevatelt ekspertidelt) abi. SDG võrgustikust infoteenuse saamisel annab kasutajale kindluse info kvaliteedi osas.

Lisaks suurendab see sihtgrupi võimalusi piiriüleseks tegutsemiseks ning ühekordse küsimise põhimõtte rakendamist ka nende andmete suhtes, mis täna küsitakse siseturu vaates topelt. See tegelikult omakorda ongi aluseks uus sihtgrupi halduskoormuse vähendamiseks (sh siseturus tegutsemisel hoiab OOTSi kaudu andmete küsimine kokku nende kulusid).

Mõju on laiaulatuslik, kuna rakendub kõigile kolmele SDG teenuste kategooriale. Sagedust on raske määrata, kuna teenuste tarbimine sõltub konkreetsete sihtgruppide soovidest ja vajadustes. Ebasoovitavaid mõjusid, mis kaasnevad, ei tuvastatud.

#### 4.2.3. Mõjud infotehnoloogiale (sh e-teenustele)

Sihtgrupiks on eelkõige riiklikud pädevad asutused (vt p 4.2.2.), eelkõige praeguse teadmise kohaselt Riigi Infosüsteemi Amet (SDG kesksete komponentide vaatest) ning Registrate ja Infosüsteemide Keskus (äriregistri vaatest).

Sihtgrupp peab tegema oma olemasolevates infosüsteemides vajadusel IT arendusi selleks, et uuele sihtgrupile tagada võimalust kasutada piiriülel e-teenuseid ja SDG tehnilist süsteemi. Arenduste tegemise eel tuleb analüüsida täiendusvajadused infosüsteemide vaatest.

Üldjuhul on Riigi Infosüsteemi Ametil võimalik taaskasutada SDG olemasolevaid komponente, kuid on vaja sisse tuua lisana uue sihtgrupi spetsiifikad ja vajadused. Arendused võivad olla seotud ka teenuse omanike poolsete otstega, praegusel juhul ilmselt äriregistri vaatest uue sihtgrupi andmete liidestamisega SDG kesksete elementidega. See tagab MTÜde osas SDG võimekuse, sh nt identimise ja andmete jagamise võimekuse piiriülel.

Riigiasutused peavad üle vaatama oma SDGsse lisatavad e-teenused selle pilguga, kas tänane lahendus võimaldab piiriülel e-teenuste pakkumist SDG võrgustikus ka muudele juriidilistele isikutele, kui äriühingud, ning vajadusel tegema vastava sisulised täiendused oma olemasolevates teenustes.

Mõju avaldub vaid e-teenustele ning on keskmine, kuna võimaldab ilmselt osaliselt taaskasutada juba olemasolevaid ja juba täna töös SDG OOTS lahendusi. Võimalikud täiendavad arendused on ühekordsed, kuid valminud süsteemi haldamine ja hooldus nõuvad regulaarseid iga-aastased ülalhoiukulusid.

Lisaks võimaldab ettepanek e-teenuseid pakkuda laiemale sihtgrupile EL siseturu ulatuses, mis võimaldab potentsiaalselt tuua parimate praktikatena välja meie e-riigi võimekust ja potentsiaalseid edulugusid.

Infoteenuste ja abiteenuste puhul puuduvad SDG määrusega võrreldes uued siseriiklikud mõjud.

Ebasoovitava mõjuna on võimalik näha riigiasutuste mõningast koormuse kasvu, kuni uuendusi sisse viiakse, et uuele sihtgrupile soovitud teenused kättesaadavaks ja kasutatavaks teha. Murekoht on tekkivad arenduskulud ja iga-aastased regulaarsed ülalhoolduskulud.

Hinnangulised lisavajadused on allpool tabelis (need võivad täpsustuda eelnõu läbirääkimiste ja vajaliku analüüsi käigus). Kõiki kulusid menetletakse vastavalt võimalustele riigieelarve protsessis.

SDG TEENUS	LISAVAJADUS
Infoteenus	1 leht kirjalikku tõlget eesti keelest inglise keelde ca 17 eurot ilma käibemaksuta.

	<p>Vajalike lehtede arv ei ole hetkel teada ja selgub peale infoartiklite üle vaatamist.</p> <p>Lisavajadus tekib ainult siis, kui Komisjon ei paku SDG tõlkemooduli ja -fondi tuge tulevikus.</p>
<p><b>E-teenus, sh täiendavahetuskiht OOTS</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vajalik tellida <b>analüüs</b>, mis võimaldaks teada saada kas, mida ning kui palju oleks vaja SDG tehnilises süsteemis (<i>Once only technical system</i> ehk OOTSis) täiendada võrreldes tänasega kui liidestada süsteemiga uus sihtgrupp. Tegemist on ühekordne tegevusega, mis on hinnanguliselt ca 50 000 eurot ilma käibemaksuta.</li> <li>• <b>Vajalikud SDG OOTSi keskse süsteemi muudatused ja arendused</b> (eelkõige ilmselt seoses uue sihtgrupi esindusõiguste lahenduse liidestamisega kesksesse OOTS süsteemi, andmemudelite ja päringute täiendamisega keskses komponentides. Vajadused täienevad ja täpsustuvad vastavalt eelmises punktis väljatoodud analüüsi tulemustele). Tegemist ühekordse tegevusega, mis on hinnanguliselt ca 85 000 eurot ilma käibemaksuta (arvestatud keskmise arenduse tunnihinnaga 100 eurot, tunnihind võib aastate lõike suurened). SDG keskset süsteemi arendab ja haldab täna Riigi Infosüsteemide Amet.</li> <li>• <b>Teenuse omanike poolsed liidestused SDG OOTSi keskse süsteemiga.</b> Vajalik uue sihtgrupi andmete ühendamine SDG võrgustikuga. Tegemist ühekordse tegevusega, mis on hinnanguliselt ca 66 000 eurot ilma käibemaksuta (arvestatud keskmise arenduse tunnihinnaga 100 eurot, tunnihind võib aastate lõike suurened). Juriidiliste isikute info, sh MTÜde, andmed on täna Registrate ja Infosüsteemide Keskuse (RIKi) hallatavas äriregistris.</li> <li>• Kui <b>e-teenust on vaja sisuliselt täiendada ja selleks on ressursse vaja</b> vastavalt uutele läbiräägitavatele nõuete, siis see vajadus peab selguma MTÜde direktiivi läbirääkimiste käigus, kui spetsifitseeritakse ka e-teenuste OOTSiga liidestumise vajadus.</li> <li>• Lisaks võivad nii Riigi Infosüsteemide Ametil, Registrate ja Infosüsteemide Keskusel kui ka vajadusel muudel seotud teenuse omanikel, kui on vaja nendepoolseid arendusi ja süsteemide täiendusi, tekkida lisavajadusena <b>haldus- ja hoolduskulud (nn ülalpidamise kulud)</b>. <b>RIA poolne ülalpidamiskulu</b> on summas 12 000€ käibemaksuta. Tegemist on regulaarsete iga-aastaste kuludega. RIK ülalpidamiskulude kasv ei ole seisukohtade koostamise hetkel teada. Muude teenuste omanike tegevuse vajadused selguvad MTÜ direktiivi läbirääkimiste käigus, kui spetsifitseeritakse lisanduvad teenused.</li> <li>• Riigi Infosüsteemi Ametil tekib MTÜ-de lisandumisest SDG tehnilisse süsteemi <b>täiendav vajadus personali järgi</b>, et antud muudatusi edukalt analüüsida ja juhtida. Lisavajadus on projektijuhi näol <b>1 FTE koht</b> aastakuluga 60 000 €.</li> </ul>
<p><b>Abiteenused</b></p>	<p>Olemasolevate abiteenuste liidestamine SDG võrgustikuga ei vaja SDG poolt üldjuhul lisaressursse.</p>

## 5. Eesti seisukohad ja seisukohtade põhjendused

**5.1. Eesti toetab direktiivi eelnõu üldist eesmärki edendada mittetulundusühingute piiriülest tegevust ja piiriülest liikuvust Euroopa Liidu siseturul.**

Eesti toetab üldist eesmärki edendada mittetulundusühingute piiriülest tegevust kogu Euroopa Liidu siseturul. Mittetulundusühingute kohta ei ole Euroopa Liidus kehtestatud sarnast regulatsiooni nagu äriühingutel, mille kohta on kehtestatud arvukalt erinevaid EL õigusakte, kõrvaldamaks erinevad tõkked siseturul tegutsemiseks. Mittetulundusühingute piiriülese tegutsemise piirangute kaotamiseks tuleks Euroopa Liidu üleselt hoolitseda, et ebavajalikud piirangud oleksid eemaldatud: näha ette nt ühingute liikmesriikide vaheline vastastikune tunnustamine, nende piiriülese reorganiseerimise põhimõtted jmt (vt lähemalt p 5.2.2.).

## **5.2. Eesti ei toeta uue ühinguliigi – mittetulundusliku iseloomuga Euroopa piiriülese ühingu (*European cross-border association* ehk ECBA) – reguleerimist direktiivi eelnõus välja pakutud viisil.**

Ühinguõiguse reguleerimine piiriülese liikuvuse hõlbustamise eesmärgil ei ole EL jaoks võõras. Senine ühinguõiguslik regulatsioon on puudutanud eelkõige äriühinguid. Läbi aastakümnete on vastu võetud erinevaid EL instrumente, millega on järjest enam soodustatud liikmesriikide õiguse alusel asutatud äriühingute piiriülest tegevust<sup>28</sup>. EL ühinguõigusega on reguleeritud nii EL vastavates direktiivides loetletud äriühingute (Eesti puhul nt osaühingute ja aktsiaseltside) vastastikust tunnustamist, teatud asutamise ja tegutsemise, kapitalinõuete ja registrimenetluse põhimõtteid, aga ka piiriülest mõõdet: filiaalide asutamist ja piiriülest reorganiseerimist (piiriülene ühinemine, jagunemine, ümberkujundamine).

Seevastu EL algatused, millega on loodud eraldi EL ülesed ühinguvormid, ei ole praktikas laialdast kasutust leidnud. Varasemalt on EL ühinguvorme loodud määruse vormis Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 352 eelkäijate alusel. Nii Euroopa Majandushuviühing (*European Economic Interest – EEIG*), Euroopa territoriaalse koostöö rühmitus (*European Grouping of Territorial Cooperation – EGTC*), Euroopa äriühing (*Societas Europaea – SE*) kui ka Euroopa ühistu (*Societas Cooperativa Europaea – SCE*) on reguleeritud määrusega. Eestis ei ole käesoleval hetkel registreeritud ühtegi Euroopa territoriaalse koostöö rühmitust. Registreeritud on üks Euroopa ühistu. Euroopa äriühinguid on äriregistrisse kantud 13 ja Euroopa majandushuviühinguid 19.<sup>29</sup> Eesti hinnangul on põhimõtteliselt võimalik ka EL erinevate mittetulunduslike organisatsioonide piiriülese tegevuse soodustamine EL õiguse instrumentidega, ent väljapakutud regulatsioon võib esiteks muutuda järjekordseks EL üleseks projektiks, mis populaarsust ei saavuta, ning teiseks olemasolevad probleemid (piiriülese tegutsemise keerukus) lahendust ühe EL ülese ühinguvormi reguleerimisest hoolimata ei leia.

Lisaks on Euroopa Komisjon varasemalt esitanud nii Euroopa osaühingu (2008. aastal) kui ka Euroopa sihtasutuse (2012. aastal)<sup>30</sup> määruse eelnõu, kumbki toetust ei leidnud ning õigusaktina vastu ei võetud. Euroopa Komisjon on ka varasemalt välja tulnud ettepanekuga EL ülese mittetulundusühingu õigusliku vormi kohta. Nimelt esitati 1992. aastal määruse eelnõu, millega sooviti luua Euroopa assotsiatsioon.<sup>31</sup> Nimetatud algatust õigusaktina vastu ei võetud.

Seega on siiani ELis oldud seisukohal, et piiriüleste ühinguvormide loomine peaks EL aluslepingute alusel toimuma määruse vormis, mitte direktiiviga. Direktiivi eelnõu selgituste kohaselt peetakse nüüd aga direktiivi kõige asjakohasemaks ja proportsionaalsemaks õigusaktiks uue ühinguvormi loomisel, et riiklikke ülevõtmismeetmeid oleks võimalik kohandada siseriiklikele oludele. See võib Euroopa Komisjoni hinnangul hõlbustada uue õigusliku vormi kasutuselevõttu ühingute poolt. Siinkohal on aga oluline meeles pidada, et määruse vastuvõtmiseks oleks käesoleval juhul nõutav ühehäälsus (ja seda ei suudetud ei Euroopa sihtasutuse ega Euroopa osaühingu puhul saavutada), direktiivi vastuvõtmiseks aga mitte. Seega võib õigusakti liigi muutmise üheks põhjuseks olla ka soov vältida varasemaid ebaõnnestumisi.

Niisiis ei ole varasemad EL ühinguvormide algatused olnud edukad, ka ei ole juba olemasolevad EL ühinguvormid populaarsed (neid on asutatud vähe). Teisalt ei tegele direktiivi eelnõu tegelike probleemidega, millega olemasolevad mittetulundusühingud ühisturul silmitsi seisavad (ühingute

<sup>28</sup> Lühivõtte EL asjakohasest õigusest on kättesaadav siin: [https://commission.europa.eu/business-economy-euro/doing-business-eu/company-law-and-corporate-governance\\_en](https://commission.europa.eu/business-economy-euro/doing-business-eu/company-law-and-corporate-governance_en)

<sup>29</sup> E-äriregistri statistika juriidiliste isikute kohta. [https://ariregister.rik.ee/est/statistics/charts/chart\\_company\\_all/2022](https://ariregister.rik.ee/est/statistics/charts/chart_company_all/2022).

<sup>30</sup> [Proposal for a Council Regulation on the Statute for A European Foundation \(FE\)](#).

<sup>31</sup> [Proposal for a Council Regulation \(EEC\) on the Statute for a European Association](#).

vastastikune tunnustamine, piiriülene reorganiseerimine, registreerimine, rahastuse ja maksunduse erisustest tulenevad keerukused). Uue ühinguvormi loomiseks ja selle n-ö käigushoidmiseks on vaja teha mitmeid kulutusi (õigusakti menetlemine, riigisisesse õigusesse ülevõtmine, infosüsteemide, sh äriregistri arendamine, teavitamine, koolitamine jne), mistõttu on küsitav, kas liikmesriikide sellealased pingutused on proportsionaalsed saavutatava eesmärgiga (võimalikult 27 riigi reeglite alusel asutatud ja tegutsevad piiriülese ühingud).

**5.2.1. Uue piiriülese ühinguühingu loomisega ei ole võimalik soodustada piisavalt mittetulundusühingute piiriülest tegevust, kuivõrd ka sellise ühinguühingu ja tema tegevusele kohalduks jätkuvalt lisaks direktiiviga ühtlustatud reeglitele täiendavalt tema registreerimise liikmesriigi ühinguühingu režiim. Sellise ühinguühingu loomisel saadav kasu ei kaalu üles selleks tehtavaid kulutusi, arvestades juba olemasolevate Euroopa ühtsete ühinguühinguvormide toimimise probleeme ja vähest kasutust.**

Uue piiriülese ühinguühingu loomine ei aita mittetulundusühingute piiriülese tegutsemist olulisel määral lihtsustada ja seda sõltumata selle teostamiseks valitavast õigusakti vormist – direktiivist või määrusest. Lisaks ei taga direktiivi või määrusega loodav EL ülene ühinguühinguvorm igas liikmesriigis ka ühesugust „euroühingut“ ja ühinguühingust. Tegemist oleks ikkagi 27 erineva ühinguühinguga vastavalt sellele, millises liikmesriigis see on registreeritud, sest selle tegevust reguleerivat EL õigusakti tuleb kohaldada koos vastava riigisisese ühinguühinguga. Pigem võib uus ühinguühinguvorm isegi segadust juurde tekitada, sest tegemist oleks täiesti uue ja kõikide liikmesriikide jaoks tundmatu õigusvormiga. Liikmesriikide olemasolevate ühinguühinguvormide õigusliku regulatsiooniga ollakse kursis vähemalt selles liikmesriigis, kus need on loodud. Segadust suurendaks asjaolu, et ühinguühingu hakkaks kohalduma nii direktiivi ülevõtmiseks loodud erilised ühinguühinguse normid kui ka liikmesriigi määratud sarnase mittetulundusühingu vormile kohalduvad õigusnormid. Need normid võivad olla kohati kattuvad, kohati lünklikud või üksteisega isegi vastuolus. See asjaolu võib selgitada ka praeguste EL ühinguühinguvormide vähest populaarsust – EL ühinguühinguvormidele kohalduv õiguslik regulatsioon on keeruline, raskesti kohaldatav ja vähetuntud.

Järgnevatel punktides on välja toodud teemad, mis on direktiivi eelnõus Eesti hinnangul eriti probleematailised.

#### **5.2.1.1. Piiriülese mittetulundusühingu olemus (artikkel 3)**

Direktiivi eelnõu artikli 3 lõikes 1 on toodud Euroopa piiriülese ühingu määratlus, mille kohaselt peab iga liikmesriik kehtestama oma õigussüsteemis Euroopa piiriülese ühingu õigusliku vormi. Liikmesriigid peavad tagama, et Euroopa piiriülene ühinguühing on liikmesriigis põhinev juriidiline isik, mille on vabatahtliku kokkuleppe alusel loonud füüsilised isikud, kes on liidu kodanikud või elavad seaduslikult ELis, või liidus seaduslikult asutatud mittetulundusliku otstarbega juriidilised isikud, välja arvatud:

- a) ametiühingud, erakonnad, usuorganisatsioonid ja selliste üksuste liidud;
- b) isikud, kes on süüdi mõistetud rahapesus, sellega seotud eelkuritegudes või terrorismi rahastamises;
- c) isikud, kelle suhtes kohaldatakse meetmeid, mis keelavad nende tegevuse liikmesriigis seoses rahapesu, sellega seotud eelkuritegude või terrorismi rahastamisega.

Arvestades ühinguühinguse põhimõtteid, ei tuleks ühinguühingut selliselt defineerida. Tegemist on kontseptuaalse probleemiga: punktide a) – c) loetelu ei kuulu olemuslikult ühinguühingu definitsiooni, vaid on ühingu asutajate isikulised piirangud. Eestis näiteks on mittetulundusühing „*isikute vabatahtlik ühendus, mille eesmärgiks või põhitegevuseks ei või olla majandustegevuse kaudu tulu saamine*“ (MTÜS § 1 lg 2), st ühinguühingu definitsiooni olulised komponendid on selle vabatahtlikkus ning mittetulunduslik tegevus. Isikulised piirangud peaksid olema eraldiseisvalt reguleeritud ning mittetulundusühing peab hoolitsemata, et isikulised piirangud on järgitud, vastasel korral peaks olema võimalik see ühinguühing sundlõpetada.

Ka kriminaalõiguse vaatest on isikuliste piirangute määratluses mitmeid probleeme. Artikli 3 lg 1 punkt b puhul kui näiteks rahapesu ja terrorismi rahastamine on Euroopa Liidu tasandil erinevate õigusaktidega reguleeritud, siis eelkuritegude (*associated predicate offences*) küsimus on oluliselt laiem, seal on antud teatud paindlikkus ja otsustamisruum liikmesriikidele ning need võivad hõlmata mistahes kuritegu. See aga tähendaks seda, et mitte ainult rahapesu ja terrorismi rahastamise toimepanemise eest süüdimõistetud isikud, vaid ka mistahes muu kuriteo toimepanemise eest süüdimõistetud isikute puhul on ühinguühingu asutamise õigus välistatud. Seega juhul, kui on soov sätestada



teatud piiravad tingimused, siis on oluline kuriteod täpselt määratleda, vajadusel viidata selleks konkreetsetele Euroopa Liidu õigusaktidele. Samuti kasutab artikli 3 lg 1 punkt c samasugust sõnastust kuritegude määratlemisel, mida eelmine punkt b, ning seetõttu esinevad eelmise punkti puhul tõstatatud probleemid ka siin. Lisaks aga viidatakse siin täiendavalt isikute puhul kohaldatavatele meetmetele, mis keelavad isikute tegevuse liikmesriigis. Samas jääb nende meetmete sisu ja iseloom arusaamatuks. On ebaselge, kas viidatud ja mõeldud on rahvusvahelisi sanktsioone, isikutele mõistetud tegutsemiskeelde või mingeid muid piiravaid meetmeid. Seetõttu tuleks punktid b ja c täielikult üle vaadata ning teksti täpsustada ja viia kooskõlla EL karistusõigusega.

Direktiivi eelnõu artikli 3 lõike 2 kohaselt peavad liikmesriigid tagama, et Euroopa piiriülel ühingul on **mittetulunduslik otstarve** ning Euroopa piiriüle ühingu kasumit kasutatakse üksnes põhikirjas kirjeldatud eesmärkide saavutamiseks ning seda ei jaotata liikmete vahel. Samas näeb direktiivi eelnõu artikkel 15 ette, et liikmesriigid peavad tagama, et Euroopa piiriüle ühingu suhtes ei kohaldata järgmisi piiranguid regulaarsele või juhuti toimuvale majandustegevusele: „i) üldkeeld tegeleda majandustegevusega; ii) luba Euroopa piiriülel ühingul tegeleda majandustegevusega ainult juhul, kui selline tegevus on seotud nende põhikirjas kirjeldatud eesmärkidega; iii) nõue, et **majandustegevus ei tohi olla Euroopa piiriüle ühingu peamine eesmärk või tegevusala**.“ Seega loodava EL mittetulundusliku ühingu vormi otstarve peaks küll olema mittetulunduslik, samas võib majandustegevus olla sellise ühingu peamiseks tegevusalaks või eesmärgiks. Jääb mulje, et mittetulunduslikkus väljenduks mitte tegevuse iseloomu, vaid eelkõige või üksnes varade nn lukustamisena.<sup>32</sup> Seevastu Eesti mittetulundusühingu eesmärgiks või põhitegevuseks ei või olla majandustegevuse kaudu tulu saamine (MTÜS § § 1 lg 1).

Direktiivi eelnõu artikli 3 lõike 3 kohaselt tagavad liikmesriigid, et Euroopa piiriüle ühing „tegutseb või tema põhikirjas on ette nähtud tegutsemise vähemalt kahes liikmesriigis ja tal on asutajaliikmed, kellel on sidemed vähemalt kahe liikmesriigiga, võttes füüsiliste isikute puhul aluseks kodakondsuse või seadusliku elukoha ja juriidiliste isikute puhul registrijärgse asukoha“. Direktiivi eelnõus puudub aga regulatsioon juhaks, kui need tingimused ei ole enam täidetud, nt astub osa liikmeid mittetulundusühingust välja. On ebaselge, kas piiriüle ühing võib sellises olukorras tegevust jätkata või tuleks see lõpetada. Liikmesriigil on keeruline pidevalt kontrollida, et kahes liikmesriigis tegutsetaks, teiseks ei pruugi formaalne nõue seda põhikirjas kajastada tagada, et niimoodi ka tehakse, ning ka sellise nõude siseriiklikult kehtestamisel jäävad liikmesriigi võimalused nõude täidetust kontrollida küsitavaks.

Direktiivi eelnõus puudub ka regulatsioon selle kohta, kas piiriüle mittetulundusühingu (tagasi) ümberkujundamine tavaliseks mittetulundusühinguks on lubatud. Arvestades, et erinevalt Eesti mittetulundusühingutele kehtivast regulatsioonist ei luba direktiivi eelnõu jaotada ühingu lõpetamisel ühingu vara selle liikmete vahel (art 26 lg 2), võib sellise (tagasi)ümberkujundamise vastu huvi suur olla.

Seega nõuab direktiivi eelnõu mitmes sättes, et liikmesriigid peavad tagama ühingu olemuse vastavuse direktiivi reeglitele. Samas lubab direktiivi eelnõu ühingu sundlõpetamist ainult väga erandlikel asjaoludel ja need on direktiivi eelnõus ammendavalt loetletud (art 25 lg 2): „Liikmesriigid võivad ette näha Euroopa piiriüle ühingu tegevuse mittevabatahtliku lõpetamise ainult ühel järgmistest põhjustest: (a) Euroopa piiriüle ühing ei täida mittetulunduslikku otstarvet; (b) Euroopa piiriüle ühingu tegevusest tuleneb tõsine oht avalikule korrale või avalikule julgeolekule; (c) Euroopa piiriüle ühing või selle täitevorgani liikmed on raskes kuriteos süüdi mõistetud.“ Eesti ühinguõiguses on mitmeid meetmeid, millega tagatakse ühingu tegevuse vastavus seadusele (nt äriregistri seaduse § 58 lubab registripidaja algatusel juriidilise isiku sundlõpetamist, kui selle põhikiri ei sisalda seaduses nõutavaid sätteid või mõni põhikirja sätetest on olulisel määral vastuolus seadusega, kui selle juhatuse koosseis ei vasta seaduse nõuetele, kui see ei ole määranud kohustuslikku kontaktisikut või see ei ole esitanud majandusaasta aruannet), neid aga loodava piiriüle ühingu korral kasutada ei saaks ja luua tuleks teistsugused hoovad ühingu tegevuse kontrollimiseks.<sup>33</sup>

<sup>32</sup> Direktiivi eelnõu põhjenduspunkt nr 19: „Euroopa piiriüle ühingu mittetulunduslik otstarve peaks tähendama, et kui majandustegevuse kaudu teenitakse kasumit, tuleks seda kasutada üksnes ühingu põhikirjas sätestatud eesmärkide saavutamiseks ning seda ei tohi ümber jaotada. Seetõttu tuleks kehtestada varade lukustamine, mis tähendab, et vara ei või liikmetele jaotada, isegi mitte tegevuse lõpetamise korral. Viimasel juhul tuleks jääkvara üle anda omakasupüüdmatul moel, näiteks teistele samal eesmärgil tegutsevatele mittetulundusühingutele.“; vt ka direktiivi eelnõu art 26 lg 2.

<sup>33</sup> Lubatud on üksnes meetmed avaliku korra või avaliku julgeoleku huvides, direktiivi eelnõu art 4 lg 3: „Käesoleva direktiivi alusel Euroopa piiriüle ühingu suhtes kehtivad reeglid ei mõjuta liikmesriikide meetmeid, mis võetakse avaliku korra või avaliku julgeoleku huvides, et vältida mittetulundusühingute väärkasutamist ja tagada teatavate kapitaliliikumiste läbipaistvus, kui see on nõutav liidu õiguse või liidu õigusega kooskõlas oleva siseriikliku õigusega.“.

### 5.2.1.2. Juhtimine (artikkel 7)

Direktiivi eelnõu artikli 7 lõigete 1 ja 2 kohaselt on Euroopa piiriülese ühingu otsuseid tegev organ ja vähemalt kolmeliikmeline täitevorgan ning liikmesriigid peavad tagama, et täitevorgani liikmeks võivad olla ainult füüsilised isikud, kes on liidu kodanikud või kes elavad liidus seaduslikult, ning liidus asutatud mittetulundusliku otstarbega juriidilised isikud oma esindajate kaudu. Eesti ühinguõiguses kehtiva üldpõhimõtte kohaselt on juhtorganite liikmeks üksnes füüsilised isikud, et mitte ähmastada vastutust juriidilise isiku juhtimise eest. Juriidilise isiku lubamine ühingu juhtorganisse oleks põhimõtteline muutus Eesti õiguses ja senises lähenemises.

Artikli 7 lõikes 3 nähakse ette piirang, mille kohaselt ei ole lubatud Euroopa piiriülese ühingu täitevorgani liikmeks või täitevorgani liikmeks oleva juriidilise isiku esindajana füüsiline isik, kes on süüdi mõistetud eriti raske kuriteos (*particularly serious criminal offence*). Euroopa Liidu õiguses puudub nii raske kuriteo kui ka eriti raske kuriteo mõiste. Olukorras, kus liikmesriigid on erinevalt sisustanud raske kuriteo mõistet, toob uue mõiste või kriteeriumi sissetoomine täiendavaid probleeme. Seega tuleks selline määratlemata kriteerium direktiivi eelnõust välja jätta ning pigem viidata konkreetsetele kuriteokoosseisudele, viidates vajadusel erinevatele Euroopa Liidu õigusaktidele.

### 5.2.1.3. Võrdse kohtlemise põhimõte (art 9)

Direktiivi eelnõu artikli 9 kohaselt peavad liikmesriigid tagama, et piiriüleseid ühinguid koheldaks võrdselt ehk Euroopa piiriüleseid ühinguid ei või kohelda vähem soodsalt kui siseriiklikus õiguses ettenähtud sarnaseid ühinguid. Kehtiva Eesti õiguse kohaselt oleks sarnane ühing mittetulundusühingute seadusega reguleeritud mittetulundusühing. Mitmetes aspektides oleks aga tegemist põhimõtteliselt erinevate reeglite alusel tegutsevate ühingutega (asutamise tingimustest registreerimise ja lõpetamise tingimusteni), mille tulemuseks võib olla erinevate reeglite alusel tegutsevate piiriüleste EL mittetulundusühingute ja siseriiklike mittetulundusühingute erinev konkurentsiolukord ning ei ole kindel, kas siseriiklikud ühingu oleksid sellisel juhul eelisolukorras või hoopis vastupidi. Viidatud ebaselgus ei tohiks olla EL instrumendi vastuvõtmise tulemus, olenemata esialgsetest eesmärkidest tõhustada üksnes piiriülest tegevust.

Ebavõrdse kohtlemise ohule viitas oma vastuskirjas ka SA Eesti Kodanikuühiskonna Sihtkapital: „*Tuleks vältida olukorda, kus uue direktiiviga toetatavad piiriüleused assotsiatsioonid on eelisolukorras nende mittetulundusühingutega võrreldes, kellel ei ole rahvusvahelisi ja usaldusväärseid partnereid.*“. Antud juhul oleks küll direktiivis deklareeritud võrdse kohtlemise põhimõte, ent siseriiklikud ühingu võivad jääda konkurentsiolukorras võimekamatele piiriülestele mittetulundusühingutele alla ning direktiiv võib luua seega kohalike mittetulundusühingute jaoks ebasoodsama keskkonna tegutsemiseks (sh rahastusele liigipääsu puhul). Vabaühenduste Liit palus oma vastuskirjas hoida ära „*hüpoteetiliselt negatiivsed tagajärjed siseriiklike MTÜ-de tegevusele, et uuest Euroopa ülesest juriidilisest kehast ei saaks argument, miks halvendada siseriiklike mittetulundusühingute võimalusi tegutseda*“.<sup>34</sup>

Piiriüleste ühingute ja siseriiklike mittetulundusühingute erinev regulatiivne keskkond võib tulevikus tuua ka vastupidise, piiriülese ühingu asutamise motivatsiooni vähendava tagajärje: näiteks on piiriülese mittetulundusühingu lõpetamisel direktiivi kohaselt keelatud järelejäänud vara jagamine ühingu liikmete vahel, siseriiklike mittetulundusühingute regulatsioon MTÜS kohaselt seda aga lubab.

Võrdse kohtlemise põhimõte tekitab küsimusi ka kriminaalõiguse vaatenurgast. Erinevalt direktiivi eelnõus pakutust ei näe mittetulundusühingute seadus ette direktiivi eelnõu artiklites 3 ja 7 piiranguid (st asutajaks ei või olla teatud kuritegudega seotud isikud ja ühingu juhtivorganisse ei tohi kuuluda eriti raskes kuriteos süüdi mõistetud füüsilised isikud). Seega nõuab juba direktiivi eelnõu ise loodava ühingu vormi ebasoodsamat kohtlemist võrreldes Eesti enda mittetulundusühingutega (mida direktiivi regulatsioon ei mõjuta).

Kokkuvõtteks ei ole tuleks ette näha võrdse kohtlemise põhimõtet siseriiklikele ja piiriülestele mittetulundusühingutele, sest nad saavad tegutsema täiesti erineva regulatsiooni järgi.

<sup>34</sup> Vt huvirühmade arvamuse kohta lähemalt all punktis 6.2.

#### 5.2.1.4. Euroopa piiriülese ühingu asutamine ja registreerimine (artiklid 16–21)

Direktiivi eelnõu 3. peatükis reguleeritakse Euroopa piiriülese ühingu asutamist ja registreerimist. Selleks tuleks igal liikmesriigil luua register, mis toimiks vastavalt direktiivi eelnõus etteantud reeglitele. Eelnõu põhjenduspunkti nr 41 ja seletuskirja kohaselt on lubatud ka olemasolevate registrite kasutamine<sup>35</sup>, kuigi eelnõu põhitekst seda otsesõnu registrit reguleerivas sättes ei maini (Art 20: „Iga liikmesriik loob registri Euroopa piiriüleste ühingute registreerimiseks kooskõlas artikliga 19.“). Eelnõu vastavat tekstiosa tuleks kindlasti seletuskirja kohase viitega olemasolevatele registritele täiendada.

Reeglite väljatöötamisel on nähtavasti võetud eeskujuga äriregistritele kehtivatest lahendusest, kuid tehtud on ka mitmeid erisusi. Reguleeritud on dokumente, mida liikmesriigid võivad nõuda, menetluse tähtaegu, teiste liikmesriikide pädevate asutuste teavitamist, andmete ja dokumentide avalikustamise ja säilitamise tähtaegu jne. Reeglid on jäigad ja enamasti ammendavalt kirja pandud.

Oleme vastu lahendusele, mille kohaselt tuleks üksnes kavandatava Euroopa piiriülese ühingu jaoks luua register või registrimenetlus, mis erineb oluliselt juba kehtivast juriidiliste isikute registrist või registreerimismenetlusest. Tegemist on liikmesriigi jaoks kuluka ja suurt koormust põhjustava regulatsiooniga, millest saadav kasu on väga väike. Registreerimise menetluslikud küsimused tuleks jätta liikmesriikide otsustada (nt täiendavad tähtajad, edasikaebamise kord jne) ning üksnes hädavajalikus osas reguleerida EL tasemel (nagu seda on praegu tehtud äriühingute osas piiriüleses menetluses). Direktiivi eelnõus sisalduvate lahenduste eesmärk jääb kohati samuti ebaselgeks. Nt jääb arusaamatuks, millisel eesmärgil nõuab direktiivi eelnõu pädevalt asutuselt teiste liikmesriikide pädevate asutuste teavitamist, kui ühing luuakse või kustutatakse. Tegemist on infoga, millega peaks igaüks saama jooksvalt tutvuda piiriülesest lipipäsetavast elektroonilisest registrist.

Isegi kui hakkaksime Euroopa piiriüleseid ühingu registreerima äriregistris, siis vastupidiselt direktiivi eelnõu sissejuhatavas osas öeldule<sup>36</sup> nõuab direktiivi rakendamine ka äriregistri arendustöid, sest direktiivi eelnõu reguleerib ammendavalt ja hetkel Eestis kehtivast korrast erinevalt andmeid ja dokumente, mida registreerimismenetluses nõuda tohib (vt direktiivi eelnõu art 18). Kohustus teavitada teisi liikmesriike Euroopa piiriülese ühingu registreerimisest või kustutamisest tooks samuti kaasa täiendavaid kulusid: pole täpsustatud, kuidas registripidaja seda tegema peaks. Eelduslikult võiks seda teha (äri)registrite omavahelise ühendamise süsteemi (*Business Registers Interconnection System - BRIS*)<sup>37</sup> kaudu, kuid see on jällegi täiendav arendus, vastasel juhul täiendav koormus registripidajale. Samuti tuleb arvestada, et algatusega kaasneb n-ö IMI määruse muudatus, milles reguleeritud süsteemi nähakse pigem EL MTÜ alase andmevahetuse kanalina, ent selle kasutamise planeerimisel tuleks hoolitseda, et BRIS ja IMI süsteemides toimuvat andmevahetust ei dubleeritaks.

Ka on direktiivi eelnõuga kehtestatud sundlõpetamise alused, mis on erinevad siseriiklikest ja vajavad täiendavaid arendusi ning tööprotsesside ülevaatamist registrites. Samuti peaks täiendavalt kasutusele võtma direktiiviga ette nähtud aruandluse vormi, mis nõuab registris arendusi. Kokkuvõtteks võib tekkida käsitletava EL direktiivi ülevõtmisel olukord, kus liikmesriik peab looma eraldi registreid puudutavad kulukad lahendused ühingu, mille asutamise aktiivsuses, arvestades senist EL ülest ühinguvormide reguleerimise kogemust, on võimalik kahelda.

Ka andmekaitse vaatest tekitab direktiivi eelnõus pakutud sõnastus probleeme. Direktiivi eelnõuga soovetakse reguleerida väga täpselt minimaalne andmekoosseis ja lühike andmete säilitamise tähtaeg, mis ei ole kooskõlas meie äriregistri üldise kontseptsiooniga ja isikuandmete regulatsiooniga. Näiteks Eesti registrist nähtub kogu juriidilise isiku põhikiri ja ka esindajate andmed, kuid direktiivi artikli 20 lg 4 kohaselt tehakse üldsusele kättesaadavaks väiksem andmekoosseis kui kogu põhikiri (artikkel 21 lg 1 (f) kohaselt vaid põhikirja eesmärgid) ja artikli 21 loetelu ei sisalda ka esindajate andmeid, mis võiks olla siiski üks olulisemaid andmeid ühingu kohta.

<sup>35</sup> Vt eelnõu seletuskirja p 1.4.3: „Võttes arvesse ühekordseid kulusid registreerimismenetluste ja registrite kohandamiseks, sõltuvad kulud vajadusest kohandada olemasolevaid registreid või luua uus (veebipõhine) register. Liikmesriikidel on paindlikkus, kas kohandada olemasolevaid registreid või luua uus, ent samal ajal peavad nad uue õigusliku vormi korral pakkuma veebipõhise registreerimise võimalust.“

<sup>36</sup> Väljavõte direktiivi eelnõu seletuskirja leheküljelt 10: „Majanduslikust seisukohast ei too ettepanek kaasa mingeid kulusid. Seda uut õiguslikku vormi kasutavad mittetulundusühingud võivad kanda teatavaid kulusid, mis sõltuvad sellest, mil määral ühtlustatud sätted siseriiklikest õigusnormidest erinevad, kuid need kulud ei ole märkimisväärsed. Kui on vaja välja töötada veebiregister või seda kohandada, võivad haldusasutustele tekkida ebaolulised kulud.“

<sup>37</sup> BRIS - *Business Registers Interconnection System*. Euroopa äriühingu ühendav infosüsteem, alusdokumendid ja selgitav info kättesaadav [siit](#).

### 5.2.1.5. Sundlõpetamise alused (artikkel 25)

Artiklis 25 reguleeritakse piiriülese ühingu tegevuse mittevabatahtlikku lõpetamist. Artikli 25 lõige 2 loetleb ammendavalt sundlõpetamise alused: „*Liikmesriigid võivad ette näha Euroopa piiriülese ühingu tegevuse mittevabatahtliku lõpetamise ainult ühel järgmistest põhjustest: (a) Euroopa piiriülene ühing ei täida mittetulunduslikku otstarvet; (b) Euroopa piiriülese ühingu tegevusest tuleneb tõsine oht avalikule korrale või avalikule julgeolekule; (c) Euroopa piiriülene ühing või selle täitevorgani liikmed on raskes kuriteos süüdi mõistetud.*“.

Eesti ühinguõiguses on mitmeid meetmeid, millega tagatakse ühingute tegevuse vastavus seadusele (nt äriregistri seaduse § 58 lubab registripidaja algatusel juriidilise isiku sundlõpetamist, kui selle põhikiri ei sisalda seaduses nõutavaid sätteid või mõni põhikirja sätetest on olulisel määral vastuolus seadusega, kui selle juhatuse koosseis ei vasta seaduse nõuetele, kui see ei ole määranud kohustuslikku kontaktisikut või see ei ole esitanud majandusaasta aruannet), neid aga loodava piiriülese ühingu korral kasutada ei saaks ja luua tuleks teistsugused hoovad ühingute tegevuse kontrollimiseks.<sup>38</sup>

Plaanitav regulatsioon on ka Eesti karistusõiguse vaatest problemaatiline, kuna Eesti õiguses ei ole karistusena juriidilise isiku sundlõpetamist, see kaotati seadusest juba 2015. aastal. Varem reguleeris juriidilise isiku sundlõpetamist karistusseadustiku § 46, mille kohaselt võis kohus kuriteo eest mõista juriidilise isiku sundlõpetamisele, kui juriidilise isiku tegevuse osaks on saanud kuritegude toimepanemine. See säte tunnistati kehtetuks, kuna tegemist on tsiviil- ja haldusõigusliku meetmega, mida ei saa lugeda karistuseks kuriteo eest. Kehtivas õiguses reguleerib juriidilise isiku sundlõpetamist TsÜS § 40, seega on tõhusalt kohaldatavad alused juriidilise isiku sundlõpetamise kohaldamiseks olemas väljaspool karistusõigust ja sundlõpetamine karistusõigusliku sanktsioonina oli ülemäärane.<sup>39</sup> Seega on ühingu lõpetamine mingi õigusvastase tegevuse tõttu väga küsitav.

### 5.2.1.6. Varade jagamise regulatsioon (artikkel 26)

Direktiivi eelnõu artikli 26 teise lõike kohaselt peavad liikmesriigid tagama, et likvideeritud ühingu varad, mis jäävad alles pärast võlausaldajate huvide rahuldamist, kantakse üle mittetulunduslikule üksusele, kes tegeleb tegevuse lõpetanud piiriülese ühingu sarnase tegevusega, või et varad antakse üle kohalikule omavalitsusele, kes on kohustatud kasutama neid tegevuse jaoks, mis on sarnane tegevuse lõpetanud ühingu tegevusega.

Eestis kehtiva õiguse kohaselt võib mittetulundusühingu lõpetamisel jagada vara üldreeglina ka selle liikmete vahel. MTÜS § 50 lg 1 kohaselt jaotatakse pärast võlausaldajate kõigi nõuete rahuldamist või tagamist ja raha hoiustamist allesjäänud vara põhikirja järgi selleks õigustatud isikute vahel; kui põhikirjaga või üldkoosoleku otsusega ei ole ette nähtud, kelle vahel mittetulundusühingu vara jaotatakse, ja mittetulundusühing oli vastavalt põhikirjale loodud ainult selle liikmete huvides, jaotatakse vara võrdsetes osades mittetulundusühingu lõpetamise ajal selle liikmeteks olnud isikute vahel (MTÜS § 50 lg 3). Kui vara ei saa jaotada MTÜS § 50 lõigetes 1–3 ettenähtud alustel, läheb vara üle riigile, kes peab seda kasutama võimalikult mittetulundusühingu eesmärkidele vastavalt (MTÜS § 50 lg 4). Mittetulundusühingu sundlõpetamise korral põhjusel, et selle eesmärk või tegevus on vastuolus põhiseadusliku korra, kriminaalseaduse või heade kommetega, läheb pärast võlausaldajate nõuete rahuldamist järelejäänud vara riigile (MTÜS § lg 5). Ka TsÜS § 43 lg 4 kohaselt läheb juriidilise isiku vara riigile ainult juhul, kui juriidiline isik lõpetatakse seetõttu, et tema eesmärk või tegevus on keelatud karistusõiguslike sätetega või on vastuolus avaliku korra või heade kommetega.

Direktiivi eelnõus on ette nähtud varade jaotamise regulatsioon, mis erineb põhimõtteliselt Eesti regulatsioonist ehk vaatamata sellele, kas piiriülene ühing lõpetatakse vabatahtlikult või mittevabatahtlikult, läheb algatuse kohaselt ühingu vara teisele mittetulunduslikule üksusele või kohalikule omavalitsusele. Sellise regulatsiooni eesmärgiks on direktiivi eelnõu selgituste kohaselt varade nn lukustumine ja sellega soovitakse tagada loodava ühingu vormi mittetulunduslikku otstarvet. Sellist lähenemist ei saa Eesti toetada. Tuleb siiski arvestada, et mittetulundusühingute näol on tegemist

<sup>38</sup> Lubatud on üksnes meetmed avaliku korra või avaliku julgeoleku huvides, direktiivi eelnõu art 4 lg 3: „*Käesoleva direktiivi alusel Euroopa piiriülese ühingu suhtes kehtivad reeglid ei mõjuta liikmesriikide meetmeid, mis võetakse avaliku korra või avaliku julgeoleku huvides, et vältida mittetulundusühingute väärkasutamist ja tagada teatavate kapitaliliikumiste läbipaistvus, kui see on nõutav liidu õiguse või liidu õigusega kooskõlas oleva siseriikliku õigusega.*“.

<sup>39</sup> Seletuskiri karistusseadustiku ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu juurde. Kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/78433b29-8b2f-4281-a582-0efb9631e2ad>.

eraõiguslike vabatahtlike ühendustega ning olgugi, et vastav ühinguvormi olemus nõuab, et tema tegevus peab printsiibis olema läbivalt mittetulunduslike eesmärkidega, on headest kavatsustest lähtuvatel ühingu liikmetel siiski vabadus otsustada sellise tegevuse alustamise, aga ka lõpetamise kasuks. Seejuures peab neil olema siiski õigus osaleda nende asutatud eraõigusliku juriidilise isiku või eraõigusliku juriidilise isiku liikmena ühingu lõpetamisel järelejäänud vara jagamisel. Siin tekib küsimus omandipõhiõigusest ning võimukandja võimalusest seda piirata vaid äärmuslikel juhtudel. Kohustus anda järelejäänud vara üle mõnele teisele sarnasele mittetulundusühingule või kohalikule omavalitsusele ka ühingu vabatahtlikul lõpetamisel on vaadeldav isikute põhiõiguste lubamatu riivena.

#### **5.2.1.7. Pädevate asutuste regulatsioon (artiklid 27 ja 28)**

Direktiivi eelnõu artikli 27 kohaselt peavad liikmesriigid nimetama direktiivi kohaldamise eest vastutava pädeva asutuse. See pädev asutus peaks eelnõu seletuskirja kohaselt hõlbustama liikmesriikide vahelist ja liikmesriikide ja komisjoni vahelist koostööd ning vastutama direktiivi ülevõtmise õigusnormi kohaldamise eest. Selleks, et saada põhjalik ülevaade piiriüleste ühingute õiguslikust kohtlemisest liikmesriikides, peaksid liikmesriigid teatama komisjonile lisaks selliste asutuste nimed ja ülesanded, mis ei ole pädevad asutused direktiivi eelnõu mõistes, ent mis on asutatud või määratud nende siseriiklikus õiguskorras kõige sarnasema mittetulundusühingu suhtes kehtivate siseriiklike õigusnormide kohaldamise tarbeks (direktiivi eelnõu art 27 ja põhjenduspunkt 31).

Lisaks reguleeritakse pädevaid asutusi direktiivi eelnõu artiklis 28 „*Halduskoostöö 1. Liikmesriikide pädevad asutused teevad käesoleva direktiivi sätete kohaldamisel koostööd ja abistavad üksteist tulemuslikul ja tõhusal viisil. 2. Artiklite 17, 18, artikli 19 lõike 2, artikli 19 lõike 4, artikli 23 lõike 5, artikli 23 lõike 6, artikli 23 lõike 7, artikli 24 lõike 3, artikli 25 lõike 6 ja artikli 27 kohane pädevate asutuste halduskoostöö ja teabevahetus toimub kooskõlas määrusega (EL) nr 1024/2012.<sup>40</sup> 3. Liikmesriigid tagavad, et siseturu infosüsteemis registreeritud teavet ajakohastatakse, ja nad teatavad üksteisele muudatustest varasemas teabes, mis on edastatud kooskõlas määrusega (EL) nr 1024/2012.*“.

Selline regulatsioon tekitab palju küsimusi. Esmalt tekib küsimus, mida on pädeva asutuse all silmas peetud. Eelnõus on pädevat asutust läbivalt kasutatud nii registreerimise kui halduskoostöö kontekstis, mistõttu on keeruline aru saada, millise asutusega peaks olema siseriiklikult tegemist. Ei ole selge, kas artikli 27 kohase „*direktiivi kohaldamise eest vastutava pädeva asutuse*“ all mõeldakse pädevaid asutusi artikli 28 lõike 2 tähenduses (st meil eelkõige äriregistri pidajat) või on silmas peetud veel mingit täiendavat või üldist (haldus)asutust. Viimane lahendus ei sobiks kuidagi meie õigussüsteemi. Eestis ei eksisteeri ei mittetulundusühingute ega ka teiste juriidiliste isikute jaoks sellist üldist asutust. Kui Eestis luuakse eraõiguslik juriidiline isik, siis kantakse see registrisse ning tema õigusvõime tekib seadusega ettenähtud registrisse kandmisest. Mittetulundusühingute (nagu ka kõigi teiste juriidiliste isikute) kohta peab Eestis registrit Tartu Maakohtu juures asuv registriosakond. Registripidaja menetleb kandeavaldusi, otsustab teha kande, palub kõrvaldada puudused või keeldub kande tegemisest. Juriidilisel isikul on võimalik pöörduda kohtusse, kui ta ei ole rahul registripidaja otsusega. Registripidaja teostab järelevalvet andmete ja dokumentide õigsuse üle, ning teeb kandeid ka oma algatusel. Registripidaja ei teosta üldist järelevalvet selle üle, kas juriidiliste isikute tegevus vastab kõigile nende jaoks kehtestatud õigusnormidele.

Ebaselge on ka see, milliseid pädevaid asutusi peetakse direktiivi eelnõus silmas asutuste all, „*mis on asutatud või määratud nende siseriiklikus õiguskorras kõige sarnasema mittetulundusühingu suhtes kehtivate siseriiklike õigusnormide kohaldamise tarbeks*“. Sätet väga laialt tõlgendades on võimalik selliste pädevate asutuste alla paigutada pea kõik riigis eksisteerivad asutused, sest plaanitav Euroopa piiriülene ühing võib õiguskäibe osalisena tegutseda väga erinevates eluvaldkondades (majandustegevuse üle järelevalve teostamine, keskkonnakaitse valdkonna asutused, inimõiguste valdkonna asutused, kohtud jne). Oleks mõeldamatu, et liikmesriik peaks Euroopa Komisjonile hakkama kavandatava direktiivi alusel esitama ja järjepidevalt uuendama kõikide asutuse nimed ja ülesandeid.

Eelnõu kohaselt peavad pädevad asutused tegema koostööd direktiivi sätete kohaldamisel ja abistama üksteist tulemuslikul ja tõhusal viisil. Pädevate asutuste halduskoostöö ja teabevahetus peaks toimuma

<sup>40</sup> Art 17 – pädev asutus ühingu ümberkujundamise registrimenetluses; art 18 – pädev asutus ühingu registreerimismenetluses; art 19 lg 2 – pädev asutus teiste liikmesriikide teavitamiseks uute ühingute asutamisest; art 19 lg 4 – pädev asutus registreerimisotsuse tegemiseks; art 23 lg 5–7 – pädev asutus ühingu piiriülese registreeritud asukoha üleviimise menetluses; art 24 lg 3 (vastav sätte puudub direktiivi eelnõus, arvatavasti peetakse silmas art 24 lg 2 teist alalõiku) – pädev asutus ühingu registrist kustutamise menetluses; art 25 lg 6 – pädev asutus ühingu sundlõpetamise ja kustutamise menetluses; art 27 – direktiivi kohaldamise eest vastutav pädev asutus (ebaselge regulatsioon).

kooskõlas määrusega (EL) nr 1024/2012 ehk siseturu infosüsteemi (IMI) kaudu. Liikmesriikide äriregistrid teevad juba praegu omavahel edukalt koostööd BRISi kaudu. Oleme vastu lahendusele, et selle hästi toimiva süsteemi kõrvale loodaks üksnes Euroopa piiriülese ühingu tarbeks veel üks täiendav halduskoostöö ja teabevahetuse kanal või dubleeritakse andmevahetust mitme kanali kaudu.

**5.2.2. Eesti leiab, et mittetulundusühingute piiriülest tegevust tuleb soodustada neile Euroopa Liidus äriühingutega sarnaste tingimuste loomisega, nagu näiteks reeglid vastastikuse tunnustamise kohta, registreerimispõhimõtete ühtlustamine ja sellise informatsiooni avalikustamise nõuded, samuti andmete vahetamise korraldamine piiriüleselt registrite vahel jms.**

Eesti hinnangul tuleks piiriüleste mittetulundusühingute EL tasandil reguleerimisel arvestada EL äriühinguõiguse alase regulatsiooni ja põhimõtete ühtlustamise senist kogemust. Läbi aastakümnete on vastu võetud erinevaid EL instrumente, millega on järjest enam soodustatud liikmesriikide õiguse alusel asutatud äriühingute piiriülest tegevust<sup>41</sup>. EL ühinguõigusega on reguleeritud nii EL vastavates direktiivides loetletud äriühingute (Eesti puhul seni osaühingute ja aktsiaseltside, mõnedes aspektides ka täis- ja usaldusühingute) vastastikust tunnustamist, teatud asutamise ja tegutsemise, kapitalinõuete, aruandluse ja registrimenetluse põhimõtteid kui ka piiriülest mõõdet: filiaalide asutamist ja piiriülest reorganiseerimist (piiriülene ühinemine, jagunemine, ümberkujundamine). Just mittetulundusühingute piiriülese tegevuse soodustamiseks vastuvõetavate EL reeglite väljatöötamisel tuleks arvestada äriühingute piiriülese tegevuse senise reguleerimise kogemust. Olgugi, et ka nende rakendamisel on olnud läbi aastate probleeme, ei tohiks siiski senist analoogse valdkonna EL regulatiivset kogemust kõrvale heita.

Oluliselt lihtsam ning EL ühinguõiguse senist praktikat arvestav oleks lahendus, kus mittetulundusühinguid tunnustataks vahetult teistes EL liikmesriikides, neid saaks filiaalina teises liikmesriigis registreerida, nende kohta saaks vahetada infot sarnaselt äriühingutele BRIS-i kaudu ja neid oleks võimalik piiriüleselt reorganiseerida. Direktiivi ettepaneku materjalidest ei nähtu, et isegi oleks üldse kaalutud BRIS-süsteemi kui juba Euroopa äriregistreid ühendava EL üle süsteemi direktiivi eesmärkide saavutamiseks. Olgugi, et on liikmesriike, kes mittetulundusorganisatsioone ei registreeri või registreerivad neid eraldiasetsevas registris, ei tuleks jätta tähelepanuta liikmesriike, mis seda siiski teevad ja kelle jaoks BRIS süsteemi kasutamine oleks kõige praktilisem. Sarnaselt äriühingutele tuleks ka kõiki mittetulundusühinguid pidada Euroopa Liidus potentsiaalselt piiriüleselt tegutsevateks ühinguteks ja võimaldada neil tegutseda vajaduse tekkides piiriüleselt ilma, et nad peaksid selleks läbima keerukaid toiminguid õigusvormi muutmiseks. Luues mittetulundusühingutele uut ja eelduslikult praktiliselt vähesel määral kasutatavat ühinguvormi, on ka oht, et olemasolevate mittetulundusühingute jaoks eksisteerivad probleemid piiriülesel tegutsemisel jäävad olulise tähelepanuta.

Kokkuvõtteks on kaheldav, et olukorras, kus isegi näiteks määruse alusel loodud Euroopa ühinguvormid ei ole ELis erilist populaarsust saavutanud, leiaksid direktiivi rakendusnormide alusel (st veelgi eriiilmelisema õigusliku regulatsiooniga) loodud õiguslikud vormid ELis laialdaselt kasutust.<sup>42</sup> Isegi juhul, kui nimetatud ühinguvorm leiaks laialdast kasutust, ei oleks tegemist ühtsustatud alustel tegutseva ühinguvormiga, vaid iga liikmesriigi õiguse kohaldamise mõjul potentsiaalselt erinevatel õiguslikel alustel ja kujul tegutsevate EL MTÜ vormidega.

**5.3. Eesti ei toeta direktiivi eelnõus diskrimineerimiskeelu – mille kohaselt ei tohi direktiivi rakendamisel ja kohaldamisel diskrimineerida ühtegi rühma ega üksikisikut mis tahes põhjustel – eraldi reguleerimist, sest üldine diskrimineerimiskeeld tuleneb juba muudest kehtivatest instrumentidest nagu näiteks Euroopa Liidu põhiõiguste harta, Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon, aga ka liikmesriikide põhiseadustest.**

Direktiivi eelnõu artikli 10 kohaselt peavad liikmesriigid tagama, et direktiivi rakendamisel ja kohaldamisel ei diskrimineeritaks ühtegi rühma ega üksikisikut mis tahes põhjustel.

<sup>41</sup> Lühiväljaande EL asjakohasest õigusest on kättesaadav siin: [https://commission.europa.eu/business-economy-euro/doing-business-eu/company-law-and-corporate-governance\\_en](https://commission.europa.eu/business-economy-euro/doing-business-eu/company-law-and-corporate-governance_en)

<sup>42</sup> Määrus on otsekohalduv ehk reeglid, mis liikmesriigile kehtivad, tulevad otse määrusest ning lisaks on reeglina määruuses toodud, et muus osas kohaldub riigisisene õigus. Direktiiv tuleb aga riigisisesse õigusesse üle võtta. Praeguses direktiivi eelnõus on võrdlemisi vähe reegleid, millest ühingu tegevuseks ei piisa. Direktiivi eelnõu artikli 4 lg 2 kohaselt tagab muudes küsimustes, mis on seotud Euroopa piiriülese ühingu asutamise või tegevusega, iga liikmesriik, et Euroopa piiriülese ühingu suhtes kohaldatakse riigisisese õiguse kõige sarnasema mittetulundusühingu suhtes kehtivaid siseriiklikke õigusnorme.

Eesti hinnangul puudub vajadus sätestada piiriüleste mittetulundusühingute tegevust ehk ühinguõigust reguleerivas direktiivis eraldi diskrimineerimisaluseid. Juba on vastu võetud ja Eestis kohaldatavad erinevad EL õigusallikad, mis seda reguleerivad – nagu näiteks Euroopa Liidu põhiõiguste harta<sup>43</sup>, Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon<sup>44</sup> ja lisaks on liikmesriikides põhiseadused, mis sisaldavad sarnaseid põhimõtteid. Seega ei peaks eelnõu artiklis 10 toodud küsimused olema ühinguõigusliku direktiivi reguleerimisesemeks.

#### **5.4. Eesti toetab Euroopa Liidu ühtse digivärava määruse muudatusi, et võimaldada ühtse digivärava kaudu erinevate vajalike ja asjakohaste teenuste, sealhulgas infoteenuste, e-teenuste kui ka abiteenuste, pakkumist samadel tingimustel muudele juriidilistele isikutele kui äriühingutele.**

Eesti toetab muudatusettepanekut, millega tahetakse muuta ühtse digivärava (SDG) määrust, et võimaldada pädevate asutuste vahel koostööd ja tõendivahetust (sh andmevahetust) SDG süsteemi kaudu ühtseks kõikidele juriidilistele isikutele. Sealjuures tuleb tagada, et liikmesriigid võimaldaksid kõikidel juriidilistel isikutele saada veebi kaudu ligipääs SDG võrgustiku teabele, e-teenusele kui ka abiteenusele võrdsetel alustel. Sellekohaste vajalike muudatuste sisseviimiseks tuleb kokku leppida mõistlik ja piisav tähtaeg.

SDG määruse<sup>45</sup> (edaspidi SDGR) muudatuse algatus<sup>46</sup> on seotud ning algatatud koos Euroopa Komisjoni algatusega, millega tahetakse luua uus EL ühinguvorm – EL piiriülene MTÜ<sup>47</sup>, millist algatust Eesti väljapakutud kujul ei toetaja, seega Eesti ei toeta selliste uute ECBAdele eraldi teenuste avamist.

Käsitleva direktiivi eelnõule lisatud muudatused koosnevad kahest algatusest, kuna SDGRi, mis on määrus, ei ole võimalik MTÜ direktiiviga muuta.

SDG eesmärk on pakkuda infoteenuseid, menetlusi (e-teenuseid) ja abiteenuseid kodanikele ning ettevõtjatele veebipõhiselt, piiriüleselt ja ühekordse küsimise põhimõtte alusel. Ühekordse küsimise põhimõtte rakendamiseks on SDG ette näinud tõendivahetuse tehnilise süsteemi (*once only technical system* ehk OOTSi), mis võimaldab kasutaja taotluse alusel liikmesriikide erinevatel pädevatel asutustel vahetada piiriüleseid tõendeid (st andmeid ja dokumente), mis on vajalikud teenuste osutamiseks.

Komisjoni ettepaneku kohaselt soovitakse nüüd nimetatud teenuseid laiendada kõikidele juriidilistele isikutele, sealjuures ka Euroopas piiriüleselt tegutsevatele mittetulundusühingutele. See ettepanek tagaks ka uuele sihtgrupile SDG teenustele juurdepääsu ja võimaldaks tõendite automaatset piiriülest vahetamise, kooskõlas ühekordsuse põhimõttega.

**Infoteenused** on vabalt täna kättesaadavad kõikidele autentimata kujul. Kuna info on Euroopa Liidus killustatud ja laiali, siis on mõistlik kogu info kõikide juriidiliste isikute kohta koondada ühte portaali, mis tagab ka info aja- ja asjakohasuse. Mõistlik on kättesaadavaks teha info, mis piiriüleselt tegutsevaid juriidilisi isikuid enim huvitab ja puudutab. Infoteenuseid soovitakse täiendada hetke ettepaneku kohaselt järgnevates kategooriates: AA. Muu juriidilise isiku asutamine, juhtimine ja tegevuse lõpetamine; AB. Töötajad; AC. Maksud; AD. Kaubad; AE. Teenused; AF. Muu juriidilise isiku rahastamine; AG. Riigihankepingud; ning AH. Töötavishoiu ja tööhutuse valdkonnas. Sarnaste teemade valdkonnad on juba täna kättesaadavad ka ettevõtjatele ja kodanikele. Tulevikus võib infoteenuste maht suurendada veelgi valdkondadesse, mis on sihtgruppidele olulised ja vajalikud siseturus tegutsemiseks. Soovitud teemade liidestumisel tuleks läbirääkimistel selgitada:

1. Kes on muud piiriülesed juriidilised isikud, lisaks ettevõtjatele ja MTÜdele, kellel infoteenused suunatud on.

<sup>43</sup> Euroopa Liidu põhiõiguste harta (ELT C 326, 26.10.2012, lk 391–407).

<sup>44</sup> Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. Euroopa Nõukogu, 4. november 1950. – RT II 2010, 14, 54.

<sup>45</sup> Regulation (EU) 2018/1724 of the European Parliament and of the Council of 2 October 2018 establishing a single digital gateway to provide access to information, to procedures and to assistance and problem-solving services and amending Regulation (EU) No 1024/2012: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32018R1724>

<sup>46</sup> Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL amending Regulations (EU) No 1024/2012 and (EU) 2018/1724 as regards the use of the Internal Market Information System and the Single Digital Gateway for the purposes of certain requirements laid down by Directive (EU) .../... of the European Parliament and of the Council on European cross-border associations (COM(2023)516): <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2023:515:FIN&qid=1693910769005>

<sup>47</sup> Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on European cross-border associations: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52023PC0516>

2. Mis tasandi infoga on tegemist (sarnaselt täna juba kategoriseeritud süsteemi alusel, kas tegemist Euroopa või riikliku tasandi infoga). Euroopa tasandi info eest peaks vastutama Euroopa Komisjon. Riikliku tasandi info täiendamise eest vastutab vastav siseriiklik asutus, kes on vastava info omanik. Riikliku info täiendamine tähendab praktikas vastava sisuliste eesti.ee artiklite üle vaatamist ja vajadusel täiendamist muude juriidiliste isikute, kes ei ole ettevõtjad (eelkõige äriühingud), vaatest. Kui infoteenust täna ei ole, siis tuleks see luua.
3. Riiklikud infoteenuse täiendused tuleb tõlkida inglise keelde. Siiani on Euroopa Komisjon taganud riikidele infoteenuste nõuete täitmiseks vajaliku tõlkemooduli koos fondiga, mida saab SDG artiklite tõlkimiseks kasutada. Kui komisjon tagab ka tulevikus sellise võimaluse, siis ei ole täiendavaid riigipoolseid kulusid infoteenuste vaatest. Kui sellist tõlkefondi tulevikus ei ole, siis on vajalik ette näha tõlkimiseks vajalik ressurs (täna kehtiv keskmine 1 lehe kirjaliku tõlke hind eesti keelest inglise keelde on ca 17 eurot ilma käibemaksuta<sup>48</sup>).

**Menetluste (e-teenuste) pakkumisel OOTSi kaudu** viidatakse võimalusele, et tulevikus peaks samuti muud juriidilised isikud saama kasutada SDG OOTS süsteemi. OOTSi skoobi (täiendades tänast SDGR artiklit 14) muudatuste osas tehti otseviide MTÜde direktiivi teenustele. Siinkohal üldise põhimõttena saab sellist tegevust toetada, kuna see toetab üldist visiooni ELi territooriumil nelja vabaduse (kaupade, teenuste, inimeste ja kapitali vaba liikumise) paremaks toetamiseks, võimaldades maksimaalselt siseturu eeliseid ja potentsiaali kasutada. Selleks, et eesmärki oleks võimalik täita on läbirääkimiste käigus vajalik selgeks teha:

1. millised konkreetsed teenused on SDG võrgustikus asjakohased.
2. milline on piiriülese tõendivahetuse (andmed ja dokumendid) vajadus ehk mida peaksid pädevad asutused liikmesriikides omavahel konkreetsete kokkulepitud e-teenuste pakkumiseks jagama.
3. E-teenuste lisamisel SDG võrgustikku on vaja lahendada ka piiriülesest küsimusest, kuidas identifitseerida piiriülesest tegutsevaid muid juriidilisi isikuid ja nende esindusõigust siseturul ühtsete reeglite alusel (sh olukorras, kus igas riigis ei pruugi olla sellekohast registrit).

SDG e-teenuste ja tõendivahetuskihi liidestumine vajab ilmselt lisaressurssi nii SDG kesksete komponentidega liidestumiseks kui ka sellise liidestusarenduse haldamiseks ja hooldamiseks peale arenduse valmimist (nn ülalpidamiskulud). Lisakulusid võib tekitada ka piiriülene sellise esindusõiguse tuvastamise lahenduse väljatöötamine, kui selgub, et sellist lahendust täna ei eksisteeri siseturu üleselt. Täpsemad vajadused selguvad läbirääkimiste käigus.

Kui EL mittetulundusühingu direktiivi ei võeta läbirääkimisel vastu või teenuste skoop ei ole enam piiriüleseks tegutsemiseks asjakohane (nt piiriülesest vajatavaid tõendeid ei ole teenuse osutamiseks ühegi liikmesriigi menetlejale vaja), siis ei ole võimalik SDG OOTSi kaudu e-teenuseid uuele sihtgrupile pakkuda ja muudatus SDGR Art 14 osas ei oleks kohane, sest e-teenustel poleks sellisel juhul piiriülest sisu. SDG OOTS ei loo nullist uusi teenuseid, vaid muudab piiriülesest asjakohased teenused kättesaadavaks Euroopa Liidu siseturu piires ja on tõendivahetuse (andmed ja dokumendid) kihiks. Sellegi poolest saaks potentsiaalselt muudele juriidilistele isikutele kui äriühingud avada SDG e-teenused, mis on täna juba võrgustikus olemas ja neile asjakohased.

**Abiteenuste** osas saab ettepanekut SDG võrgustikuga liitumiseks toetada, kuna see aitab kaasa teenuste paremale kättesaamisele, kasutades siseturu eeliseid paremini ära ning aidates konkreetseid tekkinud probleeme kasutajatel lahendada. Ettepaneku kohaselt jääb selgusetuks, millised abiteenused peaksid kättesaadavad olema ka muudele juriidilistele isikutele. See tuleb läbirääkimistel välja selgitada. Olemasolevate abiteenuste liidestamine SDG võrgustikuga ei vaja SDG poolt üldjuhul lisaressursse.

**Uuenduste rakendamiseks tuleb ette näha mõistlik ja piisav aeg.** Aega tuleb hakata arvestama MTÜ direktiivi riigisisese ülevõtmisest. Enamus aega ja ressursi kulub e-teenuste liidestumiseks SDG võrgustikuga ja OOTSiga. Kuna liidestuvad teenused on muuhulgas spetsifitseeritud ka MTÜ direktiivis, siis ei saa muid juriidilisi isikuid kui äriühinguid SDG võrgustikku lisada enne direktiivi ülevõtmist, sest pole täielikku kindlust liidestuvatest teenustest, nende piiriülesest vajadustest ja siseriiklikust rakendamisest. Peale teenuste spetsifitseerimist on vaja viia läbi täiendav analüüs, mõistmaks mida konkreetsemalt tehniliselt täiendada tuleb uue sihtgrupi lisamisel OOTSi. Ettepanekus ettenähtud plaan aastaks 2025 on ilmselt liiga ambitsioonikas, eelkõige arvestades seda, et uued e-

<sup>48</sup> Hind on hinnanguline ja saadud erinevate tõlkebüroode kodulehtede külastamise tulemusena.



teenused SDG võrgustikku tulevad muuhulgas ka MTÜ direktiivist, mis on alles läbirääkimistel ja pole veel jõustunudki.

## **6. Kaasamine ja kooskõlastamine**

Seisukohtade ettevalmistamisel on küsitud arvamust Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumilt, Haridus- ja Teadusministeeriumilt, Kultuuriministeeriumilt, Siseministeeriumilt, Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumilt, Rahandusministeeriumilt, Sotsiaalministeeriumilt, Kliimaministeeriumilt ja Välisministeeriumilt. Kultuuriministeeriumil ja Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumil ettepanekuid ei olnud. Justiitsministeeriumile laekunud ministeeriumide arvamused on toodud järgmises alapunktis.

### **6.1. Ministeeriumide sisend**

#### **Haridus- ja Teadusministeerium**

HTM toetab sellist ühinemisevabadust ja üle-euroopalist kodanikkonda toetavat algatust. Ettepaneku taustas on esitatud statistika, mille järgi on EL-is praegu ca 0,5 miljonit piiriülese tegevusega seotud või sellise sooviga MTÜ-d, mis tegutsevad sh teadus- ja arendustegevuse, hariduse ning koolituse vallas. Vähemalt teoreetiliselt võiks ECBA-d aidata kaasa suuremale III sektori tegutsemisevabadusele EL-is ja seega toetada ka HTM-i huvi osaleda erinevate sh välisriigi – tulevikus piiriüleste – MTÜ-de tegevuses (eelkõige rakenduskõrgkoolide ja riigikoolide kaudu). HTM valitsemisalast laiemas mõttes oleksid ka kõrgkoolid kindlasti huvitatud osalemisest erinevate piiriüleste MTÜ-de tegevuses. Eesti õigusesse lisanduv ühingutüüp (ECBA) kui selline iseenesest HTM-i vaates olulist õiguslikku muudatust tõenäoliselt kaasa ei tooks. Algatuse järgi austatakse liikmesriikide õiguses piiriülese tegevusega tegelevatele MTÜ-dele uue õigusliku vormi loomisel ning nende MTÜ-de tegevusele ja liikuvusele tingimuste kehtestamisel liikmesriikide õigustraditsioone ning tegemist oleks täiendava õigusliku vormiga paralleelselt siseriiklikus õiguses olemasolevate MTÜ-de õiguslike vormidega (vt algatuse punkt 3, mõjuhindang). HTM-i jaoks on MTÜ-dega seoses oluline teema riigi võimalus osaleda mitme esindaja kaudu MTÜ-de tegevuses. See küsimus on Eesti siseriikliku õiguse reguleerimisalal. Ühingu vorm – kas siseriiklik MTÜ või EL-is tunnustatud ECBA – pole seejuures oluline, kuivõrd põhiline probleem on riigiõiguslik: riik kui üks juriidiline isik saab olla eri ühingutes liige vaid ühe esindaja kaudu. St et kehtiv õigus, sh riigivaraseadus, ei luba, et riik osaleb MTÜ (sh välisriigi MTÜ või ka tulevikus ECBA) töös nt mitme riigikooli või samaaegselt riigikooli ja rakenduskõrgkooli kaudu.

#### **Siseministeerium**

Siseministeerium toetab direktiivi ettepanekut, mille eesmärgiks on tagada Euroopa Liidu liikmesriikides loodavate piiriüleste mittetulundusühingute võrdne ja mittediskrimineeriv kohtlemine võrreldes siseriiklikul alusel tegutsevate vabaühendustega. Hetkel puudub MTÜ-del EL-i tasandil õiguslik vorm, mis seaks kodanikuühiskonna võrdsele alusele erinevate äriühingute esindatusega, kelle õiguslik vorm on EL-i tasandil kehtestatud.

Siseministeerium juhib tähelepanu, et näiteks jäeti MTÜ-d nii EL-i kui siseriiklikul tasandil välja mitmetest COVID-19 pandeemia reageerimise leevenduskavadest välja, kuigi MTÜ-d on end tõestanud kiiremate ja agiilsemate reageerijatena ühiskondlikele väljakutsetele kui näiteks riigiasutused. Siseministeerium toetab algatust, kuna lisaks võrdsele ligipääsule ja kohtlemisele avardab direktiivi ettepanek võimalusi sotsiaalse innovatsiooni ja ettevõtluse edendamiseks Eestis ning Eesti sotsiaalse innovatsiooni ja ettevõtlusega tegelevatele MTÜ-dele võimaluse laiendada teistesse EL-i liikmesriikidesse. MTÜ-d saavad panustada nii innovatsiooni, majandusarengusse ja töökohtade loomisesse nt sotsiaal-, ettevõtlus-, haridus- ja kultuurisektoris.

Ettepaneku järgi tuleb liikmesriikidel loodavaid piiriüleseid MTÜ-sid (ECBA-sid) kohelda võrdselt ja mittediskrimineerivalt võrreldes vabaühendustega, kes juba siseriikliku õiguse alusel tegutsevad (vt punkt 29). Eesti kontekstis tähendaks see, et suure tõenäosusega tuleks sellistele MTÜ-dele tagada ka ligipääs riigieelarvelistele toetustele, sh Sihtasutusest Kodanikuühiskonna Sihtkapital. Tegu ei ole põhimõttelise murega, kuid niigi tihe konkurents suureneb veelgi ja toetuse saavad kvaliteetsemad taotlused. Samas toob see paratamatult kaasa ohu, et väiksemate ja arenemisjärgus olevate vabaühenduste võimalused projektitoetusi saada vähenevad oluliselt. Seda tuleb direktiivi üle võttes kindlasti silmas pidada ja eos võimalikke riske maandada.

Kui Euroopa Komisjon soovib selle direktiiviga muuhulgas toetada ja elavdada liiduülese kodanikuühiskonna teket, peaksid olema ette nähtud ka liidupoolsed rahalised toetusmehhanismid. Samuti tuleb Euroopa Komisjonil vaadata üle EL-i rahastusmehhanismid, millele ei pruugi MTÜ-dele ligipääs olla.

Direktiiviga välja pakutud sertifikaadi loomist sellisel kujul Siseministeerium ei toeta ning direktiivi ettepanekus ei ole ka põhjalikult selgitatud selle vajadust või millise probleemi see muutus peaks lahendama. Eriti paber kandjal tõendi väljastamine pigem suurendab võltsimis- ja pettuseohtu ning paneb liikmesriikidele kohustuse neid väljaantud sertifikaate tõsikindlalt tuvastada. Andmed selle kohta, kas ECBA-sid on registreeritud mõnes liikmesriigis peaks liikuma turvalise andmevahetuse kaudu vastutavate institutsioonide vahel, mitte olema tõendatud väljastatud tõendiga. Ministeerium märgib ka, et uue piirülese EL-i MTÜ juriidilise keha loomise võimalikkus suurendab ka vajadust tõsta Eestis maakondlikes arenduskeskustes Sihtasutuse Kodanikuühiskonna Sihtkapitali toel rahastatud vabaühenduste nõustajate / konsultantide kompetentse. Väga oluline on järgida rahapesu ja terrorismi tõkestamise seaduse nõudeid, sh tegelike kasusaajate kohta.

Samuti juhib Siseministeerium tähelepanu, et ükski kavandatav EL-i algatus ei tohiks negatiivselt mõjutada õiguskaitseasutuste olemasolevat võimekust võidelda kuritegevusega ja muude julgeolekuohtudega. EL-i ühisturgu puudutav peab võtma eraldi arvesse kolmandatest riikidest juhitavate / rahastatavate MTÜ-de ja organisatsioonide puhul nende võimalikku kuritarvitamist vaenulike ideoloogiate ja sõjapropaganda ning vaenuliku mõjutustegevuse instrumendina totalitaarsete režiimiga riikide poolt. Tuleb tagada võimalused tuvastada ja käsitleda selliseid organisatsioone eraldi kategooriana, et nad ei saaks kasutada EL-i hüvesid ega omaks juurdepääsu EL-i ega liikmesriikide rahastusele. MTÜ-de puhul on oluline tagada piiriüleste regulatsioonide vastavus MONEYVAL-i suunistega MTÜ-de rahastamisel kuritegevusega, sh terrorismi rahastamisega ja korrupsiooniga seotud riskide maandamiseks.

Lisaks peavad olema arvestatud Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioonist tulenevad suunised, kus vaenu õhutada tegevuse puhul saab juriidilise isiku karistusena rakendada sundlõpetamist.

### **Sotsiaalministeerium**

Sotsiaalministeerium toetab üldjoontes mittetulundusühingute piiriülest tegevust soodustava keskkonna loomist. Hoolekande valdkonna vaatest võiks piiriülene tegevus aidata kaasa sotsiaalteenuste kättesaadavuse ja kvaliteedi paranemisele, tuua valdkonda juurde innovatsiooni, sh uusi vaatenurki, tegutsemisviise, oskusi, abitehnoloogiaid jms.

Seni ei ole hoolekande valdkonnas tuvastatud, et mõni teises liikmesriigis asutatud MTÜ oleks huvitatud oma tegevuse laiendamisest Eestisse või Eesti MTÜde laienemise soovidest teistesse liikmesriikidesse. Hoolekandes võib teiste liikmesriikide MTÜde vähene huvi olla tingitud eeskätt Eesti turu väiksusest või sotsiaalteenuste üldisest korraldusest, kus peamine roll inimestele abi korraldamisel on kohalikel omavalitsustel, kes näiteks MTÜdelt teenuse sisse ostmise asemel osutavad seda peamiselt ise. Samuti võib sotsiaalvaldkonna seadusandlus olla teatavaks piiranguks teiste liikmesriikide MTÜdel Eesti turule sisenemisel kui ka vastupidi Eesti MTÜde sisenemisel teiste liikmesriikide turgudele.

Praeguses direktiivi eelnõus pannakse paika Euroopa piirülese MTÜ asutamisega, liikmelisusega, aruandlusega, vastutusega, lõpetamisega jms seotud kriteeriumid. Sotsiaalministeeriumi hinnangul ei lahenda see ikkagi konsultatsiooni käigus välja tulnud teisi probleeme, sealhulgas näiteks maksudega seonduvalt.

Allpool on toodud Sotsiaalministeeriumi tähelepanekud/ ettepanekud seisukohtade koostamiseks:

- Direktiivis tuuakse välja, et „piiriülised ühingud“ ei pea end tingimata igas liikmesriigis eraldi registreerima, sest nende juriidilise isiku staatust ja pädevust tunnustatakse automaatselt ning isegi kui lisaformaalsused on põhjendatud, ei peaks piiriüleste ühingutelt nõudma sellise teabe esitamist, mis on ühe liikmesriigi pädevale asutusele juba esitatud. Selle asemel vahetavad liikmesriikide ametiasutused teavet digitaalselt.

Leiame, et komisjonil tuleks ikkagi täpsustada protsesse kasvõi juhendmaterjalidega, kuidas tuleb piirülese ühingu loojal toimida soovi korral oma tegevus legaliseerida korraga mitmes liikmesriigis.

- Lõikes (18) tuuakse välja, et „Euroopa piiriülene ühing peaks sündima kokkuleppe põhjal, mille sõlmivad liidu kodanikud või liidus seaduslikult elavad kolmandate riikide kodanikud või liidus asutatud juriidilised isikud, välja arvatud isikud, kes on süüdi mõistetud rahapesus, sellega seotud eelkuritegudes või terrorismi rahastamises või kelle suhtes kohaldatakse meetmeid, mis keelavad nende tegevuse liikmesriigis samadel alustel.“

Leiame, et juba eos peaks olema välistatavate kriteeriumidena välja toodud ka inimkaubandus, seksuaalne väärkohtlemine ja korrupsioon, mille osas peaks ELi üleselt olema nulltolerants, kui võtame aluseks Euroopa Liidu lepingu artiklis 2 toodud väärtused ja nende rakendamise. Samasugust lähenemist soovime rakendada ka artikli 3 punkti 1 alapunkti (b) juures, et välistavate kriteeriumite alla kuuluksid ka inimkaubandus, seksuaalne väärkohtlemine ja korrupsioon.

- Lõikes (41) on välja toodud, et: „Liikmesriikidelt tuleks nõuda, et nad looksid registri Euroopa piiriüleste ühingute registreerimiseks ning selle teabe haldamiseks ja avaldamiseks. Register peaks sisaldama teavet Euroopa piiriüleste ühingute ja esitatud dokumentide kohta...“. Artikkel 20 sätestab registri loomise kohustuse ja registri ülesanded.

Toetame juba avaliku konsultatsiooni seiskohtades välja toodud lahendust kasutada nõ Euroopa Liidu äriregistrit (BRIS) piiriüleste MTÜde registreerimiseks. Kui siiski minnakse edasi eraldi registri loomisega, peaks Euroopa Komisjon välja tulema konkreetse algatusega, millega luuakse liikmesriikidele kasutamiseks vajalik elektroonne register. Samuti tuleks ELi tasandil leida lahendus, kuidas on tagatud elektroonilise kontrolli teostamise võimalus teise liikmesriigi tasandil, et saada ELi piiriülese ühingu asutaja kohta vajalikku taustainfot, et ta ei oleks karistatud tahtlikult toimepandud kuriteo eest, mis võib ohtu seada teenust saava õigustatud isiku elu, tervise ja vara vmt.

- Lõige (47) ja art 21 sätestavad, et liikmesriikide pädevad asutused peaksid registreerimisprotsessi viimase sammuna välja andma tunnistuse (edaspidi „Euroopa piiriülese ühingu tunnistus“), mis sisaldab olulist registreerimisteavet, sealhulgas Euroopa piiriülese ühingu nime, registrijärgse asukoha aadressi ja seaduslike esindajate nimesid.

Leiame, et art 21 punkti 1 alapunktis e tuleks lisada ka üldtelefon vajalike kontaktide alla.

- Lisaks liikmesriikidele toodud kohustustele, tuleks ka piiriülesele MTÜle panna kohustus uuendada tema kohta käivat teavet selle muutumisel vähemalt 30 päeva jooksul, et registrites oleksid õiged andmed.

Kokkuvõttes toetatakse üldiselt MTÜde piiriülest liikumist ja vastava EL regulatsiooni kehtestamist, kui sellega ei kaasne ebamõistlikke kohustusi ja halduskoormust, samas tuuakse välja põhimõttelised probleemid, mida käsitletav direktiivi eelnõu aga ei adresseeri.

## 6.2. Huvirühmade tagasiside

Justiitsministeerium saatis 13. septembril 2023. a. direktiivi eelnõu arvamuse avaldamiseks järgmistele adressaatidele: Eesti Advokatuur, Eesti Juristide Liit, Eesti Kaubandus-Tööstuskoda, Eesti Väike- ja Keskmiste Ettevõtjate Assotsiatsioon, Ettevõtluse ja Innovatsiooni Sihtasutus, Maksu- ja Tolliamet, Vabaühenduste Liit, Teenusmajanduse Koda, Õiguskantsleri Kantselei, Eesti Äriinglite Assotsiatsioon, Technopol, Garage48, MTÜ Asutajad, Eesti Koostöö Kogu, Eesti Arengufond, Avatud Eesti Fond, Eesti Pereettevõtjate Liit, Sotsiaalsete Ettevõtete Võrgustik, Startup Estonia, Kodanikuühiskonna Sihtkapital, Eesti Kohtunikuabide Ühing, Registrate ja Infosüsteemide Keskus, Riigikohus, Ametiühingute Keskliit, Audiitorkogu, Eesti Kirikute Nõukogu, Eesti Korterühistute Liit, Eesti Linnade ja Valdade Liit, Harju Maakohus Tallinna kohtumaja, Pärnu Maakohus, Tallinna Halduskohus, Tallinna Ringkonnakohus, Tartu Halduskohus, Tartu Maakohus, Tartu Ringkonnakohus, Viru Maakohus, Notarite Koda, Tartu Ülikooli õigusteaduskond, Riigikontroll, Raamatupidamise Toimikond, Eesti Töandjate Keskliit, Eesti Liikluskindlustuse Fond ja Eesti Kindlustusseltside Liit, Eesti Pangaliit, Eesti Suurettevõtjate Assotsiatsioon, Finantsinspeksioon.

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium saatis 26.10.2023 SDG muudatused arvamuse avaldamiseks Riigi Infosüsteemi Ametile, Rahandusministeeriumile, Sotsiaalkindlustusametile, Maksu-

ja Tolliametile, Kliimaministeeriumile, Haridus- ja Teadusministeeriumile, Registrate ja Infosüsteemide Keskusele ning Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ametile.

Justiitsministeeriumile on enda seisukohad edastanud Riigikohus, Finantsinspeksioon, Registrate ja Infosüsteemide Keskus, Maksu- ja Tolliamet, Eesti Kaubandus-Tööstuskoda, SA Kodanikuühiskonna Sihtkapital ja Vabaühenduste Liit. Riigikohus arvamust ei soovinud avaldada ja Finantsinspeksioonil ei olnud kommentaare ettepaneku osas.

**Eesti Kaubandus-Tööstuskojale** ei laekunud liikmetelt ühtegi arvamust ja seisukohta, olles tutvunud ettepanekuga, leiab Koda, et muudatused on mõistlikud. Seega toetab Kaubandus-Tööstuskoda direktiivi ettepanekut.

**Maksu- ja Tolliameti** (MTA) hinnangul võiks riigisisese registri ja tunnistuste väljastamise asemel kaaluda üle-Euroopalise registri loomist, kuhu liikmesriikidel on võimalik digitaalselt kanda info piiriülese ühingu registreerimise kohta. Direktiivi ettepaneku art 20 kohaselt peab hetkel iga liikmesriik looma registri ühingute registreerimiseks ning art 21 kohaselt peab iga liikmesriik tagama, et pädevad asutused väljastavad Euroopa piiriülese ühingu tunnistuse nii digitaalselt kui ka paber kandjal viie päeva jooksul alates Euroopa piiriülese ühingu registreerimisest.

MTA hinnangul tuleks Eestis piiriüleised ühingud registreerida äriregistris juriidiliste isikutena. Tulumaksuseadust (TuMS) § 6 lg 2 järgi loetakse äriregistris registreeritud juriidiline isik residendiks. Käesoleval ajal registreeritakse Eestis mittetulundusühingud äriregistris, kuid püsivad tegevuskohad registreeritakse MTA-s. MTA leiab, et ka püsivate tegevuskohtade registreerimine võiks toimuda äriregistri kaudu. Seeläbi oleks ühingat puudutavad registreeringud selgelt ja arusaadavalt ühes registris.

MTA tõi oma seisukohas välja, et TuMS § 11 sätestab ühingud, kes saavad kuuluda tulumaksusoodustuse nimekirja. Nimekirjas olevatele ühingutele laienevad TuMS § 49 järgsed maksusoodustused. TuMS võimaldab nimekirja kantud ühingutele (või Euroopa Majanduspiirkonna lepinguriikides asutatud mittetulundusühingutele) teha piirmäärade ulatuses maksuvabalt annetusi. Samuti on nimekirja kantud ühingutel täies ulatuses vastuvõtukulude maksuvabastus. MTA leiab, et TuMS-i tuleks täiendada, lisades seadusesse Euroopa piiriülese ühingu võimaliku ühinguna, kes saab tulumaksusoodustuse nimekirja kuuluda. Teisisõnu peaksid Euroopa piiriülestele ühingutele samuti laienema TuMS-is toodud maksusoodustused. Sellisel juhul laieneb MTA teostatav järelevalve ka piiriülestele ühingutele. Vajalik on kontrollida, et piiriülene ühing ei tegutseks mitte-eesmärgipäraselt (s.o kasumlikult). Kasumlik tegutsemine toob ühingule kaasa tulumaksusoodustuse nimekirjast eemaldamise ning maksusoodustusest ilmajäämise.

**SA Kodanikuühiskonna Sihtkapitali** (KÜSK) ettepaneku kohaselt tuleks vältida olukorda, kus uue direktiiviga toetatavad piiriüleised assotsiatsioonid on eelisolukorras nende mittetulundusühingutega võrreldes, kellel ei ole rahvusvahelisi ja usaldusväärseid partnereid. Seega seab näiteks rahvusvahelise partnerluse nõue CERV programmis eelisolukorda just need organisatsioonid, kes ongi loodud piiriülese suunitlusega.

**Vabaühenduste Liidu** hinnangul on EL-i direktiivi ettepanek oma põhisosas mõistlik, st et printsibiis pakkuda MTÜ-dele võimalust tegutseda EL-i liikmesriikide üleselt on teatud juhtudel vajalik. Samuti esitati ettepanekud, mida Eesti võiks esitada. Esiteks Euroopa üleste MTÜ-de võrdne kohtlemine siseriiklike juriidiliste isikutega. Kuigi direktiivi selgitustes öeldakse, et uue juriidilise keha loomisega ei sekkuta olemasolevasse siseriiklikkusse õigusesse, siis just võrdse kohtlemise säte võib tekitada riigile ajendi vaadata siseriiklik õigus üle. Nimelt kui uue korra järgi tuleb garanteerida kõigile Euroopa ülestele MTÜ-dele samad õigused ja kohustused võrreldes siseriiklikega, siis võib riigil ühel momendil olla sellise kohtlemise tagamine liiga koormav, mistõttu minnakse ka siseriiklikku õigust muutma. Sellisel olukorral on potentsiaalne oht siseriiklikele vabaühendustele, kes võivad Euroopa üleste MTÜ-de regulatsioonide tõttu kannatada.

Vabaühenduste Liidu hinnangul on ehe näide sellest nt Euroopa üleste MTÜ-de õigus saada osa samasugustest toetustest ja hangetest, milles on võimaldatud osaleda siseriiklikel MTÜ-del. Sellel võib olla aga hoomamatu mõju vabaühenduste käekäigule ja elujõulisusele, lisaks on selles olukorras oluliselt keerulisem garanteerida, kas saadud toetusi on kasutatud õigesti olukorras, kus Euroopa ülene MTÜ on registreeritud näiteks teises liikmesriigis.

Selle pinnalt palub Vabaühenduste Liit Eesti seisukohta koostades arvestada sellega, et hoida ära ka hüpoteetiliselt negatiivsed tagajärjed siseriiklike MTÜ-de tegevusele, et uuest Euroopa ülesest juriidilisest kehist ei saaks argument, miks halvendada ka siseriiklike MTÜ-de võimalusi tegutseda.

**Registrite ja Infosüsteemide Keskus (RIK)** saab anda arvamuse ja hinnangu mahu ning muudatuste rakendamise sobilikkuse kohta, kui Justiitsministeerium kui äriregistri omanik edastab RIK-ile sisendi tulevaste muudatuste osas seadusandluse harmoneerimise käigus.

**Riigikohtul** ja **Finantsinspeksioonil** kommentaare ei olnud.

Nii ministeeriumidelt kui huvirühmadelt laekunud detailsemaid tähelepanekuid ja kommentaare konkreetsete direktiivi eelnõu artiklite kohta saab Justiitsministeerium arvestada töögruppideks ettevalmistumisel.