

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
Eraõiguse osakond

Robin Sarapuu

**HOIU-LAENUÜHISTUTE KAPITALI KAASAMISE VASTAVUS KEHTIVALE
FINANTSREGULATSIOONILE**

Magistritöö

Juhendaja

Mag. iur. Siim Tammer

Kaasjuhendaja

Dr. iur. Irene Kull

Tartu
2025

SISUKORD

SISSEJUHATUS.....	4
1. HOIU-LAENUÜHISTUTE TEGEVUSMUDEL JA REGULATSIOON EESTI SEADUSTES.....	8
1.1. Hoiu-laenuühistu tegutsemisvorm.....	8
1.2. Hoiu-laenuühistute eesmärk	9
1.3. Regulatiivsed piirangud.....	10
1.4. Juhtimine	12
1.5. Hoiu-laenuühistu liikmeskond	15
1.6. Liikmete kohustused	17
1.7. Hoiu-laenuühistute tegevus Eestis	18
1.7.1. Tegevusmahud	18
1.7.2. Hoiu-laenuühistute tegevus praktikas	18
1.7.2.1. Hoiu-laenuühistute moodustamise ja liikmete vastuvõtmise alused praktikas.....	19
1.7.2.2. Järeldused hoiu-laenuühistute moodustamisest ja liikmete vastuvõtmisest praktikas	23
1.8. Kehtivas hoiu-laenuühistute regulatsioonis esinevad probleemkohad.....	24
2. AVALIKKUSELT HOIUSTE VÕI MUUDE TAGASIMAKSTAVATE VAHENDITE KAASAMINE.....	26
2.1. Hoiuste või muude tagasimakstavate vahendite kaasamise regulatsioon seaduses	26
2.2. Hoiu-laenuühistute avalikkuselt hoiuste või muude tagasimakstavate vahendite vastuvõtmise lubatavus ja hoiu-laenuühistute võimalik kvalifitseerumine krediidasutuseks ..	26
2.3. Krediidasutuse mõiste	28
2.3.1. Hoius	29
2.3.2. Muud tagasimakstavad vahendid	33
2.3.3. Avalikkus	33
2.3.4. Oma arvel laenu andmine.....	39
2.3.5. Hoiu-laenuühistute vastavus krediidasutuse mõistele.....	40
2.3.6. Krediidasutuse mõiste probleemkohad	41
2.4. Järelevalve krediidasutuste üle.....	42
3. RAHALISTE VAHENDITE AVALIKKUSELT VASTUVÕTMISE LUBATAVUS HOIU-LAENUÜHISTUTE VÄLISTATUSE TÕTTU DIREKTIIVI 2013/36 KOHALDAMISALAST	44
3.1. Hoiuste või muude tagasimakstavate vahendite avalikkuselt vastuvõtmise lubatavus direktiivi 2013/36 artikkel 2 lg 5 välistatuse tõttu.....	44
3.1.1. Välistuse sisu.....	44

3.1.2. Hoiu-laenuühistute vastavus välistamiskriteeriumile.....	46
3.2. Vahendite avalikkuselt vastuvõtmise lubatavus kui toimingute suhtes kohaldatakse hoiustajate ja investorite kaitsmiseks mõeldud eeskirju ja järelevalvet.	51
3.3. Võimalikud valikud hoiu-laenuühistute edasises reguleerimises seoses hoiuste või muude tagasimakstavate vahendite kaasamisega	53
KOKKUVÕTE.....	56
THE CONFORMITY OF SAVINGS AND LOAN ASSOCIATIONS' CAPITAL RAISING WITH EXISTING FINANCIAL REGULATIONS. Abstract.....	59
LÜHENDID	65
KASUTATUD KIRJANDUS	66
KASUTATUD MUUD ALLIKAD	71
KASUTATUD ÕIGUSAKTID.....	73
KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA	74

SISSEJUHATUS

Ühistegevus, mille üheks väljendusvormiks on hoiu-laenuühistu (HLÜ), on võrdlemisi pika ajaloo ja tugevate traditsioonidega ettevõtlusvorm. Ühistegevuse alged Eestis ulatuvad tagasi 1860-ndatesse aastatesse, mil talupidajad said õiguse maad omada ja ise talu pidada. See lõi aluse eraomandil põhineva majandusliku ühistegevuse progresseerumiseks.¹ Seejuures peetakse Eesti rahvusliku ühistegevuse alguseks 1902. aastal tänapäevase HLÜ eelkäija, Eesti Laenu- ja Hoiuühisuse, asutamist. HLÜ-d moodustasid hiljem ühistupangad, mis olid mõeldud selle liikmete varustamiseks vajaliku kapitaliga ning liikmetele erinevate pangateenuste osutamiseks.² HLÜ kontseptsiooni sünnimaaks peetakse Saksamaad, kus tänapäevase HLÜ-ga võrdväärset institutsioonid loodi 19. sajandi teises pooles.³ Seega on HLÜ-del olnud ajalooliselt osa finantsteenuste osutamisel ja kapitali võimaldamisel, kusjuures HLÜ-dele omane ühistegevuse kontseptsioon töötab tänini olemuslikult samadel alustel.

HLÜ-d osutavad finantsteenuseid viisil, kus nende tegevusele ei ole seatud Finantsinspektsiooni (FI) järelevalvelisi piiranguid. Teiste sõnadega, HLÜ-d ei kuulu FI järelevalve alla, lisaks ei ole HLÜ-de kaasatud hoiused tagatud Tagatisfondi poolt.⁴ Põhiline raskus HLÜ-de vastavuse tagamisel ja tegevuse kontrollimisel on seatud ühistu liikmetele. Kehtiva kontseptsiooni järgi peavad liikmed aktiivselt HLÜ-sid juhtima ja oma panusega HLÜ tegevust korraldama, seejuures peaksid liikmed ise tagama, et HLÜ tegevus vastaks neile kohalduvatele nõuetele.⁵ Kuigi ühistu korrektne ja regulatiivsete piirangutega kooskõlaline funktsioneerimine peaks oleme nagunii liikmete huvides, siis lisaks majanduslike eesmärkide saavutamisele suunatusele, peaksid liikmed HLÜ-sse astudes tegelema aktiivselt ka järelevalveliste ülesannetega. Samuti tuleb tähele panna, et hoius, mida isik hoiab HLÜ-s, ei ole Tagatisfondi poolt tagatud põhjusel, et HLÜ ei ole krediidasutus.⁶ Tagatisfondi seaduse (TFS⁷) § 24 lg 1 järgi käsitatakse hoiusena ja seega sama seaduse mõttes kaitstud rahalisteks vahenditeks üksnes selleid hoiustaja lepingust tulenevaid tähtajalisi või tähtajatuid nõudeid, mis on krediidasutuste vastu. HLÜ-de regulatsiooni kitsaskohad ja nende muutmise vajadus on taaskord teravalt esile tõusnud pärast mitmete tegutsenud HLÜ-de maksejõuetusi, millistel puhkudel on nenditud, et liikmete vara HLÜ-des pole

¹ Leetsar, J. Ühistegevuse areng ja perioodid Eestis. Tallinn: Eesti Ühistegeline Liit 1999, lk 18-19.

² *Ibidem*, lk 33-34.

³ McKillop, D. G., Wilson, J. O. S. Credit Unions: A Theoretical and Empirical Overview. – Financial Markets, Institutions & Instruments 2011/20, No. 3., lk 5.

⁴ Rahandusministeerium. Rahandusministeerium jätkab hoiu-laenuühistute seaduse seniste muudatustega. Vt arvutivõrgus: <https://www.fin.ee/uudised/rahandusministeerium-jatkab-hoiu-laenuuhistute-seaduse-seniste-muudatustega> (29.03.2025).

⁵ Rahandusministeerium. Pangad, hoiu-laenuühistud ja makseteenused. Vt arvutivõrgus: <https://www.fin.ee/finantspoliitika-valissuhted/pangandus-ja-finantsturud/pangad-hoiu-laenuuhistud-ja-makseteenused> (29.03.2025).

⁶ Rahandusministeerium. Rahandusministeerium jätkab hoiu-laenuühistute seaduse seniste muudatustega.

⁷ Tagatisfondi seadus. – RT I, 06.07.2023, 94.

kohaselt kaitstud.⁸ Nii peetakse hoiustajate raha kaitse kaalutlustest lähtuvalt vajalikuks HLÜ-de regulatsiooni muuta, viies HLÜ-d ulatuslikuma regulatiivse raamistiku alla.

Viimast hoiu-laenuühistu seaduse muutmise eelnõu avalikustati 2024. aasta septembri lõpus, kuid Riigikokku eelnõu tänaseks jõudnud ei ole.⁹ Eelnõu üheks keskseks muudatuseks saab pidada hoiuseid kaasavate HLÜ-de sunduslikku muutmist krediidasutuseks või ühistupangaks.¹⁰ HLÜ-de järelevalveraamistiku alla viimist ja sellega sektoris selguse ning usaldatavuse tagamist toetab ka Eesti Pank.¹¹ Samas ei ole HLÜ-d ise lõpuni ühel meelel, kas ja millisel moel peaks HLÜ-de tegevus olema tulevikus reguleeritud.¹²

Üheks argumendiks kehtiva regulatsiooni muutmiseks on toodud asjaolu, et HLÜ-de hoiuste kaasamine ei pruugi olla vastavuses Euroopa Liidu (EL) panganduses kehtivate reeglitega.¹³ Kuivõrd HLÜ-de tegevusmudelid seostuvad krediidasutuste tegevusega, siis võib HLÜ-de krediidasutuste regulatsiooni alt väljajäämine olla EL õigusega vastuolus. Eelkõige on problemaatiline HLÜ-de poolt hoiuste kaasamise vastavus EL-i krediidasutuste regulatsioonile. Kui HLÜ-de kapitali kaasamine oleks kvalifitseeritav hoiuste kaasamiseks avalikkuselt, siis võtmata arvesse muid õigusaktides sätestatud välistatuse võimalusi, peaks HLÜ-de suhtes igal juhul rakenduma vastav krediidasutuste regulatsioon, mis omakorda põhjendaks HLÜ-de ühistupankadeks muutmist. Vastupidisel juhul, kui HLÜ-de rahaliste vahendite kaasamise mehhanism vastaks kehtivatele hoiuste kaasamist puudutavatele õigusaktidele, oleks üks argument HLÜ-de õigusraamistiku muutmiseks vähem. Sellisel juhul puuduks rahaliste vahendite kaasamise vaatest ilmne vajadus allutada HLÜ-d krediidasutuste või ühistupanga reglemendile.

Eeltoodust tõusetub käesoleva magistritöö uurimisprobleem. HLÜ-d kaasavad printsiiabis hoiuseid viisil, mis on reserveeritud üksnes krediidasutustele, samal ajal puudub käesoleval ajal lõpuni selgus, kas HLÜ-de sellisel viisil tegutsemine on asjaomase EL-i õigusega vastavuses. HLÜ-d tegutsevad esmapilgul äravahetamiseni sarnaselt krediidasutustega, kuid samas ei järgi nad viimastele mõeldud regulatsiooni, mh võtavad HLÜ-d krediidasutustele iseloomulikult vastu

⁸ Vörklaev, M. Mart Vörklaev: inimeste raha kaitsmiseks vajame hoiu-laenuühistute reformi. – Eesti Rahvusringhääling 21.08.2023. Vt arutivõrgus: <https://www.err.ee/1609070744/mart-vorklaev-inimeste-raha-kaitsmiseks-vajame-hoiu-laenuuhistute-reformi> (29.03.2025).

⁹ Hoiu-laenuühistu seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus. Vt arutivõrgus: <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/60aa72e3-f4ea-42a6-a5dd-d0f3287a07a9> (29.03.2025).

¹⁰ Hoiu-laenuühistu seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu SE seletuskiri (august 2024), lk 4.

¹¹ Eesti Pank. Eesti Panga 2024. aasta aruanne, lk 35. Vt arutivõrgus: https://haldus.eestipank.ee/sites/default/files/2025-03/ep_aa_2024_ee.pdf (30.03.2025).

¹² Vt nt Lillemäe, L. Veerand sajandit tegutsenud Põlvamaa hoiu-laenuühistu lõpetab tegevuse. – Eesti Rahvusringhääling 26.02.2025. Vt arutivõrgus: <https://www.err.ee/1609615823/veerand-sajandit-tegutsenud-polvamaa-hoiu-laenuuhistu-lopeta-tegevuse> (30.03.2025); Vt ka Hoiu-laenuühistute juhid: inimesed jäid rahast ilma riigi ükskõiksuse tõttu, meid tühistatakse asjatult. – Maaleht 11.05.2023. Vt arutivõrgus: <https://maaleht.delfi.ee/artikkel/120186250/hoiu-laenuuhistute-juhid-inimesed-jaid-rahast-ilma-riigi-ukskoiksuse-tottu-meid-tuhistatakse-asjatult> (30.03.2025).

¹³ Hoiu-laenuühistu seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu SE seletuskiri (august 2024), lk 11.

hoiuseid. Hoiu-laenuühistu seadus pole alates selle vastuvõtmisest väga palju muutunud, samas on arvestatavalt muutunud HLÜ-de tegevuse mastaap.¹⁴ Vastamaks küsimusele, kas HLÜ-de käesoleval ajal läbiviidav tegevus on krediidasutuste regulatsiooni järgi lubatud, tuleks esmalt hinnata HLÜ-de õigusraamistikku ja nende faktilist tegevust, misjärel kõrvutada seda krediidasutuste õigusraamistikuga.

Käesoleva magistr töö eesmärk on hinnata, kas kehtiv HLÜ-de hoiuste kaasamise mudel vastab EL-i õigusaktidele ja pakkuda välja võimalikke lahendusi, mis tagaksid HLÜ-de tegevuse vastavuse EL-i õigusnõuetega. Töö eesmärgi saavutamiseks püstitab autor järgmise hüpoteesi: HLÜ-de tegutsemine rahalisi vahendeid vastu võttes, ei vasta EL-i pangandusõiguse regulatsioonile ning vastavuse saavutamiseks on ainsaks viisiks allutada HLÜ-d krediidasutuste õigusraamistikule.

Magistr töö jaotub kolmeks peatükiks, mis on omakorda jaotatud alapeatükkideks. Esimeses peatükis antakse ülevaade HLÜ-de toimimisest, kehtivast õigusraamistikust ja selle eesmärgist, mis on tarvilikuks sisendiks teises peatükis käsitletavale HLÜ-de krediidasutustega kõrvutamisele ja analüüsile, kas HLÜ-d vastavad krediidasutuse definitsioonile. Kui analüüsi käigus nähtub, et HLÜ-de tegevus vastab funktsionaalselt krediidasutuste mõistele, siis oleks nende poolt rahaliste vahendite kaasamine kehtiva korraga potentsiaalselt vastuolus, kui ei esineks HLÜ-sid krediidasutuste regulatsiooni kohaldamisalast välistavaid erandeid. Kolmandas peatükis on vaadeldud võimalikke krediidasutuse regulatsiooni alt vabastavaid erandeid ning uuritud, kas HLÜ-d mahuksid selliste erandite alla.

Käesoleva magistr töö teema on uudne ja akuutne. Autoril ei ole teada teadustöid, mis käsitleksid kehtivate regulatsioonide alusel HLÜ-de rahaliste vahendite kaasamise vastavust krediidasutuste regulatsioonile.¹⁵ Samal ajal on HLÜ-de tegutsemine turul tekitanud ühiskonnas laialdast vastukaja, samuti on toimunud aktiivsed diskussioonid HLÜ-dele võimaliku tulevikus kohalduva õigusraamistiku üle. Seejuures puudutab arutelu justnimelt rahaliste vahendite kaasamise turvalisust rahaliste vahendite kättesaadavaks teinud isikute vaatest, st teemapüstistust HLÜ-de kehtiva rahaliste vahendite vastuvõtmise mudeli vastavusest EL-i õigusraamistikule, mis on olemuselt mõeldud hoiuseid võimaldavate isikute kaitsmiseks. Töö piiratud mahu tõttu käsitatakse selles üksnes ühte alust, mille tõttu nähakse vajadust HLÜS muuta, ehk soovi viia rahaliste vahendite kaasamine vastavusse asjaomaste finantsregulatsioonidega.

¹⁴ Tõrs, J. Jaak Tõrs: rahandusministri vägitükk korrastada aastatega tekkinud segadus. Vt arvutivõrgus: <https://www.eestipank.ee/blogi/jaak-tors-rahandusministri-vagitukk-korrastada-aastatega-tekkinud-segadus> (24.03.2025).

¹⁵ Väite kontrollimiseks teostas autor relevantsete märksõnadega päringuid Tartu Ülikooli digitaalarhiivis *Dspace*.

Magistritöö eesmärgi saavutamiseks on kasutatud kvalitatiivset ja analüütilist meetodit. Autor on vaadelnud kehtivat regulatsiooni, krediidasutuse mõiste käsitlemist ja võimalikke kohalduvaid erandeid peamiselt asjaomaste EL-i juhendite ja suuniste alusel, mida on toetatud relevantsetes seletuskirjades ja õiguskirjanduses avaldatud seisukohtadega. Eestis tegutsevate HLÜ-de tegevust praktikas on hinnatud HLÜ-de põhikirjade ja majandusaasta aruannete pinnalt.

Magistritöö märksõnad: hoiu-laenuühistud, krediidasutused, hoiused, pangandus.

1. HOIU-LAENUÜHISTUTE TEGEVUSMUDEL JA REGULATSIOON EESTI SEADUSTES

1.1. Hoiu-laenuühistu tegutsemisvorm

Süsteemne ja teadlik ühistuline tegevus algas Eestis 20. sajandi alguses. 1935. aastal vastu võetud Ühistegevuskoja seadusega allutati omavahel konkureerinud ühistute erialaliidud ühise juhtimise alla Ühistegevuskojale. Ühistegevuskoda koondas 14 keskühistut, kuhu kuulus kokku 2764 ühistut, ning lisaks veel 282 ühistut, mis ei olnud keskühistutega liitunud. Ühistute kogukapital kuulus 283 768 liikmele, kellest enamik olid talunikud.¹⁶ Seega on ühistulisel tegevusel ajalooliselt suur roll, eriti tähelepanuväärne oli selle liikmete arv. Eesti riigi tärkamise algusaegadel oli ühistuline tegevus ülekaalukalt majandustegevust juhtiv ettevõtluvorm. Seda võib ilmselt selgitada alternatiivsete vormide puudumise või nende struktuuride ebaselguse ja vähese väljakujunemisega. Samuti soosis ühistulist tegevus riigis valitsenud poliitilised suundumused.¹⁷ HLÜ on seega võrdlemisi pikaajaline ettevõtluse vorm, mis on ajalooliselt mänginud Eestis olulist rolli.

Kehtiva regulatsiooni järgi on HLÜ tulundusühistu (hoiu-laenuühistu seadus (HLÜS¹⁸) § 3 lg 2). Tulundusühistu on seaduses defineeritud kui äriühing, mille eesmärgiks on toetada ja soodustada oma liikmete majanduslikke huve läbi ühise majandustegevuse, milles liikmed osalevad tarbijate või muude hüvede kasutajatena; hankijatena; tööpanuse kaudu; teenuste kasutamise kaudu; mõnel muul sarnasel viisil (tulundusühistuseaduse (TÜS¹⁹) § 1 lg 1). Tulundusühistu on äriseadustiku (ÄS²⁰) § 2 lg 1 järgi omakorda äriühing. Järelikult on HLÜ äriühing ning sellele kohaldub vastavalt äriühingute kohta sätestatud regulatsioon.

Ühistut kui kehandit, mille konkretiseeringuks saab pidada mh HLÜ-d, on määratletud kui isikute autonoomset ühendust, kes on vabatahtlikult ühinenud oma ühiste majanduslike, sotsiaalsete ja kultuuriliste vajaduste ja püüdluste rahuldamiseks ühiselt omatava ja demokraatlikult kontrollitava organisatsiooni kaudu.²¹ Ühistute õigused ja vabadused, sh isikute õigus ühistuid asutada, peaksid olema sätestatud seaduses.²² Eeltoodust tulenevalt iseloomustavad ühistuid liikmelisuse keskne lähenemine ja korrastatud struktuur. Ühistuid eristab seega tavalisest isikutevahelisest koostööst selle reguleeritud iseloom. HLÜ-sid võib liigituselt pidada finants- ja krediidiühistuteks, mille

¹⁶ Leetsar, J. Ühistegevuse areng ja perioodid Eestis, lk 30-32.

¹⁷ *Ibidem*, lk 44.

¹⁸ Hoiu-laenuühistu seadus. – RT I, 11.10.2024, 6.

¹⁹ Tulundusühistuseadus. – RT I, 23.12.2022, 32.

²⁰ Äriseadustik. – RT I, 06.07.2023, 131.

²¹ International Co-operation Alliance. Guidance Notes on the Co-operative Principles - 2017. Vt arvutivõrgus: <https://ica.coop/sites/default/files/2021-11/ICA%20Guidance%20Notes%20EN.pdf>, lk 2.

²² *Ibidem*, lk 5.

ülesanne on oma liikmetele rahateenuste osutamine. Sellisteks rahateenusteks võivad mh olla raha hoiustamine, sooduslaenude andmine, ülekannete tegemine ja maksete tasumine.²³

HLÜ on hetkel Eestis kehtiva seaduse järgi defineeritud HLÜS § 3 lg-s 1 ja §-s 6. Selle järgi on HLÜ finantseerimisasutus, mille peamine ja püsiv tegevus on oma liikmetega erinevate finantstehingute tegemine. HLÜS § 6 lg 2 kohaselt võib kindlaksmääramata isikute ringile HLÜ osutada valuutavahetusteenuseid ning rahasiiret ning teisi makseteenuseid vastavalt makseasutuste ja e-raha asutuste seaduses sätestatule.

Ülaltoodud HLÜ definitsioonid ilmestavad hästi HLÜ olemust, olles finantseerimisasutus, mis osutab peamiselt teenuseid üksnes oma liikmetele. Kindlaksmääramata isikute ringile on osutada lubatud teenuste loetelu tugevasti piiratud. Sealjuures on tehingute ja toimingute loetelu sätestamist seadusandja põhjendanud muude ettevõtlusega seotud riskide vältimise vajadusega.²⁴

1.2. Hoiu-laenuühistute eesmärk

Ühistud pole erinevalt muudest äriühingutest mõeldud kapitali kogumiseks, vaid muude konkreetsete vajaduste rahuldamiseks.²⁵ Kui võrd HLÜ-d on tulundusühistud, siis on nende eesmärk toetada ja soodustada oma liikmete majanduslikke huve läbi ühise majandustegevuse (TÜS § 1 lg 1). Seega ei ole HLÜ peamine eesmärk mitte kasumi teenimine, vaid oma liikmete majanduslike huvide edendamine ja toetamine ühistegevuse kaudu.²⁶ J. Leetsar on HLÜ liigitanud majanduslikuks ühistegevuseks, kuna selle eesmärk on oma liikmete majanduslik toetamine. Lisaks majanduslikule ühistegevusele eristab ta veel sotsiaalset ja poliitilist ühistegevust. Kahe viimati nimetatud ühistegevuse liiki eristabki majanduslikust ühistegevusest peasjalikult see, et nende puhul pole primaarne eesmärk teenida oma liikmetele tulu, vaid teatava valdkonna esindamine või maailmavaate edasikandmine.²⁷

HLÜ-d reguleerib Eestis hoiu-laenuühistu seadus, mis võeti vastu 9. veebruaril 1999. Tollal nähti HLÜ teenivat eelkõige maapiirkondade ja seal elavate inimeste huve, võimaldades lahendada regionaalpoliitilisi probleeme viisil, mille järgi tagaksid HLÜ-d pangateenuste kättesaadavuse väljaspool linnasid ning võimaldaksid kaasata ja kasutada kapitali maapiirkondades ilma kapitali liigse koondamiseta linnadesse.²⁸ Kohalikel ühistutel on arvestatav mõju oma tegevus- ja asutamise piirkondadele. Kui võrd ühistute liikmeteks on kohalikud elanikud, jääb ühistulise

²³ Leetsar, J. Ühistegevuse ABC, lk 22.

²⁴ Hoiu-laenuühistu seadus (1072 SE) seletuskiri, lk 2.

²⁵ Bovis, C. H. Future Directions in Public Service Partnerships in the EU. – European Business Law Review, 2013/24, No. 1, lk 56.

²⁶ Hoiu-laenuühistu seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu SE seletuskiri (august 2024), lk 10.

²⁷ Leetsar, J. Ühistegevuse ABC, lk 9-11.

²⁸ Hoiu-laenuühistu seaduse (1072 SE) seletuskiri, lk 1.

tegevuse tulemusena saadav tulu kogukonda, toetades seeläbi piirkonna arengut. Lisaks leiti, et sellised ühistud aitavad kaasa töökohtade loomisele ja tööhõive parandamisele kohalikul tasandil.²⁹ HLÜ sarnaste üksuste algse tekke põhjusena Saksamaal tuuakse samuti välja asjaolu, et HLÜ sarnased üksused funktsioneerisid tingimustes, kus traditsioonilised finantsinstitutsioonid toime ei tulnud. Eelkõige oli selliste üksuste eelis kohaliku eluolu tundmine ning parem ligipääs otsuste tegemiseks tarvilikule teabele.³⁰ Ühendkuningriigis nähti, et ühistud (ingl *credit unions*) tagavad kapitalile parema juurdepääsu tänu eneseabi põhimõttele ning võimekusele pakkuda taskukohast ja madala kuluga krediiti.³¹ Seega võib leida, et HLÜ-d on mõeldud täitma finantsturul selle osa nõudlusest, mis on jäänud krediidasutuste poolt täitmata, kasutades seejuures ära nn lähimuspõhimõtet või rohujuuretasandi lähenemist. HLÜ-ga sarnaste üksuste liikmed pakkusid omakeskis rahastust neile, kes seda vajasisid, jättes sealjuures välja muud vahendajad.

HLÜS-i algse mõtte järgi pidi HLÜ-de liikmelisuse põhimõttest tulenema ühistu suurem sisemine seotus ja kontroll, mis toob kaasa võimaluse riigi vähesemale sekkumisele. Leiti, et äritegevus vajab tegevusloastamist üksnes juhul, kui äriühingu tegevus puudutab üldisi huvisid. Eelnev on ka põhjuseks, miks HLÜ-le seda reguleerima mõeldud seaduse vastuvõtmisel tegevusloa nõuet ei kehtestatud. Seadusandja leidis, et HLÜ tegevus peaks toimuma sisemise kontrolli ja liikmete osalemise kaudu ühistu olulisemate juhtimisstruktuuride töös.³² Seaduse eesmärgi kohaselt ei saa hoiu-laenuühistud muutuda üldisi huve puudutavateks üksusteks, nende tegevus peab jääma rangelt liikmeskonnale keskendunuks, kus liikmed on võimelised hoiu-laenuühistu tegevust iseseisvalt ja faktiliselt kontrollima.

1.3. Regulatiivsed piirangud

Eesti kehtiva õiguse järgi on ühistulises vormis finantsteenuste pakkumine võimalik eelkõige kahel viisil, asutades HLÜ või ühistupanga. Ühistuline vorm tähendab seejuures tulundusühistuna tegutsemist. Ühistupangana tegutsedes kohaldub isikule HLÜS-s sätestatu arvestades sealjuures krediidasutuste seaduses (KAS)³³ toodud eriregulatsiooniga (KAS § 38).³⁴ Ühistupank peab seejuures järgima traditsiooniliste krediidasutustega samast avalik-õiguslikku regulatsiooni.³⁵

²⁹ Leetsar, J. Ühistegevuse ABC. Tallinn: Eesti Ühistegeline Liit 2001, lk 4.

³⁰ McKillop, D. G., Wilson, J. O. S., lk 5.

³¹ Jones, P. Philanthropy and enterprise in the British credit union movement. – Economic Affairs, 2005/25, No. 2, lk 14.

³² Hoiu-laenuühistu seaduse (1072 SE) seletuskiri, lk 2.

³³ Krediidasutuste seadus. – RT I, 03.12.2024, 12.

³⁴ Hoiu-laenuühistu seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu SE seletuskiri (august 2024), lk 5.

³⁵ Krediidasutuste seaduse (1070 SE) seletuskiri, lk 7.

HLÜ on KAS ja rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse (RahaPTS³⁶) mõttes finantseerimisasutus (KAS § 5 lg 1; RahaPTS § 6 lg 2 p 9). Ühistupank on seevastu krediidasutus. Ühistupankadele rakenduvad suures osas KAS-s sätestatud regulatsioon, eelkõige juhtimise korralduse osas, kuid lisaks kohalduvad ka vastavas osas HLÜS ja TÜS. Alates taasiseseisvumisest ei ole FI ühtegi tegevusluba ühistupangana tegutsemiseks välja andnud, kusjuures korra on FI jätnud ühistupanga tegevusloa taotluse läbivaatamata.³⁷ Järelikult on HLÜ-na tegutsemiseks kehtiva õiguse järgi tarvis üksnes Rahapesu Andmebüroo väljastatavat tegevusluba RahaPTS alusel (RahaPTS § 70 lg 1 p 1). Ühistupanga kui krediidasutuse tegevusloa väljastab aga Euroopa Keskpang koos Figa ning täiendavat RAB tegevusluba ühistupank enam ei vaja (RahaPTS § 70 lg 1 p-d 1 ja 2).³⁸

RAB-i tegevusloa ulatus, selle saamise nõuded ja kontrollitavad protsessid on oluliselt väiksemad kui FI krediidasutuse tegevusloa puhul.³⁹ RAB ei teosta järelevalvet finantsteenuste regulatiivsete nõuete täitmise üle, vaid selle pädevus piirdub üksnes rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamisega. RAB-i järelevalvetegevus hõlmab eelkõige HLÜ juhtorganite liikmete vastavuse hindamist, mille raames analüüsitakse kandidaadi varasemat kogemust, õiguskuulekust, ärialast mainet ning muid tegureid, mis aitavad välistada seotust kriminaalse tegevusega.⁴⁰ HLÜ-d riikliku finantsjärelevalve alla ei kuulu.⁴¹ Seega järelevalvet usaldusnormatiivide täitmise üle HLÜ-de puhul ei tehta, samuti puudub riiklik järelevalve HLÜS täitmise kontrollimise üle.

HLÜ-l tekiks FI tegevusloakohustus juhtudel, kui ta osutaks teenuseid, mille osutamise tulemina kvalifitseeruks ta mõneks FI mõistes kohustatud subjektiks⁴². Nt kui HLÜ osutab makseteenuseid või väljastab e-raha, peab tal olema makseasutusena või e-raha asutusena tegutsemiseks vajalik tegevusluba. Üksnes RAB-i väljastatud tegevusluba ei oleks sellisel juhul enam piisav.⁴³ Kuivõrd HLÜ üks peamisi tegevusi on laenu andmine, sh tarbijakrediidi andmine, siis võiks esmapilgul tulla neile FI tegevusloakohustus krediidiandjate ja -vahendajate seadusest (KAVS⁴⁴) (KAVS § 10 lg 1). Samas näeb seadus ette, et HLÜ peab krediidiandja või -vahendaja tegevusluba omama üksnes juhtudel, kui vähemalt ühe HLÜ sõlmitava või vahendatava krediidilepingu krediidi

³⁶ Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seadus. – RT I, 21.06.2024, 51.

³⁷ Hoiu-laenuühistu seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu SE seletuskiri (august 2024), lk 12; TlnHKm 3-17-952, p 1.

³⁸ Euroopa Nõukogu määrus (EL) nr 1024/2013, 15. oktoober 2013, millega antakse Euroopa Keskpangale eriülesanded seoses krediidasutuste usaldatavusnõuete täitmise järelevalve poliitikaga. – L 287/63, artikkel 4 lg 1 p a ja artikkel 14.

³⁹ KAS 2. ptk *versus* RahaPTS 8. ptk.

⁴⁰ Hoiu-laenuühistu seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu SE seletuskiri (august 2024), lk 8.

⁴¹ *Ibidem*, lk 12.

⁴² Riikliku finantsjärelevalve alla kuuluvate subjektide ringi piiritleb finantsinspektsiooni seaduse § 2 lg 1 (RT I, 31.12.2024, 43).

⁴³ Hoiu-laenuühistu seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu SE seletuskiri (august 2024), lk 5.

⁴⁴ Krediidiandjate ja -vahendajate seadus. – RT I, 11.10.2024, 12.

kulukuse määr ületab seaduses sätestatud piirmäära; või HLÜ liikmete arv on suurem kui 3000 või sellega võrdne (KAVS § 2 lg 6). Kui vähemalt üks eelmises lauses sätestatud kahest tingimusest ei ole täidetud, peab HLÜ taotlema vastavalt krediidiandja või -vahendaja tegevusluba.

Kuigi esimene HLÜS ei nõudnud HLÜ-lt finantsjärelevalvelist tegevusluba, rõhutas seaduse seletuskiri usaldusvääruse ja liikmete kaitse tähtsust. Seda püüti tagada varade likviidsuse ja riskide juhtimise nõuetega, sh kohustusega hoida osa hoiustest Eesti krediidiasutuses ning piirangutega kinnisvarainvesteeringutele ja laenudele. Sealjuures on toonitatud HLÜ liikmete endi proaktiivse rolli olulisust, kuivõrd otsuste tegemine HLÜ juhtimises ja erinevate küsimuste lahendamine on justnimelt selle liikmete ülesanne. Lisaks pidid usaldusväärst aitama tagada HLÜ-le kohustuslikud protseduurireeglid, süsteemid riskide juhtimiseks, mõõtmiseks ja kontrollimiseks ning selle tarbeks loodud vastavad strateegiad.⁴⁵ Järelevalveline funktsioon HLÜ-des on niisiis valdavas osas üle antud selle liikmetele, kes HLÜ-d kontrollivad ning ebasobivuse tegevuse korral HLÜ toiminguid suunavad ja vajadusel HLÜ tegevusest eemalduvad. See aga eeldab, et HLÜ-s toimib sotsiaalne kontroll ning HLÜ tegevus on liikme jaoks hoomatav ja arusaam selle protsessidest liikmetele jõukohane.

1.4. Juhtimine

Ühistute juhtimine on tsentraalne.⁴⁶ Ühistutele on iseloomulik selle liikmete suutlikkus ja tahe võtta vastu liikmeks olemisega seonduvaid kohustusi. Hoolimata sellest, et liikmeks olemine on üldjuhul kõigile avatud ja vabatahtlik, peavad liikmed olema valmis võtma endale kohustusi millegagi tegeleda või millegi üle kontrolli omada või teostada.⁴⁷ Ühistute oluliseks omaduseks on selle liikmete osalemine juhatustes või muudes juhtivates organites. Ühistu organisatsiooniline tunnus, mis eristab seda muudest aktsionäride või osanike omanduses olevatest äriühingutest, kus kliendid, investorid, töötajad ja juhid on üksteisest selgelt eraldi ja eristatavad, on ühistut demokraatlikult kontrollivate liikmete identiteet.⁴⁸ Identiteedi põhimõte tähendab seda, et HLÜ-s on liikmed samal ajal ka teenuste tarbijateks.⁴⁹ Ühistud on liikmete juhitud organisatsioonid, mis on loodud oma liikmete poolt, kuuluvad neile ja tegutsevad nende ühiste majanduslike, sotsiaalsete ja kultuuriliste vajaduste rahuldamiseks ja eesmärkide saavutamiseks.⁵⁰ Seega peegeldab HLÜ selle liikmete tegevust, kusjuures liikmetel on peaks ühise panustamise tõttu olema ühistu toimimisel suurem roll kui muudes äriühingutes.

⁴⁵ Hoiu-laenuühistu seaduse (1072 SE) seletuskiri, lk 4.

⁴⁶ International Co-operation Alliance. Guidance Notes on the Co-operative Principles - 2017, lk 8.

⁴⁷ *Ibidem*, lk 6.

⁴⁸ *Ibidem*, lk 8.

⁴⁹ Bovis, C. H. lk 44.

⁵⁰ International Co-operation Alliance. Guidance Notes on the Co-operative Principles - 2017, lk 8.

Ühistud on demokraatlikud organisatsioonid, mida kontrollivad nende liikmed, kes osalevad aktiivselt oma poliitika kujundamises ja otsuste tegemises.⁵¹ Seejuures väljendub demokraatlikus selles, et ühistutes on võrdne hääletamisõigus, st et igal liikmel on üks hääl (TÜS § 43).⁵² Selline juhtimismudel tagab igale liikmele võrdsed võimalused HLÜ tegevuste suunamiseks, mis seejuures seondub liikmelisuse põhimõtte ja sotsiaalse kontrolliga, mis peaks tagama liikmetele võimaluse ühistu elus aktiivselt kaasa rääkida. Võib leida, et nii on igal üksikul liikmel ühistu juhtimises suurem roll ja vastutus kui mitte-ühistulistes äriühingutes, kuna kõigi liikmete hääle kaal on samane ning otsuste tegemisel ei osale üksnes väga piiratud hulk isikuid.

Ühistute liikmelisusel põhinemine tähendab sisuliselt seda, et ühistu ja nende inimeste vahel, kelle vajaduste rahuldamiseks on ühistu loodud, peaks olema eriline suhe. Selline suhe peaks määratlema ühistu olemuse, mõjutama selle äritegevust ja kujundama selle tuleviku suundi. Seejuures väljendub liikmetele orienteeritus juhtimises seda, et ühistud kannavad hoolt oma liikmete võimalikult kõrgetasemelisele teenindamisele, kuivõrd justnimelt liikmete olemasolu on põhjus, miks ühistud eksisteerivad.⁵³ Samas mööndakse, et sageli jäävad lihtliikmed vahetust juhtimistegevusest kõrvale, kuid see ei väära asjaolu, et lõplik vastutus ühistu toimimise ja tegevuse eest lasub siiski liikmetel.⁵⁴

Ühistute juhtimine on mõeldud toimuma läbi selle liikmete.⁵⁵ Lisaks liikmetele on seadusandja HLÜS-s pidanud juhtimises oluliseks ka HLÜ juhatus ja nõukogu. Neid organeid nähti ühistu kompetentsuse ja usaldusvääruse tagajatena. See leiti saavutatavat seades juhatus ja nõukogu liikmetele kõrgemad nõudmised kui tavalise äriühingu juhtidele. Esimese HLÜS seaduseelnõu koostamisel leiti, et kuivõrd HLÜ puhul on tegemist finantseerimisasutusega, siis on selle kindel ja usaldusväärne juhtimine iseäranis tähtis. Sealjuures leidis taoline juhtimismudel oma toetuse ka valdkondlikult erialaliidult.⁵⁶ Täiendavat kontrollfunktsiooni pidi tagama HLÜ revisjonikomisjon ja audiitorkontroll.⁵⁷ Samas ei nähtu seaduses mehhanismi, mis tagaks eelkirjeldatud nõuete täitmist. Nõuete täitmist peavad järelikult tagama liikmed ise, eelkõige ühistu otsuseid hääletamisega suunates.

Ühistu juhtimisorganid on liikmete üldkoosolek, juhatus ja nõukogu. Sealjuures on üldkoosolek on ühistu kõrgeimaks organiks (TÜS § 38 lg 2). Juhatus on ühistu juhtorgan, mis esindab ja juhib ühistut (TÜS § 55 lg 1). Juhatus peetakse ka liikmete otsuseid täitvaks organiks.⁵⁸ Seejuures

⁵¹ International Co-operation Alliance. Guidance Notes on the Co-operative Principles - 2017, lk 2.

⁵² *Ibidem*, lk 15.

⁵³ *Ibidem*, lk 8.

⁵⁴ Leetsar, J. Ühistegevuse ABC, lk 34.

⁵⁵ Bovis, C. H., lk 49.

⁵⁶ Tollane Eesti Ühistegeline Liit.

⁵⁷ Hoiu-laenuühistu seaduse (1072 SE) seletuskiri, lk 5.

⁵⁸ Leetsar, J. Ühistegevuse ABC, lk 34.

vaatab juhatus teistsuguse põhikirjalise kokkuleppe puudumisel läbi liikmeks astumise avaldused ning otsustab liikmeks võtmise (TÜS § 13 lg-d 1 ja 2). Järelikult peaks üldjuhul olema juhatus see, kes hindab liikmete vastavust ühistusse astumiseks ning kontrollib nende liikmelisuse alust, mistõttu ei ole võimalik nende rolli liikmelisuse piiramisel, eriti rahaliste vahendite vastuvõtmise vaates, ületähtsustada.

HLÜ revisjonikomisjon peab vastutama juhtkonna tegevuse sõltumatu ja liikmetepoolse kontrolli korraldamise eest. Selle liikmed valitakse üldkoosolekul ning nad tegutsevad autonoomselt, eraldiseisvalt nii nõukogust kui ka juhatuselt (HLÜS § 37 lg 3). On leitud et erinevalt kapitaliühingutest, kus revisjoni põhirõhk on majanduslike tulemuste analüüsil, peaks ühistulistes organisatsioonides läbiviidav revisjon hõlmama ka sotsiaalset aspekti. See tähendab, et hinnang antakse ka organisatsiooni demokraatlikkusele, poliitilisele efektiivsusele, väärtuspõhisele juhtimisele, liikmete kaasatusele ja üldisele sisekliimale.⁵⁹ Seega võiks revisjon eeltoodud seisukoha järgi hinnata ka ühistu sotsiaalse kontrolli toimimist. Teisalt jääb kaheldavaks, milline mõju võimalike puuduste kõrvaldamiseks sellistel tähelepanekutel on.

HLÜS § 38 lg 1 sätestab, et revisjonikomisjoni ülesandeks on HLÜ vara, arveldus- ja väärtpaberikontode ning raamatupidamisdokumentide kontrollimine ning laenukomitee tegevust kajastavate dokumentide läbivaatamine koos õigusega nõuda selgitusi ja saada vajalikku abi oma ülesannete täitmiseks. Revisjonikomisjon kontrollib ühistu majandusaasta aruannet, koostab revisjoniaruande ja esitab selle kinnitamiseks üldkoosolekule; analüüsib komisjon avastatud puudusi, koostab perioodilisi ülevaateid ning edastab need vastavalt tähtsusele juhatusale, nõukogule või üldkoosolekule; ning jälgib seadusest tulenevate usaldatavusnõuete ja laenudele esitatud nõuete täitmist (HLÜS § 39 lg-d 1-3). Järelikult on revisjoni ulatuse alt väljas ühistu liikmeks vastuvõtmise nõuete kontrollimine, st kontrollimine, kas liikmete vastuvõtmine on toimunud vastavalt seaduses sätestatud HLÜ moodustamise põhimõtetele.

Lisaks revisjonile on HLÜ-s kohustuslik ka auditeerimine (HLÜS § 41 lg 1). Audiitor peab kontrollima HLÜ usaldatavusnõuete täitmist ning laenude väljastamise protsessi ning selle kvaliteeti (HLÜS § 41 lg 4). Audiitor kontrollib küll usaldatavusnõuete täitmist, kuid samaselt revisjoni käigus tehtavate järeldustega saavad olla üksnes liikmed ise need, kes lõppes oma aktiivse tegevusega HLÜ tegevust suunata saavad. Jällegi eeldab eelnev seda, et liikmed oleks esmalt võimelised esineda võivatest probleemkohtadest aru saama ning vastavalt tegutsedes neid ületama. Samas võivad passiivse ja vähem suutliku liikmeskonnaga HLÜ-d jääda tegutsema moel, mis seadustele ei vasta. Seega on enesekontrollil põhineva järelevalvel vastutus kontrolli eest liikmetel,

⁵⁹ Leetsar, J. Ühistegevuse ABC, lk 34.

kes on üldjuhul ainsana ka need, kes võivad puudulikust kontrollist kahju kannatada. Passiivsus HLÜ tegevustesse sekkumisel loob samas aktiivse ohu enesekontrollil põhineva mudeli pahatahtlikuks ärakasutamiseks.

1.5. Hoiu-laenuühistu liikmeskond

Ühistud on loodud kindlate eesmärkide saavutamiseks ning suudavad tavaliselt efektiivselt teenindada vaid teatud tüüpi või piiratud arvu liikmeid.⁶⁰ HLÜ-ga sarnaste üksuste (ingl *credit union*) puhul on sedastatud, et selle liikmete vahel peab olema mingisugune ühendav side, mis põhineb mõnel olemasoleval sotsiaalsel sidemel, nagu kuulumine teatavasse isikute ühendusse või kuulumine majandusharu või geograafilise piirkonna järgi diferentseeritavasse isikute rühma.⁶¹ Traditsiooniliselt on HLÜ liikmeteks peamiselt eraisikud.⁶²

HLÜ moodustatakse ja selle liikmeks on võimalik saada kolmel alusel (HLÜS § 5 lg 1). HLÜS § 17 lg 1 p 1 sätestab, et territoriaalsuse põhimõttel asutatava HLÜ liikmeks võib astuda füüsiline isik, kelle peamine elukoht või püsiva ja kestva majandus- või kutsetegevuse koht on HLÜ tegevuspiirkonnas või kes omab HLÜ tegevuspiirkonnas kinnisasja. HLÜS § 17 lg 1 p 2 lisab, et eraõigusliku juriidilise isiku puhul saab viimane olla territoriaalsuse põhimõttel asutatud HLÜ liige juhul kui isiku asukoht või tegevuskoht on HLÜ tegevuspiirkonnas. Tegevuspiirkonnaks on sealjuures ühe kohaliku omavalitsuse üksuse või mitme omavahel piirneva kohaliku omavalitsuse üksuse haldusterritoorium (HLÜS § 5 lg 1 p 1).

HLÜ võib olla moodustatud ka töö-, teenistus- või kutsealase või ühiste majanduslike huvide põhimõtte alusel (HLÜS § 17 lg 2). Ühistel majanduslikel huvidel HLÜ moodustamise põhjusena on toodud vajadus moodustada HLÜ muude ühishuvide põhjal, nt ametiühingud. Ühiseid majanduslike huve mõistena määratletud ei ole, küll aga peab HLÜ põhikiri ja asutamisleping kirjeldama, milles üksikjuhuline ühise majandusliku huvi põhimõtte väljendub.⁶³ HLÜ moodustamisel töö-, teenistus- ja kutseala põhimõttel nähti näiteks, et HLÜ-sse võiksid kuuluda meditsiinitöötajad, päästetöötajad, kalamehed, kaevurid jne. Samas on ka sellel alusel moodustatud ühistu puhul oluline, et tagatud peab olema sotsiaalne kontroll.⁶⁴

HLÜ moodustamise aluste ja liikmeskonna ringi laiendamisel lisaks territoriaalsuse põhimõttele ka töö-, teenistus- või kutsealase põhimõttega, mööndi, et liikmeskonna ringi liigne laienemine

⁶⁰ International Co-operation Alliance. Guidance Notes on the Co-operative Principles - 2017, lk 6.

⁶¹ McKillop, D. G., Wilson, J. O. S., lk 36.

⁶² Hoiu-laenuühistu seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu SE seletuskiri (august 2024), lk 10.

⁶³ Muudatusettepanekute loetelu hoiu-laenuühistu seaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse eelnõule (240 ME II), lk 1-2.

⁶⁴ Hoiu-laenuühistu seaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse (240 SE) seletuskiri, lk 6.

võib kaasa tuua HLÜ kvalifitseerimise krediidasutuseks. Tajuti ohtu, et HLÜ liikmelisuse aluste laiendamisega suurendab EL-i pangandust reguleerivate õigusaktide rikkumise risk ning märgiti, et küsimusse tuleks suhtuda tähelepanelikult ja konservatiivselt.⁶⁵ Riskide maandamisena võib näha arutluskäiku, kus märgitakse, et HLÜ-d on oma olemuselt ja tegevusega tugevalt selle liikmetega seotud.⁶⁶ Liikmeskonna piiritletuse küsimus kerkib peamiselt esile kapitali kaasamise kontekstis, kuid selle tähtsust ei tohiks alahinnata ka ühistu kontrolli ja olemusliku toimimise seisukohalt. Kui liikmete liitumine on piiratud, liituvad ühistuga isikud, kellel on ühine side, kes panustavad aktiivselt ühistegevusse ja kellele ühistu tegevus on paremini mõistetav. Sellisel juhul saab tõhusamalt rakendada ka enesekontrolli põhimõte.

Seadus ei näe HLÜ liikmetele ette muid kvalitatiivseid piiranguid kui see, et HLÜ liikmeks ei saa olla riik, kohaliku omavalitsuse üksus ega avalik-õiguslik juriidiline isik (HLÜS § 17 lg 4). Küll aga saab HLÜ liikmeks olemisele näha ette täiendavaid tingimusi ühistu põhikirjaga, võttes arvesse, et selliselt kehtestatud tingimused peavad olema mõistlikud (TÜS § 11 lg 3). Kvantitatiivsetest piirangutest näeb seadus ette, et HLÜ-s peab olema minimaalselt 25 liiget (HLÜS § 18 lg 1). Lisaks sätestab seadus, et ühiste majanduslike huvide põhimõttel moodustatud HLÜ-l võib olla maksimaalselt 1000 liiget (HLÜS § 18 lg 2). Sellise maksimaalse liikmete arvu seadmisega võib näha seadusandja püüdlust tagada HLÜ-s liikmelisuse keskne toimimine. Soovitud on vältida olukorda, kus HLÜ-sse kuuluksid piiramatul arvul isikud, kelle vahel puudub piisav seos, kuna ühine majanduslik huvi on suhteliselt laialt määratletav ja avaralt tõlgendatav kriteerium.

Ühistute puhul, mis pakuvad oma liikmetele teenuseid ning seejuures teevad tehinguid ka mitteliikmetega, tuleb hinnata mitteliikmetest tulenevat äritegevuse mahtude osakaalu. Kuigi ühistute majandusliku seisundi maksimeerimiseks on mitteliikmetega tehingute tegemine üldjuhul lubatud, tuleks uurida selle põhjusi, kui selline mitteliikmetega tehingute tegemine ületab liikmetega kauplemise mahtu.⁶⁷ HLÜ teeb üldjuhul oma olemusest tulenevalt tehinguid üksnes oma liikmetega (HLÜS § 6 lg 1). Asjaolu, et HLÜ annab laenu vaid enda liikmetele tuleneb HLÜS § 6 lõike 1 punktist 2 koosmõjus HLÜS §-ga 3. Samuti võib selline põhimõte olla täiendavalt sätestatud HLÜ põhikirjas.⁶⁸ Samas, isegi kui laenu on antud isikule, kes ei ole HLÜ liige, ei muuda see sellise laenu andmise aluseks olnud lepingut kehtetuks.⁶⁹ Seega liikmeskonna määratlemine on oluline, kuivõrd liikmeks olemine on eelduseks HLÜ poolt tegevuse osutamisel. See seab piirid

⁶⁵ Hoiu-laenuühistu seaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse (240 SE) seletuskiri, lk 3.

⁶⁶ *Ibidem*, lk 4.

⁶⁷ International Co-operation Alliance. Guidance Notes on the Co-operative Principles - 2017, lk 13.

⁶⁸ TlnRnKo 2-21-3854, p 37; TlnRnKo 2-20-16049, p 18.

⁶⁹ TlnRnKo 2-21-3854, p 39.

kui avaralt on HLÜ-l võimalik tegutseda ning milline on tegevuse mõju ja ulatus finantssektorile laiemalt.

1.6. Liikmete kohustused

Ühistu liikmetelt nõutavad kohustused on ühistute lõikes erinevad, kuid üldiselt hõlmavad need hääleõiguse teostamist, koosolekutel osalemist, ühistu teenuste kasutamist ja kapitali sissemaksid. Liikmed peaksid pöörama oma kohustuste täitmisele pidevalt tähelepanu, kuid siiski peaks nende kandmine olema liikmetele vabatahtlik. Sellised liikmed, kes soovivad lõigata kasu ühistu tegevusest ja liikmeks olemisest, kuid kes ei soovi ise ühistusse töö, tegevuse või kapitaliga panustada, võib ühistust välja arvata, kuivõrd isik ei ole täitnud talle ühistus tegutsemisega seotud kohustusi.⁷⁰ Ühistu liikmetelt eeldatakse proaktiivset tegutsemist. Ühistu liikmetelt oodatakse, et nad oleksid oma organisatsiooni tegevuses aktiivsed, osaleksid koosolekutel, komisjonide töös, võtaksid endale vabatahtlikult eriülesandeid ja propageeriks oma organisatsiooni. Lisaks eeldatakse, et ühistu liikmed hoiavad end ühistu tegevusega iseseisvalt kursis, uurides selleks ühistu aruandeid ning suheldes nõukogu ja juhatuse liikmete, samuti ametnike ja töötajatega. Ühistu liikmed saavad oma õigusi ja otsustusvõimu teostada üldkoosolekutel hääletamise kaudu.⁷¹

HLÜ-d peaksid toimima sotsiaalse kontrolli põhimõttel. Liikme peaksid ühistu tegevuse teemal aktiivselt kaasa rääkima ning seeläbi ise ühistu tegevust kontrollima. Selline kontseptsioon on üks peamisi argumente, miks ei ole HLÜ-d riikliku järelevalve all.⁷² Seega ei ole HLÜ liikmed võrreldavad traditsioonilise krediidiastutuse kliendiks olemisega, kuivõrd HLÜ liikmetelt eeldatakse ühistegevusse panustamist ja ühistu üle kontrolli teostamist, mis on sarnane omanikustaatuses tulenevate kohustustega.

Iga HLÜ liikmeks astuja peab tasuma sisseastumismaksu, mille summa ja maksmise kord on ettenähtud ühistu põhikirjas (HLÜS § 16 lg 1). Lisaks peab HLÜ liige tasuma ka osamaksu (HLÜS § 23). Osamaksu kogumise teel luuakse ühistule tegevuseks ja raha paigutamiseks tarvilik kapital. HLÜ-st väljaastumisel tagastatakse liikmele tema tasutud osamaks (HLÜS § 19 lg 2). Sisseastumismaks on uutele liikmetele kohustuslik ühekordne maks, mida väljaastumisel liikmetele ei tagastata. Lisaks võib HLÜ üldkoosoleku otsusega kehtestada oma liikmetele ühekordseid erimakse, ühistu erakorraliste kulutuste või kahjumi katmiseks (TÜS § 35).⁷³ Osamaks ja sisseastumismaks ei ole suured, minimaalselt seab seadus nende suurusteks vastavalt

⁷⁰ International Co-operation Alliance. Guidance Notes on the Co-operative Principles - 2017, lk 9.

⁷¹ Leetsar, J. Ühistegevuse ABC, lk 26-27.

⁷² Hoiu-laenuühistu seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu SE seletuskiri (august 2024), lk 5.

⁷³ Leetsar, J. Ühistegevuse ABC, lk 38.

30 eurot ja kuus eurot, mistõttu ei saa neid barjääre ilmselt pidada sellisteks, mis võiksid osutada liikmeks saamisel ületamatuks (HLÜS § 23 lg 1 ja § 16 lg 1).

1.7. Hoiu-laenuühistute tegevus Eestis

1.7.1. Tegevusmahud

Eesti Panga 2024. aasta 4. kvartali lõpu seisuga järgi on Eestis 14 aktiivset HLÜ-d, milles oli kokku 13 082 liiget.⁷⁴ Nende varade maht oli ligikaudu 143 miljonit eurot ning kaasatud hoiuste maht ligikaudu 106 miljonit eurot. Krediitiasutustesse paigutatud hoiuste maht oli samal ajal 32 miljardit eurot ning väljastatud laenude ja liisingute jääk ligikaudu 27 miljardit eurot.⁷⁵ HLÜ vara koosneb peamiselt ettevõtetele antud laenudest. Kodumajapidamiste hoiuste jääk oli ligikaudu 92 miljonit eurot, ettevõtete hoiuste jääk ligikaudu 14 miljonit eurot. Valdav enamus hoiuseid on tähtajaga kuni aasta. Erinevalt kaasatud hoiuste jäägist, domineerib väljastatud laenude segmenti ettevõtetele antud laenud, kusjuures majapidamistele antud laenude maht on ettevõtetele antud laenude mahust ligikaudu kolm korda väiksem.⁷⁶

Statistikast nähtuvalt võib täheldada, et HLÜ osakaal hoiuste kaasamisel ja laenude väljastamisel on võrreldes krediitiasutustega võrdlemisi marginaalne. See võib olla ka üks põhjuseid, miks HLÜ senini finantsjärelevalve asutuse poolt järelevalve alla võetud ei ole. Võrreldes esimese vabariigi aegse olukorraga (vt 1.1. peatükk) on HLÜ liikmete arv ja osatähtsus märgatavalt langenud. Siiski on käesoleval aastatuhandel liikmete arv oluliselt kasvanud. Võrdluseks, 2009. aastal oli ühistutes kokku ligikaudu 3000 liiget.⁷⁷ Tegevusmahte tuleks silmas pidada ka kehtiva regulatsiooni tõlgendamisel, kuivõrd ühistuid puudutav regulatsioon on loodud ning seda on aja jooksul muudetud olukorras, kus selle liikmete arv ning seega ka eeldatav mõju ühiskonnale oli oluliselt väiksem kui viimastel aastatel, HLÜ-de iseloom on võrreldes seaduse loomise ajaga muutunud.

1.7.2. Hoiu-laenuühistute tegevus praktikas

Järgnevalt on vaadeldud Eestis äriregistrisse kantud HLÜ-de dokumentatsiooni, turundusmaterjale ning seda, millisel alusel on nad moodustatud ja kuidas toimub liikmete vastuvõtmine. HLÜ dokumentatsioonist on uuritud HLÜ põhikirjasid ning majandusaasta aruandeid. Vaadeldud on

⁷⁴ Eesti Pank. Statistika. HLÜde uute hoiuste maht neljandas kvartalis kasvas. Vt arvutivõrgus: <https://www.eestipank.ee/press/statistikateade-hlude-uute-hoiuste-maht-neljandas-kvartalis-kasvas-29012025> (09.03.2025).

⁷⁵ Eesti Pank. Statistika. Detsembris kasvas hüppeiselt Eesti ettevõtetele antud pikaajaliste laenude ja liisingute maht. Vt arvutivõrgus: <https://www.eestipank.ee/press/statistikateade-detsembris-kasvas-huppeliselt-eesti-ettevotetele-antud-pikaajaliste-laenude-ja-28012025> (09.03.2025).

⁷⁶ Eesti Pank. Statistika. HLÜde uute hoiuste maht neljandas kvartalis kasvas.

⁷⁷ Eesti Pank. Statistika: hoiu-laenuühistute koondbilanss. Vt arvutivõrgus: <https://statistika.eestipank.ee/#/et/p/149/r/1075/924> (09.03.2025).

kõiki HLÜ-sid, mis on kantud registrisse ning mis ei ole kustutatud, pankrotis ega likvideerimisel. Hõlmatud on ka sellised HLÜ-d, mis kantud registrisse, kuid mis ei ole aktiivsed, st et nad ei pruugi tegeleda aktiivselt liikmete kaasamisega või igapäevase majandustegevusega.

1.7.2.1. Hoiu-laenuühistute moodustamise ja liikmete vastuvõtmise alused praktikas

HLÜ-de asutamise viisidest kinnipidamine ei ole HLÜ-de kaupa järjepidev. Mõnes tegutsevas HLÜ-s on märgitud, et nende tegevuspiirkond moodustub enamikest maakondadest üle Eesti.⁷⁸ Selliselt ei saa tegemist olla territoriaalsuse põhimõttel asutatud HLÜ-ga, kuivõrd tegevuspiirkonnaks ei ole omavahel piirnevad kohaliku omavalitsuse üksused. Ometi on põhikirjas märgitud liikmeks saamise tingimusena tegevuspiirkonnas elu-, või asukoha omamise või kinnisasja omamise. Sellise HLÜ töö-, teenistus- või kutsealase või ühiste majanduslike huvide põhimõtte alusel asutatuks lugemine on samuti kaheldav, kuivõrd põhikiri sellisele alusele tuginemist otsesõnu ette ei näe, kuigi sellele osutamine on kohustuslik (HLÜS § 10 lg 1 p 1). Seaduse eelnõus mõõndi, et mõiste „ühine majanduslik huvi“ näol on tegemist määratlemata õigusmõistega, mille sisu peaks selguma praktika käigus.⁷⁹ Senini praktikas selles osas selgust ei nähtu, küsimuses puuduvad ka kohtulahendid. Kui HLÜ eesmärgina on üldistatult märgitud tegevuspiirkonnas tööhõive ja ettevõtluse arendamine ühistegevuse kaudu, siis ei peaks saama seda liigse üldistusastme tõttu saama kvalifitseerida ühiseks majanduslikuks huviks, kuna eesmärk on säilitada liikmete sotsiaalne kontroll ning vältida olukorda, kus liikmete vahel puuduks side.⁸⁰

Samuti esineb vähemalt kaheksa HLÜ puhul praktika, kus HLÜ märgib oma tegevuspiirkonnaks terve Eesti.⁸¹ Sealjuures puuduvad igasugused muud viited, et HLÜ oleks moodustatud töö-, teenistus- või kutsealase või ühiste majanduslike huvide põhimõtte alusel. Samuti märgivad viis HLÜ-d otsesõnu, mis peavad oma tegevuspiirkonnaks kogu Eestit, et ühistu on moodustatud territoriaalsuse põhimõttel.⁸² Kolm eelmises lauses märgitud HLÜ-d ei saaks viimaste avalikult

⁷⁸ Maaelu Edendamise hoiu-laenuühistu põhikiri, p 1.2. Vt arvutivõrgus: <https://hoiulaenu.ee/wp-content/uploads/2020/01/P%C3%B5hikiri.pdf> (05.03.2025).

⁷⁹ Muudatusettepanekute loetelu hoiu-laenuühistu seaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse eelnõule (240 ME II), lk 2.

⁸⁰ *Ibidem*.

⁸¹ Tallinna Hoiu-laenuühistu põhikiri (muudetud Tallinna Hoiu-laenuühistu volikogu koosoleku otsusega Tallinnas 11.07.2024.a.), p 1.2. Vt arvutivõrgus: <https://www.erahoius.ee/doc/tallinna-hlu-pohikiri-202408.pdf?ts=1723004261> (05.03.2025); Kodumaa Kapitali Hoiu-laenuühistu põhikiri (vastu võetud volinike koosolekul 18.10.2019.a. muudetud volinike koosolekul 22.12.2021.a.), p 1.3. Vt arvutivõrgus: https://www.kodumaakapital.ee/wp-content/uploads/2023/10/3353545_Kodumaa-Kapitali-HLU-pohikiri-22.12.2021.pdf (05.03.2025); Raha Hoiu-laenuühistu põhikiri, p 1.2. Vt arvutivõrgus: <https://raha-hoiu.ee/source/Dokumentatsioon/Raha%20HL%C3%9C%20p%C3%B5hikiri.pdf> (05.03.2025).

Raha on Vaba hoiu-laenuühistu põhikiri (kinnitatud asutamislepingu muutmise lepingu lisana 16.11.2021), p 1.2.; Hoiu-laenuühistu ERIAL põhikiri, p 1.2. Vt arvutivõrgus: <https://www.erial.ee/page/about-company/company-regulations> (05.03.2025); Eesti Korterühistute Hoiu-laenuühistu põhikiri (muudetud üldkoosoleku otsusega 1. juulil 2011.a.), p 1.3.; Kindel HLÜ põhikiri (kinnitatud üldkoosoleku otsusega 19.12.2018.a.), p 1.4.; HLÜ Creditiva põhikiri (kinnitatud 15.03.2023), p 1.2.

⁸² Tallinna Hoiu-laenuühistu majandusaasta aruanne (2023.a.), lk 3. Vt arvutivõrgus: <https://www.erahoius.ee/doc/tallinna-hlu-aruanne-2023.pdf?ts=1721042337> (05.03.2025); Kodumaa Kapitali Hoiu-laenuühistu põhikiri (vastu võetud volinike

kättesaadavate andmete järgi tegutseda ka ühiste majanduslike huvide põhimõttel, kuivõrd selle liikmete arv ei vastaks seaduses sätestatud piirarvule (HLÜS § 18 lg 2).⁸³

Üks HLÜ, mis on märkinud enda tegevuspiirkonnaks terve Eesti Vabariigi territooriumi ning mis on põhikirja järgi moodustatud territoriaalsuse põhimõttel, on oma liikmete vastuvõtmise tingimuseks seadnud kriteeriumi, mille järgi võivad liikmeks astuda üksnes korteriühistud, elamuühistud, hooneühistud ja garaažiühistud.⁸⁴ Tulenevalt territoriaalsuse põhimõttel asutatud HLÜ-dele seadusega sätestatud haldusterritoriaalsetest piirangutest, ei ole tegevuspiirkonnaga kogu Eesti territooriumil tegutsemine lubatud. Kuigi liikmeks saamise kriteeriumiks on kirjeldatud näite puhul üpriski piiratud isikute tunnustele vastamine, keda eelduslikult seob sarnane tegevusala liikmete moodustamise aluseks olnud vara haldamise näol, ei peaks saama selliselt moodustatud HLÜ siiski seaduse järgi kvalifitseeruda ühiste töö-, teenistus- või kutsealase või ühiste majanduslike huvide põhimõttel moodustatud ühistuks, kui liikmeks oleks korteriühistu, kuna liikmed ei oleks sel juhul formaalselt füüsilised isikud, äriühingud ega mittetulundusühingud (HLÜS § 17 lg 2; ÄS § 2 lg 1). Korteriühistut ei peeta MTÜ-ks vaid eriliigiliseks juriidiliseks isikuks.⁸⁵

Lisaks esineb juhtumeid, kus HLÜ sätestab oma põhikirjas üksnes seda, et ühistu on asutatud vastavalt HLÜS § 5 lg-le 1, lisades juurde seaduse sõnastuse, et HLÜ asutatakse territoriaalsel põhimõttel, kus tegevuspiirkonnaks on ühe omavalitsusüksuse või mitme omavahel piirneva omavalitsusüksuse haldusterritoorium.⁸⁶ Sealjuures puuduvad põhikirjas tegevuspiirkonna täiendavad täpsustused. Ühistu veebilehel aga indikeeritakse, et ühistu liikmeks võib saada iga täisealine alaline Eesti elanik ning Eestis registreeritud juriidiline isik.⁸⁷ Kui ühistu lubab liikmeks saada igal täisealisel isikul, ei saa selliselt pidada HLÜ moodustamist ning liikmete vastuvõtmist seadusega kooskõlas olevaks (HLÜS § 5 lg 1 p 1). HLÜ liikmeks saamise piiratuse ja sotsiaalse kontrolli efektiivse toimimise vaatest ei saa pidada aktsepteeritavaks seda, et HLÜ liikmeks lubatakse saada igal täisealisel alalisel Eesti elanikul. Lisaks oli vaadeldud ühistu liikmete arv

koosolekul 18.10.2019.a. muudetud volinike koosolekul 22.12.2021.a.), p 2.1. Vt arutivõrgus: https://www.kodumaakapital.ee/wp-content/uploads/2023/10/3353545_Kodumaa-Kapitali-HLU-pohikiri-22.12.05.03.2025); Raha on Vaba hoiu-laenuühistu põhikiri (kinnitatud asutamislepingu muutmise lepingu lisana 16.11.2021), p 1.4; Hoiu-laenuühistu ERIAL põhikiri, p 1.4. Vt arutivõrgus: <https://www.erial.ee/page/about-company/company-regulations> (05.03.2025); Eesti Korteriühistute Hoiu-laenuühistu põhikiri (muudetud üldkoosoleku otsusega 1. juulil 2011.a.), p 1.3.

⁸³ Tallinna Hoiu-laenuühistu majandusaasta aruanne (2023.a.), lk 3. Vt arutivõrgus: <https://www.erahoius.ee/doc/tallinna-hlu-aruanne-2023.pdf?ts=1721042337> (05.03.2025); Kodumaa Kapital Hoiu-laenuühistu majandusaasta aruanne (2022.a.), lk 4; Hoiu-laenuühistu ERIAL majandusaasta aruanne (2020.a.), lk 3.

⁸⁴ Eesti Korteriühistute Hoiu-laenuühistu põhikiri (muudetud üldkoosoleku otsusega 1. juulil 2011.a.), p 1.

⁸⁵ RKTkm 2-20-17009, p 13.

⁸⁶ Eestihoius HLÜ põhikiri (muudetud Ühistu Volikogu koosoleku otsusega 21.04.2022.a.), p 2.4. Vt arutivõrgus: <https://www.eestihoius.ee/dokumentid/> (05.03.2025).

⁸⁷ Eestihoius HLÜ. Liitumine ühistuga: <https://www.eestihoius.ee/liitumine-uhistuga/> (05.03.2025).

sedavõrd suur, mistõttu oleks välistatud kohaldada HLÜ moodustamise alusena ühiste majanduslike huvide põhimõtet.⁸⁸

Praktikas on võimalik täheldada ka olukordi, kus HLÜ defineerib ennast põhikirjaliselt territoriaalsuse põhimõttel asutatud HLÜ-na, kuid ei täpsusta põhikirjas oma tegevuspiirkonda, piirdudes seaduses sätestatud territoriaalsuse põhimõtte sõnastuse reprodutseerimisega.⁸⁹ Seejuures on HLÜ veebilehel leitav teave, et HLÜ tegevuspiirkonnaks on Lõuna-Eesti omavalitsusüksuste haldusterritoorium.⁹⁰ Ka sellise sõnastuse järgi moodustatud ja liikmeid vastuvõtva HLÜ tegutsemist ei saa pidada seadusega kooskõlaliseks, kuna Lõuna-Eesti määratlemine haldusalana ei ole üheselt defineeritud ega järjepidev. Territoriaalsuse põhimõttel asutatud HLÜ tegevuspiirkonnaks ei saa olla kogu Lõuna-Eesti, kuna ka minimaalselt piiritledes hõlmaks selline territoorium mitut maakonda, mis ei vasta seaduses sätestatud omavahel piirnevate kohalike omavalitsuste territooriumite käsitlesele (HLÜS § 5 lg 1 p 1).

Ühe HLÜ puhul on põhikirjas sedastatud, et toimitakse territoriaalsuse põhimõttel, sedastatud on HLÜ asukoha haldusüksus ning viidatud on HLÜS § 5 lg 1 p-s 1 sätestatud nõudele.⁹¹ Teisalt on sama HLÜ veebilehel nähtav teave, mille järgi ühistuga on liituma oodatud kõik Eestis alaliselt elavad või kinnisasja omavad inimesed, sh alaealised.⁹² Tuginedes viimati kättesaadavatele andmetele, ei saaks selline HLÜ olla moodustatud ka ühiste majanduslike huvide põhimõtte alusel (HLÜS § 18 lg 2).⁹³ Kuigi põhikirjaliselt järgib HLÜ seaduses sätestatud territoriaalsuse põhimõtte kriteeriume, siis lubades oma liikmeteks kõiki Eesti elavaid või siin kinnisasja omavaid liikmeid, ei vastaks see seaduses sätestatud moodustamise ja liikmete vastuvõtmise nõudele (HLÜS § 17 lg 1). Asjaolu, et ühistu tegevuspiirkond on põhikirjas märgitud seaduses sätestatud reegli sõnastamisega, ei peaks olema piisav täitmaks tegevuspiirkonna sätestamise nõuet (HLÜS § 10 lg 1 p 1). Ühistu asukoha märkimisega võib küll tegevuspiirkonna seaduses sätestatud reegli järgi leida, kuid analoogiliselt ühiste majanduslike huvide alusel moodustatud HLÜ-ga võiks tegevuspiirkond olla konkreetselt määratletud.⁹⁴ Selguse huvides võiks seega tegevuspiirkond olla märgitud haldusterritooriumide kaupa.

⁸⁸ Eestihoius HLÜ majandusaasta aruanne (2023.a.), lk 3. Vt arvutivõrgus: <https://www.eestihoius.ee/dokumendid/> (05.03.2025).

⁸⁹ Kambja Hoiu-Laenuühistu põhikiri (uus põhikirja redaktsioon kinnitatud Kambja Hoiu - Laenuühistu Volinike koosoleku poolt protokoll nr 13-2015. 19.03.2015.a.) Vt arvutivõrgus: https://www.hly.ee/application/files/6017/1870/9234/Kambja_HLU_pohikiri_2015.pdf (05.03.2025).

⁹⁰ Kambja Hoiu-Laenuühistu - põhikiri. Vt arvutivõrgus: <https://www.hly.ee/pohikiri> (05.03.2025).

⁹¹ Tartu Hoiu-laenuühistu põhikiri (kinnitatud 24.04.2015 Tartu Hoiu-laenuühistu üldkoosoleku otsusega), p 1.2.-1.3. Vt arvutivõrgus: https://crm.lkm.ee/yhistupank_failid/HLY%20Tingimused/THLU_pohikiri.pdf (05.03.2025).

⁹² Tartu Hoiu-laenuühistu - tule meiega. Vt arvutivõrgus: <https://www.tartuhly.ee/16/liitumine> (05.03.2025).

⁹³ Tartu Hoiu-laenuühistu majandusaasta aruanne (2023.a.), lk 10-115.

⁹⁴ Muudatusettepanekute loetelu hoiu-laenuühistu seaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse eelnõule (240 ME II), lk 2.

Ühe HLÜ põhikirjas on märgitud, et ühistu tegevuspiirkonnaks on Harjumaa vallad ja nendega piirnevate kohalike omavalitsusüksuste haldusterritooriumid.⁹⁵ Ka selline tegevuspiirkonna määratlus ei vasta seaduse nõudele, mis näeb ette, et territoriaalsuse põhimõttel asutatud HLÜ tegevuspiirkonnaks on ühe kohaliku omavalitsuse üksuse või mitme omavahel piirneva kohaliku omavalitsuse üksuse haldusterritoorium (HLÜS § 5 lg 1 p 1). Seadusega vastavuses oleks ei saa pidada olukorda, kus territoriaalsuse põhimõttel moodustatud HLÜ lubab oma liikmeks astuda füüsilistel isikutel, kelle peamine elukoht või püsiva ja kestva majandus- või kutsetegevuse koht või neile kuuluva kinnisasja asukoht on mitme erineva kohaliku omavalitsuse territooriumil või juriidilistel isikutel, mille asukoht või tegevuskoht on mitmes erinevas kohalikus omavalitsuses ning lisaks selliste mitmete kohaliku omavalitsuse üksusega omakorda piirnevate kohaliku omavalitsuse territooriumil (HLÜS § 17 lg 1).

Üks HLÜ sätestab oma põhikirjas, et on moodustatud ühiste majanduslike huvide põhimõttel (HLÜS § 5 lg 1 p 2). Ühiste majanduslike huvidena tuuakse välja hoiuste arvelt intressi kui majandusliku kasu saamise; hoiuste kui investeeringute juhtimise; soodsatel tingimustel liikmetele krediidi võimaldamise; ning ühistu liikmetega tehtavate tehingutega seotud kulude kokkuhoidmise.⁹⁶ Kuigi seadus ei täpsusta ühise majandusliku huvi mõistet, siis HLÜ-le olemuslike tunnuste pidamine ühiseks majanduslikuks huviks võib minna vastuollu seaduse mõttega. Sellise sõnastusega ei väljendu liikmete konkreetne ühishuvi, samuti võib olla keeruline teostada sotsiaalset kontrolli.⁹⁷

Samuti on vähemalt ühe HLÜ puhul märgitud põhikirjas, et on asutatud nii territoriaalsuse kui ka ühiste majanduslike huvide põhimõttel, ühistu tegevuspiirkonnaks on sedastatud mitme omavahel piirneva omavalitsusüksuse haldusterritoorium kogu Eesti Vabariigis.⁹⁸ Seda, millistel ühistel majanduslikel huvidel HLÜ on moodustatud, põhikiri ei selgita. Selgitatud on üksnes seda, et ühistu on finantseerimisasutus, mis on loodud füüsiliste ja juriidiliste isikute hoiustamis-, arveldus- ja laenuteenuste pakkumiseks ning et ühistu eesmärk on pakkuda liikmetele teenuseid ühistegevuse kaudu.⁹⁹ Territoriaalsuse põhimõttel ei oleks sellise HLÜ moodustamine lubatud (HLÜS § 5 lg 1 p 1). Kuivõrd põhikiri ei sätesta, milles konkreetselt ühised majanduslikud huvid seisnevad, ei peaks pidama sellist HLÜ-d ka ühistel majanduslikel huvidel moodustatuks (HLÜS § 5 lg 1 p 3). Üldsõnaline HLÜ olemust kirjeldav tekst ei peaks täitma ühiste majanduslike huvide kriteeriumit, kuna sotsiaalse kontrolli printsiibi järgi muutuks selliselt ühistute moodustamine liiga

⁹⁵ Octotron Hoiu-Laenuühistu põhikiri (kinnitatud 30.01.2017 ühistu liikmete üldkoosoleku otsusega), p 1.3.

⁹⁶ Uniooned Hoiu-laenuühistu põhikiri (vastu võetud üldkoosoleku otsusega 29.06.2022), p 1.4.

⁹⁷ Muudatusettepanekute loetelu hoiu-laenuühistu seaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse eelnõule (240 ME II), lk 2.

⁹⁸ HLÜ Geldex Eesti põhikiri, p 1.4.

⁹⁹ *Ibidem*, p 1.5-1.6.

kergekäeliseks ja liikmetel on raske ühistut kontrollida.¹⁰⁰ Ühistegevuse kaudu teenuste osutamine on iga HLÜ eesmärk, mida ei peaks pidama seaduse mõttes piisavaks, et defineerida ühised majanduslikud huvid.

Lisaks on ühel HLÜ-l märgitud moodustamise aluseks töö-, teenistus- või kutsealasel moodustamise põhimõtte (HLÜS § 5 lg 1 p 2). Täiendavalt märgitakse, et ühistu on moodustatud kutseala põhimõttel, mis näeb ette, et liikmeteks võivad olla füüsilised või juriidilised isikud, kes tegutsevad ökoloogiliselt ja sotsiaalselt vastutustundliku ettevõtluse ja kodaniku algatuse valdkonnas.¹⁰¹ Tegevusaruandes lisatakse, et tegemist on eetilise finantsasutusega, mille eesmärgiks olla ökoloogiliselt, sotsiaalselt ja majanduslikult positiivse mõjuga institutsioon. Lisatakse, et organisatsiooni missiooniks on vahendada teadlike hoiustajate raha inimestele ja loodust väärtustavatele ettevõtmistele.¹⁰² Esmapilgul võib leida, et selline kutseala piiritlemine on piisavalt kitsendatud, kuid võttes arvesse seda, et kutseala alusel moodustatud HLÜ-del puudub erinevalt ühistel majanduslikel huvidel moodustatud HLÜ-dest liikmete piirarv (HLÜS § 18 lg 2), siis võib taoline avar kutseala määratlus viia liiga kergekäelise liikmete vastuvõtmise poliitikani ning koos sellega sotsiaalse kontrolli liigse ahenemiseni.

1.7.2.2. Järeldused hoiu-laenuühistute moodustamisest ja liikmete vastuvõtmisest praktikas

Eelmises alapeatükis kirjeldatud juhtumitest nähtub, et valdav enamus Eestis tegutsevaid HLÜ-sid ei järgi seaduses sätestatud nõudeid, kuivõrd nende põhikirjast ja majandusaasta aruannetest osutub, et ühistuid moodustatakse ja liikmeid võetakse vastu palju avaramatel alustel kui seadus seda lubaks. Samuti võis täheldada, et isegi kui põhikirja järgi ei olnud võimalik HLÜ moodustamises ja liikmete vastuvõtmises seadusega vastuolu märgata, siis HLÜ poolt üldsusele suunatud teadaannete alusel sai järeldada, et HLÜ ei pea kinni seaduses sätestatud liikmete vastuvõtmise korrast.

Enamik Eesti tegutsevad HLÜ-d on moodustatud territoriaalsuse põhimõtte alusel (HLÜS § 17 lg 1). Selliste HLÜ-de sagedane puudujääk oli tegevuspiirkonna väär määratlemine. Paljud territoriaalsuse põhimõttel asutatud HLÜ-d peavad oma tegevuspiirkonnaks kogu Eesti territooriumi või vähemasti suuremat ala, kui seaduse sätestatud regulatsioon lubaks. Selline tegevuspiirkonna kehtestamise nõuetest mitte kinnipidamine toob omakorda kaasa selle, et HLÜ liikmeteks võivad saada oluliselt suurem hulk inimesi ja mitte sellistel alustel kui seadusandja seda on ette näinud. Mitmete HLÜ-de puhul ilmneb, et selle liikmeks on võimalik saada igal Eestis

¹⁰⁰ Hoiu-laenuühistu seaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse (240 SE) seletuskiri, lk 4.

¹⁰¹ Hea Koostöö Hoiu-laenuühistu põhikirja, p 1.4.

¹⁰² Hea Koostöö Hoiu-laenuühistu majandusaasta aruanne (2023.a.), lk 3.

elaval inimesel. See tähendab, et sellised ühistud hälbivad HLÜ liikmete ühise side ja sotsiaalse kontrolli kriteeriumist. Lisaks pole liikmete vastuvõtmise sellisel juhul enam mingil viisil piiratud.

Problemaatiliseks osutub ka see, et seaduse ei täpsusta ühistel majanduslikel huvidel moodustatud HLÜ ühiste majanduslike huvide nõude kirjeldamise detailsusastet ega seda, millised sellised ühised huvid olla saavad. Ebaselge on see, kas liikmete ühine majanduslik huvi saab väljenduda üksnes HLÜ-le iseloomulike omaduste järgimise soovis, st hoiustelt intressi saamises, investeringute juhtimises, krediidi võimaldades liikmetele ja tehingukulude kokkuhoidmises. Ilmselt võiks sellisel juhul lähtuda printsiibist, ühise majandusliku huvi piiritlemisel peaks liikmetel säiliks ühine side ja sotsiaalne kontroll ühistu tegevuse üle, mistõttu peaks ühise majandusliku huvi kirjeldus olema konkreetsem. Sama küsimus kerkib üles ka HLÜ töö-, teenistus- või kutsealasel moodustamisel. Erinevalt ühiste majanduslike huvide alusel moodustamisest ei ole sellel alusel moodustatud HLÜ-l liikmete piirarvu (vt HLÜS § 18 lg 2). Seega on niisuguse moodustamise alusel korral eriti tähtis, et liikmeks saamisel säiliks teatav piiratus, mis tagaks sotsiaalse kontrolli ja ühise side olemasolu. Kuivõrd seaduse algne mõte näis olevat, et sellisel alusel moodustatud HLÜ-s võiksid liikmed olla ühe ametivaldkonna raames, nt meditsiinitöötajad, päästetöötajad, kalamehed, siis ei peaks pidama seadusega kooskõlaliseks seda, kui töö-, teenistus-, või kutseala on määratletud väga avaralt ja üldsõnaliselt.

1.8. Kehtivas hoiu-laenuühistute regulatsioonis esinevad probleemkohad

HLÜ on ainuke finantseerimisasutuse vorm, mis ei kuulu FI järelevalve alla. Eeltoodu kehtib tingimusel, et HLÜ ei osuta teisi teenuseid, millega kaasneks kohustus taotleda tegevusluba ning mille tõttu kuuluks isik riikliku finantsjärelevalve alla.¹⁰³

HLÜ-dele heidetakse ette, et tegelikkuses on nende toimimismudel irdunud sellest, mis oli seaduse algse eesmärgi järgi neile seatud. Tegelikkuses ei rakenda HLÜ-d liikmelisuse põhimõtteid ning liikmed on ühistu juhtimiselt ja järelevalvelisest tegevusest distantseerunud. Seejuures ei ole tihti selge, milles seisneb ühistu ühistegevus. Sotsiaalse kontrolli mehhanism tõrgub, kui HLÜ liikmeskond on üle Eesti laiali, ühistuga liitumise kriteeriumid on madalad, liikmed ei osale aktiivselt ühistu tegevuses ega tunne ühistu funktsioneerimise vastu erilist huvi, sh hääletamistel mitte osalemine.¹⁰⁴ Lisaks võib probleemi võimendada teabe puudes või sellele raskesti ligipääsetavus ning revisjonikomisjonide kompetents ja sõltumatus. Ka puudub liikmetel sageli teadmine teiste ühistu liikmete kohta. Kitsaskohana nähakse ka asjaolu, et HLÜ liikmed ei osale ühistuga seonduvate küsimuste üle hääletamistel. Kuigi seaduse kohaselt on igal liikmel alati üks

¹⁰³ Hoiu-laenuühistu seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu SE seletuskiri (august 2024), lk 5.

¹⁰⁴ *Ibidem*, lk 5-6.

hää, on tegelik hääleõiguse kasutamine sageli harv. Teadaolevalt esineb juhtumeid, kus liikmeid esindab üldkoosolekul ühistu enda määratud volinik. Kuigi volitatud isikute kasutamine on suuremate ühistute puhul praktikas paratamatu, on taunitav olukord, kus juba ühistuga liitumisel annab isik automaatselt oma hääle ära ühistu määratud isikule, kuivõrd selliselt võivad jääda liikme tegelikud huvid kaitseta.¹⁰⁵ Eeltoodust johtuvalt esineb oht, HLÜ liikmete huve võidakse pahatahtlikult kahjustada, mis võib endaga tuua kaasa varalist kahju.

Eelnevale lisaks on kehtivate seaduste järgi HLÜ-de jaoks võimalikuks probleemkohaks avalikkuselt hoiuste kaasamine. Kuivõrd kehtiva regulatsiooni järgi tohivad üldjuhul avalikkuselt hoiuseid kaasata üksnes krediidasutused, siis võib HLÜ-de poolt oma liikmetelt hoiuste kaasamine tähendada seda, et nende tegevus ei vasta seadusele (vt 2. peatükk).¹⁰⁶ Eesti Pank on HLÜS eelnõu osas seisukohal, et HLÜ-d kaasavad sisuliselt hoiuseid avalikkuselt ning seetõttu tuleks need allutada finantsjärelevalvele. Leitakse, et meede on vajalik klientide võrdseks kohtlemiseks ja finantsturu usaldusväärse tagamiseks. Seejuures toetatakse lahendust, mille kohaselt peavad hoiuseid kaasavad HLÜ-d taotlema hiljemalt 2028. aasta lõpuks FI-lt tegevusloa.¹⁰⁷ On leitud, et hoiu-laenuühistu seadus loodi sellistele ühistu gruppidele, mille bilansimaht on alla ühe miljoni euro ning millel on keskmiselt ligikaudu 80 liiget.¹⁰⁸ Hoiuste kaasamise vaatest tuleb lisaks märgitakse, et HLÜ-de kaasatud hoiused ei kuulu Tagatisfondi kaitse alla. Seevastu krediidasutuse maksejõuetuse korral hoiused üldjuhul kuni 100 000 euro ulatuses tagatud.¹⁰⁹

Eelnevalt väljatoodud probleemkohtadest tulenevalt on algatatud seaduseelnõu HLÜS muutmiseks. Lisaks teistele muudatustele nähakse eelnõu põhilisema muudatusena ette, et kõik seni tegutsevad HLÜ-d peavad saama hiljemalt 2028. a. 31. detsembriks panga või ühistupanga tegevusloa. Hiljemalt 2027. aasta 1. jaanuariks peavad HLÜ-d aga otsustama, kas nad soovivad eelmainitud tegevusloa taotlust esitada. Kui sellist otsustust ei tehta, on HLÜ-d sunnitud oma senise finantstegevuse lõpetama.¹¹⁰ Käesoleva töö kirjutamise ajal eelnõu Riigikokku jõudnud ei ole.

¹⁰⁵ Hoiu-laenuühistu seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu SE seletuskiri (august 2024), lk 5-6.

¹⁰⁶ *Ibidem*, lk 10-11.

¹⁰⁷ Eesti Pank. Arvamus kooskõlastamise menetlusetapile - hoiu-laenuühistu seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus. Tallinn: 2024. Vt arvutivõrgus: <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/25b6e087-3e39-4472-befb-a96eb21a4574> (24.03.2025).

¹⁰⁸ Tõrs, J. Jaak Tõrs: rahandusministri vägitükk korrastada aastatega tekkinud segadus.

¹⁰⁹ Hoiu-laenuühistu seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu SE seletuskiri (august 2024), lk 6.

¹¹⁰ *Ibidem*, lk 7-8.

2. AVALIKKUSELT HOIUSTE VÕI MUUDE TAGASIMAKSTAVATE VAHENDITE KAASAMINE

Hoiuste või muude tagasimakstavate vahendite avalikkuselt kaasamise analüüsimisel tuleb lähtuda hoiuste kaasamise mõistest ja arusaamadest krediidasutuste vaates. Hoiuste või muude tagasimakstavate vahendite kaasamine avalikkuselt on omane üksnes krediidasutustele, kuivõrd üks võimalikest krediidasutuse defineerimise alternatiividest on justnimelt avalikkuselt hoiuste või muude tagasimakstavate vahendite vastuvõtmise kaudu.¹¹¹

2.1. Hoiuste või muude tagasimakstavate vahendite kaasamise regulatsioon seaduses

Seaduse kohaselt on õigus avalikkuselt raha hoiustamiseks vastu võtta või muid tagasimakstavaid rahalisi vahendeid muul viisil kaasata on ainult krediidasutustel (KAS § 4 lg 1). Sama põhimõte tuleneb Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiivi 2013/36 (direktiiv 2013/36)¹¹² artikkel 9 lg-st 1, mis sätestab, et liikmesriigid keelavad teistel isikutel ja ettevõtjatel, kes ei ole krediidasutused, tegeleda avalikkuselt hoiuste või muude tagasimakstavate vahendite kaasamisega.

On leitud, et Euroopa Liidu õigusnormide järgi on hoiuste kogumine avalikkuselt lubatud vaid krediidasutustele. Seetõttu on ka kavandatavas HLÜS eelnõus nähtud ette, et hoiuste kaasamise kavatsuse korral peab HLÜ omama kas panga või ühistupanga staatust. Sellist viisi nähakse kui sobivaimat, viimaks Eesti HLÜ regulatsiooni kooskõlla EL-i nõuetega.¹¹³

2.2. Hoiu-laenuühistute avalikkuselt hoiuste või muude tagasimakstavate vahendite vastuvõtmise lubatavus ja hoiu-laenuühistute võimalik kvalifitseerumine krediidasutuseks

HLÜ-de tegutsemine viisil ja alusel nagu nad seda käesoleval hetkel teevad võib kvalifitseeruda avalikkuselt hoiuste või muude tagasimakstavate vahendite vastuvõtmiseks. Nagu 1.1. peatükis kirjeldatud, siis on HLÜ-de peamine ja püsiv tegevus mh oma liikmetelt hoiuste ja muude tagasimakstavate rahaliste vahendite kaasamine ning laenu andmine. Kui HLÜ-de tegevus vastab krediidasutuste tegevusele, mh võtavad nad avalikkuselt vastu hoiuseid või muid tagasimakstavaid vahendeid ning annavad oma nimel laenu, siis peaksid HLÜ-d üldjuhul omama krediidasutuste tegevusluba (KAS § 4 lg 1; § 13 lg 1).

¹¹¹ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu 26. juuni 2013. aasta määrus (EL) nr 575/2013, mis käsitleb krediidasutuste suhtes kohaldatavaid usaldatavusnõudeid ja millega muudetakse määrust (EL) nr 648/2012. – ELT L 176, artikkel 4 lg 1 p 1(a).

¹¹² Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2013/36/EL, 26. juuni 2013. aasta mis käsitleb krediidasutuste tegevuse alustamise tingimusi ning krediidasutuste usaldatavusnõuete täitmise järelevalvet, millega muudetakse direktiivi 2002/87/EÜ ning millega tunnistatakse kehtetuks direktiivid 2006/48/EÜ ja 2006/49/EÜ. – ELT L 176.

¹¹³ Hoiu-laenuühistu seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu SE seletuskiri (august 2024), lk 60.

Siiski on direktiivi 2013/36 artikkel 2 lg 5 p-s 7 ja direktiivi 2013/36 artikkel 2 lg-t 5 hiljem muutnud Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiivi 2019/878 (direktiiv 2019/878)¹¹⁴ artiklis 1 sätestatud, et nimetatud direktiivi ei kohaldata Eestis „hoiu-laenuühistutele”, mis on hoiu-laenuühistu seaduse kohaselt tunnustatavad ühistud. Direktiivi 2013/36 artikli 2 lõike 5 kohaselt jäävad selle direktiivi reguleerimisalast välja üksused, mis täidavad avaliku huvi eesmärgi, sh keskpangad ja postipangad. Samuti on 20 liikmesriigis kokku 41 konkreetset üksust või üksuse tüüpi, mille tegevuse iseloomu tõttu ei peeta vajalikuks kohaldada EL-i õigusakte, mille eesmärk on tagada võrdsed tingimused pangateenuste osutamisel.¹¹⁵ Nimetatud sättes viidatakse üksustele, mis on kapitalinõuete direktiivi kohaldamisalast püsivalt välja jäetud, nt keskpangad, postiarveldusasutused ning mitmes riigis ka mõned konkreetsed asutused, nagu krediidiühingud (ingl *credit unions*) Ühendkuningriigis või Iirimaa ja HLÜ-d Eestis jne.¹¹⁶ Seega selleks, et direktiivist 2013/36 tulenevat, sh keeldu võtta avalikkuselt vastu hoieuseid või muidu tagasimakstavaid vahendeid ilma krediidasutuste tegevusloa kohustuseta, Eestis HLÜ-dele ei kohaldataks, peaks erandi kohaldamine olema õigustatud, mh peaksid HLÜ-d olema HLÜS-s järgi tunnustatud ühistud. HLÜ-d oleksid Direktiivi 2013/36 kohaldamisalast eesmärgipäraselt ja põhjendatult välistatud, kui nende tegevuse iseloom ei tingiks vajadust kohaldada pangandusteenuste pakkumiseks mõeldud ühtseid nõudeid.

Lisaks sätestab direktiivi 2013/36 artikli 9 lõige 2, et keeld tegeleda avalikkuselt hoiuste või muude tagasimakstavate vahendite kaasamisega ei kohaldu siseriiklikus või liidu õiguses selgelt sätestatud juhtudel, kui toimingute suhtes kohaldatakse hoiustajate ja investorite kaitsmiseks mõeldud eeskirju ja järelevalvet. Järelikult peab HLÜ-de tuginemisel sellele erandile olema täidetud nõue, et HLÜ poolt tehtavatele toimingutele kohaldatakse hoiustajate ja investorite kaitsmiseks mõeldud eeskirju ja järelevalvet.

Kehtiv HLÜ-de regulatsioon ning HLÜ-de tegevus on kooskõlas siseriiklike seaduste ning EL õigusega juhul, kui HLÜ-de tegevus ei kvalifitseeruks avalikkuselt hoiuste või muude tagasimakstavate vahendite vastuvõtmiseks. Õigus avalikkuselt raha hoiustamiseks vastu võtta või muid tagasimakstavaid rahalisi vahendeid muul viisil kaasata on ainult krediidasutustel (KAS §4 lg 1). Seadusele vastamiseks peaks olema võimalik näidata, et elemendid, mis on omased

¹¹⁴ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv (EL) 2019/878, 20. mai 2019, millega muudetakse direktiivi 2013/36/EL seoses vabastatud üksuste, finantsvaldusettevõtjate, segafinantsvaldusettevõtjate, tasustamise, järelevalvemeetmete ja -volituste ning kapitali säilitamise meetmetega. – ELT L 150.

¹¹⁵ European Banking Authority. EBA Report on Other Financial Intermediaries and Regulatory Perimeter Issues (9. november 2017), lk 10. Vt arutivõrgus: <https://www.eba.europa.eu/sites/default/files/documents/10180/1720738/dd684aa4-e2fb-4856-8f3f-34293a8b5591/Report%20on%20OFIs.pdf> (05.03.2025).

¹¹⁶ European Banking Authority. Explanatory note on the EBA Credit Institution Register (20 September 2013), lk 2. Vt arutivõrgus: <https://www.eba.europa.eu/documents/10180/16160/f01b8716-5a52-45fd-b2bc-65243b7becd2/Explanatory-note-on-the-EBA-Credit-Institution-Register%20V3.pdf> (05.03.2025).

krediidiasutuste poolt avalikkuselt hoiuste või muude tagasimakstavate vahendite kaasamisele, ei ole täidetud.

2.3. Krediidiasutuse mõiste

Äritegevuse raames hoiuste või muude tagasimakstavate vahendite vastuvõtmine avalikkuselt ja oma arvel laenu andmine on üks krediidiasutuste definitsiooni sisustamise alternatiive (Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus 575/2013 (määrus 575/2013)¹¹⁷ artikkel 4 lg 1 p 1(a)) . See tähendab, et kui isik võtab äritegevuse käigus avalikkuselt vastu hoiuseid või muid tagasimakstavaid vahendeid ja annab oma arvel laenu, vastab ta krediidiasutuse definitsioonile ning isik vajab tegevuse läbiviimiseks krediidiasutuse tegevusluba. Sellist definitsiooni on EL-i õiguses kasutatud alates esimesest pangandusdirektiivist;¹¹⁸ misjärel on see võetud üle määrusesse 575/2013, mis on seega vahetult kohaldatav siseriiklikusse õigusesse.¹¹⁹ Määruse 575/2013 artikli 4 lõike 1 punkti 1(b) kohaselt on krediidiasutuse määratlemiseks olemas ka alternatiivne alus. Käesolevas töös ei ole seda alust käsitletud, kuna Eesti HLÜ-d oma tegevusega nimetatud aluse tingimusi ilmselgelt ei täida.

Krediidiasutuse määratlus tugineb eelkõige tehingute iseloomule, mitte sellele, milline juriidiline või majanduslik staatus on tehinguid teostaval üksusel.¹²⁰ See tähendab seda, et krediidiasutuseks võib kvalifitseeruda ka see isik, kes pole oma määratluselt krediidiasutus, kuid kes oma teostavatest tehingutest tulenevalt täidab krediidiasutuse definitsiooni elemendid. Seejuures ei saa määruse 575/2013 maksimaalse harmoniseerimise põhimõttest tulenevalt krediidiasutuse määratluse alla paigutada siseriikliku diskretsiooni järgi isikuid, kes krediidiasutuse mõistele ei vasta.¹²¹

Definitsiooni elemente nagu hoiused, muud tagasimakstavad vahendid ja avalikkus on tõlgendatakse erinevalt, kuivõrd EL-i tasandil nende ühesed määratlused puuduvad. Nende

¹¹⁷ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu 26. juuni 2013. aasta määrus (EL) nr 575/2013, mis käsitleb krediidiasutuste suhtes kohaldatavaid usaldatavusnõudeid ja millega muudetakse määrust (EL) nr 648/2012. – ELT L 176.

¹¹⁸ 7. detsembri 1977. aasta Euroopa Nõukogu direktiiv 77/780/EMÜ, 12. detsember 1977, krediidiasutuste asutamise ja tegevusega seotud õigus- ja haldusnormide kooskõlastamise kohta. – EÜT L 322.

¹¹⁹ European Banking Authority. Opinion of the European Banking Authority on elements of the definition of credit institution under Article 4(1), point 1, letter (a) of Regulation (EU) No 575/2013 and on aspects of the scope of the authorisation (EBA/OP/2020/15), lk 2. Vt arvutivõrgus: https://www.eba.europa.eu/sites/default/files/document_library/Publications/Opinions/2020/931784/EBA%20Opinion%20on%20elements%20of%20the%20definition%20of%20credit%20institution.pdf (24.03.2025).

¹²⁰ Usher, J. A. The Law of Money and Financial Services in the EC. Sine loco: Oxford EC Law Library 2000 2. trükk, lk 116.

¹²¹ European Banking Authority. Report to the European Commission on the perimeter of credit institutions established in the Member States (27. november 2014), lk 16. Vt arvutivõrgus: <https://www.eba.europa.eu/sites/default/files/documents/10180/534414/6bbabcef-ac51-48b8-a4fb-45dfd483e486/2014%2011%2027%20-%20EBA%20Report%20-%20Credit%20institutions.pdf> (24.03.2025).

terminite tähendus on jäetud varasemate siseriiklike õigusaktide, määruste ning järelevalvepraktika kujundada.¹²²

Määruse 575/2013 artikkel 4 lg 1 p-s 1(a) toodud definitsioonis peavad kumulatiivselt olema täidetud mõlemad tingimused, st selleks, et isikut pidada krediidasutuseks peab ta võtma avalikkuselt vastu hoiuseid või muid tagasimakstavaid vahendeid ja andma oma arvel laenu. Kui vähemalt üks neist tingimisest on täitmata, siis ei peaks tegemist olema krediidasutusega.¹²³ Samas on leitud, et krediidasutusena peaks käsitama ka üksnes hoiuseid vastuvõtvaid isikuid.¹²⁴ Siiski on hilisemates käsitlustes asunud seisukohale, et krediidasutuse staatuse omandamiseks peab isik tegelema nii hoiuste või muude tagasimakstavate vahendite kaasamise kui ka laenuandmisega.¹²⁵ Kui isik võtab vastu ainult hoiuseid või muid tagasimakstavaid vahendeid tuleks kaaluda, kas sellisele isikule võiks kohalduda mõni muu regulatiivne raamistik, millest võib tuleneda muu kui krediidasutuse tegevusloa kohustus.

EBA püüdnud selgitada krediidasutust defineerivate elementide mõisteid olles selle tarbeks kogunud kokku sisendi erinevatelt pädevatelt järelevalveasutustelt. Sealjuures möönab EBA, et asjaomastes riikides on mõistete sisustamine erinev, mistõttu võib varieeruda ka isikute üle teostatav järelevalve ja selle ulatus.¹²⁶

2.3.1. Hoius

Mõiste hoius sisaldab järgmisi põhikomponente: rahasumma, mis on tagasimakstav nõudmisel või lepingus kokkulepitud ajal, muus osas on rahasumma põhiosa tagasimaksmine tingimusteta, kas koos intressi või lisatasudega või ilma; saadud kolmandatelt isikutelt; äritegevuse käigus.¹²⁷ Rahasumma on traditsiooniline raha (ingl *fiat money*) ning see võib olla mistahes kujul, sh mündid, pangatähed, elektroonilisel kujul raha. Tingimus, et hoius peab olema kaasatud kolmandatelt

¹²² European Banking Authority. Opinion of the European Banking Authority on elements of the definition of credit institution under Article 4(1), point 1, letter (a) of Regulation (EU) No 575/2013 and on aspects of the scope of the authorisation (EBA/OP/2020/15), lk 2. Vt arvutivõrgus: https://www.eba.europa.eu/sites/default/files/document_library/Publications/Opinions/2020/931784/EBA%20Opinion%20on%20elements%20of%20the%20definition%20of%20credit%20institution.pdf (24.03.2025).

¹²³ European Banking Authority. Final report on Guidelines on a common assessment methodology for granting authorisation as a credit institution under Article 8(5) of Directive 2013/36/EU (EBA/GL/2021/12), lk 19. Vt arvutivõrgus: [https://www.eba.europa.eu/sites/default/files/document_library/Publications/Guidelines/2021/EBA-gl-2021-12%20Guidelines%20on%20the%20authorisation%20of%20credit%20institutions/1023885/Report%20GL%20on%20a%20common%20assessment%20methodology%20\(002\)%20-%20clean.pdf?retry=1](https://www.eba.europa.eu/sites/default/files/document_library/Publications/Guidelines/2021/EBA-gl-2021-12%20Guidelines%20on%20the%20authorisation%20of%20credit%20institutions/1023885/Report%20GL%20on%20a%20common%20assessment%20methodology%20(002)%20-%20clean.pdf?retry=1) (24.03.2025).

¹²⁴ Bornemann, A. Abridged Opinion on the Concept of the Credit Institution in the Directives of the European Community Relating to Bank Regulation and Supervision. *Sine loco, sine anno*, lk 9. Vt arvutivõrgus: <http://www.money-advice.net/media.php?id=234> (24.03.2025).

¹²⁵ Euroopa Keskpank. Tegevusloataotluste hindamise juhend - üldpõhimõtted (teine täiendatud väljaanne). *Sine loco*: jaanuar 2019, lk 9. Vt arvutivõrgus: https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssm.201901_guide_assessment_credit_inst_licensing_appl.et.pdf (24.03.2025).

¹²⁶ European Banking Authority. Opinion of the European Banking Authority on matters relating to the perimeter of credit institutions (EBA/Op/2014/12), lk 3-4.

¹²⁷ *Ibidem*, lk 3.

isikutelt, tähendab seda, et sellisteks isikuteks võivad olla mõlemad, nii füüsilised kui ka juriidilised isikud.¹²⁸

Eesti seadustes on hoiuse mõiste defineeritud TFS § 24 lg-s 1, mis sätestab, et hoius on nimetatud seaduse tähenduses krediidasutuse ja hoiustaja vahelisest lepingust tulenev hoiustaja tähtajaline või tähtajatu kehtiv nõue krediidasutuse vastu. Säte on ülevõetud Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiivist 2014/49/EL (direktiiv 2014/49)¹²⁹ ning märgib kooskõlas Eesti õiguse põhimõttega, et hoius on isiku arveldus- või laenulepingust tulenev tagatiseta nõue krediidasutuse või muu kontopidaja vastu, mis kuulub isikule põhiosas tagasimaksmisele. Hoiusena ei käsitata hoiuste tagamise mõttes teatud finantsinstrumente, sh sellised finantsinstrumendid, mille põhisumma ei ole nimiväärtuses tagasimakstav (TFS § 24 lg 3¹). TFS-s sätestatud definitsiooni järgi on ainuõigus hoiuseid kaasata krediidasutustel, kuid mööndakse, et oma liikmetelt on hoiuste kaasamine lubatud ka HLÜ-del. Seejuures ei ole HLÜ-de kaasatavad vahendid Tagatisfondi poolt hüvitatavad.¹³⁰ Seega võib hoiuse mõiste sisustamisel kasutada TFS määratlust, kuid seejuures tuleb arvestada, et sealne mõiste lähtub hoiuste tagamise kontekstist ning pole alati üheselt krediidasutuse defineerimisel ülekantav.¹³¹

Hoiused võivad esineda erineval kujul. Need võivad olla ülekantavad hoiused või muud hoiused, sh säästuhoiused, tähtajalised hoiused või mittekaubeldavad hoiuse sertifikaadid.¹³² Euroopa Keskpang (EKP) on oma suunistes lisanud, et hoiusteks või muudeks tagasimakstavateks vahenditeks peaksid liigituma pikaajalised hoiukontod, arvelduskontod, koheselt tagasimakstavad hoiukontod ning investeerimiskontodel või muul viisil hoitavad tagasimakstavad vahendid, ilma et see piiraks riigisisese ja EL-i õiguse kohaldamist.¹³³ Seega saab printsiiabis hoiuste käsitlust piirata ka liikmesriik ise, Eesti on ülalkirjeldatust nähtuvalt käsitanud mõistet hoiuste tagamise kontekstist, kuid seda seoses direktiivis 2014/49 toodud hoiuse mõistega.¹³⁴

Hoiuse mõiste suhtes võidakse kohaldada erandeid. Nt ei loeta määruse 575/2013 artikkel 4 lg 1 p-s 1(a) mõttes hoiuseks raha, mis on seotud vara või teenuste osutamisega, nagu ettemaksed või tagatised, mille tagastamine toimub vaid juhul, kui vara müüki, rentimist või teenuse osutamist ei

¹²⁸ European Banking Authority. Final report on Guidelines on a common assessment methodology for granting authorisation as a credit institution under Article 8(5) of Directive 2013/36/EU (EBA/GL/2021/12), lk 20.

¹²⁹ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2014/49/EL, 16. aprill 2014, hoiuste tagamise skeemide kohta (uuesti sõnastatud). – L 173/149.

¹³⁰ Tagatisfondi seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse (119 SE) seletuskiri, lk 6.

¹³¹ Vt allpool, TFS hoiuse mõiste on tulenenud direktiivist 2014/49 ning nimetatud direktiivi artikkel 5 lg-s 1 sätestatud piirangud ei ole krediidasutuse määratlemise kontekstis kohaldatavad.

¹³² European Banking Authority. Final report on Guidelines on a common assessment methodology for granting authorisation as a credit institution under Article 8(5) of Directive 2013/36/EU (EBA/GL/2021/12), lk 20.

¹³³ Euroopa Keskpang. Tegevusloataotluste hindamise juhend - üldpõhimõtted (teine täiendatud väljaanne), lk 10.

¹³⁴ Tagatisfondi seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse (119 SE) seletuskiri, lk 5-6.

toimu.¹³⁵ Hoiuste ja muude tagasimakstavate vahendite hulgast on välistatud ka mõnede teenuste nagu makseteenused või e-raha emiteerimine, osutamise käigus saadud vahendid.¹³⁶ Makse- või e-raha teenuste pakkumisel vahendite vastuvõtmist välistab hoiuste või muude tagasimakstavate vahendite kaasamise mõiste alt ka seadus (KAS § 4 lg 1¹). Samuti tuleb märkida, et direktiivi 2014/49 artikkel 5 lg-s 1 sätestatud erandid, mis välistavad teatud tüüpi hoiused hoiuste tegemise skeemidest, ei ole välista selliseid hoiuseid olemaks hoiused krediidasutuse definitsiooni elemendi mõttes. Teiste sõnadega, isegi hoius langeb mõne direktiivi 2014/49 artikkel 5 lg-s 1 sätestatud erandi alla, võib siiski olla tegemist hoiusega määruse 575/2013 artikkel 4 lg 1 p 1(a) mõttes.¹³⁷

Seoses asjaoluga, et hoiuste või muude tagasimakstavate vahendite kaasamine avalikkuselt peab toimuma äritegevuse käigus, on EBA selgitanud, et kontserni-siseselt likviidsuse tagamiseks ja optimeerimiseks toimuv vahendite kaasamine ei nõua krediidasutuse tegevusluba. Sellisel juhul ei ole vahendite kaasamine osa ettevõtja äritegevusest ega puuduta avalikkust.¹³⁸ Samuti ei ole tegemist äritegevusega siis, kui rahalisi vahendeid kaasatakse nt heategevuse käigus.¹³⁹ Kontserni erandit ei peaks saama üle kanda HLÜ-dele, kuna isegi kui jaatada HLÜ-de teatavat paralleeli kontserni struktuuriga liikmelisuse vaatest, siis igal juhul kaasavad HLÜ-d hoiuseid tavapärase äritegevusena.

Eesti kontekstis on seoses äritegevuse käigus hoiuste kaasamisega leitud, et ühekordne hoiuste kaasamine ilma nõutava krediidasutuse tegevusloata ei peaks olema karistusõiguslikus mõttes kuritegu.¹⁴⁰ Tegevusloa omamise kohustus tekib alates hetkest, mil isik kaasab avalikkuselt rahalisi vahendeid regulaarselt ja korduvate tegevusaktidena oma majandustegevuse raames. Isik, kes kaasab hoiuseid ühekordse toiminguna ei peaks kriminaalkorras tegevusloata tegevuse eest vastutama.¹⁴¹ Ka EBA on märkinud, et kriteeriumit, mis näeb ette, et tegevus peab olema läbiviidud äritegevuse käigus, tuleks hinnata selliselt, et see oleks teostatud korrapäraselt ja süstemaatiliselt.¹⁴² Seega tuleks mõistet äritegevuse käigus mõiste selliselt, et hoiuseid peaks

¹³⁵ European Banking Authority. Opinion of the European Banking Authority on matters relating to the perimeter of credit institutions (EBA/Op/2014/12), lk 3.

¹³⁶ Euroopa Keskpang. Tegevusloataotluste hindamise juhend - üldpõhimõtted (teine täiendatud väljaanne), lk 10.

¹³⁷ European Banking Authority. Final report on Guidelines on a common assessment methodology for granting authorisation as a credit institution under Article 8(5) of Directive 2013/36/EU (EBA/GL/2021/12), lk 20.

¹³⁸ European Banking Authority. Single Rulebook Q&A - question ID: 2014_1626. Vt arvutivõrgus: https://www.eba.europa.eu/single-rule-book-qa/qna/view/publicId/2014_1626 (24.03.2025).

¹³⁹ European Banking Authority. Report to the European Commission on the perimeter of credit institutions established in the Member States (27. november 2014), lk 7.

¹⁴⁰ Tegemist on küll käsitlusega, mis käis krediidasutuse mõiste kohta, mis oli toodud Euroopa Nõukogu direktiivis 77/780/EMÜ, 12. detsember 1977, krediidasutuste asutamise ja tegevusega seotud õigus- ja haldusnormide kooskõlastamise kohta, kuid mainitud määruses toodud krediidasutuse mõiste kattub kehtiva käsitlusega krediidasutusest.

¹⁴¹ Kairjak, M. Krediidasutuste tegevusega seotud sütteod. – Juridica 2008/5, lk 305.

¹⁴² European Banking Authority. Final report on Guidelines on a common assessment methodology for granting authorisation as a credit institution under Article 8(5) of Directive 2013/36/EU (EBA/GL/2021/12), lk 20.

olema kaasatud korduvalt. Kohtupraktikas on sedastatud, et avalikkuselt hoiuste vastuvõtmine ja krediidi andmine on krediidasutuste põhitegevus.¹⁴³ Hoiuste vastuvõtmine ja krediidiandmine võib olla küll krediidasutuste põhitegevus, kuid sellest ei saa järeldada, et isikud, kes küll võtavad hoiuseid vastu ja väljastavad krediiti ilma, et see oleks nende põhitegevus, ei vajaks krediidasutuse tegevusluba. Selleks, et pidada isikut krediidasutuse tegevusloa mõttes kohustatud subjektiks ei peaks lävendiks olema hoiuste vastuvõtmise ja krediidi andmise kvalifitseerumine põhitegevuseks. Eelnev poleks kooskõlas ka hoiuste ja finantsstabiilsuse kaitse põhimõttega.¹⁴⁴

Hoiustele on iseloomulik nende tagastatavus. Kui pädevad asutused hindavad hoiuste kaitse põhimõttest lähtuvalt hoiuste või muude tagasimakstavate vahendite kaasamist avalikkuselt, tuleb arvestada, kas isiku ärimudel ja rahastamisstruktuur näevad ette selliste vahendite vastuvõtmist ja hoidmist kuni nende täieliku tagastamiseni, sh koos võimalike intressidega.¹⁴⁵ HLÜ liikmetele tagastatakse osamaksed nende liikmesuse lõppemisel (HLÜS § 19 lg 2; TÜS § 33 lg 1). Samas võib HLÜ põhikiri ette näha, et liikmesuse lõppemisel makstakse liikmele hüvitisena osa varast, mida ta oleks saanud ühistu lõpetamise korral liikmesuse lõppemise päeval (TÜS § 33 lg 2). Kui osamaksed tagastatakse ühistu lõppemisel, toimub see pärast võlausaldajate nõuete rahuldamist (TÜS § 89 lg 1). Seetõttu ei saa osamakseid pidada tagastatavateks vahenditeks, kuivõrd nende nominaalväärtus ei pruugi alati olla tagastatav, nt juhul, kui HLÜ-l on võlausaldajate ees mahukad kohustused. Samuti ei ole need vahendid tagasimakstavad nõudmisel või kokkulepitud ajal, vaid üksnes liikmesuse lõppemisel. Seevastu HLÜ hoiustamistingimused on selgelt käsitatavad tagastatavate vahenditena, kuna need kaasatakse osamaksetest eraldi ning HLÜ on kohustatud hoiustatud summa koos võimaliku intressiga tagastama.¹⁴⁶

Kuivõrd HLÜ-de peamine ja püsiv tegevus on oma liikmetega hoiustamistingimuste tegemine, st hoiuste ja muude tagasimakstavate rahaliste vahendite kaasamine, saab tingimuste hoiuste kaasamine HLÜ-de puhul lugeda kahtluseta täidetuks. HLÜ-d võtavad oma liikmetelt, kes võivad olla nii füüsilised kui ka juriidilised isikud, äritegevuse käigus vastu rahalisi vahendeid, mille seejärel välja laenavad.¹⁴⁷ Seega osutab HLÜ finantsteenuseid, mis hõlmab hoiuste vastuvõtmist.

¹⁴³ EKo C-442/02, *Caixa-Bank France versus Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie*, ECLI:EU:C:2004:586, p 16.

¹⁴⁴ European Banking Authority. Final report on Guidelines on a common assessment methodology for granting authorisation as a credit institution under Article 8(5) of Directive 2013/36/EU (EBA/GL/2021/12), lk 19.

¹⁴⁵ *Ibidem*, lk 20.

¹⁴⁶ Tartu hoiu-laenuühistu tähtajalise hoiuse lepingu tingimused, p-d 1.1. ja 2.2. Vt arutivõrgus: https://crm.lkm.ee/yhistupank_failid/HLY%20Tingimused/tahtajalise_hoiuse_tingimused.pdf.

¹⁴⁷ HLÜ seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu SE seletuskiri (august 2024), lk 10.

2.3.2. Muud tagasimakstavad vahendid

Mõistet muud tagasimakstavad vahendit leitakse hõlmavat võlakirju ja muid sellega võrreldavaid väärtpapereid, nagu kaubeldavaid hoiusertifikaate tingimusel, et isik emiteerib neid pidevalt.¹⁴⁸ Tegemist on finantsinstrumentidega, mille puhul on nende tagasimakstavus nende olemuslik omadus.¹⁴⁹ Samuti peetakse tagasimakstavateks vahenditeks selliseid instrumente, millel küll puudub olemuslik omadus olla tagasimakstav, kuid mille tagasimakstavus on tagatud lepingulisel alusel.¹⁵⁰

Kuivõrd krediidasutuste definitsiooni lisandus osis „või muude tagasimakstavate vahendite“ vastuvõtmine, viitab see asjaolule, et hoiuste või muude tagasimakstavate vahendite vastuvõtmist tuleks tõlgendada laialt. Igasugust rahaliste vahendite laekumist peaks käsitlema hoiuste või muude tagasimakstavate vahendite vastuvõtmisena, kui sellega kaasneb kohustus saadud vahendite tagasimaksmiseks. Juhinduda tuleb hoiustele ja muudele tagasimakstavatele vahenditele antud kaitse ulatust ning krediiditegevuse tunnuste tõlgendamist, pöörates erilist tähelepanu riskidele, mis on olulised hoiustatud vahendite tagasimaksmise tagamise seisukohalt. Selline käsitusviis viitab üldjuhul nii hoiuste vastuvõtmise kui ka laenutegevuse mõistete laiaulatuslikule tõlgendamisele.¹⁵¹ Seejuures ei ole määrav, kas tagasimaksmise kohustus eksisteerib juba raha laekumise hetkel ning on tehingu oluline element või tekib see alles hiljem lepingulisel alusel.¹⁵²

Kuna HLÜ-de tegevus kvalifitseerub enamjaolt hoiuste vastuvõtmiseks, siis ei ole muude tagasimakstavate vahendite vastuvõtmine nende puhul sama relevantne. Siiski ei saa välistada, et hoolimata sellest, et HLÜ-de peamine ja püsiv tegevus on oma liikmetega hoiustamistehingute tegemine, ei nad ei võiks tulevikus osana finantsteenustest kaasata ka muidu tagasimakstavaid vahendeid. Krediidasutuse definitsiooni täitmiseks piisab sealjuures ka sellest, et kaasatakse üksnes hoiuseid.

2.3.3. Avalikkus

Enamikes riikides ei ole kapitali kaasamist avalikkuselt krediidasutuste kontekstis selgesõnaliselt defineeritud. Mõnedes riikides seotakse avalikkuse mõiste minimaalse isikute arvu või kaasatud kapitali mahuga või ei loeta vahendeid avalikkuselt kaasatuks, kui need pärinevad

¹⁴⁸ European Banking Authority. Opinion of the European Banking Authority on matters relating to the perimeter of credit institutions (EBA/Op/2014/12), lk 3.

¹⁴⁹ European Banking Authority. Opinion of the European Banking Authority on elements of the definition of credit institution under Article 4(1), point 1, letter (a) of Regulation (EU) No 575/2013 and on aspects of the scope of the authorisation (EBA/OP/2020/15), lk 2.

¹⁵⁰ EKO C-366/97, *Massimo Romanelli and Paolo Romanelli versus Italia*, ECLI:EU:C:1999:71, p 17.

¹⁵¹ Bornemann, A., lk 11.

¹⁵² EKO C-366/97, *Massimo Romanelli and Paolo Romanelli versus Italia*, ECLI:EU:C:1999:71, p 17.

professionaalsetelt turuosalistelt või kvalifitseeritud investoritelt. Seejuures puudub ühtne lähenemine selles, kas krediidasutuse tegevusloa taotlemine on vajalik, kui äri on suunatud üksnes professionaalsetele turuosalistele.¹⁵³

Printsiibis käsitletakse hoiuseid või muid tagasimakstavaid rahalisi vahendeid avalikkuselt kaasatuna, kui need saadakse äritegevuse raames juriidilistelt või füüsilistelt isikutelt, kes ei ole ise krediidasutused.¹⁵⁴ Termin avalikkus viitab ja on mõeldud kaitsma neid isikuid, kes on õiguslikus suhtes nõrgem pool ja kelle tarbeks on seadus näinud ette kaitsevajaduse. Seetõttu ei hõlma see üksusi, mille tegevus toimub pankadevahelisel turul ning mis eeldatavalt ei vaja seesugust kaitsemehhanismi. Seega peaks krediidasutuse definitsiooni element avalikkus hõlmama kõiki isikuid ja organisatsioone, kes ei oma krediidasutuse staatust.¹⁵⁵

Eestis ei ole avalikkuse mõistet hoiuste või muude tagasimakstavate vahendite vastuvõtmise vaates käsitletud liiga üksikasjalikult. Seadus sätestab, et avalikkuselt kaasatuks loetakse hoiused või muud tagasimakstavad rahalised vahendid, mille puhul ettepanek raha hoiustamiseks või muude tagasimakstavate rahaliste vahendite muul viisil kaasamiseks on tehtud avalikkusele (KAS § 4 lg 2). Avalikkuse all käesoleva seaduse tähenduses mõistetakse eelnevalt kindlaksmääramata isikute ringi (KAS § 4 lg 3). Eesti Panga presidendi 1995. aasta krediidasutuste seaduse rakendamise määruses oli lisatud, et avalikkuse all tuleks mõista piiramata füüsiliste või juriidiliste isikute ringi. Samuti selgitati, et avalikkusena käsitletakse ka avalik-õiguslikke isikuid, kuid mitte krediidi- ja finantseerimisasutusi ega riiki.¹⁵⁶ KAS-s sätestatud avalikkuse defineeringuga seoses on leitud, et HLÜ moodustamise alused ja liikmelisus peavad olema sätestatud sellisel viisil, mis välistaks hoiuste kaasamise avalikkuselt. Seejuures nähakse, et hoiuste kaasamise avalikkuselt võib vallandada see, kui HLÜ-d kaasavad hoiuseid laialdaselt või suurelt isikute ringilt, mis pärsib liikmete sotsiaalse kontrolli rakendumist.¹⁵⁷ Samuti märgitakse, et sotsiaalsel kontrollil toimides ja oma teenuseid üksnes liikmetele suunates ei osutata teenuseid määratlemata isikute ringile ehk avalikkusele.¹⁵⁸

¹⁵³ European Banking Authority. Opinion of the European Banking Authority on elements of the definition of credit institution under Article 4(1), point 1, letter (a) of Regulation (EU) No 575/2013 and on aspects of the scope of the authorisation (EBA/OP/2020/15), lk 5.

¹⁵⁴ *Ibidem*.

¹⁵⁵ Euroopa Keskpanga arvamus, 5. detsember 2008, seoses ettepanekuga direktiivi kohta, mis käsitleb elektronrahaasutuste asutamist ja tegevust ning usaldatavusnormatiivide täitmise üle teostatavat järelevalvet (2009/C 30/01), p 1.5. Vt arvutivõrgus: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008AB0084&from=HR> (24.03.2025).

¹⁵⁶ Silmas tuleb pidada, et nimetatud Eesti Panga presidendi määrus käis varasema krediidasutuste seaduse kohta (krediidasutuste seadus (RT I 1995, 4, 36)), kuid selle käsitluse lisamine annab siiski täiendava sisendi avalikkuse mõiste tõlgendamisele, kuivõrd avalikkus oli tollases seaduses sätestatud samaselt hetkel kehtiva seadusega; Krediidasutuste seaduse rakendamine. – RTL 1995, 41, 0, artikkel 1.

¹⁵⁷ Muudatusettepanekute loetelu hoiu-laenuühistu seaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse eelnõule (240 ME II), lk 2.

¹⁵⁸ Hoiu-laenuühistu seaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse (240 SE) seletuskiri, lk 4.

EBA on samas leidnud, et riigid ei peaks avalikkuse määratlemisel hindama kriteeriumina seda, kui suurelt hulgalt isikutelt hoiuseid või muid tagasimakstavaid vahendeid vastu võetakse, kuna finantsstabiilsuse eesmärki silmas pidades võib isik, mis saab hoiuseid vaid piiratud arvult hoiustajatelt, kujutada endast stabiilsusriski, eriti juhul, kui hoiuste summad on märkimisväärselt suured. Võib tekkida olukord, kus subjektid võtavad küll vastu hoiuseid alla kehtestatud künnise jäävatelt isikutelt, seejuures on hoiuste mahud väga suured, kuid neile ei kohaldu EL-i õigusaktidega kehtestatud usaldatavusnormatiivid. Krediidiasutuse määratlus peaks keskenduma pigem hoiuste vastuvõtmise ja krediidi andmise eesmärgile kui äritegevusele, mitte hoiustajate arvule.¹⁵⁹ Järelikult võib avalikkuse tingimuse täita ka väike hulk hoiustajaid.

EKP on seisukohal, et avalikkuse hulka tuleks arvata isikud, kes vajavad oma rahaliste vahendite usaldamisel kaitset ning välistama need, kes sellist kaitset ei vaja. Kaitse ei peaks ulatuma isikuteni, kellel on ettevõttega sidemed, sh isiklikud sidemed ning kes on võimelised iseseisvalt hindama ettevõtte finantsilist usaldusväärsust. Lisaks ei peaks avalikkuse mõiste alla kuuluma kogunud turuosalised, kellel on vajalikud teadmised ja ressursid tehingupartneri majandusliku olukorra analüüsimiseks. Sealjuures ei piira eelnev siseriiklikult sätestatud määratlusi.¹⁶⁰

Esimese pangandusdirektiivi vastuvõtmise ajal oli krediidiasutuste järelevalve peamiseks eesmärgiks hoiustajate ja kontomanike finantsilise turvalisuse tagamine. Selle printsiibi kohaselt ei liigitu krediidiasutuseks ettevõtte, mis rahastab oma tegevust pankadevaheliselt turult saadud vahenditega, kaasates kapitali teistelt finantsasutustelt või professionaalsetelt turuosalistelt, sh institutsionaalsetelt investoritelt ja kindlustusfirmadelt.¹⁶¹ Asutusi, mis tegutsevad üksnes pankadevahelisel turul, ei käsitleta krediidiasutustena, kuna nende tegevus ei hõlma avalikkuselt vahendite kaasamist.¹⁶² Seega saaks sellise käsitluse järgi avalikkuse ulatuse alt välistada ainult need isikud, kes kaasavad kapitali, sh hoiuseid või muid tagasimakstavaid vahendeid, pankadevaheliselt turult, ning professionaalsed turuosalised.

Eeltoodust nähtub, et avalikkuse mõiste ei ole praktikas ühene. Lisaks sellele, et riigid saavad ise avalikkuse mõistet määratleda ja piiritleda, puudub selge arusaam avalikkuse käsitlusest ka EL-i institutsioonide ja asutuste tasandil. Igal juhul on leitud, et termini avalikkus ulatusest peaksid välja jääma teised krediidiasutused. Samuti on paiguti leitud, avalikkusega ei ole tegemist siis, kui tehinguid tehakse üksnes professionaalsete turuosalistega nagu institutsionaalsed investorid ja kindlustusfirmad. Samas on hilisemates seisukohtades võetud lähtuda avalikkuse tõlgendamisel

¹⁵⁹ European Banking Authority. Report to the European Commission on the perimeter of credit institutions established in the Member States (27 November 2014), lk 11.

¹⁶⁰ Euroopa Keskpank. Tegevusloataotluste hindamise juhend - üldpõhimõtted (teine täiendatud väljaanne), lk 10.

¹⁶¹ Verheugd, P. Definition of credit institution. Banking and EC Law Commentar. Deventer: Kluwer Law International 1992, lk 23.

¹⁶² Dassesse, M., Isaacs, S. ja Penn, J. EC Banking Law, 2.trükk, *sine loco*: Lloyd's of London Press 1994, lk 19.

laiast käsitlusest ja leitud, et avalikkusega ei ole tegemist vaid juhul, kui õigussuhte teiseks pooleks on teine krediidasutus.¹⁶³

Eestis on avalikkuse mõistet hoiuste või muude tagasimakstavate vahendite kontekstis piiritletud täiendava kriteeriumiga, pidades avalikkuseks eelnevalt kindlaksmääramata isikute ringi. Käsitledes avalikkust konformselt ülalkirjeldatud rahvusvaheliste määratlustega, peaks avalikkuse mõiste tõlgendamisel lähtuma minimaalselt piiritletustest asjaomastes rahvusvahelistes suunistes ja õiguskirjanduses leituga ning välistama avalikkuse skoobist teised krediidasutused ning muud professionaalsed turuosalised sh institutsionaalsed investorid ja kindlustusfirmad. Täiendavalt tuleb aga arvestada ka avalikkuse mõiste siseriikliku piiritleusega, mille järgi on avalikkus kindlaksmääramata isikute ring. Kindlaks määramata isikute ringi sisustamisel hoiuste või muude tagasimakstavate vahendite vastuvõtmise kontekstis siseriiklikus õiguses juhtnööre ei nähtu.

Hindamaks, kas HLÜ-de rahaliste vahendite vastuvõtmine oma liikmetelt kvalifitseerub avalikkuselt vahendite vastuvõtmiseks, tuleb uurida, kas HLÜ liikmed on käsitatavad avalikkusena. Võttes aluseks asjaomastes rahvusvahelistes suunistes ja õiguskirjanduses selgitatud avalikkuse määratluse, on HLÜ-de poolt oma liikmetelt, kes võivad olla nii füüsilised kui ka juriidilised isikud, rahaliste vahendite vastuvõtmine igal juhul kapitali vastuvõtmine avalikkuselt. Seda seetõttu, et sellisel juhul on avalikkuse mõiste ulatuse alt välistatud vaid teised krediidasutused või muud professionaalsed turuosalised, kes krediidasutuste regulatsiooniga ettenähtud kaitset vajama ei peaks. HLÜ-d kaasavad aga rahalisi vahendeid valdavalt isikutelt, kes ei ole krediidasutused ega muud professionaalsed turuosalised, kuid kes juhivad ja kontrollivad HLÜ tegevust. Järelikult, vaatlemata KAS § 4 lõikes 3 sätestatud avalikkuse definitsiooni, võib rahvusvaheliste määratluste ja seisukohtade põhjal HLÜ liikmeid käsitleda avalikkusena.

KAS § 4 lg 3 sätestab, et avalikkuse all käesoleva seaduse tähenduses mõistetakse eelnevalt kindlaksmääramata isikute ringi. Võlaõiguses on pakkumuse kontekstis leitud, et pakkumus on tehtud kindlaks määratud isikute ringile siis, kui pakkumine tehakse kindla(te)le isiku(te)le.¹⁶⁴ Sisustades kindlaks määramata isikute ringi, saaks seega väita, et kindlaks määramata isikute ringiga on tegemist alati siis, kui hoiuseid või muid tagasimakstavaid vahendeid võetakse vastu sellistelt isikutelt, kes ei ole kindlad isikud, kellele konkreetne ettepanek tehti. Selliselt võiks leida, et avalikkusega poleks tegemist siis, kui hoiuseid kaasataks kindlatelt isikutelt, kes ei oleks kõik isikud ning millisesse ringi ei oleks võimalik kuuluda igapähe.

¹⁶³ European Banking Authority. Final report on Guidelines on a common assessment methodology for granting authorisation as a credit institution under Article 8(5) of Directive 2013/36/EU (EBA/GL/2021/12), lk 21.

¹⁶⁴ Kull, I. VÕS § 16/4.1.4. – Võlaõigusseadus I. Üldosa (§§ 1-207). Komm vlj. Tallinn: Juura 2016.

Avalikkust on sisustatud ka investeerimisinstrumentide pakkumise taustal. Seoses sellega on leitud, et pakkumist võib pidada mitte-avalikuks ainult siis, kui see on mõeldud konkreetset kitsale investorite ringile. Ühisrahastamise näitel on selgitatud, et kui see toimub avalike veebiplatvormide kaudu ja võimaldab üldsusele avatud pakkumise teel osaleda konkreetse projekti rahastamises, on tegu enamasti avaliku investeerimispakkumisega, mis on suunatud määratlemata isikute ringile.¹⁶⁵

Vastavalt 1.5. peatükis kirjeldatule, on HLÜ liikmeks võimalik astuda territoriaalsuse; töö-, teenistus- või kutsealasel; või ühiste majanduslike huvide põhimõttel. Võib argumenteerida, et olenemata HLÜ asutamise või selle liikmeks astumise viisist, ei ole sellised liikmed eelnevalt kindlaks määratlemata isikud, kuivõrd hoiuste või muude tagasimakstavate vahendite vastuvõtmine saab toimuda üksnes ja ainult ühistu liikmetelt, kelle ring on piiratud. HLÜ liikmed peaksid moodustama isikutegrupi, kes on eelnevalt kindlaksmääratud ning keda seob ühine side. Selliseks sidemeks on elukoht samas või omavahel piirnevates omavalitsustes; samal töö-, teenistus- või kutsealal tegutsemine; või ühised majanduslikud huvid. Kolmest nimetatud ühendava sideme kategooriast võib kõige ebaselgemaks ja oma kõikehaaratavuse tõttu enim avalikkuse mõiste täidetuks lugemist ohustada side ühiste majanduslike huvide näol. Sellisel viisil asutatud HLÜ-dele sätestatud liikmeks olemise piirarv 1000 isikut. Seega ei saa HLÜ-d võtta liikmeks ja kaasata kapitali isikutelt, kes ei vasta seatud moodustamise tingimustele, mistõttu võib leida, et kapitali ei kaasata igäühelt. Isikute ring on piiratud liikmetevahelise ühise tunnusega.

Seadusandja on püüdnud põhjendanud avalikkuse tingimuse mittetäidetust ning seega kooskõla EL pangandusregulatsioonidega HLÜ-de liikmekeskusega ning asjaoluga, et HLÜ-d põhinevad sotsiaalsel kontrollil.¹⁶⁶ Eelnevast tulenevalt võiks seega järeldada, et HLÜ liikmeks olemine on seaduse järgi piiratud. HLÜ mudeli järgi on nende tegevus suunatud oma liikmetele, mitte määratlemata isikute ringile, mistõttu HLÜ-de kapitali vastuvõtmine ei peaks olema KAS mõttes tingimata hoiuste või muude tagasimakstavate vahendite vastuvõtmine avalikkuselt.¹⁶⁷

HLÜ-de tegevus ei vasta praktikas aga sageli õigusaktides sätestatule. Vastavalt 1.7.2. peatükis leitule, ei toimu HLÜ-de tegevus vastavalt seaduses sätestatud normidele. HLÜ-d võimaldavad liikmeks astumist ulatuslikumalt, kui seadus ette näeb. Sealjuures võimaldavad enamik ühistuid

¹⁶⁵ Ühisrahastuse ja muude investeerimisinstrumentide ning virtuaalväeringute seaduse seletuskiri, lk 11. Vt arvutivõrgus: <https://eelroud.valitsus.ee/main/mount/docList/f4deaf4f-7351-4384-b3ae-aaa9621bf050>. Autor märgib, et seadust, mille seletuskirja käesoleval juhul allikana kasutatakse, ei võetud vastu, kuid seletuskirjas sedastatud sisu on avalikkuse mõiste käsitlemisel siiski relevantne, kuivõrd viidatud seaduses oli avalikkuse mõistel sarnane määratlus krediidiasutuste seaduses sätestatud avalikkuse mõistega.

¹⁶⁶ Hoiu-laenuühistu seaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seadus (240 SE) seletuskiri, lk 4; Muudatusettepanekute loetelu hoiu-laenuühistu seaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse eelnõule (240 ME II), lk 2.

¹⁶⁷ Hoiu-laenuühistu seaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seadus (240 SE) seletuskiri, lk 4.

oma liikmeks saada kõikidel isikutel ilma piiranguteta. See tähendab, et mitmed HLÜ-d ei nõua, et liikmeks soovija elukoht oleks mõne kindla omavalitsusüksuse territooriumil; liikmed oleksid kindla töö-, teenistus-, või kutseala esindajad; või et ühistu liikmetel oleks konkreetne ühine majanduslik huvi. HLÜ-de moodustamise ja liikmete vastuvõtmise üle puudub igasugune regulatiivne järelevalve. Kuivõrd liikmeid võetakse vastu piiranguteta, siis toimub ka hoiuste või muude tagasimakstavate vahendite vastuvõtmine sellistel isikutelt piiranguteta. On leitud, et HLÜ-de loomise põhimõtted ja liikmelisuse tingimused peaksid olema kujundatud viisil, mis ei võimaldaks neil koguda avalikkuselt. Teisisõnu, tuleks välistada olukord, kus HLÜ-d saaksid võtta vastu hoiuseid ulatuslikult või suurelt hulgalt isikutelt.¹⁶⁸ Järelikult saab väita, et piiranguteta liikmete vastuvõtmise puhul on tegemist eelnevalt kindlaksmääramata isikute ringiga, mis tähendab, et selline rahaliste vahendite kaasamine vastab krediidiasutuse definitsioonis sätestatud avalikkuse elemendile. Seega ehkki normatiivselt ei ole HLÜ-de tegevus hoiuseid kaasates tingimata käsitatav avalikkuselt hoiuste kaasamisena ega seega ka krediidiasutuse definitsioonile vastavana, siis tegelikkus ei vasta seaduses sätestatud normatiivsele olukorrale ning HLÜ-d kaasavad hoiuseid viisil, mis vastab avalikkuselt kapitali kaasamisele.

Võttes aluseks EKP tõlgenduse, mille järgi tuleks avalikkuse hulka arvata isikud, kes vajavad oma rahaliste vahendite usaldamisel kaitset ning isikute ringist peaks välja arvama sellised isikud, kes sellist kaitset vajama ei peaks, tuleks samuti järeldada, et pidades silmas HLÜ-de tegevust praktikas, tuleks nende toimimist käsitada avalikkuselt hoiuste kaasamisena.¹⁶⁹ Kui kaitse ei peaks ulatuma isikuteni, kellel on ettevõttega sidemed, sh isiklikud sidemed ning kes on võimelised iseseisvalt hindama ettevõtte finantsilist usaldusväärsust, siis valimatult üle Eesti suurel hulgal isikuid liikmeks võttes ja neilt hoiuseid kaasates ei ole liikmete vahel enam nõutavat sidet ega toimivat sotsiaalset kontrolli, mis võiksid muuta kaitse vajaduse tarbetuks.

Eeltoodust tulenevalt ei kvalifitseeruks HLÜ-d HLÜS-s sätestatud järgides tingimata krediidiasutusteks, kuna avalikkuse mõiste määratlus EL tasandil puudub ja liikmesriikidel on õigus seda ise piiritleda. Samas puudub avalikkuse mõiste sisustamisel hoiuste kaasamise kontekstis väljakujunenud siseriiklik praktika, mistõttu ei saa välistada, et HLÜ-de tegevust võiks käsitada avalikkusele suunatuna, isegi juhul, kui see toimub vastavalt HLÜS-s sätestatule. Siiski leiab autor, et sellisel käsitlusel poleks tugevaid pooltargumente. Kuigi EBA viitas 2020. aastal vajadusele ühtse määratluse järele, mis aitaks tagada ühtsed ja võrdsed regulatiivsed tingimused,

¹⁶⁸ Muudatusettepanekute loetelu hoiu-laenuühistu seaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse eelnõule (240 ME II), lk 2.

¹⁶⁹ Euroopa Keskpang. Tegevusloataotluste hindamise juhend - üldpõhimõtted (teine täiendatud väljaanne), lk 10.

ei ole avalikkuse mõistet senini imperatiivselt määratletud.¹⁷⁰ Avalikkuse sisustamisel võiks tugineda Eesti siseriiklikule avalikkuse määratlusele, mille järgi poleks HLÜ-de tegevus tingimata avalikkuselt hoiuste või tagasimakstavate vahendite kaasamine, kui HLÜ-d järgiksid neile kehtestatud nõudeid. Seega ei saa väita, et kehtiva Eesti õiguse järgi on HLÜ-de rahaliste vahendite kaasamine kindlasti krediidasutustele vastav ja hoiuste kaasamise regulatsiooniga vastuolus. Eelnevat toetab ka seadusandja enda nägemus. Küll aga on selgelt problemaatiline kehtiva õigusraamistiku järgimine ning HLÜ-de tegutsemine praktikas, mis tingib HLÜ-de rahaliste vahendite kaasamise avalikkuselt. Minnes vastuollu KAS § 4 lg 3 nõudega täidab avalikkuselt kaasamise tingimuse see, et liikmeks saamise ja rahaliste vahendite vastuvõtmisel ei seata nõutavaid piiranguid. Kui HLÜ liikmeks võimaldatakse saada igapähele, järgimata seaduses sätestatud HLÜ moodustamise ja liikmeks vastuvõtmise põhimõtteid, pole rahaliste vahendite kaasamine toimunud kindlatel isikutelt või väga piiratud ringil isikutelt. Seega täidavad HLÜ-d avalikkuse elemendi eelkõige seetõttu, et nad ei järgi HLÜS-s sätestatud põhimõtteid.

2.3.4. Oma arvel laenu andmine

Võlaõigusseadus (VÕS¹⁷¹) sätestab, et krediidilepingu järgi kohustub krediidiandja andma krediidisaaaja käsutusse raha, krediidisaaaja aga kohustub krediidi kasutamise eest maksma tasu ja lepingu lõppemisel krediidi tagasi maksma (VÕS § 401 lg 1). Samuti on krediidi andmisena käsitatav tasuline maksetähtpäeva edasilükkamine, liising või muu abi finantseerimisel (VÕS § 401 lg 2). Hinnates kriteeriumi oma arvel laenu andmine täidetust, tuleb eelkõige vaadelda seda, kas isik sõlmib lepinguid rahasummade pakkumiseks kokkulepitud tähtajaks ning tagasimaksmise tingimustega, mis tavaliselt hõlmavad lisaks kokkulepitud rahasumma tagastamisele ka täiendava tasu maksmist. Seejuures ei ole oluline, kas rahasumma pakkumise otstarve on kindlaksmääratud või mitte.¹⁷² Erinevalt hoiuste või muude tagasimakstavate vahendite kaasamisest, ei ole oma arvel laenu andmisel oluline, et tegevus toimuks avalikkuse suhtes.¹⁷³ Seega ei pea laenu andmisel uuesti hindama, kas HLÜ liikmed, kellele krediiti võimaldatakse kvalifitseeruvad avalikkuseks.

Tingimuse oma arvel kontekstis on tähtis, et isik tegutseks krediidi pakkumise korral ise krediidiandjana.¹⁷⁴ Oma arvel ja nimel laenu andmine tähendab seda, et isik on sellise laenu suhtes ise võlausaldaja ning väljastatud laen muutub tema varaks. Laenu andmine hõlmab selliseid laenu

¹⁷⁰ European Banking Authority. Opinion of the European Banking Authority on elements of the definition of credit institution under Article 4(1), point 1, letter (a) of Regulation (EU) No 575/2013 and on aspects of the scope of the authorisation (EBA/OP/2020/15), lk 5.

¹⁷¹ Võlaõigusseadus. – RT I, 04.07.2024, 18.

¹⁷² European Banking Authority. Final report on Guidelines on a common assessment methodology for granting authorisation as a credit institution under Article 8(5) of Directive 2013/36/EU (EBA/GL/2021/12), lk 21.

¹⁷³ European Banking Authority. Report to the European Commission on the perimeter of credit institutions established in the Member States (27. november 2014), lk 11-12.

¹⁷⁴ European Banking Authority. Final report on Guidelines on a common assessment methodology for granting authorisation as a credit institution under Article 8(5) of Directive 2013/36/EU (EBA/GL/2021/12), lk 21.

liike nagu tarbijakrediit, hüpoteeklaen, faktooringu ja äritehingute finantseerimine, samuti arvelduslaenu.¹⁷⁵ Oma arvel antakse laenu vahendite arvelt, mida kaasatud hoiuste või muude tagasimakstavate vahenditena.¹⁷⁶

Määruse 575/2013 artikkel 4 lg 1 p-s 1(a) mõttes on laenu andmine ka krediidinõuete omandamine. Laenu andmise mõiste hõlmab ka faktooringut ja äritehingute finantseerimist. Samamoodi kujutab krediidinõuete omandamine endast finantstehingut, mille käigus esialgne krediidinõue või sellega võrreldav rahaline kohustus kantakse algselt võlausaldajalt üle uuele subjektile vastutasuks kokkulepitud makse eest. Seetõttu tuleks krediidinõuete omandamist käsitada krediidi andmisena, kuna sellega kaasneb krediidiriski üleminek füüsilisele või juriidilisele isikule, kes need nõuded omandab.¹⁷⁷

Kuivõrd HLÜ-de üks seadusjärgne peamine ja püsiv tegevus on mh laenutehingud, mis võivad hõlmata tarbijakrediiti, hüpoteeklaene ja faktooringut ning mida tehakse oma nimel liikmetelt saadud kapitali arvel, siis saab kahtluseta väita, et HLÜ-d täidavad krediidiasutuste definitsioonis oma arvel laenu andmise põhimõtte.

2.3.5. Hoiu-laenuühistute vastavus krediidiasutuse mõistele

Vastavalt peatükkidele 2.3.1–2.3.5 täidavad HLÜ-d oma tegevusega krediidiasutuse mõiste kõik elemendid. HLÜ-de poolt vastuvõetavad rahalised vahendid kvalifitseeruvad hoiusteks ning võib järeldada, et selline hoiuste vastuvõtmine toimub avalikkuselt, samuti antakse oma arvel laenu.

Normatiivselt, st kui HLÜ-d peaksid kinni seaduses sätestatud nõuetest, ei toimuks nende poolt vahendite kaasamine tingimata avalikkuselt. Siiski toob HLÜ-de tegevus praktikas selgelt esile avalikkuse aspekti täidetuse, kuivõrd paljud ühistud ei piira oma liikmeskonda ning liikmeks võimaldatakse saada ja hoiuseid kaasatakse sisuliselt igapähe. Selline olukord viitab puudujääkidele HLÜ-sid reguleerivas õigusraamistikus, kuivõrd kehtivalt on seadusandja loonud korra, mille järgimiseks ja jõustamiseks tarvilikke avalik-õiguslikke meetmeid ettenähtud ei ole. Selline turuosaliste normidest möödavaatamine toob mh kaasa HLÜ-de tegevuse kvalifitseerimise krediidiasutuste määratlusele.

¹⁷⁵ Euroopa Keskpank. Tegevusloataotluste hindamise juhend - üldpõhimõtted (teine täiendatud väljaanne), lk 11.

¹⁷⁶ European Banking Authority. Report to the European Commission on the perimeter of credit institutions established in the Member States (27. november 2014), lk 12.

¹⁷⁷ European Banking Authority. Single Rulebook Q&A - question ID: 2021_6257. Vt arvutivõrgus: https://www.eba.europa.eu/single-rule-book-qa/qna/view/publicId/2021_6257 (24.03.2025).

2.3.6. Krediidiasutuse mõiste probleemkohad

Krediidiasutuse mõiste on küll EL-i õiguses defineeritud, kuid selle elementide määratlemine ning mõiste käsitlemine on praktikas teataval määral ebaselge. Hoolimata sellest, et määrus kohaldub kõigile ühetaoliselt on selles sisalduva mõiste tõlgendamisel säilinud erinevad lähenemised.¹⁷⁸ Õigusaktides on toodud krediidiasutuse legaaldefiniitsioon koos selle elementidega, kuid puuduvad määrangud definitsiooni üksikutele elementidele. Sellega on liikmesriikidele ja asjaomastele pädevatele järelevalveasutustele antud ette küll suund krediidiasutuste määratlemiseks, kuid detailsem kord on jäetud lahtiseks ning arusaamad ei ole lõpuni ühtlustatud.

Mõned liikmesriigid käsitlevad erinevaid krediidipakkujaid pankadena, samas kui teised ei rakenda seda lähenemist, kuid kehtestavad siiski pankadele sarnaseid usaldatavusnõudeid ja järelevalvet, kui nende üksuste tegevus ületab teatud mahulised künnised.¹⁷⁹ Samas peaks valdkonnas valitsema ühtne regulatiivne lähenemine, et vältida konkurentsi moonutamist olukorras, kus sisuliselt samasuguse või väga sarnase äritegevusega tegelevatele ettevõtjatele kehtestatakse ühes riigis haldusjärelevalve, samas kui teises riigis on nad sellest vabastatud.¹⁸⁰ Selline olukord pärsib EL-i ülese ühtsel arusaamal toimiva järelevalveraamistiku ning kõigile üheselt arusaadava ja ühetaolise õigusruumi kujunemist.

Erinev lähenemine krediidiasutuste kvalifitseerimisel ning nende üle järelevalve teostamise üle otsustamisel hälbib printsiiabis EL-i ühtse regulatiivse raamistiku püüdlustest. Selliselt esineks arvestatav oht regulatiivseks arbitraažiks, mis ei ole kuidagi kooskõlas klientide kaitse ja EL-i eesmärkidega. Seda enam, et krediidiasutuste näol on tegemist finantsstabiilsusele olulist mõju omavate asutustega. Seega peaks krediidiasutuse mõiste ja selle elementide kasutamine olema võimalikult suurel määral ühtlustatud ja vastavuses prevaleerivate seisukohtadega.

Kui arusaam sellest, millised asutused kvalifitseeruvad krediidiasutusteks ja muutuvad seeläbi vastava regulatsiooni subjektideks, muutub liikmesriigiti liialt heterogeenseks, võib tekkida oht, et asutused, mis peaksid olema järelevalve all, jäävad sellest kõrvale. Selline olukord võib soodustada nn varipanganduse tekkimist, mis kujutab endast reguleerimata või ebapiisavalt reguleeritud finantstegevust, millel võivad olla süsteemsed riskid. EBA käsitleb varipangandust kui vahendajate, instrumentide, üksuste või finantslepingute süsteemi, mis täidab pangalaadseid

¹⁷⁸ European Banking Authority. Opinion of the European Banking Authority on elements of the definition of credit institution under Article 4(1), point 1, letter (a) of Regulation (EU) No 575/2013 and on aspects of the scope of the authorisation (EBA/OP/2020/15), lk 5.

¹⁷⁹ European Banking Authority. Opinion of the European Banking Authority on the Commission's Green paper on Shadow Banking (EBA BS 2012 139), lk 4. Vt arutivõrgus: <https://www.eba.europa.eu/sites/default/files/documents/10180/16103/55f82b81-f3e1-4615-95a5-7041beb66ccd/EBA-Opinion--on-the-EC-Green-Paper-on-Shadow-Banking.pdf> (24.03.2025).

¹⁸⁰ Clarotti, P. The Harmonization of Legislation relating to Credit Institutions. – Common Market Law Review 1982/19, No 2., lk 248.

funktsioone väljaspool regulatiivset raamistikku või kergema järelevalve all ning ilma juurdepääsuta keskpanga likviidsusmehhanismidele või riiklikule krediidigarantiile.¹⁸¹

Kuigi varipanganduse mõiste ei hõlma otsesõnu tegevust, mis kätkeb avalikkuselt hoiuste kaasamist, võib varipanganduseks pidada olukorda, kus isik võtab avalikkuselt hoiuseid vastu väljaspool krediidasutustele kehtivat regulatiivset raamistikku ja järelevalvet. Sellest lähtuvalt võib HLÜ-de tegutsemist senisel kujul käsitleda varipanganduse ühe ilminguna, mida ei peeta soovitavaks ning millega kaasnevad mitmed ohud. Varipanganduse puhul nähakse riskina eeskätt likviidsusprobleeme, avalik-õiguslike kaitsemehhanismide puudumist, maksejõuetuse ohtu ning sellest tulenevalt ka süsteemseid riske finantssektorile.¹⁸² Nagu eelnevalt tuvastatud, ei ole HLÜ-de hoiused avalik-õiguslikult tagatud, samuti soodustab nende vähene reguleeritus ja riiklikku finantsjärelevalve alla mittekuulumine tegevusi, mis võivad kaasa tuua hoiustajate vahendite kaotuse. Oht finantsstabiilsusele on samas HLÜ-de maksejõuetuse korral pigem madal, kuivõrd nende osakaal finantssektori kogumahtudes on väike (vt 1.7.1. peatükk). On leitud, et kuivõrd direktiivi 2013/36 artikkel 2 lg-s 5 kirjeldatud üksused on selgesõnaliselt vabastatud reguleeritud raamistikuga hõlmatud õigusakti kohaldamisest, ei tuleks neid tõlgendada kui varipanganduse üksusi. Samamoodi ei peeta varipanganduse osaks direktiivi 2013/36 artikli 9 lõike 2 alla kuuluvaid isikuid.¹⁸³ Siiski peaks eelnev kehtima vaid juhul, kui taoline vabastus on vabastuse saanud üksuse puhul olnud õiguspärane ja põhjendatud (vt peatükk 3).

2.4. Järelevalve krediidasutuste üle

Krediidasutuste järelevalve hõlmab mh tegevusloa nõuet, mis tagab, et pangandusega tegelevad üksnes elujõulised ja loa saanud asutused, toetades seeläbi finantssektori usaldusväarsust. Alates 2014. aastast on ühtses järelevalvemehhanismis osalevates riikides tegevuslubade andmine EKP ainupädevuses, tehes seda koostöös riiklike pädevate asutustega.¹⁸⁴ Ühtne järelevalvemehhanism on struktuur, mille raames on EKP-l lõplik pädevus ja vastutus kõigi euroala pankade turvalisusega ja stabiilsusega seotud konkreetsete järelevalve ülesannete täitmise eest.¹⁸⁵

¹⁸¹ European Banking Authority. Opinion of the European Banking Authority on the Commission's Green paper on Shadow Banking (EBA BS 2012 139), lk 2.

¹⁸² *Ibidem*, lk 3-4.

¹⁸³ European Banking Authority. Final Report - Draft Regulatory Technical Standards on criteria for the identification of shadow banking entities under Article 394(4) of Regulation (EU) No 575/2013 (EBA/RTS/2022/06), lk 16. Vt arvutivõrgus: https://www.eba.europa.eu/sites/default/files/document_library/Publications/Draft%20Technical%20Standards/2022/EBA-RTS-2022-06%20on%20shadow%20banking/1033406/Draft%20RTS%20on%20Shadow%20Banking%20Entities.pdf (24.03.2025).

¹⁸⁴ Euroopa Keskpank. Tegevusloataotluste hindamise juhend - üldpõhimõtted (teine täiendatud väljaanne), lk 2.

¹⁸⁵ Ferran, E., Babis, V. S. G. The European Single Supervisory Mechanism. *Journal of Corporate Law Studies*, 2013/2, lk 257.

Järelevalve eesmärk on vältida selliste krediidasutuste turule pääsemist, mille usaldusväärsus ja jätkusuutlikkus on kaheldav ning kes võivad seada ohtu finantssüsteemi stabiilsuse. EKP tagab, et turule pääseksid üksnes siseriiklikele ja EL õigusnormidele vastavad ja majanduslikult jätkusuutlikud pangad.¹⁸⁶ Samamoodi võib leida, et turul ei peaks olema ka selliseid isikuid, kes ei ole formaalselt krediidasutused, kuid kes praktikas vastavad krediidasutuse definitsioonile ning tegutsevad turul samaselt krediidasutustele. See tähendab, et turul ei peaks olema selliseid isikuid, sh HLÜ-sid, kes täidavad krediidasutuse definitsiooni, kuid kelle usaldusväärsus ja jätkusuutlikkus on kaheldav ning kes võivad seada ohtu finantssüsteemi stabiilsuse.

EKP-l on tegevuslubade andmisel ainupädevus nii otse tema järelevalve all olevate oluliste krediidasutuste kui ka riiklike järelevalveasutuste alluvusse kuuluvate vähem oluliste krediidasutuste osas.¹⁸⁷ Ühtne järelevalvemehhanism koosneb EKP-st ja osalevate liikmesriikide pädevatest asutustest.¹⁸⁸ Järelikult toimub tegevuslubade andmise üle otsustamine ning seega ka otsustamine selle üle, kas isik täidab krediidasutuse definitsioonis sätestatud kriteeriumid lõppastmes EKP poolt. Seega võib krediidasutustele tegevuslubade andmise protsess olla EL-s suures osas ühtlustatud, kuid see ei tähenda seda, et ühtlustatud oleks hinnangu andmine sellele, kas mõni isik, kes turul tegutseb, peaks omama krediidasutuse tegevusluba. Teiste sõnadega, unifitseeritud on tegevusloa andmine kui selline, kuid mitte see, mil asjaomane järelevalveasutus peaks hindama, kas isikul on tegevusluba nõutav. Eelnevale sekundeerib arvamuse, et EL-s loodud ühtsete normide kõrval ei ole piisavalt kaalutud ühtset lähenemist samade reeglite jõustamisele, et tagada finantsteenuste sektoris tegutsejate nende nõuetele vastavus ning välistada liikmesriikide erinevatest tõlgendustest direktiivi 2013/36 üle tekkida võivat ebavõrdsust.¹⁸⁹ Tegevusloa andmisel järgib EKP EL-i ja vajadusel ka riigisiseseid norme, arvestades liikmesriikide võimalust kehtestada täiendavaid nõudeid.¹⁹⁰ Tegevusloata tegevuse üle sanktsioonide rakendamine on siseriiklik ülesanne (karistusseadustik¹⁹¹ § 372). Eelnev tähendab seda, et turul tegutseva HLÜ sarnaste üksuste tegevuse kvalifitseerimise üle otsustamine ei pruugi olla üheselt selge ning tulem võib riigiti varieeruda. Hinnangu andmine toimub läbi peatükis 2.1. sätestatud kriteeriumite, mille sisustamine ei pruugi olla riigiti koherentne. Seega võib tekkida olukord, kus HLÜ-d on võivad ka krediidasutustele vastavatena tegutseda ilma nõutava tegevusloata, kui siseriiklikult selle vastu nõutavaid samme ei astuta.

¹⁸⁶ Euroopa Keskpang. Tegevusloataotluste hindamise juhend - üldpõhimõtted (teine täiendatud väljaanne), lk 6.

¹⁸⁷ *Ibidem*, lk 4.

¹⁸⁸ Ferran, E., Babis, V. S. G., lk 263.

¹⁸⁹ Singh, D., The Centralisation of European Financial Regulation and Supervision: Is There a Need for a Single Enforcement Handbook? – European Business Organization Law Review 2015/16, No. 3, lk 440-441.

¹⁹⁰ Euroopa Keskpang. Tegevusloataotluste hindamise juhend - üldpõhimõtted (teine täiendatud väljaanne), lk 4.

¹⁹¹ Karistusseadustik. – RT I, 12.12.2024, 6.

3. RAHALISTE VAHENDITE AVALIKKUSELT VASTUVÕTMISE LUBATAVUS HOIU-LAENUÜHISTUTE VÄLISTATUSE TÕTTU DIREKTIIVI 2013/36 KOHALDAMISALAST

3.1. Hoiuste või muude tagasimakstavate vahendite avalikkuselt vastuvõtmise lubatavus direktiivi 2013/36 artikkel 2 lg 5 välistatuse tõttu

3.1.1. Välistuse sisu

Direktiivi 2013/36 artikkel 2 lg 5 p 7 sätestab, et direktiivi ei kohaldata Eestis HLÜ-dele, mis on hoiu-laenuühistu seaduse kohaselt tunnustatavad ühistud. Viidatud direktiivi artikli 2 lõike 5 eesmärk on välistada selle kohaldamisala alt isikud, kes täidavad avaliku huvi eesmärke, sh keskpanku ja postipanku, samuti muid liikmesriikide üksusi, mille tegevuse laad ei tingi ilmtingimata vajadust kohaldada EL-i õigusakte, mis on mõeldud tagama pangandusteenuste osutamisel võrdseid tingimusi.¹⁹²

Normis sätestatud erandite nimekiri on eksisteerinud juba alates esimesest kapitalinõuete direktiivist¹⁹³ ning on aja jooksul laienenud, kajastades sh EL liikmesriikide koosseisu muutusi.¹⁹⁴ Esimeses kapitalinõuete direktiivis nähti välistuste loetelu põhjusena asjaolu, et teatavad asutused kuuluvad küll vaieldamatult pangandussektorisse, kuid nende suhtes kohaldatakse eriseadusi või järelevalvet või mida tehnilistel või poliitilistel põhjustel ei loeta liikmesriikide poolt teiste krediidasutustega võrdseks.¹⁹⁵ Ajalooliselt on EL pangandusalaste õigusaktide reguleerimisalast välja jäetud sellised institutsioonid nagu keskpangad, postipanga arveldusasutused, riiklikud hoiupangad ja muud sarnased riigi kontrolli all või omanduses olevad üksused.¹⁹⁶ Seejuures on Euroopa Komisjonil õigus loetelu pidevalt ajakohastada.¹⁹⁷

On leitud, et erand koosneb üksuste nimistust, mis ilma kõnesoleva erandi alla kuulumata kvalifitseeruksid krediidasutuseks ning koos sellega ka asjaomase regulatsiooni subjektiks.¹⁹⁸

¹⁹² European Banking Authority. EBA Report on Other Financial Intermediaries and Regulatory Perimeter Issues (9 November 2017), lk 10.

¹⁹³ 7. detsembri 1977. aasta Euroopa Nõukogu direktiiv 77/780/EMÜ, 12. detsember 1977, krediidasutuste asutamise ja tegevusega seotud õigus- ja haldusnormide kooskõlastamise kohta. – EÜT L 322.

¹⁹⁴ European Banking Authority. EBA Report on Other Financial Intermediaries and Regulatory Perimeter Issues (9 November 2017), lk 10.

¹⁹⁵ Proposal for a Council Directive on the coordination of laws, regulations and administrative provisions governing the commencement and carrying on of the business of credit institutions (submitted to the Council by the Commission) (COM/1974/2010 final), lk 8. Vt arutivõrgus: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/ALL/?uri=CELEX:51974PC2010> (20.03.2025).

¹⁹⁶ European Banking Authority. EBA Report on Other Financial Intermediaries and Regulatory Perimeter Issues (9 November 2017), lk 10.

¹⁹⁷ Euroopa Komisjon. Frequently Asked Questions: Capital requirements (CRR/CRD IV) and resolution framework (BRRD/SRM) amendments, p 3.8. Brüssel: 26. november 2016. Vt arutivõrgus: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/et/memo_16_3840 (16.03.2025).

¹⁹⁸ Council of the European Union. Banking package - General approach (6921/18), lk 8. Vt arutivõrgus: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=consil%3AST_6921_2018_INIT (20.03.2025).

Järelikult võiks seega erandi alla kuuluda ka selline üksus, mis kaasab hoiuseid või muid tagasimakstavaid vahendeid avalikkuselt.

EBA märkis 2014. aasta ülevaates, et kõik tollased direktiivi 2013/36 artikkel 5 lg 2 erandid on asjakohased ja tulenevalt erandi alusel välistatud subjektide eripäradest on selliste isikute välistamine direktiivi kohaldamisalast õigustatud. Eelkõige näeb EBA, et sätte järgi on välistatud isikud võttes arvesse nende tegevuse avalikku funktsiooni ning selle ulatust.¹⁹⁹ Tasub märkida, et Eesti sisendit EBA 2014. aasta ülevaates riigis kohalduva erandi, st HLÜ-de kohta, ei ole. Eesti ei selgitanud, mis põhjusel erand kohaldub, milliseid finantsteenuseid HLÜ-d osutavad, milline regulatsioon neile kohaldub ning millised on ligikaudsed tegevusmahud.²⁰⁰ Sealjuures 2006. aasta pangandusdirektiivi²⁰¹ vastuvõtmisel ei taotlenud Eesti HLÜ-de suhtes direktiivi kohaldamisalasse erandi lisamist. Eesti ei taotlenud EL-ga liitumisläbirääkimistel erandit, kuna leiti, et HLÜ-de roll finantsturul on piiratud ja väike ning nende hoiuste kaasamine ei kujuta endast avalikkusele suunatud tegevust, sest HLÜ-de liikmeskond on seadusega piiratud.²⁰² Erand HLÜ-de kohta lisati direktiivi 2013/36 direktiivi vastuvõtmisel 2013. aastal. EBA 2017. aasta sarnases ülevaates Eesti erandi kohta HLÜ-dele pretensioone ei esitatud.²⁰³

On leitud, et direktiivi 2013/36 artikkel 2 lg 5 järgi ei kohaldata teatud EL-i liikmesriikide avalik-õiguslike arengupankade ja krediidiühistute (ingl *credit union*) suhtes kapitalinõuete direktiivi ja kapitalinõuete määruse regulatiivset raamistikku. Selle asemel reguleeritakse neid üksusi siseriiklike õigusaktidega, mis on asjakohased spetsiaalselt neile iseloomulike konkreetsete riskide suhtes. Meetme eesmärgina nähakse õiglase kohtlemise tagamist, kuna liikmesriigid saavad selliselt luua liikmesriikide sarnastele üksustele individuaalse regulatiivse raamistiku.²⁰⁴ Kapitalinõuete direktiivi ja määruse raamistik on usaldatavusnormatiivide süsteem, mille eesmärk on tagada finantsasutuste maksevõime ning finantsstabiilsus, maandades riske riskipõhiste nõuete ja järelevalvemeetmete kaudu.²⁰⁵ Järelikult on regulatsiooni esmaseks eesmärgiks finantssüsteemi kui terviku kaitse, mitte individuaalsete klientide huvide kaitse, kuid usaldatavusnormatiivide

¹⁹⁹ European Banking Authority. Report to the European Commission on the perimeter of credit institutions established in the Member States (27. november 2014), lk 13.

²⁰⁰ *Ibidem*, lk 25-60.

²⁰¹ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2006/48/EÜ, 14. juuni 2006, krediitiasutuste asutamise ja tegevuse kohta (uuestisõnastamine). – L 177/1.

²⁰² Hoiu-laenuühistu seaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seadus (240 SE) seletuskiri, lk 2-3.

²⁰³ European Banking Authority. EBA Report on Other Financial Intermediaries and Regulatory Perimeter Issues (9. november 2017), lk 10.

²⁰⁴ Ettepanek: Euroopa Parlamend ja Nõukogu direktiiv, millega muudetakse direktiivi 2013/36/EL seoses vabastatud üksuste, finantsvaldusettevõtjate, segafinantsvaldusettevõtjate, tasustamise, järelevalvemeetmete ja -volituste ning kapitali säilitamise meetmetega (COM(2016) 854 final) seletuskiri, lk 10.

²⁰⁵ Niamh, M. The 2013 capital requirements directive iv and capital requirements regulation: implications and institutional effects. – Zeitschrift für Öffentliches Recht (ZoR): Journal of Public Law 2016/71, No.3, lk 388.

kohaldamine võib kaudselt tugevdada ka kliendikaitset. Seetõttu tuleks erandite kohaldamisel hinnata, kas üksus vajab järelevalvet just klientide või liikmete kaitse seisukohalt.

3.1.2. Hoiu-laenuühistute vastavus välistamiskriteeriumile

Vastavalt käesolevas töös järeldatule, võib leida, et HLÜ-d vastavad käesoleval ajal krediidasutuse mõistele (vt 2.3. peatükk). HLÜ-d võtavad vastu rahalisi vahendeid mida saab pidada hoiusteks, nad kaasavad hoiuseid viisil, mida saab pidada hoiuste kaasamiseks avalikkuselt ning viimaks annavad nad ka oma arvel laene. Siiski on nende osatähtsus finantssüsteemis väike ning nende tegevusmahud ei küündi ligilähedalegi hetkel krediidasutuse luba omavate pankade kaasatud hoiuste mahtudele (vt 1.7.1. peatükk). Samas on leitud, et väga väikeste krediidasutuste välistamine krediidasutuste regulatsiooni kohaldamisalast tooks kaasa ühtse turu killustumise, kahjustades seejuures võrdseid konkurentsitingimusi. See tähendaks, et sarnase suurusega krediidasutusi koheldaks erinevalt sõltuvalt liikmesriigist, kuna nad ei kvalifitseeruks EL-i ühtse regulatsiooni alla. Regulatsioonist välja jäävatel krediidasutustel oleks võimalik konkureerida EL-i siseturul krediidasutustega, kellele kõik nõuded kohalduvad. Samuti suurendaks välistuse kohaldamine väga väikeste krediidasutuste puhul finantsstabiilsuse riske, jättes EL-i tasandil puudulikuks reageerimisvõime nende samaaegse maksejõuetuse korral, mis võib teoreetiliselt ohustada kogu pangandussektori stabiilsust. Teatud krediidasutuste välistamine loeks kaasa 28 erineva siseriikliku regulatsiooni kohaldamise, luues ebavõrdsuse nii välja jäävate krediidasutuste omavahelises kohtlemises kui ka nende ning määruse 575/2013 ja direktiivi 2013/36 nõuetele allutatud krediidasutuste vahel.²⁰⁶

Teisalt on HLÜ-ga sarnaste üksuste puhul (ingl *credit unions*) erandi kohaldamise võimalust jaatatud. Euroopa Komisjon on sedastanud, et mõnes liikmesriigis tegutsevad HLÜ sarnased üksused võimaldavad nt ettevõtetal üksteist mittetulunduslikul alusel finantseerida ning soodustavad liikmete vahelise oskusteabe vahetust. Märgitakse, et keeruka pangandusregulatsiooni kohaldamine võib HLÜ-de (ingl *credit union*) suhtes osutada ebaproportsionaalseks, eriti kui nende tegevus on väikesemahuline ja keskendub liikmetelt vahendite kaasamisele ja ümberjaotamisele, mistõttu on süsteemse finantsriski esinemine piiratud. Teatud liikmesriikides on HLÜ-dele sarnaseid üksusi juba direktiivi 2013/36 kohaldamisalast välja

²⁰⁶ COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT IMPACT ASSESSMENT Accompanying the document Proposal amending: - Regulation (EU) No 575/2013 on prudential requirements for credit institutions and investment firms; - Directive 2013/36/EU on access to the activity of credit institutions and the prudential supervision of credit institutions and investment firms; - Directive 2014/59/EU establishing a framework for the recovery and resolution of credit institutions and investment firms; - Regulation (EU) No 806/2014 of the European Parliament and of the Council of 15 July 2014 establishing uniform rules and a uniform procedure for the resolution of credit institutions and certain investment firms in the framework of a Single Resolution Mechanism and a Single Resolution Fund (SWD (2016) 377 final/2), lk 70-71. Vt arvutivõrgus: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14776-2016-ADD-1-REV-1/en/pdf> (24.03.2025).

arvatud. Võrdsete konkurentsitingimuste tagamiseks peaks kõigil liikmesriikidel olema võimalus kasutada HLÜ-de eeliseid, kui kohaldatakse siseriiklikke regulatiivseid kaitsemeetmeid vastavalt nende tegevusest tulenevatele riskidele.²⁰⁷ Lisaks märgitakse, et võrdsuse eesmärgil peaks kõigil liikmesriikidel olema võimalus lubada sellistel üksustel tegutseda ainult riiklike regulatiivsete mehhanismide alusel, mis on proportsionaalsed nende tegevusest tulenevate riskidega.²⁰⁸ Järelikult võib leida, et HLÜ-d võivad olla printsiiabis direktiivi kohaldamisalast välistatud ning seda ka siis, kui nad kaasavad hoiuseid avalikkuselt. Samuti puudub selgesõnaline nõue, et sellise erandi rakendamisel peaks üksuse suhtes kohaldama muud järelevalveraamistikku või kontrolli. Paiguti on küll viidatud, et erandi alla kuuluvad üksustele peaks kohalduma proportsionaalne siseriiklik järelevalveraamistik, kuid samas ei tulene selline kohustus kusagilt obligatoorsena.

Euroopa Komisjon on teinud katse määrata kindlaks kriteeriumid, mille järgi isikuid või üksusi direktiivi 2013/36 artikkel 2 lg 5 alla paigutada. Välistuste loetelu kavatseti säilitada, kuid kavas oli asendada Euroopa Komisjoni senine rakendusvolitus selgemalt määratletud delegeeritud volitusega. See oleks võimaldanud Euroopa Komisjonil direktiivi kohaldamisalast täiendavaid üksusi välja arvata ainult siis, kui on täidetud kindlad kriteeriumid, tagades suurema õigusliku selguse EL-i pangandusõigusest tehtavate tulevaste erandite osas. Kategooriate kaupa kehtima planeeritud kriteeriumid oleksid hõlmanud ka ühistuid (ingl *credit unions*), mille tegevus on piiratud siseriiklikult ja mille suurus jääb allapoole seatud piirmäärast.²⁰⁹ Mõned kavandatud kriteeriumid olid järgmised: liikmete ring on piiratud teatavate eelnevalt kindlaksmääratud ühiste omaduste või huvide alusel; hoiused on tagatud hoiuste tagamise skeemiga; ühistute suhtes kohaldatakse piisavaid ja tulemuslikke usaldatavusnõudeid, sh miinimumkapitalinõuded, ja järelevalveraamistikku, millel on liidu õiguses kehtestatud raamistikuga sarnane mõju; selliste krediidasutuste ja investeerimisühingute kategooria varade koondväärtus ei ületa 3% asjaomase liikmesriigi SKP-st ning üksikute krediidasutuste ja investeerimisühingute varade koguväärtus ei ületa 100 miljonit eurot.²¹⁰ Artikkel 9 lg-t 2 kavandati täiendada selgitusega, et artikkel 9 lg-s 1 sätestatud hoiuste kaasamise piirang ei kehti artikkel 2 lg-s 5 sätestatud isikutele üksnes siis, kui isikute tegevust reguleerib siseriiklik õigus.²¹¹ Kuigi eelmainitud kriteeriumid direktiivi sõnastusse

²⁰⁷ Euroopa Komisjon. Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, Nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele. – Kapitaliturgude liidu loomise tegevuskava (COM(2015) 468 final), p 5. Vt arvutivõrgus: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52015DC0468> (24.03.2025).

²⁰⁸ Euroopa Komisjon. Frequently Asked Questions: Capital requirements (CRR/CRD IV) and resolution framework (BRRD/SRM) amendments, p 3.8.

²⁰⁹ *Ibidem*.

²¹⁰ Euroopa Komisjon. Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv, millega muudetakse direktiivi 2013/36/EL seoses vabastatud üksuste, finantsvaldusettevõtjate, segafinantsvaldusettevõtjate, tasustamise, järelevalvemeetmete ja -volituste ning kapitali säilitamise meetmetega (COM(2016) 854 final), artikkel 2 lg 5b.

²¹¹ Euroopa Komisjon. Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv, millega muudetakse direktiivi 2013/36/EL seoses vabastatud üksuste, finantsvaldusettevõtjate, segafinantsvaldusettevõtjate, tasustamise, järelevalvemeetmete ja -volituste ning kapitali säilitamise meetmetega (COM(2016) 854 final), artikkel 9 lg 2.

ei jõudnud, saab nendes näha soovi, et erandina direktiivi kohaldamisalast välistatud üksuse suhtes oleks kohaldatud muu järelevalveraamistik, st üksus ei saa olla toimiv ilma igasuguse järelevalvealase kontrollita. Kuivõrd HLÜ-d tegutsevad Eestis ilma finantsjärelevalveta, veel vähem krediitiasutustele sarnase finantsjärelevalveta, siis kavandatud plaani järgi ei peaks olema direktiivi 2013/36 kohaldamisalast välistatud. Samas ei võetud direktiivi muudatust sellisel kujul vastu ning kriteeriumid eemaldati pärast liikmesriikidelt saadud tagasisidet.²¹²

Eelnevast nähtub, et liikmesriikidele ei ole seatud selgeid piiranguid, millised üksused direktiivi 2013/36 artikkel 2 lg 5 kohaldamisalast välistatakse. Asjaolule, et välistuse tegemisel puuduvad selged kriteeriumid ning nende tegemisel on suur roll liikmesriikide valikuvõimalusel ja suval, on tähelepanu juhtinud ka EKP.²¹³ Ajalooliselt on HLÜ-ga sarnaste üksuste direktiivi kohaldamise alt eemale jäämist võimaldatud ning ei nähtu selgesõnalist piirangut, et eemalejäävatele üksustele peaks olema siseriiklikult rakendatud alternatiivne järelevalveraamistik. Kuivõrd HLÜ välistamine direktiivi kohaldamisalast ei rajane asjaolul, et nende suhtes kohaldatakse alternatiivset järelevalveraamistikku (vt 1.3. peatükk), peaks välistus rajanema muudel tehnilistel või poliitilistel põhjustel, mis annaks aluse mitte pidada Eesti HLÜ-d teiste krediitiasutustega võrdseks. Teiste sõnadega, HLÜ tegevus kui selline ei peaks tingima vajadust kohaldada asjaomaseid EL-i pangandust reguleerivaid õigusakte.

Isegi kehtivaid seadusi järgides on nt Tallinna linnas võimalik moodustada territoriaalsuse põhimõttel HLÜ, mille liikmeteks on üle kolmandiku²¹⁴ kogu riigi elanikkonnast. Kui selline oma mastaabilt suure krediitiasutusega võrreldav HLÜ saaks võtta vastu oma liikmetelt hoiuseid või muid tagasimakstavaid vahendeid ilma, et ta oleks kvalifitseeritud krediitiasutuseks ja talle kohaldataks krediitiasutust reguleerivaid nõudeid, ei saaks pidada sellist tegevust kooskõlas olevaks EL-i õiguse eesmärgi ja hoiustajate kaitse põhimõtetega. See, et käesoleval hetkel oma mastaabilt ühtegi traditsiooniliste krediitiasutustega võrreldavat HLÜ-d ei ole, ei peaks tähendama, et HLÜ-de suhtes tehtud välistus oleks kindlasti adekvaatne. Samuti on erandi seadmisest alates muutunud märgatavalt ka faktiline olukord, võrreldes käesoleva ajaga on HLÜ-de liikmete arv erandi kehtestamise ajaga võrreldes ligikaudu kolmekordistunud.²¹⁵

²¹² Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2013/36/EU as regards exempted entities, financial holding companies, mixed financial holding companies, remuneration, supervisory measures and powers and capital conservation measures - Presidency compromise. Vt arvutivõrgus: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=consil%3AST_6201_2018_INIT (16.03.2025).

²¹³ Euroopa Keskpanga arvamus, 25. jaanuar 2012, seoses ettepanekuga direktiivi kohta, mis käsitleb krediitiasutuste tegevuse alustamise tingimusi ning krediitiasutuste ja investeerimisühingute usaldatavusnõuete täitmise järelevalvet, ja seoses ettepanekuga, mis käsitleb määrust krediitiasutuste ja investeerimisühingute suhtes kohaldatavate usaldatavusnõuete kohta (CON/2012/5). – ELT C 105/1, LISA muudatus 2.

²¹⁴ Elanike arv kohalike omavalitsuste kaupa: <https://www.elvl.ee/elanike-arv> (13.03.2025).

²¹⁵ Eesti Pank. Statistika: Hoiu-laenuühistute koondbilanss. Vt arvutivõrgus: <https://statistika.eestipank.ee/#/et/p/149/r/1075/924> (21.03.2025); Muudatusettepanek lisada Eesti HLÜ-d direktiivi

Direktiivi 2019/878 artikli 1 ja Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiivi 2024/1619²¹⁶ artikli 1 järgi, mis mõlemad muudavad direktiivi 2013/36 artikkel 2 lg 5 erandite loetelu, on nt Saksamaal välistuse alla arvatud piirkondlikud arengupangad (saksa k *Förderbank*), mis kuuluvad riigile ja toetavad kasvu- ning struktuuripoliitikat, pakkudes kapitali seal, kus erasektor ei rahulda nõudlust piisavalt ega soovitavatel tingimustel.²¹⁷ Horvaatias, Iirimaa, Leedus, Lätis, Poolas, Madalmaades ja Ühendkuningriigis on HLÜ-dele sarnaste üksuste puhul, mis on direktiivi 2013/36 kohaldamisalast erandi alusel välistatud, kohaldatud muud siseriiklikku järelevalveraamistikku, st nad ei ole finantsjärelevalve alt välistatud. Hollandis HLÜ-dele sarnased üksused tegevusloa kohustusega.²¹⁸ Horvaatia põhjendab erandit HLÜ-de sarnastele üksustele asjaoluga, et üksused on territoriaalselt piiritletud ja ei kaasa vahendeid avalikkuselt.²¹⁹ Lisaks on sellised erandi alla kuuluvad üksused Horvaatias tegevusloa kohustusega.²²⁰ Iirimaa HLÜ-ga samalaadsele üksusele kehtib järelevalveasutuse registreerimiskohustus, mille vastav asutus võib tühistada mh juhul, kui leitakse, et liikmete vahel puudub ühine side.²²¹ Leedus kehtib HLÜ-ga sarnastele üksustele keskse ühistu põhimõte, mille järgi koondab tegevusloastatud ja krediitiasutustega sarnastele nõuetele allutatud keskühistu enda alla teised ühised.²²² Lätis on HLÜ sarnastel üksustel tegevusloa kohustus ning järelevalveasutusel on õigus tegevusloa seaduse mittejärgimisel tühistada.²²³ Samuti on lisatud, et liikmelisus sellistes Läti ühistutes ei saa laieneda üldsusele, mistõttu saaks järeldada, et sellised üksused ei kaasa vahendeid avalikkuselt.²²⁴ Ka Poolas on HLÜ sarnastele üksustele tegevusloa kohustus ja finantsjärelevalve.²²⁵ Samuti on HLÜ-ga analoogsel üksusel tegevusloa kohustus Ühendkuningriigis.²²⁶ Seega on kõik teised riigid, kes kohaldavad erandit

2013/36 artiklis 2 sätestatud välistuse alla esitati 10.04.2013. Vt arvutivõrgus: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-7-2012-0170-AM-002-002_ET.pdf (24.03.2025).

²¹⁶ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv (EL) 2024/1619, 31. mai 2024, millega muudetakse direktiivi 2013/36/EL seoses järelevalvevolituste, sanktsioonide, kolmandate riikide filiaalide ning keskkonna-, sotsiaalsete ja juhtimisriskidega. – L seeria.

²¹⁷ Streit, M. *Theorie der Wirtschaftspolitik*. Stuttgart: Werner, Ddf 1991, lk 131.

²¹⁸ Wet van 3 juli 2015 tot wijziging van de Wet op het financieel toezicht en enkele andere wetten met het oog op een regelgevend kader voor kredietunies (Wet toezicht kredietunies) (Staatsblad 2015 304). Vt arvutivõrgus: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2015-304> (03.04.2025).

²¹⁹ European Banking Authority. Report to the European Commission on the perimeter of credit institutions established in the Member States (27 November 2014), lk 36.

²²⁰ Zakon o kreditnim unijama (na snazi od 10.08.2011), artikkel 2(1). Vt arvutivõrgus: <https://www.zakon.hr/z/488/zakon-o-kreditnim-unijama> (03.04.2025).

²²¹ Credit Union Act, 1997 (Number 15 of 1997), artiklid 6 ja 97(1)(d). Vt arvutivõrgus: <https://www.irishstatutebook.ie/eli/1997/act/15> (03.04.2025).

²²² Law amending the law on the central credit union (NO VIII-1682), artikkel 4.

²²³ Krājaizdevu sabiedrību likums (līdz 23.09.2021), artiklid 9 ja 13. Vt arvutivõrgus: https://www.vvc.gov.lv/en/laws-and-regulations-republic-latvia-english/law-savings-and-loan-associations-amendments-23092021?utm_source=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F (03.04.2025).

²²⁴ European Banking Authority. Report to the European Commission on the perimeter of credit institutions established in the Member States (27 November 2014), lk 49.

²²⁵ USTAWA z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych, artiklid 7(1) ja 60. Vt arvutivõrgus: <https://www.prawo.pl/akty/dz-u-2025-379-t-j,17901249.html> (03.04.2025).

²²⁶ Baker, A., Credit Union Regulation and the Financial Services Authority: Less Is More, but Better! – *International Journal of Law and Management* 2008/50, No. 6, lk 304-305; Financial Conduct Authority, Credit Unions. Vt arvutivõrgus: <https://www.fca.org.uk/firms/credit-unions> (06.04.2025).

HLÜ-ga sarnastele üksustele siiski allutanud need üksused tegevusloa taotlemise kohustusele ning asjakohasele järelevalvemehhanismile. Teistel juhtudel on erandi alla kuuluvad üksused toimivad selgelt avalikes huvides, olles avaliku võimu omandis.

Isegi kui pidada välistuse tegemist HLÜ-dele printsiibis põhjendatuks, on erandi alusel välistatud HLÜS järgi tunnustatavad HLÜ-d. Piirangu, mis näeb ette, et hoiuseid või muid tagasimakstavaid vahendeid tohib avalikkuselt kaasata üksnes krediidasutused, eesmärk on hoiustajate kaitse.²²⁷ Direktiivi 2013/36 preambuli punktis 14 on sätestatud, et direktiivi meetmete reguleerimisala peaks olema võimalikult lai ja hõlmama kõiki krediidasutusi ja investeerimisühinguid, kes tegelevad tagasimakstavate vahendite kaasamisega avalikkuselt kas hoiustena või muul kujul. Kehtiv õigus ei sätesta Eesti HLÜ liikmeks astumisel märkimisväärseid tõkendeid ega keerukat protseduuri. Liikmeks saamiseks peavad isikud tasuma sisseastumismaksu ja osamaksu, arvestades võimalike lisatingimustega, mis tulenevad ühistu põhikirjast. Protsess ise pole väga palju keerukam kui krediidasutuses konto avamine. Lisades siia juurde praktikas puuduliku sotsiaalse kontrolli ja muud puudused, mida on käsitatud 1.8. peatükis, siis on võimalik kehtivat õigusraamistikku ära kasutades irduda hoiustajate kaitse tagamise eesmärgist.²²⁸ Kui HLÜ-d ei järgi seaduses sätestatud moodustamise ja liikmete vastuvõtmise põhimõtteid ning selle kontrollimiseks ja jõustamiseks puuduvad vajalikud mehhanismid, on funktsioonilt krediidasutusele vastava isiku igasugusest finantsjärelevalve raamistikust välja jätmine ebaõige. Kuivõrd erand välistab HLÜS järgi tunnustatavad HLÜ-d, siis olukorras, kus HLÜ-d HLÜS sätestatust kinni ei pea, ei saaks nad seega olla ka erandi alusel krediidasutuste regulatsiooni alt välistatud. Erandi välistatust võiks pidada põhjendatuks ja HLÜ-d oleksid krediidasutuste regulatsiooni kohaldamisalast väljas siis, kui nende tegevus oleks kooskõlas HLÜS sätestatuga ja toimiks mehhanism, mis seda kooskõla tagaks. Seejuures poleks sellisel juhul nende kapitali kaasamine ilmtingimata kvalifitseeritav avalikkuselt rahaliste vahendite kaasamisena (vt peatükk 2.3.3).

Kuigi on tõdetud, et direktiivi 2013/36 artikkel 2 lg 5 erandi alla paigutuvadki oma tegevuselt krediidasutustele vastavad üksused, sh teiste riikide HLÜ-dega võrreldavad üksused, tuleks seejuures silmas pidada ka ühistegevuse alustest kinni pidamist.²²⁹ On küsitav, kas üksnes raha panustavad liikmed, kes käituvad sarnaselt investoritega ning kes on huvitatud vaid kapitali tootlusest, soovimata sooritada HLÜ-ga muid tehinguid, vastab lõppes ühistegevuse ideele.²³⁰ EL

²²⁷ EK C-366/97, *Massimo Romanelli and Paolo Romanelli versus Itaalia*, ECLI:EU:C:1999:71, kohtujurist N. Fenelly ettepanek, p 11.

²²⁸ Muudatusettepanekute loetelu hoiu-laenuühistu seaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse eelnõule (240 ME II), lk 1-2.

²²⁹ European Banking Authority. EBA Report on Other Financial Intermediaries and Regulatory Perimeter Issues (9. november 2017), lk 18.

²³⁰ Bovis, C. H., lk 58.

pangandusregulatsioon taotleb ühtseid usaldatavusnormatiive, soodustada ühtse turu toimimist ning vähendab konkurentsimoonutusi ja õigusaktide erinevuste ärakasutamist.²³¹ Kui erandi eesmärk oli võimaldada finantsteenuste osutamist ühistegevuse kaudu lihtsustatud korras, ilma krediidasutustele kehtestatud nõuete rakendamiseta, järgides seaduses sätestatud HLÜ-dele kehtestatud piiranguid ning toimides ühise sidemega liikmete sotsiaalse kontrolli all, siis tänaseks ei ole selle erandi kehtivus enam põhjendatud. Seejuures on teised riigid, mis võimaldavad HLÜ-ga sarnastel üksustel erandile tugineda, integreerinud need üksused tegevusloakohustuse ning järelevalveraamistiku alla. Järelikult, isegi kui pidada erandi rakendamist selle sõnastuses põhjendatuks, ei vasta enamik HLÜ-sid praktikas HLÜS-s sätestatud tingimustele ning nendepoolne rahaliste vahendite kaasamine on kvalifitseeritav hoiuste kaasamiseks avalikkuselt. Seega võib leida, et HLÜ-d, mis vastavad krediidasutuse definitsioonile, täidavad krediidasutuse funktsioone, hälbivad liikmetevahelise ühise sideme ja sotsiaalse kontrolli põhimõtetest, võimaldades seejuures oma liikmeks saada ja rahaliste vahendite vastuvõtmist piiramata isikutelt ilma järelevalveraamistiku alla kuulumata, ei peaks olema direktiivi 2013/36 artikkel 2 lg 5 järgi direktiivi kohaldamisalast välistatud.

3.2. Vahendite avalikkuselt vastuvõtmise lubatavus kui toimingute suhtes kohaldatakse hoiustajate ja investorite kaitsmiseks mõeldud eeskirju ja järelevalvet.

Direktiivi 2013/36/EL artikkel 9 lg 2 sätestab, et artikkel 9 lg-s 1 sisalduvat hoiuste ja muude tagasimakstavate vahendite avalikkuselt vastuvõtmise piirangut ei kohaldata tingimusel et kõnealuste toimingute suhtes kohaldatakse hoiustajate ja investorite kaitsmiseks mõeldud eeskirju ja järelevalvet. Selline välistus pärineb teisest pangandusdirektiivist²³².

Viimase läbiviidud uuringu järgi tugines erandile otsesõnu neli EL liikmesriiki. Erand oli kasutusel hoiuste vastuvõtmiseks hoiustamisettevõtete (ingl *savings company*) poolt; struktureeritud finantsvahendusettevõtete (ingl *structured finance vehicles*) poolt emiteeritud ja pangandustegevusega seotud väärtpaperite või muude kohustuste puhul; finantsvahendajate emiteeritud ettevõtete võlakirjade jaoks; järelmaksuga kaupade müümisel. Neile, kes erandile tuginevad, on seatud siseriiklikult piirangud, sh piirangud usaldusnormatiivide kontekstis.²³³

²³¹ Euroopa Keskpannga arvamus, 25. jaanuar 2012, seoses ettepanekuga direktiivi kohta, mis käsitleb krediidasutuste tegevuse alustamise tingimusi ning krediidasutuste ja investeerimisühingute usaldatavusnõuete täitmise järelevalvet, ja seoses ettepanekuga, mis käsitleb määrust krediidasutuste ja investeerimisühingute suhtes kohaldatavate usaldatavusnõuete kohta (CON/2012/5). – ELT C 105/1, p 3.1.

²³² Second Council Directive 89/646/EEC of 15 December 1989 on the coordination of laws, regulations and administrative provisions relating to the taking up and pursuit of the business of credit institutions and amending Directive 77/780/EEC. – L 386.

²³³ European Banking Authority. EBA Report on Other Financial Intermediaries and Regulatory Perimeter Issues (9. november 2017), lk 14-15.

Eesti on märkinud, et ei tugine direktiivi 2013/36 artikkel 9 lg-s 2 sätestatud erandile.²³⁴ Puuduvad ka siseriiklikud õigusaktid, mis sisaldaks samasisulist reeglit ja millest tulenevalt saaks pidada erandit siseriiklikusse õigusesse ülevõetuks. Samas ei nõua direktiivi 2013/36 artikkel 9 lõige 2 sõnastus seda, et liikmesriigid peaksid oma siseriiklikes õigusaktides erandile selgesõnaliselt tuginema. Erandile tuginemist ja seda, et erand on siseriiklikusse õigusesse ülevõetud võib näidata ka üksnes see, et isikul on lubatud kaasata hoieuseid või muid tagasimakstavaid vahendeid avalikkuselt tingimusel, et tema tegevusele kohaldatakse hoiustajate ja investorite kaitseks ettenähtud eeskirju ja järelevalvet, ilma et selleks oleks nõutav krediitiasutuse tegevusloa olemasolu.²³⁵ Samas on Eesti kontekstis käesoleval juhul paslik tugineda sisendile, mille järgi hetkel Eestis sellisele erandile ei tugineta.

Erandile tuginedes on riigid kehtestanud subjektidele erinevaid piiranguid. Nt on pädevad asutused vabastanud isiku tegevusloa nõudest, kui see on kooskõlas nõuetekohase reguleerimisega ja kui pädev asutus on veendunud, et erandi tegemine on kooskõlas panganduse nõuetekohase reguleerimisega ning et pädeva asutuse poolt nõutavaks peetavad tingimused on täidetud. Erandit rakendatakse ka muude tagasimakstavate vahendite kaasamisel avalikkuselt, kui järgitakse siseriiklikke piiranguid, sh usaldatavusnormatiive ja äriühingu eeskirju.²³⁶ Kuivõrd Eestis puudub HLÜ-de üle finantsjärelevalve, siis ei saaks HLÜ-sid käesolevas peatükis käsitletava erandi all mahutada. Isegi kui jaatada teatavate usaldusnormatiivide olemasolu (nt HLÜS § 22 lg 3 ja § 27), puuduvad Eestis mehhanismid, et norme HLÜ-de suhtes jõustada, kuivõrd järelevalveasutused seatud nõuete täitmist ei kontrolli. Asjaolu, et HLÜ-d ei järgi neile sätestatud nõudeid ilmestab ka peatükis 1.7.2.1. leitu, millest nähtus ühistute moodustamise ja liikmete vastuvõtmise reeglite laialdane mittejärgimine. Järelikult hoolimata sellest, et Eesti käesoleva töö kirjutamise ajal direktiivi 2013/36 artikkel 9 lg 2 välistusele siseriiklikus õiguses ei tugine, poleks selline tuginemine kehtivat olukorda arvesse võttes ka võimalik. HLÜ-de suhtes ei kohaldata nõutavat hoiustajate ja investorite kaitsmiseks mõeldud eeskirju ja järelevalvet. Erandile tuginemine oleks mõeldav nt juhul, kui HLÜ-d muudetaks vähemalt mingis ulatuses FI järelevalve subjektideks.

Seoses direktiivi 2013/36 artikkel 2 lg 5 ning artikkel 9 lg 2 vahekorraga on osundatud, et kui üksus on juba artikkel 2 lg 5 alusel direktiivi kohaldamisalast välistatud, ei pea talle täiendavalt kohaldama artikkel 9 lg-s 2 sätestatud.²³⁷ Selliselt saab järeldada, et kui üksus on artikkel 2 lg 5 alusel direktiivi 2013/36 kohaldamisalast välistatud, ei rakendu sellele tingimus, mille järgi peab selle toimingute suhtes kohaldama hoiustajate ja investorite kaitsmiseks mõeldud eeskirju ja

²³⁴ European Banking Authority. EBA Report on Other Financial Intermediaries and Regulatory Perimeter Issues (9. november 2017), lk 16.

²³⁵ *Ibidem*, lk 17.

²³⁶ *Ibidem*, lk 15.

²³⁷ *Ibidem*, lk 18.

järelevalvet. Nii võib leida, et HLÜ-d, mille suhtes puudub Eestis hoiustajate ja investorite kaitsmiseks mõeldud eeskirjad ja järelevalve, saavad siiski kvalifitseeruda direktiivi 2013/36 artikkel 2 lg 5 erandi alla. Samamoodi ei ole direktiivi 2013/36 artikkel 9 lg 2 rakendamisel kohustuslikku eeldust, et üksus oleks selle tarbeks artikkel 2 lg 5 järgi välistatud isikute loetelus. Mainitud normides sätestatud erandid ei ole mõeldud hõlmama sama isikute ringi. Olemuselt on direktiivi 2013/36 artikkel 9 lõike 2 eesmärk on hõlmata selliseid isikuid või üksusi nagu teatavad väärtpaperistamise ettevõtted (ingl *securitisation vehicles*), mis emiteerivad võlapabereid (ingl *notes*), ühisrahastusplatvormid või ettevõtted, mis emiteerivad oma tegevuse rahastamiseks võlakirju avalikkusele, kuid mis ei ole oma olemuselt krediidiasutused.²³⁸

3.3. Võimalikud valikud hoiu-laenuühistute edasises reguleerimises seoses hoiuste või muude tagasimakstavate vahendite kaasamisega

Viimase kavandatud HLÜ-de tegevust ümber korraldada plaaninud seaduseelnõu järgi peaksid HLÜ-d edaspidi taotlema ühistupanga või krediidiasutuse tegevusluba. Senisel viisil võiksid edasi tegutseda HLÜ-d, kui nad ei kaasaks avalikkuselt hoiuseid ning seda tulundusühistu vormis.²³⁹ Seejuures nähakse ühe argumendina hetkel kehtiva regulatsiooni muutmiseks selle võimalikku vastuolu EL-i õigusega justnimelt avalikkuselt hoiuste kaasamise vaates.²⁴⁰

HLÜ-de tegevus moel, kus liikmetelt võetakse vastu hoiuseid või muid tagasimakstavaid vahendeid koos oma arvel laenu andmisega, vastab krediidiasutuse mõistele (vt 2.3.5. peatükk). Eelkõige tingib krediidiasutuse mõistele vastavuse see, et kapitali kaasamine toimub viisil, mida saab pidada hoiuste või muude tagasimakstavate vahendite kaasamiseks avalikkuselt. Vastavalt leitule tuleneb avalikkuselt kaasamine asjaolust, et HLÜ liikmeks saamisele ei seata piisavaid piiranguid. Liikmeks saamist eksponeeritakse ja liikmete vastuvõtmine toimub selliselt, et liikmeks on võimalik saada suurel osal juhtudel igal täisealisel Eestis elaval isikul. Järelkult vääraseks HLÜ-de krediidiasutuseks pidamise see, kui nende poolt hoiuste või muude tagasimakstavate vahendite kaasamine ei kvalifitseeruks samade vahendite kaasamiseks avalikkuselt. Koos sellega kaoks ka õigusraamistiku mõttes imperatiivne vajadus kohaldada HLÜ-dele krediidiasutuste regulatsiooni ning muuta selle tõttu kehtivat HLÜ-de regulatsiooni.

Vältimaks seda, et HLÜ-de hoiuste või muude tagasimakstavate vahendite kaasamine oleks peetav nimetatud vahendite avalikkuselt kaasamiseks, tuleks kõigepealt tagada see, et ühistud peaksid kinni hetkel HLÜS-s sätestatust. See tähendab, et HLÜ-d peaksid järgima rangelt moodustamise

²³⁸ European Banking Authority. EBA Report on Other Financial Intermediaries and Regulatory Perimeter Issues (9. november 2017), lk 18-19.

²³⁹ Hoiu-laenuühistu seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu SE seletuskiri (august 2024), lk 3.

²⁴⁰ *Ibidem*, lk 10-11.

ja liikmete vastuvõtmise nõudeid. Hetkel saab leida, et HLÜ-de liikmete kaasamine saab toimuda ja paiguti toimubki täiesti piiramatult. Lisaks kehtiva regulatsiooni järgmise tagamisele tuleks kaaluda ka territoriaalsuse põhimõttel moodustatud ühistutele liikmete piirarvu seadmisele ning ühiste majanduslike huvide alusel moodustatud ühistute liikmete piirarvu madaldamisele. Ei nähtu selgeid argumente, mis peaks territoriaalsuse alusel moodustatud ühistutes olema lubatud liikmete arv suurem kui territoriaalsuse alusel moodustatud ühistul. Eelneva eesmärk oleks kindlustada põhimõtet, et HLÜ-des toimiks sotsiaalne kontroll ja püsiks liikmetevaheline ühine side.

Kui aga rahulduda sellega, et HLÜ tegevus vastab funktsionaalselt krediidasutuse mõistele, siis tuleks hinnata, kas esineb erandeid, mis välistaks vastuolu EL õigusega. Direktiivi 2013/36 artikkel 2 lg 5 p 7 sätestabki HLÜ-de kohta erandi, mistõttu on nad pangandusregulatsioonide kohaldamisalast väljas. Seega *prima facie* on kehtiv HLÜ-de regulatsioon igal juhul EL õigusega vastavuses, sest HLÜ-d on direktiivi 2013/36 artikkel 2 lg 5 p 7 järgi sama direktiivi kohaldamisalast välistatud. Seejuures ei kohaldu eelnevale välistatusele sama direktiivi artikkel 9 lg 2 välistuse tegemist piirav kriteerium.²⁴¹ Kuigi erandi seadmisele pole kehtestatud selgesõnalisi kriteeriume ega muid tõkendeid, ei nähtu alust, miks peaks hetkel toimuv HLÜ-de mudel kuuluma erandi alla ja väljapoole pangandusregulatsiooni kaitsealast. Lisaks erandi kui sellise tegemise võimalikule põhjendamatusse ei järgi enamik ühistuid HLÜS regulatsiooni ning on irdunud liikmete sotsiaalse kontrolli ja ühise sideme põhimõtetest, mistõttu ei vastaks nad erandi sisule. Printsipiis ei ole otsesõnu keelatud lisada direktiivi 2013/36 artikkel 2 lg 5 erandi alla ka selline isik, mis kaasab vahendeid avalikkuselt (vt 3.1.1. peatükk), kuid tehnilised või poliitilised põhjused ei näi Eesti HLÜ-de erandi alla paigutumist toetavat (vt 3.1.2. peatükk). Samuti võiks erandi alla kuulumisel kohalduda HLÜ-dele sarnaselt teistele erandit kohaldavatele riikidele muu siseriiklik finantsjärelevalve raamistik.

Järelikult lahendaks hoiuste või muude tagasimakstavate vahendite kaasamise vaatest konflikti vahendite kaasamise seaduslikkusega esmalt see, kui piirataks liikmeks saamist ning jõustataks HLÜS-s sätestatud kehtivat regulatsiooni. Sellisel juhul oleks võimalik kindlamalt väita, et HLÜ-d ei vasta krediidasutuse definitsioonile, mis välistaks vajaduse allutada nad krediidasutustele ette nähtud regulatsioonile. Kui aga hoolimata järeldusest, et HLÜ-d ei kvalifitseeru krediidasutusteks ja jääksid seetõttu põhimõtteliselt direktiivi 2013/36 kohaldamisalast välja, otsustatakse siiski jätta selguse eesmärgil jösse sama direktiivi artikli 2 lg 5 p 7 erand, muutuks erandi õigustamine ja HLÜ-de selle alla paigutumine oluliselt lihtsamaks. Sellisel juhul oleks selge, et HLÜ-d ei tegutse enam funktsionaalselt krediidasutustena, vaid on piiratud

²⁴¹ European Banking Authority. EBA Report on Other Financial Intermediaries and Regulatory Perimeter Issues (9. november 2017), lk 18-19.

liikmeskonnaga ühistud, mis osutavad finantsteenuseid oma liikmete ühistegevuse toetamiseks, mis omakorda muudaks HLÜ-d erandi sisule vastavaks.

HLÜS eesmärgiga kooskõlalise ühistegevuse säilimist silmas pidades ei ole tingimata hoiuste või muude tagasimakstavate vahendite vastuvõtmise vaatest tarvilik viia HLÜ-d ühistupanga või krediitiasutuste regulatsiooni alla.

KOKKUVÕTE

Magistritöö eesmärk oli selgitada välja, kas käesoleval ajal Eestis tegutsevate HLÜ-de tegevus ja neile mõeldud õigusraamistik vastab asjaomasele finantsregulatsioonile. Eelkõige taotles magistritöö selgust selles, kas HLÜ-de tegevus kapitali kaasamisel vastab oma sisult krediidasutuste tegevusele viisil, mis eeldaks EL õiguse kohaselt krediidasutustele kohalduvate regulatiivsete nõuete rakendamist, hinnates seejuures vajadusel võimalikke lahendusi, mille rakendamine võimaldaks HLÜ-de tegevust viia finantsregulatsioonidega kooskõlla. Eeltoodud eesmärgi saavutamise tarbeks uuris autor esmalt HLÜ-de olemust ja funktsioneerimise põhimõtteid ning Eestis tegutsevate HLÜ-de najal ka nende toimimist praktikas. Seejärel uuriti krediidasutuse mõistet selle elementide kaupa, kõrvutades neid HLÜ-de tegevusega ning andmaks hinnangu, kas HLÜ-de tegevus vastab krediidasutuste mõistele. Avalikkuselt hoiuste või muude tagasimakstavate vahendite kaasamine on üldjuhul reserveeritud eksklusiivselt vaid krediidasutustele ning vastates krediidasutuse mõistele peaksid HLÜ-d olema ilma erandite kohaldamiseta allutatud krediidasutuste regulatsioonile ning tegutsema vastava tegevusloa alusel. Viimaks vaadeldi eeltoodust johtuvalt, kas HLÜ-d kvalifitseeruksid mõne krediidasutuste regulatsiooni alt välistava erandi alla ning kas selline välistatus on põhjendatud.

HLÜ-d on ühistegevuse kaudu oma liikmetele finantsteenuseid osutavad üksused, mis on mõeldud toimima liikmetevahelisele ühisele sidemele ja sotsiaalsele kontrollile toetudes. Seejuures ei ole HLÜ-d finantsjärelevalve all ehk nad ei ole FI vaates kohustatud subjektid. HLÜ-na tegutsemiseks piisab üksnes RAB-i tegevusloast. HLÜ-de õigusraamistikku luues nähti aktiivset rolli selle liikmetel, kes peaksid kontrollima HLÜ-de tegevust ja seaduste järgimist ning vastutama vajadusel võimalike minetuste eest. See tähendab, et HLÜ-d olid mõeldud toimima sisemisel kontrollil, mis eeldab liikmete proaktiivsust ning mistõttu ei peetud vajalikuks avaliku võimu regulatiivset sekkumist riikliku finantsjärelevalve näol. Ometi pakuvad HLÜ-d liikmetele finantsteenuseid, sh kapitali kaasamist ja laenude väljastamist, sarnaselt krediidasutustele.

Uurides Eestis tegutsevate HLÜ-de moodustamise ja liikmeks vastuvõtmise tingimusi ilmnes, et valdav enamik tegutsevaid HLÜ-sid ei järgi seaduses sätestatud moodustamise ja liikmeks vastuvõtmise põhimõtteid. HLÜ-d võimaldavad liikmeks saada märksa laiemal hulgal isikutel, kui seadus seda ette näeb. Seejuures on Eesti tegutsevad HLÜ-d asutatud valdavalt lähtudes territoriaalsuse põhimõttest. Selliste HLÜ-de puhul esineb sageli puudujääke tegevuspiirkonna määramisel. Paljud territoriaalsuse põhimõttel asutatud ühistud on määranud oma tegevuspiirkonnaks kogu Eesti territooriumi või muu ulatuslikuma ala kui seadus lubaks. Samuti on seaduse teatava ebaselguse tõttu tõlgendatud praktikas laiendavalt ka HLÜ ühistel majanduslikel huvidel ja ühisel kutsealal moodustamise aluseid, pööramata sealjuures liigselt

tähelepanu liikmeks saamise tingimuste konkretiseerimisele ja kitsendamisele. Selline tegevuspiirkonna määratlemise nõuete eiramine toob kaasa olukorra, kus HLÜ liikmeks võivad saada märkimisväärselt suurem hulk isikuid, kui seadusandja seda algselt ette nägi, seejuures ei vasta sellised ühistud enam liikmete ühise sideme ning sotsiaalse kontrolli põhimõtetele. Sisuliselt puuduvad selliselt liikmete vastuvõtmisel igasugused piirangud. Kusjuures eelviidatud omadusi on peetud peamisteks argumentideks, miks ei ole HLÜ-d finantsjärelevalve all ning mistõttu ei peaks HLÜ-de rahaliste vahendite kaasamist pidama rahaliste vahendite kaasamiseks avalikkuselt.

Hinnates, kas HLÜ-d täidavad rahalisi vahendeid vastuvõttes finantsregulatsioone, on uuritud HLÜ-de vastavust krediidasutuse mõistele, kuivõrd üldreeglina on avalikkuselt hoiuste või muude tagasimakstavate vahendite kaasamine lubatud üksnes krediidasutustele. Vastates krediidasutuste definitsioonile, oleks HLÜ-de allutamine krediidasutuste regulatsioonile vältimatu, kui HLÜ-de suhtes ei kohaldataks krediidasutuste regulatsiooni alt välistavaid erandeid.

Krediidasutus on mh ettevõtja, mis tegeleb oma äritegevuse raames avalikkuselt hoiuste või muude tagasimakstavate vahendite vastuvõtmisega ja oma arvel laenu andmisega. Magistritööst nähtus, et HLÜ-d toimivad viisil, mis tingib nende poolt rahaliste vahendite vastuvõtmise käsitamist hoiuste vastuvõtmisena. Hindamisel, kas rahaliste vahendite vastuvõtmine on toimunud avalikkuselt, puuduvad rahvusvahelisel tasandil üheselt kohalduvad kriteeriumid, seejuures ei piirata küsimuses siseriiklike arusaamade rakendamist. Printsibina peetakse vahendeid avalikkuselt kaasatuks, kui need on vastuvõetud muult isikult kui teiselt krediidasutuselt, samuti välistatakse paiguti avalikkuse alt teatavad professionaalsed turuosalised. Eestis peetakse avalikkuseks hoiuste kaasamise kontekstis eelnevalt kindlaks määramata isikute ringi. Siseriiklikest tõlgendustest lähtudes võib eelnevalt kindlaks määramata isikute ringi all mõista isikuid, kes ei ole eelnevalt konkreetselt määratletud ning kelle ring on väga piiratud. Seetõttu tuleks mõistet avalikkus tõlgendada selliselt, et see hõlmab olukordi, kus kapitali on võimalik pakkuda määratlemata isikute ringil, keda ei ole eelnevalt piiratud ning kuhu võib kuuluda põhimõtteliselt igäüks. HLÜS § 5 lg 1 järgi võib HLÜ moodustada territoriaalsuse; töö-, teenistus- või kutsealasel; või ühiste majanduslike huvide põhimõttel. Seaduse mõtte järgi peaks HLÜ liikmete vahel olema ühine side. Kapitali kaasamine ei toimuks seega igäühelt, vaid isikute ring on piiratud liikmetevahelise ühise tunnusega. Siiski võimaldavad HLÜ-d praktikas liikmeks astumist ulatuslikumalt, kui seadus ette näeb, seejuures puudub HLÜ-de moodustamise ja liikmete vastuvõtmise üle regulatiivne järelevalve. Tööst järeldub, et HLÜ-de kapitali kaasamine ei toimu tingimata avalikkuselt, kui ühistud järgiksid seaduses sätestatud. Probleemaatiline on kehtiva õigusraamistiku ebapiisav rakendamine ja jõustamine, mille tulemina funktsioneerivad HLÜ-d viisil, mis tingib avalikkuse elemendi täidetuks lugemise.

Kuivõrd HLÜ-d vastavad oma tegevusega krediidasutuste mõistele, peaks nende tegevuse finantsregulatsioonidega vastavuses olemise jaatamiseks kohalduma neile mõni neid krediidasutuste regulatsiooni alt välistav erand. Direktiivi 2013/36 artikkel 2 lg 5 p 7 sätestab, et Eestis on direktiivi ning koos sellega suuresti kogu krediidasutuste regulatsiooni alt välistatud HLÜ-d. Erandi eesmärk on välistada avalikes huvides tegutsevad isikud ja need, kelle tegevus ei nõua tingimata EL-i pangandusõiguse kohaldamist. Mainitud erand ei näe kohustuslikuna ette, et liikmesriikidele tehtud erandite suhtes peaks kindlasti rakenduma siseriiklik finantsjärelevalve, samas on mitmel puhul selle vajadust jaatud. Kõik teised riigid, mis sama erandit HLÜ sarnaste üksuste puhul kasutavad, on samas allutanud sellised subjektid tegevusloakohustuse teel siseriiklikule finantsjärelevalve alla. Ei nähtunud selgeid tehnilisi või poliitilisi põhjuseid, miks peaksid järelevalveraamistikust väljaspool tegutsevad ning krediidasutustega samaselt funktsioneerivad HLÜ-d olema krediidasutuste regulatsiooni alt välistatud. Erandist tulenevalt ei oleks HLÜ-de rahaliste vahendite kaasamine finantsregulatsioonidega vastuolus, kuid kahtluse alla võib seada erandi alla paigutumise põhjendatuse ning HLÜ-de erandile vastavuse. Võttes arvesse, et hoiuste või muude tagasimakstavate vahendite avalikkuselt kaasamise krediidasutustele reserveerimise eesmärk on hoiustajate kaitse ning HLÜ-d on sageli irdunud oma ühistegevuslikust eesmärgist ja neile mõeldud sotsiaalse kontrolli ja liikmetevahlise sideme tagamisest, ei ole HLÜ-de erandi alla paigutamine põhjendatud. Tööst ei nähtunud, et HLÜ-dele võiks käesoleval juhul kohalduda muud alternatiivsed erandid.

Kehtivat HLÜ regulatsiooni muutmata vastaksid HLÜ-d krediidasutuste mõistele, samuti ei peaks nad mahtuma ühegi asjaomase erandi alla, mistõttu võib leida, et nad peaksid olema allutatud krediidasutuste regulatsioonile. Samas nähtus tööst, et krediidasutuste mõiste täidetuse tingis eelkõige rahaliste vahendite kaasamine avalikkuselt. Sealjuures ei oleks autori leitu põhjal avalikkuse kriteerium tingimata täidetud, kui kehtiva HLÜ regulatsiooni suudetaks jõustada. Samal ajal puudub väljakujunenud siseriiklik praktika avalikkuse mõiste tõlgendamise kohta hoiuste kaasamise kontekstis, mistõttu ei saa välistada, et HLÜ-de tegevust võib pidada avalikkusele suunatud tegevuseks, isegi kui nad tegutsevad kooskõlas HLÜS sätetega. Siiski kahtleb autor sellise seisukoha põhjendatuses. Juhul kui HLÜ-d siiski jätkavad vastamist krediidasutuste mõistele, siis olukorras, kus HLÜ-d vastaksid HLÜS sätetatule ning nende suhtes kohaldataks alternatiivset riiklikku finantsjärelevalve raamistikku, toetaks see HLÜ-de krediidasutuste regulatsiooni alt välistavate erandite alla paigutumist. Seega ei ole HLÜ-de finantsregulatsiooniga vastavusse viimisel ainsaks vahendiks nende krediidasutuste regulatsioonile allutamine. Samuti tuleb tähelepanna, et seni kuni HLÜ-d on kehtivalt direktiivi 2013/36 kohaldamisalast välistatud, on normatiivselt HLÜS-i järgivate HLÜ-de tegevus rahaliste vahendite kaasamisel finantsregulatsioonidele vastav.

THE CONFORMITY OF SAVINGS AND LOAN ASSOCIATIONS' CAPITAL RAISING WITH EXISTING FINANCIAL REGULATIONS. Abstract

The objective of the master's thesis was to ascertain whether the operations of the savings and loan associations currently in operation in Estonia and the legal framework governing them are in accordance with the relevant financial regulations. In particular, the objective of the master's thesis was to ascertain whether the activities of savings and loan associations in raising capital correspond in substance to the activities of credit institutions in a way that would require the implementation of the regulatory requirements applicable to credit institutions under EU law. The thesis also sought to evaluate, if relevant, potential solutions that could be implemented to align the operations of savings and loan associations with financial regulation. In order to achieve the aforementioned objective, the author first studied the nature and functioning principles of savings and loan associations, and then, on the basis of the savings and loan associations operating in Estonia, their functioning in practice. The concept of credit institution was then examined in terms of its constituent elements. These elements were compared with the activities of savings and loan associations. The aim was to assess whether the activities of savings and loan associations meet the definition of credit institutions. In this context, the raising of deposits or other repayable funds from the public is generally reserved exclusively to credit institutions. Savings and loan associations should be subject to the regulation of credit institutions, without exception, and should operate on the basis of a credit institution authorisation, by complying with the definition of a credit institution. Finally, the question was posed of whether savings and loan associations should be regarded as falling within any of the exemptions from the regulation of credit institutions, and whether such an exclusion would be justified. On the basis of the above, the author formulates and tests the following hypothesis: the operation of savings and loan associations as they currently operate by accepting funds does not comply with EU banking law and the only way to achieve compliance is to bring savings and loan associations under the legal framework of credit institutions or cooperative banks.

Savings and loan associations provide financial services in a manner that is not subject to prudential restrictions by the Financial Supervision and Resolution Authority (hereinafter the EFSA) and are not under the supervision of the latter. Under the current approach, members are required to actively manage and contribute to the operation of savings and loan associations, with the members themselves ensuring that the activities of savings and loan associations comply with applicable requirements. Savings and loan associations are not subject to supervision by the EFSA and it is therefore considered necessary to amend the regulation of savings and loan associations to bring them under a broader regulatory framework in order to protect depositors' funds.

According to the latest draft amendment to the Savings and Loan Associations Act, savings and loan associations will have to be reorganised as credit institutions or cooperative banks. However, the draft legislation has not yet reached the *Riigikogu*. One of the arguments for changing the current regulation is that the acceptance of deposits by savings and loan associations may not be in line with EU banking regulations. In particular, the compatibility of the inclusion of savings and loan associations' deposits with the EU regulation on credit institutions is problematic.

An examination of the conditions for the formation and admission to membership of the savings and loan associations operating in Estonia revealed that the vast majority of the operating savings and loan associations do not comply with the principles of foundation and admission to membership laid down by law. In practice, the number of individuals considered eligible for membership is significantly broader than what the law permits. Savings and loan associations can be founded on the principle of territoriality, common work, service or profession, or common economic interests. A significant proportion of savings and loan associations operating in Estonia have been founded on the principle of territoriality; however, these entities frequently encounter difficulties in precisely delineating their designated area of operation. Many savings and loan associations established on the basis of the territoriality principle have defined their area of activity as the whole territory of Estonia or a wider area than the law allows. Furthermore, due to a certain legal ambiguity, the criteria for the establishment of savings and loan associations based on common economic interests or a common profession have been interpreted broadly in practice, often without sufficient emphasis on specifying or limiting the conditions for membership. The disregard for statutory formation requirements, coupled with the absence of an effective supervisory mechanism, has resulted in situations where a substantially larger number of individuals than originally intended by the legislator are able to join savings and loan associations, thereby undermining the principles of a common bond and social control. In essence, there are no restrictions on membership. However, the common bond between members, the social control of cooperatives and the limited nature of membership have been cited as the main arguments for not subjecting savings and loan associations to financial supervision, and for not considering the raising of funds by savings and loan associations as raising funds from the public.

In assessing whether savings and loan associations comply with financial regulations by accepting funds, the compatibility of savings and loan associations with the definition of credit institutions has been examined, since, as a general rule, only credit institutions are allowed to raise deposits or other repayable funds from the public. According to Regulation (EU) No 575/2013 of the European Parliament and of the Council, Article 4(1)(1)(a), a credit institution is, among other things, an undertaking which, in the course of its business, takes deposits or other repayable funds from the

public and grants credit for its own account. for the purpose of this thesis and due to the nature of savings and credit associations, an alternative basis for the definition of credit institution in Article 4(1)(1)(b) of the same directive has not been analysed.

The concept of deposit includes the following main components: a sum of money repayable on demand or at a time agreed in the contract, otherwise the unconditional repayment of the principal of a sum of money, with or without interest or a premium; received from third parties; received in the course of a business. In Estonian law, deposit is defined in the Guarantee Fund Act, but it should be noted that the definition there is based on the context of deposit guarantees and is not always directly applicable to the definition of a credit institution. The term "other repayable funds" covers instruments such as bonds and similar securities, including tradable savings certificates, provided that they are issued on a continuous basis. These are financial instruments which by their very nature are repayable. Any receipt of funds that entails an obligation to repay them should be considered as an acceptance of deposits or other repayable funds. However, it is sufficient for the definition of a credit institution to include only deposits. As a result of the thesis, it was found that savings and loan associations operate in a way that implies that their acceptance of funds is treated as acceptance of deposits.

There are no universally accepted criteria at the EU level for determining whether funds have been received from the public, and Member States retain the discretion to define the concept of 'the public' within their respective legal frameworks. As a general principle, funds are considered to have been received from the public if they are received from a person other than another credit institution, and certain professional market participants are sometimes excluded from the public. According to the Credit Institutions Act § 4(3), in Estonia, the public are deemed to be a previously unspecified set of persons. On the basis of national interpretations, the circle of persons previously unspecified may be understood as persons who are not predefined in a specific way and whose circle is very limited. Accordingly, the concept of 'public' in the context of deposit-taking should be understood as encompassing situations in which capital may be offered to an unspecified circle of individuals who are not predetermined and among whom, in principle, anyone may be included. According to § 5(1) of the Savings and Loan Associations Act, a loan and savings association may be formed on the grounds of territoriality; occupational, professional or trade association; or common economic interest. In line with the intended purpose of the legislation, membership in savings and loan associations should be based on a common bond, thereby limiting capital raising to a defined group of individuals. In practice, however, associations often admit members more broadly than prescribed, in the absence of regulatory oversight of member formation and admission. This thesis concludes that capital raising by such associations does not inherently

constitute acceptance from the public, provided legal requirements are followed. The core issue lies in the inadequate implementation and enforcement of the legal framework, resulting in practices that give rise to the public element being effectively fulfilled.

When evaluating whether the criterion "granting of credit on own account" is met, particular attention should be given to whether the individual enters into agreements for the provision of sums of money for a specified duration, with repayment terms typically involving the payment of an additional fee alongside the repayment of the agreed-upon amount. Unlike the handling of deposits or other repayable funds, lending on one's own account does not require that the activity be conducted with the public. Granting a loan on one's own account and in one's own name indicates that the individual is the creditor of the loan and that the loan becomes an asset of the individual. Given that one of the primary and ongoing activities of a loan and savings association is, among other things, lending – encompassing consumer credit, mortgages, and factoring – and is conducted in its own name using capital obtained from its members, it can be asserted that loan and savings associations fulfill the criterion of granting credit on their own account.

Therefore, in the absence of established national practice, it cannot be conclusively stated that savings and loan associations would fail to meet the criterion of publicity if they were to operate in accordance with the law, nor can it be definitively argued that they should be excluded from the regulation of credit institutions on the basis that they do not meet the definition of such institutions. However, there are compelling arguments to suggest that, in practice, savings and loan associations do meet the criterion of public and, from a functional perspective, fall within the scope of the definition of credit institutions. To the extent that savings and loan associations, by virtue of the nature of their activities, fall within the definition of credit institutions, they must qualify for an exemption from the regulatory framework applicable to credit institutions in order to ensure alignment with the overarching objectives of financial supervision. Article 2(5)(7) of directive 2013/36 provides that in Estonia, the directive – and thus the more comprehensive regulation of credit institutions – does not apply to savings and loan associations. The rationale for the exemption should be to exclude entities pursuing public interest objectives, as well as other Member State-specific entities whose operational nature does not require the application of EU banking legislation. This exemption does not entail a mandatory obligation for Member States to subject the exempted entities to national financial supervision, although, in several instances, the necessity of such supervision is acknowledged. In all other Member States with an approach similar to Estonia's, entities comparable to savings and loan associations are subject to national financial supervision, usually through an authorisation requirement. In contrast, Estonia has no alternative supervisory framework for savings and loan associations. In Estonia, savings and loan

associations are subject to a licensing requirement by the Financial Intelligence Unit, but this does not include prudential supervision and applies only to anti-money laundering and counter-terrorist financing requirements. Moreover, there is no apparent technical or policy justification for exempting such associations – especially when their activities are similar to those of credit institutions - from the regulatory framework, including prudential supervision, applicable to credit institutions.

Thus, savings and loan associations are excluded from the scope of directive 2013/36 and their possible raising of funds from the public is not incompatible with financial regulation, but the justification for the exemption may be questioned. At the same time, it became evident that loan and savings associations do not adhere to the requirements set out in the Loan and Savings Associations Act, which suggest that they do not, in substance, qualify for the exemption. The restriction that deposits or other repayable funds may only be raised from the public by credit institutions is designed to protect depositors. It may therefore be argued that an loan and savings associations which meet the definition of a credit institution, performs the functions of a credit institution, deviates from the principles of common bonding and social control between members, while allowing its membership and the acceptance of funds from persons without restrictions and without being subject to a supervisory framework, should not be excluded from the scope of directive 2013/36 under Article 2(5) thereof. The thesis did not demonstrate that any alternative exemptions could be applicable to savings and loan associations in this context.

Without any changes to the current savings and loan associations regulation, savings and loan associations would fall within the definition of credit institutions, nor should they be covered by any of the relevant exemptions, and therefore could be considered to be subject to the regulation of credit institutions. At the same time, the work showed that the primary reason for the definition of credit institutions was the raising of funds from the public. However, the criterion of publicity would not necessarily be fulfilled if the current savings and loan associations regulation were to be enforced. Furthermore, there is no established national practice regarding the interpretation of the concept of the public in the context of acquiring deposits. Therefore, it cannot be ruled out that the activities of savings and loan associations might be regarded as directed at the public, even if they operate in compliance with the provisions of the Savings and Loan Associations Act. Nevertheless, in the author's view, there appears to be limited justification for such an interpretation.

Therefore, in order to ensure compliance with the relevant financial regulations, savings and loan associations should be made to comply with the rules designed for them, which would potentially exclude them from the scope of the definition of credit institution. However, if savings and loan

associations would comply with Savings and Loan Associations Act and be subject to an alternative national financial supervision framework, they would be in a better position to justify their inclusion in the exemption if they still meet the definition of a credit institution. The inclusion of savings and loan associations in the exemption from the regulation of credit institutions would be facilitated by at least some form of national financial supervision framework. Thus, the only way to bring savings and loan associations into line with the regulation of financial institutions is not to subject them to the regulation of credit institutions. It should also be noted that as long as savings and loan associations are currently excluded from the scope of Directive 2013/36, their deposit-taking activities are normatively compliant.

LÜHENDID

Direktiiv 2013/36	Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2013/36/EL, 26. juuni 2013. aasta mis käsitleb krediidasutuste tegevuse alustamise tingimusi ning krediidasutuste usaldatavusnõuete täitmise järelevalvet, millega muudetakse direktiivi 2002/87/EÜ ning millega tunnistatakse kehtetuks direktiivid 2006/48/EÜ ja 2006/49/EÜ
Direktiiv 2014/49	Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2014/49/EL, 16. aprill 2014 , hoiuste tagamise skeemide kohta (uuesti sõnastatud)
Direktiiv 2019/878	Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv (EL) 2019/878, 20. mai 2019, millega muudetakse direktiivi 2013/36/EL seoses vabastatud üksuste, finantsvaldusettevõtjate, segafinantsvaldusettevõtjate, tasustamise, järelevalvemeetmete ja -volituste ning kapitali säilitamise meetmetega
EBA	<i>European Banking Authority</i>
EL	Euroopa Liit
EKo	Euroopa Kohtu otsus
FI	Finantsinspeksioon
HLÜ	Hoiu-laenuühistu
HLÜS	Hoiu-laenuühistu seadus
KAS	Krediidasutuste seadus
KAVS	Krediidiandjate ja -vahendajate seadus
Määrus 575/2013	Euroopa Parlamendi ja Nõukogu 26. juuni 2013. aasta määrus (EL) nr 575/2013, mis käsitleb krediidasutuste suhtes kohaldatavaid usaldatavusnõudeid ja millega muudetakse määrust (EL) nr 648/2012
RAB	Rahapesu Andmebüroo
RahaPTS	Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seadus
RKTKm	Riigikohtu tsiviilkolleegiumi määrus
TFS	Tagatisfondi seadus
TlnHKm	Tallinna Halduskohtu määrus
TlnRnKo	Tallinna Ringkonnakohtu otsus
TÜS	Tulundusühistuseadus
ÄS	Äriseadustik

KASUTATUD KIRJANDUS

1. Baker, A., Credit Union Regulation and the Financial Services Authority: Less Is More, but Better! – International Journal of Law and Management 2008/50, No. 6.
2. Bornemann, A. Abridged Opinion on the Concept of the Credit Institution in the Directives of the European Community Relating to Bank Regulation and Supervision. *Sine loco, sine anno.* – <http://www.money-advice.net/media.php?id=234> (24.03.2025).
3. Bovis, C. H. Future Directions in Public Service Partnerships in the EU. – European Business Law Review 2013/24, No. 1.
4. Clarotti, P. The Harmonization of Legislation relating to Credit Institutions. – Common Market Law Review 1982/19, No 2.
5. COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT IMPACT ASSESSMENT Accompanying the document Proposal amending: - Regulation (EU) No 575/2013 on prudential requirements for credit institutions and investment firms; - Directive 2013/36/EU on access to the activity of credit institutions and the prudential supervision of credit institutions and investment firms; - Directive 2014/59/EU establishing a framework for the recovery and resolution of credit institutions and investment firms; - Regulation (EU) No 806/2014 of the European Parliament and of the Council of 15 July 2014 establishing uniform rules and a uniform procedure for the resolution of credit institutions and certain investment firms in the framework of a Single Resolution Mechanism and a Single Resolution Fund (SWD (2016) 377 final/2). – <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14776-2016-ADD-1-REV-1/en/pdf> (16.03.2025).
6. Council of the European Union. Banking package - General approach (6921/18). – https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=consil%3AST_6921_2018_INIT (20.03.2025).
7. Dassel, M., Isaacs, S., Penn, J. EC Banking Law. *Sine loco:* Lloyd's of London Press 1994.
8. Eesti Pank. Arvamus kooskõlastamise menetlusetapile – hoiu-laenuühistu seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus. Tallinn: 2024. – <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/25b6e087-3e39-4472-befb-a96eb21a4574> (24.03.2025).
9. Eesti Pank. Statistika: hoiu-laenuühistute koondbilanss. – <https://statistika.eestipank.ee/#/et/p/149/r/1075/924> (09.03.2025).

10. Ettepanek: Euroopa Parlamend ja Nõukogu direktiiv, millega muudetakse direktiivi 2013/36/EL seoses vabastatud üksuste, finantsvaldusettevõtjate, segafinantsvaldusettevõtjate, tasustamise, järelevalvemeetmete ja -volituste ning kapitali säilitamise meetmetega (COM(2016) 854 final) seletuskiri, lk 10.
11. Euroopa Keskpanga arvamus, 25. jaanuar 2012, seoses ettepanekuga direktiivi kohta, mis käsitleb krediitiasutuste tegevuse alustamise tingimusi ning krediitiasutuste ja investeerimisühingute usaldatavusnõuete täitmise järelevalvet, ja seoses ettepanekuga, mis käsitleb määrust krediitiasutuste ja investeerimisühingute suhtes kohaldatavate usaldatavusnõuete kohta (CON/2012/5). – ELT C 105/1.
12. Euroopa Keskpanga arvamus, 5. detsember 2008, seoses ettepanekuga direktiivi kohta, mis käsitleb elektronrahaasutuste asutamist ja tegevust ning usaldatavusnormatiivide täitmise üle teostatavat järelevalvet (2009/C 30/01). – <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008AB0084&from=HR> (24.03.2025).
13. Euroopa Keskpang. Tegevusloataotluste hindamise juhend - üldpõhimõtted (teine täiendatud väljaanne). *Sine loco*: jaanuar 2019, lk 2. – https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssm.201901_guide_assessment_credit_inst_licensing_appl.et.pdf.
14. Euroopa Komisjon. Frequently Asked Questions: Capital requirements (CRR/CRD IV) and resolution framework (BRRD/SRM) amendments. Brüssel: 26. november 2016. – https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/et/memo_16_3840 (16.03.2025).
15. Euroopa Komisjon. Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, Nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele. – Kapitaliturgude liidu loomise tegevuskava (COM(2015) 468 final). – <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52015DC0468> (24.03.2025).
16. European Banking Authority. EBA Report on Other Financial Intermediaries and Regulatory Perimeter Issues (9. november 2017), lk 10. – <https://www.eba.europa.eu/sites/default/files/documents/10180/1720738/dd684aa4-e2fb-4856-8f3f-34293a8b5591/Report%20on%20OFIs.pdf> (24.03.2025).
17. European Banking Authority. Explanatory note on the EBA Credit Institution Register (20. september 2013), lk 2. – <https://www.eba.europa.eu/documents/10180/16160/f01b8716-5a52-45fd-b2bc-65243b7becd2/Explanatory-note-on-the-EBA-Credit-Institution-Register%20V3.pdf> (24.03.2025).
18. European Banking Authority. Final Report - Draft Regulatory Technical Standards on criteria for the identification of shadow banking entities under Article 394(4) of Regulation

- (EU) No 575/2013 (EBA/RTS/2022/06). –
https://www.eba.europa.eu/sites/default/files/document_library/Publications/Draft%20Technical%20Standards/2022/EBA-RTS-2022-06%20RTS%20on%20shadow%20banking/1033406/Draft%20RTS%20on%20Shadow%20Banking%20Entities.pdf (24.03.2025).
19. European Banking Authority. Final report on Guidelines on a common assessment methodology for granting authorisation as a credit institution under Article 8(5) of Directive 2013/36/EU (EBA/GL/2021/12). –
[https://www.eba.europa.eu/sites/default/files/document_library/Publications/Guidelines/2021/EBA-gl-2021-12%20Guidelines%20on%20the%20authorisation%20of%20credit%20institutions/1023885/Report%20GL%20on%20a%20common%20assessment%20methodology%20\(002\)%20-%20clean.pdf?retry=1](https://www.eba.europa.eu/sites/default/files/document_library/Publications/Guidelines/2021/EBA-gl-2021-12%20Guidelines%20on%20the%20authorisation%20of%20credit%20institutions/1023885/Report%20GL%20on%20a%20common%20assessment%20methodology%20(002)%20-%20clean.pdf?retry=1) (24.03.2025).
20. European Banking Authority. Opinion of the European Banking Authority on elements of the definition of credit institution under Article 4(1), point 1, letter (a) of Regulation (EU) No 575/2013 and on aspects of the scope of the authorisation. 2020. –
https://www.eba.europa.eu/sites/default/files/document_library/Publications/Opinions/2020/931784/EBA%20Opinion%20on%20elements%20of%20the%20definition%20of%20credit%20institution.pdf (24.03.2025).
21. European Banking Authority. Opinion of the European Banking Authority on matters relating to the perimeter of credit institutions (EBA/Op/2014/12). –
<https://www.eba.europa.eu/sites/default/files/documents/10180/657547/a7bf5c46-2b80-4286-8771-d14a22c87354/EBA-Op-2014-12%20%28Opinion%20on%20perimeter%20of%20credit%20institution%29.pdf> (24.03.2025).
22. European Banking Authority. Opinion of the European Banking Authority on the Commission's Green paper on Shadow Banking (EBA BS 2012 139). –
<https://www.eba.europa.eu/sites/default/files/documents/10180/16103/55f82b81-f3e1-4615-95a5-7041beb66ccd/EBA-Opinion--on-the-EC-Green-Paper-on-Shadow-Banking.pdf> (24.03.2025).
23. European Banking Authority. Report to the European Commission on the perimeter of credit institutions established in the Member States (27. november 2014). –
<https://www.eba.europa.eu/sites/default/files/documents/10180/534414/6bbabcef-ac51-48b8-a4fb-45dfd483e486/2014%2011%2027%20-%20EBA%20Report%20-%20Credit%20institutions.pdf> (24.03.2025).

24. European Banking Authority. Single Rulebook Q&A - question ID: 2021_6257. – https://www.eba.europa.eu/single-rule-book-qa/qna/view/publicId/2021_6257 (24.03.2025).
25. Ferran, E., Babis, V. S. G. The European Single Supervisory Mechanism. – Journal of Corporate Law Studies 2013/2.
26. Hoiu-laenuühistu seaduse (1072 SE) seletuskiri.
27. Hoiu-laenuühistu seaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse (240 SE) seletuskiri.
28. Hoiu-laenuühistu seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu SE seletuskiri (august 2024). – <https://eelroud.valitsus.ee/main/mount/docList/60aa72e3-f4ea-42a6-a5dd-d0f3287a07a9> (24.03.2025).
29. Hoiu-laenuühistute juhid: inimesed jäid rahast ilma riigi ükskõiksuse tõttu, meid tühistatakse asjatult. – Maaleht 11.05.2023. – <https://maaleht.delfi.ee/artikkel/120186250/hoiu-laenuuhistute-juhid-inimesed-jaid-rahast-ilma-riigi-ukskoiksuse-tottu-meid-tuhistatakse-asjatult> (30.03.2025).
30. International Co-operation Alliance. Guidance Notes on the Co-operative Principles - 2017. – <https://ica.coop/sites/default/files/2021-11/ICA%20Guidance%20Notes%20EN.pdf> (24.03.2025).
31. Jones, P. Philanthropy and enterprise in the British credit union movement. – Economic Affairs 2005/25, No. 2.
32. Kairjak, M. Krediidasutuste tegevusega seotud süüteod. – Juridica 2008/5.
33. Krediidasutuste seaduse (1070 SE) seletuskiri.
34. Leetsar, J. Ühistegevuse ABC. Tallinn: Eesti Ühistegeline Liit 2001. – <https://www.digar.ee/arhiiv/nlib-digar:10351> (24.03.2025).
35. Leetsar, J. Ühistegevuse areng ja perioodid Eestis. Tallinn: Eesti Ühistegeline Liit 1999.
36. Lillemäe, L. Veerand sajandit tegutsenud Põlvamaa hoiu-laenuühistu lõpetab tegevuse. – Eesti Rahvusringhääling 26.02.2025. – <https://www.err.ee/1609615823/veerand-sajandit-tegutsenud-polvamaa-hoiu-laenuuhistu-lopetaab-tegevuse> (30.03.2025).
37. McKillop, D. G., Wilson, J. O. S. Credit Unions: A Theoretical and Empirical Overview. – Financial Markets, Institutions & Instruments 2011/20, No. 3.
38. Muudatusettepanekute loetelu hoiu-laenuühistu seaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse eelnõule (240 ME II).

39. Niamh, M. The 2013 capital requirements directive iv and capital requirements regulation: implications and institutional effects. – Zeitschrift fur Öffentliches Recht (ZoR): Journal of Public Law 2016/71, No.3.
40. Proposal for a Council Directive on the coordination of laws, regulations and administrative provisions governing the commencement and carrying on of the business of credit institutions (submitted to the Council by the Commission) (COM/1974/2010 final). – <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/ALL/?uri=CELEX:51974PC2010> (20.03.2025).
41. Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2013/36/EU as regards exempted entities, financial holding companies, mixed financial holding companies, remuneration, supervisory measures and powers and capital conservation measures - Presidency compromise. – https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=consil%3AST_6201_2018_INIT (16.03.2025).
42. Rahandusministeerium. Rahandusministeerium jätkab hoiu-laenuühistute seaduse seniste muudatustega. – <https://www.fin.ee/uudised/rahandusministeerium-jatkab-hoiu-laenuuhistute-seaduse-seniste-muudatustega> (29.03.2025).
43. Singh, D., The Centralisation of European Financial Regulation and Supervision: Is There a Need for a Single Enforcement Handbook? – European Business Organization Law Review 2015/16, No. 3.
44. Streit, M. Theorie der Wirtschaftspolitik. Stuttgart: Werner, Ddf 1991.
45. Tagatisfondi seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse (119 SE) seletuskiri.
46. Tõrs, J. Jaak Tõrs: rahandusministri vägitükk korrastada aastatega tekkinud segadus. – <https://www.eestipank.ee/blogi/jaak-tors-rahandusministri-vagitukk-korrastada-aastatega-tekkinud-segadus> (24.03.2025).
47. Ühisrahastuse ja muude investeerimisinstrumentide ning virtuaalväeringute seaduse seletuskiri, lk 11. – <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/f4deaf4f-7351-4384-b3ae-aaa9621bf050> (24.03.2025).
48. Usher, J. A. The Law of Money and Financial Services in the EC. *Sine loco*: Oxford EC Law Library 2000 2. trükk.
49. Varul, P. jt (koost). Võlaõigusseadus I. Üldosa (§§ 1-207). Komm vlj. Tallinn: Juura 2016.
50. Verheugd, P. Definition of credit institution, Banking and EC Law Commentar. Deventer: Kluwer Law International 1992.

51. Võrklaev, M. Mart Võrklaev: inimeste raha kaitsmiseks vajame hoiu-laenuühistute reformi. – Eesti Rahvusringhääling 21.08.2023. – <https://www.err.ee/1609070744/mart-vorklaev-inimeste-raha-kaitsmiseks-vajame-hoiu-laenuuhistute-reformi> (29.03.2025).

KASUTATUD MUUD ALLIKAD

52. Eesti Korterühistute Hoiu-laenuühistu põhikiri (muudetud üldkoosoleku otsusega 1. juulil 2011.a.).
53. Eesti Pank. Statistikeade. Detsembris kasvas hüppeliselt Eesti ettevõtetele antud pikaajaliste laenude ja liisingute maht. – <https://www.eestipank.ee/press/statistikeade-detsembris-kasvas-huppeliselt-eesti-ettevotetele-antud-pikaajaliste-laenude-ja-28012025> (09.03.2025).
54. Eesti Pank. Statistikeade. HLÜde uute hoiuste maht neljandas kvartalis kasvas. – <https://www.eestipank.ee/press/statistikeade-hlude-uute-hoiuste-maht-neljandas-kvartalis-kasvas-29012025> (09.03.2025).
55. Eestihoius HLÜ majandusaasta aruanne (2023.a.) – <https://www.eestihoius.ee/dokumendid/> (03.03.2025)
56. Eestihoius HLÜ põhikiri. – <https://www.eestihoius.ee/dokumendid/> (03.03.2025).
57. Eestihoius HLÜ. Liitumine ühistuga. – <https://www.eestihoius.ee/liitumine-uhistuga/> (05.03.2025).
58. European Banking Authority. Single Rulebook Q&A - question ID: 2014_1626. – https://www.eba.europa.eu/single-rule-book-qa/qna/view/publicId/2014_1626 (24.03.2025).
59. Financial Conduct Authority. Credit Unions. – <https://www.fca.org.uk/firms/credit-unions> (06.04.2025).
60. Hea Koostöö Hoiu-laenuühistu majandusaasta aruanne (2023.a.).
61. Hea Koostöö Hoiu-laenuühistu põhikiri.
62. HLÜ Creditiva põhikiri (kinnitatud 15.03.2023).
63. HLÜ Geldex Eesti põhikiri.
64. Hoiu-laenuühistu ERIAL majandusaasta aruanne (2020.a.).
65. Hoiu-laenuühistu ERIAL põhikiri. – <https://www.erial.ee/page/about-company/company-regulations> (03.03.2025).
66. Kambja Hoiu-Laenuühistu - põhikiri. – <https://www.hly.ee/pohikiri> (03.03.2025).
67. Kambja Hoiu-Laenuühistu põhikiri (uus põhikirja redaktsioon kinnitatud Kambja Hoiu-Laenuühistu Volinike koosoleku poolt protokoll nr 13-2015. 19.03.2015). –

- https://www.hly.ee/application/files/6017/1870/9234/Kambja_HLU_pohikiri_2015.pdf
(03.03.2025).
68. Kindel HLÜ põhikiri (kinnitatud üldkoosoleku otsusega 19.12.2018)
69. Kodumaa Kapital Hoiu-laenuühistu majandusaasta aruanne (2022.a.).
70. Kodumaa Kapitali HLÜ põhikiri (vastu võetud volinike koosolekul 18.10.2019.a. muudetud volinike koosolekul 22.12.2021.a.). – https://www.kodumaakapital.ee/wp-content/uploads/2023/10/3353545_Kodumaa-Kapitali-HLU-pohikiri-22.12 (03.03.2025).
71. Maaelu Edendamise Hoiu-laenuühistu põhikiri. – <https://hoiulaenu.ee/wp-content/uploads/2020/01/P%C3%B5hikiri.pdf> (03.03.2025).
72. Octotron Hoiu-Laenuühistu põhikiri (kinnitatud 30.01.2017 ühistu liikmete üldkoosoleku otsusega).
73. Raha Hoiu-Laenuühistu põhikiri. – <https://rahaioius.ee/source/Dokumentatsioon/Raha%20HL%C3%9C%20p%C3%B5hikiri.pdf> (03.03.2025).
74. Raha on Vaba hoiu-laenuühistu põhikiri (kinnitatud asutamislepingu muutmise lepingu lisana 16.11.2021), p 1.4.
75. Rahandusministeerium. Pangad, hoiu-laenuühistud ja makseteenused. – <https://www.fin.ee/finantspoliitika-valissuhted/pangandus-ja-finantsturud/pangad-hoiu-laenuuhistud-ja-makseteenused> (29.03.2025).
76. Tallinna Hoiu-Laenuühistu majandusaasta aruanne (2023.a.). – <https://www.erahoius.ee/doc/tallinna-hlu-aruanne-2023.pdf?ts=1721042337>
(03.03.2025).
77. Tallinna Hoiu-Laenuühistu põhikiri (muudetud Tallinna Hoiu-Laenuühistu volikogu koosoleku otsusega Tallinnas 11.07.2024). – <https://www.erahoius.ee/doc/tallinna-hlu-pohikiri-202408.pdf?ts=1723004261> (03.03.2025).
78. Tartu Hoiu-laenuühistu majandusaasta aruanne (2023.a.).
79. Tartu Hoiu-laenuühistu - tule meiega. – <https://www.tartuhly.ee/16/liitumine> (05.03.2025).
80. Tartu Hoiu-laenuühistu põhikiri (kinnitatud 24.04.2015 Tartu Hoiu-laenuühistu üldkoosoleku otsusega). – https://crm.lkm.ee/yhistupank_failid/HLY%20Tingimused/THLU_pohikiri.pdf
(03.03.2025).
81. Tartu hoiu-laenuühistu tähtajalise hoiuse lepingu tingimused. – https://crm.lkm.ee/yhistupank_failid/HLY%20Tingimused/tahtajalise_hoiuse_tingimused.pdf
82. Uniooned Hoiu-laenuühistu põhikiri (vastu võetud üldkoosoleku otsusega 29.06.2022.a.).

KASUTATUD ÕIGUSAKTID

Eesti õigusaktid

83. Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seadus. – RT I, 21.06.2024, 51.
84. Krediidiasutuste seaduse rakendamine. – RTL 1995, 41, 0.
85. Tulundusühistuseadus. – RT I, 23.12.2022, 32.
86. Tagatisefondi seadus. – RT I, 06.07.2023, 94.
87. Hoiu-laenuühistu seadus. – RT I, 11.10.2024, 6.
88. Krediidandjate ja vahendajate seadus. – RT I, 11.10.2024, 12.
89. Krediidiasutuste seadus. – RT I, 03.12.2024, 12.
90. Karistusseadustik. – RT I, 12.12.2024, 6.
91. Võlaõigusseadus. – RT I, 04.07.2024, 18.
92. Äriseadustik. – RT I, 06.07.2023, 131.

Euroopa Liidu õigusaktid

93. Euroopa Nõukogu direktiiv 77/780/EMÜ, 12. detsember 1977, krediidiasutuste asutamise ja tegevusega seotud õigus- ja haldusnormide kooskõlastamise kohta. – EÜT L 322.
94. Euroopa Nõukogu määrus (EL) nr 1024/2013, 15. oktoober 2013, millega antakse Euroopa Keskpangale eriülesanded seoses krediidiasutuste usaldatavusnõuete täitmise järelevalve poliitikaga. – L 287/63.
95. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu 26. juuni 2013. aasta määrus (EL) nr 575/2013, mis käsitleb krediidiasutuste suhtes kohaldatavaid usaldatavusnõudeid ja millega muudetakse määrust (EL) nr 648/2012. – ELT L 176.
96. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv (EL) 2019/878, 20. mai 2019, millega muudetakse direktiivi 2013/36/EL seoses vabastatud üksuste, finantsvaldusettevõtjate, segafinantsvaldusettevõtjate, tasustamise, järelevalvemeetmete ja -volituste ning kapitali säilitamise meetmetega. – ELT L 150.
97. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv (EL) 2024/1619, 31. mai 2024, millega muudetakse direktiivi 2013/36/EL seoses järelevalvevolituste, sanktsioonide, kolmandate riikide filiaalide ning keskkonna-, sotsiaalsete ja juhtimisriskidega. – L seeria.
98. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2006/48/EÜ, 14. juuni 2006, krediidiasutuste asutamise ja tegevuse kohta (uuestisõnastamine). – L 177/1.

99. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2013/36/EL, 26. juuni 2013. aasta mis käsitleb krediitiasutuste tegevuse alustamise tingimusi ning krediitiasutuste usaldatavusnõuete täitmise järelevalvet, millega muudetakse direktiivi 2002/87/EÜ ning millega tunnistatakse kehtetuks direktiivid 2006/48/EÜ ja 2006/49/EÜ. – ELT L 176.
100. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2014/49/EL, 16. aprill 2014, hoiuste tagamise skeemide kohta (uuesti sõnastatud). – L 173/149.
101. Second Council Directive 89/646/EEC of 15 December 1989 on the coordination of laws, regulations and administrative provisions relating to the taking up and pursuit of the business of credit institutions and amending Directive 77/780/EEC. – L 386.

Välisriikide õigusaktid

102. Credit Union Act, 1997 (Number 15 of 1997). – <https://www.irishstatutebook.ie/eli/1997/act/15> (03.04.2025).
103. Krājaizdevu sabiedrību likums (līdz 23.09.2021). – https://www.vvc.gov.lv/en/laws-and-regulations-republic-latvia-english/law-savings-and-loan-associations-amendments-23092021?utm_source=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F (03.04.2025).
104. Law amending the law on the central credit union (NO VIII-1682).
105. USTAWA z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych. – <https://www.prawo.pl/akty/dz-u-2025-379-t-j,17901249.html> (03.04.2025).
106. Wet van 3 juli 2015 tot wijziging van de Wet op het financieel toezicht en enkele andere wetten met het oog op een regelgevend kader voor kredietunies (Wet toezicht kredietunies) (Staatsblad 2015 304). – <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2015-304> (03.04.2025).
107. Zakon o kreditnim unijama (na snazi od 10.08.2011), artikkel 2(1). – <https://www.zakon.hr/z/488/zakon-o-kreditnim-unijama> (03.04.2025).

KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA

Riigikohtu lahendid

108. RKTkm 2-20-17009.

Ringkonnakohtute lahendid

- 109. TlnRnKo 2-20-16049.
- 110. TlnRnKo 2-21-3854.

Esimese astme kohtute lahendid

- 111. TlnHKm 3-17-952

Euroopa Kohtu lahendid

- 112. EKo C-366/97, *Massimo Romanelli and Paolo Romanelli versus Italia*, ECLI:EU:C:1999:71.
- 113. EKo C-366/97, *Massimo Romanelli and Paolo Romanelli versus Italia*, ECLI:EU:C:1999:71, kohtujurist N. Fenelly ettepanek.
- 114. EKo C-442/02, *Caixa-Bank France versus Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie*, ECLI:EU:C:2004:586.