



ÕIGUSKANTSLER

Esimees Märt Rask  
Riigikohus  
info@riigikohus.ee

Teie 20.12.2011 nr 3-2-8-1-952-11  
Õiguskantsler 20.01.2012 nr 9-2/120079/1200329

### **Arvamus riigilõivuseaduse § 56 lg 1 ja lisa 1 põhiseadusele vastavusest**

Austatud Riigikohtu esimees

Pöördusite minu poole ja küsisite tsiviilasja 3-2-1-67-11 raames arvamust hagi esitamise ajal 10.09.2010 kehtinud riigilõivuseaduse (RLS) § 56 lg 1 ja lisa 1 vastavusest Eesti Vabariigi põhiseadusele (Põhiseadus või PS) osas, mis nõuab 5 989 867,75 krooni maksva hagihinna puhul riigilõivuna 220 000 krooni tasumist.

**Leian, et konkreetse normikontrolli raames oli hagi esitamise ajahetkel kehtinud RLS § 56 lg 1 ja lisa 1 koostoime regulatsioon, mille kohaselt tuli hagihinnaga kuni 6 000 000 tasuda riigilõivu 220 000 krooni, vastuolus PS §-s 11 sisalduva proportsionaalsuse põhimõttega, seda ka olukorras, kus hageja majanduslik seisund võimaldab nõutud riigilõivusumma tasumist.**<sup>1</sup>

Selgitan oma seisukohti alljärgnevalt.

#### **I Vaidlusalused sätted**

Riigilõivuseadus (10.09.2010 seis)

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

(1) Hagiavalduse esitamisel tasutakse riigilõivu lähtuvalt hagihinnast käesoleva seaduse lisa 1 järgi või kindla summana.

[---]

---

<sup>1</sup> Meenutan, et asusin oma 31.01.2011 täiendavas arvamuses nr 9-2/101892/1007645 Riigikohtule seisukohale, et apellatsioonkaebuse esitamisel nõutav riigilõivu summa 220 000 krooni tsiviilasja hinna puhul 5 446 833,44 krooni on vastuolus PS §-s 11 sisalduva proportsionaalsuse põhimõttega. Oma 08.03.2011 arvamuses nr 9-2/110349/1101223 asusin seisukohale, et kõrge riigilõiv ei ole Põhiseadusega kooskõlas, seda ka olukorras, kus kohtusse pöördujal on olemas vara, mida realiseerides oleks võimalik nõutud riigilõivu tasuda. Ka Riigikohus asus sarnasele seisukohale ning tunnistas riigilõivu suuruse põhiseadusvastaseks (RKPJKo 14.04.2011 [3-4-1-1-11](#)).

## Lisa 1

Tsiviilasja hind kuni, k.a	Riigilõivu täismäär
5 000 000	200 000
6 000 000	220 000

”

## II Õiguskantsleri seisukoht

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

1. Asjassepuutuvaks sätteks on Riigikohtu tsiviilkolleegiumi arvates RLS § 56 lg 1 ja lisa 1 osas, milles viidatud sätete kohaselt tuli hagi esitamisel tsiviilasjas hinnaga kuni 6 000 000 krooni tasuda riigilõivu 220 000 krooni.

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. Harju Maakohus jättis rahuldamata hageja menetlusabi taotluse ning andis tähtaja riigilõivu tasumiseks. Hageja riigilõivu ei tasunud ning kohus jättis hagi menetlusse võtmata ning tagastas selle hagejale.<sup>2</sup> Hageja esitas määruskaebuse, milles vaidlustas Harju Maakohtu määruse täies ulatuses. Tallinna Ringkonnakohtus<sup>3</sup> jättis määruskaebuse rahuldamata. **Põhiseaduslikkuse järelevalve asjas oleks põhivaidluseks seega menetlusabi saamise võimalus.**

4. Õigusselguse tagamise eesmärgil loetakse **asjassepuutuvaks ka need sätted, mis on tihedas seoses kohaldatud normiga** ning võivad kehtima jäädes tekitada ebaselgust õigusliku tegelikkuse suhtes.<sup>4</sup> **Riigilõiv ja menetlusabi on omavahel tihedalt ja olemuslikult lahutamatult seotud küsimused.** Ka Riigikohtu enda seisukoha järgi tekib menetlusabi küsimus alles siis, kui on selge, et riigilõiv on põhiseaduspärase suurusega.<sup>5</sup> Samuti on Riigikohus asunud seisukohale: „Hindamaks [...] tasumisele kuuluvast riigilõivust menetlusabi korras vabastamise regulatsiooni põhiseaduspärasust, tekib paratamatult küsimus, kas riigilõiv, mille tasumiseks menetlusabi taotletakse, on põhiseaduspärane. Ebamõistlik oleks esmalt kontrollida põhiseaduse aspektist, kas hageja peab saama menetlusabi 945 000 krooni tasumiseks, ja seejärel võimalikus teises menetluses, kas sellise lõivu nõudmine on üldse põhiseaduspärane, eriti kui hageja on nõutava lõivu põhiseaduspärasuse varem vaidlustanud.“<sup>6</sup>

5. Loen seega **asjassepuutuvateks normideks** nii riigilõivu suurust määratleva RLS § 56 lg 1 ja lisa 1 koostoime regulatsiooni ning menetlusabi piirangu sätestava TsMS § 182 lg 2 p 2. Sätete kehtetuse korral peaks kohus asja lahendades otsustama teisiti kui nende kehtivuse korral.

<sup>22</sup> Harju Maakohtu 04.10.2010 määrus menetlusabi rahuldamata jätmisest ja riigilõivu täies mahus tasumise kohustamiseks.

<sup>3</sup> Tallinna Ringkonnakohtu 06.01.2011 määrus määruskaebuse rahuldamata jätmisest.

<sup>4</sup> RKPJKo 18.06.2010, [3-4-1-5-10](#), p 36.

<sup>5</sup> RKPJKo 19.04.2011, [3-4-1-13-10](#), p 52.

<sup>6</sup> RKÜKo 12.04.2011, [3-2-1-62-10](#), p-d 29 ja 30

6. Analüüsin järgnevalt esiteks riigilõivu suuruse põhiseaduspärasust, kuna menetlusabi küsimus ja vajadus saab tekkida alles siis, kui on selge, et riigilõiv ise on põhiseaduspärase suurusega.

7. Riigikohtu tsiviilkolleegium tõstatas oma 19.12.2011 määruse 3-2-1-67-11 punktis 11 küsimuse laiendavast asjassepuutuvusest ja põhiseaduslikkuse järelevalve lubatavusest. Leian, et käesoleval ajal on riigilõivud kohtusse pöördumisel üleüldiselt ülemäära kõrged. Seoses sellega on kaasnenud kestev erandlik (ulatuslik) olukord, mil on põhjendatud kohtu aktiivsus põhiõiguste tegelikul tagamisel. Seetõttu tunnustan Riigikohtu senist tegevust nt kohtuasja lubatavuse aluste erandlikul laiendamisel ning leian, et ka muudel kaheldavatel juhtudel on põhjendatud tõlgendada menetlusnorme kohtusse pöörduja kasuks. Seda vähemalt nii kaua, kuni Riigikogu astub reaalseid samme olukorra muutmiseks ja riigilõivude vähendamiseks.

## 2. RLS § 56 lg 1 ning lisa 1 koostoime vastavus Põhiseadusele

8. Põhiseaduspärasuse hindamisel määratlen esiteks, millist põhiõigust riigilõivu tasumise kohustus riivab, mis on antud juhul kohtumenetluse olemuseks ja eesmärgiks ning seejärel seda, kas kõnealune riive (riigilõivumäär) vastab Põhiseaduse nõuetele.

### 2.1. Kohtumenetlus, asjaomane põhiõigus ja selle riive

9. Põhiseaduse § 15 lg 1 lauses 1 ettenähtud kohtutee garantii on sõltumatute kohtute tagatava õiguskaitse keskne idee, mis annab igäühele õiguse pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse. Kohtu menetlus on ka õigusriigi keskne põhimõte, selle nurgakivi ja ka õigus, milleta õigusriik,<sup>7</sup> demokraatia ja omariiklus ei saa eksisteerida.

10. Õigusemõistmine on üheltpoolt võimu väljendus ja ka võimu (riigi) ainuõigus, ning teiselt poolt institutsioon, mis tagab kodaniku 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. Kodanik ei osta riigilt õigusemõistmise teenust, vaid vastupidiselt – kohtumenetlus on riikliku võimu teostamine (kodanike õiguste tagamine), kus riik ei luba omakohut, vaid loob reaalse võimaluse vaidluste rahumeelseks lahendamiseks ausa õigusemõistmise reeglite kohaselt<sup>8</sup> ning kohtuotsuste täitmiseks. Õigusemõistmise suurem eesmärk on tugev õigusriik, õigusrahu ja isikute usaldus õigusriigi toimimisse, mis on ühtlasi üks Põhiseaduse järku väärtustest ja ka kaalukas avalik huvi.

11. Kõige üldisem, kuid samas ka kõige olulisem õigusemõistmisele juurepääsunorm on PS § 15 lg 1 lause 1, mis annab **igäühele** õiguse pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse.

12. Esimese astme kohtule juurdepääsuõiguse näol on tegemist nn absoluutse ehk nullreservatsiooniga põhiõigusega, 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 kaitsmiseks). Muud ratsionaalsena tunduvad põhjused, eesmärgid ja kaalutlused kohtusse pöördumise õiguse piiramist õigustada ei saa.

<sup>7</sup> Kommentaar §-le 15 – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Juura 2008, p 1.2., lk 163.

<sup>8</sup> R. Maruste. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja –vabaduste kaitse. Tallinn 2004, lk 108.

**13.** 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.<sup>9</sup> Õigussüsteem koos selle rakenduspraktikaga peab tõhusa kaitse reaalselt ka igaühele kindlustama.

**14.** 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.

**15.** 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.

## **2.2. Kohtusse pöördumise õiguse riive põhiseaduslik õigustus**

**16.** Regulatsioon, mille kohaselt tuli hagi esitamiseks RLS § 56 lg 1 ja lisa 1 koostoimest tulenevalt tasuda hagihinna puhul 5 989 867 krooni riigilõivu 220 000 krooni, peab olema formaalselt ja materiaalselt Põhiseadusega kooskõlas.

**17.** 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.<sup>10</sup> Eeltoodu alusel on RLS § 56 lg 1 ja lisa 1 koostoime regulatsioon formaalselt Põhiseadusega kooskõlas.

**18.** 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.

### *Riigilõivu eesmärgi legitiimsus*

**19.** Riigilõivu üldiseks eesmärgiks on kaasa aidata sellele, et õigusemõistmine tervikuna ja ka konkreetse õigusvaidluse lahendamisel toimuks mõistliku aja jooksul ning menetlusosaliste õigused oleksid kaitstud kogu menetluse vältel (sujuv kohtumenetlus). Riigilõivu suurus peaks ära hoidma kergekäeliselt või pahatahtlikult esitatud kaebused ja hagid.

**20.** Olen oma varasemates arvamustes Riigikohtule ja viimati ka Riigikogule tehtud ettekandes<sup>11</sup> rõhutanud, et riigilõivu eesmärkidena võib nimetada nii menetlusökonomiat kui ka riigieelarvele

<sup>9</sup> RKÜKo 16.05.2008, [3-1-1-88-07](#), p 41.

<sup>10</sup> Tsiviilkohtumenetluse seadustiku ja sellega seotud seaduste muutmise seadus (194 SE). Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems&emshelp=true&eid=240492&u=20110718152326>

<sup>11</sup> Õiguskantsleri 26.09.2011 ettekanne Riigikogule riigilõivude suurusest, lk 6-9. Kättesaadav: [http://www.riigikogu.ee/?page=muu\\_kysimus&op=ems&eid=1407355](http://www.riigikogu.ee/?page=muu_kysimus&op=ems&eid=1407355).

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 tuumikfunksioone, mis tagab üldise õigusrahu riigis, võib eeldada kogu ühiskonna panust selle toimimise tagamisel, mistõttu ei ole üldjuhul õige täiendava ja kõrge lisatasu nõudmine.

*Menetlusökonoomia saavutamiseks kehtestatud riigilõivu määra proportsionaalsus*

**21.** 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.<sup>12</sup> Riigil lasub nn positiivne kohustus luua tingimused, mis võimaldavad Põhiseadusega määratletud õigust (antud juhul kohtusse pöördumise õigust) tegelikult kasutada.

**22.** Konkreetset juhul tuleb välja selgitada, kas menetlusökonoomia tagamiseks oli proportsionaalne regulatsioon, mille kohaselt tuleb oma põhiõiguse realiseerimisel kohtusse hagi esitades tasuda riigilõivu 220 000 krooni.

**23.** Käsitledes riigilõivu piiranguna kohtusse 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.<sup>13</sup>

**24.** 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 õiguskaitsest süsteem 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.

**25.** 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 poole<sup>14</sup> jaoks vähem koormav, s.o seda põhiõigust vähem piirav.

<sup>12</sup> EIK 21.09.2010 otsus asjas Garzić vs. Montenegro (nr 17931/07), p 32.

<sup>13</sup> 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. 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“.

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.“

<sup>14</sup> Kohtumenetluse lõppedes mõistetakse kohtukulud, sh tasutud riigilõiv kaotanud poolelt välja (TsMS § 162 lg 1).

**26.** Põhimõtteliselt võib menetlusökonomia olla tagatud ka konkreetsest riigilõivu suurusest väiksema määraga. Nii võib küsida, kas kaalutlus oma õiguseid kohtus kaitsta on erinev, kui tasutav riigilõiv on 300 000, 200 000, 100 000, 19 000, 17 000, 10 000, 5 000, 3 000, 250 krooni. 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.

**27.** Sarnaselt võib küsida, kas kaalutlus kohtusse pöörduda on erinev, kui riigilõivu suuruse arvutuse aluseks on 0,5; 1; 3 või 5% nõude suurusest. Teatud protsentnõude summast näib lähtuvat ideest, et mida rohkem on rahaliselt kaalul, seda suurema osaga peab riigilõivu tasudes "riskima". Tegelikult 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.

**28.** 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 menetlusökonomia 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 piiramisel ühel hetkel enam erand, nagu see olemasoleva süsteemi juures oli kavandatud.

**29.** Kui seadusandja tahteks on võimaldada menetlusabi andes juurdepääsu kohtule konkreetsetes suuruses riigilõivu mitte tasudes, on seda võimalik teha kohtusse pöördujate õigusi enam tagaval viisil nt riigilõivu määra vähendades. Seadusandja võiks kaaluda lisaks, kas just nõude suurus on argument, mida arvestada kohtusse pöördumise võimaldamisel. Meenutan, et EIK on asunud seisukohale, et asjakohane ei ole riigi väide, justkui oleksid kohtukulud olnud oluliselt väiksemad, kui avaldajad oleksid nõudnud väiksemat kompensatsiooni.<sup>15</sup>

**30.** Käesoleval ajahetkel arvamuse koostamisel võib arvestada ka Justiitsministeeriumi korduvalt väljendatud seisukohtadega, et kehtivaid riigilõive kavandatakse märkimisväärselt vähendada.<sup>16</sup> Eeldatavalt peab Justiitsministeerium võimalikuks saavutada menetlusökonomia ka väiksemate riigilõivudega, kuna samaaegselt on ette nähtud muud võimalused kohtumenetluse lihtsustamiseks ja kiirendamiseks.

**31.** Riigikohus on asunud seisukohale, et riigilõivude alandamine kahjustaks siiski menetlusökonomia eesmärki teiselt poolt, kuna vähendab kaitset põhjendamatute kaebuste eest.<sup>17</sup>

**32.** Leian, et selle kohtu seisukoha juures tuleb silmas pidada, et riigilõivu tasumise kohustus on vaid üks komponent menetlusökonomia saavutamiseks. Kui menetlusökonomia üheks eesmärgiks on vältida põhjendamatute, pahatahtlike kaebuste esitamist, siis selleks on seadusandja juba ette näinud kaebuse läbivaatamata jätmise alused (sh alus, kui juhtum on perspektiivitu, ilmselgelt alusetu või pahatahtlik). Juhul, kui need ei ole piisavad, võib seadusandja kaaluda asja

<sup>15</sup> EIK 01.03.2011 otsus asjas Kaba vs. Turkey (nr 1236/05).

<sup>16</sup> Viimati 16.01.2012 Postimees. Kohtuasjadega seotud riigilõivud võivad alaneda mitu korda: „[---] justiitsministeeriumis valmiva seaduseelnõu kehtestamisel võivad kohtuasjadega seotud riigilõivud alaneda kolm kuni viis korda [---]“. Kättesaadav: <http://www.postimees.ee/704444/kohtuasjadega-seotud-riigiloivud-voivad-alaneda-mitu-korda/>

<sup>17</sup> RKÜKo 14.04.2011, [3-2-1-60-10](#), p 56.



läbivaatamata jätmise aluste laiendamist. Konkreetse kohtuasja puhul kohus muid läbivaatamata jätmise aluseid kohaldanud ei ole.

**33.** Leian, et seadusandjal võib olla võimalik leida menetlusökoonoomia saavutamiseks 220 000-kroonise riigilõivu tasumise kohustusele tõhusaid alternatiive. Seetõttu ei pruugi asjassepuutuv säte olla vajalik proportsionaalsuspõhimõtte tähenduses. Kuna eelnev analüüs ei anna siiski täit vastust riive vajalikkuse kohta, kontrollin järgnevalt ka selle mõõdukust.

**34.** Menetlusökoonoomia on kahtlemata oluline Põhiseaduse järku väärtus ja eesmärk. Selleks, et isikute õiguskaitse oleks tagatud ning õigusemõistmine toimuks mõistliku aja jooksul, on oluline, et kohus ei mattuks tegelike probleemide ja põhivaidluse lahendamise asemel alusetute ja perspektiivitute juhtumite 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.

**35.** Teisalt kätkevad liiga kõrged riigilõivud kohtusse pöördumisel 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 ebaproportsionaalse ja seega põhiseadusvastase riigilõivuga.<sup>18</sup> „[k]ohtusse pöördumisel makstava riigilõivu puhul kehtib põhimõte, et see piirab üldist põhiõigust tõhusale õiguskaitsele ja ausale õigusemõistmisele seda intensiivsemalt, mida suurem ta on.“<sup>19</sup> Riigikohtu hinnangul vähendab menetlusökoonoomia kaalutlust ka see, kui ökonoomia saavutatakse tõenäoliselt eduka kaebuse menetlemata jätmise arvel.<sup>20</sup> Ka EIK on korduvalt rõhutanud, et kõrged riigilõivud ei tohi takistada isiku õigust saavutada oma kaebuse sisuline läbivaatamine.<sup>21</sup>

**36.** Käesoleval juhul on tegemist 220 000 krooni suuruse lõivuga, mis on iseäranis tänast majanduslikku olukorda arvestades märkimisväärne summa (seda nii füüsiliste kui ka juriidiliste isikute jaoks). Pean seda summaks, mille tasumine ei ole valdaval enamusel isikutel majanduslikel põhjustel üldse võimalik. Meenutan, et Riigikohus on asunud seisukohale, et haldusasjas võib ka 200 krooni olla teatud asjaoludel ebaproportsionaalselt kõrge<sup>22</sup> ning et riigilõivu summa 130 000 krooni oli liiga kõrge.<sup>23</sup> EIK on asunud seisukohale, et keskmise aastapalga suurune kohtulõiv on liiga kõrge.<sup>24</sup>

**37.** 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. Tegelik tõde selgub ju alles vaidluse lõpus.

**38.** Piirangu ehk riigilõivu mõistlikkuse ja kaalukuse osas tuleb hinnata ka ühiskonnaolusid, st majanduslikku ruumi, kus õiguslik regulatsioon toimib.<sup>25</sup> Oluliseks aspektiks tuleb käesoleval ajal

<sup>18</sup> RKPJKo 15.12.2009, [3-4-1-25-09](#), p 26.

<sup>19</sup> RKPJKo 17.09.2009, [3-4-1-6-09](#), p 22.

<sup>20</sup> RKÜKo 14.04.2011, [3-2-1-60-10](#), p-d 59 ja 60.

<sup>21</sup> EIK 26.07.2011 otsus asjas Georgel ja Georgeta Stoicescu vs. Rumeenia (nr 9718/03), p-d 69 ja 70.

<sup>22</sup> RKPJKo 17.07.2009 [3-4-1-6-09](#), p 23.

<sup>23</sup> RKÜKo 29.11.2011 [3-3-1-22-11](#)

<sup>24</sup> EIK 24.05.2006 otsus asjas Weissman jt vs. Rumeenia (nr 63945/00), p 39, 40. 19.06.2001 otsus asjas Kreuz vs. Poola (nr 28249/95), p 61 jj.

<sup>25</sup> RKÜKo 12.04.2011, [3-2-1-62-10](#), p 48.3.

pidada üldise majanduslanguse mõju nii inimeste kui ka juriidiliste isikute normaalsele toimetulekule. Kohtuvõim peab pakkuma iseäranis just majanduslanguse ajal ühiskonnale suuremat kaitset ning kindlustama üldist õigusrahu.<sup>26</sup>

**39.** Olukord, kus loobutakse oma rikutud õiguste kaitsest ainuüksi ülemäära kõrge riigilõivu tõttu, on õigusriigile lubamatu. Selline riigilõiv oleks suunatud vaidluste nn väljasuretamisele.<sup>27</sup> Väljasuretavad lõivud on Põhiseadusega vastuolus.

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

**41.** Riigikohus tõi oma 12.04.2011 otsuses välja, et Eestis on vähemalt rahaliste nõuete puhul Euroopa Liidu riikidest proportsionaalselt kõrgeimad kohtukulud, sh lõivud. Selle tõdemuse juures tuleb arvesse võtta lisaks ka sissetulekute suuruste erinevused Eestis vm heaoluriikides (võivad olla mitmekordsed).<sup>28</sup>

**42.** Statistikaameti andmetel oli 2009. aastal keskmine Eesti brutopalk 12230,4 krooni (784 eurot),<sup>29</sup> 2010. aastal 12355,2 krooni (792 eurot) ning 2011. aastal 14242,8 krooni (913 eurot),<sup>30</sup> samas on palga alammäär olnud kogu sellel ajal ca 4336,8 krooni (278 eurot). Nii oli RLS lisas 1 ettenähtud 220 000-kroonise riigilõivu näol 2010.a tegemist rohkem kui 17-kordse Eesti keskmise palga ning rohkem kui 50-kordse miinimumpalga suuruse summaga.

**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.<sup>31</sup>

**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 suures ulatuses oma vara, võtta laenu suures ulatuses või riskida majandusraskustesse sattumisega, millega halvatakse edasine majandustegevus või inimese toimetulek. Käesoleva konkreetse kohtuasja puhul on hageja väitel tal olemasoleva rahasumma näol tegemist kahju hüvitise riigi ebaseadusliku tegevuse heastamiseks. Sellise summa tasumise nõudmine moonutab ühtlasi kahju hüvitamise (heastamise) eesmärki ja olemust.

**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 tasuma riigilõivuks 220 000 krooni, 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

<sup>26</sup> Seda on Riigikohus ka teinud nt kohtuasja lubatavuse aluste erandlikul laiendamisel.

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

<sup>28</sup> RKÜKo 12.04.2011, 3-2-1-62-10, p-d 48.3, 57.4.

<sup>29</sup> „Keskmine brutokuupalk ja kuutööjõukulu, aasta“ Eesti Statistika. Kättesaadav <http://www.stat.ee/34207>

<sup>30</sup> Keskmine brutokuupalk. Eesti Statistika. Kättesaadav: <http://www.stat.ee/pohinaitajad>

<sup>31</sup> EIK 24.05.2006 otsus Weissman and Others vs. Rumeenia (nr 63945/00), p 39, 40.



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, eriti üldteada oleva üldise majanduslanguse ja elatustaseme alanemise tingimustes.

**47.** Minu hinnangul on füüsilise isiku normaalne ja vaba eneseteostus moonutatud, kui oma õiguste kaitsmiseks kohtus (ka tsiviilvaidluse puhul) tuleb enne vaidluse sisulist arutamist realiseerida suures ulatuses oma vara. Kohtusse pöördumine ei ole riigilt avaliku teenuse ostmine, vaid ainus seaduslik võimalus oma olulist põhiõigust realiseerida ja rikutud õigustele kaitset saada. 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 kergekäelised 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.** Leian, 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 (suhe keskmise palgaga, äriühingu osa- või aktsiakapitaliga vm).

**50.** Minu hinnangul saab 220 000 krooni 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.** Leian, et hagi esitamise ajahetkel kehtinud RLS § 56 lg 1 ja lisa 1 koostoime regulatsioon, mille kohaselt tuli hagi hinnaga kuni 6 000 000 tasuda riigilõivu 220 000 krooni, oli vastuolus PS §-s 11 sisalduva proportsionaalsuse põhimõttega.

**52.** Tulenevalt PS § 15 lg 1 ebaproportsionaalse riive kindlakstegemisest ei pea ma vajalikuks käsitleda võimalikku omandiõiguse (PS § 32) riivet. Samuti ei pea ma olukorras, kus riigilõivu määr on ebaproportsionaalselt kõrge, anda hinnangut menetlusabi saamise piirangule.

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Indrek Teder