



Õiguskantsler

Esimees Märt Rask  
Riigikohus  
info@riigikohus.ee

Teie 8.10.2012 nr 4-3-96-12  
Õiguskantsler 24.10.2012 nr 9-2/121380/1204855

**Arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses  
Kuni 30.06.2012 kehtinud riigilõivuseaduse § 57 lg 1 ja lisa 1 põhiseaduspärasus**

Austatud Riigikohtu esimees

Pöördusite minu poole ja küsisite tsiviilasja 2-12-21831 raames arvamust hagi esitamise hetkel (01.06.2012) kehtinud riigilõivuseaduse (RLS) § 57 lg 1 ja lisa 1 koostoime regulatsiooni vastavusest Eesti Vabariigi põhiseadusele (Põhiseadus või PS).

**Leian, et konkreetse normikontrolli raames oli hagi esitamise hetkel (01.06.2012) kehtinud RLS § 57 lg 1 ja lisa 1 koostoime regulatsioon vastuolus PS §-s 15 ettenähtud igaühe kohtusse pöördumise õiguse ning §-s 11 sisalduva proportsionaalsuse põhimõttega osas, mis nõudis 265 000 eurot maksva hagi puhul riigilõivuna 11 184,53 euro tasumist.**

Selgitan oma seisukohti alljärgnevalt.

Ühtlasi teatan, et ei soovi asja arutamist suulises menetluses.

**I Vaidlusalune säte**

**Riigilõivuseadus** (hagi esitamise ehk 01.06.2012 seis)

**„§ 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.]

Õiguskantsleri Kantselei

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

[RT I, 25.06.2012, 1 - jõust. 20.06.2012 Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsus tunnistab põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks riigilõivuseaduse (RT I 2010, 21, 107; RT I, 02.03.2012, 5) § 57 lg 1 koostoimes lisaga 1 osas, milles tsiviilasjas hinnaga 447 381 eurot 53 senti kuni 511 293 eurot 18 senti tuleb hagiavalduselt tasuda riigilõivu 16 617 eurot 2 senti.]

[RT I, 25.06.2012, 2 - jõust. 20.06.2012 Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsus tunnistab põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks riigilõivuseaduse (RT I, 23.03.2011, 1; RT I, 02.03.2012, 5) § 57 lg 1 koostoimes lisa 1 viimase lausega osas, milles tsiviilasjas hinna puhul üle 639 116 euro 48 senti tuleb hagiavalduselt tasuda riigilõivu 3% tsiviilasja hinnast, kuid mitte rohkem kui 95 867 eurot 47 senti.]

[RT I, 04.07.2012, 20 - jõust. 28.06.2012 Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsus tunnistab põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks riigilõivuseaduse (RT I, 23.03.2011, 1; RT I, 02.03.2012, 5) § 57 lg-d 1 ja 22 koostoimes lisa 1 viimase lausega osas, milles tsiviilasjas hinnaga üle 639 116 euro 48 senti tuleb apellatsioonkaebuselt tasuda riigilõivu 3% tsiviilasja hinnast, kuid mitte rohkem kui 95 867 eurot 47 senti.]

[RT I, 24.10.2012, 1 - jõust. 18.10.2012 Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsus tunnistab, et riigilõivuseaduse (RT I 2010, 21, 107; RT I, 25.06.2012, 3) § 57 lõige 1 koostoimes lisaga 1 (1. jaanuarist 2011 kuni 30. juunini 2012 kehtinud redaktsioonis) olid põhiseadusega vastuolus osas, milles tsiviilasjas hinnaga 319 558 eurot 24 senti kuni 383 469 eurot 89 senti tuli hagi esitamisel tasuda riigilõivu 14 060 eurot 56 senti, ja osas, milles tsiviilasjas hinnaga 575 204 eurot 83 senti kuni 639 116 eurot 48 senti tuli hagi esitamisel tasuda riigilõivu 19 173 eurot 49 senti.]

[---]

Lisa 1 riigilõivuseaduse juurde „RIIGILÕIVU TÄISMÄÄRAD AVALDUSE ESITAMISE EEST TSIVIILKOHTUMENETLUSES

Tsiviilasja hind kuni, k.a	Riigilõivu täismäär
255 646,59	10 225,86
287 602,41	11 184,53

“

## II Õiguskantsleri seisukoht

### 1. Põhiseaduslikkuse järelevalve lubatavus – vaidlusaluse sätte asjassepuutuvus

1. Tallinna Ringkonnakohtu arvates on asjassepuutuvaks sätteks hagi esitamise hetkel (01.06.2012) kehtinud RLS § 57 lg 1 ja lisa 1 koostoime regulatsioon, mis nägi ette riigilõivu määra hagi 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. Praegusel juhul tuleneb 11 184,53 euro suuruse riigilõivu tasumise kohustus hagi esitamise hetkel (01.06.2012) kehtinud RLS § 57 lg 1 ja lisa 1 koostoime regulatsioonist, mis määras, kui suurt riigilõivu tuleb maksta 265 000-eurose hagihinna korral. Kui nimetatud normid oleksid olnud Põhiseadusele mittevastavad, hagilt 11 184,53 euro suurust riigilõivu tasuda ei tuleks.

4. Seega on praegusel juhul asjassepuutuv säte hagi esitamise hetkel (01.06.2012) kehtinud RLS § 57 lg 1 ja lisa 1 koostoime regulatsioon osas, milles see nägi ette kohustuse tasuda riigilõivu 11 184,53 eurot.

5. Tallinna Ringkonnakohus algatas põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse § 9 lg 1 järgi. Lisaks määras kohus oma 03.10.2012 määrusega hagejale 07.05.2012 RKPJKo [3-4-1-7-12](#) arvestades ning kuni 31.12.2008 kehtinud riigilõivuseadust eeskujuks võttes tasuda tulevaks riigilõivu määraks 5991,72 eurot.

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.<sup>1</sup>

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 vastavat 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 on seaduse absoluutne nõue ja sellisena menetlusosalistele ettenähtav ning nende võrdset kohtlemist tagav.<sup>2</sup> Seejuures tuleb nõuda Põhiseadusega kooskõlas oleva riigilõivusumma tasumist.

8. Möönan samas, et juhul, kui madalama astme kohtu määratud uus riigilõiv on mõõdupärase suurusega (on hagi esitamise seisu hetkel majanduslikult põhjendatud ja eesmärgipärane), võib mõista kohtu aktiivsust ja menetlusökoonoomilist kaalutlust jätkata kohtumenetlust vaatamata põhiseaduslikkuse järelevalve algatamisele. Täielikult probleemivabaks ma sellist madalama astme 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 määrast 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). Leian, et ka konkreetsel juhul võib Tallinna Ringkonnakohtu 03.10.2012 määratud riigilõiv 5991,72 eurot olla ikkagi ülemäära kõrge. Olen varasemalt korduvalt rõhutanud, et riigilõivu määr kui põhiõiguse piirang peab olema majanduslikult põhjendatud ning võimalikult leebe. Ajal, mil maakohus määras 03.10.2012 konkreetse kohtuasja raames uue ja põhiseaduspärase suurusega riigilõivu, oli juba teada seadusandja hinnang põhiseaduspärasele riigilõivu suurusele aastal 2012 (Riigikogu võttis 06.06.2012 vastu seaduse<sup>3</sup>, millega kehtestas uued riigilõivumäärad). 01.07.2012 jõustunud riigilõivuseaduse muudatuste kohaselt oleks konkreetsel juhul olnud riigilõivu määr 2500 eurot ehk rohkem kui poole väiksem. Samuti oli 03.10.2012 seisuga teada asjaolu, et Riigikohus pidas juba oma 07.05.2012 otsuses [3-4-1-7-12](#) Põhiseadusega vastuolus olevaks 5432,49 euro suurust riigilõivu ehk madalamat, kui konkreetsel juhul ringkonnakohtu 03.10.2012 määratud juhul.

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

<sup>2</sup> Välja arvatud riigilõivuseaduses ettenähtud lõivu tasumisest vabastamise juhud.

<sup>3</sup> [Riigilõivuseaduse, tsiviilkohtumenetluse seadustiku ja teiste seaduste muutmise seadus](#)

9. Minu hinnangul on madalama astme kohtute 2012. aasta praktika toonud kaasa kohtusse pöördujate erineva kohtlemise riigilõivu määramise aluste ja määratava riigilõivu suuruse osas. Teatud juhtudel peavad kohtud võimalikuks kohaldada alates 01.07.2012 jõustunud madalamaid riigilõivu määrasid nendele kohtusse pöördumise juhtumitele, mis esitati enne seaduse jõustumist<sup>4</sup>, teatud juhtudel aga mitte. Nt asus konkreetsel juhul kohus oma 03.10.2012 määruse punktis 14 resolutsioonis seisukohale, et kuna hagi esitati 01.06.2012, siis alates 01.07.2012 kehtima hakanud seaduse redaktsioon (mis näeb ette madalama riigilõivu), rakendamisele kuuluda ei saa. Seetõttu kuulub kohtu hinnangul kohaldamisele kuni 31.12.2008 kehtinud riigilõivuseadus. Kohus leidis, et 01.06.2012 seisuga oli objektiivselt põhiseaduspärane riigilõivu suurus 5991,72 eurot. Meenutan, et Riigikohus tunnistas oma 07.05.2012 otsusega [3-4-1-7-12](#) Põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks regulatsiooni, mis nägi ette sellest väiksema ehk 5432,49 euro suuruse riigilõivu tasumise kohustuse (seda küll apellatsioonkaebuse esitamiseks). Lisaks on käesoleval ajal Riigikohtu menetluses veel otsustamata, kas tsiviilasjas on riigilõivumäärad 4793,37 ja 4473,81 eurot põhiseaduspärased.<sup>5</sup> Minu hinnangul ei ole välistatud, et juhul, kui konkreetse kohtuasja puhul otsustaks hageja vaidlustada ka ringkonnakohtu määratud riigilõivu määra aluseks oleva meetodilise regulatsiooni (?), siis võib Riigikohus pidada ka 5991,72 euro suurust riigilõivu ülemäära kõrgeks.

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

## 2. Normikontrolli põhjendatus, RLS § 57 lg 1 ja lisa 1 koostoime regulatsiooni vastavus Põhiseadusele

11. Tallinna Ringkonnakohtu algatatud konkreetne normikontroll on põhjendatud juhul, kui Põhiseadusega on vastuolus hagi esitamise hetkel (01.06.2012) kehtinud RLS § 57 lg 1 ja lisa 1 koostoime regulatsioon osas, mille kohaselt oli tsiviilasja hinna puhul 265 000 eurot hagi esitamisel riigilõivu määr 11 184,53 eurot.

12. Esitasin 11.05.2012 Riigikohtule arvamuse nr [9-2/120618/1202188](#) RLS § 57 lg 1 ja lisa 1 koostoime regulatsiooni Põhiseadusele vastavusele osas, mille kohaselt tuli hagi esitamisel tsiviilasja hinna puhul 511 293,18 eurot tasuda riigilõivu 16 617,02 eurot. Samuti esitasin 15.08.2012 Riigikohtule arvamuse [9-2/121094/1203853](#) regulatsiooni kohta, mis nõudis 350 000 eurot maksva hagi esitamisel riigilõivuna 14 060,56 euro tasumist. Asusin viidatud arvamustes seisukohale, et konkreetsel juhul oli riigilõivu suurust ettenägev õiguslik regulatsioon PS § 15 lg 1 lausega 1 ning PS §-ga 11 vastuolus. Teatavasti tunnistas Riigikohus esimesena nimetatud riigilõivu määra reguleeriva õigusnormi oma 20.06.2012 otsusega [3-4-1-9-12](#) põhiseadusevastaseks. Lisaks on Riigikohus tunnistanud põhiseadusevastaseks: oma 07.05.2012 otsusega [3-4-1-7-12](#) riigilõivudena 5432,49 ja 9267,18 eurot ettenägevad normid ja 18.10.2012 otsusega [3-4-1-15-12](#) riigilõivuna 14 060,56 eurot ettenägeva normi.

<sup>4</sup> Tallinna Ringkonnakohtu 03.10.2012 määrus 2-09-43824 (ehk konkreetsel juhtumiga täpselt samal päeval koostatud määrus), Harju Maakohtu 22.06.2012 määrus 2-12-24487, Tartu Halduskohtu 10.08.2012 määrus 3-12-1356.

<sup>5</sup> RKPJKm 11.10.2012 [3-4-1-14-12](#).

**13.** Leian, et konkreetse kohtuasja puhul on tegemist eelmises lõigus nimetatud juhtumitega võrreldes samas suurusjärgus oleva riigilõivumääraga, mistõttu ei pea ma vajalikuks eraldi analüüsi esitada, vaid minu viidatud arvamustes toodud käsitlused ja seisukohad laienevad ka käesolevale juhule. Samuti tuleks minu hinnangul konkreetse juhtumi riigilõivu suuruse hindamisel arvestada seadusandja kaalutlusi Riigikogus 06.06.2012 vastu võetud ning 01.07.2012 jõustunud varasemaga võrreldes tunduvalt madalamate riigilõivumäärade kehtestamisel.<sup>6</sup> Uute riigilõivude suurused peaksid vastama kaasaja ehk 2012. aasta Eesti ühiskonna ja majanduse oludele ning saavutama seejuures soovitud eesmärgid.

**14.** 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. Seetõttu pean selle õiguse piiramist lubatavaks üksnes menetlusökonoomia eesmärgil;
- eeltoodu kehtib ka tsiviilkohtumenetluse jaoks, kus üle erahuvide seisab avalik huvi, et kohus teeks õigeid ja õiglaseid otsuseid, kuna just tsiviilkohus näitab kätte normaalse elu ja vaidluse rahumeelse lahendamise piirid (vs. omakohus), kindlustab seeläbi õiglust, korda ja julgeolekut;
- riigilõiv on üksnes üks komponent paljudest sujuva kohtumenetluse saavutamisel;
- riigilõiv on olemuslikult üksnes piirang, mitte aga takistus kohtusse pöördumisel;
- riigilõivu suuruse määratlemisel 2012. aastal on 2008. aasta seisu või nn lähima regulatsiooni põhimõttega võrreldes kohasem arvestada 01.07.2012 jõustunud riigilõive, mille suurused peaksid vastama kaasaja Eesti ühiskonna ja majanduse oludele;
- riigilõivuna 11 184,53 euro tasumise nõue riivab samaaegselt ka muude põhiõiguste ja – vabaduste kasutamist (nt omandiõigust ja ettevõtlusvabadust), mistõttu on riive nende kasutamisele intensiivne;
- riigilõiv 11 184,53 eurot on ülemäära kõrge piirang kohtusse pöördumiseks.

**Leian, et kuni 30.06.2012 kehtinud RLS § 57 lg 1 ja lisa 1 koostoime regulatsioon, mille kohaselt tuli 265 000 eurot maksva hagihinna puhul tasuda riigilõivuna 11 184,53 eurot, oli vastuolus PS §-s 15 ettenähtud kohtusse pöördumise õiguse ning §-s 11 sisalduva proportsionaalsuse põhimõttega.**

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Indrek Teder

---

<sup>6</sup> [Riigilõivuseaduse, tsiviilkohtumenetluse seadustiku ja teiste seaduste muutmise seadus](#)