



# RIIGIKOHUS

## PÕHISEADUSLIKKUSE JÄRELEVALVE KOLLEEGIUM

### KOHTUOTSUS

Eesti Vabariigi nimel

<b>Kohtuasja number</b>	3-4-1-29-12
<b>Otsuse kuupäev</b>	5. märts 2013
<b>Kohtukoosseis</b>	Eesistuja Märt Rask, liikmed Ott Järvesaar, Eerik Kergandberg, Lea Laarmaa ja Jüri Pöld
<b>Kohtuasi</b>	<b>1. jaanuarist 2011 kuni 30. juunini 2012 kehtinud riigilõivuseaduse § 57 lõike 1 koostoimes lisaga 1 põhiseaduslikkuse kontroll osas, milles tsiviilasjas hinnaga üle 95 867 euro 47 sendi kuni 127 823 eurot 29 senti tuli hagiavalduselt tasuda riigilõivu 6391 eurot 16 senti</b>
<b>Menetluse alus</b>	Tallinna Ringkonnakohtu 14. novembri 2012. aasta määrus tsiviilasjas nr 2-11-19467
<b>Asja läbivaatamine</b>	Kirjalik menetlus

### RESOLUTSIOON

Tunnistada, et 1. jaanuarist 2011 kuni 30. juunini 2012 kehtinud riigilõivuseaduse (RT I 2010, 21, 107; RT I, 25.06.2012, 3) § 57 lõige 1 koostoimes lisaga 1 olid põhiseadusega vastuolus osas, milles tsiviilasjas hinnaga üle 95 867 euro 47 sendi kuni 127 823 eurot 29 senti tuli hagiavalduselt tasuda riigilõivu 6391 eurot 16 senti.

### ASJAOLUD, MENETLUSE KÄIK JA RINGKONNAKOHTU MÄÄRUS

1. Tsiviilasjas nr 2-11-19467 esitas AS Eesti Krediidipank 27. aprillil 2011 Harju Maakohtule O. Makodõmi vastu hagi, mille hinnaks oli 125 822 eurot 14 senti. Hageja esitas 28. augustil 2012 maakohtule taotluse, milles palus tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks hagi esitamise ajal kehtinud riigilõivuseaduse (RLS) § 57 lõige 1 koostoimes lisaga 1, mille alusel määrati ja tasuti riigilõiv, ning tagastada enamtasutud lõivusumma. Hageja pidas põhiseaduspäraseks 1. juulist 2012 kehtima hakanud lõivumäära.

2. Harju Maakohus jättis 20. septembri 2012. aasta määrusega taotluse rahuldamata. Kohus põhjendas, et tsiviilkohtumenetluse seadustiku (TsMS) § 6 kohaselt tehakse tsiviilasja menetlustoiming toimingute tegemise ajal kehtiva seaduse järgi. Hageja tasus riigilõivu enne hagi esitamist, millest järeldub, et lõivu suurus ei takistanud tal kohtusse pöörduda. Harju Maakohus rahuldaski samuti 20. septembri 2012. aasta otsusega AS Eesti Krediidipank hagi.

3. Hageja esitas 12. oktoobril 2012 määruskaebuse, milles palus maakohtu määruse tühistada, kuna kohus eksis TsMS § 442 lõike 8, § 463 lõike 2 ja § 465 lõike 2 punkti 8 vastu. Hageja esitas taotluse tähtaega järgides ja seda õigele, asja menetlevale kohtule. Riigilõivu tagastamise taotluse

põhjendatuse hindamisel pidanuks kohus hindama asjassepuutuva sätte põhiseaduspärasust. Maakohus leidis ekslikult, et õigusakti põhiseaduspärasus on seotud kindla menetlusosalise maksevõimega, kuid õiguskorda üldiselt mõjutava riive kõrvaldamist võib nõuda igaüks, sõltumata maksevõimest. Kostja nõustus põhiosas hageja määruskaebusega.

4. Tallinna Ringkonnakohus rahuldab 14. novembri 2012. aasta määrusega tsiviilasjas nr 2-11-19467 hageja määruskaebuse. Ringkonnakohus tunnistab põhiseadusega vastuolus olevaks ja jättis kohaldamata RLS § 57 lõike 1 ning lisa 1 koostoimes osas, milles tsiviilasjas hinnaga üle 95 867 euro 47 sendi kuni 127 823 eurot 27 senti tuli hagiavalduselt tasuda riigilõivu 6391 eurot 16 senti. Ühtlasi rahuldab ringkonnakohus osaliselt hageja taotluse tagastada hagiavalduselt enamtasutud riigilõiv.

5. Tallinna Ringkonnakohus leidis, et asjas kohaldatud riigilõivu suurus takistab isikutel oma õiguste kaitseks kohtusse pöörduda (põhiseaduse (PS) § 15 lõige 1). 6391 euro 16 sendi suurune lõiv on menetlusökoonomia eesmärgi saavutamiseks ebaproportsionaalne olenemata sellest, kas konkreetne isik on oma majanduslikust olukorrast tulenevalt võimeline sellist lõivu tasuma, sest sedavõrd suure lõivu nõudmine ei ole iseenesest eesmärgipärane ja avaldaks isikule suurt majanduslikku survet kohtusse pöördumisest loobumiseks. Ringkonnakohus määras tasumisele kuuluva põhiseaduspärase lõivu enne 1. jaanuari 2009 kehtinud riigilõivuseaduse alusel.

6. Tallinna Ringkonnakohtu määrus jõudis Riigikohtusse 15. novembril 2012.

## MENETLUSOSALISTE ARVAMUSED

7. **Riigikogu** arvamuse on esitanud põhiseaduskomisjon, kes leiab, et RLS § 57 lõike 1 ja lisa 1 sätted, mis koostoimes näevad ette kohustuse tasuda vaidlustatud määras lõivu, on põhiseadusega vastuolus.

8. **AS Eesti Krediidipank** peab 6391 euro 16 sendi suurust riigilõivu põhiseadusvastaseks. Põhiseadusega vastuolus oleva õigusnormi alusel menetlusosaliselt riigituludesse kogutud riigilõiv on hinnatav enamtasutud riigilõivuna TsMS § 150 lõike 1 punkti 1 ja RLS § 15 lõike 1 punkti 1 tähenduses ning riigil ei ole õigust seda raha saada.

9. Vaatamata menetlusosalise õigusele nõuda oma kohtuasja läbivaatamisel mis tahes asjassepuutuva seaduse põhiseadusvastaseks tunnistamist, ei saa sellekohase taotluse esitamata jätmist kohtusse pöördumisel (lõivu esialgsel tasumisel) käsitada kui enamtasutud lõivu tagasinõude õiguse lõppemist. Tsiviilkohtumenetluses tunnustatud kohtu seotus menetlusosaliste taotlustega ei piira kohtu kohustust järgida PS §-des 3 ja 15 sätestatud. Menetleval kohtuasutusel lasub ka ilma menetlusosalise taotluseta kohustus järgida rakendatava õiguse kooskõla põhiseadusega.

10. AS Eesti Krediidipank palub Riigikohtul anda võimalusel juhis, millest lähtudes tuleks kohtutel määrata põhiseadusega kooskõlas olev lõiv. AS Eesti Krediidipank hinnangul tuleks kohaseks lõivuks pidada riigilõivu määrasid, mille riik kehtestas 1. juulist 2012, arvestades seejuures hagi hinda samast ajast kehtivatel alustel.

11. **O. Makodõmi** esindaja nõustub kohtuga, et vaidlustatud riigilõiv on põhiseadusega vastuolus.

12. **Õiguskantsler** leiab, et Tallinna Ringkonnakohtu algatatud põhiseaduslikkuse järelevalve menetlus ei ole lubatav.

13. Kohtusse pöördumise piirangu ulatus ja õiguspärasus peaks olema selge enne kohtuasja lahendamata asumist, et menetlusosalisel oleks võimalik sellest tulenevalt otsustada, kas loobuda kaebuse esitamisest või mitte. Selle saavutamiseks on seadusandja loonud kindlad tingimused ja korra, sh vaidlustamise tähtajad (vt ka TsMS § 3 lõige 1 ja TsMS § 4 lõige 1).

**14.** Riigilõivu suurus on enne põhivaidluse arutama asumist lahendada tulev ehk eelmenetluse küsimus. TsMS § 147 lõige 3 ja § 423 lõike 1 punkt 11 sätestavad imperatiivselt, et kohus jätab hagi läbi vaatamata, kui kohtu määratud ajaks ei ole esitatud nõude eest tasutud riigilõivu. Juhul kui kohtusse pöörduja leiab, et riigilõivu määr või muu kohtuse pöördumise tingimus piirab seda ülemäära, võib ta PS § 15 lõike 1 teise lause alusel taotleda kohtult asjassepuutuva seaduse põhiseadusvastaseks tunnistamist. See toimuks kas kohe hagi esitamisel või TsMS § 427 alusel riigilõivu tähtjaks tasumata jätmisel kohtu koostatud hagi läbi vaatamata jätmise määruise vaidlustamisel ringkonnakohtus (TsMS § 661 lõige 2; vt ka erand TsMS § 329 lõike 1 teises lauses). Lisaks on ka kohtul endal PS § 15 lõikest 2 ja § 152 lõikest 1 tulenevalt õigus ja kohustus tunnistada asjassepuutuv seadus, muu õigusakt või toiming põhiseadusvastaseks ning see kohustus on kohtul ka siis, kui menetlusosalised ise sellist nõuet oma kohtuasja arutamisel ei esita.

**15.** Õiguskindluse põhimõttest tuleneva õigusrahu ja ka menetlusökoonoomia eesmärgil tuleb oma õigusi kaitsta selleks ettenähtud nõudeid ja korda, sh tähtaegu arvestades. Arvestades, et hageja ei esitanud riigilõivu suurst ettenägeva õigusnormi põhiseadusele vastavuse vaidlustamise taotlust selleks ettenähtud tähtaja jooksul, ei ole tema sellekohase hiljem esitatud taotluse läbivaatamine muus menetlusstaadiumis lubatav. Kohus on selle küsimuse lõplikult lahendanud. Kaebetähtaja ennistamine on lubatav üksnes mõjuval põhjusel.

**16.** Õiguskantsler leiab, et TsMS § 150 lõikes 6 ettenähtud riigilõivu tagastamise nõude esitamise tähtaeg laieneb üksnes lõikes 1 nimetatud aluste esinemisel ning selle punkti 1 puhul saab 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.

**17.** Juhuks, kui Riigikohus loeb vaidlustatud riigilõivuseaduse sätteid asjassepuutuvateks, leiab õiguskantsler, et need olid põhiseadusega vastuolus.

**18. Justiitsminister** on seisukohal, et RLS § 57 lõige 1 ja lisa 1 olid asjassepuutuvas osas põhiseadusega kooskõlas.

## VAIDLUSTATUD SÄTTED

**19. Riigilõivuseaduse (RT I 2010, 21, 107; RT I, 25.06.2012, 3) § 57 „Hagiavalduse, avalduse ja kaebuse läbivaatamine“**

„(1) Hagiavalduse esitamisel tasutakse riigilõivu lähtuvalt hagi hinnast käesoleva seaduse lisa 1 järgi või kindla summamana.“

**20. Lisa 1 riigilõivuseaduse juurde „Riigilõivu täismäärad avalduse esitamise eest tsiviilkohtumenetluses“ (1. jaanuarist 2011 kuni 30. juunini 2012)**

Tsiviilasja hind kuni, k.a.	Riigilõivu täismäär
95 867,47	5 432,49
127 823,29	6 391,16

## KOLLEEGIUMI SEISUKOHT

**21.** Tallinna Ringkonnakohtus tunnistas tsiviilasjas nr 2-11-19467 määruskaebust lahendades põhiseadusega vastuolus olevaks ja jättis kohaldamata 1. jaanuarist 2011 kuni 30. juunini 2012 kehtinud riigilõivuseaduse § 57 lõike 1 ja lisa 1 osas, milles need nägid ette tsiviilasjas hinnaga üle

95 867 euro 47 senti kuni 127 823 eurot 27 senti kohustuse tasuda hagiavalduselt riigilõivu 6391 eurot 16 senti. Nimetatud riigilõivuseaduse sätted on praeguses põhiseaduslikkuse järelevalve asjas põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse (PSJKS) § 14 lõike 2 esimese lause mõttes asjassepuutuvateks säteteks, kuna AS-l Eesti Krediidipank tuli hagiavalduselt tasuda lõivu nimetatud õigusnormi alusel.

**22.** Hagejal oli kohtusse pöördudes võimalik valida, kas tasuda riigilõiv või jätta see tasumata, mille tulemusel jäetaks hagiavaldus läbi vaatamata. Selle määruse peale saaks isik TsMS § 427 alusel küll esitada määruskaebuse, kuid samas riskiks ta riigilõivu maksmata jätmisel siiski sellega, et kohus ei vaata tema asja läbi ning väidetavad õigused võivad jääda kaitseta. Kui menetlusosaline, kellelt nõutakse riigilõivu tasumist, lõivu suurusega ei nõustu, kuid maksab lõivu menetluse jätkumise huvides siiski ära, saab ta TsMS § 150 lõike 1 punkti 1 ja lõike 4 alusel nõuda enamtasutud riigilõivu tagastamist ja PS § 15 lõike 1 alusel kohaldatud riigilõivumäära põhiseaduspärasuse kontrollimist. Tagastamisest keeldumise korral on taotlejal selle peale TsMS § 150 lõike 8 tingimustel ka määruskaebuse esitamise õigus (Riigikohtu üldkogu 12. aprilli 2011. aasta otsus asjas nr 3-2-1-62-10, punkt 28).

**23.** Ringkonnakohus lahendas AS Eesti Krediidipank kaebuse maakohtu määruse peale. Maakohus leidis selles määrukses, et hagiavalduse esitamisel tasuti riigilõivu seaduses sätestatud määras, ja jättis rahuldamata maakohtus toimuva menetluse ajal esitatud taotluse tagastada enamtasutud riigilõiv. Ringkonnakohus pidi määruskaebuse lahendamisel hindama, kas hagilt tasuda tulnud riigilõiv on põhiseaduspärane (PS § 15 lõige 2 ja § 152). Seega sõltub menetlusosalise kohustuse suurus vahetult sellest, kas vaidlustatud riigilõivuseaduse sätted on põhiseaduspärased või mitte. Kohtud oleksid pidanud vaidlusaluste sätete põhiseaduspärasuse korral tegema taotluse ja põhiseaduspärase riigilõivu kohta teistsuguse otsustuse kui nende sätete põhiseadusvastasuse korral (vt ka Riigikohtu üldkogu 28. oktoobri 2002. aasta otsus asjas nr 3-4-1-5-02, punkt 15).

**24.** Hageja kasutas hagiavaldust esitades PS § 15 lõikest 1 tulenevat igaühe õigust oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse pöörduda. Õigus saada kohtulikku kaitset hõlmab nii isiku õigust pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse kui ka riigi kohustust luua põhiõiguste kaitseks kohane kohtumenetlus, mis on õiglane ja tagab isiku õiguste tõhusa kaitse. See põhiõigus laieneb ka juriidilistele isikutele (PS § 9 lõige 2).

**25.** Õiguse riive on selle kaitseala iga ebasoodus mõjutamine (vt nt Riigikohtu üldkogu 6. märtsi 2012. aasta otsus asjas nr 3-2-1-67-11, punkt 22.1). Hagi esitamisel riigilõivu tasumise nõue ja selle määr riivavad PS § 15 lõike 1 esimeses lauses sätestatud igaühe põhiõigust pöörduda kohtusse. Suured riigilõivud muudavad kohtuid isikutele vähem ligipääsetavateks ning kitsendavad seega võimalusi oma õigusi kohtus kaitsta. Ülemäärase riigilõivu tõttu võib olla takistatud isiku väidetud õiguste rikkumise kohtulik kontroll.

**26.** Asjassepuutuvad riigilõivuseaduse sätted on formaalselt põhiseaduspärased. Kolleegium analüüsib allpool sätete materiaalselt põhiseaduspärasust, määrates kindlaks põhiõiguse riive lubatud eesmärgid ja hinnates vaidlustatud sätete proportsionaalsust nende eesmärkide suhtes.

**27.** Kuna PS § 15 lõike 1 esimesest lausest tulenev põhiõigus tõhusale õiguskaitsele on seadusereservatsioonita põhiõigus, saab selle piiramise õigustusena arvestada üksnes teisi põhiõigusi või põhiseaduslikke väärtusi. Kohtusse pöördumise õiguse riive legitiimseteks eesmärkideks on menetlusökoonoomia ja riigieelarvehendite säästliku (avalikke huve arvestava) kasutamise huvina menetlusosaliste õigusemõistmise kulutuste kandmisest osavõtu põhimõte (Riigikohtu üldkogu 6. märtsi 2012. aasta otsus asjas nr 3-2-1-67-11, punkt 25).

**28.** Järelikult tuleb hinnata, kas nõue tasuda tsiviilasjas hinnaga üle 95 867 euro 47 senti kuni 127 823 eurot 27 senti hagi esitamisel riigilõivu 6391 eurot 16 senti on proportsionaalne meede

üldnimetatud eesmärkide saavutamiseks. Selleks tuleb otsustada meetme sobivuse, vajalikkuse ja mõõdukuse üle.

**29.** Kuna sobiv on abinõu, mis soodustab piirangu eesmärgi saavutamist, ja sobivuse seisukohalt on vaieldamatult ebaproportsionaalne vaid abinõu, mis ühelgi juhul ei soodusta piirangu eesmärgi saavutamist, on vaidlusalune riigilõiv sobiv meede menetlusökonoomia eesmärgi saavutamiseks, aidates hoida ära põhjendamatute ja pahatahtlike hagide esitamist. Samuti katab sellises suuruses riigilõiv õigusemõistmise kulud (vt *mutatis mutandis* Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 7. mai 2012. aasta otsus asjas nr 3-4-1-7-12, punkt 42).

**30.** Samas ei ole vaidlustatud riigilõiv nimetatud eesmärkide saavutamiseks vajalik, kuna menetlusökonoomia ja menetlusosaliste õigusemõistmise kulude kandmisest osavõtu eesmärgi on võimalik saavutada väiksema riigilõivuga, mis on nende eesmärkide saavutamisel vähemalt sama efektiivne kui praeguses määras riigilõiv, kuid koormab isikuid vähem (vt ka Riigikohtu üldkogu 6. märtsi 2012. aasta otsus asjas nr 3-2-1-67-11, punkt 27).

**31.** Tsiviilasjas nr 2-11-19467 tuli 6391 euro 16 sendi suurune riigilõiv tasuda hagilt hinnaga 125 822 eurot 14 senti. Asjassepuutuvat riigilõivu tuleb pidada 2011. aastal võrdlemisi suureks ja on küsitav, kuivõrd toetab sellises suuruses riigilõiv õigusemõistmise kulude kandmise eesmärki. Riigikogu põhiseaduskomisjoni esitatud arvamusel asjas nr 3-2-1-67-11 (vt Riigikohtu üldkogu 6. märtsi 2012. aasta otsus asjas nr 3-2-1-67-11, punkt 10.1) tuleneb, et Justiitsministeeriumi andmetel oli 2010. aastal ühe tsiviilasja menetlemise keskmine arvestuslik kulu maakohtus 285 eurot. 6391 euro 16 sendi suurune riigilõiv ületab eeldatavat asja menetlemise kulu maakohtus ligi 22 korda. Isegi arvestades sellega, et praeguseks võib olla tsiviilasja läbivaatamise keskmine kulu maakohtus mõnevõrra kõrgem ning praeguses asjas esitatud hagiavalduse menetlemine võib olla keskmisest keerulisem ja kulukam, kataks tõenäoliselt ka oluliselt väiksem riigilõiv õigusemõistmise kulud, kuid oleks kohtusse pöörduda soovivale isikule vähem koormav (vt *mutatis mutandis* Riigikohtu üldkogu 6. märtsi 2012. aasta otsus asjas nr 3-2-1-67-11, punkt 27.5). Seetõttu ei saa 6391 euro 16 sendi suurust riigilõivu pidada vajalikuks meetmeks, tagamaks menetlusosaliste osalemist menetluskulude kandmisel olukorras, kus hagi menetlemise kulusid maakohtus on võimalik katta märkimisväärselt madalama ning seega kohtusse pöörduda soovivaid isikuid vähem koormava riigilõivuga.

**32.** Menetlusökonoomia seisukohalt tuleb silmas pidada, et kuigi kõrgemad riigilõivud võivad suuremal määral hoida isikuid põhjendamatult ja pahatahtlikult kohtusse pöördumast, toovad nad endaga kaasa ka suuremal hulgal menetlusabi taotlusi. Sellisel juhul kulub kohtute ressursi rohkem menetluslike kui sisuliste küsimuste lahendamisele ning kõrge riigilõiv ei aita seetõttu menetlusökonoomia eesmärgi saavutamisele kaasa (vt Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 7. mai 2012. aasta otsus asjas nr 3-4-1-7-12, punkt 45).

**33.** Riigikohus on korduvalt leidnud, et enne 1. jaanuari 2009 kehtinud riigilõivud tagasid võrreldes 1. jaanuarist 2011 kuni 30. juunini 2012 kehtinud lõivudega vähemalt samal määral menetlusökonoomia ja menetlusosaliste õigusemõistmise kulude kandmisest osavõtu eesmärgid, kuid koormasid selle juures vähem kohtusse pöörduvaid isikuid (Riigikohtu üldkogu 29. novembri 2011. aasta otsus asjas nr 3-3-1-22-11, punktid 31.1 ja 31.4; 6. märtsi 2012. aasta otsus asjas nr 3-2-1-67-11, punktid 27.3 ja 27.6). Kuni 31. detsembrini 2008 kehtinud riigilõivuseaduse alusel tuli 125 822 euro 14 sendi suuruse hagi hinna korral tasuda riigilõivu 3531 eurot 11 senti ehk ligi 45% vähem. Seetõttu ei ole tsiviilasjas hinnaga üle 95 867 euro 47 sendi kuni 127 823 eurot 27 senti kohustus tasuda 6391 eurot 16 senti riigilõivu menetlusökonoomia tagamiseks proportsionaalne meede.

34. Eeltoodud põhjustel riivab sellise tsiviilasja hinnaga seotud kohustus tasuda 6391 eurot 16 senti riigilõivu ebaproportsionaalselt PS § 15 lõikes 1 sätestatud igäühe kohtusse pöördumise õigust ning on seetõttu põhiseadusega vastuolus.

35. Kolleegium tunnistab PSJKS § 15 lõike 1 punkti 5 alusel, et 1. jaanuarist 2011 kuni 30. juunini 2012 kehtinud riigilõivuseaduse (RT I 2010, 21, 107; RT I, 25.06.2012, 3) § 57 lõige 1 koostoimes lisaga 1 olid põhiseadusega vastuolus osas, milles tsiviilasjas hinnaga üle 95 867 euro 47 senti kuni 127 823 eurot 27 senti tuli hagiavalduselt tasuda riigilõivu 6391 eurot 16 senti.

  
Märt Rask



  
Eerik Kergandberg

  
Lea Laarmaa

  
Jüri Põld