



Õiguskantsler

Esimees Märt Rask
Riigikohus
info@riigikohus.ee

Teie 21.11.2012 nr 4-3-119-12
Õiguskantsler 17.12.2012 nr 9-2/121622/1205735

**Arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses
Kõrge riigilõiv kohtusse pöördumisel**

Austatud Riigikohtu esimees

Pöördusite minu poole ja küsisite põhiseaduslikkuse järelevalve asja nr 3-4-1-28-12 raames (tsiviilasi nr 2-12-4380) arvamust kuni 30.06.2012 kehtinud riigilõivuseaduse (RLS) § 57 lg 1 ja lg 22 ning lisa 1 sätete põhiseaduspärasuse kohta, mis koostoimes nägid ette kohustuse tasuda tsiviilasjas hinnaga 44 739,15 kuni 51 129,31 eurot (praegusel juhul 47 952,90 eurot) hagiavalduselt ja apellatsioonkaebuselt riigilõivu 4154,25 eurot.

Tutvusin pöördumisele juurde lisatud Tallinna Ringkonnakohtu 12.11.2012 määrusega 2-12-4380 ja elektroonilise kohtuinfosüsteemi (KIS) vahendusel tsiviilasja muude materjalidega ning **leian, et:**

- 1. Tallinna Ringkonnakohtu 12.11.2012 algatatud põhiseaduslikkuse järelevalve menetlus ei ole lubatav,**
- 2. PS § 15 lg 1 lausega 1, PS § 24 lõikega 5 ning PS §-ga 11 ei olnud kooskõlas 01.01.2011 kuni 30.06.2012 kehtinud RLS § 57 lg 1 ja lg 22 koostoimes lisaga 1 osas, mille alusel tuli tsiviilasjas hinnaga 44 739,15 kuni 51 129,31 eurot tasuda hagiavalduselt ja apellatsioonkaebuselt riigilõivu 4154,25 eurot.**

Selgitan oma seisukohti alljärgnevalt.

Ühtlasi teatan, et ei soovi asja arutamist suulises menetluses.

I Vaidlusalune säte

Riigilõivuseadus (kehtivus kuni 30.06.2012)

§ 57. Hagiavalduse, avalduse ja kaebuse läbivaatamine

(1) Hagiavalduse esitamisel tasutakse riigilõivu lähtuvalt hagi hinnast käesoleva seaduse lisa 1 järgi või kindla summana. [---]

(22) Tsiviilasjas tehtud maakohtu otsuse peale apellatsioonkaebuse esitamisel tasutakse riigilõivu sama palju, kui tuleb tasuda hagi või muu avalduse esialgsel esitamisel maakohtule, arvestades apellatsioonkaebuse ulatust. [---]

Lisa 1 riigilõivuseaduse juurde „RIIGILÕIVU TÄISMÄÄRAD AVALDUSE ESITAMISE EEST TSIVIILKOHTUMENETLUSES“

Tsiviilasja hind kuni, k.a	Riigilõivu täismäär
44 739,15	
51 129,31	4154,25

”

II Õiguskantsleri seisukoht

1. Põhiseaduslikkuse järelevalve lubatavus – vaidlusaluse sätte asjassepuutuvus

1. Tallinna Ringkonnakohtu arvates on asjassepuutuvateks säteteks a) hagi esitamise hetkel 31.01.2012 kehtinud RLS § 57 lg 1 koostoimes lisaga 1, mis nägi ette riigilõivu määra hagi esitamiseks, ning b) kuni 30.12.2012 kehtinud RLS § 57 lg 1 p 22, mis nägi ette riigilõivu määra apellatsioonkaebuse esitamiseks.

2. Säte, mille põhiseaduspärasust Riigikohus hindab, peab olema põhivaidluse lahendamisel asjassepuutuv. Piirav või kohustav norm on asjassepuutuv siis, kui kohus peaks asja lahendades otsustama selle kehtetuse korral teisiti kui selle kehtivuse korral. Lisaks on Riigikohtul õigus ja kohustus kontrollida, kas kohtule esitatud kaebus oli menetlusnormide kohaselt lubatav.¹ Mittelubatava hagi või kaebuse menetlemine võrdub kohtu omaalgatusega ja peaks olema välistatud, mistõttu peaks olema välistatud ka mittelubatava hagi või kaebuse kohtumenetlusest välja kasvanud põhiseaduslikkuse järelevalve menetlus (tingimusel, et hagi või kaebus oli mittelubatav selle esitamise ajal kehtinud kohtumenetluse seadustiku järgi).² Lisaks tuleb normi asjassepuutuvuse üle otsustamisel hinnata, kas konkreetse normikontrolli algatanud kohus on õigesti tõlgendanud põhiseadusvastaseks tunnistatud normi.³

3. Praegusel juhul taotles hageja hagi esitades 31.01.2012 ühtlasi ka riigilõivu kohaldamist vähemas suuruses selle vastuolu tõttu Põhiseadusega. Harju Maakohtu 01.02.2012 määruses asus kohus seisukohale, et riigilõivu suurus on põhiseaduspärane (määruse p 5). Kuna hageja oli tasunud riigilõivu seaduses sätestatust vähem, kohustas kohus hagejat tasuma täiendavat riigilõivu. Hageja esitas 08.02.2012 kohtule a) veelkord taotluse jätta riigilõivumäär kohaldamata täies suuruses ning b) menetlusabi taotluse. Harju Maakohus rahuldas oma 05.03.2012 määrusega

¹ RKÜKo 08.06.2009, [3-4-1-7-08](#), p 23.

² Eesti Vabariigi põhiseadus – kommenteeritud väljaanne; § 15, [kommentaar 4.1.3.3](#).

³ RKPJKo 31.03.2011, nr [3-4-1-19-10](#), p 23.

osaliselt menetlusabi taotluse; kohus ei esitanud määruses täiendavat seisukohta riigilõivumäära suuruse põhiseaduspärasuse kohta.⁴ Hageja tasus esimese riigilõivu osamakse ning kohus võttis 30.03.2012 hagi menetlusse. 10.08.2012 tegi kohus otsuse, milles jättis hagi rahuldamata.

4. Hageja esitas 04.09.2012 Tallinna Ringkonnakohtule apellatsioonkaebuse, milles mh taotles a) maakohtus hagi esitamiseks nõutud riigilõivu ettenägeva õigusnormi kohaldamata jätmist ning b) Põhiseadusega vastuolu tõttu RLS § 57 lg 1 ja 22 koostoimes lisaga 1 kohaldamata jätmist osas, mis kohustab tasuma riigilõivuna 4154,25 eurot.

5. Tallinna Ringkonnakohtus oma 12.11.2012 määrusega a) tunnistas Põhiseadusega vastuolus olevaks ja jättis kohaldamata RLS § 57 lõiked 1 ja 22 ning lisa 1 sätte, mis koostoimes näevad ette kohustuse tasuda tsiviilasjas hinnaga 44 738,15 kuni 51 129,31 eurot hagiavalduselt ja apellatsioonkaebuselt riigilõivu 4154,25 eurot, b) määras hagi esitamisel tasumisele kuulunud riigilõivuks 850 eurot ning apellatsioonkaebuse esitamisel tasumisele kuuluvaks riigilõivuks 850 eurot ning c) algatas põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse.

6. Riigilõivu tasumise näol on tegemist enne põhivaidluse arutama asumist lahendada tuleva ehk eelmenetluse küsimusega.⁵ TsMS § 147 lg 3 ja § 423 lg 1 p 11 sätestavad imperatiivselt, et kohus jätab hagi läbi vaatamata, kui kohtu määratud ajaks ei ole tasutud riigilõivu esitatud nõude eest. Juhul, kui kohtusse pöörduja leiab, et riigilõivu määr või muu kohtuse pöördumise tingimus piirab seda ülemääraselt, võib ta PS § 15 lg 1 ls 2 alusel taotleda kohtult asjassepuutuva seaduse põhiseadusevastaseks tunnistamist. See toimuks kas kohe hagi esitamisel või TsMS § 427 alusel riigilõivu tähtjaks tasumata jätmisel kohtu koostatud hagi läbivaatamata jätmise määruse vaidlustamisel ringkonnakohtus 15 päeva jooksul määruse kättetoimetamisest alates (TsMS § 661 lg 2).⁶ Lisaks on ka kohtul endal PS § 15 lõikest 2 ja § 152 lõikest 1 tulenevalt õigus ja kohustus tunnistada asjassepuutuv seadus, muu õigusakt või toiming põhiseadusevastaseks ning see kohustus on kohtul ka siis, kui menetlusosalised ise sellist nõuet oma kohtuasja arutamise käigus ei esita.⁷

7. 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.⁸ Selle saavutamiseks ongi seadusandja loonud ka kindlad tingimused ja korra, sh vaidlustamise tähtjad (vt eelmine kirja punkt). TsMS § 3 lg 1 kohaselt menetleb kohus tsiviilasja juhul, kui isik pöördub seaduses sätestatud korras kohtusse oma eeldatava ja seadusega kaitstud õiguse või huvi kaitseks, ning TsMS § 4 lg 1 järgi menetleb kohus tsiviilasja üksnes juhul, kui seaduses sätestatud korras on esitatud hagi või muu avaldus (minu allakriipsutused, *IT*). Antud normide näol on tegemist tavapäraste menetlust kujundavate ja piiritlevate reeglitega, mis ühelt poolt suunavad vaidlust lahendama kindlates piirides ja aja jooksul, teisalt aga tagavad üldise õiguskindluse ühiskonnas.

8. Pean erandlikel ja põhjendatud juhtudel teoreetiliselt võimalikuks tõstatada ülemäära kõrget riigilõivu ettenägevate normide Põhiseadusele vastavuse küsimus ka peale vaidluse lõppu menetluskulude kindlaksmääramisel TsMS § 174 lõikes 1 ettenähtud korras ja selle vaidlustamisel õigustatud isiku poolt TsMS §-s 178 ettenähtud alustel ja korras. Selline võimalus peaks siiski

⁴ Jättes järelikult vaikimisi taaskord rahuldamata taotluse põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatamiseks.

⁵ TsMS § 423. **Hagi läbivaatamata jätmise alused**

(1) Kohus jätab hagi läbi vaatamata, kui: [...] 11) kohtu määratud ajaks ei ole tasutud riigilõivu esitatud nõude eest;

⁶ Erandlikult lubab TsMS § 329 lg 1 teine lause esitada pärast eelmenetluse lõppemist uusi avaldusi, taotlusi, väiteid, tõendeid ja vastuväiteid esitada üksnes juhul, kui neid ei olnud mõjuval põhjusel võimalik varem esitada.

⁷ RKPJKm 28.05.2008, nr [3-4-1-4-08](#), p 16.

⁸ vt ka RKPJKo 01.11.2011 [3-4-1-17-11](#), p 18.

jääma erandlikuks ning selle poole kaitseks, kellel ei olnud seni võimalik antud küsimuses oma õiguseid kaitsta (nt kaotanud pool, kelle jaoks ongi menetluskulude suuruse küsimus aktuaalne alles vaidluse lõpus, kui kohus jätab menetluskulud tema kanda).

9. Praegusel juhul tasus hagi esitaja riigilõivu vastavalt Harju Maakohtu 05.03.2012 menetlusabi andmise määrusele osade kaupa. Hageja ei kasutanud⁹ seadusega ettenähtud võimalust vaidlustada menetlusabi andmise määrust¹⁰ ning tõstatada küsimust riigilõivu ette nägevate riigilõivuseaduse sätete põhiseaduspärasust (kuigi selleks ajaks oli teada asjaolu, et Riigikohus tunnistas juba oma 15.12.2009 otsuses [3-4-1-25-09](#) Põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks õigusnormid, mis nägid ette tsiviilasjas riigilõivuna 4807,69 euro tasumise kohustuse; praegusel juhul on kõne all 4154,25 euro suurune ehk viidatud lahendiga võrreldav riigilõiv).

10. Juhul, kui isik ei kasuta oma menetlusõigusi selleks ettenähtud korras ja tähtaja jooksul, tuleb asuda seisukohale, et kohus on selle küsimuse lõplikult lahendanud. Kaebetähtaja ennistamine on lubatav üksnes mõjuval põhjusel.

11. Arvestades, et hageja ei esitanud maakohtusse pöördumisel tasuda tuleva riigilõivu suurust ettenägeva õigusnormi Põhiseadusele vastavuse vaidlustamise taotlust selleks ettenähtud tähtaja jooksul, ei ole tema sellekohase hiljem esitatud taotluse läbivaatamine muus menetlusstaadiumis lubatav.

12. Teiseks peab Tallinna Ringkonnakohus asjassepuutuvaks kuni 30.12.2012 kehtinud RLS § 57 lg 1 ja p 22 koostoimes lisaga 1, mis nägi ette riigilõivu määra apellatsioonkaebuse esitamiseks.

13. Vastavalt TsMS §-le 6 tuleb riigilõivu tasumise kui menetlustoimingu tegemisel kohaldada menetlustoimingu tegemise ajal kehtivat seadust ehk praegusel juhul apellatsioonkaebuse esitamisel 04.09.2012 kehtinud riigilõivuseadust.¹¹ Seetõttu ei oma kuni 30.06.2012 kehtinud riigilõivuseaduse normid praeguse kohtuasja puhul õiguslikku tähendust, vaid kohaldamisele kuulub 04.09.2012 kehtinud RLS § 57 lg 1 ja 15 ning lisa 1 koostoimes kehtiv säte, mille kohaselt tuleb tsiviilasjas hinnaga 25 000 kuni 50 000 eurot tasuda apellatsioonkaebuse esitamiseks riigilõivu kas 850 (elektroonilisel esitamisel) või 1000 eurot.

14. Eeltoodud kaalutlustel leian, et Tallinna Ringkonnakohtu 12.11.2012 algatatud põhiseaduslikkuse järelevalve taotlus ei ole lubatav ka apellatsioonkaebuse esitamisel riigilõivu ettenägeva õigusnormi osas.

⁹ Isiku subjektiivne võimekus tasuda riigilõivu ettenähtud määras ei tähenda veel automaatselt seda, et lõiv oleks põhiseaduspärase suurusega. Kahtluse korral on võimalik taotleda lõivu suurust ettenägeva õigusnormi põhiseaduspärasuse kontrollimist.

¹⁰ 05.03.2012 menetlusabi andmise määrusest nähtub, et tegelikult kohus ei rahuldanud hageja 08.02.2012 menetlusabi taotluses väljendatud soovi vabastada ta riigilõivu tasumisest osaliselt ehk tasumata jäänud osas, vaid võimaldas tasuda riigilõiv täies ulatuses osade kaupa.

¹¹ Vt ka RKEKm 17.06.2010 [3-3-1-28-10](#) p 13: „RLS § 56 lõikeid 16 ja 18 tuleb koostoimes tõlgendada selliselt, et apellant peab tasuma riigilõivu sama palju, kui apellatsioonkaebuse esitamise ajal oleks tulnud tasuda kaebuse esitamisel halduskohtule, arvestades apellatsioonkaebuse ulatust.“

2. Normikontrolli põhjendatus, asjassepuutuvate normide vastavus Põhiseadusele

15. Juhul, kui Riigikohus peab Tallinna Ringkonnakohtu 12.11.2012 algatatud põhiseaduslikkuse järelevalve taotlust siiski lubatavaks¹², märgin, et minu hinnangul olid kuni 30.06.2012 kehtinud RLS § 57 lõigete 1, 22 ja lisa 1 koostoimes kehtinud regulatsioon, mille kohaselt tuli tasuda 47 952,90 eurot maksva hagi ja apellatsioonkaebuse esitamiseks riigilõivu 4154,25 eurot, ülemäära kõrged piirangud kohtusse pöördumiseks.

16. Riigikohus leidis juba 2009. aastal, et norm, milles nähakse ette kohustus tasuda hagilt riigilõivu 4807,69 eurot, oli ülemäära kõrge.¹³ Asusin 2010. aastal kehtinud riigilõivude kohta hinnangut andes seisukohale, et haldusajades olid apellatsioonkaebuse esitamiseks nõutavad riigilõivud 961,53 ja 2199,22 eurot ülemäära kõrged.¹⁴ 2011. aastal kehtinud riigilõivude kohta asusin seisukohale, et tsiviilasjas apellatsioonkaebuse esitamiseks nõutav riigilõiv 5432,49 eurot oli ülemäära kõrge.¹⁵ 2012. aastal kehtinud riigilõivude kohta asusin seisukohale, et ülemäära kõrge oli haldusajades tasuda tulev riigilõiv 5485,18 eurot,¹⁶ tsiviilasjas apellatsioonkaebuselt tasuda tulevad riigilõivud 4793,37 eurot¹⁷ ja 4473,81 eurot¹⁸ ja hagi esitamiseks nõutud riigilõiv 4 793,37 eurot.¹⁹

17. Kuna eelnimetatud juhtumid puudutavad valdavalt II astme kohtule juurdepääsu (mida Riigikohus on pidanud lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõiguseks²⁰), praegusel juhul on kõne all lisaks ka I astme kohtusse pöördumise kui nn absoluutse või ka seadusereservatsioonita põhiõiguse piirang, siis peab viimane olema isiku jaoks kõrgemalt tagatud. Seetõttu ei pea ma vajalikuks esitada põhjalikku analüüsi riigilõivuna 4154,25 euro nõudmise põhiseaduspärasuse kohta, vaid leian, et minu eelviidatud seisukohtade kaalutlused kohalduvad ka praegusele juhtumile. Lisaks soovin praeguse juhtumi valguses rõhutada, et:

- kuna PS § 15 lg 1 lauses 1 sisalduva kohtusse pöördumise õiguse näol on tegemist ühe Põhiseadusega kõrgeimat kaitset vajava õigusega, saab selle kasutamist piirata üksnes mõni teine sama tasandi õigus või Põhiseaduse järku väärtus. Seetõttu pean selle õiguse piiramist lubatavaks üksnes menetlusökoonoomia eesmärgil;
- kuna PS § 24 lõikes 5 sätestatud edasikaebeõigust võib pidada PS § 15 lõikes 1 ja § 24 lõikes 5 sisalduva kompleksse põhiõiguse – õigusliku konflikti kohtuliku lahendamise õiguse – allsüsteemiks, siis on ka edasikaebeõiguse piiramine lubatav üksnes väga kaalukal põhjusel ning muud ratsionaalsena tunduvad põhjused, eesmärgid ja kaalutlused kohtusse pöördumise õiguse piiramist õigustada ei saa;
- eeltoodu kehtib ka tsiviilkohtumenetluse jaoks, kus üle erahuvide seisab avalik huvi, et kohus teeks õigeid ja õiglaseid otsuseid, kuna just tsiviilkohus näitab kätte normaalse elu ja vaidluse rahumeelse lahendamise piirid (vs. omakohus), kindlustab seeläbi õiglust, korda ja julgeolekut;
- riigilõiv on üksnes üks komponent paljudest sujuva kohtumenetluse saavutamisel;

¹² Nt lähtudes menetlusosalise, sh kohtumenetluse lõppemisel menetluskulude kandmiseks kohustatud poole huvide ulatuslikumast kaitsest.

¹³ RKPJKo 15.12.2009, nr [3-4-1-25-09](#).

¹⁴ Õiguskantsleri 16.08.2011 arvamusel Riigikohtule, kirjad nr [9-2/111079/1104120](#) ja [9-2/111081/1104121](#).

¹⁵ Õiguskantsleri 10.04.2012 arvamus Riigikohtule, kiri nr [9-2/120407/1201675](#).

¹⁶ Õiguskantsleri 13.09.2012 arvamus Riigikohtule, kiri nr [9-2/121225/1204267](#).

¹⁷ Õiguskantsleri 16.08.2012 arvamus Riigikohtule, kiri nr [9-2/121138/1203939](#).

¹⁸ Õiguskantsleri 27.08.2012 arvamus Riigikohtule, kiri nr [9-2/121137/1203938](#).

¹⁹ Õiguskantsleri 27.11.2012 arvamus Riigikohtule, kiri nr [9-2/121530/1205421](#).

²⁰ RKÜKo 12.04.2011, nr [3-2-1-62-10](#), p 38: „[...] PS § 24 lõikes 5 sätestatud edasikaebeõigus on lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõigus.“

- riigilõiv on olemuslikult üksnes piirang, mitte aga takistus kohtusse pöördumisel;
- riigilõivuna 4154,25 euro tasumise nõue riivab samaaegselt ka muude põhiõiguste ja – vabaduste kasutamist (nt omandiõigust ja ettevõtlusvabadust), mistõttu on riive nende kasutamisele intensiivne;
- riigilõiv 4154,25 eurot on ülemäära kõrge piirang kohtusse pöördumiseks.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Indrek Teder