



Õiguskantsler

Teie nr

Meie 26.06.2017 nr 6-1/170193/1702781

Intressi maksmise välistamine alusetult tagasinõutud toetuselt

Austatud avaldaja

Pöördusite õiguskantsleri poole [Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitika rakendamise seaduse](#) (ELÜPS) § 115 lg 2 põhiseaduspärasuse küsimuses. Säte välistab [riigivastutuse seaduse](#) (RVastS) § 23 punkti 1 kohaldamise, mis näeb ette, et alusetult tema käest võetud toetussummalt võib isik nõuda riigilt intressi 6 % aastas.

Mõistes Teie muret, peab siiski tõdema, et ELÜPS § 115 lõiget 2 ei saa pidada põhiseadusvastaseks.

[Eesti Vabariigi põhiseaduse](#) (PS) § 25 järgi on igal ajal õigus nõuda talle õigusvastaselt tekitatud moraalset ja materiaalselt kahju hüvitamist. Põhiseaduse kommentaarides on lähemalt selgitatud: “Põhiseaduse § 25 ei näe ette, millal on tegu kahjuga, millal on kahju vastutava isiku poolt tekitatud (põhjuslik seos), kes on vastutav isik ning milline ja kui suur peab olema hüvitis. Need küsimused peab lahendama seadusandja. Samas moodustavad ajalooliselt välja kujunenud kahju hüvitamise põhimõtted ja õigusriigi printsiibid hüvitis põhiõiguse tuuma, mida seadusandja ei tohi jätta meelevaldselt kaitseta.”¹

ELÜPS § 115 lg 2 ei võta isikult õigust taotlema riigilt kahju hüvitamist, kuid välistab intressi maksmise RVastS § 23 p 1 alusel (alusetu rikastumine). Ehkki otseselt ei ole intressi näol tegu kahju hüvitamisega, saab intressi abil hüvitada osaliselt toetuse alusetust tagasinõudest tekkinud kahju (nt võib isik jääda tagasinõude tõttu võlgu oma võlausaldajatele ning peab tasuma viiviseid). Intress ei ole siiski võimaliku kahjuga vahetult seotud, see ei pruugi katta täielikult tekitatud kahju või võib seda ületada, kui tegelik kahju oli väga väike.

ELÜPS § 115 lõige 2 küll piirab isikule kättesaadavaid võimalusi õigusrikkumisega kaasnenud tagajärgede kõrvaldamiseks ja heastamiseks, kuid piirang ei puuduta hüvitis põhiõiguse tuuma. PS §-st 25 ei tulene seadusandjale kohustust tagada isikule õigusvastaselt tekitatud kahju heastamine just alusetu rikastumise regulatsiooni alusel intressi makstes.

Riigikohtu praktika põhjal võib jõuda järeldusele, et nn automaatse intressi maksmist, samuti inflatsiooni tõttu kaotatud raha maksmist ei peeta avalik-õiguslikus suhtes tekitatud kahju

¹ Pilving, I. Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne. [Kommentaariid § 25 juurde](#), kommentaar 1.1.

hüvitamisel iseenesestmõistetavaks või vältimatuks abinõuks. Riigikohtu halduskolleegium leidis 27.11.2014 asjas nr [3-3-1-66-14](#), punktis 19: “Avalik-õiguslikus suhtes ei ole võimalik nõuda intressi, kui avalik-õiguslik norm ei näe ette intressi maksmise kohustust või õigust selle maksmist nõuda.“ Samuti märkis kohus, et inflatsiooni tõttu kaotatud raha ei ole võimalik avalik-õiguslikus suhtes nõuda: „Kõigepealt pole see ette nähtud ei avalik-õiguslike ega eraõiguslike sätetega. Teiseks on viivis määratud kompenseerima ka inflatsioonikahjusid.“ Kohus leidis siiski, et avalik-õiguslikus suhtes on isikul õigus nõuda riigilt rahalise kohustuse täitmisega viivitamise korral viivist RVastS § 7 lg 1 ja võlaõigusseaduse § 113 alusel.

I.H. kohtuasjas, mis käsitles Teie avalduses kirjeldatud olukorraga analoogset olukorda toetusraha alusetu tagasinõudmisel ja tasaarvestamisel, ei pidanud Riigikohus võimalikuks viivist välja mõista. Riigikohus rahuldab I.H. nõude maksta RVastS § 23 punktis 1 sätestatud intressi, kui võrd valdkondlikes õigusaktides erisäte või eriregulatsioon sel hetkel puudus (RKHKo 20.02.2014 nr [3-3-1-81-13](#)).

01.01.2015 jõustunud ELÜPS-iga välistati RVastS § 23 punktis 1 ettenähtud intressi maksmine. Muudatust ei saa pidada meelevaldseks. Alusetu rikastumise normide eesmärk on tagastada alusetult saadud vara koos asja viljaga (raha puhul on selleks intress). Riigikohus on märkinud, et alusetu rikastumise sätete alusel millegi väljamõistmise eelduseks on see, et asja on saanud see isik, kellele nõue esitatakse (RKHKo 12.11.2008, nr [3-3-1-48-08](#), p 14). Kui võrd toetuse saajatelt tagasi küsitud raha ei laeku riigile² ja riik ei saa tagasinõutud summalt intressi teenida, tuleb intressi välistamist ELÜPS-is sel motiivil lugeda põhjendatuks.

Isikul, kelle käest on toetus alusetult tagasi nõutud, on võimalik taotleda kahju hüvitamist RVastS § 7 jj alusel. Intressi saab taotleda saamata jäänud tuluna (intressitulu) või õigusvastase tegevuse või tegevusetuse tõttu kantud intressikulu hüvitamise vormis, pelgalt inflatsiooni tõttu intressi maksmise nõue ei pruugi aga olla perspektiivikas, arvestades eelkirjeldatud Riigikohtu seisukohti asjas [3-3-1-66-14](#).

Kindlasti on kahju hüvitamist taotleda keerulisem ja aeganõudvam, kui nõuda seaduses sätestatud määras intressi. Nn automaatse intressi maksmine võib olla otstarbekas, et välistada keerukaid ja aeganõudvaid, nii kohtute kui inimeste ressursse kulutavaid kohtuvaidlusi.

Teisalt ei saa õiguskantsler otstarbekuse motiivil sekkuda Riigikogu finantspädevusse. Kahju hüvitamise võimaluste ja ulatuse üle otsustab seadusandja, arvestades mh ka riigi rahalisi võimalusi. Seadus peab leidma optimaalse tasakaalu riigi võimaluste vahel kahju ärahoidmisel ja heastamisel ning kannatanule kahju hüvitamise vajaduse vahel.³

Maaeluministeeriumi ja Riigikogu maaelukomisjon on intressi välistamist põhjendanud lisaks riigipoolse alusetu rikastumise olukorra puudumisele ka sellega, et riigi rahalised ressursid on piiratud, tegemist on valdkonnaga, kus abi andmiseks eraldatava toetusraha üle toimub Euroopa

²Vt [Euroopa Nõukogu ja Komisjoni määruse nr 1306/2013](#), mille art 55 lõike 1 järgi tuleb (Euroopa Põllumajanduse Tagatisfondi (EAGF) puudutavalt maksta eeskirjade eiramise või hooletuse tõttu tagasinõutud summad ja nende juurde kuuluvad intressid makstakse välja makseasutusele ja makseasutus on kohustatud summad kandma EAGFi tulude hulka. Sama määruse artikli 56 lõikes 2 on ette nähtud, et Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfondi (EAFRD) alla kuuluvad liidu rahastamissummad, mis on tühistatud, ja tagasinõutud summad ning nende juurde kuuluvad intressid jaotatakse ümber asjaomasele programmile. Liikmesriik võib siiski liidu tühistatud või tagasinõutud vahendeid uuesti kasutada, kuid vaid sama maaelu arengu programmi raames ettenähtud tegevuste jaoks ja tingimusel, et vahendeid ei jaotata ümber tegevustele, mille suhtes on kohaldatud finantskohandusi. Pärast maaelu arengu programmi lõpetamist maksab liikmesriik tagasinõutud summad tagasi liidu eelarvesse.

³ Pilving, I. Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne, [Kommentaariid § 25 juurde](#), kommentaar 1.2.

Liidu institutsioonide poolt range järelevalve ning mille puhul rakendatav regulatsioon on keeruline.

Eeltoodud põhjendusi arvestades ning seetõttu, et alusetu rikastumise sätete alusel intressi maksmise välistamise korral ei ole tegu hüvitispõhiõiguse tuuma kaitseta jätmisega seadusandja poolt, ei ole ELÜPS § 115 lg 2 vastuolus PS §-ga 25.

Seetõttu lõpeb Teie avalduse alusel alustatud põhiseaduslikkuse järelevalve menetlus.

Siiski on teema jätkuvalt õiguskantsleri tähelepanu all. Valdkonniti on tagastusnõuetelt makstava intressi osas lähenemine väga erinev⁴ ning seejuures tundub puuduvat selge ja arusaadav üldine kontseptsioon. Ehkki eri valdkondades võib tõusetuda vajadus reguleerida intressi maksmist erinevalt olenevalt valdkonna eripärast, peaks nii intressi maksmise üldreegel kui erisused sellest olema selgelt ja arusaadavalt põhjendatud.

Austusega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Kristi Lahesoo 693 8409
Kristi.Lahesoo@oiguskantsler.ee

⁴ Nt maksutagastusnõuetelt makstakse intressi 21,9% aastas, riigivastutuse seaduse alusel 6 % aastas, põllumajandustoetuste tagastusnõuete puhul alates 01.01.2015 intressi ei maksta.