



ÕIGUSKANTSLER

Esimees Märt Rask  
Riigikohus  
info@riigikohus.ee

Teie 15.06.2011 nr 4-3-70-11  
Õiguskantsler 23.08.2011 nr 9-2/111080/1104216

### **Arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses**

Austatud Riigikohtu esimees

Pöördusite minu poole ja küsisite tsiviilasja 2-08-91997 raames arvamust apellatsioonkaebuse esitamise ajal 28.02.2011 kehtinud riigilõivuseaduse (RLS) lisa 1 viimase lause vastavusest Eesti Vabariigi põhiseadusele (Põhiseadus või PS).

Tutvusin kohtuasja materjalidega ning leian, et Tallinna Ringkonnakohus vaatas oma 09.06.2011 määrusega 2-08-91997 asja sisuliselt läbi tsiviilkohtumenetluse seadustiku (TsMS) § 643 lg 1 nõudeid rikkudes, mistõttu **ei ole taotlus põhiseaduslikkuse järelevalve algatamiseks peale asja sisulist läbivaatamist lubatav.**

Arvestades, et viimasel ajal on ülemäära kõrgete riigilõivude Põhiseadusele vastavuse küsimused massilised, võib sellest järeldada probleemi ulatuslikkust ja põhimõttelisust. Mulle Põhiseadusega antud nn normikontrolli läbiviimise pädevuse alusel analüüsisin RLS § 57 lg 1, lg 22 ja lisa 1 viimase lause koostoime regulatsiooni põhiseaduspärasust, kasutades seejuures konkreetse juhtumi asjaolusid ja andmeid.

**Leian, et 28.02.2011 seisuga oli RLS § 57 lg 1, lg 22 ja lisa 1 viimase lause koostoime regulatsiooni alusel arvatud riigilõiv suuruses 66 592,16 eurot ülemäära kõrge, moonutas edasikaebeõiguse olemust ning seetõttu vastuolus PS § 24 lõikega 5 ning §-ga 11.**

Selgitan oma seisukohti alljärgnevalt.

## I Vaidlusalune säte

Riigilõivuseadus (apellatsioonkaebuse esitamise ajal 28.02.2011 kehtinud redaktsioonis)  
 "Tsiiviilasja hinna puhul üle 639 116,48 euro on riigilõivu täismäär 3 protsenti tsiiviilasja hinnast, kuid mitte rohkem kui 131 955,82 eurot."<sup>1</sup>

## II Õiguskantsleri seisukoht

### 2.1. Põhiseaduslikkuse järelevalve lubatavus - vaidlusaluse sätte asjassepuutuvus

1. Tallinna Ringkonnakohtus esitas oma 09.06.2011 määrusega 2-08-91997 põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatamiseks Riigikohtule apellatsioonkaebuse esitamise ajal (28.02.2011) kehtinud RLS lisa 1 viimase lause.

2. Säte, mille põhiseaduspärasust Riigikohus hindab, peab olema põhivaidluse lahendamisel asjassepuutuv. Lisaks loetakse õigusselguse tagamise eesmärgil asjassepuutuvaks ka need sätted, mis on tihedas seoses kohaldatud normiga ning võivad kehtima jäädes tekitada ebaselgust õigusliku tegelikkuse suhtes.<sup>2</sup>

3. Tallinna Ringkonnakohtu 09.06.2011 otsusega:

3.1. vaatas kohus läbi ja tegi põhivaidlust puudutavas osas vaidluse sisulise otsuse (esimese astme kohtu otsus tühistada, teha uus otsus),

3.2. jättis kohaldamata RLS lisa 1 viimase lause ja tunnistas selle Põhiseadusega vastuolus olevaks,

3.3. kohaldas RLS lisa 1 viimase lause asemel lähima regulatsiooni põhimõtet arvestades RLS lisa 1 tabeliosa viimases reas ettenähtud riigilõivu summat ning nõudis 19 173,49 euro riigi tuludesse tasumist.

4. Põhiseaduslikkuse järelevalve asjas on põhivaidluseks seega riigilõivu suurus.

5. Piirav või kohustav norm on asjassepuutuv siis, 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.<sup>3</sup> Riigikohus on 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

<sup>1</sup> Asjassepuutuvad on lisaks ka RLS § 57 lg 1 ja lg 22: „§ 57. Hagiavalduse, avalduse ja kaebuse läbivaatamine

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

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

<sup>2</sup> RPJKo 18.06.2010, [3-4-1-5-10](#), p 36.

<sup>3</sup> RKÜKo 22.02.2005, [3-1-1-73-04](#), p 36.

kui ka kohaldatava õigusnormi".<sup>4</sup> "Riigikohtul on õigus ja kohustus kontrollida, kas kohtule esitatud kaebus oli menetlusnormide kollaselt lubatav."<sup>5</sup>

6. Leian, et käesoleval juhul ei tohtinud ringkonnakohus TsMS § 643 lõikest 2 tulenevalt põhivaidlust sisuliselt läbi vaadata enne, kui on lahendatud riigilõivu suuruse põhiseaduspärasuse küsimus, selle tulemusena määratud põhiseaduspärase suurusega riigilõiv ning apellatsioonkaebuse esitaja on selle tasunud.

7. TsMS § 637 lg 1 p 3 kohaselt ei võta kohus apellatsioonkaebust menetlusse, kui apellatsioonkaebuselt ei ole tasutud riigilõivu. Riigikohtu hiljutise praktika kohaselt tunnustatakse lahendust, kus kaebus võetakse menetlusse ka TsMS § 637 lg 1 p 3 imperatiivi arvestamata.<sup>6</sup> Sellisel juhul on kohus menetlusse võtnud puudustega apellatsioonkaebuse.

8. Apellatsioonkaebuse menetlusse võtmine ei anna kohtule õigust koheselt põhivaidlus lahendada, vaid kontrollida tuleb, kas ei esine seadusandja kehtestatud kaebuse läbivaatamata jätmise kohustuslikke tingimusi. TsMS § 643 lg 1 kohustab kohut jätma apellatsioonkaebuse määrusega läbi vaatamata, kui ilmneb, et apellatsioonkaebus oli võetud ringkonnakohtu menetlusse ebaõigesti, samuti muul seaduses sätestatud juhul. Riigilõivu mittetasumine on kõrvaldatav puudus, mille lahendamiseks antakse apellandile riigilõivu puuduva osa tasumiseks mõistlik tähtaeg. Kui apellant jätab kohtu nõudmise tähtpäevaks täitmata, jätab kohus apellatsioonkaebuse läbi vaatamata (lg 2).

9. Konkreetsel juhul vaatas ringkonnakohus apellatsioonkaebuse läbi ilma, et kaebuse esitaja oleks tasunud riigilõivu.

10. Märgin, et sarnastel asjaoludel võttis Tallinna Ringkonnakohus 26.01.2011 tsiviilasjas 2-08-2722 apellatsioonkaebuse menetlusse ilma et riigilõiv oleks tasutud, tunnistas Põhiseadusega vastuolus olevaks ja jättis kohaldamata RLS lisa 1 sätte ning edastas määruse põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatamiseks Riigikohtule. 14.04.2011 tunnistas Riigikohus sätte Põhiseadusega vastuolus olevaks ning andis ringkonnakohtule juhise Põhiseadusega kooskõlas oleva riigilõivu määramiseks (lähima regulatsiooni põhimõte). 06.05.2011 andis ringkonnakohus apellandile võimaluse Põhiseadusega kooskõlas oleva riigilõivu tasumiseks. Ühtlasi teatas kohus: „[r]iigilõivu kohtu määratud tähtaja jooksul tasumata või maksedokumentide või -andmete esitamata jätmise korral jätab ringkonnakohus apellatsioonkaebuse läbi vaatamata." Määruses selgitas kohus lisaks, et apellatsioonkaebuselt riigilõivu tasumata jätmine on apellatsioonkaebuse menetlusse võtmisest keeldumise aluseks (TsMS § 637 lg 1 p 3), kui aga vaatamata lõivu tasumise kohustuse kohasele täitmata jätmisele on kaebus võetud menetlusse, tuleb see TsMS § 643 lg 1 alusel jätta läbi vaatamata.“

11. Kuigi riigilõivu suurus on kohtumenetluse käigus korrigeeritav, on selle nõudmine ja tasumine enne asja sisulist lahendamist seaduse absoluutne nõue.<sup>7</sup> Seejuures tuleb nõuda Põhiseadusega kooskõlas oleva riigilõivusumma tasumist. Käesoleval juhul määras ringkonnakohus kohtu jaoks põhiseaduspärase riigilõivu suuruse, ootamata ära Riigikohtu seisukohta RLS lisa 1 viimase lause Põhiseadusele vastavuse või vastuolu kohta. Arvestades konkreetse juhtumi väga suurt riigilõivu, võib Riigikohus leida, et ka lähima regulatsiooni põhimõte ei ole piisav ja kohane põhiseaduspärase riigilõivu määramiseks. Selline ringkonnakohtu lahendus ei ole tsiviilkohtumenetluse seadustikuga ega ka põhiseaduslikkuse järelevalve kohtu

<sup>4</sup> RKPJKm 01.04.2004, [3-1-1-2-04](#), punktid 16 ja 17; 19.05.2009, [3-4-1-1-09](#), p 15; RKPJKo 25.11.2003, [3-4-1-9-03](#), p 20.

<sup>5</sup> RKÜKo 08.06.2009, [3-4-1-7-08](#), p 23.

<sup>6</sup> Nt RKPJKo 14.04.2011, [3-4-1-1-11](#), p 6.

<sup>7</sup> Välja arvatud riigilõivuseaduses ettenähtud lõivu tasumisest vabastamise juhud.

menetluse seadusega kooskõlas, kuna ei arvesta võimalusega, et Riigikohus võiks jätta normi Põhiseadusega vastuolus olevaks tunnistamata. Seetõttu leian, et **Tallinna Ringkonnakohtu taotlus põhiseaduslikkuse järelevalve algatamiseks ei ole lubatav.**

**12.** Arvestades, et probleemid ülemäära kõrgete riigilõivude tõttu kohtusse pöördumisel on viimasel ajal massilised, võib sellest järeldada probleemi ulatuslikkust ja põhimõttelisust. Mulle Põhiseadusega antud normikontrolli läbiviimise pädevuse alusel analüüsin siiski järgnevalt asjassepuutuva sätte põhiseaduspärasust, kasutades seejuures konkreetse juhtumi asjaolusid ja andmeid.

**13.** Loen apellatsioonikaebuse esitamiseks nõutava riigilõivu määramisel **asjassepuutuvateks normideks 28.02.2011 kehtinud RLS § 57 lg 1, lg 22 ja lisa 1 viimase lause koostoime regulatsiooni**, milles need nägid ette kohustuse tasuda tsiviilasja hinna puhul üle 639 116,48 euro apellatsioonkaebuselt riigilõivu suuruses 3 protsenti tsiviilasja hinnast, kuid mitte rohkem kui 131 955,82 eurot. Konkreetsel juhul on riigilõivu suuruseks 66 592,16 eurot. Juhul kui need sätted oleksid Põhiseadusega vastuolus ja kehtetud, peaks kohus riigilõivu tasumise kohta teisiti otsustama kui nende põhiseaduspärasuse korral.

## **2.2. Normikontrolli põhjendatus, RLS § 57 lg 1, lg 22 ja lisa 1 viimase lause koostoime regulatsiooni vastavus Põhiseadusele**

**14.** Tallinna Ringkonnakohtu algatatud konkreetne normikontroll on põhjendatud juhul, kui Põhiseadusega on vastuolus RLS § 57 lg 1, lg 22 ja lisa 1 viimase lause koostoime regulatsioon osas, mille kohaselt on tsiviilasja hinna puhul 2 219 738,86 eurot apellatsioonikaebuse esitamisel riigilõivu määr 66 592,16 eurot.

**15.** Regulatsiooni põhiseaduspärasuse hindamisel määratlen esiteks, millist põhiõigust riigilõivu tasumise kohustus konkreetsel juhul riivab ning seejärel seda, kas kõnealune riive vastab Põhiseaduse nõuetele. Teisisõnu tuvastan peale asjaomase põhiõiguse leidmist põhiõiguse kaitseala ja selle riive ning seejärel hindan riive põhiseaduslikku õigustatust.

### *2.2.1. Asjaomane põhiõigus, selle olemus ja riive*

**16.** Maakohtu otsuse ringkonnakohtus vaidlustamise näol 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.<sup>8</sup>

**17.** Isikuliselt kaitsealalt on PS § 24 lõikes 5 sätestatud edasikaebeõigus kõigi ja igauhe õigus. Tulenevalt PS § 9 lõikest 2 laieneb see õigus ka juriidilisele isikule. Seega on ka apellatsioonikaebuse esitaja ja vastuapellatsioonikaebuse esitaja selle sättega kaitstavateks isikuteks.

**18.** PS § 24 lg 5 esemelise kaitseala alla paigutub eelkõige õigus esimeses kohtuastmes tehtud kohtuotsuse peale edasi kaevata kõrgemalseisvale kohtule kui ka riigi kohustuse kujundada selleks kohane menetlus, mis oleks õiglane ja tagaks isiku õiguste tõhusa kaitse.

<sup>8</sup> E. Kergandberg. Kommentaar §-le 24 - Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002, komm 22, lk 219.

19. Kaitseala riive on selle iga ebasoodus mõjutamine. Edasikaebeõigust riivab apellatsioonkaebuselt riigilõivu tasumise kohustuse ettenägemine. Järelikult on praegusel juhul riigilõivu tasumise kohustusega riivatud PS § 24 lõikes 5 sätestatud edasikaebeõigust.

20. Põhiõiguse riive ei tähenda veel põhiõiguse rikkumist. Riive on õigustatud, kui selleks on olemas legitiimne eesmärk ja meede on proportsionaalne eesmärgi suhtes.

21. PS § 24 lõikes 5 sätestatud edasikaebeõigus on lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõigus,<sup>9</sup> mis tähendab, et seda õigust võib piirata igal põhjusel, mis ei ole Põhiseadusega vastuolus.

### 2.2.2. Ringkonnakohtusse pöördumise õiguse riive põhiseaduslik õigustus

22. Regulatsioon, mille kohaselt tuleb apellatsioonkaebuse esitamiseks tasuda tsiviilasja hinna puhul 2 219 738,86 eurot apellatsioonkaebuse esitamisel riigilõivu 66 592,16 eurot, peab olema formaalselt ja materiaalselt Põhiseadusega kooskõlas.

23. 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 (eelnõu heakskiitmise poolt hääletas 83 Riigikogu liiget).<sup>10</sup> Eeltoodu alusel on RLS § 57 lg 1, lg 22 ja lisa 1 viimase lause koostoime regulatsioon formaalselt Põhiseadusega kooskõlas.

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

25. Asusin viimati oma 16.08.2011 arvamuses<sup>11</sup> seisukohale, et riigilõivude kehtestamise eesmärkidena 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 on üks õigusriigi olulisemaid tuumikfunktsioone, võib eeldada ka kogu ühiskonna panust selle toimimise tagamisel, mistõttu ei ole üldjuhul õige täiendava ja kõrge lisatasu nõudmine.

26. Leian, et **ka tsiviilvaidluse puhul** tuleb menetlusosalise õigusemõistmise kulutuste kandmises osavõtu põhimõttesse suhtuda ettevaatlikkusega. Kohtumenetlust ei saa määratleda mistahes avaliku (vaidluste lahendamise) teenusena, vaid see on üks olulisematest riigi tuumikfunktsioonidest. Kohtumenetlus on midagi rohkemat kui avaliku teenuse osutamine, kus tagatakse tegutsemiseks vajalik kohus, kohtunik lahendab ainult konkreetseid vaidlusi ja otsustab konkreetseid asju. Kohtumenetlus on riikliku võimu teostamine, kus riik ei luba omakohut, vaid loob reaalse võimaluse vaidluste rahumeelseks lahendamiseks ning kohtuotsuste täitmiseks. Vaidlemise koht on kohtus. Kohtuvõimu 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.

<sup>9</sup> RKÜKo 12.04.2011, [3-2-1-62-10](#), p 38.

<sup>10</sup> Riigilõivuseaduse eelnõu (721 SE). Kättesaadav:

<http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems&emshelp=true&eid=968536&u=20110822185242>

<sup>11</sup> Õiguskantsleri arvamus Riigikohtule RLS § 56 lõigete 13 ja 18 koostoime regulatsiooni põhiseaduspärasusest. Kättesaadav:

[http://www.oiguskantsler.ee/public/resources/editor/File/ERIMENETLUSED/Arvamused\\_Riigikohtule\\_2011/Riigikohus\\_arvamus\\_RLS\\_13\\_ja\\_18.pdf](http://www.oiguskantsler.ee/public/resources/editor/File/ERIMENETLUSED/Arvamused_Riigikohtule_2011/Riigikohus_arvamus_RLS_13_ja_18.pdf)

**27.** Põhiõiguse riive võimalus ja selle lubatav ulatus sõltub konkreetse põhiõiguse olemusest. Ringkonnakohtusse pöördumise õiguse (PS 24 lg 5) näol on tegemist lihtsa seadusereservatsiooniga edasikaebeõigusega.<sup>12</sup> Sellest tulenevalt on parlamendil võimalik kohtumenetlust luues ja kohtul õigust rakendades apellatsiooniaseme 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 üheks olulisemaks põhiõiguseks, üldiselt õigusriigi keskseks põhimõtteks, selle nurgakiviks või ka õiguseks, ilma milleta ei saa õigusriik,<sup>13</sup> demokraatia ja omariiklus eksisteerida. 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.<sup>14</sup> Kohtumenetluse tulemus selgub siiski alles asja sisulise lahendamise käigus erinevate tõendite hindamisel.

**28.** Nii on kohtuotsuse peale kõrgemalseisvale kohtule edasikaebamise korra kehtestamise õigus küll parlamendil, kuid seejuures on oluline, et „[s]eaduses ettenähtud võimalus [...] otsuseid vaidlustada peab olema tegelik, mitte pelgalt illusoorne.”<sup>15</sup> „[õ]igus juurdepääsuks kohtule ei pea sisaldama õiguses üksnes printsiibina, vaid seda tuleb ka praktikas piisavalt tõhusalt tagada”<sup>16</sup>

**29.** Kohtuasja ja riigilõivudega seonduvalt väärrib äramärkimist ka asjaolu, et ringkonnakohtusse pöördumisel tuleb tasuda riigilõiv sama suures määras teist korda. Samuti on 66 592,16 euro näol tegemist väga suure summaga, mille tasumine mõjutab otseselt ja intensiivselt äriühingu tegevust, võib kaasa tuua nii äriühingu majandusraskustesse sattumise või lausa lõpetamise.

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

**31.** Selleks, et riigi valitud meede oleks proportsionaalne eesmärgi suhtes, peab see olema proportsionaalne ehk sobiv, vajalik ja mõõdukas.<sup>17</sup>

<sup>12</sup> RKÜKo 12.04.2011, [3-2-1-62-10](#), p 38.

<sup>13</sup> Kommentaar §-le 15 - M.Ernits. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Juura 2008, p 1.2., lk 163.

<sup>14</sup> "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.

<sup>15</sup> RKPJKo 15.12.2009, [3-4-1-25-09](#), p 26.

<sup>16</sup> EIKo Angel Angelov vs. Bulgaaria (no. 51343/99), p 39.

<sup>17</sup> RKÜKo 03.01.2008, [3-3-1-101-06](#), p 27: 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 nn 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 eesmärgi ei ole võimalik saavutada mõne teise, kuid isikut vähem koormava abinõuga, mis on vähematt sama efektiivne kui esimene. Abinõu mõõdukuse üle otsustamiseks tuleb kaaluda ühelt poolt põhiõigusse sekkumise ulatust ja intensiivsust ning teiselt poolt piirangu eesmärgi tähtsust." RKPJKo 05.03.2001, [3-4-1-2-01](#), p 17; 09.04.2008, [3-4-1-20-07](#), p 21:



**32.** Riigikohus on leidnud, et üle 10 000 000-kroonise tsiviilasja hinnast 3 portsendi, kuid mitte rohkem kui 1 500000 krooni suuruse riigilõivu tasumise nõude kehtestamine on sobiv ja vajalik abinõu nii menetlusosaliste õigusemõistmise kulutuste kandmisest osavõtu põhimõtte kui ka menetlusökoonomia tagamiseks, kuna kõrge riigilõiv hoiab ära kergekäeliselt apellatsioonkaebuste esitamise ja menetlusosalised katavad tasutud riigilõivuga õigusemõistmise kulutusi.<sup>18</sup>

**33.** Asusin oma 08.03.2011 Riigikohtule esitatud arvamuses<sup>19</sup> seisukohale, et selline regulatsioon võib tõesti abstraktselt tunduda sobiv abinõu menetlusökoonomia tagamiseks. Üldistavalt võibki väita, et mida enam on piiratud isiku menetluslikud õigused kohtusse pöördumisel, seda kiirem, säästlikum ja tõhusam on õiguskaitse süsteem menetlusökoonomia mõttes laiemalt, s.o kõigi tsiviilasjade lahendamisel. Tõin samas välja, et apellatsioonistmesse edasi kaevatud asjade osakaal on alates 2008. a pidevalt suurenenud. Leidsin, et antud andmete pinnalt ei saa teha järeldust, justkui oleks üldises plaanis riigilõivu tõstmine soodustanud menetlusökoonomia eesmärgi saavutamist (liigsete ja pahatahtlike kaebuste vältimine). Oluliseks tuleb pidada ka menetlusabi andmise praktikas rakendumist. Juhul, kui kohtute töökoormus menetlusabi taotluste läbivaatamise tõttu suureneb, võib hoopis jõuda järelduseni, et kõrged riigilõivud menetlusökoonomiat kaasa ei too, vaid menetlusabi taotluste suurenenud osakaalu tõttu hoopis suurendavad seda.

**34.** Tõin ka oma 16.08.2011 arvamuses<sup>20</sup> Riigikohtule välja, et riigilõivu määrade ja kohtusse esitatud kaebuste arvu suurenemise või vähenemise vahel ei pruugi üldse olla sellist põhjuslikku seost, nagu on seadusandja soovinud ning ka kohtud üldteada asjaoluna käsitlenud. Põhjus ringkonnakohtusse pöördumise osakaalu suurenemises või vähenemises ning kohtute töökoormuse tõusus ja languses võib peituda milleski muus (nt laenu- ja krediitvaidluste suuremine majanduslanguse perioodil, inimeste õigusteadlikkuse ja elektroonilise asjaajamise osakaalu suuremine, majanduslanguse tõttu menetlusabi taotluste arvu tõus vm). Samuti tuleb arvestada, et riigilõivu tasumise kohustus on vaid üks komponent paljude seas menetlusökoonomia saavutamiseks. Lisaks võib nimetada erinevaid tähtaegu (kohtusse pöördumiseks, aegumiseks, menetlusõiguste kasutamiseks), (kohustuslikku) kohtueelset menetlust, advokaadi osalemiskohustust vms. Kui menetlusökoonomia üheks eesmärgiks on vältida põhjendamatute, pahatahtlike kaebuste esitamist, siis selleks on seadusandja juba ette näinud hagi läbivaatamata jätmise alused. Seda kontrollib esimese astme kohus enne hagi menetluse võtmist, mis tähendab, et ringkonnakohtusse kergekäelised või pahatahtlikud vaidlused üldjuhul ei jõuagi. Juhul, kui need ei ole piisavad, võib seadusandja kaaluda apellatsioonkaebuse läbivaatamata jätmise aluste laiendamist. 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 menetlusökoonomia saavutada muul viisil. Leian, et seadusandjal võib olla võimalik leida menetlusökoonomia saavutamiseks ringkonnakohtusse pöördumisel nõutava riigilõivu suuruse arvutamiseks erinevaid alternatiive.

---

"Seejuures kehtib reegel: "Mida intensiivsem on põhiõiguse riive, seda kaalukamad peavad olema seda õigustavad põhjused"

<sup>18</sup> RKPJKo 14.04.2011, [3-4-1-1-11](#), p 40.

<sup>19</sup> Õiguskantsleri 08.03.2011 arvamus Riigikohtule kuni 31.12.2010 kehtinud RLS lisa 1 Põhiseadusele vastavusest. Kättesaadav:

[http://www.oiguskantsler.ee/public/resources/editor/File/ERIMENETLUSED/Arvamused\\_Riigikohtule\\_2011/Riigikohus\\_PSVJ\\_RLS\\_Lisa\\_1\\_56\\_lg\\_19x.pdf](http://www.oiguskantsler.ee/public/resources/editor/File/ERIMENETLUSED/Arvamused_Riigikohtule_2011/Riigikohus_PSVJ_RLS_Lisa_1_56_lg_19x.pdf)

<sup>20</sup> Õiguskantsleri 16.08.2011 arvamus Riigikohtule RLS § 56 lõigete 13 ja 18 koostoime regulatsiooni põhiseaduspärasusest. Kättesaadav:

[http://www.oiguskantsler.ee/public/resources/editor/File/ERIMENETLUSED/Arvamused\\_Riigikohtule\\_2011/Riigikohus\\_arvamus\\_RLS\\_13\\_ja\\_18.pdf](http://www.oiguskantsler.ee/public/resources/editor/File/ERIMENETLUSED/Arvamused_Riigikohtule_2011/Riigikohus_arvamus_RLS_13_ja_18.pdf)

**35.** Menetlusökonoomia 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 menetlusosalistele, kohtule kui ka riigieelarvele. Iga (edasi)kaebus pikendab kogumenetlust ja põhjustab kohtutele rohkem tööd.

**36.** Teisalt kätkevad liiga kõrged riigilõivud kohtusse pöördumisel endas tõsist ohtu õiguskaitse kättesaadavusele, mida tuleb ära hoida. Riik ei tohi lubada olukorda, kus isik 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 EIÕK artikli 6 põhilisi garantiisid apellatsioonikohtus, mis neil oli esimeses kohtuastmes.<sup>21</sup> Riigikohus on asunud seisukohale, et „[k]ui riigilõivu suurus ei võimalda isikul oma õigusi kohtus realiseerida, on tegu ebaproportsionaalse ja seega põhiseadusvastase riigilõivuga.” ning „[k]ohtusse pöördumisel makstava riigilõivu puhul kehtib põhimõte, et see piirab üldist põhiõigust tõhusale õiguskaitsele ja ausale õigusemõistmisele seda intensiivsemalt, mida suurem ta on.”<sup>22</sup>

**37.** 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.

**38.** Kui seadusandja on seadnud eesmärgiks liigsete ja pahatahtlike või ilmselt põhjendamatute kaebuste vältimise, siis ei tohi see endaga kaasa tuua olukorda, kus kohtusse pöörduakse ainult kindla eduväljavaatega asjades. Kohtusse peab saama pöörduda ka kaheldava või vaieldava rikkumise puhul.

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

**40.** Käesoleval juhul on tegemist 66 592,16 euro suuruse lõivuga, mis on iseenesest juba väga suur summa. Riigikohus leidnud, et ka 15 000-kroonine lõiv võib olla äriühingu jaoks märkimisväärselt suur.<sup>23</sup> Lisaks tuleb arvestada, et tegemist on riigilõivu teistkordse riigile tasumise kohustusega.

**41.** Olukord, kus loobutakse oma õiguste kaitsmisest ülemäära kõrge riigilõivu tõttu, on õigusriigile lubamatu. Selline riigilõiv oleks suunatud nn vaidluse väljasuretamisele.<sup>24</sup> Väljasuretamiskeelu kohaselt on lubatav õiguse kasutamist üksnes raskendada, kuid mitte faktiliselt võimatuks muuta.<sup>25</sup> Väljasuretavad lõivud on lubamatud. Juhul, kui kohtusse pöördujal ei ole tegelikult võimalik riigilõivu tasuda, jääb tema kohtutee pooleli ning talle PS § 24 lõikes 5 ettenähtud põhiõigus kasutamata. Sellisel juhul on konkreetne riigilõiv menetlust väljasuretav.

**42.** Ka mõõdukuse juures tuleb arvestada, et riigilõiv on vaid üks komponent menetluskuludest, mis kaasneb kohtumenetluses osalemisega, mistõttu on kohtusse pöörduja kulu kohtumenetlusele tegelikult suurem kui üksnes tasuda tulev riigilõiv.

<sup>21</sup> Paykar Yev Haghtanak LTD vs. Armeenia (21638/03), p 45.

<sup>22</sup> RKPJKo 15.12.2009, nr [3-4-1-25-09](#), p 26.

<sup>23</sup> RKPJKo 19.04.2011, [3-4-1-13-10](#), p 54.

<sup>24</sup> BVerwG, 15.07.1988, tutvustatud T. Franz. Gewinnerzielung durch kommunale Daseinsvorsorge. Mohr Siebeck, 2005, lk 379-380.

<sup>25</sup> H. Krapf. Verkehrslenkung durch Abgaben. Münster, 2001, lk 118.



43. Abinõu mõistlikkuse ja kaalukuse ehk riigilõivu summa 66 592,16 euro osas on vaja hinnata ka ühiskonnaolusid, st majanduslikku ruumi, kus see toimib.<sup>26</sup> Arvestades üldist majanduslangust mõjutab sellises suuruses riigilõivu tasumise kohustus äriühingu majandustegevust intensiivselt. Minu hinnangul peab kohtuvõim pakkuma iseäranis just majanduslanguse ajal ühiskonnale suuremat kaitset ning kindlustama üldist õigusrahu.
44. 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.
45. Leian, et üldiselt ei tohiks riigilõiv olla nn keskmise Eesti ettevõtte või inimese jaoks märkimisväärne. Riigilõiv on olemuslikult piirang, mitte aga takistus kohtusse pöördumisel.
46. 2010. a jõudis Riigikohtu õigusteabe osakond kohtupraktikat analüüsidis seisukohale, et äriühingute esitatud menetlusabi osamaksetena tasumise taotluste suur hulk näitab, et äriühingutel on riigilõivu maksmisega (ühe maksena) raskusi.<sup>27</sup>
47. Leian, et riigilõivuks 66 592,16 euro nõudmine apellatsioonistme kohtus ei ole mõõdukas abinõu menetlusökoonoomia saavutamiseks.
48. 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.
49. Eeltoodud kaalutlusi arvestades **leian, et 28.02.2011 kehtinud RLS § 57 lg 1, lg 22 ja lisa 1 viimase lause koostoime regulatsioon, mille kohaselt tuli apellatsioonkaebuse hinna puhul 2 219 738,86 eurot tasuda apellatsioonkaebuse esitamisel riigilõivu 66 592,16 eurot, oli PS § 24 lõikega 5 ning §-ga 11 vastuolus.**

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Indrek Teder

---

<sup>26</sup> RKÜKo 12.04.2011, [3-2-1-62-10](#), p 48.3.

<sup>27</sup> Riigikohtu analüüs. MENETLUSABI ANDMINE TSIVIILKOHTUMENETLUSES. Lk 28. Kättesaadav: [http://www.riigikohus.ee/vfs/1033/Menetlusabi\\_tsiviilkohtumenetluses.pdf](http://www.riigikohus.ee/vfs/1033/Menetlusabi_tsiviilkohtumenetluses.pdf).