



Õiguskantsler

Esimees Märt Rask  
Riigikohus  
info@riigikohus.ee

Teie 14.03.2012 nr 4-3-18-12  
Õiguskantsler 10.04.2012 nr 9-2/120407/1201675

**Arvamus riigilõivuseaduse § 57 lõigete 1 ja 22 ning  
lisa 1 Eesti Vabariigi põhiseadusele vastavusest**

Austatud Riigikohtu esimees

Pöördusite minu poole ja küsisite tsiviilasja 2-08-11197 raames arvamust riigilõivuseaduse (RLS) § 57 lõigete 1 ja 22 ning lisa 1 vastavusest Eesti Vabariigi põhiseadusele (Põhiseadus või PS) osas, mis nõuavad vastavalt:

- 216,521,61 eurot maksva apellatsioonkaebuse hinna puhul riigilõivuna 9267,18 euro ning
- 87 646,52 eurot maksva apellatsioonkaebuse hinna puhul riigilõivuna 5432,49 euro tasumist.

**Leian, et konkreetse normikontrolli raames on RLS § 57 lõigete 1 ja 22 ning lisa 1 koostoime regulatsioonid vastuolus PS § 24 lõikes 5 ettenähtud edasikaebeõiguse ning §-s 11 sisalduva proportsionaalsuse põhimõttega.**

Selgitan oma seisukohti alljärgnevalt.

**I Vaidlusalused sätted**

**§ 57. Hagiavalduse, avalduse ja kaebuse läbivaatamine**

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

[---]

(22) Tsiviilasjas tehtud maakohu otsuse peale apellatsioonkaebuse esitamisel tasutakse riigilõivu sama palju, kui tuleb tasuda hagi või muu avalduse esialgsel esitamisel maakohule, arvestades apellatsioonkaebuse ulatust.

Lisa 1 riigilõivuseaduse juurde

RIIGILÕIVU	TÄISMÄÄRAD	AVALDUSE	ESITAMISE	EEST
TSIVIILKOHTUMENETLUSES (EURODES)				

Tsiviilasja hind kuni, k.a	Riigilõivu täismäär
63 911,64 kuni 95 867,46	5 432,49
191 734,94 kuni 223 690,75	9 267,18

## II Õiguskantsleri seisukoht

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

1. Tallinna Ringkonnakohtu arvates on asjassepuutuvaks sätteks RLS § 57 lg 1 ja lg 22 ning lisa 1 koostoime regulatsioon, mis näeb ette riigilõivu määra apellatsioonkaebuse esitamiseks.
2. Säte, mille põhiseaduspärasust Riigikohus hindab, peab olema põhivaidluse lahendamisel asjassepuutuv. Piirav või kohustav norm on asjassepuutuv siis, kui kohus peaks asja lahendades otsustama selle kehtetuse korral teisiti kui selle kehtivuse korral.
3. Tallinna Ringkonnakohus jättis rahuldamata hageja ja vastuhagi esitaja menetlusabi taotlused ja jättis nii ühtlasi ka apellatsioonkaebused TsMS § 340<sup>1</sup> lg 1 alusel käiguta, ning tunnistas kaebuste käiguta jätmise määrustes kohaldamisele kuuluvate riigilõivu määrasid ette nägevad sätted Põhiseadusega vastuolus olevaks. Antud kujul algatas kohus põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse § 9 lg 1 järgi. Lisaks määras ringkonnakohus apellatsioonkaebuselt tasuda tuleva põhiseaduspärase riigilõivu hagejale 5096,95 eurot ja vastuhagi esitajale 2860,05 eurot; ning andis tähtaja riigilõivu tasumiseks.<sup>1</sup> Kohus sedastas, et riigil võimalikult saamata jäänud või apellandilt võimalikult rohkem nõutud riigilõivu küsimus tuleb lahendada pärast õigusnormi põhiseaduslikkuse kontrolli käigus tehtava lahendi jõustumist vastavalt selle tulemusele.
4. Riigikohus on varasemalt selgitanud, et selline kohtu tegevus on õigustatud vajadusest tagada menetlus mõistliku aja jooksul ja võimaldada kohtuasja edasi menetleda ning jõuda ka tsiviilasjas põhimenetluses sisulise lõpplahendini. Samas on Riigikohus möönnud, et kuigi olukord, kus apellatsioonkaebuselt pole enne menetluse võtmist riigilõivu tasutud, on ületatav, tuleks seda siiski vältida, kuna see ei taga menetlusosalisele mh selgust selles, kui palju on vaja kaebuse esitamisel riigilõivu maksta, ja ei võimalda sellest tulenevalt otsustada, kas loobuda kaebuse esimisest või mitte.<sup>2</sup>
5. Kuna ringkonnakohtu määrused puudutavad menetlusabi andmisest keeldumist, oleks **põhiseaduslikkuse järelevalve asjas põhivaidluseks seega menetlusabi saamise võimalus.**
6. Õigusselguse tagamise eesmärgil loetakse **asjassepuutuvaks ka need sätted, mis on tihedas seoses kohaldatud normiga** ning võivad kehtima jäädes tekitada ebaselgust õigusliku tegelikkuse

<sup>1</sup> Elektroonilise kohtuinfosüsteemi andmetel tasus OÜ Kalesseum Ehitus kohtu nõutud riigilõivu 13.03.2012.

<sup>2</sup> RKPJKo 01.11.2011 [3-4-1-17-11](#), p 18.

suhtes.<sup>3</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>4</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>5</sup>

**7.** Loen seega **asjassepuutuvateks normideks** nii riigilõivu suurust määratleva RLS § 57 lg 1 ja lg 22 ning lisa 1 koostoime regulatsiooni ning menetlusabi piirangud sätestavad TsMS § 182 lg 2 p 1 (hageja puhul) ja § 183 lg 1 (vastuhagi esitaja puhul). Sätete kehtetuse korral peaks kohus asja lahendades otsustama teisiti kui nende kehtivuse korral.

**8.** Analüüsin esiteks riigilõivu suuruse põhiseaduspärasust ning juhul, kui riigilõiv on põhiseaduspärase suurusega, ka menetlusabi piirangute õiguspärasust. Menetlusabi küsimus ja vajadus saab tekkida alles siis, kui on selge, et riigilõiv ise on põhiseaduspärase suurusega.

## **2. RLS § 57 lg 1 ja 22 ning lisa 1 koostoime vastavus Põhiseadusele**

**9.** Põhiseaduspärasuse hindamisel käsitlen esiteks riigilõivu tasumise kohustusega riivatavat põhiõigust, kohtumenetluse olemust ja eesmärki ning seejärel seda, kas kõnealune riive (riigilõivumäär) vastab Põhiseaduse nõuetele.

### **2.1. Edasikaebeõiguse ja kohtu menetluse olemus ja olulisus**

**10.** Maakohtu otsuse ringkonnakohtus vaidlustamise näol on tegemist PS § 24 lõikes 5 sisalduva õigusega isiku suhtes tehtud kohtuotsuse peale seadusega sätestatud korras edasi kaevata kõrgemalseisvatele kohtule. PS § 24 lõikes 5 sätestatud edasikaebeõigust võib käsitada ka PS § 15 lõikes 1 ja § 24 lõikes 5 sisalduva kompleksse põhiõiguse - õigusliku konflikti kohtuliku lahendamise õiguse - allsüsteemina.<sup>6</sup> Riigikohus on asunud seisukohale, et PS § 24 lg 5 õiguse näol on tegemist lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõigusega, mida saab seadusega piirata igal põhjusel, mis ei ole Põhiseadusega keelatud.<sup>7</sup> Nii nagu varem, nii soovin ka seekord rõhutada, et ka lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõiguse kasutamise reguleerimisel ja piiramisel tuleb arvestada, et tegemist on siiski kohtu menetlusega, mida peetakse üheks olulisemaks põhiõiguseks ning üldiselt õigusriigi keskseks põhimõtteks, ilma milleta ei saa õigusriik, demokraatia ja omariiklus eksisteerida. Seetõttu tuleb ka õiguse riive põhiseaduspärasust hinnata eeltoodu valguses.

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

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

<sup>5</sup> RKÜKo 12.04.2011, [3-2-1-62-10](#), p-d 29 ja 30.

<sup>6</sup> E. Kergandberg. Kommentaar §-le 24 - Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002, komm 22, lk 219.

<sup>7</sup> RKÜKo 12.04.2011, [3-2-1-62-10](#), p 38.

**11.** Nii nagu PS § 15 lõikes 1, nii on ka PS § 24 lõikes 5 sisalduv kohtutee garantii sõltumatute kohtute tagatava õiguskaitse keskne idee, mis annab igapähele õiguse pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral (kõrgemasse) kohtusse.

**12.** Olen oma varasemates arvamustes väljendanud kohtu erilist olemust ja rolli. Minu hinnangul on viimaste aastate jooksul süvenenud tendents, kus kohtusse pöördumise põhiõiguse kui Põhiseadusega ühe kõrgeimalt kaitstava õiguse kasutamist on hakatud käsitlema kui mistahes avaliku teenuse riigilt ostmisena. Pean seda tendentsi ohtlikuks. Seetõttu soovin ka siinkohal rõhutada, et õigusemõistmine on ühelt poolt oluline (kohtu)võimu väljendus ja ka võimu (riigi) ainuõigus, ning teiselt poolt institutsioon, mis peab tagama isiku ühe olulisema põhiõiguse tegeliku kaitse. Seetõttu ei saa kohtumenetlust määratleda mistahes avaliku (vaidluste lahendamise) teenusena, vaid see on üks olulisematest riigi tuumikfunktsioonidest. Kohtumenetlus on midagi rohkemat kui pelgalt avaliku teenuse osutamine, kus tagatakse tegutsemiseks vajalik kohus, kohtunik lahendab ainult konkreetseid vaidlusi ja otsustab konkreetseid asju. Vastupidi – kodanik ei osta riigilt õigusemõistmise teenust, vaid ta kasutab lisaks poolte endi rahumeelse vaidluse lahendamise võimalusele ning seaduse alusel loodud lepitavale organile (kui see on olemas) riigi poolt ainsat lubatavat vaidluse (rahumeelse) lahendamise võimalust. Kohtumenetlus on riikliku võimu teostamine (kodanike õiguste tagamine), kus riik ei luba omakohut, vaid loob ise reaalse ja ainsa seadusliku võimaluse vaidluste rahumeelseks lahendamiseks ausa õigusemõistmise reeglite 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.

**13.** Leian, et ka edasikaebeõiguse piiramine on lubatav üksnes väga kaalukal põhjusel ning muud ratsionaalsena tunduvad põhjused, eesmärgid ja kaalutlused kohtusse pöördumise õiguse piiramist õigustada ei saa.

**14.** PS §-de 13, 14, 15 ja 24 lg 5 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 realselt ka igapähele kindlustama.

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

**16.** Riigilõivude kasuks otsustamine on seadusandja poliitiline valik, kuid seejuures võivad konkreetset 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 igapähe võimalus kohtusse pöörduda ja kohtumenetluses osaleda oleks tegelikult ja piisavalt tagatud. Nii tuleb igakordselt silmas pidada, et parlament ei kitsendataks kohtusse pöördumise õiguse kasutamise reguleerimisel, selleks tingimuste kehtestamisel ja kohus õiguse rakendamisel PS § 15 lg 1 lause 1 ja § 24 lg 5 koostoime regulatsiooni põhituumas ulatuses, mis moonutaks selle olulisust ja olemust ehk takistaks ülemääraselt õigusemõistmisele juurdepääsu.

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

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

## 2.2. Kohtusse pöördumise õiguse riive põhiseaduslik õigustus

17. Regulatsioon, mille kohaselt tuleb hagi ja vastuhagi esitamiseks RLS § 57 lg 1, lg 22 ja lisa 1 koostoimest tulenevalt tasuda riigilõivu, peab olema formaalselt ja materiaalselt Põhiseadusega kooskõlas.

18. 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. Eeltoodu alusel on RLS § 57 lg 1, lg 22 ja lisa 1 koostoime regulatsioon formaalselt Põhiseadusega kooskõlas.

19. 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*

20. 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.

21. Olen oma varasemates arvamustes Riigikohtule ja ka Riigikogule teatud ettekandes<sup>10</sup> rõhutanud, et riigilõivu eesmärkidena võib nimetada nii menetlusökonomiat kui ka riigieelarvele täiendavate tulude leidmist (tsiviilkohtumenetluse tasuvus, riigi tehtavate kulutuste hüvitamine toimingust huvitatud isiku poolt), **kuid kohtu poole pöördumise õiguse riive õigustamisel on legitiimne üksnes menetlusökonomia**. Arvestades, et õigusemõistmine on üks õigusriigi olulisemaid tuumikfunktsioone, mis tagab üldise õigusrahu riigis, võib eeldada kogu ühiskonna panust selle toimimise tagamisel, mistõttu ei ole üldjuhul õige täiendada ja kõrge lisatasu nõudmine.

22. Mis puudutab apellatsioonistme kohtusse juurdepääsu, siis minu hinnangul ei saa selles kohtuastmes olla „pahatahtlike ja kergekäeliste taotluste“ ärahoidmise eesmärk sama ulatusega mis esimese kohtuastme puhul, kuna selles etapis on esimene kohtuaste juba sellised taotlused suure tõenäosusega menetlusest kõrvaldanud.

23. Asjassepuutuvate riigilõivude väga kõrge määr on teatavasti tingitud seadusandja reaktsioonist 2009. aastal üldisele majanduslangusele. Soovin siinkohal meenutada, et ka varasemalt on seadusandja pidanud sarnast tegevust vajalikuks, s.t riigilõivude tõstmist suurema menetlusökonomia saavutamiseks ja riigikassavahendite suurendamiseks. Toona, s.t 1932. aastal selgitati muudatusi järgmiselt: „Käesolev eelnõu ongi juhitud tahtest teatavat piiri panna seesugustele põhjendamatule protsessidele ja kaebustele ja sellega vabastada kohtuid asjatutest kohtutoimetustest [---]. Kui nüüd arvesse võtta veel riigikassa rasket seisukorda, siis ei oleks põhjust selles eelnõus ettenähtud kohtumaksude kõrgendamise vastu vaielda, seda enam, et need kõrgendused [---] ei ole liiga suured, et nad võiksid kohtu poole pööramist ülearu takistada.“<sup>11</sup> Sellest selgitusest nähtuvalt peeti siis oluliseks arvestada sellega, et lõivude tõstmine ei tooks

<sup>10</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).

<sup>11</sup> Kohtumaksude ja -kulude seaduse muutmise seaduse eelnõu ja seletuskiri. Riigikantselei 1932.a akt nr 1881. Seadusena vastu võetud 18.11.1932 (02.12.1932 RT nr 91, Art 695)

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

*Menetlusökoonoomia saavutamiseks kehtestatud riigilõivu määra proportsionaalsus*

**24.** 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.

**25.** Konkreetset juhul tuleb välja selgitada, kas menetlusökoonoomia tagamiseks on proportsionaalne regulatsioon, mille kohaselt tuleb oma põhiõiguse realiseerimisel kohtusse apellatsioonkaebust esitades tasuda riigilõivu vastavalt 9267,18 ja 5432,49 eurot.

**26.** 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>

**27.** Küsimusele, kas kõrge riigilõiv soodustab menetlusökoonoomiat, 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 õiguskaitseüsteem menetlusökoonoomia 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 menetlusökoonoomia kasvu kaasa ei too, vaid hoopis vähendab seda.

**28.** Piirangu kehtestamisel tuleb püüda leida erinevaid alternatiivlahendusi, millega saavutada püstitatud eesmärk (menetlusökoonoomia) 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 Garzičić 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).



**29.** Põhimõtteliselt võib menetlusökonoomia olla tagatud ka konkreetsest riigilõivu suuruselt väiksema määraga. Nii võib küsida, kas kaalutlus oma õiguseid kohtus kaitsta on erinev, kui tasutav riigilõiv on 90 000, 9 000, 5 000, 3 000, 1000 või 100 eurot. Kui võrrelda suurimat ja väiksemat summat, võib küsimusele vastata jaatavalt. Kui võrrelda aga suurimaid summasid omavahel, siis selline jaatus ei pruugi kehtida. Minu hinnangul ei erine isiku kaalutlus alates piirist, mil riigilõivu suurus ületab mõistliku piiri.

**30.** 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". Tegelikuses võib see kaasa tuua olukorra, kus hoitakse küll ära kergekäelise või pahatahtliku nõude esitamine, kuid samal ajal takistatakse ka põhjendatud nõudega kohtusse pöördumist. Põhiküsimus ja –probleem on siiski tasuda tuleva riigilõivu summas endas.

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

**32.** Kui seadusandja tahteks on võimaldada menetlusabi andes juurdepääsu kohtule konkreetse suurusel 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>

**33.** Arvestades, et 29.03.2012 kiitis Vabariigi Valitsus heaks ja otsustas Riigikogule esitada riigilõivude alandamise ja kohtumenetluse kiirendamise seaduse eelnõu<sup>16</sup>, võib ka käesoleva arvamuse kujundamisel arvestada eelnõu kaalutlusi ja kavandatavaid riigilõive. Nii on eelnõu kohaselt peetud sobivaks, vajalikuks ja mõõdukaks kohtuasjas vaidluse all olevate riigilõivude asemel vastavalt 1200 (5432.49 asemel) ja 2100 (9267.18 asemel) euro suuruseid riigilõive. Muudatusest võib järeldada, et Justiitsministeerium peab võimalikuks saavutada menetlusökonoomia ka väiksemate riigilõivudega, kuna samaaegselt on ette nähtud muud võimalused kohtumenetluse lihtsustamiseks ja kiirendamiseks. Märgin siinkohal, et eelnõus sisalduvad riigilõivu määrad on tunduvalt väiksemad ka nendest konkreetse kohtumenetluse käigus ringkonnakohtu 09.03.2012 määratud lõivudest, mida peab kohus põhiseaduspäraseks (vastavalt 2860.05 ja 5096.95 eurot).

**34.** Leian, et eelnõust nähtub selgelt kaalutlus, et riigilõivu tasumise kohustus on vaid üks komponent menetlusökonoomia saavutamiseks. Lisaks on põhjendamatute, pahatahtlike kaebuste esitamise vältimiseks juba seadusandja ette näinud kaebuse läbivaatamata jätmise alused (sh alus, kui juhtum on perspektiivitu, ilmselgelt alusetu või pahatahtlik) millele lisanduvad tulevikus ka muud menetluse lihtsustamise ja kiirendamise võimalused.

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

<sup>16</sup> [Riigilõivuseaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu](#). Seisuga 02.04.2012.

**35.** Liiga kõrged riigilõivud kohtusse pöördumisel kätkevad endas tõsist ohtu õiguskaitse kättesaadavusele. Riik ei tohi endale lubada olukorda, kus isik jätab oma kohtusse pöördumise õiguse kasutamata liiga kõrge riigilõivu tõttu. Riigikohus on asunud seisukohale, et kui riigilõivu suurus ei võimalda isikul oma õigusi kohtus realiseerida, on tegu ebaproportsionaalse ja seega põhiseadusvastase riigilõivuga.<sup>17</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>18</sup> Riigikohtu hinnangul vähendab menetlusökoonomia kaalutlust ka see, kui ökonoomia saavutatakse tõenäoliselt eduka kaebuse menetlemata jätmise arvel.<sup>19</sup> Ka EIK on korduvalt rõhutanud, et kõrged riigilõivud ei tohi takistada isiku õigust saavutada oma kaebuse sisuline läbivaatamine.<sup>20</sup>

**36.** Käesoleval juhul on tegemist 5432,49 ja 9267,18 euro suuruste lõivudega, mis on Eesti oludes märkimisväärsed summad (seda nii füüsiliste kui ka juriidiliste isikute jaoks) ning mille tasumine ei ole paljudel isikutel majanduslikel põhjustel üldse võimalik. Samuti leian, et ka juhul, kui kohtusse pöördujal oleks võimalik asjassepuutuvad summad nt vara realiseerides hankida, riivaks nii kõrge riigilõivu nõudmine ülemääraselt vaba eneseteostust ja omandipuutumatust. Rõhutasin oma arvamuse alguses, et kohtumenetluses osalemine ei ole riigilt nn heaolu suurendava avaliku teenuse ostmine, vaid oma olulise põhiõiguse realiseerimine seadusandja lubatud viisil (vs omakohus). Leian, et kohtuvõim peab pakkuma iseäranis just majanduslikult raskel ajal ühiskonnale suuremat kaitset ning kindlustama üldist õigusrahu.<sup>21</sup> Olukord, kus loobutakse oma rikutud õiguste kaitsest ainuüksi ülemäära kõrge riigilõivu tõttu, on õigusriigile lubamatu. Selline riigilõiv oleks suunatud vaidluste nn väljasuretamisele<sup>22</sup> ja see oleks Põhiseadusega vastuolus.

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

**39.** Statistikaameti andmetel oli 2009. aastal keskmine Eesti brutopalk 12230,4 krooni (784 eurot),<sup>23</sup> 2010. aastal 12355,2 krooni (792 eurot) ning 2011. aastal 913 eurot,<sup>24</sup> samas on palga alammäär olnud kogu sellel ajal ca 278 eurot. Nii on kõnealuste riigilõivude näol tegemist ca 10-kordse Eesti keskmise palga ning ca 20-kordse miinimumpalga suuruse summaga.

**40.** Menetlusökoonomia 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 hagi loobuma, mis jättis ta ilma õigusest õiglasele kohtumõistmisele.<sup>25</sup>

<sup>17</sup> RKPJKo 15.12.2009, [3-4-1-25-09](#), p 26.

<sup>18</sup> RKPJKo 17.09.2009, [3-4-1-6-09](#), p 22,.

<sup>19</sup> RKÜKo 14.04.2011, [3-2-1-60-10](#), p-d 59 ja 60.

<sup>20</sup> EIK 26.07.2011 otsus asjas Georgel ja Georgeta Stoicescu vs. Rumeenia (nr 9718/03), p-d 69 ja 70.

<sup>21</sup> Seda on Riigikohus ka teinud nt kohtuasja lubatavuse aluste erandlikul laiendamisel.

<sup>22</sup> BVerwG, 15.07.1988, tutvustatud T. Franz. Gewinnerzielung durch kommunale Daseinsvorsorge. Mohr Siebeck, 2005, lk 379-380.

<sup>23</sup> „Keskmine brutokuupalk ja kuutööjõukulu, aasta“ Eesti Statistika. Kättesaadav <http://www.stat.ee/34207>

<sup>24</sup> Keskmine brutokuupalk. Eesti Statistika. Kättesaadav: <http://www.stat.ee/pohinaitajad>

<sup>25</sup> EIK 24.05.2006 otsus Weissman and Others vs. Rumeenia (nr 63945/00), p 39, 40.



**41.** Riigilõivu tasumise kohustus ei tohi moonutada kohtusse pöörduja normaalset elukorraldust ja majandustegevust. Nii ei ole õige, et oma õiguste kaitsmiseks kohtus tuleb enne vaidluse sisulist arutamist realiseerida ulatuslikult oma vara, võtta laenu suures ulatuses või riskida majandusraskustesse sattumisega, millega halvatakse edasine majandustegevus või inimese toimetulek.

**42.** 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.

**43.** Leian, et juhul, kui kohtusse pöörduja peab apellatsioonkaebuse esitamiseks tasuma riigilõivuks vastavalt kas 5432,49 või 9267,18 eurot, siis on tema võimalust oma õigust kohtus kaitsta ebaproportsionaalselt kitsendatud olenemata sellest, kas konkreetsel isikul on vajalik rahasumma või vastavas ulatuses realiseeritav vara olemas ning kas isikul on õigus riigilõivu tasumisel menetlusi saada või mitte. Sedavõrd suure lõivu nõudmine ei ole juba isenesest eesmärgipärane ja avaldab isikule suurt majanduslikku survet kohtusse pöördumisest loobumiseks.

**44.** 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 kohtukulude väljamõistmisel ei eksisteeri riigilõivu algset eesmärki (hoida ära kergekäelised või pahatahtlikud kaebused ja hagid).

**45.** Tõin juba ka eespool välja, et apellatsioonkaebuse esitamisel tuleb lisaks arvestada sellega, et suure tõenäosusega on esimene kohtuaste põhjendamatud, pahatahtlikud ja perspektiivitud juhtumid juba menetlusest kõrvaldanud, mistõttu ei ole riigilõivul enam ärahoidvat eesmärki samas ulatuses. Lisaks tuleb apellatsiooniasemele juurdepääsu mõõdukuse hindamisel arvestada ka asjaoluga, et tegemist on sama suure summa teistkordse tasumise kohustusega.

**46.** Iga üksik riigilõiv ja selle suurus vajab põhjendamist, et see ei oleks suurem kui menetlusökonoomia saavutamiseks minimaalselt vajalik.

**47.** 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.

**48.** Minu hinnangul saab nii 5432,49 kui ka 9267,18 euro suuruse riigilõivu puhul väita, et sääst menetlusökonoomias saavutatakse sellega, et väga suurel osal isikutest puudub üldse reaalne võimalus oma kaalukaid põhiõigusi kohtus kaitsta. Sellisel juhul aga kaalub õigus pöörduda kohtusse menetlusökonoomia üles, mistõttu ei ole eesmärgi saavutamiseks valitud vahend mõõdukas.

**49.** Leian, et RLS § 57 lg 1 ja 22 ning lisa 1 koostoime regulatsioon, mille kohaselt tuleb tasuda riigilõivu vastavalt 5432,49 ja 9267,18 eurot, on vastuolus PS § 24 lõikes 5 sisalduva edasikaebeõigusega ja PS §-s 11 sisalduva proportsionaalsuse põhimõttega.

**50.** Olukorras, kus riigilõivu määr on ebaproportsionaalselt kõrge, ei pea ma vajalikuks anda hinnangut menetlusabi saamise piirangutele.

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Indrek Teder