



ÕIGUSKANTSLER

Esimees Märt Rask
Riigikohus
info@riigikohus.ee

Teie 3.02.2011 nr 4-3-9-11
Õiguskantsler 8.03.2011 nr 9-2/110349/1101223

Arvamuse esitamine

Austatud Riigikohtu esimees

Pöördusite minu poole ja küsisite arvamust, kas Eesti Vabariigi põhiseadusega (Põhiseadus või PS) on kooskõlas kuni 15.01.2011 kehtinud riigilõivuseaduse (RLS) lisa 1 säte, mis näeb ette, et tsiviilasjalt hinnaga üle 10 000 000 krooni on riigilõivu täismäär 3 protsenti tsiviilasja hinnast, kuid mitte rohkem kui 1 500 000 krooni.

Tutvusin Tallinna Ringkonnakohtu 26.01.2011 määrusega 2-08-2711 ning leian, et kohtu poolt põhiseaduslikkuse järelevalveks esitatud RLS lisa 1 ei ole asjassepuutuv norm, mistõttu ei ole taotlus lubatav. Minu hinnangul on asjassepuutuvaks normiks kuni 15.01.2011 kehtinud RLS § 56 lg 19, mis näeb ette apellatsioonkaebuse esitamiseks nõutava riigilõivu suuruse arvutamise tingimuse ja korra.

Leian, et RLS § 56 lg 19, mille kohaselt tuleb tsiviilasjas tehtud maakohtu otsuse peale apellatsioonkaebuse esitamisel tasuda riigilõivu sama palju, kui tuleb tasuda hagi või muu avalduse esialgsel esitamisel maakohtule, arvestades apellatsioonkaebuse ulatust, on vastuolus PS § 24 lõikega 5 ning §-ga 11 osas, milles näeb apellatsioonkaebuselt hagi hinnaga 27 000 000 ette 810 000 krooni suuruse riigilõivu tasumise kohustuse.

Selgitan oma seisukohti alljärgnevalt.

Õiguskantsleri Kantselei

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

I Asjaolud

1. 25.01.2008 esitas K.K. Harju Maakohtusse hagi Tallinna Tehnikaülikooli ja Eesti Vabariigi (Haridus- ja Teadusministeeriumi kaudu) vastu tehingute tühisuse tunnustamiseks ja kinnistusraamatu kannete parandamiseks. K.K. tasus hagilt riigilõivu vastavalt RLS lisale 2 „RIIGILÕIVU TÄISMÄÄRAD KINNISTUSRAAMATU JA ABIELUVARAREGISTRI TOIMINGUTE TEGEMISE EEST (KROONIDES)“¹ 40 000 krooni.
2. 01.11.2010 otsusega jättis Harju Maakohus hagi rahuldamata. Otsuse sissejuhatuses märkis maakohus, et tsiviilasja hind on 27 000 000 krooni.
3. 01.12.2010 esitatud apellatsioonkaebuses vaidlustas hageja maakohtu otsuse täies ulatuses ja taotles hagi rahuldamist. Apellatsioonkaebuselt tasus hageja riigilõivu 40.000 krooni.
4. 08.12.2010 määrusega jättis Tallinna Ringkonnakohus apellatsioonkaebuse käiguta ja kohustas apellanti tasuma apellatsioonkaebuselt täiendavalt riigilõivu 770 000 krooni. Kohtumääruse kohaselt määras maakohus tsiviilasja hinnaks 27 000 000 krooni ning taoliselt nõudelt tuleb RLS lisa 1 kohaselt tasuda lõivu 3% tsiviilasja hinnast, kuid mitte üle 1 500 000 krooni. Seega on vaidlusaluses asjas seaduse kohaselt tasuda tulevaks riigilõivuks 810 000 krooni. Et apellant tasus kõigest 40 000 krooni, määras kohus, et puudujääv lõiv tuleb tasuda 30 päeva jooksul määruse kättetoimetamisest. Kohus selgitas lisaks, et esimese astme kohus kohaldas valesti RLS lisa 2, kuna hagi sisuks oli lisaks kinnistusraamatu kande parandamisele ka tehingu tühistamise nõue.
5. 22.12.2010 esitas K.K. Tallinna Ringkonnakohtu 08.12.2010 määruse peale määruskaebuse. 12.01.2011 keeldus Riigikohus määruskaebust menetlusse võtmast.
6. 20.12.2010 esitas K.K. Tallinna Ringkonnakohtule taotluse menetlusabi saamiseks, paludes vabastada ta osaliselt riigilõivu tasumisest apellatsioonkaebuselt nii kaebuse esitamisel kui otsuse tegemisel. Taotluse kohaselt võttis maakohus hagiavalduse menetlusse 40 000 krooni suuruse riigilõivuga. Seejuures juhendus maakohus RLS lisast 2 „Riigilõivu täismäärad kinnistusraamatu ja abieluvararegistri toimingute eest (kroonides)“ mitte aga lisast 1. Apellandi hinnangul ei osanud ta nii vastuolulist seadusetõlgendust ette näha ning sellise lõivu tasumiseks puuduvad tal vara ja võimalused.
7. Menetlusabi taotlusele lisas apellant majandusliku seisundi teatise. Selle kohaselt on apellandi varaline seis (sissetulek ja kinnisvara) selline, mis ei anna alust menetlusabi anda.
8. Vastuseks ringkonnakohtu 20.01.2011 järelepärimisele selgitas apellant, et ta ei pea võimalikuks oma kinnistuid riigilõivu tasumiseks vajalike vahendite saamiseks rahaks teha, sest see ei oleks õiglane. Apellandi esindaja teatas, et ta peab põhiseadusevastaseks RLS lisa 1 lauset, mille kohaselt on tsiviilasja hinna puhul üle 10 000 000 krooni riigilõivu täismäär 3 protsenti tsiviilasja hinnast, kuid mitte rohkem kui 1 500 000 krooni. Esindaja sõnul on riigilõivu sellisel määral apellandile laostav mõju ega võimalda tal teostada oma põhiseaduslikku kohtusse pöördumise õigust. Esindaja palus jätta osundatud sätte kohaldamata vastuolu tõttu Põhiseadusega.

¹ Kuni 15.01.2011 kehtinud RLS Lisa 2 „Tehinguväärtuse puhul üle 10 000 000 krooni on riigilõivu täismäär 0,16 protsenti tehinguväärtuse summast, kuid mitte rohkem kui 40 000 krooni.“

9. Tallinna Ringkonnakohus leidis oma 26.01.2011 määruses, et apellandi taotlus menetlusabi saamiseks tuleb jätta rahuldamata, kuna nii apellandi poolt oma majandusliku olukorra kohta esitatud andmetest ja ka kinnistusraamatu andmetest nähtub, et apellandile kuulub ühtekokku kaheksa kinnistut, millest osa on hoonestatud ning mille koguväärtus apellandi hinnangul on peaaegu 4,5 miljonit krooni, lisaks ka muu vara. Nende väärtus ületab tasuda tuleva riigilõivu mitmekordselt, mistõttu ei ole täidetud menetlusabi andmise eeldus (TsMS § 181 lg 1 p 1). Samas märkis kohus, et isegi kui isikule antaks konkreetses 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 apellandil kaebuse esitamisel võtta risk, et olenemata menetlusabi saamisest tuleb tal lõpptulemusena lõiv siiski tasuda. Menetluskulude riigi tuludesse tasumisest vabastamise aluseks TsMS § 190 lg 7 järgi saab olla üksnes mõjuv põhjus, taoliseks põhjuseks ei saa aga juba iseenesest olla asjaolu, et seaduses sätestatud riigilõivumäärad ongi liiga kõrged.

10. Ringkonnakohus jättis PS § 152 lg 1 alusel põhiseadusevastasuse motiivil kohaldamata kuni 15.01.2011 kehtinud RLS lisa 1 lause, mille kohaselt on tsiviilasja hinna puhul üle 10 000 000 krooni riigilõivu täismäär 3 protsenti tsiviilasja hinnast, kuid mitte rohkem kui 1 500 000 krooni. Selles osas edastas ringkonnakohus kohtumääruse põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatamiseks Riigikohtule.

11. Ringkonnakohtu hinnangul on tegemist sedavõrd suure riigilõivuga, et see takistab isikuid oma õiguste teostamiseks kohtusse pöördumast. Riigilõiv, mida apellant peab tasuma, on ebaproportsionaalne menetlusökoonoomia eesmärgiga, mille saavutamiseks on riigilõivumäärad kehtestatud. Menetlusökoonoomia taotlemise eesmärgiks ei saa ringkonnakohtu hinnangul olla välistada suurte nõuetega kohtuvaidlused, ebamõistlikult suure riigilõivu puhul saavutatakse aga just see õigustamatu eesmärk. Kui apellant peab vaidlusaluses asjas tehingute kehtivuse üle peetavas vaidluses tasuma riigilõivuks 810 000 krooni, siis on tema võimalust oma õigust kohtus kaitsta ebaproportsionaalselt kitsendatud olenemata sellest, kas konkreetsel isikul oleks õigus riigilõivu tasumisel menetlusabi saada, sest sedavõrd suure lõivu nõudmine ei ole juba iseenesest eesmärgipärane ja avaldaks isikule suurt majanduslikku survet kohtusse pöördumisest või kaebuse esitamisest loobumiseks, seda enam üldteada oleva üldise majanduslanguse ja vaesumise taustal. Õigustamatu oleks eeldada, et vaidlusega kahe kohtuastme läbimiseks peaks isik arvestama lõivuga (1 620 000 krooni), mis moodustab *ca* 36% kogu tema vara maksumusest (*ca* 4 500 000 krooni), olgu siis vaidluse sisu milline tahes.

12. Ringkonnakohus selgitas, et RLS § 2 kohaselt on riigilõiv seaduses sätestatud juhul ja samas seaduses sätestatud määras tasutav summa lõivustatud toimingu tegemise eest. RLS § 4 lg 1 kohaselt kehtestatakse riigilõivumäär lähtuvalt toimingu tegemisega kaasnevatest kuludest (kulupõhimõte). Sama paragrahvi lg 2 kohaselt võib toimingu eesmärgist, sellest saadavast hüvest ja kaalukast avalikust huvist, eelkõige sotsiaal- ja majanduspoliitilistest kaalutlustest lähtuvalt riigilõivumäära kehtestada kulupõhimõttest erinevalt. Seega on riigilõivu eesmärgiks ka riigi tehtava avalik-õigusliku toimingu kulutuste täielik või osaline hüvitamine. Samas ei ole ringkonnakohtu hinnangul aga PS § 15 lõikes 1 sätestatud põhiõigusega kooskõlas tõsta riigilõivumäärad tasemeni, mis oluliselt piirab isikute võimalust kohtusse pöörduda, isegi kui see on ajendatud vajadusest riigi poolt kohtumenetlusele tehtavaid kulusid katta.

II Vaidlusalune säte

13. Riigilõivuseadus (apellatsioonkaebuse esitamise ajal 01.12.2010 kehtinud redaktsioonis)²

„§ 56. Hagiavalduse, avalduse ja kaebuse läbivaatamine

[...]

(19) Tsiviilasjas tehtud maakohtu otsuse peale apellatsioonkaebuse esitamisel tasutakse riigilõivu sama palju, kui tuleb tasuda hagi või muu avalduse esialgsel esitamisel maakohtule, arvestades apellatsioonkaebuse ulatust.“³

III Õiguskantsleri seisukoht

1. Põhiseaduslikkuse järelevalve lubatavus – vaidlusaluse sätte asjassepuutuvus

14. Ringkonnakohus esitas 26.01.2011 kohtumäärusega 2-08-2722 kuni 31.01.2011 kehtinud riigilõivuseaduse lisa 1 sätte, mis näeb ette, et tsiviilasjalt hinnaga üle 10 000 000 krooni on riigilõivu täismäär 3 protsenti tsiviilasja hinnast, kuid mitte rohkem kui 1 500 000 krooni, põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatamiseks Riigikohtule.

15. Säte, mille põhiseaduspärasust Riigikohus hindab, peab olema põhivaidluse lahendamisel asjassepuutuv.⁴ Sellise tõlgenduse on andnud Riigikohus PSJKS § 14 lg 2 lauses 1 mainitud kohtuasja mõistele.

16. Tallinna Ringkonnakohus otsustas 26.01.2011 määrusega küsimust, kas tasumisele kuuluv riigilõiv 810 000 krooni on mõõdukas. Asjas on põhivaidluseks seega riigilõivu tasumise kohustuse suurus.⁵ Ringkonnakohtu ette pandud sätted peavad niisiis olema asjassepuutuvad küsimuse puhul, kas apellant on kohustatud tasuma 810 000 krooni riigilõivu.

17. Piirava või kohustava normi asjassepuutuvust on Riigikohus sisustanud järgmiselt: „Säte on otsustava tähtsusega siis, kui kohus peaks asja lahendades normi põhiseadusele mittevastavuse korral otsustama teisiti kui selle põhiseadusele vastavuse korral.“⁶ Täpsem oleks öelda, et norm on asjassepuutuv siis, kui kohus peaks asja lahendades otsustama selle kehtetuse korral teisiti kui selle kehtivuse korral.

18. Ka on Riigikohus rõhutanud, et „sätte asjassepuutuvuse 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 asjassepuutuvuse hindamiseks on „vajalik, et asja lahendav kohus oleks välja selgitanud nii vaidluse lahendamiseks olulised asjaolud kui ka kohaldatava õigusnormi“.⁷ „Riigikohtul on õigus ja kohustus kontrollida, kas kohtule

² Alates 16.01.2011 jõustunud riigilõivuseaduses kehtib sama norm § 57 lõikena 22.

³ Koostoimes RLS Lisaga 1 (mille kohaselt on tsiviilasja hinna puhul üle 10 000 000 krooni riigilõivu täismäär 3 protsenti tsiviilasja hinnast, kuid mitte rohkem kui 1 500 000 krooni) määras kohus konkreetsel juhul riigilõivu suuruseks 810 000 krooni.

⁴ 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; 3-4-1-10-10, p 35.

⁵ Vrd RKPJKo 17.07.2009, 3-4-1-6-09, p 14.

⁶ Viimati RKPJKo 3-4-1-10-10, p 35

⁷ RKPJKm 01.04.2004, 3-4-1-2-04, punktid 16 ja 17; 19.05.2009, 3-4-1-1-09, p 15.

esitatud kaebus oli menetlusnormide kohaselt lubatav.“⁸ „Riigikohtul puudub alus normi põhiseadusevastase motiivil kehtetuks tunnistada, kui normi on võimalik tõlgendada põhiseaduspäraselt.“⁹

19. Ringkonnakohus ei pidanud käesolevas asjas asjassepuutuvaks menetlusabi andmist reguleerivat sätet TsMS § 181 lõiget 3¹, kuna apellant ei taotlenud, et tal lubataks tasuda riigilõiv osamaksetena, peale selle ei muudaks apellandile ülemäärase riigilõivu osamaksetena tasumise võimaldamine ebarproportsionaalselt suurt riigilõivu proportsionaalseks.¹⁰

RLS lisa 1 asjassepuutuvus

20. Kuni 15.01.2011 kehtinud RLS lisa 1 kohaselt oli tsiviilasja hinna puhul üle 10 000 000 krooni riigilõivu täismäär 3 protsenti tsiviilasja hinnast, kuid mitte rohkem kui 1 500 000 krooni.

21. K.K. vaidlustas RLS lisa 1 alusel määratud riigilõivu mõõdukuse apellatsioonkaebuse esitamise käigus 20.12.2010 menetlusabi taotlust esitades. Apellant selgitas, et ta peab põhiseadusevastaseks RLS lisa 1 lauset, mille kohaselt on tsiviilasja hinna puhul üle 10 000 000 krooni riigilõivu täismäär 3 protsenti tsiviilasja hinnast, kuid mitte rohkem kui 1 500 000 krooni.

22. Arvestades, et käesoleva vaidluse esemeks ei ole mitte vaidluse lahendamine esimese astme kohtus, vaid apellatsioonistmes ehk PS § 24 lg 5 järgse põhiõiguse teostamise võimalikkus, ei sõltu juurdepääs apellatsioonistmele mitte esimeses astmes nõutava riigilõivu suuruselt, vaid apellatsioonistmes nõutavast riigilõivu suuruselt. Kuigi seadusandja võttis apellatsioonistmes nõutava riigilõivu määra arvutamise aluseks hagi või muu avalduse esialgsel maakohtule esitamisel nõutava riigilõivumäära, arvestades apellatsioonkaebuse ulatust, sõltub apellatsioonistmes nõutav konkreetse riigilõivu RLS § 56 lg 19 sisust.

23. Leian, et RLS lisa 1 ei ole asjassepuutuv, kuid selle sisu tuleb konkreetse kohtuasja puhul silmas pidada.

RLS § 56 lg 19 asjassepuutuvus

24. Kuni 15.01.2011 kehtinud RLS § 56 lg 19 kohaselt tasutakse tsiviilasjas tehtud maakohtu otsuse peale apellatsioonkaebuse esitamisel riigilõivu sama palju, kui tuleb tasuda hagi või muu avalduse esialgsel esitamisel maakohtule, arvestades apellatsioonkaebuse ulatust.

25. Ringkonnakohus määras K.K.-le riigilõivu suuruselt 810 000 krooni ehk sama palju, kui oleks tulnud tasuda hagi esitamisel maakohtule apellatsioonkaebuse esitamise ajal (01.12.2010).

26. Leian, et konkreetse normikontrolli menetluses on RLS § 56 lg 19 asjassepuutuv osas, milles nõutakse 27 000 000 maksva tsiviilasja apellatsioonkaebuse eest riigilõivu 810 000 krooni, kuna sätte kehtetuse korral peaks kohus asja lahendades otsustama teisiti kui selle kehtivuse korral. Just

⁸ RKÜKo 08.06.2009, 3-4-1-7-08, p 23.

⁹ RKÜKo 22.02.2005, 3-2-1-73-04, p 36.

¹⁰ TsMS § 181 lg 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 ehamõistlikult 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. [RT I 2010, 26, 128 - jõust. 14.06.2010]“

antud sätte sisust oleneb apellatsioonkaebuse esitamiseks nõutava riigilõivu suurus. Nii ei pruugi küsimust põhiseaduspärasusest või –vastasusest tekkida juhul, kui kõne all on nt 100 krooni suuruse riigilõivu maksmisest nii maakohtusse kui ka ringkonnakohtusse pöördumisel.

27. Kuigi TsMS § 139 lg 2 p 3 alusel tuleb tasuda riigilõiv apellatsioonkaebuselt, puuduks RLS § 56 lg 19 kehtetuse korral kohtul võimalus nõuda riigilõivu tasumist, kuna riigilõivuseadus ei võimalda kasutada analoogiat vm võimalust lünga ületamisel. RLS § 2 sätestab imperatiivselt, et riigilõiv on seaduses sätestatud juhul ja käesolevas seaduses sätestatud määras tasutav summa lõivustatud toimingute tegemise eest.

28. Kokkuvõtvalt leian, et Tallinna Ringkonnakohtu Riigikohtule esitatud taotluses analüüsitud RLS lisa 1 osas, mis nõudis 27 000 000 maksva tsiviilasja eest 810 000 krooni suuruse riigilõivu tasumist, **ei ole asjassepuutuv, mistõttu ei ole põhiseaduslikkuse järelevalve lubatav.** Arvestades, et apellatsioonkaebuse esitamiseks nõutava riigilõivu suuruse arvutamise tingimused ja kord tulenes RLS § 56 lõikest 19 (mille sisustamisel tuleb lisa 1 siiski arvestada), on asjassepuutuv norm RLS § 56 lg 19.

2. Normikontrolli põhjendatus, RLS § 56 lg 19 vastavus Põhiseadusele

29. Tallinna Ringkonnakohtu algatatud konkreetne normikontroll on põhjendatud juhul, kui Põhiseadusega on vastuolus RLS § 56 lg 19 osas, mille kohaselt on tsiviilasja hinna puhul 27 000 000 krooni apellatsioonkaebuse esitamisel riigilõivu määr 810 000 krooni.

30. Selleks tuleb kõigepealt kontrollida, millist põhiõigust apellatsioonkaebuselt riigilõivu tasumise kohustus riivab, ning seejärel, kas see riive vastab Põhiseaduse nõuetele. Teisisõnu tuvastan peale asjaomase põhiõiguse leidmist põhiõiguse kaitseala ja selle riive ning seejärel hindan riive põhiseaduslikku õigustatust.

2.1. Asjaomane põhiõigus, selle kaitseala, riive ja selle põhiseaduslik õigustus

31. Asusin oma 08.12.2010 Riigikohtule saadetud arvamuses 9-2/101884/1006979¹¹ ning 31.01.2011 arvamuses 9-2/101892/1007645¹² seisukohale, et maakohtu otsuse vaidlustamise näol ringkonnakohtus on tegemist PS § 24 lõikes 5 sisalduva õigusega isiku 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.¹³ Oma 08.12.2010 arvamuses Riigikohtule esitasin käsitlused PS § 24 lg 5 kaitsealast, põhiõiguse riivest ning seda õigustavatest põhjustest, mis on kohased ka käesoleval juhtumil.

¹¹ Arutuse all oli tsiviilasja hinnaga 31 500 000 krooni apellatsioonkaebuse esitamisel nõutava riigilõivu määra 945 000 krooni proportsionaalsus. Kättesaadav:

http://www.oiguskantsler.ee/public/resources/editor/File/ERIMENETLUSED/Arvamused_Riigikohtule_2010/Riigikohtu_arvamus_PSJ_TsMS_182_lg_2_p_3.pdf

¹² Arutuse all oli tsiviilasja hinnaga 5 446 833,44 krooni apellatsioonkaebuse esitamisel nõutava riigilõivu määra 220 000 krooni proportsionaalsus.

¹³ E. Kergandberg. Kommentaar §-le 24 - Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002, kumm 22, lk 219.

32. Regulatsioon, mille kohaselt tuleb apellatsioonkaebuse esitamiseks ringkonnakohtusse tasuda tsiviilasja hinna puhul 27 000 000 krooni riigilõivu 810 000 krooni, peab olema formaalselt ja materiaalselt Põhiseadusega kooskõlas.

2.1.1. Formaalne põhiseaduspärasus

33. Asusin oma 08.12.2010 Riigikohtule saadetud arvamuse 9-2/101884/1006979 punktis 118 seisukohale, et RLS § 56 lg 19 on formaalselt Põhiseadusega kooskõlas. Säte on ühtlasi õiguselge. Nii on norm formaalselt Põhiseadusega kooskõlas.

2.1.2. Materiaalne põhiseaduspärasus

34. Üldise õiguse tõhusale õigusemõistmisele riive materiaalne põhiseaduspärasus sõltub kõigepealt sellest, kas riive eesmärk on legitiimne (2.1.2.1.), ning seejärel sellest, kas legitiimse eesmärgi saavutamiseks ettenähtud riive on proportsionaalne (2.1.2.2.).

2.1.2.1. Riive eesmärk ja selle legitiimsus

35. Asusin oma 08.12.2010 Riigikohtule saadetud arvamuse 9-2/101884/1006979 punktis 135 seisukohale, et RLS § 56 lg 19 kehtestamise eesmärkidena võib nimetada nii menetlusökonomiat kui ka riigieelarvele täiendavate tulude leidmist (tsiviilkohtumenetluse tasuvus, riigi tehtavate kulutuste hüvitamine toimingust huvitatud isiku poolt), **kuid PS § 24 lg 5** absoluutse õiguse (edasikaebe õiguse absoluutne iseloom oleneb siiski sellest, kas tegemist on otsuste või määruste vaidlustamisega¹⁴) tõhusale õigusemõistmisele riivena riigilõivu kehtestamist **õigustab üksnes menetlusökonomia**.¹⁵

36. Õiguse tõhusale õigusemõistmisele riive eesmärgile hinnangu andmisel on oluline arvestada riigilõivu määrasid tunduvalt tõstnud seaduse eelnõu 194 SE¹⁶ suurt ja üldist eesmärki muuta kohtumenetlus tõhusamaks ja ökonomsemaks ning suurendada kodanikkonna usaldust kehtiva õiguskorra ja õigusemõistmise süsteemi suhtes.

37. Samuti on riive eesmärgi sisustamisel oluline arvestada TsMS §-s 2 sätestatud ülesannet, et kohus lahendaks tsiviilasja õigesti, mõistliku aja jooksul ja võimalikult väikeste kuludega.

38. Oma 26.01.2011 määruses 2-08-2722 rõhutas ringkonnakohus, et menetlusökonomia taotlemise eesmärgiks ei saa olla välistada suurte nõuetega kohtuvaidlused, ebamõistlikult kõrge riigilõivu puhul saavutatakse aga just see õigustamatu eesmärk.

¹⁴ Vt rohkem E.Kergandberg. Kommentaarid PS §-le 24. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Õigusteabe AS Juura 2008. Lk 264-265.

¹⁵ Ka justiitsminister asus oma 08.12.2010 vastuse nr 10.1-7/14487 Riigikohtule punktis 3.1.9 seisukohale, et hagiavalduselt ja apellatsioonkaebuselt riigilõivu tasumise kohustuse kehtestamisest tuleneva põhiõiguste riive legitiimne eesmärk on menetlusökonomia tagamine.

¹⁶ Tsiviilkohtumenetluse seadustiku ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse eelnõu (194 SE). Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems&emshelp=true&eid=240492&u=20110126114604>

2.1.2.2. Legitiimse eesmärgi saavutamise vahendi proportsionaalsus

39. Euroopa Inimõiguste Kohus (EIK) on rõhutanud, et kohtusse pöördumise tingimused ei tohi piirata ega vähendada üksikisiku õigust viisil või määral, mis kahjustab kohtusse pöördumise õiguse tuuma ja olemust¹⁷. Nii lasub riigil kohustus luua tingimused, mis võimaldavad Põhiseadusega määratletud õigust (antud juhul ringkonnakohtusse pöördumise õigust) tegelikult kasutada.

40. Käesoleval juhul tuleb välja selgitada, kas maakohtu otsuse vaidlustamiseks ringkonnakohtus nõutava 810 000 kroonise riigilõivu kehtestamine on proportsionaalne menetlusökoonomia eesmärgiga.

41. Õigus pöörduda kohtusse kaalub menetlusökoonomia üles juhul, kui sääst menetlusökoonomias saavutatakse sellega, et isikul puudub üldse reaalne võimalus oma kaalukaid põhiõigusi kohtus kaitsta või see on oluliselt raskendatud.

42. „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. Ilmselt ebasobiva abinõu korral ei ole vaja kontrollida abinõu vajalikkust ja mõõdukust. [...] Sobiv on abinõu, mis soodustab piirangu eesmärgi saavutamist. Sobivuse seisukohalt on vaieldamatult ebasproportsionaalne 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.”¹⁸ Seejuures kehtib reegel: „Mida intensiivsem on põhiõiguse riive, seda kaalukamad peavad olema seda õigustavad põhjused.”¹⁹

2.1.2.2.1. Sobivus

43. Leian, et regulatsioon, mille kohaselt tuleb tsiviilasja hinna puhul 27 000 000 krooni tasuda apellatsioonkaebuse esitamisel riigilõivu 810 000 krooni, võib abstraktselt tunduda sobiv abinõu menetlusökoonomia tagamiseks. Üldistavalt võib väita, et mida enam on piiratud isiku menetluslikud õigused kohtusse pöördumisel, seda kiirem, säästlikum ja tõhusam on õiguskaitseüsteem menetlusökoonomia mõttes laiemalt, s.o kõigi tsiviilasjade lahendamisel.

44. Kuna asjassepuutuv regulatsioon²⁰ on koostoimes lisaga 1 kehtinud alates 01.01.2009 ehk üle kahe aasta, on asjakohane tutvuda selle mõjuga kohtusse pöördumisel ning menetlusökoonomia saavutamisel/saavutamata jätmisel. Tutvustasin oma 08.12.2010 arvamuses Justiitsministeeriumi veebilehel olevat 2008., 2009. ja 2010. I poolaasta esimese ja teise astme kohtute menetlusstatistikat ning tegin sellest järelduse, et apellatsioonistmesse edasi kaevatud asjade osakaal on pidevalt suurenenud. Leidsin, et antud andmete pinnalt ei saa teha järeldust, justkui oleks üldises plaanis riigilõivu tõstmine soodustanud menetlusökoonomia eesmärgi

¹⁷ Garzičić vs. Montenegro (17931/07), p 32.

¹⁸ RKÜKo 03.01.2008, 3-3-1-101-06, p 27.

¹⁹ RKPJKo 05.03.2001, 3-4-1-2-01, p 17; 09.04.2008, 3-4-1-20-07, p 21.

²⁰ RLS § 56 lõikega 19 analoogiline regulatsioon kehtib alates 16.01.2011 RLS § 57 lõikes 22.

saavutamist (liigsete ja pahatahtlike kaebuste vältimine). Küll on näha kaebuste arvu pidev suurenemine, sh ringkonnakohtusse edasikaevatavate lahendite osakaalu tõus.²¹

45. Sobivuse hindamisel pean oluliseks arvestada ka menetlusabi andmise praktikas rakendumisega. Leian, et juhul, kui kohtute töökoormus menetlusabi taotluste läbivaatamise tõttu suureneb, võib teatud juhul jõuda järelduseni, et riigilõivude tõstmine menetlusökonomiat kaasa ei toonud lisaks punktis 0 esitatud andmetele ka menetlusabi taotluste suurenenud osakaalu tõttu, vaid hoopis suurendas seda.

46. Ka Tallinna Ringkonnakohtus tõi oma 26.01.2011 määruse 2-08-2722 lk-l 5 välja, et riigilõivude tõstmisel 2009. aastal ei analüüsitud selle mõju riigi tegelikele kuludele, mis on seotud tsiviilkohtumenetluse tagamisega, eriti arvestades asjaolu, et taolised lõivud toovad kaasa ka kordades rohkem taotlusi riigi menetlusabi saamiseks, nende lahendamise vajadus ei võimalda kohtutel tegeleda vaidluse sisulise lahendamisega, taotluse lahendamisele kuluv aeg pikendab kohtumenetlust üldiselt ja muudab tsiviilkohtumenetluse lõpptulemusena kallimaks nii menetlusosalistele kui riigile.

47. Kuna olemasolevad andmed ei anna siiski ühest vastust asjassepuutuva normi sobivuse või mitesobivuse kohta, analüüsin riive ulatust ka proportsionaalsuskontrolli teisel, vajalikkuse astmel.

2.1.2.2.2. Vajalikkus

48. Kaalun, kas leidub alternatiive, millega saavutada soovitud eesmärk sama tõhusalt, kuid mis oleks kohtusse pöörduja jaoks vähem koormav.

49. Riigilõivu suuruse vajalikkuse hindamisel tuleb kaaluda erinevaid alternatiive ning leida sama tõhusatest abinõudest õiguseid kõige vähem riivav. Näiteks võib menetlusökonomia olla tagatud ka väiksema riigilõivu suurusega. Võib küsida, kas inimese kaalutus vaidlustada maakohtu otsus ringkonnakohtus on erinev, kui tasutav riigilõiv on 27 000 000 krooni maksva tsiviilasja puhul 10, 25, 50, 75 vm protsent esimeses kohtuastmes nõutud riigilõivu suurusest. Leian, et teatud piirist, mil riigilõivu suurus ületab mõistliku piiri, ei pruugi inimese kaalutus erineda.

50. Kõrge riigilõivu mõju leevendamiseks on seadusandja ette näinud menetlusabi võimaluse (kohtusse pöörduja kas tasub riigilõivu või taotleb menetlusabi). Nii on võimalik riigilõivu määra muutmata suurendada menetlusabi saamise võimalusi. Siiski tekib sellise lahenduse puhul kahtlus, kas see on sama tõhus nii kohtusse pöörduja kui ka kohtu jaoks. Menetlusabi taotluse esitamine ja menetlemine pikendab kohtumenetluse (nii eelmenetluse kui põhiasja lahendamise) aega ning kujutab endast täiendavat asjaajamist. Seetõttu leian, et menetlusabi võimalust ei saa käsitada sama tõhusa ja samaväärselt õiguseid tagava alternatiivina proportsionaalsuskontrolli vajalikkuse astme tähenduses. Kui seadusandja tahteks on võimaldada juurdepääsu kohtule erandkorras ka riigilõivumäärale mittevastava summaga, siis on seda võimalik teha kohtusse pöördujate õigusi enam tagaval viisil nt riigilõivu määra vähendades. Seadusandja võiks kaaluda lisaks, kas just hagi suurus (hind) on argument, mida arvestada edasikaebamise võimaldamisel. Seadusandja saab

²¹ Märgin, et justiitsminister asus oma 08.12.2010 kirja 10.1-7/14487 punktis 3.1.10 seisukohale, et riigilõivud on täitnud oma menetlusökonomilist eesmärki osas, mis puudutab asja lahendamise keskmise menetlusaja lühendamist. Leian, et menetlustähtaegade lühenemise ja riigilõivu suuruse vahel sellist põhjuslikku seost olla ei pruugi, vaid kohtasjade lahendamise aja lühendamist on mõjutanud muud kohtusisesed korralduslikud meetmed.

lisaks kaaluda, kas juurdepääs kohtule tuleb tagada suurte hagisummade puhul samal määral väiksemate hagidega, s.t kaaluda, kas juhul, kui isiku jaoks on rahalises mõttes kaalul rohkem, kas siis peaks edasikaebõigus olema tagatud erineval tasemel või mitte.

51. Leian, et seadusandjal võib olla võimalik leida menetlusökoonomia saavutamiseks ringkonnakohtus 810 000 kroonise riigilõivu tasumise kohustusele tõhusaid alternatiive. Seetõttu ei pruugi asjassepuutuv säte olla vajalik proportsionaalsuspõhimõtte tähenduses. Kuna eelnev analüüs ei anna siiski täit vastust riive vajalikkuse kohta, kontrollin järgnevalt ka selle mõõdukust.

2.1.2.2.3. Mõõdukus

52. Liiga kõrged riigilõivud kohtusse pöördumisel kätkevad endas tõsist ohtu õiguskaitse kättesaadavusele. Riigilõiv piirab üldist põhiõigust tõhusale õiguskaitsele ja ausale õigusemõistmisele seda intensiivsemalt, mida suurem ta on.²²

53. Teisalt on menetlusökoonomia samuti oluline, kuna umbe jooksnud kohtusüsteem ei võimalda tagada isikutele tõhusat õiguskaitset mõistliku aja jooksul. Iga (edasi)kaebus pikendab kogumenetlust ja põhjustab kohtutele rohkem tööd.

54. Arvestades, et iga kohtulõiv piirab kõrge väärtusega põhiõigust tõhusale õiguskaitsele ja ausale õigusemõistmisele, vajab see ratsionaalset ja kaalukat põhjendust. Kui eesmärgiks on vältida liigseid ja pahatahtlikke või ilmselt põhjendamatuid apellatsioonkaebuseid, siis 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.²³

55. Kokkuvõtvalt on kohtuvõimu funktsioon õigusrahu tagamine, mis on ühtlasi üks riigi tuumikfunktsioonidest. Õigusrahu on õigusriigis üks igale isikule algselt ja põhiliselt riigi poolt tagatavatest hüvedest. Kohtulõivu legitiimne eesmärk peab katma kohtulõivu suuruse ja taotletud kohaldamisjuhud.

56. Käesoleval juhul on tegemist 810 000 krooni suuruse lõivuga, mis on iseäranis tänast majanduslikku olukorda arvestades märkimisväärne summa. Pean seda summaks, mille tasumine ei ole valdaval enamusel isikutel majanduslikel põhjustel üldse võimalik. Seejuures tuleb arvestada, et tegemist on füüsilisest isikust hageja poolt apellatsioonkaebuse esitamisega ning riigilõivu teistkordse tasumise kohustusega. Meenutan, et Riigikohus on asunud seisukohale, et haldusasjas võib ka 200 krooni olla teatud asjaoludel ebaproportsionaalselt kõrge.²⁴

²² RKPJKo 15.12.2009, 3-4-1-25-09, p 26.

²³ „[...] menetluses osalemise edukuse [...] eeldatakse, kui taotlus, mille esitamiseks menetlusabi taotletakse, on õiguslikult veenvalt põhjendatud ja faktiliselt põhjendatud, kusjuures menetluses osalemise edukuse hindamisel arvestatakse ka asja tähendust menetlusabi taotlejale. Seega ei ole seaduses menetluses osalemise edukuse all peetud silmas seda, et taotlus, mille menetlemiseks menetlusabi vajatakse, kuuluks rahuldamisele, nagu maakohus on seda mõistnud. [...] lahendamata ei saa kohus otsustada [...] sisulise põhjendatuse üle. Arvestades ka TsMS §-s 235 sätestatud põhistamise mõistet, mille kohaselt väite põhistamine on kohtule väite põhjendamine selliselt, et põhjenduse õigsust eeldades saab kohus lugeda väite usutavaks, tuleb kohtul TsMS § 181 lg 1 punkti 2 tähenduses hinnata vaidlusaluses asjas seda, kas [...] on [...] usutavalt esitanud faktilised andmed selle kohta, millega seoses ta menetluse taastamist taotleb, ja kas ta on oma taotlust põhjendanud. Seejuures tuleb arvesse võtta ka seda, milline on vaidlusaluse asja tähtsus [...] ehk millisel määral mõjutab see kostja õigusi ja huve.“ Tallinna Ringkonnakohtu 25.11.2009 määrus asjas 2-08-91586. Andmed elektroonilise kohtuinfosüsteemi (KIS) vahendusel.

²⁴ RKPJKo 17.07.2009 3-4-1-6-09, p 23.

57. Nõustun Tallinna Ringkonnakohtu 26.01.2011 määruse 2-08-2722 lk-1 5 välja toodud käsitlusega, et juhul, kui konkreetse juhtumi puhul peab apellant tasuma riigilõivuks 810 000 krooni, siis on tema võimalust oma õigust kohtus kaitsta ebaproportsionaalselt kitsendatud olenemata sellest, kas konkreetset isikut oleks õigus riigilõivu tasumisel menetlusabi saada. Kohtu hinnangul ei ole sedavõrd suure lõivu nõudmine juba iseenesest eesmärgipärane ja avaldaks isikule suurt majanduslikku survet kohtusse pöördumisest või kaebuse esitamisest loobumiseks, seda enam üldteada oleva üldise majanduslanguse ja vaesumise taustal. RLS lisas 1 nimetatud riigilõivu määr on ringkonnakohtu hinnangul sedavõrd suur, et takistab isikuid oma õiguste teostamiseks kohtusse pöördumast (lk 4).

58. 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. Samuti asus EIK lahendis *Kreuz vs. Poola* seisukohale, et keskmise aastapalga suurune kohtulõiv on liiga kõrge.²⁵

59. Leian, et füüsilise isiku normaalne ja vaba eneseteostus on moonutatud, kui oma õiguste kaitsmiseks kohtus (ka tsiviilvaidluse puhul) tuleb enne vaidluse sisulist arutamist realiseerida suures ulatuses oma vara.

60. Minu hinnangul saab 810 000 krooni suuruse riigilõivu puhul väita, et sääst menetlusökonomias saavutatakse sellega, et väga suurel osal isikutest (nii füüsilised kui juriidilised) puudub üldse reaalne võimalus oma kaalukaid põhiõigusi kohtus kaitsta. Sellisel juhul aga kaalub õigus pöörduda kohtusse menetlusökonomia üles, mistõttu ei ole eesmärgi saavutamiseks valitud vahend mõõdukas.

61. Leian, et apellatsioonkaebuse esitamisel nõutav riigilõivu summa 810 000 krooni tsiviilasja hinna puhul 27 000 000 krooni on vastuolus PS §-s 11 sisalduva proportsionaalsuse põhimõttega, mistõttu on kuni 15.01.2011 kehtinud RLS § 56 lg 19 antud osas PS § 25 lõikega 5 ning PS §-ga 11 vastuolus.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Indrek Teder

²⁵ Weissman jt vs. Rumeenia (63945/00), p 39, 40. Kreuz vs. Poola (28249/95), p 61 jj.