



Õiguskantsler

Esimees Märt Rask
Riigikohus
info@riigikohus.ee

Teie 29.08.2012 nr 4-3-80-12
Õiguskantsler 13.09.2012 nr 9-2/121225/1204267

**Arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses
Kuni 30.06.2012 kehtinud riigilõivuseaduse § 57 lg 14**

Austatud Riigikohtu esimees

Pöördusite minu poole ja küsisite põhiseaduslikkuse järelevalve asja nr 3-4-1-19-12 raames (haldusasi nr 3-12-1356) arvamust riigilõivuseaduse (RLS) § 57 lg 14 vastavusest Eesti Vabariigi põhiseadusele (Põhiseadus või PS).

Leian, et halduskohtule kahju hüvitamise nõude esitamise ajal 29.06.2012 kehtinud RLS § 57 lg 14 oli vastuolus PS § 15 ettenähtud igauhe kohtusse pöördumise õiguse ning §-s 11 sisalduva proportsionaalsuse põhimõttega osas, mille alusel tuli haldusasjas hinnaga 109 703,69 eurot tasuta riigilõivu 5485,18 eurot.

Selgitan oma seisukohti alljärgnevalt.

Ühtlasi teatan, et ei soovi asja arutamist suulises menetluses.

I Vaidlusalune säte

Riigilõivuseadus (halduskohtusse pöördumise hetke 29.06.2012 seis)

„§ 57. Hagiavalduse, avalduse ja kaebuse läbivaatamine

[---]

(14) Halduskohtule kahju hüvitamiseks või alusetu rikastumise teel saadu tagastamiseks kaebuse esitamisel tasutakse riigilõivu 5 protsenti summast, mille väljamõistmist taotletakse, või vara väärtusest, mille tagastamiseks kohustamist taotletakse, kuid mitte alla 15,97 euro ja mitte rohkem kui sama suure hagi hinnaga hagi esitamisel tsiviilkohtumenetluses. [---]

II Õiguskantsleri seisukoht

1. Põhiseaduslikkuse järelevalve lubatavus – vaidlusaluse sätte asjassepuutuvus

1. Tartu Halduskohtu arvates on asjassepuutuvaks sätteks halduskohtule kaebuse esitamise hetkel 29.06.2012 kehtinud RLS § 57 lg 14, mis nägi ette riigilõivu määra.

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. Praegusel juhul tuleneb 5485,18 euro suuruse riigilõivu tasumise kohustus kaebuse esitamise hetkel 29.06.2012 kehtinud RLS § 57 lõikest 14, mis määras, kui suurt riigilõivu tuleb maksta 109 703,69 eurot maksva kaebuse eest haldusajas. Kui nimetatud normid oleksid Põhiseadusele mittevastavad, 5485,18 euro suurust riigilõivu tasuda ei tuleks.

4. Seega on praegusel juhul asjassepuutuvaks sätteks kaebuse esitamise hetkel 29.06.2012 kehtinud § 57 lg 14 osas, milles nähti ette kohustus tasuda haldusaja hinna puhul 109 703,69 eurot kaebuse esitamiseks riigilõivu 5485,18 eurot.

5. Tartu Halduskohus algatas põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse § 9 lg 1 järgi. Lisaks määras kohus oma 10.08.2012 määruses kohtu hinnangul põhiseaduspäraseks riigilõivu määraks 750 eurot. Kohus lähtus riigilõivu suurust kindlaks määra alates 01.07.2012 kehtiva (ehk määramise hetkel veel jõustumata) riigilõivuseaduse analoogsest lõivumäärast.¹

6. 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 möönnud, 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.²

7. 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 seisukohta. 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.

8. Möönan samas, et juhul, kui madalama astme kohtu määratud uus riigilõiv on mõõdupärase suurusega (on kaebuse esitamise seisuhetkel majanduslikult põhjendatud ja eesmärgipärane), võib mõista kohtu aktiivsust ja menetlusökoonoomilist kaalutlust jätkata kohtumenetlust vaatamata põhiseaduslikkuse järelevalve algatamisele. Täielikult probleemivabaks ma sellist madalama astme

¹ [Riigilõivuseaduse, tsiviilkohtumenetluse seadustiku ja teiste seaduste muutmise seadus](#)

² RKPJKo 01.11.2011 [3-4-1-17-11](#), p 18.

³ Välja arvatud riigilõivuseaduses ettenähtud lõivu tasumisest vabastamise juhud.

kohtute väljakujunenud praktikat siiski ei pea; seda nendel juhtudel, kui tekib kahtlus kohtu määratud nn uue riigilõivu määra põhiseaduspärasuses (nt juhul, kui see erineb märkimisväärselt alates 01.07.2012 jõustunud varasemaga võrreldes tunduvalt väiksemast riigilõivu määra või määrast, mille suuruse on Riigikohus varasemalt lugenud ülemäära kõrgeks). Nii pean võimalikuks lahendust, kus kas konkreetsel või muul sarnasel juhtumil võib Riigikohus lõpuks leida, et ka madalama astme kohtu määratud uus riigilõiv ei ole põhiseaduspärase suurusega (või siis leida, et asjassepuutuva riigilõivu suurus on siiski põhiseaduspärane).

2. RLS § 57 lg 14 vastavus Põhiseadusele

9. Õigusnormi Põhiseadusele vastavuse kontroll on põhjendatud juhul, kui Põhiseadusega on vastuolus halduskohtule kaebuse esitamise hetkel 29.06.2012 kehtinud RLS § 57 lg 14 osas, mille kohaselt on kaebuse esitamisel haldusasja hinna puhul 109 703,69 eurot riigilõivu määr 5485,18 eurot.

10. Asusin oma 16.08.2011 arvamuses Riigikohtule nr [9-2/111081/1104121](#) seisukohale, et 31.05.2010 kehtinud RLS § 56 lg 11 ja 18 koostoimes kehtinud regulatsioon oli PS § 24 lõikega 5 ja §-ga 11 vastuolus osas, mille alusel tuli haldusasjas ringkonnakohtule apellatsioonkaebuse esitamiseks nõude suuruses 686 157 krooni (43 984,42 eurot) tasuda riigilõivu summas 34 307,85 krooni (2213,41 eurot).

11. Leian, et kuna käesoleval juhul on tegemist eelmises lõigus nimetatud juhtumiga võrreldes suuremas suurusjärgus oleva riigilõivumääraga ning kõne all on piirang esimesele kohtuastmele juurdepääsule, siis ei pea ma vajalikuks eraldi analüüsi esitada, vaid minu viidatud arvamuses toodud käsitlused ja seisukohad laienevad ka käesolevale juhule arvestusega, et esimese astme halduskohtusse pöördumine peab olema igaühe jaoks veelgi tugevamini tagatud (PS § 15 lg 1 on Põhiseaduses üks kõrgeimat kaitset vajav põhiõigus). Samuti tuleks minu hinnangul konkreetse juhtumi riigilõivu suuruse hindamisel arvestada seadusandja kaalutlusi Riigikogus 06.06.2012 (ehk enne käesolevas kohtuasjas halduskohtu poolt 29.06.2012 uue riigilõivu suuruse määramist) vastu võetud ning 01.07.2012 jõustunud varasemaga võrreldes tunduvalt madalamate riigilõivumäärade kehtestamisel.⁴ Täna kehtivate riigilõivude suurused peaksid vastama kaasaja ehk 2012. aasta Eesti ühiskonna ja majanduse oludele ning saavutama seejuures soovitud eesmärgid.

12. Kokkuvõtvalt märgin, 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. See põhimõte on eriliselt oluline avaliku võimu tegevuse õiguspärasuse kontrollimisel. Seetõttu pean selle õiguse piiramist lubatavaks üksnes menetlusökoonomia eesmärgil 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 seisu 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);

⁴ [Riigilõivuseaduse, tsiviilkohtumenetluse seadustiku ja teiste seaduste muutmise seadus](#)

- riigilõivuna 5485,18 euro tasumise nõue riivab samaaegselt ka muude põhiõiguste ja –vabaduste kasutamist (nt omandiõigust ja ettevõtlusvabadust), mistõttu on riive ka nende kasutamisele intensiivne;
- riigilõiv 5485,18 eurot on ülemäära intensiivne piirang kohtusse pöördumiseks.

Leian, et halduskohtule kahju hüvitamise nõude esitamise ajal 29.06.2012 kehtinud RLS § 57 lg 14 oli vastuolus PS § 15 ettenähtud igaühe kohtusse pöördumise õiguse ning §-s 11 sisalduva proportsionaalsuse põhimõttega osas, mille alusel tuli haldusasjas hinnaga 109 703,69 eurot tasuda riigilõivu 5485,18 eurot.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Indrek Teder