



Õiguskantsler

ETTEPANEK nr 25

16.01.2014

Tallinn

### **Kehtetute kõrgete riigilõivude jätkuva mõju kohta kohtumenetluses**

Analüüsisin Eesti Vabariigi põhiseaduse § 139 lg 1 ja õiguskantsleri seaduse § 1 lg 1 alusel põhiseaduslikkuse järelevalve korras riigilõivuseaduse, tsiviilkohtumenetluse seadustiku ja halduskohtumenetluse seadustiku riigilõivu suuruse arvutamist reguleerivaid sätteid.

Riigikohus on tunnistanud paljud ajavahemikul 01.01.2009–30.06.2012 kehtinud riigilõivu suurust ettenäinud normid põhiseadusvastaseks ja kehtetuks ning niikaua, kui selles ajavahemikus alustatud kohtuasjad ei ole jõustunud kohtulahendiga lõppenud, on tõenäoline ka suure osa ülejäänud sarnaste normide kehtetuks tunnistamine. Põhiseadusvastasuse tõttu kohaldamata jäetud riigilõivusumma tuleb asendada kohtu hinnangul põhiseaduspärase riigilõivuga. Selleks seadusandja omapoolset juhust andnud ei ole.

Hindasin menetlusseaduste ja riigilõivuseaduse põhiseaduspärasust ja leian, et seadusandlikku sekkumist vajab olukord, kus kohus on tunnistanud riigilõivu suurust ettenägeva normi Põhiseadusega vastuolus olevaks ja peab määrama kohtu hinnangul põhiseaduspärase suurusega uue riigilõivu. Analüüsisin kohtute praktikat uue riigilõivu määramisel, arvestasin oma hinnangu kujundamisel Riigikohtu seisukohaga riigilõivu suurust ettenägeva normi põhiseaduspärasuse küsimuse tõstatamise ajalistest piiridest ning lähtusin muu hulgas asjaolust, et menetlustoimingu tegemise aja põhimõttega kaasneb juba kehtetuks tunnistatud, kuid minu hinnangul Põhiseadusega vastuolus olevate riigilõivu suurust ettenägevate normide jätkuv rakendamine.

Analüüsi tulemusel olen jõudnud seisukohale, et **riigilõivuseadus ning tsiviilkohtumenetluse seadustik ja halduskohtumenetluse seadustik nende koostoimes on vastuolus Eesti Vabariigi põhiseaduse §-dega 3, 11, 12, 13, 14, § 15 lõikega 1 ja § 24 lõikega 5 nende koostoimes osas**, milles need ei näe ette asjakohast regulatsiooni põhiseaduspärase suurusega riigilõivu arvutamiseks olukorras, kus kohus on tunnistanud 01.01.2009–30.06.2012 kehtinud riigilõivu suuruse arvutamist ettenägeva normi põhiseadusvastaseks ja peab määrama uue põhiseaduspärase suurusega riigilõivu.

Tuginedes Põhiseaduse § 142 lõikele 1 ja õiguskantsleri seaduse §-le 17 **teen Riigikogule ettepaneku viia riigilõivuseadus, tsiviilkohtumenetluse seadustik ja halduskohtumenetluse seadustik Põhiseadusega kooskõlla ning võtta kohtusse pöördujate ja pöördunute õiguspäraseks kohtlemiseks ning menetlusökonoomia tagamiseks vastu norm, mis reguleerib riigilõivu suuruse arvutamist juhul, kui kohus on tunnistanud konkreetses kohtuasjas 01.01.2009–30.06.2012 kehtinud riigilõivu suurust ette näinud normi Põhiseadusega vastuolus olevaks ja peab määrama põhiseaduspärase suurusega riigilõivu.**

Selgitan oma kaalutlusi järgnevas analüüsis.

## I PROBLEEMI KIRJELDUS

1. 2012. aastal võttis Riigikohus menetlusse 31 põhiseaduslikkuse järelevalve asja, mille kohta esitasin 23 juhul Riigikohtule tsiviil- ja halduskohtumenetluses ajavahemikul 01.01.2009–30.06.2012 kehtinud liiga kõrget riigilõivu käsitletud arvamuse; 2013. aastal olid vastavad arvud juba 40 ja 29. Peaaegu kõikidel juhtudel, milles Riigikohus oma sisulise seisukoha kujundas, asusin mina, asus Riigikogu (põhiseaduskomisjoni Riigikohtule antud arvamused) ja lõppastmes ka Riigikohus ise seisukohale, et kohtusse pöördumiseks ettenähtud konkreetne riigilõiv oli liiga kõrge. Oma Riigikohtule esitatavaid arvamusi koostades analüüsisin ka põhiseaduslikkuse järelevalve aluseks olnud kohtumääruseid, millest nähtus, kui erinevalt otsustasid kohtud, milline peaks olema põhiseadusevastaseks tunnistatud riigilõivumäära asemel kohtu hinnangul põhiseaduspärane riigilõivu suurus. Ülevaade kohtupraktikast on näha ettepaneku lisast.

2. 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 arvutatud suurema riigilõivu), esitab kohtule taotluse varasemalt kehtinud riigilõivuseaduse vastava normi põhiseadusevastaseks tunnistamiseks, kohus sellise taotluse rahuldab, algatab põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse ja määrab samaaegselt tasuda tuleva põhiseaduspärase riigilõivu suuruse.

3. Selles olukorras on kohtud, tuginedes Riigikohtu praktikale kohtumenetluse seaduse normide tõlgendamisel, pidanud võimalikuks:

a) tõstatada riigilõivu suuruse arvutamise aluseks oleva õigusnormi Põhiseadusele vastavuse küsimust kohtumenetluse jõustunud lahendiga lõppemiseni või kuni kahe aasta möödumiseni selle aasta lõpust, millal riigilõiv tasuti (tsiviilkohtumenetluse seadustiku §-le 150 antud tõlgendus), ning

b) kohaldada riigilõivu suurust ettenägeva normi Põhiseadusega vastuolus olevaks tunnistamisel kohtu hinnangul põhiseaduspärase suurusega riigilõivu määramiseks sellel hetkel enam mitte kehtivat, kuid enne põhiseadusevastase riigilõivu määra kehtestamist ettenähtud, s.o kuni 31.12.2008 kehtinud riigilõivuseaduse vastavaid norme.<sup>1</sup>

4. Tuleb siiski kohe märkida, et kohtupraktika ei ole põhiseaduspärase riigilõivusumma määramisel ühetaoline, vaid mõningatel juhtudel on kohtud pidanud võimalikuks rakendada ka alates 01.07.2012 kehtivat riigilõivu suurust ettenägevat sätet (vt tabel lisas).<sup>2</sup> Seda ilmselt põhjusel, et alates 01.07.2012 kehtestatud riigilõivumäärad on väiksemad kui kuni 31.12.2008 kehtinud riigilõivud.

5. Kuigi kohtusüsteemi aktiivsust leidmaks võimalusi kohtusse pöördunute õiguste võimalikult ulatuslikust kaitsesest tuleb samuti tunnustada, on asjakohase õigusnormi puudumine ja eelkirjeldatud praktika kaasa toonud **a) õigusselgusetuse ning sellest tuleneva isikute**

<sup>1</sup> Nt leidis Tallinna Ringkonnakohus oma 11.12.2013 määruses 2-12-5393, et 9267,18 euro suuruse riigilõivu asemel on Põhiseadusega kooskõlas kuni 31.12.2008 kehtinud riigilõiv suuruses 5096,95 eurot, kuigi juba 01.07.2012 alates oli (vt allmärkus 23) kohtuasja hagihinnale vastav riigilõiv 1900 (e-toimiku kaudu)/2100 eurot.

<sup>2</sup> Tõin juba oma 31.05.2012 arvamuses [nr 9-2/120762/1202622](#) (puudutas juhtumit, mil kohus võttiski aluseks toona veel seaduse eelnõus sisaldunud märkimisväärselt madalama riigilõivu (17 895,26 asemel 1000 eurot)) Riigikohtule välja: „Kohtupraktikast nähtuvalt on esimese ja teise astme kohtud asunud seadusandja asemel ise sisustama PS §-s 113 nimetatud riigilõivu olemust ja suurust, lähtudes seejuures mitte ühtsest lähenemisest ja põhimõttest, 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. Samuti ei ole kohtu tegevus tervikuna kohtusse pöörduja jaoks ettenähtav ega –ennustatav.“

ebavõrdse kohtlemise ning b) kehtetute riigilõivu suurust ette näinud normide (kuni 31.12.2008 kehtinud) jätkuva rakendamise.

6. Selgitan oma järeldusi järgnevalt üksikasjalikumalt.

## II PROBLEEMI TINGINUD ÕIGUSNORMID<sup>3</sup> JA ASJAKOHANE KOHTUPRAKTIKA

7. Tsiviilkohtumenetluse seadustik (TsMS)

### „§ 6. Menetluse aja seadus

Tsiviilasja menetlustoiming tehakse toimingute tegemise ajal kehtiva seaduse järgi.

### § 150. Riigilõivu ja muude kohtukulude tagastamine

(1) Tasutud riigilõiv tagastatakse:

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

[---]

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

[---]“

8. Halduskohtumenetluse seadustik (HKMS)

### „§ 1. Halduskohtumenetlus ja selle normistik

[---]

(3) Käesolevas seadustikus sätestatud juhtudel kohaldatakse halduskohtumenetluses tsiviilkohtumenetluse seadustikku, arvestades halduskohtumenetluse erisusi.

(4) Halduskohtumenetluse toiming tehakse toimingute tegemise ajal kehtiva seaduse järgi.

### § 104. Riigilõivu tasumine ja tagastamine

[---]

(5) Tasutud riigilõiv tagastatakse:

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

[---]

(8) Riigilõivu tagastab kohus, kelle menetluses asi viimati oli, määruse alusel. Käesoleva paragrahvi lõike 5 punktides 2 ja 3 nimetatud juhul arvatakse tagastatavast summast maha asja läbivaatamise kulud. Rohkem tasutud riigilõiv tagastatakse isiku nõudel.“

9. **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

<sup>3</sup> Lisaks järgnevalt nimetatud kohtumenetluse seadustele on asjakohased ka kuni 31.12.2008 ja 01.01.2009–30.06.2012 kehtinud ja alates 01.07.2012 kehtivad riigilõivuseaduse kohtumenetluste jaoks riigilõivu suuruse arutamise aluseks olnud/olevad normid.

eelmenetluses ega ka hiljem põhimenetluse käigus (ehk ei pidanud selle suurust senini ülemääraseks). Sama põhimõttelist käsitlust on Riigikohus rakendanud ka halduskohtuasjades.<sup>4</sup>

**10.** Välja toodud Riigikohtu käsitluse kohaselt on ettepanekus tõstatatu näol seega tegemist jätkuva õigusliku probleemiga. Ajavahemikus 01.01.2009–30.06.2012 alanud kohtumenetlustes võib lõpplahendi jõustumiseni kuluda aastaid ja nii on võimalik ka veel põhiseadusvastaseks tunnistamata riigilõivumäärade põhiseaduspärasuse küsimuse tõstatamine tulevikus.<sup>5</sup> Samuti tuleb kohtutel igas üksikus kohtuasjas otsustada põhiseaduspärase riigilõivusumma üle ka siis, kui kohtusse pöördumise ajal kehtinud riigilõivusumma on juba põhiseadusvastaseks tunnistatud.

**11.** Olukorraks, kui kohus on tunnistanud riigilõivu suurust ettenägeva normi Põhiseadusega vastuolus olevaks ja peab määrama kohtu hinnangul põhiseaduspärase suurusega riigilõivu, on Riigikohus andnud järgmise selgituse: „Kuni 31. detsembrini 2008 kehtinud riigilõivuseaduse kohaselt oleks [---] pidanud oma kaebuselt tasuma riigilõivu [---] 69 250 krooni. Kuigi kaebuse esitamise ajal riigilõivuseaduses sellises suuruses riigilõiv enam ei kehtinud, saab üldkogu arvates siiski täita tekkinud lünga nimetatud lõivumääraga.“<sup>6</sup>

**12.** Viimati viidatud Riigikohtu seisukoht on kohtupraktikas juurdunud ja laialdaselt kasutusel nii madalama astme kohtute<sup>7</sup> kui ka Riigikohtu enda praktikas.<sup>8</sup> Leian, et antud Riigikohtu lahendist ja seisukohast tulenevalt on kehtetud, kuni 31.12.2008 kehtinud normid faktiliselt rakendatavad.

**13.** Pean eelkirjeldatud lahendust siiski problemaatiliseks, kuna varasemalt kehtinud riigilõivu suuruse automaatsel kohaldamisel ei hinda kohus eraldi, kas selle määr on ikka põhiseaduspärane ehk minimaalne eesmärgi saavutamiseks, vaid kohus eeldab selle põhiseaduspärasust. Sellele probleemile on tähelepanu juhtinud ka Riigikohus oma hiljutises lahendis: „[---] leiab, et ringkonnakohtu määratud uus riigilõiv<sup>9</sup> on samuti põhiseaduse vastane [---]. Kollegium ei hinda praeguses põhiseaduslikkuse järelevalve asjas ringkonnakohtu määratud tasuda tulnud riigilõivu põhiseaduspärasust. Kui kaebaja ei nõustu ringkonnakohtu määratud lõivu suurustega, on tal võimalik neile vastu vaielda halduskohtumenetluse seadustikus sätestatud korras (vt ka Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kollegiumi 7. mai 2013. aasta otsus asjas nr [3-4-1-11-13](#), punkt 23).“<sup>10</sup> Teisisõnu, seaduslõnga tõttu „tõukab“ Riigikohtu tõlgendus isikut samas küsimuses järjekordsesse põhiseaduslikkuse järelevalve menetlusse.<sup>11</sup>

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

<sup>5</sup> Silmas tuleb pidada asjaolu, et I ja II kohtuastme numbriliselt sama riigilõivu põhiseaduspärasust hinnatakse eraldi. Nt leidis Riigikohus 07.05.2012 otsuses [3-4-1-7-12](#), et 9267,18 eurot on Põhiseadusega vastuolus apellatsioonkaebuse esitamisel, sama summa jäi aga edasi kehtima I astme kohtusse pöördumisel. Käesoleval ajal ongi Riigikohtus pooleli põhiseaduslikkuse järelevalve menetlus (3-4-1-65-13) hindamaks, kas 9267,18 euro suurune lõiv on I astme kohtusse pöördumisel põhiseaduspärane.

<sup>6</sup> RKÜKo 21.11.2011, [3-3-1-22-11](#), p 34.

<sup>7</sup> Nt Harju Maakohtu 17.04.2012 määrus 2-12-1161: „Maakohus tunnistas tsiviilasjas hinnaga üle 447 381,53 euro kuni 511 293,18 eurot tasutava riigilõivu summas 16 617,02 eurot põhiseadusega vastuolus olevaks ja jättis selle normi kohaldamata. Normi kohaldamata jätmise tõttu on tekkinud lünk õiguse osas, mida kohaldades saaks kohus kindlaks teha, kui palju tuleb asjas riigilõivu tasuda. Riigikohus on leidnud, et tekkinud lünk on võimalik täita kuni 31.12.2008 kehtinud riigilõivumäärade kohaldamisega (vt ka Riigikohtu üldkogu 21.11.2011 otsus kohtuasjas nr 3-3-1-22-11, punkt 34; 06.03.2012 otsus kohtuasjas nr 3-2-1-67-11, punkt 29).“

<sup>8</sup> Nt RKÜKo 11.06.2013, [3-2-1-27-13](#), p 38.

<sup>9</sup> Ehk 5656,18 eurot, RKPJKo 03.10.2013, [3-4-1-24-13](#).

<sup>10</sup> *Ibid*, p 28.

<sup>11</sup> Märgin, et sarnase küsimuse üleskerkimine ei ole tulevikus välistatud ka alates 01.07.2012 kehtivate normide alusel, nt osas, mis näevad ette riigilõivu maksimaalmäärad kuni 10 500 eurot. Ka nendeks juhtudeks ei näe ei riigilõivuseadus ega ka kohtumenetluse seadused kohtuniku jaoks ette juhust Põhiseadusega kooskõlalise riigilõivu suuruse määramiseks. Erinev on siiski see, et 01.01.2009–30.06.2012 kehtinud riigilõivude põhiseadusvastatus on suures osas juba tuvastatud või on see kohtupraktikale tuginedes tulevikus väga tõenäoline (pigem reegel kui erand).

### III ÕIGUSLIK ANALÜÜS

14. Kirjeldasin eespool 01.01.2009–30.06.2012 kehtinud kõrgetest riigilõivu määradest tingitud ja käesoleval ajal jätkuvat ja ulatuslikku probleemi nii kohtusse pöördujate/pöördunute kui ka kohtusüsteemi jaoks.

15. Teatavasti on kohtusse pöördumise õigus<sup>12</sup> (PS § 15, § 24 lg 5) üks Põhiseaduse kõrgeimat kaitset vajavatest põhiõigustest<sup>13</sup> ning menetlusökonoomia üks põhiseaduslikku järku õigusväärtustest<sup>14</sup> – sellega peab arvestama nii seadusandja õigust luues kui ka kohus õigust rakendades.

16. Vaid üheks tingimuseks paljude seast, millega peab kohtusse pöörduja arvestama, on riigilõivu tasumise kohustus. Käsitledes riigilõivu piiranguna kohtusse juurdepääsemisel, peab see vastama kõikidele põhiõiguse piirangu õiguspärasuse tingimustele, s.t nii formaalsetele (s.o pädevus-, menetlus-, vormi- ja määratletuse nõuetele) kui materiaalsetele ehk sisunõuetele.<sup>15</sup>

17. PS §-de 13, 14 ja 15 koostoimena kehtiv õigus kohtulikule kaitsele hõlmab samaaegselt nii isiku õigust kohtusse pöörduda kui ka riigi kohustust luua põhiõiguste kaitseks kohane kohtumenetlus, mis on õiglane ja tagab isiku õiguste tõhusa kaitse.<sup>16</sup> Õigussüsteem koos selle rakenduspraktikaga peab tõhusa kaitse realselt ka igapäevase kindlustama. PS § 12 järgi tuleb sarnases olukorras olijaid kohelda võrdselt ega tohi lubada kellegi meelevaldselt erinevat kohtlemist.

18. Tõdesin probleemi olemust selgitades, et käesoleval ajal ei ole olemas seadusandja kehtestatud asjakohast sätet, millest nähtuks riigilõivu proportsionaalne suurus juhuks, kui kohus on jätnud menetlustoimingu tegemise ajal riigilõivu suurust ettenäinud riigilõivuseaduse sätte kohaldamata ja peab määrama uue põhiseaduspärase suurusega riigilõivu. Laialdane kohtupraktika käsitleb seda õiguslüngana, mida on võimalik täita tänaseks kehtetu, kuid kuni 31.12.2008, s.o enne põhiseadusvastase olukorra kaasatoonud olukorra loonud seaduse jõustamist, kehtinud riigilõivuseaduse normidega. Nagu eespool juba välja toodud, ei ole kohtupraktika siiski täiesti ühene, vaid võimalikuks on peetud kohaldada ka alates 01.07.2012 jõustunud riigilõive.<sup>17</sup>

19. Tutvusin kõigi aastatel 2012 ja 2013 riigilõivu suurust puudutanud põhiseaduslikkuse järelevalve konkreetsete asjadega. Kokkuvõtlik ülevaade on tabeli kujul esitatud ettepaneku lisas.

20. Tabelist ilmneb, kuivõrd erinevalt on kohtunikud põhiseaduspärasest riigilõivu suurust määratlenud. Seetõttu ei ole kohtupraktika ühetaoline, vaid kohus on pidanud võimalikuks rakendada a) kuni 31.12.2008 kehtinud riigilõivu määra, b) alates 01.07.2012 kehtivat riigilõivu määra ning c) kohtu enda hinnangul põhiseaduspärase suurusega riigilõivu määra, mis on veelgi

<sup>12</sup> Kuigi riigilõivu tagastamise menetluses ei ole enam tegu kohtusse pöördumise staadiumiga (isik on juba kohtusse pöördunud ning kogu nõutud riigilõivu tasunud), on Riigikohus korduvalt leidnud, et sellel hetkel saab siiski hinnata, kas kohtusse pöördumise riive oli põhiseaduspärane või mitte. Teisisõnu on Riigikohus kinnitanud kohtusse pöördumise või edasikaebedõiguse riive olemasolu ka juhul, kui riigilõiv oli enne Põhiseaduse vastasuse väite esitamist juba tasutud (RKPKo11.06.2013 nr [3-4-1-15-13](#), p 22).

<sup>13</sup> Kirjeldasin õigusemõistmise ja kohtusse pöördumise olemust ja olulisust pikemalt oma 26.09.2011 Riigikogule tehtud [ettekandes](#) kõrgetest riigilõivudest (vt p 9 jj).

<sup>14</sup> RKPKo 15.12.2009, [3-4-1-25-09](#), p 23.

<sup>15</sup> Ka Riigikohus on varasemalt selgitanud, et põhiõigust riivav riigilõivu tasumise kohustus peab olema formaalselt ja materiaalselt Põhiseadusega kooskõlas ning rõhutanud mõlema aspekti tähtsust. *Ibid.*, p 20.

<sup>16</sup> RKÜKo 16.05.2008, 3-1-1-88-07, p 41.

<sup>17</sup> Nt Tartu Halduskohtu 10.08.2012 määrus haldusasjas 3-12-1356, Tallinna Ringkonnakohtu 03.10.2012 otsus tsiviilasjas 2-09-43824, Tallinna Ringkonnakohtu 30.05.2013 otsus tsiviilasjas 2-10-48441.

väiksem kui alates 01.07.2012 kehtima hakanud riigilõivuseaduses. Ülekaalus on siiski need lahendid, kus kohus on aluseks võtnud kuni 31.12.2008 kehtinud riigilõivu määra.

**21.** Mõistes küll kohtute menetlusökonomilist kaalutlust võtta otsustamisel aluseks seadusandja enne 2009. aastat määratletud riigilõivu suurus, ei pea ma õigusriigile kohaseks õigusruumi, mis võimaldab niivõrd erineva ulatusega kohtusse pöördumise põhiõiguse piirangut. Teisisõnu toob kohtusse pöördumise õiguse erineva ulatusega riive kaasa see, et kohtunikud on vabad asendama kohaldamata jäetud põhiseadusvastase lõivumäära asemel nende hinnangul põhiseaduspärase lõivumääraga, mis üldjuhul küll lähtub enne 01.01.2009 kehtinud seadusest, aga mitte alati (ebavõrdse kohtlemise aspekt). **Leian, et sellises olukorras ei ole riigilõivu suurust ehk põhiõiguse piirangut ettenägev õigus kohtumenetluses osaleja jaoks ettenähtav, määratletud ehk õigusselge. Samuti ei kohtle nn lünka täitev õigus kõiki menetlusosalisi võrdselt** (rääkimata nendest ajavahemikul 01.01.2009–30.06.2012 kohtusse pöördunudest või kohtukulude koosseisus oleva teise menetlusosalise tasutud riigilõivu hüvitamiseks kohustatud isikutest, kes enne kohtupraktika tekkimist ei osanud tõstatada riigilõivusumma põhiseaduspärase küsimust ja seda ei teinud omal algatusel ka kohtud), vaid sõltuvalt konkreetse kohtuniku siseveendumusest võimaldab kas soodsamat või ebasoodsamat lahendit (PS § 12). Näiteks tunnistas Riigikohus 11.06.2013<sup>18</sup>, et 5448,72 eurot oli I astme kohtusse pöördumisel riigilõivuna põhiseadusevastaselt kõrge; oma 12.09.2013 otsuses<sup>19</sup> kordas Riigikohus, et kuna sama riigilõivuseaduse norm, mis nägi ette I astme kohtusse pöördumiseks riigilõivuna 5448,72 euro nõudmist, oli juba tunnistatud põhiseadusevastaseks, siis oli see põhiseadusevastane ka konkreetsel juhul. Kui vaadata kohtute poolt kohaldamata jäetud normi asemel määratud uusi, kohtu hinnangul Põhiseadusega kooskõlas olevaid riigilõive, siis esimesel juhul<sup>20</sup> oli selleks 2636,36, teisel<sup>21</sup> aga 1000 eurot (seejuures oli tsiviilasja hind teisel juhtumil isegi suurem). Esimesel juhul võttis kohus aluseks 2008. aastal kehtinud riigilõivumäära, teisel juhul leidis kohus, et kohaldada tuleb mõistlikku lõivu. Rohkem näiteid on näha ettepaneku lisas olevast tabelist (sh minetus üldisest põhimõttest, mille kohaselt suureneb hagihinna kasvades proportsionaalselt ka riigilõiv).

**22.** Kordan, et riigilõiv on vaid üks kohtusse pöördumise põhiõiguse piirangutest. Üldise käsitluse kohaselt tuleb põhiõiguse piirang kehtestada seadusandliku aktiga (PS § 3) ning selle suurust põhjendada, et riive ei oleks suurem kui eesmärgi (riigilõivude puhul menetlusökonomia ja Riigikohtu hinnangul ka menetlusosalise poolt kohtukulude tasumises osalemise põhimõtte) saavutamiseks minimaalselt vajalik (proportsionaalsuse nõue, PS § 11). Seetõttu peab iga konkreetne riigilõivu numbrisumma kohtumenetluses olema majanduslikult mõõdetav ja põhjendatav. Mõõnan, et konkreetne lõivumäär on teatud ulatuses hinnanguline (menetlusökonomia eesmärgi osas) ja seadusandjal on selle sisustamiseks kaalutlusruum, kuid vähemalt numbrilise suuruse ulatuses peaks olema võimalik põhjendatust teada. Teisisõnu kehtib nii nagu mistahes muu põhiõiguse piirangu puhul, ka riigilõivu puhul põhiseaduslik proportsionaalsuse nõue. Selle kohaselt peab kohtunik igal konkreetsel juhul hindama, kas tema määratav riigilõivu suurus seda ka on. Lisaks peab kohus arvestama põhiõiguse piirangu ulatuse kindlaks määranud seadusandja loodud piire (põhiõiguse piirangu seadusliku aluse nõue, PS § 3), mida aga konkreetse piirangu jaoks olemas ei ole. Segadust suurendab lisaks kuni 2009 kehtinud ja alates 01.07.2012 kehtivate riigilõivude erinevus.

**23.** Vaadates seaduslõnga täitmisel kohaldatud kohtute hinnangul põhiseaduspärase suurusega riigilõive (vt lisa), siis nii mõnegi puhul võib minu hinnangul tekkida kahtlus, kas ka kohaldamata jäetud riigilõivusummast väiksem n-ö uus riigilõiv, mis on *de facto* kuni

<sup>18</sup> RKPJKo 11.06.2013, [3-4-1-15-13](#).

<sup>19</sup> RKPJK 12.09.2013, [3-4-1-26-13](#).

<sup>20</sup> Pärnu Maakohtu 16.04.2013 määrus 2-10-51549.

<sup>21</sup> Tallinna Ringkonnakohtu 30.05.2013 otsus 2-10-48441.

31.12.2008 kehtinud riigilõiv, on ikka põhiseaduspärase suurusega.<sup>22</sup> See aga tähendab menetlusosalise jaoks „võimalust“ taotleda kohtult järjekordse põhiseadusliku järelevalve menetluse algatamist samas küsimuses (vt ka kirja punkt 13). Samuti väljendub selles kuni 31.12.2008 kehtinud ja tänaseks kehtetu õiguse jätkuva rakendamise võimalus.

24. Selline olukord on minu hinnangul puudutatud isikute hulka ja kohtusse pöördumise õiguse kaalukust silmas pidades äärmiselt ebamõistlik ja Põhiseadusega vastuolus ning vajab seetõttu seadusandja sekkumist.

**25. Kokkuvõtvalt leian, et PS §-de 3, 11, 12, 13, 14, § 15 lõikega 1 ning § 24 lõikega 5 nende koostoimes ei ole kooskõlas õigusnormi puudumine, mis näeb ette riigilõivu suuruse arvutamise olukorras, kus kohus on jätnud põhiseadusevastasuse kaalutlusel 01.01.2009–30.06.2012 kehtinud riigilõivu ettenägeva normi kohaldamata ja peab määrama põhiseaduspärase suurusega riigilõivu.**

26. Märgin, et enne 01.10.2009 kehtinud ja alates 01.07.2012 kehtivad riigilõivud on erineva suurusega. Seetõttu on seadusandjal vaja otsustada, kas nende perioodide osas on muutunud mingid alustingimused, mis toovad kaasa erineva hinnangu riigilõivu suurusele – teisisõnu kohtusse pöördumise riive mõõdukusele.

27. Soovin lõpetuseks märkida, et probleem liiga kõrgetest riigilõivudest on oma ulatuselt märksa suurem kui selles ettepanekus tõstatatud sätte puudumine. Minu hinnangul ei ole õigusriigi põhimõttega kooskõlas tänane õigusruum, mille kohaselt tegelevad jätkuvalt kohtud, kõik põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses arvamust andvad asutused ja isikud ning menetlusosalised küsimusega, kas tänaseks kehtetud 01.01.2009–30.06.2012 kehtinud riigilõivu määrasid sisaldanud normid olid põhiseaduspärased. Seetõttu leian, et seadusandja positiivseks kohustuseks on mitte olla kõrvaltvaataja, vaid olla aktiivne ning lahendada n-ö ennetavalt põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses veel mittekontrollitud 01.01.2009–30.06.2012 kehtinud ja minu hinnangul Põhiseadusega vastuolus olevate riigilõivude põhiseaduspärasuse küsimus. Käsitlen seda küsimust eraldi oma Riigikogule esitatavas ettekandes nr 4 (põhiseaduslikkuse järelevalve 01.01.2009–30.06.2012 kehtinud riigilõivuseaduse normide üle).

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Indrek Teder

<sup>22</sup> RKPJKo 03.10.2013, [3-4-1-24-13](#), p 28. Märkisin oma 09.10.2013 Riigikohtule saadetud arvamuses [9-2/131263/1304314](#) mh järgmist: „Konkreetses kohtasjas määras Harju Maakohus oma 04.09.2013 määruses 2-11-9524 kohtu hinnangul põhiseaduspäraseks riigilõivu suuruseks 5768,03 eurot. Leian, et kuna Riigikohus on korduvalt tunnistanud põhiseadusevastaseks riigilõivuseaduse norme, mille alusel tuli tasuda riigilõivu samas suurusjärgus või isegi vähem (leides ühtlasi, et ka väiksem lõiv võimaldab saavutada nii menetlusökonoomia kui ka õigusemõistmise kulutuste kandmisest osavõtu eesmärgi), siis tekitab ka 04.09.2013 määratud riigilõivu suurus 5768,03 eurot vähemalt kahtluse selle põhiseaduspärasusest.“

	<b>Lahendi number</b>	<b>Kohtuasja hind eurodes (kuni k.a)</b>	<b>Põhiseadusega vastuolus olevaks tunnistatud riigilõivu suurus</b>	<b>Kohtu hinnangul põhiseaduspärane riigilõivu suurus</b>	<b>Alates 01.07.2012 kehtiva riigilõivu suurus<sup>23</sup></b>
<b>1.</b>	11.04.2013 <a href="#">3-4-1-31-12</a> Tln Rngk 04.12.2012 m 2-11-26939	28 760,24 – 31 955,82	3195,58  I ja II kohtuaste	1406,06	850/1000
<b>2.</b>	19.02.2013 <a href="#">3-4-1-28-12</a> Tln Rngk 12.11.2012 m 2-12-4380	44 738,15 – 51 129,31	4154,25  I kohtuaste	850	850/1000
<b>3.</b>	10.04.2013 <a href="#">3-4-1-30-12</a> Tln Rngk 20.11.2012 m 2-11-27240	51 129,31 – 57 520,48	4473,81  I kohtuaste	2029,19	950/1 100
<b>4.</b>	30.10.2012 <a href="#">3-4-1-14-12</a> Tln Rngk 16.07.2012 m 2-08-4366	51 129,31 – 57 520,48	4473,81  II kohtuaste	2029,19	950/1 100
<b>5.</b>	30.10.2012 <a href="#">3-4-1-14-12</a> Tln Rngk 13.06.2012 m 2-11-17899	57 520,48 – 63 911,64	4 793,37  II kohtuaste	2029,19	950/1 100
<b>6.</b>	10.04.2013 <a href="#">3-4-1-27-12</a> Tln Rngk 16.10.2012 m 2-11-17899	57 520,48 – 63 911,64	4793,37  I kohtuaste	2412,66	950/1 100
<b>7.</b>	04.11.2013 <a href="#">3-4-1-28-13</a>  Tln Rngk 04.06.2013 m 2-09-5724	57692,31 – 64102,56 (900 000 – 1 000 000 krooni)	4807,69 (75 000 krooni) I kohtuaste	2412,66	950/1 100
<b>8.</b>	07.05.2012 <a href="#">3-4-1-7-12</a> Tln Rngk 09.03.2012 m 2-08-11197	63 911,64 – 95 867,47	5432,49  II kohtuaste	2860,05	950/1 100
<b>9.</b>	11.06.2013 <a href="#">3-4-1-15-13</a>  Pärnu MK 16.04.2013 m 2-10-51549	64 102,56 – 96 153,84 (1 000 000 – 1 500 000 krooni)	5448,72 (85 000 krooni) I kohtuaste	2636,36	950/1 100
<b>10.</b>	12.09.2013 <a href="#">3-4-1-26-13</a>  Tln Rngk 30.05.2013 o 2-10-48441	64 102,56 – 96 153,84 (1 000 000 – 1 500 000 krooni)	5448,72 (85 000 krooni) I kohtuaste	1000	950/1 100

<sup>23</sup> Tabelist nähtuvad erinevad riigilõivu määrad tulenevalt avalduse esitamise viisist, mis kehtisid ajal, mil kohus määras kindlaks kohtu hinnangul põhiseaduspärase suurusega riigilõivu. Riigikohus tunnistas oma 10.12.2013 otsuses [3-4-1-20-13](#) RLS § 57 lõiked 1 ja 15 ning lisa 1 (alates 01.07.2012 kehtivas redaktsioonis) Põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks osas, mis sätestas tsiviilkohtumenetluses avalduse muul viisil esitamisel kohustuse tasuda riigilõivu suuremas määras kui avalduse elektroonilisel esitamisel veebilehe [www.e-toimik.ee](http://www.e-toimik.ee) kaudu. Seetõttu on Riigikohtu otsuse jõustumisest alates võrdsustunud lisa 1 tabeli kolmanda veeru osalise kehtetuse tõttu selle lõivumäärad teise veeru lõivumääradega; teisisõnu kohaldatakse teise veeru lõivumäärasid sõltumata avalduse esitamise viisist.



	<b>Lahendi number</b>	<b>Kohtuasja hind eurodes (kuni k.a)</b>	<b>Põhiseadusega vastuolus olevaks tunnistatud riigilõivu suurus</b>	<b>Kohtu hinnangul põhiseaduspärane riigilõivu suurus</b>	<b>Alates 01.07.2012 kehtiva riigilõivu suurus</b>
<b>11.</b>	12.09.2013 <a href="#">3-4-1-19-13</a>  Tartu Rngk 17.04.2013 m 2-08-639	64 102,56 – 96 153,84 (1 000 000 – 1 500 000 krooni)	5448,72 (85 000 krooni) II kohtuaste	2 636,36	950/1 100
<b>12.</b>	11.12.2012 <a href="#">3-4-1-11-12</a> Tartu Halduskohtu 10.08. 2012 m 3-12-1356	109 703,69	5485,18  I kohtuaste	750	1 300/1 500
<b>13.</b>	05.03.2013 <a href="#">3-4-1-29-12</a> Tln Rngk 14.11.2012 m 2-11-19467	95 867,47 – 127 823,29	6391,16  I kohtuaste	3531,12	1 300/1 500
<b>14.</b>	18.04.2013 <a href="#">3-4-1-5-13</a>  Tln Rngk 19.02.2013 m 2-10-66775	96 153,84 – 128 205,13 (1 500 000 – 2 000 000 krooni)	6410,26 (100 000 krooni) I kohtuaste	3307,43	1 300/1 500
<b>15.</b>	02.10.2013 <a href="#">3-4-1-22-13</a> Pärnu Maakohtu 23.05.2013 m 2-12-7357	127 823,30 – 159 779,12	7349,83  I kohtuaste	1500	1 600/1 800
<b>16.</b>	11.12.2012 <a href="#">3-4-1-23-12</a> Tln Rngk 03.10.2012 o 2-09-43824	127 823,30 – 159 779,12	7349,83  II kohtuaste	1500	1 600/1 800
<b>17.</b>	04.11.2013 <a href="#">3-4-1-33-13</a>  Harju Maakohtu 19. 07. 2013 m 2-10-15802	128 205,13 – 160 256,41 (2 000 000 – 2 500 000 krooni)	7371,79 (115 000 krooni) I kohtuaste	1600	1 600/1 800
<b>18.</b>	12.09.2013 <a href="#">3-4-1-18-13</a> Tln Rngk 09.05.2013 m 2-10-3272 ja 17.05.2013 m 2-10-6145	128 205,13 – 160 256,41 (2 000 000 – 2 500 000 krooni)	7371,79 (115 000 krooni) I kohtuaste	3990,38  4090,34	1 600/1 800
<b>19.</b>	30.10.2012 <a href="#">3-4-1-14-12</a> Tln Rngk 11.06.2012 m 2-11-9843 ja Tln Ringk 13.06.2012 m 2-11-29293	159 779,12 – 191 734,94	8308,51  II kohtuaste	4314,04  4537,73	1 600/1 800
<b>20.</b>	07.05.2013 <a href="#">3-4-1-11-13</a> Harju Maakohtu 26.03.2013 m 2-11-18715	159 779,12 – 191 734,94	8308,51  I kohtuaste	4649,57	1 600/1 800
<b>21.</b>	28.10.2014 <a href="#">3-4-1-37-13</a>  Harju Maakohtu 27.08.2013 m 2-10-30342 ja Tln Rngk 29.08.2013 m 2-09-11030	160 256,41 – 192 307,69 (2 500 000 – 3 000 000 krooni)	8333,33  I kohtuaste	4 649,57  4314,04	1 600/1 800

	<b>Lahendi number</b>	<b>Kohtuasja hind eurodes (kuni k.a)</b>	<b>Põhiseadusega vastuolus olevaks tunnistatud riigilõivu suurus</b>	<b>Kohtu hinnangul põhiseaduspärane riigilõivu suurus</b>	<b>Alates 01.07.2012 kehtiva riigilõivu suurus</b>
22.	07.05.2012 <a href="#">3-4-1-7-12</a> Tln Rngk 09.03.2012 m 2-08-11197	191 734,94 – 223 690,76	9267,18  II kohtuaste	5096,95	1 900/2 100
23.	02.05.2013 <a href="#">3-4-1-9-13</a> Tln Rngk 22.03.2013 m 2-10-8956	223 690,76 – 255 646,59	10 225,86  I kohtuaste	5432,49	2 500/2 700
24.	29.10.2013 <a href="#">3-4-1-40-13</a>  Harju Maakohtu 04.09.2013 m 2-11-9524	224 358,97 – 256 410,26 (3 500 000 – 4 000 000 krooni)	10 256,41 (160 000 krooni) I kohtuaste	5768,03	2 500/2 700
25.	03.10.2013 <a href="#">3-4-1-24-13</a>  Tln Rngk 29.05.2013 o 3-10-866	224 358,97 – 256 410,26 (3 500 000 – 4 000 000 krooni)	10 256,41 (160 000 krooni) I ja II kohtuaste	5656,18	2 500/2 700
26.	18.12.2012 <a href="#">3-4-1-24-12</a> Tln Rngk 03.10.2012 m 2-12-21831	255 646,59 – 287 602,41	11 184,53  I kohtuaste	5991,72	2 500/2 700
27.	11.06.2013 <a href="#">3-2-1-27-13</a>	287 602,42 – 319 558,24	12 782,32 II kohtuaste	6662,79	2 500/2 700
28.	18.10.2012 <a href="#">3-4-1-15-12</a> Harju Maakohtu 18.06.2012 m 2-12-19832	319 558,24 – 383 469,89	14 060,56  I kohtuaste	2500	2 500/2 700 kuni 3 200/3 400
29.	18.12.2012 <a href="#">3-4-1-25-12</a> Harju Maakohtu 08.10.2012 m 2-12-14676	319 558,24 – 383 469,89	14 060,56  I kohtuaste	2700	2 500/2 700 kuni 3 200/3 400
23.	18.11.2013 <a href="#">3-4-1-51-13</a> Harju Maakohtu 26.09.2013 m 2-12-3257	383 469,89 – 447 381,53	15 338,79  I kohtuaste	3 400	3 200/3 400
	22.10.2013 <a href="#">3-4-1-31-13</a>  Tln Rngk 20.06.2013 m 2-10-24182	384 615,38 – 448 717,95 (6 000 000 – 7 000 000 krooni)	15 384,61 (240 000 krooni) I kohtuaste	8164,71	3 200/3 400
24.	20.06.2012 <a href="#">3-4-1-9-12</a>  Harju Maakohtu 17.04.2012 m 2-12-1161	447 381,53 – 511 293,18	16 617,02  II kohtuaste	8803,83	3 200/3 400
25.	11.12.2012 <a href="#">3-4-1-11-12</a> Tallinna Halduskohtu 07.05.2012 m 3-11-2040	511 293,18 – 575 204,83	17 895,26  I kohtuaste	1000	3 200/3 400

	<b>Lahendi number</b>	<b>Kohtuasja hind eurodes (kuni k.a)</b>	<b>Põhiseadusega vastuolus olevaks tunnistatud riigilõivu suurus</b>	<b>Kohtu hinnangul põhiseaduspärane riigilõivu suurus</b>	<b>Alates 01.07.2012 kehtiva riigilõivu suurus</b>
<b>26.</b>	04.11.2013 <a href="#">3-4-1-41-13</a> Tartu Maakohtu 10.09.2013 m 2-11-3352	511 293,18 – 575 204,83	17 895,26  II kohtuaste	4 154,90	3 200/3 400
<b>27.</b>	18.10.2012 <a href="#">3-4-1-15-12</a>  Harju Maakohtu 22.06.2012 m 2-12-24487	575 204,83 – 639 116,48	19 173,49  I kohtuaste	10 085,06	3400 eurot + 0,25 protsenti tsiviilasja hinnast, kuid mitte üle 10 500 euro
<b>28.</b>	28.02.2013 <a href="#">3-4-1-13-12</a>  Tln Rngk 12.06.2012 m 3-10-1173	Üle 639 116,48	3% tsiviilasja hinnast, kuid mitte rohkem kui 95 867,47  II kohtuaste	11 040,74	3400 eurot + 0,25 protsenti tsiviilasja hinnast, kuid mitte üle 10 500 euro
<b>29.</b>	20.06.2012 <a href="#">3-4-1-10-12</a> Tln Rngk 19.04.2012 m 2-11-42142  28.06.2012 <a href="#">3-4-1-12-12</a> Tln Rngk 25.05.2012 o 2-10-2569	Üle 639 116,48	3% tsiviilasja hinnast, kuid mitte rohkem kui 95 867,47  I kohtuaste	19 173,49	3400 eurot + 0,25 protsenti tsiviilasja hinnast, kuid mitte üle 10 500 euro