

TARTU ÜLIKOOL  
ÕIGUSTEADUSKOND  
Eraõiguse osakond

Lotte Suislepp

**LIIGSET VÕLAKOORMUST VÄHENDAVALD TARBIJAKAITSELISED MEETMED  
TARBIJAKREDIIDI DIREKTIIVI ETTEPANEKUS**

Magistritöö

Juhendaja  
*dr. iur.* Irene Kull

Tartu  
2023

## SISUKORD

SISSEJUHATUS .....	3
1. LEPINGUEELSED TARBIJAKAITSELISED MEETMED .....	9
1.1. Tarbijakrediidi regulatsioon Euroopa Liidu ja Eesti kehtivas õiguses .....	9
1.2. Tarbija lepingueelne teavitamiskohustus kui kaitsemeede .....	14
1.1.1 Tarbija lepingueelse teavitamiskohustuse sisulised nõuded .....	16
1.1.2 Tarbija krediitivõimelisuse hindamise kohustus .....	23
1.1.3 Tarbijale selgituste andmise kohustus .....	26
1.1.4 Tarbija lepingueelse teavitamiskohustuse vorminõuded .....	28
1.3. Nõuded tarbijakrediidi reklaamile kui kaitsemeede .....	31
2. VÕLANÕUSTAMISTEENUSED TARBIJAKAITSELISTE MEETMETENA .....	38
2.1. Võlanõustamisteenuste liigitus ja käsitus .....	38
2.2. Võlanõustamisteenuse eesmärk ja sisu kehtivas õiguses .....	45
2.3. Nõuded võlanõustamisteenust vahetult osutavale isikule .....	49
2.4. Võlanõustamisteenuse eest tasu maksmise kohustus .....	53
2.5. Tarbijate finantsalase hariduse edendamise kohustus .....	57
KOKKUVÕTE .....	64
CONSUMER PROTECTION MEASURES IN THE PROPOSAL FOR THE CONSUMER CREDIT DIRECTIVE TO REDUCE THE EXCESSIVE DEBT BURDEN Summary .....	72
KASUTATUD KIRJANDUS .....	79
KASUTATUD ÕIGUSAKTID .....	84
KASUTUTUD KOHTUPRAKTIKA .....	85

## SISSEJUHATUS

Tänapäeva ühiskonnas on kasvavat tarbimist peetud positiivseks, kuivõrd selle eesmärk on riikide majanduskasvu suurendamine ja ühiskonna heaolu parandamine.<sup>1</sup> Kui teha krediitooted laiemalt kättesaadavaks, sh madalama sissetulekutega ühiskonnaliikmetele, on võimalik riikide majandust elavdada või stabiilsena hoida, suunates tarbijad rohkem tarbima ja täiendava krediidi abil suurendada nende tarbimisvõimekust.<sup>2</sup> Feibelmani seisukoha kohaselt tuleb tarbijate soovi saada krediiti igapäevaste vajaduste, ettenägematute elujuhtumite katteks või elujärje parandamiseks või ettevõtlusega alustamiseks hinnata ka kui võimalust kasvatada nõudlust kodumaiste kaupade ja teenuste järele, mis omakorda toetab elanike investeeringuid oma riigi majanduse üldistesse tulemustesse.<sup>3</sup> Olenemata krediidi taotlemise põhjustest on aga õiguskirjanduses avaldatud ka seisukoht, mille kohaselt krediidi kättesaadavuse laiendamine nn madalamatele sotsiaalmajanduslikele rühmadele on krediidiandjatele tavaliselt kulukas ja võib väikese ning ebaregulaarse sissetulekuga krediidivõtjatest tarbijatele põhjustada ülemääraseid võlgnevusi ja makseraskusi.<sup>4</sup> Seega kaasnevad tarbimiskrediidi kättesaadavusega positiivse mõjude kõrval ka kulud ja riskid, näiteks tarbijate säästude vähenemine, inflatsioon ja võlgnevuste kuhjumine.<sup>5</sup> Järelikult peab tarbimiskrediidi õiguslik reguleerimine arvestama ühelt poolt vajadusega tõsta tarbijakaitse taset ja teiselt poolt vajadusega toetada tarbijakrediidi siseturu arengut.

Tarbijat on käsitletud kui õiguskäibes nõrgemat poolt, mistõttu on tarbijate õiguste kaitse vajadusest tulenevalt Euroopa Liidus (edaspidi EL) kehtestatud ühtlustatud raamistik tarbijakrediidi jaoks, et aidata kaasa tõrgeteta toimiva siseturu tekkele tarbijakrediidi valdkonnas ja tagada kõrgetasemeline tarbijakaitse ning seeläbi tarbijate tarbijate kindlustunne<sup>6</sup> – sellest eesmärgist ajendatuna võeti näiteks aastal 2008 vastu direktiiv 2008/48/EÜ<sup>7</sup> (edaspidi

---

<sup>1</sup> Vt tarbimise kasvu teooriate kriitikat lisaks Mak, V., Terry, E. Circular Economy and Consumer Protection: The Consumer as a Citizen and the Limits of Empowerment Through Consumer Law. – Journal of Consumer Policy 2020, vol 43, lk 228. – <https://doi.org/10.1007/s10603-019-09435-y> (15.04.2023).

<sup>2</sup> Vt seisukoha kohta lähemalt Feibelman, A. Consumer Bankruptcy as Development Policy. – Seton Hall Law Review 2009, vol 39(1), lk 66. – <https://ssrn.com/abstract=1334818> (15.04.2023).

<sup>3</sup> *Ibidem*, lk 66.

<sup>4</sup> Svetiev, Y., Dermineur, E. Kolanisi, U. Financialization and Sustainable Credit: Lessons from Non-Intermediated Transactions? – Journal of Consumer Policy 2022, vol 45(4), lk 675. – <https://doi.org/10.1007/s10603-022-09529-0> (16.04.2023).

<sup>5</sup> Vt täpsemalt Feibelman, A., lk 66.

<sup>6</sup> Euroopa Komisjoni ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv tarbijakrediidi kohta, lk 1.; Eesti õiguses on EL tarbijakrediidi õigusraamistikule viidatud nt RKTKm 3-2-1-170-13 p-s 12.

<sup>7</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2008/48/EÜ, 23. aprill 2008, mis käsitleb tarbijakrediidilepinguid ja millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu direktiiv 87/102/EMÜ. Direktiivi 2008/48 on muudetud direktiividega 2011/90/EL ja 2014/17/EL ning määrustega (EL) 2016/1011 ja (EL) 2019/1243.

direktiiv 2008/48) ning aastal 2014 elamukinnisvaraga seotud tarbijakrediidilepingute kui erinõudeid vajavate lepingute jaoks direktiiv 2014/17/EL<sup>8</sup> (edaspidi hüpoteekkrediidi direktiiv). Uuringud tarbijate maksehäirete tekkimise sageduse vähendamiseks on aga näidanud, et tarbijakrediit on valdkond, kus tarbijad teevad järjekindlalt halbu otsuseid ning kus näiteks väikese sissetuleku või madala haridustasemega ühiskonnagrupid vajavad suuremat kaitset, kui seda kehtiv EL-i õigus neile pakub.<sup>9</sup> Käesoleva magistritöö kirjutamise ajal reguleerib Euroopa Liidu tasandil tarbijakrediidilepinguid direktiiv 2008/48 ning Eesti kehtivas õiguses on tarbijakrediidilepingu kesksed normid sätestatud võlaõigusseaduses<sup>10</sup> (edaspidi VÕS). Tarbijakrediidilepingute liikidena võib lisaks nn tavalistele tarbijakrediidilepingutele eristada elamukinnisvaraga seotud tarbijakrediidilepinguid, arvelduskrediidilepinguid ja lühiajalisi tarbijakrediidilepinguid.<sup>11</sup> Käesolevas töös uuritakse ainult nn tavaliste tarbijakrediidilepingutega kaasnevaid kaitsemeetmeid, mistõttu ei analüüsita eelpoolnimetatud tarbijakrediidilepingu liike ning nende lepingute sõlmimisega lepingupooltele tekkivaid kohustusi.

Euroopa Komisjon tegi 30. juunil 2021. a ettepaneku (edaspidi direktiivi ettepanek) võtta vastu uus tarbijakrediidi direktiiv, mis tunnistaks seni kehtinud direktiiv kehtetuks.<sup>12</sup> Uue direktiivi eesmärk on ühtlustada liikmesriikides teatavate tarbijakrediidilepingute ja ühisrahastuse laenuandmise teenuste suhtes kohaldatavate õigus- ja haldusnormide sätteid (direktiivi ettepaneku artikkel 1).<sup>13</sup> Kehtiva direktiiviga sarnaselt näeb direktiivi ettepaneku artikkel 42 ette maksimumharmoneerimise printsiibi ning lisaks on liikmesriikidel kohustus tagada, et tarbijatel on keelatud loobuda neile riiklike rakendusmeetmetega antud õigustest ning riigisiseste õigusnormide täitmisest ei saa kõrvale hoiduda, kasutades selleks lepingute sõnastust (artikli 43 lg-d 1 ja 2). Direktiivi ettepaneku eesmärk on lahendada tarbijakrediidi valdkonna probleemid muudatustega, mis puudutavad mitmesuguste tarbijakrediiditoodete

---

<sup>8</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2014/17/EL, 4.veebruar 2014, elamukinnisvaraga seotud tarbijakrediidilepingute kohta ning millega muudetakse direktiive 2008/48/EÜ ja 2013/36/EL ja määrust (EL) nr 1093/2010.

<sup>9</sup> Silem, T. Muudatused tarbijakrediidi reklaami regulatsioonis. – Juridica 2015/IV, lk 245.

<sup>10</sup> Võlaõigusseadus. – RT I, 02.12.2022, 7.

<sup>11</sup> Vt tarbijakrediidi lepingute liikide kohta täpsemalt Varul, P. jt (koost). Võlaõigusseadus II. 2. osa, Võõrandamislepingud (§-d 208–270); 3. osa, Kasutuslepingud (§-d 271–421). Komm vlj. Tallinn: Juura 2019, lk 588.

<sup>12</sup> Euroopa Komisjoni ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv tarbijakrediidi kohta, 30.6.2021, COM(2021) 347 final, 2021/0171(COD). – <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021PC0347> (16.01.2023).

<sup>13</sup> Töö autor ei keskendu töös direktiivi ettepanekus esitatud ühisrahastuse laenuandmise teenuse suhtes kohaldatavate õigus- ja haldusnormide sätetega seonduvale analüüsile, kuivõrd töö keskseks uurimiseemaks on tarbijakrediidiga seonduvad kaitsemeetmed, mistõttu ei ole magistritöö mahupiirangut arvestades võimalik eraldiseisvalt hinnata ühisrahastusteenuse osutamise ja teenusele kohalduvate reeglitega seotud aspekte.

pakkumist ja arendamist, nende väljatöötamist ja turustamist ning krediidi tagasimaksmist.<sup>14</sup> Seejuures on Euroopa Komisjon otsustanud senise direktiivi asendamise, mitte selle muutmise kasuks, kuna viimast tuleks tarbijakrediidisektoris toimunud arengute tõttu suurel määral muuta ja see põhjustaks raskusi liidu õigusaktide selguse tagamisel (direktiivi ettepaneku põhjenduspunkt 86). Direktiivi ettepanekut põhimõtteliselt toetanud Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee on aga leidnud, et uus direktiiv peaks reguleerima rohkem valdkondi, sh peaksid uue õigusakti lahendused keskenduma enam digiüleminekuga kaasnevatele mõjule, digiseadmete ulatuslikumale kasutamisele ja keskkonnahoidlike tarbijalaenude pakkumisele, aitamaks tarbijatel teha säästvamaid oste.<sup>15</sup> Kuigi Euroopa Komisjoni eesmärk on seni kehtiva, kuid mõnevõrra aegunud regulatsiooni muutmine, on õiguskirjanduses seatud kahtluse alla, kas plaanitud muudatustest piisab, et luua liidus hästi toimiv ning ühtne tarbijakrediiditur, mis aitaks kaasa tarbijate huvide ja õiguste kaitsele.<sup>16</sup>

Direktiivi ettepaneku aluseks on olnud olulisel määral Euroopa Komisjoni uuring direktiivi 2008/48 rakendamise kohta, milles toodi välja viis peamist direktiivi rakendamise tulemuste hindamisel tuvastatud probleemi. Esiteks ei ole tarbijatele, kes tarbivad teatud tüüpi krediiti, mis ei kuulu direktiivi kohaldamisalasse, tagatud tarbijakaitse direktiivis sätestatud meetmetega. Teiseks ei käsitle EL-i regulatsioon tarbijakrediidi osas vastutustundliku laenuandmise teatud aspekte. Kolmandaks ei ole tõhus tarbijatele reklaami- ja lepingueelses etapis antav teave ja selle esitusviis. Neljandaks ei ole makseraskustes tarbijad ELis piisavalt kaitstud ning puudulik on kaitse võlakoormuse all kannatavate tarbijate erakorraliste ja süsteemsete kriiside eest EL-is. Viiendaks esinevad raskused piiriülese krediidi tarbimisel ja selle pakkumisel.<sup>17</sup>

Käesolevas töös keskendutakse eelnimetatud probleemidest kahe analüüsimisele, milleks on probleemid tarbijatele reklaami- ja lepingueelses etapis esitatava teabe sisu ja esitusviisiga ning makseraskustes tarbijate piisava kaitse tagamisega. Nimetatud kaks probleemi on olemuslikult omavahel seotud, kuivõrd vajadus ühtlustada tarbijakaitsete meetmetena tarbijatele nii

---

<sup>14</sup> Cherednychenko, O. O. The proposal for a new EU Consumer Credit Directive: towards responsible lending in the digital age? – Law and Financial Markets Review 2022, lk 4. – <https://doi.org/10.1080/17521440.2022.2153611> (12.02.2023).

<sup>15</sup> Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamuse teemal „Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv tarbijakrediidi kohta“ COM(2021) 347 final, 2021/0171 (COD), 2022/C 105/14. – <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021AE3601&from=EN> (01.01.2023).

<sup>16</sup> Gökten, M. De Groen, W. P. The revision of the Consumer Credit Directive: Does it go far enough? 2021, lk 1. – [https://www.ecri.eu/sites/default/files/revision\\_of\\_the\\_consumer\\_credit\\_directive.pdf](https://www.ecri.eu/sites/default/files/revision_of_the_consumer_credit_directive.pdf) (02.03.2023).

<sup>17</sup> European Commission. Directorate-General for Justice and Consumers. Study on possible impacts of a revision of the CCD: final report. Publications Office 2021, lk 13. – <https://data.europa.eu/doi/10.2838/918970> (04.04.2023).

lepingueelses faasis kui ka tarbijakrediidi reklaamis esitatavat teavet, sätestada uusi nõudeid tarbijakrediidilepingute lepingueelse teabe sisule ja vormile ning reklaamis sisalduvale teabele on vahetult seotud tarbija finantsalaste teadmiste ja võlanõustamisteenuse saamise vajadusega, kuivõrd tarbija piisav teavitamine lepingueelselt peaks aitama vältida probleemide tekkimist kaalutlemata krediiditarbimise otsusest tulenevalt.<sup>18</sup> Uuringutest on ilmnud, et tarbijate üldine finantshariduse tase on madal, mistõttu saab järeldada, et finantshariduse arendamisel on oluline roll ka vastutustundliku laenamise parandamisel ning maksehäirete vähendamisel.<sup>19</sup> Kuna lepingueelne teave, mida tarbijatele esitatakse, on tehniline, siis eeldab teabe mõistmine teatud õigus- ja finantsteadmiste olemasolu ja juhul, kui tarbijate finantskirjaoskus on madalal tasemel, siis on lepingueelse teabe sätted vähem tõhusad tarbijate kaitsmisel, kuna tarbijatel tekivad raskused neile lepingueelselt avaldatud põhilise info, näiteks intressi- või krediidi kulukuse määra, mõistmisel.<sup>20</sup> Teiselt poolt on direktiivi ettepanekus sisalduvad nõuded võlanõustamisteenustele (direktiivi ettepaneku artiklis 36) samuti seotud tarbija finantskirjaoskusega ning kindlasti ka lepingueelse teavitamise nõuetekohasusega, kuivõrd teavitamiskohustuse täitmine krediidiandja poolt peaks ideaalis vältima makseraskuste tekkimise ja seega võlanõustamisteenuse vajaduse.

Eesti kehtivas õiguses on võlanõustamisteenuste regulatsioon kehtestatud peamiselt sotsiaalhoolekande seaduses<sup>21</sup> (edaspidi SHS). Võlanõustamisteenuste kui süsteemi olemasolu ja selle tarbijatele pakkumist peetakse osaks heaoluriigi struktuurist pea kõikides hästi arenenud Mandri-Euroopa riikides.<sup>22</sup> Direktiivi ettepanekus esitatud statistika kohaselt annab iga võlanõustamisele kulutatud euro eeldatavalt 1,4–5,3 euro väärtuses samaväärset kasu, kuna nii on võimalik vältida liigse võlakoormusega kaasnevaid sotsiaalseid kulusid.<sup>23</sup> Kulude optimeerimisega seonduv aspekt on välja toodud ka SHS seletuskirjas, mille kohaselt võivad võlanõustamisteenuse osutamise kulud olla väiksemad kui võlgnevusega seotud sotsiaalmajanduslike tagajärgede likvideerimine.<sup>24</sup> Siiski järeldus Rahandusministeeriumi tellitud uuringust „Krediiditur uuring“ (edaspidi krediiditur uuring) järeldus, et

<sup>18</sup> European Commission. Directorate-General for Justice and Consumers, lk 24.

<sup>19</sup> Espenberg, S. jt. Krediiditur uuring. Tellija Rahandusministeerium. Lõpparuanne. Tartu: 2021. – file:///Users/lottesuislepp/Downloads/Krediiditur%20uuring\_1%C3%B5pparuanne\_10.03.22\_1\_0%20(14).pdf, lk 102.

<sup>20</sup> European Commission. Directorate-General for Justice and Consumers, lk 60.

<sup>21</sup> Sotsiaalhoolekande seadus. – RT I, 06.01.2023, 9.

<sup>22</sup> Võlgade ümberkujundamise ja võlakaitse seadus 743 SE. Seletuskiri, lk 1. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/5512f9ec-6db0-139d-f871-8421606dad23/V%C3%B5lgade+%C3%BCmberkujundamise+ja+v%C3%B5lakaitse+seadus> (19.02.2023).

<sup>23</sup> Euroopa Komisjoni ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv tarbijakrediidi kohta, lk 7.

<sup>24</sup> Sotsiaalhoolekande seaduse eelnõu 98 SE. Seletuskiri, lk 41. – [https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/ae50e8c-3583-465d-941a-744e0631fee1/Sotsiaalhoolekande%20seaduse%20eeln%C3%B5u%20\(98%20SE%20III](https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/ae50e8c-3583-465d-941a-744e0631fee1/Sotsiaalhoolekande%20seaduse%20eeln%C3%B5u%20(98%20SE%20III) (13.04.2023).

võlanõustamisteenuse kvaliteet on Eestis kõikum nii piirkonniti kui ka erinevate võlanõustajate lõikes.<sup>25</sup> Eeltoodust tulenevalt annab töö autor magistritöös hinnangu, kas direktiivi ettepaneku artikkel 34 kui ennetav meede tarbijate huvide kaitseks täidab oma eesmärgi tarbijate harimisel seoses tarbijakrediidilepingutega ning lisaks juhul, kui tarbija on sattunud või võib sattuda makseraskustesse, võiks ta kasutada võlanõustamisteenused, mille osutamist korraldavad Eesti kehtiva õiguse alusel kohalikud omavalitsused või Eesti Töötukassa.

Magistritöö eesmärk on leida vastus küsimusele, millises osas ei võimalda kehtivad tarbijakrediiti reguleerivad normid saavutada tarbijakaitse eesmärgi, mida on silmas peetud lepingueelse teavitamiskohustuse, tarbijakrediidi reklaamile esitatud nõuete ning võlanõustamisteenuse kättesaadavuse nõuete kehtestamisega ning millised muudatused kehtivas õiguses on eesmärkide saavutamiseks vajalikud. Eeltoodust tulenevalt on käesoleva magistritöö uurimisküsimused järgnevad:

1. Millised on olulisemad lüngad tarbija lepingueelse teavitamiskohustuse sisu ja ulatuse reguleerimisel ja normide kohaldamisel? Millised on olulisemad muudatused, millega tuleb arvestada uue direktiivi ülevõtmisel Eesti õigusesse ja kuivõrd võimaldavad direktiivis sisalduvad nõuded tarbijate õiguste kaitsetaset tõsta?
2. Millised nõuded tarbijakrediidi reklaamile kehtivas õiguses ei ole võimaldanud tarbijate õiguste ja huve piisavalt kaitsta ning millist tarbijakaitset eesmärki täidaks direktiivi ettepanekus sisalduvad täiendavad nõuded tarbijakrediidilepingute reklaamis sisalduvale teabe sisule ja vormile?
3. Milline on võlanõustamisteenuste seos teiste tarbijakaitsete meetmetega ning kuidas ja millises ulatuses tuleb Eestis tagada tarbijate võlanõustamisteenuste kättesaadavus direktiivi ettepaneku artiklist 36 tulenevalt?

Töö on jaotatud kaheks peatükiks. Töö esimeses peatükis uuritakse tarbija lepingueelse teavitamiskohustuse sisu ja ulatust Euroopa Liidu ja Eesti õiguses ning tarbijakrediidi reklaamiga seonduvaid nõudeid, võttes aluseks Eesti ja EL-i kehtiva õiguse ning direktiivi ettepanekus sätestatu. Lisaks uuritakse töö esimeses peatükis reklaami- ja lepingueelses etapis tarbijatele antava teabe ja selle esitusviisi nõudeid, et välja selgitada, miks ei taga nõuded tarbijate teadlikkust saadava krediiditoote põhielementidest ja riskidest, sh analüüsitakse kuivõrd on lepingueelne teave tarbijate teadlikkuse tagamisel tõhus eriti nn kiiresti toimivas digikeskkonnas.<sup>26</sup> Samuti uuritakse probleeme, mis tekivad tarbijate teabega ülekoormamisel

---

<sup>25</sup> Espenberg, S., lk 89.

<sup>26</sup> European Commission. Directorate-General for Justice and Consumers, lk 21.

juba krediitoodete reklaamimise ajal, kuna tarbijatel esineb raskusi reklaami lugemisel ja sellest saadud info töötlemisel. Muuhulgas antakse hinnang, kuivõrd mõjutab tarbija teadlikkust viis, kuidas teavet turustuskanalites esitatakse.<sup>27</sup> Töö teises peatükis keskendutakse analüüsile, kui efektiivsed on Eesti kehtivas õiguses sätestatud nõuded võlanõustamisteenustele ning kas nende regulatsioon on piisav, et tagada tarbijatele võlanõustamisteenuse kättesaadavus või on vaja täiendavaid nõudeid direktiivi ettepaneku artiklis 36 sätestatu täitmiseks, mis võimaldaks tulemuslikke lahendusi ka praktilisel tasandil.

Magistritöös kasutatakse uurimismeetodina kvalitatiivset ja analüütilist meetodit, et hinnata teoreetilises kirjanduses avaldatud seisukohtade põhjal direktiivi ettepanekus esitatud tarbijakaitsemeetmeid tarbijakrediidilepingutega seonduvalt, võrreldes neid seni kehtiva tarbijakrediidi regulatsiooniga nii Eesti kui ka EL-i kehtivas õiguses, ning anda hinnang, kas kehtiv õigus, mis reguleerib nn tavalisi tarbijakrediidilepinguid, vajaks täiendavat õiguslikku reguleerimist direktiivi ettepanekus sätestatust tulenevalt.

Töös kasutatakse peamiste allikatena Euroopa Komisjoni uue direktiivi ettepanekut, teemakohast teoreetilist kirjandust, Eesti ja Euroopa Liidu õigusakte ning seonduvat Eesti ja EL-i kohtupraktikat.

Magistritööd iseloomustavad järgmised märksõnad: tarbijakrediit, finantskirjaoskus, tarbijakaitse, nõustamine, teatamiskohustus.

---

<sup>27</sup> Cherednychenko (viide 15), lk 6.

# 1. LEPINGUEEELSED TARBIJAKAITSELISED MEETMED

## 1.1. Tarbijakrediidi regulatsioon Euroopa Liidu ja Eesti kehtivas õiguses

Tarbijakrediidi valdkond on reguleeritud nii riigisiselt kui ka ELi tasandil. Esimene Euroopa Liidu tasandil õigusakt, mis reguleeris tarbijakrediiti käsitlevate liikmesriikide õigus- ja haldusnormide ühtlustamist, oli direktiiv 87/102/EMÜ<sup>28</sup>, mis avaldati 22. detsembril 1986. a (edaspidi I tarbijakrediididirektiiv). I tarbijakrediididirektiivi eesmärkideks oli tagada ühise tarbijakrediidituru loomine ja tarbijakrediiti võtvate tarbijate kaitse.<sup>29</sup> I tarbijakrediididirektiiv põhines miinimumühtlustamise printsiibil, mis võimaldas liikmesriikidel pakkuda kõrgemal tasemel kaitset tarbijakrediidi valdkonnas, kuid mille tõttu valdkonna normid olid liiduüleselt killustunud.<sup>30</sup> Normide killustumisest tulenev konkurentsimoonus siseturul krediidiandjate vahel ja tarbijakaitse normide erinev tase viisid lõpuks I tarbijakrediididirektiivi läbivaatamiseni ja selle asendamiseni käesoleva magistritöö kirjutamise ajal kehtiva direktiiviga 2008/48,<sup>31</sup> mis jõustus 11. juunil 2008. a ning mille liikmesriigid pidid üle võtma 11. juuniks 2010. a. Direktiivi 2008/48 eesmärk oli ühtlustada liidu tasandil tarbijakrediidiraamistik ja lisaks sooviti tugevdada tarbijate õigusi, ühtlustada finantseerimisasutuste eeskirju ja võimaldada tarbijatel teha krediidilepingu allkirjastamisel teadlikke valikuid.<sup>32</sup> Erinevalt I tarbijakrediididirektiivist põhineb direktiiv 2008/48 maksimumühtlustamise printsiibil, mille kohaselt ei või liikmesriigid oma riigisisises õiguses säilitada või vastu võtta direktiivis sätestatud erinevaid sätteid (artikkel 22 lg 1). Maksimumühtlustamise printsiip seisneb selles, et liikmesriigile ei ole jäetud õigust riigisiselt kehtestada tarbija õigusi rohkem ega vähem piiravaid sätteid nendes valdkondades, mis on direktiiviga liiduüleselt täielikult ühtlustatud. Analüüsides direktiivi 2008/48 rakendamist liikmesriikides on jõutud järelduseni, et Eesti, Küpros ja Kreeka on valinud direktiivi ülevõtmisel n-ö sõnasõnalise ülevõtmise, kohaldades iga sätet *verbatim*.<sup>33</sup> Lisaks on kõik liikmesriigid, v.a Küpros ja Kreeka, kehtestanud riigisisestes ülevõtmismeesmetes täiendavaid

---

<sup>28</sup> Nõukogu direktiiv, 22. detsember 1986, tarbijakrediiti käsitlevate liikmesriikide õigus- ja haldusnormide ühtlustamise kohta (87/102/EMÜ).

<sup>29</sup> EK C-509/07, *Luigi Scarpelli versus NEOS Banca SpA*, ECLI:EU:C:2009:255, p 20.

<sup>30</sup> Ferretti, F. The Legal Standing of Consumer Credit Reporting in the European Community. *Banking Law Journal* 2006, vol 123(9), lk 849.

<sup>31</sup> Euroopa Parlament. Briefing. EU Legislation in Progress. Consumer Credit Directive, lk 2. – [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/698054/EPRS\\_BRI\(2021\)698054\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/698054/EPRS_BRI(2021)698054_EN.pdf) (16.03.2023).

<sup>32</sup> Gökten, M. De Groen, W. P., lk 1.

<sup>33</sup> ICF S.A. Evaluation of Directive 2008/48/EC on credit agreements for consumers. Final Report 2020, lk 36. – [https://commission.europa.eu/system/files/2020-11/ccd\\_evaluation\\_final\\_report\\_2020.pdf](https://commission.europa.eu/system/files/2020-11/ccd_evaluation_final_report_2020.pdf) (22.01.2023).

elemente tarbijate kaitseks, mida liidu õigusaktis ei ühtlustatud.<sup>34</sup> Maksimumühtlustamisel põhineva direktiivi puhul on liikmesriikide võimalused õigusakti ülevõtmisel piiratumad, võrdluses miinimumühtlustamisel põhineva direktiiviga, kuid direktiivi 2008/48 artikli 27 lg 2 alusel jäeti liikmesriikide seadusandjatele siiski võimalus üheksa direktiivi sätte puhul otsustada konkreetsete riigisiseste regulatiivsete meetmete osas ise<sup>35</sup>, lähtudes liikmesriikide vajadustest ja soovidest. Seega ei ole maksimumühtlustamise printsiip absoluutne, vaid võimaldab liikmesriikidele teatud osas otsustusvabadust, sh näiteks laiendada õigusakti kohaldamisala.<sup>36</sup> Direktiivi kohaldamisala laiendamisele on viidatud ka direktiivi ettepaneku selgitustes, mille puhul sarnaselt direktiiviga 2008/48 piirdub liikmesriikide kohustus rakendada uue direktiivi sätteid artiklis 2 sätestatud kohaldamisalaga, kuid võimalik on riigisiselt täiendavaid nõudeid kehtestada näiteks krediitdilepingutele, mille sõlmimisel nõutakse tarbijalt krediidiandja kasuks esemelise tagatise andmist ja mille kohaselt tarbija vastutus piirdub rangelt selle panditud esemega (direktiivi ettepaneku põhjenduspunkt 14). Euroopa Komisjon on direktiivi ettepaneku põhjenduspunktis 13 rõhutanud, et tarbijate huvide kõrgetasemelise kaitse ja hästitoimiva siseturu loomise eesmärgi tagamiseks on vaja järgida täieliku ühtlustamise põhimõtet, kuid juhul, kui direktiivi tasandil ühtlustatud sätted puuduvad, peab liikmesriikidel olema õigus säilitada või kehtestada riigisiseseid õigusakte.

Direktiivi 2008/48 on korduvalt muudetud,<sup>37</sup> kuid õigusakti rakendamise mõju analüüsides on järeldatud, et see on olnud vaid osaliselt tulemuslik kõrgetasemelise tarbijakaitse tagamisel ja toimiva liidu siseturu kujunemise toetamisel.<sup>38</sup> Põhjustena, miks on tekkinud vajadus direktiiv 2008/48 tervikuna üle vaadata, on nimetatud järgmiseid aspekte: direktiivi artiklite ebatäpne sõnastus, selle liiga kitsas kohaldamisala, probleemid selle täitmise tagamisel ja kohaldamisel liikmesriikides ning digiülemineku kaasnenud muudatused.<sup>39</sup> Töö autori hinnangul on oluline märkida ka seda, et võrdluses aastaga 2008, kui direktiivi 2008/48 vastu võeti, on digitaalsete tehnoloogiate kiire areng loonud krediidiandjatele täiendavaid võimalusi oma toodete ja teenuste digitaalseks arendamiseks ning uute lahenduste tarbijatele pakkumiseks, näiteks tarbijate krediitvõimelisuse hindamiseks automatiseeritud otsustussüsteemide väljatöötamine, ning samuti on digiülemineku tõttu muutunud tarbijate eelistused krediidi tarbimisel.

---

<sup>34</sup> ICF S.A., lk 206.

<sup>35</sup> *Ibidem*, lk 36–37.

<sup>36</sup> Võlaõigusseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu 761 SE. Seletuskiri, lk 1. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/6d8766fc-f9bc-7da0-8398-ecdbcff3a0/V%C3%B5la%C3%B5igusseaduse%20ja%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seadus> (23.03.2023).

<sup>37</sup> Vaata viide 7.

<sup>38</sup> Euroopa Komisjoni ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv tarbijakrediidi kohta, lk 4–5.

<sup>39</sup> *Ibidem*, lk 4–5.

Kirjanduses on avaldatud seisukoht, et tarbijakrediidi valdkonna digitaliseerimise kasvu tõttu on krediidile kiire ja lihtsa juurdepääsu hõlbustamine tekitanud tarbijate jaoks uusi riske.<sup>40</sup> Kiire digiüleminekuga kaasnevad muutused tarbijakrediidi turul on töö autori hinnangul loogiline põhjus, miks valdkond vajab õiguslikku ajakohastamist, kuna teatud suundumusi, näiteks veebi vahendusel pakutavaid krediitoodete tarbimise kasvu ja selleks tänasel päeval praktikas vajalikke õiguslikke lahendusi ei olnud võimalik direktiivi 2008/48 väljatöötamisel ette ennustada ega ennetavalt reguleerida. Eeltoodust johtuvalt ootavad tarbijakrediidi valdkonda ees muudatused direktiivi ettepaneku tõttu, mis mõjutavad ka Eesti õigust, kuna sõltumata direktiivi 2008/48 korduvast muutmisest, ei täida see tänasel päeval ikkagi täielikult oma eesmärgi.

Eesti kehtivas õiguses reguleeritakse krediidilepingut VÕS-i §-s 401. Vastavalt VÕS § 401 lg-  
le 1 on krediidilepinguga tegemist, kui isik kohustub andma teise isiku käsutusse rahasumma, krediidisaaaja aga kohustub krediidi kasutamise eest maksma tasu ja lepingu lõppemisel krediidi tagasi maksma. Krediidilepingu esemeks võib olla ka tasuline maksetähtpäeva edasilükkamine, liising või muu abi finantseerimisel (VÕS § 401 lg 2).<sup>41</sup> Lisaks eelnevale täpsustab definitsioon KAVS-is krediidi andmisena krediidilepingute sõlmimise ja selleks vajalike toimingute tegemise oma nimel ja arvel (KAVS § 3). Krediidilepingu üks eriliik on tarbijakrediidileping, kui see vastab sisult VÕS § 402 lg-s 1 toodud tingimustele. VÕS-i eriosas on tarbijakrediidilepingu ja sellega seotud lepingute regulatsioon sätestatud VÕS-i 22. peatüki „Laenuleping ja krediidilepingud” 2. jaos, mis lepingute liigi määratluse kohaselt kuuluvad kasutuslepingute<sup>42</sup> gruppi. Lisaks tuleb teatud juhtudel tarbijakrediidilepingu sõlmimisel arvesse võtta võlaõigusseaduse üldosa norme, näiteks kui tarbijakrediidileping on sõlmitud väljaspool ärruume (VÕS § 47 jj) või sidevahendi abil (VÕS § 52 jj, § 62<sup>1</sup>) või tuleb lepingule kohaldada tüüptingimuste regulatsiooniga seonduvaid sätteid (VÕS § 37–45).<sup>43</sup> Tarbijakrediidilepingu regulatsioon VÕS-i paragrahvides 402–421 erineb oluliselt tavalise laenulepingu regulatsioonist, mis Riigikohtu hinnangul tuleneb sellest, et esineb tarbija kui õiguskäibes nõrgema poole õiguste suurema kaitsmise vajadus.<sup>44</sup> Seega on tarbijakrediidilepingu olemust määravaks elemendiks krediidi võtja ehk tarbija. Tarbijakrediidi regulatsioon saab kohaldada vaid juhul, kui krediidilepingu pooleks on tarbija, st VÕS § 1 lg 5 kohaselt füüsiline isik, kes teeb tehingu, mis ei seonu iseseisva majandus- või kutsetegevuse

---

<sup>40</sup> Cherednychenko (viide 15), lk 2.

<sup>41</sup> Juhul, kui maksetähtaega pikendatakse tasuta, siis VÕS § 401 lg 2 ei kohaldu.

<sup>42</sup> Kalamees, P., lk 20.

<sup>43</sup> Varul, P., lk 587.

<sup>44</sup> RKTkm 3-2-1-170-13 p 12.; RKTko 2-17-7502 p 13.

läbiviimisega. Riigikohus on leidnud, et füüsilise isiku puhul võib eeldada, et ta sõlmis lepingu väljaspool oma majandus- või kutsetegevust, st tarbija ei pea tõendama, et ta tegi tehingu väljaspool oma majandus- või kutsetegevust.<sup>45</sup> Tarbijakrediidilepingu teiseks pooleks peab olema füüsilisest või juriidilisest isikust krediidiandja ehk alates 13. juunist 2014. a kehtiva VÕS § 1 lg 6 redaktsiooni järgi ettevõtja, kes teeb tehingu, mis seondub iseseisva majandus- või kutsetegevusega.<sup>46</sup> KAVS § 5 lõiked 1 ja 2 täpsustavad eeltoodule lisaks, et ettevõtjaks on juriidiline isik, kes tegutseb aktsiaseltsina, osatühinguna või vastavalt hoiu-laenuühistu seadusele tulundusühistuna. Ettevõtjaks võib olla juriidiline või füüsiline isik, kes pakub oma nimel tasu eest kaupu või teenuseid ning kellele kaupade müük või teenuste osutamine on püsiv tegevus.<sup>47</sup>

Majandus- või kutsetegevuses tegutsemise mõistet seaduses sätestatud ei ole. Riigikohus on välja toonud hindamiskriteeriumid, mis võimaldavad kogumis hinnata, kas füüsiline isik tegutseb laenu andes oma majandus- või kutsetegevuses.<sup>48</sup> Nendeks kriteeriumiteks on laenu andmise püsivus ja maht, laenu tasulisus, laenulepingute põhitingimused, laenuandja ja laenusaaaja vahelised suhted ning lepingute sõlmimise asjaolud. Erialakirjanduses on selgitatud, et krediidiandja majandustegevus ei pea olema suunatud vaid krediidilepingute sõlmimisele, st olema isiku tavapärase majandustegevus, kuid seejuures peab krediidiandmine olema seotud krediidiandja majandus- või kutsetegevusega.<sup>49</sup> Näiteks juhul, kui tarbijale annab krediiti äriühing, kes sellist teenust iga päev ei osuta, tuleks tarbijakrediidilepingule ette nähtud sätteid siiski kohaldada tarbija huvide kaitse eesmärgist lähtudes, kui eeldused selleks on täidetud.<sup>50</sup> Krediidilepingu poolte korrektne määratlemine ja krediidilepingu sõlmimisel hindamine, kas sellele kohalduvad ka tarbijakrediidi regulatsioonist tulenevad nõuded, on oluline, kuivõrd nende puhul on seadusandja kehtestanud olulise erisuse VÕS § 421 näol. Eelnimetatud säte kohustab lepingulistest suhtes rakendama seaduse imperatiivsuse põhimõtet, mille kohaselt, kui lepingule kohalduvad tarbijakrediidilepingu sätted, siis on nendes tarbija kahjuks kõrvalekalduv kokkulepe tühine. Seaduse imperatiivsuse põhimõtte mittejärgimine

---

<sup>45</sup> RKTko 3-2-1-1-07 p 22.

<sup>46</sup> RKTko 3-2-1-66-14 p 15.

<sup>47</sup> vt nt RKTko 3-2-1-66-14 p 16, kus RK selgitab, et majandus- ja kutsetegevusele võib viida nt see, kui isik on laenu andnud pikema perioodi vältel mitmele isikule või kui laenuandja on teatud piirkonnas tuntud isikuna, kellelt on võimalik tasu eest laenu saada. Samuti rõhutab Riigikohus, et tegevuse püsivus on nii ajaline kui ka mahuline kriteerium ning majandus- või kutsetegevuses laenu andmist ei välista see, kui laenuandja ei ole oma laenu tulusid deklareerinud ega ole registreerinud füüsilisest isikust ettevõtjana. Kui füüsilisest isikust laenuandja tegeleb ka muu majandustegevusega või töötab töölepingu alusel, ei ole see automaatselt asjaoluks, mis välistaks, et laenu ei ole antud majandustegevuses.

<sup>48</sup> RKTko 3-2-1-66-14 p 16.

<sup>49</sup> Varul, P. § 402. p 3.1, lk 589.

<sup>50</sup> Kalamees, P., lk 292.

lepingulistes suhetes toob kaasa probleeme nii tarbijale kui krediidiandjale, põhjustades kohtuvaidlusi, mis oleks välditavad lepingupooli õigesti kvalifitseerides ja tarbijakrediidinorme kohaldades.

Tarbija huvide seisukohast leidis oluline muudatus krediidivaldkonnas aset krediidiandjate ja -vahendajate seaduse<sup>51</sup> (edaspidi KAVS) jõustumisega aastal 2015, kui kehtestati regulatsioon, et tarbijale saavad krediiditooteid pakkuda ja teenuseid osutada vaid krediidiasutused ja krediidiandjad. Lisaks peavad krediidiandjad teenuse osutamiseks taotlema tegevusloa Finantsinspeksioonilt (KAVS § 10 lg 1)<sup>52</sup>, kes on pädevaks asutuseks ja kes on kohustatud krediidiandjate ning krediidiasutuste kui finantsjärelevalve subjektide üle Eesti Vabariigis järelevalvet teostama finantsinspeksiooni seaduse<sup>53</sup> (edaspidi FIS) jm eriseaduste alusel (FIS § 2 lg 1 ja 2 ning KAVS § 79). Tarbijate huve krediiditoodete tarbimisel aitab kaitsta ka see, et seadusandja on pannud Finantsinspeksioonile kohustuse kontrollida tegevusloa andmise menetluse käigus krediidiandjate sobivust ja nende vastavust õigusaktides sätestatud nõuetele enne, kui neil võimaldatakse finantsturule sisenda ja teenuseid tarbijatele pakkuda, ning tagada krediidiandjate üle järelevalve teostamine peale neile teenuse osutamiseks tegevusloa väljastamist.

Juhul, kui lepingupoolte vahel sõlmitud leping vastab VÕS § 402 lg 1 tunnustele, kaasnevad lepingu sõlmimisega pooltele mitmed seadusest tulenevad kohustused nii lepingu sisule kui vormile, sealhulgas on rangelt ette nähtud poolte kohustused juba lepingueelsete läbirääkimiste faasis. Seega on eeltoodud ülevaade tarbijakrediidi regulatsiooni olemusest ja selle kohaldamisalast vajalik, selgitamaks, miks on vaja tarbijakrediidi lepingu pooli ja tarbijakrediidilepingut kui eriliigilist krediidilepingut korrektselt määratleda, kuivõrd nii EL-i kui ka Eesti õigusaktid näevad ette ranged kohustused, mida tarbijakrediidivaldkonnas õigussuhte osalised, eelkõige krediidiandjad, rakendama peavad. Üheks oluliseks krediidiandja kohustuseks, mis tarbijakrediidilepingu sõlmimisega peaks alati kaasnema, on tarbija teavitamise kohustus. Tarbija lepingueelse teavitamiskohustuse kui kaitsemeetme olulisust ilmestab VÕS-i seaduseelnõu väljatöötajate seisukoht, mille kohaselt tarbija teavitamine tagab tarbija kõrgetasemelise kaitse.<sup>54</sup> Järgnevas peatükis analüüsitakse, millised õiguslikud probleemid kaasnevad lepingueelses faasis tarbijate õiguste ja huvide kaitsmisel kehtivas

---

<sup>51</sup> Krediidiandjate ja -vahendajate seadus. – RT I, 03.06.2022, 18.

<sup>52</sup> Krediidiasutusel, mis samuti annab tarbijale krediiti, krediidiandja tegevusloa taotlemise kohustust ei ole, kuna krediidiasutuse puhul on teenuse osutamine hõlmatud krediidiasutuse tegevusloaga (KAVS § 10 lg 4).

<sup>53</sup> Finantsinspeksiooni seadus. – RT I, 30.11.2022, 14.

<sup>54</sup> Võlaõigusseaduse ja teiste seaduste muutmise seadus 761 SE, lk 16.

regulatsioonis tarbija lepingueelse teavitamiskohustuse rakendamisel, milline on selle kohustuse sisu ja ulatus nii Eesti kui ka EL-i õiguses ning milliseid muudatusi direktiivi ettepanekuga taotletakse probleemide lahendamiseks, sh millised võivad olla sellest tingitud potentsiaalsed kohustused seadusandjale uue direktiivi Eesti õigusesse ülevõtmisel.

## 1.2. Tarbija lepingueelne teavitamiskohustus kui kaitsemeede

Nii Euroopa Liidu kui ka Eesti lepinguõiguse põhimõtted lähtuvad eeldusest, et eraõiguslike osapoolte vahelistes lepingulistest suhetes tuleks austada poolte autonoomiat, v.a juhul, kui on mõjuv põhjus pooltevahelistesse suhtesse sekkumiseks, mille olemasolul peaks regulatiivne sekkumine siiski olema minimaalne.<sup>55</sup> Enne ülemaailmset finantskriisi lähtusid EL-is vastuvõetud tarbijadirektiivid, sh direktiiv 2008/48, ideest edendada lepinguvabadust teabe avaldamise ja nõustamise eeskirjade kehtestamise kaudu, et parandada finantsteenuste pakkujate ning klientide vahelise teabe asümmeetriat.<sup>56</sup> Cherednychenko on välja toonud, et informatsiooni avaldamisel põhinev mudel, mida kasutati direktiivis 2008/48, väljendub eelkõige selle kaudu, et esikohal on ulatuslikud tarbija teavitamiskohused, mida krediidandja või -vahendaja peab järgima detailselt tarbijale kättesaadaval olevas reklaamis (art 4), enne krediidilepingu sõlmimist (art-d 5 ja 6), krediidilepingus (art 10) ning krediidilepingu sõlmimise ajal (art-d 11, 12, 18).<sup>57</sup> Juba 2012. aastal väljendas Mak muret, et liiga suurt rõhku pannakse informatsiooni avaldamise kohustustele eeldusega, et teenusepakkuja esitatud teabe põhjal suudavad tarbijad ise hinnata riske, mida nad võtavad, ning teha ratsionaalseid otsuseid, kuidas krediiti kasutada.<sup>58</sup> 2018. aastal koostatud uuring kinnitas, et direktiivi 2008/48 aluseks oleva informatsiooni avaldamiskohustusel põhinev tarbijale krediidandi andmise mudel ei ole piisavalt tõhus, et tagada tarbijate kaitse ja tarbijakrediiditurgude nõuetekohane toimimine.<sup>59</sup> Siinkohal on sobiv viidata Maki 2012. aastal avaldatud seisukohale, mille kohaselt peavad eelpool kirjeldatud mudeli edukaks toimimiseks tarbijad olema suutelised infot omandama ja seda adekvaatselt hindama, st neil peab olema selleks vajalik finantskirjaoskuse tase.<sup>60</sup>

---

<sup>55</sup> Cherednychenko, O. O. Freedom of Contract in the Post-Crisis Era: Quo Vadis? – European Review of Contract Law 2014, vol 10(3), lk 392.

<sup>56</sup> Cherednychenko (viide 55), lk 392.

<sup>57</sup> *Ibidem*, lk 408.

<sup>58</sup> Mak, V., Braspenning, J. Errare humanum est: Financial Literacy in European Consumer Credit Law. Journal of Consumer Policy 2012, vol 35(3), lk 309. – <https://doi.org/10.1007/s10603-012-9198-5> (03.04.2023).; Cherednychenko (viide 55), lk 392–393.

<sup>59</sup> Cherednychenko, O.O. Meindertsma, M. J. Mis-selling of Financial Products in the European Union: Consumer credit, Study for the European Parliament's Committee on Economic and Monetary Affairs 2018, lk 6. – [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/618997/IPOL\\_STU\(2018\)618997\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/618997/IPOL_STU(2018)618997_EN.pdf) (17.03.2023).

<sup>60</sup> Mak, V., Braspenning, J., lk 309.

Finantskriis aastatel 2007–2008 andis põhjust direktiivi 2008/48 ja eelkõige sellega loodud informatsiooni avaldamiskohustuse mudelit veel kord tõsiselt analüüsida, kuivõrd tarbijad jäid ikkagi ilma kaitsest hilisema maksejõuetuse ja võlakoormuse eest.<sup>61</sup> Kriisijärgselt on EL-i seadusloomes loobutud ainult informatsiooni avaldamise meetmete täiustamisest ja seeläbi tarbijate otsuste suunamisest, vaid on hakatud rakendama turuosalisi piiravamaid sätteid eesmärgiga tagada tõrgeteta toimivad turud ja suurem tarbijakaitse. Nii näiteks on hüpoteekkrediidi direktiivi artiklis 18 lg 5 p-s a pandud krediidiandjale kohustus väljastada tarbijale krediiti ainult juhul, kui krediidivõimelisuse hindamise tulemus osutab, et on tõenäoline, et krediidilepingust tulenevad kohustused täidetakse krediidilepinguga nõutavatel tingimustel. Seejuures direktiivi 2008/48 artikkel 8 sisaldab vaid üldsõnalist kohustust, et enne krediidilepingu sõlmimist peab krediidiandja hindama tarbija krediidivõimelisust, kuid jätab täpsustamata, milliseid meetmeid tuleks rakendada, kui tarbija krediidivõimelisuse hinnang ei ole piisav, et talle krediiti väljastada, või milline peaks olema hindamise sisu. Eesti seadusandja on pidanud vajalikuks laiendada direktiivi 2008/48 kohaldamisala ja võtnud riigisisises õiguses vastu täiendavaid meetmeid vastutustundliku laenamise tagamiseks, et pakkuda tarbijatele tugevamat kaitset, piirdumata vaid eeldusega, et tarbija on ise võimeline talle esitatud informatsiooni pinnalt riske hinnates tegema teadlikke otsuseid. Eeltoodu näitlikustab, kuidas liikmesriik on direktiivi 2008/48 maksimaalset ühtlustamispõhimõtet laiendanud seeläbi, et on kehtestanud riigisisese täiendava regulatsiooni tarbijate huvide kaitse eesmärgil. Kuigi alati on seadusandjal võimalus keelata seadusega teatud krediitoodete pakkumine või kehtestada krediidilepingutes täiendavaid piiranguid, mille puhul peetakse<sup>62</sup> aga oluliseks tasakaalu leidmist tarbijakaitse ja uuendusliku majanduskeskkonna kui eesmärkide vahel, et uued keelud ei piiraks finantsinnovatsiooni ja ei vähendaks tarbijatele kättesaadavaid krediitooteid ning seeläbi kahjustaks konkurentsi turul. Siiski nendib töö autor, et tasakaalu saavutamine ei ole lihtne. Näiteks kui valida, kas võimaldada juurdepääsu erinevate krediitoodetele ja koos sellega riskida võimalusega, et tarbijad koormavad ennast ülemääraste võlgadega, tuleb arvestada konkreetse liikmesriigi turuolukorra, sissetulekute, tarbijaäitumise jm asjaoludega. Senise direktiivi informatsiooni avaldamise mudelist loobumine tähendab eelduslikult tarbijate paremat kaitset ning koos sellega ka täiendavaid kohustusi liikmesriigile, tarbijatele ja krediidiandjatele või -vahendajatele. Töö autor analüüsib järgnevalt, milline on tarbijakrediidilepingu lepingueelse teavitamise kohustuse olemus Eesti kehtivas õiguses ja

---

<sup>61</sup> Cherednychenko (viide 55), lk 410.

<sup>62</sup> Vt nt Cherednychenko käsitlust tasakaalu leidmise vajadusest Cherednychenko (viide 55), lk 418.

Euroopa Liidu õiguses, millistel põhjustel senine regulatsioon ei täida enam oma eesmärgi ning milliseid muudatusi on Euroopa Liidu õiguses plaanis uue direktiiviga sisse viia.

### 1.1.1 Tarbija lepingueelse teavitamiskohustuse sisulised nõuded

Tarbija lepingueelse teavitamiskohustuse regulatsiooni eesmärk on võimaldada tarbijal võrrelda erinevaid krediitpakkumisi, mille pinnalt oleks tal võimalik teha tarbijakrediidilepingu sõlmimise otsus. Riigikohtu praktikas tunnustati krediidiandja kohustust anda tarbijale lepingueelset teavet ka enne VÕS § 403<sup>1</sup> jõustumist 1. juulil 2011. Tarbijat tuli krediitilepingu sõlmimisel teavitada sellega seotud riskidest, makseraskuste tagajärgedest, lisaks võimalusest lepingu sel juhul üles öelda ja nõuda väljastatud laenu kohest tagastamist, võimalikest kõrvalnõuetest, tagatisvara võõrandamisega seotud riskidest ja kuludest ning võimalikust tagatisvara väärtuse vähenemisest tingitud tagatisvara müümisest üles jääda võiva jääkvõla maksmise riskist.<sup>63</sup> Seda eelkõige põhjusel, et VÕS-i üldosas on sätestatud üldised lepingueelsed teavitamiskohustused VÕS §-s 14. 13.06.2014. a, kui jõustusid VÕS-i muudatused, siis VÕS § 14<sup>1</sup> lisamisega<sup>64</sup> täiendati seadust ning sätestati tarbijale lepingueelse teabe andmise kohustus, mis kohaldub üldnõudena tarbijalepingutele, kuid mitte tarbijakrediitilepingutele<sup>65</sup> tulenevalt VÕS § 403<sup>1</sup> lg-st 11. Tarbijakrediitilepingutes teavitamiskohustust reguleerivaks normiks on kehtivas õiguses VÕS §-s 403<sup>1</sup>. Eelnimetatud säte jõustus 01.07.11. a ning see reguleerib teavet, mida peavad krediidiandja ja krediidivahendaja<sup>66</sup> tarbijale esitama krediitilepingu sõlmimise eelselt. VÕS §-d 404–408 sätestavad tarbija teavitamise ulatuse lepingu sõlmimisel. Erinormide eesmärk on tagada tarbijate kui nõrgema lepingupoole kaitse ning kehtestada seaduse tasemel imperatiivsed miinimumnõuded, mida peavad krediidiandjad järgima väljastatava krediidi tingimustest teavitamisel nii lepingueelsel perioodil kui ka lepingu sõlmimisel.<sup>67</sup>

Krediidivahendaja teavitamiskohustuse sisu on reguleeritud VÕS §-s 417<sup>1</sup>. Krediidivahendaja on vabastatud teatud nõuete järgimisest juhul, kui krediidivahendusega tegeletakse

---

<sup>63</sup> RKTko 2-14-21710 p 25.1.

<sup>64</sup> VÕS § 14<sup>1</sup> loomise eesmärk oli üle võtta Eesti õigusesse Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2011/83/EL tarbija õiguste kohta.

<sup>65</sup> VÕS § 14<sup>1</sup> ei saa kohalduda tarbijakrediitilepingutele, kuivõrd maksimaalsel ühtlustamisel põhinev direktiiv 2008/48 ja selle alusel kehtestatud VÕS-i normid näevad ette tarbijale esitatavad lepingueelse teabe erinõuded, mille tõttu tuleb eriosa regulatsiooni käsitleda *lex specialis* 'ena üldosa regulatsiooni ees.

<sup>66</sup> VÕS § 403<sup>1</sup> lg-st 1 tulenevad teavitamiskohustused kehtivad krediidivahendajatele, kes on tarbijaga sõlminud krediitvahenduslepingu VÕS § 401<sup>1</sup> alusel.

<sup>67</sup> Varul, P., lk 587.

kõrvaltegevusena, sh ei pea krediivahendaja sel juhul täitma VÕS § 403<sup>1</sup> lg-s 1 sätestatud tarbijale lepinguelse teabe esitamise kohustust.<sup>68</sup> Tarbijakrediidilepingu sõlmimisel sidevahendi abil tuleb lisaks tarbija lepinguelsele teavitamiskohustusele järgida sidevahendi abil sõlmitud lepingute teavitamiskohustusele kehtestatud reegleid.<sup>69</sup> Lisaks üldisele lepinguelsele teavitamiskohustusele VÕS §-s § 403<sup>1</sup>, on seadusandja kehtestanud osana lepinguelsest teavitamiskohustusest lisanõuded VÕS-i paragrahvides 403<sup>3</sup> ning 403<sup>5</sup>, mida analüüsib töö autor järgnevatel peatükkides, ning VÕS §-s 403<sup>4</sup>.<sup>70</sup>

Lepinguelse teavitamiskohustuse regulatsioon on sätestatud ka direktiivi 2008/48 artiklis 5, mille rakendamise analüüsist nähtub, et nõuded lepinguelsele teabele ei ole kohandatud tarbijate praeguste käitumismustrite ega digitaalse keskkonnaga. Eelnimetatud säte ei ole täitnud oma eesmärki seetõttu, et lepinguelse teabe reeglite kaudu peaks olema tagatud tarbijale täieliku ja läbipaistva teabe esitamine, mis võimaldamaks tarbijal teha informeeritud krediidi tarbimise otsus, kuid praktikas on lepinguelse teave aga mahukas ja keeruline, millega tarbijad end kurssi ei vii ja mille tõttu võivad tarbijad siiski teha sobimatuid tarbimisotsuseid. Lepinguelse teabe puhul on peamisteks probleemkohtadeks selle üleküllus kui ka teabe keerukus – mitmed tarbijakäitumise uuringud on näidanud, et tarbijad ei loe ega töötle suures mahus esitatud teavet ning käitumiseksperptide hinnangul on rohkem kasu teabest, mis on tarbijale esitatud teabe põhielementidena. Tegemist on aga probleemiga, mis ei ole kiiresti ja lihtsalt lahendatav, kuna see on seotud ka madala finantskirjaoskuse tasemega liikmesriikides ja / või teatud elanikkonnarühmades. Siiski on nõudeid tarbijakrediidilepingutes tarbijale esitatavale lepinguelsele teabele ning krediitoodetega seonduvale reklaamile peetud peamisteks valdkondadeks, milles soovitakse rakendada EL-i tasandil meetmeid, mis aitaks tõhustada tarbijakaitset liiduülesest.<sup>71</sup>

Oluline probleemkoht kehtivas õiguses tuleneb direktiivi 2008/48 artiklis 5 sõnastatud põhimõttest, mis on ka VÕS § 403<sup>1</sup> lg-s 1 kehtestatud regulatsiooni aluseks ning mis jätab

---

<sup>68</sup> VÕS § 403 lg-st 1 tulenevalt, kui krediivahendusega tegeldakse kõrvaltegevusena, ei pea krediivahendaja täitma käesoleva seaduse § 54<sup>1</sup> lõigetes 6 ja 7, § 55<sup>1</sup> lõikes 3, §-des 403<sup>1</sup> ja 403<sup>4</sup> ning § 407 lõigetes 2<sup>1</sup>–2<sup>3</sup> nimetatud kohustusi.

<sup>69</sup> Kalamees, P., lk 294. VÕS § 54<sup>1</sup> sätestab nõuded tarbija lepinguelsele teavitamisele sidevahendi abil sõlmitud finantsteenuse osutamise lepingu puhul.

<sup>70</sup> VÕS § 403<sup>3</sup> reguleerib lepinguelse teabe andmist elamukinnisvaraga seotud tarbijakrediidilepingu korral, mistõttu ei analüüsi autor seda sätet, kuna töös ei keskenduta seda liiki tarbijakrediidilepinguga seonduvate kohustuste analüüsile, vaid käsitletakse kohustusi, mis seonduvad tavaliste tarbijakrediidilepingutega.

<sup>71</sup> European Commission. Directorate-General for Justice and Consumers., lk 22–23. Näiteks krediidituru uuringu kohaselt ei teadnud üle poolte uuringu küsimustikule vastanutest, mis on krediidikulukusemäär, seega on krediidituru uuringu tulemus näitajaks, et lepinguelses teabes sisalduvad kohustuslikud elemendid on tarbijate jaoks liiga keerulised (Espenberg, S., lk 115).

krediidiandjatele tõlgendamisruumi tarbijale lepingueelse teabe edastamisel seonduvalt mõiste „mõistliku aja jooksul“ (ingl *in good time*) tõlgendamisega. Nimelt kohustab VÕS § 403<sup>1</sup> lg 1 krediidiandjat või -vahendajat esitama tarbijale mõistliku aja jooksul lepingueelse teabe enne seda, kui tarbija on krediidilepingu sõlminud või oma pakkumusega seotud, mille aluseks on direktiivi 2008/48 artikkel 5 lg 1. Seega ei ole EL-i tasemel ega Eesti õiguses määratud kindlat aega või ajavahemikku, mida krediidiandja peaks järgima, vaid on näinud ette vaid nn mõistliku aja kriteeriumi tarbijale lepingueelse teabe esitamiseks. Kuna VÕS § 403<sup>1</sup> lg 1 ei sätesta tingimusi mõistliku aja määramiseks, tuleks sätte tõlgendamisel lähtuda eriregulatsiooni puudumise tõttu VÕS §-s 7 sätestatud mõistlikkuse põhimõttest. VÕS § 403<sup>1</sup> lg 1 sõnastus jätab krediidiandjatele oma kohustuse täitmisel valikuvõimaluse ja tõlgendamisruumi, et määrata, mida käsitleda kui mõistlikku aega lepingueelse teabe esitamiseks. Selline lähenemisviis võib aga tekitada erinevusi lepingueelse teabe esitamise kohustuse täitmisel turuosaliste vahel, mis võib omakorda avaldada mõju konkurentsile, kui näiteks osa teenusepakkujatest esitavad tarbijale lepingueelse teabe liiga hilja, mille puhul tõlgendatakse mõistlikkuse printsiipi valesti, kuid millele tarbija tähelepanu ei oska või ei taha pöörata, kuna tema eesmärk võib olla saada krediiti võimalikult kiiresti ning krediidiandja huvi on saada endale klient, kes krediiti tarbida soovib. Kirjanduses on avaldatud seisukoht, et tõlgendamisruumi jätmine mõistliku aja määramisel on tekitanud tarbijatele probleeme ja kohtupraktika kinnitab hinnangut, et tihti on tarbijatele jäetud liiga vähe aega otsustamiseks või eelistab tarbija krediidiandja valikul teenusepakkujat, kes väljastab talle krediidi kiiremini, mille tõttu teevad tarbijad kahjulikke finantsotsuseid.<sup>72</sup> VÕS-is tarbijale esitatava lepingueelse teabe edastamise aja kindlaksmääramise küsimust on analüüsitud ka krediidituru uuringus, milles leiti, et seaduses ei peaks sätestatama rangelt teabelehe tarbijale edastamise tegemise aega, kuivõrd see koormaks liigselt nii tarbijaid kui krediidiandjaid seetõttu, et ei võimaldaks erandlikes olukordades, nt aegkriitilistes, krediiditooteid tarbijale piisavalt kiiresti kättesaadavaks teha.<sup>73</sup> Eesti Kaubandus-Tööstuskoda on samuti järeldanud, et on piisav, kui tarbijale on tagatud võimalus nõuetekohaselt tutvuda lepingueelse teabega enne lepingu sõlmimist, kuid ilma selleks täpsemat aega fikseerimata – see ei aitaks kiirendada krediidi väljastamise protsessi ega muuta seda sujuvamaks ning üldjuhul soovivad tarbijad, et krediiditaotluse ja tarbijakrediidilepingu vaheline ajaperiood oleks võimalikult lühike, mis võimaldaks neil kiiremini krediiti tarbida.<sup>74</sup> Samas nähtub, et osa pankrotikohtunike arvates võiks teabe

---

<sup>72</sup> European Commission. Directorate-General for Justice and Consumers., lk 23.

<sup>73</sup> Espenberg, S., lk 11.

<sup>74</sup> Eesti Kaubandus-Tööstuskoda. Arvamuse esitamine uue tarbijakrediidi direktiivi ettepaneku kohta. – <https://www.koda.ee/sites/default/files/content-type/content/2021-09/31%2008%202021%20Uus%20tarbijakrediidi%20direktiiv.pdf> (15.04.2023).

edastamise aja fikseerimine seaduse tasandil olla positiivne meede, andes krediiti taotlevale tarbijale järelemõtlemisaja, mis omakorda võiks vähendada impulsiivsete laenuotsuste tegemist, ja samuti pooldavad seda lähenemisviisi krediidituruga seotud asutuste esindajad, kuna nende hinnangul võimaldaks tarbijal kauem oma otsust kaaluda ning krediidiandja esitatud infoga tutvuda, kui talle teabeleht tutvumiseks esitada vähemalt üks päev enne lepingu sõlmimist.<sup>75</sup> Ühine on krediidituru uuringus avaldatud seisukoht, et teabeleht tuleks tarbijatele esitada igal juhul enne tarbijakrediidilepingu projekti, isegi kui seadus ei sätesta selleks kindlat aega.<sup>76</sup>

Erinevalt krediidituru autorite seisukohtadest ja kehtivast õigusest taotleb lepingueelse teabe esitamiseks kohustusliku aja fikseerimist direktiivi ettepaneku art 10 lg 1, mis paneb krediidiandjatele kohustuse esitada lepingueelne teave tarbijale vähemalt üks päev enne, kui krediidileping või selle pakkumine muutub tarbijale siduvaks, et tarbija saaks võrrelda eri pakkumisi ning teha otsus seega kõiki asjaolusid arvesse võttes. Alternatiivina näeb säte ette võimalust, et juhul, kui teenuse osutaja ühepäevast reeglit lepingueelse teabe esitamiseks ei järgi ja esitab teabe tarbijale vähem kui üks päev enne, siis peab ta tarbijale paberil või muul püsival andmekandjal esitama hiljemalt üks päev pärast lepingu sõlmimist või krediidipakkumise vastuvõtmist meeldetuletuse selle kohta, et tarbijal on võimalus lepingust taganeda ja info selle kohta, mida lepingust taganemiseks teha tuleb.<sup>77</sup> Euroopa Parlamendi Majandus- ja Rahanduskomisjon avaldas direktiivi ettepaneku artikli 10 osas arvamuse, mille kohaselt peaks tarbijale esitama piisavalt lepingueelset teavet õigeaegselt, kuid mitte hiljem kui kolm tundi enne krediidilepingu sõlmimist.<sup>78</sup> Euroopa Parlamendi arvamus eeltooduga ei ühti ning sellise piirangu kehtestamist ei pooldata. Nii Euroopa Parlament kui ka nõukogu on olnud direktiivi ettepanekus esitatud artikli 10 ajalise piirangu muudatuse ettepanekute suhtes kriitilised, soovitades need tühistada.<sup>79</sup> Euroopa Parlamendi muudatusettepanekust nähtub, et direktiivi ettepaneku artikli 10 kehtestamisel piisab, kui sätestada, et selge ja arusaadav lepingueelne teave tuleb tarbijale esitada õigeaegselt ja igal juhul enne, kui ta on seotud mis tahes krediidilepingu või pakkumisega, sh juhul, kui selleks kasutatakse kaugsidevahendeid, täpsustamata seejuures kindlat ajavahemikku teabe esitamiseks. Euroopa Parlamendi hinnangul

---

<sup>75</sup> Espenberg, S., lk 70–71.

<sup>76</sup> *Ibidem*, lk 185.

<sup>77</sup> Direktiivi ettepaneku artikkel 26 lg 1 alusel tähendab taganemisõigus tarbija õigust taganeda tarbijakrediidilepingust selleks põhjust esitamata 14 kalendripäeva jooksul pärast lepingu sõlmimist.

<sup>78</sup> Committee on Economic and Monetary Affairs. Opinion of the Committee on Economic and Monetary Affairs for the Committee on the Internal Market and Consumer Protection on the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on consumer credits, 28.04 2022, COM(2021) 347, 2021/0171(COD). – [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2022-0212\\_EN.html#\\_section4](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2022-0212_EN.html#_section4) (14.04.2023).

<sup>79</sup> Cherednychenko (viide 15), lk 7.

juhul, kui lepingueelne teave esitatakse vähem kui üks päev enne, kui krediidileping või selle pakkumine muutub tarbija suhtes siduvaks, edastab krediidiandja tarbijale paberil või mis tahes muud tarbija valitud püsivat andmekandjat kasutades meeldetuletuse üks kuni seitse päeva pärast krediidilepingu sõlmimist või krediidipakkumise vastuvõtmist. Nõukogu hinnangul tuleks lepingueelne teave esitada tarbijale mõistliku aja jooksul enne, kui ta on krediidilepingu või pakkumisega seotud, seejuures määratlemata, kuidas tuleks tõlgendada mõistet „mõistliku aja jooksul”.<sup>80</sup> Samuti ei poolda nõukogu eelnimetatud meeldetuletuse edastamise kohustuse kui alternatiivi kehtestamist, vaid soovib piirduda sarnaselt kehtiva regulatsiooniga mõistliku aja kohustuse sätestamisega lepingueelse teabe esitamisel tarbijale. Direktiivi ettepaneku põhjenduspunkt 30 selgitab, et lepingueelne teave peaks hõlmama teavet krediitingimuste, krediidikulukuse ja tarbija kohustuste kohta, samuti piisavaid selgitusi nende küsimuste kohta, et seda teavet sobival ajal ja viisil kaalutleda. Nõukogu muudatusettepanekus on eelnevale lisaks täpsustatud, et tagada tuleks, et tarbijal on piisavalt aega lepingueelse teabe lugemiseks ja sellest aru saamiseks ning teadliku otsuse tegemiseks.<sup>81</sup>

Eeltoodust tulenevalt nähtub, et nii Euroopa Komisjonil, Euroopa Parlamendil kui ka nõukogul on erinevad arusaamad, kuidas tuleks uue direktiivi artiklis 10 kehtestada tarbija lepingueelse teavitamise kohustus ja milline peaks olema selle ulatus ning milline võiks olla parim lahendus tarbija huvide kaitsest lähtuvalt, seega ei ole käesoleva töö kirjutamise ajal lõplikku selgust, milline režiim uues direktiivis rakenduma hakkab, millest liikmesriigid uut direktiivi üle võttes juhinduma peavad. Seejuures on töö autor seisukohal, et mõistlik on reguleerida seaduse tasandil täpsemalt tarbijale lepingueelse teabe esitamise aega, kuna see täidaks eesmärgi, et krediitoodetele ei oleks nii kiiret ligipääsu ning selle tulemusel võiks tarbijad eelduslikult teha läbimõeldumaid, tagajärgedele orienteeritumaid otsuseid. Samuti tekitab autori hinnangul probleeme see, kui jätta senine regulatsioon muutmata, mis annaks krediidiandjatele võimaluse erinevatele tõlgendustele mõistliku aja kriteeriumi rakendamisel ja põhjustaks liikmesriikides erineva tarbijakaitse taseme, mis toob kaasa õigusliku killustumise liidus.<sup>82</sup> Samas nõustub autor krediidituru uuringu autorite seisukohaga, et see, kas ja kui suurel määral tarbija lepingueelsesesse teabesse suhtub, sõltub tarbija hoiakutest, teadmistest, suhtumist ning juhul, kui teabeleht esitada tarbijale tutvumiseks varem, ei taga seda, et tarbija teabega ka tegelikult tutvub

---

<sup>80</sup> Council of the European Union. Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on consumer credits, 2021/0171(COD), 07.06.2022, lk 20. – <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9433-2022-REV-1/en/pdf> (03.04.2023).

<sup>81</sup> *Ibidem*, lk 29–30.

<sup>82</sup> European Commission. Directorate-General for Justice and Consumers, lk 24.; Espenberg, S., lk 11.

ja nii kaalutletuma otsuse teeb.<sup>83</sup> Töö autori hinnangul võiks määratletud ajalise piirangu seadmine pigem kanda eesmärki ühtlustada krediidiandjate või -vahendajate konkurentsi nii riiklikult kui EL-i tasemel, kuna sellisel juhul ei oleks krediidiandjatel või -vahendajatel võrreldes kehtiva regulatsiooniga enam otsustusvabadust kaalumiseks, mida saab määratleda kui mõistlikku aega lepingueelse teabe esitamiseks, enne kui tarbija on sõlminud lepingu või seotud oma pakkumusega. Töö autor eeldab, et kui tarbijal on tekkinud vajadus krediidi järele, siis eelistab ta teenusepakkuja valimisel seda, kes võimaldab krediidi väljastamist kiiremini ja lihtsamalt võrdluses krediidiandja või -vahendajaga, kes annavad tarbijale rohkem aega lepingueelse teabega tutvumiseks. Uuringutes on samuti selgunud seisukoht, et krediidi väljastamise kiirus on krediidiandjate jaoks müügistrateegias element, mida tarbijad teenuse pakkujat valides arvestavad.<sup>84</sup> Seega aitaks kindla ajavahemiku sätestamine vältida krediidiandjate nn kasumi teenimisele suunatud võidujooksu seeläbi, kes pakub tarbijale paindlikemaid ja mugavamaid krediidi taotlemise võimalusi arenenud digikeskkonnas ning kes saab endale rohkem kliente, kuna teeb krediidi tarbijale kõige kiiremini kättesaadavaks. Krediiditurul uuringus märkisid krediidipakkujad, et krediiditaotluste töötlemise ja kinnitamise tõttu automatiseeritud ning kiirem krediidi taotlemise protsess võib veel enam vähendada töökoormust, et tarbija tutvub lepingueelse teabega üksikasjalikult.<sup>85</sup> Kindla ajavahemiku määratlemise kohustuse seadmisel tuleks kaaluda ühelt poolt tarbija huvide kaitse vajadust, et suunata tarbijat krediidi taotlemise protsessi aeglustades tegema läbimõeldumaid otsuseid, kuid samas tuleb arvesse võtta ka seda, et digikeskkonnas on rohkem protsesse automatiseeritud, sh on oluline teenuste saamise ja nende osutamise kiirus, mille puhul täiendava nõuete seadmine lepingueelse teabe esitamisele aeglustaks protsessi üldiselt, kuivõrd digisüsteemide kasutamine on pigem suunatud protsessi kiirendamisele. Juhul, kui direktiivi ettepaneku artikli 10 lg-s 1 sätestatu uues direktiivis kehtestatakse ja õigusakt jõustub, tekib Eesti seadusandjale kohustus täpsustada VÕS § 403<sup>1</sup> lg-s 1 sätestatud regulatsiooni, mille puhul ei saaks enam lähtuda mõistliku aja printsiibist lepingueelse teabe esitamisel tarbijale, vaid järgida tuleks liiduülest nõuet esitada lepingueelne teave vähemalt üks päev enne, kui krediidileping või selle pakkumine muutub tarbija suhtes siduvaks.

Lepingueelse teabe esitamise kohustuse mittejärgimine toob kaasa mitmeid õiguslikke probleeme. Kui krediidiandja ei esita tarbijale VÕS §-s 403<sup>1</sup> nõutud teavet, siis kaasnevateks õiguslikeks tagajärgedeks on tarbija õigus kasutada õiguskaitsevahendeid krediidiandja vastu,

---

<sup>83</sup> Espenberg, S., lk 11.

<sup>84</sup> ICF S.A., lk 61.

<sup>85</sup> Espenberg, S., lk 185.

kes on oma seaduses sätestatud kohustusi rikkunud. Eelnimetatud normis sätestatud lepingueelsete kohustuste rikkumisega kaasneb ka rikkumine VÕS § 14 lõike 2 mõttes, kuna tegemist on lepingueelsete läbirääkimiste olukorraga, mistõttu on teavitamiskohustus VÕS § 14 lõike 2 alusel otse tuletatav VÕS §-st 403<sup>1</sup>.<sup>86</sup> Riigikohus on selgitanud, et krediidiandja peab krediidilepingute puhul teavitama nii krediidi taotlejat kui ka tema kohustusi tagavat isikut, nt käendajat, kõigist olulistest ja kahtlustäratavatest asjaoludest krediiditaotleja krediidivõimekuse osas ja krediidiga seotud riskidest VÕS § 14 lg 2 alusel.<sup>87</sup> Krediidisaaaja võib lepingueelse teavitamiskohustuse rikkumise tõttu nõuda talle sellega tekitatud kahju hüvitamist VÕS § 14 ja § 115 lg 1 alusel, mille eesmärgiks on negatiivse huvi või usalduskahju hüvitamine VÕS § 127 lg 1 alusel, mis tähendab, et krediidiandja peab krediidisaaajale rahaliselt hüvitama kõik krediidist tekkinud negatiivsed tagajärjed (nt viivis, leppetrahv, vara vähenemine), mille puhul saaks krediidisaaaja nõude tasaarvestada krediidiandja krediidi tagastamise nõudega.<sup>88</sup> Tarbijakrediidilepingute regulatsiooni iseloomustab ka see, et juhul, kui krediidiandja rikub VÕS-is sätestatud kohustusi, kaasnevad lisaks tsiviilõiguslikele tagajärgedele ka avalikõiguslikud sanktsioonid.<sup>89</sup> Näiteks on võimalikud avalik-õiguslikud sanktsioonid tarbijakaitseseaduse<sup>90</sup> (edaspidi TKS) § 65 lg 1 alusel, mis võimaldab Tarbijakaitsese ja Tehnilise Järelevalve Ameti (edaspidi TTJA) peadirektoril või tema volitatud ametiisikul teha ettekirjutuse rikkumise lõpetamiseks ja edasise rikkumisest hoidumiseks ettevõtjale, kes on rikkunud võlaõigusseaduses lepingueelse kohustusliku teabe andmise kohustusi enne tarbijaga lepingu sõlmimist, lähtudes haldusmenetluse seadustikus sätestatust.<sup>91</sup> Juhul, kui krediidiandja tehtud ettekirjutist ei täida, siis on võimalik talle määrata sunniraha asendustäitmise ja sunniraha seaduse<sup>92</sup> § 2 lg 1 alusel. Sunniraha mittetasumisel saab selle krediidiandjalt sisse nõuda kohtutäitur täitemenetluse raames.<sup>93</sup> TKS § 65 lg 5 alusel on Finantsinspektsiooni juhatusele või tema volitatud ametiisikule antud ettekirjutuse tegemise ja sunniraha määramise õigus (KAVS § 90 lg 1 p 1 ja § 95 lg 1).<sup>94</sup>

---

<sup>86</sup> Võlaõigusseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu 761 SE, lk 16.

<sup>87</sup> RKTKo 3-2-1-136-12 p 24.

<sup>88</sup> *Ibidem* p 25.

<sup>89</sup> Varul, P., lk 588.

<sup>90</sup> Tarbijakaitseseadus. – RT I, 01.04.2022, 7.

<sup>91</sup> Tarbijakaitseseadus 37 SE. Seletuskiri, lk 74. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/523b11ef-443a-421c-ad77-12afca358c06/Tarbijakaitseseadus/> (03.04.2023). Rikkumise alusteks TKS § 65 lg 1 alusel on VÕS-i järgmised paragrahvid: 14<sup>1</sup>, 48, 48<sup>1</sup>, 49 lg 2<sup>3</sup>, 54–55<sup>1</sup>, 56 lg 2<sup>4</sup>, 62<sup>1</sup>, 62<sup>2</sup>, 380, 403<sup>1</sup>–404<sup>1</sup>, 406–408, 417<sup>1</sup>, 418, 711, 711<sup>1</sup>, 711<sup>3</sup>, 711<sup>5</sup>, 711<sup>6</sup>, 718<sup>1</sup>, 727, 727<sup>1</sup> ja 867–870.

<sup>92</sup> Asendustäitmise ja sunniraha seadus. – RT I, 12.07.2014, 29.

<sup>93</sup> Varul, P. § 403<sup>1</sup>, punkt 3.9, lk 605.

<sup>94</sup> *Ibidem*.

Direktiivi 2008/48 artikkel 23 sätestab liikmesriikide kohustuse kehtestada tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad normid karistuste kohta, mida kohaldatakse direktiivi alusel vastu võetud riigisiseste õigusnormide rikkumisel, jättes otsustusõiguse karistuste valikul liikmesriikidele. Direktiivi ettepaneku artikkel 44 näeb ette täpsustatud regulatsiooni karistuste eeskirjade kehtestamiseks liikmesriigi õiguses, sh peavad liikmesriigid tagama, et karistuste määramisel on võimalik määrata trahve halduskorras, algatada kohtumenetlus selliste trahvide määramiseks või kasutada mõlemat varianti, mille puhul peab arvestama, et trahvide maksimumsuurus peaks olema vähemalt 4% krediidiandja, kredidivahendaja või ühisrahastuse laenuandmise teenuse osutaja aastakäibest.<sup>95</sup> Seega peab Eesti seadusandja eeltoodut arvesse võttes täpsustama kehtivas õiguses karistuse määramise meetmeid, mida saab rakendada juhul, kui krediidiandja rikub seaduses sätestatud norme, sh tarbijale lepingueelse teabe andmise reegleid.

### **1.1.2 Tarbija krediivõimelisuse hindamise kohustus**

Tarbija õiguse ja huvide kaitsest lähtuv oluline lepingueelne kaitsemeede väljendub VÕS § 403<sup>4</sup> lg-s 1, mis sätestab krediidiandja kohustuse tarbijale krediiti väljastades järgida vastutustundliku laenamise põhimõtet. VÕS § 403<sup>4</sup> kehtib VÕS-is alates 1. juulist 2011. a, kui jõustusid VÕS § 403<sup>1</sup> ja (praeguseks kehtetu) § 403<sup>2</sup>.<sup>96</sup> Enne seda oli põhimõte tuletatav ka VÕS §-st 14 ja krediidiasutuste seaduse<sup>97</sup> § 83 lg-st 3<sup>98</sup>.<sup>99</sup> Lisaks on Finantsinspeksioonil krediidiandjate kui finantsjärelevalve subjektide üle FIS § 57 lg 1 kohaselt õigus välja anda soovitusliku iseloomuga juhendeid finantsjärelevalve subjektide suunamiseks.<sup>100</sup> Selle üks näide on Finantsinspeksiooni loodud vastutustundliku laenamise põhimõtete rakendamise juhend turuosalistele, millest saavad krediidiandjad ja -vahendajad juhendada tarbija krediivõimelisuse hindamisel. Direktiiv 2008/48 artikkel 8 lg 1 ei anna juhiseid selle kohta, millist lähenemisviisi peaks krediidiandja kasutama, kui tarbija krediivõimelisuse hinnangu tulemus oli positiivne või negatiivne. Sealhulgas ei tulene õigusaktist kohustust, et hinnangu

---

<sup>95</sup> Samuti peavad liikmesriigid direktiivi ettepaneku artikkel 44 lg 3 kohaselt tagama, et pädev asutus võib avalikustada halduskaristuse, mis määratakse uue direktiivi alusel võetud meetmete rikkumise korral, v.a juhul, kui selline avalikustamine ohustaks tõsiselt finantsturge või tekitaks asjaomastele isikutele ebaproportsionaalset kahju.

<sup>96</sup> RKTko 2-14-21710 p 24.

<sup>97</sup> Krediidiasutuste seadus. – RT I, 17.03.2023, 14.

<sup>98</sup> Praeguses redaktsioonis alates 01.01.2007.

<sup>99</sup> Varul, P. § 403<sup>4</sup>, punkt 5, lk 620.; Espenberg, S., lk 21.

<sup>100</sup> Finantsinspeksioon. Vastutustundliku laenamise nõuded. Punktid 1.2–1.3. – [https://www.fi.ee/sites/default/files/2018-08/Soovituslik\\_juhend\\_20160613\\_Vastutustundliku\\_laenamise\\_nouded.pdf](https://www.fi.ee/sites/default/files/2018-08/Soovituslik_juhend_20160613_Vastutustundliku_laenamise_nouded.pdf) (24.03.2023).

negatiivse tulemuse korral peaks krediidiandja keelduma tarbijaga krediidilepingu sõlmimisest.<sup>101</sup> Selle lähenemisviisi tõttu erineb õigusakt hüpoteekkrediidi direktiivist krediidivõimelisuse kohustuse selguse osas, kuna hüpoteekkrediidi direktiivi artikkel 18 lg 5 punkt a sätestab selgelt, et krediidiandja võimaldab tarbijale krediiti ainult juhul, kui krediidivõimelisuse hindamise tulemus osutab, et on tõenäoline, et krediidilepingust tulenevad kohustused täidetakse krediidilepinguga nõutavatel tingimustel. Kuna direktiivi 2008/48 artikkel 8 on üldise sisuga ning jätab krediidivõimelisuse hindamise täpsema sisu ja selle tulemuse analüüsi lahtiseks, siis on Eesti seadusandja sisustanud krediidivõimelisuse hindamise regulatsiooni laiendavalt ja hüpoteekkrediidi direktiivi eeskujul reguleerinud vastutustundliku laenamise põhimõttega seonduvat ühtselt kõigi tarbijakrediidilepingute puhul lisaks elamukinnisvaraga seotud tarbijakrediidilepingutele. VÕS § 403<sup>4</sup> lg 6 lubab selgesõnaliselt tarbijaga tarbijakrediidilepingu sõlmida üksnes juhul, kui krediidiandja on krediidivõimelisuse hindamise aluseks olevate andmete kogumis analüüsimise tulemusena veendunud, et tarbija on krediidivõimeline. Samasisuline kohustus on kehtestatud ka KAVS § 49 lg-s 4. Sellisel viisil direktiivi 2008/48 laiendav rakendamine on tekkinud õiguslikke küsimusi, kas see on direktiivi eesmärgiga kooskõlas ja lubatav, kuid selgust tõi Euroopa Kohtu otsus kohtuasjas nr C-58/18, milles järeldati, et kui liikmesriigi õigusnormid näevad ette, et krediidiandja on kohustatud loobuma krediidilepingu sõlmimisest, kui ta tuvastab, et tarbija ei ole krediidivõimeline, ei ole liikmesriigi õiguse sätted direktiiviga 2008/48 vastuolus.<sup>102</sup> EK on seisukohal, et sellise kohustuse eesmärk on panna vastutus krediidiandjale ja seeläbi vältida laenu andmist krediidivõimetutele tarbijatele.<sup>103</sup> EK arvamuse kohaselt aitab see lepingueelse kohustusena hinnata tarbija krediidivõimelisust osas, milles selle eesmärk on kaitsta tarbijaid ülelaenamise ja maksejõuetuse tekkimise ohu eest.<sup>104</sup> Seega nähtub, et Eesti seadusandja on EK tõlgenduse järgi õigustatud kehtestama täiendavaid reegleid VÕS §-s 403<sup>4</sup> näol, kui tarbija krediidivõimelisuse hinnang on negatiivne ja krediidiandja ei tohi seetõttu krediidilepingut sõlmida, isegi kui direktiiv 2008/48 artikkel 8 lg 1 seda piirangut ei sätesta. Liikmesriigi õigusnormidega krediidiandjale pandud kohustus ei saa kahjustada direktiivi 2008/48 artikli 8 lg 1 eesmärki ega seada kahtluse alla tarbija põhimõttelist vastutust oma huvide eest seismise eest.<sup>105</sup> Seega on autori hinnangul VÕS § 403<sup>4</sup> oluline tarbijaid kui nõrgemat lepingupoolt kaitsev meede.

---

<sup>101</sup> Cherednychenko (viide 15), lk 12.

<sup>102</sup> EK C-58/18, *Michel Schyns versus Belfius Banque SA*, ECLI:EU:C:2019:467, punktid 39 ja 48.

<sup>103</sup> EK C-449/13, *CA Consumer Finance SA versus Ingrid Bakkaus, Charline Bonato, sünninimi Savary, Florian Bonato*, ECLI:EU:C:2014:2464 punkt 43.

<sup>104</sup> EK C-58/18, punkt 41.

<sup>105</sup> EK C-58/18, punkt 47.

Liikmesriigid on direktiivi 2008/48 artiklis 8 sätestatud kohustuse täielikult riigisisesse õigusesse üle võtnud, kuid selle praktiline rakendamine liikmesriigiti on märkimisväärselt erinev.<sup>106</sup> Direktiivi 2008/48 rakendamise uuringust nähtus, et üldiselt on artikli 8 lg 1 tarbija krediitdivõimelisuse hindamise avatud sõnastus toonud kaasa regulatiivse ja praktilise lahknevuse.<sup>107</sup> Direktiivi ettepaneku IV peatükis „KREDIITDIVÕIMELISUSE HINDAMINE JA JUURDEPÄÄS ANDMEBAASIDELE” sisalduv artikkel 18 lg 4 paneb liikmesriikidele selge kohustuse, mille kohaselt krediidiandja tohib võimaldada tarbijale krediiti ainult juhul, kui krediitdivõimelisuse hinnangu kohaselt on tõenäoline, et krediitilepingust tulenevad kohustused täidetakse selle lepinguga nõutavatel tingimustel. Autori hinnangul on Eesti õiguses vastutustundliku laenamise põhimõttest ajendatud tarbija krediitdivõimelisuse hindamise reeglistik piisavalt selgelt reguleeritud nii VÕS-i kui ka KAVS-is ning juhul, kui uus direktiiv vastu võetakse, tuleks Eesti seadusandjal riigisisest õigust minimaalselt muuta või saab järeldada, et kehtiv regulatsioon kajastab juba direktiivi ettepaneku artiklis 18 sätestatud. Juhul, kui krediidiandja rikub VÕS § 403<sup>4</sup> lg-st 6 tulenevat keeldu ja sõlmib krediitilepingu tarbijaga, kes ei ole krediitdivõimeline, siis toob see krediidiandja jaoks kaasa mitmeid probleeme. Riigikohus on vastutustundliku laenamise nõuete rikkumise osas tehtud lahendites korduvalt selgitanud, et VÕS § 403<sup>4</sup> lg 7 järgi on vastutustundliku laenamise põhimõtte rikkumise esmaseks tagajärjeks lepingujärgse intressi alanemine seadusjärgse määrani ja muude kulude maksmise kohustuse äralangemine.<sup>108</sup> Seadusandja on kehtestanud vastutustundliku laenamise põhimõtete rikkumise puhuks eriregulatsiooni ja näinud ette krediidiandaja või -vahendaja jaoks eraldi väärtekoosseisu KAVS §-s § 99 juhuks, kui krediidiandja rikub KAVS §-s 49 või 50 sätestatud tarbija krediitdivõimelisuse hindamisega seotud kohustusi, mille tagajärjel on Finantsinspeksioonil võimalik teda karistada rahatrahviga kuni 300 trahviühikut ning juriidilise isiku puhul rahatrahviga kuni 32 000 eurot. Avalik-õiguslikult valdkonna reguleerimiseks on seadusandja näinud ette ka vastutustundliku laenamise põhimõtte rakendamata jätmise regulatsiooni TKS §-s 71, mille kohaselt VÕS §-s 403<sup>4</sup> sätestatud vastutustundliku laenamise põhimõtte rakendamata jätmise eest karistatakse rahatrahviga kuni 300 trahviühikut või juriidiliste isikute puhul rahatrahviga kuni 400 000 eurot. Seega on nii Finantsinspeksioon kui TTJA õigustatud määrama teenuse osutajale nn karistuse, kui krediidiandja on andnud krediiti tarbijale, kelle tarbijakrediitdivõimelisuse hinnangu kohaselt ei oleks olnud lubatud talle krediiti väljastada. Seadusandja kehtestatud ranged õiguslikud

---

<sup>106</sup> ICF S.A., lk 63.

<sup>107</sup> *Ibidem.*, lk 65.

<sup>108</sup> RKTko 2-14-21710 p 44.

tagajärjed ja sätete tõlgendamist toetav kohtupraktika ilmestavad VÕS § 403<sup>4</sup> olulisust tarbijale lepingueelse teabe esitamise kohtuse hindamisel.

### 1.1.3 Tarbijale selgituste andmise kohustus

Täiendava lepingueelse tarbijakaitselise meetmena on seadusandja direktiivi 2008/48 artikli 5 lg 6 ülevõtmisel kehtestanud VÕS §-is 403<sup>5</sup> krediidiandjale ja -vahendajale kohustuse anda tarbijale piisavaid selgitusi lepingust tulenevate kohustuste kohta. VÕS § 403<sup>5</sup> lg 1 ei täpsustada aga seda, milline on antavate selgituste sisu, vaid eelduseks tuleb pidada, et selgitused peavad võimaldama tarbijal hinnata, kas pakutav tarbijakrediidileping vastab tema vajadustele ja finantsolukorrale. Erialakirjanduses viidatakse sellele, et selgitusi andes tuleb krediidiandjal aluseks võtta tarbija krediidivõimelisuse hinnang, mille teostamine on osa krediidiandja lepingueelsetest kohustustest.<sup>109</sup> Sätte VÕS § 403<sup>5</sup> lg 1 sõnastuses on ebaselge, millised selgitused vastavad mõistele „piisav”, kuna tegemist on määratlemata õigusmõistega, mille sisustamine sõltub igakordse üksikjuhu eripärast.<sup>110</sup> Siiski lasuvad krediidiandjal või -vahendajal, kes tegutsevad oma majandus- ja kutsetegevuses, hoolsuskohustused, millest lähtudes peavad nad professionaalsete teenusepakkujatena ise hindama tarbijatele antavate selgituste piisavust.<sup>111</sup> Seadus ei reguleeri, kuidas peab tarbijakrediidilepingu sobivust tarbijale selgitama ega selle kohustuse ulatust ning krediidiandjale või -vahendajale on jäetud valikuvabadus, mis vormis seda teha, kas suuliselt, kirjalikult või sidevahendi abil.<sup>112</sup> Seadusandja on selgitanud, et sätte kohaldamisel ei oleks otstarbekas kehtestada iga kord vahetut, n-ö silmast silma nõustamisrežiimi regulatsiooni, vaid krediidiandja võib tarbijat nõustada ka kirjalikult, telefoni teel ja teiste sidevahendite abil, kuid juhul, kui tarbija nõustamisest keeldub, ei ole krediidiandja oma kohustusi rikkunud, vaid tegemist oleks tarbija vastuvõtuviivitusega VÕS § 119 tähenduses.<sup>113</sup> Nõustamise sisu ja ulatuse määratlemine on krediidiandja otsustada, kuid ta peaks seejuures arvesse võtma põhimõtet, et mida enam ta tajub, et tarbija ei saa talle esitatud teabest aru, seda suurem on krediidiandja kohustus tarbijale selgitusi anda ja tarbijat nõustada.<sup>114</sup> Seejuures sõltub piisavate selgituste andmine subjektiivsetest aspektidest, näiteks tarbija isikust, lepingu pakkumise asjaoludest, krediidi ja

---

<sup>109</sup> Varul, P. § 403<sup>5</sup>, lk 621.

<sup>110</sup> Võlaõigusseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus 152 SE, lk 32. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/3c646e4b-594e-4de8-99a5-4c6caebb3299> (23.03.2023).

<sup>111</sup> Varul, P. § 403<sup>5</sup>, k 621.

<sup>112</sup> *Ibidem*.

<sup>113</sup> Võlaõigusseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu 761 SE, lk 26–27.

<sup>114</sup> Võlaõigusseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu 761 SE, lk 26.

lepingutingimuste keerukusest, mille osas antakse hinnang vaid krediidiandjale teadaolevate asjaolude põhjal.<sup>115</sup> Krediidiandja- või vahendaja peab VÕS 403<sup>5</sup> lg 2 puhul arvesse võtma ka kohustust, et juhul kui tarbija ise seda soovib või saab eeldada, et see on vajalik, siis peab krediidiandja või -vahendaja andma tarbijale täiendavaid selgitusi lepingueelse teabe, lepingu põhiomaduste või selle mõju kohta ning hoiatama tarbijat võimalikest ohtudest tarbijakrediidi võtmisel. Samuti ei ole seaduses ette nähtud eraldi vormi, kuidas peaks tarbijat võimalikest ohtudest hoiatama, mis kaasnevad tarbijakrediidi võtmisel, ega ajalist kriteeriumi, millest krediidiandja juhinduma peaks. Eelnimetatud kohustusi anda tarbijale piisavaid selgitusi on kirjanduses<sup>116</sup> peetud üheks kohustuseks, mis enim piirab tarbija ja krediidiandja või -vahendaja vahelist lepinguõiguses kehtivat poolte autonoomia põhimõtet. Töö autor nõustub, et kuigi krediidiandja või -vahendaja tegutseb professionaalse teenuse pakkujana, kes peab olema võimeline hindama tarbijatele antavate selgituste piisavust, võib tema jaoks raskusi põhjustada tuvastada, millal tarbija vajab täiendavaid selgitusi VÕS § 403<sup>1</sup> kohaselt antava lepingueelse teabe osas ning säte on ebaselge selles osas, mille alusel peaks krediidiandja- või vahendaja hindama seda, et saab järelada tekkinud eeldust, et tarbija soovib või vajab täiendavaid selgitusi. Töö autori hinnangul ei aita sätte üldine sõnastus tagada õigusselguse põhimõtet, millest seadusandja õigusaktide kehtestamisel peaks juhinduma, et õigusaktid oleks sõnastatud selgelt ja arusaadavalt. VÕS § 403<sup>5</sup> vastuvõtmiseks koostatud seletuskirjast saab vaid eeldada seadusandja tahet normi loomisel – tarbijale selgituste andmine peaks tähendama, et tarbijale tehakse selgitustega krediidilepingu sõlmimise mõju ja tagajärjed arusaadavaks.<sup>117</sup> Autori hinnangul jääb sätte sõnastus siiski arusaamatuks selles, kuidas saab krediidiandja veenduda, et ta on täitnud VÕS § 403<sup>5</sup> lg-s 1 sätestatud kohustuse.

Töö autori hinnangul on oluline muudatus tarbijale lepingueelse teabe esitamise kohustusena nähtud ette direktiivi ettepaneku artikli 12 näol, mis täpsustab tarbijale antavate nn piisavate selgituste regulatsiooni. Võrdluses direktiivi 2008/48 artikli 5 lõikega 6, mis kehtestab tarbijatele piisavate selgituste andmise kohustuse, on direktiivi ettepaneku eesmärk seda regulatsiooni laiendada ja täpsustada, luues selgitamiskohustuse jaoks eraldi artikli 12. Direktiivi ettepaneku artiklis 12 määratakse kindlaks krediidiandja jaoks elemendid, mida tarbijale antavad selgitused peavad sisaldama. Euroopa Parlamendi muudatusettepanekutega taotletakse veel nõuet, mille kohaselt peavad krediidiandjad andma selgitusi tarbijale tasuta ja enne krediidilepingu sõlmimist, jättes liikmesriikidele seejuures õiguse nõuda, et krediidiandjad

---

<sup>115</sup> Võlaõigusseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus 152 SE, lk 32.

<sup>116</sup> Cherednychenko (viide 55), lk 408–409.

<sup>117</sup> Võlaõigusseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus 152 SE, lk 31.

ja vajaduse korral kredidivahendajad dokumenteeriksid selle, millisel kujul ning millal selliseid selgitusi tarbijatele anti.<sup>118</sup> Seega pannakse artikliga 12 lisakohustusi krediidiandjatele ja ühtlustatakse õigusakti tasandil seda, millised elemendid on seadusandja arvates olulised, mida arvata kohustuslike elementide hulka tarbija selgitamiskohustuse täitmisel. Direktiivi ettepaneku artikkel 12 loob õigusselgust, määratledes, millised on ootused krediidiandjatele ning milline on nende kohustuse sisu piisavate selgituste andmisel tarbijale. Töö autori hinnangul on seni kehtiv regulatsioon, mis kohustab krediidiandjaid andma tarbijale piisavaid selgitusi liiga üldsõnaline nii direktiivi 2008/48 artikli 5 lg-s 6 kui ka selle alusel kehtestatud VÕS §-is 403<sup>5</sup>. Erialakirjanduses väljatoodud selgituste kohaselt ei kohusta VÕS § 403<sup>5</sup> lg 1 krediidiandjat selgitama tarbijale eraldi üle kogu lepingueelset teavet või lepingu tingimusi, kuid siiski peab ta suutma ise hinnata, millised on tarbija jaoks piisavad selgitused.<sup>119</sup> Seejuures on töö autori hinnangul muudatus direktiivi ettepaneku artiklis 12 oluline, kuivõrd see annaks võimaluse sätestada selgemad piirid nn piisavate selgituste kriteeriumidele, millest krediidiandjal oleks võimalik juhendada ja millele tugineda tarbijale selgitusi andes ning mis looks teenuse osutajate jaoks selgema õigusliku raamistiku. Seega kaasneks tõenäoliselt uue direktiivi jõustumisel Eesti seadusandjale kohustus VÕS §-is 403<sup>5</sup> sätestatud regulatsiooni muuta ning täpsustada, millistele elementidele krediidiandjad riigisisises õiguses peavad tuginema hakkama tarbijale täiendavaid selgitusi andes.

#### **1.1.4 Tarbija lepingueelse teavitamiskohustuse vorminõuded**

Tarbijakrediidi valdkonda iseloomustavaks tunnuseks saab pidada ka seaduses sätestatud rängeid vorminõudeid lepingueelse teabe edastamisele, mis on reguleeritud VÕS § 403<sup>1</sup> lg-s 1. Eelnimetatud sätte kohaselt on krediidiandjal kohustus tarbijale teave esitada püsival andmekandjal<sup>120</sup> Euroopa tarbijakrediidi standardinfo teabelehel (edaspidi teabeleht) krediidiandja poolt pakutavatele lepingutingimustele ning vajaduse korral tarbija eelistustele ja tema poolt esitatud teabele tuginedes. Eestis on antud pädevus teabelehe vormide kehtestamiseks justiitsministrile (VÕS § 403<sup>1</sup> lg 8). Lepingueelse teabe esitamisele on kehtestatud vorminõue ühtse teabelehe näol tulenevalt direktiivi 2008/48 artikli 5 lõikest 1, mille eesmärk on vältida tarbija infoga ülekoormamist ning mille puhul on tegemist

---

<sup>118</sup> European Parliament. Draft European Parliament legislative resolution on the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on consumer credits, COM(2021)0347, 2021/0171(COD). – [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2022-0212\\_EN.html#\\_section1](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2022-0212_EN.html#_section1) (18.03.2023).

<sup>119</sup> Varul, P. § 403<sup>5</sup>, lk 621.

<sup>120</sup> VÕS § 11<sup>1</sup> kohaselt on püsiv andmekandja vahend, mis võimaldab isikul säilitada isiklikult temale suunatud teavet nii, et see on teabe otstarbele vastava aja jooksul kättesaadav ja muutmata kujul taasesitatav.

kohustusega, mis on samasugune kõigil Euroopa Liidus tegutsevatel krediidiandjatel.<sup>121</sup> Selle tulemusel peaks tarbijatel olema võimalik võrrelda krediidilepingu tingimusi ja krediiditooteid nii kodu- kui välismaiste krediidiandjate suhtes.<sup>122</sup> See oli ka sätte laiem eesmärk direktiivi 2008/48 vastu võtmisel: arendada ja soodustada liidu tarbijakrediidituru tekkimist reeglistiku abil, mille järgi rakendatakse selgeid ja ühelaadseid norme tarbijate teavitamisel ja mis oma ühetaolisuse tõttu julgustaks tarbijaid ka piiriülesest krediiti tarbima.<sup>123</sup> Digiülemineku mõjuna eeldatakse piiriülese krediidi tarbimise kasvu, mille puhul aitaks selle valdkonna eeskirjade ühtlustamine uues direktiivis toetada piiriülese turu arengut.<sup>124</sup> Tagamaks seda, et direktiivis 2008/48 ette nähtud teabelehe vorm on ühtne kõikides EL-i liikmesriikides, on kehtestatud nõue, mille kohaselt ei tohi teabelehte muuta ega täiendada, sh muuta selle struktuuri, kirjafonti, sõnastus vms.<sup>125</sup> Teabelehe eesmärk on koondada krediidiandja või -vahendaja jaoks detailne loetelu, mille nad peavad esitama tarbijale, mis on liigitatav järgmiselt: krediidiandja- või vahendaja nimi ja kontaktandmed, krediiditoote põhitunnuste kirjeldus, krediidi maksumus ja muud olulised õiguslikud aspektide (nt taganemisõiguse olemasolu) ning lisateave finantsteenuste kaugturstuse korral.<sup>126</sup> Tarbijakrediidilepingule seatud vorminõude järgmisel tuleb arvesse võtta ka seda, et kuigi direktiivis 2008/48 on liikmesriigile antud õigus reguleerida krediidilepingu sõlmimise pakkumistega seonduvaid riigisiseseid norme, sh pakkumise tegemise aega ja ajavahemikku<sup>127</sup>, mille jooksul on pakkumus krediidiandjale siduv, siis kui pakkumuse tarbijakrediidilepingu sõlmimiseks edastatakse koos teabelehega, peab krediidiandja pakkumuse esitama eraldi dokumendis lisatuna teabelehele, mitte teabelehe osana (direktiivi 2008/48 põhjenduspunkt 30). Regulatsiooni eesmärk on selgelt eristada tarbija jaoks seda, millist teavet on krediidiandja ise tarbijale lisaks edastanud võrdluses teabega, mille esitamise kohustus tuleneb teenusepakkujale õigusaktidest.<sup>128</sup> Eristus on oluline, kuivõrd Eesti krediiditurul on tavapärane praktika, mil teabeleht esitatakse tarbijale koos tarbijakrediidilepinguga, kuna eelduslikult soovib tarbija krediidi võimalikult kiiresti väljastamist ning ta ei pruugi end krediidiandja esitatud infoga piisvalt kurssi viia ega erinevaid krediiditoodete pakkumisi võrrelda.<sup>129</sup>

---

<sup>121</sup> Sätte kohaselt tuleb teave edastada direktiivi 2008/48 II lisas esitatud Euroopa tarbijakrediidi standardinfo teabelehel.

<sup>122</sup> Võlaõigusseaduse ja teiste seaduste muutmise seadus 761 SE, lk 16.

<sup>123</sup> *Ibidem*, lk 16.

<sup>124</sup> Euroopa Komisjoni ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv tarbijakrediidi kohta, lk 5.

<sup>125</sup> Võlaõigusseaduse ja teiste seaduste muutmise seadus 761 SE, lk 24.

<sup>126</sup> Cherednychenko (viide 55), lk 408.

<sup>127</sup> Lisaks märgib direktiivi 2008/48 põhjenduspunkt 30, et direktiiviga ei reguleerita lepinguõiguse kohaldamist krediidilepingute kehtivuse valdkonnas, mille tõttu võivad liikmesriigid nimetatud valdkonnas säilitada või kehtestada siseriiklikke norme, mis on kooskõlas ühenduse õigusega

<sup>128</sup> Võlaõigusseaduse ja teiste seaduste muutmise seadus 761 SE, 24.

<sup>129</sup> Espenberg, S., lk 11.

Siiski on Euroopa Komisjon pidanud kehtivaid vorminõudeid tarbijale lepingueelse teabe edastamisel ebapiisavaks, kuna direktiivi ettepanekus on ühe tarbijakaitsemeetmena ette nähtud lepingueelsele teabe esitamiseks lisavorm Euroopa tarbijakrediidi standardinfo ülevaatelehe näol (edaspidi ülevaateleht), mille peab krediidiandja ühel lehel tarbijale esitama koos teabelehega ning mõlemad dokumendid peavad seejuures olema omavahel kooskõlas (direktiivi ettepaneku artikkel 10 lg 4 ja lg 5). Ülevaateleht peab sisaldama kokkuvõtet krediidi põhielementidest ning võimaldama tarbijal saada lühiülevaade kogu olulisest teabest, sh mobiiltelefoni ekraanil (direktiivi ettepaneku põhjenduspunkt 4). Kirjanduses aga viidatakse sellele, et senise regulatsiooni kohaselt tarbijatele antav lepingueelne teave on liiga pikk ja keeruline, et tarbijad seda mõistaks.<sup>130</sup> Euroopa Parlament kui ka nõukogu ei poolda täiendava vormi kehtestamist lepingueelse teabe esitamiseks, vaid soovivad muuta teabelehe vormi ja sisu.<sup>131</sup> Eesti Kaubandus-Tööstuskoda ei poolda samuti uute kohustuste lisamist, mille kohaselt tuleb tarbijale enne lepingu sõlmimist lisaks teabelehele esitada ülevaateleht ja üldteabe dokument, kuna nende hinnangul „On kaheldav, et see aitab tarbijal pakutava sisust paremini aru saada ja leida pakutavate toodete hulgast endale sobivaim. Pigem on oht, et tekib infovoo üleküllus, mis raskendab tarbijal pakutavates toodetes orienteeruda, ning seeläbi väheneb hoopis tõenäosus, et tarbija tutvub enne lepingu sõlmimist põhjalikult kogu olulise infoga.“<sup>132</sup> Töö autor nõustub krediidituru autorite seisukohaga, et lepingueelse teabe esitamise eesmärk peaks olema anda tarbijale teavet ilma teda ebaolulise infoga koormamata, selgitades kokkuvõtlikult olulisimaid tarbijakrediidilepingu punkte ning muid sellega seotud asjaolusid<sup>133</sup>. Kehtestades täiendava nõudena ülevaatelehe esitamise kohustuse, koormaks töö autori hinnangul nii tarbijaid kui teenuse pakkujaid ning ei looks lisandväärtust tarbijate huvide kaitsmisel. Krediidiandjad, kes pakuvad tarbijale tarbijakrediidilepingute sõlmimise võimalust, peaks juhinduma EL-i ühtsest teabelehe vormist ja vajadusel esitama eraldi dokumendina tarbijatele lisateavet. Kindlaid vormi- ja sisunõudeid järgiv teabeleht aitab töö autori hinnangul luua ühtset tarbijakrediidiraamistikku ja edendada piiriülest krediiditarbimist, kuna see võimaldab tarbijatel ühtlustatud vormi kaudu kergemini tarbida soovi korral ka krediiti teise liikmesriigi teenusepakkujalt. Autori hinnangul ei ole aga põhjendatud ega vajalik kehtestada kohustust, et krediidiandjad peaks lepingueelse teabe esitamisel tarbijale lisaks esitama

---

<sup>130</sup> Cherednychenko (viide 15), lk 6–7.

<sup>131</sup> *Ibidem*, lk 8.

<sup>132</sup> Eesti Kaubandus-Tööstuskoda. Arvamuse esitamine uue tarbijakrediidi direktiivi ettepaneku kohta. Punkt 2. – <https://www.koda.ee/sites/default/files/content-type/content/2021-09/31%2008%202021%20Uus%20tarbijakrediidi%20direktiiv.pdf> (15.04.2023).

<sup>133</sup> Espenberg, S., lk 185.

ülevaatelehe, kuivõrd see võib tarbijas tekitada segadust, kui talle esitatakse samaaegselt kaks sama sisu, kuid erineva mahuga dokumenti.

Samas on autori arvates positiivne direktiivi ettepanekus esitatud tõlgendus, et ühelehelise ülevaatelehe eesmärk on tarbijale anda lühiülevaade olulisest krediitootega seotud teabest, sh mobiiltelefoni ekraanil, kuid töö autori hinnangul tekitab see küsimuse, kas selline viis aitaks kaasa ka eesmärgile, et tarbija viib end piisavalt kurssi talle esitatud lepingueelse teabega enne krediidilepingu sõlmimist ning et ta on teadlik võetavatest riskidest ja lepinguga kaasnevatest kohustustest, mille pinnalt suudab ta võrrelda krediidipakkumisi ja langetada kaalutletud otsuse. Krediiditurust nähtus, et krediidipakkujate esindajad on märkinud, et krediidi taotlemise protsessi aeglustamine või lepingueelse teabe varasem esitamine tarbijatele ei suurendaks tõenäosust, et tarbija saadetakse infoga alati tutvuks, siiski on üks krediidipakkuja esindaja lahendusena välja toonud, et krediidi taotlemisel võiks taotlejale saata üheleheküljelise eraldi dokumendi, mis annaks lühiülevaate lepingu olulisematest tingimustest.<sup>134</sup> Töö autori hinnangul võib tarbijatele ülevaatelehe esitamine tekitada vastupidise reaktsiooni, kui selle esitamisel teabelehega samal ajal ei tutvuta tarbija piisavalt teabelehes esitatud üksikasjaliku infoga, vaid piirdub ülevaatelehes oleva üldise infoga, mille pinnalt teeb oma otsuse. Lisaks on krediidiandjal või -vahendajal õigusaktidest tulenev kohustus anda tarbijale vajadusel piisavaid selgitusi, mistõttu seni kehtiva regulatsiooni kohaselt peaks krediidiandja selgitused koos teabelehel avaldatud infoga olema piisavad, et täita eesmärki, et tarbija on piisavalt informeeritud enne tarbijakrediidilepingu sõlmimist. Töö autori hinnangul võib ülevaatelehe esitamine tarbija infoga üle koormata ning selle nõude kehtestamisel jääks direktiivi ettepanekus artiklis 10 taotletud tegelik eesmärk saavutamata. Säte paneks lisakohustusi krediidiandjatele, kes peavad suutma esitada tarbijatele lisaks rangete nõuetega teabelehele ka ühtsel vormil nõuetekohase ülevaatelehe. Seega ei ole töö autori hinnangul täiendav kohustus krediidiandjatele lepingueelse teabe edastamiseks tarbijale lisaks teabelehele praktiliselt vajalik ega õigustatud.

### **1.3. Nõuded tarbijakrediidi reklaamile kui kaitsemeede**

Eesti kehtivas õiguses on nõuded tarbijakrediidi reklaamile kehtestatud reklaamiseaduse<sup>135</sup> (edaspidi RekS) 2. peatükis ja §-is 29. Alates 21. märtsist 2016. a on ette nähtud, et reklaam, millega teavitatakse valmisolekust anda tarbijakrediiti või vahendada tarbijakrediidilepinguid,

---

<sup>134</sup> Espenberg, S., lk 71.

<sup>135</sup> Reklaamiseadus. – RT I, 27.02.2022, 5.

peab olema vastutustundlik ning tasakaalustatud ning ei tohi tarbijale jätta eksitavat muljet (RekS § 29 lg 7). Tarbijakrediidi reklaam peab vastama ka üldistele RekS §-s 3 sätestatud nõuetele, mille kohaselt peab reklaam olema selgelt eristatav muust teabest ning selle sisu, kujundus ja esitusviis peavad tagama arusaamise, et tegemist on reklaamiga. Samuti ei tohi reklaam olla vastuolus heade kommete ja tavadega (RekS § 3 lg 4 p 1). Direktiivi 2008/48 artikkel 4 sätestab standardteabe, mida peab sisaldama mis tahes reklaam krediidilepingute kohta, mis sisaldab intressimäära või mis tahes muid arve, mis on seotud krediidi kuludega tarbijale. Euroopa Komisjoni uuringus direktiivi 2008/48 rakendamises on tuvastatud, et tarbijad on teabega ülekoormatud juba krediiditoodete reklaamimise ajal ning neil esineb raskusi reklaami lugemisel ja sellest saadud info töötlemisega, sh on probleemkohaks viis, kuidas teavet veebikeskkonnas ja teatud meediakanalites esitatakse.<sup>136</sup> Sellest tulenevalt on direktiivi ettepanekus sätestatud uusi nõudeid krediidilepingute reklaamis sisalduvale teabele ning teadvustatud vajadust ühtlustada tarbijakaitsemeetmetena tarbijatele reklaamis esitatavat teavet.<sup>137</sup> Töö autori hinnangul on oluline see, et digitaalsete tehnoloogiate arengu ja nende kasutamise kasvu tõttu on mõistetud, et õiguslikku reguleerimist vajab ka see, mil viisil tarbijale teavet esitatakse, s.t et teabe esitamisel tuleb arvestada ka andmekandjate tehniliste piirangutega. Seega analüüsib töö autor, millisel määral on nõuded tarbijakrediidi reklaamile kehtivas õiguses piisavad ja kas esineb vajadus kehtestada täiendavaid nõudeid tarbijakrediidilepingute reklaamis sisalduvale teabele.

Uuringud kehtiva direktiivi rakendamise osas on viidanud sellele, et artikli 4 sõnastus on liiga ebamäärane, tagamaks, et reklaamides esitatakse tarbijale kogu vajalik teave selgelt ja arusaadavalt, ilma et krediidiaandja juhiks reklaamis teadlikult tarbija tähelepanu oluliselt infolt mitteolulisele.<sup>138</sup> Erinevalt nõuetest tarbijakrediidilepinguga seotud reklaamile, mis on kehtivas direktiivis sätestatud artiklis 4, on üldise kohustusena direktiivi ettepaneku artiklis 7 lisatud nõue, et krediidilepingute reklaam- ja turundusteated peavad olema õiglased, selged ja mitte eksitavad, sh on keelatud teadete sõnastus, mis võib tarbijates tekitada põhjendamatuid ootusi seoses krediidi kättesaadavuse või kulukusega. Töö autori hinnangul on reklaamile rakenduvate põhimõtete ühtlustamine direktiivi ettepaneku artiklis 7 põhjendatud, kuna see annab selge signaali teenusepakkujatele ja liikmesriikide seadusandjatele, et liiduüleselt tuleb tagada, et reklaam vastaks artikli 7 nõuetele. Eesti seadusandja on aga direktiivi 2008/48 kohaldamisala laiendanud ning kehtestanud riigisiseseid norme, mis ei ole EL-i õigusaktiga hõlmatud, sh on

---

<sup>136</sup> Cherednychenko (viide 15), lk 6.

<sup>137</sup> Euroopa Komisjoni ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv tarbijakrediidi kohta, lk 5.

<sup>138</sup> ICF S.A., lk 58.

RekS muudatused, mis hakkasid kehtima 1. jaanuaril 2016. aastal direktiivi 2008/48 nõuetest rangemad.<sup>139</sup> Näiteks on Eesti kehtivas õiguses reklaamipiiranguna kehtestatud keeld teavitada tarbijaid tele- ja raadioprogrammis valmisolekust anda tarbija käsutusse krediidilepingu alusel rahasumma või vahendada selliseid lepinguid, v.a elamukinnisvaraga seotud tarbijakrediidi puhul ja krediidi piiriülese maksevahendina kasutatava krediitkaardi vahendusel tarbijale krediidi andmise puhul. Lisaks on Finantsinspeksioon kohustatud RekS § 29 lg 9 ja 10 sisalduva reklaamikeelu nõuete järgmise kohta teostama järelevalvet RekS § 31<sup>2</sup> alusel. Eelnimetatud krediiditoodetega seonduvad reklaamipiirangud on krediidituru uuringu autorite hinnangul vajalikud ja õigustatud, kuna aitavad vähendada mõtlematuid laenuvõtmise otsuste langetamist seetõttu, et raadio- ja televisiooni vahendusel tehtavate tarbijakrediidi reklaamide puhul ei ole inimestel võimalik esitatud teabesse süübid ja kuna selliste reklaamide esitamine on ajaliselt eriti piiratud, siis suureneb seetõttu oht, et tarbija ei ole suuteline tegema kaalutletud otsuseid.<sup>140</sup> Töö autori hinnangul on RekS § 29 lg-tes 9 ja 10 sisalduvad piirangud õigustavad ja kaitsevad tarbijaid. Samuti on tuvastatud probleemina direktiivi 2008/48 rakendamise osas tehtud uuringutest see, et raadio- ja televisioonis esitatavad tarbijakrediidiga seonduvad reklaamid ei anna tarbijatele piisavalt aega info töötlemiseks, kuna neis esitatakse info väga piiratud aja jooksul ja esitatud teave ei ole lihtsal viisil ka edaspidi kättesaadav näiteks juhul, kui tarbija soovib infot uuesti üle vaadata või meelde tuletada.<sup>141</sup> Krediidituru uuringust selgus, et krediidipakkujad on arvamusel, et reklaamipiirangute tõttu puudub tarbijatel täielik ülevaade krediidipakkujatest ja -toodetest ning reklaamipiirangutest on kasu vaid krediidipakkujatel, kes on tarbijate seas tuntud, ning väiksema turuosaga krediidipakkujate jaoks raskendavad piirangud turu- ja konkurentsiolukorda, sh „...olid intervjuudes osalenud pankrotikohtunikud pigem skeptilised, et reklaamipiirangute vähendamine soodustaks erinevate krediiditoodete tingimuste võrdlemist ja aitaks parandada tarbijate teadlikkust erinevate krediidipakkujate krediiditoodetest.”<sup>142</sup> Eesti seadusandja on piiranguid sätestavat redaktsiooni 2016. a vastu võttes pidanud täienvaid nõudeid tele- ja raadioreklaamile põhjendatuks ja vajalikuks ning seetõttu kehtestanud kohustuslikud nõuded reklaamile, mis on töö autori hinnangul tarbija huvidest tulenevalt õigustatud. Piirangud kehtivad vaid kahele turustamiskanalele esitatavale reklaamile, seega on krediidiandjatel võimalik kasutada teisi meedia- ja suhtluskanaleid oma krediiditoodete reklaamimiseks, mistõttu argument, et reklaamipiirangud pärsivad krediidituru osaliste vahelist konkurentsi, kuna osa krediidiandjaid on tarbijate seas tuntumad ja eelistatumad, ei ole piisav piirangutest loobumiseks. Lisaks vajaks autori hinnangul

---

<sup>139</sup> Silen, T., lk 246.

<sup>140</sup> Espenberg, S., lk 121.

<sup>141</sup> ICF S.A., lk 59.

<sup>142</sup> Espenberg, S., lk 10.

analüüsimist küsimus, kas infoühiskonnas, kus inimesed tarbivad infot, sh infot finantstoodete kohta, Interneti, sotsiaalmeedia ja muude veebirakenduste vahendusel, on piisavad vaid reklaamipiirangud televisioonis- ja raadios esitatavale reklaamile või tuleks kehtestada täiendavaid reegleid ka näiteks Internetis avaldatud ja levitatavale reklaamile, selleks et seadusandja teadvustaks uusi tarbimiseelistusi ja sellest tulenevat tarbija huvide kaitse vajadust uues tarbimiskeskkonnas.

Sarnaselt kehtiva regulatsiooniga on uues direktiivis sätestatud kohustus standardteave esitada tüüpilise näite kujul, mis on üle võetud ka RekS § 29 lõikes 3<sup>1</sup>, milles on toodud loetelu teabest, mida reklaami kohustuslikus tüüpnäites tuleb tarbijale esitada. Seejuures on töö autori hinnangul õigustatud erialakirjanduses avaldatud seisukoht, et tüüpilise näite eesmärk on anda tarbijale selge ülevaade kuludest, mis krediidi tarbimisega kaasnevad, kuid samas ei ole eraldi tuvastatud seda, kui hästi keskmine tarbija tüüpnäites avaldatud teavet mõistab.<sup>143</sup> Sellega seoses on aastal 2015 tehtud ettepanek teha lisaanalüüs, tuvastamaks, kas RekS § 29 lõige 3<sup>1</sup> täidab soovitud eesmärgi.<sup>144</sup> Siiski on direktiivi 2008/48 artikli 4 sätete analüüsi tulemused viidanud sellele, et krediidi kulukuse määra kehtestamine ja tüüpilise näite esitamine veebis kuvatavas reklaamis on tõhus viis, suunamaks tarbijaid võrdlema ka teisi krediidipakkumisi, mitte piirduma esimese ettejuhtuva pakutava krediiditootega, mida reklaamis tarbijale esitatakse.<sup>145</sup>

Lisaks järgib direktiivi ettepanek seni kehtivat regulatsiooni, mille kohaselt tuleb standardteave esitada vastavalt direktiivi nõuetele reklaamis, milles osutatakse intressimäärale või arvnäitajatele, mis kajastavad krediidi kulukust tarbijale, kuid liikmesriikidele jäetakse õigus standardteavet mitte esitada reklaamis, mille puhul tuleb riigisisese õiguse kohaselt välja tuua eelkõige krediidikulukuse aastamäär, mitte intressimäär või mis tahes muud arvnäitajad, mis on seotud krediidi mis tahes kuluga. Euroopa Parlament soovib standardteabele viitamist kõigis krediidilepingutega seotud reklaamides sisalduvas teabes ning seega võidakse kehtivat regulatsiooni uues direktiivis laiendada. Töö autori hinnangul on direktiivi ettepaneku artikli 8 lõikes 2 ette nähtud oluline muudatus nõudena, mille kohaselt peab standardteave olema tarbija jaoks kergesti loetav või selgesti kuuldav ning kohandatud vastavalt reklaamiks kasutatava andmekandja tehnilistele piirangutele, sh on teatavatel põhjendatud asjaoludel lubatud osa standardteabest jätta tarbijale esitamata, kui teabe edastamiseks kasutatav andmekandja ei

---

<sup>143</sup> Silem, T., lk 249.

<sup>144</sup> *Ibidem*, lk 249–250.

<sup>145</sup> ICF S.A., lk 58.

võimalda esitada teavet visuaalselt. Euroopa Parlament soovib eelnimetatud juhul uues direktiivis täpsustada nõuet, et kõigil muudel juhtudel tuleb siiski standardteave esitada nähtavalt ja suuremas vormingus kui kogu muu teave.<sup>146</sup> Seega on krediidiandjal võimalik vähendada tarbijale reklaamis esitatava teabe hulka, sõltuvalt sellest, millist andmekandjat ta reklaamiks kasutab ning kui teavet ei esitata visuaalselt, on võimalik teatud osa teabest jätta esitamata. Siiski on oluline, et krediidiandjad peavad tagama, et reklaamides sisalduv teave on kohandatud vastavalt tehnilistele piirangutele ja tarbijatel on seega alati, olenemata andmekandjast, võimalik teabega kergesti loetaval või kuuldaval viisil tutvuda. Sellise kohustuse panemine krediidiandjatele aitab tagada, et krediidiandjad ei saa tuua teabe esitamata jätmise põhjuseks andmekandjate tehnilisi piiranguid, kuivõrd käesoleval ajal on digitaalsete tehnoloogiate arengu tõttu kasutusel laialdaselt andmekandjaid ning ei saa tekkida olukorda, et kasutades vaid teatud andmekandjat, mis kogu teavet tarbijale esitada ei võimalda, kahjustataks tarbija õigust olla piisavalt informeeritud enne lepingu sõlmimist, et krediidipakkumisi võrrelda ja seejärel teha läbimõeldud otsus. Töö autori hinnangul peavad nõuded finantsteenuste reklaamile käima ajaga kaasas tulenevalt nii digitaalsete andmekandjate kasutamise kasvust kui ka tarbijate harjumuste muutumise tõttu, kes näiteks ei kasuta nii suurel määral kaabellevi- ja TV-teenuseid võrdluses muude sideteenustega.

Euroopa Parlament soovib krediidilepingu reklaamile esitatavaid reegleid karmistada, näiteks keelustades liidus teatud tarbijakrediiditoodete reklaami, mis a) õhutab võlgades olevaid tarbijaid krediidivõimalusi otsima; b) täpsustab, et täitmata krediidilepingud või registreeritud krediit andmebaasides mõjutavad krediiditaotluse hindamist vähe või üldse mitte; või c) viitab sellele, et edu või sotsiaalseid saavutusi on võimalik saavutada krediiti taotledes.<sup>147</sup> Töö autor märgib, et Euroopa Parlament tegi ettepaneku krediidivaldkonna reklaami põhimõtte muutmiseks, mis võimaldab liikmesriikidel keelata tarbijakrediiditoodete reklaamimise, mis toovad esile krediidi saamise lihtsuse või kiiruse; viitavad, et isiku edutamine sõltub krediidi võtmisest või pakuvad võetud krediidi tagasimaksmiseks üle kolme kuu pikkust ajapikendust.<sup>148</sup> Tegemist on sättega, mis võimaldab liikmesriigil valida, kas seda riigisisiseses õiguses rakendada või mitte, mistõttu võib see töö autori hinnangul põhjustada EL-i krediidiandjate või -vahendajate vahelist ebavõrdset konkurentsi. Jättes otsustusvabaduse selle osas liikmesriikidele, tekitab see teenuse osutajate vahel ebavõrdse konkurentsiolukorra, kui vaid osa krediidiandjaid või -vahendajaid võivad reklaamis tugineda krediidi saamise lihtsusele või

---

<sup>146</sup> European Parliament. Draft European Parliament legislative resolution on the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on consumer credits, amendment no. 77.

<sup>147</sup> *Ibidem*, amendment no. 80.

<sup>148</sup> *Ibidem*.

kiirusele või kolmekuulisele ajapikendusele krediidi tagasimaksmisel, kelle riigisisesed regulatsioonid sellisel viisil tarbijakrediitoodete reklaamimist keelanud ei ole. Tarbija, kes otsustab reklaami ajendil tarbida krediiti teise liikmesriigi teenusepakkujalt, võib aidata kaasa piiriülese tarbijakrediidituru tekkimisele, kuid sellisel juhul oleks piiriülene krediidi tarbimine soodustatud eeldusest, et ühes liikmesriigis on reklaamile kehtestatud leebemad nõuded kui teises liikmesriigis, mis pigem põhjustaks konkurentsimoonutust eri teenusepakkujate vahel ning seega ei aitaks uus direktiiv kaasa toimiva siseturu tekkele liidus.

Finantsinspektsiooni ja Tarbijakaitseameti soovituslik juhendi „Nõuded finantsteenuse reklaamile” kohaselt ei tohi Eestis krediidiandjad- või vahendajad reklaamis, millega teavitatakse valmisolekust anda tarbijakrediiti või vahendada tarbijakrediidilepinguid, rõhuda krediidisaamise protsessi kiirusele, mõjutades tarbijat tegema läbimõtlemata krediidiotsust.<sup>149</sup> Tegemist on soovitusliku juhendiga, millega suunatakse finantsjärelevalve subjekte sellist nõuet oma tegevuses järgima, kuid töö kirjutamise seisuga ei sisaldu see kohustus RekS-is, mistõttu puudub krediitandjatel kehtivas õiguses selge seadusest tulenev kohustus mitte rõhuda krediidisaamise protsessi kiirusele oma teenuseid reklaamides. Töö autori hinnangul on õigustatud Euroopa Parlamendi ettepanek lisada uude direktiivi kohustusliku tarbijale esitatava standardteabe loetelu hulka kohustus tarbijaid hoiatada ning reklaamis esitada tekst sõnastuses „Tähelepanu! Raha laenamine maksab raha.”, sh peaks hoiatus olema esiletõstetud ja selgelt nähtavas vormis. Hoiatuse esitamist pooldavad ka krediidituru uuringu autorid, kes on seisukohal, et Eesti seadusandja võiks igapäevase tarbimisega seotud krediitoodete Interneti vahendusel toimuva reklaami puhul sätestada täiendavad nõuded, näiteks kohustuse hoiatada tarbijat selgelt krediitootete tarbimisega kaasneva võivatest negatiivsetest tagajärgedest.<sup>150</sup> Töö autori hinnangul võiks sellise tarbija hoiatamise kohustuse kehtestada kõigile, mitte ainult Interneti vahendusel tarbijatele suunatud krediitoodete reklaamile, kuna näiteks televisiooni vahendusel esitatud reklaami on peetud tõhusaimaks meetodiks, kuidas suurendada tarbijate teadlikkust finantsteenuste pakkujatest<sup>151</sup> ning seega ei piisaks hoiatusteksti esitamisest vaid Interneti vahendusel esitatud reklaamile. Eeltoodust tulenevalt võiks seadusandja täiendada RekS-i § 29 ja kehtestada RekS § 28 lg 4 (alkoholi reklaami reguleeriv hoiatus) ja § 29<sup>2</sup> lg 4 eeskujul (hasartmängu reklaami reguleeriv hoiatus) kohustuse esitada tarbijale hoiatus nii visuaalselt kui auditiivselt esitatavas tarbijakrediidiga seonduvas reklaamis. Oluline on

---

<sup>149</sup> Finantsinspektsiooni ja Tarbijakaitseameti soovituslik juhend. Nõuded finantsteenuse reklaamile. Tallinn 2017. [https://www.fi.ee/sites/default/files/2018-08/FI\\_ja\\_TKA\\_sovituslik\\_juhend\\_Nouded\\_finantsteenuse\\_reklaamile\\_10\\_07\\_2017.pdf](https://www.fi.ee/sites/default/files/2018-08/FI_ja_TKA_sovituslik_juhend_Nouded_finantsteenuse_reklaamile_10_07_2017.pdf) (19.03.2023).

<sup>150</sup> Espenberg, S., lk 21.

<sup>151</sup> Silem, T., lk 247.

seejuures, et sarnaselt alkoholi või hasartmängu reklaamiga peaks tarbijale esitatav hoiatus ka tarbijakrediidi lepingutele suunatud reklaamis olema tavalise tähelepanu juures märgatav, arusaadav ja selgelt eristatav muust teabest. Töö autori hinnangul ei tooks sellise kohustuse kehtestamine kaasa ka liigseid kulusid krediidiandjatele, kes peavad hoiatuses sisalduva teksti tarbijakrediidiga seonduvat krediitoodet reklaamides avaldama. Eelpool kirjeldatu kohustuse sätestamisega vaid laiendatakse kehtivat reklaamipiirangut, mitte ei kehtestata uut piirangut reklaami esitamisele viisile, mis annaks tarbijale tarbijakrediidireklaami nähes või kuuldes selge sõnumi, et tegemist on tootega, mille tarbimine ei ole riskivaba ega lihtne võimalus finantsprobleemide lahendamiseks. Kuivõrd laen võetakse tihti reklaamist ajendatuna<sup>152</sup>, kannaks hoiatus eesmärki RekS § 29 lg-s 7 sätestatud põhimõtte tagamisel, mille kohaselt peab reklaam tarbijakrediidi andmiseks või tarbijakrediidilepingute vahendamiseks olema vastutustundlik ja tasakaalustatud. Siiski võiks töö autori arvates olla hoiatuse sõnastus sarnane alkoholi või hasartmängule reklaamile suunatud hoiatusega, mis on Eesti tarbijatele tuttav ja aitaks elimineerida ka mulje, et tarbijakrediidi võtmine on riskivaba.

Euroopa Parlamendi uue direktiivi muudatuseettepanekus esitatud hoiatuse tekst „Tähelepanu! Raha laenamine maksab raha.” ei kanna töö autori hinnangul otsest sõnumit, et krediitoodete tarbimisega kaasnevad riskid. Töö autori hinnangul köidaks tarbija tähelepanu hoiatuse tekst, mis on sarnane RekS § 29<sup>2</sup> sätestatud hasartmängu reklaami hoiatustekstiga: „Tähelepanu! Tegemist on hasartmängu reklaamiga. Hasartmäng pole sobiv viis rahaliste probleemide lahendamiseks. Tutvuge reeglitega ja käituge vastutustundlikult!”. Hoiatus krediidi tarbimiseks peaks autori hinnangul sisaldama mõtet, et krediidi võtmisel tuleb finantskohustusse suhtuda vastutustundlikult, kuna sellega kaasnevad riskid, sh ei ole see lihtne võimalus finantsprobleemide lahendamiseks. Eeltoodust tulenevalt võiks seadusandja tarbija huvide kaitse eesmärgil täiendada RekS §-i 29 ning kehtestada krediidiandjale või -vahendajale kohustuse esitada tarbijale hoiatus tarbijakrediidiga seonduvatest riskidest nii visuaalselt kui auditivselt esitatavas reklaamis. Töö autor hinnangul on kehtivad piirangud tarbijakrediidi reklaamile RekS-i § 29 lg-tes 9 ja 10 käesoleval ajal piisavad, kuid riigisisest õigust võiks täiendada, sätestades krediidiandjatele kohustuste tarbijaid hoiatada kõigi tarbijakrediidiga seonduvates reklaamides, mis on suunatud tarbijatele krediitoodete pakkumisele.

---

<sup>152</sup> Espenberg, S., lk 10.

## 2. VÕLANÕUSTAMISTEENUSED TARBIJAKAITSELISTE MEETMETENA

### 2.1. Võlanõustamisteenuste liigitus ja käsitlus

Üks viis aidata tarbijaid, kes ei ole olnud võimelised või kelle puhul on tekkinud kahtlus, et krediidilepingu sõlminud tarbija ei suuda oma kohustusi täita ja võib sattuda või on juba sattunud makseraksustesse, on pakkuda tarbijale võlanõustamisteenuseid (ingl *debt counselling services* või *debt advisory services*). Võlanõustamise eesmärk on võlgniku rehabilitatsioon, majanduslik harimine ja elustiili kohandamine, aga ka täielik võlgade likvideerimine, mille kaudu õpetada võlgnikule, kuidas tulla toime minimaalse sissetulekuga, kuidas majandada ja kuidas kasutada krediiti nii, et tema käitumise tagajärjel ei tekiks (enam) püsiva maksejõuetuse olukorda.<sup>153</sup> Tarbija makseraskused krediidi tagasimaksmisel võivad olla nii lühiajalised kui pikaajalised ning eristada saab ka seda, kui tõsise maksehäirega on tegemist. Tarbijate makseraskuste tekkepõhjusteks võivad olla erinevad tegurid, näiteks tervisliku seisundi halvenemine, sõltuvushäired hasartmängude mängimise või uimastite tarvitamise tõttu, perekonnaga seonduvad probleemid, vähesed teadmised rahaasjade haldamisest või oskamatus tarbimiskulusid planeerida või muud ootamatud elusündmused.<sup>154</sup> Eestis on kõige levinumaks murekohaks töö kaotamine või leibkonna lahkuminek, kuid makseraskusi võivad põhjustada ka täiendavad laenud, mida tarbija võtab, et varasematest krediidilepingutest tekkinud kohustusi täita.<sup>155</sup> Krediititoodetega kaasnevate probleemide uurimisest nähtus, et enim probleeme põhjustasid tarbimislaenud, mille teenindamisega viivitusse sattumiste osakaal on oluliselt kõrgem kui teiste krediititoodete puhul ning tarbija makseraskused tekivad suurema tõenäosusega mitmete väiksema mahuga ning suhteliselt kõrge intressiga krediititoodete tarbimisel.<sup>156</sup> Võlanõustamisteenusel osalenud isikute näitel saab väita, et peamised makseraskused tekkisid isikutel ootamatute elusündmuste, nõrkade finantsteadmiste ja sotsiaalsete oskuste ning pettuste ohvriks langemise tõttu ja krediititoodetest tekitasid enim isikutele probleeme võlgade tekkimise seisukohast kiiralaenu ja järelmaksud.<sup>157</sup> Nõuded võlanõustamisteenusele on seotud ka tarbija finantskirjaoskusega ja tarbijale lepingueelselt esitatud teabe nõuetelevastavusega, kuna kui krediidiandja täidab korrektselt tarbija

---

<sup>153</sup> Võlgade ümberkujundamise ja võlakaitse seadus 743 SE. Seletuskiri, lk 9.

<sup>154</sup> Cerini, D. Consumer over-indebtedness, credit contracts and responsible lending. – Global Jurist 2017, vol 17(3), lk 1. – <https://doi.org/10.1515/gj-2017-0011> (02.03.2023).

<sup>155</sup> Espenberg, S., lk 138 ja 75.

<sup>156</sup> *Ibidem*, lk 67.

<sup>157</sup> *Ibidem*, lk 89.

lepingueelseid teavitamiskohustusi, siis võiks seeläbi vähendada võimalust, et tarbija satub makseraskustesse, mille tõttu esineb tal vajadus pöörduda abi saamiseks võlanõustaja poole.

Lisaks saab maksehäire raskusastme järgi liigitada tarbijaid järgmiselt: a) võlgnikud, kelle võlgnevuse sissenõudmiseks on algatatud täitemenetlus; b) võlgnikud, kelle suhtes pole algatatud täitemenetlust, kuid kelle võlgnevuse sissenõudmisega tegeleb inkassofirma; c) võlgnikud, kelle suhtes on algatatud pankrotimenetlus ja d) võlgnikud, kelle sissenõutavaks muutunud võlgnevuse või võlgnevuste osas pole krediidiandjad veel samme astunud. Statistikat võlgnike osakaalu kohta rahvastikust pole võimalik üheselt esitada ja samuti ei ole eraldi kogutud andmeid vaid tarbijakrediidilepingutega seonduvate võlgnike kohta, mistõttu saab välja tuua võlgnike osakaalu kohase statistika vaid teatud aspektide osas. Näiteks aastatel 2010–2020 vähenes füüsilisest isikust võlgnike suhtes algatatud täitemenetluste arv keskmiselt 2%-lt 1,33%-le Eesti rahvastikust, kuid alates 2020. aastast on see siiski kasvanud (unikaalsete eraisikute arvestuses 14 468 menetluselt 17 572 menetlusele).<sup>158</sup> Sotsiaalministeeriumi 2021. a koostatud täitemenetluse võlgnike analüüsi kohaselt oli 01.03.2020. a seisuga täitemenetlus algatatud 412 782 võla suhtes ning kokku 79 297 võlgniku<sup>159</sup> suhtes.<sup>160</sup>

Varasemate aastate statistikast nähtus, et kõige vähem algatati füüsilisest isikust võlgnike suhtes täitemenetlusi aastatel 2014–2015, vastavalt 57 589 ning 41 887 täitemenetlust, kuid näitaja kasvas hüppeliselt 2016. a, mille põhjuseks peeti registrisse tegemata jäänud kandeid ning regulatsiooni muudatuse jõustumist 10.01.2015. aastal. Kõikide tarbijate tekkinud võlgadega seonduvalt ei algatata täitemenetlust, mistõttu ei ole võimalik eelnimetatud statistika pinnalt teha üldisi järeldusi võlgnike osakaalu kohta, kuid lisaks võib vaadelda inkassofirmade ning maksehäireregistrite kogutud andmeid, mille põhjal selgub, et võrreldes tulemusi täitemenetluste andmetega, oli inkassofirmade andmetel võlgnike osakaal ligi kolmandiku võrra suurem. 2020. a lõpu seisuga oli Julianus inkasso andmete alusel Eestis kokku 101 028 maksehäirega isikut.<sup>161</sup>

Kõige keerulistemas oludes võlgnike puhul, kes ei ole võimelisi lepingutest tekkinud kohustusi täitma, peetakse ainsaks väljapääsuks pankrotimenetlust ja kohustustest vabastamise menetlust,

---

<sup>158</sup> Espenberg, S., lk 10.

<sup>159</sup> Võlgnikuteks loeti isikud, kellel oli 01.03.20 seisuga vähemalt ühel korral algatatud täitemenetlus võla sissenõudmiseks.

<sup>160</sup> Kaldmäe, L., Sinisaar, H. Täitemenetluse võlgnike analüüsi kokkuvõte. Sotsiaalministeerium 2021. – <https://www.sm.ee/uudised-ja-pressiinfo/andmed/uringud-ja-analuusid/#sotsiaalvaldkonna-uringud-ja-analsid> (15.04.2023).

<sup>161</sup> Espenberg, S., lk 59–60 ja 63.

mille kohta kogutud statistikast nähtub, et aastatel 2015–2020 kasvas esitatud pankrotiavalduste arv, algatatud pankrotimenetluste arv ning pankrotiavalduste osakaal, mille tulemuseks on pankroti väljakuulutamine (2015. a 674 ning 2020. a 1107) ja kohustustest vabastamise menetluste arv on aastatel 2015–2021 kahekordistunud.<sup>162</sup> Eeltoodule tuginedes ei ole autori hinnangul võimalik võlgnike osakaalu kohta statistikat esitada ühtset näitajat aluseks võttes, mistõttu on esitatud ülevaade võlgnike osakaalust n-ö maksehäire raskusastme järgi võlgnikke liigitades. Samuti ei ole statistikat vaid tarbijatest võlgnike kohta, kes on makseraskustesse sattunud tarbimiskrediidilepingutest täitmata jäänud kohustuste tõttu, ning sellest tulenevalt on magistritöös esitatud võlgnike statistika eraldi liigitamata võlgade tekkimise aluseid, milleks võivad olla nii trahvid, krediidilepingud või sunniraha. Siiski on vajalik töös esitada ülevaade eeltoodud statistikast, et näha, kui suurel osal tarbijatest on tekkinud maksehäired, mille tõttu on krediidilepingust tulenevate kohustuste täitmine raskendatud, mistõttu võiks tarbijate jaoks abistava ja ennetava meetmena tulevikus makseraskuste tekkimise vältimiseks kaaluda võlanõustamisteenuse osutamist.

Võlanõustamise puhul saab eristada nii kohtuvälist kui ka kohtumenetluses toimuvat nõustamist – kohtuvälist võlanõustamisteenust osutavad Eestis peamiselt võlanõustajad SHS alusel ning kohtumenetluses toimub võlanõustamine füüsilise isiku maksejõuetuse seaduse (edaspidi FiMS)<sup>163</sup> alusel.<sup>164</sup> Direktiivi ettepaneku kontekstis tuleks võlanõustamisteenustena käsitleda sõltumatute kutseliste ettevõtjate pakutatavat isikupärastatud tehnilist, juriidilist või psühholoogilist abi tarbijatele, kellel on või võib tekkida raskusi oma finantskohustuste täitmisel.<sup>165</sup> Abi vormideks teenuse osutamisel on näiteks õigusnõustamine, raha ja võla haldamine ning ka sotsiaalne ja psühholoogiline abi, mida osutavad professionaalsed ettevõtjad, kes ei ole krediidiandjad, krediidivahendajad, ühisrahastuse laenuandmise teenuse osutajad ega krediidihaldajad (direktiivi ettepaneku põhjenduspunkt 72). Lisaks paneb direktiivi ettepaneku artikkel 36, võrdluses direktiiviga 2008/48, kus võlanõustamisteenuste regulatsioon puudus, liikmesriikidele kohustuse tagada võlanõustamisteenuste kättesaadavus tarbijatele, sisustamata seejuures täpsemaid nõudeid võlanõustamisteenuste sisuliste reeglite osas ning jättes liikmesriikidele õiguse säilitada või kehtestada võlanõustamisteenustele erinõuded. Liikmesriikidel on vaid kohustus tagada võlanõustamisteenuste kättesaadavus, kuid selle ulatus on jäetud liikmesriikide otsustada ning reguleerida. Töö autori hinnangul on küsitav, kas ja kui

---

<sup>162</sup> *Ibidem*, lk 67.

<sup>163</sup> Füüsilise isiku maksejõuetuse seadus. – RT I, 20.06.2022, 1.

<sup>164</sup> Padu, K. Muudatused füüsilise isiku maksejõuetuse õiguses: füüsilise isiku maksejõuetuse seadus ning saneerimise ja maksejõuetuse direktiiv. – *Juridica* 2021/6, lk 440.

<sup>165</sup> Definitsioon on esitatud direktiivi ettepaneku artikli 3 punktis 25.

efektiivsed on Eesti kehtivas õiguses sätestatud nõuded võlanõustamisteenustele ning kas seni kehtiv regulatsioon on piisav või vajaks see täiendamist, et tagada tarbijatele võlanõustamisteenuse kättesaadavus. Käesolevas töös on autor keskendunud peamiselt kohtuvälise võlanõustamisteenuse analüüsimisele ja annab vaid lühiülevaate kohtumenetlusega kaasnevale võlanõustamisteenusele, kuivõrd direktiivi ettepaneku võlanõustamisteenuste regulatsioon ei sätesta reegleid liikmesriikide riigisiseses õiguses kohtumenetlusega seonduvale võlanõustamisele.

Eestis on kohtumenetluses võlanõustamise tähtsus seotud füüsilise isiku maksejõuetusmenetlusega. Füüsilise isiku maksejõuetuse seaduse vastuvõtmisega 01.06.2022. a asendati võlgade ümberkujundamise ja võlakaitse seadus<sup>166</sup> ning uus õigusakt hakkas reguleerima füüsilise isiku maksejõuetusmenetluste algatamist, võlgade ümberkujundamise menetlust ja kohustustest vabastamise menetluse läbiviimist. Seadus näeb ette võimaluse juhtudeks, kui võlgnik ei ole võlgnevusi suutnud likvideerida ja oma kohustusi võlausaldaja, sh näiteks ka krediidiandja ees täita, siis on tal võimalik esitada kohtule maksejõuetusavaldus enda suhtes pankroti väljakuulutamiseks või pankroti väljakuulutamiseks ja kohustustest vabastamise menetluse algatamiseks või võlgade ümberkujundamise menetluse algatamiseks (FiMS § 11 lg 1). Kui kohus võtab avalduse menetlusse, määratakse isikule usaldusisik, kes hakkab võlgnikku menetluses läbivalt toetama ja kes täidab kohtumenetluse raames võlanõustaja rolli (FiMS § 15 lg 1). Seega võib võlgnik alles kohtumenetluses esimest korda võlanõustamise kui sellisega kokku puutuda.<sup>167</sup> FiMS annab kohtule diskretsiooni otsustamiseks ka seda, kas võlgnik suunata menetluse raames SHS-s sätestatud võlanõustamisteenusele. See ei peata kohtus maksejõuetusavalduse menetlemist ega usaldusisiku nimetamist, kuid sätte eesmärk on täiendavalt võimaldada võlgnikule maksimaalset tuge ja abi võlgnevusega toimetulekuks.<sup>168</sup> Lisaks on leitud, et võlgniku suunamisel SHS-s reguleeritud võlanõustamisteenusele võib selguda, et tema suhtes ei olegi vaja algatada maksejõuetusmenetlust või on võimalik, et võlanõustamisteenust osutav võlanõustaja, kes on ka usaldusisikute nimekirja kantud, nimetatakse võlgniku usaldusisikuks kohtumenetluses ning ta hakkab võlgnikku ka kohtumenetluses abistama.<sup>169</sup> Need näited ilmestavad töö autori hinnangul selgelt, millist kasu või täiendavat rahalist kokkuhoidu võlgniku jaoks võib võlanõustamise teenus pakkuda. Võlanõustamisele võib isik pöörduda igal ajal ka ise, ilma et

---

<sup>166</sup> Võlgade ümberkujundamise ja võlakaitse seadus. – RT I, 06.12.2010, 1.

<sup>167</sup> Padu, K., lk 440.

<sup>168</sup> Füüsilise isiku maksejõuetuse seaduse eelnõu seletuskiri, lk 29. – [https://www.koda.ee/sites/default/files/content-type/content/2021-03/FIMS\\_seletuskiri.pdf](https://www.koda.ee/sites/default/files/content-type/content/2021-03/FIMS_seletuskiri.pdf) (19.02.2023).

<sup>169</sup> *Ibidem*, lk 29.

kohus peaks isikut omal algatusel teenusele suunama.<sup>170</sup> Autori hinnangul on positiivne seadusandja eesmärk, et näiteks juhul, kui võlgnik pole võlanõustamisteenuse kasutamisest teadlik või võlgnikul puudub informatsioon selle teenuse olemusest, on kohtul võimalik tarbijat selles osas abistada ja ta suunata kasutama võlanõustamisteenust, mis võib tuua kasu kohtumenetluses, kui seeläbi väheneb kohtuasja menetlusaeg ja -kulud.

Eesti kehtivas õiguses on kohtuvälise võlanõustamisteenuse regulatsioon sätestatud SHS §-des 44 ja 45. Vabariigi Valitsuse pani 2014. a ministeeriumitele ülesandeks välja töötada seaduseelnõu, mis lahendaks laenuturul ilmnunud probleeme seoses tarbijate sattumisega makseraskustesse kiiralaenude või tarbijakrediidile spetsialiseerunud ettevõtjate poolt välja antud laenude tõttu.<sup>171,172</sup> Sellega seoses jäid Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi vastutusalasse reklaamiseaduse muudatused, Rahandusministeerium pidi vastutama krediidiandjate tegevusloastamise ning tõhustatud järelevalve regulatsiooni, Sotsiaalministeerium võlanõustamise kättesaadavuse ja kvaliteedi eest ning Justiitsministeeriumi pidi kujundama normid, mis puudutavad eraõiguslikku lepingulist suhet tarbija ja krediidiandja vahel ning tarbija õiguste kaitset kohtumenetluses.<sup>173</sup> Eelnevast nähtub, et Eestis on võlanõustamisteenuse kättesaadavuse ja kvaliteediga seonduvale tähelepanu pööratud alates 2014. aastast, kui hakati välja töötama SHS seaduseelnõu. SHS vastuvõtmisel nägi seadusandja teenuse jaoks ette eriregulatsiooni, ilma et direktiiviga 2008/48 see kohustus liikmesriikidele oleks Euroopa Liidu üleselt kehtestatud. Seega saab väita, et Eesti kehtivas õiguses on vastava teenuse osas regulatsioon formaalselt olemas, kuid eraldi tuleks seejuures hinnata, kas teenus on praktikas Eesti tarbijatele ka piisavalt kättesaadav, et täita teenuse olemuslikku eesmärki tarbijate abistamisel. SHS § 44 lg 1 alusel koostoimes kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse<sup>174</sup> § 6 lg-ga 1 ja SHS § 5 lg-ga 1 on tegemist sotsiaalteenusega, mille korraldamise kohustus on omavalitsusüksusel. SHS 2. peatüki 2. jagu sätestab kohaliku omavalitsuse üksuse korraldatavad kohustuslikud 13 sotsiaalteenust, mille hulka kuulub ka võlanõustamisteenus, seega on oluline, et seadusandja on näinud ette, et võlanõustamise puhul on tegemist sotsiaalteenusega, mille osutamine ei ole vabatahtlik ja mida tuleb abivajajale vajaduse tekkimisel tagada tulenevalt SHS § 15 lg-st 1.<sup>175</sup> Skandinaavias korraldavad võlanõustamisteenust riigid või kohalikud omavalitsused, kuid näiteks Saksamaal tegeleb

---

<sup>170</sup> Füüsilise isiku maksejõuetuse seaduse eelnõu seletuskiri, lk 29.

<sup>171</sup> 2014. a seisuga olid maksehäired 34 706 isikul ning 2015. aasta alguseks vastavalt 37 244 isikul.

<sup>172</sup> Koll, K. Tarbija kaitsmine tarbijakrediidilepinguga seotud ebamõistlike kulude eest. – *Juridica* 2015/IV, lk 251.

<sup>173</sup> *Ibidem*, lk 251.

<sup>174</sup> Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. – RT I, 25.06.2021, 8.

<sup>175</sup> Kohalikule omavalitsusüksusele on seadusandja pannud ka kohustuse välja selgitada isiku abivajadus ja sellele vastav abi.

teenuse osutamise erasektor, keda toetab riik.<sup>176</sup> Eesti Vabariigis on 79 kohalikku omavalitsust, mis jagunevad 15 linnaks ja 64 vallaks, ja mis peavad täitma samu ülesandeid ning pakkuma oma elanikele seaduse alusel kindlaks määratud sotsiaalteenuseid, vaatamata sellele, kui erinev on omavalitsusüksuste suurus nii rahvaarvult kui ka territoriaalselt.<sup>177</sup> 2018. aastal oli võlanõustamisteenust korraldavaid omavalitsusüksusi 30, 2019. aastal 48<sup>178</sup> ja 2021. aastal 56, seega on teenuse kättesaadavus kohalike omavalitsusüksuste kaudu suurenenud.<sup>179</sup> Lisaks on võlanõustamisteenuse osas eraldi regulatsioon ette nähtud töötuna registreeritud inimestele ja koondamisteate saanud töötajatele, kes suunatakse Eesti Töötukassa vahendusel vajadusel võlanõustaja juurde.<sup>180</sup> Teenuse saamiseks saab võlanõustaja juurde pöörduda ka isik omal soovil, kuid sellisel juhul tuleb isikul ise teenuse eest tasuda ja selliseid pöördumisi Puki analüüsi kohaselt 2022. a avaldatud analüüsi statistikas ei kajastu.<sup>181</sup> 2019. aastal esitatud andmete põhjal ei korraldanud ligi 39,2% kõigist omavalitsusüksustest võlanõustamisteenuse osutamist, 2021. aastal oli näitaja 29,1%, kuid näitajate paranemisest olenemata tekib töö autori hinnangul küsimus, kas võlanõustamisteenuste kättesaadavus on üheselt Eesti Vabariigis tagatud, kui osa omavalitsusüksustest teenuse osutamist korraldanud ei ole. Joonisel 1 on esitatud Puki ülevaade aastatel 2019–2021 kohalike omavalitsuste ja töötukassa korraldatud võlanõustamisteenust saanud isikute arvu kohta.

---

<sup>176</sup> Võlgade ümberkujundamise ja võlakaitse seadus 743 SE. Seletuskiri, lk 9.

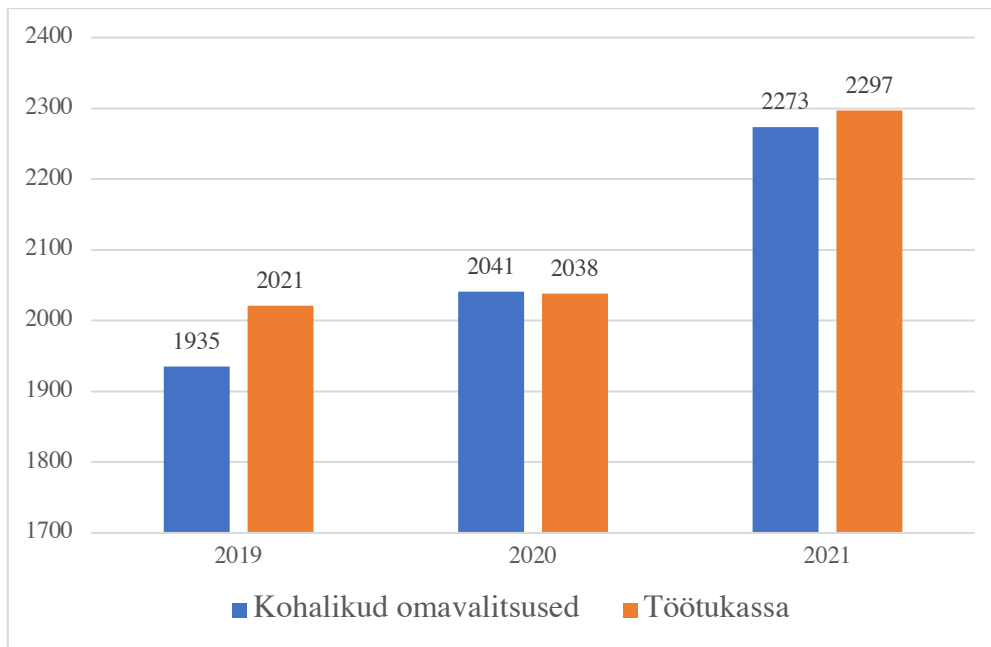
<sup>177</sup> Rahandusministeerium. Kohalikud omavalitsused. – <https://www.fin.ee/riik-ja-omavalitsused-planeeringud/kohalikud-omavalitsused> (18.02.2023).

<sup>178</sup> Sotsiaalkindlustusamet. Võlanõustamisteenus. Juhend kohaliku omavalitsuse sotsiaaltöö ametnikule. 2020. Lk 18. – [https://sotsiaalkindlustusamet.ee/sites/default/files/content-editors/Jarelevalve/KOV\\_noustamisyksus/volanoustamisteenuse\\_juhend.pdf](https://sotsiaalkindlustusamet.ee/sites/default/files/content-editors/Jarelevalve/KOV_noustamisyksus/volanoustamisteenuse_juhend.pdf) (25.02.2023).

<sup>179</sup> Pukk, K. Võlanõustamisteenuse arendamisest. Sotsiaaltöö 3/2022. Lk 9. – [https://tai.ee/sites/default/files/2022-09/Sotsiaaltoo\\_3\\_2022\\_veebi\\_.pdf](https://tai.ee/sites/default/files/2022-09/Sotsiaaltoo_3_2022_veebi_.pdf) (15.03.2023).

<sup>180</sup> Eesti Töötukassa. Teenused ja hüved. Psühholoogiline, võla- ja sõltuvusnõustamine. <https://www.tootukassa.ee/et/teenused/tootsingud/psuhholoogiline-vola-ja-soltuvusnoustamine> (25.02.2023).

<sup>181</sup> Pukk, K., lk 10.



Joonis 1. Võlanõustamisteenust saanud isikute arv aastatel 2019–2021<sup>182</sup>

Seega võrdluses kohalike omavalitsusüksuste võlanõustamisteenusel osalenud isikute arvuga aastatel 2019–2021 on Eesti Töötukassa teenusele suunanud rohkem isikuid. Eesti Töötukassale ei ole aga seaduse alusel pandud kohustust osutada võlanõustamisteenust ega teisi sotsiaalteenuseid, seega on võlanõustamisteenus vaid üks meede töötuna registreeritud inimeste ja koondamisteate saanud töötajate abistamisel, kuid see ei saa tagada võlanõustamisteenuse osutamise kvaliteeti üldiselt ja parandada teenuse osutamist kohalikes omavalitsusüksustes. Eesti Töötukassa korraldatav võlanõustamisteenus ei kata ka Puki hinnangul kõiki vajadusi. Kohalikes omavalitsusüksustes peavad vastavad töötajad isiku võlanõustamisteenusele suunamise vajaduse hindamisel lähtuma vaid isiku abivajadusest ja teenusele suunamisele ei ole sätestatud selliseid piiranguid, nagu Eesti Töötukassa vahendusel teenusele suunamisel. Seega, lähtudes eelmainitust, võimaldab Eesti Töötukassa võlanõustamist vaid piiratud isikute ringile, mistõttu tekib küsimus, miks on Eesti Töötukassas teenust aastatel 2019-2021 osutatud rohkemale arvule inimestele, kui seda on tehtud kohalikes omavalitsusüksustes, kellel lasub võlanõustamisteenuse kui sotsiaalteenuse osutamise kohustus. Eesti Töötukassa vahendusel võlanõustamisteenusele suunatud isikute kaudu saab teenuse kättesaadavust suurendada vaid osaliselt, kuid peamine rõhk teenuse arendamiseks, selle kvaliteedi parandamiseks ning kättesaadavuse suurendamiseks peaks olema töö autori hinnangul kohalikel omavalitsusüksustel, kes on seaduse alusel teenust osutama kohustatud avalik-õiguslikeks juriidilisteks isikuteks. Võttes aluseks võlgnike arvu, kelle osas on algatatud täitemenetlus ja

<sup>182</sup> Pukk, K., lk 10.

võrreldes seda võlgnike arvuga, kellele on osutatud võlanõustamisteenust, nähtub, et väga paljud inimesed on jäänud abita.<sup>183</sup>

08.05.2022. aastal jõustunud SHS muudatuse kohaselt tagab kohalik omavalitsusüksus võlanõustamisteenuse kättesaadavuse toimetulekutoetuse taotlejale, kelle suhtes on algatatud täitemenetlus (SHS § 134 lg 3<sup>1</sup> p 1). Töö autori hinnangul on positiivne, et seadusandja on pidanud SHS täiendamist vajalikuks, nähes selles ette kitsenduse, et kohalik omavalitsusüksus peab tagama võlanõustamisteenuse kättesaadavuse teatud võlgnikele. Siiski ei ole see töö autori arvates piisav meede, tagamaks võlanõustamisteenuste kättesaadavust üheselt Eesti Vabariigi kõigis omavalitsusüksustes, kes on kohustatud võlanõustamisteenust osutama, kuna esitatud statistika pinnalt nähtub, et osa kohalikest omavalitsusüksustest ei täida neile seadusega pandud kohustust.

## **2.2. Võlanõustamisteenuse eesmärk ja sisu kehtivas õiguses**

Vastutus riiklikul tasandil võlanõustamisteenuse kättesaadavuse ja kvaliteedi eest lasub Sotsiaalministeeriumil. 28. septembril 2015. a esitas Vabariigi Valitsus sotsiaalhoolekande seaduse eelnõu, mille resultaadina 9. detsembril 2015. a võeti vastu SHS, mis jõustus 1. jaanuaril 2016. a ning mis määratleb kehtivas õiguses võlanõustamisteenuse eesmärgi ja sisu ning nõuded teenust vahetult osutavale isikule (SHS §-d 44 ja 45). Alates 1. jaanuarist 2023. a võib SHS § 44 lg 5 alusel valdkonna eest vastutav minister kehtestada määrusega täpsustatud nõudeid võlanõustamisteenuse eesmärgile ja selle sisule, sh tegevustele, mis on vajalikud teenuse eesmärgi saavutamiseks. Seega ei ole eelnimetatud sätte sõnastuse kohaselt valdkonna eest vastutaval ministril määruse kehtestamise kohustust, vaid seadusandja on talle andnud selle kehtestamiseks pädevuse. Varasema SHS § 44 lg 5 redaktsiooni kohaselt oli rakendusakti vastuvõtmise pädevus antud Vabariigi Valitsusele või oli Vabariigi Valitsusel õigus volitada valdkonna eest vastutavat ministrit rakendusakti kehtestama. Uuendatud regulatsiooni selgitusena on välja toodud, et SHS § 44 lg-s 5 määratletud pädevus peaks olema jäetud valdkonna eest vastutavale ministrile, kuna vajadus selleks, et määrus kehtestaks Vabariigi Valitsuse tasemel, ei ole.<sup>184</sup> Seaduses ei ole võlanõustamisteenuse osutaja tegevusi täpsemalt välja toodud „...kuna neid on kirjeldatud kehtivas võlanõustaja kutsestandardis ning kohaliku omavalitsuse üksusel on võimalik kvaliteedi tagamiseks tellida teenust üksnes kutsetunnistust

---

<sup>183</sup> Pukk, K., lk 10.

<sup>184</sup> Sotsiaalhoolekande seaduse ja tulumaksuseaduse muutmise seadus 704 SE. Seletuskiri – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/875834f8-66ea-4ab8-8732-41c19e348f03> (24.02.2023).

omavalt teenuseosutajalt ja/või kutsestandardit aluseks võttes seada täpsemad nõuded teenuseosutajaga sõlmitavas halduslepingus.”<sup>185</sup> Seega on Eesti kehtivas õiguses otsustuspädevus- ja kohustus täpsemate nõuete kehtestamiseks sotsiaalkaitseministril, kes on valdkonna eest vastutavaks ministriks ja kes peab ka direktiivi ettepaneku artiklis 36 kehtestatud nõude täitmise tagama, kui seadusandja ei soovi uut direktiivi Eesti õigusesse üle võttes näha ette teistsugust regulatsiooni. Käesoleva magistritöö kirjutamise hetkel ei ole SHS § 44 lg-s 5 nimetatud määrust kehtestatud või avaldatud. Samuti ei ole eelnevalt nimetatud rakendusakti kehtestamise või avaldamise kohta infot varasemates SHS redaktsioonides, millest tulenevalt tõusetub küsimus, kas õigusaktides on võlanõustamise teenuse osutamise regulatsioon piisavalt selgelt reguleeritud, kui valdkonna eest vastutav minister või eelneva SHS redaktsiooni kohaselt Vabariigi Valitsus või tema volitusel valdkonna valdkonna eest vastutav minister pole pidanud vajalikuks määrusega kehtestada täpsustatud nõudeid võlanõustamisteenuse eesmärgile ja selle sisule, sh tegevustele, mis on vajalikud teenuse eesmärgi saavutamiseks.

Sarnaselt direktiivi ettepaneku käsitlusele hõlmab ka SHS § 44 lg 3 alusel võlanõustamisteenus isiku nõustamist, juhendamist ja edasiste võlgade tekkimise ennetamist. SHS seletuskirjas selgitatakse sätte eesmärki, milleks on luua selge ettekujutus teenuse raames pakutavast abist ning välistada seejuures arusaam, et teenuse sisuks on otsese materiaalse abi andmine.<sup>186</sup> Kuna võlanõustamisteenus ei ole rahaline sotsiaaltoetus, vaid tegemist on sotsiaalteenusega, siis on mõistlik, et tarbijale osutatav abi ei hõlma otsest materiaalselt abi, vaid tarbija nõustamist, mis ei pruugi pakkuda materiaalses mõttes lahendust isiku makseraskuse likvideerimisele, kuid aitab läbi nõustamise isikul probleemidega tegeleda ja neid lahendada või neid ennetada. Seadus ei määratle selgelt isikute ringi, kes on õigustatud sotsiaalteenust saama, vaid sisustab teenust läbi „võlgnevuse” mõiste. SHS § 44 lg 1 alusel on teenuse eesmärk vältida nii uute võlgnevuste tekkimist toimetulekuvõime parandamise kaudu ning lahendada muid võlgnevusega seotud probleeme kui abistada isikut tema varalise seisuga kindlakstegemisel ja võlausaldajatega läbi rääkimistel, sh nõuete rahuldamisel. Teenuse puhul on oluliseks aspektiks ka ennetustöö, mis seisneb inimese toimetulekuvõime tugevdamises, et vältida uute võlgade tekkimist.<sup>187</sup> Seega on võlanõustamisteenus laiem kui maksejõuetusalane juriidiline nõustamine. Võlanõustaja võib võlgnikku suunata kasutama teisi sotsiaalteenuseid, mis aitaks võlgnikul saada võlgnevused kontrolli alla ja lisaks vältida nende suurenemist, näiteks võib

---

<sup>185</sup> Sotsiaalhoolekande seaduse eelnõu 98 SE. Seletuskiri, lk 42.

<sup>186</sup> *Ibidem*, lk 41.

<sup>187</sup> *Ibidem*.

pakutav sotsiaalteenus hõlmata seda, et teenuse raames tagatakse isikule eluruum.<sup>188</sup> Eesti seadusandja on eraldi pidanud vajalikuks sätestada SHS-s mõiste „võlgnevus” tähendus võlanõustamisteenuse raames. SHS § 44 lg 2 kohaselt loetakse võlgnevuseks olukorda, kus isikule on esitatud nõue täita võlaõiguslikust suhtest või seadusest tulenev sissenõutavaks muutunud rahaline kohustus, mida isik ei ole võimeline iseseisvalt täitma. Näiteks võib võlgnevuseks olla krediidilepingust või muust eraõiguslikust suhtest tulenev kohustus või isikule määratud trahvid või sunniraha. Mõiste „võlgnevus” sisustamisel võetakse arvesse vaid isiku sissenõutavaid kohustusi, s.o kohustusi, mille puhul on õigustatud isikul õigus nõuda nõudele vastava kohustuse täitmist (tsiviilseadustiku üldosa seadus<sup>189</sup> (edaspidi TsÜS) § 147 lg 2). Eeltoodust nähtub, et SHS ei sätesta, et teenuse vajajaks või teenust saama õigustatud isikuteks võiks olla ka isikud, kellel pole veel võlgnevust SHS § 44 lg 2 mõttes tekkinud, s.o isikute kohustused ei ole veel sissenõutavaks muutunud, seega ei ole tegemist seaduse mõttes võlgnevusega, mis õigustaks saama võlanõustamisteenust. Töö autori arvamus ühtib SHS eelnõus väljatooduga, mille kohaselt võivad teenuse vajajateks olla ka inimesed, kellel on võlgnevuse tekkimise oht, kuid kes pole võimelised iseseisvalt tekkinud või tulevikus tekkivaid rahalisi kohustusi täitma, ning teenuse vajajate sihtgruppi ei tohiks piirata nii, et see oleks seotud väga kitsa isikute ringiga, näiteks toimetulekutoetuse saajate või kodututega.<sup>190</sup>

SHS seletuskirjas avaldatud põhimõte vastab ka direktiivi ettepaneku mõiste „võlanõustamisteenused” käsitlusele, milles on teenuse saamiseks õigustatud isikuteks määratud nii tarbijaid, kellel on, ja ka tarbijad, kellel võib tekkida raskusi oma finantskohustuste täitmisel. Autor nõustub senise SHS käsitlusega, mis sisustab teenust läbi „võlgnevuse” mõiste, kuid direktiivi ettepaneku artikli 36 valguses võiks täiendavalt täpsustada SHS § 44 lg 1 sõnastust näiteks järgmiselt: „Võlanõustamisteenus on kohaliku omavalitsuse üksuse korraldatav sotsiaalteenus isikutele, kellel on või võib tekkida raskusi oma finantskohustuse täitmisel ja mille eesmärk on abistada isikut tema varalise olukorra kindlakstegemisel, võlausaldajaga läbirääkimiste pidamisel ja nõuete rahuldamisel, vältida uute võlgnevuste tekkimist toimetulekuvõime parandamise kaudu ning lahendada muid võlgnevusega seotud probleeme.” Lisaks vajaks sel juhul muutmist SHS § 44 lg-s 2 määratletud mõiste „võlgnevus”, kuivõrd muudatuse järgselt oleks võlanõustamisteenusega hõlmatud ka need võlgnevustest tulenevad kohustused, mis ei ole veel TsÜS § 147 lg 2 mõttes sissenõutavaks muutunud. Autori hinnangul oleks sätte sõnastuse laiendamise ja muutmise eesmärk tagada paremini sätte selgus

---

<sup>188</sup> Füüsilise isiku maksejõuetuse seaduse eelnõu seletuskiri, lk 29.

<sup>189</sup> Tsiviilseadustiku üldosa seadus. – RT I, 20.06.2022, 33.

<sup>190</sup> Sotsiaalhoolekande seaduse eelnõu 98 SE, lk 41.

ja sh teenuse olemuse eesmärk, et ka isikud, kellel ei ole veel SHS § 44 lg 2 mõttes võlgnevust tekkinud, kuid kes vajavad tegelikkuses abi oma finantskohustuse täitmisel, saavad ennetavalt abi ja seeläbi ei satugi makseraskustesse või ei teki neil võlanõustamise abil tulevikus nii lihtsalt makseraskusi. Töö autori hinnangul ei võta kehtiva regulatsiooni sõnastus arvesse seda, et võlanõustamisteenuse eesmärk peaks olema ka ennetustöö, et õpetada tarbijaid mõistlikult krediiti tarbima ning anda teadmisi raha ja võla haldamisest, kuivõrd võlanõustamise teenuse potentsiaalsed vajajad ei ole sageli suutelised ise realistlikult hindama oma finantsolukorda, mis võib olla näiteks tingitud inimeste teadmiste ja oskuste nappusest.<sup>191</sup> Puudulikud teadmised võivad töö autori hinnangul olla tingitud madalast finantskirjaoskuse tasemest, nagu on selgitatud käesoleva töö peatükis 2.1. Näiteks Tartu Linnavolikogu määruse „Võlanõustamisteenuse osutamise kord”<sup>192</sup> § 2 alusel on teenuse saajaks isik, kelle elukoht rahvastikuregistris on Tartu linn ja kes on sattunud finantsmajanduslikult raskesse olukorda ning kellel on seetõttu tekkinud või tekkimas iseseisvat toimetulekut raskendavad sotsiaalsed probleemid. Seega on Tartu Linnavolikogu kehtestanud, et teenuse saajatena on õigustatud ka isikud, kes on sattunud finantsmajanduslikult raskesse olukorda ja kellel on seetõttu tekkimas iseseisvat toimetulekut raskendavad sotsiaalsed probleemid, mitte ainult isikud, kellel on juba probleemid tekkinud. Seega peab autor õigusakti õigusselguse huvides ja võlanõustamisteenuse ühtlustamise tagamiseks vajalikuks muuta SHS § 44 lg-te 1 ja 2 sõnastust, et järgida direktiivi ettepanekus kehtestatud „võlanõustamisteenuse” mõiste loogikat ja tagada, et krediidi tarbimisel saavad võlanõustamisteenuse kui tarbijakaitseliste meetmetena abi nii tarbijad, kellel on juba tekkinud raskused oma finantskohustuste täitmisel kui ka tarbijad, kellel on oht, et neil tekivad raskused krediidi tagastamisel. Lisaks on muudatusettepaneku idee kantud direktiivi ettepaneku põhjenduspunktist 72, mis selgitab, et liikmesriigid peaksid võimaluse korral suunama tarbijad, kellel on raskusi võlgade tasumisega, juba enne täitemenetluse algatamist võlanõustamisele. See oleks autori hinnangul samuti tarbijat kaitsvaks ennetavaks meetmeks, mis aitaks tarbijal vältida täitemenetlusega kaasnevat täiendavat kulusid ning võimaldaks tal kiiremini probleemide tekkimisel võlgnevuste likvideerimisega alustada koos võlanõustaja abiga. SHS eelnõu selgitustest tulenevalt on isikutel praktikas raskusi iseseisvalt ametiasutuste või võlausaldajatega suhtlemisel ning võlanõustaja abi võiks seisneda näiteks inimese abistamisel rahaliste kohustuste hulga, mahu ja võlgnevuste likvideerimisvõimaluste kaardistamisel, pakkudes seejuures vajadusel praktilist abi erinevate dokumentide vormistamisel, eelarve koostamisel või võlausaldajatega läbirääkimisel nõuete vähendamise

---

<sup>191</sup> *Ibidem*, lk 42.

<sup>192</sup> Tartu Linnavolikogu. Võlanõustamisteenuse osutamise kord. – RT IV, 23.04.2019, 36.

võimaluste osas või kohtusse avalduse tegemisel pankrotimenetluse algatamiseks.<sup>193</sup> Ei saa olla välistatud, et ka eelnimetatud abist piisaks, et vältida täitemenetluse algatamist või leida ennetavalt lahendusi, kuidas tarbija tarbimiskäitumist arendada, et vältida tulevikus tekkida võivaid võlgnevusi. Töö autor nõustub ka krediidituru autori uuringu arvamusega, mille kohaselt peaks krediidiandjad tarbijatele esitama info krediidilepingu sõlmimisel, et makseraskuste korral on võimalik saada abi võlanõustajalt võlanõustamisteenuse raames kas kohaliku omavalitsuse või teatud tingimustel Eesti Töötukassa vahendusel. Tarbija informeerimisel eelnimetatud teabe osutamine võiks olla töö autori hinnangul krediidiandjatele kohustuslik, kuna see võimaldaks ilma täiendavate ressursideta anda lihtsal viisil tarbijale teavet võlanõustamisteenuse olemasolust ja kohast, kust on võimalik probleemide ilmnemisel abi saada ja mille puhul oleks tarbijatel see info kättesaadav, kuna krediidileping on sõlmitud püsival andmekandjal ja seetõttu on infole juurdepääs vajaduse ilmnemisel või soovi korral olemas.

### **2.3. Nõuded võlanõustamisteenust vahetult osutavale isikule**

Lisaks teenuse sisulistele nõutele näeb SHS § 45 ette nõuded võlanõustamisteenuse osutajale. Võimalik on valida kahe alternatiivi vahel – võlanõustamisteenust saab osutada isik, kellel on a) kutseaduse alusel antud võlanõustaja kutse või b) tal on nii riiklikult tunnustatud kõrgharidus kui ka läbitud võlanõustaja täienduskoolitus. SHS-is on kehtestatud ranged vormilised nõuded teenuseosutajale „Kuna tegemist on olulise sekkumisastmega teenusega ja teenuseosutajatel lasub suur vastutus nii teenuse saaja kui ka tema perekonna ees, peavad võlanõustamisteenuse osutajad omama head ettevalmistust.”<sup>194</sup> Käesoleva magistritöö kirjutamise ajal kehtib õigusaktina sotsiaalkaitseministri määrus „Võlanõustaja täienduskoolitus”<sup>195</sup>, millega on sätestatud võlanõustaja täienduskoolituse kava ning nõuded koolituse mahule ja sisule SHS § 45 lg-st 2 tuleneva kohustuse täitmiseks. SHS § 45 lg 1 p-st 1 tuleneva eelduse täitmiseks on loodud isikutele võimalus omandada võlanõustaja kutse, mille andmise õigus on perioodil 28.09.2022–27.09.2027 antud Eesti Sotsiaaltöö Assotsiatsioonile<sup>196</sup>, kes peab seejuures lähtuma kutseadusest<sup>197</sup> ning Eesti Sotsiaaltöö Assotsiatsiooni Kutse

<sup>193</sup> Sotsiaalhoolekande seaduse eelnõu 98 SE, lk 42.

<sup>194</sup> *Ibidem*, lk 43.

<sup>195</sup> Võlanõustaja täienduskoolitus. – RT I, 23.02.2022, 13.

<sup>196</sup> Sihtasutus Kutsekoda. Kutse andjad: Eesti Sotsiaaltöö Assotsiatsioon. <https://www.kutseregister.ee/ctrl/et/KAO/vaata/10470091> (05.03.2023).

<sup>197</sup> Kutseadus. – RT I, 13.03.2019, 10.

andmise korrast võlanõustaja kutsetele<sup>198</sup>. Seega nähtub eeltoodust, et seadusandja ei ole pidanud vajalikus sätestada võlanõustajatele kui teenust vahetult osutatavatele isikutele täiendavaid kitsendusi, nt erialase kõrghariduse nõudena, et tagada teenuse osutajate kättesaadavus nende turule jõudmisega ja vältida põhiseaduses sätestatud õiguse piiramist inimeste vaba tegevusala ja elukutse valikul.<sup>199</sup> Autori hinnangul on küsitav, kas regulatsioon kehtivas õiguses on piisav ja tagab ühtlaselt võlanõustamisteenuse kvaliteedi kõigis Eesti omavalitsusüksustes, kuna võrdsuse tagamiseks peaks kehtima eeldus, et olenemata kohaliku omavalitsusüksuse territoriaalsest suurusest või elanike arvust on teenuse osutamise kvaliteet tagatud kõigis omavalitsusüksustes ühtlaselt ja samaväärselt, vältimaks Eesti elanike ebavõrdset kohtlemist.

Praktikas on siiski SHS § 45 lg 2 järgimise osas probleem esinenud, kuna omavalitsusüksus on seadnud võlanõustajale teistsugused nõuded, kui on seaduses imperatiivselt sätestatud. Näiteks võis Narva linna määruse alusel võlanõustamisteenust osutada isik, kellel on sotsiaalne või juriidiline kõrgharidus või kes on läbinud võlanõustamiskoolituse. Riigikohus kinnitas oma otsuses, et selline määratlus on vastuolus SHS § 45 lõike 1 punktiga 2, kuna seaduse kohaselt peab võlanõustamisteenust vahetult osutataval isikul olema nii riiklikult tunnustatud kõrgharidus kui ka läbitud võlanõustaja täienduskoolitus, mida ei saa kohaliku omavalitsuse määrusega näha ette alternatiivselt.<sup>200</sup> Lisaks ei taga õiguskantsleri hinnangul omavalitsusüksus Narva linna näitel sellise nõude kehtestamisega oma elanikele sama kvaliteediga võlanõustamisteenust, nagu on tagatud ülejäänud Eesti elanikele, kui omavalitsusüksus seaduses sätestatud kvalifikatsiooninõuetest kinni ei pea.<sup>201</sup> Riigikohtu praktikast täiendavaid näited võlanõustamisteenusega seonduvate seisukohtade osas ei ole, mistõttu ei ole magistritöös võimalik võlanõustamisteenusega seotud kohtupraktika osas täiendavaid järeldusi teha.

Krediidituru uuringu autorite järeldustest selgus, et võlanõustamisteenuse kvaliteet on Eestis kõikuv nii piirkonniti kui ka erinevate võlanõustajate lõikes.<sup>202</sup> Eestis pakuvad võlanõustamist ka kohalike omavalitsusüksuste sotsiaaltöötajad, kes on läbinud võlanõustamise täienduskoolituse, ja kes lihtsamate juhtumite puhul tegelevad ise võlanõustamisega, mitte ei

---

<sup>198</sup> Eesti Sotsiaaltöö Assotsiatsiooni KUTSE ANDMISE KORD võlanõustaja kutsetele. – <https://www.eswa.ee/wp-content/uploads/2021/05/KA-kord-volanoustaja-kutsetele-15.04.2021.pdf> (15.04.2023).

<sup>199</sup> Sotsiaalhoolekande seaduse eelnõu 98 SE. Seletuskiri, lk 43.

<sup>200</sup> RKPJKo 5-18-7 p p 287. Riigikohus tunnistas seetõttu Narva linna võlanõustamisteenuse määruse § 1 lõike 6 vastuolus olevaks PS § 3 lõike 1 esimese lausega ja §-ga 154 ning kehtetuks.

<sup>201</sup> *Ibidem* p p 45.

<sup>202</sup> Espenberg, S., lk 89.

kasutada teenuse osutamiseks selleks eraldi spetsialiseerinud võlanõustajaid.<sup>203</sup> Eesti väiksemates kohalikes omavalitsustes võib aga võlanõustamisteenuse kvaliteet olla erinev suurte omavalitsusüksuste – Tallinna ja Tartu – võlanõustamise teenusest, põhjusel, et isegi, kui kohaliku omavalitsuse töötaja on läbinud võlanõustamise täienduskoolituse, siis tal ei teki võlanõustamise kogemust, osutades teenust näiteks kahele kolmele kliendile aastas, ning lisaks ei pruugi see nõustamine olla piisavalt pädev.<sup>204</sup> Pukk on välja toonud, et ka võlanõustajate ja kohtutäiturite hinnangul on probleemkohaks see, et kohaliku omavalitsuse sotsiaaltöötajad nõustavad võlgnikke ise. Kui sotsiaaltöötajatel puudub võlanõustamisteenuseks erialane ettevalmistus, siis ei pruugi osutatav teenus olla nende pädevuse piirides ja sellega võib kaasneda hoopis kahju.<sup>205</sup> See aga läheb töö autori hinnangul vastuollu ülaltoodud põhimõttega, mis on avaldatud SHS seletuskirjas, mille kohaselt ei ole seaduse tasandil võlanõustamisteenuse osutaja tegevusi täpsemalt välja toodud, kuna kohaliku omavalitsuse üksusel on võimalik kvaliteedi tagamiseks tellida teenust üksnes kutsetunnistust omavalt teenuseosutajalt ja/või kutsestandardit aluseks võttes seada täpsemad nõuded teenuseosutajaga sõlmitavas halduslepingus.<sup>206</sup> Kui võlanõustamisteenust osutab aga kohaliku omavalitsusüksuse sotsiaaltöötaja, siis ei ole sellel juhul tegemist spetsialiseerinud võlanõustajaga ning omavalitsusüksus ei telli võlanõustamisteenust üksnes kutsetunnistust omavalt teenuseosutajalt, mistõttu ei realiseeru praktikas SHS seletuskirjas välja toodud seadusandja eeldus, kuidas saaks teenuse kvaliteeti tagada. Seega on töö autori hinnangul küsitav, kas põhjendatud on see, et võlanõustajaks võib olla isik, kellel ei ole erialast kõrgharidust ja kelle puhul piisab, kui on täidetud kõrghariduse nõue ja on läbitud minimaalselt 230 tundi võlanõustamise täienduskoolitust<sup>207</sup> (võlanõustaja täienduskoolitus § 2 lg-d 3 ja 4). Direktiivi ettepaneku põhjenduspunkti 72 kohaselt peaks liikmesriigid tagama, et tarbijatele tehakse otse või kaudselt kättesaadavaks sõltumatute kutseliste ettevõtjate osutatavad võlanõustamisteenused. Töö autori hinnangul ei ole kohalike omavalitsusüksuste töötajate näol tegemist sõltumatute kutseliste ettevõtjatega, kuna sotsiaaltöötajad ei ole spetsialiseerinud võlanõustamisteenusele osutamisele, nagu seda on kutseseaduse alusel välja antud kutsetunnistuse saanud võlanõustajad, vaid nad tegelevad teenuse osutamisega oma teiste tööülesannete käigus ja tegemist ei ole ka sõltumatute isikutega direktiivi ettepaneku põhjenduspunkti mõttes. Seega ei ole regulatsioon kehtivas õiguses võlanõustamisteenust

---

<sup>203</sup> Espenberg, S., lk 84.

<sup>204</sup> *Ibidem*, lk 86.

<sup>205</sup> Pukk, K. Võlanõustamisteenuse arendamisest. Sotsiaaltöö 3/2022., lk 10. – [https://tai.ee/sites/default/files/2022-09/Sotsiaalto\\_3\\_2022\\_veebi\\_.pdf](https://tai.ee/sites/default/files/2022-09/Sotsiaalto_3_2022_veebi_.pdf) (15.03.2023).

<sup>206</sup> Sotsiaalhoolekande seaduse eelnõu 98 SE, lk 42.

<sup>207</sup> Koolituse tunni pikkuseks on määratud 45 minutit.

osutavale isikule piisav, et tagada teenuse osutamise kvaliteet kõigis omavalitsusüksustes ühtlaselt ja seejuures ei ole täidetud direktiivi ettepaneku põhjenduspunktis 72 esitatud eeldused, kuna teenust ei osuta vaid sõltumatud kutselised ettevõtjad. Isikul on võimalik läbida minimaalselt 230 tundi võlanõustaja täienduskoolitust, mille järel loetakse isik seaduse alusel võrdseks isikuga, kes on omandanud kutsetunnistuse ja kes vastab teatud kokku lepitud kutsestandardile, ning seejärel peab see isik olema sama pädev teenuse osutaja, kui võlanõustaja kutse saanud võlanõustaja.

Töö autori hinnangul võiks võlanõustamisteenuse kvaliteedi parandamiseks, lähtudes direktiivi ettepaneku põhjendustest, kitsendada võlanõustamisteenuste osutajate ringi kehtivas õiguses ning anda teenuse osutamise õigus vaid sõltumatutele kutselestele ettevõtjatele, kellele on antud kutsestandardi alusel võlanõustaja kutsetunnistus. Töö autori hinnangul on teatavad piirangud võlanõustajatele põhjendatud, kuna kitsendused aitavad tagada teenuse osutamise kvaliteeti ja loovad tarbijatele ootuse, et teenust osutavad vaid selleks kvalifitseeritud nõustajad. Samuti ei saa töö autori hinnangul võlanõustajate puhul olla piirangute välistamise põhjenduseks põhiseaduses<sup>208</sup> § 29 sätestatu, kuna teatud juhtudel on põhjendatud seadusega sätestada kutsestandardid, mida tuleb teenuse osutamisel järgida. Näitena võib tuua advokaatide, notarite või arstide elukutsete esindajad, kuna sellist teenust osutavalt isikult eeldatakse teatud kvaliteedinõuetele ja kutsestandardile vastamist. Seeläbi oleks võimalik põhjendada ka võlanõustajate erialase kõrghariduse nõude kui rangema piirangu sätestamist seaduse tasandil, mille eesmärk oleks ühtlase teenuse kvaliteedi tagamine nii piirkonniti kui ka võlaausaldajate lõikes. Siiski nendib autor, et kui võlanõustamisteenuse kättesaadavus on Eesti kohalikes omavalitsusüksustes probleemkoht, siis erialase kõrghariduse nõude seadmine võlanõustajate ettevalmistusnõudena või teenuse osutajate piiramine võlaausaldajate kutsestandardist lähtuvalt ei aitaks parandada teenuse kättesaadavust, vaid ainult ühtlustada selle kvaliteeti. Hinnates SHS §-is 45 sätestatud nõudeid teenust vahetult osutavale isikule, peab autori hinnangul siiski arvesse võtma SHS seaduseelnõus esitatud põhimõtet, et võlanõustamise teenuse osutajatel lasub suur vastutus, millest tulenevalt peab neil olema hea ettevalmistus, mistõttu on töö autori arvates õigustatud vaid rangemate nõuete seadmine teenust osutavatele isikutele, mitte nende lihtsustamine, mis aitaks ühtlustada võlanõustamisteenuse kvaliteeti nii piirkonniti kui võlaausaldajatest lähtuvalt.

---

<sup>208</sup> Põhiseadus. – RT I, 15.05.2015, 2.

Alternatiivselt nõustub töö autor krediidituru uuringu autorite järeldustega, mille kohaselt võiks kaaluda võlanõustajate ja sotsiaaltöötajatele täienduskoolitustuste pakkumist, tingimustel, et need toimuvad regulaarselt ja stabiilselt, parandamaks teenuse kvaliteeti kohalike omavalitsuste tasandil.<sup>209</sup> Kuivõrd liikmesriikidele jääb direktiivi ettepaneku kohaselt õigus sätestada teenusele erinõudeid ja kohustus on vaid tagada teenuse kättesaadavus, ühtlustamata teenuse sisulisi nõudeid, on Eesti seadusandjal õigus jätta kehtiv regulatsioon muutmata, kuna formaalselt saab nentida, et võlanõustamisteenuste kohta on regulatsioon kehtivas õiguses kehtestatud ja kohalikel omavalitsusüksustele on seadusest tulenevalt pandud kohustus teenust korraldada ja abivajajatele teenuse osutamine, s.o teenuse kättesaadavus, tagada. Siiski on autori hinnangul problemaatiline, et 2021. a andmete põhjal ei ole 29,1% Eesti kohalikest korraldanud võlanõustamisteenuse osutamist, mistõttu saab järeldada, et Eesti Vabariigis ei ole teenuse kättesaadavus ühtselt tagatud piirkonniti. Töö autori hinnangul võib seda järeldada, et teenuse kättesaadavus ei ole ühtselt tagatud ka võlanõustajate löikes seetõttu, et juhul, kui võlanõustamist osutab kohaliku omavalitsuse sotsiaaltöötaja, kes puutub seda liiki sotsiaalteenuse osutamisega kokku vaid paar korda aastas, siis on inimlikult mõisteta, et isik ei pruugi olla sama pädev kui võlanõustaja, kes seda teenust iga päev osutab ja selle teemavaldkonnaga pidevalt tegeleb. Seetõttu peaks Sotsiaalministeerium võlanõustamisteenuse kvaliteedi tagamiseks võimaldama võlanõustajatele ka asjakohaseid täienduskoolitusi<sup>210</sup>, mis toimuks perioodiliselt kindlaksmääratud aja tagant ja võimaldaks võlanõustajatel omandada uusi teadmisi, oskusi ning täienduskoolituste raames tuleks kontrollida ka seda, kas isikutel on piisavalt teadmisi võlanõustamisteenuse osutamiseks või ei ole nad selleks enam mingil põhjusel pädevad. Selline lahendus aitaks teostada võlanõustamisteenuse kvaliteedi osas kontrolli ja tagaks selle, et kohustuslikus korras ja perioodiliselt toimub võlanõustajate täiendamine aitaks ühtlustada ja tagada teenuse kvaliteeti nii piirkonniti kui teenuse osutajatest lähtudes.

#### **2.4. Võlanõustamisteenuse eest tasu maksmise kohustus**

Täiendavalt tuleks analüüsida küsimust, kuidas on reguleeritud tasu maksmine võlanõustamisteenuse kui kohaliku omavalitsusüksuse tagatava sotsiaalteenuse eest ning kas erinevad nõuded tasu maksmisele tekitavad ebavõrdsuse teenuse kättesaadavuse tagamisel ja ühtlustamisel direktiivi ettepaneku artiklist 36 tuleneva nõude rakendamisel. Tingimused tasu küsimiseks sotsiaalteenuse osutamise eest määratleb SHS § 16, mille lg 1 lause 1 alusel võib

---

<sup>209</sup> Espenberg, S., lk 146.

<sup>210</sup> *Ibidem*, lk 11.

sotsiaalteenuse osutamise eest võtta isikult tasu, arvestades teatud tingimusi. Tasu suuruse kehtestamisel tuleb võtta arvesse nii teenuse mahtu, maksumust kui teenust saava inimese ja tema perekonna majanduslikku olukorda, sh abivajaja omandis olevat vara, kuid see ei tohi saada takistuseks teenuse saamisel (SHS § 16 lõiked 2 ja 3).<sup>211</sup> SHS eelnõu seletuskirjast nähtub, et „Nimetatud piirangu eesmärk on välistada olukord, kus raha puudumisel jääb inimesel abi saamata ning see toob kaasa süvenevad probleemid, mille lahendamine osutub lõppkokkuvõttes kallimaks või toob abita jäämine kaasa täiendavaid sotsiaalseid riske (nt satuvad vanema toimetulekuraskuste tõttu lapsed ohtu). Nii tuleb näiteks võlanõustamise puhul tasu küsimisel kaaluda tõenäosust, kas võib tekkida olukord, kus inimene jätab rahapuudusel abi küsimata ning hilisem inimese abistamine osutub lõppkokkuvõttes kallimaks (näiteks, kui inimene jääb võlgnevuse tõttu eluasemest ilma ning talle ja/või temast sõltuvatele pereliikmetele tuleb tagada eluaseme kasutamise võimalus).”<sup>212</sup> Riigikohtu otsuse alusel võib kohalik omavalitsus abivajaja varalist olukorda arvestada üksnes siis, kui küsimuse all on inimesele osutatud teenuse eest tasu küsimine või tasu suurus, aga mitte abivajaduse kindlaksmääramisel.<sup>213</sup> Lisaks täpsustab Riigikohus seda, et „Põhiõiguste tõhusa kaitse seisukohalt on oluline, et seadusandja kehtestaks piisavalt täpsed reeglid selle kohta, kuidas omavalitsusüksus saab kindlaks määrata abivajajalt võetava tasu suuruse (mh kuidas arvestatakse seejuures abivajaja ja tema pere majanduslikku olukorda ning ülalpidamiskohustuse ulatust) ning millal läheb teenuse eest tasumise kohustus üle omavalitsusüksusele.”<sup>214</sup> Õiguskantsleri hinnangul ei tohi omavalitsusüksus seejuures panna inimest olukorda, kus ta peab valima enda ja oma pere esmavajaduste rahuldamise ning vajaliku sotsiaalteenuse saamise vahel.<sup>215</sup> Lisaks tekib töö autori hinnangul küsimus, kui kohalikul omavalitsusüksusel on õigus SHS § 16 lg 1 esimese lause alusel küsida teenuse osutamise eest tasu, siis kas sellisel juhul on tagatud võlanõustamisteenuse kättesaadavus kõigile abivajajatele. Juhul, kui tarbija on sattunud makseraskustesse võlasuhtest või võlasuhetest tekkinud kohustuse või kohustuste täitmisel, siis peaks töö autori hinnangul kohalik omavalitsusüksus võimaldama mittemateriaalse abina isikule võlanõustamisteenust tasuta, kuna nagu viidatud SHS seletuskirjas, võib teenuse eest tasu maksmise kohustus viia isiku veel raskemasse olukorda, mis ei aitaks kaasa isikul tekkinud makseraskusi elimineerida ning võib omakorda põhjustada täiendavaid kulusid. Riigikohus on samuti järeldanud, et teenuse osutamise kulud peab selles ulatuses kandma kohalik omavalitsusüksus, milles teenuse saajalt tasu võtta ei saa.<sup>216</sup>

---

<sup>211</sup> RKPJKo 5-18-7 p 170.

<sup>212</sup> Sotsiaalhoolekande seaduse eelnõu 98 SE. Seletuskiri, lk 19–20.

<sup>213</sup> RKPJKo 5-18-7 p 145.

<sup>214</sup> *Ibidem* p 127.

<sup>215</sup> *Ibidem* p 17.

<sup>216</sup> *Ibidem* p 127.

Krediidituru uuringu autorite soovitusel peaks krediidipakkujad tarbijaid teavitama sellest, et tekkinud makseraskuste korral on võimalik saada abi võlanõustajalt ning et seda teenust on võimalik saada tasuta kohalikust omavalitsusest või Eesti Töötukassast.<sup>217</sup> Kui krediidiandja esitab tarbijale enne lepingu sõlmimist sellise teabe, siis kas tarbija saab eeldada, et nii kohalikust omavalitsusüksusest ning ka Eesti Töötukassast on võimalik teenust saada ilma täiendavalt selle eest tasu maksmata. Sotsiaalkindlustusameti avaldatud juhendist nähtub, et „Üldjuhul on võlanõustamisteenus inimestele tasuta, sest teenus on mõeldud toimetulekuraskustes inimestele. Kohalikul omavalitsusel tuleb ära hinnata inimese maksevõimekus ja hindamisel ei tohiks võtta aluseks ainult kliendi sissetulekuid, sest see ei taga, et ta on võimeline ise teenuse eest kasvõi osaliselt tasuma.“<sup>218</sup> Eeltoodust tulenevalt ei saa autori hinnangul siiski krediidiandja teavitada tarbijat enne lepingu sõlmimist sellest, et võlanõustamisteenust on võimalik saada tasuta kohalikust omavalitsusest või Eesti Töötukassast, kuna kohalikul omavalitsusüksusel on seaduse alusel kaalutusõigus hindamaks, kas ta küsib isiku käest teenuse osutamise eest tasu või on isiku puhul täidetud tingimused, mille arvesse võtmisel selgub, et isik jääks abita, kui ta peaks teenuse eest tasuma, mistõttu ei pane kohalik omavalitsusüksus võlanõustamisteenuse eest tasukohustust isikule ning osutab isikule teenust tasuta. Lisaks ei ole kõigi võlgnike puhul täidetud eeldused, et nad saaksid tasuta võlanõustamisteenusele pöörduda läbi Eesti Töötukassa, kuna Eesti Töötukassa võimaldab võlanõustamisteenuse osutamist vaid teatud tingimustel, s.o registreeritud töötutele ning koondamisteate saanud töötajatele, ning sellise teabe edastamine võiks tarbijat eksitada. Ebaselge teave võib tekitada valearusaama juhul, kui tarbija puhul ei ole tegemist registreeritud töötuga või koondamisteate saanud töötajaga, kes on õigustatud vajadusel teenust saama, või kui kohalik omavalitsusüksus on otsustanud, et vaid teatud isikud on õigustatud teenust tasuta saama või tuleb teenuse saajal maksta osaliselt ka ise teenuse eest või on teenuse eest tasumine täies ulatuses teenuse saaja, mitte kohaliku omavalitsusüksuse kohustuseks. Positiivne on töö autori hinnangul algatus tarbijaid teavitada võlanõustamisteenuse olemasolust, mis võib eelduslikult suurendada inimeste teadlikkust võlanõustamisteenustest ja nende kättesaadavusest, kuid eelnimetatud sõnumit tasuta võlanõustamise kohta ei saa krediidipakkujate tarbijale korrektselt esitada, kuna Eesti seadusandja on jätnud kohalikele omavalitsusüksustele, kes on kohustatud sotsiaalteenuse osutamist korraldama, kaalutusõiguse teenuse osutamise eest tasu küsida. Töö autori hinnangul on aga tegemist spetsiifilise teenusega, mille osutamise

---

<sup>217</sup> Espenberg, S., lk 141.

<sup>218</sup> Sotsiaalkindlustusamet. Võlanõustamisteenus. Juhend kohaliku omavalitsuse sotsiaaltöö ametnikule. 2020, lk 12. – [https://sotsiaalkindlustusamet.ee/sites/default/files/content-editors/Jarelevalve/KOV\\_noustamisyksus/volanoustamisteenuse\\_juhend.pdf](https://sotsiaalkindlustusamet.ee/sites/default/files/content-editors/Jarelevalve/KOV_noustamisyksus/volanoustamisteenuse_juhend.pdf) (15.04.2023).

vajadus tuleneb pelgalt sellest, et isik on sattunud makseraskustesse ning on n-ö laenuorjuses. Seega tasuks kaaluda, kas seadusandja peaks SHS-s rangemalt reguleerima ja sätestama erinormi, mille eesmärk oleks see, et võlanõustamisteenus ei alluks üldisele sotsiaalteenuse tasustamise regulatsioonile ja loogikale § 16 lg-1 näol, vaid SHS-s oleks sätestatud piirang, mille kohaselt ei ole võlanõustamisteenuse eest lubatud kohalikul omavalitsusüksusel tasu küsida. Eriregulatsioon kannaks eraldi eesmärki ka seetõttu, et nii oleks loodud võimalus, kuidas ühtlustada võlanõustamisteenuste kättesaadavust kohalikes omavalitsusüksustes, kui kõikides omavalitsusüksustes kehtiks ühtne reegel, et selle sotsiaalteenuse eest tasu küsimine ei oleks lubatud ning kõik omavalitsusüksused peaksid võlanõustamisteenuse korraldamiseks leidma oma eelarvest ressursse, et teenust abivajajatele tasuta võimaldada ja makseraskustes võlgnikke aidata. Nii oleks tagatud tarbijate võrdne kohtlemine sotsiaalteenuse kättesaadavuse tagamisel ühtsetel tingimustel kõigis Eesti kohalikes omavalitsusüksustes aluseks võttes ka direktiivi ettepaneku artiklis 36 sätestatud.

Autori hinnangul aga võib olla teenuse eest tasumise kohustuse ülevõtmise kohustuse panemine kohalikule omavalitsusüksusele problemaatiline juhul, kui võimaldada tasuta võlanõustamist isikule, kellel ei ole veel sissenõutavaks muutunud kohustusi, kuid kes siiski potentsiaalselt vajaks teenust, kuna isikul on oht makseraskuste tekkeks. Töö autor eeldab, et sellise tarbija puhul võiks teenuse saamise abivajadus olla väiksem kui tarbijal, kellel on juba tekkinud sissenõutavad kohustused, mida ta iseseisvalt täita ei suuda, kuna mittesissenõutavate kohustuste puhul ei ole nende kohustuste sissenõutavaks muutumine 100% tõenäosusega. Sellisel juhul peaks autori hinnangul jääma kohalikele omavalitsusüksustele otsustuspädevus teenuse eest tasu küsida, lähtudes siiski SHS §-s 16 sätestatud põhimõtetest, mille kohaselt ei tohi teenuse eest võetava tasu suurus olla teenuse saamise takistuseks. Siiski tuleb ka sel juhul rakendada kohtupraktikast tulenevat põhimõtet, et juhul, kui teenuse saajalt tasu võtta ei saa, on teenuse osutamise kulud kohustatud kandma omavalitsusüksus.<sup>219</sup> Seega võib autori hinnangul olla Eesti seadusandja jaoks keeruline eelnimetatud eriregulatsiooni SHS-is sätestamine, kuna kohalikule omavalitsusüksusele peaks jääma võimalus tarbijalt teenuse eest tasu küsida, kui selgub, et isik siiski suudab teenuse eest tasuda ning tasu maksmine ei oleks teenuse saamisel takistuseks, kui võrd isiku abivajadust teenuse saamiseks ja võimekust teenuse eest tasuda tuleks hinnata individuaalselt. Juhul, kui ühtse eriregulatsiooni kehtestamine – kohalikud omavalitsusüksused peavad võlanõustamisteenust tarbijale osutama tasuta – ei ole võimalik, ei peaks krediitpakkujad edastama tarbijale infot tasuta võlanõustamisteenuste

---

<sup>219</sup> RKPJKo 5-18-7 p 127.

kohta, kuna kohalikul omavalitsusüksusel on seadusest tulenevalt õigus sotsiaalteenuse osutamise eest teenuse saajalt tasu küsida ja tasuta võlanõustamise kohta teabe edastamine võib tarbijat eksitada.

## 2.5. Tarbijate finantsalase hariduse edendamise kohustus

Finantskirjaoskuseks peetakse tarbijate võimet mõista keerulisi finantstooteid ning nende teadmisi ja kogemusi finantstoodetest ja/või -teenustest, seejuures peaks kõrgem finantskirjaoskusekstage võimaldama tarbijatel paremini hinnata finantstoodetega kaasnevaid riske.<sup>220</sup> Elanikkonna finantskirjaoskus on oluline tegur, mis mõjutab ka finantskeskkonna stabiilsust lisaks finantsvaldkonna õiguslikule regulatsioonile, tõhusale järelevalvele ja kaasaegsele infrastruktuurile.<sup>221</sup> Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsioon (edaspidi OECD) on mõistet „finantskirjaoskus“ defineerinud järgmiselt: „Kombinatsioon finantsteadlikkusest, teadmistest, oskustest, hoiakutest ja käitumisviisidest, mis on vajalikud mõistlike finantsotsuste tegemiseks ja lõpptulemusena inimeste majandusliku heaolu saavutamiseks.“<sup>222</sup> Euroopa Komisjoni hinnangul on Euroopas keskmine finantskirjaoskuse tase üsna kõrge (50%), kuid näiteks Portugalis või Rumeenias on see teiste liikmesriikidega võrreldes väga madal, vastavalt 26% ja 22%, kui Taanis ja Rootsis on tase 70%.<sup>223</sup> OECD koostas 2020. aastal rahvusvahelise uuringu, milles Eesti oli finantskirjaoskuse taseme järgi 5. kohal koos Indoneesiaga 26 vaatlusaluse riigi hulgas.<sup>224</sup> Erialakirjanduses avaldatud tendentsi kohaselt hindavad tarbijad sageli finantsteenuste kasutamisel oma võimekust üle, mistõttu tekivad neil makseraskused, mille tekkepõhjuseid seostatakse vähese finantskirjaoskusega.<sup>225</sup> Madala finantskirjaoskuse tõttu kipuvad tarbijad tegema halbu finantsvalikuid, mis langetavad nende elatustaset ja ohustavad nende finantsturvalisust, mis võib kaasa tuua nii isikute maksejõuetuse kui ka suure võlakoormuse krediiditarbimise tõttu.<sup>226</sup> Euroopa Komisjoni uuringust nähtub, et finantskirjaoskus on tihedalt seotud leibkondade laenu- ja säästmiskäitumisega ning laiemalt

---

<sup>220</sup> Mak, V., Braspenning, J., lk 309.

<sup>221</sup> Rahandusministeerium. Eesti elanike finantskirjaoskuse edendamise programm aastateks 2013–2020. Tallinn: 2013. Leitav Rahandusministeeriumi kodulehelt – <https://www.fin.ee/finantspoliitika-valissuhted/rahatarkus/strateegiaprogramm> (15.04.2023).

<sup>222</sup> OECD (2022), OECD/INFE Toolkit for Measuring Financial Literacy and Financial Inclusion 2022, [www.oecd.org/financial/education/2022-INFE-Toolkit-Measuring-Finlit-Financial-Inclusion.pdf](http://www.oecd.org/financial/education/2022-INFE-Toolkit-Measuring-Finlit-Financial-Inclusion.pdf) (13.04.2023).

<sup>223</sup> European Commission. Directorate-General for Justice and Consumers, lk 25.

<sup>224</sup> OECD. OECD/INFE International Survey of Adult Financial Literacy 2020, lk 16. <https://www.oecd.org/financial/education/launchoftheoecdinfeglobalfinancialliteracysurveyreport.htm> (15.04.2023).

<sup>225</sup> Tilem, S., lk 244–245.

<sup>226</sup> Baulkaran, V. Personal bankruptcy and consumer credit delinquency: The case of personal finance education. International Review of Financial Analysis 2022, vol 81, lk 1. – <https://doi.org/10.1016/j.irfa.2022.102098> (01.04.2023).

majandusliku ebavõrdsuse ja sotsiaalse kaasatusega, sh on laenuotsuste tegemisel teadlikumad need tarbijad, kelle finantskirjaoskuse tase on kõrgem.<sup>227</sup> Ühendkuningriigi leibkondade uuringust, mis analüüsis finantskirjaoskuse ja tarbijakrediidiportfellide vahelist seost, järeldus, et tarbijate krediidiportfellis, kellel on kehv finantskirjaoskuse tase ja kes mõistavad halvasti tarbijakrediiditoodete maksumust, on suur osa kõrgete kuludega krediiditoodetest, millel on kõrgem krediidikulukuse aastamäär, mistõttu kaasnevad tarbijatele tarbijakrediiditurul osalemisega suuremad kulud.<sup>228</sup> Siiski nenditakse eelnimetatud uuringus, et on erinevaid tõendeid finantshariduse programmide, mille eesmärk on parandada inimeste arusaamist rahanduse põhimõistetest, tõhususe kohta.<sup>229</sup> Eestis ei ole seadusandja magistratöö kirjutamise aja seisuga kehtestanud finantshariduse ja -kirjaoskuse edendamiseks õigusakte. Euroopa Komisjon soovib finantshariduse edendamiseks rakendada õiguslikke meetmeid uute reeglite näol, et tarbijad nõrgemas positsioonis lepingupooltena oleks paremini kaitstud.<sup>230</sup> Erinevalt seni kehtivast direktiivist on direktiivi ettepanekus ette nähtud uus regulatsioon peatükis 10 „FINANTSALANE HARIMINE JA FINANTSRASKUSTES TARBIJATELE ANTAV ABI”, millega kaasneb liikmesriikide jaoks kohustus rakendada uusi tarbijakaitsemeetmeid finantsalase harimise valdkonnas (direktiivi ettepaneku artikkel 34). Järgnevalt analüüsib töö autor, kas direktiivi ettepanekus esitatud artikkel 34 täidaks oma eesmärgi ja täiendavate meetmete rakendamisel võiks aidata edendada tarbijate huvide kaitset.

Direktiivi ettepaneku artikli 34 lg 1 kohaselt peavad liikmesriigid edendama meetmeid, millega toetada tarbijate harimist vastutustundliku laenamise ja võlahalduse valdkonnas, eriti seoses tarbijakrediidilepingutega. Kohustus on tagada, et tarbijatele edastatakse selge ja üldine teave krediidi andmise protsessi kohta. Seejuures rõhutatakse direktiivi ettepanekus, et eeskätt tuleks anda juhiseid tarbijatele, kes võtavad tarbijakrediiti esimest korda, ja eriti juhtudel, kui selleks kasutatakse digivahendeid (direktiivi ettepaneku artikkel 34 lg 1 II lause ja põhjenduspunkt 69). Euroopa Parlament ja nõukogu on direktiivi ettepaneku artikli 34 osas edastanud muudatusettepanekud. Esmalt peaks Euroopa Parlamendi arvates direktiivi ettepaneku artikkel 34 lg 1 olema täpsem. Tema hinnangul peaks liikmesriikide kohustused artiklis 34 nimetatud meetmete loomisel ja edendamisel hõlmama ka tihedat koostööd asjaomaste sidusrühmadega, kelleks on esmajoones tarbijaorganisatsioonid. Lisaks ei ole Euroopa Parlamendi arvates piisav, kui liikmesriigid edendavad vaid meetmeid, millega toetada tarbijate harimist vastutustundliku

---

<sup>227</sup> European Commission. Directorate-General for Justice and Consumers, lk 25.

<sup>228</sup> Disney, R. Gathergood, J. Financial literacy and consumer credit portfolios. *Journal of Banking & Finance* 2013, vol 37(7), lk 2254. – <https://doi.org/10.1016/j.jbankfin.2013.01.013> (08.04.2023).

<sup>229</sup> *Ibidem*, lk 2254.

<sup>230</sup> Tilem, S., lk 244–245.

laenamise ja võlahalduse valdkonnas, vaid ta peab oluliseks, et liikmesriigid toetaks tarbijate harimist seoses üldise eelarve haldamisega.<sup>231</sup> Nõukogu muudatusettepaneku kohaselt ei peaks direktiivi ettepaneku artikkel 34 lg 1 hõlmama printsiipi, mille kohaselt ei takistataks liikmesriikidel ette näha täiendavat finantsalast harimist, kuid Euroopa Parlament ja Euroopa Komisjon on selles osas üksmeelel ning soovivad lg-s 1 kajastada liikmesriikide võimalust ette näha täiendavat finantsalast harimist.<sup>232</sup> Direktiivi ettepanekus ei selgitata, mida tuleks aga käsitleda täiendava finantsalase harimisena, mistõttu jääb töö autori hinnangul ebaselgeks, millist eesmärki Euroopa Komisjoni ja Euroopa Parlament sätte sõnastusega taotleavad. Lisaks eeltoodule kehtestatakse direktiivi ettepaneku artikli 34 lg-s 1 liikmesriikide kohustus levitada teavet juhiste kohta, mida võivad tarbijatele anda tarbijaorganisatsioonid ja riiklikud asutused. Artikli 34 lg-s 1 sätestatud juhiste osas teabe levitamise kohustusega nõustuvad ka Euroopa Parlament ja nõukogu, kes ei ole eelnimetatud sätte sõnastuse osas seni muudatusettepanekuid esitanud. Töö autori hinnangul tekitab direktiivi ettepaneku artikli 34 lg 1 sõnastus aga ebaselgust, kuna sellest ei tule selgelt välja, kes on n-ö vastutav isik, kes peab sättes ette nähtud kohustusi rakendama. Nõukogu tõlgendus on direktiivi ettepaneku artikli 34 lg 1 II lauses sätestatust selgem, kuna täpsustab, et kohustus levitada teavet juhiste kohta lasub liikmesriikidel.<sup>233</sup> Kohustuse täitmisel, mille kohaselt peavad liikmesriigid rakendama meetmeid, mis aitaks parandada tarbijate võimet teha teadlikke otsuseid vastutustundliku laenuvõtmise ja võla haldamise kohta, on liikmesriikidel võimalik direktiivi ettepaneku põhjenduspunkti 69 kohaselt tugineda EL-i ja OECD väljatöötatud finantspädevusraamistikule (edaspidi finantspädevuse raamistik). EL-i ning OECD-INFE<sup>234</sup> täiskasvanute finantspädevuse raamistik on meede, mille eesmärk on edendada liikmesriikide, nende ametiasutuste, haridusasutuste, tööstusharude ja üksikisikute ühist arusaama täiskasvanute finantspädevusest ning millega luuakse alus ELi ja liikmesriikide poliitikakujundajate kooskõlastatuma lähenemisviisi rakendamiseks.<sup>235</sup> Finantspädevuse raamistikku tuleks kasutada kontseptuaalse alusena, millele liikmesriigid saavad rajada erinevaid finantsharidusele suunatud poliitikameetmeid ning mida liikmesriigid saavad kasutada finantskirjaoskuse algatuste väljatöötamise toetamiseks.<sup>236</sup> Seega viide direktiivi ettepaneku põhjenduspunktis selle kohta, et direktiivi ettepaneku artikli 34 lg-s 1 sätestatud kohustuse täitmisel on liikmesriikidel

---

<sup>231</sup> European Parliament. Draft European Parliament legislative resolution on the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on consumer credits, COM(2021)0347, 2021/0171(COD).

<sup>232</sup> *Ibidem.*; Council of the European Union, lk 104.

<sup>234</sup> OECD-INFE on OECD rahvusvaheline finantsharidusvõrgustik.

<sup>235</sup> European Union. OECD. Financial competence framework for adults in the European Union 2022, lk 5. – <https://www.oecd.org/daf/fin/financial-education/financial-competence-framework-for-adults-in-the-European-Union.pdf> (15.04.2023).

<sup>236</sup> *Ibidem*, lk 6.

võimalik tugineda finantspädevuse raamistikule, ei ole range ja ühtne kohustus, vaid valikuvõimalus, millest liikmesriigid võivad soovi korral juhinduda. Eeltoodust tulenevalt jääb töö autori hinnangul direktiivi ettepaneku artikli 34 lg 1 sõnastus ebatäpseks, kuna see ei loo selget arusaama, millises ulatuses peab liikmesriik meetmeid vastu võtma, et toetada tarbijate finantsalast harimist ning kuidas peaks see olema korraldatud. Direktiivi ettepaneku artikli 34 lg-ga 1 jäetakse liikmesriikidele suur otsustusvabadus sätte tõlgendamiseks, mis on töö autori hinnangul mõistlik, kuna tarbijad ja nende finantskirjaoskuse tase on liikmesriikides erinev, mistõttu on vaja rakendada ka erinevaid meetmeid, kuid sellel juhul peab arvestama, et normi ülevõtmine liikmesriikide riigisisisesse õigusesse võib tekitada killustatud finantsalase hariduse edendamise regulatsiooni liidus.

Ühine on Euroopa Parlamendi ja nõukogu ning Euroopa Komisjoni seisukoht uues direktiivis artikli 34 lg 2 kehtestamiseks, mille kohaselt hakkaks Euroopa Komisjon hindama liikmesriikides tarbijatele pakutavat finantsalast haridust ja avaldama selle kohta aruandeid, tehes kindlaks nn parima tava, mille eesmärk on suurendada tarbijate finantsteadlikkust. Parima tava näidete avaldamise reguleerimise osas on direktiivi ettepaneku põhjenduspunktis 69 esitatud soovitus, mille kohaselt võib Euroopa Komisjon näited avaldada koos sarnaste, muude ELi seadusandlike aktide jaoks koostatavate aruannetega. Seega oleks tegemist meetmega, mille eesmärk on aidata kaasa tarbijate finantsteadlikkuse parandamiseks kavandatud meetmete edasiarendamisele, mis on töö autori hinnangul positiivne, kuna sellisel juhul oleks õigusaktiga Euroopa Komisjonile pandud kohustus jälgida liikmesriikide panust finantsalase harimise edendamisse. Regulaarse järeelhindamise käigus saab Euroopa Komisjon teha ettepanekuid valdkonna arendamiseks, millele liikmesriigid saaks tugineda ja millest oma seadusandluses juhinduda, ning suunitlus valdkonna edasiarendamisele tagaks ka selle, et teemale pööratakse regulaarselt tähelepanu. Uute meetmete väljatöötamine aitaks ka edaspidi keskenduda tarbijate finantsharidust ja -kirjaoskust edendavate süsteemide ja kontseptsioonide arendamisele nii Euroopa Liidu kui liikmesriikide tasandil.

Töö autori hinnangul on küsitav, kas direktiivi ettepaneku artikli 34 ülevõtmisel riigisisisesse õigusesse piisab sellest, kui Eesti seadusandja kehtestab näiteks regulatsiooni, milles kohustab krediidiandjat andma tarbijale, kes esmakordselt temaga tarbijakrediidilepingu sõlmib, täiendavaid, kuid selgeid ja üldiseid juhiseid selle kohta, kuidas näeb välja krediidi andmise protsess. Lisaks tekib töö autori hinnangul küsimus, mis ajahetkel krediidi taotlemise protsessis peaks tarbijale direktiivi ettepaneku artiklis 34 lg-s 1 nõutud teabe esitama ning kas selline teave ei ole hõlmatud juba tarbijale lepingueelselt teabelehes esitatava infoga. Eraldi vajaks

analüüsimist, kas täiendava regulatsiooni kehtestamine riigisiseses õiguses ei tekitaks olukorda, kui krediidiandja peab tarbijale esitatavat infot osaliselt dubleerima, esitades tarbijale esmalt info järgides teabelehe sisule VÕS-i § § 403<sup>1</sup> lg-s 1 kehtestatud reegleid ning seejärel andes täiendavalt infot krediidi andmise protsessi kohta näiteks teabelehest eraldisesivas dokumendis – töö autori hinnangul koormaks sellisel viisil teabe edastamine pigem tarbija infoga üle. Kui artikli 34 lg 1 alusel edastataks info tarbijale vaid näiteks üldise teabena krediidiandja veebilehel, siis ei saa krediidiandja eristada ega tagada seda, kas info on suunatud neile tarbijatele, kes esmakordselt krediiti tarbivad ja kas need tarbijad ka selle teabega tutvuvad ning see neid ka n-ö harib vastutustundliku laenamise ja võla haldamise vaatenurgast, mida direktiivi ettepaneku artikliga 34 taotletakse. Töö autori hinnangul on tarbijakrediidilepingute sõlmimisel tarbijate huvides kehtestatud meede kehtivas õiguses ka VÕS § 403-5 lg 1 näol, millest juhindudes peab krediidiandja või -vahendaja andma enne tarbijakrediidilepingu sõlmimist tarbijale piisavaid selgitusi. Lisaks on seadusandja tarbijale selgituste andmise kohustuse osas põhjendanud, et näiteks korduvalt krediiti võtnud ja majandusliku haridusega tarbijad vajavad vähem selgitusi ja kõrvalist abi kui kogenematud tarbijad<sup>237</sup>, kelleks võiks olla ka esmakordselt tarbijakrediidilepinguid sõlmivad tarbijad. Täiendavat regulatsiooni, mis keskenduks vaid tarbijate finantsalast harimist toetavate meetmete rakendamisele, Eesti kehtivas õiguses magistritöö kirjutamise seisuga kehtestatud ei ole. Sarnaselt direktiivi ettepaneku artiklis 34 sätestatuga soovivad krediidituru uuringu autorid edendada tarbijate harimist vastutustundliku laenamise ja võla haldamise valdkonnas, pakkudes täiskasvanutele süstemaatiliselt teadmisi rahatarkusest ning keskendudes Eesti rahatarkuse strateegia rakendamisel täiskasvanutele krediiditoodete tarbimise ohtude ja võimaluste, vastutustundliku laenamise põhimõtte, tarbijakrediidiga seotud nõu ja abi saamise ning makseraskuste lahendamise võimaluste selgitamisele.<sup>238</sup> Eesti elanike finantskirjaoskuse valdkonna edendamiseks on Rahandusministeerium loonud strateegiadokumendi „Eesti elanike rahatarkuse edendamise strateegia aastateks 2021–2030”<sup>239</sup>, mille eesmärkideks on, et 1) rahatarkus on kõigile kättesaadav; 2) rahatarkust kasutatakse igapäevaelu otsuste tegemisel; 3) toetav keskkond julgustab rahatarkuse rakendamist.<sup>240</sup> Ühtse raamistiku loomise ja eesmärkide seadmisega soovib Rahandusministeerium tõsta inimeste rahulolu ja elukvaliteeti, et isikud tunneksid ennast finantsiliselt kindlamalt ja saaksid suurendada oma heaolu, sealhulgas näeb

---

<sup>237</sup> Võlaõiguseseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu 761 SE, lk 26.

<sup>238</sup> Espenberg, S., lk 11.

<sup>239</sup> Rahandusministeerium. RAHATARK EESTI. Eesti elanike rahatarkuse edendamise strateegia aastateks 2021–2030. Tallinn 2021. Lk 23 – <http://financeestonia.ee/wp-content/uploads/2021/06/Eesti-elanike-rahatar-kuse-edendamise-strateegia-aastateks-2021-2030.pdf> (23.03.2023).

<sup>240</sup> Esimene strateegiaprogramm „Eesti elanike finantskirjaoskuse edendamise programm aastateks 2013–2020” loodi aastateks 2013–2020.

Rahandusministeerium oma rolli järgmiselt: „Rahandusministeerium annab selleks oma panuse keskse koordineerija ja info koondaja rollis, vahendades koostöökontakte ja jälgides valdkonna üldisemat arengut perioodiliste kokkuvõtete kaudu.“<sup>241</sup> Rahandusministeeriumi strateegiadokumendile lisaks vastutab Eesti Pangaliit MTÜ finantskirjaoskuse arendamise eest ja panustab sellesse, et Eesti inimeste finantskäitumine aitaks kaasa nende rahaasjade korraldamisele, mitte ei tekitaks nende igapäevaelus probleeme.<sup>242</sup> Näiteks korraldab Eesti Pangaliit MTÜ finantshariduse toimikond koostöös Eesti krediidasutustega noorte finantskirjaoskuse edendamiseks koolitusi ja panustab inimeste finantshariduse ja teadlikkuse tõstmisesse meedia vahendusel, osaleb Eesti elanike rahatarkuse strateegia 2021-2030 elluviimises, Eesti Pangaliidu rahatarkuse kuu läbiviimise koordinatsioonis, valmistab ette projekte eesmärgiga parandada õpilaste ja õpetajate teadmisi finantsteenustest ning töötab välja meetodilisi materjale õpetajatele ja annab informatsiooni parimate praktikate kohta finantshariduse vallas.<sup>243</sup> Eeltoodu on töö autori hinnangul positiivne näide meetmetest, mida on Eestis seni rakendatud, ilma õigusaktist tuleneva kohustuseta. Siiski oleks liikmesriikides finantsalase haridusele nõuete kehtestamine õigusakti tasandil töö autori arvates märguande, mis viitab sellele, et probleemi peetakse piisavalt oluliseks, et seadusandja on pidanud vajalikuks seda õigusakti tasandil reguleerida, mitte jätta selle valdkonna osas täiendavate reeglite kehtestamine vaid mõne valdkonnaga seotud asutuse ülesandeks. Siiski on töö autori hinnangul direktiivi ettepaneku artiklis 34 esitatud sõnastuse pinnalt keeruline teha järeldusi, mis ulatuses ja viisil peavad liikmesriigid edendama meetmeid tarbijate finantsalaseks toetamiseks ja harimiseks. Meetmete rakendamine ja ulatus võiks jääda liikmesriigi otsustada, kuid ebaselguste vältimiseks juhul, kui liikmesriigil tekib kohustus artiklis 34 sätestatu üle võtta riigisisesele õigusele, peaks seadusandja järgima seda, et meetmete eesmärk oleks tarbijate finantskirjaoskuse ja -hariduse parandamine, leides selle rakendamiseks viisi, mis väldiks tarbijate infoga ülekoormamist. Töö autori arvates on küsitav, kas direktiivi ettepaneku artikkel 34 kui ennetav meede tarbijate huvide kaitseks, täidab oma eesmärgi, kui võrd direktiivi ettepaneku artikli 34 sõnastuse tõttu jääb ebaselgeks see, kuidas liikmesriik peaks sättes nimetatud kohustusi täitma ning millises ulatuses loetakse piisavaks, et liikmesriik on täitnud direktiivi ettepanekuga taotletud tarbijate finantsalase harimise eesmärgi. Lisaks tuleks selgelt määratleda, näiteks Euroopa Komisjoni delegeeritud õigusaktis, milliste kriteeriumide alusel hakkaks Euroopa Komisjon direktiivi ettepaneku artikli 34 lg 2 alusel hindama seda, millist finantsalast haridust liikmesriigis tarbijatele pakutakse ning milliseid täiendavaid meetmeid

---

<sup>241</sup> Rahandusministeerium. Rahatarkus. Strateegiaprogramm. – <https://www.fin.ee/finantspoliitika-valissuhted/rahatarkus/strateegiaprogramm> (15.04.2023).

<sup>242</sup> Eesti Pangaliit MTÜ. Finantskirjaoskus. – <https://www.pangaliit.ee/finantskirjaoskus> (13.04.2023).

<sup>243</sup> *Ibidem*.

peaks liikmesriik rakendama, kui liikmesriigis finantshariduse edendamiseks rakendatavaid meetmeid ei peeta Euroopa Komisjoni hinnangul piisavaks. Vastasel juhul ei ole töö autori hinnangul direktiivi ettepaneku artikli 34 lg-1 2 tarbijat kaitsva meetmena eraldiseisvat eesmärki ning vajadus selle kehtestamiseks puudub. Töö autori hinnangul on vajalik ja põhjendatud täiendav regulatsioon tarbijate finantskirjaoskuse- ja hariduse parandamiseks, kuid direktiivi ettepaneku artiklis 34 toodud meetmed võivad oma sõnastuse tõttu olla ebapiisavad, et liikmesriigid sätte ülevõtmisel riigisisessesse õigusesse näeksid ette piisavalt tõhusad võimalused valdkonna arendamiseks ja tarbijakaitseliste meetmete kehtestamiseks.

## KOKKUVÕTE

Euroopa Komisjon tegi 30. juunil 2021. a ettepaneku võtta vastu uus tarbijakrediidi direktiiv, mis tunnistaks EL-is seni tarbijakrediidilepinguid reguleerinud direktiivi 2008/48 kehtetuks. Direktiiv 2008/48 on olnud vaid osaliselt tulemuslik tõrgeteta toimiva siseturu loomisel ja kõrgetasemelise tarbijakaitse tagamisel tarbijakrediidi valdkonnas, näiteks direktiivi artiklite ebatäpse sõnastuse, digiüleminekust tulenevate muudatuste või õigusakti kitsa kohaldamisala tõttu. Eeltoodust ajendatuna on uue direktiivi eesmärk ühtlustada liikmesriikide õigus- ja haldusnorme eelnimetatud puuduste likvideerimiseks, et tagada tarbijate huvide ja õiguste kaitse ühtse raamistikuga, millest liikmesriigid peavad juhinduma uue direktiivi ülevõtmisel riigisisesele õigusesse. Sellest tulenevalt on magistr töö eesmärk leida vastus küsimusele, millises osas ei võimalda tarbijakrediiti reguleerivad normid kehtivas Eesti ja EL-i õiguses saavutada tarbijakaitse eesmärgi ning mida taotletakse lepingueelse teavitamiskohustuse, tarbijakrediidi reklaamile esitatud nõuete ja võlanõustamisteenuse kättesaadavuse nõuete kehtestamisega ning millised on vajalikud muudatused kehtivas õiguses. Töö autor analüüsib esmalt, kas nõuded kehtivas õiguses tarbijatele esitatavale lepingueelsele teabele ja tarbijakrediidi reklaamile on piisavad tarbijate õiguste ja huvide kaitseks ning millist tarbijakaitset eesmärki täidaks täiendavad nõuded. Teiseks hindab töö autor, miks on tarbijate kaitsetase madal, s.t miks ei ole võlgades tarbijad kogu ELis piisavalt kaitstud, ning milline on võlanõustamisteenuste roll tarbijakaitse meetmena.

Tarbijate lepingueelne teavitamine peaks tagama tarbijate õiguste ja huvide kõrgetasemelise kaitse ning võimaldama tarbijal võrrelda erinevaid krediitpakkumisi, et teha kaalutletuid tarbimisotsuseid. Direktiivi ettepaneku artikkel 10 lg 1 taotleb kehtiva regulatsiooni muutmist, pannes krediidiandjatele kohustuse esitada lepingueelne teave tarbijale vähemalt üks päev enne, kui krediidileping või selle pakkumine muutub tarbijale siduvaks. Täielikku selgust, milline hakkab olema uue direktiivi artikkel 10 lg-s 1 sätestatud kohustuse ulatus magistr töö kirjutamise seisuga ei ole, kuid analüüsist nähtus, et nii Euroopa Komisjonil, Euroopa Parlamendil kui ka nõukogul on kohustuse tõlgendamisel erinevad seisukohad. Töö autori hinnangul on mõistlik reguleerida täpsemalt tarbijale lepingueelse teabe esitamise aega, kuna see võimaldaks ühtlustada konkurentsi krediidiandjate või -vahendajate vahel ning samuti aitaks see vähendada tarbijakaitse taseme erinevust EL-is, kui võrd krediidiandjad ei peaks lähtuma mõistliku aja kriteeriumi tõlgendamisest tarbijatele lepingueelse teabe esitamisel, nagu sätestab kehtiv Eesti ja EL-i õigus, vaid õigusaktis oleks kehtestatud selgemad reeglid. Siiski nendib töö autor, et tarbijale teabelehe esitamise aja fikseerimine võib kaasa aidata sellele, et

tarbija teeb läbimõeldumaid krediidi tarbimise otsuseid, samas ei saa täpsem õiguslik regulatsioon praktikas täielikult tagada seda, et tarbija end teabelehel esitatud teabega kurssi viib, kuna tarbijakäitumine sõltub nii tema hoiakutest, finantskirjaoskusest jm teguritest. Lisaks on krediidi väljastamise kiirus tarbija jaoks eelduslikult oluline aspekt teenusepakkuja valikul ja digisüsteemide arengust tingitud automatiseeritud lahendused krediidi väljastamiseks on pigem suunatud krediidi taotlemise protsessi kiirendamisele, mitte selle aeglustamisele, kuid teabelehe esitamiseks eelnimetatud ajalise kohustuse määratlemisega saavutatakse vastupidine tulemus, mistõttu on tasakaalu leidmine õiguslikus regulatsioonis keeruline.

Oluline lepingueelne tarbijakaitseline meede on ka tarbija krediidivõimelisuse hindamise kohustus. Direktiiv 2008/48 artikkel 8 lg 1 on oma üldise sõnastuse tõttu toonud kaasa sätte rakendamisel suure erinevuse liikmesriikides, kuna eelnimetatud sättest ei tulene selgesõnalist kohustust keelduda tarbijaga krediidilepingut sõlmimast juhul, kui krediidiandja on tuvastanud, et tarbija krediidivõimelisuse hindamise tulemus on negatiivne. Direktiivi ettepaneku artikkel 18 lg-s 4 taotleb krediidivõimelisuse hindamise normistiku ühtlustamist, sätestades kohustuse hinnata tarbija krediidivõimelisust ja nõude, et juhul, kui krediidivõimelisuse hindamise tulemuse kohaselt ei ole tõenäoline, et krediidilepingust tulenevad kohustused täidetakse krediidilepinguga nõutavatel tingimustel, ei või krediidiandja tarbijaga krediidilepingut sõlmida. Eesti seadusandja on direktiivi 2008/48 ülevõtmisel selle kohaldamisala laiendanud ja hüpoteekkrediidi direktiivi eeskujul kehtestanud VÕS § 403<sup>4</sup> lg-s 6 tarbija krediidivõimelisuse kohustuse. Direktiivi 2008/48 artikli 8 lg 1 laiendav tõlgendamine on tekitanud õiguslikke küsimusi, mille osas on Euroopa Kohus avaldanud seisukoha, et krediidiandjale pandud kohustus keelduda krediidivõimetu tarbijaga lepingu sõlmimisest ei saa kahjustada direktiivi 2008/48 artikli 8 lg 1 eesmärki ning seetõttu on liikmesriik õigustatud näiteks VÕS § 403<sup>4</sup> lg-s 6 sätestatud kohustust riigisiselt kehtestama. Töö autori hinnangul on Eesti õiguses tarbija krediidivõimelisuse hindamise reeglistik piisavalt reguleeritud nii VÕS-i kui ka KAVS-is ning lisaks on kohtupraktikas leidnud korduvalt kinnitust vastutustundliku laenamise põhimõtte kui tarbijakaitselise meetme olulisus, mille rikkumise puhuks on seadusandja kehtestanud eriregulatsiooni. Siiski nendib töö autor, et direktiivi ettepaneku artikkel 18 lg-ga 4 taotletud eesmärk on vajalik, kuna selgemad kohustused tarbija krediidivõimelisuse hindamisel aitavad vähendada regulatiivset ja praktilist lahknevust krediidivõimelisuse hindamise läbiviimisel liikmesriikides.

Täiendava lepingueelse tarbijakaitselise meetmena on ette nähtud kohustus anda tarbijale piisavaid selgitusi tarbijakrediidilepingust tulenevate kohustuste kohta. Eesti kehtivas õiguses

reguleerib kohustust VÕS § 403<sup>5</sup> lg 1, mille ajendiks on direktiivi 2008/48 artikkel 5 lg 6, kuid mis on liiga üldsõnalised, et määratleda krediidiandja hoolsuskohustuse sisu. VÕS § 403<sup>5</sup> lg-s 1 sätestatust ei nähtu, millised tarbijale antavad selgitused vastavad mõistele „piisav“ ning samuti ei reguleeri seadus kohustuse ulatust ega määratle vorminõudeid tarbijale selgituste andmiseks, st krediidiandjale on jäetud otsustusvabadus. Töö autori hinnangul on aga oluline muudatus tarbijale lepingueelse teabe esitamise kohustusena nähtud ette direktiivi ettepaneku artiklis 12, millega soovitakse määrata kindlaks tarbijale antavate selgituste elemendid. Muudatus aitaks luua õiguselgust ning võimaldaks krediidiandjatel tugineda konkreetsemale õiguslikule reeglistikule, mis võimaldaks paremini hinnata krediidiandja kohustuse täitmise kvaliteeti. Eesti seadusandja peaks uue direktiivi jõustumisel täpsustama VÕS §-is 403<sup>5</sup> sätestatud regulatsiooni ning sätestama piisavate selgituste aluseks olevad elemendid, mida saavad krediidiandjad teenuse osutamisel rakendada täiendava kaitsemeetmena tarbijate huvide ja õiguste kaitseks.

Lepingueelse teabe esitamisele on tarbijate huvidest lähtuvalt kehtestatud ranged vorminõuded, mis on reguleeritud VÕS § 403<sup>1</sup> lg-s 1. Kohustuse tarbijale teave esitada püsival andmekandjal ja Euroopa tarbijakrediidi standardinfo teabelehel aluseks on direktiivi 2008/48 artikkel 5 lg 1, mille eesmärk on ühtlustatud reeglistiku abil julgustada tarbijaid ka piiriülelset krediiti tarbima, kuna sätesatud vorminõue aitab tagada, et teabelehe vorm on ühtne kõikides liikmesriikides ja tarbija saab sellele tuginedes võrrelda erinevate krediidiandjate krediidilepingu tingimusi lihtsalt. Direktiivi ettepanekuga taotletakse seni kehtiva regulatsiooni täiendamist, nähes artikkel 10 lg-s 4 ette krediidiandjate kohustuse esitada tarbijale lepingueelne teave ka Euroopa tarbijakrediidi standardinfo ülevaatelehel lisaks teabelehele. Kuivõrd erialakirjanduse analüüsimisest nähtus, et tarbijatele esitatavat lepingueelset teavet peetakse liiga mahukaks ja keeruliseks, siis ei poolda töö autor täiendava lepingueelse teabe vormi kehtestamist, kuivõrd see koormaks nii tarbijaid, kes peavad lisaks teabelehele tutvuma ülevaatelehega, kui ka krediidiandjaid, kes peavad täiendava vormi tarbijatele kättesaadavaks tegema. Positiivne on aga töö autori hinnangul ettepanekus esitatud põhimõte, mille kohaselt soovitakse ülevaatelehe esitamisega võimaldada tarbijatel tutvuda olulise teabega arvestades ka andmekandjate tehnilisi piiranguid, st ülevaateleht peab võimaldama teabega tutvumist ka mobiiltelefoni ekraanilt, mis lihtsustaks tarbijate jaoks teabega tutvumist ja võtaks arvesse digitaalsete tehnoloogiate arengusuundumusi krediiditoodete tarbimisel. Siiski kaasneb töö autori hinnangul ülevaatelehe kohustuse kehtestamisega teatav oht, et tarbija võib piirduda vaid ülevaatelehes oleva üldise infoga tutvumisega ning jätta end üksikasjaliku teabega kurssi viimata.

Eestis kehtiva õiguse kohaselt peab reklaam, millega teavitatakse valmisolekust anda tarbijakrediiti või vahendada tarbijakrediidilepinguid, vastama RekS § 29 lg-s 7 ja RekS §-s 3 sätestatud nõuetele. EL-i õiguses sätestab direktiivi 2008/48 artikkel 4 standardteabe, mida reklaam tarbijakrediidilepingute kohta peab sisaldama. Eesti seadusandja on aga direktiivi 2008/48 kohaldamisala laiendanud ning kehtestanud täiendavad reklaamipiiranguid sisaldavad normid RekS § 29 lg-tes 9 ja 10, mis on direktiivi nõuetest rangemad, kuid töö autori hinnangul vajalikud ja õigustatud. Siiski on tuvastatud, et tarbijate jaoks on probleemne tutvuda reklaamis esitatud teabega ning nad on teabega ülekoormatud juba krediitoodete reklaamimise faasis. Direktiivi ettepanekus on kehtestatud seetõttu uued nõuded tarbijakrediidi reklaamile, kuna on teadvustatud vajadust ühtlustada tarbijatele reklaamis esitatavat teavet, tagamaks tarbijate õiguste ja huvide kaitse. Näiteks on oluline muudatus töö autori arvates direktiivi ettepaneku artikli 8 lg 2 näol, mille kohaselt peab standardteave olema tarbija jaoks kergesti loetav või selgesti kuuldav ning kohandatud vastavalt reklaamiks kasutatava andmekandja tehnilistele piirangutele. Lisaks on krediidiandjal õigus jätta reklaamis osa teabest teatud tingimustel tarbijale esitamata, kui reklaamiks kasutatav andmekandja seda ei võimalda. Euroopa Parlament soovib krediidilepingu reklaamile esitatavaid reegleid karmistada, näiteks keelustades liidus teatud tarbijakrediitoodete reklaami, kuid samas soovib Euroopa Parlament võimaldada liikmesriikidel teatavate toodete reklaamimisel valida, kas keelata tarbijakrediitoodete reklaamimine või mitte. Töö autori hinnangul ei peaks liikmesriikidele otsustusõigust jätma, vaid kehtestatav reklaamipiiranguid sisaldav norm peaks olema ühtne kõikides liikmesriikides, kuivõrd juhul, kui säte jätab kaalutusõiguse piirangute sätestamiseks liikmesriikidele, tekitab see liidus ebavõrdse konkurentsiolukorra. Töö autori hinnangul on aga positiivne lisada uude direktiivi kohustus, mille kohaselt peab tarbijakrediidi reklaam sisaldama tarbijaid hoiatavat sõnumit, mis autori arvates peaks olema ka tavalise tähelepanu juures märgatav, arusaadav ja selgelt eristatav muust teabest kõikides tarbijakrediidiga seonduvates reklaamides. Hoiatuse eesmärk oleks tarbijale meelde tuletada, et krediitoodete tarbimine ei ole riskivaba ega lihtne võimalus finantsprobleemide lahendamiseks ning selle sõnastus võiks olla sarnane näiteks alkoholi või hasartmängule reklaamile suunatud hoiatusega. Lisaks võiks töö autori hinnangul täiendavas uurimuses analüüsida, millised oleks efektiivsed nõuded Internetis avaldatud ja levitatavale tarbijakrediidiga seonduvale reklaamile tarbijate huvide ja õiguste kaitsest lähtuvalt.

Eestis on võlanõustamisteenuse kättesaadavuse ja kvaliteediga seonduvale tähelepanu pööratud alates 2014. aastast, kui hakati välja töötama SHS seaduseelnõu. SHS vastuvõtmisega kehtestas seadusandja võlanõustamisteenuse regulatsiooni SHS §-des 44 ja 45, ilma direktiivist 2008/48

tuleneva kohustusega, kuivõrd EL-i tasandi õigusakt võlanõustamisteenuste osutamist ei reguleerinud ega liikmesriike teenuse osutamiseks ei kohustatud. Direktiivi ettepaneku artikliga taotletakse seni EL-i õiguses kehtiva regulatsiooni muutmist artikli 36 kehtestamisega, mis paneb liikmesriikidele kohustuse tagada tarbijate jaoks võlanõustamisteenuste kättesaadavus. Eestis läbiviidud krediidituru uuringust järeldus, et võlanõustamisteenuse kvaliteet on Eestis kõikumine nii piirkonniti kui ka erinevate võlanõustajate lõikes ja sellest tendentsist tingituna uurib töö autor, kui efektiivsed on nõuded Eesti kehtivas õiguses võlanõustamisteenuse osutamisele ning kas nende regulatsioon on piisav, et tagada tarbijatele võlanõustamisteenuse kättesaadavus või on vaja täiendavaid õiguslikke lahendusi direktiivi ettepaneku artiklis 36 sätestatu täitmiseks.

Autori hinnangul võiks direktiivi ettepaneku artikli 36 valguses täiendavalt täpsustada SHS § 44 lg 1 sõnastust, mis ei sätesta selgelt, et võlanõustamisteenuse vajajaks või teenust saama õigustatud isikuteks võiks olla ka isikud, kellel pole veel võlgnevust SHS § 44 lg 2 mõttes tekkinud, kuid kellel on võlgnevuse tekkimise oht ning kes pole võimelised iseseisvalt tekkinud või tekkivaid rahalisi kohustusi täitma. Lisaks vajaks sel juhul muutmist SHS § 44 lg-s 2 määratletud mõiste „võlgnevus”, kuivõrd muudatuse järgselt oleks võlanõustamisteenusega hõlmatud ka need võlgnevustest tulenevad kohustused, mis ei ole veel TsÜS § 147 lg 2 mõttes sissenõutavaks muutunud. Kehtiva õiguse regulatsiooni sõnastus ei võta autori hinnangul arvesse seda, et võlanõustamisteenuse eesmärk peaks olema ka ennetustöö, et õpetada tarbijaid mõistlikult krediiti tarbima ning anda teadmisi raha ja võla haldamisest, mistõttu tuleks abi võimaldada tarbijatele ka ennetavalt, vältimaks makseraskuste teket ja võlanõustamisteenuste vajadust.

Võlanõustamisteenuseid peavad osutama isikutele isiku abivajadusest lähtuvalt kohalikud omavalitsused. Lisaks on teatud piiratud juhtudel võimalik saada võlanõustamisteenust Eesti Töötukassa vahendusel. Aastatel 2018–2021 on võlanõustamisteenust korraldavate omavalitsusüksuste arv suurenenud, kuid siiski on autori hinnangul problemaatiline, et 2021. a andmete põhjal ei ole 29,11% Eesti kohalikest omavalitsusüksustest teenuse osutamist korraldanud, mistõttu saab järeldada, et võlanõustamisteenuste kättesaadavus ei ole üheselt Eesti Vabariigis tagatud. Samuti nähtub, et paljud tarbijad on jäänud abita, kuna statistikast järeldub, et võlanõustamisteenusele suunatud isikute arv on kordades väiksem võrdluses võlgnike arvuga, kelle suhtes on algatatud täitemenetlus. Direktiivi ettepanek jätab aga liikmesriikidele õiguse sätestada teenusele regulatsiooni osas erinõudeid, mistõttu ei pea Eesti seadusandja kehtivat regulatsiooni muutma, kuna formaalselt on teenuse osutamise seadusandja seadusandja kehtivat regulatsiooni muutma, kuna formaalselt on teenuse osutamise seadusandja

SHS §-des 44 ja 45 reguleeritud ning kohalikul omavalitsusüksusel on kohustus võlanõustamise kui ühe kohustusliku sotsiaalteenuse kättesaadavus abivajajatele tagada. Siiski autori arvates vaid formaalse regulatsiooni olemasolu ei pruugi praktikas teenuste kättesaadavust tarbijatele piisavalt tagada.

Lisaks kehtestab SHS § 45 nõuded võlanõustamisteenuse osutajale, millest tingituna võib teenust osutada isik, kellel on kutseeaduse alusel antud võlanõustaja kutse või tal on nii riiklikult tunnustatud kõrgharidus kui ka läbitud võlanõustaja täienduskoolitus. Eestis pakuvad võlanõustamisteenust ka kohalike omavalitsusüksuste sotsiaaltöötajad, mitte ei kasutata teenuse osutamiseks alati sellele spetsialiseerinud võlanõustajaid. Direktiivi ettepanekus selgitatakse, et tarbijatele tuleks teha kättesaadavaks sõltumatute kutseliste ettevõtjate osutatavad võlanõustamisteenused, kuid autori hinnangul ei ole kehtiv regulatsioon Eesti õiguses piisavalt direktiivi ettepanekus sätestatud eelduste täitmiseks, kuivõrd juhul, kui teenust saavad osutada ka kohalike omavalitsusüksuste töötajad, ei ole nende puhul tegemist sõltumatute kutseliste ettevõtjatega. Samuti ei pruugi eelnimetatud isikud olla sama pädevad võlanõustajad seetõttu, et võlanõustamisteenuse osutamisele spetsialiseerunud võlanõustajad tegelevad oma põhitööna võlanõustamisteenuse osutamisega, kuid kohaliku omavalituse töötaja võib teenuse osutamisega kordades vähem kokku puutuda, mistõttu ei teki tal võlanõustamise kogemust.

Autori hinnangul oleks põhjendatud, kui seadusandja kitsendab võlanõustamisteenuste osutajate nõudeid kehtivas õiguses, kuna täiendavate piirangute eesmärk oleks parandada ja ühtlustada teenuse osutamise kvaliteeti ning seeläbi kaitsta paremini ka tarbijate huve. Võlanõustamisteenuse osutamise õigus võiks olla vaid sõltumatutel kutselistel ettevõtjatel, kuivõrd teenuseosutajatel lasub vastutus teenuse saaja piisava nõustamise ja kvaliteetse teenuse tagamise ees, mistõttu võiks teenust osutada vaid võlanõustajad, kellele on antud selleks kutsetunnistus. Alternatiivselt aitaks võlanõustamisteenuse kvaliteeti tagada ja selle osas kontrolli teostada, kui võlanõustajatele võimaldatakse regulaarselt täienduskoolitusi. Täienduskoolituste raames tuleks mh kontrollida autori hinnangul ka seda, kas võlanõustaja on piisavalt pädev ja kas tema teadmised ning oskused vastavad teatud kvaliteedinõuetele, kuna seeläbi oleks võimalik kaasa aidata regulaarselt võlanõustamisteenuse kvaliteedi ühtlustamisele nii piirkonniti kui ka võlausaldajatest lähtuvalt.

Üldjuhul on võlanõustamisteenus tarbijatele tasuta, kuid omavalitsusüksusel on õigus SHS § 16 lg 1 esimese lause alusel küsida teenuse osutamise eest tasu. Töö autori hinnangul võiks seadusandja kaaluda erinormi kehtestamist, mille kohaselt peaks kohalikud omavalitsusüksused

tagama võlanõustamisteenuse osutamise mittemateriaalse abina isikule tasuta, kuna teenuse eest tasu maksmise kohustus võib tekitada nii tarbijale kui omavalitsusüksusele hiljem täiendavaid kulusid, näiteks vajadusest osutada isikule teisi sotsiaalteenuseid. Oluline on seejuures ka aspekt, et võlanõustamisteenuse osutamise kulud võivad olla väiksemad kui võlgnevusega seotud sotsiaalmajanduslike tagajärgede likvideerimine. Eriregulatsioon aitaks ühtlustada võlanõustamisteenuse kättesaadavust kohalikes omavalitsusüksustes ja tagada võlanõustamisteenuse kättesaadavus kõigile abivajajatele, kui kõikides omavalitsusüksustes kehtiks ühtne reegel, et omavalitsusüksused peaksid võlanõustamisteenuse korraldamiseks leidma ressursse selle tarbijatele tasuta võimaldamiseks. Siiski on problemaatiline eelnimetatud regulatsiooni kehtestamine juhul, kui isik siiski suudab teenuse eest tasuda ning tasu maksmine ei oleks teenuse saamisel takistuseks, seega peaks kohalikule omavalitsusüksusele jääma õigus tarbijalt teenuse eest tasu küsida eelnimetatud juhtudel.

Tarbijate makseraskuste teket seostatakse ka tarbijate vähese finantskirjaoskusega. Eestis ei ole seadusandja magistr töö kirjutamise aja seisuga kehtestanud finantshariduse ja -kirjaoskuse edendamiseks õigusakte. Direktiivi ettepanekuga taotletakse senise regulatsiooni täiendamist, nähes ette regulatsiooni direktiivi artiklis 34, millest tulenevalt peavad liikmesriigid hakkama rakendama uusi tarbijakaitselisi meetmeid finantsalase harimise vallas, millega toetada tarbijate harimist vastutustundliku laenamise ja võlahalduse valdkonnas seonduvalt tarbijakrediidilepingutega. Töö autori hinnangul jääb direktiivi ettepaneku artikli 34 lg 1 sõnastus ebatäpseks osas, millises ulatuses on liikmesriik kohustatud meetmeid vastu võtma ning millises ulatuses loetakse rakendatavad meetmed piisavaks, kuna sätte tõlgendamiseks on liikmesriikidele jäetud suur otsustamisvabadus. Tarbijate finantskirjaoskuse tase on liikmesriikides küll erinev, mistõttu on liikmesriikides rakendatavad erinevad meetmed õigustatud, kuid sellest tingituna tuleb arvestada, et artikkel 34 lg-s 1 sätestatud kohustuse täitmisel võib tekkida killustatud finantsalase hariduse edendamise regulatsioon EL-i õiguses.

Direktiivi artiklis 34 finantsalase haridusele nõuete kehtestamine õigusakti tasandil on töö autori arvates oluline, kuivõrd seeläbi antakse märguande, et probleemiga tuleb tegeleda, kasutades selleks õiguslikke meetmeid ja lahendusi. Samas tuleks vältida, et rakendatav meede tarbijate finantskirjaoskuse ja -hariduse parandamiseks ei koormaks tarbijaid infoga üle. Positiivne on töö autori hinnangul direktiivi ettepaneku artikli 34 lg-s 2 sätestatud eesmärk, mille kohaselt hakkaks Euroopa Komisjon hindama liikmesriikides pakutavat finantsalast haridust, kuid juhul, kui jäetakse selgelt määratlemata, milliste kriteeriumide alusel hindamist teostama hakatakse, võib ära langeda direktiivi ettepaneku artikli 34 lg 2 kui tarbijakaitselise meetme

eesmärk ja kehtestamise vajadus, kui jääb ebaselgeks, millele liikmesriigid peavad kohustuse täitmisel tuginema, et rakendada Euroopa Komisjoni hinnangul piisavaid meetmeid finantshariduse edendamiseks.

# **CONSUMER PROTECTION MEASURES IN THE PROPOSAL FOR THE CONSUMER CREDIT DIRECTIVE TO REDUCE THE EXCESSIVE DEBT BURDEN**

## **Summary**

A harmonized framework for consumer credit has been established in the European Union (hereinafter the EU) to contribute to the creation of a smoothly functioning internal market in the field of consumer credit and to ensure a high level of consumer protection. At the time of writing this master's thesis, the consumer credit agreements are regulated by the Directive on credit agreements for consumers and repealing Council Directive 87/102/EEC (hereinafter the Directive 2008/48). Although, Directive 2008/48 has been amended in 2011, 2014, 2016 and 2019, the analyses of the impact of its implementation have shown that the Directive 2008/48 has been only partially effective in ensuring its objectives. Research into reducing the frequency of consumer defaults has shown that consumer credit is an area where consumers consistently make bad decisions and where, for example, low-income or low-educated social groups need greater protection than the current EU legislation offers to them.

On June 30th, 2021, the European Commission adopted a proposal for a new directive on consumer credits (hereinafter the proposal for the directive) replacing the Directive 2008/48. The aim of the new set of rules is to establish a common framework for harmonisation of certain aspects of the laws, regulations and administrative provisions of the EU member states concerning consumer credits in the form of certain credit agreements for consumers and crowdfunding credit services for consumers. Although the aim of the European Commission is to change the current regulation, it has been questioned whether the planned changes are sufficient to create a well-functioning consumer credit market in the EU, which would help to strengthen and protect the rights and interests of the consumers.

The aim of the thesis is to analyse whether and to what extent the current regulations governing consumer credit do not help to achieve the objectives of consumer protection, which has been pursued by establishing the pre-contractual notification obligation, the requirements for consumer credit advertising and the requirements for the availability of debt counselling services in the proposal for the directive. Furthermore, it is evaluated which changes in the current legal regime are necessary. Qualitative and analytical research methods are used to assess, based on the data and opinions published in the theoretical literature, what are the consumer protection measures presented in the proposal for the directive in relation to consumer credit agreements. The information gathered based on this assessment will be compared with

the current consumer credit regulation in both the Estonian and EU law. Moreover, it is evaluated whether the law, which regulates consumer credit agreements, would require additional legal requirements as a result of the new provisions of the proposal for the directive.

The purpose of the regulation of the consumer's pre-contractual notification obligation is to enable the consumers to compare different credit offers, based on which they would be able to decide on concluding a consumer credit agreement. Adequate pre-contractual information should ensure a high level of consumer protection. However, the main problems with pre-contractual information are its overabundance and the complexity of the information. As the pre-contractual information presented to consumers is technical, understanding the information requires certain legal and financial knowledge, and if consumers' financial literacy is at a low level, pre-contractual information provisions are less effective in protecting consumers, for example, when understanding the interest rate or the annual percentage rate. On the other hand, the requirements for debt counselling services included in Article 36 of the proposal for the directive are also related to the consumer's financial literacy and to the appropriateness of pre-contractual information. If the creditor fulfils its obligation to provide the consumer adequate pre-contractual information, it should reduce the occurrence of payment difficulties for consumers and, consequently, the need to use debt counselling services.

Requirements for pre-contractual information presented to the consumer in consumer credit agreements and advertising related to credit products are considered to be the main areas in which it is recommended to implement measures at the EU level. Article 10(1) of the proposal for the directive seeks to amend the current regulation, obliging credit providers to provide pre-contractual information to the consumer at least one day before the consumer is bound by any credit agreement or offer. There is no complete clarity as to what the scope of the obligation stipulated in Article 10 (1) of the proposal for the directive will be, because the analysis showed that the European Commission, the European Parliament, and the European Council have different views on the interpretation of the obligation. It is reasonable to regulate more precisely the time of providing pre-contractual information to the consumer, as this would enable the harmonization of competition between credit providers or intermediaries. Moreover, it would help to reduce the difference in the level of consumer protection in the EU, insofar as credit providers should not be based on the interpretation of the reasonable time criterion when providing pre-contractual information to consumers, such as is set forth in the Estonian and EU law, but clearer set of rules would be established in the legislation. However, it should be noted that by stipulating by law the time when the information shall be presented to the consumer can

contribute to the fact that the consumer makes more thoughtful credit consumption decisions. Yet in practice more precise legal regulation cannot fully ensure that the consumer familiarizes themselves with the information presented to them.

An important pre-contractual consumer protection measure is additionally the obligation to assess the consumer's creditworthiness. General wording of Article 8 (1) of Directive 2008/48 has led differences in the implementation of the provision in member states, since the aforementioned provision does not result from an explicit obligation to refuse to enter into a credit agreement with the consumer if the creditor has established that the result of the consumer's creditworthiness assessment is negative. Article 18 (4) of the proposal for the directive establishing the obligation to assess the creditworthiness of the consumer and set of rules to be followed when assessing consumers' creditworthiness. The Estonian legislator has expanded the scope of application of Directive 2008/48 and established the obligation of consumer creditworthiness in section 403-4(6) of the Law of Obligations Act (hereinafter the LOA). In the opinion of the author the rules for assessing the creditworthiness of consumers in Estonian law are sufficiently regulated, and in addition, the importance of the principle of responsible lending as a consumer protection measure has been repeatedly confirmed in the case law. However, the goal sought by Article 18(4) of the proposal for the directive is necessary, as clearer obligations in the assessment of the consumer's creditworthiness help to reduce the regulatory and practical discrepancy in the conduct of the creditworthiness assessment in the EU.

As an additional pre-contractual consumer protection measure, the law stipulates an obligation to provide the consumer with sufficient explanations about the obligations arising from the consumer credit agreement. In Estonian law in force, the obligation is regulated by section 403-5(1) of the LOA, which is motivated by Article 5(6) of Directive 2008/48, but which are too general to define the content of the creditor's duty of care. From the provisions it is not clear which explanations given to the consumer correspond to the concept of "sufficient", and the law also does not regulate the scope of the obligation or define formal requirements for providing explanations to the consumer. However, an important change to the current regulation is provided for in Article 12 of the proposal for the directive, which aims to determine the elements of the explanations to be given to the consumer. The change would help to create legal clarity and would allow creditors to rely on a more specific set of legal rules. Upon the entry into force of the new directive, the Estonian legislator should specify the regulation provided for in section 403-5(1) of LOA and establish the elements that are the basis of sufficient

explanations, which can be applied by credit providers in the provision of services as an additional protective measure to protect the interests and rights of consumers.

The Estonian and EU law establishes also strict formal requirements for the provision of pre-contractual information as a characteristic of the field of consumer credit. However, the European Commission has considered the current formal requirement to be insufficient, as the proposal for the directive provides an additional form for providing pre-contractual information in the form of the Standardised European Consumer Credit Overview which shall be presented to the consumer together with the Standard European Consumer Credit information form. It has been concluded that the pre-contractual information presented to consumers is considered too complicated, and therefore establishing an additional pre-contractual information form is unreasonable, as this would burden both consumers and creditors. However, the interpretation presented in the proposal for the directive is positive, that the purpose of the overview is to give the consumer a brief overview of important information related to the credit product, including on the screen of the mobile phone. In the opinion of the author this may entail a certain risk that the consumers may only familiarize themselves with the general information in the overview and not with more detailed information presented in the Standard European Consumer Credit information form.

The Estonian and EU law establish requirements for advertising related to consumer credit. The Estonian legislator has expanded the scope of the Directive 2008/48 and established additional provisions containing advertising restrictions in sections 29(9) and (10) of the Advertising Act, which are stricter than the requirements of the directive. In the opinion of the author, they are necessary and justified. However, it has been found that it is problematic for consumers to familiarize themselves with the information presented in the advertisement and the consumers are already overloaded with information at the stage of advertising credit products, thus the proposal for the directive has established new requirements for consumer credit advertising.

Certainly, an important change is in the form of Article 8(2) of the proposal for the directive, according to which standard information must be easily read or clearly audible to the consumer and adapted to the technical limitations of the media used for advertising. The European Parliament wants to tighten the rules for credit agreement advertising, for example by banning the advertising of certain consumer credit products in the EU. At the same time, it wants to allow member states to choose whether to ban the advertising of consumer credit products when advertising certain products. The established provision containing advertising restrictions shall

be uniform in all member states, because if the provision leaves the discretionary right to set restrictions to the member states, this will create an unequal competitive situation in the EU. However, a provision should be stipulated in the new directive, according to which consumer credit advertising must contain a message warning consumers, the purpose of which would be to remind the consumer that the consumption of credit products is not a risk-free or an easy way to solve financial problems, and its wording could be similar to, for example, to the warnings stipulated in the Advertising Act for advertising of alcohol or gambling.

If the consumer has encountered or may encounter payment difficulties arising from the consumer credit contract, the consumer could use debt counselling services, the provision of which is organized by local governments or the Estonian Unemployment Insurance Fund (hereinafter the EUIF). In Estonian law, the regulation of debt counselling services is established mainly in the sections 44 and 45 of the Social Welfare Act (hereinafter the SWA). Article 36 of the proposal for the directive seeks to change the regulation currently in force in the EU law by establishing obligation for the member states to ensure the availability of debt counselling services for consumers. The author of the thesis analyses how effective the requirements for the provision of debt counselling services are in the Estonian law and whether their regulation is sufficient to ensure the availability of debt counselling services to consumers or are additional legal solutions needed to fulfil the requirement arising from Article 36 of the proposal for the directive.

The conclusion from the survey of the credit market conducted in Estonia showed the quality of the debt counselling service in Estonia varies both by region and by different debt counsellors. The EUIF is not obliged by law to provide debt counselling services, so the debt counselling service is only one measure to help people registered as unemployed and job seekers, but it cannot guarantee the quality of debt counselling services in general. In the years 2018–2021, the number of local governments organizing debt counselling services has increased. This it is still problematic because based on data from 2021, 29.1% of local governments in Estonia have not organized the provision of the service. Therefore, it can be concluded that in practise the availability of debt counselling services is not uniformly guaranteed in the Republic of Estonia. In addition, recital 72 of the proposal for the directive explains that member states should ensure that debt counselling services provided by independent professional operators are made available to the consumers. The author opines that the current regulation in Estonia is not sufficient to fulfil the requirements set out in the proposal

for the directive, as the debt counselling service can also be provided by employees of local governments, who are not considered independent professional operators.

Section 45(1) of the SWA establishes requirements for persons directly providing services based on which the person shall comply with one of the following requirements: the person has been awarded the profession of a debt counsellor based on the Professions Act; or the person has acquired state-recognised higher education and completed in-service training of a debt counsellor. In the opinion of the author, it would be justified if the legislator narrows the requirements of debt counselling service providers in the SWA, since the purpose of additional restrictions would be to improve and harmonize the quality-of-service provision and thereby ensure a better level of consumer protection. For example, if social workers of the local governments do not have professional training for debt counselling services, but they provide debt counselling services, the service rendered may not be within the limits of their competence and may instead result in harm. Thus, it would be reasonable if only independent professional debt counsellors would be allowed by the law to provide debt counselling services. Alternatively, it would help to ensure the quality of the debt counselling provision, if the debt counsellors are provided regular additional training which would assess whether the debt counsellor is sufficiently competent and whether his or her knowledge and skills meet certain quality requirements. In general, the debt counselling service is free for consumers, but the local government has the right to ask for a fee for the provision of the service (section 16(1) of the SWA). In the opinion of the author the legislator, for the purpose to help harmonize the availability of debt counselling services, should consider establishing a special rule according to which local governments should ensure the provision of debt counselling services as non-material help to the person free of charge, considering the aspect that the costs of providing debt counselling services may be lower than the liquidation of the socioeconomic consequences related to indebtedness. However, it could be problematic to establish the aforementioned regulation if the consumer is able to pay for the service and the payment of the fee would not be an obstacle to receiving the service, so nevertheless the local government should retain the right to charge the consumer for the service in the aforementioned cases.

Research has shown that the general level of financial education of consumers is low. Thus, it can be concluded that the development of measures of financial education also plays an important role in improving responsible lending and reducing defaults. In Estonia, as of the time of writing this master's thesis, there has not been established a regulation which would promote financial education and literacy. The proposal for the directive seeks to supplement the

current regulation by stipulating in Article 34 of the proposal for the directive an obligation for the member states to start implementing new consumer protection measures in the field of financial education. In the master's thesis, the author assesses whether Article 34 of the proposal for the directive as a preventive measure for the protection of consumers' interests fulfils its purpose in educating consumers in relation to consumer credit agreements.

Due to the wording of Article 34 of the proposal for the directive, it remains unclear how member states should fulfil the obligations specified in the provision and to what extent it is considered sufficient that member states have fulfilled the goal of consumer financial education requested by the proposal for the directive. In addition, it should be clearly defined, for example in the delegated act of the European Commission, on the basis of which criteria the European Commission would assess, based on Article 34(2) of the proposal for the directive, what kind of financial education is offered to consumers in a member state and what additional measures the member state should implement if the measures already implemented to promote financial education are not considered sufficient.

## KASUTATUD KIRJANDUS

1. Baulkaran, V. Personal bankruptcy and consumer credit delinquency: The case of personal finance education. *International Review of Financial Analysis* 2022, vol 81. – <https://doi.org/10.1016/j.irfa.2022.102098> (01.04.2023).
2. Cerini, D. Consumer over-indebtedness, credit contracts and responsible lending. – *Global Jurist* 2017, vol 17(3). – <https://doi.org/10.1515/gj-2017-0011> (02.03.2023).
3. Cherednychenko, O. O. Freedom of Contract in the Post-Crisis Era: Quo Vadis? – *European Review of Contract Law* 2014, vol 10(3). – <https://ssrn.com/abstract=2501287> (04.03.2023).
4. Cherednychenko, O.O. Meindertsmas, M. J. Mis-selling of Financial Products in the European Union: Consumer credit, Study for the European Parliament's Committee on Economic and Monetary Affairs 2018. – [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/618997/IPOL\\_STU\(2018\)6189\\_97\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/618997/IPOL_STU(2018)6189_97_EN.pdf) (17.03.2023).
5. Cherednychenko, O. O. The proposal for a new EU Consumer Credit Directive: towards responsible lending in the digital age? – *Law and Financial Markets Review* 2022. – <https://doi.org/10.1080/17521440.2022.2153611> (12.02.2023).
6. Committee on Economic and Monetary Affairs. Opinion of the Committee on Economic and Monetary Affairs for the Committee on the Internal Market and Consumer Protection on the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on consumer credits, 28.04 022, COM(2021)0347, 2021/0171(COD). – [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2022-0212\\_EN.html#\\_section4](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2022-0212_EN.html#_section4) (14.04.2023).
7. Council of the European Union. Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on consumer credits, 2021/0171(COD), 07.06.2022. – <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9433-2022-REV-1/en/pdf> (03.04.2023).
8. Disney, R. Gathergood, J. Financial literacy and consumer credit portfolios. *Journal of Banking & Finance* 2013, vol 37(7). – <https://doi.org/10.1016/j.jbankfin.2013.01.013> (08.04.2023).
9. Eesti Kaubandus-Tööstuskoda. Arvamuse esitamine uue tarbijakrediidi direktiivi ettepaneku kohta 2021. – <https://www.koda.ee/sites/default/files/content-type/content/2021-09/31%2008%202021%20Uus%20tarbijakrediidi%20direktiiv.pdf> (15.04.2023).

10. Eesti Pangaliit MTÜ. Finantskirjaoskus. – <https://www.pangaliit.ee/finantskirjaoskus> (13.04.2023).
11. Eesti Töötukassa. Teenused ja hüved. Psühholoogiline, võla- ja sõltuvusnõustamine. <https://www.tootukassa.ee/et/teenused/tootsingud/psuhholoogiline-vola-ja-soltuvusnoustamine> (25.02.2023).
12. Espenberg, S. jt. Krediidituru uuring. Tellija Rahandusministeerium. Lõpparuanne. Tartu: 2021. – [file:///Users/lottesuislepp/Downloads/Krediidituru%20uuring%201%C3%B5pparuanne%2003.22%2010%20\(14\).pdf](file:///Users/lottesuislepp/Downloads/Krediidituru%20uuring%201%C3%B5pparuanne%2003.22%2010%20(14).pdf) (15.04.2023).
13. Euroopa Komisjoni ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv tarbijakrediidi kohta, 30.06.2021, COM(2021) 347 final, 2021/0171(COD). – <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021PC0347> (16.01.2023).
14. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv tarbijakrediidi kohta“. COM(2021)0347, 2021/0171 (COD), 2022/C 105/14. – <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021AE3601&from=EN> (01.01.2023).
15. Euroopa Parlament. Briefing. EU Legislation in Progress. Consumer Credit Directive. – [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/698054/EPRS\\_BRI\(2021\)698054\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/698054/EPRS_BRI(2021)698054_EN.pdf) (16.03.2023).
16. European Commission. Directorate-General for Justice and Consumers. Study on possible impacts of a revision of the CCD: final report. Publications Office 2021. – <https://data.europa.eu/doi/10.2838/918970> (04.04.2023).
17. European Parliament. Draft European Parliament legislative resolution on the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on consumer credits, COM(2021)0347, 2021/0171(COD). – [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2022-0212\\_EN.html#\\_section1](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2022-0212_EN.html#_section1) (18.03.2023).
18. European Union. OECD. Financial competence framework for adults in the European Union 2022. – <https://www.oecd.org/daf/fin/financial-education/financial-competence-framework-for-adults-in-the-European-Union.pdf> (15.04.2023).
19. Feibelman, A. Consumer Bankruptcy as Development Policy. – Seton Hall Law Review 2009, vol 39 (1). – <https://ssrn.com/abstract=1334818> (15.04.2023).

20. Ferretti, F. The Legal Standing of Consumer Credit Reporting in the European Community. *Banking Law Journal*: 2006, 123(9).
21. Finantsinspeksioon. Soovituslik juhend. Vastutustundliku laenamise nõuded. Tallinn 2016. – [https://www.fi.ee/sites/default/files/2018-08/Soovituslik\\_juhend\\_20160613\\_Vastutustundliku\\_laenamise\\_nouded.pdf](https://www.fi.ee/sites/default/files/2018-08/Soovituslik_juhend_20160613_Vastutustundliku_laenamise_nouded.pdf) (24.03.2023).
22. Finantsinspeksiooni ja Tarbijakaitseamet. Soovituslik juhend. Nõuded finantsteenuse reklaamile. Tallinn 2017. [https://www.fi.ee/sites/default/files/2018-08/FI\\_ja\\_TKA\\_sovituslik\\_juhend\\_Nouded\\_finantsteenuse\\_reklaamile\\_10\\_07\\_2017.pdf](https://www.fi.ee/sites/default/files/2018-08/FI_ja_TKA_sovituslik_juhend_Nouded_finantsteenuse_reklaamile_10_07_2017.pdf) (19.03.2023).
23. Füüsilise isiku maksejõuetuse seaduse eelnõu seletuskiri. – [https://www.koda.ee/sites/default/files/content-type/content/2021-03/FIMS\\_seletuskiri.pdf](https://www.koda.ee/sites/default/files/content-type/content/2021-03/FIMS_seletuskiri.pdf) (19.02.2023).
24. Gökten, M. De Groen, W. P. The revision of the Consumer Credit Directive: Does it go far enough? 2021. – [https://www.ecri.eu/sites/default/files/revision\\_of\\_the\\_consumer\\_credit\\_directive.pdf](https://www.ecri.eu/sites/default/files/revision_of_the_consumer_credit_directive.pdf) (02.03.2023).
25. ICF S.A. Evaluation of Directive 2008/48/EC on credit agreements for consumers. Final Report 2020. – [https://commission.europa.eu/system/files/2020-11/ccd\\_evaluation\\_final\\_report\\_2020.pdf](https://commission.europa.eu/system/files/2020-11/ccd_evaluation_final_report_2020.pdf) (22.01.2023).
26. Kalamees, P. jt. Lepinguõigus. Tallinn: Juura 2017.
27. Kaldmäe, L., Sinisaar, H. Täitemenetluse võlgnike analüüsi kokkuvõte. Sotsiaalministeerium 2021. – <https://www.sm.ee/uudised-ja-pressiinfo/andmed/uuringud-ja-analuusid#sotsiaalvaldkonna-uuringud-ja-analsid> (15.04.2023).
28. Koll, K. Tarbija kaitsmine tarbijakrediidilepinguga seotud ebamõistlike kulude eest. – *Juridica* 2015/IV.
29. Mak, V., Braspenning, J. Errare humanum est: Financial Literacy in European Consumer Credit Law. *Journal of Consumer Policy* 2012, vol 35(3). – <https://doi.org/10.1007/s10603-012-9198-5> (03.04.2023).
30. Mak, V., Terry, E. Circular Economy and Consumer Protection: The Consumer as a Citizen and the Limits of Empowerment Through Consumer Law. – *Journal of Consumer Policy* 2020, vol 43. – <https://doi.org/10.1007/s10603-019-09435-y> (15.04.2023).

31. OECD. OECD/INFE International Survey of Adult Financial Literacy 2020. – <https://www.oecd.org/financial/education/launchoftheoecdinfeglobalfinancialliteracysurveyreport.htm> (15.04.2023).
32. OECD. OECD/INFE Toolkit for Measuring Financial Literacy and Financial Inclusion 2022. – [www.oecd.org/financial/education/2022-INFE-Toolkit-Measuring-Finlit-Financial-Inclusion.pdf](http://www.oecd.org/financial/education/2022-INFE-Toolkit-Measuring-Finlit-Financial-Inclusion.pdf) (13.04.2023).
33. Padu, K. Muudatused füüsilise isiku maksejõuetuse õiguses: füüsilise isiku maksejõuetuse seadus ning saneerimise ja maksejõuetuse direktiiv. – Juridica 2021/VI.
34. Pukk, K. Võlanõustamisteenuse arendamisest. – Sotsiaaltöö 2022/3. – [https://tai.ee/sites/default/files/2022-09/Sotsiaalto\\_3\\_2022\\_veebi\\_.pdf](https://tai.ee/sites/default/files/2022-09/Sotsiaalto_3_2022_veebi_.pdf) (15.03.2023).
35. Rahandusministeerium. Eesti elanike finantskirjaoskuse edendamise programm aastateks 2013–2020. Tallinn: 2013. Leitav Rahandusministeeriumi kodulehelt – <https://www.fin.ee/finantspoliitika-valissuhted/rahatarkus/strateegiaprogramm> (15.04.2023).
36. Rahandusministeerium. Riik ja omavalitsused, planeeringud. Kohalikud omavalitsused. – <https://www.fin.ee/riik-ja-omavalitsused-planeeringud/kohalikud-omavalitsused> (18.02.2023).
37. Rahandusministeerium. RAHATARK EESTI. Eesti elanike rahatarkuse edendamise strateegia aastateks 2021–2030. Tallinn 2021. – <http://financeestonia.ee/wp-content/uploads/2021/06/Eesti-elanike-rahatarkuse-edendamise-strateegia-aastateks-2021-2030.pdf> (23.03.2023).
38. Rahandusministeerium. Rahatarkus. Strateegiaprogramm. – <https://www.fin.ee/finantspoliitika-valissuhted/rahatarkus/strateegiaprogramm> (15.04.2023).
39. Sihtasutus Kutsekoda. Kutse andjad: Eesti Sotsiaaltöö Assotsiatsioon. – <https://www.kutseregister.ee/ctrl/et/KAO/vaata/10470091> (05.03.2023).
40. Silem, T. Muudatused tarbijakrediidi reklaami regulatsioonis. – Juridica 2015/IV.
41. Sotsiaalhoolekande seaduse eelnõu 98 SE. Seletuskiri. – [https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/aef50e8c-3583-465d-941a-744e0631fee1/Sotsiaalhoolekande%20seaduse%20eeln%C3%B5u%20\(98%20SE%20III](https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/aef50e8c-3583-465d-941a-744e0631fee1/Sotsiaalhoolekande%20seaduse%20eeln%C3%B5u%20(98%20SE%20III) (13.04.2023).
42. Sotsiaalhoolekande seaduse ja tulumaksuseaduse muutmise seadus 704 SE. Seletuskiri – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/875834f8-66ea-4ab8-8732-41c19e348f03> (24.02.2023).

43. Sotsiaalkindlustusamet. Võlanõustamisteenus. Juhend kohaliku omavalitsuse sotsiaaltöö ametnikule. 2020. – [https://sotsiaalkindlustusamet.ee/sites/default/files/content-editors/Jarelevalve/KOV\\_noustamisyksus/volanoustamisteenuse\\_juhend.pdf](https://sotsiaalkindlustusamet.ee/sites/default/files/content-editors/Jarelevalve/KOV_noustamisyksus/volanoustamisteenuse_juhend.pdf) (25.02.2023).
44. Svetiev, Y., Dermineur, E. Kolanisi, U. Financialization and Sustainable Credit: Lessons from Non-Intermediated Transactions? – Journal of Consumer Policy 2022, vol 45 (4). – <https://doi.org/10.1007/s10603-022-09529-0> (16.04.2023).
45. Tarbijakaitseseadus 37 SE. Seletuskiri. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/523b11ef-443a-421c-ad77-12afca358c06/Tarbijakaitseseadus/> (03.04.2023).
46. Varul, P. jt (koost). Võlaõigusseadus II. 2. osa, Võõrandamislepingud (§-d 208-270); 3. osa, Kasutuslepingud (§-d 271-421). Komm vlj. Tallinn: Juura 2019.
47. Võlaõigusseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu 761 SE. Seletuskiri. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/6d8766fc-f9bc-7da0-8398-ecdbcffff3a0/V%C3%B5la%C3%B5igusseaduse%20ja%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seadus> (23.03.2023).
48. Võlaõigusseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus 152 SE. Seletuskiri. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/3c646e4b-594e-4de8-99a5-4c6caebb3299> (23.03.2023).
49. Võlgade ümberkujundamise ja võlakaitse seadus 743 SE. Seletuskiri. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/5512f9ec-6db0-139d-f871-8421606dad23/V%C3%B5lgade+%C3%BCmberkujundamise+ja+v%C3%B5lakaitse+seadus> (19.02.2023).

## KASUTATUD ÕIGUSAKTID

50. Asendustäitmise ja sunniraha seadus. – RT I, 12.07.2014, 29.
51. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2008/48/EÜ, 23. aprill 2008, mis käsitleb tarbijakrediidilepinguid ja millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu direktiiv 87/102/EMÜ.
52. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 2014/17/EL, 4. veebruar 2014, elamukinnisvaraga seotud tarbijakrediidilepingute kohta ning millega muudetakse direktiive 2008/48/EÜ ja 2013/36/EL ja määrust (EL) nr 1093/2010.
53. Finantsinspektsiooni seadus. – RT I, 30.11.2022, 14.
54. Füüsilise isiku maksejõuetuse seadus. – RT I, 20.06.2022, 1.
55. Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. – RT I, 25.06.2021, 8.
56. Krediidiasutuste seadus. – RT I, 17.03.2023, 14.
57. Krediidiandjate ja -vahendajate seadus. – RT I, 03.06.2022, 18.
58. Kutseseadus. – RT I, 13.03.2019, 10.
59. Nõukogu direktiiv, 22. detsember 1986, tarbijakrediiti käsitlevate liikmesriikide õigus- ja haldusnormide ühtlustamise kohta (87/102/EMÜ).
60. Põhiseadus. – RT I, 15.05.2015, 2.
61. Reklaamiseadus. – RT I, 27.02.2022, 5.
62. Sotsiaalhoolekande seadus. – RT I, 06.01.2023, 9.
63. Tarbijakaitseseadus. – RT I, 01.04.2022, 7.
64. Tartu Linnavolikogu. Võlanõustamisteenuse osutamise kord. – RT IV, 23.04.2019, 36.
65. Tsiviilseadustiku üldosa seadus. – RT I, 20.06.2022, 33.
66. Võlanõustaja täienduskoolitus. – RT I, 23.02.2022, 13.
67. Võlaõigusseadus. – RT I, 02.12.2022, 7.
68. Võlgade ümberkujundamise ja võlakaitse seadus. – RT I, 06.12.2010, 1.
69. Äriseadustik. – RT I, 30.11.2022, 7.

## KASUTUTUD KOHTUPRAKTIKA

70. EK C-509/07, Luigi Scarpelli versus NEOS Banca SpA, ECLI:EU:C:2009:255.
71. EK C-58/18, Michel Schyns versus Belfius Banque SA, ECLI:EU:C:2019:467.
72. EK C-449/13, CA Consumer Finance SA versus Ingrid Bakkaus, Charline Bonato, sünninimi Savary, Florian Bonato, ECLI:EU:C:2014:2464.
73. RKPJKo 5-18-7.
74. RKTko 2-14-21710.
75. RKTkm 3-2-1-170-13.
76. RKTko 2-17-7502.
77. RKTko 3-2-1-1-07.
78. RKTko 3-2-1-66-14.
79. RKTko 3-2-1-136-12.