



Õiguskantsler

Esimees Märt Rask
Riigikohus
info@riigikohus.ee

Teie 14.05.2012 nr 4-3-42-12
Õiguskantsler 31.05.2012 nr 9-2/120762/1202622

Arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses Riigilõivuseaduse § 57 lg 14 ja lisa 1

Austatud Riigikohtu esimees

Pöördusite minu poole ja küsisite põhiseaduslikkuse järelevalve asja nr 3-4-1-11-12 raames arvamust riigilõivuseaduse (RLS) § 57 lg 14 ja lisa 1 koostoime regulatsiooni vastavusest Eesti Vabariigi põhiseadusele (Põhiseadus või PS) osas, mis nõuab kuni 575 204,83 eurot maksva kahju hüvitamise nõude puhul (konkreetsel kohtuasjal nõude suurus 520 816,66 eurot) riigilõivuna 17 895,26 euro tasumist.

Leian, et konkreetse normikontrolli raames on RLS § 57 lg 14 ja lisa 1 koostoime regulatsioon vastuolus PS §-s 15 ettenähtud igapäevase kohtusse pöördumise õiguse ning §-s 11 sisalduva proportsionaalsuse põhimõttega.

Selgitan oma seisukohti alljärgnevalt.

Ühtlasi teatan, et ei soovi asja arutamist suulises menetluses.

I Vaidlusalune säte

Riigilõivuseadus

„§ 57. Hagiavalduse, avalduse ja kaebuse läbivaatamine

(14) Halduskohtule kahju hüvitamiseks või alusetu rikastumise teel saadu tagastamiseks kaebuse esitamisel tasutakse riigilõivu 5 protsenti summast, mille väljamõistmist taotletakse, või vara väärtusest, mille tagastamiseks kohustamist taotletakse, kuid mitte alla 15,97 euro ja mitte rohkem kui sama suure hagi hinnaga hagi esitamisel tsiviilkohtumenetluses.

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

Tsiviilasja hind kuni, k.a	Riigilõivu täismäär
511 293,18	16 617,02
575 204,83	17 895,26

II Õiguskantsleri seisukoht

1. Põhiseaduslikkuse järelevalve lubatavus – vaidlusaluse sätte asjassepuutuvus

1. Tallinna Halduskohtu arvates on asjassepuutuvaks sätteks RLS § 57 lg 14 koostoimes lisaga 1, mis näeb ette riigilõivu määra kaebuse 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.
3. Praegusel juhul tuleneb 17 895,26 euro suuruse riigilõivu tasumise kohustus RLS § 57 lg 14 ja lisa 1 koostoime regulatsioonist, mis määrab, kui suurt riigilõivu tuleb maksta kuni 575 204,83 eurose kahju hüvitamise nõude korral. Kui nimetatud normid oleksid Põhiseadusele mittevastavad, hagilt 17 895,26 euro suurust riigilõivu tasuda ei tuleks.
4. Seega on praegusel juhul **asjassepuutuv säte RLS § 57 lg 14 ja lisa 1 koostoime regulatsioon** osas, milles nähakse ette kohustus tasuda kahju hüvitamise nõudelt riigilõivu 17 895,26 eurot.
5. Tallinna Halduskohus algatas põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse § 9 lg 1 järgi. Lisaks määras kohus tasuda tuleva kohtu hinnangul põhiseaduspärase riigilõivu 1000 eurot. Kaebuse esitaja tasus määratud riigilõivu ning kohus võttis hagi menetlusse. Kohus lähtus riigilõivu suurust kindlaks määrates RLS § 57 lõikest 16, mis näeb ette riigilõivu suuruse kaebuse esitamisele maksuhalduri või muu riigiasutuse tegevuse peale maksusummade või maksete määramisel, maksude või maksete sissenõudmisel või sanktsioonide rakendamisel (5 protsenti vaidlustatavast summast, kuid mitte alla 15,97 euro ja mitte üle 958,67 euro). Kohus leidis, et mõlemal juhul on tegemist varalise vaidlusega olukorras, kus rikutud on subjektiivseid avalikke õigusi.
6. Riigikohus on varasemalt selgitanud, et selline kohtu tegevus on õigustatud vajadusest tagada menetlus mõistliku aja jooksul ja võimaldada kohtuasja edasi menetleda ning jõuda ka tsiviilasjas põhimenetluses sisulise lõpplahendini. Samas on Riigikohus mõõnnud, et kuigi olukord, kus kaebuselt pole enne menetlusse võtmist riigilõivu tasutud, on ületatav, tuleks seda siiski vältida, kuna see ei taga menetlusosalisele mh selgust selles, kui palju on vaja kaebuse

esitamisel riigilõivu maksta, ja ei võimalda sellest tulenevalt otsustada, kas loobuda kaebuse esitamisest või mitte.¹

7. Eelmises lõigus nimetatud Riigikohtu konservatiivset seisukohta ei toeta siiski viimase aja kohtupraktika, kus alama-astme kohtud on samaaegselt seaduse põhiseaduslikkuse järelevalve algatamisega ise määranud nende hinnangul põhiseaduspärase suurusega riigilõivu määra ja seda enne Riigikohtu lõplikku seisukohta². **Minu hinnangul on selline kohtupraktika kaugenenud seadusandja määratletud põhimõttest, mille kohaselt on riigilõivu suurus küll kohtumenetluse käigus korrigeeritav, kuid selle nõudmine ja tasumine enne asja sisulist lahendamist seadusandja määratud suuruses (PS § 113) on seaduse absoluutne nõue.**³ Seejuures tuleb nõuda Põhiseadusega kooskõlas oleva riigilõivusumma tasumist. Pean võimalikuks lahendust, kus konkreetse juhtumi väga suurt riigilõivu arvestades võib Riigikohus leida, et ka 2008. aastal kehtinud riigilõivu määr või ka nn lähima regulatsiooni põhimõte ei ole piisav ja kohane põhiseaduspärase riigilõivu määramiseks (või siis leida, et riigilõivu suurus on siiski põhiseaduspärane).⁴
8. Kohtupraktikast nähtuvalt on esimese ja teise astme kohtud asunud seadusandja asemel ise sisustama PS §-s 113 nimetatud riigilõivu olemust ja suurust, lähtudes seejuures mitte ühtselt lähenemisest ja põhimõttest⁵, vaid iga kohtu enda seisukohast ja hinnangust ehk oma siseveendumusest. Selline kohtupraktika võib omakorda kaasa tuua kohtusse pöördujate ebavõrdse kohtlemise ehk erineva ulatusega PS § 15 või § 24 lg 5 põhiõiguse riive.⁶ Samuti ei ole kohtu tegevus tervikuna kohtusse pöörduja jaoks ettenähtav ega –ennustatav.
9. Pean antud küsimust oluliseks, kuna lisaks sellele, et riigilõiv kujutab endast riivet kohtusse pöördumise õigusele, kaasneb sellega ka riive omandiõigusele, ettevõtlusvabadusele ja muude õiguste või vabaduste normaalsele kasutamisele (tasudes kõrget riigilõivu väheneb võimalus muuks tegevuseks). Nii võib kõrge lõivu tasumise kohustus mõjutada vahetult ja intensiivselt äriühingu tegevust; selle tasumise kohustus võib kaasa tuua nii äriühingu majandusraskustesse sattumise või lausa lõpetamise.

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

² Nt Tallinna Ringkonnakohtu 09.03.2012 määrus 2-08-11197, Tallinna Ringkonnakohtu 09.06.2011 määrus 2-08-91997, Tallinna Ringkonnakohtu 19.04.2012 määrus 2-11-42142.

³ Välja arvatud riigilõivuseaduses ettenähtud lõivu tasumisest vabastamise juhud.

⁴ Käesoleval ajal on kõigile kättesaadav ja teada seadusandja kavatsus oluliselt alandada riigilõive, viies nende suurused vastavusse tänase, s.t 2012 Eesti olustikuga. Seetõttu võib täna konkreetset juhul riigilõivu suuruse määramisel olla punktis 5 nimetatud nn lähima regulatsiooni põhimõttega võrreldes kohasem hoopis eelnõus sisalduv määr (konkreetsel juhul oleks riigilõivu suuruseks 4838 mitte aga 1000 eurot, nagu määras halduskohus). Vt Riigilõivuseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu ([206_SE](#)): „Tsviilasja hinna puhul üle 500 000 euro tasutakse riigilõivu 3400 eurot + 0,25 protsenti tsviilasja hinnast, kuid mitte üle 10 500 euro. Kui eelnimetatud tsviilasja hinnaga avaldus esitatakse elektrooniliselt veebilehe [www.e-toimik.ee](#) kaudu, tasutakse riigilõivu 3200 eurot + 0,25 protsenti tsviilasja hinnast, kuid mitte üle 10 000 euro“.

⁵ Lisaks konkreetset juhul kohtu valitud nn lähima või sarnase regulatsiooni põhimõttele on kohtud lähtunud ka RKÜKo 21.11.2011 [3-3-1-22-11](#), p 34 ja 06.03.2012 [3-2-1-67-11](#), p 29 seisukohast, mille kohaselt on riigilõivumäär Põhiseadusega vastuolus olevaks tunnustamise ja normi kohaldamisega tekkivat lünka võimalik täita kuni 31.12.2008 kehtinud riigilõivumäärade kohaldamisega.

⁶ Nt määras Tallinna Ringkonnakohus 09.03.2012 oma määrusega 2-08-11197 216,521,61 eurot maksva apellatsioonkaebuse hinna puhul riigilõivuks 5096,95 ning 87 646,52 eurot maksva apellatsioonkaebuse hinna puhul riigilõivuks 2860,05 eurot (vrdl käesoleval juhul määras halduskohus 575 204,83 eurose kaebuse puhul riigilõivu suuruseks vaid 1000 eurot); Tallinna Ringkonnakohus määras 09.06.2011 määrusega 2-08-91997 2 219 738,86 eurot maksva apellatsioonkaebuse hinna puhul riigilõivu suuruseks 19 173,49 eurot ning 19.04.2012 määrusega 2-11-42142 1 000 000 eurose apellatsioonkaebuse hinna puhul riigilõivu suuruseks 19 173,49 eurot.

10. Nii mõistan küll kujunenud kohtupraktika menetlusökonomilist kaalutlust jätkata kohtumenetlust põhiseaduslikkuse järelevalve algatamisele vaatamata, kuid ei pea probleemivabaks madalama astme kohtute väljakujunenud praktikat määrata enne Riigikohtu vastavat otsust nende hinnangul põhiseaduspärase suurusega riigilõiv.

2. Normikontrolli põhjendus, RLS § 57 lg 14 ja lisa 1 koostoime regulatsiooni vastavus Põhiseadusele

11. Tallinna Halduskohtu algatatud konkreetne normikontroll on põhjendatud juhul, kui Põhiseadusega on vastuolus RLS § 57 lg 14 ja lisa 1 koostoime regulatsioon osas, mille kohaselt on kaebuse esitamisel vaidluse hinna puhul kuni 575 204,83 eurot riigilõivu määr 17 895,26 eurot.

12. Asusin oma 16.08.2011 arvamuses Riigikohtule nr [9-2/111078/1104119](#) seisukohale, et kuni 31.12.2010 kehtinud RLS § 56 lg 11 (analoogne säte kehtiva RLS § 57 lg-ga 14)⁷ alusel arvutatud riigilõivu suurus 8333,33 eurot (130 000 krooni) oli ülemäära kõrge ja seetõttu vastuolus PS § 15 lg-ga 1. Antud kohtuasja lahendis pidas Riigikohus põhiseaduspäraseks kohaldada kuni 31.12.2008 kehtinud lõivu suurust 4425,88 eurot (69 250 kr).⁸

13. Kuna käesoleval juhul on tegemist eelmises lõigus nimetatuga võrreldes märkimisväärselt suurema riigilõivumääraga (17 895,26 eurot), ei pea ma vajalikuks eraldi analüüsi esitada, vaid leian, et minu viidatud arvamuses toodud käsitlused ja seisukohad laienevad ka käesolevale juhule.

14. Kokkuvõtvalt märgin, et:

- kuna PS § 15 lg 1 lauses 1 sisalduva kohtusse pöördumise õiguse näol on tegemist ühe Põhiseadusega kõrgeimat kaitset vajava õigusega, saab selle kasutamist piirata üksnes mõni teine sama tasandi õigus või Põhiseaduse järku väärtus. Seetõttu pean selle õiguse piiramist lubatavaks üksnes menetlusökonomia eesmärgil;
- riigilõiv on üksnes üks komponent paljudest sujuva kohtumenetluse saavutamisel;
- riigilõiv on olemuslikult üksnes piirang, mitte aga takistus kohtusse pöördumisel;
- riigilõivu suuruse määratlemisel 2012. aastal võib 2008. aasta seisuga või nn lähima regulatsiooni põhimõttega võrreldes olla kohasem arvestada Riigikogu menetluses olevaid kavandatavaid riigilõive, mille suurused peaksid vastama kaasaja Eesti ühiskonna ja majanduse oludele ning seadusandja eeldatavale tahtele (vt PS § 113);
- riigilõivuna 17 895,26 euro tasumise nõue riivab samaaegselt ka muude põhiõiguste ja –vabaduste kasutamist (nt omandiõigust ja ettevõtlusvabadust), mistõttu on riive ka nende kasutamisele intensiivne;

⁷ Kuni 31.12.2010 kehtinud RLS § 56 lg 11: „(11) Halduskohtule kahju hüvitamiseks või alusetu rikastumise teel saadu tagastamiseks kaebuse esitamisel tasutakse riigilõivu 5 protsenti summast, mille väljamõistmist taotletakse, või vara väärtusest, mille tagastamiseks kohustamist taotletakse, kuid mitte alla 250 krooni ja mitte rohkem kui sama suure hagi hinnaga hagi esitamisel tsiviilkohtumenetluses. (RK s 10.12.2008 jõust.01.01.2009 - RT I 2008, 59, 330; Riigikohtu Üldkogu o 29.11.2011 Nr. 22 jõust. 29.11.2011 - RT I, 05.12.2011, 1, Riigikohtu üldkogu otsus tunnustab, et riigilõivuseaduse § 56 lõige 11 koostoimes lisaga 1 (1. jaanuarist 2009 kuni 31. detsembrini 2010 kehtinud redaktsioonis), mis nägid ette, et halduskohtule kahju hüvitamiseks kaebuse esitamisel tuli nõudelt 2 500 000 kuni 3 000 000 krooni tasuda riigilõivu summas 130 000 krooni, olid põhiseadusega vastuolus)“

⁸ RKÜKo 29.11.2011 nr [3-3-1-22-11](#), p 34.

- riigilõiv 17 895,26 eurot on ülemäära intensiivne piirang kohtusse pöördumiseks (seda iseäranis halduskohtumenetluse puhul, mil kontrollitakse avaliku võimu tegevuse õiguspärasust).

15. Leian, et RLS § 57 lg 14 ning lisa 1 koostoime regulatsioon, mille kohaselt tuleb kuni 575 204,83 eurot maksva kahju hüvitamise nõude esitamiseks tasuda riigilõivu 17 895,26 eurot, on vastuolus PS §-s 15 ettenähtud kohtusse pöördumise õiguse ning §-s 11 sisalduva proportsionaalsuse põhimõttega.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Indrek Teder