



ÕIGUSKANTSLER

Märt Rask
Riigikohtu esimees
info@riigikohus.ee

Teie 15.06.2011 nr 3-3-8-1-269-11
Õiguskantsler 16.08.2011 nr 9-2/111081/1104121

Arvamuse riigilõivuseaduse § 56 lõigete 11 ja 18 koostoime regulatsiooni põhiseaduspärasusest

Austatud Riigikohtu esimees

Pöördusite minu poole ja küsisite haldusaja 3-3-1-33-11 raames arvamust halduskohtumenetluse seadustiku (HKMS) § 91 lõikest 1 tuleneva menetlusabi ja apellatsioonkaebuse esitamise ajal (31.05.2010) kehtinud riigilõivuseaduse (RLS) § 56 lõigete 11 ja 18 koosmõjus tuleneva riigilõivu regulatsioonide vastavusest Eesti Vabariigi põhiseadusele (Põhiseadus või PS).

Analüüsisin apellatsioonkaebuse esitamise ajal kehtinud õigusnorme ning **leian, et RLS § 56 lg 11 ja 18 koostoimes kehtiv regulatsioon on PS § 24 lõikega 5 ja §-ga 11 vastuolus osas, mille alusel tuli haldusasjas ringkonnakohtule apellatsioonkaebuse esitamiseks nõude suuruses 686 157 tasuda riigilõivu summas 34 307,85 krooni.**

Arvestades, et riigilõivu suurus ja menetlusabi moodustavad üksteisest sõltuva terviku, saab Riigikohtu hiljutise seisukoha järgi menetlusabi küsimus tekkida alles siis, kui on selge, et riigilõiv on põhiseaduspärase suurusega.¹ Samuti on Riigikohus leidnud, et menetlusabi regulatsiooni põhiseaduspärasuse hindamiseks ja esitatud määruskaebuse lahendamiseks tuleb kindlaks määrata tasuda tulev riigilõivu summa.² Kuna leian, et konkreetsel juhul ei ole riigilõivu suurus põhiseaduspärase suurusega, kuid teada ei ole veel, milline on selle põhiseaduspärane suurus, siis **ei pea ma vajalikuks võtta seisukohta HKMS § 91 lg 1 põhiseadusele vastavuse küsimuses.**

Selgitan oma seisukohti alljärgnevalt.

¹ Vt ka RKPJKo 19.04.2011, [3-4-1-13-10](#), p 52. Antud juhtumil analüüsis Riigikohus RLS § 13 ja HKMS § 91 lg 1 Põhiseadusele vastavust esimese astme kohtu menetluses. Kohus analüüsis esmalt küsimust riigilõivu suurusest ning asus seisukohale, et see on põhiseaduspärane. Peale seda analüüsis Riigikohus menetlusabi piiranguid ning leidis, et esimese astme kohtus on ka need põhiseaduspärasused.

² RKÜKo 12.04.2011, [3-2-1-62-10](#), p 51.

I Vaidlusalused sätted

1. Riigilõivuseadus (apellatsioonkaebuse esitamise ajal 31.05.2010 kehtinud redaktsioonis)

„§ 56. Hagiavalduse, avalduse ja kaebuse läbivaatamine

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

[...]

(18) Halduskohtu otsuse peale apellatsioonkaebuse esitamisel tasutakse riigilõivu sama palju, kui tuleb tasuda kaebuse esialgsel esitamisel halduskohtule, arvestades apellatsioonkaebuse ulatust. [...]

Lisa 1

RIIGILÕIVU TÄISMÄÄRAD AVALDUSE ESITAMISE EEST
TSIVIILKOHTUMENETLUSES (KROONIDES)

Tsiviilasja hind kuni, k.a	Riigilõivu täismäär
600 000	55 000
700 000	60 000

“

2. Halduskohtumenetluse seadustik (HKMS)

„§ 91. Riigilõivu ja kautsjoni tasumisest vabastamine

(1) Isiku taotlusel võib kohus määrusega vabastada isiku täielikult või osaliselt riigilõivu tasumisest riigitulusesse, kui kohus leiab, et isik on maksujõuetu. Äriühingu ja mittetulundusühingu maksujõuetust tõendab pankrotietsus või kohtumäärus, millega pankrotimenetlus on lõpetatud raugemise tõttu, kui võlgnikul ei jätku vara pankrotikulude katteks. Riigilõivu tasumisest vabastamine esimese astme kohtus ei vabasta riigilõivu tasumisest esimese astme kohtulahendile esitatud apellatsioonkaebuselt. Taotlus riigilõivu tasumisest vabastamiseks apellatsioonkaebuselt esitatakse ringkonnakohtule koos apellatsioonkaebusega. [...]“

II Õiguskantsleri seisukoht

1. Põhiseaduslikkuse järelevalve lubatavus – vaidlusaluste sätete asjassepuutuvus

3. Riigikohtu halduskolleegium esitas oma 07.06.2011 kohtumäärusega 3-3-1-33-11 põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatamiseks Riigikohtu üldkogule kaebuse esitamise ajal (31.05.2010) kehtinud RLS § 56 lõiked 11 ja 18 ning HKMS § 91 lg 1.

4. Säte, mille põhiseaduspärasust Riigikohus hindab, peab olema põhivaidluse lahendamisel asjassepuutuv.³ Lisaks loetakse õigusselguse tagamise eesmärgil asjassepuutuvaks ka need sätted, mis on tihedas seoses kohaldatud normiga ning võivad kehtima jäädes tekitada ebaselgust õigusliku tegelikkuse suhtes.⁴ Säte on asjassepuutuv siis, kui tegemist on otsustava tähendusega

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

⁴ RPJKo 18.06.2010, 3-4-1-5-10, p 36.

sättega ehk kui kohus peaks asja lahendades otsustama selle kehtetuse korral teisiti kui selle kehtivuse korral. Juhul, kui normi on võimalik tõlgendada põhiseaduspäraselt, puudub Riigikohtul alus seda põhiseadusevastasuse motiivil kehtetuks tunnistada.⁵

5. Ringkonnakohus jättis 09.06.2010 apellatsioonkaebuse käiguta ning kohustas apellanti kõrvaldama puudusi apellatsioonkaebuses ehk tasuma riigilõivu nõutud suuruses (täiendavalt 34 057,85 krooni). Apellant taotles ringkonnakohtult 22.06.2010 menetlusabi, kuna leidis, et tal puuduvad praegu piisavad vabad vahendid riigilõivu tasumiseks. Apellant lisas, et ta ei ole pankrotis, kuid vajab menetlusabi majanduslikust olukorrast tulenevalt. 22.09.2010 jättis ringkonnakohus menetlusabi taotluse rahuldamata, kaebuse käiguta ning andis tähtaja puuduste kõrvaldamiseks (riigilõivu tasumiseks). 07.10.2010 vaidlustas apellant ringkonnakohtu 22.09.2010 apellatsioonkaebuse käiguta jätmise määruse Riigikohtus.

6. Vastavalt HKMS § 91 lõikele 3 saab kohtumäärusele, millega kohus ei vabastanud isikut riigilõivu või kautsjoni tasumisest, esitada määruskaebuse. Riigilõivu nõudmise määruse kui puuduse kõrvaldamise ehk apellatsioonkaebuse käiguta jätmise määruse peale määruskaebuse esitamise õigust HKMS otsesõnu ette ei näe.

7. Samas asus Riigikohus 12.04.2011 seisukohale, et erandlikult on siiski võimalik tsiviilkohtumenetluses määruskaebuse läbi vaadata ka osas, mis puudutab riigilõivu nõudmist. Kohus selgitas, et menetlusabi andmine/mitteandmine ja riigilõiv on olemuslikult lahutamatult seotud.⁶ Riigikohus leidis, et kuna kontrollida saab nõutava riigilõivu määra kooskõla Põhiseadusega, saab erandlikult lahendada ka määruskaebuse ringkonnakohtu määruse peale osas, milles kohustati tasuma riigilõivu. Seega tuleb kaevatav ringkonnakohtu määrus läbi vaadata tervikuna. Üldkogu rõhutas, et tunnustab riigilõivu nõudmise määruse peale kaebeõigust üksnes olukorras, kus kaevatud on lisaks menetlusabi andmisest keeldumise peale ning nii menetlusabi andmisest keeldumine kui ka tasumisele kuuluv lõivu määr võivad olla Põhiseadusega vastuolus. Käesoleval juhul on mõlemad tingimused täidetud. Leian, et antud seisukoht ja tõlgendus kohaldub ka halduskohtumenetlusele.

8. HKMS § 91 lg 1 teist lauset Põhiseadusega vastuolus olevaks tunnistamata ja kohaldamata jätmata ei saa kohus kaebajat riigilõivust vabastada ega kaebust menetlusse võtta. Vaidlusalune säte välistab võimaluse vabastada riigilõivu tasumisest äriühingu, kelle suhtes pole kohus pankrotiseaduse (PankrS) § 31 lõike 1 alusel välja kuulutanud pankrotti ning andnud pankrotimäärust (PankrS § 31 lõige 5) või kelle suhtes pole kohus teinud PankrS § 29 lõike 1 alusel määrust, millega lõpetab pankrotimenetluse pankrotti välja kuulutamata raugemise tõttu.

9. Riigikohus on rõhutanud, et „sätte asjasepuutuvuse üle otsustamine eeldab mõnel juhul ka selle hindamist, kas konkreetse normikontrolli algatanud kohus on õigesti tõlgendanud põhiseadusevastaseks tunnistatud normi, samuti norme, mis määratlevad põhiseadusevastaseks tunnistatud sätte kohaldamise tingimused ja ulatuse“ ning asjasepuutuvuse hindamiseks on „vajalik, et asja lahendav kohus oleks välja selgitanud nii vaidluse lahendamiseks olulised asjaolud

⁵ RKÜKo 22.02.2005, 3-2-1-73-04, p 36.

⁶ RKÜKo 12.04.2011, 3-2-1-62-10, p-d 29 ja 30. „Hindamaks apellatsioonkaebuselt 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.“

kui ka kohaldatava õigusnormi“.⁷ „Riigikohtul on õigus ja kohustus kontrollida, kas kohtule esitatud kaebus oli menetlusnormide kohaselt lubatav.“⁸

10. HKMS § 91 lg 1 teise lause kohaldamata jätmise eelduseks on see, et kaebuse esitanud äriühing oleks maksujõuetu. Samas ei näe HKMS ette korda, kuidas toimuks maksejõuetuse kontroll HKMS § 91 lg 1 teise lause kehtetuse korral.

11. Riigikohus asus 12.04.2011 seisukohale, et ta saab menetlusabi andmise regulatsiooni põhiseaduspärasust kontrollida isiku majanduslikku seisundit kindlaks tegemata, kuna tasumisele kuuluva riigilõivu põhiseaduspärasuse samaaegse kontrolli tõttu ei ole selge, millisest lõivust vabastamise eelduste täitmist isik põhistama peaks.⁹ Nõustun Riigikohtu lähenemisega.

12. Eeltoodu alusel on **asjassepuutuvateks normideks** riigilõivu tasumise kohustuse ja menetlusabi andmise sätted. Apellatsioonkaebuselt asja hinnast sõltuva konkreetse riigilõivu maksmise kohustuse näevad ette **RLS § 56 lõiked 11 ja 18 koosmõjus** ning menetlusabi saamisel maksejõuetuse tõendamist **HKMS § 91 lg 1 teine lause**. Riigikohtu halduskolleegiumi taotlus on lubatav.

13. Märgin siiski, et konkreetse kohtuasja asjaolusid (menetlusabi taotleja tegelikku maksejõulisust või maksejõuetust) arvestamata on põhiseaduslikkuse järelevalve sarnane abstraktsele normikontrollile.

2. RLS § 56 lõigete 11 ja 18 koostoime ning HKMS § 91 lg 1 teise lause vastavus Põhiseadusele

14. Järgnevalt hindan, kas antud kohtuasja asjaoludest tulenevalt on Põhiseadusega kooskõlas või vastuolus RLS § 56 lõigete 11 ja 18 koosmõjust tulenev regulatsioon osas, mille kohaselt on haldusasja nn hinna puhul 686 157 krooni kaebuse esitamisel riigilõivu määr 34 307,85 krooni. Juhul, kui leian, et norm on Põhiseadusega kooskõlas, hindan HKMS § 91 lg 2, mis võimaldab tõendada äriühingu maksejõuetust üksnes sättes nimetatud dokumentidega, põhiseaduspärasust.

15. Põhiseaduspärasuse hindamisel määratlen esiteks, millist(eid) põhiõigust(eid) riigilõivu tasumise kohustus ja menetlusabi mitteandmine konkreetsel juhul riivab, mis on antud juhul kohtumenetluse olemuseks ja eesmärgiks ning seejärel seda, kas kõnealused riived (tasumisele kuuluva riigilõivu suurus ja menetlusabi mitteväimaldamine) vastavad Põhiseaduse nõuetele. Teisisõnu tuvastan peale asjaomase põhiõiguse leidmist põhiõiguse kaitseala ja selle riive ning seejärel hindan riive põhiseaduslikku õigustatust.

2.1. Asjaomased põhiõigused ja nende riive ning kohtumenetluse olemus

A Haldusajajas ringkonnakohtusse pöördumine

⁷ RKPJKm 01.04.2004, 3-4-1-2-04, punktid 16 ja 17; 19.05.2009, 3-4-1-1-09, p 15. Vt ka nt RKPJKo 25.11.2003, 3-4-1-9-03, p 20: „Karistusseadustiku § 61 lg-s 1 nimetatud erandlike asjaolude olemasolu või puudumine on faktiline asjaolu, mis tuleb tuvastada kriminaalmenetluse käigus.“

⁸ RKÜKo 08.06.2009, 3-4-1-7-08, p 23.

⁹ RKÜKo 12.04.2011, [3-2-1-62-10](#), p 35.

16. RLS § 56 lõigete 11 ja 18 koosmõju regulatsioonist ja HKMS § 91 lõikest 1 sõltub ringkonnakohtusse apellatsioonkaebuse esitaja võimalus vaidlustada kõrgemalseisvas kohtus esimese astme kohtu otsust. Nii riivab kohustus tasuda riigilõivu PS § 24 lõikes 5 sätestatud edasikaebeõigust. Seda põhjusel, et kaebaja saab kasutada edasikaebeõigust üksnes juhul, kui tasub riigilõivu või juhul, kui kohus rahuldab tema menetlusabi taotluse riigilõivu määra vähendamiseks või vabastab riigilõivu tasumisest.

17. Riigivastutuse seaduse alusel kahju hüvitamise nõudega realiseerib isik PS §-dest 13, 14, 15 ja 25 tulenevat õigust.¹⁰

18. PS § 24 lg 5 kaitseb põhiõigust kohtulikule kaitsele. Riigikohus on leidnud, et: "[k]ohtunik nagu iga teinegi inimene võib eksida. Eeldusele, et on vajalik tagada kohtulahendite õigsuse kontroll, tugineb ka põhiseaduse § 24 lg-s 5 sätestatud edasikaebeõiguse instituut."¹¹ Edasikaebeõigus on üldise kohtusse pöördumise õiguse ja kaitseõiguse osa, mille eesmärk on tagada kohtulahendi kontroll, selleks et vältida eksimusi ja vigu kohtuotsustes.¹²

19. PS § 24 lõikes 5 sätestatud edasikaebeõigust riigivastutuse seaduse alusel kahju hüvitamise nõude puhul võib käsitada ka PS §-des 13, 14, 15 ja 25¹³ ja PS § 24 lõikes 5 sisalduva kompleksse põhiõiguse – õigusliku konflikti kohtuliku lahendamise õiguse – allsüsteemina.¹⁴ PS § 13 annab igapähele õiguse saada riigilt ja seaduselt kaitset. PS § 14 kohaselt on õiguste ja vabaduste tagamine seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste ülesanne. PS § 15 lg 1 näeb ette igapähele õiguse pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse. PS § 25 kohaselt on igapähel õigus nõuda talle ükskõik kelle poolt õigusvastaselt tekitatud moraalse ja materiaalse kahju hüvitamist. Nimetatud õigused on igapäheõigused.

PS §-st 15 koostoimes §-ga 14 tuleneb lisaks õigus tõhusale ja lünkadeta menetlusele enda kaitseks.¹⁵ Muu hulgas on igapähele, kelle õigusi ja vabadusi on rikkunud avalik võim, tagatud õigus pöörduda halduskohtusse.¹⁶ Edasikaebeõigus hõlmab seega nii isiku õiguse edasi kaevata kõrgemalseisvale kohtule kui ka riigi kohustuse kujundada selleks kohane menetlus, mis oleks õiglane ja tagaks isiku õiguste tõhusa kaitse. „Riigi menetlusabi välistamine kujutab endast nende põhiõiguste intensiivset riivet.“¹⁷

20. Isikuliselt kaitsealalt on PS § 24 lg 5 (nagu ka PS § 15 lg 1) kõigi ja igapähe õigus. Tulenevalt PS § 9 lõikest 2 laieneb see õigus ka juriidilisele isikule. Selle adressaadiks on mh seadusandja, kes peab kujundama Põhiseaduse nõuetele vastavad kohtumenetlusõigused.¹⁸

¹⁰ RKÜKo 22.03.2011, [3-3-1-85-09](#), p-d 72-77.

¹¹ RKPJKo 09.04.2008, 3-4-1-20-07, p 18.

¹² R. Maruste. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse. Tallinn 2004, lk 412. Vt ka RKPJKo 09.04.2008, 3-4-1-20-07, p 18; RKPJKo 25.03.2004, 3-4-1-1-04, p 21.

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

¹⁴ E. Kergandberg. Kommentaar §-le 24. - Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Teine, täiendatud väljaanne. Tallinn 2008, komm 24.

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

¹⁶ RKHKm 30.10.2003, nr 3-3-1-68-03, p 15.

¹⁷ RKTKm 09.11.2010, 3-2-1-95-10, p 9.

¹⁸ Sama § 15 lg 1 kohta M. Ernits. Kommentaarid §-le 15 – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2008, komm 2.

21. PS § 24 lg 5 esemelise kaitseala alla paigutub õigus tehtud kohtuotsuse peale edasi kaevata kõrgemalseisvale kohtule. „[...] esemeline kaitseala hõlmab kõige pealt kahtlemata kõiki esimese astme kohtu poolt tehtud otsuseid.“¹⁹

B Menetlusabi

22. Riigikohus on leidnud, et riigi menetlusabi välistamine kujutab endast kaebeõiguse intensiivset riivet²⁰ ning riigilõivu suurus ja menetlusabi moodustavad ühtse terviku.²¹ Nii on Riigikohus määratlenud menetlusabi saamise õiguse osana kohtusse pöördumise ja madalama astme kohtulahendi peale edasikaebeõigusest. Seetõttu kehtivad ka menetlusabi puhul eeltoodud käsitlused edasikaebeõigusest.

23. Lisaks on aga menetlusabi näol tegemist ka PS § 28 lõikes 2 sisalduva õigusega saada riigi abi puuduse korral. PS § 28 lg 2 on isikuliselt kaitsealalt siiski ennekõike inimesele kuuluv õigus. Sätte kohaselt on õigus Eesti kodanikul ning Eestis viibival välisriigi kodanikul ja kodakondsuseta isikul, kui seadus ei sätesta teisiti. Esemelise kaitseala alla paigutub õigus saada riigilt abi puuduse korral. PS §-dest 10 ja 28 tulenevad sotsiaalriigi ja inimväärikuse põhimõtted, millel rajaneb kohustus anda abi puudust kannatavatele inimestele. Juriidiliste isikute puhul eelmises lauses nimetatud põhimõtted siiski kohased ei ole.

24. Samas tõi Riigikohus 12.04.2011 välja, et eraõigusliku juriidilise isiku menetlusabi taotluse lahendamisel on võimalik mõne erandiga kohaldada sätteid, mis reguleerivad eelkõige füüsilise isiku menetlusabi taotluse lahendamist. Samuti rõhutas kohus, et juriidilisele isikule tuleb teatud juhul anda menetlusabi; seda juhul 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.²² Samuti on Riigikohus rõhutanud, et seadusandja peab tagama enda majandushuvides tegutsevatele äriühingutele tegeliku võimaluse kasutada PS § 15 lõikes 1 sätestatud kohtusse pöördumise õigust.²³

25. Menetlusabi puhul tuleb silmas pidada, et nt riigilõivu täissumma tuleb kohtumenetluse lõppedes ikkagi kaotanud poolel tasuda. HKMS § 92 lg 1 kohaselt kannab menetluskulud pool, kelle kahjuks otsus tehti. Menetluskulude hulka arvatakse ka menetlusabi kulud. Lg 10 kohaselt võib kohus jätta kulud täielikult või osaliselt poolte endi kanda üksnes juhul, kui vastaspoole kulude väljamõistmine poolelt, kelle kahjuks otsus tehti, oleks tema suhtes äärmiselt ebaõiglane või ebamõistlik.

2.2. Haldusasjas ringkonnakohtusse pöördumise õiguse riive põhiseaduslik õigustus

26. Regulatsioon, mille kohaselt tuleb apellatsioonkaebuse esitamiseks tasuda nõude summa 686 157 krooni puhul riigilõivu 34 307,85 krooni, peab olema formaalselt ja materiaalselt Põhiseadusega kooskõlas.

¹⁹ E.Kergandberg. Kommentaar §-le 24 - Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002, komm 26, lk 221.

²⁰ RKTKm 09.11.2010, 3-2-1-95-10, p 9.

²¹ Vt ka RKPJKo 19.04.2011, 3-4-1-13-10, p 52.

²² RKÜKo 12.04.2011, 3-2-1-62-10, p-d 57.3 ja 62.4.

²³ RKPJKo 19.04.2011, [3-4-1-13-10](#), p 74.

27. 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 (eelnou heakskiitmise poolt hääletas 59 Riigikogu liiget).²⁴ Eeltoodu alusel on RLS § 56 lg 11 ja 18 koostoime regulatsioon formaalselt Põhiseadusega kooskõlas.

28. Edasikaebeõiguse riive materiaalne põhiseaduspärasus sõltub kõigepealt sellest, kas riive eesmärk on legitiimne, ning seejärel sellest, kas legitiimse eesmärgi saavutamiseks ettenähtud riive on proportsionaalne.

Haldusasjas ringkonnakohtusse pöördumise õiguse riive eesmärk ja selle legitiimsus

29. Riigilõivu tasumise eesmärkide selgitamiseks on erinevaid võimalusi. Üheks selliseks on tutvumine nn seadusandja tahtega riigilõivu kehtestamise hetkel.

30. 2006. aastal Riigikogus menetletud riigilõivuseaduse eelnõu (1011 SE) seletuskirjas selgitati, et riigilõivu kehtestamine toimingute eest on viis piiratud isikute ringi huvides täidetavate avalik-õiguslike ülesannete rahastamiseks (vrldl maksude kehtestamise peamine eesmärk on vastupidiselt just kogu ühiskonna huvidega seonduvate riiklike ülesannete rahastamine). Samas võib riigilõivumäära kehtestada erandjuhul ka kulupõhimõttest erinevalt, kui see ei ole alati võimalik või ka põhjendatud. Arvestada tuleks kaaluka avaliku huvi, eelkõige sotsiaal- või majanduspoliitilise kaalutluse olemasolu. Riigilõivud on riigi majandus- ja sotsiaalpoliitika kujundamise instrumendiks, alates sellest, milliseid riigi kulutusi otsustatakse lõivustada ja milliseid finantseerida maksutuludest.²⁵ Nii on ka halduskohtusse pöördumisel kasutusel mõlemad variandid. On toiminguid, mis on lõivuvabad; on toiminguid, mis on küll lõivustatud, kuid madala lõivumääraga (250 krooni, RLS § 56 lg 13); ning ka toiminguid, mille lõivustamine toimub sarnaselt eraõigusliku vaidlusega (nt ka RLS § 56 lg 11). Samas ei ole riigilõivuvabastused üldnormiks, vaid on lõivustamise põhimõtte rangelt erandlikud juhtumid.²⁶ Seadusandja hinnangul on riigilõivu tasumisest isikud reeglina vabastatud maksevõimelisuse põhimõttest lähtuvalt ja eelkõige toimingutes, mille tegemine on nende jaoks vältimatult vajalik ning kui toimingu tegemiseks on olemas ka kaalukas avalik huvi.²⁷

31. Nii on riigilõivu eesmärgiks riigi tehtava avalik-õigusliku toimingu kulutuste täielik või osaline hüvitamine. Riigikohus nimetab seda menetlusosaliste õigusemõistmise kulutuste kandmisest osavõtu põhimõtteks ning selle kohaselt ei peaks vähemalt hagimenetluses riigi teatavaid kulutusi teised maksumaksjad üldjuhul finantseerima.²⁸ Justiitsminister leiab, et tsiviilkohtumenetluses on riigi/kohtu rolliks õiguskaitse, õigusemõistmise ja õigusrahu pakkumine

²⁴ Tsiviilkohtumenetluse seadustiku ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse eelnõu (194 SE) kolmas lugemine: „Tulemusega poolt 59 Riigikogu liiget, vastu 29 Riigikogu liiget ja erapooletuid ei ole on Vabariigi Valitsuse algatatud tsiviilkohtumenetluse seadustiku ja sellega seotud seaduste muutmise seaduse eelnõu 194 seadusena vastu võetud.“. Kättesaadav:

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

²⁵ Riigilõivuseaduse eelnõu (1011 SE) ja seletuskiri. Kättesaadav:

http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain&content_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=062970005

²⁶ Samas.

²⁷ Samas.

²⁸ RKÜKo 12.04.2011, 3-2-1-62-10, p-d 45 ja 54.

omavahel kokkuleppele mitte jõudnud osapoolte vahel, mistõttu on õigustatud ka nimetatud teenuse pakkumise eest kuludele vastava hinna küsimine.²⁹

32. Mis puudutab riigilõivumäärade tõstmist alates 2009, siis paraku nähtub vastavate seaduseelnõude materjalidest, et muudatust, millega suurendati riigilõivu arvutamise alusmäärasid ringkonnakohtusse pöördumiseks, 2008. aasta eelnõu³⁰ esialgses versioonis ei sisaldanud, mistõttu ei kajasta seletuskiri konkreetselt maksuasjas ringkonnakohtusse kaebuse esitamisel tasuta tuleva riigilõivu määra tõstmise põhjendusi. Teadaolevalt on tegemist riigi reaktsiooniga alanud majanduslangusele, kus väga lühikese aja jooksul püüti leida võimalusi riigieelarvesse täiendavate vahendite saamiseks.

33. 2008.a eelnõu seletuskirjas on muudatuste üldiste eesmärkidena nimetatud kohtumenetluse tõhusamaks ja ökonoomseks muutmist ning vähekindlustatud isikute ja piiratud teovõimega isikute parema kaitse tagamist, samuti kodanikkonna usalduse suurendamist kehtiva õiguskorra ja õigusmõistmise süsteemi suhtes.³¹ Algtekti muudeti eelnõu Riigikogus menetlemise käigus. Eelnõu teisel lugemisel põhjendas õiguskomisjoni poolne ettekandja lõivude üldist tõstmist liigsete ja pahatahtlike kaebuste vältimise ja riigieelarvele täiendavate tulude leidmise vajadusega.³²

34. Riigilõivu tasumise üldise eesmärgi kohta võib leida põhjendusi ka juba 1998. aastal menetletud halduskohtumenetluse seadustiku eelnõu (1047 SE) seletuskirjast, milles räägitakse solidaarsuse printsiibist kohtukulude tasumisel, et vältida nn protsesse protsessimise pärast ja ka kokku hoida maksumaksja raha. Samas rõhutatakse, et nimetatud põhimõtte rakendamine ei ole takistuseks materiaalselt vähekindlustatud isikutele kohtu poole pöördumisel, kuna vastavalt eelnõule on kohtul õigus vabastada füüsiline isik näiteks täielikult või osaliselt õigusabi eest tasumisest, samuti riigilõivu või kautsjoni tasumisest.³³ Kirjeldatud eesmärki võib käsitleda ka kui liigsete ja pahatahtlike kaebuste vältimist ehk menetlusökonoomiat.

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

²⁹ Justiitsministri 12.10.2010 kiri nr 10.1.-6/10395 õiguskantslerile.

³⁰ Tsiviilkohtumenetluse seadustiku ja sellega seotud seaduste muutmise seaduse eelnõu (194 SE III) ja seletuskiri.

Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems&emshelp=true&eid=240492&u=20110718152326>

³¹ Tsiviilkohtumenetluse seadustiku ja sellega seotud seaduste muutmise seaduse eelnõu (194 SE). Kättesaadav Riigikogu veebilehelt: http://www.riigikogu.ee/?page=en_vaade&op=ems&eid=240492&u=20101026224901.

³² Vrd A. Seppik. XI Riigikogu stenogramm, 03.12.2008, kell 16:07 Tsiviilkohtumenetluse seadustiku ja sellega seotud seaduste muutmise seaduse eelnõu (194 SE) teine lugemine: „[E]simese ja teise lugemise vahelisel ajal esitas Justiitsministeerium üllatusena komisjonile lisaks terve rea muudatusettepanekuid riigilõivuseaduse muutmiseks. Põhimõtteliselt suurendatakse sellega riigilõive tsiviilkohtumenetluses ja ka halduskohtumenetluses keskmiselt 2–5 korda. Põhjendati seda ebamõistlikult väikeste riigilõivumääradega ning vajadusega viia tsiviilkohtumenetlus nii-öelda kulupõhiseks. Samuti põhjendas justiitsminister Rein Lang, et riigilõivude tõstmine halduskohtumenetluses väldib liigseid ja pahatahtlikke kaebusi. [...] Komisjon, nagu ma ütlesin, ei nõustunud justiitsministri poolt pakutud halduskohtusse pöördumise riigilõivu kuuekordse tõstmisega, meie suureks üllatuseks ja ootamatult, ning kompromiss leiti komisjonis vaid selle kolmekordse tõstmises. Komisjoni istungil nenditi ka, et riigilõivude senine tõstmine on vajalik riigieelarvesse täiendavate tulude leidmiseks. [...]“ Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/?op=steno&stcommand=stenogramm&date=1228305600#pk3204>).

³³ Halduskohtumenetluse seadustiku 1998.a eelnõu (1047 SE) ja seletuskiri. Kättesaadav:

http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain&content_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=983020007

Tagajärjeks on kohtuasjade menetlusaja pikenemine ja kohtutes põhjendamatult tööhulga suurenemine.

36. Kolmandana on riigilõivu tasumise eesmärke sisustanud kohtud ise. Nii on Riigikohus asunud seisukohale, et „Liigsete ja pahatahtlike kaebuste vältimine osutab menetlusökonomiale, mis on üldine riigilõivude sätestamise eesmärk hagide ja kaebuste puhul. Menetlusökonomia on tulenevalt põhiseaduse XIII peatükist põhiseaduslikku järku õigusväärtus.“³⁴ Ka Riigikohtu halduskolleegium on leidnud, et riigilõivu tasumise kohustus peaks aitama ära hoida ilmselt põhjendamatute kaebustega kohtusse pöördumist.³⁵ Oma hiljutises lahendis leidis kohus, et lõivu kehtestamise eesmärk on ka halduskohtumenetluses menetlusökonomia.³⁶ Täpsemalt kahandab lõivu nõudmine põhjendamatute või pahatahtlike kaebuste esitamist. Selle tulemusena ei suurene kohtute töökoormus ja aega saab kasutada isikute olulisi õigusi puudutavate vaidluste lahendamiseks.³⁷ Lisaks võib eesmärgina näha soovi suunata maksuvaidluste lahendamine vaidmenetlusse, mis on nii riigi kui ka menetlusosaliste vaatepunktist odavam ja kiirem menetlus.³⁸ EIK on riigilõivu eesmärki määratlenud nt kui teise poole õigustatud huvi kaitsmist võimalike korvamatute kohtukulude eest ning ka kui kohtusüsteemi kaitsmist koormavate kaebuste eest.³⁹

37. Minu kirja punktis 30 mainitud riigilõivu käsitlemine riigieelarvele täiendavate tulude leidmise abinõuna võib tunduda mõistlik ja ratsionaalne. Seda kinnitas ka justiitsminister mulle oma 13.10.2009 vastuses nr 10.1-6/11295 (kulupõhine riigilõiv). Viimast on Riigikohus käsitlenud menetlusosalise õigusemõistmise kulutuste kandmisest osavõtu põhimõttena ning tunnustanud seda tsiviilvaidluste puhul riigilõivu legitiimse eesmärgina. Kohtu arvates saab Põhiseaduse järgi lubatavaks lugeda eesmärki, et hagimenetluses kantakse vähemalt rahaliste vaidluste puhul riigi tehtavad kulud õigusemõistmisele eelkõige menetlusosaliste endi makstavate lõivude arvel, st teised maksumaksjad ei pea seda menetlust vähemalt üldjuhul finantseerima. Küll ei saa seda põhimõtet laiendada Riigikohtu sõnul selliselt, et sarnaselt peaks menetlusosalised tervikuna finantseerima ka kohtumenetlusi, kus on mängus avalikud huvid, nt lapsi ja perekonda puudutavates vaidlustes, vaidluseid riigiga või ka nt süüteomenetlusi. Samuti peab Riigikohus lubamatuks, et riigilõiv on suurem, kui see on vajalik menetlusosaliste õigusemõistmise kulutuste kandmise ja menetlusökonomia tagamiseks.⁴⁰

38. Leian, et eelmises lõigus esitatud kaalutlustel tuleb menetlusosalise õigusemõistmise kulutuste kandmisest osavõtu põhimõtte laiendamisse halduskohtumenetlusele suhtuda äärmise ettevaatlikkusega. Meenutan, et esiteks on kohtusse pöördumise õiguse näol tegemist väga olulise õigusriigile omase komponendiga ning teiseks on halduskohtumenetluse näol tegemist menetlusega, kus poolte (millest üheks on avalik võim ise) võrdsusest üldjuhul rääkida ei saa. Kolmandaks on õigusemõistmise näol tegemist ühe olulisema riigi tuumikfunktsiooniga, millest tulenevalt ei ole kohane käsitleda kohtumenetlust mistahes muu avaliku teenusena, vaid kui riigivõimu teostamist. Kohtusse pöörduja ei osta kohtult õigusemõistmise teenust, vaid realiseerib oma põhiõigust. Minu hinnangul ei ole antud põhimõtte halduskohtumenetluse kontekstis täielikult relevantne, seda ka apellatsioonistmes ning olukorras, kus PS § 24 lg 5 näol on tegemist lihtsa seadusreservatsiooniga põhiõigusega.

³⁴ 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.“

³⁵ RKHKm 11.12.2007, 3-3-1-83-07, p 6.

³⁶ RKÜKo 12.04.2011, [3-2-1-62-10](#), p 45.

³⁷ RKPJKo 19.04.2011, 3-4-1-13-10, p 54.

³⁸ RKPJKo 19.04.2011, [3-4-1-13-10](#), p 57.

³⁹ FC Mretebi v. Gruusia (no. 38736/04), p 48.

⁴⁰ RKÜKo 12.04.2011, 3-2-1-62-10, p 4 ja 5.

39. Kokkuvõtvalt leian, et riigilõivude kehtestamise eesmärgidena võib nimetada nii menetlusökonomiat kui ka riigieelarvele täiendavate tulude leidmist, kuid PS § 24 lg 5 ringkonnakohtu poole pöördumise õiguse riive õigustamisel halduskohtumenetluses on legitiimne ennekõike ja pigem üksnes menetlusökonomia. Arvestades, et õigusemõistmine (iseäranis just avaliku võimu tegevuse kontroll) on üks õigusriigi olulisemaid tuumikfunktsioone, võib eeldada ka kogu ühiskonna panust selle toimimise tagamisel, mistõttu ei ole üldjuhul õige täiendada ja kõrge lisatasu nõudmine.

Menetlusökonomia (legitiimse eesmärgi) saavutamiseks kehtestatud riigilõivu määra proportsionaalsus

40. EIK sõnul ei tohi kohtusse pöördumise tingimused piirata ega vähendada üksikisiku õigust viisil või määral, mis kahjustab kohtusse pöördumise õiguse tuuma ja olemust.⁴¹ Riigil lasub nn positiivne kohustus luua tingimused, mis võimaldavad Põhiseadusega määratletud õigust (antud juhul ringkonnakohtusse pöördumise õigust) tegelikult kasutada.

41. Nii tuleb välja selgitada, kas menetlusökonomia tagamiseks on proportsionaalne regulatsioon, mille kohaselt tuleb RVastS § 14 lõikes 1 sisalduva õiguse realiseerimisel esimese astme kohtu otsuse edasikaebamiseks tasuda riigilõivu 34 307,85 krooni. Teisisõnu tuleb kontrollida, kas menetlusökonomia eesmärgiga on proportsionaalne sellise kaebuse esitamisel riigilõivu suuruse arvutamise aluseks olev regulatsioon, mille kohaselt tuleb tasuda riigilõivu 5 protsenti summast, mille väljamõistmist taotletakse, kuid mitte alla 250 krooni ja mitte rohkem kui sama suure hagi hinnaga hagi esitamisel tsiviilkohtumenetluses. Seejuures tuleb arvestada, et käesoleval juhul on tegemist sama vaidluse teistkordse lahendamise taotlusega ning kaebuse esitaja peaks tasuma sama summa teistkordselt.

42. Põhiõiguse riive võimalus ja selle lubatav ulatus sõltub konkreetse põhiõiguse olemusest. Oma 12.04.2011 otsuses asus Riigikohtu üldkogu seisukohale, et ringkonnakohtusse pöördumise õiguse (PS § 24 lg 5) näol on tegemist lihtsa seadusereservatsiooniga edasikaebeõigusega.⁴²

43. Nii on Riigikohtu uue lähenemise kohaselt parlamendil kohtumenetlust luues ja kohtul õigust rakendades võimalik apellatsioonistme kohtuse pöördumise õigust piirata mistahes kaalutlusel, mis ei ole Põhiseadusega otse vastuolus. Pean siiski oluliseks, et ka lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõiguse kasutamise reguleerimisel ja piiramisel arvestatakse, et tegemist on kohtu menetlusega, mida peetakse üldiselt õigusriigi keskseks põhimõtteks, selle nurgakiviks või ka õiguseks, ilma milleta õigusriik,⁴³ demokraatia ja omariiklus ei saa eksisteerida.

44. Arvestades eelmises kirja punktis esitatud seisukohta pean antud põhimõtte juures oluliseks silmas pidada RLS § 4 lg 2 eesmärgi, mille kohaselt kehtestatakse mh kaalukast avalikust huvist lähtuvalt riigilõivumäär kulupõhimõttest erinevalt. Viimase olemasolu oleneb omakorda sellest, kas määratleda kohtumenetlust mistahes avaliku (vaidluste lahendamise) teenuse või hoopis riigi tuumikfunktsioonina. Minu hinnangul on kohtumenetlus midagi rohkemat kui avaliku teenuse osutamine, kus kohtutele tagatakse tegutsemiseks vajalik kohus, kohtunik lahendab ainult konkreetseid vaidlusi ja otsustab konkreetseid asju. Kohtumenetlus on riikliku võimu teostamine, kus riik ei luba omakohut, vaid loob reaalse võimaluse vaidluste rahumeelseks lahendamiseks ning

⁴¹ Garzić v. Montenegro (Application no. 17931/07), p 32.

⁴² RKÜKo 12.04.2011, 3-2-1-62-10, p 38.

⁴³ Kommentaar §-le 15 – M.Ernits. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Juura 2008, p 1.2., lk 163.

kohtuotsuste täitmiseks. Vaidlemise koht on kohus. Suurem eesmärk on tugev õigusriik ja õigusrahu, mis on üks Põhiseaduse järku väärtustest ja ka kaalukas avalik huvi. Nii ei osta kohtusse pöörduja riigilt õigusemõistmise teenust, vaid kasutab oma põhiõigust.

45. Kohtusse pöördumise õiguse juures pean oluliseks rõhutada, et see peab olema kohtusse pöörduja jaoks olemas nii juhul, kui kaebaja õiguste rikkumine ja kaebuse eduväljavaade on ilmselge, kui ka juhul, kui tegemist on kaheldava või vaieldava juhtumiga. Viimasel juhul võib küll ette näha täiendavaid tingimusi, kuid mitte selliseid, mis faktiliselt välistavad kohtusse pöördumise. Sama seisukohta on toetanud ka Riigikohus.⁴⁴ Kohtumenetluse tulemus selgub siiski alles asja sisulise lahendamise käigus erinevate tõendite hindamisel.

46. Lisaks ringkonnakohtusse pöördumise õiguse olemusele ja olulisusele tuleb antud juhtumi puhul silmas pidada, et tegemist on menetlusega, kus kohtusse pöörduja vaidlustab avaliku võimu tegevuse õiguspärasust. Üldjuhul on halduskohtusse pöörduja eesmärgiks see, et riik korrigeeriks oma õigusvastast tegevust. Antud juhul on eesmärgiks lisaks rahaliselt mõõdetava tulemuse saamine. Sellise vaidluse puhul ei saa rääkida eraõiguslikule vaidlusele üldjuhul omasest nn poolte võrdusest, kus pooled vaidlevad ning kohus langetab vaidluse lahendamisele kaasa aidates otsuse poolte esitatud tõendite alusel. Halduskohtumenetluses on poolteks avalik võim ja haldusväline isik (kusjuures viimane on üldjuhul vaidluse nõrgem pool) ning kohtu eesmärgiks on välja selgitada objektiivne tõde; ning selle saavutamisel on kohus aktiive (uurimisprintsip). Riigikohus on selgitanud: „Halduskohtumenetluse eesmärk on kaitsta üksikisikuid väärhalduse ja riigivõimu omavoli eest ning kontrollida kaebuse või protesti alusel avaliku võimu kandja tegevuse õiguspärasust. Erinevalt eelduslikult võrdsete osapooltega tsiviilõiguslikest suhetest on kaebaja haldusõigussuhtes üldjuhul nõrgemal positsioonil kui haldusorgan. Seetõttu peab halduskohtumenetluse reeglistik tagama isikute õiguste võimalikult tõhusa kaitse ning ulatusliku juurdepääsu õigusemõistmisele. Õigusemõistmisele juurdepääsu takistavate piirangute kehtestamine on õigustatud üksnes kaalukatel põhjustel.”⁴⁵ „Isegi kui eesmärk on vältida liigseid ja pahatahtlikke või ilmselt põhjendamatuid kaebusi, ei tohiks seadusandja luua lõivude kehtestamisega olukorda, kus välistatakse ka kaheldavate või vaieldavate kaebuste esitamine. Kohtu poole pöördumine ei tohi olla tagatud ainult kindla eduväljavaatega asjades.”⁴⁶

47. Halduskohtumenetluse eriline roll on sõnaselgelt kirjas 01.01.2012 jõustuva HKMS §-s 2, mille kohasel on halduskohtumenetluse ülesanne eelkõige isikute õiguste kaitse õigusvastase tegevuse eest täidesaatva võimu teostamisel. Kohus tagab kõigis asja lahendamiseks olulistes küsimustes menetlusosalistele tõhusa ja võrdse võimaluse esitada ja põhjendada oma seisukohti ning vaielda vastu teiste menetlusosaliste seisukohtadele või toetada neid.⁴⁷

48. Leian, et kuigi PS § 24 lg 5 näol on Riigikohtu üldkogu seisukoha alusel tegemist lihtsa seadusreservatsiooniga põhiõigusega, tuleb eeltoodud olulisi aspekte arvestada. Nii tuleb halduskohtumenetluse puhul igakordselt kaaluda, kas üldised käsitlused kohtusse pöördumisest on kohased või tuleb avaliku võimu vastu esitatud juhtumeid käsitleda erinevalt. Kohtuotsuse peale kõrgemalseisvale kohtule edasikaebamise korra kehtestamise õigus on küll parlamendil, kuid

⁴⁴ „Õiguskantsler on õigesti leidnud, et kui eesmärgiks on vältida liigseid ja pahatahtlikke või ilmselt põhjendamatuid apellatsioonkaebusi, ei tohiks seadusandja luua lõivude kehtestamisega olukorda, kus välistatakse ka kaheldavate või vaieldavate apellatsioonkaebuste esitamine. Kohtu poole pöördumine ei tohi olla tagatud ainult kindla eduväljavaatega asjades.“ RKÜKo 12.04.2011, 3-2-1-62-10, p 48.1.

⁴⁵ RKHKm 27.09.2006, nr 3-3-1-67-06, p 12.

⁴⁶ RKPJKo 19.04.2011, 3-4-1-13-10, p 65

⁴⁷ Halduskohtumenetluse seadustik. Kättesaadav Riigi Teatajast: <https://www.riigiteataja.ee/akt/123022011003>

seejuures on oluline, et „[s]eaduses ettenähtud võimalus [...] otsuseid vaidlustada peab olema tegelik, mitte pelgalt illusoorne.“⁴⁸ „[...] õigus juurdepääsuks kohtule ei pea sisaldama õiguses üksnes printsiibina, vaid seda tuleb ka praktikas piisavalt tõhusalt tagada“⁴⁹

49. Kohtuasja ja riigilõivudega seonduvalt väärrib äramärkimist ka asjaolu, et ringkonnakohtusse pöördumisel tuleb tasuda riigilõiv sama suures määras teist korda, samas kui tegemist on kohtuga, kes konkreetset juhul vaatab sama vaidlust läbi teist korda.

50. Kolmandaks pean oluliseks arvestada, et konkreetset juhul on tegemist vaidlusega, milles avalik võim kohustab äriühingut tasuma riigile 7 496 182 krooni. Tegemist on väga suure summaga, mille tasumine mõjutab otseselt ja intensiivselt äriühingu tegevust.

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

52. Küsimust riigilõivu proportsionaalsusest ei teki juhul, kui vaidlustatav summa on väike või mõistlikus suuruses kohtusse pöörduja jaoks (nt 5% 5 000 kroonist on 250 krooni, 10 000 kroonist on 500 krooni, 15 000 kroonist on 750 krooni). Probleem tõusetub juhul, kui riigilõivu summa ületab teatud ühiskonna taluvuse piiri või on konkreetse juhtumi asjaoludel liiga kõrge (meenutan, et Riigikohus on leidnud, et haldusasjas võib ka 200 krooni olla teatud asjaoludel ebaproportsionaalselt kõrge⁵⁰).

53. Edasikaebeõigus kaalub menetlusökoonomia üles üksnes juhul, kui sääst menetlusökoonomias saavutatakse sellega, et isikul puudub üldse reaalne võimalus oma kaalukaid põhiõigusi kohtus kaitsta.

54. „Proportsionaalsuse põhimõtte tuleneb PS § 11 teisest lausest, mille kohaselt peavad õiguste ja vabaduste piirangud olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud. Proportsionaalsuse põhimõttele vastavust kontrollib kohus järjestikku kolmel astmel – kõigepealt abinõu sobivust, siis vajalikkust ja vajadusel ka proportsionaalsust kitsamas tähenduses ehk mõõdukust. 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 põhiõigusesse sekkumise ulatust ja intensiivsust ning teiselt poolt piirangu eesmärgi tähtsust.“⁵¹ Seejuures kehtib reegel: „Mida intensiivsem on põhiõiguse riive, seda kaalukamad peavad olema seda õigustavad põhjused.“⁵²

55. Leian, et RLS § 56 lg 11 ja 18 koostoime regulatsioon, mille kohaselt tuleb nõudesumma 686 157 krooni puhul tasuda apellatsioonkaebuse esitamisel riigilõivu 34 307,85 krooni, võib abstraktselt tunduda sobiv abinõu menetlusökoonomia tagamiseks. Üldistavalt võibki väita, et

⁴⁸ RKPJKo 15.12.2009, 3-4-1-25-09, p 26.

⁴⁹ Angel Angelov v. Bulgaaria (no. 51343/99), p 39.

⁵⁰ RKPJKo 17.07.2009 3-4-1-6-09, p 23.

⁵¹ RKÜKo 03.01.2008, 3-3-1-101-06, p 27.

⁵² RKPJKo 05.03.2001, 3-4-1-2-01, p 17; 09.04.2008, 3-4-1-20-07, p 21.

mida enam on piiratud isiku menetluslikud õigused (s.h kohtusse juurdepääsuõigused), seda kiirem, säästlikum ja tõhusam on õiguskaitse süsteem menetlusökonoomia mõttes laiemalt.

56. Kuna tänaseks on RLS § 56 lg 11 ja 18 koostoime regulatsioon (alates 01.01.2011 jõustunud RLS § 57 lg-d 14 ja 20) kehtinud alates 01.01.2009 ehk üle 2,5 aasta, on asjakohane tutvuda selle mõjuga kohtusse pöördumisel ning menetlusökonoomia saavutamisel/saavutamata jätmisel. Tutvusin Justiitsministeeriumi veebilehel oleva kohtute menetlusstatistikaga, millest nähtuvad andmed ka varasemate perioodide kohta.

57. Analüüsides nähtub järgmine ringkonnakohtusse esitatud kaebuste statistika:⁵³

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

58. Väljatoodud andmete pinnalt ei saa teha järeldust, justkui oleks üldises plaanis 2008. aastal riigilõivu tõstmine soodustanud menetlusökonoomia eesmärgi saavutamist (liigsete ja pahatahtlike kaebuste vältimine). Vastupidiselt on tabelist näha kaebuste arvu hüppeline suurenemine 2010. aastal, millest ligi pool moodustavad määruskaebused.

59. Kahjuks ei võimalda andmed teha järeldust, milline oli kõikidest ringkonnakohtusse esitatud kaebustest kahju hüvitamise taotluste osakaal, mil kohtusse pöördumiseks nõuti kõrget riigilõivu.

60. Tõin juba oma 08.12.2010 Riigikohtule esitatud arvamuses välja, et riigilõivu määra sobivuse hindamisel tuleb arvestada ka menetlusabi andmise praktikas rakendumisega.⁵⁴ Leian, et juhul, kui kohtute töökoormus menetlusabi taotluste menetlemise tõttu suureneb märkimisväärselt, võib teatud juhul jõuda järelduseni, et riigilõivude tõstmine menetlusökonoomiat kaasa ei too, vaid hoopis vähendab seda. Ka Riigikohus asus seisukohale, et riigilõivu kehtestav regulatsioon ja riigilõivust vabastamise regulatsioon moodustavad üksteisest sõltuva terviku.⁵⁵

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

⁵³ 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; „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.

⁵⁴ Õiguskantsleri 08.12.2010 arvamus nr 9-2/101884/1006979 TsMS § 183 lg 1 ja RLS § 56 lg 19 põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses, p-d 147, 148. Kättesaadav: http://www.oiguskantsler.ee/public/resources/editor/File/ERIMENETLUSED/Arvamusd_Riigikohtule_2010/Arvamus_TsMS_183_lg_1.pdf

⁵⁵ RKPJKo 19.04.2011, 3-4-1-13-10, p 52.

62. Leian, et põhimõtteliselt võib menetlusökonoomia olla tagatud ka väiksema riigilõivu suurusega. Nii võib küsida, kas inimese kaalutlus riigi tegevust vaidlustada on erinev, kui tasutav riigilõiv on 686 157 kroonise kahju hüvitamise nõude puhul 35 000, 30 000, 10 000, 5 000, 3 000 või 250 krooni. Leian, et kui võrrelda suurimat ja väiksemat summat, võib küsimusele vastata jaatavalt. Samas, kui võrrelda suurimaid summasid, 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 võib järeldada, et menetlusökonoomia saavutati enne riigilõivumäära tõstmist 2009 ka madalama lõivumääraga (nt 2006 ja 2008.a 3% vaidlustatavast summast ehk 20 584, 71 krooni).

63. Sarnaselt võib küsida, kas inimese kaalutlus kohtusse pöörduda on erinev, kui riigilõivu suuruse arvutuse aluseks on 0,5; 1; 3 või 5% maksusumma suurusest. Juhin tähelepanu, et arvestades kirja punktis 57 esitatud statistikat ning konkreetset ajahetket kehtinud riigilõivuseadust, võib üldjuhul järeldada, et aastatel, mil riigilõivu suuruse arvutamise aluseks oli 3 % summast, mille väljamõistmist taotletakse, saavutati menetlusökonoomia tõhusamalt kui alates 2009 kehtiva 5%-lise arvutamise alusega.

64. Käesoleval juhul tuleb lisaks arvestada, et tegemist on apellatsiooniaseme menetlusega ehk olukorraga, kus apellant on juba ühe korra riigilõivu tasunud ehk seadusandja seatud menetlusökonoomia eesmärgi saavutamist talunud (seejuures on kohus õiguste või vabaduste rikkumise intensiivsust ning kaebuse põhjendatust ja perspektiivi hinnanud). Minu hinnangul ei tohi riigilõivu määr olla sellises olukorras nn väljasuretava iseloomuga. Leian hoopis, et apellatsiooniasemes, kus vaidlusele on põhistatud õigusliku hinnangu andnud juba esimese astme kohus, on võrreldes esimese astme kohtuga väiksem oht, et kohtusse pöörduakse kergekäeliste, põhjendamatute või lausa pahatahtlike kaebustega. Seetõttu võib saavutada menetlusökonoomia ka väiksema riigilõivumääraga kui seda on 34 307,85 krooni.

65. Leian siiski, et riigilõivu määrade ja kohtusse esitatud kaebuste arvu suurenemise või vähenemise vahel ei pruugi üldse olla sellist põhjuslikku seost nagu on seadusandja soovinud ning justiitsminister põhistanud (vt nt minu kirja p-s 57 toodud statistikat). Põhjus ringkonnakohtusse pöördumise osakaalu suurenemises või vähenemises ning kohtute töökoormuse tõusus ja languses võib peituda miskis muus (nt kinnipeetavate kaebuste arvu suurenemine, kohtutäiturite tegevuse vaidlustamise pädevuse andmine halduskohtult maakohtule, inimeste õigusteadlikkuse ja elektroonilise asjaajamise osakaalu suurenemine, teatud liiki kaebuste arvu järsk tõus, majanduslanguse tõttu menetlusabi taotluste arvu tõus, kohtusisene töö ümberkorraldamine vm).

66. Nii nagu ma oma kirja p-s 60 märkisin, moodustavad riigilõivud ja menetlusabi üksteisest sõltuva terviku. Menetlusabi võimalus on loodud kõrge riigilõivu mõju leevendamiseks (kohtusse pöörduja kas tasub riigilõivu või taotleb menetlusabi). Nii on võimalik riigilõivu määra muutmata suurendada menetlusabi saamise võimalusi (nt sätestada sarnaselt TsMS § 181 lõikele 3¹ menetlusabi andmisel eriliste asjaolude arvestamise võimaluse⁵⁶).

67. Menetlusabi saamise aluste laiendamine ei ole siiski sama tõhus lahendus menetlusökonoomia saavutamiseks, seda nii kohtusse pöörduja kui ka kohtu jaoks. Menetlusabi

⁵⁶ TsMS § 181 lg 3¹: „(31) Kui menetlusabi taotluse läbivaatamisel ilmneb, et taotleja majandusliku seisundi tõttu puudub alus talle menetlusabi andmiseks, kuid kohus leiab, et tasumisele kuuluva riigilõivu korraga tasumine takistab konkreetse kohtuasja asjaolusid arvestades ebamõistlikult isiku õigust pöörduda kohtusse oma eeldatava ja seadusega kaitstud õiguse või huvi kaitseks, võib kohus menetlusabi korras määrata, et hagiavalduselt või apellatsioonkaebuselt tasumisele kuuluv riigilõiv tasutakse osamaksetena kohtu määratud tähtaja jooksul.“

taotluse esitamine ja menetlemine pikendab kohtumenetluse aega ning kujutab endast täiendavat asjaajamist (vt kirja p-s 57 kohtuasjadest määruste osakaal).

68. Juhul, kui seadusandja tahteks on võimaldada juurdepääsu kohtule ka konkreetsetes suuruses riigilõivu mitte tasudes, siis on seda võimalik teha kohtusse pöördujate õigusi enam tagaval viisil nt riigilõivu määra vähendades. Seadusandja võiks kaaluda lisaks, kas ka halduskohtumenetluse puhul on sarnaselt tsiviilkohtumenetlusele põhjendatud (või üldse lubatav), et just väljamõistmist taotletava summa suurus on argument, mida arvestada ringkonnakohtusse pöördumise võimaldamisel. Tõin oma kirja punktis 46 välja nn halduskohtule ulatusliku juurdepääsu põhimõtte, mille kohaselt peab halduskohtusse pöördumine olema madalama lävendiga. Arvestades seda, et riigilõiv ja menetlusabi moodustavad üksteisest sõltuva terviku, võib riigilõivu määra vähendamine suurendada menetlusökonomiat, kuna väheneb menetlusabi vajadus ning kohtu poolt menetlusabi taotluste läbivaatamise osakaal.

69. Riigikohtu hinnangul kahjustaks riigilõivude alandamine siiski menetlusökonomia eesmärki teiselt poolt, vähendades kaitset põhjendamatute kaebuste eest.⁵⁷ Leian, et antud seisukoha juures tuleb silmas pidada, et riigilõivu tasumise kohustus on vaid üks komponent menetlusökonomia saavutamiseks. Lisaks võib nimetada veel erinevaid tähtaegu (kohtusse pöördumiseks, aegumiseks, menetlusõiguste kasutamiseks), (kohustuslikku) kohtueelset menetlust, advokaadi osalemiskohustust vms. Kui menetlusökonomia üheks eesmärgiks on vältida põhjendamatute, pahatahtlike kaebuste esitamist, siis selleks on seadusandja juba ette näinud kaebuse läbivaatamata jätmise alused (HKMS § 23), mille seas võib kohus jätta kaebuse läbi vaatamata juhul, kui ilmneb, et selle esitajal ei saa ilmselgelt olla halduskohtusse pöördumise õigust. Juhul, kui need ei ole piisavad, võib seadusandja kaaluda kaebuse läbivaatamata jätmise aluste laiendamist sarnaselt TsMS § 423 lõikele 2, mis lubab jätta hagi läbi vaatamata ka juhul, kui ilmneb, et hageja õiguste rikkumine ei ole hagi alusena toodud faktilistele asjaoludele tuginedes üldse võimalik (p 1) ning kui hagi ei ole esitatud hageja seadusega kaitstud õiguse ega huvi kaitseks või eesmärgil, millele riik peaks andma õiguskaitset või kui hagi ei ole hageja taotletavat eesmärki võimalik saavutada (p 2).

70. Oma 08.10.2009 kaebuses viitas kaebaja mh EIK lahendile *Stankov v. Bulgaaria*. Viidatud lahendis käsitles EIK mh riigilõivu arvutamise erinevaid aluseid ja tõi välja 10 riigis kasutusel olevad lahendused. Nii tuleb Bulgaarias sarnase kohtuasja puhul (kahju hüvitamine riigivastutuse seaduse alusel) tasuda riigilõiv üksnes nõude osalt, mille kohus jätab rahuldamata; Itaalias, Soomes ja Rootsis on olenemata taotletava kahju hüvitise suurusest riigilõivud kindla määraga.⁵⁸

71. Märgin lisaks, et riigilõivu tasumise kohustus on vaid üks komponent menetlusökonomia saavutamiseks. Lisaks võib nimetada veel erinevaid tähtaegu (kohtusse pöördumiseks, aegumiseks, menetlusõiguste kasutamiseks), (kohustuslikku) kohtueelset menetlust, advokaadi osalemiskohustust vm. Samuti näeb RLS § 22 ette lausa 11 erinevat kohtuasja liiki, mille puhul ning 7 isikute gruppi, kellelt riigilõivu ei võeta. Kõigi nende juhtumite puhul tuleb menetlusökonomia saavutada muul viisil.

72. Leian, et seadusandjal võib olla võimalik leida menetlusökonomia saavutamiseks ringkonnakohtusse pöördumisel nõutava riigilõivu suuruse arvutamiseks erinevaid alternatiive. Seetõttu ei pruugi RLS § 56 lõigete 11 ja 18 koostoime regulatsioon olla vajalik proportsionaalsuspõhimõtte tähenduses.

⁵⁷ RKÜKo 14.04.2011, 3-2-1-60-10, p 56.

⁵⁸ EIKo 12.07.2007, *Stankov v Bulgaaria*, kohtuasi nr 68490/01, p-d 24 jj.

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

74. Teisalt kätkevad liiga kõrged riigilõivud kohtusse pöördumisel kätkevad endas tõsist ohtu õiguskaitse kättesaadavusele, mida tuleb iseäranis just halduskohtumenetluse puhul ära hoida. Riik ei tohi endale lubada olukorda, kus kaebaja jätab oma kohtusse pöördumise õiguse kasutamata liiga kõrge riigilõivu tõttu. EIK on rõhutanud, et juhul, kui liikmesriik on ette näinud apellatsioonioiguse, siis peab füüsiline või juriidiline isik saama jätkuvalt kasutada samu artikli 6 põhilisi garantiisid apellatsioonikohtus, mis neil oli esimeses kohtuastmes.⁵⁹ Riigikohus on asunud seisukohale, et „[k]ui riigilõivu suurus ei võimalda isikul oma õigusi kohtus realiseerida, on tegu ebaproportsionaalse ja seega põhiseadusvastase riigilõivuga.“⁶⁰ „[k]ohtusse pöördumisel makstava riigilõivu puhul kehtib põhimõte, et see piirab üldist põhiõigust tõhusale õiguskaitsele ja ausale õigusemõistmisele seda intensiivsemalt, mida suurem ta on.“⁶¹ Riigikohtu hinnangul vähendab menetlusökoonomia kaalutlust ka see, kui ökonoomia saavutatakse tõenäoliselt eduka kaebuse menetlemata jätmise arvel.⁶²

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

76. Kohtuvõimu funktsioon on õigusrahu tagamine, mis on ühtlasi ka üks riigi tuumikfunktsioonidest. Õigusrahu on õigusriigis üks igale isikule algselt ja põhiliselt riigi poolt tagatavatest hüvedest. Õigusrahu tagamise eest peab hoolitsema ka seadusandja, kelle kohustuseks on kehtestada normid, mis tagaks piisava tõenäosusega ja piisaval määral põhiõiguste teostumise ning kaitse.⁶³

77. Käesoleval juhul on tegemist 34 307,85-kroonise lõivuga, kusjuures on apellant juba sama summa ühe korra esimese astme kohtusse pöördumisel tasunud. Kuigi antud summa moodustab vaid 5% nõudesummast, tuleb seda pidada avaliku võimu tegevuse õiguspärasuse kontrollimisel märkimisväärseks, seda ka juriidiliste isikute jaoks. Riigikohus on leidnud, et 15 000-kroonine riigilõivulõiv võib olla äriühingu jaoks märkimisväärselt suur. Konkreetset juhul tuleb arvestada lisaks sellega, et tegemist on äriühinguga (apteegiga), kelle majandustegevusvabadus on erinevate regulatsioonidega kitsendatud, mistõttu on piiratud ka tulu saamise võimalused. Samuti tuleb oluliseks pidada apellandi seisukohta, et just riigilõivu tasumine võib viia osatühingu pankrotiavalduse esitamise kohustuse tekkimiseni.⁶⁴ Meenutan, et EIK asus *Paykar Yev LTD v Armeenia* seisukohale, et argument, mille kohaselt peaksid juriidilisel isikul olema vahendid riigilõivude maksmiseks, on puhtalt hüpoteetiline.⁶⁵

⁵⁹ Paykar Yev Haghtanak LTD v. Armeenia (no. 21638/03), p 45.

⁶⁰ RKPJKo 15.12.2009, nr 3-4-1-25-09, p 26.

⁶¹ Samas.

⁶² RKÜKo 14.04.2011, 3-2-1-60-10, p-d 59 ja 60.

⁶³ RKÜKo 22.03.2011, [3-3-1-85-09](#), p 75.

⁶⁴ 22.06.2010 taotlus Tallinna Ringkonnakohtule põhiseaduslikkuse järelevalve algatamiseks ja riigilõivu tasumisest vabastamiseks haldusasjas nr 3-08-2267, lk 3.

⁶⁵ Paykar Yev Haghtanak Ltd v. Armeenia (21638/03), p 49.

78. Pean summat 2*34 307,85 krooni riigi tegevuse õiguspärasuse kontrollimiseks suureks ning seda ka äriühingute jaoks. Konkreetset juhul ei ole tegemist tavapärase eraõigusliku ettevõtlusega, vaid apellandi näol on tegemist juriidilise isikuga (apteegiga), kelle majandustegevuse vabaduse on riik seaduse, selle rakendusaktide ja tegevusloa tingimustega suhteliselt intensiivselt piiranud ja reguleerinud. Lisaks tuleb arvestada, et riigilõiv on vaid üks komponent menetluskuludest, mis kohtumenetluses osalemisega kaasneb, mistõttu on kohtusse pöörduja kulu kohtumenetlusele tegelikult suurem kui üksnes tasude tulev riigilõiv. Abinõu mõistlikkuse ja kaalukuse osas on vaja hinnata ka ühiskonnaolusid, st majanduslikku ruumi, kus õiguslik regulatsioon toimib.⁶⁶ Arvestades üldist majanduslangust mõjutab riigilõivu tasumise kohustus äriühingu majandustegevust intensiivselt. Minu hinnangul peab just majanduslanguse ajal pakkuma kohtuvõim ühiskonnale suuremat kaitset ning kindlustama üldist õigusrahu.

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

80. Olukord, kus loobutakse riigi tegevuse õiguspärasuse kontrollimisest ainuüksi ülemäära kõrge riigilõivu tõttu, on õigusriigile lubamatu. Selline riigilõiv oleks suunatud nn vaidluse väljasuretamisele. Nii on antud riigilõivu määr intensiivne riive kohtukaebefiiguse kasutamiseks. Saksa Liidu kõrgeim halduskohus on öelnud, et nn väljasuretamiskeeld (Erdrosselungsverbot) omab iseseisvat tähendust just halduskohtumenetluses.⁶⁷ Väljasuretamiskeelu kohaselt on lubatav õiguse kasutamist üksnes raskendada, kuid mitte faktiliselt võimatuks muuta.⁶⁸ Väljasuretavat lõivud on lubamatud. Juhul, kui ka konkreetsel juhul ei ole määruskaebuse esitajal tegelikult võimalik riigilõivu tasuda, jääb tema kohtute pooleli ning talle PS § 24 lõikes 5 ettenähtud põhiõigus kasutamata. Sellisel juhul on konkreetne riigilõiv menetlust väljasuretav.

81. Tõin oma kirja p-s 52 välja, et küsimus riigilõivu proportsionaalsusest tõusetub juhul, kui selle suurus ületab teatud ühiskonna taluvuse piiri või on konkreetse juhtumi asjaoludel liiga kõrge. Lisaks avaldasin kirja p-s 63 kahtlust, kas riigilõivu suurusel ja selle tasumise kohustusel on menetlusökoonoomia saavutamisel üldse tõsikindel põhjuslik seos või seisneb kohtusse pöördumise osakaalu muutus, kohtute töökoormuse tõus ja menetluste venimine milleski muus.

82. Riigikohus tõi oma 12.04.2011 otsuses välja, et Eestis on vähemalt rahaliste nõuete puhul Euroopa Liidu riikidest proportsionaalselt kõrgeimad kohtukulud, sh lõivud.⁶⁹ Lisaks jõudis 2010. aastal Riigikohtu õigusteabe osakond kohtupraktikat analüüsides seisukohale: „Samuti näitab äriühingute esitatud menetlusabi osamaksetena tasumise taotluste suur hulk, et äriühingutel on riigilõivu maksmisega (ühe maksena) raskusi.”⁷⁰

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

⁶⁶ RKÜKo 12.04.2011, [3-2-1-62-10](#), p 48.3.

⁶⁷ BVerwG, 15.07.1988, tutvustatud T. Franz. Gewinnerzielung durch kommunale Daseinsvorsorge. Mohr Siebeck, 2005, lk 379-380.

⁶⁸ H. Krapf. Verkehrslenkung durch Abgaben. Münster, 2001, lk 118.

⁶⁹ RKÜKo 12.04.2011, [3-2-1-62-10](#), p 48.3.

⁷⁰ Riigikohtu analüüs. MENETLUSABI ANDMINE TSIVIILKOHTUMENETLUSES. Lk 28. Kättesaadav: http://www.riigikohus.ee/vfs/1033/Menetlusabi_tsiviilkohtumenetluses.pdf

84. 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.

85. Eeltoodud kaalutlusi arvestades **leian, et RLS § 56 lõigete 11 ja 18 koostoime regulatsioon on PS § 24 lõikega 5 ning §-ga 11 vastuolus osas, milles nõuab ringkonnakohtusse pöördumisel 34 307,85 krooni suuruse riigilõivu tasumist.**

86. Kuna riigilõivu suurus on Põhiseadusega vastuolus, kuid ei ole teada ka selle põhiseaduspärane suurus konkreetsel juhul, ei ole eraldi menetlusabi küsimuse analüüs käesoleval hetkel põhjendatud.⁷¹

87. Asudes seisukohale, et RLS § 56 lõigete 13 ja 18 koostoime regulatsioon on Põhiseadusega vastuolus, ei kuulu see kohaldamisele. Sellisel juhul peab kohus määrama põhiseaduspärase suurusega riigilõivu (mille valguses saab kaaluda menetlusabi piirangute põhiseaduspärasust). Riigikohus on mitme lahendi puhul kasutanud lähima regulatsiooni põhimõtet. Konkreetsel juhul näen selleks kaks võimalust. Esiteks saab kohus riigilõivu määramise põhimõtet muutmata valida RLS Lisa 1 tsiviilkohtumenetluse jaoks kehtivate lõivumäärade alusel arvutatava riigilõivu (ilmselt siis nõudelt kuni 600 000 krooni arvutatud riigilõivu 55 000 krooni). Teiseks võib lähtuda RLS §-s 56 sisalduvates haldusajades edasikaebeõiguse kasutamiseks riigilõivu tasumise muudest juhtudest:

- kaebuse või hagiavalduse esitamisel tööstusomandi apellatsioonikomisjoni otsuse vaidlustamiseks tasutakse riigilõivu 5000 krooni (lg 9),
- kaebuse esitamisel mittevaralise kahju hüvitamiseks, kui nõutava hüvitise summa jäetakse kaebuses märkimata ning taotletakse õiglast hüvitist kohtu äranägemisel, tasutakse riigilõivu 5000 krooni (lg 12),
- kaebuse esitamisel Põllumajandusameti otsuse vaidlustamiseks tasutakse riigilõivu 2200 krooni (lg 15),
- halduskohtule Rahandusministeeriumi juures asuva vaidlustuskomisjoni otsuse või hankija dokumentide või otsuse peale kaebuse esitamisel tasutakse riigilõivu käesoleva seaduse §-s 222 sätestatud määras (lg 16: kas 10 000 või 20 000 krooni olenevalt riigihanke piirmäärast).

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

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Indrek Teder

⁷¹ Vt ka RKPJKo 19.04.2011, 3-4-1-13-10, p 52.