



ÕIGUSKANTSLER

## ETTEKANNE nr 3

Tallinn

26. september 2011. a.

### **Riigilõivude suurusest**

Olles korduvalt analüüsinud Eesti Vabariigi põhiseaduse (PS või Põhiseadus) § 139 lõigete 1 ja 2 ning õiguskantsleri seaduse § 1 lõigete 1 ja 2 alusel põhiseaduslikkuse järelevalve korras riigilõivuseaduses, tsiviilkohtumenetluse seadustikus ja halduskohtumenetluse seadustikus sisalduvate riigilõivu suuruste mõõdukust ja menetlusabi võimaluste piisavust, juhin Riigikogu tähelepanu sellele, et

**olukorras, kus seadusega kehtestatud üldine riigilõivude tase on märkimisväärselt kõrge, ei ole oma õiguste ja vabaduste kaitseks kohtusse pöördumine kui Põhiseadusega ühe kõrgemal tasemel kaitstud põhiõiguse kasutamine igaühele kättesaadav nagu PS § 15 lg 1 ls 1 ette näeb.**

**Kuna kohtule juurdepääsu kujundab Riigikogu seadustega, on seadusandjal õigus selleks erineva suurusega riigilõive ja menetlusabi saamise tingimusi kehtestada, kuid Riigikogu on seejuures seotud Põhiseaduse piiridega, mille kohaselt on igaühe kohtusse pöördumise õigus üks olulisemaid õiguseid ning õigusemõistmine üks riigivõimu tuumikfunktsioonidest.**

## I Taust

1. 2009. aastal esitasin Riigikohtule arvamuse, milles leidsin, et tsiviilvaidluses kohtusse pöördumiseks 75 000 krooni suuruse riigilõivu nõudmine on Põhiseadusega vastuolus.<sup>1</sup> Riigikohus tunnistas riigilõivu suuruse põhiseadusevastaseks.<sup>2</sup>
2. 2010. aastal esitasin Riigikohtule 3 arvamust, millest kahes leidsin, et Põhiseadusega ei ole kooskõlas nõuda tsiviilvaidluses kohtusse pöördujalt riigilõivu tasumist suurustes 945 000<sup>3</sup> ja 220 000<sup>4</sup> krooni, välistades seejuures menetlusabi saamise. Riigikohus tunnistas mõlemad lõivud ning menetlusabi välistused põhiseadusevastaseks.<sup>5</sup>
3. 2011. aastal olen esitanud Riigikohtule juba 7 arvamust, millest 6 puhul<sup>6</sup> leidsin, et riigilõivu suurus ja/või menetlusabi piirangud on põhiseadusevastased.
4. Asusin Riigikohtule 16.08.2011 saadetud arvamuses seisukohale, et kuni 31.12.2010 kehtinud riigilõivuseaduse (RLS) § 56 lg 11 ning Lisa 1 selle koostoimes oli **Põhiseadusega vastuolus** osas, mis nõudis halduskohtule kahju hüvitamise nõude esitamiseks summas 2 784 489 krooni tasuma **riigilõivu 130 000 krooni**.<sup>7</sup> Samal päeval asusin järgmises arvamuses seisukohale, et RLS § 56 lg 13 ja 18 koostoimes kehtiv regulatsioon on Põhiseadusega vastuolus osas, mis nõudis ringkonnakohtule apellatsioonkaebuse esitamiseks tasuma maksusumma 7 496 182 krooni vaidlustamiseks **riigilõivu 15 000 krooni**.<sup>8</sup> Ka oma kolmandas arvamuses leidsin, et kuni 31.12.2010 kehtinud RLS § 56 lg 11 ja 18 koostoimes kehtiv regulatsioon on Põhiseadusega vastuolus osas, mis nõudis haldusasjas ringkonnakohtule apellatsioonkaebuse esitamiseks nõude suuruses 686 157 krooni **riigilõivuna 34 307,85 krooni** tasumist.<sup>9</sup> 23.08.2011 asusin seisukohale, et RLS § 57 lg 1, lg 22 ja lisa 1 viimase lause koostoime regulatsioon on Põhiseadusega vastuolus osas, mis nõuab apellatsioonkaebuse esitamiseks tsiviilasja hinna 2 219 738,86 eurot puhul

---

<sup>1</sup> Õiguskantsleri 10.11.2009 arvamus nr 9-2/091795/0906855 Riigikohtule. Kättesaadav:

[http://www.oiguskantsler.ee/public/resources/editor/File/Erimenetlused\\_2009/arvamused\\_Riigikohtule/TsMS\\_131\\_lg\\_2\\_ja\\_3\\_koos\\_RLS\\_lisaga.pdf](http://www.oiguskantsler.ee/public/resources/editor/File/Erimenetlused_2009/arvamused_Riigikohtule/TsMS_131_lg_2_ja_3_koos_RLS_lisaga.pdf)

<sup>2</sup> RKPJKo 15.12.2009, 3-4-1-25-09.

<sup>3</sup> Õiguskantsleri 8.12.2010 arvamus nr 9-2/101884/1006979 Riigikohtule. Kättesaadav:

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

<sup>4</sup> Õiguskantsleri 08.12.2010 arvamus nr 9-2/101892/1006998 Riigikohtule. Kättesaadav:

[http://www.oiguskantsler.ee/public/resources/editor/File/ERIMENETLUSED/Arvamused\\_Riigikohtule\\_2010/Riigikohtule\\_arvamus\\_PsJ\\_TsMS\\_182\\_lg\\_2\\_p\\_3.pdf](http://www.oiguskantsler.ee/public/resources/editor/File/ERIMENETLUSED/Arvamused_Riigikohtule_2010/Riigikohtule_arvamus_PsJ_TsMS_182_lg_2_p_3.pdf)

<sup>5</sup> RKÜKo 12.04.2011, 3-2-1-62-10, RKÜKo 14.04.2011: 3-2-1-60-10.

<sup>6</sup> Nendest 4 tsiviilkohtu- ja 3 halduskohtumenetluses.

<sup>7</sup> Õiguskantsleri 16.08.2011 arvamus nr 9-2/111078/1104119. Kättesaadav:

[http://www.oiguskantsler.ee/public/resources/editor/File/ERIMENETLUSED/Arvamused\\_Riigikohtule\\_2011/Riigikohtule\\_arvamuse\\_edastamine\\_RLS\\_56\\_lg\\_11x.pdf](http://www.oiguskantsler.ee/public/resources/editor/File/ERIMENETLUSED/Arvamused_Riigikohtule_2011/Riigikohtule_arvamuse_edastamine_RLS_56_lg_11x.pdf)

<sup>8</sup> Õiguskantsleri 16.08.2011 arvamus nr 9-2/111079/1104120. Kättesaadav:

[http://www.oiguskantsler.ee/public/resources/editor/File/ERIMENETLUSED/Arvamused\\_Riigikohtule\\_2011/Riigikohtule\\_arvamus\\_RLS\\_13\\_ja\\_18.pdf](http://www.oiguskantsler.ee/public/resources/editor/File/ERIMENETLUSED/Arvamused_Riigikohtule_2011/Riigikohtule_arvamus_RLS_13_ja_18.pdf)

<sup>9</sup> Õiguskantsleri 16.08.2011 arvamus nr 9-2/111081/1104121. Kättesaadav:

[http://www.oiguskantsler.ee/public/resources/editor/File/ERIMENETLUSED/Arvamused\\_Riigikohtule\\_2011/Riigikohtule\\_arvamuse\\_edastamine\\_RLS\\_56\\_lg-d\\_11\\_ja\\_18.pdf](http://www.oiguskantsler.ee/public/resources/editor/File/ERIMENETLUSED/Arvamused_Riigikohtule_2011/Riigikohtule_arvamuse_edastamine_RLS_56_lg-d_11_ja_18.pdf)

**riigilõivuna 66 592,16 euro** tasumist.<sup>10</sup> 26.08.2011 asusin seisukohale, et riigilõivu suurust 1 464 599,97 krooni (93 884,60 eurot) arvestades on tsiviilkohtumenetluse seadustiku (TsMS) § 182 lg 2 p 3, mis **välistab mistahes menetlusabi saamise füüsilisele isikule** juhul, kui menetlus on seotud menetlusabi taotleja majandus- või kutsetegevusega ega puuduta tema majandus- või kutsetegevusega mitteseotud õigusi, ebaproportsionaalne ja seetõttu Põhiseadusega vastuolus.<sup>11</sup>

5. Teatavasti asus enamuse eeltoodud konkreetsete juhtumite puhul ka Riigikogu põhiseaduskomisjon seisukohale, et riigilõivud ja menetlusabi mittesaamine on Põhiseadusega vastuolus.<sup>12</sup>

6. Vaadates teisigi hetkel kehtivaid riigilõivuseadusega kohtumenetluste jaoks ettenähtud riigilõive, võib suure tõenäosusega eeldada, et Põhiseadusega ei ole kooskõlas suur osa RLS Lisa 1 tabelis nimetatud summadest (nt tabeli teine veerg alates lõivusummast 2 556,46 kuni summani 19 173,49 eurot ning lisa 1 ülemmäär 95 867,47 eurot). Samuti on probleemsed avaliku võimu kontrollimiseks halduskohtusse pöördumiseks ettenähtud riigilõivud (ennekõike RLS § 57 lg 14)<sup>13</sup> ning lõivud hagita menetluses kohtusse pöördumiseks. Viimasel juhul pöördusin ma 26.09.2011 märgukirjaga justiitsministri poole.<sup>14</sup>

7. Seda, et tänased riigilõivud on valdavalt ülemäära kõrged, võib juba pidada üldteada asjaoluks.

8. Riigikohtule esitatud põhiseaduslikkuse järelevalve taotluste ja põhiseadusevastaseks tunnistatud riigilõivuseaduse ja kohtumenetluse seaduste sätete arv näitab üheselt, et riigilõivude ja menetlusabi kehtiv regulatsioon tuleb süsteemselt üle vaadata. Konkreetsete lõivude korrigeerimine üksiku juhtumite kaupa põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse tulemusena ei ole piisav. 12.04.2011 ütles Riigikohtu üldkogu oma otsuses, et on vajalik kiire analüüsi tegemine riigilõivude regulatsiooni kohta tervikuna ning seadusandja peaks tulevaste vaidluste vältimiseks ja kohtumenetluskulude normaliseerimiseks kiiremas korras üldiselt süstemaatiliselt alandama riigilõivu määrasid.<sup>15</sup> 14.07.2011 teatas justiitsminister, et Justiitsministeeriumis on valmimas riigilõivusid alandav ja kohtumenetlust kiirendav seadusemuudatuste pakett, mis on kavas saata Riigikokku sügisel.<sup>16</sup> Tunnustan justiitsministrit valmisoleku eest kõrvaldada põhiseadusevastane

<sup>10</sup> Õiguskantsleri 23.08.2011 arvamus nr 9-2/111080/1104216. Kättesaadav:

[http://www.oiguskantsler.ee/public/resources/editor/File/ERIMENETLUSED/Arvamusd\\_Riigikohtule\\_2011/Arvamu\\_s\\_RLS\\_57\\_lg\\_1\\_lg\\_22\\_lisa\\_1\\_PSJV\\_menetluses-09.pdf](http://www.oiguskantsler.ee/public/resources/editor/File/ERIMENETLUSED/Arvamusd_Riigikohtule_2011/Arvamu_s_RLS_57_lg_1_lg_22_lisa_1_PSJV_menetluses-09.pdf)

<sup>11</sup> Õiguskantsleri 26.08.2011 arvamus nr 9-2/111082/1104170. Kättesaadav:

[http://www.oiguskantsler.ee/public/resources/editor/File/ERIMENETLUSED/Arvamusd\\_Riigikohtule\\_2011/Arvamu\\_s\\_TsMS\\_182\\_lg\\_2\\_p\\_3\\_PSJV\\_\(2-10-34393\)09.pdf](http://www.oiguskantsler.ee/public/resources/editor/File/ERIMENETLUSED/Arvamusd_Riigikohtule_2011/Arvamu_s_TsMS_182_lg_2_p_3_PSJV_(2-10-34393)09.pdf)

<sup>12</sup> Riigikogu põhiseaduskomisjoni 29.08.2011 arvamusd Riigikohtule: 2.6-3/1121-1, 2.6-3/1123-2, 2.6-3/1122-1, 2.6-3/1178-2.

<sup>13</sup> RLS § 57 lg 14: „(14) Halduskohtule kahju hüvitamiseks või alusetu rikastumise teel saadu tagastamiseks kaebuse esitamisel tasutakse riigilõivu 5 protsenti summast, mille väljamõistmist taotletakse, või vara väärtusest, mille tagastamiseks kohustamist taotletakse, kuid mitte alla 15,97 euro ja mitte rohkem kui sama suure hagi hinnaga hagi esitamisel tsiviilkohtumenetluses.“

<sup>14</sup> Õiguskantsleri 26.09.2011 märgukiri nr 6-1/091421/1104712 justiitsministrile. Kättesaadav: <http://www.oiguskantsler.ee/?menuID=359>

<sup>15</sup> RKÜKo 12.04.2011, 3-2-1-62-10, p 63.

<sup>16</sup> Justiitsminister Kristen Michali 100 päeva. Justiitsministeeriumi 14.07.2011 pressiteade. Kättesaadav: <http://www.just.ee/54685>

olukord. Kuid olukorras, kus vastavasisulist eelnõud ei ole veel esitatud Riigikogule, saadetud arutamiseks Vabariigi Valitsusele ega esitatud isegi kooskõlastamiseks teistele ministeeriumitele ja huvigruppidele, pean vajalikuks juhtida Riigikogu tähelepanu riigilõivude suurusega seonduvale põhiseaduslikule probleemile.

## II Õiguskantsleri analüüs

### *Suur ja väike pilt*

9. Eesti on õigusriik - riik, kus on põhiõigused, võimude lahusus, sõltumatud kohtud ja seadusi järgiv haldus.<sup>17</sup> Õigusriik on üks meie Põhiseaduse printsiipidest, mis on suunatud üksikisiku õiguste ja kogu vabadusliku riigikorra tagamisele. Sõltumatute kohtute tagatava õiguskaitse keskne idee on PS § 15 lg 1 lauses 1 ettenähtud kohtutee garantii, mis annab igaühele õiguse pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse. Kohtu menetlust peetakse üldiselt õigusriigi keskseks põhimõtteks, selle nurgakiviks või ka õiguseks, milleta õigusriik,<sup>18</sup> demokraatia ja omariiklus ei saa eksisteerida.

10. Õigusemõistmine on läbi aegade olnud võimu väljendus ja ka võimu (riigi) ainuõigus, mistõttu ei saa seda 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. Kohtumenetlus on riikliku võimu teostamine, kus riik ei luba omakohut, vaid loob reaalse võimaluse vaidluste rahumeelseks lahendamiseks ausa õigusemõistmise reeglite kohaselt<sup>19</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. Õigusriik on üks Põhiseaduse printsiipidest, mida peab kogu õiguskord ja –praktika toetama.

12. Õigusemõistmise korraldamine ja läbiviimine on reguleeritud Põhiseaduse ja seadustega.

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

14. Esimese astme kohtule juurdepääsuõiguse näol on tegemist nn absoluutse ehk nullreservatsiooniga põhiõigusega,<sup>20</sup> mille piiramiseks Põhiseadus sõnaselgelt võimalust üldse ette

<sup>17</sup> Seejuures on halduse seaduslikkuse tähtsaimaks tagatiseks selle kontrollivõimalus kohtu kaudu.

<sup>18</sup> Kommentaar §-le 15 – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Juura 2008, p 1.2., lk 163.

<sup>19</sup> R.Maruste. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja –vabaduste kaitse. Tallinn 2004, lk 108.

<sup>20</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

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.

**15.** PS §-de 13, 14 ja 15 koostoimena kehtiv õigus kohtulikule kaitsesele 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>21</sup> Õigussüsteem koos selle rakenduspraktikaga peab tõhusa kaitse realselt ka igaühele kindlustama.

**16.** 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.<sup>22</sup>

**17.** 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.

**18.** Esimese astme kohtu otsuse vaidlustamise näol ringkonnakohtus on tegemist PS § 24 lõikes 5 sisalduva igaühe õigusega tema suhtes tehtud kohtuotsuse peale seadusega sätestatud korras edasi kaevata kõrgemalseisvale 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>23</sup> Edasikaebeõigus on lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõigus,<sup>24</sup> mis tähendab, et parlamendil on võimalik kohtumenetlust luues ja kohtul õigust rakendades apellatsioonistme kohtuse pöördumise õigust piirata mistahes kaalutlusel, mis ei ole Põhiseadusega otse vastuolus. Seejuures tuleb silmas pidada, et ka lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõiguse kasutamise reguleerimisel ja piiramisel arvestatakse, et tegemist on kohtu menetlusega, mida peetakse üheks olulisemaks põhiõiguseks, üldiselt õigusriigi keskseks põhimõtteks, selle nurgakiviks või ka õiguseks, milleta ei saa õigusriik,<sup>25</sup> demokraatia ja omariiklus eksisteerida.

**19.** Kohtusse pöördumise õiguse kasutamise on Riigikogu reguleerinud ennekõike kohtumenetluste seadustes ning loonud selleks erinevaid tingimusi ja nõudeid, mida tuleb järgida. Ainult üheks tingimuseks paljude seast, millega peab kohtusse pöörduja arvestama, on riigilõivu tasumise kohustus.

**20.** Riigilõivude kasuks otsustamine on seadusandja poliitiline valik, kuid seejuures võivad konkreetsed riigilõivu määrad olla üksnes kohtule juurdepääsu reguleerivad, mõistlikus ulatuses

---

konkreetsest õigusest on ka parlamendil vastavalt kas ulatuslikumad või piiratumad võimalused (reservatsioonid) õiguse kasutamist piirata.

<sup>21</sup> RKÜKo 16.05.2008, [3-1-1-88-07](#), p 41.

<sup>22</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>23</sup> Kommentaar §-le 24 - Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002, komm 22, lk 219.

<sup>24</sup> RKÜKo 12.04.2011, [3-2-1-62-10](#), p 38.

<sup>25</sup> Kommentaar §-le 15 - Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Juura 2008, p 1.2., lk 163.

juurdepääsu piiravad, mitte aga takistavad. Vaatlen järgnevalt riigilõivu kehtestamise eesmäärke ja seejärel kaalun, millises suuruses lõiv eesmärki soosib ning ei oleks seejuures ülemäära suur.

### *Riigilõivu eesmärgid ja nende kohasus kohtule juurdepääsu reguleerimisel*

**21.** Seadusandja selgituste kohaselt on riigilõivu kehtestamine üldine viis piiratud isikute ringi huvides täidetavate avalik-õiguslike ülesannete rahastamiseks (vrđl maksude kehtestamise peamine eesmärk on vastupidiselt just kogu ühiskonna huvidega seonduvate riiklike ülesannete rahastamine). Riigilõivuseaduse kohaselt kehtestatakse riigilõivumäär lähtuvalt toimingute tegemisega kaasnevatest kuludest (kulupõhimõte). Ometi on seadusandja leidnud, et riigilõivumäära võib kehtestada erandjuhul kulupõhimõttest erinevalt, kui see ei ole alati võimalik või ka põhjendatud. Erandi tegemisel tuleb arvestada kaalukat avalikku huvi, eelkõige sotsiaal- või majanduspoliitilise kaalutluse olemasolu.<sup>26</sup> Samuti on võimalikud riigilõivuvabastused, kuid neid peab seadusandja lõivustamise põhimõtte rangelt erandlikeks juhtumiteks.<sup>27</sup> Seadusandja otsustab, milliseid riigi kulutusi lõivustada ja milliseid finantseerida maksutuludest.<sup>28</sup>

**22.** Nii on riigilõivu üldiseks eesmärgiks riigi tehtava avalik-õigusliku toimingute kulutuste täielik või osaline hüvitamine.

**23.** Seadusandja on kohtusse pöördumisel tasumisele kuuluva riigilõivu eesmärgina nimetanud ka liigsete ja pahatahtlike kaebuste vältimist (et ei protsessitaks protsessimise pärast), maksumaksja raha kokkuhoidmist ja riigieelarvele täiendavate tulude leidmist.<sup>29, 30</sup>

**24.** Justiitsminister kui kohtumenetluste seaduste ettevalmistaja on leidnud, et nt tsiviilkohtumenetluses on riigi/kohtu rolliks õiguskaitse, õigusemõistmise ja õigusrahu pakkumine omavahel kokkuleppele mittejõudnud osapoolte vahel, mistõttu on õigustatud nimetatud teenuse pakkumise eest kuludele vastava hinna küsimine.<sup>31</sup> 2009. aastal riigilõivude tõstmist põhjendas minister: „Soovide ja reaalsuse vastuolu eksisteerib ka riigilõivude puhul. 2009. aastal suurendati riigilõive nii selleks, et muuta need kulupõhiseks, kui ka pragmaatilistel kaalutlustel, et hoida ära suuri palgakärpeid ja koondamisi kohtusüsteemis. Kohtumenetlus ongi kulukas, sest kohtuniku palk on kõrge ning kõik on ühel nõul, et õigust peab mõistma väärikas kohas ja korralike töövahenditega. Selle peab aga keegi kinni maksma. Ja küsimus on selles, kas maksma peab iga maksumaksja – ka see, kes ei vaidle oma tsiviilvaidlusi kohtus – või on õige võtta see raha sellelt, kes vaidleb?“<sup>32</sup>

<sup>26</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>27</sup> Samas. 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>28</sup> Samas.

<sup>29</sup> Tsiviilkohtumenetluse seadustiku ja sellega seotud seaduste muutmise seaduse eelnõu (194 SE) ja seletuskiri. Kättesaadav: [http://www.riigikogu.ee/?page=en\\_vaade&op=ems&eid=240492&u=20101026224901](http://www.riigikogu.ee/?page=en_vaade&op=ems&eid=240492&u=20101026224901).

<sup>30</sup> Halduskohtumenetluse seadustiku 1998.a eelnõu (1047 SE) ja seletuskiri. Kättesaadav: [http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain&content\\_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=983020007](http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain&content_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=983020007)

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

<sup>32</sup> Justiitsministri ettekanne kohtunike täiskogul 11.02.2011. Kättesaadav: <http://www.just.ee/53307>

**25.** Teisalt on justiitsminister rõhutanud, et kohtumenetluses ei ole täielikult kulupõhimõttest lähtuvate riigilõivude rakendamine võimalik. Madalamad lõivud on põhjendatud sellega, et ainult kulupõhimõttest lähtuv riigilõiv muudaks kohtumenetluse paljude isikute jaoks kättesaamatult kalliks. Kohtukaebeõiguse on ministri sõnul eriti oluline põhiõigus, kuna see tagab teiste põhiõiguste tegeliku realiseerimise võimaluse. Kuna riik on monopoliseerinud õigusemõistmise ja kohtuotsuste sundtäitmise, peab võimalus oma õigusi realiseerida olema tagatud kõigile isikutele.<sup>33</sup>

**26.** Oma viimastes arvamustes Riigikohtule põhiseaduslikkuse järelevalve asjades, milles tõusetus liiga kõrge riigilõivu suuruse küsimus halduskohtumenetluses, justiitsminister enam menetluskulude (osalise) kandmise põhimõtet kajastanud ei ole, vaid nimetas antud kohtumenetluse puhul riigilõivu eesmärgiga üksnes menetlusökonomiat.<sup>34</sup>

**27.** Teisena ongi justiitsminister riigilõivu eesmärgina nimetanud kohtumenetlusse sisenemisel menetlusökonomia tagamist. Menetlusökonomia tagamise ühe argumendina tuleks ministri hinnangul vältida põhjendamatute, pahatahtlike jms kaebuste menetlemist, kuna see võib kaasa tuua kohtusüsteemi suutmatuse pakkuda isikutele tõhusat õiguskaitset mõistliku aja jooksul. Tagajärjeks on kohtuasjade menetlusaja pikenemine ja kohtutes põhjendamatult tööhulga suurenemine.<sup>35</sup>

**28.** Kohtud on riigilõivu eesmärgina samuti määratlenud nii toimingute kulutuste hüvitamist kui menetlusökonomiat. Riigikohus on esimest nimetanud menetlusosaliste õigusemõistmise kulutuste kandmisest osavõtu põhimõtteks ning selle kohaselt ei peaks vähemalt (tsiviilkohtumenetluses) hagimenetluses riigi teatavaid kulutusi teised maksumaksjad üldjuhul finantseerima. Samas on Riigikohus rõhutanud, et seda põhimõtet ei saa laiendada selliselt, et sarnaselt peaks menetlusosalised tervikuna finantseerima ka kohtumenetlusi, kus on mängus avalikud huvid, nt lapsi ja perekonda puudutavates vaidlustes, vaidluseid riigiga või ka nt süüteomenetlusi.<sup>36</sup>

**29.** Menetlusökonomiale osutab Riigikohtu sõnul liigsete ja pahatahtlike kaebuste vältimine,<sup>37</sup> kuna riigilõivu tasumise kohustus peaks aitama ära hoida ilmselt põhjendamatute kaebustega

---

<sup>33</sup> Justiitsministeeriumi 05.09.2006 kiri nr 3-3-02/8052 Rahandusministeeriumile, p 43. Kättesaadav eõiguse veebilehelt:

[http://eoigus.just.ee/?act=6&subact=1&OTSIDOC\\_ELEHT=149330&did=144778&kkring=149330&ver=2&nr=1](http://eoigus.just.ee/?act=6&subact=1&OTSIDOC_ELEHT=149330&did=144778&kkring=149330&ver=2&nr=1).

<sup>34</sup> Justiitsministri arvamused Riigikohtule: 19.08.2011 nr 10.1-7/8715, 19.08.2011 nr 10.1-7/8298, 02.09.2011 nr 10.1-7/9079.

<sup>35</sup> Justiitsministri 13.10.2009 kiri õiguskantslerile nr 10.1-6/11295.

<sup>36</sup> RKÜKo 12.04.2011, [3-2-1-62-10](#), p-d 45 ja 54. Vt ka RKHKm 30.05.2011, p 17: „[v]aidlustes riigiga ei saa pidada lubatavaks eesmärki, et kohtumenetluses tehtavad kulud peaksid jääma eelkõige kaebaja kanda. Õigusriigis riigivõimu vastu kohtus vaidlemisel peavad ka teised maksumaksjad teatud osas õigusemõistmise kulutuste kandmises osalema. Selliste vaidluste algatamise tegelik võimalus, õiglase menetlemine ja vastavad kohtulahendid on demokraatliku õigusriigi püsijäämise ja arengu oluliseks tagatiseks.“

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



kohtusse pöördumist.<sup>38</sup> Selle tulemusena ei suurene kohtute töökoormus ja aega saab kasutada isikute olulisi õigusi puudutavate vaidluste lahendamiseks.<sup>39</sup>

**30.** Riigikohus on märkinud, et riigilõivu eesmärgina võib näha ka soovi suunata teatud vaidluste (nt maksuvaidluste) lahendamise kohtueelsesse ja -välisesse vaidemenetlusse, mis on nii riigi kui ka menetlusosaliste vaatepunktist odavam ja kiirem menetlus.<sup>40</sup> Sama lähenemine kehtib ka eraisikute vaidluse lahendamisel, mil esimese sammuna püütakse omavahel lahendus leida ja kokkulepe saavutada. Selline eesmärk suunab isikuid iseseisvale toimetulekule ja vastutusele. Nii eeldatakse nt äriühingu puhul, et tema üldisem eesmärk – teenida kasumit – annab talle võimaluse teenitu arvel oma rikunud õigusi kohtumenetluses kaitsta.

**31.** Euroopa Inimõiguste Kohus (EIK) on riigilõivu eesmärki määratlenud ka kui teise poole õigustatud huvi kaitsmist võimalike korvamatute või tagastamatute kohtukulude eest, ning kui kohtusüsteemi kaitsmist koormavate kaebuste eest.<sup>41</sup>

**32. Vahekokkuvõttena** märkin, et üldiselt võib riigilõivude eesmärgidena nimetada riigi toimingukulude katmist, menetlusökonomiat, teise poole kaitset kaasnevate kulude ja ebamugavuste eest, vaidluse lahendamist kohtuväliselt ning isikute iseseisvat toimetulekut.

**33.** Arvestades, et õigusemõistmisele juurdepääs on üks olulisemaid põhiõiguseid ning õigusrahu on põhiseaduslikku järku väärtus, tuleb kaaluda, kas kõigi eespool nimetatud eesmärkide näol on tegemist sellise tasandi oluliste väärtustega, mis õigustaksid õiguse piiramist, või mitte. Nii on nt Riigikohus varasemalt pidanud lubatavaks üksnes kohtusse pöördumise õiguse mõningast kitsendamist õiguskindluse ja kohtusüsteemi ülekoormuse vältimiseks.<sup>42</sup>

**34.** Riigilõivu käsitlemine riigieelarvele täiendavate tulude leidmise abinõuna võib tunduda mõistlik ja ratsionaalne.<sup>43</sup> 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>44</sup>

<sup>38</sup> RKHKm 11.12.2007, [3-3-1-83-07](#), p 6.

<sup>39</sup> RKPJKo 19.04.2011, [33-4-1-13-10](#), p 54.

<sup>40</sup> RKPJKo 19.04.2011, [3-4-1-13-10](#), p 57.

<sup>41</sup> EIK 31.07.2007 otsus asjas nr 38736/04 FC Mretebi vs. Gruusia, p 48.

<sup>42</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>43</sup> Abinõu tõhusust ilmestab selgitus, mille kohaselt kavandas seadusandja 2011. a riigieelarve vastuvõtmisel, et riigilõivudest moodustavad suurima osa liiklusregistri toimingute riigilõiv (35%) ning teiseks kohtuasjade toimingute riigilõivud (18%)“ 2011. aasta riigieelarve seadus 822 SE III. Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems&emshelp=true&eid=1164515&u=20110825112958> 2012. a riigieelarvesse on kavandatud riigilõivude osakaal 16% ehk 10,75 mln eurot. Kättesaadav: <http://www.fin.ee/riigieelarve-2012>

<sup>44</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 menetlusökonomia tagamiseks. See oleks vastuolus PS §-st 113 tuleneva lõivu olemusega. RKÜKo 12.04.2011, [3-2-1-62-10](#), p 45.



35. Riigikohus on tunnustanud riigilõivu legitiimse eesmärgina menetlusosalise õigusemõistmise kulutuste kandmisest osavõtu põhimõtet tsiviilvaidluste puhul. Kohtu arvates saab Põhiseaduse järgi lubatavaks lugeda eesmärki, et hagimenetluses kantakse vähemalt rahaliste vaidluste puhul riigi tehtavad kulud õigusemõistmisele eelkõige menetlusosaliste endi makstavate lõivude arvel, st teised maksumaksjad ei pea seda menetlust vähemalt üldjuhul finantseerima. Küll ei saa seda põhimõtet laiendada Riigikohtu sõnul selliselt, et sarnaselt peaks menetlusosalised tervikuna finantseerima ka kohtumenetlusi, kus on mängus avalikud huvid, nt lapsi ja perekonda puudutavates vaidlustes, vaidluseid riigiga või ka nt süüteomenetlusi.<sup>45</sup>

36. Leian, et menetlusosalise õigusemõistmise kulutuste kandmisest osavõtu põhimõttesse tuleb suhtuda äärmise ettevaatlikkusega ja seda iseäranis halduskohtumenetluse puhul.<sup>46</sup> Esiteks rõhutasin juba oma analüüsi alguses, et kohtumenetlus on 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. Mis puudutab halduskohtumenetlust, siis tuleb arvestada, et see on menetlus, mis peab ära hoidma ja kõrvaldama väärhalduse ning kus poolte (millest üheks on avalik võim ise) võrdsusest üldjuhul rääkida ei saa. Menetlusosalise õigusemõistmise kulutuste kandmisest osavõtu põhimõtte ei ole ka tsiviilkohtumenetluse kontekstis täielikult relevantne. Seadusandja on öelnud, et riigilõivu tasumisest vabastamine on põhjendatud, kui avalik huvi toimingute tegemiseks kaalub üles toimingute tegemisega kaasnevad kulud.<sup>47</sup> Toimiv õigusemõistmise süsteem, mis tagab õigusrahu ja –kindluse, on kogu ühiskonna huvides, mistõttu kaalub avalik huvi õigusemõistmise toimimiseks üldjuhul üle toimingute tegemisega kaasnevad kulud.

37. **Kokkuvõtvalt** võib riigilõivude kehtestamise eesmärgidena nimetada nii menetlusökonomiat kui ka riigieelarvele täiendavate tulude leidmist, kuid **nii PS § 15 lg 1 kui ka PS § 24 lg 5 kohtu poole pöördumise õiguse riive õigustamisel on nii tsiviil- kui halduskohtus 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 täiendava ja kõrge lisatasu nõudmine.

*Riigilõiv – üks menetlusökonomia saavutamise vahend paljudest*

38. Kuigi analüüsi keskseks küsimuseks on riigilõivud ja nende suurus, tuleb silmas pidada, et riigilõiv on vaid üks komponent paljude seas, millega püüavad seadusandja ja kohus eelmises peatükis nimetatud eesmäärke saavutada.

39. Lisaks riigilõivule soodustavad menetlusökonomiat nt erinevad tähtajad kohtusse pöördumiseks (nt kohtutäituri tegevuse vaidlustamiseks 10 päeva, halduskohtusse pöördumiseks 30 päeva) ning kohtumenetluse käigus oma menetlusõiguste kasutamiseks. Oluliseks tuleb pidada

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

<sup>46</sup> Riigikohus ei ole seda oma seisukohtades sõnaselgelt välistanud. Vt nt kirja p 28 ja allmärkus nr 36.

<sup>47</sup> Riigilõivuseaduse eelnõu seletuskiri, vt allmärkus 26.

ka seda, et kohtul on õigus mitte menetleda ilmselgelt pahatahtlikke, perspektiivituid või kergekäeliselt esitatud juhtumeid. Samuti mõjutab kohtusse pöördumist regulatsioon, mille kohaselt tuleb üldjuhul kohtuvaidluse kaotanud poolel kinni maksta nii enda kui teise poole kantud kulud (s.h tasutud riigilõiv). Lisaks on teatud juhtudel kohtusse pöördumine võimalik ainult advokaadi vahendusel.<sup>48</sup>

**40.** Eeltoodu on siiski vaid osa kõikidest vahenditest, kuidas seadusandja ja kohtud püüavad tagada, et kohtusse jõuavad vaid n-õ tõelised vaidlused ning kohtus ei protsessitaks protsessimise pärast.<sup>49</sup> Nii tuleb menetlusökoonoomia saavutamisel arvestada nende kõigiga ning mitte üht, nt riigilõivu – üle tähtsustada.

**41.** Riigilõivu mõju või selle puudumist menetlusökoonoomiale saab analüüsida olemasoleva kohtustatistika pinnalt. Kasutan näiteks halduskohtusse pöördumise andmeid:<sup>50</sup>

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

**42.** Esimese astme halduskohtu otsuste peale ringkonnakohtusse esitatud kaebuste statistika:<sup>51</sup>

Aasta	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Saabunud kaebuste arv</b>	841 (määrus si 275)	953 (m 343)	950 (m 341)	1250 (m 572)	1060 (403 m)	959 (346 m)	1102	1161	1146	1417 (692 m)
<b>Muut võrreldes eelmise aastaga</b>	30,4%	13,3%	-0,3%	31,6%	-15,2%	-9,5%	14,9 %	5,3%	-1,3%	19,2 %

<sup>48</sup> Vt nt HKMS § 23, TsMS § 423 lg 2 jj.

<sup>49</sup> Sarnaselt on ette nähtud erinevaid võimalusi vaidlust lahendavale kohtunikule kohtumenetluse ohjamiseks (nt menetlusosalise õiguste kuritarvitamise vältimiseks).

<sup>50</sup> I JA II ASTME KOHTUTE STATISTILISED MENETLUSANDMED. Kättesaadavad: <http://www.kohus.ee/10925>

<sup>51</sup> I JA II ASTME KOHTUTE STATISTILISED MENETLUSANDMED. 2008. aasta kokkuvõte. [http://www.kohus.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=45065/2008.stat.kokkuv%F5te\\_avaldamiseks.pdf](http://www.kohus.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=45065/2008.stat.kokkuv%F5te_avaldamiseks.pdf); „I JA II ASTME KOHTUTE STATISTILISED MENETLUSANDMED. 2009. aasta kokkuvõte“. <http://www.kohus.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=49783/I+ja+II+astme+kohtute+menetlusstatistika+2009.a.pdf>; I JA II ASTME KOHTUTE STATISTILISED MENETLUSANDMED. 2010.a kokkuvõte. <http://www.kohus.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=54413/Kohtute+menetlusstatistika.2010.a.pdf>, lk 23.

**43.** Arvestades, et seaduse järgi on riigilõivu suurus esimese astme kohtusse ja ringkonnakohtusse pöördumisel sama, siis nähtub, et täpselt sama suure riigilõivu kehtides vähenes 2001. a esimese astme kohtusse pöördumine 36,6%, kuid suurenes 30,4% võrra ringkonnakohtusse pöördumine; samas 2005. a suurenes 10,7% võrra esimese astme kohtusse pöördumine ning vähenes 15,2% ringkonnakohtusse pöördumise juhtumite arv.

**44.** Arvestades, et 2008. a tõsteti seadusega oluliselt riigilõivumäärasid<sup>52</sup>, oleks riigilõivu ja menetlusökoonomia põhjuslikku seost eeldades pidanud kaebuste arv vähenema. Seda siiski esimese astme kohtu puhul ei juhtunud, ning ringkonnakohtusse pöördumisel oli mõju minimaalne.

**45.** Võib eeldada, et riigilõivu määrade ja kohtusse esitatud kaebuste arvu suurenemise või vähenemise vahel ei olegi märkimisväärset põhjuslikku seost. Põhjus kohtusse pöördumise osakaalu suurenemises või vähenemises ning kohtute töökoormuse tõusus ja languses peitub tõenäoliselt milleski muus (nt kinnipeetavate, ehituse ja planeerimise, sotsiaaldiguse, maksuõiguse vm valdkonna kaebuste arvu suurenemine, inimeste õigusteadlikkuse ja elektroonilise asjaajamise osakaalu suurenemine, menetlusabi saamise võimalused, kohtusisene töö ümberkorraldamine vm).

**46.** Erinevate mõjutegurite olemasolu tuleb teadvustada ning valida nende seast probleemide lahendamiseks tegelikult toimivad lahendused, mis oleks samas kohtusse pöörduja jaoks leebeimad.

**47.** Seda, et menetlusökoonomia tuleb (on võimalik) saavutada ka riigilõivu mitte tasudes, on seadusandja määratlenud nt RLS §-s 22, milles nähakse ette lausa 11 erinevat kohtuasja liiki, mille puhul ning 7 isikute gruppi, kellelt riigilõivu ei võeta. Kõigi nende juhtumite puhul tuleb menetlusökoonomia saavutada muul viisil.

### *Riigilõivu suurus*

**48.** Riigilõivu 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.

**49.** Milline on konkreetset juhul mõistlik ja mõõdukas riigilõivu suurus, on seadusandja määrata. Seejuures ei tohi riigilõivumäär olla ühelgi juhul ülemäära kõrge ning mõjuda kohtumenetlust väljasuretavana, mil õiguste kaitsest loobutakse juba enne vaidluse algust või vaidluse keskel ainuüksi seetõttu, et ei suudeta riigilõivu tasuda. Riigikohus on selgitanud, et on seadusandja otsustada, kas luua süsteem, kus riigilõivud on kõrged ja lisaks on antud võimalus saada vabastust nimetatud riigilõivu tasumisest, või süsteem, kus kaebuselt ei pea tasuma riigilõivu

---

<sup>52</sup> Tsiviilkohtumenetluse seadustiku ja sellega seonduvate seaduste muutmise seadusega tõsteti halduskohtusse pöördumise riigilõiv 80 kroonilt 250 kroonile, tööstusomandi vaidlustes lõivu ülemmäär 3000 kroonilt 5000 kroonile, maksuvaidlustes lõivu ülemmäär 5000 kroonilt 15 000 kroonile. Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/13099767>.

või tasutavad riigilõivud on suhteliselt madalad ning vabastust ei saa. Viimasel juhul oleks tänu majandusseisu kontrolli ärajäämisele tagatud suurem menetlusökonoomia kui esimese variandi puhul. Põhiline on, et seadusandja tagaks tegeliku võimaluse kasutada kohtusse pöördumise õigust.<sup>53</sup>

**50.** 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>54</sup>

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

**52.** Piirangu kehtestamisel tuleb püüda leida erinevaid alternatiivlahendusi, millega saavutada püstitatud eesmärk (menetlusökonoomia) sama tõhusalt ning valida nende seast selline, mis oleks kohtusse pöörduja jaoks vähem koormav, s.o seda põhiõigust vähem piirav.

**53.** Põhimõtteliselt võib menetlusökonoomia olla tagatud ka konkreetsest riigilõivu suurusest väiksema määraga. Nii võib küsida, kas kaalutlus oma õiguseid kohtus kaitsta on erinev, kui tasutav riigilõiv on 19 000, 17 000, 10 000, 5 000, 3 000, 250 või 15 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. Kui vaadata eeltoodud statistikat, siis võiks järeldada, et menetlusökonoomia saavutati enne riigilõivumäära tõstmist 2009. aastal ka madalama lõivumäära puhul.

<sup>53</sup> RKPJKo 19.04.2011, [3-4-1-13-10](#), p 74.

<sup>54</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. Ilmselgelt ebasobiva abinõu korral ei ole vaja kontrollida abinõu vajalikkust ja mõõdukust. [...] Sobiv on abinõu, mis soodustab piirangu eesmärgi saavutamist. Sobivuse seisukohalt on vaieldamatult ebaproportsionaalne abinõu, mis ühelgi juhul ei soodusta piirangu eesmärgi saavutamist. Sobivuse nõude sisuks on kaitsta isikut avaliku võimu tarbetu sekkumise eest. Abinõu on vajalik, kui eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise, kuid isikut vähem koormava abinõuga, mis on vähemalt sama efektiivne kui esimene. Abinõu mõõdukuse üle otsustamiseks tuleb kaaluda ühelt poolt põhiõigusse sekkumise ulatust ja intensiivsust ning teiselt poolt piirangu eesmärgi tähtsust“.

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

**54.** Sarnaselt võib küsida, kas kaalutus 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 tulevas riigilõivu summas endas.

**55.** 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 menetlusökoonomia 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.

**56.** Kui seadusandja tahteks on võimaldada menetlusabi andes juurdepääsu kohtule konkreetses 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. Oma 01.03.2011 otsuses *Kaba vs. Turkey* asus EIK seisukohale, et asjakohane ei ole riigi väide, justkui oleksid kohtukulud olnud oluliselt väiksemad, kui avaldajad oleksid nõudnud väiksemat kompensatsiooni.<sup>55</sup>

**57.** Riigikohus on asunud seisukohale, et riigilõivude alandamine kahjustaks siiski menetlusökoonomia eesmärki teiselt poolt, kuna vähendab kaitset põhjendamatute kaebuste eest.<sup>56</sup>

**58.** Leian, et selle kohtu seisukoha juures tuleb silmas pidada, et riigilõivu tasumise kohustus on vaid üks komponent menetlusökoonomia saavutamiseks (vt analüüsi eelmine osa). Kui menetlusökoonomia 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 läbivaatamata jätmise aluste laiendamist.

**59.** Menetlusökoonomia 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 kaalutus 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.

**60.** Teisalt kätkevad liiga kõrged riigilõivud kohtusse pöördumisel endas tõsist ohtu õiguskaitse kättesaadavusele. Riik ei tohi endale lubada olukorda, kus isik jätab oma kohtusse

<sup>55</sup> EIK 01.03.2011 otsus *Kaba vs. Turkey* (asja nr: 1236/05).

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

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>57</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>58</sup> Riigikohtu hinnangul vähendab menetlusökoonoomia kaalutlust ka see, kui ökonoomia saavutatakse tõenäoliselt eduka kaebuse menetlemata jätmise arvel.<sup>59</sup>

**61.** EIK on korduvalt rõhutanud, et kõrged riigilõivud ei tohi takistada isiku õigust saavutada oma kaebuse sisuline läbivaatamine.<sup>60</sup>

**62.** 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.

**63.** Kohtuvõimu funktsioon on õigusrahu tagamine, mis on ühtlasi üks riigi tuumikfunktsioonidest. Õigusrahu on õigusriigis üks igale isikule algselt ja põhiliselt riigi tagatavatest hüvedest.

**64.** Piirangu ehk riigilõivu mõistlikkuse ja kaalukuse osas tuleb hinnata ka ühiskonnaolusid, st majanduslikku ruumi, kus õiguslik regulatsioon toimib.<sup>61</sup> Oluliseks aspektiks tuleb käesoleval ajal 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.

**65.** Olukord, kus loobutakse riigi tegevuse õiguspärasuse kontrollimisest või oma rikutud õiguste kaitsest ainuüksi ülemäära kõrge riigilõivu tõttu, on õigusriigile lubamatu. Selline riigilõiv oleks suunatud vaidluste nn väljasuretamisele.<sup>62</sup> Väljasuretavad lõivud on Põhiseadusega vastuolus. Kui isikutel ei ole tegelikult võimalik riigilõivu tasuda, jääb kohtutee pooleli ning üksikisikule Põhiseadusega antud põhiõigus kasutamata. Sellisel juhul ongi riigilõivud menetlust väljasuretavad.

**66.** Küsimus riigilõivu proportsionaalsusest tõusetub juhul, kui selle suurus ületab teatud ühiskonna taluvuse piiri või on konkreetse juhtumi asjaoludel liiga kõrge (nt Riigikohtus põhiseadusevastaseks tunnistatud riigilõivu suurus 1,5 mln krooni<sup>63</sup>).

<sup>57</sup> RKPJKo 15.12.2009, [3-4-1-25-09](#), p 26.

<sup>58</sup> RKPJKo 17.09.2009, [3-4-1-6-09](#), p 22.

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

<sup>60</sup> Viimati EIK 26.07.2011. otsus asjas nr 9718/03 Georgel ja Georgeta Stoicescu vs. Rumeenia , p-d 69 ja 70.

<sup>61</sup> RKÜKo 12.04.2011, [3-2-1-62-10](#), p 48.3.

<sup>62</sup> BVerwG, 15.07.1988, tutvustatud T. Franz. Gewinnerzielung durch kommunale Daseinsvorsorge. Mohr Siebeck, 2005, lk 379-380.

<sup>63</sup> RKÜKo 12.04.2011, [3-2-1-62-10](#), p 63.



**67.** 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). Antud kohtuvaidluse puhul leidis Riigikohus, et regulatsioon, mille kohaselt saab kohustust tasuda riigilõivu 3% tsiviilasja hinnast, kuid mitte rohkem kui 1 500 000 krooni, pidada siinses regioonis ja majanduslikus olukorras selliseks, mida tuleb lugeda ebamõõdukaks edasikaebeõiguse piiranguks. Kohus leidis, et riigilõiv 300 000 krooni on sedavõrd suur summa, et see võib takistada ka enda majandushuvides tegutsevat äriühingut ebaproportsionaalselt oma õiguse teostamiseks edasikaebeõigust (lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõigust!) kasutamast.<sup>64</sup>

**68.** Mis puudutab juurdepääsu teise astme kohtule, tuleb silmas pidada, et riigilõivuseadus näeb ette kohustuse tasuda ka apellatsioonkaebuse esitamiseks sama suur riigilõiv, mis tuleks tasuda esimese astme kohtusse pöördumisel. Nii võib kohtumenetlus olla oma õiguste rikkumise taastamisel kokkuvõttes märkimisväärselt kallis. Eeltoodut arvestades tuleb parlamendil kaaluda ka seda, et esimesele kohtastmele juurdepääsemiseks nõutav riigilõiv, mis on põhiseaduspärase suurusega, ei pruugi seda olla ringkonnakohtusse pöördumisel, kuna kogusumma võib osutuda ülemäära kõrgeks.

**69.** Statistikaameti andmetel oli 2009. aastal keskmine Eesti brutopalk 783,8 eurot,<sup>65</sup> 2010. aastal 792 ning 2011. aastal 913 eurot,<sup>66</sup> samas on palga alammäär olnud kogu sellel ajal ca 278 eurot. Nii on nt RLS Lisas 1 ettenähtud 19 000-eurose riigilõivu näol tegemist rohkem kui 20-kordse Eesti keskmise palga ning ligi 68-kordse miinimumpalga suuruse summaga. Riigilõivuseadus näeb ette ka võimaluse 95 867,47 euro suuruse riigilõivu määramiseks.

**70.** 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 juhtis tähelepanu asjas *Weissmann jt vs. Rumeenia* sellele, et hagi esitamiseks nõutud liiga kõrge lõivu tõttu oli hageja kaudselt sunnitud hagist loobuma, mis jättis ta ilma õigusest õiglasele kohtumõistmisele.<sup>67</sup> Asjas *Mehmet ja Suna Yigit vs. Türgi*<sup>68</sup> leidis EIK, et neljakordse alampalga suuruse riigilõivu nõudmine sissetulekuta isikult on konventsiooni art 6 lg 1 rikkumine.

**71.** 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.

**72.** 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.

<sup>64</sup> RKÜKo 12.04.2011, [3-2-1-62-10](#), p-d 48.3, 57.4.

<sup>65</sup> „Keskmine brutokuupalk ja kuutööjõukulu, aasta“ Eesti Statistika. Kättesaadav <http://www.stat.ee/34207>.

<sup>66</sup> Keskmine brutokuupalk. Eesti Statistika. Kättesaadav: <http://www.stat.ee/pohinaitajad>

<sup>67</sup> EIK 24.05.2006 otsus asjas nr 63945/00 Weissman and Others vs. Rumeenia, p 39, 40.

<sup>68</sup> EIK 17.07.2007 otsus asjas nr 52658/99 Mehmet ja Suna Yigit vs. Türgi, p 38.



73. Riigikohus on asunud seisukohale, et haldusasjas võib ka 200 krooni olla teatud asjaoludel ebaproportsionaalselt kõrge.<sup>69</sup> EIK asus lahendis *Kreuz vs. Poola* seisukohale, et keskmise aastapalga suurune kohtulõiv on liiga kõrge.<sup>70</sup>

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

75. **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).

*Menetlusabi tegelik tähendus – abi kui riigi antav laen, mitte vabastus. Kellele ja kui palju?*

76. Kohtusse pöördumisel on isikul üldjuhul kohustus tasuda riigilõiv. 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.

77. Järelikult on ka riigi menetlusabi välistamise või saamise tingimuste näol tegemist kaabeõiguse intensiivse riivega.<sup>71</sup> Samuti võib öelda, et riigilõivu suurus ja menetlusabi moodustavad ühtse terviku.<sup>72</sup> Riigikohus on määratlenud menetlusabi saamise õiguse osana kohtusse pöördumise õigusest. Seetõttu kujutavad ka menetlusabi andmise tingimused riivet kohtusse pöördumise õigusele.

78. Menetlusabi mõiste puhul tuleb eristada selle tavakeele ja õigusnormidega kindlaks määratud tähendust. Tavainimene mõistab õigusteksti enamasti tavakeele tähenduses ning mõistab sõna „abi“ lugedes üldjuhul seda riigilõivu tasumisest kas osaliselt või täielikult vabastamisena.

79. Halduskohtus lubabki seadus (HKMS § 91 lg 1) vabastada isiku täielikult või osaliselt riigilõivu tasumisest. Maakohtus lubab seadus (TsMS § 180 lg 1) vabastada isiku täielikult või osaliselt riigilõivu maksimisest või lubada tasuda riigilõivu osamaksetena kohtu määratud tähtaja jooksul.

80. Samas näevad mõlemad seadused ette, et **menetluse lõppedes tuleb** üldjuhul **algne riigilõivu** summa „kaotanud“ poolel ikkagi **täies ulatuses tasuda** (HKMS § 95 lg 1, TsMS 190 lg 2).

81. Eeltoodu alusel ei pruugi kohtusse pöörduja saada riigilt menetlusabina loodetud abi, mis võimaldaks tal oma õiguseid kaitsta ning ei mõjutaks ülemääraselt tema edasist normaalset

<sup>69</sup> RKPJKo 17.07.2009 [3-4-1-6-09](#), p 23.

<sup>70</sup> EIK 24.05.2006 otsus asjas nr 63945/00 Weissman jt vs. Rumeenia, p 39, 40. EIK 19.06.2001 otsus asjas nr 28249/95 Kreuz vs. Poola, p 61 jj.

<sup>71</sup> RKTkm 09.11.2010, [3-2-1-95-10](#), p 9.

<sup>72</sup> Vt ka RKPJKo 19.04.2011, [3-4-1-13-10](#), p 52.

(majandus)tegevust ja elukorraldust. Nt 95 000 euro<sup>73</sup> tasumine enne või pärast kohtuvaidluse lõppu on mõlemal juhul märkimisväärne.

**82.** TsMS § 190 lg 7 näeb küll ette võimaluse, et kohus võib lubada tasuda riigilõivu hilisema tähtpäeva jooksul või osadena või vabastada isiku menetluskulude riigituludesse tasumise kohustusest, kuid seda üksnes mõjuval põhjusel. Teisisõnu on selline lahendus üksik erand väga kaalukatel põhjustel.

**83.** Riigikohus on rõhutanud, et isikule tuleb anda menetlusabi, kui andmata jätmine moonutaks tema normaalset toimimist ja majandustegevust ning kui oma õiguste kaitsmiseks kohtus tuleb enne vaidluse sisulist arutamist müüa ulatuslikult vara, võtta laenu suures ulatuses või riskida majandusraskustesse sattumisega.<sup>74</sup> Seejuures tuleb aga arvestada eelmistes lõikudes väljatooduga, mistõttu võib kokkuvõttes ikkagi jõuda järeldusele, et kõrgete riigilõivude ja piiratud menetlusabi saamise tingimustes moonutab nende koostoime regulatsioon inimeste ja isikute normaalset ja tavapärast elukorraldust.

**84.** Menetlusabi ei võimaldata igale isikule ja samaväärses ulatuses, vaid riik on loonud kindlad kriteeriumid, millele peab isik menetlusabi saamiseks vastama. Vastates küsimusele, **kellele ja kui palju** abi peaks riik andma, tuleb alustuseks küsida, millised on menetlusabi piirangute eesmärgid. Need võib laias laastus jagada kaheks tulenevalt sellest, kas tegemist on inimese või juriidilise isikuga.

**85.** Riigi menetlusabi üldine eesmärk on võimaldada puudust kannatavatele isikutele juurdepääs kohtumenetlusele ja seeläbi oma õiguste kaitse kohtumenetluses.

**86.** Põhiseaduse järgi peab riik aitama ennekõike inimesi ning juhul, kui abivajadus tuleneb inimväärikuse aspektist (PS § 28 lg 2 nimetab riskidena nt puudust, vanadust, töövõimetust või toitjakaotust, mis on siiski vaid üks osa sotsiaalsetest riskidest). Selline kohustus tuleneb inimväärikuse ja sotsiaalriigi põhimõtetest, millel rajaneb kohustus anda abi puudust kannatavatele inimestele. Seetõttu on inimeste õiguste ja huvide puhul üldjuhul tegemist ka avaliku ja ühiskondliku huviga. Riik ei tohi lubada inimesel sattuda allapoole inimväärikuse taset.

**87.** Juriidiliste isikute puhul aga selline huvi ja eesmärk üldjuhul puudub. Juriidilise isiku tegevuse üldine eesmärk on teenida kasumit ning ta peab enda peale võtma oma tegevusega seotud majandusriski. Riigi abi on juriidilisele isikule põhjendatud juhul, kui lisaks erahuvile on olemas ka avalik huvi (nt kasumit mitteteeniv mittetulundusühing keskkonnakaitse või tarbijakaitse valdkonnas) või riigi huvi toimiva ärikeskkonna olemasolust. Äriühingu õigussubjektsus on seotud piisava vara olemasoluga, mistõttu tunnustatakse tema olemasolu põhimõtteliselt üksnes juhul, kui ta on suuteline oma eesmärgi ja ülesandeid täitma omal jõul.<sup>75</sup> Üldreeglina peaks juriidiline isik majandama oma tegevust viisil, mis võimaldab osalemist õiguskäibes, sh arvestama riigilõivu tasumisega kui paratamatu osaga oma majandustegevuse kuludest. See tähendab, et tulunduslik ja

<sup>73</sup> Riigilõivuseaduse lisa 1 viimases lauses sisalduv võimalik riigilõivumäär.

<sup>74</sup> RKÜKo 12.04.2011, [3-2-1-62-10](#), p 57.3.

<sup>75</sup> Vt justiitsministri seisukohad ja selgitused RKÜKo 12.04.2011, [3-2-1-62-10](#), p 17.2.

mittetulunduslik isik erinevad olemuse ja tegevuse eesmärgi poolest, mida tuleb ka riigi abi andmise ulatuse otsustamisel arvestada.

**88.** Samas on Riigikohus rõhutanud, et eraõigusliku juriidilise isiku menetlusabi taotluse lahendamisel on võimalik mõne erandiga kohaldada sätteid, mis reguleerivad eelkõige füüsilise isiku menetlusabi taotluse lahendamist. Juriidilisele isikule tuleb teatud juhul anda menetlusabi; seda juhul kui andmata jätmise moonutaks tema normaalset toimimist ja majandustegevust ning kui oma õiguste kaitsmiseks kohtus tuleb enne vaidluse sisulist arutamist müüa ulatuslikult vara, võtta laenu suures ulatuses või riskida majandusraskustesse sattumisega.<sup>76</sup>

**89.** Samuti on Riigikohus märkinud, et seadusandja peab tagama enda majandushuvides tegutsevatele äriühingutele tegeliku võimaluse kasutada PS § 15 lõikes 1 sätestatud kohtusse pöördumise õigust.<sup>77</sup>

**90.** Füüsilisest isikust ettevõtja puhul tuleb arvestada, tegemist on inimese ja juriidilise isiku n-ö segavariandiga. Seetõttu on Riigikohus leidnud, et juhul, kui kohtuvaidlus puudutab korraga nii taotleja majandus- ja kutsetegevust kui ka taotleja muid, nimetatud tegevusest väljapoole jäävaid õigusi, tuleb isikule anda menetlusabi.<sup>78</sup> Sellest tulenevalt on teatud tingimustel PS § 28 lg 2 laiendatav ka füüsilisest isikust ettevõtjale.

**91.** Eeltoodut arvestades tuleb juriidilisele isikule anda menetlusabi siis, kui kohtuasja mõõde ületab ainult selle juriidilise isiku majandushuvid või kui riigilõivu suuruse mõju tema tegevusele on märkimisväärne (nt kui äriühing võtab riigilõivu tasumiseks laenu, mis toob kaasa maksevõimetuse ja pankrotiavalduse esitamise kohustuse).

**92.** Nii ei ole iseenesest Põhiseadusega vastuolus olukord, kus menetlusabi andmise regulatsioon teeb vahet füüsiliste ja tulunduslike või mittetulunduslike juriidiliste isikute vahel.

**93.** Sarnaselt riigilõivule, võib ka **menetlusabi piirangute eesmärkideks** pidada menetlusökonoomiat, ettevõtja normaalsele ja iseseisvale majandamisele ja toimetulekule (sh vastutusele) suunamist, riigile täiendavate tulude leidmist ning ühiskondliku (maksumaksjate) raha kasutamist avalikust (mitte eraõigusliku isiku majandus-) huvist lähtuvalt.

**94.** Pidades menetlusabi piirangut riiveks kohtusse pöördumisel, tuleb arvestada, et tegemist ei ole pelgalt PS § 28 lg 2 lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõigusega (mida võib seadusandja piirata mistahes kaalutlusel, mis ei ole Põhiseadusega vastuolus), vaid väga olulise kohtusse pöördumise õigusega, mille riivet õigustab kas mõni teine sama tasandi õigus või Põhiseaduse järku väärtus. Seetõttu võib menetlusabi piirangu **legitiimseks eesmärgiks lugeda menetlusökonoomiat ning ettevõtja normaalsele ja iseseisvale majandamisele suunamist.** Muud eesmärgid tunduvad mõistlikud, aga ei ole Põhiseaduse järku väärtused.

<sup>76</sup> RKÜKo 12.04.2011, [3-2-1-62-10](#), p 57.3.

<sup>77</sup> RKPJKo 19.04.2011, [3-4-1-13-10](#), p 74.

<sup>78</sup> RKTko 19.03.2008, [3-2-1-9-08](#), p 9.

**95.** Asusin oma 08.12.2010 Riigikohtule antud arvamuses<sup>79</sup> seisukohale, et apellatsiooniasimes ei ole menetlusabi piirang füüsilisest isikust ettevõtjale (TsMS § 182 lg 2 p 3) mõõdukas ehk PS §-ga 11 kooskõlas (sel juhtumil oli tsiviilasja hinnaks 2 700 000 krooni ning sellelt arvutatud riigilõiv 220 000 krooni). Leidsin, et menetlusabi saamise võimatus sunnib isikut valima, kas tasuda riigilõiv täies ulatuses või selle võimatuse korral loobuda oma õiguste edasisest kaitsmisest. Ka Riigikohus leidis, et TsMS § 182 lg 2 p 3 näol on tegemist väga intensiivse riivega, mis sisuliselt välistab isikul, kellel ei ole raha riigilõivu tasumiseks, oma kohtukaebeõigust kui põhiõigust realiseerida. Riigikohtu hinnangul vähendab menetlusökoonoomia kaalutlust see, kui ökonoomia saavutatakse tõenäoliselt eduka kaebuse menetlemata jätmise arvel.<sup>80</sup>

**96.** Asusin ka oma 26.08.2011<sup>81</sup> arvamuses seisukohale, et esimese astme kohtus, mil hagi hinnaks on 48 819 999 krooni ning sellelt arvutatud riigilõivu määraks 1 464 599,97 krooni (93 884,60 eurot), ei ole menetlusabi piirang mõõdukas. Tegemist on äärmiselt suure summaga, mille tasumine on valdaval enamusel isikutel majanduslikel põhjustel vägagi raske kui mitte võimatu.

**97.** Olukord, kus loobutakse oma õiguste kaitsmisest ülemäära kõrge riigilõivu tõttu menetlusabi saamise võimaluseta, on õigusriigile lubamatu. Ka sellise koostoime regulatsiooni mõju on vaidluse väljasuretamine.

**98.** Eesti ühiskonnaolusid ilmestab 2010. a Riigikohtu õigusteabe osakonna kohtupraktika analüüsi pinnalt tehtud järeldus: „Samuti näitab äriühingute esitatud menetlusabi osamaksetena tasumise taotluste suur hulk, et äriühingutel on riigilõivu maksmisega (ühe maksena) raskusi.”<sup>82</sup>

**99.** Menetlusökoonoomia saavutamiseks ei ole mõõdukas nii suure riigilõivu nõudmine menetlusabi võimaluseta, mis muudab paljudele isikutele kohtusse pöördumise faktiliselt võimatuks või on kohtusse pöördumine seotud nii suurte riskidega, et isik loobub oma õiguste kaitsmiseks kohtusse pöördumisest.

**100.** Märgin täiendavalt, et olukorras, kus riigilõiv on väga kõrge, ei pruugi menetlusabi olla siiski lõppkokkuvõttes isiku jaoks oodatav abi ja lahendus, kuna isegi juhul kui isikule antaks konkreetnes vaidluses menetlusabi, tuleks tal vaidluse kaotamise korral riigilõiv, mille tasumisest ta hagi esitamisel oli vabastatud, riigile siiski hüvitada (TsMS § 190 lõiked 4 ja 5). Seega tuleb kohtusse pöördujal hagi esitamisel võtta risk, et olenemata menetlusabi saamisest tuleb tal lõpptulemusena lõiv siiski tasuda. Menetluskulude riigi tuludesse tasumisest vabastamise aluseks

---

<sup>79</sup> Õiguskantsleri 08.12.2010 aramus nr 9-2/101892/1006998 põhiseaduslikkus järelevalve menetluses TsMS § 182 lg 2 p 3 Põhiseadusele vastavusest. Kättesaadav:

[http://www.oiguskantsler.ee/public/resources/editor/File/ERIMENETLUSED/Arvamused\\_Riigikohtule\\_2010/Riigikohtu\\_arvamus\\_PSJ\\_TsMS\\_182\\_lg\\_2\\_p\\_3.pdf](http://www.oiguskantsler.ee/public/resources/editor/File/ERIMENETLUSED/Arvamused_Riigikohtule_2010/Riigikohtu_arvamus_PSJ_TsMS_182_lg_2_p_3.pdf)

<sup>80</sup> RKÜKo 14.04.2011, 3-2-1-60-10, p-d 59 ja 60.

<sup>81</sup> Õiguskantsleri 26.08.2011 aramus nr 9-2/111082/1104170. Kättesaadav:

[http://www.oiguskantsler.ee/public/resources/editor/File/ERIMENETLUSED/Arvamused\\_Riigikohtule\\_2011/Arvamus\\_TsMS\\_182\\_lg\\_2\\_p\\_3\\_PSVJ\\_\(2-10-34393\)09.pdf](http://www.oiguskantsler.ee/public/resources/editor/File/ERIMENETLUSED/Arvamused_Riigikohtule_2011/Arvamus_TsMS_182_lg_2_p_3_PSVJ_(2-10-34393)09.pdf)

<sup>82</sup> Riigikohtu analüüs. MENETLUSABI ANDMINE TSIVIILKOHTUMENETLUSES. Lk 28. Kättesaadav: [http://www.riigikohus.ee/vfs/1033/Menetlusabi\\_tsiviilkohtumenetluses.pdf](http://www.riigikohus.ee/vfs/1033/Menetlusabi_tsiviilkohtumenetluses.pdf)

TsMS § 190 lg 7 järgi saab olla üksnes mõjuv põhjus, taoliseks põhjuseks ei saa aga juba iseenesest olla asjaolu, et seaduses sätestatud riigilõivumäärad on liiga kõrged.

**101.** Põhiprobleem seisneb seega siiski riigilõivu suuruses.

### **III Kokkuvõte**

**102.** Lootuses, et Justiitsministeerium täidab oma lubaduse ning esitab peagi parlamendile arutamiseks eelnõu liiga kõrgete riigilõivude alandamiseks, pöördun Riigikogu poole ning rõhutan omaltpoolt, et tegemist on täna suure kaaluga küsimusega. Olukord, kus liiga kõrgeid riigilõive peetakse üldiselt teadaolevaks tõsiasjaks, on õigusriigis ohtlik. Riik ei saa endalt küsida, kas ta tahab vaidluse lahendamist rahumeelselt ja teatud reegleid arvestades või siis on vaidluse lahendamine ja lahendamise viis vaidlejate endi otsustada. Korrakohase ja sujuva õigusemõistmise tagamine on üks õigusriigi olulisematest tuumikfunktsioonidest, mille kaugem eesmärk on õigusrahu ja õiguskindlus. Seetõttu ei osta kohtusse pöörduja riigilt mistahes avalikku teenust, vaid kasutab oma olulist põhiõigust.

**103.** Juurdepääsu kohtule kujundab parlament pidades silmas, et kohtusse pöördumise õigus on Põhiseaduses üks olulisematest absoluutsetest õigustest. Seetõttu ei õigusta õiguse piiramist mitte iga mõistlikuna tunduv eesmärk, vaid üksnes väga kaalukas ja Põhiseaduse enda järku eesmärk. Põhiseadus lubab küll kohtule juurdepääsu menetlusökonoomia eesmärgil piirata, kuid mitte põhiõiguse olemust moonutada. Teisisõnu peaksid riigilõivud olema mõistlikud ja tõhusad piirangud kohtule juurdepääsemisel, mitte aga selle väljasuretajad.

**104.** Nii kaua, kuni riigilõivuseadust ja kohtumnetluse seaduseid ei ole muudetud, on tegemist jätkuva ja süveneva probleemiga, mistõttu juhin parlamendi tähelepanu küsimuse ulatuslikkusele ning kutsun parlamenti üles astuma samme riigilõivu määrade Põhiseadusega kooskõlla viimiseks.

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Indrek Teder