



Õiguskantsler

Esimees Märt Rask
Riigikohus
info@riigikohus.ee

Teie 29.05.2012 nr 4-3-45-12
Õiguskantsler 22.06.2012 nr 9-2/120873/1203005

**Arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses
Riigilõivuseaduse § 57 lg 1 ja (20) 22 ning lisa 1**

Austatud Riigikohtu esimees

Pöördusite minu poole ja küsisite põhiseaduslikkuse järelevalve asja nr 3-4-1-12-12 raames (tsiviilasi nr 2-10-2569) arvamust riigilõivuseaduse (RLS) § 57 lg 1 ja 20 ning lisa 1 koostoime regulatsiooni vastavusest Eesti Vabariigi põhiseadusele (Põhiseadus või PS) osas, mis nõuab tsiviilasjas hinnaga üle 639 116,48 euro apellatsioonkaebuselt riigilõivuna 3% tsiviilasja hinnast, kuid mitte rohkem kui 95 867,47 euro tasumist.

Tutvusin kohtuasja materjalidega ning leian, et Tallinna Ringkonnakohtu algatatud põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses ei ole asjassepuutuv säte mitte RLS § 57 lg 1 ja 20 (riigilõiv halduskohtu otsuse peale apellatsioonkaebuse esitamisel) ning lisa 1 koostoime regulatsioon, vaid RLS § 57 lg 1 ja 22 ning lisa 1 koostoime regulatsioon.

Kasutades kohtuasja andmeid analüüsisin siiski **RLS § 57 lõigete 1 ja 22 ning lisa 1 koostoime regulatsiooni põhiseaduspärasust ning leian, et see on vastuolus PS § 24 lõikes 5 ettenähtud edasikaebeõiguse ning §-s 11 sisalduva proportsionaalsuse põhimõttega osas, mille alusel tuleb tsiviilasjas hinnaga 1 789 526,20 eurot tasuda apellatsioonkaebuselt riigilõivu 53 685,78 senti.**

Selgitan oma seisukohti alljärgnevalt.

Ühtlasi teatan, et ei soovi asja arutamist suulises menetluses.

I Vaidlusalune säte

Riigilõivuseadus

„§ 57. Hagiavalduse, avalduse ja kaebuse läbivaatamine

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

[[RT I, 16.05.2012, 3](#) - jõust. 07.05.2012 - Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsus tunnistab põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks riigilõivuseaduse (RT I 2010, 21, 107; RT I, 30.12.2011, 4) § 57 lõiked 1 ja 22 koostoimes lisaga 1 osas, milles tsiviilasjas hinnaga 63 911 eurot 64 senti kuni 95 867 eurot 47 senti tuleb apellatsioonkaebuselt tasuda riigilõivu 5432 eurot 49 senti, ja osas, milles tsiviilasjas hinnaga 191 734 eurot 94 senti kuni 223 690 eurot 76 senti tuleb apellatsioonkaebuselt tasuda riigilõivu 9267 eurot 18 senti.]

[---]

(20) Halduskohtu otsuse peale apellatsioonkaebuse esitamisel tasutakse riigilõivu sama palju, kui tuleb tasuda kaebuse esialgsel esitamisel halduskohtule, arvestades apellatsioonkaebuse ulatust.

[---]

(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.

[[RT I, 16.05.2012, 3](#) - jõust. 07.05.2012 - Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsus tunnistab põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks riigilõivuseaduse (RT I 2010, 21, 107; RT I, 30.12.2011, 4) § 57 lõiked 1 ja 22 koostoimes lisaga 1 osas, milles tsiviilasjas hinnaga 63 911 eurot 64 senti kuni 95 867 eurot 47 senti tuleb apellatsioonkaebuselt tasuda riigilõivu 5432 eurot 49 senti, ja osas, milles tsiviilasjas hinnaga 191 734 eurot 94 senti kuni 223 690 eurot 76 senti tuleb apellatsioonkaebuselt tasuda riigilõivu 9267 eurot 18 senti.]

[---]

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

Tsiviilasja hinna puhul üle 639 116,48 euro on riigilõivu täismäär 3 protsenti tsiviilasja hinnast, kuid mitte rohkem kui 95 867,47 eurot.

[[RT I, 16.05.2012, 3](#) - jõust. 07.05.2012 - Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsus tunnistab põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks riigilõivuseaduse (RT I 2010, 21, 107; RT I, 30.12.2011, 4) § 57 lõiked 1 ja 22 koostoimes lisaga 1 osas, milles tsiviilasjas hinnaga 63 911 eurot 64 senti kuni 95 867 eurot 47 senti tuleb apellatsioonkaebuselt tasuda riigilõivu 5432 eurot 49 senti, ja osas, milles tsiviilasjas hinnaga 191 734 eurot 94 senti kuni 223 690 eurot 76 senti tuleb apellatsioonkaebuselt tasuda riigilõivu 9267 eurot 18 senti.]“

II Õiguskantsleri seisukoht

1. Põhiseaduslikkuse järelevalve lubatavus – vaidlusaluse sätte asjassepuutuvus

1. Tallinna Ringkonnakohtu arvates on asjassepuutuvaks sätteks RLS § 57 lg 1 ja 20 koostoimes lisaga 1, mis näeb ette riigilõivu määra (haldusasjas) 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.

3. Kohtuasja sisust nähtuvalt on konkreetset juhul aga tegemist tsiviilasjaga, mistõttu **ei ole RLS § 57 lg 20 asjassepuutuv**. Tsiviilasjas tuleb apellatsioonkaebuse esitamiseks riigilõivu tasuda RLS § 57 lg 22 alusel. Nii oleks ka viimane antud kohtuvaidluses asjassepuutuv norm.

4. Praegusel juhul tuleneb 53 685,78 euro suuruse riigilõivu tasumise kohustus RLS § 57 lg 1 ja 22 ning lisa 1 koostoime regulatsioonist, mis määrab, kui suurt riigilõivu tuleb maksta üle 639 116,48 euro maksva apellatsioonkaebuse eest tsiviilasjas. Kui nimetatud normid oleksid Põhiseadusele mittevastavad, apellatsioonkaebuselt 53 685,78 euro suurust riigilõivu tasuda ei tuleks.

5. Seega **oleks** praegusel juhul **asjassepuutuvaks sätteks § 57 lg 1 ja 22 ning lisa 1 koostoime** osas, milles nähakse ette kohustus tasuda tsiviilasja hinna puhul 1 789 526,20 eurot riigilõivu 53 685,78 eurot.

6. Mulle Põhiseadusega antud abstraktse normikontrolli läbiviimise pädevuse alusel analüüsin siiski järgnevalt RLS § 57 lg 1 ja 22 ning lisa 1 koostoime põhiseaduspärasust kasutades seejuures konkreetse juhtumi asjaolusid ja andmeid.

7. Tallinna Ringkonnakohus algatas põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse § 9 lg 1 järgi. Lisaks määras kohus tasuda tuleva kohtu hinnangul põhiseaduspärase riigilõivu 19 173,49 eurot. Kohus lähtus riigilõivu suurust kindlaks määrates Riigikohtu varasematest 12.04.2011 otsusest [3-2-1-62-10](#) ja 14.04.2011 otsusest [3-4-1-1-11](#).

8. Riigikohus on varasemalt selgitanud, et selline kohtu tegevus on õigustatud vajadusest tagada menetlus mõistliku aja jooksul ja võimaldada kohtuasja edasi menetleda ning jõuda ka tsiviilasjas põhimenetluses sisulise lõpplahendini. Samas on Riigikohus mõõnnud, et kuigi olukord, kus kaebuselt pole enne menetlusse võtmist riigilõivu tasutud, on ületatav, tuleks seda siiski vältida, kuna see ei taga menetlusosalisele mh selgust selles, kui palju on vaja kaebuse esitamisel riigilõivu maksta, ja ei võimalda sellest tulenevalt otsustada, kas loobuda kaebuse esitamisest või mitte.¹

9. Eelmises lõigus nimetatud Riigikohtu konservatiivset seisukohta ei toeta siiski viimase aja kohtupraktika, kus madalama astme kohtud on samaaegselt seaduse põhiseaduslikkuse järelevalve algatamisega ise määranud nende hinnangul põhiseaduspärase suurusega riigilõivu määra ja seda enne Riigikohtu lõplikku seisukohta². **Minu hinnangul on selline kohtupraktika kaugenenud seadusandja määratletud põhimõttest, mille kohaselt on riigilõivu suurus küll kohtumenetluse käigus korrigeeritav, kuid selle nõudmine ja tasumine enne asja sisulist lahendamist seadusandja määratud suuruses (PS § 113) on seaduse absoluutne nõue ja sellisena menetlusosalistele ettenähtav ning nende võrdset kohtlemist tagav.**³ Seejuures tuleb nõuda Põhiseadusega kooskõlas oleva riigilõivusumma tasumist. Pean võimalikuks lahendust, kus konkreetse juhtumi väga suurt riigilõivu arvestades võib Riigikohus leida, et ka 2008. aastal kehtinud riigilõivu määr või ka nn lähima regulatsiooni põhimõte ei ole piisav ja kohane

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

² Nt Tallinna Ringkonnakohtu 09.03.2012 määrus 2-08-11197, Tallinna Ringkonnakohtu 09.06.2011 määrus 2-08-91997, Tallinna Ringkonnakohtu 19.04.2012 määrus 2-11-42142.

³ Välja arvatud riigilõivuseaduses ettenähtud lõivu tasumisest vabastamise juhud.

põhiseaduspärase riigilõivu määramiseks (või siis leida, et riigilõivu suurus on siiski põhiseaduspärane). Samuti võib Riigikohus arvestada ka seadusandja poolt 06.06.2012 vastu võetud uuendatud riigilõivu määrasid (mis oleks konkreetsel juhul suuruses 7873,81 eurot).⁴

10. 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 põhimõttest⁵, 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.⁶ Samuti ei ole kohtu tegevus tervikuna kohtusse pöörduja jaoks ettenähtav ega –ennustatav.

11. Pean antud küsimust oluliseks, kuna lisaks sellele, et riigilõiv kujutab endast riivet kohtusse pöördumise õigusele, kaasneb sellega ka riive omandiõigusele, ettevõtlusvabadusele ja muude õiguste või vabaduste kasutamisele (kõrge riigilõivu tasumisel väheneb võimalus muuks tegevuseks). Nii võib kõrge lõivu tasumise kohustus mõjutada vahetult ja intensiivselt äriühingu tegevust; selle tasumise kohustus võib kaasa tuua nii äriühingu majandusraskustesse sattumise või lausa lõpetamise. Teatavasti teatasid ka konkreetsel juhul apellandid oma 11.06.2012 taotluses Tallinna Ringkonnakohtule, et riigilõivu tasumiseks võeti laenu.

12. Nii mõistan küll kujunenud kohtupraktika menetlusökonomilist kaalutlust jätkata kohtumenetlust põhiseaduslikkuse järelevalve algatamisele vaatamata, kuid ei pea probleemivabaks madalama astme kohtute väljakujunenud praktikat määrata enne Riigikohtu vastavat otsust nende hinnangul (ehk suvast lähtuvalt) põhiseaduspärase suurusega riigilõiv.

13. Pean kohaseks, kui Riigikohus annab *obiter dictumi* korras selged juhised põhiseaduspärase suurusega riigilõivu määramiseks olukorras, kus kas Riigikohus on tunnistanud konkreetse riigilõivu põhiseadusvastaseks või juhiks, kui madalama astme kohus soovib menetlusökonomiliselt kaalutlusel jätkata kohtuasja lahendamist põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatamisele vaatamata ja tuleks määrata põhiseaduspärase suurusega riigilõiv.

2. RLS § 57 lg 1 ja 22 ning lisa 1 koostoime vastavus Põhiseadusele

14. Õigusnormi Põhiseadusele vastavuse kontroll on põhjendatud juhul, kui Põhiseadusega on vastuolus RLS § 57 lg 1 ja 22 ning lisa 1 koostoime regulatsioon osas, mille kohaselt on

⁴ Riigilõivuseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu ([206 SE](#)): „Tsiiviilasja hinna puhul üle 500 000 euro tasutakse riigilõivu 3400 eurot + 0,25 protsenti tsiiviilasja hinnast, kuid mitte üle 10 500 euro. Kui eelnimetatud tsiiviilasja hinnaga avaldus esitatakse elektrooniliselt veebilehe [www.e-toimik.ee](#) kaudu, tasutakse riigilõivu 3200 eurot + 0,25 protsenti tsiiviilasja hinnast, kuid mitte üle 10 000 euro“.

⁵ Lisaks konkreetsel juhul kohtu valitud nn lähima või sarnase regulatsiooni põhimõttele on kohtud lähtunud ka RKÜKo 21.11.2011 [3-3-1-22-11](#), p 34 ja 06.03.2012 [3-2-1-67-11](#), p 29 seisukohast, mille kohaselt on riigilõivumäär Põhiseadusega vastuolus olevaks tunnistamise ja normi kohaldamisega tekkivat lünka võimalik täita kuni 31.12.2008 kehtinud riigilõivumäärade kohaldamisega.

⁶ Nt määras Tallinna Ringkonnakohtu 09.03.2012 oma määrusega 2-08-11197 216,521,61 eurot maksva apellatsioonkaebuse hinna puhul riigilõivuks 5096,95 ning 87 646,52 eurot maksva apellatsioonkaebuse hinna puhul riigilõivuks 2860,05 eurot (vrld käesoleval juhul määras halduskohus 575 204,83 eurose kaebuse puhul riigilõivu suuruseks vaid 1000 eurot); Tallinna Ringkonnakohtu määras 09.06.2011 määrusega 2-08-91997 2 219 738,86 eurot maksva apellatsioonkaebuse hinna puhul riigilõivu suuruseks 19 173,49 eurot ning 19.04.2012 määrusega 2-11-42142 1 000 000 eurose apellatsioonkaebuse hinna puhul riigilõivu suuruseks 19 173,49 eurot. Väljatoomist väärrib ka Tallinna Ringkonnakohtu 12.06.2012 määrus 2-10-4395, milles jäeti Riigikohtu 12.04.2011 [3-2-1-62-10](#) otsuse kaalutlustel kohaldamata kehtiva RLS § 57 lg 1, lg 22 ja lisa 1 viimase lause, kuid ei algatatud normi põhiseaduslikkuse järelevalve menetlust; ning määrati põhiseaduspäraseks lõivu suuruseks 19 173,49 eurot.

apellatsioonkaebuse esitamisel tsiviilasja hinna puhul üle 639 116,48 euro riigilõivu määr 3 protsenti tsiviilasja hinnast, kuid mitte rohkem kui 95 867,47 eurot ning konkreetsel juhul 53 685,78 eurot.

15. Asusin oma 10.04.2012 arvamuses Riigikohtule nr [9-2/120407/1201675](#) seisukohale, et RLS § 57 lg 1 ja 22 ning lisa 1 koostoime regulatsiooni alusel arvutatud riigilõivu suurused 9267,18 ja 5432,49 eurot on ülemäära kõrged ja seetõttu vastuolus PS § 24 lõikes 5 ettenähtud edasikaebeõiguse ning §-s 11 sisalduva proportsionaalsuse põhimõttega. Teatavasti tunnistas Riigikohus 07.05.2012 otsusega [3-4-1-7-12](#) asjassepuutuva regulatsiooni Põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks osas, milles tsiviilasjas hinnaga 63 911 eurot 64 senti kuni 95 867 eurot 47 senti tuleb apellatsioonkaebuselt tasuda riigilõivu 5432 eurot 49 senti, ja osas, milles tsiviilasjas hinnaga 191 734 eurot 94 senti kuni 223 690 eurot 76 senti tuleb apellatsioonkaebuselt tasuda riigilõivu 9267 eurot 18 senti.

16. Kuna käesoleval juhul on tegemist eelmises lõigus nimetatuga võrreldes märkimisväärselt suurema riigilõivumääraga (53 685,78 eurot), ei pea ma vajalikuks eraldi analüüsi esitada, vaid leian, et minu viidatud arvamuses ja Riigikohtu 07.05.2012 otsuses [3-4-1-7-12](#) toodud käsitlused ja seisukohad laienevad ka käesolevale juhule. Neid kokkuvõtvalt märgin, et:

- 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;
- riigilõiv on üksnes üks komponent paljudest sujuva kohtumenetluse saavutamisel;
- riigilõiv on olemuslikult üksnes piirang, mitte aga takistus kohtusse pöördumisel;
- riigilõivu suuruse määratlemisel 2012. aastal võib 2008. aasta seisuga või nn lähima regulatsiooni põhimõttega võrreldes olla kohasem arvestada Riigikogus 06.06.2012 vastu võetud uuendatud riigilõivu määrasid, mille suurused peaksid vastama kaasaja Eesti ühiskonna ja majanduse oludele (vt ka PS § 113);
- riigilõivuna 53 685,78 euro tasumise nõue riivab samaaegselt ka muude põhiõiguste ja – vabaduste kasutamist (nt omandiõigust ja ettevõtlusvabadust), mistõttu on riive ka nende kasutamisele intensiivne;
- riigilõiv 53 685,78 eurot on ülemäära intensiivne piirang kohtusse pöördumiseks.

Leian, et RLS § 57 lõigete 1 ja 22 ning lisa 1 koostoime regulatsioonid on vastuolus PS § 24 lõikes 5 ettenähtud edasikaebeõiguse ning §-s 11 sisalduva proportsionaalsuse põhimõttega osas, mille alusel tuleb tsiviilasjas hinnaga 1 789 526,20 eurot tasuda apellatsioonkaebuselt riigilõivu 53 685,78 senti.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Indrek Teder