



ÕIGUSKANTSLER

Märt Rask
Riigikohtu esimees
info@riigikohus.ee

Teie 15.02.2011 nr 4-3-12-11
Õiguskantsler 5.04.2011 nr 9-2/101944/1101748

Täiendav arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 3-4-1-13-10

Lugupeetud härra Rask

Täna Teid kirja eest, milles palute minult täiendavat arvamust põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 3-4-1-13-10. Märkisite, et kõnesoleva asja edasiseks lahendamiseks on Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi hinnangul vajalik anda menetlusosalistele võimalus täiendada oma arvamusi küsimuses, kas riigilõivuseaduse 01.01.2009 kuni 31.12.2010 kehtinud redaktsiooni § 56 lg 13, mis sätestab riigilõivu suuruse, on kooskõlas põhiseaduse § 15 lõikega 1.

Olles analüüsinud nimetatud normi, leian, et

- 1. riigilõivuseaduse 01.01.2009 kuni 31.12.2010 kehtinud redaktsiooni § 56 lg 13 ei ole põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 3-4-1-13-10 asjassepuutuv norm;**
- 2. juhul, kui Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium peab siiski vajalikuks võtta seisukoht riigilõivuseaduse 01.01.2009 kuni 31.12.2010 kehtinud redaktsiooni § 56 lg 13 põhiseadusele vastavuse kohta, siis leian, et vaidlusalune norm on põhiseadusega kooskõlas.**

Kordan, et ei soovi asja arutamist suulises menetluses.

I Asjaolud ja menetluse käik

1. Kuigi kirjeldasin käesolevas põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses tähtsust omavaid asjaolusid oma 13.12.2010 esitatud arvamuses nr 9-2/101944/1007185, toon siinkohal veel kord esile asjaolud, mis omavad tähendust riigilõivuseaduse (edaspidi: RLS) 01.01.2009 kuni 31.12.2010 kehtinud redaktsiooni § 56 lg 13 asjassepuutuvuse ja põhiseadusele vastavuse hindamisel.
2. Riigikogu võttis 10.12.2008 vastu tsiviilkohtumenetluse seadustiku ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse, mille § 38 punktiga 18 muudeti RLS § 56 lõiget 13. Pärast nimetatud muudatuse jõustumist 01.01.2009 sätestas RLS § 56 lg 13, et kaebuse esitamisel maksuhalduri või muu riigiasutuse tegevuse peale maksusummade või maksete määramisel, maksude või maksete sissenõudmisel või sanktsioonide rakendamisel tasutakse riigilõivu 5 protsenti vaidlustatavast summast, kuid mitte alla 250 krooni ja mitte üle 15 000 krooni.

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. info@oiguskantsler.ee www.oiguskantsler.ee

3. RLS § 56 lg 13 redaktsioon, mis jõustus 01.01.2009, tunnistati kehtetuks Riigikogus 22.04.2010 vastu võetud riigilõivuseadusega (§ 356), mis jõustus 01.01.2011. Hetkel kehtiv riigilõivuseadus sätestab, et kaebuse esitamisel maksuhalduri või muu riigiasutuse tegevuse peale maksusummade või maksete määramisel, maksude või maksete sissenõudmisel või sanktsioonide rakendamisel tasutakse riigilõivu 5 protsenti vaidlustatavast summast, kuid mitte alla 15,97 euro ja mitte üle 958,67 euro (§ 57 lg 16). Ümardatuna vastavad praegu kehtivas RLS § 57 lõikes 16 sätestatud riigilõivumäärade piirid kuni 31.12.2010 kehtinud RLS § 56 lõikes 13 sätestatud määradele.

4. Viimsi Merekodu OÜ esitas 20.07.2010 Tallinna Halduskohtusse kaebuse Maksu- ja Tolliameti Põhja maksu- ja tollikeskuse 16.04.2010 maksuotsuse nr 12.3-3/11046-21 tühistamise nõudes. Viimsi Merekodu OÜ taotles kaebuselt riigilõivu tasumisest vabastamist summas 15 000 krooni ning RLS § 56 lg 13 (kuni 31.12.2010 kehtinud redaktsioonis) ja halduskohtumenetluse seadustiku (edaspidi: HKMS) § 91 lg 1 põhiseadusele (edaspidi: PS) vastavuse kontrollimist.

5. Tallinna Halduskohus otsustas 27.10.2010 määrusega asjas nr 3-10-1871 vabastada Viimsi Merekodu OÜ riigilõivu tasumisest ning võtta Viimsi Merekodu OÜ kaebuse menetluse. Seejuures jättis halduskohus HKMS § 25 lõikele 10 tuginedes kohaldamata HKMS § 91 lg 1 lause 2 osas, milles see kohustab ka ajutiselt maksejõuetut äriühingut tõendama oma maksujõuetust pankrotiotsuse või kohtumäärusega, millega pankrotimenetlus on lõpetatud raugemise tõttu, kui võlgnikul ei jätku vara pankrotikulude katteks. Halduskohus edastas määruse põhiseaduslikkuse järelevalve menetluseks Riigikohtule. Seejuures ei jätnud halduskohus kohaldamata ega tunnistanud põhiseadusega vastuolus olevaks RLS § 56 lõiget 13, mille põhiseadusele vastavuse kontrollimist kaebaja samuti taotles.

6. Tallinna Halduskohus leidis, et 27.10.2010 määruse tegemise ajal kehtinud RLS § 56 lg 13 on küll põhikohtuasjas asjassepuutuv säte, kuid asus seisukohale, et see on põhiseadusega kooskõlas ega algatanud vaidlusaluse sätte suhtes põhiseaduslikkuse järelevalve menetlust. Täpsemalt leidis halduskohus, et seoses RLS § 56 lg 13 formaalse põhiseadusele vastavusega küsitavusi ei esine, kuna RLS § 56 lg 13 on vastu võetud Riigikogu koosseisu häälteenamusega, nagu see vastavalt PS § 104 lg 2 punktile 14 kohtumenetlust reguleerivate seaduste puhul nõutud on.

7. Asudes kontrollima 01.01.2009 kuni 31.12.2010 kehtinud RLS § 56 lg 13 materiaalselt põhiseadusele vastavust, leidis Tallinna Halduskohus, et vaidlusalune säte riivab kaebaja põhiõigust tõhusale õiguskaitsele (PS § 15 lg 1 koostoimes §-ga 14), mis peab tagama õiguste lünkadeta kaitse. Selle põhjenduseks märkis kohus: „Kaitseala riive on selle ebasoodus mõjutamine. Praegusel juhul seisneb ebasoodus mõjutamine selles, et RLS § 56 lg 13 kehtestab kaebajale kohustuse tasuda kaebuse esitamisel riigilõivu 15 000 krooni ning HKMS § 91 lg 1 järgi saab kaebajat sellest kohustusest vabastada vaid seoses pankrotimenetlusega.“

8. Tallinna Halduskohus leidis, et eelnimetud põhiõiguse riive eesmärk on riigilõivu tasumise kohustusega vältida liigsete ja pahatahtlike kaebuste esitamist. See osutab menetlusökonomiale, mis on üldine riigilõivude sätestamise eesmärk hagide ja kaebuste puhul. Osutades Riigikohtu ja Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikale, asus Tallinna Halduskohus seisukohale, et 01.01.2009 kuni 31.12.2010 kehtinud RLS § 56 lõikel 13 on legitiimne eesmärk, kuna menetlusökonomia on tulenevalt põhiseaduse XIII peatükist põhiseaduslikku järku õigusväärus.

9. Seejärel analüüsis kohus 01.01.2009 kuni 31.12.2010 kehtinud RLS § 56 lg 13 vastavust PS §-st 11 tulenevale proportsionaalsuse põhimõttele ning märkis: „Kohus on seisukohal, et riigilõivu,

summas 15 000 krooni, tasumise kohustus on sobiv ja vajalik ja abinõu menetlusökonoomia tagamiseks. RLS § 56 lõikest 13 saab järeldada, et riigilõivu, suurusega 15 000 krooni, tuleb isikul maksta, kui ta vaidlustab kohtus maksusumma, mille suurus algab 300 000 kroonist, sõltumata maksuhalduri poolt tasumiseks määratud maksusumma ülempiirist. Käesoleval juhul vaidlustas kaebaja halduskohtus talle maksuotsusega määratud maksusumma suurusega 1 982 000 krooni ning selliselt nõudelt riigilõivu, 15 000 krooni, tasumise kohustust ei saa pidada ka ebaproportsionaalselt suureks.“

10. Lisaks Tallinna Halduskohtu seisukohtadele 01.01.2009 kuni 31.12.2010 kehtinud RLS § 56 lg 13 põhiseadusele vastavuse kohta pean vajalikuks korrata kohtu poolt tuvastatud faktilisi asjaolusid, mis on olulise tähtsusega vaidlusaluse sätte põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse (edaspidi: PSJKS) § 14 lõikes 2 sätestatud asjassepuutuvuse kriteeriumile vastavuse kontrollimisel.

11. Nimelt tuvastas Tallinna Halduskohus oma 27.10.2010 määrusega, et:

- ajavahemikus 19.03.2010 (s.o enne maksuotsuse tegemist, mille tühistamist kaebaja taotleb) kuni 15.09.2010 (s.o pärast kaebuse esitamist) ei ole kaebaja pangakontol tehinguid toimunud;
- kohtusse pöördumise ajal, 19.07.2010 oli kaebaja pangakonto seis -14 379 853,42 krooni ning 06.10.2010 oli kaebaja pangakonto seis -15 305 204,84 krooni;
- kaebajal puudus sularaha kassas, mida kinnitas Tallinna Halduskohtu hinnangul kaebaja pearaamatu konto 10111 „kassa“ väljatrükk;
- kaebajal oli seisuga 06.10.2010 Maksu- ja Tolliameti andmetel maksude ja maksete võlg kokku 1 965 605,94 krooni ning võlgnetavatelt maksusummadelt oli arvatud arvestuslik intress 448 120,26 krooni;
- kaebajale kuulub mitu kinnistut, millele on seatud keelumärked kinnistute käsutamise keelamiseks, kuid ükski isik, kelle kasuks on kinnistutele keelumärked seatud, polnud kohtu andmetel esitanud kaebaja suhtes pankrotiavaldust.

II Vaidlusalune säte

12. Riigilõivuseadus sätestas 01.01.2009 kuni 31.12.2010 kehtinud redaktsioonis:

„§ 56 Hagiavalduse, avalduse ja kaebuse läbivaatamine

[...]

(13) Kaebuse esitamisel maksuhalduri või muu riigiasutuse tegevuse peale maksusummade või maksete määramisel, maksude või maksete sissenõudmisel või sanktsioonide rakendamisel tasutakse riigilõivu 5 protsenti vaidlustatavast summast, kuid mitte alla 250 krooni ja mitte üle 15 000 krooni.“

III Õiguskantsleri seisukoht

1. Normikontrolli lubatavus – vaidlusaluse sätte asjassepuutuvus

13. Tallinna Halduskohus asus põhiseaduslikkuse järelevale asja nr 3-4-1-13-10 aluseks olevas määruses seisukohale, et 01.01.2009 kuni 31.12.2010 kehtinud RLS § 56 lg 13 on põhivaidluses asjassepuutuv, ent põhiseadusega kooskõlas. Ka Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi peab vaidlusalust sätet asjassepuutuvaks õiguskantsleri PSJKS § 14 lg 2 tähenduses, nagu järeldub Teie 16.02.2011 kirjast, millega palute menetlusosalistel täiendada oma arvamusi

küsimuses, kas riigilõivuseaduse 01.01.2009 kuni 31.12.2010 kehtinud redaktsiooni § 56 lg 13, mis sätestab riigilõivu suuruse, on kooskõlas PS § 15 lõikega 1.

14. Ma ei nõustu kohtute seisukohaga, et vaidlusalune säte on käesolevas põhiseaduslikkuse järelevalve asjas PSJKS § 14 lg 2 tähenduses asjassepuutuv säte, järgnevatel põhjustel.

15. Vastavalt PSJKS § 14 lõikele 2 on kohtu poolt algatatava konkreetse normikontrolli lubatavuse eelduseks vaidlusaluste sätete asjassepuutuvus põhivaidluse lahendamisel. Riigikohtu seisukoha järgi on oluline, et Riigikohtule taotluse esitanud kohus oleks veendunud, et just seda seadust või muud õigusakti tuleb vaidluse lahendamisel kohaldada ning igasugune muu lahendus on välistatud.¹ Normi asjassepuutuvust on Riigikohus sisustanud läbi normi otsustava tähtsuse: „Seadus on otsustava tähtsusega siis, kui kohus peaks asja lahendades seaduse Põhiseadusele mittevastavuse korral otsustama teisiti kui seaduse Põhiseadusele vastavuse korral.“²

16. Tallinna Halduskohus lahendas oma 27.10.2010 määrusega esmalt Viimsi Merekodu OÜ taotluse riigilõivu tasumisest vabastamiseks (resolutsiooni p 1), jättes seejuures kohaldamata HKMS § 91 lg 1 lause 2 osas, milles see kohustab ka ajutiselt maksejõuetut äriühingut tõendama oma maksujõuetust pankrotiotsuse või kohtumäärusega, millega pankrotimenetlus on lõpetatud raugemise tõttu, kui võlgnikul ei jätku vara pankrotikulude katteks (resolutsiooni p 4). Seega on antud juhul „kohtuasjaks“ ehk põhivaidluseks PSJKS § 14 lg 2 tähenduses kaebaja riigilõivust vabastamise taotluse lahendamine, mitte kohtu otsustus selle kohta, kas võtta Viimsi Merekodu OÜ kaebus menetlusse.

17. Leian, et riigilõivust vabastamise taotluse lahendamisel ei olnud kuni 31.12.2010 kehtinud RLS § 56 lg 13 otsustava tähtsusega, kuna seda õigusnormi ei tule kohaldada, kui kaebaja esitab halduskohtusse kaebuse esitamisel taotluse riigilõivust vabastamiseks. Nimelt on kaebaja vastavalt RLS § 56 lõikele 13 ja HKMS § 84 lõikele 1 kohustatud tasuma riigilõivu muu hulgas siis, kui ta ei ole esitanud taotlust riigilõivust vabastamiseks või kohus vastavat taotlust ei rahulda. Ehk teisisõnu öeldes on HKMS § 91 lg 1, mis reguleerib riigilõivu tasumisest vabastamist, erisätteks RLS § 56 lõikele 13 ja HKMS § 84 lg 1 suhtes *lex specialis derogat lex generali* põhimõtte tähenduses.

18. Juhin tähelepanu ka Tallinna Halduskohtu määrusega tuvastatud asjaolule, et kaebaja vastas HKMS § 91 lg 1 lauses 1 sätestatud maksejõuetuse tunnustele – ta oli faktiliselt võimetu tasuma riigilõivu. Täpsemalt tuvastas kohus, et kaebajal puudus raha või vara, mida saanuks realiseerida, et saada raha riigilõivu tasumiseks. Käsitlesin seda asjaolu lähemalt oma 13.12.2010 esitatud arvamuses.³ Seega ei olnud Viimsi Merekodu OÜ kaebuse esitamisel võimeline tasuma riigilõivu sõltumata sellest, kui suur on riigilõivumäär.

19. Eeltoodust lähtudes asun seisukohale, et Tallinna Halduskohtu otsus kaebaja riigilõivust vabastamise taotluse kohta ei sõltunud (kuni 31.12.2010 kehtinud) RLS § 56 lg 13 põhiseadusele vastavusest, mistõttu pole vaidlusalune säte asjassepuutuv PSJKS § 14 lg 2 mõttes.

¹ RKPJKm 03.07.2008, nr 3-4-1-9-08, p 15.

² RKÜKo 28.10.2002, nr 3-4-1-5-02, p 15.

³ Õiguskantsleri 13.12.2010 arvamus nr 9-2/101944/1007185, punktid 18 – 24.

2. Normikontrolli põhjendatus

20. Juhuks, kui Riigikohus peab eeltoodust hoolimata vajalikuks võtta seisukoht 01.01.2009 kuni 31.12.2010 kehtinud RLS § 56 lg 13 põhiseadusele vastavuse küsimuses, esitan ka omapoolse analüüsi vaidlusaluse sätte kohta.

21. Osundan kõigepealt Riigikohtu seisukohta, et „[k]onkreetne normikontroll saab alguse konkreetsest kohtuasjast - üldjuhul isiku õiguste ja vabaduste kaitseks toimuvast haldus-, tsiviil- ja kriminaal- või väärteoasjast - ning selle kohtuasja menetlemisel peab olema tekkinud kahtlus asjassepuutuva ehk kohaldamisele kuuluva õigusakti põhiseaduspärasuses. [...] Konkreetse normikontrolli käigus kontrollitakse, kas õigustloov akt rikub isiku õigusi ja vabadusi. Kohtute pädevuses ei ole algatada konkreetset normikontrolli, kui see ei riku menetlusosaliste õigusi ja vabadusi.“⁴ Konkreetne normikontroll on seega alati seotud konkreetse kohtuvaidluse asjaoludega. Teisisõnu öeldes peab kohus konkreetse normikontrolli raames üldjuhul võtma seisukoha selle kohta, kas vaidlusaluse sätte kohaldamine asjaoludele, mis kohus tuvastas konkreetse kohtuasja raames, rikub põhiõigusi ja -vabadusi.

22. Nagu eespool märkisin, on Tallinna Halduskohus oma 27.10.2010 määrusega rahuldanud Viimsi Merekodu OÜ taotluse riigilõivu tasumisest vabastamiseks, kuna kohus tuvastas, et kaebajal ei ole faktiliselt võimalik tasuda riigilõivu, ning on ühtlasi jätnud kohaldamata HKMS § 91 lg 1 lause 2 osas, milles see ei võimalda kohtul kaebajat riigilõivust vabastada. 01.01.2009 kuni 31.12.2010 kehtinud RLS § 56 lg 13 saaks olla käesolevas normikontrolli menetluses asjassepuutuv siis, kui põhivaidluses ei esineks eeltoodud asjaolusid. Seega lähtun alljärgnevas analüüsis hüpoteetilisest olukorrast, kus halduskohtusse on esitanud kaebuse äriühing, kellel on faktiliselt võimalik tasuda riigilõiv⁵, kes ei ole esitanud taotlust riigilõivust vabastamiseks ning on taotlenud üksnes riigilõivumäära suuruse põhiseadusele vastavuse kontrollimist. Muud põhivaidluse asjaolud (sh kaebuse sisu) on eelduslikult samad, mis käesoleva põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses.

23. RLS § 56 lg 13 (kuni 31.12.2010 kehtinud redaktsioonis) põhiseaduspärasuse kontrollimiseks tuleb leida kõigepealt riivatud põhiõigus ning seejärel vastata küsimusele, kas riive on formaalselt ja materiaalselt põhiseadusega kooskõlas.

24. Riigikohus on mitmes lahendis selgitanud seda, kuidas riigilõivu tasumise kohustus kohtumenetluses riivab PS §-st 15 tulenevat põhiõigust tõhusale õiguskaitsele.⁶ Samuti on Riigikohus korduvalt kinnitanud, et 01.01.2009 jõustunud ja kuni 31.12.2010 kehtinud riigilõivuseaduse redaktsioon on formaalselt kooskõlas põhiseadusega.⁷

⁴ RKPJKm 28.05.2008, nr 3-4-1-4-08, punktid 13 ja 18.

⁵ Märgin siinkohal, et faktiline võimekus tasuda riigilõiv ei tähenda üksnes seda, et kaebajal on täpselt nii palju raha, kui on vaja riigilõivu tasumiseks. Kui võtta aluseks Riigikohtu praktika füüsilisest isikust kaebaja riigilõivust vabastamise taotluse läbivaatamisel, siis peab kaebajale ka pärast riigilõivu tasumist jääma arvele mõistlikul määral raha juhuks, kui tekib vajadus põhjendatud kulutuste tegemiseks (vrd RKHKm 22.06.2010, nr 3-3-1-20-10, p 15). Oma seisukohta küsimuses, millises ulatuses peab äriühingute riigilõivust vabastamise taotluse läbivaatamisel kohaldama füüsiliste isikute taotluse läbivaatamist puudutavat kohtupraktikat, väljendasin 13.12.2010 esitatud arvamuse nr 9-2/101944/1007185 punktides 76 ja 77. Leian aga, et faktiline võimekus tasuda riigilõiv tähendab ka äriühingute puhul seda, et pärast riigilõivu tasumist peab jääma kaebajale alles raha põhjendatud kulutuste tegemiseks.

⁶ RKPJKo 17.07.2009, nr 3-4-1-6-09, p 15; RKPJKo 15.12.2009, nr 3-4-1-25-09, p 20.

⁷ Tsiviilkohtumenetluse seadustiku ja sellega seotud seaduste muutmise seadus, millega vaidlusalune RLS § 56 lg 13 redaktsioon kehtestati, võeti Riigikogus 10.12.2008 vastu 59 Riigikogu liikme poolthäälega (vt www.riigikogu.ee). Vt ka RKPJKo 17.07.2009, nr 3-4-1-6-09, p 18 ja RKPJKo 15.12.2009, nr 3-4-1-25-09, p 22.

25. Legitiimne eesmärk piirata PS §-dest 14 ja 15 tulenevat põhiõigust kohustusega tasuda kohtule kaebuse (või hagi) esitamisel riigilõiv on Riigikohtu järjepideva praktika kohaselt menetlusökoonomia ehk teisisõnu öeldes liigsete ja pahatahtlike kaebuste esitamise tõkestamine.⁸ Menetlusökoonomia on põhiseaduslikku järku õigusvääratus, mis tuleneb põhiseaduse XIII peatükist. Ka seda on Riigikohus korduvalt kinnitanud.⁹

26. Mis puudutab küsimust, kas 01.01.2009 kuni 31.12.2010 kehtinud RLS § 56 lg 13 on proportsionaalne abinõu menetlusökoonomia saavutamiseks, siis osutan sellele, et Riigikohtu korduvalt väljendatud seisukoha järgi on riigilõivu tasumise kohustus kohtusse kaebuse (või hagi) esitamisel üldjuhul sobilik ja vajalik liigsete ja pahatahtlike kaebuste vältimiseks.¹⁰ Samuti olen mitmes oma arvamuses käsitlenud kohtusse pöördumisel makstava riigilõivu sobilikkust ja vajalikkust.¹¹ Leian, et viidatud Riigikohtu lahendid ning minu varasemad arvamused on *mutatis mutandis* kohaldatavad ka kuni 31.12.2010 kehtinud RLS § 56 lõikega 13 kaasneva põhiõiguse riive määratlemisel, selle eesmärgi legitiimsuse ning sobilikkuse ja vajalikkuse hindamisel. Ma ei pea käesolevas põhiseaduslikkuse menetluses vajalikuks nendele midagi lisada.

27. Täpsemat analüüsi vajab aga küsimus, kas 01.01.2009 kuni 31.12.2010 kehtinud RLS § 56 lg 13 on mõõdukas ehk proportsionaalne kitsamas tähenduses. Selleks tuleb kaaluda ühelt poolt põhiõigusse sekkumise ulatust ja intensiivsust, teiselt poolt aga põhiõigusi piirava abinõuga taotletava eesmärgi tähtsust.¹² Mida intensiivsem on põhiõiguse riive, seda mõjuvamad peavad olema piirangut õigustavad põhjused.¹³

28. Riigilõivuseaduse 01.01.2009 kuni 31.12.2010 kehtinud redaktsiooni § 56 lg 13 eesmärgiga tähtsusega seonduvalt kordan oma 13.12.2010 esitatud arvamuses nr 9-2/101944/1007185 väljendatud seisukohta, et menetlusökoonomia on oluline põhiseaduslikku järku õigusvääratus. Seda kinnitavad ka mitmed Riigikohtu lahendid: „Kohtusüsteemi efektiivsuse tagamine on PS XIII ptk-s väljenduv põhiseaduslik õigusvääratus, mis suudab tagada kohtupidamise mõistliku aja jooksul ning seeläbi ausa kohtupidamise ja isikute õiguste parema kaitse. Kohtute menetluslik tõhusus on oluline nii kohtusüsteemi funktsioneerimiseks tervikuna (kohtute üldise töökoormuse seisukohalt) kui ka igale kohtuasjale mõistliku aja jooksul lahendi tagamiseks [...]“¹⁴ „Põhjendamatute, pahatahtlike jms kaebuste menetlemine võib kaasa tuua selle, et kohtusüsteem ei suuda isikutele pakkuda tõhusat õiguskaitset mõistliku aja jooksul. Pikeneb kohtuasja menetlus ja kohtute tööhulk suureneb põhjendamatult.“¹⁵ Seetõttu on „Kohtusse pöördumise õiguse mõningane kitsendamine [...] õiguskindluse ja kohtusüsteemi ülekoormamise vältimiseks vajalik. [...] Halduskohtumenetluse eesmärk ei ole näha ette võimalikult rohke pöördumine kaebustega halduskohtusse, vaid tagada lünkadeta kaebeõigus isiku oluliste õiguste kaitseks.“¹⁶

29. Mis puudutab vaidlusaluse sättega kaasneva põhiõiguse riive intensiivsust ja ulatust, siis on Riigikohus on märkinud, et „[k]ohtusse pöördumisel makstava riigilõivu puhul kehtib põhimõte, et see piirab üldist põhiõigust tõhusale õiguskaitsele ja ausale õigusemõistmisele seda intensiivsemalt, mida suurem ta on.“¹⁷ Leian, et lisaks peab analüüsima riigilõivu suuruse ja

⁸ RKPJKo 17.07.2009, nr 3-4-1-6-09, p 20; RKPJKo 15.12.2009, nr 3-4-1-25-09, p 23.

⁹ RKPJKo 17.07.2009, nr 3-4-1-6-09, p 20; RKPJKo 15.12.2009, nr 3-4-1-25-09, p 23.

¹⁰ RKPJKo 17.07.2009, nr 3-4-1-6-09, p 22; RKPJKo 15.12.2009, nr 3-4-1-25-09, p 25.

¹¹ Viimati 31.01.2011 esitatud arvamuse nr 9-2/101892/1007645 punktides 21 kuni 30.

¹² RKPJKo 06.03.2002, nr 3-4-1-1-02, p 15.

¹³ RKPJKo 05.03.2001, nr 3-4-1-2-01, p 17.

¹⁴ RKPJKo 09.04.2008, nr 3-4-1-20-07, p 19.

¹⁵ RKPJKo 17.07.2009, nr 3-4-1-6-09, p 22.

¹⁶ RKHKm 06.09.2007, nr 3-3-1-40-07, p 11.

¹⁷ RKPJKo 15.12.2009, nr 3-4-1-25-09, p 26.

kaebuse rahuldamise korral saadava potentsiaalse kasu vahekorda – seda ennekõike rahaliselt hinnatavate taotluste ja nõuete puhul.

30. Kuni 31.12.2010 kehtinud RLS § 56 lg 13 kohaselt tuli maksuhalduri tegevuse peale maksusummade määramisel ja maksude sissenõudmisel tasuda riigilõivu 5 protsenti vaidlustatavast summas, kuid mitte alla 250 krooni ja mitte üle 15 000 krooni. Põhikohtuasjas on kaebaja esitanud taotluse tühistada Maksu- ja Tolliameti maksuotsus, millega määrati kaebajale maksusumma suurusena 1 982 800 krooni. Riigilõiv, mida kaebaja pidanuks tasuma juhul, kui ta ei oleks esitanud taotlust riigilõivust vabastamiseks, oli seega 15 000 krooni. See summa moodustab vähem kui 1% summast, mille võrra väheneks kaebaja maksukohustus juhul, kui kohus kaebaja taotluse rahuldab.

31. Riigikohus on asunud seisukohale, et „[k]ui riigilõivu suurus ei võimalda isikul oma õigusi kohtus realiseerida, on tegu ebaproportsionaalse ja seega põhiseadusvastase riigilõivuga.“¹⁸ Leian, et üldjuhul ei takista 15 000 kroonine riigilõiv äriühingul esitada oma õiguste kaitseks kaebust, mille rahuldamise korral väheneks tema maksukohustus ligi 2 000 000 krooni võrra. Seda põhjusel, et kui maksevõimelisel äriühingul on tekkinud niivõrd suur maksukohustus, võib eeldada, et kaebaja käive ja tulu on piisavalt suured, et tasuda riigilõiv, mis moodustab alla ühe protsendi summast, mille võrra kaebaja maksukohustus kaebuse rahuldamise korral väheneks.

32. Olukorras, kus äriühingul pole faktiliselt võimalik tasuda kaebuse esitamisel riigilõivu, saab ta esitada taotluse riigilõivu tasumisest vabastamiseks. See taotlus tuleb lahendada vastavalt HKMS § 91 lõikele 1, mille põhiseadusele vastavuse üle käib vaidlus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 3-4-1-13-10. Asjaolu, et HKMS § 91 lg 1 lause 2 võib sama sätte esimeses lauses sätestatud maksejõuetuse kriteeriumile vastavaid äriühinguid puudutavas osas olla vastuolus põhiseadusega, ei mõjuta aga kuidagi küsimust, kas riigilõivu suurus, mida on kohustatud tasuma maksevõimeline äriühing kaebuse esitamisel halduskohtule, on kooskõlas põhiseadusega.

33. Eelöeldule tuginedes leian, et 01.01.2009 kuni 31.12.2010 kehtinud RLS § 56 lg 13 sätestatud riigilõivu suurus ei takistanud äriühingul, kes ei vastanud HKMS § 91 lõikes 1 lauses 1 sätestatud maksejõuetuse kriteeriumile, oma õigusi kohtus realiseerida. Vaidlusaluse sätte eesmärk hoida ära põhjendamatute kaebuste esitamist halduskohtule kaalub üles PS §-s 15 sätestatud põhiõiguse riive. Seega on RLS § 56 lg 13 proportsionaalne PS § 11 mõttes ning kokkuvõttes kooskõlas põhiseadusega.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Indrek Teder

¹⁸ RKPJKo 15.12.2009, nr 3-4-1-25-09, p 26.