



Õiguskantsler

ETTEKANNE nr 4

16.01.2014

Tallinn

**Põhiseaduslikkuse järelevalve 01.01.2009–30.06.2012 kehtinud riigilõivuseaduse normide üle**

Olles korduvalt analüüsinud Eesti Vabariigi põhiseaduse (PS või Põhiseadus) § 139 lõigete 1 ja 2 ning õiguskantsleri seaduse § 1 lõigete 1 ja 2 alusel riigilõivuseaduses, tsiviilkohtumenetluse seadustikus ja halduskohtumenetluse seadustikus sisalduvate riigilõivu suuruste mõõdukust, juhin Riigikogu tähelepanu sellele, et

**õigusriigi põhimõttega ei ole kooskõlas õiguslik olukord, kus kohtumenetluses osalejad peavad taotlema ning kohtutel, kõikidel põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses arvamust andvatel asutustel ja isikutel tuleb jätkuvalt tegeleda küsimusega, kas 01.01.2009–30.06.2012 kehtinud, kuid tänaseks kehtetud riigilõivu määrasid sisaldanud normid olid põhiseaduspärased või mitte.**

Nimetatud õigusliku küsimuse hindamisel arvestasin Riigikohtu seisukohaga riigilõivu põhiseaduspärasuse tõstatamise ajalistest piiridest, mis lubab tänaseks kehtetute riigilõivude kooskõla Põhiseadusega hinnata kuni konkreetsetes kohtuasjas lõpplahendi jõustumiseni.

Kuigi kehtiva seaduse alusel on isikul iseenesest võimalik tõstatada küsimus ka minevikus tema kohtusse pöördumise õigust riivanud riigilõivusumma proportsionaalsusest ning kohtul on õigus algatada selles küsimuses põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetlus, näitavad 01.01.2009–30.06.2012 kehtinud riigilõivude kontrollimiseks alustatud põhiseaduslikkuse kohtumenetluste arv, nendes asjades tehtud Riigikohtu otsused ja veel hindamata riigilõivusummade suhtes senisele kohtupraktikale tuginedes tõenäoliselt tehtavad järeldused, et kohtusüsteem ja menetlusosalised on selles küsimuses (jätkuvalt) ebamõistlikult koormatud. Teisisõnu on õigussüsteem isikule küll loonud õiguskaitse võimaluse tema kohtuasjas põhiseaduslikkuse järelevalve küsimuse tõstatamise õiguse kaudu, kuid minu hinnangul on see riigilõivude probleemi ulatuslikkust arvestades selgelt ebapiisav. Samas ei ole mul piisavalt alust väita, et olemasolev põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse kord oleks riigilõive puudutavas osas ilmselgelt Põhiseadusega vastuolus. Analüüsi tulemusel jõudsin siiski seisukohale, et kujunenud olukord ei vasta õigusriigi põhimõttele.

Seetõttu leian, et seadusandja ei saa piirduda probleemi olemuse möönmisega, vaid tema positiivseks kohustuseks on olla aktiivne ning lahendada n-ö ennetavalt põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses veel mittekонтроllitud 01.01.2009–30.06.2012 kehtinud ja minu hinnangul Põhiseadusega vastuolus olevate riigilõivude põhiseaduspärasuse küsimus. Nii nagu kohtusüsteemil, nii on ka seadusandjal põhiseaduslik ülesanne pakkuda isikutele tõhusat

õiguskaitset ja tasakaalustada teisi võimuharusid.<sup>1</sup> Seadusega tuleks määratleda, et nendes kohtuasjades, milles on algatatud põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetlus 01.01.2009–30.06.2012 kehtinud liiga kõrge riigilõivumäära tõttu või algatataks see kaebetähtaegu arvestades, olid siis kehtinud riigilõivumäärad Põhiseadusega vastuolus osas, mis ülemääraselt piirasid kohtule juurdepääsu. Seda on võimalik teha luues näiteks rakendussäte, mille järgi kuuluks pooleliolevates kohtuasjades automaatselt kohaldamisele seadusandja poolt põhiseaduspäraseks loetav riigilõiv. Sellisel kujul on võimalik vältida uusi korduvaid vaidlusi analoogsetes küsimustes ja tagada isikute mõjusam põhiõiguste kaitse. Samuti saab seeläbi hoida kokku nii kohtumenetluse kui ka muid riigi ressursse, mis kaasnevad konkreetsetes asjades arvamust andvate asutuste ja isikute tööga, lisaks veel ka menetlusosaliste aega ning vähendada nende kulusid.

## I PROBLEEMI KIRJELDUS

1. Esitasin juba 2009. aastal Riigikohtule arvamuse, milles leidsin, et tsiviilvaidluses hooneühistu üldkoosoleku otsuse tühisuse tunnustamiseks I astme kohtusse pöördumiseks 75 000 krooni (4807,69 euro) suuruse riigilõivu nõudmine on Põhiseadusega vastuolus. Riigikohus tunnistas sellises suuruses riigilõivu põhiseadusevastaseks nii selle konkreetse asja raames<sup>2</sup> kui ka 2013. aastal muu hagi esitamiseks.<sup>3</sup> 2010. aastal esitasin liiga kõrge riigilõivu kohta Riigikohtule 3, 2011. aastal 7, 2012. aastal 23 ja 2013. aastal 29 arvamust.<sup>4</sup> Riigikohtu veebilehelt<sup>5</sup> nähtub, et jätkuvalt vaidlustatakse põhiseaduslikkuse järelevalve korras 2009–2012 kehtinud, kuid tänaseks kehtetuid liiga kõrgeid riigilõive ettenäinud riigilõivuseaduse norme, sh uuesti ka 75 000 krooni suuruse riigilõivu põhiseaduspärasust I astme kohtusse pöördumisel, seekord siis 20.12.2009–31.12.2009 kehtinud redaktsioonis.<sup>6</sup> Kuna kohus hindab I ja II kohtuastmes numbriliselt sama riigilõivu põhiseaduspärasust eraldi (piirdudes konkreetse kohtasja asjassepuutuva normiga), siis on võimalik tõstatada täpselt sama riigilõivu suuruse, sh ka 75 000 krooni tasumise kohustust ettenäinud normi põhiseaduspärasuse küsimus ka apellatsiooniasemes.

2. Teatavasti olen mina, on Riigikogu ja lõppastmes ka Riigikohus ise peaaegu kõikidel juhtudel, milles Riigikohus oma sisulise seisukoha kujundas, asunud seisukohale, et kohtusse pöördumiseks ettenähtud konkreetne riigilõiv oli liiga kõrge.

3. Valdavalt on viimase aja Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve lahendid riigilõivude asjades sisult napid ja üksikutes põhjendava osa punktides nentivad, et 01.09.2009–30.06.2012 kehtinud riigilõivumäära ette näinud normid olid ilmselgelt Põhiseadusega vastuolus.<sup>7</sup> Antud ajaperioodi riigilõive on liiga kõrgeks pidanud ka seadusandja.<sup>8</sup>

<sup>1</sup> RKPJKo 10.12.2013, [3-4-1-20-13](#), p 46.

<sup>2</sup> RKPJKo 15.12.2009, [3-4-1-25-09](#).

<sup>3</sup> RKPJKo 04.11.2013, [3-4-1-28-13](#).

<sup>4</sup> Õiguskantsleri Riigikohtule esitatud arvamused liiga kõrget riigilõivu käsitletud põhiseaduslikkuse järelevalve asjades on nähtavad Õiguskantsleri Kantselei [veebilehel](#).

<sup>5</sup> [Taotlused põhiseaduslikkuse järelevalve asjades](#), seis 10.01.2014.

<sup>6</sup> Viide 5, asi nr 3-4-1-35-13.

<sup>7</sup> Nt RKPJKo 23.10.2013, [3-4-1-34-13](#) p-d 11-12: „11. Riigikohus on mitmes lahendis tunnistanud põhiseaduse vastaseks hagiavalduselt tasuda tulnud riigilõivu, mis oli väiksem kui praeguses asjas tasuda tulnud riigilõiv (vt nt Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 10. aprilli 2013. a otsus asjas nr [3-4-1-27-12](#)). Riigikohus on ka põhiseaduse vastaseks tunnistanud apellatsioonkaebuselt tasuda tulnud praeguse asjaga võrreldes sama suure riigilõivu (Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 7. mai 2012. a otsus asjas nr [3-4-1-7-12](#)). Samuti on Riigikohus põhiseaduse vastaseks tunnistanud hagiavalduselt tasuda tulnud sama suure riigilõivu kroonides (Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 11. juuni 2013. a otsus asjas nr [3-4-1-15-13](#)).

12. Riigikohus jääb oma seniste seisukohtade juurde. Eelviidatud otsustes toodud põhjendustel tuleb ka praeguses asjas kohaldamata jäetud normi põhiseadusvastasust tunnistada. Normi ei ole võimalik ega vajalik kehtetuks tunnistada, kuna seadusandja on normi juba ise kehtetuks tunnistanud.“

4. Nii 2012. kui ka 2013. aastal põhiseaduslikkuse järelevalve korras hinnatud riigilõivu suurust ette näinud normide näol (vt minu Riigikogule tehtud ettepaneku nr 25 lisa) oli valdavalt tegemist 01.01.2009–30.06.2012 kehtinud normidega. Mäletatavasti olid need varasemaga võrreldes tunduvalt kõrgemad (nt miinimumsummade osas oli vahe neljakordne (250-lt 1000 kroonile), suurimad summad küündisid lausa kuni 1 500 000 kroonini (96 153,84 euron), ning muudatus kujutas endast tõenäoliselt Riigikogu reaktsiooni üldisele majanduslangusele.

5. Liiga kõrgete riigilõivudega seonduvaid probleeme ja nende mastaapsust rõhutasin juba oma 26.09.2011 [ettekandes nr 3](#) Riigikogule. Märkisin toona, et suure tõenäosusega ei ole Põhiseadusega kooskõlas suur osa riigilõivuseaduse lisa 1 tabelis nimetatud summadest ning et toona kehtinud riigilõivude ülemäära kõrget määra võib pidada üldteada asjaoluks. Asusin seisukohale, et ma ei pea piisavaks seda, kui probleemi lahenduseks on põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse tulemusena konkreetsete lõivude korrigeerimine üksikjuhtumite kaupa, vaid lahendada tuleb probleem tervikuna.

6. Riigikogu võttis 06.06.2012 vastu ja jõustas 01.07.2012 riigilõivuseaduse [muudatused](#), millega alandati märkimisväärselt kohtusse pöördumisel tasuda tulevate riigilõivude suuruseid. Sellist seadusandja tegevust tuleb tunnustada. Samas ei näinud seadusandja ette sõnaselget ja läbimõeldud lahendust nendeks juhtudeks, mil isik, kes on kohtusse pöördunud varasemalt (tasudes ühtlasi enne 01.07.2012 kehtinud seaduse alusel arvatud suurema riigilõivu), esitab kohtule taotluse varasemalt kehtinud riigilõivuseaduse vastava normi põhiseadusevastaseks tunnistamiseks, kohus sellise taotluse rahuldab ja algatab põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse alusel algab tavapärane põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetlus, millesse kaasatakse kõik seaduses nimetatud isikud, asutused ja organid, kes esitavad omapoolsed seisukohad.

7. Kirjeldatud olukorras on kohtud, tuginedes Riigikohtu praktikale kohtumenetluse seaduse normide tõlgendamisel, pidanud **võimalikuks tõstatada riigilõivu suuruse arvutamise aluseks oleva õigusnormi Põhiseadusele vastavuse küsimust kogu kohtumenetluse toimumise ajal selle jõustunud lahendiga lõppemiseni või kuni kahe aasta möödumiseni selle aasta lõpust, millal riigilõiv tasuti** (Riigikohtu tsiviilkohtumenetluse seadustiku §-le 150 antud tõlgendus).

8. Kuigi kohtusüsteemi aktiivsust leidmaks võimalusi kohtusse pöördujate/pöördunute õiguste võimalikult ulatuslikust kaitsest tuleb tunnustada, on eelkirjeldatud praktika kaasa toonud riigilõivude põhiseaduslikkuse järelevalve menetluste arvu jätkuva kasvu. Sellega on omakorda **kaasnenud kohtu ja kõigi põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses arvamust andvate asutuste ja isikute<sup>9</sup> üldine töökoormuse tõus.**

9. Selgitan oma järeldusi järgnevalt üksikasjalikumalt.

---

<sup>8</sup> [Riigilõivuseaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu](#) seletuskirja esimene lause: „Kõnesoleva eelnõu väljatöötamise ajend on ühelt poolt Euroopa riikide hulgas Eesti silmatorkavalt kõrgete riigilõivude alandamise ja kohtutoimingute lõivustamise süsteemi lihtsustamise vajadus [---].“

<sup>9</sup> [Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus](#) § 10.

## II PROBLEEMI TINGINUD ÕIGUSNORMID JA ASJAKOHANE KOHTUPRAKTIKA

**10.** Tsiviilkohtumenetluse seadustiku (TsMS) § 150 näeb ette võimaluse taotleda kohtult enamakstud riigilõivu tagastamist (lg 1) ning seda kuni kahe aasta möödumiseni selle aasta lõpust, millal riigilõiv tasuti, kuid nõue ei aegu enne menetluse jõustunud lahendiga lõppemist (lg 6). Sarnane regulatsioon kehtib ka halduskohtumenetluse seadustikus (§-d 1 ja 104).

**11.** Riigikohus asus 12.04.2011 üldkogu otsuses [3-2-1-62-10](#) seisukohale, et juhul, kui menetlusosaline, kellelt nõutakse riigilõivu tasumist, lõivu suurusega ei nõustu, kuid maksab lõivu menetluse jätkumise huvides siiski ära, saab ta TsMS § 150 lg 1 p 1 ja lg 4 alusel nõuda enamtasutud riigilõivu tagastamist. Oma 28.02.2013 üldkogu otsuses [3-4-1-13-12](#) lisas Riigikohus, et riigilõivu tasunud isik või isik, kelle eest lõiv tasuti, saab enamtasutud riigilõivu tagastamise taotluse esitamisel vähemalt kohtulahendi jõustumiseni nõuda ka PS § 15 lõike 1 alusel kohaldatud riigilõivumäära põhiseaduspärasuse kontrollimist. Teisisõnu on isikul võimalus tõstatada riigilõivu põhiseaduspärasuse küsimust ja nõuda enam tasutud (s.o põhiseadusvastases osas) riigilõivu tagastamist vähemalt kuni kohtulahendi jõustumiseni; seda ka siis, kui ta ei tõstatanud riigilõivu suuruse põhiseaduspärasuse küsimust ei riigilõivu tasumisel eelmenetluses ega ka hiljem põhimenetluse käigus (ehk ei pidanud selle suurust senini ülemääraseks). Sama põhimõttelist käsitlust on Riigikohus rakendanud ka halduskohtuasjades.<sup>10</sup>

**12.** Märgin siinkohal, et erinevalt Riigikohtu enamusest<sup>11</sup> olen seisukohal, et TsMS § 150 lg 1 punkt 1 on mõeldud üksnes varasemalt riigilõivu arvutamisel tehtud vea korrigeerimiseks või ka juhuks, kui varasemalt on tunnistatud konkreetne riigilõivusumma põhiseadusvastaseks. Kuna riigilõivu tasumise kohustus kuulub nn kohtu eelmenetluse küsimuste hulka, siis saab ka selle põhiseaduspärasuse küsimus tõusetada üldjuhul eelmenetluse normide raames ja tähtaegadel. Minu hinnangul saab antud sätte puhul kohus üksnes tuvastada, kas riigilõivu tasuti ettenähtust rohkem, arvestades sellel hetkel kehtinud määramise aluseks olnud korda, mille põhiseaduspärasuses konkreetsetes normikontrollis ei ole enam tagastamise otsustamise hetkel põhjust kahelda.<sup>12</sup> Siiski mõistan Riigikohtu kaalutlusi punktis 11 kirjeldatud järeltulemuste tegemisel, mis lähtuvad kohtusse pöördunud isikute põhiõiguste kaitsest olukorras, kus 01.01.2009–30.06.2012 kehtinud riigilõivud olid üldiselt ja ilmselgelt ülemäära kõrged.

<sup>10</sup> Nt RKÜKo 28.02.2013 nr [3-4-1-13-12](#), p 36.

<sup>11</sup> Kohtunike eriarvamus lahendis [3-4-1-13-12](#), p-d 5 ja 6.

<sup>12</sup> Nt õiguskantsleri 27.11.2012 arvamus nr [9-2/121530/1205421](#): „Riigilõivu tasumise näol on tegemist enne põhivaidluse arutama asumist lahendada tuleva ehk eelmenetluse küsimusega. 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 tähtajaks tasumata jätmisel kohtu koostatud hagi läbivaatamata jätmise määrase vaidlustamisel ringkonnakohtus 15 päeva jooksul määrase kättetoimetamisest alates (TsMS § 661 lg 2). 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.“ Oma 17.12.2012 arvamus nr [9-2/121630/1205745](#) pidasin võimalikuks erandlikel ja põhjendatud juhtudel teoreetiliselt 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).

### III ÕIGUSLIK ANALÜÜS

13. Korrakohase ja sujuva õigusemõistmise tagamine on üks õigusriigi olulisematest tuumikfunktsioonidest, mille kaugem eesmärk on õigusrahu ja õiguskindlus.

14. PS §-de 13, 14 ja 15 koostoimena kehtiv õigus kohtulikule kaitsele hõlmab nii isiku õigust esitada õiguste ja vabaduste rikkumise korral kaebus kohtule kui ka riigi kohustust luua põhiõiguste kaitseks kohane kohtumenetlus, mis on õiglane ja tagab isiku õiguste tõhusa kaitse.<sup>13</sup> Õigussüsteem koos selle rakenduspraktikaga peab tõhusa kaitse realselt ka igapäevase kindlustama. Kohtumenetlus olgu suunatud nn põhiprobleemi (riigilõivu küsimus kuulub eelmenetlusse) lahendamisele ehk ennekõike isikute olulisi õigusi puudutavate vaidluste lahendamisele.<sup>14</sup> Sellega seondub ka kohtu mõistlik töökoormuse tase ehk tegelemine eelkõige põhiasja, mitte aga seda toetavate menetluslike küsimuste lahendamisega. Kohtusüsteem peaks kohtuasja lahendamise sellisena tagama ja mitte tolereerima kohturessursi ja laiemas plaanis avaliku raha ebaotstarbekat kasutust.<sup>15</sup>

15. Kirjeldasin eespool (p-d 7 ja 11) Riigikohtu järjepidevat tõlgendust TsMS § 150 kohta, mille järgi saab riigilõivu suuruse arvutamise aluseks oleva õigusnormi Põhiseadusele vastavuse küsimust tõstatada nii kohtumenetluse käigus selle jõustunud lahendiga lõppemiseni kui ka kuni kahe aasta möödumiseni selle aasta lõpust, millal riigilõiv tasuti. Selle tulemusena on riigilõivude põhiseaduslikkuse järelevalve menetluste arv 01.01.2009–30.06.2012 kehtinud riigilõivude suuruse õiguspärasuse üle jätkuvalt kasvanud (vt ka p 1). Kaasnevalt on seeläbi tõusnud ka kohtu ja kõigi põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses arvamust andvate asutuste ja isikute üldine töökoormus ning menetlusökoonoomia eesmärgi saavutamine on olnud pärsitud.

16. Leian, et kui jätkuvalt on võimalik tõstatada riigilõivumäära ettenägeva õigusnormi ehk kohtusse pöördumise õiguse riive Põhiseadusele vastavuse küsimust nii kohtumenetluse käigus selle jõustunud lahendiga lõppemiseni kui ka kuni kahe aasta möödumiseni selle aasta lõpust, millal riigilõiv tasuti, siis võib eeldada käesoleva ettekande ajandiks olnud olukorra korduvat jätkumist ka edaspidi. Minu ettekande esitamise aja seisuga on Riigikohus põhiseadusevastasust tunnistanud vähem kui poolte 01.01.2009–30.06.2012 kehtinud riigilõivu määra ettenäinud tabeliridade kohta; samuti nähtuvad [Riigikohtu veebilehelt](#) (10.01.2014 seisuga) juba uued riigilõivudega seonduvad põhiseaduslikkuse järelevalve taotlused. Nii hakkavad Riigikohus ja kõik põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses arvamust andvad asutused ja isikud ning menetlusosalised analüüsima, kas 3515,14 euro suurune riigilõiv oli põhiseaduspärane,<sup>16</sup> kuigi Riigikohus on varasemalt tunnistanud sellest väiksema summa (3195,58 eurot) põhiseadusevastaseks. Veel ei ole hinnatud ka nt 3 843,69 euro suuruse riigilõivu põhiseadusvastasust. Olukorra probleemidest ilmestab veel ka teadmine, et esiteks hakatakse arutama numbriliselt sama suure riigilõivu (75 000 krooni, põhiseaduslikkuse järelevalve asi nr 3-4-1-35-13) põhiseaduspärasuse küsimust, mille on Riigikohus 2009. aastal teatud nõuete puhul juba põhiseadusevastaseks tunnistanud. Teiseks tuleb arvestada, et kohus hindab eraldi I ja II kohtuastmes numbriliselt sama riigilõivu põhiseaduspärasust ehk võimalikud on uued vaidlused ka nende normide üle, mille kohta on olemas Riigikohtu seisukoht, aga vastavalt üksnes hagi või apellatsioonkaebust puutuvalt.

17. Arvestades Riigikohtu järjepidevat praktikat ning nii Riigikogu kui ka minu seisukohti 01.01.2009–30.06.2012 kehtinud riigilõivude põhiseaduslikkuse järelevalve asjades, võib teha üldise järelduse, et valdav osa toona kehtinud riigilõivudest olid Põhiseaduse mõttes ülemäära

<sup>13</sup> RKÜKo 16.05.2008, [3-1-1-88-07](#), p 41.

<sup>14</sup> RKPJKo 19.04.2011, [3-4-1-13-10](#), p 54.

<sup>15</sup> RKÜKo 12.04.2011, [3-2-1-62-10](#), p 45.

<sup>16</sup> Põhiseaduslikkuse järelevalve asi nr: 3-4-1-53-13.

kõrged. Samuti võib suure tõenäosusega eeldada, et ka tulevikus jõuab Riigikohus nimetatud perioodil kehtinud riigilõivude osas samale seisukohale.

**18.** Sellise teadmise juures peaks seadusandja kohtusse pöördujate aja- jm kulu vältimiseks, kohtumenetluse ja muul viisil riigieelarve kulude säästlikul viisil kasutamiseks ning õigusrahu saavutamiseks looma regulatsiooni, mis väldiks edaspidi probleemi lahendamist üksikjuhtumi kaupa konkreetsete kohtuasjade pinnalt väljakasvanud põhiseaduslikkuse järelevalve menetluste kaudu. Vastupidisel juhul tolereeriks riik põhiseadusevastase olukorra jätkumist ning kohtusse pöördunutele mittevajaliku menetluskoormuse panemist ja –kulu tekitamist.

**19.** Kordan, et kuna kohtusse pöördumise õigus on üks Põhiseaduse kõrgeimat kaitset vajavatest põhiõigustest, õigusriigi põhimõtte üks Põhiseaduse aluspõhimõtetest ning menetlusökoonomia üks põhiseaduslikku järku õigusväärtustest, siis lasub seadusandjal iseäranis selgelt positiivne tegutsemiskohustus. Riigikohus on konkreetse juhtumi pinnalt leidnud, et kui olemasolev regulatsioon ei sisalda Põhiseadusega nõutavat, on seadusandja tegevusetus põhiseadusevastane.<sup>17</sup>

**20.** Meenutan, et ka varasemalt on seadusandja ja kohtud pidanud võimalikuks kohaldada uut ja leebemat seadust varasema, isiku õigusi enam piirata võimaldanud seaduse alusel tehtud üksikotsuse jätkuvale mõjule ehk täitnud oma positiivset tegutsemiskohustust (praegusel juhul saab rääkida Riigikohtu praktikast järelduvalt jätkuvast kõrgete riigilõivude tõttu kohtusse pöördumise õiguse ülemäärasest riivist).<sup>18</sup> Riigikohus on öelnud, et leebema seaduse tagasiulatuv kohaldamine ei pruugi olla pelgalt ühe isiku küsimus, vaid võib puudutada ka olulist avalikku huvi. Ühtlasi viitas kohus ka avaliku ressursi kulule ning rõhutas, et avalik võim peab vajadusel ilmutama piisavat aktiivsust.<sup>19</sup>

**21.** Leian, et eeltoodud kaalutlustel ja kooskõlas õigusega menetlusele ja korraldusele (PS § 14) ning juhindudes õigusriigi põhimõttest, tuleks seadusandjal luua kohtusse pöördumise õigust austav rakenduskord ehk kindlaks määrata, kas tegelikult oli 01.01.2009–30.06.2012 riigilõivu määras väljenduv kohtuasja hinna ja menetlusökoonomia kogusumma väärtus rohkem sarnane kuni 31.12.2008 kehtinud või alates 01.07.2012 kehtima hakanud oludele. See tähendab ühtlasi seadusandjapoolset hinnangu andmist tänaseks kehtetu riigilõivuseaduse regulatsioonide põhiseaduspärasusele.<sup>20</sup> Kui seadusandja on andnud Riigikohtule volituse tunnistada õigustloov akt selle taotluse esitamise aja hetke seisuga tagantjärei Põhiseadusega vastuolus olevaks, siis saab seda teha ka seadusandja. Seadusandja ega ka kohus ei saa kehtetuks tunnistada norme, mida kehtiv õigus enam ei sisalda, küll aga on võimalik nende põhiseadusevastasust tuvastada<sup>21</sup> ning sellele teatud õiguslik järelem määrata. Sellisel juhul saab seadusandja lähtuda üldisest põhimõttest, et põhiseadusevastast normi ei või kohaldada ega ka aktsepteerida selle jätkuvat faktilist kohaldumist. Ühtlasi saab seadusandja vältida 01.01.2009–30.06.2012 kehtinud riigilõivu suurust ettenäinud normide jätkuvat ühekaupa põhiseadusevastaseks tunnistamisi.

<sup>17</sup>RKÜKo 21.05.2008, [3-4-1-3-07](#), p 33.

<sup>18</sup> Nt lühema aegumistähtaja rakendamine ka enne normi jõustumist tekkinud nõuetele. Võlaõigusseaduse, tsiviilseadustiku üldosa seaduse ja rahvusvahelise eraõiguse seaduse rakendamise seaduse § 9 lg 4. „Tsiivilseadustiku üldosa seaduse § 157 lõikes 1 aegumise kohta sätestatud kohaldatakse ka enne 2011. aasta 1. märtsi tekkinud aegumata nõuetele. Kui enne 2011. aasta 1. märtsi kehtinud tsiviilseadustiku üldosa seaduse § 157 lõike 1 kohane aegumistähtaeg lõpeks varem kui käesoleva lõike esimeses lauses nimetatud tähtaeg, siis kohaldatakse aegumisele enne 2011. aasta 1. märtsi kehtinud tsiviilseadustiku üldosa seaduse § 157 lõiget 1.“

<sup>19</sup> RKHKo 12.06.2013, [3-3-1-80-12](#), p 24.

<sup>20</sup> Riigikohtu volitus sarnasel juhul tuleneb põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse § 15 lg 1 punktist 5, mis annab asja lahendamisel Riigikohtule õiguse tunnistada vaidlustatud õigustloov akt taotluse esitamisel ajal põhiseadusega vastuolus olevaks.

<sup>21</sup> RKPJKo 02.05.2007, [3-4-1-2-07](#), p 23.

22. Olemuslikult on eelmises lõigus kirjeldatud muudatuse näol tegemist juhtumiga, mil seadusandja lahendab seadusega probleemi tagantjäreli. Isikute jaoks soodsama regulatsiooni kehtestamine on Põhiseaduse valguses lubatud.

23. Märgin, et minu seisukohaga arvestamine ei pea tähendama automaatset tagasiulatuvat toimet kõikidele 01.01.2009–30.06.2012 kehtinud riigilõivuseaduse alusel riigilõivu tasunud isikute jaoks, vaid võib piirduda kohtusse pöördunudega, kes on tõstatanud või tõstatavad tasunud riigilõivu suuruse põhiseaduspärasuse küsimuse kohtumenetluse seaduse tähtaegu (Riigikohtu tõlgenduses) arvestades. Teisisõnu ei pea seadusandja andma kõikidele kohtusse pöördunud isikutele tagantjäreli ülemäära palju tasunud riigilõivu tagasi nõudmise õigust; küll aga peaks õigusruum õiglaselt kohtlema isikuid, kes on oma kohtuasja lahendamise käigus kõrge riigilõivu põhiseaduspärasuse tõstatanud või selle tõstatavad. Mõõnan, et muudatusega kaasneb kohtumenetluses osalejate ja osalenute ebavõrdne kohtlemine tulenevalt sellest, kas isik on riigilõivu põhiseaduspärasuse küsimuse tõstatanud või mitte, kuid leian, et selleks esineb mõistlik õigustus.<sup>22</sup>

24. Kui võtta aluseks seadusandja kalkulatsioonid ja tahe alates 01.07.2012 jõustunud [riigilõivuseaduse, tsiviilkohtumenetluse seadustiku ja teiste seaduste muutmise seaduse](#) vastuvõtmisel, siis on minu hinnangul ilmselge,<sup>23</sup> et 01.01.2009–30.06.2012 ei saanud Põhiseadusega kooskõlas olla ükski riigilõiv, mis ületab 10 500 eurot (kehtivas õiguses riigilõivu maksimaalmäär). Kuna Riigikohus on järjepidevalt põhiseadusevastaseks tunnistanud ka sellest summast väiksemad riigilõivumäärad (nt 3195,58; 4154,25 eurot), tuleb seadusandjal lähtuda kaalutlusest, et ka toona kehtinud ja veel põhiseadusevastaseks tunnistamata riigilõivumäär võib siiski olla ülemäära kõrge, kuna asjakohasest riigilõivumäärast vahetult suurem ja väiksem riigilõivumäär on juba kohtus Põhiseaduse vastaseks tunnistatud.<sup>24</sup> Seetõttu ei tohiks sellest suurema määra Põhiseadusega kooskõla seadusandja eeldada.

25. Silmas tuleb pidada, et kuigi riigilõivu eesmärgiks on piirata kohtusse pöördumise põhiõigust, on selle tegelik mõju ulatuslikum, kuna kaasneb riive ka muudele põhiõigustele ja –vabadustele (omandiõigus, ettevõtlusvabadus, isiku majanduslik toimetulek jm).

26. Arvestades seadusandja ulatuslikku kaalutlusruumi riigilõivu põhiseaduspärase suuruse kindlaksmääramisel on mul abstraktselt keeruline hinnata konkreetsete numbriliste lõivumäärade õiguspärasust, saan sellele osutada vaid juhul, kui lõivumäär on ilmselgelt ebaproportsionaalne.

27. Niikaua kuni riigilõivuseadust ja kohtumenetluse seaduseid ei ole muudetud, on tegemist jätkuva ja süveneva probleemiga, mistõttu juhin tähelepanu küsimuse ulatuslikkusele ning kutsun Riigikogu üles astuma samme kohtusse pöördumise õiguse jätkuvalt ülemääse riive kõrvaldamiseks ning kohtusüsteemi ja ka kõikide põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses arvamuse andjate aja- jm ressursikulu säästmiseks.

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Indrek Teder

<sup>22</sup> Vt analoogia RKKKo 30.11.2004, [3-3-1-64-04](#), p 17: „[o]lukord siis, kui üksikakt on adressaadi poolt täidetud enne selle aluseks oleva üldakti põhiseadusevastase tuvastamist Riigikohtus. Selline üksikakt jääb jõusse. Ka ei nõua seadus sellise põhiseadusevastase üldakti alusel antud üksikakti tagasitaitmist haldusorgani enese algatusel.“

<sup>23</sup> Leian, et majanduskriisile vaatamata ei saa sellise lühikese ajavahemiku jooksul riigilõivu kui kohtusse pöördumise põhiõiguse piirangu legitiimne alus sel määral muutuda, mis õigustaks kordades erineva lõivu küsimist.

<sup>24</sup> Vt nt RKPJKo 02.05.2013 nr [3-4-1-9-13](#), p 33; RKPJKo 10.04.2013 nr [3-4-1-27-12](#), p 30.