



Õiguskantsler

Esimees Märt Rask
Riigikohus
info@riigikohus.ee

Teie 18.04.2012 nr 4-3-30-12
Õiguskantsler 11.05.2012 nr 9-2/120618/1202188

**Arvamus riigilõivuseaduse § 57 lg 1 ja lisa 1
vastavusest Eesti Vabariigi põhiseadusele**

Austatud Riigikohtu esimees

Pöördusite minu poole ja küsisite tsiviilasja 2-12-1161 raames arvamust riigilõivuseaduse (RLS) § 57 lg 1 ja lisa 1 koostoime regulatsiooni vastavusest Eesti Vabariigi põhiseadusele (Põhiseadus või PS) osas, mis nõuab 511 293,18 eurot maksva hagihinna puhul riigilõivuna 16 617,02 euro tasumist.

Leian, et konkreetse normikontrolli raames on RLS § 57 lg 1 ja lisa 1 koostoime regulatsioon vastuolus PS §-s 15 ettenähtud igäühe kohtusse pöördumise õiguse ning §-s 11 sisalduva proportsionaalsuse põhimõttega.

Selgitan oma seisukohti alljärgnevalt.

Ühtlasi teatan, et ei soovi asja arutamist suulises menetluses.

I Vaidlusalune säte

Riigilõivuseadus

„§ 57. 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

511 293,18	16 617,02
------------	-----------

”

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. Harju Maakohtu arvates on asjassepuutuvaks sätteks RLS § 57 lg 1 ja lisa 1 koostoime regulatsioon, mis näeb 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 16 617,02 euro suuruse riigilõivu tasumise kohustus RLS § 57 lg 1 ja lisa 1 koostoime regulatsioonist, mis määrab, kui suurt riigilõivu tuleb maksta 511 293,18 eurose hagi hinna korral. Kui nimetatud normid oleksid Põhiseadusele mittevastavad, hagilt 16 617,02 euro suurust riigilõivu tasuda ei tuleks.
4. Seega on praegusel juhul **asjassepuutuv säte RLS § 57 lg 1 ja lisa 1 koostoime regulatsioon** osas, milles nähakse ette kohustus tasuda hagilt riigilõivu 16 617,02 eurot.
5. Harju Maakohus algatas põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse § 9 lg 1 järgi. Lisaks määras kohus tasuda tuleva kohtu hinnangul põhiseaduspärase riigilõivu 8803,83 eurot. Hageja tasus määratud riigilõivu. Kohus võttis hagi menetlusse. Kohus lähtus riigilõivu suurust kindlaks määrates RKÜKo 21.11.2011 [3-3-1-22-11](#), p 34 ja 06.03.2012 [3-2-1-67-11](#), p 29 seisukohast, mille kohaselt on riigilõivumäära Põhiseadusega vastuolus olevaks tunnistamise ja normi kohaldamisega tekkivat lünka võimalik täita kuni 31.12.2008 kehtinud riigilõivumäärade kohaldamisega.
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 mõõnnud, 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.¹
7. Eelmises lõigus nimetatud Riigikohtu konservatiivset seisukohta ei toeta siiski viimase aja kohtupraktika, kus alama-astme kohtud on samaaegselt seaduse põhiseaduslikkuse järelevalve algatamisega ise määranud nende hinnangul põhiseaduspärase suurusega riigilõivu määra ja seda enne Riigikohtu vastavat seisukohta². 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.³ Seejuures tuleb nõuda Põhiseadusega kooskõlas oleva riigilõivusumma tasumist. Pean võimalikuks lahendust, kus konkreetse juhtumi väga suurt riigilõivu arvestades võib Riigikohus leida, et ka 2008. aastal kehtinud riigilõivu määr või ka nn lähima regulatsiooni põhimõte ei ole piisav ja kohane põhiseaduspärase riigilõivu määramiseks (või siis leida, et

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

² Nt Tallinna Ringkonnakohtu 09.03.2012 määrus 2-08-11197, Tallinna Ringkonnakohtu 09.06.2011 määrus 2-08-91997, Tallinna Ringkonnakohtu 19.04.2012 määrus 2-11-42142.

³ Välja arvatud riigilõivuseaduses ettenähtud lõivu tasumisest vabastamise juhud.

riigilõivu suurus on siiski põhiseaduspärane). Käesoleval ajal on kõigile kättesaadav ja teada seadusandja kavatsus oluliselt alandada riigilõive, viies nende suurused vastavusse tänase, s.t 2012 Eesti olustikuga. Seetõttu võib täna konkreetsel juhul riigilõivu suuruse määramisel olla punktis 5 nimetatud 2008. aasta seisuga võrreldes kohasemad hoopis eelnõus sisalduvad määrad (konkreetsel juhul oleks riigilõivu suuruseks 4678,23 mitte aga 8803,83 eurot, nagu määras maakohus).⁴ Pean antud küsimust oluliseks, kuna lisaks sellele, et riigilõiv kujutab endast riivet kohtusse pöördumise õigusele, kaasneb sellega ka riive omandiõigusele, ettevõtlusvabadusele ja muude õiguste või vabaduste normaalsele kasutamisele (tasudes kõrget riigilõivu väheneb võimalus muuks tegevuseks). Nii võib kõrge lõivu tasumise kohustus mõjutada vahetult ja intensiivselt äriühingu tegevust; selle tasumise kohustus võib kaasa tuua nii äriühingu majandusraskustesse sattumise või lausa lõpetamise.

8. Nii mõistan küll kujunenud kohtupraktika menetlusökonomilist kaalutlust jätkata kohtumenetlust põhiseaduslikkuse järelevalve algatamisele vaatamata, kuid ei pea probleemivabaks madalama astme kohtute väljakujunenud praktikat määrata enne Riigikohtu vastavat otsust nende hinnangul põhiseaduspärase suurusega riigilõiv.

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

9. Harju Maakohtu algatatud konkreetne normikontroll on põhjendatud juhul, kui Põhiseadusega on vastuolus RLS § 57 lg 1 ja lisa 1 koostoime regulatsioon osas, mille kohaselt on hagi esitamisel tsiviilasja hinna puhul 511 293,18 eurot riigilõivu määr 16 617,02 eurot.

10. Regulatsiooni põhiseaduspärasuse hindamisel määratlen esiteks, millist põhiõigust riigilõivu tasumise kohustus konkreetsel juhul riivab ning seejärel seda, kas kõnealune riive vastab Põhiseaduse nõuetele. Teisisõnu tuvastan peale asjaomase põhiõiguse leidmist põhiõiguse kaitseala ja selle riive ning seejärel hindan riive põhiseaduslikku õigustatust.

2.1. Asjaomane põhiõigus, selle olemus ja riive

11. Hagi kohtule esitades realiseerib isik PS § 15 lg 1 lauses 1 sisalduvat igaühe põhiõigust pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse. Kohtusse pöördumise õiguse näol on tegemist ühe nn absoluutse ehk kõrgeimat kaitset vajava põhiõigusega, mille riivet (piiramist) õigustab üksnes kas mõni teine sama tasandi õigus või vabadus või mõni Põhiseaduse järku väärtus. Muud ratsionaalsena tunduvad põhjused, eesmärgid (nt riigikassale täiendava tulu leidmine) ja kaalutlused kohtusse pöördumise õiguse piiramist õigustada ei saa.

12. PS § 15 lg 1 lauses 1 ettenähtud kohtutee garantii on ühtlasi sõltumatute kohtute tagatava õiguskaitse keskne idee, mis annab igaühele õiguse pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse. Kohtu menetlus on ka õigusriigi keskne põhimõte, selle nurgakivi ja ka õigus, milleta õigusriik,⁵ demokraatia ja omariiklus ei saa eksisteerida. Seetõttu peab kohus olema kiire, õiglane, asjatundlik, kõikide jaoks ühesugune ja rahvale kättesaadav (laieneb ka juriidilistele isikutele).⁶

⁴ „Tsiivilasja hinna puhul üle 500 000 euro tasutakse riigilõivu 3400 eurot + 0,25 protsenti tsiivilasja hinnast, kuid mitte üle 10 500 euro.“. Riigilõivuseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu ([206 SE](#)). Seisuga 02.05.2012.

⁵ Kommentaar §-le 15 – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Juura 2008, p 1.2., lk 163.

⁶ Vt ka T.Grünthal. Tsiivilkohtu korraldus. Ajakiri Õigus nr 1 1926, lk 11.

13. Isikuliselt kaitsealalt on PS § 15 lg 1 ls 1 kõigi ja igaühe õigus. Tulenevalt PS § 9 lõikest 2 laieneb see õigus ka juriidilisele isikule. Seega on hagi esitaja selle sättega kaitstavaks isikuks.

14. PS §-de 13, 14 ja 15 koostoimena kehtiv õigus kohtulikule kaitsele hõlmab nii isiku õigust esitada õiguste ja vabaduste rikkumise korral kaebus kohtule kui ka riigi kohustust luua põhiõiguste kaitseks kohane kohtumenetlus, mis on õiglane ja tagab isiku õiguste tõhusa kaitse.⁷ Õigussüsteem koos selle rakenduspraktikaga peab tõhusa kaitse reaalselt ka igaühele kindlustama.

15. Kohtusse pöördumise õiguse kasutamise on Riigikogu reguleerinud ennekõike kohtumenetluste seadustes ning loonud selleks erinevaid tingimusi ja nõudeid, mida tuleb järgida. Riigilõivu tasumise kohustus on kõigest üks tingimus paljude seast, millega peab kohtusse pöörduja arvestama.

16. Riigilõivude kasuks otsustamine on seadusandja poliitiline valik, kuid seejuures võivad konkreetsed riigilõivu määrad olla üksnes kohtule juurdepääsu reguleerivad, mõistlikus ulatuses juurdepääsu piiravad, mitte aga takistavad. Kohtusse pöördumise õiguse kasutamise seadustega reguleerimisel (nt tähtajad ja nõuded kohtusse pöördumisel) tuleb arvestada, et igaühe võimalus kohtusse pöörduda ja kohtumenetluses osaleda oleks tegelikult ja piisavalt tagatud. Nii tuleb igakordselt silmas pidada, et parlamendis ei kitsendataks kohtusse pöördumise õiguse kasutamise reguleerimisel, selleks tingimuste kehtestamisel ja kohtus õiguse rakendamisel PS § 15 lg 1 lause 1 põhituuma ulatuses, mis moonutaks selle olulisust ja olemust ehk takistaks ülemääraselt õigusemõistmisele juurdepääsu.

17. Põhiõiguse kaitseala riive on selle iga ebasoodus mõjutamine, nagu nt ka hagi esitamiseks riigilõivu tasumise kohustuse ettenägemine. Järelikult on praegusel juhul riigilõivu tasumise kohustusega riivatud PS § 15 lg 1 lauses 1 sätestatud õigust.

18. Põhiõiguse riive ei tähenda veel põhiõiguse rikkumist. Riive on õigustatud, kui selleks on olemas legitiimne eesmärk ja meede on proportsionaalne eesmärgi suhtes.

2.2. Kohtusse pöördumise õiguse riive põhiseaduslik õigustus

19. Regulatsioon, mille kohaselt tuleb hagi esitamiseks tasuda tsiviilasja hinna puhul 511 293,18 eurot riigilõivu 16 617,02 eurot, peab olema formaalselt ja materiaalselt Põhiseadusega kooskõlas.

20. Põhiõiguse riive vastab Põhiseadusele formaalselt, kui see kehtestati kõiki üldisi pädevus-, menetlus- ja vorminõudeid järgides ning on õigusselge. Käesoleval juhul õigusselguse probleemi ei ole. Samuti on riigilõivumäär kehtestatud nõuetekohaselt (eelnoü heakskiitmise poolt hääletas 83 Riigikogu liiget).⁸ Eeltoodu alusel on RLS § 57 lg 1 ja lisa 1 koostoime regulatsioon formaalselt Põhiseadusega kooskõlas.

21. Kohtusse pöördumise õiguse riive materiaalne põhiseaduspärasus sõltub kõigepealt sellest, kas riive eesmärk on legitiimne, ning seejärel sellest, kas legitiimse eesmärgi saavutamiseks ettenähtud lahendus on proportsionaalne.

22. Asusin viimati oma 20.01.2012 [arvamuses](#) nr 9-2/120079/1200329 Riigikohtule seisukohale, et riigilõivude kehtestamise eesmärkidena võib nimetada nii menetlusökonomiat kui

⁷ RKÜKo 16.05.2008, [3-1-1-88-07](#), p 41.

⁸ Riigilõivuseaduse eelnõu ([721 SE](#)).

ka riigieelarvele täiendavate tulude leidmist (tsiviilkohtumenetluse tasuvus, riigi tehtavate kulutuste hüvitamine toimingust huvitatud isiku poolt), **kuid PS § 15 lg 1** absoluutse kohtu poole pöördumise **õiguse riive õigustamisel on legitiimne üksnes menetlusökonoomia**. Arvestades, et õigusemõistmine on üks õigusriigi olulisemaid tuumikfunktsioone, mis tagab üldise õigusrahu riigis, võib eeldada kogu ühiskonna panust selle toimimise tagamisel, mistõttu ei ole üldjuhul õige täiendada ja kõrge lisatasu nõudmine.

23. Riigikohus on pidanud PS § 15 lg 1 põhiõiguse riive legitiimseks eesmärgiks hagimenetluses ka õigusemõistmise kulutuste kandmisest osavõttu.⁹ Leian jätkuvalt, et **ka tsiviilvaidluse lahendamisel kohtus** tuleb menetlusosalise õigusemõistmise kulutuste kandmisest osavõtu põhimõttesse suhtuda ettevaatlikkusega. Olen oma varasemates arvamustes¹⁰ rõhutanud kohtu erilist olemust ja rolli. Minu hinnangul on viimaste aastate jooksul süvenenud tendents, kus kohtusse pöördumise põhiõiguse kui Põhiseadusega ühe kõrgeimalt kaitstava õiguse kasutamist on hakatud käsitlema kui mistahes avaliku teenuse riigilt ostmistena. Pean seda tendentsi ohtlikuks. Seetõttu soovin ka siinkohal rõhutada, et õigusemõistmine on ühelt poolt oluline (kohtu)võimu väljendus ja ka võimu (riigi) ainuõigus, ning teiselt poolt institutsioon, mis peab tagama isiku ühe olulisema põhiõiguse tegeliku kaitse. Seetõttu ei saa kohtumenetlust määratleda mistahes avaliku (vaidluste lahendamise) teenusena, vaid see on üks olulisematest riigi tuumikfunktsioonidest. Kohtumenetlus on midagi rohkemat kui pelgalt avaliku teenuse osutamine, kus tagatakse tegutsemiseks vajalik kohus, kohtunik lahendab ainult konkreetseid vaidlusi ja otsustab konkreetseid asju. Vastupidi – kodanik ei osta riigilt õigusemõistmise teenust, vaid ta kasutab lisaks poolte endi rahumeelse vaidluse lahendamise võimalusele ning seaduse alusel loodud lepitavale organile (kui see on olemas) riigi poolt ainsat lubatavat vaidluse (rahumeelse) lahendamise võimalust. Kohtumenetlus on riikliku võimu teostamine (kodanike õiguste tagamine), kus riik ei luba omakohut, vaid loob ise reaalse ja ainsa seadusliku võimaluse vaidluste rahumeelseks lahendamiseks ausa õigusemõistmise reeglite kohaselt¹¹ ning kohtuotsuste täitmiseks. Kuigi tsiviilkohtumenetluses n-ö võideldakse erahuvide eest, ei tohi unustada, et kohtumenetluses seisab üle erahuvide avalik huvi selles, et kohus teeks õigeid ja õiglaseid otsuseid.¹² Just tsiviilkohtus on see, kes näitab kätte piire, milles peab arenema loomulik elu ning kindlustab seeläbi õiglust, korda ja julgeolekut (vs omakohus).¹³ Õigusemõistmise suurem eesmärk on tugev õigusriik, õigusrahu ja isikute usaldus õigusriigi toimimisse, mis on ühtlasi üks Põhiseaduse järku väärtustest ja ka kaalukas avalik huvi.

24. Asjassepuutuva riigilõivu väga kõrge määr on teatavasti tingitud seadusandja reaktsioonist 2009. aastal üldisele majanduslangusele. Soovin siinkohal meenutada, et ka varasemalt on seadusandja pidanud sarnast tegevust vajalikuks, s.t riigilõivude tõstmist suurema menetlusökonoomia saavutamiseks ja riigikassavahendite suurendamiseks. Toona, s.t 1932. aastal selgitati muudatusi järgmiselt: „Käesolev eelnõu ongi juhitud tahtest teatavat piiri panna seesugustele põhjendamatutele protsessidele ja kaebustele ja sellega vabastada kohtuid asjatutest kohtutoimetustest [---]. Kui nüüd arvesse võtta veel riigikassa rasket seisukorda, siis ei oleks põhjust selles eelnõus ettenähtud kohtumaksude kõrgendamise vastu vaielda, seda enam, et need kõrgendused [---] ei ole liiga suured, et nad võiksid kohtu poole pööramist ülearu takistada.“¹⁴ Sellest selgitusest nähtuvalt peeti siis oluliseks arvestada sellega, et lõivude tõstmine ei tooks

⁹ Viimati RKÜKo 06.03.2012, [2-1-067-11](#), p 25.4.

¹⁰ Vt nt 26.09.2011 [õiguskantsleri ettekanne nr 3](#) Riigikogule: riigilõivude suurusest.

¹¹ R. Maruste. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja –vabaduste kaitse. Tallinn 2004, lk 108.

¹² V.Kaznelson. Mõningaid juriidilisi küsimusi. „Õigus vaele“ tsiviilprotsessis. Tallinn 1939, lk 15.

¹³ T.Grünthal. Tsiviilkohtu korraldus. Ajakiri Õigus nr 1 1926, lk 11.

¹⁴ Kohtumaksude ja –kulude seaduse muutmise seaduse eelnõu ja seletuskiri. Riigikantselei 1932.a akt nr 1881. Seadusena vastu võetud 18.11.1932 (02.12.1932 RT nr 91, Art 695)

kaasa kohtusse pöördumise võimatust. Märkimist väärib ka asjaolu, et 18.11.1932 seadusena vastu võetud lõivumäärad olid väiksemad kui need, mis sisaldasid Vabariigi Valitsuse Riigikogule esitatud eelnõus (mh ei nõustunud Riigikogu Vabariigi Valitsuse esitatud eelnõus sisaldunud ettepanekuga tõsta administratiivasjus võetavaid kohtulõive).

Menetlusökonoomia saavutamiseks kehtestatud riigilõivu määra proportsionaalsus

25. Euroopa Inimõiguste Kohtu (EIK) sõnul ei tohi kohtusse pöördumise tingimused piirata ega vähendada üksikisiku õigust viisil või määral, mis kahjustab kohtusse pöördumise õiguse tuuma ja olemust.¹⁵ Riigil lasub nn positiivne kohustus luua tingimused, mis võimaldavad Põhiseadusega määratletud õigust (antud juhul kohtusse pöördumise õigust) tegelikult kasutada.

26. Konkreetsel juhul tuleb välja selgitada, kas menetlusökonoomia tagamiseks on proportsionaalne regulatsioon, mille kohaselt tuleb oma põhiõiguse realiseerimisel kohtusse hagi esitades tasuda riigilõivu 16 617,02 eurot.

27. Käsitledes riigilõivu piiranguna õigusemõistmisele juurdepääsemisel, peab see olema mõistliku suurusega ehk proportsionaalne. Kõige üldisemalt kaitseb proportsionaalsuse põhimõte riigi ülemäärase sekkumise eest põhiõiguse või –vabaduste kasutamisse. Proportsionaalsuskontrolli raames kontrollitakse piirangu kui eesmärgi saavutamise vahendi sobivust, vajalikkust ja mõõdukust.¹⁶

28. Küsimusele, kas kõrge riigilõiv soodustab menetlusökonoomiat, võib vastata kahetiselt. Ühelt poolt võib väita, et mida enam on piiratud isiku menetluslikud õigused (s.h kohtusse juurdepääsuõigused), seda kiirem, säästlikum ja tõhusam on õiguskaitsesüsteem menetlusökonoomia mõttes laiemalt. Teisalt tuleb aga arvestada, et seadusandja on loonud kõrge riigilõivu leevendajana menetlusabi võimaluse, kus kohus võib üksikjuhul vabastada kohtusse pöörduja riigilõivu tasumisest, vähendada selle suurust või lubada tasuda riigilõivu osade kaupa. Kui kohtute töökoormus menetlusabi taotluste menetlemise tõttu suureneb märkimisväärselt, võib ka jõuda järelduseni, et riigilõivude tõstmine menetlusökonoomia kasvu kaasa ei too, vaid hoopis vähendab seda.

29. Piirangu kehtestamisel tuleb püüda leida erinevaid alternatiivlahendusi, millega saavutada püstitatud eesmärk (menetlusökonoomia) sama tõhusalt ning valida nende seast selline, mis oleks nii kohtusse pöörduja kui ka teise vaidluse poole¹⁷ jaoks vähem koormav, s.o seda põhiõigust vähem piirav.

¹⁵ EIK 21.09.2010 otsus asjas Garzičić vs. Montenegro (nr 17931/07), p 32.

¹⁶ RKÜKo 03.01.2008, [3-3-1-101-06](#), p 27: „Proportsionaalsuse põhimõte tuleneb PS § 11 teisest lausest, mille kohaselt peavad õiguste ja vabaduste piirangud olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud. Proportsionaalsuse põhimõttele vastavust kontrollib kohus järjestikku kolmel astmel – kõigepealt abinõu sobivust, siis vajalikkust ja vajadusel ka proportsionaalsust kitsamas tähenduses ehk mõõdukust. Ilmselgelt ebasobiva abinõu korral ei ole vaja kontrollida abinõu vajalikkust ja mõõdukust. [...] Sobiv on abinõu, mis soodustab piirangu eesmärgi saavutamist. Sobivuse seisukohalt on vaieldamatult ebaproportsionaalne abinõu, mis ühelgi juhul ei soodusta piirangu eesmärgi saavutamist. Sobivuse nõude sisuks on kaitsta isikut avaliku võimu tarbetu sekkumise eest. Abinõu on vajalik, kui eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise, kuid isikut vähem koormava abinõuga, mis on vähemalt sama efektiivne kui esimene. Abinõu mõõdukuse üle otsustamiseks tuleb kaaluda ühelt poolt põhiõigusse sekkumise ulatust ja intensiivsust ning teiselt poolt piirangu eesmärgi tähtsust“.

RKPJKo 05.03.2001, [3-4-1-2-01](#), p 17; 09.04.2008, [3-4-1-20-07](#), p 21: „Mida intensiivsem on põhiõiguse riive, seda kaalukamad peavad olema seda õigustavad põhjused.“

¹⁷ Kohtumenetluse lõppedes mõistetakse kohtukulud, sh tasutud riigilõiv kaotanud poolelt välja (TsMS § 162 lg 1).

30. Põhimõtteliselt võib menetlusökonoomia olla tagatud ka konkreetsest riigilõivu suuruselt väiksema määraga. Nii võib küsida, kas kaalutlus oma õiguseid kohtus kaitsta on erinev, kui tasutav riigilõiv on 16 000, 10 000, 1600 või 160 eurot. Kui võrrelda suurimat ja väiksemat summat, võib küsimusele vastata jaatavalt. Kui võrrelda aga suurimaid summasid omavahel, siis selline jaatus ei pruugi kehtida. Minu hinnangul ei erine isiku kaalutlus alates piirist, mil riigilõivu suurus ületab mõistliku piiri.

31. Sarnaselt võib küsida, kas kaalutlus kohtusse pöörduda on erinev, kui riigilõivu suuruse arvutuse aluseks on 0,25; 1; 3 või 5% nõude suuruselt. Teatud protsentnõue summast näib lähtuvat ideest, et mida rohkem on rahaliselt kaalul, seda suurema osaga peab riigilõivu tasudes “riskima”. Tegelikuses võib see kaasa tuua olukorra, kus hoitakse küll ära kergekäelise või pahatahtliku nõude esitamine, kuid samal ajal takistatakse ka põhjendatud nõudega kohtusse pöördumist. Põhiküsimus ja –probleem on siiski tasuda tuleva riigilõivu summas endas.

32. Kuna riigilõivud ja menetlusabi moodustavad üksteisest sõltuva terviku, on põhimõtteliselt võimalik riigilõivu määra muutmata suurendada menetlusabi saamise võimalusi. Selline lahendus ei ole siiski sama tõhus lahendus menetlusökonoomia saavutamiseks, seda nii kohtusse pöörduja kui ka kohtu jaoks. Menetlusabi taotluse esitamine ja menetlemine pikendab kohtumenetluse aega ning kujutab endast täiendavat asjaajamist. Ebamõistlikult kõrge riigilõivu määra tingimustes ei ole menetlusabi andmine kohtule juurdepääsu proportsionaalsel piiramil ühel hetkel enam erand, nagu see olemasoleva süsteemi juures oli kavandatud.

33. Kui seadusandja tahteks on võimaldada menetlusabi andes juurdepääsu kohtule konkreetse suuruses riigilõivu mitte tasudes, on seda võimalik teha kohtusse pöördujate õigusi enam tagaval viisil nt riigilõivu määra vähendades. Teisisõnu võib see olla alternatiiviks, millega saavutada soovitatav eesmärk isiku õigusi vähem riivaval viisil. Seadusandja võiks kaaluda lisaks, kas just nõude suurus on argument, mida arvestada kohtusse pöördumise võimaldamisel. Meenutan, et EIK ei pidanud asjakohaseks riigi väidet, justkui oleksid kohtukulud olnud oluliselt väiksemad, kui avaldajad oleksid nõudnud väiksemat kompensatsiooni.¹⁸

34. Arvestades, et käesoleval ajal on Riigikogus arutamisel riigilõivude alandamise ja kohtumenetluse kiirendamise seaduse eelnõu¹⁹, võib ka käesoleva arvamuse kujundamisel arvestada eelnõu kaalutlusi ja kavandatavaid riigilõive. Nii on eelnõu kohaselt peetud sobivaks, vajalikuks ja mõõdukaks kohtuasjas vaidluse all oleva 16 617,02 euro suuruse riigilõivu asemel 4678,23 euro suurust riigilõivu. Muudatusest võib järeldada, et Justiitsministeerium ja ka seadusandja peavad võimalikuks saavutada menetlusökonoomia ka väiksemate riigilõivudega, kuna samaaegselt on ette nähtud muud võimalused kohtumenetluse lihtsustamiseks ja kiirendamiseks. Märgin siinkohal taas kord, et eelnõus sisalduv riigilõivu määr on tunduvalt väiksem ka sellest konkreetse kohtumenetluse käigus Harju Maakohtu 17.04.2012 määratud lõivumäärast 8803,83 eurot, mida pidas maakohus 2012. aasta aprillikuu seisuga põhiseaduspäraseks.

35. Lisaks eeltoodule pean oluliseks taas kord rõhutada kohtunike arvu olulisust ning täitamata kohtunikukohtade kiiremas korras täitmise vajadust, kuna ka see aspekt on oluline õiguskaitse kättesaadavuse ning kohtumenetluste sujuvuse tagamisel. Kuna kohtunike piisav arv on ka vaid üks komponent paljudest kohtusüsteemi toimimise tagamisel, siis võib isegi väita, et kohtute töökoormust ei tohi vähendada mitte üksnes lõivude kehtestamise ja tõstmise läbi, vaid piisava

¹⁸ EIK 01.03.2011 otsus asjas Kaba vs. Turkey (nr 1236/05).

¹⁹ Riigilõivuseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu ([206 SE](#)). Seisuga 02.05.2012.

arvu kohtunike olemasoluga. Ei tohi unustada, et seadusega kohtult teatavate toimingute sooritamise nõudmine moodustabki kohtu avalik-õigusliku kohustuse, ning sellega peakski kohus tegelema ja võimaldama seadusega ettenähtud kaitset..²⁰

36. Leian, et eelnõust [206 SE](#) nähtub selge kaalutlus, mille kohaselt on riigilõivu tasumise kohustus vaid üks komponent menetlusökoonomia saavutamiseks. Lisaks on põhjendamatute, pahatahtlike kaebuste esitamise vältimiseks juba seadusandja ette näinud kaebuse läbivaatamata jätmise alused (sh alus, kui juhtum on perspektiivitu, ilmselgelt alusetu või pahatahtlik), millele lisanduvad tulevikus ka muud menetluse lihtsustamise ja kiirendamise võimalused.

37. Liiga kõrged riigilõivud kohtusse pöördumisel kätkevad endas tõsist ohtu õiguskaitse kättesaadavusele. Riik ei tohi endale lubada olukorda, kus isik jätab oma kohtusse pöördumise õiguse kasutamata liiga kõrge riigilõivu tõttu. Riigikohus on asunud seisukohale, et kui riigilõivu suurus ei võimalda isikul oma õigusi kohtus realiseerida, on tegu ebarproportsionaalse ja seega põhiseadusvastase riigilõivuga.²¹ „[K]ohtusse pöördumisel makstava riigilõivu puhul kehtib põhimõte, et see piirab üldist põhiõigust tõhusale õiguskaitsele ja ausale õigusemõistmisele seda intensiivsemalt, mida suurem ta on.“²² Riigikohtu hinnangul vähendab menetlusökoonomia kaalutlust ka see, kui ökonoomia saavutatakse tõenäoliselt eduka kaebuse menetlemata jätmise arvel.²³ Ka EIK on korduvalt rõhutanud, et kõrged riigilõivud ei tohi takistada isiku õigust saavutada oma kaebuse sisuline läbivaatamine.²⁴ Kuigi riigilõiv võib soodustada vaidluse kohtuvälist lahendamist, ei tohi ta teisalt kohtumenetlust välja suretada.

38. Käesoleval juhul on tegemist 16 617,02 euro suuruste lõivuga, mis on Eesti oludes märkimisväärne summa (seda nii füüsiliste kui ka juriidiliste isikute jaoks) ning mille tasumine ei ole paljudel isikutel majanduslikel põhjustel üldse võimalik. Samuti leian, et ka juhul, kui kohtusse pöördujal oleks võimalik asjassepuutuvad summad nt vara realiseerides hankida, riivaks nii kõrge riigilõivu nõudmine ülemääraselt vaba eneseteostust, ettevõtlusvabadust ja omandipuutumatust. Riive hindamisel tuleb arvestada ka sellega, et Eestis tegutsevad erasektoris valdavalt väike- ja keskmise suurusega ettevõtted.²⁵

39. Rõhutasin oma arvamuse alguses, et kohtumenetluses osalemine ei ole riigilt nn heaolu suurendava avaliku teenuse ostmise, vaid oma olulise põhiõiguse realiseerimine seadusandja lubatud viisil (vs. omakohus). Leian, et kohtuvõim peab pakkuma iseäranis just majanduslikult raskel ajal ühiskonnale suuremat kaitset ning kindlustama üldist õigusrahu.²⁶ Olukord, kus loobutakse oma rikutud õiguste kaitsest ainuüksi ülemäära kõrge riigilõivu tõttu, on õigusriigile lubamatu. Selline riigilõiv oleks suunatud vaidluste nn väljasuretamisele²⁷ ja see oleks Põhiseadusega vastuolus.

²⁰ Kirjanduses on lausa asutud seisukohale, et kohtute töökoormuse vähendamiseks võiks kõne alla tulla kohtute koosseisude suurendamine, mitte aga teatavate maksude sisseseadmise teel kohtufunktsioonide täitmisest keeldumine. Vt V.Kaumets. Kautsjonitest kehtiva KKS järgi. Ajakiri Õigus nr 6 1937, lk 253.

²¹ RKPJKo 15.12.2009, [3-4-1-25-09](#), p 26.

²² RKPJKo 17.09.2009, [3-4-1-6-09](#), p 22..

²³ RKÜKo 14.04.2011, [3-2-1-60-10](#), p-d 59 ja 60.

²⁴ EIK 26.07.2011 otsus asjas Georgel ja Georgeta Stoicescu vs. Rumeenia (nr 9718/03), p-d 69 ja 70.

²⁵ 2008. aastal oli väike- ja keskmise suurusega ettevõtete osakaal Eesti ettevõtete koguhulgast 99,6 %. [Eesti VKE andmeleht](#) (Euroopa Komisjon) 2009.

²⁶ Seda on Riigikohus ka teinud nt kohtuasja lubatavuse aluste erandlikul laiendamisel.

²⁷ BVerwG, 15.07.1988, tutvustatud T. Franz. Gewinnerzielung durch kommunale Daseinsvorsorge. Mohr Siebeck, 2005, lk 379-380.

40. Kui seadusandja on seadnud eesmärgiks liigsete ja pahatahtlike või ilmselt põhjendamatute kaebuste vältimise, ei tohi see endaga kaasa tuua olukorda, kus kohtusse pöördutakse ainult kindla eduväljavaatega asjades. Oma õiguste kaitseks peab kohtusse saama pöörduda ka kaheldava või vaieldava rikkumise puhul. Viimasel juhul võib küll ette näha täiendavaid tingimusi, kuid mitte selliseid, mis faktiliselt välistavad kohtusse pöördumise. Sama seisukohta on toetanud ka Riigikohus.²⁸ Kohtumenetluse tulemus selgub siiski alles asja sisulise lahendamise käigus erinevate tõendite hindamisel. Nende asjaolude selgitamine, kas teatav kaebus on põhjendatud või mitte, ongi kohtute otsene töö ning ülesanne.²⁹

41. Küsimus riigilõivu proportsionaalsusest tõusetub juhul, kui selle suurus ületab teatud ühiskonna taluvuse piiri või on konkreetse juhtumi asjaoludel liiga kõrge.

42. Statistikaameti andmetel oli 2009. aastal keskmine Eesti brutopalk 12230,4 krooni (784 eurot),³⁰ 2010. aastal 12355,2 krooni (792 eurot) ning 2011. aasta detsembris 913 eurot,³¹ samas on palga alammäär olnud kogu sellel ajal *ca* 278 eurot. Nii on kõnealuse riigilõivu näol tegemist *ca* 18-kordse Eesti keskmise palga ning *ca* 59-kordse miinimumpalga suuruse summaga. Samuti on ületab riigilõivu summa rohkem kui 6-kordselt osakapitali suuruse nõuet (äriseadustiku § 136).

43. Menetlusökoonoomia saavutamiseks ei ole mõõdukas nii suure riigilõivu nõudmine, mis muudab paljudele isikutele kohtusse pöördumise faktiliselt võimatuks või on kohtusse pöördumine seotud nii suurte riskidega, et isik loobub oma õiguste kaitsmiseks kohtusse pöördumisest. EIK on juhtinud tähelepanu sellele, et hagi esitamiseks nõutud liiga kõrge lõivu tõttu oli hageja kaudselt sunnitud hagist loobuma, mis jättis ta ilma õigusest õiglasele kohtumõistmisele.³²

44. Riigilõivu tasumise kohustus ei tohi moonutada kohtusse pöörduja normaalset elukorraldust ja majandustegevust. Nii ei ole õige, et oma õiguste kaitsmiseks kohtus tuleb enne vaidluse sisulist arutamist realiseerida ulatuslikult oma vara, võtta laenu suures ulatuses või riskida majandusraskustesse sattumisega, millega halvatakse edasine majandustegevus või inimese toimetulek. Äriühingutelt nõutav ülemäära kõrge riigilõiv mõjutab lõpuks ebasoodsalt ka üldist majanduskeskkonda.

45. Kui seadusandja on seadnud eesmärkideks, et kohtumenetlus oleks tõhus ja ökonoomne, mille juures on samaaegselt tagatud kodanikkonna usaldus kehtiva õiguskorra ja õigusemõistmise süsteemi suhtes, siis ei tohi ülemäära kõrged riigilõivud viimast moonutada.

46. Leian, et juhul, kui kohtusse pöörduja peab vaidluse sisuliseks lahendamiseks (ehk oma põhiõiguse realiseerimiseks) tasuma riigilõivuks 16 617,02 eurot, siis on tema võimalust oma õigust kohtus kaitsta ebaproportsionaalselt kitsendatud olenemata sellest, kas konkreetsel isikul on vajalik rahasumma või vastavas ulatuses realiseeritav vara olemas ning kas isikul on õigus riigilõivu tasumisel menetlusabi saada või mitte. Sedavõrd suure lõivu nõudmine ei ole juba iseenesest eesmärgipärane ja avaldab isikule suurt majanduslikku survet kohtusse pöördumisest loobumiseks.

²⁸ "Õiguskantsler on õigesti leidnud, et kui eesmärgiks on vältida liigseid ja pahatahtlikke või ilmselt põhjendamatuid apellatsioonkaebusi, ei tohiks seadusandja luua lõivude kehtestamisega olukorda, kus välistatakse ka kaheldavate või vaieldavate apellatsioonkaebuste esitamine. Kohtu poole pöördumine ei tohi olla tagatud ainult kindla eduväljavaatega asjades." RKÜKo 12.04.2011, [3-2-1-62-10](#), p 48.1.

²⁹ Ka kirjanduses on selgitatud, et enne kohtulikku asja arutamist osutub kaebuse põhjendatuse rahuldav lahendamine täiesti võimatuks. Vt V. Kaumets. Kautsjonitest kehtiva KKS järgi. Ajakiri Õigus nr 6 1937, lk 252.

³⁰ „Keskmine brutokuupalk ja kuutööjõukulu, aasta“ Eesti Statistika. Kättesaadav <http://www.stat.ee/34207>.

³¹ Keskmine brutokuupalk. Eesti Statistika. Kättesaadav: <http://www.stat.ee/pohinaitajad>.

³² EIK 24.05.2006 otsus Weissman and Others vs. Rumeenia (nr 63945/00), p 39, 40.

47. Sarnaselt võib ülemäära kõrge riigilõiv kahjustada ka vaidluse kaotanud poole õiguseid (s.h varalisi õiguseid), kuna kohtkulude väljamõistmisel ei eksisteeri riigilõivu algset eesmärki (hoida ära kergetähtsused või pahatahtlikud kaebused ja hagid).

48. Iga üksik riigilõiv ja selle suurus vajab põhjendamist, et see ei oleks suurem kui menetlusökoonoomia saavutamiseks minimaalselt vajalik.

49. Olen seisukohal, et üldistatult ei tohiks riigilõiv olla nn keskmise Eesti ettevõtte või inimese jaoks märkimisväärne. Ei tohi unustada, et riigilõiv on olemuslikult üksnes piirang, mitte aga takistus kohtusse pöördumisel. Riigilõivu numbrisumma peab olema majanduslikult mõõdetav ja põhjendatav.

50. Minu hinnangul saab 16 617,02 euro suuruse riigilõivu puhul väita, et sääst menetlusökoonoomias saavutatakse sellega, et väga suurel osal isikutest puudub üldse reaalne võimalus oma kaalukaid põhiõigusi kohtus kaitsta. Sellisel juhul aga kaalub õigus pöörduda kohtusse menetlusökoonoomia üles, mistõttu ei ole eesmärgi saavutamiseks valitud vahend mõõdukas.

51. Kokkuvõttes leian, et RLS § 57 lg 1 ja 22 ning lisa 1 koostoime regulatsioon, mille kohaselt tuleb 511 293,18 eurot maksva hagihinna puhul tasuda riigilõivuna 16 617,02 eurot, on vastuolus PS §-s 15 ettenähtud igaühe kohtusse pöördumise õiguse ning §-s 11 sisalduva proportsionaalsuse põhimõttega.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Indrek Teder