



Õiguskantsler

Esimees Märt Rask
Riigikohus
info@riigikohus.ee

Teie 16.05.2013 nr 4-3-70-13

Meie 14.06.2013 nr 9-2/130725/1302712

**Arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses
Riigilõivuseaduse § 57 lg 1 ja 15 ning lisa 1 (riigilõivu suuruse sõltuvus
kohtusse pöördumise viisist)**

Austatud Riigikohtu esimees

Pöördusite minu poole ja küsisite põhiseaduslikkuse järelevalve asjas 3-4-1-20-13 (Tallinna Ringkonnakohtus tsiviilasi nr 2-12-17360) arvamust, kas Eesti Vabariigi põhiseadusega (PS või Põhiseadus) on kooskõlas [riigilõivuseaduse](#) (RLS) § 57 lg 1 ja 15 ning lisa 1, mis näevad ette apellatsioonkaebuse esitamiseks tsiviilasjas hinnaga kuni 500 000 eurot erineva suurusega riigilõivumäärad sõltuvalt kohtusse pöördumise viisist (paberkandjal või elektrooniliselt avaliku e-toimiku (www.e-toimik.ee, edaspidi AET) vahendusel – vastavalt 3400 ja 3200 eurot).

Tutvusin Tallinna Ringkonnakohtu 14.05.2013 määrusega nr 2-12-17360 ning elektroonilise kohtuinfosüsteemi vahendusel muude kohtuasja materjalidega ja **leian, et Põhiseaduse § 24 lõikes 5 ettenähtud edasikaebeõiguse, § 12 lõikes 1 ettenähtud võrdse kohtlemise põhimõtte ning §-s 11 sisalduva proportsionaalsuse põhimõttega ei ole kooskõlas RLS § 57 lõigete 1 ja 15 ning lisa 1 sätted, mis koostoimes näevad ette kohustuse tasuda apellatsioonkaebuse esitamiseks tsiviilasjas hinnaga kuni 500 000 eurot erineva suurusega riigilõivu määrad sõltuvalt kohtusse pöördumise viisist (paberkandjal või elektrooniliselt avaliku e-toimiku (www.e-toimik.ee) vahendusel - vastavalt 3400 ja 3200 eurot).**

Selgitan oma seisukohti alljärgnevalt. Ühtlasi teatan, et ei soovi asja arutamist suulises menetluses.

I Vaidlusalused sätted

Riigilõivuseadus (02.02.2012 seis, alates 01.07.2012 kehtiv redaktsioon)

§ 57. Tsiviilkohtumenetluse toimingud

(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

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. info@oiguskantsler.ee www.oiguskantsler.ee

esitamisel maakohtule, arvestades kaebuse ulatust ja seda, kas kaebus esitatakse elektrooniliselt veebilehe www.e-toimik.ee kaudu.

[---]

Lisa 1 riigilõivuseaduse juurde

RIIGILÕIVUMÄÄRAD AVALDUSE ESITAMISE EEST KOHTUMENETLUSES (EURODES)

Tsiviilasja hind kuni (kaasa arvatud)	Riigilõiv tsiviilkohtumenetluses avalduse elektroonilisel esitamisel veebilehe www.e-toimik.ee kaudu	Riigilõivu täismäär
350 000		
500 000	3 200	3 400

“

II Õiguskantsleri seisukoht

1. Kohtuasjas 2-12-17360 menetleb Tallinna Ringkonnakohus hagi õigusvastaselt tekitatud kahju hüvitamise asjas.
2. Pärnu Maakohus rahuldab 07.01.2013 hagi 9 kostja vastu õigusvastaselt tekitatud kahju hüvitamiseks ning mõistis neilt hageja kasuks solidaarselt välja kahjuhüvitise 354 773,91 eurot. 05.02.2013, 07.02.2013 ja 08.02.2013 esitasid 8 kostjat apellatsioonkaebuse (mitte elektrooniliselt AET kaudu) ning koos nendega ka menetlusabi taotlused riigilõivu tasumisest vabastamiseks.
3. Tallinna Ringkonnakohus otsustas 14.05.2013 määrusega nr 2-12-17360 menetlusabi küsimused. Viie kostja puhul vähendas kohus tasuda tuleva riigilõivu suurust, andis tähtaja riigilõivu tasumiseks ning jättis kaebused käiguta. Kolme kostja puhul rahuldab kohus menetlusabi taotluse ja vabastas nad riigilõivu tasumisest.
4. Tallinna Ringkonnakohus tunnistas ühtlasi oma 14.05.2013 määruses nr 2-12-17360 Põhiseadusega vastuolus olevaks ja jättis kohaldamata RLS § 57 lg 15 ning lisa 1 sätte (alates 01.07.2012 kehtiv redaktsioon), mis koostoides näevad ette kohustuse tasuda apellatsioonkaebuselt hinnaga kuni 500 000 eurot riigilõivu tsiviilkohtumenetluses avalduse elektroonilisel esitamisel AET kaudu 3200 eurot ja riigilõivu täismäära 3400 eurot – osas, milles kaebuse esitamisel muul viisil kui elektrooniliselt AET kaudu on ette nähtud kohustus tasuda riigilõivu 3400 eurot. Ringkonnakohtu määruse alusel algas põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetlus, mille kohta arvamuse saamiseks pöördusite minu poole.
5. Säte, mille põhiseaduspärasust Riigikohus põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses 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

¹ RKÜKo 08.06.2009, nr 3-4-1-7-08, p 23.

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

6. Riigikohus on varasemalt asunud seisukohale, et apellatsioonkaebuse esitamisel menetlusabi küsimust lahendades saab kohus hinnata ka seda, kas riigilõiv, mille tasumiseks menetlusabi taotletakse, on põhiseaduspärane (riigilõivu ja menetlusabi regulatsioon on olemuslikult lahutamatult seotud).⁴
7. Juhul, kui RLS § 57 lõigete 1 ja 15 ning lisa 1 sätted ei näeks ette kohustust tasuda apellatsioonkaebuse esitamisel muul viisil kui elektrooniliselt AET kaudu riigilõivu 3400 eurot, puuduks kohtul võimalus sellises määras riigilõivu nõuda. Maakohtu määruse alusel algas põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetlus. **Seetõttu on nimetatud sätted asjassepuutuvad ning Tallinna Ringkonnakohtu 14.05.2013 taotlus lubatav.**

2. Normikontrolli põhjendatus, asjassepuutuvate normide vastavus põhiseadusele

8. Tallinna Ringkonnakohtu algatatud konkreetne normikontroll on põhjendatud juhul, kui Põhiseadusega on vastuolus RLS § 57 lõigete 1 ja 15 ning lisa 1 sätted, mis näevad ette kohustuse tasuda apellatsioonkaebuse esitamisel muul viisil kui elektrooniliselt AET kaudu riigilõivu 3400 eurot.
9. Riigilõivu nõudmine maakohtu otsuse vaidlustamisel ringkonnakohtus riivab PS § 24 lõikes 5 sisalduvat õigust kaevata enda kohta tehtud kohtuotsuse peale seadusega sätestatud korras edasi kõrgemalseisvale kohtule. Riigikohus on selle õiguse määratlenud lihtsa seadusereservatsiooniga edasikaebeõigusena.⁵
10. Tallinna Ringkonnakohtus tõstatas küsimuse riigilõivu määra põhiseaduspärasusest ennekoike PS § 12 lõikes 1 sisalduva võrdse kohtlemise põhimõtte kontekstis (olukordade ja kohtusse pöördujate võrdne ja lubatav ebavõrdne kohtlemine), kui pidas riigilõivu määrade eristamist olenevalt kaebuse esitamisest kas AET kaudu või muul viisil Põhiseadusega vastuolus olevaks.
11. Põhiseaduse § 12 lg 1 nõuab õigusloome võrdsust (kõik on seaduse ees võrdsed), mis ei tähenda siiski absoluutset võrdsust, vaid lubab erinevat kohtlemist juhul, kui selleks on põhjendatud eesmärk ning erinev kohtlemine ise on mõõdupärane.
12. Regulatsioon, mille kohaselt on apellatsioonkaebuse esitamisel hinnaga kuni 500 000 eurot elektrooniliselt veebilehe AET kaudu riigilõivu määr 3200 ning muul viisil esitamisel 3400 eurot, kehtib alates 01.07.2012. Normi eesmärgi ning sisu põhjenduste kohta võib infot leida seaduse eelnõu ([206 SE](#)) seletuskirjast.⁶
13. Seletuskirjast nähtuvad sellise lahenduse loomise mitmed eesmärgid: „[m]uudatus motiveerib menetlusosalisi suuremal määral kasutama võimalust kohtusse pöördumisel AET-i kasutada, mis omakorda piisava arvukuse korral vähendab kohtute koormust tehnilise

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.

⁴ RKÜKo 12.04. 2011, nr [3-2-1-62-10](#), p 30.

⁵ *Ibid*, p 38.

⁶ Riigilõivuseaduse, tsiviilkohtumenetluse seadustiku ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskiri.

töö vähenemise tõttu.“⁷ Pean siinkohal vajalikuks omalt poolt välja tuua ka AET üldise eesmärgi, milleks on ennekõike kohtusse pöörduja jaoks parema avaliku teenuse tagamine (juurdepääs, osalus, teabe lihtne ja pidev kättesaadavus, protsessi läbipaistvus).

14. RLS § 57 lõigete 1 ja 15 ning lisa 1 regulatsiooniga kaasneva kohtusse pöördujate ebavõrdse kohtlemise peamiseks eesmärgiks on kohtute töökoormuse vähendamine ning selle saavutamist toetavaks eesmärgiks AET kasuks otsustamise motiveerimine. Kohtu ning seeläbi riigi ressursside säästliku ja otstarbekohase kasutamise eesmärki võib pidada legitiimseks. Edasi tuleb aga kaaluda, kas eesmärgi saavutamine RLS § 57 lõigete 1 ja 15 ning lisa 1 ettenähtud kujul on mõõdupärane ehk proportsionaalne PS § 11 tähenduses.⁸
15. Lisaks AET-ga saavutada soovivatele eesmärkidele tuleb silmas pidada ka riigilõivu üldiseid eesmärke, millest Riigikohus on pidanud Põhiseaduse valguses lubatavaks menetlusökonomiat ja menetlusosalise poolt õigusemõistmise kulutuste kandmisest osavõtu põhimõtet.⁹
16. Küsimusele, kas apellatsioonkaebuse esitamine AET kaudu soodustab soovitud eesmärkide saavutamist, võib vastata kahetiselt, olenevalt seisukohta toetavatest andmetest.
17. Seadusandja *ex ante* kaalutlused uue kohtusse pöördumise süsteemi loomisel on näha eelnõu nr [206 SE](#) seletuskirjas: „AET-i kaudu avalduse esitamisel täidavad menetlusosalised ära kohtute infosüsteemi andmestiku ning süsteem saab teha mitmeid automaatkontrolle (nt allkiri ja riigilõivu tasumine). Nimetatud ülesandeid täidavad praegu kohtuametnikud, seega väheneb selle tulemusena kohtute töökoormus. Lisaks saadetakse kohtutele infosüsteemi kaudu elektroonilised menetlusdokumendid, mida on lihtne ilma lisatööülesanneteta (nt skaneerimine) teistele menetlusosalistele elektrooniliselt kättesaadavaks teha ning milles esitatud teksti kasutades on hõlpsam koostada kohtulahendeid. Eeltoodud põhjustel on AET-i kaudu kohtusse pöördumine isikute jaoks tsiviilasjades soodustatud, kuna selleks, et saavutada olukord, kus esimese võimalusena esitatakse avaldus läbi kõnesoleva portaali, on oluline, et ka vastavad riigilõivud oleksid kohtusse pöördujate jaoks motiveerivad. **Kõnealune muudatus loob vajalikud eeldused mitmete tööprotsesside automatiseerimiseks ning süsteemisiseselt digitoimikule ja paberivabale menetlusele üleminekuks.** [---] Avalduste elektroonilise esitamise kohustuse laiendamine ning selliste avalduste riigilõivude soodusmäärad suurendavad oluliselt AET-i kaudu elektrooniliste avalduste esitamiste osakaalu. Samas toob see kohtutele paratamatult kaasa ka teatud lisatööd, s.o taotlusi, millega soovitakse esitada paberil avaldus soodsama riigilõivuga. Samas AET-i kaudu elektrooniliste avalduste esitamisega kaasnev kokkuvõtte ja tulu süsteemile on ülekaalukalt suurem kulust, mida teatavad rakendusraskused või teatud osas soodsamate riigilõivudega taotluste lahendamine võib süsteemile kaasa tuua. Nimetatud muudatused loovad vajalikud eeldused mitmete tööprotsesside automatiseerimiseks ning süsteemisiseselt digitoimikule ja paberivabale menetlusele üleminekuks.“¹⁰ Kirjeldatud kaalutluste kontekstis võib AET loomist ning kasutuselevõttu pidada igati püstitatud eesmärkide saavutamist soodustavaks.

⁷ *Ibid.*

⁸ Kohtu- ja ka halduspraktikas on juurdunud käsitus, mille kohaselt hinnatakse proportsionaalsust kuni kolmel astmel: kõigepealt abinõu sobivust, siis vajalikkust ja vajadusel ka proportsionaalsust kitsamas tähenduses e. mõõdukust.“; ning selle kohaselt on kohane on mistahes abinõu, mis soodustab eesmärgi saavutamist; vajalik abinõu on isiku suhtes leebeim, kuid samas kõige tõhusam alternatiiv; ning mõõdukas abinõu, mis sekkub kõige vähem põhiõiguse või –vabaduse kasutamisse. Vt Põhiseaduse § 11 [kommentaari](#).

⁹ Viide 4, p 45.

¹⁰ Viide 6.

18. AET praktikas rakendumise ehk *ex post* analüüsi esitas Tallinna Ringkonnakohus oma 14.05.2013 määruse lk-l 8 jj: „Arvestatud ei ole sellega, et elektrooniliselt, sealhulgas e-toimiku vahendusel esitatud menetluskohustused tuleb kohtul välja printida ning kogemuslikult võib väita, et selle töö maht on oluliselt suurem kui töömaht, mis kuluks paberikandjal esitatud dokumentide skaneerimisele. Arvestatud ei ole paberi- jm. kulu, mis kaasneb printimisega. Ka juhul, kui elektrooniliselt dokumendi esitanud menetlusosalise vastaspoolle ei ole e-aadressi (mida praktikas tuleb ette küllalt sageli), tuleb riigil teha kulutusi, mis dokumentide paberikandjal (ühes koopiatega) esitamisel jääksid tegemata. Seega on olenemata menetluskohustuse esitamise viisist selle töötlemise ja edastamisega seotud teatud kulutused ning selge ei ole, millised juhul on need suuremad. Ametnike töökoormus dokumentide elektroonilise esitamise korral ei vähene, vaid teiseks. Kahelda võib ka selles, kas on õigustatud eesmärk panna osa kohtuametniku ülesannetest dokumenti esitavale menetlusosalisele.

Mis kohtulahendite koostamist puudutab, siis on see sisuline töö, mida ei hõlbusta kuigi suurel määral võimalus kasutada selle koostamisel teatud elektrooniliselt esitatud menetluskohustuse lõike. Pealegi tuleb eespoolosundatud sätete kohaselt maksta kõrgemat riigilõivu ka juhul, kui dokument on esitatud elektrooniliselt, kuid mitte e-toimiku vahendusel. Ebaselgeks jääb ka see, millised on sel juhul väidetavad kulutused, mida kahe erineva määra vahesumma peaks eelduslikult katma. Lisaks sellele on jäetud täiesti arvestamata, et riigilõivumäärade topelt-süsteem ja sellega seotud võimalused või eriolukordi reguleerivad sätted (näiteks TsMS § 139 lg. 2¹, § 147 lg. 4, § 190 lg. 7¹) muudavad kogu riigilõivude võtmise keerulisemaks ja toovad kaasa täiendavaid taotlusi ja olukordi, millega kohtutel tuleb tegelda. Taolised asja sisuga seotud keerukused suurendavad kohtumenetluse kulukust suuremal määral kui mistahes tehnilised toimingud, sest toovad kaasa sisuliste lahendite tegemise vajaduse ja lõppkokkuvõttes pikendavad kohtumenetluse kestust. Näiteks eeldab TsMS § 139 lg. 2¹ kohase taotluse lahendamise vastavat kohtulahendit, sellele eelnevalt võib olla vajalik taotluse lahendamiseks olulised asjaolud välja selgitada (menetlusabi taotluse lahendamise kogemus näitab, et taotluste puudulikkuse tõttu on täiendavat selgitust küsimata harva võimalik taotlust lahendada). Muuhulgas suurenevad sellega seoses mitte üksnes riigi kulutused kohtumenetlusele, vaid ka menetlusosaliste kulud, mis on vastuolus ka TsMS §-s 2 sätestatud eesmärgiga lahendada tsiviilasi võimalikult väikeste kuludega. Erinevad riigilõivumäärad tekitavad uued vaidluste liigid ja suurendavad bürokraatiat. Ringkonnakohtu hinnangul ei taga taoline riigilõivumäärade süsteem kohtumenetluse ökonoomsust suuremal määral kui tagaksid ühtsed riigilõivumäärad, pigem vastupidi.

Mis puudutab menetlusosalise poolset õigusemõistmise kuludest osavõttu, siis osaleb menetlusosaline nende kandmises nii ühtsete kui erinevate lõivumäärade korral. Eespooltoodust nähtub, et usutavalt ei ole põhjendatud väidet, nagu võimaldaks apellatsioonikaebuste esitamine e-toimiku vahendusel saavutada õigusemõistmise suuremat efektiivsust, seega ei saa aga põhjendada ühesuguse ulatusega kaebuste puhul erinevas määras riigilõivu tasumise kohustust sellega, nagu peaksid väljaspool e-toimikut kaebuse esitanud menetlusosalised osalema kohtumenetluse kulude kandmises suuremas ulatuses seetõttu, et nende kaebuste menetlemine on kallim. Juba iseenesest ei tohiks õigusemõistmist samastada teenuse osutamisega, mis peaks end ise ära tasuma. Pealegi, Riigikohus on oma lahendis 3-2-1-67-11 tuvastanud, et 2010. a. oli tsiviilasja keskmine arvestuslik kulu maakohtus 285 eurot ja ringkonnakohtus 700 eurot (p. 27. 5). Kuigi sellest ajast möödunud ca 2, 5 aasta jooksul on kohtumenetluse kulud eelduslikult tõusnud, ei saa täiendava analüüsita eeldada, et need oleksid tõusnud sedavõrd palju, et vaidlusaluses asjas kaebuse e-toimiku vahendusel tasuda tulev riigilõiv 3200 eurot neid kulutusi ei kataks: 3200 eurot ületab 2010. a. apellatsiooniasjades keskmiselt vaidluse läbivaatamisele kulutatud 700 eurot

4, 57 kordselt. Seega ei saa kuludest osavõtu vajadusega põhjendada vajadust võtta lõivu veel enam, summas 3400 eurot, mis ületab 2010. a. arvestusliku keskmise kulu ca 4, 86-kordselt. Lisaks sellele tuleb eeldada, et kui apellatsioonkaebuselt hinnaga kuni 500.000 eurot on loetud riigilõivu 3200 eurot kohtumenetluse kulude kandmises osalemiseks piisavaks, siis on see piisav ulatus olenemata kaebuse esitamise viisist. Riigilõivude kehtivat süsteemi ei ole kujundatud selliselt, et riigilõivu suurus sõltuks kohtumenetluse staadiumidest, kohtumenetluse tegelikust kestusest, menetlusosaliste poolt esitatavate menetluskulude arvust või mahust, kohtu poolt tehtavatest toimingutest või lahenditest. Sellest reeglist on vaid üksikuid erandeid (TsMS § 150), kusjuures nendest enamuse eesmärgiks on saavutada pooltevahelises suhtes õigusrahu ning seejuures ei arvestata menetlusele riigi poolt tehtud kulutusi. Niisuguses olukorras ei ole loogiliselt põhjendatav, miks peaks menetlusosaline ainult ühe toimingu puhul – hagiavalduse või apellatsioonkaebuse esitamisel – hüvitama selle toimingu tegemisega riigile väidetavalt kaasnevad hüpoteetilised kulud, kui tegelike kuludega arvestamine ei ole kõikehõlmavaks reegliks ning nende hüvitamist ei nõuta ühegi teise menetlustoimingu korral.“

19. Eeltoodud andmete pinnalt, mis kirjeldavad rakendumisel kaasnenud tegelikke kulutusi ja halduskoormuse teatavat tõusu, mida ehk seadusandja ei osanud ette näha (Tallinna Ringkonnakohtu 14.05.2013 kirjeldus: „Ametnike töökoormus dokumentide elektroonilise esitamise korral ei vähene, vaid teiseb.“), võib jõuda ka punktis 17 esitatust vastupidisele järeldusele ja väita, et seadusandja loodud AET kasutuselevõtt ei toonud vaatamata riigilõivude erineva määra kehtestamisele kaasa soovitud kohtu ja riigieelarve ressursside suuremat kokkuhoidu.
20. AET üldist rakendamist on analüüsitud ka 2013. aasta [uuringu](#) „E-teenuste kasutamise tulemuslikkus ja mõju“¹¹ ning jõutud pigem positiivsete järeldusteni (parem teenuse kvaliteet ja kättesaadavus, asjaajamise kiirus, lihtsus ja läbipaistvus, andmete kõrgem kvaliteet, protsessi igal ajahetkel jälgitavus ja kontrollitavus menetlusosaliste jaoks, töökorralduse kiirendamine ja lihtsustamine).
21. Kuna eeltoodud vastandlikud seisukohad ei anna siiski ühest selget ja täit vastust küsimusele, kas erinevate riigilõivumäärade kehtestamine tulenevalt kohtusse pöördumise viisist on või ei ole sisuliselt õiguspärane ja proportsionaalne, analüüsin järgnevalt, kas leidub eesmärgi saavutamise erinevaid alternatiive ning kui jaa, siis kas mõni muu lahendus saavutaks eesmärgi, kuid oleks kohtusse pöörduja jaoks leebem.
22. Tõstatasin 2012. aastal Justiitsministeeriumile saadetud [arvamuses](#)¹² mh küsimused a) konkreetsete numbriliselt määratletud riigilõivumäärade arvutuskäigust, et oleks võimalik hinnata kohtusse pöördumise põhiõiguse riive proportsionaalsust ning aimata, milline on riigilõivus sisalduv kohtumõistmise kulu ning hinnanguline menetlusökoonoomia saavutamise osa. Leidsin, et riigilõivu numbrisumma peab olema majanduslikult mõõdetav ja põhjendatav (nt suhe keskmise palgaga, äriühingu osa- või aktsiakapitaliga vm) ka siis, kui riigilõivu menetlusökoonoomia osa on teatud ulatuses vaid hinnanguline; vähemalt numbri suurusjärgu ulatuses peaks olema võimalik põhjendatus teada; ning b) riigilõivude erineva määra kehtestamisest tulenevalt AET kasutamisest või mittekasutamisest. Pidasin toona 25–50 euro suurust erinevust probleemseks (konkreetselt kohtuasja puhul on erinevus lausa 200 eurot) ning soovitasin mitte kohelda kohtusse pöördumisel elektrooniliste võimaluste kasutajaid ja mittekasutajaid meelevaadselt erinevalt. Märkisin, et kuna suurenenud elektroonilise

¹¹ Praxis 2013.a uuringu aruanne „E-teenuste kasutamise tulemuslikkus ja mõju“, lk 147 jj.

¹² Õiguskantsleri 05.03.2012 arvamus 18-2/120307/1201015 riigilõivuseaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõule.

asjaajamise võimaluste kasutamine on juba iseenesest kaasa toonud halduskoormuse ja bürokraatia vähenemise, siis võiks kaaluda kõikidele kohtusse pöördumiste juhtudele eelnõus märgitud madalamate riigilõivude kehtestamist. **Minu hinnangul ei peaks elektroonilise asjaajamise kasutamise soodustamine seisnema kohtusse pöördumise õiguse erineva ulatusega riive kehtestamises.** Pigem seisneb elektrooniliste süsteemide kasutegur nende kasutaja-mugavuses, lihtsuses, arusaadavuses ja kättesaadavuses.

23. Leian, et üldiselt on elektrooniliste võimaluste loomine ja kasutuselevõtt kohtusse pöördumiseks õigustatud ning tõhus ja mõjus meede eesmärkide saavutamiseks (kohtusse pöördumise võimaluste lihtsustamine, kohtu töömahu vähendamine ja tööprotsessi kiirendamine, parem kvaliteet ja suurem läbipaistvus). Asun samas siiski seisukohale, et RLS § 57 lõigete 1 ja 15 ning lisa 1 näol löi seadusandja ühtlasi normi, mille alusel kehtib kohtusse pöördujate jaoks erineva ulatusega põhiõiguse piirang.
24. Kuigi AET kasutamist võib soodsam riigilõivumäär motiveerida, võivad selle kasutamist soodustada ka muud põhjused, nt kasutaja-mugavus, lihtsus, arusaadavus, kättesaadavus, võimalus ise jälgida kohtuasja lahendamist ja tutvuda kõigi dokumentidega.
25. Konkreetsel juhul erineb PS § 24 lõikes 5 sisalduva edasikaebe põhiõiguse piirang üksnes kohtusse pöördumise viisist 200 euro võrra (vastavalt kas 3200 ja 3400 eurot). Leian, et tegemist on niivõrd suure summaga, mille puhul ei ole kohane rääkida mitte niivõrd kohtusse pöördumise elektroonilise vormi valimise soodustamisest, vaid kohtusse pöördujate meelevaldsest erinevast kohtlemisest. Nii nagu iga konkreetne riigilõivumäär kui kohtusse pöördumise ja edasikaebe põhiõiguste piirang peab olema minimaalselt õigust riivav ja majanduslikult põhjendatud, nii peab seda ka olema olukordade erineva kohtlemise määr (konkreetsel juhul 200 eurot). Tallinna Ringkonnakohus juhtis oma 14.05.2013 määruse lk-l 8 tähelepanu asjaolule, et riigilõivu täismäära peavad tasuma ka menetlusosalised, kes esitavad kaebuse elektrooniliselt, kuid mitte e-toimiku vahendusel; ning märkis, et jääb ebaselgeks, millised on sel juhul väidetavad kulutused, mida kahe erineva määra vahesumma peaks eelduslikult katma. Kui 2010. aastal oli tsiviilasja keskmine arvestuslik kulu ringkonnakohtus 700 eurot¹³, siis see summa on juba iseenesest kaetud nii riigilõivu sooduskui ka täismääraga (3200 ja 3400 eurot), mistõttu ei saa erinevat kohtlemist õigustada menetlusosalise poolt õigusemõistmise kulutuste kandmisest osavõtu põhimõttega.
26. Minu hinnangul võib kirja punktis 17 väljatoodud seadusandja kaalutlusi pidada määravateks olukorras, kus elektroonilised võimalused ja nende kasutamine on valdavale osale ühiskonnast muutunud tavapäraseks, lihtsalt kättesaadavaks ja ka igapäevaselt kasutatavaks. Seejuures ei tohiks riigilõivumäära erinevus olla märkimisväärne (pidasin 2012. aastal ka 25–50 euro suurust erinevust probleemseks). Sellisest olukorrast minu hinnangul täna veel rääkida ei saa.¹⁴ Samuti kehtivad seadusandja seisukohad tema enda nimetatud eelduste kontekstis ja täitmisel, mille kohaselt toimub ka kohtus tööprotsesside automatiseerimine ja selle tulemusena väheneb kohtute töökoormus (Tallinna Ringkonnakohtu 14.05.2013

¹³ RKÜKo 06.03.2012, nr [3-2-1-67-11](#), p 27.5.

¹⁴ 2008. aasta uuringu järgi kasutab küll interneti või e-maili kolm inimest neljast Eesti 15–74-aastasest elanikkonnast (75%), kuid seejuures tuleb arvestada ka nendega, kes interneti ei kasuta. Uuringu kohaselt on selliste inimeste hinnangul e-posti ja interneti kasutamine liialt keerukas, kallis või ebavajalik; ning iga teine inimene (54%), valdavalt vanemaeline, kes küsimise ajal interneti ei kasuta, ei kavatse seda ka edaspidi tegema hakata. Veel nähtub uuringust, et elektrooniliste taotluste edastamiseks kasutab riigiasutuste veebilehti ligi kolmandik inimestest, kuid seda tüüpi kodulehti külastavad eeskätt kõrgema hariduse ja sissetulekutaseme esindajad, vanusegrupp 20–49. Avaliku sektori e-teenused. Elanikkonnauuringu aruanne. 2008. Kättesaadav: <http://www.saarpoll.ee/?lang=est&m1=32&article=5>

kirjelduste kohaselt ei ole soovitud töökoormuse vähenemist märkimisväärselt kaasnenu, vaid töö on teisenenud).

27. Nii eelnõu [206 SE](#) seletuskirjast kui ka [TsMS](#) § 139 lõikest 2¹ tulenevalt nägi seadusandja iseenesest ette lahenduse menetlusosalisele, kellel ei ole mõjuval põhjusel võimalik avaldust või kaebust AET kaudu esitada. Nende suhtes võimaldab kohus põhistatud taotluse alusel menetlustoimingu tegemist madalama riigilõivumääraga. Ringkonnakohus juhtis minu hinnangul õigustatult oma 14.05.2013 määruse lk-l 8 tähelepanu sellele, et a) selline eraldi menetlus pikendab veelgi kohtuasja eelmenetlust (erandi tegemiseks asjaolude väljaselgitamine, eraldi lahendi koostamine), ning b) paljud menetlusosalised ei pruugi oma hariduse, oskuste, teadmiste, elukogemuste, toimetuleku tõttu teada võimalusest kohtult antud erandit taotleda, taotluse põhistamisega hakkamasaamisest rääkimata. Ringkonnakohus jõuab järeldusele, et selline seadusandja loodud lahendus ei taga kohtumenetluse ökonoomsust suuremal määral kui tagaksid ühtsed riigilõivumäärad, pigem vastupidi. Nõustun ringkonnakohtu selle järeldusega.
28. Leian, et RLS § 57 lg 1 ja 15 ning lisa 1 sätted, mis kohtlevad erinevalt apellante olenevalt kaebuse esitamisest kas AET kaudu või muul viisil, ei ole menetlusökonoomia saavutamiseks vajalik ega mõõdukas. AET kasutuselevõtu soodustamiseks on olemas muid sama tõhusaid võimalusi (vt punktid 20 ja 24), mis piiravad ühtlasi PS § 24 lõikes 5 sisalduvat edasikaebeõigust vähem. Lisaks pean normides ettenähtud 200 euro suurust edasikaebeõiguse piirangu ulatuse erinevust ka sisult ülemäära kõrgeks, selline erinev kohtlemine on kõrgemat riigilõivu tasuda tulevate kohtusse pöördujate jaoks meelevaldne.
29. Eeltoodud kaalutlustel leian, et **Põhiseaduse § 24 lõikes 5 ettenähtud edasikaebeõiguse, § 12 lõikes 1 ettenähtud võrdse kohtlemise põhimõttega ning §-s 11 sisalduva proportsionaalsuse põhimõttega ei ole kooskõlas RLS § 57 lg 1 ja 15 ning lisa 1 sätted, mis koostoides näevad ette kohustuse tasuda apellatsioonkaebuse esitamiseks tsiviilasjas hinnaga kuni 500 000 eurot erineva suurusega riigilõivu määrad sõltuvalt kohtusse pöördumise viisist (paberkanalil või elektrooniliselt avaliku e-toimiku (www.e-toimik.ee) vahendusel – vastavalt 3400 ja 3200 eurot).**
30. Märgin täiendavalt, et kuigi Tallinna Ringkonnakohus ei tõstatanud oma 14.05.2013 määruses küsimust 3200 euro suuruse riigilõivu määra põhiseaduspärasusest, ei saa välistada selle küsimuse püstitust tulevikus. Kui eeldatavalt koosneb riigilõiv kahest osast: nn kohtumõistmise kulust ning menetlusökonoomia saavutamise osast; ning teada on kohtumõistmise kulu suurus (2010. aastal ringkonnakohtus tsiviilasja lahendamise kulu 700 eurot¹⁵), siis võib minu hinnangul põhjendatult küsida, kas menetlusökonoomia ja sh kergekäeliste või pahatahtlike apellatsioonkaebuste ärahoidmiseks on üle 2000 euro suurune riigilõivu osa kohane (iseäranis juhul, kui esimene kohtuaste on juba selliste hagide lubatavusele hinnangu andnud, [TsMS](#) § 423 lõiked 2 ja 3).

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Nele Parrest
õiguskantsleri asetäitja-nõunik
õiguskantsleri volitusel

¹⁵ Viide 13.