

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

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium  
otsus  
algtekst  
11.12.2012  
RT I, 15.12.2012, 3

# **1. jaanuarist 2011 kuni 30. juunini 2012 kehtinud riigilõivuseaduse § 57 lõike 14 ja § 57 lõike 14 koostoimes sama seaduse lisaga 1 põhiseaduslikkuse kontroll**

Vastu võetud 11.12.2012

## **RIIGIKOHUS**

### **PÕHISEADUSLIKKUSE JÄRELEVALVE KOLLEEGIUM**

#### **KOHTUOTSUS**

Eesti Vabariigi nimel

<b>Kohtuasja number</b>	3-4-1-11-12
<b>Otsuse kuupäev</b>	11. detsember 2012
<b>Kohtukoosseis</b>	Eesistuja Märt Rask, liikmed Ott Järvesaar, Lea Kivi, Lea Laarmaa ja Jüri Pöld
<b>Kohtuasi</b>	1. jaanuarist 2011 kuni 30. juunini 2012 kehtinud riigilõivuseaduse § 57 lõike 14 ja § 57 lõike 14 koostoimes sama seaduse lisaga 1 põhiseaduslikkuse kontroll
<b>Menetluse alus</b>	Tartu Halduskohtu 10. augusti 2012. aasta määrus haldusasjas nr 3-12-1356 ja Tallinna Halduskohtu 7. mai 2012. aasta määrus haldusasjas nr 3-11-2040
<b>Asja läbivaatamine</b>	Kirjalik menetlus

#### **RESOLUTSIOON**

1. Tunnistada, et riigilõivuseaduse (RT I 2010, 21, 107; RT I, 25.06.2012, 3) § 57 lõige 14 oli põhiseadusega vastuolus osas, milles halduskohtule 109 703 euro 69 senti suuruse kahju hüvitamiseks kaebuse esitamisel tuli tasuda riigilõivu 5% summast, mille väljamõistmist taotletakse (5485 eurot 18 senti).

2. Tunnistada, et riigilõivuseaduse (RT I 2010, 21, 107; RT I, 25.06.2012, 3) § 57 lõige 14 koostoimes sama seaduse lisaga 1 olid põhiseadusega vastuolus osas, milles halduskohtule kahju hüvitamiseks kaebuse esitamisel tuli nõudelt, mille suuruseks oli üle 511 293 euro 18 senti kuni 575 204 eurot 83 senti, tasuda riigilõivu 5% summast, mille väljamõistmist taotletakse, kuid mitte rohkem kui sama suure hagihinnaga hagi esitamisel tsiviilkohtumenetluses (17 895 eurot 26 senti).

#### **ASJAOLUD, MENETLUSE KÄIK JA KOHTUTE MÄÄRUSED**

##### **Haldusasi nr 3-12-1356 (OÜ Swestal kaebus Aseri Vallavolikogu vastu)**

1. Haldusasjas nr 3-12-1356 esitas OÜ Swestal 29. juunil 2012 Tartu Halduskohtu Jõhvi kohtumajja kaebuse Aseri Vallavolikogu 29. juuni 2009. aasta otsusega nr 176 tekitatud 109 703 euro 69 senti suuruse kahju hüvitamiseks. Kaebuselt riigilõivu ei tasunud. Kohus jättis 3. juuli 2012. aasta määrusega kaebuse käiguta ja määras viieteist päeva pikkuse tähtaja 5485 euro 18 sendisuuruse riigilõivu tasumiseks. OÜ Swestal riigilõivu ei tasunud, vaid esitas 17. juulil 2012 taotluse tunnistada enne 1. juulit 2012 kehtinud riigilõivuseaduse (RLS) § 57 lõige 14 ja RLS lisa 1 põhiseaduse vastaseks või alternatiivselt halduskohtumenetluse seadustiku (HKMS) § 113 lõige 1 osaliselt põhiseaduse vastaseks ning anda riigilõivu osamaksetena tasumist võimaldavat menetlusabi.

2. Tartu Halduskohus tunnistas 10. augusti 2012. aasta määrusega haldusasjas nr 3-12-1356 põhiseadusega vastuolus olevaks ja jättis kohaldamata 1. jaanuarist 2011 kuni 30. juunini 2012 kehtinud RLS § 57 lõike 14 osas, milles halduskohtule 109 703 euro 69 senti suuruse kahju hüvitamiseks kaebuse esitamisel tuli tasuda riigilõivu 5% summast, mille väljamõistmist taotletakse, kuid mitte rohkem kui sama suure hagihinnaga hagi esitamisel tsiviilkohtumenetluses (6391 eurot 16 senti). Kohus jättis OÜ Swestal kaebuse käiguta ja andis kaebajale 1. juulist 2012 jõustunud RLS § 57<sup>1</sup> lõike 2 alusel määratud 750 euro suuruse riigilõivu tasumiseks viisteist päeva arvates kohtumääruse kättesaamisest.

3. Kohus leidis, et OÜ Swestal kaebuse esitamisel maksta tulnud riigilõiv on riigilõivu määrade kehtestamise eesmärgi suhtes ebaproportsionaalse suurusega. See takistab isikuid oma õiguste kaitseks halduskohtusse pöörduda ja piirab seega üldist põhiõigust tõhusale õiguskaitsele, avaldades survet kaebuse esitamisest loobumiseks olenemata sellest, kas kaebajal on õigus riigilõivu tasumisel menetlusabi saada. Samuti oleks sellise suurusega riigilõiv ebaproportsionaalselt koormav vastustajaks olevale kohalikule omavalitsusüksusele, kes kaebuse rahuldamise korral peaks kaebajale hüvitama riigilõivu tasumises seisnenud menetluskulud.

Tartu Halduskohtu määrus saabus Riigikohtusse 15. augustil 2012.

### **Haldusasi nr 3-11-2040 (OÜ South Estonian Real Estate Recovery kaebus Pärnu linna vastu)**

4. Haldusasjas nr 3-11-2040 esitas OÜ South Estonian Real Estate Recovery (varasemaärinimega OÜ MWM Grupp) 22. augustil 2011 Tallinna Halduskohtule kaebuse, milles taotles Pärnu linnalt sundvõõrandamisest loobumisega tekitatud 520 816 euro 66 senti suuruse kahju hüvitamist ning viivist 93 382 eurot 31 senti. Kaebuse esitamisel riigilõivu ei tasunud, kuid esitatiriigilõivust vabastamise taotlus, kuna äriühing on ajutiselt maksejõuetu.

5. Tallinna Halduskohus jättis 15. veebruari 2012. aasta määrusega menetlusabi taotluse rahuldamata, kuna kaebajal on asja lahendamises huvitatud võlausaldaja ja omanik ning kaebus on perspektiivitu, kuna vastustaja tegevuse ja kaebajale tekkinud kahju vahel ei ole põhjuslikku seost. Kohus andis tähtaja puuduste kõrvaldamiseks, st 17 895 euro 26 senti riigilõivu tasumiseks. Kaebaja tasus riigilõivu 1000 eurot. 1. märtsil 2012 esitas kaebaja kohtule avalduse, milles taotles riigilõivumäära põhiseadusvastaseks tunnistamist 1000 eurot ületavas osas. Juhuks, kui kohus peab õigeaks suuremat summat, taotles kaebaja ajutise maksejõuetuse tõttu riigilõivu tasumisest vabastamist.

6. Tallinna Halduskohus tunnistas 7. mai 2012. aasta määrusega haldusasjas nr 3-11-2040 põhiseadusega vastuolus olevaks ja jättis kohaldamata RLS § 57 lõike 14 koostoimes sama seaduse lisaga 1 (1. jaanuarist 2011 kuni 30. juunini 2012 kehtinud redaktsioonis) osas, milles halduskohtule kahju hüvitamise kaebuse esitamisel tuli nõudelt, mille suuruseks oli üle 511 293 euro 18 senti kuni 575 204 eurot 83 senti, tasuda riigilõivu kuni 17 895 eurot 26 senti. Kohus määras kaebuse pealt tasumisele kuuluvaks riigilõivuks 1000 eurot, jättis kaebaja korduva menetlusabi taotluse läbi vaatamata ja võttis kaebuse menetlusse.

7. Kohus leidis, et halduskohtule kahju hüvitamiseks kaebuse esitamisel 575 204 euro 83 senti suuruselt kahju hüvitamise nõudelt 17 895 euro 26 senti suuruse riigilõivu tasumise nõue on põhiseaduse vastane. Seejuures järgis kohus Riigikohtu üldkogu 29. novembri 2011. aasta otsuses asjas nr 3-3-1-22-11 toodud põhjendusi.

8. Sundvõõrandamise menetlusega, mis lõppes sundvõõrandamisest loobumisega, tekitatud kahju hüvitamise nõudeõigus on tihedalt seotud põhiseaduse (PS) § 32 lõikest 1 tuleneva põhiõigusega saada sundvõõrandamise korral täielikku hüvitist. Arvestades praeguse vaidluse asjaolusid, ei saa põhiseaduspärase riigilõivu määramisel Riigikohtu üldkogu otsuse eeskujul asjas nr 3-3-1-22-11 lähtuda kuni 31. detsembrini 2008 kehtinud RLS lisa 1 tabelist. Selle kohaselt oleks tulnud sama suurusega nõudelt tasuda riigilõivu 137 750 krooni (8803 eurot 83 senti). Kuigi sellises suuruses lõiv täidab riigilõivu kehtestamise eesmärgid, ei ole see proportsionaalnebinõu sundvõõrandamisega seotud asjades. Riigilõivu proportsionaalsuse hindamisel on tähtis see, et avalik võim tekitab sundvõõrandamismenetlusega isikule kahju lubadusega see täiel määral hüvitada. Seetõttu ei ole kahjunõude esitamine sellistes asjades võrreldav tavaliste kahjunõuetega ja nende lõivustamine on, eriti suures ulatuses, ebaõiglane.

9. Ka Euroopa Inimõiguste Kohus leidis 16. novembri 2010. aasta otsuses *Perdigãovs. Portugal* (otsus nr 24768/06, punkt 72), et riigilõivude suuruse määramisel tuleb arvestada sundvõõrandamisasjade eripära ega saa kasutada samu põhimõtteid kui eraõiguslike vaidluste lahendamise puhul. Samuti on Riigikohus korduvalt leidnud (nt üldkogu 12. aprilli 2011. aasta otsuses asjas nr 3-2-1-62-10), et õigusemõistmise kulutuste kandmisest osavõtu põhimõtet ei saalaindada selliselt, et menetlusosalised peaks kogu ulatuses finantseerima ka kohtumenetlusi, kus on mängus avalikud huvid, sh vaidlusi riigiga. Võrdluses teiste Euroopa riikidega on Eestis riigivastutusnõuete esitamisel sarnastes vaidlustes riigilõivusummad suured ning lähiriikidega võrreldes (Läti, Leedu, Soome, Rootsi) väga suured.

10. Riigilõivu suuruse määramisel pole kindlat meetodikat ja see on paratamatult hinnanguline, mistõttu saab juhiseks võtta kaebuse esitamisega samal ajal kehtinud RLS § 57 lõike 16. Selle kohaselt tasuti vaidlustes maksusummade üle riigilõivu 5% vaidlustatavast summast, kuid mitte üle 958 euro 67 senti. Nii maksuvaidluses kui ka sundvõõrandamisega seotud kahju hüvitamise vaidluses on tegemist varalise vaidlusega olukorras, kus on rikutud subjektiivseidavalikke õigusi. Kohus pidas seetõttu kohaseks riigilõivu suurusega 1000 eurot.

Halduskohtu määrus jõudis Riigikohtusse 10. mail 2012.

**11.**Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium liitis 26. septembri 2012. aastamäärusega ühte menetlusse Tallinna Halduskohtu 7. mai 2012. aasta määrusega haldusasjas nr 3-11-2040 algatatud põhiseaduslikkuse järelevalve asja nr 3-4-1-11-12 ja Tartu Halduskohtu 10. augusti 2012. aasta määrusega haldusasjas nr 3-12-1356 algatatud põhiseaduslikkuse järelevalve asja nr 3-4-1-19-12. Uue põhiseaduslikkuse järelevalve asja numbriks sai 3-4-1-11-12.

Põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium liitis 26. septembril 2012 eelnimetatud põhiseaduslikkuse järelevalve asjadega ühte menetlusse ka põhiseaduslikkuse järelevalve asja nr 3-4-1-13-12, mille ta 22. novembril 2012 liidetud põhiseaduslikkuse järelevalve asjast eraldas ja andis lahendada üldkogule.

## **MENETLUSOSALISTE ARVAMUSED**

### **Riigikogu**

**12.**Riigikogu põhiseaduskomisjon leiab, et kohaldamata jäetud riigilõivumäärad on põhiseadusega vastuolus. 1. juulil 2012 jõustusid riigilõivuseaduse muudatused, millega alandati riigilõivumäärasid oluliselt. Seega on seadusandja leidnud, et riigilõivu legitiimseid eesmärke on võimalik saavutada ka madalamateriigilõivudega.

### **Haldusasja nr 3-12-1356 menetlusosalised**

**13.**OÜ Swestalarvates on halduskohtusse esitatud kaebuselt RLS § 57 lõike 14 alusel tasudatulev riigilõiv põhiseadusega vastuolus. Põhiseadusega ei ole kooskõlasolukord, kus isik on avaliku võimu õigusvastase haldusakti tagajärjel tekitatud kahju hüvitamise nõudes sunnitud tasuma ebaproportsionaalses suuruses riigilõivu, mis ei ole kooskõlas ka menetlusökonoomia põhimõtetega.

**14.**Lisaks taotleb OÜ Swestal Riigikohtult, et kaebuselt tegelikult tasumisele kuuluva riigilõivu suuruseks määrataks 750 eurot. Ta leiab, et praeguses asjastuleks põhiseaduspärase riigilõivu määramisel lähtuda kehtiva RLS § 57<sup>1</sup> lõikest 2.

**15.**Aseri Vallavolikogu Riigikohtule arvamust ei esitanud.

### **Haldusasja nr 3-11-2040 menetlusosalised**

**16.**OÜ South Estonian Real Estate Recovery nõustub Tallinna Halduskohtu 7. mai 2012. aasta määruses toodud seisukohtadega ja toetab halduskohtu lõppjärelusi.

**17.**Pärnu linna arvates on praeguses asjas halduskohtule kahju hüvitamiseks kaebuse esitamisel nõutav riigilõiv põhiseadusega vastuolus. Pärnu linn ei nõustu aga Tallinna Halduskohtu seisukohaga, et haldusasjas tuleks määrata tasumisele kuuluvaks riigilõivuks 1000 eurot. Riigikohus lähtus sarnase sisuga asjas (üldkogu 29. novembri 2011. aasta otsus asjas nr 3-3-1-22-11) riigilõivu määramisel kuni 31. detsembrini 2008 kehtinud RLS lisast 1. Samaliigiliste kaebuste esitajaid tuleb kohelda võrdselt. Kuna ka praeguses haldusasjas on tegemist avalik-õiguslikkusuhetes tekitatud kahju hüvitamise nõudega, siis tuleks Pärnu linna hinnangul kapraegu rakendada sama riigilõivu määra 4425 eurot 88 senti, mida Riigikohus on juba pidanud kahju hüvitamise asjades põhiseaduspäraseks.

**18.**Tallinna Halduskohuson teinud võrdleva analüüsi teiste riikide riigivastutusnõuete esitamisel rakendatavatest riigilõivusummadest ning tuvastanud põhjendatult, et Eestiskehtivad riigilõivumäärad on valdavalt kõrgemad. Samas ei saa aga puhtalt numbriid analüüsides teha järeldusi riigilõivumäärade põhiseaduspärasuse kohtaning RLS § 4 lõikes 1 sätestatud kulupõhimõtte täitmiseks tuleks Pärnu linnahinnangul analüüsida ka võrreldavate riikide kohtusüsteemi üldist toimimist, inim- ja raharessursse, menetlustähtaegu jms, et öelda, millised kulud mingitetoimingutega kaasnevad.

### **Õiguskantsler**

**19.**Õiguskantsleri arvates oli RLS § 57 lõike 14 regulatsioon PS §-dega 15 ja 11 vastuolus osas, millestuli haldusasjas hinnaga 109 703 eurot 69 senti tasuda riigilõivu 5485 eurot 18 senti. RLS § 57 lõike 14 ja RLS lisa 1 koostoimeregulatsioon oli asjassepuutuva riigilõivumäära osas samuti vastuolus PS §-dega 15 ja 11.

**20.**Õiguskantsler peab põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 3-4-1-11-12 esitatud arvamuses probleemseks madalama astme kohtute väljakujunenud praktikat määrata enne Riigikohtu vastavat otsust nende hinnangul põhiseaduspärase suurusegariigilõiv. Kohtupraktikast nähtuvalt on esimese ja teise astme kohtud asunud seadusandja asemel ise sisustama PS §-s 113 nimetatud riigilõivu olemustja suurust, lähtudes seejuures mitte ühtsest lähenemisest ja põhimõttest, vaidiga kohtu enda seisukohast ja hinnangust ehk oma siseveendumusest. Selline kohtupraktika võib omakorda kaasa tuua kohtusse pöördujate ebavõrdse

kohtlemise ehk PS §-s 15 või § 24 lõikes 5 sätestatud põhiõiguse erineva ulatusega riive. Samuti ei ole kohtu tegevus tervikuna kohtusse pöörduja jaoks ettenähtav. Lisaks kohtusse pöördumise õiguse riivele kaasneb sellega ka omandiõiguse, ettevõtlusvabaduse ja muude õiguste või vabaduste normaalse kasutamise riive.

21. Selline kohtupraktika on kaugenenud seadusandja määratud põhimõttest, mille kohaselt on riigilõivusuurus küll kohtumenetluses korrigeeritav, kuid selle nõudmine ja tasumine enneaegu sisulist lahendamist seadusandja määratud suuruses (PS § 113) on seaduseabsoluutne nõue. Seejuures tuleb nõuda põhiseadusega kooskõlas oleva riigilõivusumma tasumist. Õiguskantsler peab võimalikuks lahendust, kus konkreetsete juhtumite väga suuri riigilõive arvestades võib Riigikohus leida, et ka 2008. aastal kehtinud riigilõivu määr või ka nn lähima regulatsioonipõhimõtte ei ole piisav ja kohane põhiseaduspärase riigilõivu määramiseks (või siis leida, et riigilõivu suurus on siiski põhiseaduspärane). Samuti võib Riigikohus arvestada 1. juulist 2012 jõustunud uuendatud riigilõivu määrasid. Õiguskantsleri arvates peaksid praegu kehtivate riigilõivude suurus vastamakaasaja ehk 2012. aasta Eesti ühiskonna ja majanduse oludele ning saavutamase juures soovitud eesmärgid.

22. Õiguskantsler peab põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 3-4-1-11-12 esitatud arvamuses vajalikuks, et Riigikohus annaks *obiter dictum* 'ikorrasmadalama 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 menetlusökonoomilisel kaalutlusel jätkata kohtuasjalahendamist põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatamisele vaatamata jatuleks määrata põhiseaduspärase suurusega riigilõiv. Samuti peaks igapäevaste põhiseadusvastaseks tunnistanud riigilõivu juhtum olema ühtlasi suunatud seadusandjale.

23. Õiguskantsler leiab, et juhul, kui madalama astme kohtu määratud uus riigilõiv on mõõdupärase

suurusega (st kaebuse esitamise hetkel majanduslikult põhjendatud ja eesmärgipärane), võib mõista kohtu aktiivsust ja menetlusökonoomilist kaalutlust jätkata kohtumenetlust vaatamata põhiseaduslikkuse järelevalve algatamisele. Täielikult probleemivabaks ta sellist madalama astme kohtute väljakujunenud praktikatsiiski ei pea; seda nendel juhtudel, kui tekib kahtlus kohtu määratud uue riigilõivu määra põhiseaduspärasuses (nt juhul, kui see erineb märkimisväärselt 1. juulist 2012 jõustunud ja varasemaga võrreldes tunduvalt väiksema riigilõivu määrast või see ületab määra, mille Riigikohus on varem lugenud ülemääraks kõrgeks). Nii peab õiguskantsler võimalikuks lahendust, kus kas praegusel või muul sarnasel juhtumil võib Riigikohus lõpuks leida, et ka madalama astme kohtu määratud uus riigilõiv ei ole põhiseaduspärase suurusega (või siis leida, et asjasse puutuva riigilõivu suurus on siiski põhiseaduspärane).

**Justiitsminister**

24.1. jaanuarist 2011 kuni 30. juunini 2012 kehtinud RLS § 57 lõige 14 ja RLS § 57 lõige 14 koostoimes lisaga 1 on põhiseadusega kooskõlas.

25. Lõivu määra sõltuvusseadmise kaebuse nõude suurusest aitab tagada, et nõutav summa rajaneb

kahjuade kvaalet ja läbimõeldud arvestusel. Samuti on riigilõivu üheks eesmärgikshaldusasjades riigi tehtavate kulutuste hüvitamine kohtupidamisele. RLS lisas 1 sätestatud riigilõivumääradega sooviti need haldus- ja tsiviilasjalahendamisel muuta võimalikuks kulupõhiseks. Näiteks katsid riigilõivumäärad kuni 31. detsembrini 2010 kehtinud riigilõivuseaduse alusel ligikaudu 90% tsiviilkohtumenetluse kuludest, millest tulenevalt ülejäänud 10% jäimaks maksja kanda. Sellest järeldub ka RLS § 57 lõike 14 ja lisa 1 alusel kehtestatud riigilõivumäärade ratsionaalne põhjendus. Tulenevalt sellest, et halduskohtumenetluses on kohtu rolliks õiguskaitse, õiguse mõistmine ja õigusrahupakkumine omavahel kokkuleppele mitte jõudnud poolte vahel, tuleb lugeda põhjendatuks haldusvaidlustega seotud kulude katmise kohtuasja poolte kohtukuludest, selmet asetada see koormismaks maksjale.

26. Justiitsminister einõustu väitega, et lõivude kehtestamisega on loodud olukord, kus piiratakse võimalust

enda eeldatava ja seadusega kaitstud õiguse või huvi kaitseks kohtusse pöörduda ning seeläbi piiratakse isiku õigust tõhusale õiguskaitsele. HKMS § 110 lõike 1 punkti 1 järgi võib kohus isiku taotlusel vabastada isikut täielikult või osaliselt riigilõivu tasumisest riigituludesse või punkti 2 mõttes määrata riigilõivu tasumine osamaksetena kindla tähtaja jooksul. Sellisel juhul peab kohus paratamatult andma ühtlasi eelhinnangu kaebuse esitaja õigustekaitse vajalikkuse ja olulisuse kohta. Seega olukorras, kus on olemas õiguslik mehhanism maksejõuetu isiku riigilõivu tasumisest täielikult või osaliselt vabastamiseks, ei saa pidada kõnealuseid riigilõivumäärasid ebaproportsionaalselt suurteks ega PS § 15 lõikest 1 ja §-st 32 tulenevaid õigusi rikkuvaks.

**Rahandusminister**

27. Rahandusminister leiab, et riigilõivu suurus ei tohi olla väljasuretava iseloomuga ega muutakaebe õigust

illusoorseks. Vaidlustatud riigilõivude määrad võivad olla vastuolus PS § 15 lõikega 1, kuna kõrge riigilõivud võivad osutada ebaproportsionaalseks kaebe õiguse piiranguks. Riigilõive alandavad ja nendegaseotud muudatused jõustusid 1. juulil 2012.

## **PÕHISEADUSEGA VASTUOLUS OLEVAKS TUNNISTATUD SÄTTED**

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

„(14) Halduskohtule kahju hüvitamiseks või alusetu rikastumise teel saadu tagastamiseks kaebuseesitamisel

tasutakse riigilõivu 5 protsenti summast, mille väljamõistmist taotletakse, või vara väärtusest, mille tagastamiseks kohustamist taotletakse, kuid mitte alla 15,97 euro ja mitte rohkem kui sama suure hagihinnaga hagi esitamisel tsiviilkohtumenetluses.“

### **29.Lisa 1 riigilõivuseaduse juurde „RIIGILÕIVU TÄISMÄÄRAD AVALDUSE ESITAMISE**

#### **EESTTSIVIILKOHTUMENETLUSES“ (1. jaanuarist 2011 kuni 30. juunini 2012)**

Tsiviilasja hind kuni, k.a

Riigilõivu täismäär

511 293,18

16 617,02

575 204,83

17 895,26

### **KOLLEGIUMI SEISUKOHT**

**30.Säte, mille põhiseaduspärasust Riigikohus hindab, peab olema põhivaidluse lahendamiselasjassepuutuv**

(põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse (PSJKS) § 14 lõige 2). Piirav või kohustav norm on asjassepuutuv siis, kui kohus peaks asja lahendades otsustama selle kehtetuse korral teisiti kui selle kehtivuse korral.

**31.Praeguses põhiseaduslikkuse järelevalve asjas on asjassepuutuvateks säteteks kaks kuni30. juunini 2012**

kehtinud riigilõivuseaduse sätet. Kohtud pidid riigilõivu suurust ette nägevaid sätteid kohaldama kahju hüvitamise kaebuste menetlusse võtmise otsustamisel (HKMS § 120 lõike 1 punkt 8 ja § 55 lõige 1). PS § 15 lõike 2 ja § 152 kohaselt peab kohus kontrollima kõiki sätteid, mida ta kohaldab. Seetõttu pidid kohtud kaebuse käiguta jätmisel jakaebuse menetlusse võtmisel hindama, kas kaebuselt tasuda tulev riigilõiv on põhiseaduspärane. Halduskohtud oleksid pidanud vaidlusaluste sätete põhiseaduspärasuse korral tegema kaebuse ja põhiseaduspärase riigilõivu osas teistsuguse otsustuse kui nende sätete põhiseaduse vastasuse korral (vt ka Riigikohtu üldkogu 28. oktoobri 2002. aasta otsus asjas nr 3-4-1-5-02, punkt 15). Nende riigilõivu suurust ette nägevate sätete puudumisel või väiksema lõivu kehtimisel ei peaks menetlusosalised tasuma nii suure määras riigilõivu.

**32.Praeguse asjalubatavus ei sõltu sellest, kuidas lahendati menetlusabi andmise küsimus(HKMS § 110 lõike**

1 punktid 1 ja 2), vaid eelkõige sellest, kasvaidlusalune säte on asjassepuutuv (vt Riigikohtu üldkogu 22. novembri 2011.aasta otsus asjas nr 3-3-1-22-11, punkt 22). Igal kohtusse pöördujal tuleb võtta risk, et olenemata menetlusabi saamisest tuleb tal lõpptulemusena riigilõiv siiski tasuda (Riigikohtu üldkogu 6. märtsi 2012. aasta otsusasjas nr 3-2-1-67-11, punkt 18.2) ja seega kohaldatakse tema suhtes riigilõivumäära sätetavat normi.

**33.Haldusasjas nr3-12-1356 pidi OÜ Swestal tasuma kaebuselt 109 703euro 69 sendi suuruse kahju**

hüvitamiseks RLS § 57 lõike 14 aluselriigilõivu 5485 eurot 18 senti. Selles asjas on asjassepuutuv säte1. jaanuarist 2011 kuni 30. juunini 2012 kehtinud RLS § 57 lõige 14osas, milles halduskohtule 109 703 euro 69 sendi suuruse kahju hüvitamisekskaebuse esitamisel tuli tasuda riigilõivu 5% summast, mille väljamõistmisttaotletakse, ehk 5485 eurot 18 senti.

**34.Kuigi RLS § 57 lõige14 näeb lisaks ette, et kahju hüvitamise kaebuselt arvutatakse riigilõivuks 5%õnude**

summast, mis samas ei tohi olla suurem kui sama suure hagihinnaga hagi esitamisel tsiviilkohtumenetluses (6391 eurot 16 senti), ei puutu seeriigilõivu ülempiir haldusasja nr 3-12-1356 nõudesummalt arvatatud madalamariigilõivu tõttu praegu asjasse. Selle riigilõivuseaduse sätte ja sellisesuurusega nõude puhul tuleb piirduda täpselt nõudesummalt arvatatud riigilõivupõhiseaduslikkuse kontrolliga.

**35.Haldusasjas nr3-11-2040 pidi OÜ South Estonian Real Estate Recovery kaebuselt520 816 euro 66 sendi**

suuruse kahju hüvitamise ning 93 382 euro31 sendi suuruse viivise nõudes tasuma riigilõivu 1. jaanuarist 2011 kuni 30.juunini 2012 kehtinud riigilõivuseaduse § 57 lõike 14 koostoimes samaseaduse lisaga 1 alusel 17 895 eurot 26 senti. Need sätted onasjassepuutuvad osas, milles halduskohtule kahju hüvitamiseks kaebuseesitamisel tuli üle 511 293 euro 18 sendi kuni575 204 euro 83 sendi suuruselt nõudelt tasuda riigilõivu 5%summast, mille väljamõistmist taotletakse, kuid mitte rohkem kui sama suurehagihinnaga hagi esitamisel tsiviilkohtumenetluses (17 895 eurot 26senti).

**36.Kolleegium ei peapõhjendatuks kontrollida üksnes 520 816 euro 66 sendi suuruselt kahjuhüvitamise nõudelt arvatatud riigilõivu 17 895 eurot 26 sentipõhiseaduspärasust. See oleks vastuolus põhiseaduslikkuse järelevalvekohtumenetluse efektiivsuse põhimõttega, sest jäitaks võimaluse vaielda eraldiriigilõivuseaduse lisa 1 tabeli iga vastava rea (üle 511 293 euro18 sendi kuni 575 204 eurot 83 senti) sisse mahtuvasuurusega haldusõigusliku kahju hüvitamise nõude puhul tabelijärgse lõivusuurus põhiseaduspärasuse üle, mida kolleegium ei pea mõistlikuks (vt kaRiigikohtu üldkogu 12. aprilli 2011. aasta otsus asjas nr 3-2-1-62-10,punkt 33, samuti Riigikohtu üldkogu 29. novembri 2011. aasta otsus asjasnr 3-3-1-22-11, punkt 22).**

37. Kuna asjassepuutuvadsätted on formaalselt põhiseaduspärased, siis analüüsib kolleegium nende

sätetemateriaalset põhiseaduspärasust.

38. Haldusajand nr3-12-1356 kasutas OÜ Swestal ja haldusajand nr3-11-2040 OÜ South Estonian Real

EstateRecovery kahju hüvitamise kaebust esitades PS §15 lõikest 1 tulenevat igapäevast õigust pöörduda oma õiguste ja vabadusterikkumise korral kohtusse. See on põhiõigus, mis peab tagama õiguste lükkamiskaitse (Riigikohtu üldkogu 22. detsembri 2000. aasta määruskohtuasjas nr 3-3-1-38-00, punkt 15). Õigus kohtulikule kaitsele hõlmab nii isiku õigust pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse kui ka riigi kohustust luua põhiõiguste kaitseks kohane kohtumenetlus, mis on õiglane ja tagab isiku õiguste tõhusa kaitse.

39. Õiguse riive on sellekaitseala iga ebasoodus mõjutamine (vt nt Riigikohtu põhiseaduslikkusejärelevalve

kolleegiumi 6. märtsi 2002. aasta otsus asjas nr 3-4-1-1-02, punkt 12). Halduskohtule esitatud kahju hüvitamisesõudelt riigilõivu tasumise kohustuse ettenägemine ja selle suurus riivavakohustus pöördumise õigust (PS § 15 lõike 1 esimene lause). Tegemist on põhiõigusega, mis laieneb ka juriidilistele isikutele (PS § 9 lõige 2). Isik saab kohtusse pöörduda ja oma õiguste väidetava rikkumise kohta kohtulitsulise otsustuse vaid juhul, kui ta tasub riigilõivu, või siis, kui tavabastatakse riigilõivu tasumisest osaliselt või täielikult. Kui nõutavatriigilõivu ei ole tasunud ja isikut ei vabastata lõivu tasumise kohustusest, on asja menetlusse võtmine ja sisulise otsustuse saamine välistatud. Kohus ei saakontrollida, kas isiku õigusi on rikutud.

40. PS § 15 lõike 1 esimeses lauses sätestatud põhiõiguse piiramise õigustusena saab arvestada üksnes teisi

põhiõigusi või põhiseaduslikke väärtusi (Riigikohtu üldkogu 16. mai 2008. aasta otsus asjas nr 3-1-1-88-07, punkt 43 ja sealviidatud kohtupraktika).

41. Riigikohtu üldkoguleidis 29. novembri 2011. aasta otsuses asjas nr 3-3-1-22-11 (punktid 29.1–29.2),

et halduskohtumenetluses on riigilõivu esimesekslegitiimseks eesmärgiks menetlusökonoomia. See tähendab mh põhjendamatute jähahatahtlike kaebuste menetlemise vältimist, kuna nende menetlemine võib kaasatua kohtusüsteemi suutmatuse pakkuda isikutele tõhusat õiguskaitset mõistliku aja jooksul (vt ka Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 15. detsembri 2009. aastaotsus kohtuasjas nr 3-4-1-25-09, punkt 23). Riigilõivu tasumisekohustus võib ära hoida isiku kohtusse pöördumise või edasikaebamise, mille tulemusena väheneb ka läbivaadatavate kohtuasjade arv ja tõhustub menetlusesolevate kohtuasjade läbivaatamine. Lõpptulemusena koormatakse vähem teisiselliste kaebustega seotud menetlusosalisi kohtusüsteemi ja riigieelarvet.

42. Teiseks onriigieelarvehandide säästliku, avalikke huve arvestava kasutamise huvideslegitiimseks piirangu

eesmärgiks menetlusosalise poolt õigusemõistmise kuludeosalise kandmise põhimõte. „Õigusemõistmise kulude menetlusosaliste kandajätmisel tuleb siiski arvestada sellega, et lisaks õigusvaidluse lahendamisele peab halduskohtusüsteem viima ellu võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõtet. Kuna kohtuvõim kontrollib ka täidesaatva ja seadusandliku riigivõimutegevust, ei tule haldusajandades menetlusosalisel osaleda kohtuasjaläbivaatamisel tekkinud kulude kandmisel kogu ulatuses, vaid üksnes osaliselt. Seetõttu on legitiimne eesmärk, mille kohaselt haldusajandades kahju hüvitamiskaebuste puhul kannab menetlusosaline riigi tehtavad kulud õigusemõistmiseleoma kohtuasjas üksnes osaliselt.“ (Riigikohtu üldkogu 29. novembri 2011. aasta otsus asjas nr 3-3-1-22-11, punkt 29.2.)

43. Haldusajand nr3-12-1356 vaidlustatud riigilõiv 5485 eurot 18 senti ja haldusajand nr3-11-2040 vaidlustatud

riigilõiv 17 895 eurot 26 senti on sobivad menetlusökonoomia ja õigusemõistmise kulude osalise kandmise eesmärgitaitmiseks. Kahju hüvitamise nõudega kaebuse esitamisel halduskohtus võib 5485 euro 18 senti või 17 895 euro 26 senti suuruse riigilõivu tasumise nõue ära hoida põhjendamatute ja jähahatahtlike kahju hüvitamise kaebuste esitamist. Samuti katavad sellises suuruses riigilõivud õigusemõistmise kulud vähemalt osaliselt.

44. Samas ei ole vaidlustatud riigilõivud nimetatud eesmärkide saavutamiseks vajalikud,

kunamenetlusökonoomia ja õigusemõistmise kulude osalise kandmise eesmärke on võimalik saavutada väiksemate riigilõivudega, mis on nende eesmärkidesaavutamisel vähemalt sama efektiivsed kui praeguses määras riigilõivud, kuid koormavad isikuid vähem.

45. Haldusajand nr3-12-1356 tuli riigilõiv 5485 eurot 18 senti riigilõivuseaduse järgi tasuda 109 703 euro 69

sendi suuruse kahju hüvitamise nõudelt. Vaideldavatriigilõivu tuleb pidada 2012. aastal võrdlemise suureks. Hinnates selleriigilõivu põhiseaduspärasust, on samas oluline võtta arvesse, et kohtuvõim peab isiku taotlusel saama kontrollida ka täidesaatva ja seadusandlikuriigivõimu tegevust. Riigi huvi menetlusökonoomia vastu ei tohi kaaluda ülesisiku võimalust esitada ka vaideldaval juhul kahju hüvitamise nõue avaliku võimuvastu ja kaitsta enda õigusi, mida avalik võim võib olla piiranud.

46. Asjassepuutuvarriigilõivu puhul tekib küsimus, kuivõrd toetab sellises suuruses riigilõivhaldusajand

õigusemõistmise kulude kandmise eesmärki. Justiitsministeeriumi 2009. aasta andmete kohaselt oli haldusajand keskmine menetluskuulhalduskohtus 2009. aastal 10 749 krooni (686 eurot 99 senti) (Riigikohtu üldkogu 29. novembri 2011. aasta otsus asjas nr3-3-1-22-11, punkt 31.3). 5485 euro 18 senti suurune riigilõiv ületab seda kaheksa korda.

47. Riigikohtu üldkogutunnistas 29. novembril 2011 asjas nr 3-3-1-22-11 põhiseadusvastaseks riigilõivu 130 000 krooni (8304 eurot 51 senti). Sellises suuruses lõiv tuli tasuda halduskohtule kahju hüvitamiseks kaebuse esitamisel nõudelt üle 2 500 000 kuni 3 000 000 krooni (üle 159 779 euro 12 senti kuni 191 734 eurot

94 senti). Sarnaselt asjas nr 3-3-1-22-11 põhiseadusega vastuolus olevaks tunnistatud riigilõivuga ei ole ka

5485 euro 18 sendi suurune riigilõiv haldusasjasvajalik menetlusökonoomia ja õigusemõistmise kulude osalise kandmise eesmärgil. Neid eesmärke on võimalik saavutada ka väiksema lõivuga. Nii tuli 31. detsembrini 2008 kehtinud riigilõivuseaduse § 56 lõike 11 kohaselt halduskohtule kahju hüvitamiseks kaebuse esitamisel tasuda riigilõivu kolmprotsenti summast, mille väljamõistmist taotletakse, kuid mitte alla 80 kroonija mitte rohkem kui sama suure hagi hinnaga hagi esitamiseltsiviilkohtumenetluses. Seega tuli enne 1. jaanuari 2009 tasuda halduskohtusse 109 703 euro 69 sendi suuruse kahju hüvitamise kaebuse esitamisel 40% väiksemat riigilõivu kui 1. jaanuarist 2011 kuni 30. juunini 2012. Samas kattis ka 40% väiksem riigilõiv (3291 eurot 11 senti; st nõudelt 1 716 489 krooni 75 senti oli riigilõiv 51 494 krooni 69 senti) 4,8 kordahaldusasja keskmise menetluskulu halduskohtus ning täitis eeldatavasti kamentlusökonoomia eesmärgi.

48. Eelneva põhjal leiab põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium, et halduskohtus võib 109 703 euro 69 sendi

suuruse nõudega kahju hüvitamise asjas hoida ka 5485 eurost 18 sendist väiksem riigilõiv ära põhjendamatute jähatahtlike kaebuste esitamist ning saavutada sama efektiivselt, kuid isikute õigusi vähem piiravalt menetlusökonoomia eesmärgi, tagades ühtlasi ka õigusemõistmise kulude osalise kandmise ja koormates isikuid vähem (vt ka Riigikohtu üldkogu 29. novembri 2011. aasta otsus asjas nr 3-3-1-22-11, punkt 31).

49. Haldusasjas nr 3-11-2040 tuli halduskohtus kahju hüvitamise kaebuselt suurusega üle 511 293 euro 18 sendi

kuni 575 204 eurot 83 senti riigilõivuseaduse järgi tasuda riigilõivu 17 895 eurot 26 senti. Tegemist on üldise majandusliku olukorraga võrreldes suure riigilõivuga, mis ületab ligi 20 korda 2012. aasta Eesti keskmist brutokuupalga määra ja ligi 62 korda töötasu alamäära. Seega tagab riigilõiv tugevalt menetlusökonoomia eesmärgi, kuid võimalik, et toob ka kaasa võimatuse pöördudakaheldavatel juhtudel kahju hüvitamise nõudega riigi vastu.

50. Kuna 17 895 euro 26 sendi suurune riigilõiv ületab 26-kordselt haldusasja keskmise menetluskulu

halduskohtus 2009. aastal (686 eurot 99 senti), aitab see kaasa menetlusosaliste osavõtule õigusemõistmise kulutustekandmisest. Kuna aga menetlusosalistel tuleb osaleda haldusasja läbivaatamisel tekkinud kulude kandmisel üksnes osaliselt, tekib samas küsimus sellises suurusega lõivu ülemäärasusest.

51. Hinnates haldusasjas nr 3-11-2040 halduskohtus kahju hüvitamise kaebuselt suurusega üle 511 293 euro 18

sendi kuni 575 204 eurot 83 senti määratud riigilõivu 17 895 eurot 26 senti põhiseaduspärasust, toob kolleegium võrdluseks, et Riigikohus on varem pidanud sama riigilõivuseaduse jaselle lisa 1 redaktsiooni puhul põhiseadusega vastuolus olevaks tsiviilasjas nõudelt suurusega üle 447 381 euro 53 sendi kuni 511 293 eurot 18 senti hagiavalduselt tasuda tulnud riigilõivu 16 617 eurot 2 senti (Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 20. juuni 2012. aasta otsus asjas nr 3-4-1-9-12). Seega on Riigikohus tunnistanud tsiviilasjas põhiseadusega vastuolus olevaks riigilõivu, mis eelneva riigilõivuseaduse lisa 1 tabelis praeguses asjas asjassepuutuval riigilõivule. Samuti on Riigikohus pidanud põhiseadusega vastuolus olevaks veel väiksemat riigilõivu 14 060 eurot 56 senti, mis tuli hagi esitamisel tasuda tsiviilasjashinnaga üle 319 558 euro 24 sendi kuni 383 469 eurot 89 senti (Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 18. oktoobri 2012. aasta otsus asjas nr 3-4-1-15-12; 1. jaanuarist 2009 kuni 31. detsembrini 2010 kehtinud riigilõivuseaduse ja selle lisa 1 samas osas – Riigikohtu üldkogu 6. märtsi 2012. aasta otsus asjas nr 3-2-1-67-11).

52. Kuna halduskohtusse kahju hüvitamise kaebuse esitamisel ei tuleks tasuda kaebuselt riigilõivusuuremas

määras, kui tuleb tasuda sama nõudesummaga tsiviilasjas, ja Riigikohus on leidnud, et praegu vaidlustatud riigilõivuga võrreldavad riigilõivumäärad on tsiviilasjades hagi osas põhiseadusvastased, on kolleegiumi arvates kahalduskohtus kahju hüvitamise kaebuselt määratud riigilõiv 17 895 eurot 26 senti liiga suur ja seetõttu põhiseadusega vastuolus.

53. Kolleegiumi arvates võib ka oluliselt väiksem riigilõiv hoida ära põhjendamatute ja jähatahtlike kaebuste

esitamist ning saavutada sellega sama efektiivselt, kuid isikute õigusi vähem piiravalt menetlusökonoomia eesmärgi, tagades selle juures ka õigusemõistmise kulude osalise kandmise ja koormates isikuid vähem. Kuni 31. detsembrini 2008 kehtinud riigilõivuseaduse alusel oleks halduskohtus nõudepuhul üle 511 293 euro 18 sendi kuni 575 204 eurot 83 senti olnud riigilõiv 8931 eurot 65 senti (139 750 krooni) ehk ligi 50% väiksem. Arvatavasti tagas ka sellises suuruses riigilõiv menetlusökonoomia ja võimaldas osaliselt kanda õigusemõistmise kulutusi. Seetõttu ei ole riigilõiv 17 895 eurot 26 senti menetlusökonoomia ega õigusemõistmise kulutuste osalise kandmise eesmärgid vajalik.

54. Haldusasja nr 3-12-1356 menetlusosaline OÜ Swestal taotleb Riigikohtult, et kaebuselt tegelikult tasumisele

kuuluvat riigilõivu suuruseks määrataks 750 eurot. PSJKS § 14 lõike 2 kohaselt kontrollib Riigikohus põhiseaduslikkuse järelevalve asja lahendamisel kohtuotsuse või -määruse alusel kohtuasjalahendamisel asjassepuutuva õigustloova akti põhiseaduspärasust ega lahenda õigusvaidlust, mis tuleb lahendada haldus-, tsiviil-, kriminaal- või haldusõiguserikkumise asjades kohaldatavate kohtumenetluse sätete järgi.

55. Põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium tunnistab PSJKS § 15 lõike 1 punkti 5 alusel, et:

1) riigilõivuseaduse (RT I 2010, 21, 107; RT I, 25.06.2012, 3) § 57 lõige 14 oli põhiseadusega vastuolus osas, milles halduskohtule 109 703 euro 69 sendi suuruse kahju hüvitamiseks kaebuse esitamisel tuli tasuda riigilõivu 5% summast, mille väljamõistmist taotletakse (5485 eurot 18 senti);

2) riigilõivuseaduse (RT I 2010,21, 107; RT I, 25.06.2012, 3) § 57 lõige 14 koostoimes sama seaduse lisaga

*Iolid põhiseadusega vastuolus osas, milles halduskohtule kahju hüvitamiseks kaebuse esitamisel tuli nõudelt, mille suuruseks oli üle 511 293 euro 18 senti kuni 575 204 eurot 83 senti, tasuda riigilõivu 5% summast, mille väljamõistmist taotletakse, kuid mitte rohkem kui sama suure hagihinnagahagi esitamisel tsiviilkohtumenetluses (17 895 eurot 26 senti).*

*Märt Rask, Ott Järvesaar, Lea Kivi, Lea Laarmaa, Jüri Põld*