



Õiguskantsler

Uno Silberg
EHLÜL
uno.silberg@gmail.com

09.06.2026 nr 6-1/260592/2604907

Hoiu-laenuühistute tegevuse ümberkujundamise põhiseaduspärasus

Austatud avaldaja

Palusite kontrollida, kas 21. jaanuaril 2026 Riigikogus vastu võetud [hoiu-laenuühistu seaduse](#) (HLÜS) muutmise ja sellega seondvalt teiste seaduste muutmise seadus vastab [Eesti Vabariigi põhiseadusele](#) (PS). Selle seadusega keelatakse hoiu-laenuühistutel alates 1. juulist 2026 uute hoiuselepingute sõlmimine. Pärast üleminekuaja lõppemist saab hoiuseid kaasata üksnes krediitdiasutuse tegevusloa alusel. Alates 1. märtsist 2029 tunnistatakse HLÜS kehtetuks.

Leiate, et need seadusemuudatused piiravad hoiu-laenuühistute ettevõtlusvabadust (PS § 31) ülemäära. Teie hinnangul võivad need kaasa tuua hoiuste massilise väljavõtmise hoiu-laenuühistust ja ühistu maksejõuetuse, sest uute hoiuste vastuvõtmine keelatakse ajal, mil ühistud peavad täitma väljamaksetaotlusi ning ka rangemaid likviidsusnõudeid.

Riigikogul on õigus kehtivaid reegleid ümber kujundada, lähtudes avalikust huvist ning vajadusest kaitsta teiste isikute õigusi või olulisi ühiskondlikke hüvesid. Muudatustega kaasnev põhiõiguste piiramine on lubatud, kui selle eesmärk on põhiseadusega kooskõlas ning kui piirang on selle eesmärgi saavutamiseks sobiv, vajalik ja mõõdukas (PS § 11).

Mainitud seadusemuudatused mõjutavad hoiu-laenuühistute tegevust märkimisväärselt. Nendega lõpetatakse senine hoiu-laenuühistu tegevusvorm, aga need võivad kaasa tuua ka paljude praegu tegutsevate ühistute tegevuse lõppemise, kui ühistud ei suuda või ei soovi oma tegevust uute nõuetega kooskõlla viia. Siiski ei anna Teie avalduses kirjeldatud asjaolud abstraktse normikontrolli raames alust järeldada, et seadusemuudatused on põhiseadusega vastuolus.

Praegusel juhul on muudatuste eesmärk põhiseadusega kooskõlas. Nii kaitstakse hoiustajate huve ning viiakse samalaadset finantsteenust osutavate äriühingute tegevus ühesugustele alustele. Selle eesmärgi saavutamiseks valitud abinõud jäävad abstraktselt hinnates põhiseadusega lubatud Riigikogu otsustusruumi piiresse ning neid ei ole põhjust pidada meelevaldseteks (vt ka Riigikohtu 20. detsembri 2016 otsus asjas nr [3-4-1-3-16](#)).

Kui hoiuste kaasamine hoiu-laenuühistus sarnaneb üha enam pangateenusega, kuid toimub ilma panganduses vajaliku järelevalve ja garantiideta, ei saa pidada ülemääraseks nõuet, et ühistud saavad edaspidi hoiuseid kaasata ainult pangana või ühistupangana tegutsedes. Uute hoiuselepingute sõlmimise keeluga piirab Riigikogu üleminekuajal hoiu-laenuühistusse uute hoiustajate lisandumist, sest nende inimeste hoiused ei ole veel samamoodi kaitstud, nagu on kaitstud pangas avatud hoiused. Põhiseadus ei välista Riigikogul varem lubatud tegevuse piiramist ega keelamist (vt ka 27. septembri 2021 [seisukohta karusloomakasvatuse keelu põhiseaduspärasuse kohta](#)).

Õiguskantsleri Kantselei

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

Riigikogu on need seadusemuudatused vastu võtnud selleks ette nähtud korras ja need on avaldatud Riigi Teatajas. Seega on need seadusemuudatused ka formaalselt põhiseadusega kooskõlas.

I. Hoiu-laenuühistute tegevuse ümberkujundamisega kaasnevad muudatused

1. Käesoleva aasta 21. jaanuaril vastu võetud hoiu-laenuühistu seaduse muutmise ja sellega seenduvalt teiste seaduste muutmise seadusega kehtestatud muudatused jõustuvad järk-järgult.
2. Alates käesoleva aasta 1. märtsist ei või enam uusi hoiu-laenuühistuid moodustada (HLÜS § 47¹ lg 1).
3. Alates 1. juulist ei või hoiu-laenuühistud sõlmida uusi hoiuselepinguid, anda laenu füüsilisest isikust liikmetele ega pikendada olemasolevate hoiuselepingute ja füüsiliste isikutega sõlmitud laenulepingute kehtivust (HLÜS § 47¹ lg 2). See muudatus tähendab sisuliselt senise tegevuse lõpetamist.
4. HLÜS § 47² kohustab enne käesoleva aasta 1. märtsi asutatud hoiu-laenuühistuid hiljemalt 1. oktoobriks viima oma tegevuse ja dokumendid kooskõlla uute nõuetega. Näiteks peavad hoiu-laenuühistud suurendama oma osakapitali (HLÜS § 22 lg 3) ja täitma rangemaid likviidsusnõudeid (HLÜS § 27 lg 1 p 1; § 27¹). Need nõuded peaksid juba üleminekuajal tagama hoiustajate huvide tõhusama kaitse.
5. Alates 2029. aasta 1. jaanuarist võib hoiu-laenuühistu edasi tegutseda üksnes krediidasutuse, sealhulgas ühistupanga vormis, juhul kui ta soovib jätkata hoiuste kaasamisega. Muul juhul võib hoiu-laenuühistu oma tegevust alates sellest kuupäevast jätkata tulundusühistuna, sealhulgas makseasutuse või krediidiandja tegevusloa alusel, ilma et teda käsitataks hoiu-laenuühistuna ja tingimusel, et ta on lõpetanud hoiuste kaasamise (HLÜS § 47³ lg 1).
6. Kui hoiu-laenuühistu ei esita hiljemalt 2027. aasta 1. jaanuariks taotlust jätkata tegevust krediidasutusena, makseasutusena või krediidiandjana või kui Finantsinspektsioon on hiljemalt sama aasta 31. detsembriks keeldunud sellise tegevusloa andmisest, siis tuleb ühistul olemasolevate liikmetega hoiustamistehingute tegemine, neile makseteenuste osutamine ja tarbijakrediidi väljastamine vastavalt lepingutes sätestatud tähtaegadel lõpetada. Kui ühistul ei ole piisavalt likviidseid vahendeid hoiuste väljamaksmiseks, võib enne käesoleva aasta 1. märtsi sõlmitud hoiuselepingute tähtaega erandkorras pikendada kuni viie aasta võrra (HLÜS § 47³ lg 2), kuid selleks peab olema hoiustaja kirjalik nõusolek.
7. Finantsinspektsioon peab hiljemalt 2029. aasta 1. märtsil taotlema kohtult nende hoiu-laenuühistute sundlõpetamist, kes pole selleks ajaks taotlenud tegevusluba või kellele tegevusluba pole antud ning kes pole teatanud Finantsinspektsioonile, et jätkavad tegevust tavalise tulundusühistuna (HLÜS § 47³ lg 5). Alates 2029. aasta 1. märtsist tunnistatakse HLÜS kehtetuks.

II. Muudatuste sisuline põhiseaduspärasus

8. Kirjeldatud seadusemuudatused piiravad mitut põhiõigust, kuid ennekõike piiravad need hoiu-laenuühistute ettevõtlusvabadust (PS § 31). Piirang väljendub selles, et juba üleminekuajal kehtestatakse hoiu-laenuühistute tegevusele senisega võrreldes rangemad nõuded ja piirangud ning pärast üleminekuaja lõppu ei saa nad senisel kujul enam tegutseda. Hoiuste kaasamise jätkamiseks tuleb hoiu-laenuühistul edaspidi taotleda krediidasutuse (panga või ühistupanga) tegevusluba.

9. Põhiseaduse § 11 kohaselt tohib õigusi ja vabadusi piirata ainult kooskõlas põhiseadusega. Need piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust.

Legitiimne eesmärk

10. Põhiseaduse § 31 teine lause, mis näeb ette, et seadus võib sätestada ettevõtlusvabaduse kasutamise tingimused ja korra, annab Riigikogule suure vabaduse reguleerida ettevõtlusvabaduse kasutamise tingimusi ja seada sellele piiranguid. Ettevõtlusvabaduse piiramiseks piisab igast mõistlikust põhjusest. See põhjus peab johtuma avalikust huvist või teiste isikute õiguste ja vabaduste kaitse vajadusest, olema kaalukas ja enesestmõistetavalt õiguspärane (Riigikohtu 10. mai 2002 otsus asjas nr [3-4-1-3-02](#), p 14).

11. Hoiu-laenuühistute tegevuse reeglite muutmist on kaalutud juba aastaid. Rahandusministeerium tõdes 2017. aasta [väljatöötamiskavatsuses](#), et senine kord ei vasta enam turu tegelikule arengule: osa hoiu-laenuühistuid on eemaldunud algsest ühistulisest mudelist ning muutunud finantsteenuse pakkujaks, kelle liikmed sarnanevad pigem pangaklientidega kui ühistu tegevuses aktiivselt osalevate liikmetega (väljatöötamiskavatsus, lk 5–6). Samas on hoiu-laenuühistu ainsana selline juriidiline isik, kes võib kaasata hoiuseid ilma krediitdiasutuse tegevusloata ([krediitdiasutuste seaduse](#) (KAS) § 4 lg 1; [hoiu-laenuühistu seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse \(671 SE\) seletuskiri](#), lk 34).

12. Seaduseelnõu 671 SE seletuskirjas on öeldud, et paljud inimesed ei pruugi mõista, et hoiu-laenuühistu ei ole pank, selle tegevus ei allu finantsjärelevalvele ning hoiustele ei laiene Tagatisfondi kaitse. Ühistule omane sotsiaalne kontroll ei täida alati oma eesmärki, sest liikmed ei osale valdavalt aktiivselt ühistu tegevuses ega saa piisavalt teavet ühistu juhtimise ja selle kohta, kellele ühistu nende raha edasi laenab. Liikme hääleõigus antakse tihti üle juba ühistuga liitumisel, mis võib koondada tegeliku kontrolli ühistu juhtide või nendega seotud isikute kätte (seaduseelnõu 671 SE seletuskiri, lk 11).

13. Sellises olukorras võib hoiustaja võtta endale riske, mille ulatust ta ei mõista, ning ühistu makseraskuste tekkimisel võib hoiustatud raha tagasisaamise võimalus olla oluliselt väiksem kui pangahoiuse puhul (vt nt ERR-i artiklit „[Hoiustajad on hoiu-laenuühistutes kaotanud üle 30 miljoni euro](#)“).

14. Hoiu-laenuühistute tegevuse ümberkujundamise eesmärkideks ongi kaitsta senisest tõhusamalt hoiustajate varalisi õigusi ning tagada avalikkuselt hoiuseid kaasavate äriühingute tegevuse üle efektiivsem finantsjärelevalve. Sellega soovib Riigikogu seada piiri arengule, mis sai hoo sisse pärast 2010. aasta seadusemuudatusi, mille järel kasvas sektor märgatavalt¹, sest hoiu-laenuühistutel avanes võimalus kaasata hoiuseid senisest märksa laiemalt liikmeskonnalt.

15. Need eesmärgid on põhiseadusega kooskõlas ning teenivad avalikku huvi kaitsta hoiustajaid ja tugevdada finantsteenuste usaldusväärsust. Muudatused lähtuvad hoiu-laenuühistute tegevuses ilmnunud probleemidest ja tõdemusest, et hoiu-laenuühistu senine mudel ei toimi enam nii, nagu HLÜS ette näeb.

¹ Kui 2010. aasta lõpus oli hoiu-laenuühistutel 3144 liiget ja varade maht 11 miljonit eurot, siis 2025. aasta esimeses kvartalis oli liikmeid 12 172 ning varade maht 137 miljonit eurot (vt [Evelyn Liivamägi: Hoiu-laenuühistutega seonduvad müüdid ja vajadus seadust muuta | Rahandusministeerium](#)).

III. Piirangu proportsionaalsus

16. Kuigi mõne hoiu-laenuühistute tegevuse ümberkujundamist õigustava eesmärgi saavutamiseks võiks rakendada ka leebemaid abinõusid, näiteks rangemaid kontrolli- ja likviidsusnõudeid, on Riigikogul finantsteenuste korraldamisel avar otsustusruum. Põhiseadus ei nõua, et hoiuseid peaksid saama kaasata hoiu-laenuühistud, kelle tegutsemist on vähe reguleeritud. Seetõttu võib Riigikogu otsustada, et hoiuste kaasamine on edaspidi lubatud üksnes krediitdiasutuse tegevusloa ja finantsjärelevalve all.

Sobivus

17. Probleem on selles, et hoiu-laenuühistutes hoiuste kaasamine on hakanud üha enam sarnanema avalikkuselt hoiuste kaasamisega (vt 671 SE seletuskiri, lk 11), mida KAS § 4 lõike 1 kohaselt võivad teha üksnes tegevusloa alusel tegutsevad krediitdiasutused. Seega on sobiv kehtestada tingimus, et sellist tegevust võib jätkata ainult krediitdiasutuse tegevusloa alusel.

18. Niisiis peab hoiu-laenuühistu, kes soovib hoiuseid kaasata, läbima enne tegevuse jätkamist loamenetluse, mille käigus hinnatakse, kas ühistu on hoiuste kaasamiseks piisavalt usaldusväärne ja valmis (vajalik kapital, sobivad juhid jms). Edaspidi peab ühistu täitma krediitdiasutusele kehtivaid rangemaid nõudeid ning tema tegevus allub Finantsinspektsiooni järelevalvele.

19. Lisaks tähendab krediitdiasutusena tegutsemine seda, et hoiustele laieneb seadusjärgne Tagatisfondi kaitse. Kui hoiu-laenuühistu osutub maksejõuetuks, ei taga riik selle hoiustaja sääste kuni 100 000 euro ulatuses, nii nagu seda tehakse Eestis tegutsevate pankade hoiuste puhul ([Tagatisfondi seaduse](#) § 25). Eesti Hoiu-laenuühistute Liidu liikmed on küll loonud eraõigusliku SA Hoiuste Tagamise Fondi, mis tagab ühistute liikmete hoiused kuni 20 000 euro ulatuses, kuid selle fondiga liitumine on vabatahtlik (vt [Eesti Hoiu-laenuühistute Liit, „SA Hoiuste Tagamise Fond“](#); seaduseelnõu 671 SE seletuskiri, lk 8).

20. Ka üleminekuajaks kehtestatud piirangud ja nõuded on piisavalt seotud muudatuste eesmärgiga. Uute hoiuselepingute sõlmimise keeld piirab senise mudeli edasist laienemist (HLÜS § 47³ lg 2; seletuskiri, lk 59). Rangemad likviidsusnõuded ja suurem osakapitali nõue aitavad parandada ühistute valmisolekut hoiustajate nõuete täitmiseks ning toetavad võimalikku ümberkujundamist ühistupangaks (HLÜS § 22 lg 3, § 27 lg 1 p 1 ja § 27¹; seaduseelnõu 671 SE seletuskiri, lk 32). Abstraktse normikontrolli seisukohalt on see piisav, et pidada neid abinõusid eesmärgi saavutamiseks sobivateks.

Vajalikkus

21. Seletuskirjast ja eelnõu varasematest versioonidest nähtub, et enne lõpliku lahenduse valimist kaaluti mitut võimalust².

² Varasemates eelnõudes kaaluti künnisepõhist lahendust, mille järgi oleks krediitdiasutuse tegevusloa kohustus tekkinud üksnes suurematel hoiu-laenuühistutel, kelle kaasatud hoiuste maht ületab 5 miljonit eurot või kellel on vähemalt 3000 liiget (seaduseelnõu 671 SE seletuskiri, lk 82; vt ka [2020. a eelnõu](#) § 1 p 5; [2022. a eelnõu seletuskiri](#), lk 4). Samuti analüüsiti keskühistu mudelit, mille järgi oleks ühistud koondunud ühe keskühistu kontrolli alla ning keskühistu juurde oleks loodud stabiliseerimisfond maksejõuetuse puhuks ([2024. a eelnõu seletuskiri](#), lk 3–4; 671 SE seletuskiri, lk 12). Lisaks käsitleti võimalust eristada traditsioonilisi hoiu-laenuühistuid ühistutest, kes on algselt ühistevuse mõttest irdunud (2024. a eelnõu seletuskiri, lk 8).

22. Riigikogu ei pidanud neid alternatiive aga sama tõhusateks. Seda järeldust ei saa pidada meelevaldseks. Kaalutud alternatiivid oleksid suures osas jätnud alles probleemi tuuma: pangahoiusega sarnast teenust pakutaks endiselt mudeli järgi, millele ei laiene pangahoiusega samaväärne kaitse ja sõltumatu järelevalve. Samuti võis Riigikogu pidada oluliseks ka seda, et sarnast teenust osutavaid isikuid koheldakse võrdselt.

23. Seaduseelnõu 671 SE menetlusmaterjalidest (vt 671 SE seletuskiri, lk 13-16) on näha, et ka menetluses osalenud asutused ja turuosaliselised olid arutatud alternatiivide suhtes vastandlikel seisukohtadel. Seetõttu ei saa öelda, et Riigikogu oleks saanud valida veel ühe vähemalt sama tõhusa ja vähem koormava lahenduse, mis jäeti põhjendamatult kõrvale.

24. Seega tegi Riigikogu põhimõttelise väärtusvaliku viia hoiuste kaasamine tervikuna samadele alustele. Selline lahendus on nõuetekohaselt tegutsevatele ühistutele kahtlemata koormavam, kuid see ei muuda valitud abinõu põhiseadusvastaseks, kui leebemad meetmed ei tagaks eesmärki sama tõhusalt. Põhiseadus ei keela varem lubatud tegevuse ulatuslikku ümberkujundamist. Vastasel juhul oleks Riigikogu püsivalt seotud varem tehtud valikutega ka siis, kui nende valikute tegelik mõju või riskid on aja jooksul muutunud (vt ka seisukohta „[Apteegireformi põhiseaduspärasus](#)“, lk 4).

Mõõdukus

25. Seadusemuudatuste mõju hoiu-laenuühistutele on kahtlemata suur, kuid see ei ole siiski kõigile ühistutele ühesugune. Kõige intensiivsemalt puudutavad muudatused neid hoiu-laenuühistuid, kes on seni hoiuseid kaasanud ja soovivad seda tegevust jätkata, eriti aga suurema liikmeskonna ja suurema hoiuste mahuga ühistuid.

26. Hoiuseid edaspidi kaasata soovivatele ühistutele on seaduses ette nähtud mitu meetet, mis leevendavad nii tegevusloa nõude koormust kui ka üleminekuajal rakenduvate piirangute ja nõuete mõju.

27. Tegevusloa nõuet leevendab esmalt see, et ühistu ei pea jätkama tegevust tingimata aktsiaseltsina tegutseva pangana. Tegutseda on võimalik ka ühistupangana, kus säilib hoiu-laenuühistuga sarnane liikmesusel põhinev omanikusüsteem ja ühistuline tegevus (KAS § 3 lg 1). Seadusemuudatustega leevendati ka ühistupangana tegutsemise algkapitalinõuet. Kui ühistupank ei osuta investeerimisteenuseid ega piiriüleseid teenuseid, peab tema osakapital olema vähemalt üks miljon eurot, samal ajal kui kommertspanga algkapitali üldnõue on vähemalt viis miljonit eurot (KAS § 35 lg-d 1 ja 2, § 44 lg 2; seaduseelnõu 671 SE seletuskiri, lk 68).

28. Tegevusloa nõude koormust leevendab ka see, et ühistud võivad ühineda ja moodustada ühistupanga ühiselt (KAS § 41). Sellisel juhul ei pea iga praegune hoiu-laenuühistu eraldi panga või ühistupanga nõudeid täitma, vaid tegevuse saab koondada ühe paremini kapitaliseeritud ühistu alla. Sellisel juhul ei pea ka hoiuseid vahepeal välja maksma, sest ühinemisel lähevad ühinevate hoiu-laenuühistute vara, õigused ja kohustused üle asutatavale ühistupangale (HLÜS § 44 lg 2; KAS § 41).

29. Piirangu mõju leevendab ka üleminekuajaga. Seaduse jõustumisest 1. märtsist 2026 kuni senise tegevuse lõpuni 31. detsembrini 2028 jääb ligi kolm aastat (HLÜS § 47³ lg 1). Samas tuleb arvestada, et hoiuseid kaasata sooviv ühistu peab tegevusloa taotluse esitama hiljemalt 2027. aasta 1. jaanuariks, mistõttu tuleb põhimõtteline valik tegevuse jätkamise viisi kohta teha märksa varem (HLÜS § 47³ lg 2). See on koormav, kuid annab siiski piisava aja, et hinnata tegevusloa taotlemise võimalust, kaaluda ühinemist või otsustada jätkata tegevust tulundusühistuna ilma hoiuseid kaasamata.

30. Need leevendused ei taga, et iga ühistu saab tegevust jätkata või et ümberkujundamine õnnestub kõigil juhtudel. Samas ei saa abstraktselt hinnates öelda, et tegevusloa nõude täitmine on hoiu-laenuühistutele sisuliselt võimatu. Ümberkujundamise tegelik mõju selgub lõplikult alles seaduse rakendamisel. Ebakindlus selle tulemuse suhtes ei muuda tegevusloa nõuet iseenesest ebamõõdukaks.

31. Peale tegevusloa nõude piirab ühistu õigusi intensiivselt ka käesoleva aasta 1. juulil jõustuv uute hoiuselepingute sõlmimise keeld, sest hoiuste kaasamine liikmetelt on olnud hoiu-laenuühistute senise tegevusmudeli keskne osa.

32. Uute hoiuste vastuvõtmise keeld võib hoiu-laenuühistute rahavoogu oluliselt mõjutada. Seletuskirjas viidatud Eesti Panga andmete järgi oli 2025. aasta märtsi lõpus hoiu-laenuühistute varade maht kokku 137 miljonit eurot, seejuures eraisikutelt ja ettevõtjatelt kaasatud hoiuseid oli kokku ligikaudu 101 miljonit eurot (vt seaduseelnõu 671 SE seletuskiri, lk 9). See tähendab, et hoiused moodustasid 74 protsenti varade mahust. Samal ajal oli äriühingutele ja eraisikutele antud laenude jääk kokku ligikaudu 105 miljonit eurot.

33. Nende arvude põhjal saab teha järelduse, et hoiu-laenuühistute tegevus on suurel määral üles ehitatud hoiuste kaasamisele ja nende arvelt laenude andmisele. Kui uusi hoiuseid enam vastu võtta ei saa, võib see piirata ka ühistute võimalust täita väljamaksetaotlusi. Pinget võib suurendada ka see, et samal ajal tuleb täita suurema osakapitali (HLÜS § 22 lg 3) ja likviidsuse (HLÜS § 27¹) nõudeid.

34. Need asjaolud kinnitavad, et uute hoiuselepingute sõlmimise keeld on hoiu-laenuühistutele intensiivne piirang. Samas ei saa abstraktselt hinnates öelda, et see piirang on ebamõõdukas.

35. Mõõdukuse hindamisel tuleb arvestada ka kaitstava eesmärgi kaalu. Kui ühistu rahavoog sõltub suurel määral uute hoiuste pidevast lisandumisest, samal ajal kui varem kaasatud raha on seotud pikemaajaliste laenudega, on see oluline risk ka hoiustajatele. Sellises olukorras ei pruugi ühistul olla piisavalt vabu vahendeid hoiuste kiireks tagasimaksmiseks. Uute hoiuste abil saab ühistu küll ajutiselt rahavoogu hoida, kuid samal ajal suureneb nende hoiustajate hulk, kelle raha ei ole kaitstud samamoodi nagu pangahoius. Kui ühistul tekivad hiljem makseraskused, võib kahju kannatada juba suurem hulk hoiustajaid. Seetõttu võis Riigikogu pidada põhjendatuks peatada uute hoiuste vastuvõtmine juba üleminekuajal, mitte lubada senise tegevuse edasist laiendamist kuni tegevusloa kohustuse tekkimiseni (vt 671 SE seletuskiri, lk 59). Sellises olukorras kaalub uute hoiustajate huvide kaitse üles ühistu huvi jätkata üleminekuajal hoiuste kaasamist senisel viisil.

36. Avalikkuse ette on jõudnud mitmeid juhtumeid, kus hoiu-laenuühistu liikmetel on tekkinud raskusi hoiustatud raha tagasisaamisega (nt ERIAL-i, Eesti Arengu HLÜ ja Tartu Hoiu-laenuühistu juhtumid). Need juhtumid ei tähenda, et kõigi hoiu-laenuühistute tegevuses on olnud rikkumisi. Küll aga kinnitavad need, et senise tegevusmudeli puudujäägid ei olnud üksnes oletuslikud. Asjaolu, et muudatus mõjutab ka neid ühistuid, kelle tegevuses rikkumisi ei ole tuvastatud, ei muuda piirangut iseenesest ebamõõdukaks, kui eesmärk on ennetada samalaadsete riskide kordumist ja kaitsta hoiustajaid tulevikus tõhusamalt.

37. Seadus näeb ette ka võimalusi, mis aitavad üleminekuajal hoiu-laenuühistutel tegevust jätkata ja rahavoogu hoida. Näiteks võib hoiu-laenuühistu jätkuvalt anda laenu juriidilisest isikust liikmetele ning teenida intressitulu juba sõlmitud laenulepingutelt. Samuti võib ühistu võtta vastu uusi liikmeid. Seadusemuudatustega tõsteti uute liikmete sisseastumismaksu miinimummäär 6 eurolt 40 eurole ja osamaksu miinimummäär 30 eurolt 50 eurole (HLÜS § 16 lg 1, § 23 lg 1). Uute liikmete vastuvõtmine võib aidata ühistu kapitali suurendada, sest osakapital moodustatakse liikmete osamaksudest (HLÜS § 22 lg 2).

38. Piirangu mõju leevendab ka see, et seadus ei kohusta kõiki olemasolevaid hoiuseid korraga välja maksuma. Kehtivaid hoiuselepinguid tuleb täita lepingutes kokkulepitud tingimustel ning teatud juhtudel võib enne käesoleva aasta 1. märtsi sõlmitud hoiuselepingute tähtaega hoiustaja kirjalikul nõusolekul pikendada kuni viie aasta võrra (HLÜS § 47³ lg 2). See ei asenda uute hoiuste kaasamist, kuid aitab vältida väljamaksekohustuste koondumist lühikesele ajale. Kui hoiustaja nõusolekul saab hoiuse tähtaega pikendada, võib ühistu täita kohustusi järk-järgult, kasutades selleks muu hulgas olemasolevatelt laenudelt laekuvaid tagasimakseid ja intressitulu.

39. Kokkuvõttes on nii tegevusloa nõue kui üleminekuajal rakenduvad piirangud hoiu-laenuühistutele intensiivsed. See võib tähendada, et osa praegu tegutsevad ühistuid lõpetab oma tegevuse. Seda riski on Riigikogu teadvustanud. Arvestades aga hoiustajate kaitse kaalukust ja Riigikogu avarat otsustusruumi finantsteenuste korraldamisel, ei ole piisavat alust järeldada, et need abinõud oleksid eesmärgiga võrreldes ilmselgelt ülemäärased.

IV. Seaduseelnõu menetlemine

40. Seaduse menetluses ei ilmnenud sellist rikkumist, mis annaks alust pidada seadust vormiliselt põhiseadusvastaseks. Eelnõu algatas Vabariigi Valitsus ja juhtivkomisjon oli rahanduskomisjon. Eelnõu läbis Riigikogus lugemised, seadus võeti vastu 21. jaanuaril 2026, kuulutati välja 6. veebruaril 2026 ning avaldati Riigi Teatajas 13. veebruaril 2026. Seletuskirja järgi saadeti eelnõu kooskõlastamiseks muu hulgas kõigile hoiu-laenuühistutele ja mitmele seotud organisatsioonile, sealhulgas Eesti Hoiu-Laenuühistute Liidule. Ettepanekuid ja märkusi esitasid muu hulgas hoiu-laenuühistud ja nende liit. See näitab, et huvirühmadele anti võimalus seisukohti esitada.

41. See, et kõiki huvirühmade ettepanekuid ei arvestatud, ei muuda seadust iseenesest põhiseadusvastaseks. Määrav on see, kas seadus vastab põhiseadusest tulenevatele pädevus-, menetlus-, vormi- ja materiaalsetele nõuetele.

Kokkuvõttes ei selgu Teie avaldusest asjaolusid, mis annaksid alust pidada analüüsitud piiranguid ilmselgelt põhiseadusvastasteks. Piirangud on hoiu-laenuühistutele kahtlemata koormavad ja võivad tähendada, et osa ühistuid ei saa tegevust jätkata. Samas on Riigikogul kaalukas põhjus kaitsta hoiustajate huve olukorras, kus neile pakutakse pangahoiusega sarnast teenust, kuid ilma pangahoiusele vajaliku järelevalve ja tagatisteta. Seda vajadust kinnitavad ka avalikkuse ette jõudnud juhtumid, kus hoiu-laenuühistu liikmetel on olnud raskusi hoiustatud raha tagasisaamisega.

See hinnang ei välista, et nende seadusemuudatuste rakendamisel võib konkreetsetes kohtuvaidluses kerkida küsimus piirangute põhiseaduspärasusest. Sellisel juhul ei ole kohus seotud õiguskantsleri abstraktse hinnanguga ning saab algatada konkreetse normikontrolli, kui peab asjassepuutuvat normi konkreetsetel asjaoludel põhiseadusega vastuolus olevaks. Kõiki elulisi olukordi ei pruugi olla võimalik abstraktselt ette näha, sellisteks juhtudeks ongi ette nähtud võimalus pöörduda kohtusse ja näidata, kuidas konkreetsetes olukorras on normide toime siiski põhiseadusevastane. Kohus algatab sel juhul põhiseaduslikkuse järelevalve ja lõpliku otsuse langetab Riigikohus.

Austusega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise