



Õiguskantsler

Riigikohus
info@riigikohus.ee

Teie 24.04.2013 nr 4-3-50-13

Meie 21.05.2013 nr 9-2/130649/1302264

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

Austatud Riigikohtu esimees

Pöördusite minu poole ja küsisite põhiseaduslikkuse järelevalve asjas 3-4-1-15-13 (Pärnu Maakohtus tsiviilasi nr 2-10-51549) arvamust hagi esitamise ajal 19.10.2010 kehtinud riigilõivuseaduse (RLS) § 56 lg 1 ja lisa 1 sätete põhiseaduspärasuse kohta, mis koostoimes nägid ette kohustuse tasuda tsiviilasjas hinnaga 1 181 928 krooni hagiavalduselt riigilõivu summas 85 000 krooni. Samuti palusite eraldi hinnata viidatud sätete asjassepuutuvust.

Tutvusin Pärnu Maakohtu 16.04.2013 määrusega nr 2-10-51549 ning elektroonilise kohtuinfosüsteemi vahendusel muude kohtuasja materjalidega ja leian, et Eesti Vabariigi põhiseaduse § 15 lg 1 lausega 1 ning §-ga 11 ei olnud kooskõlas 01.01.2009 kuni 31.12.2010 kehtinud RLS § 56 lg 1 koostoimes lisaga 1, mille alusel tuli tsiviilasjas hinnaga 1 000 000 krooni kuni 1 500 000 krooni maksta hagiavalduselt riigilõivu 85 000 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 hagihinnast käesoleva seaduse lisa 1 järgi või kindla summana.

[---]

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

Tsiviilasja hind kuni, k.a	Riigilõivu täismäär
1 000 000	
1 500 000	85 000

»

Õiguskantsleri Kantselei

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

II Õiguskantsleri seisukoht

1. Põhiseaduslikkuse järelevalve lubatavus – vaidlusaluse sätte asjassepuutuvus

1. Tsiviilasjas nr 2-10-51549 menetleb Pärnu Maakohus hagi hinnaga 1 181 928 krooni (vastab 75 538,97 eurole) nõudes. Hageja tasus 19.10.2010 riigilõivu 85 000 krooni. 28.01.2011 võttis kohus hagiavalduse menetlusse. Põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse ajal ei ole kohus hagiavaldust sisuliselt lahendama asunud, vaid asjas toimus 14.03.2013 eelistung ning 06.05.2013 seisuga on kohus lahendanud alles tõendite vastuvõtmise/kogumise taotlused.

2. Hageja esitas 11.12.2012 maakohtule taotluse enammakstud riigilõivu tagastamiseks. Hageja on seisukohal, et hagi esitamise ajal riigilõivu määra sätestanud seadus on vastuolus Eesti Vabariigi põhiseadusega (PS või Põhiseadus). Samuti leidis ta, et kohus pidanuks riigilõivu tasumise kohustust hinnates jätma riigilõivuseaduse lisa kohaldamata ning määrama hagejatele tasumiseks kohase riigilõivu. Hageja leiab, et Põhiseadusega vastuolus olevas osas tasutud riigilõivu on hagejateelt võetud õigusliku aluseta, mistõttu on tal õigus enamtasutud lõivu tagastamisele. Hageja põhjendas taotlust TsMS § 150 lg 1 punktiga 1, mille järgi kuulub ettenähtust rohkem tasutud riigilõiv tagastamisele.

3. Tsiviilasja 2-10-51549 puhul ei saa tõsikindlalt väita, et hageja ei nõustunud 19.10.2010 riigilõivu tasudes sellel hetkel kehtinud riigilõivu suurusega. Pärnu Maakohtu 14.03.2013 eelistungi protokollist nähtub hageja järgmine selgitus: „Ei oska kahjuks sellele vastata, miks ei makstud kohe vähem riigilõivu ja ei taotletud muus osas põhiseadusega vastuolus olevaks tunnistamist.“

4. 16.04.2013 Pärnu Maakohus a) rahuldab hageja taotluse tagastada enammakstud riigilõiv, b) jättis Põhiseadusega vastuolu tõttu kohaldamata hagi esitamise ajal 19.10.2010 kehtinud RLS § 56 lg 1 koostoimes lisaga 1 ning c) määras kohtu hinnangul põhiseaduspärase suurusega riigilõivu 2 636,36 eurot. Pärnu Maakohtu 19.10.2013 määruse alusel algas põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses, 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 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

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.

6. Hageja ei tõstatanud riigilõivu põhiseadusevastasusest hagi esitamisel ja riigilõivu tasumisel⁴, vaid tegi seda rohkem kui kaks aastat hiljem. Riigilõivu 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 rohkem kui kaks aastat hiljem. Ka kohus ei pidanud toona vajalikuks ise põhiseaduslikkuse järelevalve kontrolli algatada.⁵

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 oli Pärnu Maakohus õigustatud ja kohustatud lahendama hageja taotluse enammakstud riigilõivu tagastamiseks.

8. Riigikohus on märkinud, et kuigi hagejal on kohtusse pöördumisel võimalik jätta riigilõiv tasumata ning vaidlustada selle tulemusel hagiavaldus läbi vaatamata jätmise, 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 Nii nagu kirja punktides 3 ja 6 välja toodud, ei saa konkreetsel juhul tõsikindlalt väita, et hageja ei nõustunud 19.10.2010 riigilõivu tasudes selle suurusega. Pigem võib eeldada, et hageja esitas enamtasutud riigilõivu tagastamise 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

9. TsMS § 150 lg 1 p 1 ja lg 6 koostoimes tõlgendamise kohta 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.“⁹

⁴ 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.

⁵ Pannes end kohtu asemele hagi esitamise ja riigilõivu tasumise ajahetkel 19.10.2010 (ning mitte arvestades alates 01.07.2012 jõustunud märkimisväärselt madalamaid riigilõive), siis võib iseenesest mõista kohtu kaalutlust, miks toona riigilõivu määra ettenägeva normi põhiseaduspärasuse küsimus veel üles ei kerkinud. Konkreetse juhtumi 85 000 krooni suuruse riigilõivu näol ei olnud tegemist riigilõivu ülemääradega võrreldava, vaid pigem keskmise suurusega summaga (riigilõivu tabeli kõrgeim määr oli 300 000 krooni ning ülemäär lausa 1 500 000 krooni).

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.

⁸ 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 RKÜKm 02.04.2013 nr [2-1-140-12](#), p 20. Mõistan Riigikohtu kaalutlust isiku õiguseid enam kaitsva lahenduse kujundamisel, kuid leian siiski, et minu hinnangul on kirjeldatud kujul Riigikohtu tõlgendus kaugenenu seadusandja tahtest TsMS § 150 lg 1 p 1 loomisel. 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

10. Eelmises lõigus esitatud Riigikohtu seisukohtade valguses võib **Pärnu Maakohtu algatatud põhiseaduslikkuse järelevalve menetlust pidada lubatavaks** ning kohtuasjas nr 2-10-51549 kohaldamata jäetud RLS § 56 lg 1 koostoimes lisaga 1 (19.10.2010 kehtinud redaktsioonis) vastavas osas asjassepuutuvaks.

2. Normikontrolli põhjendatus, asjassepuutuvate normide vastavus põhiseadusele

11. Leian, et **01.01.2009 kuni 31.12.2010 kehtinud RLS § 56 lg 1 ja lisa 1 koostoimes kehtinud regulatsiooni, mille kohaselt tuli hagiavalduselt hinnaga 1 181 928 krooni tasuda hagiavalduselt riigilõivu summas 85 000 krooni, alusel arvutatud riigilõivu suurus oli ülemäära kõrge piirang kohtusse pöördumiseks.**

12. 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)¹⁰ 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 kõrge. 2011. aastal kehtinud riigilõivude kohta asusin seisukohale, et tsiviilasjas 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 kõrge. 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.

13. Võrreldes praegu kehtiva [riigilõivuseaduse](#) redaktsiooniga, mis näeb hagihinna 75 764,61 eurot (vastab 1 181 928 kroonile) puhul ette riigilõivu täismäära 1 200 eurot (e-toimiku kaudu esitamisel 1 000 eurot), on 01.01.2009 kuni 31.12.2010 kehtinud riigilõivu määra (85 000 krooni = 5 448,72 eurot) vahe rohkem kui neljakordne.

14. 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 ta on korduvalt leidnud, et riigilõivud, mis kehtisid kuni 31.12.2008, tagasid samuti menetlusökoonomia eesmärgi, kuid koormasid seejuures PS § 15 lõikes 1 sisalduvat kohtusse pöördumise õigust kasutavaid isikuid vähem. Riigikohus (nagu ka käesolevas asjas Pärnu Maakohus oma 16.04.2013 määruses) toetus seejuures Justiitsministeeriumi andmetele, mille järgi oli 2010. aastal ühe tsiviilasja (v.a maksekäsu kiirmenetlus) keskmine arvestuslik kulu maakohtus 285 eurot.¹¹ Käesolevas asjas ületab asjassepuutuv riigilõivu määr eeldatavat (2010 seisuga, s.t praegu võib see kulu olla mõnevõrra suurem) asja menetlemise kulu maakohtus seega üle üheksateistkümne korra.

15. 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.

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).

¹⁰ 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.

¹¹ RPJVKo 11.04.2013 nr [3-4-1-34-12](#), p-d 22, 23.

Ka Riigikohus hindas juba 2009. aastal, kas kaebuse esitamise lõivustamine 200-kroonise riigilõivuga on proportsionaalne menetlusökonoomia eesmärgiga¹², millest jäeldub selle põhiseaduspärase suuruse mõõtmise võimalikkus. Pärnu Maakohus määras praeguses kohtuasjas oma 16.04.2013 määrusega kohtu hinnangul põhiseaduspäraseks riigilõivu suuruseks 2636,36 eurot. Eelmises lõigus toodud andmete alusel on see summa rohkem kui üheksa korda suurem 2010.a keskmisest tsiviilasja lahendamise kulust maakohtus (kulu ületava osa eesmärgiks võib pidada ainult menetlusökonoomiat). Seetõttu tekitab minus kahtlust ka Pärnu Maakohtu 16.04.2013 määratud riigilõivu suurus, seda iseäranis alates 01.07.2012 jõustunud riigilõivu suuruse valguses, mil seadusandja hinnangul katab kohtuasja lahendamise kulu ning saavutab menetlusökonoomia ka 1 200 euro suurune riigilõiv. Pärnu Maakohtu 16.04.2013 määrusega määratud riigilõiv ei ole siiski praeguse põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse ese.

16. Leian, et eeltoodud asjaoludel ei ole vajalik esitada põhjalikumalt analüüsi hagiavalduselt **riigilõivuna 85 000 krooni (vastab 5 448,72 eurole)** nõudmise **põhiseadusvastasuse** kohta, vaid see on ilmselgelt Põhiseadusega vastuolus.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Nele Parrest
õiguskantsleri asetäitja-nõunik
õiguskantsler ülesannetes

¹² RPJVKo 17.07.2009 nr [3-4-1-6-09](#), p 22.