



Õiguskantsler

Esimees Märt Rask
Riigikohus
info@riigikohus.ee

Teie 24.04.2013 nr 4-3-51-13

Meie 21.05.2013 nr 9-2/130650/1302265

Arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses
Riigilõivuseaduse § 56 lg 1 ja lisa 1 (kehtivus 01.01.2009 kuni 31.12.2010)
Riigilõivuseaduse § 56 lg 1 ja 19 ning lisa 1 (kehtivus 01.01.2009 kuni 31.12.2010)

Austatud Riigikohtu esimees

Pöördusite minu poole ja küsisite põhiseaduslikkuse järelevalve asjas 3-4-1-16-13 (Harju Maakohtus tsiviilasi nr 2-09-52419) arvamust, kas Eesti Vabariigi põhiseadusega (PS või Põhiseadus) on kooskõlas:

a) hagi esitamise ajal 31.12.2009 kehtinud riigilõivuseaduse (RLS) § 56 lg 1 ja lisa 1 sätted, mis koostoimes nägid ette kohustuse tasuda tsiviilasjas hinnaga 901 062,58 krooni hagiavalduselt riigilõivu summas 75 000 krooni, ning

b) apellatsioonkaebuse esitamise ajal 12.10.2010 kehtinud RLS § 56 lg 1 ja 19 ning lisa 1 sätted, mis koostoimes nägid ette kohustuse tasuda tsiviilasjas hinnaga 221 062,58 krooni apellatsioonkaebuselt riigilõivu summas 22 500 krooni.

Samuti palusite eraldi hinnata viidatud sätete asjassepuutuvust.

Tutvusin Harju Maakohtu 19.04.2013 määrusega nr 2-09-52419 ning elektroonilise kohtuinfosüsteemi vahendusel muude kohtuasja materjalidega ja **leian, et**

a) Põhiseaduse § 15 lg 1 lausega 1 ning §-ga 11 ei olnud kooskõlas hagi esitamise ajal 31.12.2009 kehtinud RLS § 56 lg 1 ja lisa 1 sätted, mis koostoimes nägid ette kohustuse tasuda tsiviilasjas hinnaga 901 062, 58 krooni hagiavalduselt riigilõivu summas 75 000 krooni, ning

b) Põhiseaduse § 15 lõikega 1, § 24 lõikega 5 ning §-ga 11 ei olnud kooskõlas apellatsioonkaebuse esitamise ajal 12.10.2010 kehtinud RLS § 56 lg 1 ja 19 ning lisa 1 sätted, mis koostoimes nägid ette kohustuse tasuda tsiviilasjas hinnaga 221 062,58 krooni apellatsioonkaebuselt riigilõivu summas 22 500 krooni.

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

I Vaidlusalused sätted

Riigilõivuseadus (kehtivus 01.01.2009 kuni 31.12.2010)

„§ 56. Hagiavalduse, avalduse ja kaebuse läbivaatamine

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

[---]

(19) Tsiivilasjas 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 (KROONIDES)“

Tsiivilasja hind kuni, k.a	Riigilõivu täismäär
200 000	
225 000	22 500
900 000	
1 000 000	75 000

”

II Õiguskantsleri seisukoht

1. Põhiseaduslikkuse järelevalve lubatavus – vaidlusaluse sätte asjassepuutuvus

1. Tsiivilasjas nr 2-09-52419 menetleb Harju Maakohus (vastu)hagi hinnaga 901 062,58 krooni (vastab 57 760,42 eurole) nõudes. Hageja tasus riigilõivu 75 000 krooni. 17.03.2010 võttis kohus vastuhagi menetlusse. 20.09.2010 tegi kohus otsuse ja jättis vastuhagi tervikuna rahuldamata. 12.10.2010 esitas hageja apellatsioonkaebuse (kaebuse hind 221 062,58 krooni) ja menetlusabi taotluse riigilõivu tasumiseks. 18.11.2010 rahuldab kohus menetlusabi taotluse ja võimaldas tasuda riigilõivu (22 500 krooni) osamaksetena. 17.12.2010 võttis Tallinna Ringkonnakohus apellatsioonkaebuse menetlusse. 17.05.2011 saatis Tallinna Ringkonnakohus vastuhagi uueks läbivaatamiseks Harju Maakohtule. 16.06.2011 esitas hageja Riigikohtule kassatsioonkaebuse, mis jäeti 14.09.2011 menetlusse võtmata; samuti märkis Riigikohus, et menetluskulud jaotab alama astme kohus. Käesoleval arvamus esitamise ajal jätkub asja lahendamine Harju Maakohtus (Harju Maakohtu 14.05.2013 määruse kohaselt tehakse otsus avalikult teatavaks 26.06.2013).

2. Hageja esitas 20.03.2013 kohtule taotluse enammakstud riigilõivu tagastamiseks.¹ Hageja on seisukohal, et riigilõivu suurus oli ülikõrge ja ebamõistlikult suur. Hageja põhjendas taotlust RLS § 15 lg 1 p 1 ja TsMS § 150 lg 1 punktiga 1, mille järgi kuulub ettenähtust rohkem tasutud riigilõiv tagastamisele. Samuti leiab hageja, et kohaldada tuleb alates 01.07.2012 kehtivaid riigilõivu määrasid.

¹ Märkin, et taotluses sisaldub korduvalt ebatäpne väljavõte Riigikohtu 14.09.2011 määrusest: „Riigikohtu 14.09.2011 kohtumääruse kohaselt menetluskulud jaotab käesolevas asjas maakohus.“, õige on „Menetluskulud jaotab alama astme kohus.“.

3. 19.04.2013 Harju Maakohus a) määras, et enammakstud riigilõivu tagastamise taotlus lahendatakse pärast põhiseaduslikkuse järelevalve lõppemist vastavalt selle tulemusele, b) jättis põhiseadusega vastuolu tõttu kohaldamata b) hagi esitamise ajal 31.12.2009 kehtinud RLS § 56 lg 1 ja lisa 1 sätteid, mis koostoimes nägid ette kohustuse tasuda tsiviilasjas hinnaga 901 062, 58 krooni hagiavalduselt riigilõivu summas 75 000 krooni, ning c) apellatsioonkaebuse esitamise ajal 12.10.2010 kehtinud RLS § 56 lg 1 ja 19 ning lisa 1 sätteid, mis koostoimes nägid ette kohustuse tasuda tsiviilasjas hinnaga 221 062,58 krooni apellatsioonkaebuselt riigilõivu summas 22 500 krooni; ning c) määras kohtu hinnangul põhiseaduspärase suurusega riigilõivud enne 01.01.2009 kehtinud riigilõivu määrade järgi vastavalt hagi eest 2 316,79 eurot (36 250 krooni) ja apellatsioonkaebuse eest 750,96 eurot (11 750 krooni). Harju Maakohtu 19.04.2013 määruse alusel algas põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses, mille kohta arvamuse saamiseks pöördusite minu poole.

4. 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.² 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).³ Lisaks tuleb normi asjassepuutuvuse üle otsustamisel hinnata, kas konkreetse normikontrolli algatanud kohus on õigesti tõlgendanud põhiseadusvastaseks tunnistatud normi.⁴

5. Hageja ei tõstatanud riigilõivude suuruste põhiseadusevastasust hagi ja apellatsioonkaebuse esitamisel ja riigilõivude tasumisel⁵, vaid taotles apellatsioonkaebuse esitamisel kohtult menetlusabina selle osadena tasumist. Riigilõivude põhiseadusvastasuse küsimuse tõstatas ta alles rohkem kui kolm aastat hiljem peale hagi ja kaks aastat peale apellatsioonkaebuse esitamist. Riigilõive täies määras tasumisest võib järeldada, et selle suurus ei takistanud hagejal kohtusse pöördumast. Hageja käitumisest võib lisaks järeldada, et ta ei pidanud hagi esitamise ajal riigilõivu määra ülemäära kõrgeks, vaid jõudis sellele seisukohale mitu aastat hiljem. Ka kohus ei pidanud toona vajalikuks ise põhiseaduslikkuse järelevalve kontrolli algatada.

6. Riigikohus on märkinud, et kuigi hagejal on kohtusse pöördumisel võimalik jätta riigilõiv tasumata ning vaidlustada selle tulemusel hagiavaldus läbi vaatamata jätmine, riskiks hageja sellisel juhul sellega, et kohus jätab tema asja läbi vaatamata ning väidetavad õigused võivad jäävad kaitseta.⁶ Riigikohus on samas kinnitanud, et kui menetlusosaline, kellelt nõutakse riigilõivu tasumist, lõivu suurusega ei nõustu (minu allakriipsutus), kuid maksab lõivu menetluse jätkumise huvides ära, saab ta TsMS § 150 lg 1 p 1 ja lg 4 alusel nõuda enammakstud riigilõivusumma tagastamist ja PS § 15 lg 1 alusel kohaldatud riigilõivumäära põhiseaduspärasuse kontrollimist.⁷ TsMS § 150 lg 1 p 1 ja lg 6 koostoimes tõlgendamise kohta

² RKÜKo 08.06.2009, [3-4-1-7-08](#), p 23.

³ Eesti Vabariigi põhiseadus – kommenteeritud väljaanne; § 15, [kommentaar 4.1.3.3](#).

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

⁵ Kuigi selleks hetkeks oli teada asjaolu, et Riigikohus tunnistas oma 15.12.2009 otsuses [3-4-1-25-09](#) Põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks õigusnormid, mis nägid ette tsiviilasjas riigilõivuna 75 000 krooni tasumise kohustuse; praegusel juhul on kõne all 85 000 krooni suurune ehk viidatud lahendiga võrreldes suurem riigilõiv.

⁶ RKPJVKo 05.03.2013 nr [3-4-1-29-12](#), p 22.

⁷ Vt ka RKÜKo 12.04.2011 nr [3-2-1-62-10](#), p 28. Märgin konkreetse juhtumi asjaoludest tulenevalt, et nii nagu kirja punktis 5 välja toodud, ei saa konkreetisel juhul tõsikindlalt väita, et hageja ei nõustunud hagi ja apellatsioonkaebuse esitamisel riigilõivu tasudes selle suurusega. Pigem võib eeldada, et hageja esitas enamtasutud riigilõivu tagastamise

leidis Riigikohus: „[t]uleb tõlgendada selliselt, et enam tasutud riigilõivu tagastamist nõudes saab isik lõivu põhiseadusvastasusele tugineda kuni menetluse jõustunud lahendiga lõppemiseni, kui isikul oli võimalus esitada selline taotlus menetluse ajal. Seega saab lõivu maksmise aluseks olevate sätete põhiseadusvastasusele tuginedes lõivu tagastamist nõuda lõivu tagastamise taotluse lahendamisel, mis on esitatud enne menetluse jõustunud lahendiga lõppemist.“⁸

7. TsMS § 150 lg 6 kohaselt lõpeb riigilõivu tagastamise nõue kahe aasta möödumisel selle aasta lõpust, millal riigilõiv tasuti, kuid mitte enne menetluse jõustunud lahendiga lõppemist. Põhiseaduslikkuse järelevalve aluseks oleva kohtuasja puhul ei ole nimetatud tähtaeg veel saabunud, mistõttu ei olnud Harju Maakohtul tähtajast tulenevat takistust lahendada hageja taotlus hagi ja apellatsioonkaebuse esitamisel enammakstud riigilõivu tagastamiseks.

8. Eeltoodud kaalutlustel võib **Harju Maakohtu algatatud põhiseaduslikkuse järelevalve menetlust pidada lubatavaks** ning kohtuasjas nr 2-09-52419 kohaldamata jäetud RLS § 56 lg 1 koostoimes lisaga 1 ja RLS § 56 lg 1 ja 19 koostoimes lisaga 1 vastavas osas asjassepuutuvaks.

2. Normikontrolli põhjendatus, asjassepuutuvate normide vastavus põhiseadusele

9. Juhul, kui Riigikohus peab siiski isiku enammakstud riigilõivu tagastamise taotlust lubatavaks ning peab võimalikuks hinnata **01.01.2009 kuni 31.12.2010 kehtinud RLS § 56 lg 1 ja lisa 1 koostoimes kehtinud regulatsiooni, mille kohaselt tuli hagiavalduselt hinnaga 901 062,58 krooni (57 760,42 eurot) tasuda riigilõivu summas 75 000 krooni (4 807,69 eurot), ning RLS § 56 lg 1 ja 19 ning lisa 1 koostoime regulatsiooni, mille kohaselt tuli apellatsioonkaebuselt 221 062,58 krooni (14 170,69 eurot) tasuda riigilõivu summas 22 500 krooni (1 442,31 eurot), siis märkin, et minu hinnangul olid nimetatud normide alusel arvutatud riigilõivu suurused ülemäära kõrged piirangud kohtusse pöördumiseks.**

10. Asusin 2010. aastal kehtinud riigilõivude kohta hinnangut andes seisukohale, et haldusasjades olid apellatsioonkaebuse esitamiseks nõutavad riigilõivud 15 000 ja 37 307,85 krooni (vastavalt 961,53 ja 2 199,22 eurot)⁹ ja tsiviilasjas hagi esitamiseks nõutavad riigilõivud 75 000 krooni (vastab 4 793,37 eurole), 100 000 krooni (vastab 6 391,16 eurole) ja 10 225,86 eurot ülemäära kõrged. 2011. aastal kehtinud riigilõivude kohta asusin seisukohale, et tsiviilasjas

taotluse peale seda, kui ta sai teada Riigikohtu arvukatest ja korduvatest otsustest tunnista erinevad riigilõivu suurused põhiseadusvastaseks. Seetõttu leian, et konkreetsel juhul ei kohaldu Riigikohtu 12.04.2011 nr [3-2-1-62-10](#) punktis 28 väljendatud seisukoht samas sisus ja ulatuses.

⁸ RKÜKm 02.04.2013 nr [2-1-140-12](#), p 20. Mõistan Riigikohtu kaalutlust isiku õiguseid enam kaitsva lahenduse kujundamisel, kuid leian siiski, et kirjeldatud kujul on Riigikohtu tõlgendus kaugenenu seadusandja tahtest TsMS § 150 lg 1 p 1 loomisest. Leian, et TsMS § 150 lg 1 p 1 alusel toimub formaalne menetlus, milles kontrollitakse, kas lõivusumma (mille põhiseaduspärasuses ei ole enam põhjendatud kahelda), mille isik tasus, vastas riigilõivu nõudmise ajal kehtinud õigusele (seadus ja selle kohta tehtud Riigikohtu lahendid). Vt ka õiguskantsleri 19.12.2012 arvamuse [9-2/121639/1205764](#) Riigikohtule (punkt 5). Leian jätkuvalt, et riigilõivu tasumisega seonduv kuulub põhiasja lahendamise eelmenetlusse ning kõik sellega seoses tõusetuvad küsimused tuleb lahendada selleks ettenähtud tingimustel, tähtaegadel ja korras (vt õiguskantsleri 19.12.2012 arvamuse [9-2/121639/1205764](#) p-d 6 ja 7). Üksnes erandlikel ja põhjendatud juhtudel on minu hinnangul võimalik tõstatada ülemäära kõrget riigilõivu ettenägevate normide Põhiseadusele vastavuse küsimus ka peale vaidluse lõppu 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, *ibid.* p 8).

⁹ Viited varasemalt Riigikohtule antud konkreetseid riigilõivusummasid puudutavatele arvamustele on loetletud õiguskantsleri 22.04.2013 arvamuses Riigikohtule nr [9-2/130527/1301843](#). Seetõttu ei taasesita ma siinkohal neid viiteid.

hagi esitamisel nõutavad riigilõivud 3 195,58 eurot, 4 473,81 eurot, 4 793,37 eurot ja 6 391,16 eurot ning apellatsioonkaebuse esitamiseks nõutav riigilõiv 5 432,49 eurot olid ülemäära kõrged. 2012. aastal kehtinud riigilõivude kohta asusin seisukohale, et ülemäära kõrge oli haldusasjas tasuda tulev riigilõiv 5 485,18 eurot, tsiviilasjas hagi esitamisel tasuda tulev riigilõiv 4 154,25 eurot, 8 308,51 eurot ning apellatsioonkaebuselt tasuda tulevad riigilõivud 3 195,58 eurot, 4 154,25 eurot, 4 473,81 eurot, 4 793,37 ja 12 782,32 eurot.

11. Võrreldes praegu kehtiva [riigilõivuseaduse](#) redaktsiooniga, mis näeb hagihinna 57 760,42 eurot (vastab 901 062,58 kroonile) puhul ette riigilõivu täismäära 1100 eurot (e-toimiku kaudu esitamisel 950 eurot), on 01.01.2009 kuni 31.12.2010 kehtinud riigilõivu määra (75 000 krooni = 4807,69 eurot) vahe rohkem kui neljakordne. Apellatsioonkaebuse puhul on see lausa 7 kordne (2010.a 1442,31 eurot, 2013.a 200 eurot).

12. Käesolevas asjas nõutavast riigilõivust väiksema – 3 195,58 euro suuruse – riigilõivu määra põhiseaduspärasust hinnates märkis Riigikohus, et see summa ei ole menetlusökoonomia ja õigusemõistmise kulude kandmises osalemise eesmärkide saavutamiseks vajalik abinõu. Riigikohus viitas samas, et on korduvalt leidnud, et riigilõivud, mis kehtisid kuni 31.12.2008, tagasid samuti menetlusökoonomia eesmärgi, kuid koormasid seejuures kohtusse pöördumise õigust kasutavaid isikuid vähem. Riigikohus (nagu ka käesolevas asjas Harju Maakohus oma 19.04.2013 määruses) toetus seejuures Justiitsministeeriumi andmetele, mille järgi oli 2010. aastal ühe tsiviilasja (v.a maksekäsu kiirmenetlus) keskmine arvestuslik kulu maakohtus 285 eurot ning ringkonnakohtus 700 eurot.¹⁰ Käesolevas asjas ületavad riigilõivu määrad eeldatavat (2010 seisuga, s.t praegu võib see kulu olla mõnevõrra suurem) asja menetlemise kulu maakohtus seega üle kuueteistkümne ja ringkonnakohtus üle kahe korra.

13. Olen varasemalt asunud seisukohale, et kuigi riigilõivus sisalduv menetlusökoonomia saavutamise osa (lisandub asja menetlemise kulule) on ja jääb teatud mõttes hinnanguliseks, peab selle suuruse õigustatus ja põhjendatus olema siiski mõistetav ega tohi olla meelevaldne. Ka Riigikohus hindas juba 2009. aastal, kas kaebuse esitamise lõivustamine 200-kroonise riigilõivuga on proportsionaalne menetlusökoonomia eesmärgiga¹¹, millest järeldub selle põhiseaduspärase suuruse mõõtmise võimalikkus. Harju Maakohus määras praeguses kohtuasjas oma 19.04.2013 määrusega kohtu hinnangul põhiseaduspäraseks riigilõivu suuruseks hagi eest 2 316,79 eurot ja apellatsioonkaebuse eest 750,96 eurot. Eelmises lõigus toodud andmete alusel on esimesena nimetatud summa rohkem kui kaheksa korda suurem 2010. aasta keskmisest tsiviilasja lahendamise kulust maakohtus (kulu ületava osa eesmärgiks võib pidada ainult menetlusökoonomiat). Seetõttu tekitab minus kahtlust ka Harju Maakohtu 19.04.2013 määratud riigilõivu suurus hagi esitamiseks, seda iseäranis alates 01.07.2013 jõustunud riigilõivu suuruse valguses, mil seadusandja hinnangul katab kohtuasja lahendamise kulu ning saavutab menetlusökoonomia ka 1100 euro suurune riigilõiv. Harju Maakohtu 19.04.2013 määrusega määratud riigilõiv ei ole siiski praeguse põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse ese.

¹⁰ RPJVKo 11.04.2013 nr [3-4-1-34-12](#), p-d 22, 23.

¹¹ RPJVKo 17.07.2009 nr [3-4-1-6-09](#), p 22.

14. Leian, et eeltoodud asjaoludel ei ole vajalik esitada põhjalikumat analüüsi hagiavalduselt **riigilõivuna 75 000 krooni (vastab 4 807,69 eurole)** ning apellatsioonkaebuselt **riigilõivuna 22 500 krooni (vastab 1 442,31 eurole)** nõudmise **põhiseadusvastasuse** kohta, vaid need on ilmselgelt Põhiseadusega vastuolus.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Nele Parrest
õiguskantsleri asetäitja-nõunik
õiguskantsler ülesannetes