



ÕIGUSKANTSLER

Esimees Märt Rask  
Riigikohus  
info@riigikohus.ee

Teie 7.06.2011 nr 3-3-8-1-251-11  
Õiguskantsler 16.08.2011 nr 9-2/111078/1104119

## Arvamuse esitamine

Austatud Riigikohtu esimees

Pöördusite minu poole ja küsisite arvamust, kas haldusasja 3-3-1-22-11 raames on Eesti Vabariigi põhiseadusega (Põhiseadus või PS) kooskõlas kaebuse esitamise ajal (08.10.2009) kehtinud riigilõivuseaduse (RLS) § 56 lg 11, mis nägi ette, et halduskohtule kahju hüvitamiseks kaebuse esitamisel tasutakse riigilõivu 5 protsenti summast, mille väljamõistmist taotletakse, või vara väärtusest, mille tagastamiseks kohustamist taotletakse, kuid mitte alla 250 krooni ja mitte rohkem kui sama suure hagi hinnaga hagi esitamisel tsiviilkohtumenetluses.

Tutvusin Tallinna Halduskohtu 12.02.2010 ja 04.11.2010 ning Tallinna Ringkonnakohtu 07.04.2010 ja 29.12.2010 määrustega haldusasjas nr 3-09-2215 ning leian, et kuna kaebaja ei taotlenud menetlusabi majandusliku seisundi tõttu kehtinud tingimuste ja korra kohaselt (kaebust esitades või seda hiljem muutes), vaid tegi seda alles kaebuse tagastamise määruse vaidlustamisel ringkonnakohtus, siis ei ole ei riigilõivu suurust reguleerivad ega menetlusabi andmist mittevõimaldavad normid asjassepuutuvad.

Kasutades kohtuasja andmeid analüüsisin siiski pigem abstraktselt kaebuse esitamise ajal kehtinud RLS § 56 lõiget 11 ning **leian, et RLS § 56 lg 11 ning lisa 1 viimane lause (01.01.2009-31.12.2010 kehtinud redaktsioonis) selle koostoimes on Põhiseaduse §-dega 15 ja 11 vastuolus osas, mille alusel tuleb halduskohtule kahju hüvitamise nõude esitamiseks summas 2 784 489 tasuda riigilõivu summas 130 000 krooni.**

Selgitan oma seisukohti alljärgnevalt.

## I Vaidlusalused sätted

1. Riigilõivuseadus (halduskohtule kaebuse esitamise ajal 08.10.2009 kehtinud redaktsioonis)

### „§ 56. Hagiavalduse, avalduse ja kaebuse läbivaatamine

[...]

(11) Halduskohtule kahju hüvitamiseks või alusetu rikastumise teel saadu tagastamiseks kaebuse esitamisel tasutakse riigilõivu 5 protsenti summast, mille väljamõistmist taotletakse, või vara väärtusest, mille tagastamiseks kohustamist taotletakse, kuid mitte alla 250 krooni ja mitte rohkem kui sama suure hagi hinnaga hagi esitamisel tsiviilkohtumenetluses.[...]

2. RLS Lisa 1

RIIGILÕIVU                      TÄISMÄÄRAD                      AVALDUSE                      ESITAMISE                      EEST  
TSIVIILKOHTUMENETLUSES (KROONIDES)

Tsiviilasja hind kuni, k.a	Riigilõivu täismäär
2 500 000	115 000
3 000 000	130 000

“

## II Õiguskantsleri seisukoht

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

3. Riigikohtu halduskolleegium esitas oma 30.05.2011 kohtumäärusega 3-3-1-22-11 põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatamiseks Riigikohtu üldkogule kaebuse esitamise ajal (08.10.2009) kehtinud RLS § 56 lg 11.

4. Säte, mille põhiseaduspärasust Riigikohus hindab, peab olema põhivaidluse lahendamisel asjassepuutuv.<sup>1</sup> Lisaks loetakse õigusselguse tagamise eesmärgil asjassepuutuvaks ka need sätted, mis on tihedas seoses kohaldatud normiga ning võivad kehtima jäädes tekitada ebaselgust õigusliku tegelikkuse suhtes.<sup>2</sup>

5. Tallinna Ringkonnakohus otsustas 29.12.2010 määrusega määruskaebuse alusel küsimust, kas kaebajal on õigus saada menetlusabi. Riigikohus on asunud seisukohale, et menetlusabi andmist piiravad ja riigilõivu tasumise kohustuse ettenägevad sätted moodustavad ühtse regulatsiooni.<sup>3</sup> Asjas on põhivaidluseks seega ennekõike riigilõivu suurus ja ka menetlusabi saamise võimalus.

6. Piirav või kohustav norm on asjassepuutuv siis, kui kohus peaks asja lahendades otsustama selle kehtetuse korral teisiti kui selle kehtivuse korral. Juhul, kui normi on võimalik tõlgendada põhiseaduspäraselt, puudub Riigikohtul alus seda põhiseadusevastasuse motiivil kehtetuks tunnistada.<sup>4</sup> Riigikohus on rõhutanud, et „sätte asjassepuutuvuse üle otsustamine eeldab mõnel juhul ka selle hindamist, kas konkreetse normikontrolli algatanud kohus on õigesti tõlgendanud põhiseadusevastaseks tunnistatud normi, samuti norme, mis määratlevad põhiseadusevastaseks

<sup>1</sup> RKPJKo 25.06.2009, 3-4-1-3-09, p 11; 17.07.2009, 3-4-1-6-09, p 13; 20.10.2009, 3-4-1-14-09, p 21.

<sup>2</sup> RPJKo 18.06.2010, 3-4-1-5-10, p 36.

<sup>3</sup> RKÜKo 12.04.2011, 3-2-1-62-10, p 57.2.

<sup>4</sup> RKÜKo 22.02.2005, 3-2-1-73-04, p 36.

tunnistatud sätte kohaldamise tingimused ja ulatuse“ ning asjassepuutuvuse hindamiseks on „vajalik, et asja lahendav kohus oleks välja selgitanud nii vaidluse lahendamiseks olulised asjaolud kui ka kohaldatava õigusnormi“.<sup>5</sup> „Riigikohtul on õigus ja kohustus kontrollida, kas kohtule esitatud kaebus oli menetlusnormide kohaselt lubatav.“<sup>6</sup>

**7.** Käesoleval juhul esitati kohtule kaebus, kuid seejuures ei tasutud riigilõivu. Kohtu jaoks oli tegemist puudustega kaebusega. Juhul, kui menetlusosaline ei nõustu puuduste kõrvaldamisega ja nõutud riigilõivu ei maksa, jäetakse kaebus HKMS § 11 lõike 3 järgi menetlusse võtmata ja tagastatakse. Selle määruse peale saab kaebaja HKMS § 11 lg 8 järgi esitada määruskaebuse.

**8.** Arvestades, et konkreetset juhul oli kohtule 08.10.2009 esitatud kaebuse ja selle lahendamisel koostatud kohtumäärustes vaidluse all menetlusabi andmine või andmata jätmine mitte kaebaja maksejõuetuse tõttu (mida võimaldaks HKMS § 91 lg 1), vaid kuna kaebaja hinnangul on mistahes suuruses riigilõivu nõudmine taolise kaebuse puhul põhiseadusevastane. Halduskohtu 12.02.2010 määrust vaidlustades taotles kaebuse esitaja halduskohtu määruse tühistamisel alternatiivselt lõivumäära 0,05% kohaldamist. Kaebuse ulatust arvestades piirdub ka õigusliku regulatsiooni põhiseaduspärasuse kontroll üldjuhul sellega (esiteks menetlusabi andmine/andmata jätmine mitte kaebaja maksejõuetuse tõttu, vaid seetõttu, et riigi vastu esitatud kahju hüvitamise nõuded peaksid olema lõivuvabad või väga madala lõivuga ning teiseks riigilõivu suurus, kuna menetlusabi ja riigilõiv moodustavad ühtse terviku).

**9.** Menetlusabi ehk riigilõivu vabastamist majandusliku seisundi tõttu taotles kaebaja esmakordselt alles oma 03.12.2010 määruskaebuses halduskohtu 04.11.2010 määruse vaidlustamisel ringkonnakohtus. Seda oleks kaebaja pidanud tegema juba oma 08.10.2009 kaebuses menetlusabi taotlede või ettenähtud tähtajani kaebust muutes, kuid ta jättis oma õiguse kasutamata (meenutan, et esimese astme kohus selgitas menetlusabi andmise aluseid juba oma 12.02.2010 määruses).

**10.** Esimese astme halduskohus on HKMS § 19 lg 7 alusel kaebust lahendades seotud selles esitatud taotluse ulatusega. Samas tuleneb halduskohtu uurimisprintsipiist kohtu selgituskohustus, mis laieneb ka menetluslikele taotlustele.<sup>7</sup> Konkreetse kohtuasja puhul on halduskohtud oma selgituskohustuse täitnud (selgitanud menetlusabi andmise võimalusi, kohtuasja perspektiivikust ning loonud piisavad menetluslikud võimalused puuduste kõrvaldamiseks). Uurimisprintsip ja sellest tulenev selgituskohustus ei tähenda siiski seda, et kohus saab vastu kaebaja tahet asuda lahendama küsimusi, mille vastu kaebaja on.<sup>8</sup> Nii ei saa kohus hakata sellistes küsimustes ise ka tõendeid koguma.

<sup>5</sup> RKPJKm 01.04.2004, 3-4-1-2-04, punktid 16 ja 17; 19.05.2009, 3-4-1-1-09, p 15. Vt ka nt RKPJKo 25.11.2003, 3-4-1-9-03, p 20: „Karistusseadustiku § 61 lg-s 1 nimetatud erandlike asjaolude olemasolu või puudumine on faktiline asjaolu, mis tuleb tuvastada kriminaalmenetluse käigus.“

<sup>6</sup> RKÜKo 08.06.2009, 3-4-1-7-08, p 23.

<sup>7</sup> RKHKm 10.03.2010, 3-3-1-90-09, p 10: „Riigikohus on uurimisprintsipiist tulenevat halduskohtu selgitamiskohustust käsitledes olnud järjekindlalt seisukohal, et selgitamiskohustus hõlmab ka kohtu kohustust vajadusel abistada kaebajat asjakohase taotluse valikul (vt Riigikohtu halduskolleegiumi 3. aprilli 2002. a otsus asjas nr [3-3-1-14-02](#), 8. novembri 2007. a otsus asjas nr [3-3-1-37-07](#), 14. detsembri 2009. a otsus asjas nr [3-3-1-77-09](#) jt). Kolleegium peab õigeks, et kohtu selgitamiskohustus hõlmab ka kohustuse juhtida menetlusosalise tähelepanu menetlusliku taotluse esitamise võimalusele olukorras, kus taotluse esitamata jätmine võib otseselt või kaudselt kaasa tuua kohtuliku kaitse võimaluse kaotamise. Seetõttu on TsMS § 217 lg-s 8 sätestatud selgitamiskohustus kooskõlas halduskohtumenetluse põhimõtetega ja seda tuleb kohaldada ka halduskohtumenetluses.“

<sup>8</sup> Vt analoogia põhinõude muutmise kohta RKHKo 17.11.2005, 3-3-1-54-05, eriti aga RKHKo 03.04.2007, 3-3-1-6-05, p 20: „Halduskolleegium leiab, et üksnes kaebajal on õigus valida, milline kaebus (õiguskaitsevahend) on tema rikutud õiguste kaitseks kõige tõhusam ja otstarbekam. Kohus võib kohtumenetluse käigus vaid selgitada kaebajale tühistamiskaebuse asemel tuvastamiskaebuse esitamise võimalust. Pärast selgitusi peab kohus ära kuulama nii kaebaja

**11.** Konkreetset juhul tegi kaebaja kohtule teatavaks asjaolu, et vajab menetlusabi majandusliku seisundi tõttu, alles 03.12.2010 ringkonnakohtule määruskaebust esitades, mistõttu ei saanudki esimese astme kohus asja lahendades sellega arvestada. Seadusandja on nn sujuva kohtumenetluse ja menetlusökoonoomia tagamiseks loonud regulatsiooni, mil põhivaidlusega seotud muude küsimuste lahendamine ei saa kesta lõputult, vaid see on piiritletud. HKMS § 11 lg 7 kohaselt ei võta aga kaebuse tagastamine selle esitajalt õigust seadusega sätestatud korras kehtestatud tähtaegu järgides pöörduda uuesti halduskohtusse. Sellele võimalusele viitas oma 04.11.2010 määruses ka halduskohus. Samas rõhutas halduskohus juba oma 12.02.2010 määruse lk-1 6 ja 8, et menetlusabi antakse üksnes maksujõuetuse puhul. Nii andis kohus kaebajale juba siis teada menetlusabi andmise õiguslikest alustest, mille jättis kaebaja tähelepanuta kuni 03.12.2010. Konkreetset juhul tuleb arvestada ka sellega, et kohtumenetluse algusest peale on kaebaja kasutanud kõrgete õigusteadmistega esindajaid (*dr.iur* Mart Susi ja vandeadvokaat Vadim Filimonov). Nii võib eeldada, et kaebaja oli teadlik menetlusabi taotlemise ja saamise tingimustest, kuid jättis need nõuetekohaselt realiseerimata.

**12.** Ringkonnakohus lähtub HKMS § 47<sup>2</sup> lg 1 alusel määruskaebuse menetlemisel tsiviilkohtumenetluse sätetest. TsMS § 662 lg 1 p 3 kohaselt esitatakse määruskaebuses määruskaebuse esitaja selgelt väljendatud protsessuaalne taotlus, märkides seejuures ära, millises ulatuses määruskaebuse esitaja esimese astme kohtu määrust vaidlustab ning missugust lahendit määruskaebuse esitaja taotleb. TsMS § 659 ja § 651 lg 1 koostoime alusel kontrollib ringkonnakohus määruskaebe korras esimese astme kohtu määruse seaduslikkust ja põhjendatust üksnes osas, mille peale on edasi kaevatud. HKMS § 47<sup>3</sup> lg 3 alusel võib määruskaebust läbivaatav kohus küll vajaduse korral koguda uusi tõendeid, kuid on seejuures seotud kaebaja taotluse ulatusega (vt ka allmärkus nr 8).

**13.** Oma 29.12.2010 määruses põhjendas ringkonnakohus, et kohus hindas üksnes halduskohtu 04.11.2010 määruse seaduslikkust (mille lahendamise hetkeks ei olnud kaebaja esitanud menetlusabi taotlust majandusliku seisundi tõttu) ning määruskaebuse väited, mis on seotud kaebaja võimetusega tasuda riigilõivu, ei olnud asjakohased. Teistsugust lahendit (ehk anda lisaks hinnangut 03.12.2010 ja 20.01.2011 määruskaebustes tõstatatud küsimusele, kas ja kui suures ulatuses on põhjendatud riigilõivu tasumise kohustus, millest vabastamist taotleti) ei võimaldanud HKMS ringkonnakohtul teha. Teisisõnu ei olnud ringkonnakohtul asja, mille raames hinnata riigilõivu suuruse põhiseaduspärasust; olenemata seejuures Riigikohtu hiljutisest praktikast, mille kohaselt saab erandlikult kaebuse tagastamise määruse peale esitatud määruskaebuse lahendamisel anda hinnangut ka riigilõivu tasumise kohustuse ja suuruse ning selle põhiseaduspärasuse osas.<sup>9</sup> Eelmises lauses esitatud seisukoha kujundas Riigikohus juhtumi põhjal, mil kohtusse pöörduja taotles menetlusabi algusest peale majandusliku seisundi tõttu.

**14.** Oma 20.01.2011 määruskaebuses Riigikohtule taotles kaebaja lisaks ringkonnakohtu 29.12.2010 määruse tühistamist põhjusel, et kohus ei ole sisuliselt analüüsinud seda, kas ja kui suures ulatuses on põhjendatud riigilõivu tasumise kohustus, millest vabastamist taotleti.

**15.** Riigikohus saab määruskaebust lahendada üksnes juhul, kui tegemist on küsimusega, mida on lahendanud (või oleks pidanud lahendama) alama-astme kohtud. Tõin eespool välja, et kuna kaebaja esitas menetlusabi taotluse majandusliku seisundi tõttu alles kaebuse tagastamise määruse

---

kui menetlusosaliste arvamuse selles küsimuses. Kuid kui kaebaja kohtu poolt pakutud võimalust kasutada ei soovi, siis kohus ise tühistamiskaebuselt tuvastamiskaebusele üle minna ei tohi. Selline lahendus võimaldab kaebajal paremini prognoosida oma eduväljavaateid kohtumenetluses ja ette näha kohtu võimalikku käitumist.“

<sup>9</sup> RKÜKo 12.04.2011, 3-2-1-62-10, p 31.

peale esitatud määruskaebuses ringkonnakohtule, siis ei olnud see küsimus antud menetlusetapis enam asjakohane. Seetõttu leian, et kaebaja 20.01.2011 määruskaebus ei ole lubatav.

**16.** Meenutan, et Riigikohus arutas 2009. aastal sarnast olukorda ning asus seisukohale: „Riigikohtule esitatud määruskaebuse sisuliseks lahendamiseks tuleb kõigepealt jõuda selgusele selles, mille üle käib vaidlus Riigikohtus. Selleks tuleb vaadata, mida nõudsid [...] ja [...] halduskohtus, samuti nende kaebuse menetluskäiku halduskohtus ja määruskaebuse menetluskäiku ringkonnakohtus. [...] Nende väidete hindamiseks tuleb vaadata, kas ja millises kohtumenetluse staadiumis on [...] ja [...] kohtule selgitanud seda, mida nad nimetavad põhjendatud huviks Riigikohtule esitatud määruskaebuses ja Vabariigi Valitsuse täiendava seisukoha kohta antud täiendavas seisukohas. [...] Vastuseks sellele väitele asus ringkonnakohtus seisukohale, et [...] võimalikust kahjunõudest on esmakordselt juttu ringkonnakohtule esitatud määruskaebuses, mistõttu halduskohtus ei saanud sellega kaebuse kõnealuse nõude osas käiguta jätmisel ega puuduste kõrvaldamata jätmise põhjendusega tagastamisel arvestada. [...] Riigikohtu halduskolleegium nõustub ringkonnakohtuga, sest kahjunõude võimalikku esitamist kui põhjendatud huvi on tõepoolest esmakordselt mainitud ringkonnakohtule esitatud määruskaebuses. Kuna sellist põhjendatud huvi ei olnud ära näidatud halduskohtule esitatud kaebuses ega [...] ja [...] vastuses 16. jaanuari 2008. a käiguta jätmise määrusele, siis ei saa halduskohtule ette heita, et ta pole kaebuse läbivaatamatult tagastamisel arvesse võtnud seda, et kaebuse esitajad on tuvastamiskaebuse esitanud selleks, et hiljem esitada riigivastutuse seaduse alusel kahjunõue. Halduskohtus sai 19. veebruari 2008. a määruse tegemisel tugineda üksnes [...] ja [...] nendele väidetele, mis [...] ja [...] olid kohtule teatavaks teinud kaebuses ja vastuses kaebuse käiguta jätmise määrusele.“<sup>10</sup>

**17.** Riigikohus lähtub HKMS § 74<sup>2</sup> alusel määruskaebuse menetlemisel Riigikohtus tsiviilkohtumenetluse sätetest. TsMS § 695 alusel<sup>11</sup> ja § 679 lg 3 alusel võtab Riigikohus kassatsioonkaebuse menetlusse, kui kassatsioonkaebus vastab seaduses sätestatud nõuetele ja on esitatud õigeaegselt ning, kui:

- 1) ringkonnakohtus on oma otsuses ilmselt valesti kohaldanud materiaalõiguse normi ja selle normi vale kohaldamine võis kaasa tuua ebaõige otsuse;
- 2) ringkonnakohtus on otsust tehes rikkunud oluliselt menetlusõiguse normi ja see võis kaasa tuua ebaõige otsuse;
- 3) kassatsioonkaebuse lahendamisel on sõltumata käesoleva lõike punktides 1 ja 2 sätestatust põhimõtteline tähendus õiguskindluse tagamiseks ja ühtse kohtupraktika kujundamiseks või õiguse edasiarenduseks.

**18.** Minu eespool esitatud seisukohtade valguses võiks Riigikohus konkreetsel juhul võtta määruskaebuse menetlusse üksnes TsMS § 679 lg 3 punktis 3 sätestatud juhul. Käesoleval juhul aga ei saa määruskaebust ja selle raames riigilõivu määra suuruse põhiseaduspärasust kontrollida, kuna puudub konkreetne asi. Varasema kohtumenetluse käigus ei ole kaebaja majanduslikku seisut ega selle menetlusabi saamise tingimustele vastavust kontrollitud. Juhul, kui Riigikohus asub vastupidisele seisukohale ja analüüsib kaebust ja riigilõivu määra põhiseaduspärasust, oleks tegemist abstraktse normikontrolliga.

**19.** Meenutan, et Riigikohtu halduskolleegium jättis oma 12.08.2010 määrusega menetlusse võtmata kaebaja määruskaebuse ringkonnakohtu 07.04.2010 määruse peale, milles vaidlustati

<sup>10</sup> RKHKm 02.04.2009, 3-3-1-101-08.

<sup>11</sup> TsMS § 695. Kassatsioonimenetluse sätete kohaldamine

Riigikohtusse määruskaebuse esitamisele ja seal menetlemisele kohaldatakse kassatsioonimenetluse kohta sätestatud, kui käesolevas peatükis sätestatud ja määruskaebuse olemusest ei tulene teisiti.

menetlusabi mitteandmist ehk riigilõivu tasumisest mittevabastamist põhjusel, et RVastS § 14 alusel esitatud kahju hüvitamise kaebuselt riigilõivu nõudmine on Põhiseaduse vastane. Käesoleval juhul käesolevas menetlusstaadiumis kattub Riigikohtule esitatud määruskaebuse lubatav osa Riigikohtule esitatud määruskaebusega, mille jättis Riigikohus 12.08.2010 menetlusse võtmata.

**20. Eeltoodud kaalutlustel leian, et Riigikohtu halduskolleegiumi 30.05.2011 määrusega üldkogule antud RLS § 56 lg 11 põhiseaduslikkuse järelevalve taotlus ei ole lubatav.**

**21.** Soovin samas märkida, et pean iseenesest positiivseks ja tunnustamistväärivaks Riigikohtu hiljutist seisukohta, milles kohus laiendas põhiõiguste kõrgeima kaitse eesmärgil normi asjassepuutuvuse aluseid ning põhiseaduslikkuse järelevalve lubatavuse piire.<sup>12</sup> Samas peaks minu hinnangul selline kohtu tegevus jääma üksnes erandlikuks (nagu on sõnaselgelt kirjas ka Riigikohtu 12.04.2011 otsuse p-s 30).

**22.** Arvestades, et ülemäära kõrgete riigilõivude tõttu kohtusse pöördumise juhtumid on viimasel ajal massilised, siis võib sellest järeldada probleemi ulatuslikkust ja põhimõttelisust. Mulle Põhiseadusega antud abstraktse normikontrolli läbiviimise pädevuse alusel analüüsin siiski järgnevalt abstraktselt RLS § 56 lg 11 põhiseaduspärasust kasutades seejuures konkreetse juhtumi asjaolusid ja andmeid.

**2. RLS § 56 lg 11 ning lisa 1 viimane lause nende koostoimes vastavus Põhiseadusele**

**23.** Nii nagu eelmises punktis põhjendatud, ei saa käesoleval juhul lähtuda üheselt konkreetsest normikontrollist ning hinnata, kas antud kohtuasja asjaoludest tulenevalt on Põhiseadusega kooskõlas või vastuolus RLS § 56 lg 11 osas, mille kohaselt on haldusasja nn hinna puhul 2 784 489 krooni kaebuse esitamisel nõutav riigilõivu määr 130 000 krooni. Analüüsi käigus on need summad pigem illustreerivad.

**24.** Põhiseaduspärasuse hindamisel määratlen esiteks, millist põhiõigust riigilõivu tasumise kohustus riivab, mis on antud juhul kohtumenetluse olemuseks ja eesmärgiks ning seejärel seda, kas kõnealune riive (riigilõivu tasumine ja selle määr) vastab Põhiseaduse nõuetele. Teisisõnu tuvastan peale asjaomase põhiõiguse leidmist põhiõiguse kaitseala ja selle riive ning seejärel hindan riive põhiseaduslikku õigustatust.

**2.1. Asjaomane põhiõigus ja selle riive**

**25.** RLS § 56 lg 11 ning lisa 1 koostoime regulatsioonist ja HKMS § 91 lõikest 1 sõltub halduskohtusse kaebuse esitaja võimalus vaidlustada kohtus riigi tegevust RVastS § 14 lg 1 alusel (õigustloova aktiga tekitatud kahju). Kaebaja saab kasutada kohtukaebeõigust üksnes juhul, kui tasub riigilõivu või juhul, kui kohus rahuldab tema menetlusabi taotluse riigilõivu määra vähendamiseks või vabastab riigilõivu tasumisest.

**26.** Riigivastutuse seaduse alusel kahju hüvitamise nõudega realiseerib isik PS §-dest 13, 14, 15 ja 25 tulenevat õigust.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> Nt RKÜKo 12.04.2011, 3-2-1-62-10 ja ka konkreetset juhul Riigikohtu halduskolleegium oma 30.05.2011 määruses 3-3-1-22-11.

<sup>13</sup> RKÜKo 22.03.2011, [3-3-1-85-09](#), p-d 72-77.

**27.** PS § 13 annab igauhele õiguse saada riigilt ja seaduselt kaitset. PS § 14 kohaselt on õiguste ja vabaduste tagamine seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste ülesanne. PS § 15 lg 1 näeb ette igauhe õiguse pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse. PS § 25 kohaselt on igauhel õigus nõuda talle ükskõik kelle poolt õigusvastaselt tekitatud moraalse ja materiaalse kahju hüvitamist. Nimetatud õigused on igauheõigused.

**28.** PS §-st 14 tuleneb põhiõigus tõhusale menetlusele oma õiguste kaitseks. PS § 15 lg 1 põhiõigus peab tagama õiguste lünkadeta kohtuliku kaitse.<sup>14</sup> PS §-st 15 koostoiimes §-ga 14 tuleneb lisaks õigus tõhusale menetlusele enda kaitseks.<sup>15</sup> Tegemist on menetluslike põhiõigustega, mille eesmärk on avada tee isiku materiaalsete põhiõiguste teostamiseks ja tagada põhiõiguste tõhus kaitse. Euroopa Inimõiguste Kohtu (EIK) praktika järgi peab konventsiooniga liitunud riik Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (EIÕK) art 13 järgi tagama, et riigisisised õiguskaitsevahendid oleksid tõhusad nii õiguslikult kui ka faktiliselt ning et õiguskaitsevahendi rakendamise tulemusena tehtaks otsus kaebuse kohta ning võimaliku tuvastatud rikkumise korral määrataks piisav hüvitis<sup>16</sup>. See kohustus seob eelkõige seadusandjat, kes on kohustatud kehtestama normid, mis piisava tõenäosusega ja piisaval määral tagaks põhiõiguste teostumise ning kaitse.<sup>17</sup> EIÕK art 13 nõuab<sup>18</sup> lisaks, et tõhus õiguskaitse tuleb tagada igauhele, kes kaebab, et tema õigusi ja vabadusi on rikutud.<sup>19</sup> Samuti on vastavalt EIÕK art 6 lõikele 1 igauhel oma tsiviilõiguste ja -kohustuste või temale esitatud kriminaalsüüdistuse üle otsustamise korral õigus õiglasele ja avalikule asja arutamisele mõistliku aja jooksul sõltumatus ja erapooletus, seaduse alusel moodustatud õigusemõistmise volitustega institutsioonis. EIK on selle õiguse laiendanud ka osadele haldusasjadele.<sup>20</sup> Ka Euroopa Kohtu praktika kohaselt on tõhusa kohtuliku kaitse põhimõte Euroopa Liidu õiguse üldpõhimõte, mis tuleneb muu hulgas liikmesriikide ühesugustest põhiseaduslikest tavadest.<sup>21</sup>

**29.** PS §-des 14 ja 15 ette nähtud 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.<sup>22</sup> Muu hulgas on igauhele, kelle õigusi ja vabadusi on rikkunud avalik võim, tagatud õigus pöörduda halduskohtusse.<sup>23</sup>

<sup>14</sup> RKÜKm 22.12.2000, nr 3-3-1-38-00, p 15.

<sup>15</sup> Vt nt RKÜKm 22.12.2000, nr 3-3-1-38-00, p 19; RKÜKo 17.03.2003, nr 3-1-3-10-02, p 17; RKÜKo 16.05.2008, nr 3-1-1-88-07, p 41.

<sup>16</sup> EIK 26.10.2000, Kudla vs. Poola (30210/96), p 17.

<sup>17</sup> RKÜKo 22.03.2011, [3-3-1-85-09](#), p 75.

<sup>18</sup> EIÕK „Artikkel 13. Õigus tõhusale õiguskaitsevahendile

Igauhel, kelle konventsioonis sätestatud õigusi ja vabadusi on rikutud, on õigus tõhusale õiguskaitsevahendile riigivõimude ees ka siis, kui rikkumise pani toime ametiisik.“ Kättesaadav Riigi Teatajas:

<https://www.riigiteataja.ee/akt/13320295>

<sup>19</sup> Vt ka EIK 06.09.1978 otsus asjas nr 5029/71 Klass jt vs. Saksamaa, p 64.

<sup>20</sup> Märgin samas, et omandireformiga seonduvatele vaidlustele EIK lisaprotokoll nr 1 (omandi ja vara kaitse) ei laiene. Vt 1996.a Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (täiendatud protokollidega nr 2, 3, 5 ja 8) ning selle lisaprotokollide nr 1, 4, 7, 9, 10 ja 11 ratifitseerimise seaduse § 2. Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/922131>

<sup>21</sup> Vt koos viidetega varasematele asjassepuutuvatele lahenditele Euroopa Kohtu 13.03.2007 otsus asjas nr C-432/05, Unibet (London) Ltd ja Unibet (International) Ltd vs. Justitiekanslern, punktid 37 ja 38: „Kõigepealt tuleb meelde tuletada, et väljakujunenud kohtupraktika kohaselt on tõhusa kohtuliku kaitse põhimõte ühenduse õiguse üldpõhimõte, mis tuleneb liikmesriikide ühesugustest põhiseaduslikest tavadest ja on sätestatud Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artiklites 6 ja 13 [...]. Liikmesriikide kohtutel on sellega seoses kohustus EÜ artiklis 10 sätestatud koostööpõhimõtet järgides tagada nende õiguste kohtulik kaitse, mis tulenevad isikutele ühenduse õigusest [...]“

<sup>22</sup> RKPJKm 09.05.2006, nr 3-4-1-4-08, p 9.

<sup>23</sup> RKHKm 30.10.2003, nr 3-3-1-68-03, p 15.

**30.** Tõhusa õiguskaitse tagamisel on oluline tähendus õigusel nõuda kahju hüvitamist. PS § 25 kohaselt on igaühel õigus nõuda talle ükskõik kelle poolt õigusvastaselt tekitatud moraalse ja materiaalse kahju hüvitamist. Õigus nõuda kahju hüvitamist tuleneb PS §-st 25 juhul, kui kahju on tekitatud õigusvastaselt - rikutud on kahju kannatanud isiku mõnda seadusest, põhiseadusest või välislepingust tulenevat õigust.

**31.** Oma 30.05.2011 määruse p-s 20 leidis Riigikohtu halduskolleegium, et kaebajalt 130 000 krooni riigilõivu nõudmine võib ebaproportsionaalselt piirata ka PS §-st 32 tulenevat põhiõigust. Pean antud põhiõiguse või ka muude kaasnevate põhiõiguste või vabaduste riive põhiseaduspärasuse kontrolli teostamist siiski vajalikuks üksnes juhul, kui järgneva analüüsi tulemuseks on seisukoht, et kohtusse pöördumise riive on põhiseaduspärane.<sup>24</sup>

## 2.2. Halduskohtusse pöördumise õiguse riive põhiseaduslik õigustus

**32.** Regultatsioon, mille kohaselt tuleb kaebuse esitamiseks RVastS § 14 lg 1 alusel RLS § 56 lõikest 11 tulenevalt tasuta haldusasja hinna puhul 2 784 489 krooni riigilõivu 130 000 krooni, peab olema formaalselt ja materiaalselt Põhiseadusega kooskõlas.

**33.** Teisisõnu tuleb kontrollida, kas Põhiseadusega on esiteks kooskõlas RLS § 56 lg 11, mille kohaselt tuleb halduskohtule kahju hüvitamiseks kaebuse esitamisel tasuta riigilõivu; ning kui vastus küsimusele on jaatav, siis kas Põhiseadusega on kooskõlas RLS § 56 lg 11, mille kohaselt on riigilõivu suuruseks 5 protsenti summast, mille väljamõistmist taotletakse, kuid mitte alla 250 krooni ja mitte rohkem kui sama suure hagi hinnaga hagi esitamisel tsiviilkohtumenetluses.

**34.** Kaebuse esitamise ajal kehtinud RLS Lisa 1 alusel:

Tsiviilasja hind kuni, k.a	Riigilõivu täismäär
2 500 000	115 000
3 000 000	130 000

**35.** 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 (eelnõu<sup>25</sup> poolt hääletas 59 Riigikogu liiget<sup>26</sup>). Eeltoodu alusel on RLS § 56 lg 11 formaalselt Põhiseadusega kooskõlas.

<sup>24</sup> Vt ka RKÜKo 12.04.2011, 3-2-1-62-10, p 50.

<sup>25</sup> **Tsiviilkohtumenetluse seadustiku ja sellega seonduvate seaduste muutmise seadus**

**„§ 38. Riigilõivuseaduse muutmine**

Riigilõivuseaduses (RT I [2006, 58, 439](#); [2008, 51, 283](#)) tehakse järgmised muudatused:

**16)** paragrahvi 56 lõikes 11 asendatakse arv «3» arvuga «5» ja arv «80» arvuga «250»;

<sup>26</sup> Tsiviilkohtumenetluse seadustiku ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse eelnõu (194 SE) kolmas lugemine: „Tulemusega poolt 59 Riigikogu liiget, vastu 29 Riigikogu liiget ja erapooletuid ei ole on Vabariigi Valitsuse algatatud tsiviilkohtumenetluse seadustiku ja sellega seotud seaduste muutmise seaduse eelnõu 194 seadusena vastu võetud.“ Kättesaadav:

<http://www.riigikogu.ee/?op=steno&stcommand=stenogramm&pkpkaua=1&toimetatud=1&toimetamata=0&date=1228910970&paevakord=3285#pk3285>



**36.** Üldise põhiõiguse tõhusale õigusemõistmisele riive materiaalne põhiseaduspärasus sõltub kõigepealt sellest, kas riive eesmärk on legitiimne, ning seejärel sellest, kas legitiimse eesmärgi saavutamiseks ettenähtud riive on proportsionaalne.

*Halduskohtusse pöördumise õiguse riive eesmärk ja selle legitiimsus*

**37.** Riigilõivu tasumise eesmärkide selgitamiseks on erinevaid võimalusi. Üheks selliseks on tutvuda nn seadusandja tahtega riigilõivu kehtestamise hetkel.

**38.** 2006. aastal Riigikogus menetletud riigilõivuseaduse eelnõu (1011 SE) seletuskirjas selgitati, et riigilõivu kehtestamine toimingute eest on viis piiratud isikute ringi huvides täidetavate avalik-õiguslike ülesannete rahastamiseks (vrld maksude kehtestamise peamine eesmärk on vastupidiselt just kogu ühiskonna huvidega seonduvate riiklike ülesannete rahastamine). Samas võib riigilõivumäära kehtestada erandjuhul ka kulupõhimõttest erinevalt, kui see ei ole alati võimalik või ka põhjendatud. Arvestada tuleks kaaluka avaliku huvi, eelkõige sotsiaal- või majanduspoliitilise kaalutluse olemasolu. Riigilõivud on riigi majandus- ja sotsiaalpoliitika kujundamise instrumendiks, alates sellest, milliseid riigi kulutusi otsustatakse lõivustada ja milliseid finantseerida maksutuludest.<sup>27</sup> Nii on ka halduskohtusse pöördumisel kasutusel mõlemad variandid. On toiminguid, mis on lõivuvabad; on toiminguid, mis on küll lõivustatud, kuid madala lõivumääraga (250 krooni, RLS § 56 lg 10); ning ka toiminguid, mille lõivustamine toimub sarnaselt eraõigusliku vaidlusega (nt ka RLS § 56 lg 11). Samas ei ole riigilõivuvabastused üldnormiks, vaid on lõivustamise põhimõtte rangelt erandlikud juhtumid.<sup>28</sup> Seadusandja hinnangul on riigilõivu tasumisest isikud reeglina vabastatud maksevõimelisuse põhimõttest lähtuvalt ja eelkõige toimingutes, mille tegemine on nende jaoks vältimatult vajalik ning kui toimingu tegemiseks on olemas ka kaalukas avalik huvi.<sup>29</sup>

**39.** Nii on riigilõivu eesmärgiks riigi tehtava avalik-õigusliku toimingu kulutuste täielik või osaline hüvitamine. Riigikohus nimetab seda menetlusosaliste õigusemõistmise kulutuste kandmisest osavõtu põhimõtteks ning selle kohaselt ei peaks vähemalt hagimenetluses riigi teatavaid kulutusi teised maksumaksjad üldjuhul finantseerima.<sup>30</sup> Justiitsminister leiab, et tsiviilkohtumenetluses on riigi/kohtu rolliks õiguskaitse, õigusmõistmise ja õigusrahu pakkumine omavahel kokkuleppele mitte jõudnud osapoolte vahel, mistõttu on õigustatud ka nimetatud teenuse pakkumise eest kuludele vastava hinna küsimine.<sup>31</sup>

**40.** Mis puudutab riigilõivumäärade tõstmist alates 2009, siis paraku nähtub vastavate seaduseelnõude materjalidest, et muudatust, millega suurendati riigilõivu arvutamise alusmäärasid<sup>32</sup>, 2008. aasta eelnõu<sup>33</sup> esialgses versioonis ei sisaldanud, mistõttu ei kajasta seletuskiri ka konkreetset halduskohtusse kaebuse esitamisel tasuda tuleva riigilõivu määra tõstmise põhjendusi. Teadaolevalt on tegemist riigi reaktsiooniga alanud majanduslangusele, kus väga lühikese aja jooksul püüti leida võimalusi riigieelarvesse täiendavate vahendite saamiseks.

<sup>27</sup> Riigilõivuseaduse eelnõu (1011 SE) ja seletuskiri. Kättesaadav:

[http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain&content\\_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=062970005](http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain&content_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=062970005)

<sup>28</sup> Samas.

<sup>29</sup> Samas.

<sup>30</sup> RKÜKo 12.04.2011, 3-2-1-62-10, p-d 45 ja 54.

<sup>31</sup> Justiitsministri 12.10.2010 kiri nr 10.1.-6/10395 õiguskantslerile.

<sup>32</sup> Vt viide 25.

<sup>33</sup> Tsiviilkohtumenetluse seadustiku ja sellega seotud seaduste muutmise seaduse eelnõu (194 SE III) ja seletuskiri. Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems&emshelp=true&eid=240492&u=20110718152326>

**41.** 2008.a eelnõu seletuskirjas on muudatuste üldiste eesmärkidena nimetatud kohtumenetluse tõhusamaks ja ökonoomseks muutmist ning vähekindlustatud isikute ja piiratud teovõimega isikute parema kaitse tagamist, samuti kodanikkonna usalduse suurendamist kehtiva õiguskorra ja õigusmõistmise süsteemi suhtes.<sup>34</sup> Algtekti muudeti eelnõu Riigikogus menetlemise käigus. Eelnõu teisel lugemisel põhjendas õiguskomisjoni poolne ettekandja lõivude üldist tõstmist liigsete ja pahatahtlike kaebuste vältimise ja riigieelarvele täiendavate tulude leidmise vajadusega.<sup>35</sup>

**42.** Riigilõivu tasumise üldise eesmärgi kohta võib leida põhjendusi ka juba 1998. aastal menetletud halduskohtumenetluse seadustiku eelnõu (1047 SE) seletuskirjast, milles räägitakse solidaarsuse printsiibist kohtukulude tasumisel, et vältida nn protsesse protsessimise pärast ja ka kokku hoida maksumaksja raha. Samas rõhutatakse, et nimetatud põhimõtte rakendamine ei ole takistuseks materiaalselt vähekindlustatud isikutele kohtu poole pöördumisel, kuna vastavalt eelnõule on kohtul õigus vabastada füüsiline isik näiteks täielikult või osaliselt õigusabi eest tasumisest, samuti riigilõivu või kautsjoni tasumisest.<sup>36</sup> Kirjeldatud eesmärki võib käsitleda ka kui liigsete ja pahatahtlike kaebuste vältimist ehk menetlusökonoomiat.

**43.** Teiseks võib riigilõivu tasumise eesmärgi määratlemisel kasutada kohtumenetluse seadustike ettevalmistaja, justiitsministri selgitusi. Justiitsminister selgitas mulle oma 13.10.2009 vastuses nr 10.1-6/11295, et seadusandja sooviks oli kehtestada tsiviilkohtumenetlusse sisenemisel riigilõiv menetlusökonoomia tagamiseks. Menetlusökonoomia tagamise ühe argumendina tuleks ministri hinnangul vältida põhjendamatute, pahatahtlike jms kaebuste menetlemist, kuna see võib kaasa tuua kohtusüsteemi suutmatuse pakkuda isikutele tõhusat õiguskaitset mõistliku aja jooksul. Tagajärjeks on kohtuasjade menetlusaja pikenemine ja kohtutes põhjendamatult tööhulga suurenemine.

**44.** Kolmandana on riigilõivu tasumise eesmärke sisustanud kohtud ise. Nii on Riigikohus asunud seisukohale, et „Liigsete ja pahatahtlike kaebuste vältimine osutab menetlusökonoomiale, mis on üldine riigilõivude sätestamise eesmärk hagide ja kaebuste puhul. Menetlusökonoomia on tulenevalt põhiseaduse XIII peatükist põhiseaduslikku järku õigusväärus.“<sup>37</sup> Ka Riigikohtu halduskolleegium on leidnud, et riigilõivu tasumise kohustus peaks aitama ära hoida ilmselt põhjendamatute kaebustega kohtusse pöördumist.<sup>38</sup> Oma hiljutises lahendis leidis kohus, et lõivu kehtestamise eesmärk on ka halduskohtumenetluses menetlusökonoomia.<sup>39</sup> Täpsemalt kahandab lõivu nõudmine põhjendamatute või pahatahtlike kaebuste esitamist. Selle tulemusena ei suurene

<sup>34</sup> Tsiviilkohtumenetluse seadustiku ja sellega seotud seaduste muutmise seaduse eelnõu (194 SE). Kättesaadav Riigikogu veebilehelt: [http://www.riigikogu.ee/?page=en\\_vaade&op=ems&eid=240492&u=20101026224901](http://www.riigikogu.ee/?page=en_vaade&op=ems&eid=240492&u=20101026224901).

<sup>35</sup> Vrd A. Seppik. XI Riigikogu stenogramm, 03.12.2008, kell 16:07 Tsiviilkohtumenetluse seadustiku ja sellega seotud seaduste muutmise seaduse eelnõu (194 SE) teine lugemine: „[E]simene ja teise lugemise vahelisel ajal esitas Justiitsministeerium üllatusena komisjonile lisaks terve rea muudatusettepanekuid riigilõivuseaduse muutmiseks. Põhimõtteliselt suurendatakse sellega riigilõive tsiviilkohtumenetluses ja ka halduskohtumenetluses keskmiselt 2–5 korda. Põhjendati seda ebamõistlikult väikeste riigilõivumääradega ning vajadusega viia tsiviilkohtumenetlus nii-öelda kulupõhiseks. Samuti põhjendas justiitsminister Rein Lang, et riigilõivude tõstmine halduskohtumenetluses väldib liigseid ja pahatahtlikke kaebusi. [...] Komisjon, nagu ma ütlesin, ei nõustunud justiitsministri poolt pakutud halduskohtusse pöördumise riigilõivu kuuekordse tõstmisega, meie suureks üllatuseks ja ootamatult, ning kompromiss leiti komisjonis vaid selle kolmekordses tõstmises. Komisjoni istungil nenditi ka, et riigilõivude senine tõstmine on vajalik riigieelarvesse täiendavate tulude leidmiseks. [...]“ Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/?op=steno&stcommand=stenogramm&date=1228305600#pk3204> ).

<sup>36</sup> Halduskohtumenetluse seadustiku 1998.a eelnõu (1047 SE) ja seletuskiri. Kättesaadav: [http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain&content\\_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=983020007](http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain&content_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=983020007)

<sup>37</sup> RKPKo 17.07.2009, 3-4-1-6-09, p 20. vrd ka RKÜKo 17.03.2003, 3-1-3-10-02, p 9: „Üldkogu peab põhiseaduslikuks väärtuseks kohtusüsteemi efektiivset toimimist.“

<sup>38</sup> RKHKm 11.12.2007, 3-3-1-83-07, p 6.

<sup>39</sup> RKÜKo 12.04.2011, [3-2-1-62-10](http://www.riigikogu.ee/3-2-1-62-10), p 45.

kohtute töökoormus ja aega saab kasutada isikute olulisi õigusi puudutavate vaidluste lahendamiseks.<sup>40</sup> Halduskohtu 12.02.2010 määruses selgitas kohus, et üldises plaanis on riigilõivude kehtestamine toimingute eest viis piiratud isikute ringi huvides täidetavate avalik-õiguslike ülesannete rahastamiseks. EIK on riigilõivu eesmärki määratlenud nt kui teise poole õigustatud huvi kaitsmist võimalike korvamatute kohtukulude eest ning ka kui kohtusüsteemi kaitsmist koormavate kaebuste eest.<sup>41</sup>

**45.** Minu kirja punktis 38 mainitud riigilõivu käsitlemine riigieelarvele täiendavate tulude leidmise abinõuna võib tunduda mõistlik ja ratsionaalne. Seda kinnitas ka justiitsminister mulle oma 13.10.2009 vastuses nr 10.1-6/11295 (kulupõhine riigilõiv). Olen seisukohal, et kuigi riigilõivu eesmärk täiendavate tulude leidmiseks riigieelarvesse on küll mõisteta, ei saa see olla PS § 15 lg 1 piiramise legitiimne eesmärk, sest pole põhiseaduslikku järku väärtus (kuigi võib aegadel, mil riigikassa täitumus on halb, tunduda väga oluline). Viimast on Riigikohus käsitlenud menetlusosalise õigusemõistmise kulutuste kandmisest osavõtu põhimõtena ning tunnustanud seda tsiviilvaidluste puhul riigilõivu legitiimse eesmärgina. Kohtu arvates saab Põhiseaduse järgi lubatavaks lugeda eesmärki, et hagimenetluses kantakse vähemalt rahaliste vaidluste puhul riigi tehtavad kulud õigusemõistmisele eelkõige menetlusosaliste endi makstavate lõivude arvel, st teised maksumaksjad ei pea seda menetlust vähemalt üldjuhul finantseerima. Küll ei saa seda põhimõtet laiendada Riigikohtu sõnul selliselt, et sarnaselt peaks menetlusosalised tervikuna finantseerima ka kohtumenetlusi, kus on mängus avalikud huvid, nt lapsi ja perekonda puudutavates vaidlustes, vaidluseid riigiga või ka nt süüteomenetlusi. Samuti peab Riigikohus lubamatuks, et riigilõiv on suurem, kui see on vajalik menetlusosaliste õigusemõistmise kulutuste kandmise ja menetlusökoonomia tagamiseks.<sup>42</sup>

**46.** Leian, et eelmises lõigus esitatud kaalutlustel tuleb menetlusosalise õigusemõistmise kulutuste kandmisest osavõtu põhimõtte laiendamisse halduskohtumenetlusele suhtuda äärmise ettevaatlikkusega. Meenutan, et esiteks on kohtusse pöördumise õiguse näol tegemist Põhiseadusega kõrgeimal tasemel kaitstava ja tagatava õigusega ning teiseks on halduskohtumenetluse näol tegemist menetlusega, kus poolte (millest üheks on avalik võim ise) võrdsusest üldjuhul rääkida ei saa. Kolmandaks on õigusemõistmise näol tegemist ühe olulisema riigi tuumikfunktsiooniga, millest tulenevalt ei ole kohane käsitleda kohtumenetlust mistahes muu avaliku teenusena, vaid kui riigivõimu teostamist. Kohtusse pöörduja ei osta kohtult õigusemõistmise teenust, vaid realiseerib oma põhiõigust (vt ka kirja p **Tõrge! Ei leia viiteallikat**.57). Minu hinnangul ei ole menetlusosalise õigusemõistmise kulutuste kandmisest osavõtu põhimõtte halduskohtumenetluse kontekstis täielikult relevantne.

**47. Kokkuvõtvalt** leian, et riigilõivude kehtestamise eesmärgidena võib nimetada nii menetlusökoonomiat kui ka riigieelarvele täiendavate tulude leidmist, kuid PS § 15 lg 1 absoluutset kohtu poole pöördumise õiguse riive õigustamisel halduskohtumenetluses on legitiimne ennekõike ja pigem üksnes menetlusökoonomia. Arvestades, et õigusemõistmine (iseäranis just avaliku võimu tegevuse kontroll) on üks õigusriigi olulisemaid tuumikfunktsioone, võib eeldada ka kogu ühiskonna panust selle toimimise tagamisel, mistõttu ei ole üldjuhul õige täiendava ja kõrge lisatasu nõudmine.

*Menetlusökoonomia (legitiimse eesmärgi) saavutamiseks kehtestatud riigilõivu määra proportsionaalsus*

<sup>40</sup> RKPJKo 19.04.2011, 3-4-1-13-10, p 54.

<sup>41</sup> FC Mretebi v. Gruusia (no. 38736/04), p 48.

<sup>42</sup> RKÜKo 12.04.2011, 3-2-1-62-10, p 45.

**48.** EIK sõnul ei tohi kohtusse pöördumise tingimused piirata ega vähendada üksikisiku õigust viisil või määral, mis kahjustab kohtusse pöördumise õiguse tuuma ja olemust<sup>43</sup>. Riigil lasub nn positiivne kohustus luua tingimused, mis võimaldavad Põhiseadusega määratletud õigust (antud juhul halduskohtusse pöördumise õigust) tegelikult kasutada.

**49.** Nii tuleb välja selgitada, kas menetlusökoonomia tagamiseks on proportsionaalne regulatsioon, mille kohaselt tuleb RVastS § 14 lõikes 1 sisalduva õiguse realiseerimisel halduskohtusse pöördumiseks tasuda riigilõivu (nagu tõstatasid küsimuse kaebajad oma 08.10.2009 kaebuses). Juhul, kui vastus küsimusele on jaatav, siis järgnevalt välja selgitada, kas menetlusökoonomia eesmärgiga on proportsionaalne sellise kaebuse esitamisel riigilõivu suuruse arvutamise aluseks olev regulatsioon, mille kohaselt tuleb tasuda riigilõivu 5 protsenti summast, mille väljamõistmist taotletakse, kuid mitte alla 250 krooni ja mitte rohkem kui sama suure hagi hinnaga hagi esitamisel tsiviilkohtumenetluses. Konkreetse kohtuasja puhul on kaebaja määratletud kahju suuruseks 2 784 489 krooni ning selle alusel arvutatud riigilõivu määr 130 000 krooni.

**50.** Asusin oma kirja punktis 47 seisukohale, et riigilõivu legitiimne eesmärk on menetlusökoonomia ning see kehtib ka halduskohtumenetluses. Samas näeb RLS § 22 ette 11 kaebuse liiki, mille eest ning nimetab 7 isikutegruppi, kelle puhul riigilõivu tasuda ei tule (riigilõivu tasumisest vabastamine). Kaebuse esitaja hinnangul peaks ka tema esitatud kaebuses tõstatatud küsimuse lahendamine olema lõivuvaba. Seadusandja hinnangul ei ole riigilõivuvabastused üldnormiks, vaid on lõivustamise põhimõtte rangelt erandlikud juhtumid.<sup>44</sup> Nii on riigilõivu tasumisest isikud reeglina vabastatud maksevõimelisuse põhimõttest lähtuvalt ja eelkõige toimingutes, mille tegemine on nende jaoks vältimatult vajalik ning kui toimingu tegemiseks on olemas ka kaalukas avalik huvi.<sup>45</sup>

**51.** Nii halduskohus kui ka ringkonnakohus asusid seisukohale, et isikute puhul, kes taotleavad kahju hüvitamist õigustloova akti või selle andmata jätmisega, sellist kaalukat avalikku huvi ei esine, vaid selline nõue sarnaneb haldusakti või –toiminguga tekitatud kahju hüvitise nõudele, mistõttu tuleks neid ka riigilõivu tasumise osas sarnaselt kohelda. Nõustun kohtute seisukohtadega ning leian, et riigilõivuvabastuse mitteettenägemine on õiguspärane.

**52.** Edasi analüüsin riigilõivu määra põhiseaduspärasust.

**53.** Põhiõiguse riive võimalus ja selle lubatav ulatus sõltub konkreetse põhiõiguse olemusest.

**54.** Nii PS § 13, 15 kui 25 näol on tegemist nn absoluutsete ehk nullreservatsiooniga põhiõigustega<sup>46</sup>, mille piiramiseks Põhiseadus sõnaselgelt võimalust üldse ette ei näe. Siiski on sellise õiguse piiramine lubatav, kuid üksnes väga kaalukal, ainult Põhiseaduses endas sisalduval põhjusel (kas siis mõne teise absoluutse põhiõiguse või põhiseaduslikku järku väärtuse

<sup>43</sup> Garzić v. Montenegro (Application no. 17931/07), p 32.

<sup>44</sup> Riigilõivuseaduse eelnõu (1011 SE) ja seletuskiri. Kättesaadav:

[http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain&content\\_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=062970005](http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain&content_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=062970005)

<sup>45</sup> Samas.

<sup>46</sup> Õigusteoorias ja ka kohtupraktikas eristatakse kolme liiki põhiõiguseid: lihtsa (õigust võib piirata mistahes juhul, kui see ei ole Põhiseadusega vastuolus) ja kvalifitseeritud (õigust võib piirata juhul ja ulatuses, milles Põhiseadus seda võimaldab) seadusereservatsiooniga ning nullreservatsiooniga (Põhiseadus ei näe üldse õiguse piiramise võimalust sõnaselgelt ette, nimetatakse ka seadusereservatsioonita või ka absoluutseks õiguseks) põhiõigused. Olenevalt konkreetsest õigusest on ka parlamendil vastavalt kas ulatuslikumad või piiratumad võimalused (reservatsioonid) õiguse kasutamist piirata.

kaitsmiseks). Iseenesest on võimalik õiguse kasutamist reguleerida (nt nõuded kohtusse pöördumisel), kuid siiski vaid viisil, et igäühe võimalus kohtusse pöörduda ja kohtumenetluses osaleda on tegelikult ja piisavalt tagatud. Riigikohus on märkinud, et PS §-des 13, 14 ja 15 ette nähtud 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.<sup>47</sup>

**55.** Kohtu menetlust peetakse üldiselt õigusriigi keskseks põhimõtteks, selle nurgakiviks või ka õiguseks, ilma milleta õigusriik,<sup>48</sup> demokraatia ja omariiklus ei saa eksisteerida.

**56.** Arvestades eelmises kirja punktis esitatud seisukohta pean antud põhimõtte juures oluliseks silmas pidada RLS § 4 lg 2 eesmärki, mille kohaselt kehtestatakse mh kaalukast avalikust huvist lähtuvalt riigilõivumäär kulupõhimõttest erinevalt. Viimase olemasolu oleneb omakorda sellest, kas määratleda kohtumenetlust mistahes avaliku (vaidluste lahendamise) teenuse või hoopis riigi tuumikfunksioonina. Minu hinnangul on kohtumenetlus midagi rohkemat kui avaliku teenuse osutamine, kus kohtutele tagatakse tegutsemiseks vajalik kohus, kohtunik lahendab ainult konkreetseid vaidlusi ja otsustab konkreetseid asju. Kohtumenetlus on riikliku võimu teostamine, kus riik ei luba omakohut, vaid loob reaalse võimaluse vaidluste rahumeelseks lahendamiseks ning kohtuotsuste täitmiseks. Vaidlemise koht on kohus. Suurem eesmärk on tugev õigusriik ja õigusrahu, mis on üks Põhiseaduse järku väärtustest ja ka kaalukas avalik huvi. Nii ei osta kohtusse pöörduja riigilt õigusemõistmise teenust, vaid realiseerib oma põhiõigust.

**57.** Kohtusse pöördumise õiguse juures pean oluliseks rõhutada, et see peab olema kohtusse pöörduja jaoks olemas nii juhul, kui kaebaja õiguste rikkumine ja kaebuse eduväljavaade on ilmselge, kui ka juhul, kui tegemist on kaheldava või vaieldava juhtumiga. Viimasel juhul võib küll ette näha täiendavaid tingimusi, kuid mitte selliseid, mis faktiliselt välistavad kohtusse pöördumise. Sama seisukohta on toetanud ka Riigikohus.<sup>49</sup> Kohtumenetluse tulemus selgub siiski alles asja sisulise lahendamise käigus erinevate tõendite hindamisel.

**58.** Lisaks kohtusse pöördumise õiguse olemusele ja olulisusele tuleb antud juhtumi puhul silmas pidada, et tegemist on menetlusega, kus kohtusse pöörduja vaidlustab avaliku võimu tegevuse õiguspärasust. Nii on ka üldjuhul kohtusse pöörduja eesmärgiks see, et riik korrigeeriks oma õigusvastast tegevust. Konkreetset juhul on eesmärgiks lisaks ka rahaliselt mõõdetava tulemuse saamine.

**59.** Sellise vaidluse puhul ei saa rääkida eraõiguslikule vaidlusele üldjuhul omasest nn poolte võrdusest, kus pooled vaidlevad ning kohus langetab vaidluse lahendamisele kaasa aidates otsuse poolte esitatud tõendite alusel. Halduskohtumenetluses on poolteks avalik võim ja haldusväline isik (kusjuures viimane on üldjuhul vaidluse nõrgem pool) ning kohtu eesmärgiks on välja selgitada objektiivne tõde; ning selle saavutamisel on kohus aktiive (uurimisprintsip). Riigikohus on selgitanud: „Halduskohtumenetluse eesmärk on kaitsta üksikisikuid väärhalduse ja riigivõimu omavoli eest ning kontrollida kaebuse või protesti alusel avaliku võimu kandja tegevuse õiguspärasust. Erinevalt eelduslikult võrdsete osapooltega tsiviilõiguslikest suhetest on kaebaja haldusõigussuhtes üldjuhul nõrgemal positsioonil kui haldusorgan. Seetõttu peab

<sup>47</sup> RKÜKo 16.05.2008, 3-1-1-88-07, p 41.

<sup>48</sup> Kommentaar §-le 15 – M.Ernits. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Juura 2008, p 1.2., lk 163.

<sup>49</sup> „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.

halduskohtumenetluse reeglistik tagama isikute õiguste võimalikult tõhusa kaitse ning ulatusliku juurdepääsu õigusemõistmisele. Õigusemõistmisele juurdepääsu takistavate piirangute kehtestamine on õigustatud üksnes kaalukatel põhjustel.”<sup>50</sup> Märgin ka siinkohal (vt ka kirja p 57), et haldusväline isik peab saama kohtus kontrollida nii ilmselget riigi õigusvastast tegevust kui ka vaieldavat rikkumist või kaheldava eduväljaandega juhtumit (ulatuslik juurdepääs kohtule).

**60.** Halduskohtumenetluse eriline roll on sõnaselgelt kirjas 01.01.2012 jõustuva HKMS §-s 2, mille kohasel on halduskohtumenetluse ülesanne eelkõige isikute õiguste kaitse õigusvastase tegevuse eest täidesaatva võimu teostamisel. Kohus tagab omal algatusel asja lahendamiseks oluliste asjaolude väljaselgitamise, kogudes vajaduse korral tõendeid ise või tehes nende esitamise kohustuseks menetlusosalistele. Kohus tõlgendab menetlusosaliste avaldusi ja lähtub nende lahendamisel esitaja tegelikust tahtest. Kohus tagab igas menetlusstaadiumis oma selgitustega, et menetlusosalise huvide kaitseks vajalik avaldus ega tõend ei jääks esitamata õigusliku kogenematus tõttu ning avalduse läbivaatamist takistavad vormivead kõrvaldatakse. Kohus tagab kõigis asja lahendamiseks olulistes küsimustes menetlusosalistele tõhusa ja võrdse võimaluse esitada ja põhjendada oma seisukohti ning vaielda vastu teiste menetlusosaliste seisukohtadele või toetada neid.<sup>51</sup>

**61.** Nii tuleb halduskohtumenetluse puhul igakordselt kaaluda, kas üldised käsitletused kohtusse pöördumisest on kohased või tuleb avaliku võimu vastu esitatud juhtumeid käsitleda erinevalt.

**62.** Soovin siiski konkreetse kaebuse (RVastS § 14 lg 1) puhul märkida, et antud juhul tuleb arvestada sellega, et tegemist ei ole mitte tüüpilise avalike ülesannete täitmisel rikutud õiguste kaitse ja taastamise juhtumiga, vaid varalise hüve (kahju hüvitamise) saamine seadusandja väidetava tegevuse(tuse) tõttu. Ka halduskohus põhjendas juba oma 12.02.2010 määruses riigilõivust vabastamise taotluse lahendamise kohta, et nõude liigilt on tegemist kahju hüvitamise kaebusega, mille rahuldamisel suureneks avaldajate materiaalne heaolu, mida tuleb menetlusökoonoomia tagamiseks kasutatud abinõu proportsionaalsuse hindamisel samuti arvestada selliselt, et seda liiki kaebuste puhul on riigilõivu kõrgem määr enam põhjendatud kui kaebuste puhul, mille sihiks ei ole varaliste hüvede sfääri suurendamine (lk 8).

**63.** Eeltoodu ilmestab, et ka halduskohtumenetluse siseselt tuleb kaebuse liigist ja olemusest tulenevalt käsitleda teatud olukordi isiku jaoks soodsamalt kui teisi.

**64.** Põhiõiguse riive ei tähenda veel seda, et tegemist on põhiõiguse rikkumisega. Põhiõiguse riive korral peab kontrollima riive põhjendatust. Alles siis, kui riivet pole võimalik õigustada, on tegemist põhiõiguse rikkumisega.

**65.** Küsimust riigilõivu proportsionaalsusest ei teki juhul, kui taotletav kahju hüvitise nõue on väike või mõistlikus suuruses kohtusse pöörduja jaoks (nt 5% 5 000 kroonist on 250 krooni, 10 000 kroonist on 500 krooni, 15 000 kroonist on 750 krooni). Probleem tõusetub juhul, kui riigilõivu summa ületab teatud ühiskonna taluvuse piiri või on konkreetse juhtumi asjaoludel liiga kõrge (meenutan, et Riigikohus on leidnud, et haldusasjas võib ka 200 krooni olla teatud asjaoludel ebaproportsionaalselt kõrge<sup>52</sup>).

<sup>50</sup> RKHKm 27.09.2006, nr 3-3-1-67-06, p 12.

<sup>51</sup> Halduskohtumenetluse seadustik. Kättesaadav Riigi Teatajast: <https://www.riigiteataja.ee/akt/123022011003>

<sup>52</sup> RKPJKo 17.07.2009 3-4-1-6-09, p 23.



**66.** Õigus pöörduda kohtusse kaalub menetlusökonomia üles üksnes juhul, kui sääst menetlusökonomias saavutatakse sellega, et isikul puudub üldse reaalne võimalus oma kaalukaid põhiõigusi kohtus kaitsta.

**67.** „Proportsionaalsuse põhimõtte 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. Ilmselt 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.”<sup>53</sup> Seejuures kehtib reegel: „Mida intensiivsem on põhiõiguse riive, seda kaalukamad peavad olema seda õigustavad põhjused.”<sup>54</sup>

**68.** Leian, et RLS § 56 lg 11 regulatsioon, mille kohaselt tuleb tsiviilasja hinna puhul 2 784 489 tasuda kaebuse esitamisel riigilõivu 130 000 krooni, võib abstraktselt tunduda sobiv abinõu menetlusökonomia tagamiseks. Üldistavalt võibki väita, et mida enam on piiratud isiku menetluslikud õigused (s.h kohtusse juurdepääsuõigused), seda kiirem, säästlikum ja tõhusam on õiguskaitstesüsteem menetlusökonomia mõttes laiemalt.

**69.** Kuna tänaseks on RLS § 56 lg 11 koostoimes Lisaga 1 (alates 01.01.2011 § 57 lg 14) kehtinud alates 01.01.2009 ehk üle 2,5 aasta, on asjakohane tutvuda selle mõjuga kohtusse pöördumisel ning menetlusökonomia saavutamisel/saavutamata jätmisel. Tutvusin Justiitsministeeriumi veebilehel oleva kohtute menetlusstatistikaga, millest nähtuvad andmed ka varasemate perioodide kohta.

**70.** Analüüsides nähtub järgmine halduskohtusse esitatud kaebuste statistika.<sup>55</sup>

Aasta	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Saabunud haldusajade arv	2018	2372	2206	2941	3257	2772	2552	2736	3264	3556
Muut võrreldes eelmise aastaga	-36,6%	17,5%	6,9%	33,3%	10,7%	-14,9%	-7,9%	7,2%	19,3%	8,9%

**71.** Statistikast nähtuvad ka lahendatud haldusajade arvud<sup>56</sup> ning keskmine menetlusaeg.<sup>57</sup>

<sup>53</sup> RKÜKo 03.01.2008, 3-3-1-101-06, p 27.

<sup>54</sup> RKPJKo 05.03.2001, 3-4-1-2-01, p 17; 09.04.2008, 3-4-1-20-07, p 21.

<sup>55</sup> I JA II ASTME KOHTUTE STATISTILISED MENETLUSANDMED. 2008. aasta kokkuvõte. [http://www.kohus.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=45065/2008.stat.kokkuv%F5te\\_avaldamiseks.pdf](http://www.kohus.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=45065/2008.stat.kokkuv%F5te_avaldamiseks.pdf), lk 22; „I JA II ASTME KOHTUTE STATISTILISED MENETLUSANDMED. 2009. aasta kokkuvõte“. <http://www.kohus.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=49783/I+ja+II+astme+kohtute+menetlusstatistika+2009.a.pdf>, lk 23; I JA II ASTME KOHTUTE STATISTILISED MENETLUSANDMED. 2010.a kokkuvõte. <http://www.kohus.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=54413/Kohtute+menetlusstatistika.2010.a.pdf>, lk 23.

<sup>56</sup> Viide 55. Lisaks: I JA II ASTME KOHTUTE STATISTILISED MENETLUSANDMED. 2007. aasta kokkuvõte. [http://www.kohus.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=45063/2007\\_a\\_kohtustatistika\\_kokkuv%F5te\\_avaldamisek](http://www.kohus.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=45063/2007_a_kohtustatistika_kokkuv%F5te_avaldamisek)

Aasta	Lahendatud haldusasjade arv	Muut võrreldes eelmisega	Keskmine menetlusaeg päevades	Muut võrreldes eelmisega
2001	2280	0,7%		
2002	2354	3,2%		
2003	2669	13,4%	123	
2004	3003	12,5%	94,3	-23,3%
2005	2733	-8,9%	203,8	53,8%
2006	2542	-6,9%	172,0	-15,6%
2007	2471	-2,8%	144	-16,3%
2008	2437	-1,3%	123	-16,3%
2009	2723	11,7%	122	-0,8%
2010	3243	19,1%	127	4,1%

[s.pdf](#) ; Eesti Vabariigi I ja II astme kohtute statistilised menetlusandmed 2006. aastal.

<http://www.kohus.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=45061/kohtute+statistika+2006.pdf> ; Eesti Vabariigi I ja II astme kohtute statistilised menetlusandmed 2005. aastal.

<http://www.kohus.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=45060/Kohtute+statistika+2005+kodulehele.pdf>

<sup>57</sup> Viited 55ja 56. Lisaks: Eesti Vabariigi I ja II astme kohtute statistilised andmed 2004. aastal.

<http://www.kohus.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=45049/Kohtute+statistika+2004+kodulehele%280.3%29.pdf> ; Eesti Vabariigi I ja II astme kohtute statistika 2003. aastal.

<http://www.kohus.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=45050/kstat2003.pdf> ;





ÕIGUSKANTSLER

**72.** Väljatoodud andmete pinnalt ei saa teha järeldust, justkui oleks üldises plaanis 2008. aastal riigilõivu tõstmine soodustanud menetlusökonoomia eesmärgi saavutamist (liigsete ja pahatahtlike kaebuste vältimine). Vastupidiselt on tabelist näha kaebuste arvu hüppeline suurenemine 2009. aastal ning jätkuv suurenemine 2010. aastal. Samuti on alates 2009 pisut tõusnud keskmine menetlusaeg.

**73.** Kahjuks ei võimalda andmed teha järeldust, milline oli kõikidest halduskohtusse esitatud kaebustest kahju hüvitamise taotluste osakaal, mil kohtusse pöördumiseks nõuti kõrget riigilõivu. Nii ei ole andmed piisavad, et hinnata, kas kahju hüvitamise kaebuste puhul kehtib eelmises punktis tehtud järeldus või mitte.

**74.** Tõin juba oma 08.12.2010 Riigikohtule esitatud arvamuses välja, et riigilõivu määra sobivuse hindamisel tuleb arvestada ka menetlusabi andmise praktikas rakendumisega.<sup>58</sup> Leian, et juhul, kui kohtute töökoormus menetlusabi taotluste menetlemise tõttu suureneb märkimisväärselt, võib teatud juhul jõuda järelduseni, et riigilõivude tõstmine menetlusökonoomia kasvu kaasa ei too, vaid hoopis vähendab seda. Ka Riigikohus asus seisukohale, et riigilõivu kehtestav regulatsioon ja riigilõivust vabastamise regulatsioon moodustavad üksteisest sõltuva terviku.<sup>59</sup>

**75.** Tulles **konkreetses kohtuasjas** juurde, siis märgin, et nii esimese astme kohus kui ringkonnakohus on mõlemad kaebuse perspektiivikuse hindamisel jõudnud järeldusele, et kaebuses esitatud kahju arvutamise lähtekohad ei pruugi olla täpsed, kahju suuruse arvutuskäik on ebaõige ja kahju hüvitise nõue on olulises osas põhjendamatu, mistõttu võib kaebuse nõue olla alusetult suur. Juhul, kui edasise kohtumenetluse käigus leiaksid kohtute esialgsed hinnangud kinnitust ning selguks, et kaebusega esitati liiga kõrge, ilmselt põhjendamatu ja kohtusüsteemi ülemäära koormav kahjunõue (vt ka minu kirja p-d 43, 44 ja 44), võib väita, et kõrge riigilõiv, mis peaks sellised nõuded ära hoidma, oleks selleks sobiv vahend.

**76.** Kuna kohtute hinnangud kahju suuruse õiguspärasuse kohta on konkreetse kohtuasja raames esialgsed ning kujundatud nn eelmenetluse staadiumis, ei saa neid ka tõsikindlalt kasutada otsustamiseks RLS § 56 lg 11 sobivuse või mitesobivuse kohta.

**77.** Kaalun järgnevalt, kas leidub alternatiive, millega saavutada menetlusökonoomiat sama tõhusalt, kuid mis oleks kohtusse pöörduja jaoks vähem koormav.

**78.** Leian, et põhimõtteliselt võib menetlusökonoomia olla tagatud ka väiksema riigilõivu suurusega. Nii võib küsida, kas inimese kaalutlus riigi tegevus vaidlustada on erinev, kui tasutav riigilõiv on üle 2 500 000 kroonise kahju hüvitamise nõude puhul 130 000, 100 000, 50 000,

<sup>58</sup> Õiguskantsleri 08.12.2010 arvamus nr 9-2/101884/1006979 TsMS § 183 lg 1 ja RLS § 56 lg 19 põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses, p-d 147, 148. Kättesaadav:

[http://www.oiguskantsler.ee/public/resources/editor/File/ERIMENETLUSED/Arvamused\\_Riigikohtule\\_2010/Arvamus\\_TsMS\\_183\\_lg\\_1.pdf](http://www.oiguskantsler.ee/public/resources/editor/File/ERIMENETLUSED/Arvamused_Riigikohtule_2010/Arvamus_TsMS_183_lg_1.pdf)

<sup>59</sup> RKPJKo 19.04.2011, 3-4-1-13-10, p 52.

30 000 või 3000 krooni. Leian, et kui võrrelda suurimat ja väiksemat summat, võib küsimusele vastata jaatavalt. Samas, kui võrrelda suurimaid summasid, siis selline jaatus pigem ei kehti. Minu hinnangul ei erine isiku kaalutlus alates piirist, mil riigilõivu suurus ületab mõistliku piiri. Ka Riigikohtu halduskolleegium märkis oma 30.05.2011 määruse 3-3-1-22-11 p-s 18, et kuni 01.01.2009 kehtinud lõivuregulatsiooni kohaselt oleks kaebajal tulnud tasuda kaebuse esitamisel lõivu 69 250 kr. Kolleegiumi hinnangul tagaks ka sellises suuruses lõiv või ka mõnevõrra väiksem lõiv menetlusökonoomia eesmärgi saavutamise.

**79.** Sarnaselt võib küsida, kas inimese kaalutlus kohtusse pöörduda on erinev, kui riigilõivu suuruse arvutuse aluseks on 0,5; 1; 3 või 5% kaebaja määratletud kahju suurusest. Juhin tähelepanu, et arvestades kirja punktis 70 esitatud statistikat ning konkreetsel ajahetkel kehtinud riigilõivuseadust, võib üldjuhul järeldada, et nt 2003., 2006. ja 2007. aastatel, mil riigilõivu suuruse arvutamise aluseks oli 3 % summast, mille väljamõistmist taotletakse<sup>60</sup>, saavutati menetlusökonoomia tõhusamalt kui alates 2009 kehtiva 5%-lise arvutamise alusega.

**80.** Leian siiski, et riigilõivu määrade ja kohtusse esitatud kaebuste arvu suurenemise või vähenemise vahel ei pruugi olla sellist põhjuslikku seost, nagu on seadusandja soovinud ning justiitsminister põhistanud (vt nt minu kirja p-s 70 toodud statistikat aastatel 2003-2006). Põhjus kohtusse pöördumise osakaalu suurenemises või vähenemises ning kohtute töökoormuse tõusus ja languses võib peituda miskis muus (nt kinnipeetavate kaebuste arvu suurenemine, kohtutäiturite tegevuse vaidlustamise pädevuse andmine halduskohtult maakohule, inimeste õigusteadlikkuse ja elektroonilise asjaajamise osakaalu suurenemine, teatud liiki kaebuste arvu järsk tõus, kohtusisene töö ümberkorraldamine vm).

**81.** Nii nagu oma kirja p-s 74 märkisin, moodustavad riigilõivud ja menetlusabi üksteisest sõltuva terviku. Menetlusabi võimalus on loodud kõrge riigilõivu mõju leevendamiseks (kohtusse pöörduja kas tasub riigilõivu või taotleb menetlusabi). Nii on võimalik riigilõivu määra muutmata suurendada menetlusabi saamise võimalusi (nt sätestada sarnaselt TsMS § 181 lõikele 3<sup>1</sup> menetlusabi andmisel eriliste asjaolude arvestamise võimaluse<sup>61</sup>).

**82.** Menetlusabi saamise aluste laiendamine 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.

**83.** Juhul, kui seadusandja tahteks on võimaldada juurdepääsu kohtule ka konkreetses suuruses riigilõivu mitte tasudes, siis on seda võimalik teha kohtusse pöördujate õigusi enam tagaval viisil nt riigilõivu määra vähendades. Seadusandja võiks kaaluda lisaks, kas ka halduskohtumenetluse puhul on sarnaselt tsiviilkohtumenetlusele põhjendatud (või üldse lubatav), et just väljamõistmist taotletava summa suurus on argument, mida arvestada kohtusse pöördumise võimaldamisel. Tõin oma kirja punktis 59 välja nn halduskohtule ulatusliku juurdepääsu põhimõtte, mille kohaselt peab halduskohtusse pöördumine olema madalama lävendiga. Nii võib küsida, kas antud vaidluses on kahju suurusest olulisem hoopis riigi poolt kahju tekitamise fakt ise. Arvestades seda, et riigilõiv ja menetlusabi moodustavad üksteisest sõltuva terviku, võib riigilõivu määra vähendamine

<sup>60</sup> 2003. aasta juures tuleb siiski arvestada, et siis kehtinud RLS § 37 lg 9<sup>1</sup> ei näinud ette riigilõivu maksimummäära.

<sup>61</sup> TsMS § 181 lg 3<sup>1</sup>: „(31) Kui menetlusabi taotluse läbivaatamisel ilmneb, et taotleja majandusliku seisundi tõttu puudub alus talle menetlusabi andmiseks, kuid kohus leiab, et tasumisele kuuluva riigilõivu korraga tasumine takistab konkreetse kohtuasja asjaolusid arvestades ebamõistlikult isiku õigust pöörduda kohtusse oma eeldatava ja seadusega kaitstud õiguse või huvi kaitseks, võib kohus menetlusabi korras määrata, et hagiavalduselt või apellatsioonkaebuselt tasumisele kuuluv riigilõiv tasutakse osamaksetena kohtu määratud tähtaja jooksul.“

suurendada menetlusökonomiat, kuna väheneb menetlusabi vajadus ning kohtu poolt menetlusabi taotluste läbivaatamise osakaal.

**84.** Oma 08.10.2009 kaebuses viitas kaebaja mh EIK lahendile *Stankov v. Bulgaaria*. Viidatud lahendis käsitles EIK mh riigilõivu arvutamise erinevaid aluseid ja tõi välja 10 riigis kasutusel olevad lahendused. Nii tuleb Bulgaarias sarnase kohtuasja puhul (kahju hüvitamine riigivastutuse seaduse alusel) tasuda riigilõiv üksnes nõude osalt, mille kohus jätab rahuldamata; Itaalias, Soomes ja Rootsis on olenemata taotletava kahju hüvitise suurusest riigilõivud kindla määraga.<sup>62</sup>

**85.** Riigikohtu hinnangul kahjustaks riigilõivude alandamine siiski menetlusökonomia eesmärki teiselt poolt, vähendades kaitset põhjendamatute kaebuste eest.<sup>63</sup> Leian, et antud seisukoha juures tuleb silmas pidada, et riigilõivu tasumise kohustus on vaid üks komponent menetlusökonomia saavutamiseks. Lisaks võib nimetada veel erinevaid tähtaegu (kohtusse pöördumiseks, aegumiseks, menetlusõiguste kasutamiseks), (kohustuslikku) kohtueelset menetlust, advokaadi osalemiskohustust vms. Kui menetlusökonomia üheks eesmärgiks on vältida põhjendamatute, pahatahtlike kaebuste esitamist, siis selleks on seadusandja juba ette näinud kaebuse läbivaatamata jätmise alused (HKMS § 23), mille seas võib kohus jätta kaebuse läbi vaatamata juhul, kui ilmneb, et selle esitajal ei saa ilmselgelt olla halduskohtusse pöördumise õigust. Juhul, kui need ei ole piisavad, võib seadusandja kaaluda kaebuse läbivaatamata jätmise aluste laiendamist sarnaselt TsMS § 423 lõikele 2, mis lubab jätta hagi läbi vaatamata ka juhul, kui ilmneb, et hageja õiguste rikkumine ei ole hagi alusena toodud faktilistele asjaoludele tuginedes üldse võimalik (p 1) ning kui hagi ei ole esitatud hageja seadusega kaitstud õiguse ega huvi kaitseks või eesmärgil, millele riik peaks andma õiguskaitset või kui hagiga ei ole hageja taotletavat eesmärki võimalik saavutada (p 2). Samuti näeb RLS § 22 ette lausa 11 erinevat kohtuasja liiki, mille puhul ning 7 isikute gruppi, kellelt riigilõivu ei võeta. Kõigi nende juhtumite puhul tuleb menetlusökonomia saavutada muul viisil.

**86.** Leian, et seadusandjal võib olla võimalik leida menetlusökonomia saavutamiseks halduskohtusse pöördumisel nõutava riigilõivu suuruse arvutamiseks erinevaid alternatiive. Seetõttu ei pruugi RLS § 56 lg 11 olla vajalik proportsionaalsuspõhimõtte tähenduses.

**87.** Tõin ka eespool välja, et menetlusökonomia on kahtlemata olulise kaaluga väärtus ja eesmärk. Selleks, et isikute õiguskaitse oleks tagatud ning õigusemõistmine toimuks mõistliku aja jooksul, on oluline, et kohus ei mattuks tõelise ja põhivaidluse lahendamise asemel põhjendamatute või abistavate menetluslike küsimuste lahendamisse. Samuti on mõisteta kaalutlus välistada liigsete ja pahatahtlike kaebustega kohtusse pöördumist, mis oleks koormav nii teis(t)ele menetlusosalis(t)ele, kohtule kui ka riigieelarvele. Iga kaebus pikendab kogumenetlust ja põhjustab kohtutele rohkem tööd.

**88.** Teisalt kätkevad liiga kõrged riigilõivud kohtusse pöördumisel endas tõsist ohtu õiguskaitse kättesaadavusele, mida tuleb iseäranis just halduskohtumenetluse puhul ära hoida. Riik ei tohi endale lubada olukorda, kus kaebaja jätab oma kohtusse pöördumise õiguse kasutamata liiga kõrge riigilõivu tõttu. Riigikohus on asunud seisukohale, et „[k]ui riigilõivu suurus ei võimalda isikul oma õigusi kohtus realiseerida, on tegu ebaproportsionaalse ja seega põhiseadusvastase riigilõivuga.“<sup>64</sup> Riigikohtu hinnangul vähendab menetlusökonomia kaalutlust ka see, kui ökonomia saavutatakse tõenäoliselt eduka kaebuse menetlemata jätmise arvel.<sup>65</sup>

<sup>62</sup> EIKo 12.07.2007, *Stankov v Bulgaaria*, kohtuasi nr 68490/01, p-d 24 jj.

<sup>63</sup> RKÜKo 14.04.2011, 3-2-1-60-10, p 56.

<sup>64</sup> RKPJKo 15.12.2009, nr 3-4-1-25-09, p 26.

<sup>65</sup> RKÜKo 14.04.2011, 3-2-1-60-10, p-d 59 ja 60.

**89.** Kui seadusandja on seadnud eesmärgiks liigsete ja pahatahtlike või ilmselt põhjendamatute kaebuste vältimise, siis ei tohi see endaga kaasa tuua olukorda, kus kohtusse pöördutakse ainult kindla eduväljavaatega asjades. Samuti peab ennekoike just halduskohtu puhul haldusväline isik saama avaliku võimu tegevuse õiguspärasust kontrollida ka kaheldava või vaieldava rikkumise puhul.

**90.** Kohtuvõimu funktsioon on õigusrahu tagamine, mis on ühtlasi ka üks riigi tuumikfunktsioonidest. Õigusrahu on õigusriigis üks igale isikule algselt ja põhiliselt riigi poolt tagatavatest hüvedest. Õigusrahu tagamise eest peab hoolitsema ka seadusandja, kelle kohustuseks on kehtestada normid, mis tagaks piisava tõenäosusega ja piisaval määral põhiõiguste teostumise ning kaitse.<sup>66</sup>

**91.** Käesoleval juhul on tegemist 130 000-kroonise lõivuga, mis on iseäranis tänast majanduslikku olukorda arvestades märkimisväärne summa. Seejuures tuleb arvestada, et juhul, kui kaebaja sooviks halduskohtu otsuse vaidlustada ringkonnakohtus, tuleks tal tasuda sama suur summa teistkordselt (RLS § 56 lg 18).

**92.** Pean seda summat äärmiselt kõrgeks ning leian, et selle tasumine ei ole valdaval enamusel isikutel majanduslikel põhjustel üldse võimalik. Tuleb arvestada, et riigilõiv on vaid üks komponent menetluskuludest, mis kohtumenetluses osalemisega kaasneb, mistõttu on kohtusse pöörduja kulu kohtumenetlusele tegelikult suurem kui üksnes tasude tulev riigilõiv. Abinõu mõistlikkuse ja kaalukuse osas on vaja hinnata ka ühiskonnaolusid, st majanduslikku ruumi, kus õiguslik regulatsioon toimib.<sup>67</sup> Arvestades üldist majanduslangust mõjutab riigilõivu tasumise kohustus äriühingu majandustegevust intensiivselt. Minu hinnangul peab just majanduslanguse ajal pakkuma kohtuvõim ühiskonnale suuremat kaitset ning kindlustama üldist õigusrahu.

**93.** Leian, et üldiselt ei tohiks riigilõiv olla nn keskmise Eesti ettevõtte või inimese jaoks märkimisväärne. Riigilõiv on olemuslikult piirang, mitte aga takistus kohtusse pöördumisel.

**94.** Olukord, kus inimene loobub riigi tegevuse õiguspärasuse kontrollimisest ülemäära kõrge riigilõivu tõttu, on õigusriigile lubamatu. Selline riigilõiv oleks suunatud nn vaidluse väljasuretamisele. Saksa Liidu kõrgeim halduskohus on öelnud, et nn väljasuretamiskeeld (Erdrosselungsverbot) omab iseseisvat tähendust just halduskohtumenetluses.<sup>68</sup> Väljasuretamiskeelu kohaselt on lubatav õiguse kasutamist üksnes raskendada, kuid mitte faktiliselt võimatuks muuta.<sup>69</sup> Väljasuretavad lõivud on lubamatud. Juhul, kui ka konkreetsel juhul ei ole kaebuse esitajal tegelikult võimalik riigilõivu tasuda, jääb tema kohtutee pelgalt lõivu mittetasumise tõttu pooleli ning talle Põhiseadusega antud õiguskaitse võimalused kasutamata. Sellisel juhul on konkreetne riigilõiv menetlust väljasuretav.

**95.** Tõin oma kirja p-s 52 välja, et küsimus riigilõivu proportsionaalsusest tõusetub juhul, kui selle suurus ületab teatud ühiskonna taluvuse piiri või on konkreetse juhtumi asjaoludel liiga kõrge. Lisaks avaldasin kirja p-s 79 kahtlust, kas riigilõivu suurusel ja selle tasumise kohustusel on menetlusökoonoomia saavutamisel üldse tõsikindel põhjuslik seos või seisneb kohtusse pöördumise osakaalu muutus, kohtute töökoormuse tõus ja menetluste venimine milleski muus.

<sup>66</sup> RKÜKo 22.03.2011, [3-3-1-85-09](#), p 75.

<sup>67</sup> RKÜKo 12.04.2011, [3-2-1-62-10](#), p 48.3.

<sup>68</sup> BVerwG, 15.07.1988, tutvustatud T. Franz. Gewinnerzielung durch kommunale Daseinsvorsorge. Mohr Siebeck, 2005, lk 379-380.

<sup>69</sup> H. Krapf. Verkehrslenkung durch Abgaben. Münster, 2001, lk 118.

**96.** Riigikohus tõi oma 12.04.2011 otsuses välja, et Eestis on vähemalt rahaliste nõuete puhul Euroopa Liidu riikidest proportsionaalselt kõrgeimad kohtukulud, sh lõivud.<sup>70</sup> Antud tõdemuse juures tuleb arvesse võtta lisaks ka sissetulekute suuruste erinevused Eestis vm heaoluriikides (võivad olla mitmekordsed). Statistikaameti andmetel oli 2009. aastal keskmine Eesti brutopalk 12 227 krooni<sup>71</sup>, samas palga alammäär 4350 krooni. Nii on käesoleval juhul 130 000 kroonise riigilõivu näol tegemist rohkem kui 10-kordse Eesti keskmise palga ning ligi 30-kordse miinimumpalga suuruse summaga.

**97.** Menetlusökonoomia 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. Õigusriik ei ole mõeldav, kui osade õigussubjektide suhtes oleks lubatud kalduda kõrvale kõigi protsessipõhiõiguste aluseks oleva fair trial'i põhimõttest.

**98.** Märgin täiendavalt, et ülemäära kõrged riigilõivud võivada endaga kaasa tuua olukorda, kus õigusemõistmine on kättesaadav kas majanduslikult hästi kindlustatud või vähekindlustatutele. Esimesel juhul on isikud võimelised riigilõivu tasuma, teisel juhul on isikutel võimalik taotleda menetlusabi. Nende kahe grupi vahele jääb lisaks väga suur hulk nn tavalisi inimesi, kellele ei pruugi kõrge riigilõivu tõttu olla kohtusse pöördumine võimalik, kuid kes ei vasta enam ka menetlusabi saamise tingimustele. Rõhutan veelkord, et välistada tuleb olukord, kus isikud loobuvad kasutamast oma Põhiseadusest tulenevat õigust pöörduda õiguste ja vabaduste rikkumisel kohtusse selleks tehtavatest kulutuste tõttu.

**99.** 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.

**100.** Leian oma abstraktse normikontrolli tulemusena, et halduskohtumenetluses, mille käigus peab saama kontrollida avaliku võimu tegevust nii ilmselge rikkumise kui ka rikkumise kahtluse korral, on RLS § 56 lg 11 ning lisa 1 viimane lause (01.01.2009-31.12.2010 kehtinud redaktsioonis) nende koostoimes ebamõõdukas osas, milles nõuab 130 000 kroonise riigilõivu tasumist.

**101.** Asudes seisukohale, et RLS § 56 lg 11 Lisa 1 koostoime regulatsioon on Põhiseadusega vastuolus, ei kuulu see kohaldamisele. Sellisel juhul peab kohus määrama põhiseaduspärase suurusega riigilõivu (mille valguses saab kaaluda menetlusabi piirangute põhiseaduspärasust). Riigikohus on mitme lahendi puhul kasutanud lähima regulatsiooni põhimõtet. Konkreetsel juhul näen selleks kaks võimalust. Esiteks saab kohus riigilõivu määramise põhimõtet muutmata valida RLS Lisa 1 tsiviilkohtumenetluse jaoks kehtivate lõivumäärade alusel arvutatava riigilõivu (ilmselt siis nõudelt kuni 2 500 000 krooni arvutatud riigilõivu 115 000 krooni). Teiseks võib lähtuda RLS §-s 56 sisalduvates haldusasjades kaebeõiguse kasutamiseks riigilõivu tasumise muudest juhtudest:

- halduskohtule kaebuse esitamisel üldjuhul tasutakse riigilõivu 250 krooni (lg 10),
- kaebuse esitamisel mittevaralise kahju hüvitamiseks, kui nõutava hüvitise summa jäetakse kaebuses märkimata ning taotletakse õiglast hüvitist kohtu äranägemisel, tasutakse riigilõivu 5000 krooni (lg 12).

<sup>70</sup> RKÜKo 12.04.2011, 3-2-1-62-10, p 48.3.

<sup>71</sup> „Keskmine brutokuupalk ja kuutööjõukulu, aasta“ Eesti Statistika. Kättesaadav <http://www.stat.ee/34207>

**102.**Minu hinnangul võimaldavad väljatoodud normid määrata kohtul riigilõivu suuruse ka konkreetse kohtuasja jaoks. Seejuures sõltub menetlusabi vajadus ning selle saamise tingimuste põhiseaduspärasus või –vastasus kohtu määratavast riigilõivust.

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Indrek Teder