



ÕIGUSKANTSLER

Minister Kristen Michal  
Justiitsministeerium  
info@just.ee

Teie

nr

Õiguskantsler 27.09.2011 nr 6-1/101159/1104753

## Seisukoht vastuolu puudumisest

Austatud minister

Pöördusin 15.07.2010 kirjaga 6-1/101159/1004142 Justiitsministeeriumi poole küsimuses, mis puudutab riigilõivu suurust pankrotiavalduse esitamisel ja menetlusabi saamise võimalusi.

Justiitsministeerium vastas mulle 12.10.2010 kirjaga 10.1-6/10395 ning esitas põhjalikud selgitused riigilõivu eesmärgist ja vajalikkusest ning menetlusabi tingimustest.

Tutvunud avalduse, Justiitsministeeriumi vastuse ning asjakohase kohtupraktikaga, **leian, et mulle avalduse esitamise hetkel 04.05.2010 oli riigilõivuseaduse (RLS) § 56 lg 7 p 2, mis nõudis pankrotiavalduse esitamiseks 6000 krooni suuruse riigilõivu tasumist, Põhiseadusega kooskõlas.** Mis puudutab tsiviilkohtumenetluse seadustikus (TsMS) ettenähtud menetlusabi andmise piiranguid, siis kuigi TsMS § 182 lg 2 p 1 välistab menetlusabi andmise juhul, kui isiku majanduslik olukord ei vasta sättes nimetatud kriteeriumitele, võimaldab 14.06.2010 jõustunud TsMS § 181 lg 3<sup>1</sup> ikkagi kohtul menetlusabi andmist kaaluda. Seetõttu on ka menetlusabi andmise regulatsioon avaldusaluse juhtumi kontekstis Põhiseadusega kooskõlas.

Selgitan oma seisukohti järgnevalt.

### I Asjakohased õigusnormid

**Riigilõivuseadus (RLS, kehtivus avalduse esitamise ajal 04.05.2010)**

**„§ 56. Hagiavalduse, avalduse ja kaebuse läbivaatamine [...]**

(7) Pankrotiavalduse või muu pankrotimenetlusega seotud avalduse või kaebuse esitamisel hagita menetluses tasutakse riigilõivu:[...]

2) võlausaldaja pankrotiavalduse esitamisel 6000 krooni;“

**Tsiviilkohtumenetluse seadustik (kehtivus alates 14.06.2010)**

**„§ 181. Menetlusabi andmise tingimused**

[...]

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. info@oiguskantsler.ee www.oiguskantsler.ee

(3<sup>1</sup>) 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. [...]

## **§ 182. Füüsilisele isikule menetlusabi andmise piirangud**

[...]

(2) Füüsilisele isikule ei anta menetlusabi, kui:

1) menetskukulud ei ületa eeldatavasti menetlusabi taotleja kahekordset keskmist ühe kuu sissetulekut, mis on arvutatud taotluse esitamisele eelnenud nelja kuu keskmise kuusissetuleku alusel ning millest on maha arvatud maksud ja sundkindlustuse maksed ja seadusest tulenevate ülalpidamiskohustuste täitmiseks ettenähtud summa, samuti mõistlikud kulud eluasemele ja transpordile; [...]"

## **II Analüüs**

1. Avaldusalusel juhul on põhiküsimuseks, kas kuni 31.12.2010 kehtinud RLS § 56 lg 7 punktis 2 sisaldunud pankrotiavalduse esitamiseks nõutud 6000 krooni suurune riigilõivu summa oli ülemäära kõrge, ning sellega seotud kõrvalküsimumuseks, kas TsMS-s sisalduvad menetlusabi andmise tingimused olid piisavad, et tagada kohtusse pöördumise õigus (PS § 15 lg 1 ls 1) tegelikkuses. Leian, et õigusliku hinnangu kujundamisel tuleb mõlemat küsimust käsitleda teineteisega koosmõjus, kuna need moodustavad üksteisest sõltuva tervikliku piirangu kohtusse pöördumisel.

2. Menetlusabi vajadus ning ühtlasi ka küsimus menetlusabi piirangutest tõusetub siis, kui tasuda tulev põhiseaduspärase suurusega riigilõiv on märkimisväärselt suur. Nii tuleb esiteks hinnata, kas riigilõiv on põhiseaduspärase suurusega ning seejärel kaaluda, kas selle tasumine võib olla kohtusse pöördujale majanduslikult võimalik.<sup>1</sup>

### **2.1. Riigilõivu suurus**

3. Hindan järgnevalt, kas Põhiseadusega oli kooskõlas või vastuolus RLS § 56 lg 7 punktis 2 sisalduv pankrotiavalduse esitamiseks nõutav 6000 krooni suurune riigilõivu suurus.

4. RLS § 56 lg 7 punkti 2 ning TsMS menetlusabi võimalustest sõltub kohtusse pöörduja võimalus saada kohtus oma rikutud õigustele kaitset. Isik saab kasutada kohtusse pöördumise õigust üksnes juhul, kui tasub riigilõivu või juhul, kui kohus rahuldab tema menetlusabi taotluse.

5. Avaldusalusel juhul on puudutatud PS § 15 lõikest 1 koosmõjus §-ga 14 tulenev üldine põhiõigus tõhusale õiguskaitsele ja ausale õigusemõistmisele, mis peab tagama õiguste lünkadeta kohtuliku kaitse.<sup>2</sup> Riigikohus on märkinud: „Põhiseaduse §-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

<sup>1</sup> Vt ka RKÜKo 12.04.2011, [2-1-062-10](#), p 52.

<sup>2</sup> Vrd RKÜKm 22.12.2000, [3-3-1-38-00](#), p 15; RKPJKo 09.04.2008, [3-4-1-20-07](#), p 18.

tagab isiku õiguste tõhusa kaitse.”<sup>3</sup> Eelkõige on tagatud õigus pöörduda oma õiguste kaitseks kohtusse. Kohtusse pöördumise õigus on PS § 15 lg 1 esimese lause kohaselt igäüheõigus.

**6.** Käesoleval juhul on kohtusse pöördumise õiguse kasutamine piiratud riigilõivu tasumise kohustuse ning menetlusabi saamise võimatusega. See kohustus mõjutab üldist põhiõigust tõhusale õiguskaitsele ja ausale õigusemõistmisele ebasoodsalt ja järelikult riivab selle õiguse kaitseala.

**7.** Õiguslik regulatsioon, mille kohaselt tuleb kohtusse pöördumiseks tasuda riigilõivu, peab olema formaalselt ja materiaalselt (sisuliselt) Põhiseadusega kooskõlas. Formaalne õiguspärasus eeldab, et sätte kehtestati kõiki üldisi pädevus-, menetlus- ja vorminõudeid järgides ning on õigusselge. Konkreetsel juhul sätte formaalne põhiseaduspärasus kahtlust ei tekita.

**8.** Üldise põhiõiguse tõhusale õigusemõistmisele ja ausale kohtumenetlusele riive sisuline põhiseaduspärasus sõltub kõigepealt sellest, kas riive eesmärk on legitiimne (milleks on antud juhul riigilõiv vajalik), ning seejärel sellest, kas legitiimse eesmärgi saavutamiseks ettenähtud riive on proportsionaalne (miks on riigilõiv just sellises suuruses vajalik).

#### *Riigilõivu eesmärk*

**9.** 2006. aastal Riigikogus menetletud riigilõivuseaduse eelnõu seletuskirjas selgitati, et riigilõivu kehtestamine toimingute eest on viis piiratud isikute ringi huvides täidetavate avalik-õiguslike ülesannete rahastamiseks. 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 kulusi otsustatakse lõivustada ja milliseid finantseerida maksutuludest. Nii on toiminguid, mis on lõivuvabad; on toiminguid, mis on küll lõivustatud, kuid madala lõivumääraga ning ka toiminguid, mille lõiv on märkimisväärselt kõrge. Samas ei ole riigilõivuvabastused üldnormiks, vaid on lõivustamise põhimõtte rangelt erandlikud juhtumid. Seadusandja hinnangul on riigilõivu tasumisest isikud reeglina vabastatud maksevõimelisuse põhimõttest lähtuvalt ja eelkõige toimingutes, mille tegemine on nende jaoks vältimatult vajalik ning kui toimingute tegemiseks on olemas ka kaalukas avalik huvi.<sup>4</sup>

**10.** Nii on riigilõivu üldiseks eesmärgiks riigi tehtava avalik-õigusliku toimingute täielik või osaline hüvitamine. Riigikohus nimetab seda menetlusosaliste õigusemõistmise kulutuste kandmisest osavõtu põhimõtteks ning selle kohaselt ei peaks vähemalt tsiviilasja hagimenetluses riigi teatavaid kulusi teised maksumaksjad üldjuhul finantseerima.<sup>5</sup> Justiitsminister leiab, et tsiviilkohtumenetluses on riigi/kohtu üldiseks 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>6</sup>

**11.** RLS § 56 lg 7 punkti 2 eesmärgidena nimetas seadusandja liigsete ja pahatahtlike kaebuste vältimist ja riigieelarvele täiendavate tulude leidmist.<sup>7</sup>

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

<sup>4</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>5</sup> RKÜKo 12.04.2011, [3-2-1-62-10](#), p-d 45 ja 54.

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

<sup>7</sup> Tsiviilkohtumenetluse seadustiku ja sellega seotud seaduste muutmise seaduse eelnõu (194 SE). Kättesaadav Riigikogu veebilehelt:

**12.** Justiitsministeerium rõhutas, et 2009 sooviti muuta riigilõivumäärad tsiviilasjade kui eraõiguslike vaidluste lahendamisel võimalikult kulupõhiseks. Kui 2007. aastal katsid riigilõivud *ca* kolmandiku tsiviilkohtumenetluse tegevuskuludest, siis riigilõivumäärade muutmise eesmärk oli 2009. aastal katta *ca* 90% maakohutute tsiviilkohtumenetlusele tehtavatest tegevuskuludest. Alates 01.01.2009 kehtivate riigilõivumääradega soovis riik täita oma kohustuse tagada isikutele tõhus õiguskaitse mõistliku aja jooksul.<sup>8</sup>

**13.** Justiitsministeerium vastas mulle antud avaldusega seonduvalt selgituste andmisel, et 2008. aastal tõsteti riigilõiv pankrotiavalduse esitamise eest 6000 kroonini, et tasandada asja menetlemisele riigi poolt tehtavate kulutuste ja riigilõivu suuruse vahet. Vastusest nähtub, et kategoorias „hagimenetlus-pankrotiavaldused“ oli asja lahendamise keskmine tegevuskulu 2008. aastal 7162 krooni ning 2009. aastal 10 622 krooni.<sup>9</sup>

**14.** Justiitsministeerium selgitas lisaks, et riigilõiv võlausaldaja pankrotiavalduse esitamisel on võrdne riigilõivuga tsiviilasjalt hinnaga (nõude suurusega) 30 000 krooni. Pankrotiavalduse esitamine ei peaks ministri sõnul olema võlausaldajale võrreldes hagiavalduse esitamisega märgatavalt odavam, et vältida selliste pankrotiavalduste esitamist, mille eesmärgiks ei ole mitte pankrotimenetluses oma nõude maksmapanemine kõrvuti teiste võlausaldajatega, vaid surve avaldamine nõude rahuldamiseks. Ministeeriumi hinnangul aitab suurem riigilõiv vähendada pahatahtlikke pankrotiavaldusi ja on rakendatav menetlusökonoomia abinõuna.<sup>10</sup> Need võivad kaasa tuua kohtusüsteemi suutmatuse pakkuda isikutele tõhusat õiguskaitset mõistliku aja jooksul. Tagajärjeks on kohtuasjade menetlusaja pikenemine ja kohtutes põhjendamatult tööhulga suurenemine.<sup>11</sup> Viimatinimetatud eesmärki loetakse menetlusökonoomia eesmärgiks.

**15.** Eeltoodu alusel võib RLS § 56 lõikes 7 sisalduva riigilõivu eesmärkideks pidada kohtumenetluse kulude katmist ning liigsete või pahatahtlike pankrotiavalduste vältimist.

**16.** Mõlemad eesmärgid tunduvad mõistlikud. See, kas need õigustavad kohtusse pöördumise õiguse piiramist, sõltub põhiõiguse olemusest.<sup>12</sup> Esimese astme kohtule juurdepääsuõiguse näol on

---

[http://www.riigikogu.ee/?page=en\\_vaade&op=ems&eid=240492&u=20090904153959](http://www.riigikogu.ee/?page=en_vaade&op=ems&eid=240492&u=20090904153959). Vt 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 muudatustepanekuid 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 völdib 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. [...]“ (Arvutivõrgus:

<http://www.riigikogu.ee/?op=steno&stcommand=stenogramm&date=1228305600#pk3204> ). 28.06.2010.

<sup>8</sup> Justiitsministri 16.11.2009 vastus Riigikogu liikmete arupärimisele riigilõivude kohta. Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/?op=steno&stcommand=stenogramm&date=1258373100#pk5182>

<sup>9</sup> Justiitsministri 12.10.2010 kiri nr 10.1.-6/10395 õiguskantslerile.

<sup>10</sup> Samas.

<sup>11</sup> Justiitsministri 13.10.2009 kiri õiguskantslerile nr 10.1.-6/11295.

<sup>12</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.

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). Iseenesest on võimalik õiguse kasutamist reguleerida (nt tähtajad ja nõuded kohtusse pöördumisel), kuid siiski vaid viisil, et igaühe võimalus kohtusse pöörduda ja kohtumenetluses osaleda on tegelikult ja piisavalt tagatud.<sup>13</sup>

**17. Leian, et kohtusse pöördumise õiguse piiramist õigustab menetlusökonoomia.** Liigsete ja pahatahtlike kaebuste vältimine on tulenevalt Põhiseaduse XIII peatükist põhiseaduslikku järku õigusväärtus. Seda seisukohta on toetanud ka Riigikohus.<sup>14</sup>

**18. Riigilõivu käsitlemine riigieelarvele täiendavate tulude leidmise abinõuna võib tunduda mõistlik ja ratsionaalne.** Samas, 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).<sup>15</sup>

**19. Samuti tuleb menetlusosalise õigusemõistmise kulutuste kandmise osavõtu põhimõttesse suhtuda äärmise ettevaatlikkusega.** Esiteks on kohtumenetlus ja õigusemõistmine midagi rohkemat kui riigi pakutav mistahes avalik teenus, mille osutamisel on riigil ulatuslik kaalutlusruum. Õigusemõistmine on riigi üks tuumikfunktsioonidest, mille tagamine on ka üks riigi olulisim ülesanne. Teiseks on kohtusse pöördumise õiguse näol tegemist Põhiseadusega kõrgeimal tasemel kaitstava ja tagatava õigusega. Seadusandja on öelnud, et riigilõivu tasumisest vabastamine on põhjendatud, kui avalik huvi toimingute tegemiseks kaalub üles toimingute tegemisega kaasnevad kulud.<sup>16</sup> Toimiv õigusemõistmise süsteem, mis tagab õigusrahu ja –kindluse, on kogu ühiskonna huvides.

### *Riigilõivu suurus*

**20. Järgnevalt tuleb välja selgitada, kas pankrotiavalduse esitamiseks 6000-krooni suuruse riigilõivu kehtestamine on proportsionaalne menetlusökonoomia eesmärgiga.**<sup>17</sup>

<sup>13</sup> RKHKm 06.09.2007, [3-3-1-40-07](#), p 11: „Kohtusse pöördumise õiguse mõningane kitsendamine on õiguskindluse ja kohtusüsteemi ülekoormuse vältimiseks vajalik“.

<sup>14</sup> RKPJKo 17.07.2009, [3-4-1-6-09](#), p 20, RKÜKo 12.04.2011, [2-1-062-10](#), p 45.

<sup>15</sup> Ka Riigikohus on sõnaselgelt välja öelnud, et kohtulõivu võimalikku eesmärki teenida riigile lisatulu ja finantseerida sellest riigi muid kulusi ei saa lugeda legitiimseks, juhul kui lõiv on suurem, kui see on vajalik menetlusosaliste õigusemõistmise kulutuste kandmise ja menetlusökonoomia tagamiseks. See oleks vastuolus PS §-st 113 tuleneva lõivu olemusega. RKÜKo 12.04.2011, [3-2-1-62-10](#), p 45.

<sup>16</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>17</sup> Vt paljude asemel RKÜKo 03.01.2008, [3-3-1-101-06](#), p 27: „Proportsionaalsuse põhimõtte tuleneb põhiseaduse § 11 teisest lausest, mille kohaselt õiguste ja vabaduste piirangud peavad 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 põhiõiguse sekkumise ulatust ja intensiivsust ning teiselt poolt piirangu eesmärgi tähtsust.“ Seejuures kehtib reegel: „Mida intensiivsem on põhiõiguse riive, seda kaalukamad peavad olema seda õigustavad põhjused.“ Vt: RKPJKo 05.03.2001, [3-4-1-2-01](#), p 17; 09.04.2008, [3-4-1-20-07](#), p 21.

**21.** Selleks, et hinnata 6000-kroonise riigilõivu kehtestamise kui menetlusökoonomia eesmärgi saavutamise vahendi sobivust (kas see soodustab kohtusse pöördumise osakaalu vähenemist), tutvusin 2009. aasta ja 2010. aasta kohtute menetlusstatistikaga.

**22.** Statistikast nähtub, et 2008. aastal saabus kohtutesse 1186, 2009. aastal 1827 ning 2010. aastal 1655 pankrotimenetluse algatamise avaldust.<sup>18</sup>

**23.** Väljatoodud andmete pinnalt ei saa teha järeldust, justkui oleks üldises plaanis riigilõiv soodustanud menetlusökoonomia eesmärgi saavutamist. Pigem võib kohtusse pöördumiste arvu muutuse taga olla hoopis muud põhjused. Leian, et olemasolev statistika ei anna siiski tõsikindlat vastust riigilõivu sobivuse või mitesobivuse kohta. RLS § 56 lg 7 punkti 2 sobivuse hindamisel tuleb arvestada ka menetlusabi võimaluste ja nende praktikas rakendamisega. Leian, et juhul, kui kohtute töökoormus suureneb menetlusabi taotluste läbivaatamise tõttu, võib teatud juhul jõuda järelduseni, et riigilõivude tõstmine menetlusökoonomiat kaasa ei toonud, vaid hoopis suurendas seda.

**24.** Riigilõivu suuruse vajalikkuse hindamisel tuleb kaaluda erinevaid alternatiive ning leida sama tõhusatest abinõudest õiguseid kõige vähem riivav. Nii võib mõelda riigilõivu suuruse vähendamise peale. Samas tooks see kaasa suurema juurdepääsu kohtule ja suurendaks kohtusse pöördumiste, sh alusetute kaebuste arvu. Järelikult ei ole riigilõivu suuruse alandamine sama tõhus abinõu menetlusökoonomia eesmärgi saavutamiseks. Teiseks võib mõelda menetlusabi võimaluste avardamisele. Ka sellisel juhul riivataks inimese kohtusse pöördumise õigust senisest vähem, kuid samas toob selline lahendus kohtutele rohkem tööd kaasa menetlusabi taotluste läbivaatamisega seenduvalt. Seetõttu ei ole ka see lahendus sama tõhus.

**25.** Pean oluliseks tõstatada küsimuse ka 6000-kroonise riigilõivu suuruse mõõdukusest. Riigikohus on öelnud, et kohtusse pöördumise riigilõivude tõstmine kätkeb endas tõsist ohtu õiguskaitse kättesaadavusele. Riigilõiv piirab üldist põhiõigust tõhusale õiguskaitsele seda intensiivsemalt, mida suurem ta on. Kui riigilõivu suurus ei võimalda isikul oma õigusi kohtus realiseerida, on tegu ebaproportsionaalse ja seega põhiseadusvastase riigilõivuga.<sup>19</sup>

**26.** Küsimust riigilõivu proportsionaalsusest ei teki juhul, kui riigilõivu summa on väike või mõistlikus suuruses kohtusse pöörduja jaoks. Probleem tõusetub juhul, kui riigilõivu summa ületab ühiskonna teatud taluvuse piiri või on konkreetse juhtumi asjaoludel liiga kõrge. Kuigi konkreetset juhul ei ole tegemist üldises plaanis ülemäära kõrge riigilõivuga, mille puhul võiks rääkida, et selle maksmine on valdavatel juhtudel võimatu, tuleb siiski arvestada, et mõnikord ei pruugi isikutel olla ka sellise summa tasumine võimalik. Ka avaldaja kirjeldas, et tal puudus sissetulek, mistõttu oli 6000-kroonise riigilõivu maksamise kohustus käsitletav intensiivse riivena kohtusse pöördumisel. Sellisel juhul tuleb kaaluda, kas probleem on riigilõivu tasumises või hoopis menetlusabi mittevõimaldamises.

**27.** Riigikogu on lugenud inimest TsMS § 182 lg 2 p 1 alusel riigilõivu tasumisel maksevõimeliseks juhul, kui menetsluskulud ei ületa isiku kahekordset keskmist ühe kuu sissetulekut, millest on maha arvatud olulisemad esmatarbekulud.<sup>20</sup>

<sup>18</sup> Kohtute statistika. Kättesaadav: <http://www.kohus.ee/10925>

<sup>19</sup> RKPJKo 15.12.2009, 3-4-1-25-09, p 26.

<sup>20</sup> TsMS § 182. **Füüsilisele isikule menetlusabi andmise piirangud**

(2) Füüsilisele isikule ei anta menetlusabi, kui:

1) menetsluskulud ei ületa eeldatavasti menetlusabi taotleja kahekordset keskmist ühe kuu sissetulekut, mis on arvutatud taotluse esitamisele eelnenud nelja kuu keskmise kuusissetuleku alusel ning millest on maha arvatud maksud



28. 2009. aastal oli keskmine Eesti brutopalk 12 227,28 krooni (783,8 eurot) ja 2010. aastal 12 355,20 krooni (792 eurot),<sup>21</sup> ning palga alammäär 4349,28 krooni (278,8 eurot).

29. Eeltoodu andmetest nähtub, et riigilõivu suurus 6000 krooni jääb alla nii keskmise palga kui kahekordse miinimumpalga ulatuse, millest võib järeldada, et enamusel juhtudel peaks kohtusse pöörduja olema võimeline sellist riigilõivu tasuma. Ka seadusandja on öelnud, et kahe kuupalga suurune summa peaks igal inimesel olema võimalik katta oma säästudest või vajaminev raha raskusteta laenata.<sup>22</sup>

30. Menetlusökonoomia põhimõte, mis peaks tagama sujuva kohtumenetluse mõistliku aja jooksul ning vaidluse teise poole õiguste kaitse kergekäeliste või isegi pahatahtlike pankrotiavalduste eest, on oluline.

31. Eitamata kuidagi avalduses tõstatatud küsimuse olulisust, **leian siiski, et riigilõivumäär 6000 krooni pankrotiavalduse esitamiseks on mõistlik ehk proportsionaalne.**

32. Juhul, kui sellises suuruses riigilõivu tasumiseks vahendid puuduvad, peaks kohtusse pöördumise võimaldama menetlusabi. Järgnevalt analüüsingi küsimust menetlusabi võimaluste piisavusest.

## 2.2. Menetlusabi võimalused

33. Kohtusse pöördumisel on isikul üldjuhul kohustus tasuda riigilõivu. Kui see on tema majandusseisundi tõttu võimatu või raskendatud, võib taotleda menetlusabi. Enne seda, kui riigilõivu tasumise küsimus on lahendatud, ei hakka kohus asja sisuliselt läbi vaatama. Järelikult on ka riigi menetlusabi välistamise või saamise tingimuste näol tegemist kohtusse pöördumise õiguse intensiivse riivega.<sup>23</sup>

34. Menetlusabi ei võimaldata igale isikule ja samaväärses ulatuses, vaid riik on loonud kindlad kriteeriumid, millele peab isik menetlusabi saamiseks vastama. Osutan siinkohal veelkord sellele, et riigilõivu tasumine peaks olema reegel ning menetlusabi andmine erand. Antud juhul on menetlusabi saamise võimalused seotud nn sissetulekust lubatud mahaarvatavate kulude loeteluga TsMS § 182 lg 2 punktis 1 („ning millest on maha arvatud maksud ja sundkindlustuse maksed ja seadusest tulenevate ülalpidamiskohustuste täitmiseks ettenähtud summa, samuti mõistlikud kulud eluasemele ja transpordile).

35. TsMS § 182 lg 2 p-s 1 sätestatud ammendava loetelu tõttu keeldus Harju Maakohus 30.04.2010 ning Tallinna Ringkonnakohus 04.06.2010 avaldajale menetlusabi andmisest („... jätnud ... arvestamata kaebaja kulud õigusabile ja kulu seoses isa matusega, kuna nende kulude arvestamine ei tulene TsMS § 182 lg 2 p-st 1.“).

---

ja sundkindlustuse maksed ja seadusest tulenevate ülalpidamiskohustuste täitmiseks ettenähtud summa, samuti mõistlikud kulud eluasemele ja transpordile;“

<sup>21</sup> „Keskmine brutokuupalk ja kuutööjõukulu, aasta“ Eesti Statistika. Kättesaadav <http://www.stat.ee/34207>

<sup>22</sup> Riigi õigusabi seaduse eelnõu (249 SE) seletuskiri. Kättesaadav: <http://web.riigikogu.ee/ems/saros-bin/mgetdoc?itemid=040410004&login=proov&password=&system=ems&server=ragnel1>.

<sup>23</sup> RKTkm 09.11.2010, [3-2-1-95-10](#), p 9.

**36.** Ka avaldaja tõstatab küsimuse sellest, et TsMS § 182 lg 2 p 1 ei näe ette loetelu kõikidest majanduslikku seisundit kajastavatest, vaid üksnes teatud summadest, mida lubatakse sissetulekust maha arvata. Tema hinnangul ei arvestata menetlusabi andmisel kõikide väljaminekutega, mida inimesed igapäevaselt vältimatult teevad (nt tervishoiule ja ravimitele, riietusele, jalanõudele). Selliste kuludena võib lisaks käsitleda nt ka postiteenuse ja sidekulusid, kulutusi hügieenitarvetele, kulutusi töövahenditele vm.

**37.** Pean positiivseks, et avalduse lahendamise aja jooksul on seadusandja täiendanud menetlusabi saamise võimalusi. 12.05.2010 võttis Riigikogu seadusena vastu TsMS § 181 lg 3<sup>1</sup> täienduse järgmises sõnastuses: „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.“ Täiendus jõustus 14.06.2010.

**38.** TsMS § 181 lg 3<sup>1</sup> kohta selgitati seaduse eelnõu seletuskirjas järgmist: „Kui menetlusabi taotluse rahuldamiseks puudub alus taotleja majandusliku seisundi tõttu, võib kohus menetlusabi korras määrata hagiavalduselt või apellatsioonkaebuselt tasumisele kuuluva riigilõivu maksmise osamaksetena, kui kohus leiab, et esitatud hagiavalduselt või apellatsioonkaebuselt tasumisele kuuluv riigilõiv takistab ebamõistlikult isikul tema eeldatava ja seadusega kaitstud õiguse või huvi kaitseks kohtusse pöördumist. Menetlusabi taotluse läbivaatamisel (eraldi taotlust ei esitata) loodud regulatsiooni alusel menetlusabi korras riigilõivu osamaksetena maksmise määramiseks on kohtul diskretsioon otsustamaks, kas avalduselt või kaebuselt hagihinna alusel korraga tasumisele kuuluva riigilõivu summa takistab konkreetse kohtuasja asjaolusid hinnates ebamõistlikult isikul tema eeldatava ja seadusega kaitstud õiguse või huvi kaitseks kohtusse pöördumist. Käsitletud viisil menetlusabi andmiseks ei pea menetlusabi taotleja vastama menetlusabi andmise tingimustele majandusliku seisundi osas, küll aga tuleb kohtul hinnata taotleja menetluses osalemise eeldatavat edukust, asja tähtsust taotlejale ning menetluses osalemise mõistlikkust (TsMS § 181 lg-d 2 ja 3).“ Eelnõu mõjude juures on lisaks välja toodud: "Kohtule antud võimalus määrata hagiavalduse või apellatsioonkaebuse esitamisel menetlusabi korras riigilõivu tasumine kohtu poolt kindlaksmääratud osas või osamaksetena ka juhul, kui taotleja ei vasta menetlusabi andmise tingimustele tema majandusliku seisundi tõttu, tagab senisest parema juurdepääsu õigusemõistmisele, asjades kus tasumisele kuuluv riigilõiv on kohtu hinnangul konkreetse kohtuasja asjaolusid arvestades ebamõistlikult kõrge."<sup>24</sup>

**39.** Nii võib TsMS § 181 lg 3<sup>1</sup> eesmärgiks pidada nn üksikjuhu õigluse tagamist juhul, kui kohtusse pöörduja majanduslik seisund ei ole nii halb, mille puhul oleks seadusandja hinnangul põhjendatud menetlusabi andmine (riigilõivu tasumisest vabastamise näol).

**40.** Riigikohus selgitas oma 31.03.2011 otsuses, et TsMS § 181 lg 3<sup>1</sup> näeb ette erikorra võrreldes menetlusabi andmise üldise korraga. Sätte sõnastuse kohaselt on tegemist menetlusabina määratava abiga, mis seisneb konkreetse menetluskulu – riigilõivu – ajatamises. Säte näeb ette ka eraldi korra majandusliku seisundi hindamiseks: kohus leiab pärast majandusliku seisundi tuvastamist, et taotleja majandusliku seisundi tõttu ei ole alust menetlusabi anda, kuid hindab samas, et tasumisele kuuluva riigilõivu korraga tasumine takistab kohtuasja asjaolusid arvestades ebamõistlikult isiku õigust pöörduda kohtusse. Edasi selgitab kohus, et menetlusabi taotluse läbivaatamisel TsMS § 181 lg 3<sup>1</sup> alusel on menetlusabi korras riigilõivu osamaksetena maksmise

<sup>24</sup> Tsiiviilkohtumenetluse seadustiku ja asjaõigusseaduse muutmise seaduse eelnõu (657 SE) ja seletuskiri. Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems&emshelp=true&eid=886994&u=20101221154147>.



määramiseks kohtul kaalutusõigus, et otsustada, kas avalduselt või kaebuselt hagi hinna alusel korraga tasumisele kuuluva riigilõivu summa korraga maksmise kohustus takistab kohtuasja asjaolusid hinnates isikul ebamõistlikult tema eeldatava ja seadusega kaitstud õiguse või huvi kaitseks kohtusse pöördumist. Samuti tuleneb sättest kohtule otsustusõigus lubada sellises olukorras riigilõivu ajatamist. Riigikohus lisas, et asja tähendus on menetlusosalisele erinev sõltuvalt sellest, kui suure õigushüve üle vaieldakse. Kohtuasja asjaolusid tuleks hinnata laiemalt kui ainult vaidluseseme asjaolusid. Kindlasti on õige hinnata ka kohtuasja menetlemisega seotud asjaolusid. Seega tuleks arvestada ja hinnata põhjusi, mis võivad takistada riigilõivu korraga tasumist, ka siis, kui menetluskulud ei ületa eeldatavasti menetlusabi taotleja kahekordset keskmist ühe kuu sissetulekut, arvestades seadusega lubatud mahaarvamisi. Isik ei tarvitse suuta tasuda riigilõivu korraga erakorraliste väljaminekute tõttu, mis võivad olla ajutised või ka püsivad. Näiteks võivad menetlusabi taotleja igakuised kulud vajalikele ravimitele olla tavapärasest tunduvalt suuremad, mis ei võimalda mõistlikku kokkuhoidu selleks, et riigilõivu korraga tasuda, kuid TsMS § 182 lõige 2 punkt 1 ravimikulud menetlusabi taotleja sissetulekust maha arvata ei luba.<sup>25</sup>

**41.** Tutvusin kohtulahendite elektroonilise infosüsteemi (KIS) vahendusel TsMS § 181 lg 3<sup>1</sup> rakenduspraktikaga, millest nähtub, et antud võimalust on kohtud kasutanud ning andnud menetlusabi ja põhjendanud, miks on jäetud TsMS § 181 lg 2 p 1 kohaldamata.<sup>26</sup>

**42.** Arvestades 14.06.2010 jõustunud TsMS § 181 lõikes 3<sup>1</sup> sisalduvat avarat menetlusabi võimalust, Riigikohtu 31.03.2011 otsuse selgitusi ning sätte rakenduspraktikat, leian, et tänaseks on seadusandja kõrvaldanud TsMS § 182 lg 2 p 1 imperatiivse piirangu ning näinud ette täiendava menetlusabi andmise (küll erandliku) võimaluse. Varasemat õiguslikku regulatsiooni võib pidada kohtusse pöördumise õiguse lihtsaks ja mõistlikuks kasutamiseks ebapiisavaks, mida ilmestab ka avaldusalune juhtum.

### III Kokkuvõte

**43.** Mulle esitatud avalduses kirjeldati, kuidas riigilõivu tasumise kohustuse ning menetlusabi saamise võimatuse tõttu ei olnud võimalik oma õiguseid kohtus kaitsta.

**44.** Analüüsisin esiteks küsimust, kas pankrotiavalduse esitamiseks 6000 kroonise riigilõivu nõudmine on mõistlik või mitte. Leidsin, et kuna antud riigilõivu eesmärgiks on sujuva kohtumenetluse tagamine ning vaidluse teise poole kaitsmine kergekäeliste või ka pahatahtlike kaebuste eest ning antud summa ei ole ülemäära kõrge, siis iseenesest ei ole sellises suurus riigilõivu nõudmine põhiseadusvastane. Juhul, kui siiski esineb olukordi, mil kohtusse pöörduja ei ole suuteline ka sellises suurus riigilõivu tasuma, tõusetub menetlusabi küsimus.

**45.** Analüüsisingi teisena küsimust, kas menetlusabi andmise piirangud võimaldavad kohtusse pöördujale vajalikku abi anda. Kirjeldasin, et kuigi TsMS § 182 lg 2 p 1 välistab menetlusabi andmise juhul, kui isiku majanduslik olukord ei vasta sättes nimetatud kriteeriumitele, võimaldab

<sup>25</sup> RKPJKo 31.03.2011, [3-4-1-19-10](#), p-d 38, 39, 41.

<sup>26</sup> Nt Tallinna Ringkonnakohtu 24.11.2010 määrus 2-09-43774: „Kohus asub seisukohale, et arvestades riigilõivu suurust, taotleja poolt näidatud sissetulekut ja pere ülalpidamiseks vajalikke mõistlikke kulutusi, tuleb [...] võimaldada tasuda riigilõivu kooskõlas TsMS § 181 lg-ga 3<sup>1</sup> igakuiste osamaksetena, [...]“, Tallinna Ringkonnakohtu 31.12.2010 määrus 2-08-6649. Määrused leitavad elektrooniliselt: <http://kola.just.ee/>.

14.06.2011 jõustunud TsMS § 181 lg 3<sup>1</sup> ikkagi kohtul menetlusabi andmist kaaluda. Seetõttu on ka menetlusabi andmise regulatsioon avaldusaluse juhtumi kontekstis Põhiseadusega kooskõlas.

**46.** Soovin lõpetuseks tänada Justiitsministeeriumi ametnikke mulle põhjalike selgituste esitamise eest. Ühtlasi teatan, et lõpetan avaldusaluse küsimuse edasise uurimise.

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Indrek Teder