



Õiguskantsler

Esimees Märt Rask
Riigikohus
info@riigikohus.ee

Teie 28.11.2012 nr 3-2-8-1-963-12

Õiguskantsler 19.12.2012 nr 9-2/121639/1205764

**Arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses
Kõrge riigilõiv, põhiseaduslikkuse järelevalve lubatavus**

Austatud Riigikohtu esimees

Pöördusite minu poole ja küsisite tsiviilasja nr 3-2-1-140-12 raames (asja number maa- ja ringkonnakohtus 3-2-1-109-10) arvamust 01.01.2009 kuni 31.12.2010 (ehk apellatsioonkaebuse esitamise ajal 21.01.2010) kehtinud riigilõivuseaduse (RLS) § 56 lg 1, 19 ja lisa 1 sätete põhiseaduspärasuse kohta, mis koostoimes nägid ette kohustuse tasuda tsiviilasjas hinnaga 2 000 000 krooni kuni 2 500 000 krooni apellatsioonkaebuselt riigilõivu 115 000 krooni.

Lisaks esitasite oma kaaskirjas järgmise küsimuse: „Tsiiviilkolleegium leiab, et vajalik on kontrollida seda, kas ja kui kaua on pärast riigilõivu tasumist ja menetluse lõppemist võimalik tugineda tasutud riigilõivu põhiseadusevastasusele.“ Vastan sellele küsimusele oma kirja punktides 5 kuni 10.

Tutvusin Riigikohtu tsiiviilkolleegiumi 21.11.2012 määrusega 3-2-1-140-12 ja elektroonilise kohtuinfosüsteemi (KIS) vahendusel muude kohtuasja materjalidega ning **leian, et:**

- 1. põhiseaduslikkuse järelevalve menetlus 01.01.2009 kuni 31.12.2010 kehtinud RLS § 56 lg 1, 19 ja lisa 1 sätte põhiseaduspärasuse kontrollimiseks ei ole lubatav, kuid**
- 2. PS § 24 lõikega 5 ning PS §-ga 11 ei olnud kooskõlas apellatsioonkaebuse esitamise ajal kehtinud RLS § 56 lg 1, 19 ja lisa 1, mis koostoimes nägid ette kohustuse tasuda tsiviilasjas hinnaga 2 000 000 krooni kuni 2 500 000 krooni apellatsioonkaebuselt riigilõivu 115 000 krooni.**

Selgitan oma seisukohti alljärgnevalt.

Ühtlasi teatan, et ei soovi asja arutamist suulises menetluses.

I Vaidlusalused sätted

Riigilõivuseadus (kehtivus 01.01.2009 kuni 31.12.2010)

§ 56. Hagiavalduse, avalduse ja kaebuse läbivaatamine

(1) Hagiavalduse esitamisel tasutakse riigilõivu lähtuvalt hagi hinnast käesoleva seaduse lisa 1 järgi või kindla summana.

[---]

(19) Tsiviilasjas tehtud maakohtu otsuse peale apellatsioonkaebuse esitamisel tasutakse riigilõivu sama palju, kui tuleb tasuda hagi või muu avalduse esialgsel esitamisel maakohtule, arvestades apellatsioonkaebuse ulatust.

[---]

Lisa 1 riigilõivuseaduse juurde „RIIGILÕIVU TÄISMÄÄRAD AVALDUSE ESITAMISE EEST TSIVIILKOHTUMENETLUSES“

Tsiviilasja hind kuni, k.a	Riigilõivu täismäär kroonides
2 000 000	
2 500 000	115 000

Tsiviilkohtumenetluse seadustik (TsMS)

§ 150. Riigilõivu ja muude kohtukulude tagastamine

(1) Tasutud riigilõiv tagastatakse:

1) enam tasutud osas, kui riigilõivu on tasutud ettenähtust rohkem; [---]

(4) Riigilõivu tagastab kohus, kelle menetluses asi viimati oli, üksnes selle menetlusosalise avalduse alusel, kes riigilõivu tasus või kelle eest riigilõiv tasuti. Käesoleva paragrahvi lõike 1 punktides 2 ja 3 nimetatud juhul arvatakse tagastatavast summast maha asja läbivaatamise kulud. Riigilõiv tagastatakse menetlusosalisele, kes selle pidi tasuma, või tema korraldusel muule isikule.

[---]

(6) Riigilõivu tagastamise nõue lõpeb kahe aasta möödumisel selle aasta lõpust, millal riigilõiv tasuti, kuid mitte enne menetluse jõustunud lahendiga lõppemist.

[---]

II Õiguskantsleri seisukoht

1. Põhiseaduslikkuse järelevalve lubatavus – vaidlusaluse sätte asjassepuutuvus

1. Riigikohtu tsiviilkolleegium tõstas oma 04.10.2012 määruses küsimuse, kas praegusel juhul on lubatav riigilõivu tagastamise taotlus, mis esitati kohtule 12.07.2012 ehk rohkem kui poolteise aasta möödudes kohtuotsuse tegemisest (01.12.2010). Sellest sõltub, kas lugeda asjassepuutuvaks sätteks apellatsioonkaebuse esitamise hetkel 21.01.2010 kehtinud RLS § 56 lg 1 ja lg 19 koostoimes lisaga 1, mis nägid ette riigilõivu määra apellatsioonkaebuse esitamiseks.

2. Säte, mille põhiseaduspärasust Riigikohus hindab, peab olema põhivaidluse lahendamisel asjassepuutuv. Piirav või kohustav norm on asjassepuutuv siis, kui kohus peaks asja lahendades otsustama selle kehtetuse korral teisiti kui selle kehtivuse korral. Lisaks on Riigikohtul õigus ja

kohustus kontrollida, kas kohtule esitatud kaebus oli menetlusnormide kohaselt lubatav.¹ Mittelubatava hagi või kaebuse menetlemine võrdub kohtu omaalgatusega ja peaks olema välistatud, mistõttu peaks olema välistatud ka mittelubatava hagi või kaebuse kohtumenetlusest välja kasvanud põhiseaduslikkuse järelevalve menetlus (tingimusel, et hagi või kaebus oli mittelubatav selle esitamise ajal kehtinud kohtumenetluse seadustiku järgi).² Lisaks tuleb normi asjassepuutuvuse üle otsustamisel hinnata, kas konkreetse normikontrolli algatanud kohus on õigesti tõlgendanud põhiseadusvastaseks tunnistatud normi.³

3. Praegusel juhul esitas apellant taotluse tagastada RLS §-de 12 ja 15 ning TsMS § 150 alusel osa apellatsioonimenetluses tasutud riigilõivust, kuna see oli tema hinnangul tasumise hetkel Põhiseadusega vastuolus; kuid tegi seda mitte apellatsioonkaebuse esitamise hetkel 21.01.2010, vaid alles 12.07.2012. Tsiviilasja lahendamine lõppes Riigikohtu 01.12.2010 otsusega.

4. 05.09.2012 võttis Riigikohus kui asja viimati menetlenud kohus (TsMS § 150 lg 4 lause 1) riigilõivu tagastamise taotluse menetlusse. 04.10.2012 anti asi lahendada tsiviilkolleegiumi kogu koosseisule ning 21.11.2012 Riigikohtu üldkogule, et otsustada, kas riigilõivu tagastamise taotlus on üldse lubatav.

5. Nii on tõusetunud vajadus tõlgendada TsMS § 150 lg 1 punktis 1 ja lõikes 6 sätestatud. Leian, et lõikes 6 ettenähtud riigilõivu tagastamise nõude esitamise tähtaeg laieneb üksnes lõikes 1 nimetatud aluste esinemisel ning selle punkti 1 puhul saab kohus üksnes tuvastada, kas riigilõivu tasuti ettenähtust rohkem, arvestades sellel hetkel kehtinud määramise aluseks olnud korda; ning viimase põhiseaduspärasuses konkreetse normikontrollis ei ole enam tagastamise otsustamise hetkel põhjust kahelda. TsMS § 150 lg 1 p 1 eesmärgiks on lahendada olukordi, mil riigilõivu on tasutud ettenähtust rohkem ehk nii nagu ka praeguse kohtuasja puhul toimus Tallinna Ringkonnakohus oma 06.06.2011 määrusega, mille alusel tagastati apellandile 30 000 krooni enamakstud riigilõivu, kuna 26.01.2010 nõudis kohus ekslikult apellandilt 145 000 krooni suuruse riigilõivu tasumist, kuigi toona kehtinud RLS § 56 lõiked 1 ja 19 ning lisa 1 nägid ette 115 000 krooni suuruse tasumise kohustuse.

6. Riigilõivu tasumise näol on tegemist enne põhivaidluse arutama asumist lahendada tuleva ehk eelmenetluse küsimusega. TsMS § 637 lg 1 p 3 sätestab imperatiivselt, et kohus ei võta apellatsioonkaebust menetlusse, kui riigilõiv ei ole tasutud. Juhul, kui kohtusse pöörduja leiab, et riigilõivu määr või muu kohtuse pöördumise tingimus piirab seda ülemääraselt, võib ta PS § 15 lg 1 ls 2 ja § 24 lg 5 kompleksse kohtusse pöördumise ja edasikaebedeõiguse alusel taotleda kohtult asjassepuutuva seaduse põhiseadusevastaseks tunnistamist. See toimuks kas kohe apellatsioonkaebuse esitamisel või TsMS § 638 lg 9 alusel riigilõivu tähtjaks tasumata jätmisel kohtu koostatud apellatsioonkaebuse menetlusse võtmisest keeldumise määrase vaidlustamisel Riigikohtus 15 päeva jooksul määrase kättetoimetamisest alates (TsMS § 692 lg 2).⁴ Lisaks on ka kohtul endal PS § 15 lõikest 2 ja § 152 lõikest 1 tulenevalt õigus ja kohustus tunnistada asjassepuutuv seadus, muu õigusakt või toiming põhiseadusevastaseks ning see kohustus on kohtul ka siis, kui menetlusosalised ise sellist nõuet oma kohtuasja arutamise käigus ei esita.⁵

7. Kohtusse pöördumise piirangu ulatus ja õiguspärasus peaks olema selge enne kohtuasja lahendamata asumist, et menetlusosalisel oleks võimalik sellest tulenevalt otsustada, kas loobuda

¹ RKÜKo 08.06.2009, [3-4-1-7-08](#), p 23.

² Eesti Vabariigi põhiseadus – kommenteeritud väljaanne; § 15, [kommentaar 4.1.3.3](#).

³ RKPJKo 31.03.2011, nr [3-4-1-19-10](#), p 23.

⁴ Erandlikult lubab TsMS § 329 lg 1 teine lause esitada pärast eelmenetluse lõppemist uusi avaldusi, taotlusi, väiteid, tõendeid ja vastuväiteid esitada üksnes juhul, kui neid ei olnud mõjuval põhjusel võimalik varem esitada.

⁵ RKPJKm 28.05.2008, nr [3-4-1-4-08](#), p 16.

kaebuse esitamisest või mitte.⁶ Riigilõiv on olemuslikult piirang kohtule juurdepääsemisel ning ta ongi relevantne just selles menetlusstaadiumis; riigilõivu peamiseks eesmärgiks on ära hoida põhjendamatud või ka pahatahtlikud hagid, kaebused vms. Selle saavutamiseks ongi seadusandja loonud kindlad tingimused ja korra, sh vaidlustamise tähtjad (vt eelmine kirja punkt). TsMS § 3 lg 1 kohaselt menetleb kohus tsiviilasja juhul, kui isik pöörduv seaduses sätestatud korras kohtusse oma eeldatava ja seadusega kaitstud õiguse või huvi kaitseks, ning TsMS § 4 lg 1 järgi menetleb kohus tsiviilasja üksnes juhul, kui seaduses sätestatud korras on esitatud hagi või muu avaldus (minu allakriipsutused, *IT*). Antud normide näol on tegemist tavapäraste menetlust kujundavate ja piiritlevate reeglitega, mis ühelt poolt suunavad vaidlust lahendama kindlates piirides ja aja jooksul, teisalt aga tagavad üldise õiguskindluse ühiskonnas.

8. Pean erandlikel ja põhjendatud juhtudel teoreetiliselt võimalikuks tõstatada ülemäära kõrget riigilõivu ettenägevate normide Põhiseadusele vastavuse küsimus ka peale vaidluse lõppu menetluskulude kindlaksmääramisel TsMS § 174 lõikes 1 ettenähtud korras ja selle vaidlustamisel õigustatud isiku poolt TsMS §-s 178 ettenähtud alustel ja korras. Selline võimalus peaks siiski jääma erandlikuks ning selle poole kaitseks, kellel ei olnud seni võimalik antud küsimuses oma õiguseid kaitsta (nt kaotanud pool, kelle jaoks ongi menetluskulude suuruse küsimus aktuaalne alles vaidluse lõpus, kui kohus jätab menetluskulud tema kanda).

9. Praegusel juhul tasuti riigilõiv 28.01.2010 apellatsioonkaebust esitades toona kehtinud vaidlusalustes sätetes ettenähtud määras ega kasutatud⁷ seadusega ettenähtud võimalust vaidlustada lõivu ette nägevate riigilõivuseaduse sätete põhiseaduspärasust (kuigi selleks hetkeks oli teada asjaolu, et Riigikohus tunnistas oma 15.12.2009 otsuses [3-4-1-25-09](#) Põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks õigusnormid, mis nägid ette tsiviilasjas riigilõivuna 75 000 krooni tasumise kohustuse; praegusel juhul on kõne all 115 000 krooni suurune ehk viidatud lahendiga võrreldes tunduvalt kõrgem riigilõiv). Riigilõivu täies määras tasumisest võib järeldada, et selle suurus ei takistanud isikul kohtusse pöördumast. Isiku käitumisest võib lisaks järeldada, et ta ei pidanud apellatsioonkaebuse esitamise ajal riigilõivu määra ülemäära kõrgeks, vaid jõudis sellele seisukohale rohkem kui kaks aastat hiljem. Ka kohus ei pidanud toona vajalikuks ise põhiseaduslikkuse järelevalve kontrolli algatada.⁸

10. Leian, et juhul, kui isik ei kasuta oma menetlusõigusi selleks ettenähtud korras ja tähtaja jooksul, tuleb asuda seisukohale, et kohus on selle küsimuse lõplikult lahendanud. Kaebetähtaja ennistamine on lubatav üksnes mõjuval põhjusel.

11. Arvestades, et praegusel juhul ei esitanud isik riigilõivu suurust ettenägeva õigusnormi Põhiseadusele vastavuse vaidlustamise taotlust selleks ettenähtud tähtaja jooksul, ei ole tema sellekohase hiljem esitatud taotluse läbivaatamine muus menetlusstaadiumis lubatav.

⁶ vt ka RKPJKo 01.11.2011 [3-4-1-17-11](#), p 18.

⁷ Isiku subjektiivne võimekus tasuda riigilõivu ettenähtud määras ei tähenda veel automaatselt seda, et lõiv oleks põhiseaduspärase suurusega. Kahtluse korral on võimalik taotleda lõivu suurust ettenägeva õigusnormi põhiseaduspärasuse kontrollimist.

⁸ Pannes end kohtu asemele hagi esitamise ja riigilõivu tasumise ajahetkel 28.01.2010 (ning mitte arvestades alates 01.07.2012 jõustunud märkimisväärselt madalamaid riigilõive), siis võib iseenesest mõista kohtu kaalutlust, miks toona riigilõivu määra ettenägeva normi põhiseaduspärasuse küsimus veel üles ei kerkinud. Konkreetse juhtumi 115 000 krooni suuruse riigilõivu näol ei olnud tegemist riigilõivu ülemmääradega võrreldava, vaid pigem keskmise suurusega summaga (riigilõivu tabeli kõrgeim määr oli 300 000 krooni ning ülemmäär lausa 1 500 000 krooni).

2. Normikontrolli põhjendatus, asjassepuutuvate normide vastavus Põhiseadusele

12. Juhul, kui Riigikohtu üldkogu peab siiski isiku enammakstud riigilõivu tagastamise taotlust lubatavaks ning peab võimalikuks hinnata enne 01.01.2011 kehtinud RLS § 56 lõigete 1 ja 19 ning lisa 1 põhiseaduspärasust osas, milles viidatud sätete kohaselt tuli apellatsioonkaebuse esitamisel tsiviilasjas hinnaga üle 2 000 000 krooni kuni 2 500 000 krooni tasuta riigilõivu 115 000 krooni, siis märgin, et minu hinnangul oli nimetatud normide alusel arvatud riigilõivu suurus ülemäära kõrge piirang kohtusse pöördumiseks.

13. Riigikohus leidis juba 2009. aastal, et norm, milles nähakse ette kohustus tasuta hagilt riigilõivu 75 000 krooni, oli ülemäära kõrge.⁹ Asusin 2010. aastal kehtinud riigilõivude kohta hinnangut andes seisukohale, et haldusajades olid apellatsioonkaebuse esitamiseks nõutavad riigilõivud 15 000 krooni ja 35 000 krooni ülemäära kõrged.¹⁰ 2011. aastal kehtinud riigilõivude kohta asusin seisukohale, et tsiviilasjas apellatsioonkaebuse esitamiseks nõutav riigilõiv 5432,49 eurot (84 746,84 krooni) oli ülemäära kõrge.¹¹

14. Kuna eelnimetatud juhtumite puhul oli tegemist praeguse juhtumiga võrreldes madalamate riigilõivumääradega (praegu 115 000 krooni ehk 7371,80 eurot), ei pea ma vajalikuks esitada põhjalikku analüüsi riigilõivu ettenäinud sätete põhiseaduspärasuse kohta, vaid leian, et minu eelviidatud seisukohtade kaalutlused kohalduvad ka praegusele juhtumile. Lisaks soovin praeguse juhtumi valguses rõhutada, et:

- kuna PS § 24 lõikes 5 sätestatud edasikaebeõigust võib pidada PS § 15 lõikes 1 ja § 24 lõikes 5 sisalduva kompleksse põhiõiguse – õigusliku konflikti kohtuliku lahendamise õiguse – allsüsteemiks, siis on ka edasikaebeõiguse piiramine lubatav üksnes väga kaalukal põhjusel ning muud ratsionaalsena tunduvad põhjused, eesmärgid ja kaalutlused kohtusse pöördumise õiguse piiramist õigustada ei saa;
- eeltoodu kehtib ka tsiviilkohtumenetluse jaoks, kus üle erahuvide seisab avalik huvi, et kohus teeks õigeid ja õiglaseid otsuseid, kuna just tsiviilkohtus näitab kätte normaalse elu ja vaidluse rahumeelse lahendamise piirid (vs. omakohus), kindlustab seeläbi õiglust, korda ja julgeolekut;
- riigilõiv on üksnes üks komponent paljudest sujuva kohtumenetluse saavutamisel;
- riigilõiv on olemuslikult üksnes piirang, mitte aga takistus kohtusse pöördumisel;
- riigilõivuna 115 000 krooni tasumise nõue riivab samaaegselt ka muude põhiõiguste ja – vabaduste kasutamist (nt omandiõigust ja ettevõtlusvabadust), mistõttu on riive nende kasutamisele intensiivne;
- riigilõiv 115 000 krooni oli ülemäära kõrge piirang kohtusse pöördumiseks.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Indrek Teder

⁹ RKPJKo 15.12.2009, nr [3-4-1-25-09](#).

¹⁰ Õiguskantsleri 16.08.2011 arvamused Riigikohtule, kirjad nr [9-2/111079/1104120](#) ja [9-2/111081/1104121](#).

¹¹ Õiguskantsleri 10.04.2012 arvamus Riigikohtule, kiri nr [9-2/120407/1201675](#).