

## Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Võlad ja sotsiaalne tõrjutus jõukas ühiskonnas”

(2008/C 44/19)

16. veebruaril 2007 otsustas Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee vastavalt kodukorra artikli 29 lõikele 2 koostada omaalgatusliku arvamuse järgmises küsimuses „Võlad ja sotsiaalne tõrjutus jõukas ühiskonnas”.

Asjaomase töö ettevalmistamise eest vastutava tööhõive, sotsiaalküsimuste ja kodakondsuse sektsiooni arvamus võeti vastu 2. oktoobril 2007. Raportöör oli Jorge PEGADO LIZ.

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee võttis täiskogu 439. istungjärgul 24.–25. oktoobril 2007 (25. oktoobri istungil) vastu järgmise arvamuse. Poolt hääletas 59 liiget ja erapooletuks jäi 1 liige.

### 1. Järeldused ja soovitused

1.1 Euroopa Liidu juhiste puudumisel kõnealuses valdkonnas on liikmesriigid välja töötanud oma riiklikud õigussüsteemid, mille abil ennetada nii üksikisikute kui ka perede liiga suurt võlakoorimat. Abivajajatel aidatakse tekkinud olukorraga toime tulla ja pakutakse neile tuge.

1.2 Viimastel aastakümnetel on võlgade kasv muutunud murettekitavaks. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee on juba mõnda aega hoolikalt jälginud nii probleemi ennast kui ka ülemäärase võlgnevuse sotsiaalseid tagajärgi seoses tõrjutuse, sotsiaalse õigluse ja siseturu lõpuleviimise takistustega ning on otsustanud eelkõige ELi laienemist ja olukorra üleüldist halvenemist arvestades algatada taas kord avaliku arutelu kodanikuühiskonna ja teiste ELi institutsioonidega. Komitee soovib sõnastada ja rakendada ELi meetmed, millega püütakse probleemi täpselt määratleda, jälgida ja lahendada nii sotsiaalsest, majanduslikust kui ka õiguslikust aspektist.

1.3 Eri riikide loodud süsteemide mitmekesisus Euroopas ja ka ülejäänud maailmas ning selliste süsteemide puudumine mõningates riikides soosib ebavõrdsete võimaluste kujunemist, mis tekitab sotsiaalset ebaõiglust ja häireid siseturu lõpuleviimisel. See kõik vajab ELi kiiret ja proportsionaalset tegutsemist, milleks vajalik õiguslik alus sisaldub esimeses õiguses.

1.4 Arvamuses vaadeldakse peamisi ülemäärasest võlgnevusest tulenevaid küsimusi, kaalutakse riiklikul tasandil leitud lahendusi, kirjeldatakse esilekerkinud raskusi ja märgatud vigu, hinnatakse probleemi üldist ulatust ning arutletakse teadmiste lünkade ja kasutatud meetodite puuduste üle. Samuti püütakse sõnastada lähenemisviisid ja näidata ära need kohad, kus saaks ELi tasandil midagi ette võtta.

1.5 Arvamuses pakutakse koguni võimalust luua Euroopa võlaseireüksus, kes jälgiks kõnealuse nähtuse arenguid Euroopa

tasandil, oleks kõigi asjaomaste poolte dialoogifoorum ning pakuks ja kooskõlastaks võlaprobleemi ennetamise ja leevendamise meetmeid ning hindaks nende mõju.

1.6 Komitee on siiski teadlik, et sellise sisu ja ulatusega samme on võimalik kooskõlastada üksnes juhul, kui komisjon, parlament ja nõukogu otsustavad teha sellest oma tegevusprioriteedi — vahetus dialoogis organiseeritud kodanikuühiskonnaga, kes esindab põhiosa huvitatud osapooltest (perekonnad, töötajad, tarbijad, rahandusasutused jne).

1.7 Seega on tervitatav, et komisjon hakkas hiljuti kõnealuse küsimuse vastu huvi üles näitama. Väga soovitatav on võtta alusuuringute, konsultatsioonide ning seadusandlike ja muude ettepanekute kujul tarvitusele vajalikud järelemeetmed ning anda alustuseks välja roheline raamat, milles määratletakse ja tuvastatakse probleemi asjaolud ning antakse laialdaste avalike arutelude kaudu sõna kõigile osapooltele.

1.8 Lisaks palub komitee Euroopa Parlamendil ja nõukogul võtta arvesse käesolevas arvamuses kodanikuühiskonna seisukohast käsitletavaid põhiprobleeme ning seada need oma poliitilises tegevuskavas esmatahtsale kohale.

### 2. Sissejuhatus

2.1 Laenude võtmine on kahtlemata aidanud Euroopa inimestel parandada elukvaliteeti ning osta endale olulisi kaupu ja kasutada põhiteenuseid, mida nad muidu endale lubada ei saaks (vähemalt mitte lühikese aja jooksul), näiteks oma eluase või auto. Kui aga laenu andmise hetkel valitsenud tingimused muutuvad — nt tekivad suured tööhõiveprobleemid, kuus tasuda tulev tagasimakse ületab mõistliku osa saadavast kuupalgast, võetud on liiga palju laenusid või puuduvad säästud, millest elada sissetuleku puudumisel –, siis võidakse sattuda liiga suurtesse võlgadesse.

2.2 Tegelikult ei ole ülemäärase võlgnevuse ja selle sotsiaalsete tagajärgede probleem midagi uut. Selle ilminguid võis näha juba antiikajal, täpsemalt VI sajandil eKr Kreekat tabanud põllumajanduskriisi ajal. Toonase valitseja Soloni (594/593 eKr) meetmetega püüti kaotada orjadeks müüdnud väikemaomanike võlgasid ning seejärel neid vabastada ja taasintegreerida nad vabade kodanikena Ateena ühiskonda ja tööellu <sup>(1)</sup>.

2.3 Siiski ei ole kahtlust, et tänapäeval on kõnealune nähtus muutumas üha levinumaks, võttes murettekita vaid mõõtmeid. Suureneb teadlikkus sellest kui sotsiaalsest probleemist ühiskonnas, mida iseloomustavad teravad kontrastid, vastuolude jätkuv suurenemine ning vähene solidaarsus.

2.4 Just selle taustal saab erilise tähenduse pangateenuste kasutamise võimaluse puudumine, mis näitab nende isikute marginaliseerumist, kellel mitmesugustel põhjustel puudub juurdepääs põhilistele finantsteenustele <sup>(2)</sup>.

2.5 Käesolevas arvamuses püütaksegi tuua välja probleemi peamised põhjused, ulatus ja kõige sagedasemad abinõud ning põhjused lahenduse leidmiseks ELi tasandil.

### 3. Probleemi ulatus

#### 3.1 Sotsiaalne tõrjutus ja pangateenuste kasutamise võimaluse puudumine

3.1.1 Eurobaromeetri 2007. aasta veebruaris avaldatud aruande <sup>(3)</sup> kohaselt tunneb 25 % eurooplastest, et neid ohustab vaesuse oht, ning 62 % usub, et see võib juhtuda kellegi tahes ja igal ajal.

3.1.2 Euroopa Komisjoni 2007. aasta sotsiaalse kaasatuse ja sotsiaalse kaitse ühisaruandest nähtub, et 2004. aastal elas 16 % Euroopa Liidu 15 liikmesriigi elanikest allpool vaesuspiiri, milleks loetakse 60 % asjaomase riigi keskmisest sissetulekust <sup>(4)</sup>.

<sup>(1)</sup> Aristoteles mainib seda oma traktaadis „Ateena konstitutsioon” (eriti 6. osas, kus ta ütleb järgmist: „Niipea kui Solon riigi etteotsa sai, lasi ta inimesed lõplikult vabaks, keelates kõik laenuid, mille tagatiseks oli laenuvõtja ise; lisaks kehtestas ta seadused, millega tühistati kõik võlad, nii riiklikud kui ka eraisikute omad. Seda sammu kutsutakse sageli *seisachthteia*ks, kuna selle kaudu vabanesid inimesed oma laenuvõlgadest”. Selle olukorra sarnasus tänapäevaga mõjutab ehk ka Udo Reifneri suurepärase ettekannet „Renting a slave — European Contract Law in the Credit Society” eraõiguse ja Euroopa kultuuride teemalises konverentsil, mis toimus 27. augustil 2006 Helsingi ülikoolis. Olgu märgitud, et enamikus Euroopa riikides oli võlgnikele ette nähtud vanglakaristus veel 20. sajandi alguseski.

<sup>(2)</sup> Seda teemat on Georges Gloukoviezoff käsitleanud kirjutises „From Financial Exclusion to Overindebtedness: The Paradox of Difficulties for People on Low Incomes?” (avaldatud Anferloni, Maria Debora Braga ja Emanuele Maria Carluccio kogumikus „New Frontiers in Banking Services”, Springer).

<sup>(3)</sup> Eurobaromeetri eriuuring 273: „Euroopa sotsiaalne tegelikkus”, 2007.

<sup>(4)</sup> 2007. aasta ühisaruanne sotsiaalse kaitse ja sotsiaalse kaasatuse kohta, mille nõukogu võttis vastu 22. veebruaril 2007 (KOM(2007) 13 lõplik, 19. jaanuar 2007).

3.1.3 Kvalitatiivses mõttes tähendab vaesus inimese eluks hädavajalike materiaalsete ressursside puudumist või ebapiisavust. Just seda võib kõige selgemini näha sotsiaalse tõrjutuse puhul, mis lükkab inimese ühiskonna äärealadele, tekitades nii ärapõlatuse ja isoleerituse tunnet.

3.1.4 Sotsiaalse tõrjutuse vorm ja ulatus sõltuvad igas riigis mitmest eri muutujast, näiteks sotsiaalkindlustussüsteemist, tööturu toimimise viisist, õigussüsteemist ja mitteametlikest solidaarsusvõrgustikest. Vaesus ja sotsiaalne tõrjutus ohustavad kõige enam eakaid inimesi, alla 15aastaseid lapsi, madala sissetuleku ja madala kvalifikatsiooniga inimesi, puudega inimesi ja töötuid.

3.1.5 Enamikus riikides näitavad tarbimissuundumused toiduainetele, alkoholile, tubakatoodetele, riieale ja jalatsitele tehtavate kulutuste suhtelist langust. Samal ajal on suhteliselt suurenenud kulutused eluasemele, transpordile ja kommunikatsioonile, tervishoiuteenustele, kultuurile ning teatavatele muudele kaupadele ja teenustele (nt tervishoiu, turismi, hotellinduse ja toitlustuse valdkonnas) <sup>(5)</sup>.

3.1.5.1 Selline leibkonna kulude jaotumise muutus kipub peegelduma ka laenu võtmises. Tarbimislaua üldisemas tähenduses, hõlmates nii tarbekaupade kui ka eluaseme ostmist, on praegu tihedalt seotud uute tarbimismudelitega ning järgib täpselt muutusi nende kujunemises. Seetõttu tuleb kodukaupade, transpordi ja reisimise <sup>(6)</sup> kulude suurenemise tõttu kasutada nende eest tasumisel sageli krediitkaarti.

3.1.5.2 Teine tarbimislaua võtmist populariseeriv asjaolu on see, et sellisel laenul ei ole enam vaesuse ja süüga seonduvat negatiivset tähendust inimeste eluviisi või töö osas, eelkõige katoliiklikes riikides, võrreldes protestantlike traditsioonidega riikidega. Pealegi on tarbimislaua muutunud üsna tavaliseks, eriti suurlinnades. Rahandusametuste pealetükkiv ja süstemaatiline reklaam uute klientide leidmiseks julgustab veelgi rohkemaid inimesi laenu võtma. Lisaks tõstab tarbimislaua staatust ja aitab varjata inimeste sotsiaalset tausta, võimaldades nii neil järgida enda sotsiaalsest kihist ülespoole jääva klassi elustiili. Paljudele peredele on laenu tavapärane ja juba teadaolevate ohtudega võimalus leibkonna eelarve kavandamiseks (eriti krediitkaarti kasutades). Samas aga ei anta nende ohtude ega tõhusate lahenduste kohta piisavalt teavet; isegi riskide ulatust ei ole veel korralikult määratletud.

<sup>(5)</sup> Eurostat — nn uued tarbijad (*The new consumers*), Larousse, 1998.

<sup>(6)</sup> Samas ei tohiks eirata asjaolu, et need kolm on väga erinevad kulaalikad, ka põhiõiguste seisukohast.

3.1.6 Neid olulisi sotsiaalseid ja kultuurilisi asjaolusid rõhuvad veel ka majanduslikud ja sotsiaalsed tegurid, nagu intressimäärade järsk langus viimasel aastakümnel, inimeste vähenev kaldumus säästa, pidevalt madal töötuse tase ning majanduskasv (vaatamata 1990ndate lõpu kriisile, mis siiski ei võtnud selliseid mõõtmeid nagu varasemad). Lisaks eelnimetatule toimus alates 1970ndate lõpust ja 1980ndate algusest (?) kogu laenuurul dereguleerimine, mis suurendas hüppeliselt laenuandjate arvu ja haaret, sealhulgas tekkis ka selliseid, kelle puhul ei viidud läbi ei järelevalvet ega finantskontrolli. Samal ajal kasvas nende omavaheline konkurents, mille tulemusena kadus panga ja kliendi suhtest isiklik lähenemine.

3.1.7 Kõik need asjaolud näitavad, et Euroopa ühiskonnas sõltuvad inimesed põhivajaduste rahuldamisel üha enam laenu saamisest. Selle tõsiasja selge tõestus on inimeste aina kasvavad võlakooamad enamikus liikmesriikides (8).

3.1.8 Kui laenu võetakse stabiilsetes tingimustes, st kui puuduvad tööhõiveprobleemid, kuus tasuda tulev tagasimakse ei ületa mõistlikku osa saadavast kuupalgast, võetud ei ole palju laenusid ning inimestel on säästus, millest elada sissetuleku puudumisel, siis võimaldab laen parandada inimeste elukvaliteeti ja nad saavad osta olulisi kaupja ja kasutada põhiteenuseid, mida nad muidu endale lubada ei saaks (vähemalt mitte lühikese aja jooksul), nagu näiteks oma eluase või auto.

3.1.9 Oht, et era- või pereelus tekivad raskused, mis teevad rahaliste kohustuste täitmise vajalikul hetkel võimatuks, ähvardab tegelikult kõiki laenulepingu allkirjastajaid. Nii võibki kontrolli all olev võlg mitmel põhjusel muutuda ülemääraseks võlgnevuseks.

## 3.2 Ülemäärase võlgnevuse mõiste ja mõõtmine

3.2.1 Ülemäärasest võlgnevusest võib rääkida olukorras, kus võlgnik ei suuda juba pikemat aega oma võlgu tagasi maksta, või siis, kui on oht, et see võib juhtuda võlgade tasumise tähtaja möödumisel (?). Mõiste täpne määratlus on eri liikmesriikides suuresti erinev ja kogu Euroopas ühtset määratlust veel ei

ole (10). Euroopa Komisjoni hiljutine algatus selleteemalise uuri- muse tellimiseks on seega igati teretulnud (11).

3.2.2 Lisaks ülemäärase võlgnevuse mõiste ebamäärasusele ja kaudsele määratlusele on ka selle mõõtmiseks mitmeid eri võimalusi. Näiteks Euroopa Komisjoni tellitud uurimuses (12) esitatakse ülemäärase võlgnevuse mõõtmiseks kolm viisi või mudelit: administratiivne mudel (13), subjektiivne mudel (14) ja objektiivne mudel (15).

3.2.3 Üks peamisi raskusi ülemäärase võlgnevuse ulatuse hindamisel Euroopas seisneb usaldusväärse statistika puudumises ning asjaolus, et eri meetodite, mõistete ja vaadeldavate ajavahemike tõttu ei ole seda võimalik võrrelda olemasolevate andmetega. See on valdkond, millele komisjon peaks rohkem

(10) Paljude äärmiselt erinevate õigusloomealgatuste taga olev ülemäärase võlgnevuse mõiste tuleneb eelkõige õigussätetest, millega kehtestatakse tingimused, mille alusel on võimalik kasutada igasuguse võla restruktureerimise menetlust (nii kohtulikku kui ka kohtuväliselt). Näiteks võimaldab Prantsusmaa õigus kõnealuse menetluse kasutamist „heauskult toimunud laenuvõtjate puhul, kes ilmselgelt ei suuda tasuda kõiki tööga seotud võlgasid, mille tähtaeg on möödunud või peagi möödumas” (*Code de la Consommation*, artikkel L 331-2). Soome õiguses peetakse laenuvõtjaid „ülemäärane võlgades olevaks siis, kui nad ei suuda laenu õigel aja ära maksta ja kui tegemist on alalise, mitte juhusliku või ajutise olukorraga”. Teistes riikides ei ole otsest määratlust sõnastatud ning piirdatakse vaid menetluse ja laenuvõtjale esitatavate tingimustega, mille täitmine on eeldus juurdepääsuks ülemäärase võlgnevuse toetuskeemidele. Nii on see näiteks Belgias (5. juuli 1998. aasta seadus, mida muudeti 19. aprilli 2002. aasta seadusega) ja Põhja-Ameerikas (*Bankruptcy Code*, 2005. aastal muudetud redaktsioon).

(11) Uurimus „Common operational European definition of over-indebtedness” („Ülemäärase võlgnevuse ühtne praktiline määratlus Euroopas”), 19. detsembri 2006. aasta leping nr VC/2006/0308, mida rahastavad Euroopa Komisjon ning tööhõive, sotsiaalküsimuste ja võrdsete võimaluste peadirektoraat ning mida viib läbi Euroopa võlaseireüksus.

(12) „Study of the Problem of Consumer Indebtedness: Statistical Aspects” („Tarbijate ülemäärase võlgnevuse probleemi uurimus: statistilised aspektid”), leping nr B5-1000/00/000197, mille viis tervise ja tarbijakaitse peadirektoraadi tellimisel läbi OCR Macro.

(13) Administratiivses mudelis nimetatakse ülemäärase võlgnevuse määr ametliku statistika põhjal, viidates sellistel juhtudel toimimise ametlike menetlustele. Selle võimaluse puhul jääb hõlmamata osa tegelikust olukorrast, kuna mitte kõik raskustes olevad võlgnikud ei järgi ametlike, õiguspäraseid menetlusi. Pealegi on neid Euroopa riikide erinevate õigusstruktuuride tõttu võimatu täpselt võrrelda.

(14) Subjektiivne mudel põhineb üksikisiku või perekonna enda ettekujutusel oma maksevõimelisusest. Perekonnad peavad end ülemäärane võlgu olevaks siis, kui nad leiavad, et neil on suuri raskusi kõigi võlgade tagasimaksmisega või kui nad ei suudagi neid tasuda. Ka selle mudeli kriteeriumit on raske praktikas rakendada, kuna andmed ei ole väga hästi võrreldavad. Üha rohkem juhitakse tähelepanu sellele, et oma maksevõime hindamisel ja krediitkaardi kasutamise poolt või vastu otsustamisel varjutavad inimeste otsustusvõime liigne optimism, riskide alahindamine ja praegu tarbimise eelistamine tarbimisele tulevikus (nn hüperboolne seos).

(15) Objektiivse mudeli puhul võetakse inimese maksevõimelisuse mõõtmisel aluseks leibkonna majanduslik ja rahaline olukord, st koguvõla ja netopalga suhe või koguvõla ning netopalga ja vara summa suhe. Just seda mudelit kasutavad sageli rahandusasutused ja mõned riiklikud õigussüsteemid. Kuigi ka see mudel ei ole veatu — näiteks ei ole teada, mil määral peaks võlgniku käitumine, ausus ja heauskus mõjutama võlgade tasumise ja kustutamise võimalust –, saab selle kriteeriumi põhjal teha võrdlusi, mis võiks olla aluseks ülemäärase võlgnevuse mõiste ühtse õigusliku määratluse sõnastamisel.

(?) Uutes liikmesriikides toimus see alles 1990ndatel aastatel.

(8) Allikas: Banque de France'i *Bulletin* nr 144, detsember 2005. Veebileht: [http://www.banque-france.fr/fr/publications/telechar/bulletin/etu144\\_1.pdf](http://www.banque-france.fr/fr/publications/telechar/bulletin/etu144_1.pdf).

(9) Udo REIFNERi pakutud määratlus on järgmine: ülemäärane võlgnevus tähendab, et võlga ei suudeta tasuda; täpsemalt öeldes: sissetulek, millest on lahutatud elamiskulud, ei ole enam piisav võlgade õigeaegselt tagasimaksmiseks (aruanne „Consumer Lending and Overindebtedness among German Households”).

tähelepanu pöörama, korraldades usaldusväärsete ja võrreldavate andmete saamiseks ja töötlemiseks vajalikke uurimusi.

#### 4. Ülemäärase võlgnevuse peamised põhjused

4.1 Liikmesriikides korraldatud arvukates sotsioloogilistes uurimustes on välja toodud järgmised ülemäärase võlgnevuse peamised põhjused:

- a) töötus ja halvenevad töötingimused;
- b) muutused leibkonna struktuuris, mida põhjustavad näiteks lahutus, abikaasa surm, planeerimata lapse sünd, ootamatu vajadus toetada eakaid või puudega lähikondseid, haigus või õnnetus;
- c) ebaõnnestunud katse hakata füüsilisest isikust ettevõtjaks, pankrotistunud isikliku tagatisega väike perefirma;
- d) reklaami- ja turunduskampaaniad, millega innustatakse inimesi tarbima, pakkudes lihtsat laenuvõimalust ning meelitades neid hasartmänge proovima, aktsiaturul õnne katsuma ja oma ühiskondlikku staatust tõstma;
- e) kõrged intressimäärad, mille negatiivne mõju annab tunda eriti pikaajaliste laenude, näiteks hüpoteekide puhul;
- f) leibkonna eelarve läbimõtlema kasutamine;
- g) asjaolu, et tarbijad varjavad tahtlikult teavet, mille alusel rahandusasutused saaksid hinnata nende maksejõulisust;
- h) liigne krediitkaartide, automaatselt uueneva laenu ja muude kõrgete intressimääradega isiklike laenude kasutamine;
- i) mitteametlikul turul saadud liigkasuvõtliku intressimääraga laen, eriti kui laenu võtjateks on madala sissetulekuga inimesed;
- j) varasemate võlgade katteks võetud laen, millega tekitatakse lumepalliefekt;
- k) tõsiasi, et sotsiaalses eralduses elavad puuetega inimesed ja piiratud kognitiivsete võimetega inimesed võivad kergesti langeda agressiivse käitumise grafiidiasutuste ohvriks;
- l) teatud rahandusasutuste soovimatus pidada rahalistes raskustes olevate vähem jõukate klientidega läbirääkimisi võla tagasimaksmise tingimuste muutmiseks.

Nähtuse sotsioloogiline analüüs näitab seega, et ülekaalus on passiivsed põhjused, kuigi tuleb märkida, et mõnes riigis peitub probleemi peapõhjus kulutuste viletsas kavandamises<sup>(16)</sup>. See tähendab, et inimestel on raskusi oma eelarve hoolikalt ja säästvalt kasutamisel<sup>(17)</sup>.

4.2 Rahalised raskused peegelduvad harilikult keerulises juurdepääsus või selle puudumises peamistele finantsteenustele, nt jooksevkonto avamisele, elektrooniliste maksevahendite kasutamisele, pangaülekannete tegemisele ja laenu kindlustamisele.

4.3 Selline finantsteenustest kõrvalejäämine tähendab *a fortiori*, et inimestel on raske või võimatu võtta odavat laenu, mille abil saaks osta perele esmatarbekaupu ja kasutada põhiteenuseid (eluase, kodutehnika, transport, haridus), hakata füüsilisest isikust ettevõtjaks või juhtida väikest üheimehese- või pereettevõtet.

4.4 Tänapäeval on pangakonto kasutamise, teatavate laenude võtmise ja kontodevaheliste elektrooniliste ülekannete tegemise võimalus oluline eeltingimus juurdepääsuks peamistele kaupadele ja teenustele. Töökoha, väikeettevõtte, kodu, sisustuse, transpordi, teabe ning isegi toidu, riietuse ja vabaajategevuste jaoks on tarvis laenuvõtmise ja pangateenuste kasutamise võimalust, mistõttu on pankadel eriline sotsiaalne vastutus selliste peaaegu avalike teenuste pakkumise eest.

4.5 Just siin hakkab hägustuma piir üha arvukama vaesemaks muutuva keskklassi ning selgelt kõrvalejäetute — kodutute, kerjaste ja sotsiaalabist sõltuvate inimeste — vahel. Just vaesuse sellises järgus on mõistlik võidelda ülemäärase võlgnevuse vastu, leida viise olukorraga toimetulekuks ja sellest väljapääsuks ning ennetada seda, et sotsiaalselt ja rahaliselt veel kuidagi hakkama saavad inimesed langevad lootusetult vaesuse ja sotsiaalse tõrjutuse võrku.

#### 5. Ülemäärase võlgnevuse ennetamine ja sellega toimetulemise viisid

##### 5.1 Ennetamine

Riiklikes süsteemides on rõhk peaaesjalikult ülemäärase võlgnevuse ennetamise meetmetel, sh järgmistel sammudel.

<sup>(16)</sup> Bank of France'i 2004. aasta andmete kohaselt on ülemäärase võlgnevuse komisjonideni jõudnud ülemäärase võlgnevuse juhtudest 73 %-l passiivsed põhjused.

<sup>(17)</sup> Ülemäärase võlgnevuse mõjutegureid on põhjalikult käsitletud EMSK 26. juuni 2000. aasta teabearuandes pealkirjaga „Leibkonna ülemäärane võlgnevus“ (raportöör: Atağde Ferreira).

- a) **Täielikum ja laialdaselt kättesaadav teave** finantsteenuste kohta üldiselt, samuti nende maksumuse ja toimimisviiside kohta.
- b) **Rahandusalane õpetus**, mis tuleks võtta juba varakult koolide õppekavadesse ning teistesse haridus- ja koolitusvaldkondadesse, näiteks *elukestvasse õppesse*. Õpetus peaks lähtuma koolitavate inimeste vajadustest ja oskustest, mis eri eluetappidel muutuvad, ning järgima kultuuritausta, väärtuste süsteemi, sotsiaal-demograafilisi ja majanduslikke eripärasid, tarbijanorme ning võlgnike võlgade suurust. Märkimist väärib asjaolu, et mõnes liikmesriigis edastatakse meedias, eelkõige televisioonis kui osaliselt avaliku teenuse pakkujas, ja sageli isegi parimal eetriaial, koostöös tarbijajuhenduste ja rahandusametite endiga programme inimeste teavitamiseks laenudest ja võlgadest. Lisaks sellele tuleks kasutada täiskasvanute koolituse struktuure, nagu neid mõnede riikide perenõustamiskeskustes pakutakse.
- c) **Finantsnõustamisvõrgustike loomine või laiendamine**. Sellised võrgustikud aitavad inimestel tasakaalustatult kavandada oma eelarvet, valida oma ostude jaoks raha leidmiseks parimad viisid nii, et antav teave ei oleks kallutatud liialt rahandusametite kasuks, ning koostada simulatsioonide abil enne laenu saamist tasakaalustatud tagasimaksmisgraafiku.
- d) **Stiimulid säästmiseks** (nt maksusoodustused ning sotsiaalsed ja haridusalsed stiimulid), mis on esimesed abivahendid, mille poole rahaliste raskuste tekkimisel pöörduetakse. Need võiksid olla ka tasakaalustavaks vastujõuks agressiivsetele laenude reklaamimise kampaaniatele.
- e) **Laenuhindamissüsteemide kasutamine**. Selliste krediidiastutuste endi või spetsiaalselt ettevõtetelt tellitud süsteemide eesmärk on klientide laenuriskide hindamine. Nii saavad laenuandjad mitmesuguste muutujate hindamise ning üksikisiku ja leibkonna võla objektiivse suuruse määramise teel mõõta laenuvõtja maksejõuetuse riski <sup>(18)</sup>.
- f) **Tagada** tööturust kõrvale jäävatele inimestele **korralik pension**, ennetähtaegne pension ja muud sotsiaalteenused, mille riik peaks kaasama kehtivatesse sotsiaalkindlustussüsteemidesse. See oleks esmatähtis tingimus selleks, et
- g) **Kindlustuse võtmise võimalus** laenu tagamiseks kui finantsriskide eest kaitsmise viis <sup>(20)</sup>.
- h) **Sotsiaalaen, mikrolaen ja taskukohane laen**
- Mikrolaenu, laenuühingute, hoiupankade, Saksamaa ja Madalmaade sotsiaalfondide, postkontorite pangateenuste, sotsiaalaenu ning muude liikmesriikides loodavate süsteemide võimalusi tuleb silmas pidada taskukohast laenu otsivate tõrjutuse ohus olevate inimeste puhul. Mikrolaenu toel on näiteks rahastatud väikeettevõtteid ja tegutsemist füüsilisest isikust ettevõtjana, mis võimaldab nii mõnelgi töötul naasta tööturule ja teha taas algust majandustegevusega. Soovitav on, et rahandusametid pakuksid mikrolaenu võtjale erialast abi (nt haldamine, raamatupidamine, kommertstegevus jms) nende tegevuse juhtimisel. Seda võimalust on mitmel juhul juba ka kasutatud <sup>(21)</sup>.
- i) **Vastutustundlik laenuandmine**. Selleks peavad krediidiastutused pöörama suuremat tähelepanu laenuvõtjate vajadustele ja olukorrale, et leida igahühele tema asjaoludele kõige paremini vastav vahend, ning isegi keelduma täiendavast laenust, kui on oht, et laenuvõtja satub ülemäärasesse võlgadesse <sup>(22)</sup>.

<sup>(18)</sup> Kuigi tegemist on rahandusametite jaoks olulise riskijuhtimise vahendiga, vajab see suuremat läbipaistvust laenuhindamise sisu osas ja kombineerimist subjektiivsete analüüsivõimalustega, et suudetaks täpselt ja tõeselt hinnata laenuvõtja tagasimaksmisvõimet ega lähtutaks otsuste langetamisel üksnes automatiseeritud mudelitest. Samuti peaks matemaatilises mudelis kasutatavaid muutujaid hoolikalt jälgima asjaomased ametiasutused. Lisaks tuleks kaaluda USA ja Ühendkuningriigi eeskujul võimalust lubada laenuvõtjatel näha oma laenuaruandeid, et inimesed teaksid, kuidas oma laenureitingut parandada.

<sup>(19)</sup> Lisaks on oluline hoida ära rahalisi toiminguid, mille eesmärk on ühiskonna kõige nõrgemate liikmete pensionide kuritarvitamine, näiteks pensionide kasutamine tagatisena laenule, mis on tagasimaksmiseks olemas olevaid ressursse arvestades ebaproportsionaalselt suured. Näiteks Brasiilias loodi 2004. aastal spetsiaalselt eakatele suunatud laenuühing (*crédito consignado*), mida antakse sisetuleku tagatisel. See laen võetakse pensionist maha kohe alguses ja see võib moodustada maksimaalselt 30 % pensioni kogusummast. Kuna selle intressimäärad on madalamad kui turul, saavad pensionärid laenu võtta. Siiski paistab see tekitavat rahalisi raskusi väikeste pensioni saavatele inimestele, kes on seega sunnitud jätma tasumata muud tagasimaksed ja jääma ilma piisavatest ressurssidest põhivajaduste rahuldamiseks.

<sup>(20)</sup> Kindlustus on sotsiaalse tõrjutuse kontekstis kahetine roll. Kohustuslik elukindlustus võib takistada terviseprobleemidega inimestel laenu saada, kuid samal ajal võib sõlmitud elukindlustus ära hoida ka selle, et ootamatult haigestunud inimene kaotab kindlustatud vara ning peab seisma silmitsi vaesuse ja tõrjutusega.

<sup>(21)</sup> Prantsusmaal ja Belgias kasutavad mikrolaenu (mida tuntakse sotsiaalse mikrolaenu nime all) katseliselt mitmed pangandusvõrgustikud, tehes koostööd asjaomaste ühendustega. Seni on see olnud üsna edukas, kuid praegu on siiski veel vara lõplikku hinnangut anda. Belgia puhul väärib esiletõstmist sotsiaalaenuühingu Credal, mis loodi Vallooni piirkondliku valitsuse ning mitme rahandusametite vahelises avaliku ja erasektori partnerluses.

<sup>(22)</sup> Näiteks „Protocollo sullo sviluppo sostenibile e compatibile del sistema bancario”, mille allkirjastasid 16. juunil 2004 Roomas Associazione Bancaria Italiana; Federazione Autonoma Lavoratori del Credito e del Risparmio Italiani (Falcri); Federazione Italiana Bancari e Assicurativi (Fiba-Cisl); Federazione Italiana Sindacale Lavoratori Assicurazioni e Credito (Fisac-Cgil) ning Uil Credito, Esattorie e Assicurazioni (Uil C.A.).

## j) Laenuandmete toimik

Andmebaasid, kus on kirjas kas kliendi kogu finantstaust (positiivsete laenuandmete toimik) või siis üksnes tema tagasimaksmisprobleemid (negatiivsete laenuandmete toimik), aitavad krediitiasutustel selgitada välja kliendi võlgade suuruse ja moodustavad laenu andmisel kindlama aluse. Siiski on sellega seoses tõdetud ka teatavate riskide olemasolu, eriti seoses eraelu puutumatus kaitsega positiivsete laenuandmete toimiku puhul. Samuti ollakse teadlikud asjaolust, et passiivse võlgnevuse puhul ei ole sellistest toimetest mingit abi, sest on võimatu prognoosida samalaadsete olukordade kujunemise põhjuseid tulevikus ning neis ei arvestata muid, mitterahalisi võlgasid (nt põhiteenustega seotud võlgasid ja maksude maksmist).

- k) **Ise- ja ühisreguleerimine**, mille tulemusena töötavad rahandusasutused koostöös tarbijakaitseorganisatsioonidega välja **toimimisjuhendi**, mis aitab ära hoida teatavaid kuritarvitamise juhtumeid ja suunata krediitiasutusi sotsiaalselt vastutustundlikuma lähenemisviisi poole. Sedalaadi meede on kasulik ka võlgu sissenõudvate asutuste tegevuse jälgimise parandamiseks, kuna aitab ranget ja tõhusalt rakendatavat õigusraamistikku täiendada reguleerida võlgnike kohtlemist.

## l) Laenu kuritarvitamise ennetamine

Mõned riigivõimud, tarbijakaitseorganisatsioonid, muud valitsusvälised organisatsioonid ja ka krediitiasutused ise on kokku leppinud teatavates reeglites ja menetlustes, et takistada ahnete ja liigkasuvõtlike tavade kasutamist, mis ähvardavad kõige ebasoodsamas olukorras olevaid inimesi. Sellised tavad on näiteks äärmiselt kõrged intressimäärad telefoni või mobiiltelefoni teel antavatele laenudele; teatava ostu-, müügi- või teenuslepinguga seotud laenulepingud, millest klient ise teadlik ei ole; laen aktsiate ostmiseks, kusjuures mõnikord on aktsiate emiteerijaks seesama laenu andev pank; karmid karistustingimused; lihtsat laenamismõimalust pakkuvad krediit- ja kliendikaardid; käenduse ja samal ajal ka isiklike tagatiste (lisatagatis) nõudmine väikese tarbimislaenu lepingute puhul; noortele suunatud puudulik või osaliselt ebatäpne teave ja reklaam. Täiendusena vastutustundliku laenuandmise positiivsetele mõjudele aitavad

sellised meetmed vähendada ka konkurentsimoonusi turul ja edendada krediitiasutustes sotsiaalset vastutustunnet.

## m) Laenureklaamide järelevalve

Kuigi reklaam on finantstodete tutvustamise õiguspärane strateegia, peaksid ametiasutused tähelepanelikult jälgima selliste toodete reklaamimise viisi. Kõnealuste reklaamide sisu, vahendid ja tehnika peaksid olema rangelt ja ühtselt reguleeritud, et tarbijale ei jääks muljet, nagu oleks laenuvõtmine riskivaba, kergesti teostatav ja tasuta. Selles valdkonnas tuleks soosida ka ise- ja ühisreguleerimise ning hea äritava algatusi. Kõnealused algatused peaksid tagama laenuvõtjatele täieliku ülevaate laenuandmistest ning panema laenuandjatele erilise vastutuse isikute eest, kes seoses oma puudulike vaimsete võimetega ei ole võimelised hindama võlalepingu sõlmimisest tulenevaid kohustusi.

## 5.2 Võlgnike kohtlemine ja võlgade tasumine

Kaks kõige levinumat maksejõuetute võlgnike kohtlemise ja võlgade tasumise mudelit on järgmised:

5.2.1 **Nn uue alguse mudel**, mis pärineb Põhja-Ameerikast ja mida kasutatakse üldiselt mitmes Euroopa riigis. Selle aluseks on põhimõte, et viivitamatult realiseeritakse võlgniku arestimata vara ja kustutatakse maksmata võlad, välja arvatud need, mida ei õiguse kohaselt kustutada ei saa. Selle mudeli aluseks on laenuvõtja piiratud vastutus, riski jagamine laenuandjatega, vajadus tagada laenuvõtja võimalikult kiire naasmine majandustegevusse ja tarbimisse ning kindlasti ka maksejõuetuks muutunud isiku häbimärgistamise vältimine <sup>(23)</sup>.

5.2.2 **Nn ümberkasvatamise mudel**, mis on kasutusel mitmes Euroopa riigis. See lähtub põhimõttest, et laenuvõtja ei suutnud toime tulla ja teda tuleks aidata, kuid siiski mitte lihtsalt kohustuste täitmisest vabastamisega (*pacta sunt servanda* põhimõte). Mudeli aluseks on maksejõuetu inimese süü mõiste, kusjuures ei ole oluline, kas maksejõuetus tuleneb ettenägelikuse puudumisest või selgest hooletusest. Keskkel kohal on laenuandjate muutmise läbirääkimised laenuandjatega, et jõuda kokkuleppele üldise tagasimaksmise plaani osas. Läbirääkimisi võib pidada kohtu vahendusel või ka väljaspool kohtusüsteemi; tähtis on hoopis võlanõustajate ja vahendajate roll <sup>(24)</sup>.

<sup>(23)</sup> Mudelit on üksikasjalikult ja kriitiliselt käsitletud Euroopas hästi tuntud Karen Gross, eriti oma teoses „Failure and Forgiveness. Rebalancing the bankruptcy system” (New Haven, Yale University Press, 1997).

<sup>(24)</sup> Mõnes, nt Prantsusmaa ja Belgia õigussüsteemis on muudetud seadusi, mis reguleerivad toimimist üksikisikute ülemäärase võlgnevuse korral, et kaasata neisse ka varade likvideerimine. Kõige tõsisematel juhtudel, kui tagasimakse plaan ei ole lahendus, võib varad likvideerida, misjärel loetakse võlg kustutatuks. Erinevalt USA õigusest ei kustutata aga võlga kunagi kohe. Laenuvõtja peab läbima katseaja, mille jooksul ta peab panema kõrvale osa oma sissetulekust allesjäänud võla tasumiseks. Alles siis, ja tingimusel, et laenuvõtja on näidanud, et käitub ausalt ja heauskselt, kustutatakse ta võlg. Erandlikult võidakse Prantsusmaal kustutada võlg kohe kohtumenetluse alguses, kui kohtunik leiab, et laenuvõtja olukorra paranemiseks ei ole mingisugust lootust; kuid seda võimalust on kasutatud harva.

## 6. Vajadus Euroopa Liidu tasandi lähenemisviisi järele

### 6.1 Taust

6.1.1 See ei ole esimene kord, kui ELi institutsioonid käsitlevad ülemäärase võlgnevuse küsimust ELi tasandil või koguni ELi vaatenurgast. 13. juulil 1992 nimetas nõukogu tarbijakaitse arengu tulevase prioriteete käsitlevas resolutsioonis esimest korda oma prioriteedina ka ülemäärase võlgnevuse uurimist. Vahepeal on küsimuse käsitlemine ELi tasandil aga unarusse jäänud, vaatamata sellele, et ülemäärase võlgnevuse probleem on nii mõneski liikmesriigis muutunud üha tõsisemaks ning sundinud võtma õiguslikke ja halduslikke meetmeid nendega toimetulekuks.

1999. aasta mais otsustas Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee taaskäivitada küsimuse arutelu, esitades selleks kõigepealt teabearuande „Leibkondade ülemäärane võlgnevus“, millele järgnes 2002. aastal samateemaline omaalgatuslik arvamus, milles tehtud tähelepanekutele ja soovitudele viidatakse ka siin <sup>(25)</sup>.

6.1.2 Samaaegselt eelnimetatud dokumentide koostamisega komitees võttis tarbijaküsimuste nõukogu 13. aprillil 2000 Luxembourg'is teema uuesti käsitlemise ning juhtis komisjoni ja liikmesriikide tähelepanu selle valdkonna ühtlustamise vajadusele Euroopa Liidus. Seejärel võttis nõukogu vastu tarbimislauenu ja võlgnevusi käsitleva resolutsiooni <sup>(26)</sup>, milles märgiti nähtuse kiiret levikut ja kutsuti komisjoni üles astuma samme, pakkumaks täielikku teavet ülemäärase võlgnevuse probleemi tegeliku ulatuse kohta Euroopas ning uurimaks põhjalikult võimalikke ühtlustamisemeetmeid, millega saaks ülemäärase võlgnevuse probleemi ennetada ja sellega toime tulla <sup>(27)</sup>.

6.1.3 Tuleks märkida, et komisjon ei ole tänaseni nõukogu suunist järginud. Lühidalt on mainitud üksnes vastutustundlikku laenuandmist <sup>(28)</sup> (tarbimislauenu direktiivi muutmisel 2002. aastal) <sup>(29)</sup>. Direktiivi lõplikus, 2005. aasta versioonis <sup>(30)</sup>, mis võeti vastu Saksamaa eesistumise ajal, viidet aga enam ei olnud <sup>(31)</sup>. See näitab, et on ebatõenäoline, et komisjon võtab tarbimislauenu valdkonnas ülemäärase võlgnevuse ennetamiseks või probleemi lahendamiseks vastu uusi meetmeid <sup>(32)</sup>.

<sup>(25)</sup> Mõlemad dokumendid koostas komitee endine liige Manuel Ataide Ferreira.

<sup>(26)</sup> 26. novembri 2001. aasta resolutsioon (EÜT C 364, 20.12.2001).

<sup>(27)</sup> 26. novembri 2001. aasta kohtumise protokollis on kirjas, et lisaks muudele tähelepanekutele ja soovitudele leidsid ministrid, et „suured erinevused ülemäärase võlgnevuse probleemi ennetamisel ning selle sotsiaalses, õiguslikus ja majanduslikus käsitlemises võivad põhjustada märkimisväärseid erinevusi nii Euroopa tarbijate kui ka laenuvõtjate kohtlemises“ ning et „ELi tasandil tuleks mõelda piiriülese laenu edendamise meetmete täiendamisele ülemäärase võlgnevuse ennetamise meetmetega kogu laenuvõtjate jooksul“.

<sup>(28)</sup> Väga vaieldavatel tingimustel, nagu komitee ettepanekut käsitlevas arvamuses (CES 918/2003, 17. juuli 2003, raportöör: Jorge Pegado Liz) ka märgib. Vt ka Manuel Angel ja López Sánchezi kirjutist „La prevención del sobreendeudamiento en la propuesta de directiva sobre el credito a los consumidores“ („Ülemäärase võlgnevuse ennetamine kavandatavas tarbimislauenu käsitlevas direktiivis“) väljaandes „Études de droit de la consommation — Liber Amicorum Jean Calais-Auloy“, lk 62.

<sup>(29)</sup> KOM(2002) 443 lõplik, 11.9.2002.

<sup>(30)</sup> KOM(2005) 483 lõplik/2, 23.11.2005.

<sup>(31)</sup> Siiski väärivad väljatoomist mõned selleteemaliste avalike arutelude algatused, mida toetasid ELi institutsioonid, sh komisjon. Need on järgmised: 18. juunil 2000 korraldati Stockholmis Rootsi kui eesistujariigi toetusel avalik arutelu; 2. juulil 2001 toimus koostöös Itaalia riikliku tarbijanõukoguga (CNCU) ulatuslik konverents teemal „Konkurentsireeglid ELis ja vastuolus pangasüsteemid“, kus finantsteenuste direktoraadi (tervise ja tarbijakaitse peadirektoraat) juht tutvustas uues tarbimislauenu direktiivi ettepanekus valitud lähenemisviise ja ülemäärase võlgnevuse probleeme ELi tasandil; 4. juulil 2001 korraldas tervise ja tarbijakaitse peadirektoraat Brüsselis valitsuseksperptide arutelu, et rääkida kõnealuse direktiivi osas soovitatud muudatustest, kus toodi esile mitmed ülemäärase võlgnevuse ennetamise aspektid; Belgia eesistumise ajal korraldati 13.–14. novembril 2001 Charlerois ulatuslik seminar teemal „Tarbimislauenu ja ühtlustamine ELis“, kus Belgia majandus- ja teadusuuringute minister tõi esile just küsimuse sotsiaalsed ja majanduslikud aspektid, rõhutades seost finantsteenuste arendamisega ja piiriülese kaubandusega siseturul. Ettekande tegi ka Euroopa Komisjoni ekspert, kes tutvustas tarbimislauenu direktiivi läbivaatamise suuniseid, mille mõnes tarbijatele pakutavat teavet käsitlevas punktis sisaldub ka viide ülemäärase võlgnevuse ennetamisele. Veel võiks välja tuua 29. novembril 2002 Madridis toimunud konverentsi „Tarbijate ülemäärane võlgnevus: kaitsemehhanismid Euroopas“, mida toetasid Hispaania Sotsialistlik Tööpartei ja Euroopa Parlamendi sotsialistide fraktsioon.

<sup>(32)</sup> Huvitaval kombel on viiteid ülemäärase võlgnevuse ennetamisele aga mitmes teises dokumendis, nt komisjoni ettepanekus ühtse euromakseala kohta.

6.1.4 Hiljutised — kuigi väga vähesed — viited üksikutes komisjoni dokumentides ja isegi komisjoni presidendi sõnavõttudes tunduvad siiski peegeldavat võimalikku nihet kõnealusele küsimusele põhjalikuma tähelepanu pööramise suunas <sup>(33)</sup>.

6.1.5 Teema tähtsust arvestades tuleks eriti välja tuua 8. aprillil 2005 Euroopa justiitsministrite poolt vastu võetud Euroopa Nõukogu resolutsiooni võlaprobleemidele õiguslike lahenduste otsimise kohta laenuühiskonnas <sup>(34)</sup>. Selles väljendatakse muret, et „kergesti laenu saamise võimalus võib mõnel juhul viia laenuühiskonna ülemäärastesse võlgadesse, mis põhjustab nii üksikisikute kui ka nende perede sotsiaalset tõrjutust”; samal ajal avatakse selgelt tee „sellise sobiva vahendi ettevalmistamiseks, milles määratletakse õigus- ja haldusmeetmed ja pakutakse praktilisi lahendusi” <sup>(35)</sup>.

6.1.6 Probleemi uuesti teadvustamises tundub olevat oma roll ka viimase aja akadeemilistel uurimustel <sup>(36)</sup> ja muudel komisjoni poolt konkreetsetel tellitud uurimustel <sup>(37)</sup>, mida kommenteerisid hiljuti avalikult mõne liikmesriigi juhid ja ministrid <sup>(38)</sup>.

## 6.2 Võimalused ELi tasandi meetmete võtmiseks ja vajadus nende järele

6.2.1 Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee on juba pikka aega kinnitanud, et ELi tasandi meetmete võtmine ei ole mitte üksnes võimalik ja soovitatav, vaid tegelikult ka vajalik ja lausa hädavajalik.

6.2.2 Komitee on teadlik asjaolust, et asutamislepingu kohaselt põhiseaduse lepingu vastu võtmata jätmise tõttu <sup>(39)</sup> jäävad ülemäärase võlgnevuse kui sotsiaalse tõrjutuse põhjustaja läbinisti sotsiaalsed aspektid ELi pädevusvaldkonnast välja.

6.2.2.1 Siiski näevad Euroopa Liidu lepingute ja Euroopa Ühenduse asutamislepingu mitmed sätted ette jagatud volitused ja meetmed liikmesriikide poliitika toetamiseks ja innustamiseks kõnealuses valdkonnas <sup>(40)</sup>; selle tagamise ja arendamise kohustus lasub komisjonil.

6.2.2.2 Tuleks lisada, et mõned võimaliku ELi tasandi meetme valdkonnad kuuluvad nüüdseks kolmanda samba, st õiguskooostöö alla <sup>(41)</sup>.

<sup>(33)</sup> Vt eriti 2006. aasta lõpus avaldatud Eurobaromeetri uuringus esitatud teatist pealkirjaga „Kodanike tegevuskava” (võeti nõukogus vastu 2006. aasta juulis) ning komisjoni teatist „2007. aasta ühisaruanne sotsiaalse kaitse ja sotsiaalse kaasatuse kohta” (KOM(2007) 13 lõplik; 19. jaanuar 2007).

<sup>(34)</sup> Resolutsioon võeti vastu 7.–8. aprillil 2005 Helsingis toimunud Euroopa Nõukogu justiitsministrite konverentsil.

<sup>(35)</sup> Järeelmeede Euroopa Nõukogu Euroopa õiguskooostöö komitee juhatuse hästi koostatud dokumendile „Aruanne võlaprobleemidele õiguslike lahenduste otsimise kohta laenuühiskonnas” (11. oktoober 2005; CDCJ-BU(2005) 11. rev).

<sup>(36)</sup> Tarbimislaenu ja ülemäärase võlgnevuse küsimus tundub pakkuvat erilist huvi akadeemilisele ringkonnale, nagu näitas hiljutine, 25.–28. juulil Berliinis toimunud teaduslane kohtumine, mille korraldas õiguse ja ühiskonna liit. Sellel osalesid uurijad Euroopast, Põhja- ja Lõuna-Ameerikast, Aasiast ja Austraaliast, kes arutasid kaheksal koosolekul kõnealuse küsimuse eri aspekte.

<sup>(37)</sup> Uurimused „Consumer Overindebtedness and Consumer Law in the European Union”, Udo Reifner, Johanna Kiesilanien, Nik Huls ja Helga Springeneer (leping nr B5-1000/02/000353, tervise ja tarbijakaitse peadirektoraadi tellimisel, september 2003); „Study of the Problem of Consumer Indebtedness: Statistical Aspects” (leping nr B5-1000/00/000197, mille viis tervise ja tarbijakaitse peadirektoraadi tellimisel läbi OCR Macro); uurimus „Credit Consumption and Debt Accumulation among Low Income Consumers: Key consequences and Intervention Strategies”, Deirdre O’Loughlin, november 2006; Georges Gloukoviezoffi aruanne „Exclusion and its links to finance: banking exclusion of individuals” (Centre Walras); analüüs „EC Consumer Law Compendium: Comparative Analysis”, 2006 (leping nr 17.020100/04/389299), mille koostas Euroopa Komisjoni tellimisel Hans Schulte-Nölke (Bielefeldi ülikool); uurimus „Financial education & better access to adequate financial services”, mille koostas Austria ühendus ASB Schuldnerberatungen koostöös Saksamaa instituudiga GP-Forschungsgruppe (Institut für Grundlagen-und Programmforschung), finantshariduse edendamise ühingu (Poola) ja keskusega L’Observatoire du Crédit et de l’Endettement (Belgia); projekti kaasrahastas tööhoive ja sotsiaalküsimuste peadirektoraat (september 2005 — september 2007).

<sup>(38)</sup> Näiteks Tony Blair, Stephen Timms ja Ruth Kelly oma 2006. aasta septembris peetud kõnedes.

<sup>(39)</sup> Põhiseaduse lepingu eelnõu artiklis I-3 on eesmärkide hulgas kirjas, et Euroopa Liit „võitleb sotsiaalse tõrjutuse ja diskrimineerimise vastu ning edendab sotsiaalset õiglust ja kaitset”.

<sup>(40)</sup> Eriti tuleks rõhutada Euroopa Liidu lepingu artiklites 2 ja 24 ning Amsterdami lepinguga muudetud Rooma lepingu artiklites 2, 3, 136, 137 ja 153 sätestatud. Tähelepanu tuleks pöörata ka 2006. aastal kasutusele võetud avatud kooskõlastusmeetodile (OMC), mille eesmärk on tõsta ELi suutlikkust toetada liikmesriikide jõupingutusi suurema sotsiaalse ühtekuuluvuse tagamisel Euroopas.

<sup>(41)</sup> Nt lepingu artiklid 65 ja 67 ning Euroopa õigusruumi määratlemiseks võetud meetmete rolli juba niigi suur ulatus.



6.2.2.3 Ka siseturu enda lõpuleviimine, mis praegu kindlalt suunatud üldsusele ja tarbijatele <sup>(42)</sup>, vajab ja õigustab ülemäärase võlgnevuse ja selle negatiivsete sotsiaalsete mõjude teatavate aspektide ühtlustamist, ennetamist ja juhtimist ELi tasandil, et hoida ära konkurentsimoonusi ja turu ladusa toimimise takistusi.

### 6.3 Peamised ELi tasandi tegevusvaldkonnad

#### 6.3.1 Ülemäärase võlgnevuse ühtne määratlus

6.3.1.1 Määratluse ühtlustamiseks tehtavad sammud peaksid eelkõige seisnema mõiste ning kvalitatiivsete ja kvantitatiivsete parameetrite kindlaksmääramises, et oleks olemas kogu teave ja et kaasnevaid sotsiaalseid asjaolusid jälgitaks hoolikalt samadel alustel kogu Euroopas — ideaaljuhul kogu maailmas –, kogudes ja töödeldes selleks võrreldavaid statistilisi andmeid, mis aitavad luua majandusliku raamistiku andmete võrdlemiseks.

6.3.1.2 Sellest kontseptuaalsest ja metodoloogilisest määratlusest lähtudes peaks komisjon rahastama kogu ELi ala hõlmavat uurimust, aidates nii kaasa ülemäärase võlgnevuse majanduslike ja sotsiaalsete aspektide hindamisele <sup>(43)</sup>.

#### 6.3.2 Ennetus ja piiramine

6.3.2.1 Komisjon peaks töötama välja sõltumatud ja ühtlustatud õigusmeetmed, millega kõnealust probleemi ette näha ja ennetada ning selle mõjusid piirata.

Eelkõige tuleks kehtestada järgmisi aspekte reguleerivad õigusaktid:

- a) põhjalik lepingueelne ja lepingut puudutav teave ning lepingu sõlmimise järgsed sammud;

<sup>(42)</sup> Seda on selgelt näha suurepärasest vahearuandes, mis esitati 2007. aasta kevadisele Euroopa Ülemkogule (komisjoni teatis „Ühtne turg kodanike jaoks”, KOM(2007) 60 lõplik, 21. veebruar 2007), ning mitmes komisjoni presidendi enda hiljutises kõnes ja intervjuus.

<sup>(43)</sup> Euroopa olukorda kajastavad andmed on omajagu vananenud (viidatakse juba eespool nimetatud OCR Macro 2001. aasta uurimusele). Mitmed liikmesriigid tõdeavad siiski, et ülemäärase võlgnevusega raskustes olevate perede arv on viimastel aastatel märkimisväärselt suurenenud. Saksamaa andmed näitavad, et 1989. aastal oli vaid 3,5 % peredest tõsistes rahalistes raskustes, samas kui 2005. aastal oli ülemäärastes võlgades juba 8,1 % leibkondadest. Prantsusmaal kasvas 2002.–2006. aastal ülemäärase võlgnevuse komisjonide ette jõudnud juhtumite arv 6 % aastas; sel ajavahemikul menetleti 866 213 juhtumit. Sotimaal näiteks oli 2004. aastal enam kui 3 000 maksejõuetuks kuulutamise juhtu. Rootsis, kus aastane majanduskasv on Euroopa Liidu kõrgeim, kasvas 2005. aastal sellegipoolest ülemäärase võlgnevuse juhtude arv eelneva aastaga võrreldes 13,6 % ja 2003. aastaga võrreldes 30,7 %. Erand tundub olevat aga Belgia, kus hästi välja töötatud ja tõhusalt ellu viidud süsteem paistab andvat tulemusi; seda toetavad ka hiljutised õigusaktide muudatused (1. aprilli 2007. aasta seadus ja kuninglik dekreet, millega muudetakse 24. märtsi 2003. aasta seadust ja 7. septembri 2003. aasta kuninglikku dekreeti põhiliste pangateenuste kohta). USAs kuulutati 2005. aastal välja pankrot rohkem kui 1 600 000 juhul. Austraalias 2005. ja 2006. aastal kohtusse jõudnud pankrotijuhtumitest puudutas 81 % üksikisikuid. Kanada kohtud menetlesid 2006. aastal 106 629 pankrotijuhtumit (nii likvideerimine kui ka kompromissid).

- b) jagatud vastutus laenu andmisel, mis tähendab, et laenuvõtja kohustub laenuandjat oma olukorrast ausalt teavitama ning laenuandja kohustub tegema oma pädevuse piirides kõik, et laenuaotlust tõeselt hinnata ja taotlejale mõistlikku nõu anda <sup>(44)</sup>;

- c) tasuta laenude ülekandmise võimalus;

- d) tarbimislaenu reklaamide ja turunduse ning selleteemaliste kommertsteadaannete järelevalve;

- e) laenuhindamissüsteemide parameetrid ja täielikult automatiseeritud otsustusmenetluste keelamine;

- f) selle tagamine, et kõigil on põhiliste pangateenuste kasutamise võimalus; et pangakontod on universaalsed ja ülekantavad ning et neile on elektrooniline juurdepääs, st deebetkaardiga.

- g) mikrolaenu ja muud liiki sotsiaallaenu parameetrite määramine ning just neile sektoritele suunatud alternatiivsete rahandusametuste edendamine;

- h) laenu andmisega seotud ebaausate kaubandustavade ja ebaõiglase sätete rakendamise tuvastamine ja rakendamine;

- i) õigus lepingust lahti öelda;

- j) isiklike lisatagatiste nõude kasutamise piiramine;

- k) vahendustasusid reguleerivad eeskirjad;

- l) laenuvahendajate tegevust reguleerivad eeskirjad;

- m) kõnealuses valdkonnas finantsteenuste eest vastutavate ametivõimude pädevuse ja nende kasutatavate järelevalve-meetmete tõhustamine;

- n) liigkasuvõtmise mõiste määramiseks vajalike parameetrite nimetamine;

- o) tarbimislaenu direktiivi sellise sätte lisamine, mille kohaselt on pangad kohustatud kaebustele vastama teatud tähtaja möödudes.

Lisaks tuleks pikas perspektiivis koostada järgmisi aspekte reguleerivad õigusaktid:

- a) standardne sotsiaalkindlustuse skeem;

- b) tasakaalustatud pensioniskeemide tagamine ja nende ühtne kasutus kõigis liikmesriikides (vajadusel tuleb välja töötada nn 28. skeem);

- c) ühtse laenuandmete toimikute süsteemi loomine; see peab olema täielikult kooskõlas isikandmete kaitse nõuetega ja selles tuleb ette näha, kellel ja mis eesmärgil (vaid laenu andmisel) on sellele juurdepääs.

<sup>(44)</sup> Hea näide on siinkohal Lõuna-Aafrika riikliku laenuandmise nr 34/2005 lõiked 79–81.

6.3.2.2 Samal ajal peaks komisjon julgustama häid tavasid selles valdkonnas, aidates kaasa üleeuroopalise tegevusjuhendi vastuvõtmisele ise- või ühisreguleerimise süsteemis, mis on osa hästi määratletud ja tõhusalt rakendatavast siduvast õigussüsteemist.

6.3.2.3 Samuti peaks komisjon omal algatusel või koostöös liikmesriikidega looma konkreetseid teavitusprogramme ja laenu kasutamise praktilistele külgedele keskenduvad haridusmeetmed ning algatama kõnealusel valdkonnas tuge ja nõu pakkuvad projektid, milles kasutatakse muude valdkondade pilootprojektides juba häid tulemusi andnud vahendeid <sup>(45)</sup>.

6.3.2.4 Lõpuks soovib Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee asutada Euroopa võlaseireüksus, mis hakkaks tegema koostööd riiklike ja muude liikmesriikides asuvate organitega, et luua kõigile osapooltele dialoogiforum, analüüsida kõnealusel nähtuse arenguid Euroopas ning pakkuda tuge kõige sobivamatele ennetusalgustele ja hinnata nende mõju. Käesolevaga pakub komitee võimalust mahutada seireüksus oma institutsioonilisse raamistikku, vähemalt seniks, kuni sellest saab iseseisev organ.

### 6.3.3 Võlglaste kohtlemine ja varade sissenõudmine

6.3.3.1 Kuna riiklikul tasandil loodud süsteemid on väga mitmekesised — eri päritolu, põhimõtete ja meetoditega <sup>(46)</sup> —, ei peaks komisjon keskendama oma jõupingutusi mitte niivõrd ühtlustamise tagamisele, vaid pigem viiteraamistiku ja aluspõhimõtete määratlemisele. Need põhimõtted peaksid kindlasti olema tagatud kõigis menetlusõiguse süsteemides, mis hõlmavad tasumata võla eest üksikisikute vastutuselevõtmist või neilt varade sissenõudmist. Komisjon peaks julgustama nimetatud põhimõtete vastuvõtmist ja saavutama nende tunnustamise.

6.3.3.2 Neist aluspõhimõtetest kõige olulisemad on järgmised:

- kiired ning odavad või tasuta lahendused kõigile osapooltele, mis ei takista juurdepääsu laenule ega häbimärgista võlgnikke ega nende peresid;

- meetmed, mis arvestavad võlgniku õiguslike huvide, aga ka vastutust leibkonna võlgnevuse osas;
- konsensust soosivad lahendused ja selliste vabatahtlike kohtuväliste maksekokkulepete sõlmimine, mis võimaluse korral aitavad võlgnikul säilitada tema pere heaoluks esmase vara, näiteks kodu;
- paindlikud meetmed, mis võimaldavad kõige tõsisematel juhtudel realiseerida võlgniku arestitava vara ja kustutada samas maksmata võlad, võttes seejuures arvesse võlgniku käendajaks olnud kolmandate osapoolte olukorda;
- võlgnike järelevalve spetsialistide poolt kogu pankrotijärgse maksegraafiku perioodi jooksul, et vältida samade probleemide kordumist ning aidata võlgnikel muuta tarbimis- ja laenamisharjumusi, nii et nad saaksid alustada puhtalt lehel.

6.3.3.3 Kogu tööse tuleks aga kaasata sidusrühmad ja nende esindajad. Seega soovib komitee pidada eelnevalt avalik arutelu ja avaldada selleks roheline raamat, milles määratletakse kõnealusel küsimuse asjaolud, võrreldakse neid Euroopa tasandil, analüüsitakse erinevaid ülemääraste võlgnevuse probleemi ennetamise, järelevalve ja lahendamise võimalusi ja süsteeme ning koostatakse terviklik ELi tasandil võetavate meetmete kava, mille väljatöötamises osalevad asjaomased peadirektoraadid ning riiklikud ja ELi tasandi ametiasutused ja kodanikuühiskonna organisatsioonid <sup>(47)</sup>.

## 7. Avalik arutelu

7.1 25. juulil 2007 korraldas Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee käesoleva arvamuse teemal avaliku arutelu, kuhu saabus külalisosalejana mitmeid selle valdkonna spetsialiste.

7.2 Arutelust võeti aktiivselt osa ja selle tulemusena koostati mitu olulist dokumenti. Väljendatud seisukohtadest jäi selgelt kõlama suur toetus arvamusele, millesse on kaasatud ka paljud arutelul tehtud ettepanekud.

Brüssel, 25. oktoober 2007

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee

president

Dimitris DIMITRIADIS

<sup>(45)</sup> Need on näiteks vahendaja kasutamine ja tarbijavaidluse kohtuvälise lahendamise projektid, mis sillutasid teed mitmele praegusele Euroopa võrgustikule. Kõnealusel kontekstis on neist üks asjakohasemaid 1994. aastal loodud Consumer DebtNet, mis on praegu ümberkorraldamisel uue, *European Consumer Debt Net*'i (ECDN) nime all.

<sup>(46)</sup> Mõnel liikmesriigil, nagu näiteks Portugalil, ei ole endiselt selleks ühtegi sobivat süsteemi.

<sup>(47)</sup> Komitee eespool viidatud 2000. aasta teabearuandes soovitati komisjonil „astuda esimene samm selles suunas ja valmistada kiiresti ette Euroopa leibkondade ülemäärast võlgnevust käsitlev roheline raamat, mis koondaks juba tehtud sellekohased uurimused, esitaks värsket ülevaadet liikmesriikide ja kandidaatriikide õiguslikust korraldusest ja statistilistest andmetest ning millega liigutaks ülemääraste võlgnevuse ühtse määratluse suunas ja sõnastataks eelistatuid lähenemisviise käesolevas teabearuandes nimetatud eesmärkide saavutamiseks”.