



ÕIGUSKANTSLER

Esimees Märt Rask  
Riigikohus  
info@riigikohus.ee

Teie 27.06.2011 nr 4-3-80-11

Õiguskantsler 26.08.2011 nr 9-2/111082/1104170

**Arvamus tsiviilkohtumenetluse seadustiku § 182 lg 2 p 3  
Eesti Vabariigi põhiseadusele vastavusest**

Austatud Riigikohtu esimees

Pöördusite minu poole ja küsisite tsiviilasja 2-10-34393 raames arvamust tsiviilkohtumenetluse seadustiku (TsMS) § 182 lg 2 p 3 vastavusest Eesti Vabariigi põhiseadusele (Põhiseadus või PS) osas, milles see välistab hagiavalduselt riigilõivu tasumisest täielikult või osaliselt vabastamiseks menetlusabi andmise füüsilisele isikule, kui menetlus on seotud menetlusabi taotleja majandus- või kutsetegevusega ega puuduta tema majandus- või kutsetegevusega mitteseotud õigusi.

**Leian, et konkreetse normikontrolli raames riigilõivu suurust 1 464 599,97 krooni (93 884,60 eurot) arvestades on TsMS § 182 lg 2 p 3, mis välistab mistahes menetlusabi saamise füüsilisele isikule juhul, kui menetlus on seotud menetlusabi taotleja majandus- või kutsetegevusega ega puuduta tema majandus- või kutsetegevusega mitteseotud õigusi, ebaproportsionaalne ja seetõttu PS §-dega 15 ja 11 vastuolus.**

Selgitan oma seisukohti alljärgnevalt.

Õiguskantsleri Kantselei

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

## I Vaidlusalune säte

### 1. Tsiviilkohtumenetluse seadustik (TsMS)

#### „§ 182. Füüsilisele isikule menetlusabi andmise piirangud

[...]

(2) Füüsilisele isikule ei anta menetlusabi, kui:

[...]

3) menetlus on seotud menetlusabi taotleja majandus- või kutsetegevusega ega puuduta tema majandus- või kutsetegevusega mitteseotud õigusi.

[...]“

2. RKPJKo 19.04.2011 nr [3-4-1-13-10](#) p-s 52 asus Riigikohus seisukohale, et menetlusabi ja riigilõivu kehtestav regulatsioon moodustab üksteisest sõltuva terviku, ning menetlusabi saamise keeld hakkab kohtusse pöördumist takistama siis, kui riigilõivud on kõrged. Konkreetset juhul on riigilõivu suuruseks 93 884,60 eurot. Antud summat tuleb edasise analüüsi käigus silmas pidada.

## II Õiguskantsleri seisukoht

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

3. Asjassepuutuvaks sätteks on Tallinna Ringkonnakohtu arvates TsMS § 182 lg 2 p 3, millest tuleneb absoluutne keeld anda füüsilisele isikule menetlusabi, kui ta taotleb seda menetluses, mis on seotud majandus- või kutsetegevusega ega puuduta tema majandus- või kutsetegevusega mitteseotud õigusi. Ringkonnakohtu hinnangul tuleks olukorras, kus üldine riigilõivude tase on kõrge, vältimatult võimaldada menetlusabi andmist ka riigilõivude tasumisest vabastamiseks ainult enda majandus- või kutsetegevuse tõttu menetluses osalevatele füüsilistele isikutele. Ringkonnakohus ei pea regulatsiooni, mis välistab füüsilisele isikule menetlusabi andmise tsiviilkohtumenetluses hagiavalduselt ettenähtud riigilõivu tasumisest täielikult või osaliselt vabastamiseks mõõdukaks abinõuks menetlusökoonomia eesmärgi täitmiseks.<sup>1</sup>

4. Säte, mille põhiseaduspärasust Riigikohus hindab, peab olema põhivaidluse lahendamisel asjassepuutuv. Tallinna Ringkonnakohus otsustas 20.06.2011 määruskaebuse alusel küsimust, kas hagejal on õigus saada menetlusabi.<sup>2</sup> Põhiseaduslikkuse järelevalve asjas on põhivaidluseks seega menetlusabi saamise võimalus. Kohus peaks asja lahendades otsustama TsMS § 182 lg 2 p 3 kehtetuse korral teisiti kui selle kehtivuse korral.

5. TsMS § 182 lg 2 p 3 sätestab, et füüsilisele isikule ei anta menetlusabi juhul, kui menetlus on seotud menetlusabi taotleja majandus- või kutsetegevusega ega puuduta tema majandus- või kutsetegevusega mitteseotud õigusi. Sätte kohaldamisel tuleb arvestada 2 eeldusega, milleks on esiteks taotleja majanduslik seisund ning teiseks seotus majandus- või kutsetegevusega.

6. Harju Maakohus palus 23.07.2010 pankadel esitada andmed hageja majandusliku seisundi hindamiseks. Kohus tuvastas menetlusabi andmise otsustamiseks hageja majandusliku seisundi. Hageja majanduslikku olukorda arvestades rahuldab kohus 23.08.2010 osaliselt menetlusabi taotluse ning vabastas hageja riigilõivu tasumisest summas 1 460 000 krooni. 02.03.2011 tühistas Harju Maakohus oma 23.08.2010 määruse, kuna leidis, et kuna taotlus puudutab

<sup>1</sup> Tallinna Ringkonnakohtu 20.06.2011 määrus 2-10-34393, p 31.

<sup>2</sup> Hageja 18.03.2011 määruskaebuses ei tõstatatud riigilõivu küsimust.

majandustegevust, siis TsMS § 182 lg 2 p 3 ei võimalda menetlusabi anda; ning andis hagejale tähtaja täiendava riigilõivu tasumiseks. Ringkonnakohus tühistas 20.06.2011 Harju Maakohtu 02.03.2011 määruse ning saatis asja tühistatud osas uueks läbivaatamiseks maakohtule. Ühtlasi jättis ringkonnakohus TsMS § 182 lg 2 p 3 kohaldamata ja tunnistas sätte Põhiseadusega vastuolus olevaks.

7. Leian, et TsMS § 182 lg 2 p 3 on asjassepuutuv, kuna sätte kehtetuse korral peaks kohus asja lahendades otsustama teisiti kui selle kehtivuse korral (sel juhul puuduks kõnealune piirang füüsilisele isikule menetlusabi andmisel ning lähtuda tuleks TsMS § 181 menetlusabi andmise üldistest tingimustest).

8. Ringkonnakohtu **taotlus on lubatav.**

## 2.2. Normikontrolli põhjendatus, TsMS § 182 lg 2 p 3 vastavus Põhiseadusele

9. Ringkonnakohtu algatatud konkreetne normikontroll on põhjendatud juhul, kui Põhiseadusega on vastuolus TsMS § 182 lg 2 p 3, mis näeb piiranguna ette, et füüsilisele isikule ei anta menetlusabi juhul, kui menetlus on seotud menetlusabi taotleja majandus- või kutsetegevusega.

10. Piirangu põhiseaduspärasuse hindamisel määratlen esiteks, millist põhiõigust menetlusabi andmata jätmine riivab ning seejärel seda, kas kõnealune riive vastab Põhiseaduse nõuetele.

### 2.2.1. Asjaomased põhiõigused ja nende riived

11. Riigilõivuseaduse alusel arvatud riigilõivu tasumisest (mille suurust konkreetsel juhul hageja ei vaidlustanud) ning TsMS § 182 lg 2 punktist 3 sõltub maakohtusse hagi esitaja võimalus vaidlustada kohtus kostja tegevust. Riigikohus on leidnud, et riigi menetlusabi välistamine kujutab endast kaebeõiguse intensiivset riivet<sup>3</sup> ning riigilõivu suurus ja menetlusabi moodustavad ühtse terviku.<sup>4</sup> Nii on Riigikohus määratlenud menetlusabi saamise õiguse osana kohtusse pöördumise õigusest. Seetõttu kujutavad menetlusabi andmise tingimused riivet kohtusse pöördumise ehk PS § 15 lõikes 1 sisalduvale õigusele. Teisisõnu saab hageja kasutada kohtusse pöördumise õigust üksnes juhul, kui tasub riigilõivu või juhul, kui kohus rahuldab tema menetlusabi taotluse riigilõivu määra vähendamiseks, vabastab riigilõivu tasumisest või võimaldab selle tasuda osade kaupa.

12. PS § 15 lg 1 kohaselt on igäühel õigus pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse. See on põhiõigus, mis peab tagama õiguste lünkadeta kohtuliku kaitse.<sup>5</sup> PS §-st 15 koostoimes §-ga 14 tuleneb lisaks õigus tõhusale menelusele enda kaitseks.<sup>6</sup>

13. Isikuliselt kaitsealalt on PS § 15 lg 1 kõigi ja igäühe õigus. Tulenevalt PS § 9 lõikest 2 laieneb see õigus ka juriidilisele isikule ning ka füüsilisest isikust ettevõtjale.

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

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

<sup>5</sup> RKÜKm 22.12.2000, nr [3-3-1-38-00](#), p 15.

<sup>6</sup> Vt nt RKÜKm 22.12.2000, nr [3-3-1-38-00](#), p 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.

**14.** PS §-des 14 ja 15 ette nähtud õigus kohtulikule kaitsele hõlmab nii isiku õigust pöörduda õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtu poole kui ka riigi kohustust luua põhiõiguste kaitseks kohane kohtumenetlus, mis on õiglane ja tagab isiku õiguste tõhusa kaitse.<sup>7</sup> Põhiõiguse kasutamist peab toetama ka normide rakendamine kohtus.

**15.** Kohtusse pöördumise õigus peab olema kohtusse pöörduja jaoks olemas nii juhul, kui rikkumine ja 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>8</sup>

**16.** Lisaks kohtusse pöördumise õigusele (PS § 15 lg 1) on 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 inimväarikuse põhimõtted, millel rajaneb kohustus anda abi puudust kannatavatele inimestele. Juriidiliste isikute puhul eelmises lauses nimetatud põhimõtted kohased ei ole.

**17.** 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. Kohus rõhutas, 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.<sup>9</sup> Lisaks peab Riigikohtu sõnul seadusandja tagama enda majandushuvides tegutsevatele äriühingutele tegeliku võimaluse kasutada PS § 15 lõikes 1 sätestatud kohtusse pöördumise õigust.<sup>10</sup>

**18.** Füüsilisest isikust ettevõtja puhul tuleb arvestada, tegemist on inimese ja juriidilise isiku n-ö segavariandiga. Seetõttu on Riigikohus leidnud, et juhul, kui kohtuvaidlus puudutab korraga nii taotleja majandus- ja kutsetegevust kui ka taotleja muid, nimetatud tegevusest väljapoole jäävaid õigusi, tuleb isikule anda menetlusabi.<sup>11</sup> Sellest tulenevalt on teatud tingimustel PS § 28 lg 2 laiendatav ka füüsilisest isikust ettevõtjale.

**16.** Põhiõiguse kaitseala riive on selle iga ebasoodus mõjutamine. Kohtusse pöördumise õigust riivab hagilt riigilõivu tasumise kohustuse ning menetlusabi saamise piirangute ettenägemine. Järelikult on praegusel juhul riivatud ennekõike PS § 15 lg 1 esimeses lauses sätestatud õigust.

<sup>7</sup> RKPJKm 09.05.2006, nr [3-4-1-4-08](#), p 9.

<sup>8</sup> „Õiguskantsler on õigesti leidnud, et kui eesmärgiks on vältida liigseid ja pahatahtlikke või ilmselt põhjendamatu id 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>9</sup> RKÜKo 12.04.2011, [3-2-1-62-10](#), p 57.3. Teisisõnu võib tekkida ettevõtlusvabaduse ja omandipõhiõiguse riive, mida antud juhul siiski pikemalt ei käsitleta.

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

<sup>11</sup> RKTko 19.03.2008, [3-2-1-9-08](#), p 9.

### 2.2.2. Kohtusse pöördumise õiguse riive (menetlusabi mitteandmise) põhiseaduslik õigustus

19. Regulatsioon, mille kohaselt välistab TsMS § 182 lg 2 p 3 menetlusabi andmise võimaluse sättes nimetatud füüsilistele isikutele, peab olema formaalselt ja materiaalselt Põhiseadusega kooskõlas. Riive formaalne pool küsimusi ei tekita.<sup>12</sup>

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

*Põhiõiguse riive (ehk menetlusabiandmise piirangu) eesmärk ja selle legitiimsus*

21. Põhiõiguse riive võimalus ja selle lubatav ulatus sõltub konkreetse põhiõiguse olemusest.<sup>13</sup> Kohtusse pöördumise õiguse (PS § 15) näol on tegemist nullreservatsiooniga põhiõigusega, mille piiramiseks Põhiseadus sõnaselgelt võimalust üldse ette ei näe. Siiski on ka sellise õiguse piiramine lubatav, kuid üksnes väga kaalukal, ainult Põhiseaduses endas sisalduval põhjusel. Riigikohus on selliste põhjustena käsitlenud üksnes teisi põhiõigusi või põhiseaduslikke väärtusi.<sup>14</sup> Nii õigustab kohtusse pöördumise õiguse riivet üksnes mõni teine sama tasandi õigus või vabadus, või siis põhiseaduslikku järku väärtus.

22. Kohtusse pöördumise õigus on üks olulisematest põhiõigustest üldse ning sellega peab arvestama nii parlament kohtusse pöördumise ja kohtumenetluses osalemise õiguslikku regulatsiooni kujundades ning ka kohus õigust rakendades. Kirjanduses on seda õigust nimetatud lausa õigusriigi keskseks põhimõtteks, selle nurgakiviks või ka õiguseks, ilma milleta õigusriik<sup>15</sup>, demokraatia ja omariiklus ei saa eksisteerida.

23. Asusin oma 08.12.2010 Riigikohtule antud arvamuses,<sup>16</sup> mis puudutab TsMS § 182 lg 2 p 3 Põhiseadusele vastavust apellatsioonistmes, seisukohale, et menetlusabi andmise piirangute eesmärgidena võib käsitleda menetlusökonomiat, ettevõtja normaalsele ja iseseisvale majandamisele ja toimetulekule (sh vastutusele) suunamist, riigile täiendavate tulude leidmist ning ühiskondliku (maksumaksjate) raha kasutamist avalikust (mitte eraõigusliku isiku majandushuvist) huvist lähtuvalt. Kõik need eesmärgid tunduvad põhjendatud ja vajalikud, kuid legitiimsed saavad siiski olla üksnes sellised, millel on põhiseaduslikku järku väärtus.

<sup>12</sup> Põhiõiguse riive vastab Põhiseadusele formaalselt, kui see kehtestati kõiki üldisi pädevus-, menetlus- ja vorminõudeid järgides ja on õigusselge. Antud juhul õigusselguse probleem ei tõusetu. TsMS § 182 lg 2 p 3 piirang füüsilistele isikutele menetlusabi saamisel võeti Riigikogus vastu 20.04.2005, mil selle poolt hääletas 71 Riigikogu liiget. Tsiviilkohtumenetluse seadustiku eelnõu (208 SE) kolmas lugemine. Kättesaadav:

<http://www.riigikogu.ee/?op=steno&stcommand=steno&date=1113991200#pk2000011948>

<sup>13</sup> Õigusteoorias ja ka kohtupraktikas eristatakse kolme liiki põhiõiguseid: lihtsa (õigust võib piirata mistahes juhul, kui see ei ole Põhiseadusega vastuolus) ja kvalifitseeritud (õigust võib piirata juhul ja ulatuses, milles Põhiseadus seda võimaldab) seadusereservatsiooniga ning nullreservatsiooniga (Põhiseadus ei näe üldse õiguse piiramise võimalust sõnaselgelt ette, nimetatakse ka seadusereservatsioonita või ka absoluutseks õiguseks) põhiõigused. Olenevalt konkreetsest õigusest on ka parlamendil vastavalt kas ulatuslikumad või piiratumad võimalused (reservatsioonid) õiguse kasutamist piirata.

<sup>14</sup> RKÜKo 16.05.2008, [3-1-1-88-07](#), 43; vrd RKHKm 06.09.2007, [3-3-1-40-07](#), p 11.

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

<sup>16</sup> Õiguskantsleri 08.12.2010 arvamus nr 9-2/101892/1006998 põhiseaduslikkus järelevalve menetluses TsMS § 182 lg 2 p 3 Põhiseadusele vastavusest. Kättesaadav:

[http://www.oiguskantsler.ee/public/resources/editor/File/ERIMENETLUSED/Arvamused\\_Riigikohtule\\_2010/Riigikohus\\_arvamus\\_PsJ\\_TsMS\\_182\\_lg\\_2\\_p\\_3.pdf](http://www.oiguskantsler.ee/public/resources/editor/File/ERIMENETLUSED/Arvamused_Riigikohtule_2010/Riigikohus_arvamus_PsJ_TsMS_182_lg_2_p_3.pdf)

24. Menetlusabi piirangu ehk riigilõivu täies ulatuses maksmise eesmärgiks võib pidada liigsete ja pahatahtlike kaebuste vältimist ehk menetlusökoonomia kaalutlust (see on ühtlasi üldine riigilõivude sätestamise eesmärk hagide ja kaebuste puhul), kuna need võivad kaasa tuua kohtusüsteemi suutmatuse pakkuda isikutele tõhusat õiguskaitset mõistliku aja jooksul või ka ülemääraseid kulutusi ja ebamugavust vaidluse teisele poolele. Menetlusökoonomia on põhiseaduslikku järku õigusväärtus.<sup>17</sup>

25. Nii seadusandja ja justiitsministri põhjendustes kui ka kohtupraktikas on korduvalt asutud seisukohale, et riigilõivu eesmärgiks on riigi tehtava avalik-õigusliku toimingute kulutuste täielik või osaline hüvitamine, mis on õigustatud ennekõike hagimenetluses. Selline riigieelarvele täiendavate tulude leidmise abinõu võib tunduda mõistlik ja ratsionaalne. Riigikohus nimetab seda menetlusosaliste õigusemõistmise kulutuste kandmisest osavõtu põhimõtteks ning selle kohaselt ei peaks hagimenetluses riigi teatavaid kulutusi teised maksumaksjad üldjuhul finantseerima. Küll ei saa seda põhimõtet laiendada Riigikohtu sõnul selliselt, et sarnaselt peaks menetlusosalised tervikuna finantseerima ka kohtumenetlusi, kus on mängus avalikud huvid, nt lapsi ja perekonda puudutavates vaidlustes, vaidluseid riigiga või ka nt süüteomenetlusi.<sup>18</sup> Justiitsminister leiab, et tsiviilkohtumenetluses on riigi/kohtu rolliks õiguskaitse, õigusemõistmise ja õigusrahu pakkumine omavahel kokkuleppele mitte jõudnud osapoolte vahel, mistõttu on õigustatud ka nimetatud teenuse pakkumise eest kuludele vastava hinna küsimine.<sup>19</sup>

26. Arvestades minu kirja punktis 22 esitatud seisukohta, pean antud põhimõtte juures oluliseks silmas pidada RLS § 4 lg 2 eesmärki, 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 riigi tuumikfunksioonina. Minu hinnangul on kohtumenetlus 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.

27. Leian, et riigilõivu eesmärk täiendavate tulude leidmiseks riigieelarvesse on küll mõistetav, kuid ei saa olla PS § 15 lõikes 1 ettenähtud kohtusse pöördumise õiguse piiramise legitiimne eesmärk, kuna pole põhiseaduslikku järku väärtus (kuigi võib aegadel, mil riigikassa täitumus on halb, tunduda väga oluline). Nii tuleb menetlusosalise õigusemõistmise kulutuste kandmisel osavõtu põhimõtte laiendamisele suhtuda äärmise ettevaatlikkusega.

28. **Kokkuvõtvalt** leian, et riigilõivude kehtestamise eesmärkidena võib nimetada nii menetlusökoonomiat kui ka riigieelarvele täiendavate tulude leidmist (menetluskulusid kattes), kuid PS § 15 lg 1 kohtu poole pöördumise õiguse riive õigustamisel on **legitiimne ennekõike ja pigem üksnes menetlusökoonomia**. Arvestades, et õigusemõistmine on üks õigusriigi olulisemaid tuumikfunksioone, mis tagab üldise õigusrahu, võib eeldada ka kogu ühiskonna panust selle toimimise tagamisel, mistõttu ei ole üldjuhul õige täiendava ja kõrge lisatasu nõudmine. Toimiv õigusemõistmise süsteem on kogu ühiskonna huvides.

<sup>17</sup> RKPJKo 17.07.2009, [3-4-1-6-09](#), p 20. vrd ka RKÜKo 17.03.2003, [3-1-3-10-02](#), p 9: Üldkogu peab põhiseaduslikuks väärtuseks kohtusüsteemi efektiivset toimimist.

<sup>18</sup> RKÜKo 12.04.2011, [3-2-1-62-10](#), p-d 4, 5, 45, 54.

<sup>19</sup> Justiitsministri 12.10.2010 kiri nr 10.1.-6/10395 õiguskantslerile.

*Legitiimsuse eesmärgi saavutamise vahendi proportsionaalsus*

**29.** 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.

**30.** Pidades silmas, et riigilõiv ja menetlusabi moodustavad üksteisest sõltuva terviku, tõusetub menetlusabi vajadus ning ka küsimus menetlusabi piirangutest alles siis, kui tasuda tulev põhiseaduspärase suurusega riigilõiv on märkimisväärselt suur. Nii on Riigikohus leidnud, et „[o]lgugi et selline riigilõiv on objektiivselt põhiseaduspärane, ei pruugi ka selle tasumine olla hagejale subjektiivselt majanduslikult võimalik. Seetõttu tuleb kontrollida, kas hagejale menetlusabi andmise mittevõimaldamine lõivu tasumisest osaliselt või täielikult vabastamiseks on põhiseaduspärane.“<sup>20</sup> Konkreetsel juhul on riigilõivu suuruseks 93 884,60 eurot, mis on märkimisväärselt suur summa.

**31.** Asusin oma 08.12.2010 Riigikohtule antud arvamuses,<sup>21</sup> mis puudutab TsMS § 182 lg 2 p 3 Põhiseadusele vastavust apellatsioonistmes, seisukohale, et regulatsioon, mis ei võimalda menetlusabi saada füüsilistel isikutel juhul, kui kõne all on majandus- või kutsetegevusega seotud õiguste kaitse, on sobiv eesmärgi saavutamisel, kuna suunab füüsilisest isikust ettevõtjat iseseisvale toimetulekule ja vastutusele, välistab kohtu töökoormuse suurenemise hagide ja menetlusabi taotluste läbivaatamise tõttu ning soodustab vastaspoole õiguste kaitset kergekäeliselt alustatud menetluse tõttu. Samuti soodustab see kohtusse pöördumisel täies ulatuses riigilõivu tasumist ehk riigieelarvest õigusemõistmise toimimiseks ettenähtud vahenditele täiendavate tulude saamist.

**32.** Kaaludes erinevaid alternatiive ning püüdes leida sama tõhusatest abinõudest õiguseid kõige vähem riivava, asusin seisukohale, et iseenesest võib menetlusökoonomia (menetlusabi taotluste väiksem arv) ning füüsilisest isikust ettevõtja normaalne ettevõtlus, majandamine ja vastutus olla tagatud ka juhul, kui hagi esitamiseks nõutav riigilõiv oleks väiksem. Sellisel juhul võibki saavutada PS § 15 lõikes 1 sätestatud õiguse senisest suurema kaitse ning TsMS § 182 lg 2 punktiga 3 soovitud eesmärgi sätet muutmata. Ühtlasi soodustaks riigilõivu määra vähendamine menetlusökoonomiat, kuna tooks kaasa menetlusabi taotluste arvu vähenemise, mistõttu jääks kohtul enam aega sisuliseks õigusemõistmiseks.

**33.** Riigikohtu hinnangul kahjustaks kirjeldatud lahendus siiski menetlusökoonomia eesmärki teiselt poolt, vähendades kaitset põhjendamatute kaebuste eest.<sup>22</sup> Leian, et selle Riigikohtu seisukoha juures tuleb siiski silmas pidada, et riigilõiv on vaid üks komponent menetlusökoonomia saavutamisel. Olenemata riigilõivu suurusest kontrollib kohus enne hagi menetluse võtmist, kas ei esine TsMS §-s 371 hagi menetluse võtmisest keeldumise aluseid. Nii võib kohus jätta hagi menetluse võtmata ka väga väikse riigilõivu summaga juhul, kui leiab, et hageja õiguste rikkumine ei ole hagi alusena toodud faktilistele asjaoludele tuginedes üldse võimalik või hagi ei ole esitatud hageja seadusega kaitstud õiguse ega huvi kaitseks või eesmärgil, millele riik peaks andma õiguskaitset, või kui hagiga ei ole hageja taotletavat eesmärki võimalik saavutada (TsMS § 371 lg 2 p-d 1 ja 2). Seetõttu leian, et ainuüksi riigilõivu määra mõju põhjendamatute

<sup>20</sup> RKÜKo 12.04.2011, [2-1-062-10](#), p 52.

<sup>21</sup> Õiguskantsleri 08.12.2010 aramus nr 9-2/101892/1006998 põhiseaduslikkus järelevalve menetluses TsMS § 182 lg 2 p 3 Põhiseadusele vastavusest. Kättesaadav: [http://www.oiguskantsler.ee/public/resources/editor/File/ERIMENETLUSED/Arvamused\\_Riigikohtule\\_2010/Riigikohus\\_arvamus\\_PsJ\\_TsMS\\_182\\_lg\\_2\\_p\\_3.pdf](http://www.oiguskantsler.ee/public/resources/editor/File/ERIMENETLUSED/Arvamused_Riigikohtule_2010/Riigikohus_arvamus_PsJ_TsMS_182_lg_2_p_3.pdf)

<sup>22</sup> RKÜKo 14.04.2011, [3-2-1-60-10](#), p 56.

hagide esitamise vältimiseks ei pruugi olla määrava tähendusega. Lisaks võib nimetada veel erinevaid tähtaegu (kohtusse pöördumiseks, aegumiseks, menetlusõiguste kasutamiseks), 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 menetlusökoonomia saavutada muul viisil.

**34.** Üle-eelmises lõigus kirjeldatud lahendus ei pruugi alati soodustada seadusandja seatud eesmärki, et tsiviilvaidluses hüvitatakse riigilõivude kaudu osaliselt või täielikult riigi tehtava avalik-õigusliku toimingute kulutused. Seisukoht oleneb kohtuvaidluse lahendamise kulu ning riigilõivu suurustest. Konkreetse juhtumi näitel võib küsida, kas vaidluse lahendamise tegelik kulu on ikka 93 884,60 eurot või piisaks selle eesmärgi täitmiseks nt ka 5 000 eurost.

**35.** Järgmise alternatiivina on võimalik kaaluda teatud üksiku menetlusabi võimaluse laiendamist TsMS § 182 lg 2 punktis 3 nimetatud füüsilisele isikule. Ühe sellise võimalusena võib kaaluda täielikult või osaliselt riigilõivu maksmisest vabastamist. Selline lahendus suurendab menetlusabi saajate ringi ning ühtlasi kohtute tööd, mistõttu ei ole see siiski sama tõhus menetlusökoonomia saavutamisel kui TsMS § 182 lg 2 p 3 kehtival kujul.

**36.** Kolmandaks alternatiiviks võiks olla ka TsMS § 180 lg 1 punktis 2 sisalduv võimalus tasuda riigilõiv osamaksetena kohtu määratud tähtaja jooksul. Riigikohtu tsiviilkolleegium on leidnud, et riigilõivu osamaksetena tasumise korral riigilõivu eesmärki ei kahjustata.<sup>23</sup> Selline lahendus suurendab samuti menetlusabi saajate ringi ja kohtute tööd, kuid teisalt täidab menetlusosaliste õigusemõistmise kulutuste kandmise eesmärgi.

**37.** 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 mõisteta kaalutlus välistada liigsete ja pahatahtlike kaebustega kohtusse pöördumist, mis oleks koormav nii teis(t)ele menetlusosalis(t)ele, kohtule kui ka riigieelarvele. Iga hagi või kaebus pikendab kogumenetlust ja põhjustab kohtutele rohkem tööd.

**38.** Teisalt kätkevad liiga kõrged riigilõivud kohtusse pöördumisel endas tõsist ohtu õiguskaitse kättesaadavusele, mida tuleb ära hoida. Riik ei tohi endale lubada olukorda, kus isik jätab oma kohtusse pöördumise õiguse kasutamata liiga kõrge riigilõivu tõttu. Riigikohus on asunud seisukohale, et „[k]ui riigilõivu suurus ei võimalda isikul oma õigusi kohtus realiseerida, on tegu ebaproportsionaalse ja seega põhiseadusvastase riigilõivuga.“<sup>24</sup> „[k]ohtusse pöördumisel makstava riigilõivu puhul kehtib põhimõte, et see piirab üldist põhiõigust tõhusale õiguskaitsele ja ausale õigusemõistmisele seda intensiivsemalt, mida suurem ta on.“<sup>25</sup> Kui seadusandja on seadnud eesmärgiks liigsete ja pahatahtlike või ilmselt põhjendamatute kaebuste vältimise, siis ei tohi see endaga kaasa tuua olukorda, kus kohtusse pöördutakse ainult kindla eduväljavaatega asjades.

**39.** Asusin oma 08.12.2010 Riigikohtule antud arvamuses<sup>26</sup> seisukohale, et apellatsiooniasemes ei ole TsMS § 182 lg 2 p 3 mõõdukas ehk PS §-ga 11 kooskõlas (antud juhtumil oli tsiviilasja

<sup>23</sup> RKTkm 09.11.2010, [3-2-1-95-10](#), p 9.

<sup>24</sup> RKPJKo 15.12.2009, nr [3-4-1-25-09](#), p 26.

<sup>25</sup> Samas.

<sup>26</sup> Õiguskantsleri 08.12.2010 arvamus nr 9-2/101892/1006998 põhiseaduslikkus järelevalve menetluses TsMS § 182 lg 2 p 3 Põhiseadusele vastavusest. Kättesaadav:

[http://www.oiguskantsler.ee/public/resources/editor/File/ERIMENETLUSED/Arvamused\\_Riigikohtule\\_2010/Riigikohus\\_arvamus\\_PSJ\\_TsMS\\_182\\_lg\\_2\\_p\\_3.pdf](http://www.oiguskantsler.ee/public/resources/editor/File/ERIMENETLUSED/Arvamused_Riigikohtule_2010/Riigikohus_arvamus_PSJ_TsMS_182_lg_2_p_3.pdf)



hinnaks 2 700 000 krooni ning sellelt arvatud riigilõiv 220 000 krooni). Leidsin, et menetlusabi saamise võimatus sunnib isikut valima, kas tasuda riigilõiv täies ulatuses või selle võimatuse korral loobuda oma õiguste edasisest kaitsmisest. Ka Riigikohus asus antud kohtuasjas seisukohale, et TsMS § 182 lg 2 p 3 näol on tegemist väga intensiivse riivega, mis sisuliselt välistab isikul, kellel ei ole raha riigilõivu tasumiseks, oma kohtukaebedõigust kui põhiõigust realiseerida. Riigikohtu hinnangul vähendab menetlusökoonomia kaalutlust see, kui ökonomia saavutatakse tõenäoliselt eduka kaebuse menetlemata jätmise arvel.<sup>27</sup>

**40.** Konkreetse kohtuasja puhul on hagihinnaks 48 819 999 krooni ning sellelt arvatud riigilõivu määraks 1 464 599,97 krooni (93 884,60 eurot). Minu hinnangul on see summa äärmiselt suur, mille tasumine on valdaval enamusel isikutel majanduslikel põhjustel vägagi raske kui mitte võimatu. Riigikohus on leidnud, et ka 15 000-kroonine lõiv võib olla äriühingu jaoks märkimisväärselt suur.<sup>28</sup>

**41.** Olukord, kus loobutakse oma õiguste kaitsmisest ülemäära kõrge riigilõivu tõttu ilma menetlusabi saamise võimaluseta, on õigusriigile lubamatu. Selline riigilõiv oleks suunatud nn vaidluse väljasuretamisele.<sup>29</sup> Väljasuretamiskeelu kohaselt on lubatav õiguse kasutamist üksnes raskendada, kuid mitte faktiliselt võimatuks muuta.<sup>30</sup> Juhul, kui kohtusse pöördujal ei ole tegelikult võimalik riigilõivu tasuda ning menetlusabi saada, jääb tema kohtutee pooleli ning talle PS § 15 lg 1 esimeses lauses ettenähtud põhiõigus kasutamata. Sellisel juhul on konkreetne riigilõiv koos menetlusabi saamise piiranguga menetlust väljasuretav.

**42.** Abinõu mõistlikkuse ja kaalukuse osas on vaja hinnata ka ühiskonnaolusid, st majanduslikku ruumi, kus õiguslik regulatsioon toimib.<sup>31</sup> Arvestades üldist majanduslangust mõjutab riigilõivu tasumise kohustus majandustegevust intensiivselt. Minu hinnangul peab kohtuvõim pakkuma iseäranis just majanduslanguse ajal ühiskonnale suuremat kaitset ning kindlustama üldist õigusrahu.

**43.** Ühiskonnaolusid ilmestab ka 2010. a Riigikohtu õigusteabe osakonna kohtupraktika analüüsi pinnalt tehtud järeldus: „Samuti näitab äriühingute esitatud menetlusabi osamaksetena tasumise taotluste suur hulk, et äriühingutel on riigilõivu maksmisega (ühe maksena) raskusi.“<sup>32</sup>

**44.** Konkreetset juhul on riigilõiv suurus, mis on rohkem kui 37-kordne osakapitali ning 3,7-kordne aktsiakapitali suurus. Leian, et sellises suuruses riigilõivu nõudmist ilma menetlusabi saamise võimaluseta võib käsitleda kohtumenetlust väljasuretavana. Olukord, kus loobutakse oma põhiõiguse kasutamisest ehk kohtu poole pöördumisest ülemäära kõrge riigilõivu tõttu, on õigusriigile lubamatu. Ka EIK on riigi tegevusele hinnangu andmisel leidnud, et just liiga kõrge lõivu tõttu oli hageja kaudselt sunnitud hagist loobuma, mis jättis ta ilma õigusest õiglasele kohtumõistmisele.<sup>33</sup>

**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.

<sup>27</sup> RKÜKo 14.04.2011, [3-2-1-60-10](#), p-d 59 ja 60.

<sup>28</sup> RKPJKo 19.04.2011, [3-4-1-13-10](#), p 54.

<sup>29</sup> BVerwG, 15.07.1988, tutvustatud T. Franz. Gewinnerzielung durch kommunale Daseinsvorsorge. Mohr Siebeck, 2005, lk 379-380.

<sup>30</sup> H. Krapf. Verkehrlenkung durch Abgaben. Münster, 2001, lk 118.

<sup>31</sup> RKÜKo 12.04.2011, [2-1-062-10](#), p 48.3.

<sup>32</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)

<sup>33</sup> Weissman and Others v. Rumeenia (63945/00), p 39, 40.

**46.** Meenutan lisaks, et Riigikohus asus juhtumil, mil ringkonnakohtusse pöörduja pidi tasuma riigilõivu 300 000 krooni seisukohale, et tegemist on sedavõrd suure riigilõivuga, et see võib takistada ka enda majandushuvides tegutsevat äriühingut eproportsionaalselt oma õiguse teostamiseks edasikaebeõigust kasutamast. Riigikohus luges toonast (12.04.2011 seisuga) lõivusüsteemi arvestades apellatsioonkaebuselt riigilõivu tasumise kohustuse täitmiseks menetlusabi saamise võimaluse puudumise Eesti eraõiguslike juriidiliste isikute jaoks ebamõeldukaks ja lubamatuks.<sup>34</sup> Leian, et antud mõttekäik on kohane ka esimese astme kohtu puhul.

**47.** Märgin taaskord, et 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. Menetlusabi võimalus ongi üks võimalus õigusemõistmisele tegeliku juurdepääsu tagamiseks.

**48.** Kui seadusandja eesmärgiks on vältida liigseid ja pahatahtlikke või ilmselt põhjendamatu hagiid või katta kohtumenetluse kulutusi, ei tohi riigilõivud ega menetlusabi andmise piirangud kaasa tuua olukorda, kus välistatakse ka kaheldavate või vaieldavate hagide esitamine. Kohtu poole pöördumine ei tohi olla tagatud ainult kindla eduväljavaatega asjades. Menetlusökoonomia saavutamiseks ei ole mõeldukas nii suure riigilõivu nõudmine ilma menetlusabi võimaluseta, mis muudab paljudele isikutele kohtusse pöördumise faktiliselt võimatuks või on kohtusse pöördumine seotud nii suurte riskidega, et isik loobub oma õiguste kaitsmiseks kohtusse pöördumisest. Õigusriik ei ole mõeldav, kui osade õigussubjektide suhtes oleks lubatud kalduda kõrvale kõigi protsessipõhiõiguste aluseks oleva *fair trial*'i põhimõttest.

**49.** 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 ilma menetlusabi võimaluseta viimast moonutada.

**50.** Leian, et füüsilisest isikust ettevõtja normaalne toimimine ja majandustegevus on moonutatud, kui oma õiguste kaitsmiseks kohtus tuleb enne vaidluse sisulist arutamist realiseerida suure osa oma varast, võtta laenu suures ulatuses või riskida majandusraskustesse sattumisega. Juhin tähelepanu ka EIK seisukohale asjas *Paykar Yev LTD vs. Armeenia*, mille kohaselt on argument, et juriidilisel isikul peaksid olema vahendid riigilõivude maksmiseks, puhtalt hüpoteetiline.<sup>35</sup>

**51.** Konkreetsel juhul on maakohus oma 23.08.2010 menetlusabi andmise määruses (tühistati 02.03.2011) hinnanud vaidluse edukust ning hageja majanduslikku seisundit ehk ka hageja võimekust ja tõenäosust riigilõivu tasumiseks vajaminevate summade hankimisel ning leidnud, et ainuüksi need asjaolud oleks menetlusabi andmiseks piisavad (vastupidisel juhul ei oleks kohus menetlusabi andnud).

**52.** , et juhul, kui füüsilisest isikust ettevõtjal ei ole võimalik hagihinna 48 819 999 krooni alusel arvatud riigilõivu 1 464 599,97 krooni suurust riigilõivu tegelikult tasuda, jäävad TsMS § 182 lg 2 punktis 3 sisalduv menetlusabi saamise riivet õigustavad põhjused käesoleval juhtumil riivatud põhiõigusele alla, mistõttu on avaliku võimu abinõu Põhiseadusega vastuolus ja seega keelatud. **TsMS § 182 lg 2 p 3 ei ole mõeldukas.**

<sup>34</sup> RKÜKo 12.04.2011, [2-1-062-10](#), p 57.4.

<sup>35</sup> Paykar Yev Haghtanak Ltd v. Armeenia (21638/03), p 49.

53. Märgin täiendavalt, et riigilõivu suurust 1 464 599,97 krooni arvestades ei pruugi menetlusabi olla siiski lõppkokkuvõttes hageja jaoks oodatav abi ja lahendus, kuna isegi juhul 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 kohtusse pöördujal hagi 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. Leian, et põhiprobleem seisneb siiski riigilõivu suuruses.

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Indrek Teder