



Õiguskantsler

Jürgen Ligi
Rahandusministeerium
info@fin.ee

Teie nr

Meie 15.08.2024 nr 6-1/240537/2404626

Liisa-Ly Pakosta
Justiitsministeerium
info@just.ee

Märgukiri ajutistel kontodel olevate aktsiate kustutamise kohta

Austatud ministrid

Õiguskantsleri poole pöördus äriühing, kes palus hinnata [väärtpaberite registri pidamise seaduse](#) (EVKS) § 18 lõike 4 põhiseaduspärasust. Säte näeb ette, et väärtpaberid, mis on eeldatavasti kaotanud kehtivuse või millel tõenäoliselt puudub omanik, on võimalik väärtpaberite registrist kustutada.

Leian, et EVKS § 18 lõike 4 rakendamiseks puuduvad vajalikud õigusnormid, sest praegu ei saa aktsiaid väärtpaberite registrist kustutada enne, kui aktsiakapitali suuruse vähendamise kohta on tehtud kanne ka äriregistrisse.

Seadus ei anna äriregistri pidajale volitust teha äriregistris muudatusi, mille aluseks on väärtpaberite registri pidaja aktsiate kustutamise menetlus. Ka ei saa aktsionäride üldkoosolek aktsiaid suunatult tühistada, kui need aktsionärid ei osale üldkoosolekul ega hääleta endale kuuluvate aktsiate tühistamise poolt. Seetõttu on tegemist seaduselüngaga.

Selgitasite, et ülejäänud aktsionäride õiguste kaitsmiseks on säte vajalik. Samas leidsite, et seadus on vaja muuta õigusselgemaks.

Palun analüüsige, mil viisil oleks võimalik seadusi täiendada, et leida kõigi osapoolte õigusi tasakaalustav lahendus. Ootan teie seisukohta võimaliku lahenduse kohta hiljemalt 10. detsembriks 2024. Ühtlasi andke palun teada, mis ajaks peate võimalikuks esitada seaduse muutmise eelnõu Riigikogule.

I. Vaidlustatud säte

1. EVKS § 18 lõike 4 sätestab:

„(4) Kui registris registreeritud väärtpaberikonto sisaldab väärtpabereid, mis on eeldatavalt kaotanud oma kehtivuse või mille registreerimisest on möödunud üle 20 aasta ja mis on suure tõenäosusega lõppenud või millel suure tõenäosusega puudub omaja, avaldab registripidaja

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. info@oiguskantsler.ee www.oiguskantsler.ee

ametlikus väljaandes Ametlikud Teadaanded ja vähemalt ühes üleriigilise levikuga päevalehes üleskutse sellele väärtpaberile pretendeerivatele isikutele oma õigustest teatada kolme kuu jooksul, arvates üleskutse avaldamisest ametlikus väljaandes Ametlikud Teadaanded. Registrisse omajatena kantud isikuid tuleb teavitada eraldi tähtkirjaga. Kui tähtaja möödumisel ei ole keegi registripidajale endast teatanud, kustutab registripidaja sellise väärtpaberi.“

II. Aktsiate registreerimise kohustus ning ajutiste väärtpaberikontode avamine

2. Aastal 2001 jõustunud väärtpaberite keskreistri seadus (hiljem on seadus nimetatud väärtpaberite registri pidamise seaduseks) kohustab Eestis registreeritud aktsiaseltse registreerima kõik aktsiad Eesti väärtpaberite keskreistris (EVK). Enne seaduse jõustumist asutatud aktsiaseltsidele kehtestati üleminekuaeg kuni 1. jaanuarini 2003. Hiljemalt selleks kuupäevaks pidid aktsiaseltsid esitama taotluse, et nende aktsiad registreeritaks EVK-s.

3. Väärtpaberite register peab aktsionäride nimekirja väärtpaberikontode alusel. Kõigil aktsionäridel ei olnud enda nimele avatud kontot ning paljudel juhtudel ei avatud kontot ka aktsiate väärtpaberite registrisse toomise tähtaja jooksul. Selle olukorra lahendamiseks loodi ajutised kontod (EVKS § 11 lg 2).

4. Nasdaq CDS SE Eesti filiaali (edaspidi: registripidaja) andmetel oli 4. juuni 2024 seisuga väärtpaberite registris 612 ajutist kontot, millel hoiti 89 emitendi aktsiaid. 30 emitendi kõik aktsiad asuvad ajutistel kontodel, 10 emitendi aktsiatest 50–99,9 protsenti asub ajutistel kontodel ning 49 emitendi aktsiatest alla 50 protsenti hoitakse ajutistel kontodel.

5. Registripidaja selgitas, et ajutised kontod avati vastavalt emitendi antud aktsionäride nimekirjadele selleks, et registreerida nende isikute aktsiad, kellel puudub väärtpaberikonto. Ajutise konto avamiseks pidi tegema taotluse väärtpaberi emiteerinud ettevõtte juhatus, esitades selleks aktsionäride nimekirja. Ajutine konto on küll aktsionäri, mitte emitendi nimele antud konto, kuid konto avamiseks, aktsiate kandmiseks või sealt aktsiate ära kandmiseks esitab registripidajale avaldusi emitent. Praegu ajutisi kontosid enam ei avata.

6. Õiguskantsleri poole pöördunud äriühingul oli registripidaja andmete kohaselt 04.06.2024 seisuga 168 ajutist väärtpaberikontot, millel on hoiustatud 4368 teistele isikutele kuuluvat aktsiat. Enamasti pole aktsiaseltsil õnnestunud 21 aastat tagasi avatud ajutistel kontodel olevate aktsiate omanikega või nende võimalike pärijatega ühendust saada.¹

7. Aktsiate arv, mida hoitakse ajutistel kontodel, moodustab kõigist avaldaja häältega määratud aktsiatest alla 3 protsenti (01.09.2023 seisuga oli 181 ajutist kontot, millel oli 4643 aktsiat – osakaal aktsiatest 2,4 protsenti, 04.06.2024 seisuga oli 168 ajutist kontot, millel oli 4368 aktsiat – osakaal 2,25 protsenti). Seega on avaldajal passiivseid aktsionäre võrdlemisi vähe, mis tähendab, et äriühingu juhtimist nn kadunud aktsionärid ei takista.

8. Küll on aga aktsiate ajutistel kontodel hoidmine aktsiaseltsile kulu.² Peale selle tuleb aktsiaseltsil hoiustada nendele aktsionäridele välja maksmata jäänud dividende. Ajutiste kontode

¹ 1. septembril 2023 oli äriühingul avatud ajutisi kontosid 181, millel oli kokku 4643 aktsiat (registripidaja andmed). Hiljem on ajutiste kontode arv veidi vähenenud.

² Kuna hinnakiri on aastate jooksul muutunud, pealegi asendati 2011. aastal kroon euroga, on 21 aasta ajutiste kontode kulude arvestamine keeruline. Lähtudes sellest, et praegu on ajutise konto tasu 60 senti kuus ning aktsiaseltsil 168 ajutist kontot, tekitab kontode pidamine aktsiaseltsile lisakulu ligi 1200 eurot aastas. Kui selline olukord kestaks veel näiteks 20 aastat ning hinnakiri ei muutuks, oleks aktsiaseltsi lisakulu nende aastate peale ligi 24 000 eurot.

pidamise kulud tasub registripidajale emitent. EVKS § 11 lõike 2 teise lause järgi on emitendil õigus nõuda aktsionärielt ajutise väärtpaberikonto avamise ja pidamise eest registripidajale makstud teenustasude hüvitamist. Ehkki aktsiaseltsil on õigus nõuda aktsionärielt ajutise väärtpaberikonto avamiseks ja pidamiseks makstud teenustasude hüvitamist, pole selge, kuidas saab nõude esitada, kui isikuga pole võimalik ühendust saada.

9. Seega peab mõnede aktsionäride väärtpaberikontode avamise ja pidamise kulud kandma aktsiaselts (ja selle kaudu kõik aktsionärid), samal ajal kui aktsionärid, kes on enda nimele avanud alalised väärtpaberikontod, kannavad selle kontoga seotud kulud ise. Avaldaja küsis, kas sellisel juhul võib olla tegu aktsionäride ebavõrdse kohtlemisega.

10. Kui passiivsete aktsionäride osakaal aktsionäride üldarvust on suur, võib see takistada ka äriühingu juhtimist.³ Ilmselt hoitakse aktsiaid ajutistel kontodel mitte ainult sellepärast, et aktsionärid on n-ö kadunud, vaid ka mõnel muul põhjusel.

III. EVKS § 18 lõike 4 rakendamisel tekkinud probleemid

11. EVKS § 18 lõige 4 näeb ette aktsiate kustutamise, juhul kui isik ei ole üle 20 aasta oma aktsiatest lähtuvaid õigusi teostanud. Pärast ajutiselt kontolt aktsiate kustutamist oleks võimalik konto sulgeda.

12. Õigusnormis on ette nähtud toimingud (tähtkirja saatmine, üleskutse avaldamine), mille eesmärk on saada ühendust isikutega, kellel võib olla aktsiatele õigus (näiteks surnud aktsionäri õigusjärglased). Kui isikud ei ole oma õigustest seadusega määratud tähtajaks teada andnud, siis kustutab registripidaja nende isikute nimele registreeritud aktsiad.

13. EVKS § 18 lõiget 4 pole kunagi rakendatud. Normis pole kehtestatud ka tähtaega, mille jooksul peaks aktsiad kustutama.

14. Registripidaja selgitas vastuses õiguskantslerile, et sätte loomisel ei ole ilmselt lõpuni läbi mõeldud, kuidas seda rakendada koostoimes äriseadustikust ja teistest õigusaktidest tulenevate nõuetega. EVKS § 2 lõike 3 kohaselt võib äriühingu aktsiad või osad registris registreerida üksnes aktsia- või osakapitali täies ulatuses. Emissiooni terviklikkuse tagamise nõude sätestab ka Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr [909/2014](#) artikkel 37.

15. Seega pole võimalik aktsiaid kustutada (ja seejärel ajutisi kontosid sulgeda), ilma et eelnevalt oleks äriregistris muudetud emissiooni ehk aktsiakapitali suurust. Kehtiva õiguse järgi pole registripidajal õigust taotleda äriregistris vastavate muudatuste tegemist. Äriregistri pidajal pole aga õigust ise muuta aktsiakapitali suurust, lähtuvalt väärtpaberite registris tehtud kustutamise kandest.

16. Äriregistri kanne on konstitutiivne ehk esmane. Äriseadustiku § 343 lõige 5 sätestab, et aktsiakapital loetakse suurendatuks ja uutest aktsiatest, aktsiate suurendatud nimiväärtustest või nimiväärtuseta aktsiate suurendatud arvestuslikust väärtusest tulenevad õigused tekkinuks kande tegemisega äriregistrisse. Sarnaselt loetakse ÄS § 359 lõike 3 kohaselt aktsiakapital vähendatuks kande tegemisel äriregistrisse. Seega tekivad ja lõpevad aktsiatest tulenevad õigused ja kohustused äriregistri kannete järgi. Väärtpaberite registri kannetel on tähendus peaaesjalikult heauskse omandamise seisukohast.

³ Juhtimise võimatuse korral on ministriumide ühisvastuses märgitud lahendusena pigem aktsiaseltsi likvideerimist. Nn kadunud aktsionäride puhul on ka siis probleemiks likvideerimishüvitise väljamaksmine.

17. Äriõiguse ning äriregistri loogikat arvestades peab aktsiaemissiooni suuruse üle otsustama esmajoonel aktsionäride üldkoosolek. Registripidaja saaks väärtpaberite kustutamise kande teha pärast seda, kui aktsionäride üldkoosolek on otsustanud aktsiate tühistamise, nende arvel aktsiakapitali suuruse vähendamise ning kui see muudatus on kantud äriregistrisse. Kui aktsiate suunatud tühistamine ja äriregistris vajalike esmaste muudatuste tegemine oleks kirjeldatud olukorras (kus mõned aktsionärid on n-ö kadunud) võimalik, oleks sätet võimalik ka rakendada: pärast aktsiate tühistamise otsustamist saaks teha ka aktsiate kustutamise kande.

18. Ka aktsiaseltsi üldkoosolek ei saa kirjeldatud juhul otsustada aktsiate suunatud tühistamist ja vastavalt tühistatavate aktsiate võrra aktsiakapitali vähendamist. Aktsiaseltsi üldkoosolekul pole õigust otsustada aktsionäridele kuuluvate aktsiate tühistamist, kui need aktsionärid ei osale (ei saa osaleda) üldkoosolekul ega hääleta endale kuuluvate aktsiate tühistamise poolt (ÄS § 356 lg 2¹).

19. Seda ilmestab ka õiguskantsleri poole pöördunud avaldaja juhtum. Avaldaja esitas väärtpaberite registri pidajale taotluse EVKS § 18 lõikes 4 sätestatud menetluse läbiviimiseks, selleks et kustutada väärtpaberite registrist nendele isikutele kuuluvad aktsiad, kelle aktsiad pole õnnestunud ümber kanda ajutiselt väärtpaberikontodelt omaniku nimele avatud alalistele väärtpaberikontodele. Avaldaja on aastate jooksul püüdnud ka ise nende aktsionäridega ühendust saada, kuid see pole õnnestunud. Väärtpaberite registri pidaja avaldas EVKS § 18 lõikes 4 ettenähtud teate, et aktsiate omandiõigusele pretendeerivad isikud saaksid endast teada anda ning avada alalised väärtpaberikontod. Samuti saatis registripidaja isikutele tähitud kirju, kui see oli võimalik.

20. Alates 2023. aasta oktoobrist kuni 2024. aasta märtsini pöördus pärast avaliku üleskutse ja tähitud kirjade saatmist registripidaja poole 24 ajutise konto omanikku või nende pärijat. Seega õnnestus mõned ajutised kontod sulgeda, kui isikud avasid enda nimele alalised väärtpaberikontod, ning aktsiad oli võimalik uutele kontodele üle kanda.

21. Seejärel registripidaja edasisi samme kustutamiseks ei astunud, vaid selgitas, et esmalt tuleks aktsiad tühistada ning teha muudatused äriregistris. Registripidaja selgitas, et tal pole võimalik aktsiaid kustutada, ilma et see satuks vastuollu teiste õigusaktidega ja Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusega (EL) nr 909/2014 (emissiooni terviklikkuse tagamine). Väärtpaberite registris ei saa olla registreeritud vähem nominaalsummas aktsiaid, kui on emitendi äriregistris registreeritud aktsiakapitali suurus. Aktsiakapitali vähendamise taotluse äriregistrile peaks esitama aktsiaselts (üldkoosoleku otsuse alusel).

IV. Välja pakutud võimalikud lahendused

22. Olukorras, kus EVKS § 18 lõike 4 alusel pole võimalik aktsiaid kustutada ning sel viisil ajutisi kontosid sulgeda, tuleb vaadata, kas oleks muid viise, kuidas ära hoida aktsionäride ebavõrdset kohtlemist.

23. Ministeeriumid viitasid õiguskantslerile saadetud vastuses võimalusele, et väärtpaberite register peaks kustutama aktsiad ning äriregistri pidaja peaks esimesel võimalusel tegema äriregistris kanded omal algatusel ([äriregistri seaduse](#) (ÄRS) § 50 jj).

Selle lahenduse korral on probleem selles, et äriregistri kanded on konstitutiivsed ehk väärtpaberite registri pidajat võidakse trahvida, kui ta rikub kohustust tagada aktsiate registreerimine vastavalt emissiooni ulatusele (EVKS § 46⁶).

Äriregistri pidaja ei saa ka omal algatusel paranduskannet teha, isegi kui väärtpaberite registri pidaja aktsiad kustutab. ÄRS § 50 on öeldud, et juriidiline isik peab kande parandama, kui huvitatud isik seda nõuab. Seega näeb säte ette aktsiaseltsi kohustuse taotlelda äriregistris muudatuste tegemist selleks, et parandada väär kanne, aga see säte ei anna registripidajale õigust omal initsiatiivil kannet muuta.

Ilma seaduses sätestatud õigusliku aluseta ei saa äriregistri pidaja aktsiaid tühistada ega tühistatavate aktsiate arvel aktsiakapitali vähendada. Omal algatusel ei saa parandusi teha ka selle tõttu, et äriseadustik keelab üldkoosolekul teha aktsiate tühistamise otsust, kui selle otsuse poolt pole hääletanud tühistatavate aktsiate omanikud. Aktsionäride õiguste kaitseks seatud nõuet ei saa äriregistris kande tegemisel eirata. Ilmselt peaks äriregistri pidaja kande muutmiseks nõudma aktsiaseltsilt dokumente, mida praegusel juhul aktsiaseltsil äriregistrile esitada pole (üldkoosoleku otsust aktsiate tühistamise kohta).

24. Teiseks on kirjeldatud võimalust, et pärast väärtpaberite registri pidaja teate avaldamist ja tähtaja möödumist esitab äriühing aktsiakapitali vähendamise kohta äriregistrile avalduse ning aktsiad kustutatakse alles pärast aktsiate tühistamist ja aktsiakapitali vähendamist, kui see kanne on tehtud äriregistris. Siin saab taas takistuseks ÄS § 356 lõikes 2¹ kirjeldatud nõue, et selle otsuse poolt peaksid hääletama ka need aktsionärid, kelle aktsiaid tühistatakse. Seega tuleks sellegi võimaluse rakendamiseks muuta seadust.

25. Registripidaja on kirjeldanud ka võimalust (mööndes, et seda tuleks veel analüüsida) kanda ajutisel kontrol olevad aktsiad emitendi kontole, et seejärel sulgeda ajutised kontod. Emitent omandab ajutistel kontodel olevad aktsiad ning deponeerib aktsiate ostusumma vastavalt võlaõigusseaduse §-s 122 sätestatule. Siis saaks aktsionäride üldkoosolek otsustada aktsiakapitali vähendamise tühistatavate aktsiate (omaaktsiate) nimiväärtuse võrra.

26. Pole siiski selge, millisel õiguslikul alusel aktsiaselts aktsiad omandab. See ei saa olla [asjaõigusseaduses](#) (AÕS) kirjeldatud peremehetu vallasaja hõivamine, sest asi on peremeheta siis, kui see ei ole veel olnud kellegi omandis või kui omanik on valduse lõpetanud omandist loobumise tahtega (AÕS § 96 lg 3). On kaheldav, kas EVKS § 18 lõikes 4 sätestatud üleskutsele reageerimata jätmist saaks pidada omandist loobumise tahteavalduseks või kas see asendab tahteavaldust. Asjaõigusseaduse kommentaarides on märgitud, et kui omanik on asja kaotanud või kuhugi unustanud, ei ole tegemist omandist loobumise tahtega ja teisel isikul vallasomandi tekkimine hõivamise teel on välistatud.⁴ Sel juhul tuleb välja selgitada, kas omanik on soovinud õigusliku tagajärje saabumist (omandi lõppemist) või oli tegu unustamisega.

27. Ajutistel kontodel olevate aktsiate puhul võib olla näiteks olukord, et õigusjärglane pole (veel) teadlik enda omandiõigusest. Aktsionär võib olla passiivne ka seetõttu, et ei tea ega usu, et selle tagajärjel võib ta kaotada omandiõiguse (EVKS ei pane aktsionärile otseselt kohustust avada alaline väärtpaberikonto). EVKS § 18 lõikes 4 ei ole selgelt sätestatud, et kui omanik jätab üleskutsele tähtaja jooksul reageerimata, jääb ta omandiõigusest ilma.

28. Lahenduseks ei saaks enamasti olla ka aktsiate ülevõtmine (ÄS § 363¹ jj), mille puhul mitte emitent, vaid põhiaktsionär (aktsionär, kelle aktsiatega on esindatud vähemalt 9/10 aktsiakapitalist) võtab üle kõigi teiste aktsionäride (vähemusaktsionäride) aktsiad. Emitendil ei pruugi olla põhiaktsionäri, samuti ei pruugi põhiaktsionäril olla huvi kõigi vähemusaktsionäride aktsiate omandamise vastu, vaid lahendamist vajab üksnes nn kadunud aktsionäride probleem.

⁴ Varul, P jt. Asjaõigusseadus. Kommenteeritud väljaanne I, 2014, lk 452.

Pole teada ühtki teist õiguslikku alust, mis võimaldaks kirjeldatud olukorras aktsiaid sundvõõrandada või üle võtta, isegi kui ostusumma deponeeritakse tulevikus esitatavate võimalike nõuete katteks.

29. Veel on pakutud, et selle probleemi lahendamiseks on võimalik aktsiaselts likvideerida või kujundada ümber osahinguks. Kumbki neist võimalustest ei pruugi olla kohane lahendus sellise aktsiaseltsi puhul, kelle tegutsemist passiivsed aktsionärid ei takista ning kui probleem on pigem selles, kes kannab ajutise konto kulud.

30. Kuna küsimus on ajutise kontoga seotud kulude kandmises, võib vaadata ka seda, kas aktsiaselts saaks leida mõne võimaluse, kuidas need kulud n-ö kadunud aktsionärielt sisse nõuda. Näiteks võiks dividendide maksmise korral kõne alla tulla tasaarvestamise teel isiku nimele deponeeritava dividendisumma kulude võrra vähendamine. Tasaarvestus toimub teisele poolele avalduse tegemisega (VÕS § 198), kuid olukorras, kus on teada, et teine pool avaldust kätte ei saa, on ka selle lahenduse kasutamine vaieldav. Aktsiaselts ei pruugi olla ka kasumlik ehk dividendide maksta ning sel juhul pole tasaarvestamise võimalusest kasu.

V. Reguleerimise muutmise vajadus

31. Nii-öelda peremeheta aktsiate küsimuse lahendamiseks on õigusnorm olemas, kuid puudub normi rakendamise kord. Kuna tegemist võib olla isikutelt omandiõiguse äravõtmisega (mitte peremehetu vara hõivamisega), tuleks põhiõiguste kaitse paremaks tagamiseks selline kord luua.

32. Ministeeriumid on vastuses märkinud, et registripidaja peaks sätte alusel aktsiate kustutamiseks olema veendunud, et aktsiatel ei ole omanikku. Kui ka pärast kolmekuulise tähtaja möödumist annavad mõned inimesed veel teada oma omandiõigusest aktsiatele, võib registripidajal olla alust arvata, et selliseid isikuid on veel ning tal pole alust aktsiaid kustutada. Kuna väärtpaperite registri kanded pole konstitutiivsed (ei tekita ega lõpeta õigust), ei saa EVKS § 18 lõikes 4 märgitud kustutamisel olla õigust lõpetavat tähendust.

33. Mõistagi võib olukord, kus mõned aktsionärid on n-ö kadunud, kaasa tuua teiste aktsionäride omandipõhiõiguse, ettevõtlusvabaduse ja võrdsuspõhiõiguse piirangu. Ehkki selliste põhiõiguste piirangud ei tulene praegusel juhul seadusest või muust õigustloovast aktist või riigi haldustegevusest, vaid eraõiguslike isikute omavahelistest suhetest, tähendab õiguselgete normide puudumine siiski seda, et riivatud on põhiseaduse §-st 14 tulenevat õigust menetlusele ja korraldusele.

34. Ajutised kontod on avatud üle 20 aasta tagasi. Seega on olukord kestnud kaua ning vajaks lahendust kindlasti lähiajal. Palun analüüsige, kuidas muuta sätteid nii, et neid oleks võimalik rakendada, tagades ühtlasi õiguste tasakaalustatud kaitse ning kuritarvituste vältimise.

Austusega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Kristi Lahesoo 693 8409
Kristi.Lahesoo@oiguskantsler.ee