

Väljaandja:
Akti liik:
Teksti liik:
Jõustumise kp:
Avaldamismärge:

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium
otsus
algtekst
05.03.2013
RT I, 12.03.2013, 12

1. jaanuarist 2011 kuni 30. juunini 2012 kehtinud riigilõivuseaduse § 57 lõike 1 koostoimes lisaga 1 põhiseaduslikkuse kontroll

Vastu võetud 05.03.2013

RIIGIKOHUS

PÕHISEADUSLIKKUSE JÄRELEVALVE KOLLEGIUM

KOHTUOTSUS

Eesti Vabariigi nimel

Kohtuasja number	3-4-1-29-12
Otsuse kuupäev	5. märts 2013
Kohtukoosseis	Eesistuja Märt Rask, liikmed Ott Järvesaar, Eerik Kergandberg, Lea Laarmaa ja Jüri Pöld
Kohtuasi	1. jaanuarist 2011 kuni 30. juunini 2012 kehtinud riigilõivuseaduse § 57 lõike 1 koostoimes lisaga 1 põhiseaduslikkuse kontroll osas, milles tsiviilasjas hinnaga üle 95 867 euro 47 sendi kuni 127 823 eurot 29 senti tuli hagiavalduselt tasuda riigilõivu 6391 eurot 16 senti
Menetluse alus	Tallinna Ringkonnakohtu 14. novembri 2012. aasta määrus tsiviilasjas nr 2-11-19467
Asja läbivaatamine	Kirjalik menetlus

RESOLUTSIOON

Tunnistada, et 1. jaanuarist 2011 kuni 30. juunini 2012 kehtinud riigilõivuseaduse (RT I 2010, 21, 107; RT I, 25.06.2012, 3) § 57 lõike 1 koostoimes lisaga 1 olid põhiseadusegavastuolus osas, milles tsiviilasjas hinnaga üle 95 867 euro 47 sendi kuni 127 823 eurot 29 senti tuli hagiavalduselt tasuda riigilõivu 6391 eurot 16 senti.

ASJAOLUD, MENETLUSE KÄIK JA RINGKONNAKOHTUMÄÄRUS

1. Tsiviilasjas nr 2-11-19467 esitas AS Eesti Krediidipank 27. aprillil 2011 Harju Maakohtule O. Makodõmivastu hagi, mille hinnaks oli 125 822 eurot 14 senti. Hageja esitas 28. augustil 2012 maakohtule taotluse, milles palus tunnistada põhiseadusegavastuolus olevaks hagi esitamise ajal kehtinud riigilõivuseaduse (RLS) § 57 lõike 1 koostoimes lisaga 1, mille alusel määrati ja tasuti riigilõiv, ning tagastada enamtasutud lõivusumma. Hageja pidas põhiseaduspäraseks 1. juulist 2012 kehtima hakanud lõivumäära.

2. Harju Maakohus jättis 20. septembri 2012. aasta määrusega taotluse rahuldamata. Kohus põhjendas, et tsiviilkohtumenetluse seadustiku (TsMS) § 6 kohaselt tehakse tsiviilasja menetlustoiming toimingute gemise ajal kehtiva seaduse järgi. Hageja tasus riigilõivu enne hagesitamist, millest järeldub, et lõivu suurus ei takistanud tal kohtusse pöörduda. Harju Maakohus rahaldas samuti 20. septembri 2012. aasta otsusega AS Eesti Krediidipank hagi.

3. Hageja esitas 12. oktoobril 2012 määruskaebuse, milles palus maakohtu määruse tühistada, kuna kohus eksis TsMS § 442 lõike 8, § 463 lõike 2 ja § 465 lõike 2 punkti 8 vastu. Hageja esitas taotluse tähtaega järgides ja seda õigele, asja menetlevale kohtule. Riigilõivutagastamise taotluse põhjendatuse hindamisel pidanuks kohus hindama asjassepuutuva sätte põhiseaduspärasust. Maakohus leidis ekslikult, et õigusakti põhiseaduspärasus on seotud kindla menetlusosalise maksevõimega, kuid õiguskorda üldiselt mõjutava riive kõrvaldamist võib nõuda igal ajal, sõltumata maksevõimest. Kostja nõustus põhiosas hageja määruskaebusega.

4. Tallinna Ringkonnakohtu rahuldus 14. novembri 2012. aasta määrusega tsiviilasjas nr 2-11-19467 hageja määruskaebuse. Ringkonnakohtu tunnistas põhiseadusega vastuolus olevaks ja jättis kohaldamata RLS § 57 lõike 1 ning lisa 1 koostoimes osas, milles tsiviilasjas hinnaga üle 95 867 euro 47 senti kuni 127 823 eurot 27 senti tulihagiavalduselt tasuda riigilõivu 6391 eurot 16 senti. Ühtlasi rahuldus ringkonnakohtusosaliselt hageja taotluse tagastada hagiavalduselt enamtasutud riigilõiv.

5. Tallinna Ringkonnakohtu leidis, et asjas kohaldatud riigilõivu suurus takistab isikutel oma õigustekaitseks kohtusse pöörduda (põhiseaduse (PS) § 15 lõige 1). 6391 euro 16 senti suurune lõiv on menetlusökonoomia eesmärgi saavutamiseks ebaproportsionaalne olenemata sellest, kas konkreetne isik on oma majanduslikust olukorrast tulenevalt võimeline sellist lõivu tasuma, sest sedavõrd suure lõivu nõudmine ei ole iseenesest eesmärgipärane ja avaldaks isikule suurt majanduslikku survet kohtusse pöördumisest loobumiseks. Ringkonnakohtu määras tasumisele kuuluv põhiseaduspärase lõivu enne 1. jaanuari 2009 kehtinud riigilõivuseaduse alusel.

6. Tallinna Ringkonnakohtu määrus jõudis Riigikohtusse 15. novembril 2012.

MENETLUSOSALISTE ARVAMUSED

7. **Riigikogu** arvamus on esitanud põhiseaduskomisjon, kes leiab, et RLS § 57 lõike 1 ja lisa 1 sätted, mis koostoimes näevad ette kohustuse tasuda vaidlustatud määrus lõivu, on põhiseadusegavastuolus.

8. **AS Eesti Krediidipank** peab 6391 euro 16 senti suurust riigilõivu põhiseadusvastaseks. Põhiseadusega vastuolus oleva õigusnormi alusel menetlusosalisel riigituludesse kogutud riigilõiv on hinnatav enamtasutud riigilõivuna TsMS § 150 lõike 1 punkti 1 ja RLS § 15 lõike 1 punkti 1 tähenduses ning riigilõiv ei ole õigust seda raha saada.

9. Vaatamata menetlusosalise õigusele nõuda oma kohtuasja läbivaatamisel mis tahes asjassepuutuva seaduse põhiseadusvastaseks tunnistamist, ei saa sellekohase taotluse esitamata jätmist kohtusse pöördumisel (lõivu esialgsel tasumisel) käsitada kui enamtasutud lõivu tagasinõude õiguse lõppemist. Tsiviilkohtumenetlustunnustatud kohtu seotus menetlusosaliste taotlustega ei piira kohtu kohustust järgida PS §-des 3 ja 15 sätestatud. Menetleval kohtuasutusel lasub ka ilmamenetlusosalise taotlusteta kohustus järgida rakendatava õiguse kooskõla põhiseadusega.

10. **AS Eesti Krediidipank** palub Riigikohtul anda võimalusel juhised, millest lähtudes tuleks kohtutel määrata põhiseadusega kooskõlas olev lõiv. AS Eesti Krediidipank hinnangult tuleks kohaseks lõivuks pidada riigilõivu määrasid, mille riik kehtestas 1. juulil 2012, arvestades seejuures hagi hinda samast ajast kehtivatelt alustelt.

11. **O. Makodõmiesindaja** nõustub kohtuga, et vaidlustatud riigilõiv on põhiseadusega vastuolus.

12. **Õiguskantsler** leiab, et Tallinna Ringkonnakohtu algatatud põhiseaduslikkuse järelevalve menetlus ei ole lubatav.

13. Kohtusse pöördumise piirangu ulatus ja õiguspärasus peaks olema selge enne kohtuasja lahendamiseks, et menetlusosalisel oleks võimalik sellest tulenevalt otsustada, kas loobuda kaebuse esitamisest või mitte. Selle saavutamiseks on seadusandjaloonud kindlad tingimused ja korra, sh vaidlustamise tähtajad (vt ka TsMS § 3 lõige 1 ja TsMS § 4 lõige 1).

14. Riigilõivu suurus on ennepõhivaidluse arutama asumist lahendada tulev ehk eelmenetluse küsimus. TsMS § 147 lõige 3 ja § 423 lõike 1 punkt 11 sätestavad imperatiivselt, et kohus jätab hagi läbi vaatamata, kuikohtu määratud ajaks ei ole esitatud nõude eest tasutud riigilõivu. Juhul kui kohtusse pöörduja leiab, et riigilõivu määr või muu kohtuse pöördumise tingimus piirab seda ülemäära, võib ta PS § 15 lõike 1 teise lause alusel taotleda kohtult asjassepuutuva seaduse põhiseadusvastaseks tunnistamist. See toimiks kas kohe hagi esitamisel või TsMS § 427 alusel riigilõivu tähtajaks tasumata jätmisel kohtu koostatud hagi läbi vaatamata jätmise määrase vaidlustamisel ringkonnakohtus (TsMS § 661 lõige 2; vt ka erand TsMS § 329 lõike 1 teises lauses). Lisaks on ka kohtul endal PS § 15 lõike 2 ja § 152 lõike 1 tulenevalt õigus ja kohustus tunnistada asjassepuutuv seadus, muu õigusakt või toiming põhiseadusvastaseks ning seekohustus on kohtul ka siis, kui menetlusosalised ise sellist nõuet omakohtuasja arutamisel ei esita.

15. Õiguskindluse põhimõttest tuleneva õigusrahu ja ka menetlusökonoomia eesmärgil tuleb oma õigusi kaitsta selleks ettenähtud nõudeid ja korda, sh tähtaegu arvestades. Arvestades, et hageja ei esitanud riigilõivu suurust ettenäeva õigusnormi põhiseadusevastavuse vaidlustamise taotlust selleks ettenähtud tähtaja jooksul, ei oletama sellekohase hiljem esitatud taotluse läbivaatamine muus menetlusstaadiumis lubatav. Kohus on selle küsimuse lõplikult lahendanud. Kaebetähtaja ennistamine on lubatav üksnes mõjuval põhjusel.

16. Õiguskantsler leiab, et TsMS § 150 lõikes 6 ettenähtud riigilõivu tagastamise nõude esitamisetähtaeg laieneb üksnes lõikes 1 nimetatud aluste esinemisel ning selle punkti 1 puhul saab kohus üksnes tuvastada, kas riigilõivu tasuti ettenähtust rohkem, arvestades sellel hetkel kehtinud määramise aluseks olnud korda, mille põhiseaduspärasuses konkreetsetes normikontrollis ei ole enam tagastamiseotsustamise hetkel põhjust kahelda.

17. Juhuks, kui Riigikohus loeb vaidlustatud riigilõivuseaduse sätteid asjassepuutuvateks, leiab õiguskantsler, et need olid põhiseadusega vastuolus.

18. Justiitsminister on seisukohal, et RLS § 57 lõige 1 ja lisa 1 olid asjassepuutuvas osas põhiseadusegakooskõlas.

VAIDLUSTATUD SÄTTED

19. Riigilõivuseaduse (RT I 2010, 21, 107; RT I, 25.06.2012, 3) § 57 „Hagiavalduse, avalduse ja kaebuse läbivaatamine“

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

20. Lisa 1 riigilõivuseaduse juurde „Riigilõivu täismäärad avalduse esitamise eest tsiviilkohtumenetluses“ (1. jaanuarist 2011 kuni 30. juunini 2012)

Tsiviilasja hind kuni, k.a.

Riigilõivu täismäär

95 867,47

5 432,49

127 823,29

6 391,16

KOLLEEGIUMI SEISUKOHT

21. Tallinna Ringkonnakohus tunnistas tsiviilasjas nr 2-11-19467 määruskaebust lahendades põhiseadusega vastuolus olevaks ja jättis kohaldamata 1. jaanuarist 2011 kuni 30. juunini 2012 kehtinud riigilõivuseaduse § 57 lõike 1 ja lisa 1 osas, milles need nägid ette tsiviilasjas hinnaga üle 95 867 euro 47 senti kuni 127 823 eurot 27 senti kohustuse tasuda hagiavalduselt riigilõivu 6391 eurot 16 senti. Nimetatud riigilõivuseaduse sätteid on praeguses põhiseaduslikkuse järelevalve asjas põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse (PSJKS) § 14 lõike 2 esimese lause mõttes asjassepuutuvateks säteteks, kuna AS-I Eesti Krediidipank tuli hagiavalduselt tasuda lõivu nimetatud õigusnormi alusel.

22. Hagejal oli kohtuspeördudes võimalik valida, kas tasuda riigilõiv või jätta see tasumata, mille tulemusel jäetaks hagiavaldus läbi vaatamata. Selle määruse peale saaks isik TsMS § 427 alusel küll esitada määruskaebuse, kuid samas riskiks ta riigilõivumaksmata jätmisel siiski sellega, et kohus ei vaata tema asja läbi ning väidetavad õigused võivad jääda kaitseta. Kui menetlusosaline, kellelt nõutakse riigilõivu tasumist, lõivu suurusega ei nõustu, kuid maksab lõivu menetluse jätkumise huvides siiski ära, saab ta TsMS § 150 lõike 1 punkti 1 ja lõike 4 alusel nõuda enamtasutud riigilõivu tagastamist ja PS § 151 lõike 1 alusel kohaldatud riigilõivumäära põhiseaduspärasuse kontrollimist. Tagastamisest keeldumise korral on taotlejal selle peale TsMS § 150 lõike 8 tingimustel ka määruskaebuse esitamise õigus (Riigikohtu üldkogu 12. aprilli 2011. aasta otsus asjas nr 3-2-1-62-10, punkt 28).

23. Ringkonnakohus lahendas AS Eesti Krediidipank kaebuse maakohtu määruse peale. Maakohtu leidis selle määruses, et hagiavalduse esitamisel tasuti riigilõivu seaduses sätestatud määras, ja jättis rahuldamata maakohtu toimiva menetluse ajal esitatud taotluse tagastada enamtasutud riigilõiv. Ringkonnakohus pidi määruskaebuse lahendamisel hindama, kas hagilt tasuda tulnud riigilõiv on põhiseaduspärane (PS § 15 lõige 2 ja § 152). Seega sõltub menetlusosalise kohustuse suurus vahetult sellest, kas vaidlustatud riigilõivuseaduse sätteid on põhiseaduspärased või mitte. Kohtudoleksid pidanud vaidlusaluste sätete põhiseaduspärasuse korral tegema taotluseja põhiseaduspärase riigilõivu kohta teistsuguse otsustuse kui nende sätete põhiseadusvastasuse korral (vt ka Riigikohtu üldkogu 28. oktoobri 2002. aasta otsus asjas nr 3-4-1-5-02, punkt 15).

24.Hageja kasutashagiavaldust esitades PS § 15 lõikest 1 tulenevat igäihe õigust oma õiguste jавabaduste rikkumise korral kohtusse pöörduda. Õigus saada kohtulikku kaitsethõlmab nii isiku õigust pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korralkohtusse kui ka riigi kohustust luua põhiõiguste kaitseks kohane kohtumenetlus, mis on õiglane ja tagab isiku õiguste tõhusa kaitse. See põhiõigus laieneb kajuriidilistele isikutele (PS § 9 lõige 2).

25.Õiguse riive on sellekaitseala iga ebasoodus mõjutamine (vt nt Riigikohtu üldkogu 6. märtsi 2012. aasta otsus asjas nr 3-2-1-67-11, punkt 22.1). Hagiesitamisel riigilõivu tasumise nõue ja selle määr riivavad PS § 15 lõike 1 esimeses lauses sätestatud igäihe põhiõigust pöörduda kohtusse. Suured riigilõivudmuudavad kohtuid isikutele vähem ligipääsetavateks ning kitsendavad seegavõimalusi oma õigusi kohtus kaitsta. Ülemäärase riigilõivu tõttu võib ollatakistatud isiku väidetud õiguste rikkumise kohtulik kontroll.

26.Asjassepuutuvadriigilõivuseaduse sätted on formaalselt põhiseaduspärased. Kolleegium analüüsiballpool sätete materiaalselt põhiseaduspärasust, määrates kindlaks põhiõiguseriive lubatud eesmärgid ja hinnates vaidlustatud sätete proportsionaalsust nendeesmärkide suhtes.

27.Kuna PS § 15 lõike 1 esimesest lausest tulenev põhiõigus tõhusale õiguskaitsele onseadusereservatsioonita põhiõigus, saab selle piiramise õigustusena arvestadaüksnes teisi põhiõigusi või põhiseaduslikke väärtusi. Kohtusse pöördumiseõiguse riive legitiimseteks eesmärkideks on menetlusökoonomia ja riigieelarvehenditesäästliku (avalikke huve arvestava) kasutamise huvina menetlusosaliste õigusemõistmiskulutuste kandmisest osavõtu põhimõte (Riigikohtu üldkogu 6. märtsi 2012. aasta otsus asjas nr 3-2-1-67-11, punkt 25).

28.Järelikult tuleb hinnata, kas nõue tasuda tsiviilasjas hinnaga üle 95 867 euro 47 sendikuni 127 823 eurot 27 senti hagi esitamisel riigilõivu 6391 eurot 16 sention proportsionaalne meede ülalnimetatud eesmärkide saavutamiseks. Selleks tulebotsustada meetme sobivuse, vajalikkuse ja mõõdukuse üle.

29.Kuna sobiv on abinõu, mis soodustab piirangu eesmärgi saavutamist, ja sobivuse seisukohalt onvaideldamatult ebaproportsionaalne vaid abinõu, mis ühelgi juhul ei soodustapiirangu eesmärgi saavutamist, on vaidlusalune riigilõiv sobiv meedemenetlusökoonomia eesmärgi saavutamiseks, aidates hoida ära põhjendamatute japhatahtlike hagide esitamist. Samuti katab sellises suuruses riigilõivõigusemõistmise kulud (vt *mutatis mutandis*Riigikohtu põhiseaduslikkusejärelevalve kolleegiumi 7. mai 2012. aasta otsus asjas nr 3-4-1-7-12, punkt 42).

30.Samas ei ole vaidlustatud riigilõiv nimetatud eesmärkide saavutamiseks vajalik, kunamenetlusökoonomia ja menetlusosaliste õigusemõistmise kulude kandmisest osavõtueesmärke on võimalik saavutada väiksema riigilõivuga, mis on nende eesmärkidesaavutamisel vähemalt sama efektiivne kui praeguses määras riigilõiv, kuidkoormab isikuid vähem (vt ka Riigikohtu üldkogu 6. märtsi 2012. aastaotsus asjas nr 3-2-1-67-11, punkt 27).

31.Tsiviilasjas nr2-11-19467 tuli 6391 euro 16 sendi suurune riigilõiv tasuda hagilt hinnaga 125 822eurot 14 senti. Asjassepuutuvat riigilõivu tuleb pidada 2011. aastal võrdlemisisuureks ja on küsitav, kuivõrd toetab sellises suuruses riigilõivõigusemõistmise kulude kandmise eesmärki. Riigikogu põhiseaduskomisjoniesitatud arvamusel asjas nr 3-2-1-67-11 (vt Riigikohtu üldkogu 6. märtsi2012. aasta otsus asjas nr 3-2-1-67-11, punkt 10.1) tuleneb, etJustiitsministeeriumi andmetel oli 2010. aastal ühe tsiviilasjamenetlemise keskmine arvestuslik kulu maakohtus 285 eurot. 6391 euro 16sendi suurune riigilõiv ületab eeldatavat asja menetlemise kulu maakohtus ligi 22korda. Isegi arvestades sellega, et praeguseks võib olla tsiviilasjaläbivaatamise keskmine kulu maakohtus mõnevõrra kõrgem ning praeguses asjasesitatud hagiavalduse menetlemine võib olla keskmisest keerulisem ja kulukam,kataks tõenäoliselt ka oluliselt väiksem riigilõiv õigusemõistmise kulud, kuidoleks kohtusse pöörduda soovivale isikule vähem koormav (vt *mutatis mutandis*Riigikohtu üldkogu 6. märtsi 2012. aasta otsus asjas nr 3-2-1-67-11, punkt27.5). Seetõttu ei saa 6391 euro 16 sendi suurust riigilõivu pidada vajalikuksmeetmeks, tagamaks menetlusosaliste osalemist menetluskulude kandmiselolukorras, kus hagi menetlemise kulud maakohtus on võimalik kattamärkimisväärselt madalama ning seega kohtusse pöörduda soovivaid isikuid vähemkoormava riigilõivuga.

32.Menetlusökoonomiaseisukohalt tuleb silmas pidada, et kuigi kõrgemad riigilõivud võivad suuremalmääral hoida isikuid põhjendamatult ja pahatahtlikult kohtusse pöördumast,toovad nad endaga kaasa ka suuremal hulgal menetlusabi taotlusi. Sellisel juhulkulub kohtute ressursi rohkem menetluslike kui sisuliste küsimustelahendamisele ning kõrge riigilõiv ei aita seetõttu menetlusökoonomia eesmärgisaavutamisele kaasa (vt Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 7.mai 2012. aasta otsus asjas nr 3-4-1-7-12, punkt 45).

33.Riigikohus onkorduvalt leidnud, et enne 1. jaanuari 2009 kehtinud riigilõivud tagasidvõrreldes 1. jaanuarist 2011 kuni 30. juunini 2012 kehtinud lõivudega vähemalt samalmääral menetlusökoonomia ja menetlusosaliste õigusemõistmise kulude kandmisestosavõtu eesmärgid, kuid koormasid selle juures vähem kohtusse pöörduvaidisikuid (Riigikohtu üldkogu 29. novembri 2011. aasta otsus asjas nr3-3-1-22-11, punktid 31.1 ja 31.4; 6. märtsi 2012. aasta otsus asjas nr3-2-1-67-11, punktid 27.3 ja 27.6). Kuni 31. detsembrini 2008 kehtinud riigilõivuseadusel tuli 125 822 euro 14 sendi suuruse hagi hinna korral tasudariigilõivu 3531 eurot 11 senti ehk ligi 45% vähem. Seetõttu ei ole tsiviilasjas hinnaga üle 95 867 euro 47 sendi kuni 127 823 eurot27 senti kohustus tasuda 6391 eurot 16 senti riigilõivu menetlusökoonomiatagamiseks proportsionaalne meede.

34.Eeltoodud põhjustelriivab sellise tsiviilasja hinnaga seotud kohustus tasuda 6391 eurot 16 sentiriigilõivu ebaproportsionaalselt PS § 15 lõikes 1 sätestatud igauhekohtusse pöördumise õigust ning on seetõttu põhiseadusega vastuolus.

35.Kolleegium tunnistas PSJKS § 15 lõike 1 punkti 5 alusel, et 1. jaanuarist 2011 kuni 30. juunini 2012 kehtinud riigilõivuseaduse (RT I 2010, 21, 107; RT I, 25.06.2012, 3) § 57 lõige 1 koostoimes lisaga 1 olid põhiseadusega vastuolus osas, milles tsiviilasjas hinnaga üle 95 867 euro 47 senti kuni 127 823 eurot 27 senti tuli hagiavalduselt tasuda riigilõivu 6391 eurot 16 senti.

Märt Rask, Ott Järvesaar, Eerik Kergandberg, Lea Laarmaa, Jüri Põld