



Õiguskantsler

Esimees Märt Rask
Riigikohus
info@riigikohus.ee

Teie 27.11.2012 nr 4-3-123-12
Õiguskantsler 17.12.2012 nr 9-2/121630/1205745

Arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses Kõrge riigilõiv kohtusse pöördumisel

Austatud Riigikohtu esimees

Pöördusite minu poole ja küsisite põhiseaduslikkuse järelevalve asja nr 3-4-1-30-12 raames (tsiviilasi nr 2-11-27240) arvamust 01.01.2011 kuni 30.06.2012 kehtinud riigilõivuseaduse (RLS) § 57 lg 1 ja lisa 1 sätte põhiseaduspärasuse kohta, mis koostoimes nägi ette kohustuse tasuda tsiviilasjas hinnaga 51 129,31 kuni 57 520,48 eurot (praegusel juhul 51 129,32 eurot) hagiavalduselt ja apellatsioonkaebuselt riigilõivu 4473,81 eurot.

Lisaks esitasite oma kaaskirjas järgmise küsimuse: „Kui isik tasus I kohtuastmes lõivu neis sätetes ettenähtud määras ega vaidlustanud lõivu ette nägevate riigilõivuseaduse sätete põhiseaduspärasust, kas kohus saab II kohtuastmes toimuva menetluse lõpetamisel rahuldada isiku TsMS § 150 lõike 1 punkti 1 alusel esitatud taotluse I kohtuastmes ettenähtust rohkem tasutud riigilõivu tagastamiseks enamtasutud osas põhjusel, et tasutud riigilõiv oli põhiseadusega vastuolus?“

Leian, et vastus küsimusele on eitav (vt ka minu kirja punktid 5 ja 8).

Tutvusin pöördumisele juurde lisatud Tallinna Ringkonnakohtu 20.11.2012 määrusega 2-11-27240 ja elektroonilise kohtuinfosüsteemi (KIS) vahendusel tsiviilasja muude materjalidega ning **leian, et:**

- 1. Tallinna Ringkonnakohtu 20.11.2012 algatatud põhiseaduslikkuse järelevalve menetlus ei ole lubatav,**
- 2. PS § 15 lg 1 lausega 1 ning PS §-ga 11 ei olnud kooskõlas hagi esitamise ajal kehtinud RLS § 57 lg 1 koostoimes lisaga 1 osas, mille alusel tuli tsiviilasjas hinnaga 51 129,31 kuni 57 520,48 eurot tasuda hagiavalduselt riigilõivu 4473,81 eurot.**

Selgitan oma seisukohti alljärgnevalt.

Ühtlasi teatan, et ei soovi asja arutamist suulises menetluses.

I Vaidlusalune säte

Riigilõivuseadus (kehtivus 01.01.2011 kuni 30.06.2012)

§ 57. Hagiavalduse, avalduse ja kaebuse läbivaatamine

(1) Hagiavalduse esitamisel tasutakse riigilõivu lähtuvalt hagihinnast käesoleva seaduse lisa 1 järgi või kindla summana. [---]

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

Tsiviilasja hind kuni, k.a	Riigilõivu täismäär
51 129,31	
57 520,48	4 473,81

»

II Õiguskantsleri seisukoht

1. Põhiseaduslikkuse järelevalve lubatavus – vaidlusaluse sätte asjassepuutuvus

1. Tallinna Ringkonnakohtu arvates on asjassepuutuvaks sätteks hagi esitamise hetkel 10.06.2011 kehtinud RLS § 57 lg 1 koostoimes lisaga 1, mis nägi ette riigilõivu määra hagi 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 tunnistanud normi.³

3. Praegusel juhul esitas hageja mitte hagi esitades 10.06.2011, vaid alles kohtumenetluse kestel 15.11.2012 kohtule taotluse enamakstud riigilõivu tagastamiseks, kuna hageja hinnangul oli hagi esitamise ajal kehtinud riigilõivu määra sätestanud seadus Põhiseadusega vastuolus.⁴

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 Hageja kasutab oma 15.11.2012 taotluses korduvalt viidet 01.01.2011 kuni 30.06.2012 kehtinud RLS § 57 lg 1 ja 22 ning lisa 1 koostoime regulatsioonile ehk ka apellatsioonkaebuse esitamiseks ettenähtud riigilõivu arvutamise aluseks olevale sättele, mis ei ole siiski korrektne. Ilmselgelt on silmas peetud siiski vaid hagi esitamiseks nõutava riigilõivu arvutamise aluseks olevat õigusnormi ehk RLS § 57 lg 1 ning lisa 1 koostoime regulatsiooni.

4. Tallinna Ringkonnakohus oma 20.11.2012 määrusega a) tunnistas Põhiseadusega vastuolus olevaks ja jättis kohaldamata RLS § 57 lg 1 ning lisa 1 sätte, mis koostoimes näevad ette kohustuse tasuda tsiviilasjas hinnaga 51 129,31 kuni eurot hagiavalduselt riigilõivu 4 473,81eurot, b) määras hagi esitamisel tasumisele kuulunud riigilõivuks 2029,19 eurot ning c) algatas põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse.

5. Riigilõivu tasumise näol on tegemist enne põhivaidluse arutama asumist lahendada tuleva ehk eelmenetluse küsimusega.⁵ TsMS § 147 lg 3 ja § 423 lg 1 p 11 sätestavad imperatiivselt, et kohus jätab hagi läbi vaatamata, kui kohtu määratud ajaks ei ole tasutud riigilõivu esitatud nõude eest. Juhul, kui kohtusse pöörduja leiab, et riigilõivu määr või muu kohtuse pöördumise tingimus piirab seda ülemääraselt, võib ta PS § 15 lg 1 ls 2 alusel taotleda kohtult asjassepuutuva seaduse põhiseadusevastaseks tunnistamist. See toimuks kas kohe hagi esitamisel või TsMS § 427 alusel riigilõivu tähtjaks tasumata jätmisel kohtu koostatud hagi läbivaatamata jätmise määruse vaidlustamisel ringkonnakohtus 15 päeva jooksul määruse kättetoimetamisest alates (TsMS § 661 lg 2).⁶ 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.⁷

6. Kohtusse pöördumise piirangu ulatus ja õiguspärasus peaks olema selge enne kohtuasja lahendamata asumist, et menetlusosalisel oleks võimalik sellest tulenevalt otsustada, kas loobuda kaebuse esitamisest või mitte.⁸ Selle saavutamiseks ongi seadusandja loonud ka kindlad tingimused ja korra, sh vaidlustamise tähtjad (vt eelmine kirja punkt). TsMS § 3 lg 1 kohaselt menetleb kohus tsiviilasja juhul, kui isik pöördub 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 tavapärase menetlust kujundavate ja piiritlevate reeglitega, mis ühelt poolt suunavad vaidlust lahendamata kindlates piirides ja aja jooksul, teisalt aga tagavad üldise õiguskindluse ühiskonnas.

7. 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).

8. Praegusel juhul tasus hagi esitaja riigilõivu hagi esitades toona kehtinud vaidlusalustes sätetes ettenähtud määras ega kasutanud⁹ 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

⁵ TsMS § § 423. **Hagi läbivaatamata jätmise alused**

(1) Kohus jätab hagi läbi vaatamata, kui: [---] 11) kohtu määratud ajaks ei ole tasutud riigilõivu esitatud nõude eest;

⁶ 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.

⁷ RKPJKm 28.05.2008, nr [3-4-1-4-08](#), p 16.

⁸ vt ka RKPJKo 01.11.2011 [3-4-1-17-11](#), p 18.

⁹ 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.

kehtetuks õigusnormid, mis nägid ette tsiviilasjas riigilõivuna 4807,69 euro tasumise kohustuse; praegusel juhul on kõne all 4 473,81 eurot euro suurune ehk viidatud lahendiga võrreldava riigilõivuga). Hageja käitumisest võib järeldada, et ta ei pidanud hagi esitamise ajal riigilõivu määra ülemäära kõrgeks, vaid jõudis sellele seisukohale rohkem kui aasta hiljem. Tasudes riigilõivu enne kohtule hagi esitamist, võib järeldada, et selle suurus ei takistanud hagejal kohtusse pöördumist. Ka kohus ei pidanud toona vajalikuks ise põhiseaduslikkuse järelevalve kontrolli algatada.¹⁰

9. 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.

10. Arvestades, et hageja ei esitanud maakohtusse pöördumisel tasuda tuleva riigilõivu suurust ettenägeva õigusnormi Põhiseadusele vastavuse vaidlustamise taotlust selleks ettenähtud tähtaja jooksul, ei ole tema sellekohase hiljem esitatud taotluse läbivaatamine muus menetlusstaadiumis lubatav.

11. Põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse käigus on tõusetunud vajadus tõlgendada TsMS § 150 lg 1 punktis 1 sätestatut. Leian, et antud sätte puhul saab kohus üksnes tuvastada, kas riigilõivu tasuti ettenähtust rohkem, arvestades sellel hetkel kehtinud määramise aluseks olnud korda, mille põhiseaduspärasuses konkreetnes normikontrollis ei ole enam tagastamise otsustamise hetkel põhjust kahelda.

2. Normikontrolli põhjendatus, asjassepuutuvate normide vastavus Põhiseadusele

12. Juhul, kui Riigikohus peab Tallinna Ringkonnakohtu 20.11.2012 algatatud põhiseaduslikkuse järelevalve taotlust siiski lubatavaks,¹¹ märgin, et minu hinnangul oli 01.01.2011 kuni 30.06.2012 kehtinud RLS § 57 lg 1 ja lisa 1 koostoimes kehtinud regulatsioon, mille kohaselt tuli tasuda 51 129,32 eurot maksva hagi esitamiseks riigilõivu 4 473,81 eurot, ülemäära kõrge piirang kohtusse pöördumiseks.

13. Riigikohus leidis juba 2009. aastal, et norm, milles nähakse ette kohustus tasuda hagilt riigilõivu 4807,69 eurot, oli ülemäära kõrge.¹² Asusin 2010. aastal kehtinud riigilõivude kohta hinnangut andes seisukohale, et haldusajades olid apellatsioonkaebuse esitamiseks nõutavad riigilõivud 961,53 ja 2199,22 eurot ülemäära kõrged.¹³ 2011. aastal kehtinud riigilõivude kohta asusin seisukohale, et tsiviilasjas apellatsioonkaebuse esitamiseks nõutav riigilõiv 5432,49 eurot oli ülemäära kõrge.¹⁴ 2012. aastal kehtinud riigilõivude kohta asusin seisukohale, et ülemäära kõrge oli haldusajades tasuda tulev riigilõiv 5485,18 eurot,¹⁵ tsiviilasjas apellatsioonkaebuselt

¹⁰ Pannes end kohtu asemele hagi esitamise ja riigilõivu tasumise ajahetkel 10.06.2011 (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 4 473,81 euro suuruse riigilõivu näol ei olnud tegemist riigilõivu ülemääradega võrreldava, vaid pigem keskmise suurusega summaga (riigilõivu tabeli kõrgeim määr oli 19 173,49 eurot ning ülemäär 95 867,47 eurot).

¹¹ Nt lähtudes menetlusosalise, sh kohtumenetluse lõppemisel menetluskulude kandmiseks kohustatud poole huvide ulatuslikumast kaitsesest.

¹² RKPJKo 15.12.2009, nr [3-4-1-25-09](#).

¹³ Õiguskantsleri 16.08.2011 arvamused Riigikohtule, kirjad nr [9-2/111079/1104120](#) ja [9-2/111081/1104121](#).

¹⁴ Õiguskantsleri 10.04.2012 arvamus Riigikohtule, kiri nr [9-2/120407/1201675](#).

¹⁵ Õiguskantsleri 13.09.2012 arvamus Riigikohtule, kiri nr [9-2/121225/1204267](#).

tasuda tulevad riigilõivud 4793,37 eurot¹⁶ ja 4473,81 eurot¹⁷ ja hagi esitamiseks nõutud riigilõiv 4 793,37 eurot.¹⁸

14. Kuna eelnimetatud juhtumid puudutavad valdavalt II astme kohtule juurdepääsu (mida Riigikohus on pidanud lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõiguseks¹⁹), praegusel juhul on kõne all aga I astme kohtusse pöördumise kui nn absoluutse või ka seadusereservatsioonita põhiõiguse piirang, siis peab viimane olema isiku jaoks kõrgemalt tagatud. Seetõttu ei pea ma vajalikuks esitada põhjalikku analüüsi riigilõivuna 4 473,81 euro nõudmise põhiseaduspärasuse kohta, vaid leian, et minu eelviidatud seisukohtade kaalutlused kohalduvad ka praegusele juhtumile. Lisaks soovin praeguse juhtumi valguses rõhutada, 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 menetlusökoonomia eesmärgil;
- eeltoodu kehtib ka tsiviilkohtumenetluse jaoks, kus üle erahuvide seisab avalik huvi, et kohus teeks õigeid ja õiglaseid otsuseid, kuna just tsiviilkohus 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 4 473,81 euro tasumise nõue riivab samaaegselt ka muude põhiõiguste ja – vabaduste kasutamist (nt omandiõigust ja ettevõtlusvabadust), mistõttu on riive nende kasutamisele intensiivne;
- riigilõiv 4 473,81 eurot on ülemäära kõrge piirang kohtusse pöördumiseks.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Indrek Teder

¹⁶ Õiguskantsleri 27.08.2012 arvamus Riigikohtule, kiri nr [9-2/121138/1203939](#).

¹⁷ Õiguskantsleri 27.08.2012 arvamus Riigikohtule, kiri nr [9-2/121137/1203938](#).

¹⁸ Õiguskantsleri 27.11.2012 arvamus Riigikohtule, kiri nr [9-2/121530/1205421](#).

¹⁹ RKÜKo 12.04.2011, nr [3-2-1-62-10](#), p 38: „[...] PS § 24 lõikes 5 sätestatud edasikaebeõigus on lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõigus.“