



RIIGIKOHUS

PÕHISEADUSLIKKUSE JÄRELEVALVE KOLLEEGIUM

KOHTUOTSUS

Eesti Vabariigi nimel

Kohtuasja number	3-4-1-59-14
Otsuse kuupäev	26. mai 2015
Kohtukoosseis	Eesistuja Priit Pikamäe, liikmed Eerik Kergandberg, Indrek Koolmeister, Jaak Luik ja Ivo Pilving
Kohtuasi	Riigilõivuseaduse § 57 lg-te 1 ja 15 koostoimes lisaga 1 (1. juulist 2014 kuni 31. detsembrini 2014 kehtinud redaktsioonis) ja 1. jaanuarist 2015 jõustunud riigilõivuseaduse § 59 lg-te 1 ja 15 koostoimes lisaga 1 põhiseaduspärasuse kontroll
Menetluse alus	Õiguskantsleri 22. detsembri 2014. a taotlus nr 17
Asja läbivaatamine	Kirjalik menetlus

RESOLUTSIOON

1. Rahuldada osaliselt õiguskantsleri 22. detsembri 2014. a taotlus.
2. Tunnistada riigilõivuseaduse (RT I, 29.06.2014, 66; RT I, 30.12.2014, 12) § 57 lg-d 1 ja 15 koostoimes lisaga 1 (1. juulist 2014 kuni 31. detsembrini 2014 kehtinud redaktsioonis) ning riigilõivuseaduse (RT I, 30.12.2014, 1) § 59 lg-d 1 ja 15 koostoimes lisaga 1 põhiseadusega vastuolus olevaks ning kehtetuks osas, milles tsiviilasja hinna puhul üle 500 000 euro tasutakse riigilõivu kuni 10 500 eurot.
3. Tsiviilasja hinna puhul üle 500 000 euro tasutakse riigilõivu 3400 eurot.

ASJAOLUD JA MENETLUSE KÄIK

1. Riigikogu võttis 11. juunil 2014 vastu kohtute seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse (RT I, 21.06.2014, 8). Selle seadusega tehtud riigilõivuseaduse (RLS) § 57 ja RLS lisa 1 muudatused jõustusid 1. juulil 2014.
2. Õiguskantsler hindas kohtumenetluses kehtivate riigilõivude suurust ja jõudis järeldusele, et RLS § 57 lg-d 1 ja 15 koostoimes lisaga 1 on põhiseadusega vastuolus osas, milles need võimaldavad seada riigilõivuna isikule ülemäära kõrge takistuse oma rikutud õiguste kaitseks kohtusse pöördumisel. Õiguskantsler esitas 5. novembril 2014 Riigikogule ettepaneku nr 31, milles palus viia riigilõivuseadus põhiseadusega kooskõlla.
3. Riigikogu täiskogu arutas õiguskantsleri ettepanekut 11. detsembril 2014 ja otsustas seda mitte toetada.
4. Eelmisel päeval – 10. detsembril 2014 – oli Riigikogu vastu võtnud uue riigilõivuseaduse (RT I, 30.12.2014, 1), mis jõustus 1. jaanuaril 2015. Selle §-s 59 sätestatud riigilõivumäärad hagiavalduse, apellatsioonkaebuse või hagita asja lahendava määruse peale määruskaebuse esitamisel

kohtumenetluses jäid samaks 1. juulist 2014 kuni 31. detsembrini 2014 kehtinud RLS §-s 57 sätestatud riigilõivumääradega.

5. Õiguskantsler esitas Riigikohtule 22. detsembril 2014 taotluse nr 17, milles palub tunnistada kehtetuks RLS § 57 lg-d 1 ja 15 ning lisa 1 osas, milles need võimaldavad seada riigilõivuna isikule ülemäära kõrge takistuse oma rikutud õiguste kaitseks kohtusse pöördumisel.

ÕIGUSKANTSLERI TAOTLUS

6. Õiguskantsler on seisukohal, et RLS § 57 lg-d 1 ja 15 koostoimes lisaga 1 (1. juulist 2014 kuni 31. detsembrini 2014 kehtinud redaktsioonis) on vastuolus põhiseaduse (PS) §-ga 11, mille järgi peavad subjektiivsete õiguste piirangud olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust, §-s 13 sätestatud kaitsepõhiõigusega, §-ga 14 tagatud põhiõigusega korraldusele ja menetlusele, § 15 lg-s 1 sätestatud kohtusse pöördumise õigusega ja § 24 lg-ga 5 tagatud edasikaebeõigusega.

7. Õiguskantsler leiab, et riigilõivu ei saa käsitada hinnana, millega isik ostab riigilt õigusemõistmise teenust. Isikul ei ole kohustust tasuda kulu, mis tekib kohtusüsteemile tema asja arutamisest. Keegi ei pea oma õiguste kaitseks kohtusse pöördumisel panustama ka üldisemalt riigieelarve tuludesse. Suurema hagihinnaga asjades ei või nõuda nende lahendamise kulust suuremat lõivu selleks, et katta kohtuasjade ristsubsideerimise kaudu nende tsiviilasjade kulud, kus riik ei saa mingil põhjusel nõuda menetlusosalistelt kulude täielikku kandmist. Riigilõivu eesmärk kohtumenetluses on isiku käitumise mõjutamine ja liigsete kulude vältimine. Kui riigilõiv ületab kohtuasja arutamise kogukulu, siis ei saa see täita oma ainsat legitiimset eesmärki, milleks on menetlusökoonomia, s.t heidutusfunktsioon liigse kohtusse pöördumise vastu. Vaidlustatud sätteid ei muuda põhiseaduspäraseks menetlusabi taotlemise võimalus.

8. Seadusandjal on lai otsustusruum, kuidas kohtuasjade kulu arvestada. Riigilõivumäär peab siiski olema põhjendatav objektiivsete kriteeriumitega. Seadusandja aluseks võetud hagihinna kriteeriumi usaldusväarsust kohtuasja arutamise kulu hindamiseks ei ole tõestatud. Proportsionaalse riigilõivu ülemine piir on kohtuasja menetlemise keskmine kulu. Põhiseadusega on vastuolus iga riigilõiv, mis ületab kohtuasja menetlemise keskmist kulu. Kuna Justiitsministeeriumi prognoosile tuginedes ei ületa tsiviilasja keskmine kulu hagimenetluses esimeses kohtuastmes 2015. a-l oluliselt 1100 eurot ja pole alust arvata, et see kulu oleks olnud 2014. a prognoosis esitatust suurem, on põhiseadusega vastuolus riigilõivud 1100 eurot ületavas osas.

9. Samas ei pruugi ka kohtuasja menetlemise keskmisest kulust allapoole jäävad riigilõivumäärad olla kooskõlas põhiseadusega. Suhe Eesti keskmise brutokuupalga ja töötasu alammääraga on lisakriteeriumiks, mis seab piirangu ka heidutusfunktsiooniga põhjendatavast ülempiirist madalamale jäävate riigilõivude suurusele.

MENETLUSOSALISTE ARVAMUSED

10. Riigikogu on seisukohal, et vaidlustatud sätted on põhiseaduspärasead.

10.1. Riigilõivumäära proportsionaalsuse hindamisel ei saa lähtuda ainuüksi Eesti keskmisest brutokuupalgast, töötasu alammäärast ja ühe tsiviilasja keskmisest arvestuslikust kulust. Seda, kas riigilõivumäär rikub isiku õigust kohtusse pöörduda, tuleb iga kohtuasja puhul hinnata eraldi, pidades silmas ka kohtusse pöörduja võimet riigilõivu tasuda ja menetluse staadiumi, milles riigilõivu tasumist nõutakse.

10.2. Riigilõivu eesmärk tsiviilkohtumenetluses on muu hulgas motiveerida isikut kaaluma hoolikalt kohtusse pöördumise vajalikkust ning esitatava nõude suurust. Õiguskantsleri pakutud piirmäär

kehtestamine lõivude suhtes suurendaks läbimõtlemata ja liialdatud hagihinnaga hagiavalduste arvu ja tõstaks tsiviilasju lahendavate kohtute töökoormust.

10.3. Kui isik ei ole võimeline riigilõivu tasuma tulenevalt oma majanduslikust olukorrast, võib ta taotleda kohtult riigilõivu tasumise kohustusest osalist või täielikku vabastamist menetlusabi korras. Samuti on isikul võimalik taotleda kohtult riigilõivu maksmise ajatamist.

11. Justiitsministri hinnangul on vaidlustatud redaktsioonis RLS § 57 lg-tes 1 ja 15 ning lisa 1 sätestatud riigilõivumäärad oma eesmärgi suhtes sobivad, vajalikud ja mõõdukad ning seega põhiseaduspärased.

11.1. Riigilõivude eesmärk kohtumenetluses on menetlusosaliste osavõtt õigusemõistmise kulude kandmisest ja menetlusökoonomia. Tsiviilasja hinnast sõltuv riigilõivumäär kaitseb kohtusüsteemi põhjendamatute ja eelkõige liialdatud suurusega nõuete eest. Ühtlasi kaitseb see kostjat riigivõimu (kohtu) põhjendamatute sekkumise ja võimalike korvamatute kohtukulude eest, mida tingivad hageja põhjendamatud, pahatahtlikud või liialdatud hagihinnaga hagiavaldused. Tsiviilasja hinnast sõltuv riigilõivumäär on seega nii kulude kandmise eesmärgi kui ka heidutusfunktsiooni seisukohast sobiv ja vajalik abinõu.

11.2. Riigilõivumäära põhiseaduspärasuse hindamisel ei saa arvestada üksnes Eesti keskmise brutokuupalga, töötasu alammäära ja tsiviilasja keskmise arvestusliku kuluga. Vaidlustatud sätete põhiseaduspärasuse hindamisel tuleb lähtuda sellest, kuidas konkreetne riigilõivumäär mõjutab menetlusosalist, kellel lasus kohustus riigilõiv tasuda. Samuti tuleb arvestada, et seadusandja on kehtestanud menetlusabi regulatsiooni, mis võimaldab jõuda põhiseaduspärasele lahendusele juhul, kui riigilõivumäär on isiku majanduslikke võimalusi arvestades liiga kõrge.

11.3. Kõik riigilõivumäärad, eriti aga vaidlustatud ülempiirist (1100 eurost) kõrgemale jäävad riigilõivumäärad on kordades madalamad varem kehtinud riigilõivumääradest kohtumenetluses. Riigikohus on varasemates põhiseaduslikkuse järelevalve menetlustes põhiseaduspäraseks tunnistanud 2236 euro suuruse riigilõivumäära, mis oli umbes 11 protsenti tsiviilasja hinnast. Näiteks kehtiv 1200 euro suurune riigilõivumäär moodustab üksnes 1,6 protsenti selle tsiviilasja hinnast. Kehtivate riigilõivumäärade suurus võrreldes tsiviilasja hinnaga langeb seejuures seda enam, mida suurem on tsiviilasja hind.

12. Rahandusminister ei soovinud eraldi seisukohta vaidlusaluste sätete põhiseaduspärasuse kohta esitada, kuid leiab, et tsiviilkohtumenetluses on diferentseeritud riigilõivumäärad põhjendatud ja otstarbekad.

VAIDLUSTATUD SÄTTED

13. Riigilõivuseaduse (RT I, 29.06.2014, 66; RT I, 30.12.2014, 12) § 57 „Tsiivilkohtumenetluse toimingud“ lg-d 1 ja 15:

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

„(15) Apellatsioonkaebuse esitamisel, samuti hagita asja lahendava määruse peale määruskaebuse esitamisel tasutakse riigilõivu sama palju, kui tuleb tasuda hagi või muu avalduse esialgsel esitamisel maakohtule, arvestades kaebuse ulatust. [---]“

14. Lisa 1 riigilõivuseaduse juurde „Riigilõivumäärad avalduse esitamise eest kohtumenetluses (eurodes)“ (1. juulist 2014 kuni 31. detsembrini 2014 kehtinud redaktsioonis) väljavõte:

Tsiviilasja hind kuni (kaasa arvatud)	Riigilõivu täismäär
350	75
500	100
750	125
1 000	175
1 500	200
2 000	225
2 500	250
3 000	275
3 500	300
4 000	325
4 500	350
5 000	400
6 000	425
7 000	450
8 000	475
9 000	500
10 000	550
12 500	600
15 000	650
17 500	700
20 000	750
25 000	900
50 000	1 000
75 000	1 100
100 000	1 200
150 000	1 500
200 000	1 800
250 000	2 100
350 000	2 700
500 000	3 400

Tsiviilasja hinna puhul üle 500 000 euro tasutakse riigilõivu 3400 eurot + 0,25 protsenti tsiviilasja hinnast, kuid mitte üle 10 500 euro.

KOLLEEGIUMI SEISUKOHT

15. Õiguskantsler on 22. detsembri 2014. a taotluses vaidlustanud RLS § 57 lg-d 1 ja 15 koostoimes lisaga 1 osas, milles need võimaldavad seada riigilõivuna isikule ülemäära kõrge takistuse oma rikutud õiguste kaitseks kohtusse pöördumisel. RLS § 57 lg-te 1 ja 15 koostoimes lisaga 1 alusel sätestatud riigilõivumäärad kehtisid 31. detsembrini 2014. Sama kõrged riigilõivumäärad kehtivad edasi 1. jaanuarist 2015 jõustunud RLS § 59 lg-te 1 ja 15 koostoimes lisaga 1 alusel. Sellest nähtub, et kui RLS § 57 lg-d 1 ja 15 koostoimes lisaga 1 võimaldasid seada isikule riigilõivuna ülemäära kõrge takistuse oma rikutud õiguste kaitseks kohtusse pöördumisel, tingivad sellise põhiseaduse vastase olukorra jätkuvalt ka RLS § 59 lg-d 1 ja 15 koostoimes lisaga 1. Eelnevast lähtuvalt kontrollib kolleegium nii 1. juulist 2014 kuni 31. detsembrini 2014 kehtinud RLS § 57 lg-te 1 ja 15 koostoimes lisaga 1 alusel sätestatud kui ka 1. jaanuarist 2015 jõustunud RLS § 59 lg-te 1 ja 15 koostoimes lisaga 1 alusel kehtivate riigilõivumäärade põhiseaduspärasust.

16. 2014. a lõpuni kehtinud RLS § 57 ja kehtiva RLS § 59 lg-d 1 ja 15 koostoimes lisaga 1 on formaalselt põhiseadusega kooskõlas. Sätted on Riigikogus vastu võetud nõutava häälteenamusega, need on avaldatud ettenähtud korras ja neist arusaamine ei tekita raskusi. Õiguskantsleri vaidlustatud tsiviilkohtumenetluses kehtivate riigilõivumäärade materiaalse põhiseaduspärasuse hindamisel käsitleb põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium riigilõivu tasumise kohustusega riivatavaid põhiõigusi ja selgitab riive legitiimseid eesmärke (I), kontrollib riive proportsionaalsust eesmärgi suhtes (II) ja esitab lõppjärelduse (III).

I

17. Põhiõiguse riive on selle kaitseala iga ebasoodus mõjutamine. Kolleegium leiab, et vaidlusalused tsiviilkohtumenetluses kehtivad riigilõivumäärad riivavad esmajoonel PS § 15 lg-ga 1 tagatud isikute kohtusse pöördumise õigust ja PS § 24 lg-s 5 sätestatud edasikaebeõigust. Kui nõutavat lõivu ei ole tasutud ja isikut ei vabastata selle tasumise kohustusest, on asja menetlusse võtmine takistatud ning kohus ei saa kontrollida isiku õiguste väidetud rikkumist (vt ka Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 20. juuni 2012. a otsus asjas nr 3-4-1-10-12, p 28).

18. Kohtusse pöördumise õiguse ja edasikaebeõiguse (selles lahendis edaspidi kohtuliku kaitse õiguse) mistahes piirangud ei tohi kahjustada seadusega kaitstud huvi või õigust rohkem, kui on piirangut sisaldava normi legitiimse eesmärgiga põhjendatav. Kohtumenetluses nõutavate riigilõivudega kaasneva kohtuliku kaitse õiguse riive esmane legitiimne eesmärk on menetlusökonoomia kui põhiseaduse XIII peatükist tulenev põhiseaduslik õigusväärus (Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 9. aprilli 2008. a otsus asjas nr 3-4-1-20-07, p 19; vt ka üldkogu 17. märtsi 2003. aasta otsus asjas nr 3-1-3-10-02, p 28). Riigilõivude puhul väljendub menetlusökonoomia selles, et riik suunab isikuid mitte esitama põhjendamatu või pahatahtlikke kaebusi, mille menetlemine võib põhjustada kohtusüsteemi suutmatuse pakkuda tõhusat kohtulikku kaitset mõistliku aja jooksul siis, kui selle vajadus on ilmne (vt Riigikohtu üldkogu 12. aprilli 2011. a otsus asjas nr 3-2-1-62-10, p 45).

19. Kui kohtuliku kaitse õiguse riive ainsaks legitiimseks eesmärgiks oleks menetlusökonoomia, ei võimaldaks see ammendavalt hinnata kõnealuse õiguse piiramise proportsionaalsust. Nimelt lähtub menetlusökonoomia hinnangust selle kohta, milline on kohtute töökoormus ja suutlikkus pakkuda tõhusat õiguskaitset. Menetlusökonoomia on legitiimne eesmärk seadusandjale, kehtestamaks riigilõive sellisel määral, et tõrjuda ilmselgelt põhjendamatu või pahatahtlikke kaebusi. Sellest lähtuvad riigilõivumäärad on kehtestatud näiteks halduskohtumenetluses. Halduskohtumenetluses nõutakse kaebuselt, apellatsioonkaebuselt, määruskaebuselt või esialgse õiguskaitse taotluselt RLS § 60 lg-te 1, 6 ja 7 järgi lõivu üldjuhul 15 eurot. Kassatsioon- või määruskaebuse või teistmisavalduse esitamisel tasutakse halduskohtumenetluse seadustiku § 107 lg 2 järgi kautsjonina 25 eurot.

20. Tsiviilõiguslike kohtuvaidluste märgatavalt suuremast hulgast, sh igati põhjendatud kohtuvaidluste märgatavalt suuremast hulgast, tulenevalt ei saaks halduskohtumenetluses kehtivad madalad riigilõivumäärad tsiviilkohtumenetluses (tõenäoliselt) tagada menetlusökonoomiat ega vältida kohtute ülekoormatust. Samas ei ole seadusandjal võimalik menetlusökonoomia tagamise põhjendusega kehtestada tsiviilkohtumenetluses oluliselt kõrgemaid riigilõivusid kui halduskohtumenetluses. Menetlusökonoomia ei saa olla legitiimne eesmärk põhjendatult tsiviilkohtusse pöördujate tõrjumisel põhjendamatult kõrge riigilõivuga.

21. Ainuüksi põhjendamatute ja pahatahtlike kaebuste esitamist heidutavate suhteliselt madalate riigilõivumäärade korral tuleks tsiviilkohtumenetlust suuremas ulatuses rahastada riigieelarve muude tuluallikate, s.t sisuliselt maksutulude arvel. See ei oleks aga kooskõlas avaliku huviga, sest erinevalt haldus- ja kriminaalasjadest või suhteliselt väikesest arvust teatud liiki tsiviilasjadest,

millel on ka avaram sotsiaalne mõõde (nt lapsi ja perekonda puudutavad vaidlused), ei puuduta enamik eraõiguslikest vaidlustest enamasti avalikke huve. Kohus toimib eraõiguslike õigusvaidlusi lahendades üldjuhul vaid poolte omavahelise tüliküsimuse reguleerijana. Avalikkuse huvid on valdava osa tsiviilõiguslike vaidluste puhul pigem teisejärgulised võrreldes näiteks halduskohtumenetlusega, kus kohtu roll seisneb olulisel määral ka täitevvõimu tasakaalustamises.

22. Riigi toimimine kohtusüsteemi vahendusel tsiviilkohtumenetluses valdavalt eraisikute huvides õigustab selle kohtumenetluse toimingute lõivustamist suuremal määral, kui seda tehakse halduskohtumenetluses. See tähendab omakorda, et riik võib menetlusosalisi tsiviilasjades kohustada osalema suuremal määral õigusemõistmise kulutuste kandmises. Nimetatud põhimõttest lähtumine on lubatav selleks, et teised maksumaksjad ei peaks kitsast isikute ringi puudutavate kohtuvaidluste lahendamist vähemalt mitte tervikuna finantseerima (vt Riigikohtu üldkogu 12. aprilli 2011. a otsus asjas nr 3-2-1-62-10, p 45). Eeltoodust lähtuvalt on tsiviilkohtumenetlusest tingitud riigi kulutuste osaline kandmine kohtumõistmisest huvitatud isiku poolt menetlusökoonomia kõrval teiseks kohtusse pöördumise õiguse legitiimseks riiveks olev põhiseaduslik väärtus (vt ka Riigikohtu üldkogu 6. märtsi 2012. a otsus asjas nr 3-2-1-67-11, p 25.5).

II

23. Põhiõigust ei tohi riivata suuremas ulatuses, kui on riivet sisaldava normi legitiimse eesmärgiga põhjendatav. Kohtuliku kaitse õiguse riive on proportsionaalne, kui see on eesmärgi saavutamiseks sobiv, vajalik ja mõõdukas. Sobiv on abinõu, mis soodustab eesmärgi saavutamist. Abinõu on vajalik, kui eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise, kuid isikut vähem koormava abinõuga, mis on vähemalt sama efektiivne kui esimene. Abinõu mõõdukuse üle otsustamiseks tuleb kaaluda ühelt poolt põhiõigusse sekkumise ulatust ja intensiivsust ning teiselt poolt eesmärgi tähtsust (vt Riigikohtu üldkogu 26. märtsi 2009. a otsus kohtuasjas nr 3-4-1-16-08, p 29).

24. Konkreetsetes normikontrollis tuleb riigilõivumäära proportsionaalsuse kindlakstegemisel lähtuda iga üksiku kohtuasja asjaoludest. Üldkogu on konkreetsetes normikontrollis lugenud riigilõivu proportsionaalsuse hindamisel asjassepuutuvateks kriteeriumideks hageja isikut ja kohtusse pöörduja võimet riigilõivu tasuda, ühiskonnaolusid, õigusvaidluse olemust, menetluse staadiumi ja hagiavalduse eset (Riigikohtu üldkogu 21. jaanuari 2014. a otsus asjas nr 3-4-1-17-13, p-d 37, 38, 40 ja 43.3).

25. Praegusel juhul ei ole tegemist kohtumenetluses algatatud konkreetse normikontrolliga, vaid seadusandja valitud riigilõivude regulatsiooni kui terviku põhiseaduspärasuse abstraktse kontrolliga. Abstraktses normikontrollis tuleb vältimatult arvestada ka õigusliku regulatsiooni üldisi tunnuseid ja tingimusi. Õiguslik regulatsioon peab olema vajalikul määral üldistav ega saa väga täpselt arvestada iga regulatsiooniga hõlmatava võimaliku üksikjuhtumiga. Vaatamata eelmärgitule, on kolleegiumi arvates kehtiva riigilõivusüsteemi abstraktses normikontrollis riigilõivumäärade proportsionaalsuse hindamisel siiski võimalik vajalikul määral arvestada ka Riigikohtu senise asjakohase praktikaga konkreetse normikontrolli asjades.

26. Põhiseadus ei keela iseenesest kohtusse pöördumise ja edasikaebeõiguse kasutamise lõivustamist tsiviilkohtumenetluses. Hinnates õiguskantsleri vaidlustatud riigilõivumäärade sobivust ja vajalikkust, märgib kolleegium, et Riigikohtu üldkogu on konkreetse normikontrolli asjades lugenud vaidlusalusest kõrgeimast riigilõivumäärast (10 500 eurot) tsiviilkohtumenetluses ka oluliselt kõrgemaid riigilõivumääri sobivaks ja vajalikuks abinõuks nii menetlusosaliste õigusemõistmise kulutuste kandmisest osavõtu tagamiseks kui ka menetlusökoonomia eesmärgi täitmiseks (vt nt Riigikohtu üldkogu 12. aprilli 2011. a otsus asjas nr 3-2-1-62-10, p-d 46 ja 47). Üldkogu on samuti leidnud, et eelnimetatud eesmärkide täitmiseks ei ole lõivustamise asemel sama

efektiivseks abinõuks kohtunike arvu suurendamine või riigi menetlusabi laiendamine menetluskulude kandmisel (Riigikohtu üldkogu 12. aprilli 2011. a otsus asjas nr 3-2-1-62-10, p 47). Need meetmed ei võimalda ära hoida põhjendamatute või pahatahtlike kaebuste esitamist ega tagaks menetlusosaliste poolt õigusemõistmise kulutuste osalist kandmist. Kolleegium ei näe alust üldkogu eelnimetatud praktika arvestamata jätmiseks ka abstraktses normikontrollis ja loeb seetõttu praegu vaidlustatud riigilõivumäärad sobivaks ning vajalikuks abinõuks nii menetlusökonoomia kui ka õigusemõistmise kulutuste kandmisest osavõtu eesmärkide saavutamiseks.

27. Alljärgnevalt kontrollib kolleegium tsiviilkohtumenetluses kehtestatud riigilõivumääradest tingitud kohtuliku kaitse õiguse riive mõõdukust õigusemõistmise kulutuste kandmisest osavõtu põhimõtte ja menetlusökonoomia suhtes. Proportsionaalsuse põhimõtte järgi peavad piirangud olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada riivatavate õiguste ja vabaduste olemust (PS § 11 teine lause).

28. Kolleegium märgib esmalt, et õigusemõistmise kulutuste kandmisest osavõtu põhimõtte ei ole legitiimseks eesmärgiks kuitahes kõrgete riigilõivumäärade kehtestamiseks. Riigikohtu üldkogu on leidnud, et nimetatud põhimõtte kontekstis ei saa lugeda legitiimseks kohtulõivu võimalikku eesmärki teenida riigile tulu ja finantseerida sellest riigi muid kulutusi, juhul kui lõiv on suurem, kui oleks vajalik menetlusosaliste õigusemõistmise kulutuste kandmise ja menetlusökonoomia tagamiseks. See oleks ilmselges vastuolus PS §-st 113 tuleneva lõivu olemusega (Riigikohtu üldkogu 12. aprilli 2011. a otsus asjas nr 3-2-1-62-10, p 45).

29. PS § 113 sätestab: „Riiklikud maksud, koormised, lõivud, trahvid ja sundkindlustuse maksed sätestab seadus.“ Riigikohtu üldkogu on oma senises praktikas riigilõivu olemust selgitanud PS § 113 õigusraamistikus omandireformi käigus maa enampakkumisel osalejalt nõutud osavõtutasu kontekstis. Üldkogu leidis, et riigilõiv on tasu riigi poolt avalik-õigusliku toimingute tegemise või dokumendi väljaandmise eest. Riigilõivu erinevus maksust seisneb selles, et lõivu tasuja saab toimingute tegemise või dokumendi väljastamise näol konkreetse vastuteene. Lõivu eesmärk on riigi tehtava konkreetse toimingute kulutuste hüvitamine toimingust huvitatud isiku poolt, samas kui maks on avalik-õiguslike ülesannete täitmiseks vajaliku tulu saamiseks maksumaksjale pandud otsese vastutasuta vaieldamatult täitmisele kuuluv rahaline kohustus (vt Riigikohtu üldkogu 22. detsembri 2000. a otsus asjas nr 3-4-1-10-00, p 24). Eeltoodust järeldub, et avalik-õiguslike toimingute riigilõivustamine on põhiseaduse tähenduses lubatud, kui toimingus sisaldub lõivu tasunud isiku jaoks vastuteene ning riigilõivuna küsitav rahasumma on mõeldud nimetatud toimingute tegemisega kaasnevate kulude katmiseks. Tsiviilkohtumenetluses johtub sellest õigusemõistmise kulutuste kandmisest osavõtu põhimõtte.

30. Riigilõivu tasumise kohustuse täitmine on seaduse järgi eeltingimuseks kohtusse pöörduja õigusliku probleemi kohtulikuks arutamiseks või edasikaebuse menetlemiseks. Kohtusse pöördumise ja edasikaebuse lõivustamine tsiviilkohtumenetluses pole vastuolus PS § 113 mõttega, kuna lõivu tasunud isik saab selle eest riigilt tema huvidele vastava vastusoorituse, milleks on õigusemõistmine. Tsiviilkohtumenetluse kontekstis on selleks täpsemalt kahe isiku vahelisest eraõigussuhtest võrsunud õigusvaidluse lahendamise kohtus.

31. Praeguse kohtuasja keskne küsimus seisneb selles, kuidas peaks seadusandja toimima, kehtestamaks tsiviilkohtumenetluses vastusooritusega proportsionaalseid riigilõivumäärasid. PS §-s 113 sätestatud seadusereservatsioonist tulenevalt on lõivude kehtestamise üle otsustamine seadusandja ainupädevuses. Seadusandja otsustab, milliseid avalikke teenuseid lõivustada, ning määrab kindlaks teenuste eest nõutavad lõivumäärad. Seadusandja on ühtlasi teatud piirini vaba otsustama, millises ulatuses õigusemõistmise kulutuste kandmisest osalemise põhimõtet tsiviilasjadele kohaldada.

32. Seadusandja on otsustanud riigilõivusüsteemi kehtestamisel seada riigilõivumäärad sõltuvusse tsiviilasja hinnast, kusjuures on selge, et tsiviilasja hinna ja tsiviilasja lahendamise kulu vahel puudub üksühene seos: on täiesti võimalik, et madala hinnaga tsiviilasi on õiguslikult väga keerukas ja selle lahendamise kulu ebaproportsionaalselt suur. Seadusandja valitud metoodika tähendab, et osa õigusvaidluste puhul küsitakse kohtulõivu väiksemas määras, kui on selle vaidluse lahendamise kulu, samas kui osa tsiviilasjade lahendamise eest kehtestatud riigilõivumäär ületab seda kulu. Sellise metoodika puhul soodustab riik madalama riigilõivumäära kaudu hinnalt väiksemate tsiviilasjade lahendamist n-ö ristsubsideerides kõrgemate määradega riigilõivustatud tsiviilasjade kaudu madalama hinnaga tsiviilasjade lahendamise tegelike kulutuste katmist. Üle 100 000 kuni 500 000 euro suuruste nõuetega hagnosisid, mille puhul on riigilõivumäärad 1200 kuni 3400 eurot ehk üle tsiviilasjade keskmise kulu (2015. a-l umbes 1100 eurot), esitavad valdavalt eraõiguslikud juriidilised isikud, kellel on paremad võimalused riigilõivu tasumiseks. Seadusandja otsus arvestada riigilõivumäärade kehtestamisel kohtuasja lahendamise kulude kõrval ka vaidluseseme hinda on põhjendatud, sest kui väikese rahalise nõude esitamisega kaasneks liiga suure lõivu tasumise risk, heidutaks see kohtusse pöördumist ülemäära.

33. Siiski pole seadusandja otsustusruum ka tsiviilkohtumenetluse toimingute lõivustamisel piiritu. Kuna riigilõivumäärade suuruse kaudu avardatakse või kitsendatakse õigusemõistmise kättesaadavust, tuleb riigilõivumäärade suuruse kindlaksmääramisel arvestada, et need ei moonutaks PS § 11 mõttes kohtuliku kaitse õiguse olemust.

34. Proportsionaalsuse põhimõtte järgimisel on seadusandjal esmatähtis tagada, et riigilõivumäärad oleksid kohtusse pöördumise õiguse suhtes mõõdukad. Vastasel juhul ei täidaks riik oma ülesannet ühiskonnas tekkivate probleemide rahumeelse lahendamise kaudu avaliku korra ja õigusrahu kindlustamisel, s.o PS preambuli neljandas lõigus nimetatud ülesande – riigi sisemise rahu tagamine – täitmisel.

35. Seadusandjal tuleb kohtumenetluse tarbeks riigilõivumäärade kehtestamisel arvestada ka asjaoluga, et õigusemõistmine on üks riigi tuumikfunktsioone. Tuumikfunktsioone tuleb riigil finantseerida eeskätt maksutulust. See tähendab muu hulgas, et riigil on kohustus tagada kohtupidamise efektiivsus ja kättesaadavus sõltumata sellest, millisel määral võimaldab tsiviilasjadest laekunud riigilõivutulu katta õigusemõistmisele tehtavaid kulutusi. Õigusemõistmisest tulenevate kulude katmist saab vaid osaliselt jätta menetlusosaliste kanda.

36. Õiguskantsler vaidlustab kehtivaid riigilõivumääri osas, milles need ületavad tsiviilasjade lahendamise keskmist kulu 1100 eurot. Kolleegium kahtleb kohtuasja lahendamiseks tehtavate kulutuste täpse suuruse arvutamise võimalikkuses. Seda ka põhjusel, et riigi kulused tsiviilasja lahendamisele on keeruline rahaliselt mõõta, sest kohtuasja lahendamine ja selleks vajalike eelduste loomine eeldab lisaks kohtunikele mitmete teiste riigiametnike tööd (kohtujuristid, nõunikud, konsultandid, analüütikud, sekretärid, tõlgid, IT-spetsialistid jne). Samuti on selge, et selle näitaja puhul on tegemist ajas pidevalt muutuva suurusega. Õiguskeskkonna stabiilsuse tagamiseks ei saa riigilõivumäärade reguleerimisel arvestada iga muudatusega majanduskeskkonnas, mis mõjutavad mh kohtuteenistujate töötasusid. Isegi kui lähtuda 1100 eurot tähistavast tsiviilasja lahendamise keskmisest kulust, tuleb õigusemõistmise kulutuste kandmisest osavõtu põhimõttega arvestades silmas pidada, et suur osa tsiviilasjadest põhjustab riigile tegelikult keskmisest kulust suuremaid kulutusi.

37. Riigilõivumäärade puhul ei ole võimalik saavutada täielikku vastavust õigusemõistmisest tingitud tegelikele kuludele konkreetses tsiviilasjas, sest kulud, mis tulenevad ühe kohtuasja menetlemisel kohtunike ja kohtuteenistujate tööajast, saavad olla üksnes hinnangulised. Seetõttu tuleb kohtusse pöördujal tasuda oma tsiviilasja kohtuliku arutamise kuludest tegelikult mõnevõrra suuremat või väiksemat lõivu. Erisusi tsiviilasja lahendamise tegelike kulude ja hinnanguliste kulude vahel võimaldab piiratud ulatuses tasandada n-ö ristsubsideerimine. Kohtulõivude-sisese n-ö

ristsubsideerimise tulemusel peavad aga kohtulikud lõivud püsima proportsioonis kuludega, mis kaasnevad riigile mingit liiki tsiviilasjade lahendamiselega. PS §-st 113 tulenevalt ei tohi kohtuliku lõivu määr nimelt ilmselgelt ületada tsiviilasja lahendamiseks tehtavat rahalist kulu.

38. Riigikogu esitatud tsiviilasjade lahendamise kulu kohta käiva statistika järgi, milles tsiviilasju on eristatud vastavalt nende liigile, on 2015. a-l 44-st tsiviilasja liigist 26 juhul tsiviilasja keskmiseks kuluks ringkonnakohtus üle 2000 euro (2165 eurot 48 senti, aga ühes tsiviilasja liigis ka 2004 eurot 1 sent). Seega on oluliselt rohkem kui pooltest tsiviilasjade liikidest asja kohtuliku arutamise keskmine kulu ringkonnakohtus suurem kui 2000 eurot ehk oluliselt suurem õiguskantsleri pakutud piirmäärast 1100 eurot. Maakohtus ulatub 13 tsiviilasja liigi puhul 44-st asja keskmine kulu üle 1500 euro, sh kahes tsiviilasja liigis 2360 euro 97 sendini, ja veel kaheksas tsiviilasja liigis üle õiguskantsleri pakutud riigilõivude piirmäära 1100 euro. Kuna tegemist on keskmiste kuludega maa- ja ringkonnakohtutes, on suures osas tsiviilasjadest tegelik kohtulik kulu järelikult veelgi suurem.

39. Eeltoodust lähtuvalt puudub kolleegiumil alus, järeldamaks, et RLS lisa 1 sätestatud tabel, milles on kehtestatud riigilõivumäärad kuni 500 000 euronit ulatuvate tsiviilasja hindade suhtes ja mille puhul kõrgeimaks lõivumääraks on 3400 eurot, ületavad ilmselgelt tsiviilasja lahendamise tegelikke kulusid kohtumenetluses. Samas on selge, et kuna eeltoodud tsiviilasjade lahendamise kulu kohta liigiti esitatud statistika järgi on kõrgeimaks keskmiseks kulumääraks 2360 eurot 90 senti, ületab RLS lisa 1 sätestatud tabeli järel esitatud kohtulike lõivude lagi 10 500 eurot oluliselt tegelikke kohtulikke kulusid tsiviilasja lahendamisele.

40. 10 500 euronit küündiv riigilõivumäär tsiviilkohtumenetluses ei ole mõõdukas ennekõike füüsiliste isikute kohtuliku kaitse õiguse suhtes. Tsiviilkohtumenetluse seadustiku (TsMS) § 182 lg-s 2 sätestatud füüsilisele isikule menetlusabi andmise regulatsioon ei välista olukordi, kus füüsiliselt isikult nõutav kuni 10 500 euro suurune riigilõiv muudab tema kohtusse pöördumise õiguse illusoorseks. Siinjuures tuleb arvestada, et iga kohtusse pöörduja võtab hagi esitamisel riski, et olenemata menetlusabi saamisest tuleb tal lõpptulemusena lõiv siiski tasuda, sh TsMS § 190 lg-te 4 ja 5 järgi juhul, kui isik peab vaidluse kaotamise korral hüvitama riigile pärast kohtuvaidluse lõppu riigilõivu, mille tasumisest ta hagi esitamisel oli vabastatud (vt Riigikohtu üldkogu 6. märtsi 2012. a otsus asjas nr 3-2-1-67-11, p 18.2). Kolleegium leiab, et RLS lisa 1 tabeli järel sätestatud rahalise kohustuse lagi, mille järgi tsiviilasja hinna puhul üle 500 000 euro tasutakse riigilõivu 3400 eurot + 0,25 protsenti tsiviilasja hinnast, kuid mitte üle 10 500 euro, ei ole mõõdukas õigusemõistmise kulusid arvestades osas, milles see sätestab riigilõivumäära ülempiiriks 10 500 eurot.

41. Eeltoodust lähtuvalt on kolleegium seisukohal, et RLS lisa 1 tabeli järel sätestatud rahaline kohustus, mille järgi tsiviilasja hinna puhul üle 500 000 euro tasutakse riigilõivu 3400 eurot + 0,25 protsenti tsiviilasja hinnast, kuid mitte üle 10 500 euro, piirab osas, milles see sätestab riigilõivumäära ülempiiriks 10 500 eurot, ebaproportsionaalselt isikute põhiõigusi ja on seega põhiseadusega vastuolus. See ei välista, et konkreetsetes normikontrollis võib ilmnedagi, et ka mõni teine vaidlustatud riigilõivumääradeist ei pruugi olla mõõdukas kohtusse pöördumise õiguse suhtes, lähtudes hageja isikust ja tema tegelikust võimest riigilõivu tasuda, õigusvaidluse olemusest ning hagiavalduse esemest.

III

42. Arvestades eelnevaid kaalutlusi, rahuldab kolleegium osaliselt õiguskantsleri taotluse ja tunnustab RLS (RT I, 29.06.2014, 66; RT I, 30.12.2014, 12) § 57 lg-d 1 ja 15 koostoimes lisaga 1 (1. juulist 2014 kuni 31. detsembrini 2014 kehtinud redaktsioonis) ning RLS (RT I, 30.12.2014, 1) § 59 lg-d 1 ja 15 koostoimes lisaga 1 põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse § 15

lg 1 p-st 2 juhindudes põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks osas, milles tsiviilasja hinna puhul üle 500 000 euro tasutakse riigilõivu kuni 10 500 eurot.

43. RLS (RT I, 30.12.2014, 1) lisa 1 tabeli järel kehtestatud rahalise kohustuse ülempiiri 10 500 eurot põhiseaduse vastaseks ja kehtetuks tunnistamise tõttu oleks uue riigilõivumäära ülempiiri kehtestamiseni selgusetu, millises ulatuses tuleb kohtusse pöördujail tsiviilasja hinna puhul üle 500 000 euro kõige kõrgema määrana riigilõivu tasuda. Kuna kolleegium leidis, et vaidlustatud lõivumäärad kuni 3400 euronni ulatuvas osas ilmselgelt ei ületa tsiviilasja lahendamise tegelikke kulusid tsiviilkohtumenetluses, tuleb seni, kuni seadusandja kehtestab uue riigilõivumäärade ülempiiri tsiviilkohtumenetluses, tasuda tsiviilasja hinna puhul üle 500 000 euro riigilõivu 3400 eurot.



Priit Pikamäe



Eerik Kergandberg



Indrek Koolmeister



Jaak Luik



Ivo Pilving