



ÕIGUSKANTSLER

Esimees Märt Rask  
Riigikohus  
info@riigikohus.ee

Teie 15.06.2011 nr 3-3-8-1-267-11

Õiguskantsler 16.08.2011 nr 9-2/111079/1104120

### **Arvamus riigilõivuseaduse § 56 lõigete 13 ja 18 koostoime regulatsiooni põhiseaduspärasusest**

Austatud Riigikohtu esimees

Pöördusite minu poole ja küsisite arvamust haldusasja 3-3-1-60-10 raames halduskohtumenetluse seadustiku (HKMS) § 91 lõikest 1 tuleneva menetlusabi ja kuni 31.12.2010 kehtinud riigilõivuseaduse (RLS) § 56 lõigetest 13 ja 18 koosmõjus tuleneva riigilõivu regulatsioonide vastavusest Eesti Vabariigi põhiseadusele (Põhiseadus või PS).

Analüüsisin apellatsioonkaebuse esitamise ajal (18.03.2010) kehtinud õigusnorme ning **leian, et RLS § 56 lg 13 ja 18 koostoimes kehtiv regulatsioon on PS § 24 lõikega 5 ja §-ga 11 vastuolus osas, mille alusel tuli ringkonnakohtule apellatsioonkaebuse esitamiseks maksusumma 7 496 182 krooni vaidlustamiseks tasuta riigilõivu summas 15 000 krooni.**

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

Selgitan oma seisukohti alljärgnevalt.

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

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

## I Vaidlusalused sätted

### 1. Riigilõivuseadus (apellatsioonkaebuse esitamise ajal 18.03.2010 kehtinud redaktsioonis)

#### „§ 56. Hagiavalduse, avalduse ja kaebuse läbivaatamine

[...]

(13) Kaebuse esitamisel maksuhalduri või muu riigiasutuse tegevuse peale maksusummade või maksete määramisel, maksude või maksete sissenõudmisel või sanktsioonide rakendamisel tasutakse riigilõivu 5 protsenti vaidlustatavast summast, kuid mitte alla 250 krooni ja mitte üle 15 000 krooni. [...]

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

### 2. Halduskohtumenetluse seadustik (HKMS)

#### „§ 91. Riigilõivu ja kautsjoni tasumisest vabastamine

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

## II Õiguskantsleri seisukoht

### 1. Põhiseaduslikkuse järelevalve lubatavus – vaidlusaluste sätete asjassepuutuvus

3. Riigikohtu halduskolleegium esitas oma 07.06.2011 kohtumäärusega 3-3-1-60-10 põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatamiseks Riigikohtu üldkogule kaebuse esitamise ajal (18.03.2010) kehtinud RLS § 56 lõiked 13 ja 18 ning HKMS § 91 lg 1.

4. Säte, mille põhiseaduspärasust Riigikohus hindab, peab olema põhivaidluse lahendamisel asjassepuutuv.<sup>3</sup> Lisaks loetakse õigusellguse tagamise eesmärgil asjassepuutuvaks ka need sätted, mis on tihedas seoses kohaldatud normiga ning võivad kehtima jäädes tekitada ebaselgust õigusliku tegelikkuse suhtes.<sup>4</sup> Säte on asjassepuutuv siis, kui tegemist on otsustava tähendusega sättega ehk kui kohus peaks asja lahendades otsustama selle kehtetuse korral teisiti kui selle kehtivuse korral. Juhul, kui normi on võimalik tõlgendada põhiseaduspäraselt, puudub Riigikohtul alus seda põhiseadusevastasuse motiivil kehtetuks tunnistada.<sup>5</sup>

5. Apellant taotles oma 18.03.2010 apellatsioonkaebuses menetlusabi, kuna leidis, et on hetkel maksejõuetu ning ei ole võimeline sellises suuruses riigilõivu tasuma. Apellant lisas, et juhul kui kohus ei soovi kaebajat vabastada täielikult riigilõivu tasumisest, siis võiks ta seda teha vähemalt osaliselt, arvestades apellandi hetkelist majandusseisu. Ringkonnakohus jättis menetlusabi taotluse rahuldamata, apellatsioonkaebuse käiguta ning kohustas apellanti kõrvaldama puudusi apellatsioonkaebuses ehk tasuma riigilõivu.

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

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

8. HKMS § 91 lg 1 teist lauset Põhiseadusega vastuolus olevaks tunnistamata ja kohaldamata jätmata ei saa kohus kaebajat riigilõivust vabastada ega kaebust menetlusse võtta. Vaidlusalune säte välistab võimaluse vabastada riigilõivu tasumisest äriühingu, kelle suhtes pole kohus

<sup>3</sup> 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.

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

<sup>5</sup> RKÜKo 22.02.2005, [3-2-1-73-04](#), p 36.

<sup>6</sup> RKÜKo 12.04.2011, [3-2-1-62-10](#) p-d 29 ja 30. „Hindamaks apellatsioonkaebuselt tasumisele kuuluvast riigilõivust menetlusabi korras vabastamise regulatsiooni põhiseaduspärasust, tekib paratamatult küsimus, kas riigilõiv, mille tasumiseks menetlusabi taotletakse, on põhiseaduspärasane. Ebamõistlik oleks esmalt kontrollida põhiseaduse aspektist, kas hageja peab saama menetlusabi 945 000 krooni tasumiseks, ja seejärel võimalikus teises menetluses, kas sellise lõivu nõudmine on üldse põhiseaduspärasane, eriti kui hageja on nõutava lõivu põhiseaduspärasuse varem vaidlustanud.“

pankrotiseaduse (PankrS) § 31 lõike 1 alusel välja kuulutanud pankrotti ning andnud pankrotimäärust (PankrS § 31 lõige 5) või kelle suhtes pole kohus teinud PankrS § 29 lõike 1 alusel määrust, millega lõpetab pankrotimenetluse pankrotti välja kuulutamata raugemise tõttu.

9. Riigikohus on rõhutanud, et „sätte 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“. <sup>7</sup> „Riigikohtul on õigus ja kohustus kontrollida, kas kohtule esitatud kaebus oli menetlusnormide kohaselt lubatav.“ <sup>8</sup>

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

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

12. Eeltoodu alusel on **asjassepuutuvateks normideks** riigilõivu tasumise kohustuse ja menetlusabi andmise sätted. Apellatsioonkaebuselt asja hinnast sõltuva konkreetse riigilõivu maksamise kohustuse näevad ette **RLS § 56 lõiked 13 ja 18 koosmõjus** ning menetlusabi saamisel maksejõuetuse tõendamist **HKMS § 91 lg 1 teine lause**. Riigikohtu halduskolleeegiumi algatatud normikontrolli menetlus on vaidlusaluste sätete suhtes lubatav.

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

---

<sup>7</sup> RKPJKm 01.04.2004, [3-4-1-2-04](#), p-d 16 ja 17; 19.05.2009, [3-4-1-1-09](#), p 15. Vt ka nt RKPJKo 25.11.2003, [3-4-1-9-03](#), p 20: „Käristusseadustiku § 61 lg-s 1 nimetatud erandlike asjaolude olemasolu või puudumine on faktiline asjaolu, mis tuleb tuvastada kriminaalmenetluse käigus.“

<sup>8</sup> RKÜKo 08.06.2009, [3-4-1-7-08](#), p 23.

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

## **2. RLS § 56 lõigete 13 ja 18 koostoime ning HKMS § 91 lg 1 teise lause vastavus Põhiseadusele**

**14.** Järgnevalt hindan, kas antud kohtuasja asjaoludest tulenevalt on Põhiseadusega kooskõlas või vastuolus RLS § 56 lõigete 13 ja 18 koosmõjust tulenev regulatsioon osas, mille kohaselt on haldusasja nn hinna puhul 7 496 182 krooni kaebuse esitamisel riigilõivu määr 15 000 krooni. Juhul, kui leian, et norm on Põhiseadusega kooskõlas hindan HKMS § 91 lg 1 lause 2 põhiseaduspärasust. Arvestades, et riigilõivu suurus ja menetlusabi moodustavad ühtse terviku, tekib Riigikohtu hiljutise seisukoha järgi menetlusabi küsimus alles siis, kui on selge, et riigilõiv on põhiseaduspärase suurusega.<sup>10</sup>

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

### **2.1. Asjaomased põhiõigused, nende olemus ja riive ning kohtumenetluse olemus**

A Haldusasjas ringkonnakohtusse pöördumine

**16.** RLS § 56 lõigete 13 ja 18 koosmõju regulatsioonist ja HKMS § 91 lõikest 1 sõltub ringkonnakohtusse apellatsioonkaebuse esitaja võimalus vaidlustada kõrgemalseisvas kohtus esimese astme kohtu otsust. Nii riivab kohustus tasuda riigilõivu PS § 24 lõikes 5 sätestatud edasikaebeõigust. Seda põhjusel, et kaebaja saab kasutada edasikaebeõigust üksnes juhul, kui tasub riigilõivu või juhul, kui kohus rahuldab tema menetlusabi taotluse riigilõivu määra vähendamiseks või vabastab riigilõivu tasumisest.

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

**18.** PS § 24 lõikes 5 sätestatud edasikaebeõigust võib käsitada ka PS § 15 lõikes 1 ja PS § 24 lõikes 5 sisalduva kompleksse põhiõiguse – õigusliku konflikti kohtuliku lahendamise õiguse – allsüsteemina.<sup>13</sup> PS §-st 15 koostoimes §-ga 14 tuleneb lisaks õigus tõhusale menetlusele enda kaitseks.<sup>14</sup> Muu hulgas on igapäevale, kelle õigusi ja vabadusi on rikkunud avalik võim, tagatud õigus pöörduda halduskohtusse.<sup>15</sup> Edasikaebeõigus hõlmab seega nii isiku õiguse edasi kaevata

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

<sup>11</sup> RKPJKo 09.04.2008, [3-4-1-20-07](#), p 18.

<sup>12</sup> R. Maruste. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse. Tallinn 2004, lk 412. Vt ka RKPJKo 09.04.2008, [3-4-1-20-07](#), p 18; RKPJKo 25.03.2004, [3-4-1-1-04](#), p 21.

<sup>13</sup> E. Kergandberg. Kommentaar §-le 24. - Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Teine, täiendatud väljaanne. Tallinn 2008, komm 24.

<sup>14</sup> Vt nt RKÜKm 22.12.2000, [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.

<sup>15</sup> RKHKm 30.10.2003, nr [3-3-1-68-03](#), p 15.

kõrgemalseisvale kohtule kui ka riigi kohustuse kujundada selleks kohane menetlus, mis oleks õiglane ja tagaks isiku õiguste tõhusa kaitse. „Riigi menetlusabi välistamine kujutab endast nende põhiõiguste intensiivset riivet.“<sup>16</sup>

**19.** Isikuliselt kaitsealalt on PS § 24 lg 5 (nagu ka PS § 15 lg 1) kõigi ja igäühe õigus. Tulenevalt PS § 9 lõikest 2 laieneb see õigus ka juriidilisele isikule. Selle adressaadiks on mh seadusandja, kes peab kujundama Põhiseaduse nõuetele vastavad kohtumenetlusõigused.<sup>17</sup>

**20.** PS § 24 lg 5 esemelise kaitseala alla paigutatud õigus tehtud kohtuotsuse peale edasi kaevata kõrgemalseisvale kohtule. „[...] esemeline kaitseala hõlmab kõige pealt kahtlemata kõiki esimese astme kohtu poolt tehtud otsuseid.“<sup>18</sup>

## B Menetlusabi

**21.** Riigikohus on leidnud, et riigi menetlusabi välistamine kujutab endast kaebeõiguse intensiivset riivet<sup>19</sup> ning riigilõivu suurus ja menetlusabi moodustavad ühtse terviku.<sup>20</sup> Nii on Riigikohus määratlenud menetlusabi saamise õiguse osana kohtusse pöördumise ja madalama astme kohtulahendi peale edasikaebeõigusest. Seetõttu kehtivad ka menetlusabi puhul eeltoodud käsitlused edasikaebeõigusest.

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

**23.** Samas tõi Riigikohus 12.04.2011 välja, et eraõigusliku juriidilise isiku menetlusabi taotluse lahendamisel on võimalik mõne erandiga kohaldada sätteid, mis reguleerivad eelkõige füüsilise isiku menetlusabi taotluse lahendamist. Samuti rõhutas kohus, et juriidilisele isikule tuleb teatud juhul anda menetlusabi; seda juhul kui andmata jätmise moonutaks tema normaalset toimimist ja majandustegevust ning kui oma õiguste kaitsmiseks kohtus tuleb enne vaidluse sisulist arutamist müüa ulatuslikult vara, võtta laenu suures ulatuses või riskida majandusraskustesse sattumisega.<sup>21</sup> Samuti on Riigikohus rõhutanud, et seadusandja peab tagama enda majandushuvides tegutsevatele äriühingutele tegeliku võimaluse kasutada PS § 15 lõikes 1 sätestatud kohtusse pöördumise õigust.<sup>22</sup>

**24.** Menetlusabi puhul tuleb silmas pidada, et nt riigilõivu täissumma tuleb kohtumenetluse lõppedes ikkagi kaotanud poolel tasuda. HKMS § 92 lg 1 kohaselt kannab menetluskulud pool, kelle kahjuks otsus tehti. Menetluskulude hulka arvatakse ka menetlusabi kulud. Lg 10 kohaselt

<sup>16</sup> RKTkm 09.11.2010, [3-2-1-95-10](#), p 9.

<sup>17</sup> Sama § 15 lg 1 kohta M. Ernits. Kommentaarid §-le 15 – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2008, komm 2.

<sup>18</sup> E.Kergandberg. Kommentaar §-le 24 - Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002, komm 26, lk 221.

<sup>19</sup> RKTkm 09.11.2010, [3-2-1-95-10](#), p 9.

<sup>20</sup> Vt ka RKPJKo 19.04.2011, [3-4-1-13-10](#), p 52.

<sup>21</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>22</sup> RKPJKo 19.04.2011, [3-4-1-13-10](#), p 74.

võib kohus jätta kulud täielikult või osaliselt poolte endi kanda üksnes juhul, kui vastaspoole kulude väljamõistmine poolelt, kelle kahjuks otsus tehti, oleks tema suhtes äärmiselt ebaõiglane või ebamõistlik.

## 2.2. Haldusasjas ringkonnakohtusse pöördumise õiguse riive põhiseaduslik õigustus

25. Regulatsioon, mille kohaselt tuleb apellatsioonkaebuse esitamiseks tasuda maksusumma 7 496 182 krooni puhul riigilõivu 15 000 krooni, peab olema formaalselt ja materiaalselt Põhiseadusega kooskõlas.

26. 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 (eelnoõ heakskiitmise poolt hääletas 59 Riigikogu liiget).<sup>23</sup> Eeltoodu alusel on RLS § 56 lõigete 13 ja 18 koostoime regulatsioon formaalselt Põhiseadusega kooskõlas.

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

### *Haldusasjas ringkonnakohtusse pöördumise õiguse riive eesmärk ja selle legitiimsus*

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

29. 2006. aastal Riigikogus menetletud riigilõivuseaduse eelnoõ (1011 SE) seletuskirjas selgitati, et riigilõivu kehtestamine toimingute eest on viis piiratud isikute ringi huvides täidetavate avalik-õiguslike ülesannete rahastamiseks (vrld maksude kehtestamise peamine eesmärk on vastupidiselt just kogu ühiskonna huvidega seonduvate riiklike ülesannete rahastamine). Samas võib riigilõivumäära kehtestada erandjuhul ka kulupõhimõttest erinevalt, kui see ei ole alati võimalik või ka põhjendatud. Arvestada tuleks kaaluka avaliku huvi, eelkõige sotsiaal- või majanduspoliitilise kaalutluse olemasolu. Riigilõivud on riigi majandus- ja sotsiaalpoliitika kujundamise instrumendiks, alates sellest, milliseid riigi kulutusi otsustatakse lõivustada ja milliseid finantseerida maksutuludest.<sup>24</sup> Nii on ka halduskohtusse pöördumisel kasutusel mõlemad variandid. On toiminguid, mis on lõivuvabad; on toiminguid, mis on küll lõivustatud, kuid madala lõivumääraga (250 krooni, RLS § 56 lg 13); ning ka toiminguid, mille lõivustamine toimub sarnaselt eraõigusliku vaidlusega (nt RLS § 56 lg 11). Samas ei ole riigilõivuvabastused üldnormiks, vaid on lõivustamise põhimõtte rangelt erandlikud juhtumid.<sup>25</sup> Seadusandja hinnangul on riigilõivu tasumisest isikud reeglina vabastatud maksevõimelisuse põhimõttest lähtuvalt ja

<sup>23</sup> Tsviilkohtumenetluse seadustiku ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse eelnoõ (194 SE) kolmas lugemine: „Tulemusega poolt 59 Riigikogu liiget, vastu 29 Riigikogu liiget ja erapooletuid ei ole on Vabariigi Valitsuse algatatud tsviilkohtumenetluse seadustiku ja sellega seotud seaduste muutmise seaduse eelnoõ 194 seadusena vastu võetud.“. Kättesaadav:

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

<sup>24</sup> Riigilõivuseaduse eelnoõ (1011 SE) ja seletuskiri. Kättesaadav:

[http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain&content\\_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=062970005](http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain&content_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=062970005)

<sup>25</sup> Samas.

eelkõige toimingutes, mille tegemine on nende jaoks vältimatult vajalik ning kui toimingu tegemiseks on olemas ka kaalukas avalik huvi.<sup>26</sup>

**30.** Nii on riigilõivu eesmärgiks riigi tehtava avalik-õigusliku toimingu kulutuste täielik või osaline hüvitamine. Riigikohus nimetab seda menetlusosaliste õigusemõistmise kulutuste kandmisest osavõtu põhimõtteks ning selle kohaselt ei peaks vähemalt hagemenetluses riigi teatavaid kulutusi teised maksumaksjad üldjuhul finantseerima.<sup>27</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>28</sup>

**31.** Mis puudutab riigilõivumäärade tõstmist alates 2009, siis paraku nähtub vastavate seaduseelnõude materjalidest, et muudatust, millega suurendati riigilõivu arvutamise alusmäärasid ringkonnakohtusse pöördumiseks, 2008. aasta eelnõu<sup>29</sup> esialgses versioonis ei sisaldunud, mistõttu ei kajasta seletuskiri konkreetselt maksuasjas ringkonnakohtusse kaebuse esitamisel tasuda tuleva riigilõivu määra tõstmise põhjendusi. Teadaolevalt on tegemist riigi reaktsiooniga alanud majanduslangusele, kus väga lühikese aja jooksul püüti leida võimalusi riigieelarvesse täiendavate vahendite saamiseks.

**32.** 2008.a eelnõu seletuskirjas on muudatuste üldiste eesmärkidena nimetatud kohtumenetluse tõhusamaks ja ökonoomseks muutmist ning vähekindlustatud isikute ja piiratud teovõimega isikute parema kaitse tagamist, samuti kodanikkonna usalduse suurendamist kehtiva õiguskorra ja õigusemõistmise süsteemi suhtes.<sup>30</sup> Algteksti muudeti eelnõu Riigikogus menetlemise käigus. Eelnõu teisel lugemisel põhjendas õiguskomisjoni poolne ettekandja lõivude üldist tõstmist liigsete ja pahatahtlike kaebuste vältimise ja riigieelarvele täiendavate tulude leidmise vajadusega.<sup>31</sup>

**33.** Riigilõivu tasumise üldise eesmärgi kohta võib leida põhjendusi ka juba 1998. aastal menetletud halduskohtumenetluse seadustiku eelnõu (1047 SE) seletuskirjast, milles räägitakse solidaarsuse printsibiist kohtukulude tasumisel, et vältida nn protsessesse protsessimise pärast ja ka kokku hoida maksumaksja raha. Samas rõhutatakse, et nimetatud põhimõtte rakendamine ei ole takistuseks materiaalselt vähekindlustatud isikutele kohtu poole pöördumisel, kuna vastavalt eelnõule on kohtul õigus vabastada füüsiline isik näiteks täielikult või osaliselt õigusabi eest

<sup>26</sup> Samas.

<sup>27</sup> RKÜKo 12.04.2011, 3-2-1-62-10, p-d 45 ja 54.

<sup>28</sup> Justiitsministri 12.10.2010 kiri nr 10.1.-6/10395 õiguskantslerile.

<sup>29</sup> Tsiviilkohtumenetluse seadustiku ja sellega seotud seaduste muutmise seaduse eelnõu (194 SE III) ja seletuskiri.

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

<sup>30</sup> Tsiviilkohtumenetluse seadustiku ja sellega seotud seaduste muutmise seaduse eelnõu (194 SE). Kättesaadav Riigikogu veebilehelt: [http://www.riigikogu.ee/?page=en\\_vaade&op=ems&eid=240492&u=20101026224901](http://www.riigikogu.ee/?page=en_vaade&op=ems&eid=240492&u=20101026224901).

<sup>31</sup> Vrd A. Seppik. XI Riigikogu stenogramm, 03.12.2008, kell 16:07 Tsiviilkohtumenetluse seadustiku ja sellega seotud seaduste muutmise seaduse eelnõu (194 SE) teine lugemine: „[E]simese ja teise lugemise vahelisel ajal esitas Justiitsministeerium üllatusena komisjonile lisaks terve rea muudatustepanekuid riigilõivuseaduse muutmiseks. Põhimõtteliselt suurendatakse sellega riigilõive tsiviilkohtumenetluses ja ka halduskohtumenetluses keskmiselt 2–5 korda. Põhjendati seda ebamõistlikult väikeste riigilõivumääradega ning vajadusega viia tsiviilkohtumenetlus nii-öelda kulupõhiseks. Samuti põhjendas justiitsminister Rein Lang, et riigilõivude tõstmine halduskohtumenetluses väldib liigseid ja pahatahtlikke kaebusi. [...] Komisjon, nagu ma ütlesin, ei nõustunud justiitsministri poolt pakutud halduskohtusse pöördumise riigilõivu kuuekordse tõstmisega, meie suureks üllatuseks ja ootamatult, ning kompromiss leiti komisjonis vaid selle kolmekordses tõstmises. Komisjoni istungil nenditi ka, et riigilõivude senine tõstmine on vajalik riigieelarvesse täiendavate tulude leidmiseks. [...]“ Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/?op=steno&stcommand=stenogramm&date=1228305600#pk3204> ).



tasumisest, samuti riigilõivu või kautsjoni tasumisest.<sup>32</sup> Kirjeldatud eesmärki võib käsitleda ka kui liigsete ja pahatahtlike kaebuste vältimist ehk menetlusökonomiat.

**34.** Teiseks võib riigilõivu tasumise eesmärgi määratlemisel kasutada kohtumenetluse seadustike ettevalmistaja, justiitsministri selgitusi. Justiitsminister selgitas mulle oma 13.10.2009 vastuses nr 10.1-6/11295, et seadusandja sooviks oli kehtestada tsiviilkohtumenetlusse sisenemisel riigilõiv menetlusökonomia tagamiseks. Menetlusökonomia tagamise ühe argumendina tuleks ministri hinnangul vältida põhjendamatute, pahatahtlike jms kaebuste menetlemist, kuna see võib kaasa tuua kohtusüsteemi suutmatuse pakkuda isikutele tõhusat õiguskaitset mõistliku aja jooksul. Tagajärjeks on kohtuasjade menetlusaja pikenedamine ja kohtutes põhjendamatult tööhulga suurenemine.

**35.** Kolmandana on riigilõivu tasumise eesmärke sisustanud kohtud ise. Nii on Riigikohus asunud seisukohale, et „Liigsete ja pahatahtlike kaebuste vältimine osutab menetlusökonomiale, mis on üldine riigilõivude sätestamise eesmärk hagide ja kaebuste puhul. Menetlusökonomia on tulenevalt põhiseaduse XIII peatükist põhiseaduslikku järku õigusväärus.“<sup>33</sup> Ka Riigikohtu halduskolleegium on leidnud, et riigilõivu tasumise kohustus peaks aitama ära hoida ilmselt põhjendamatute kaebustega kohtusse pöördumist.<sup>34</sup> Oma hiljutises lahendis leidis kohus, et lõivu kehtestamise eesmärk on ka halduskohtumenetluses menetlusökonomia.<sup>35</sup> Täpsemalt kahandab lõivu nõudmine põhjendamatute või pahatahtlike kaebuste esitamist. Selle tulemusena ei suurene kohtute töökoormus ja aega saab kasutada isikute olulisi õigusi puudutavate vaidluste lahendamiseks.<sup>36</sup> Lisaks võib eesmärgina näha soovi suunata maksuvaidluste lahendamine vaidmenetlusse, mis on nii riigi kui ka menetlusosaliste vaatepunktist odavam ja kiirem menetlus.<sup>37</sup> EIK on riigilõivu eesmärki määratlenud nt kui teise poole õigustatud huvi kaitsmist võimalike korvamatute kohtukulude eest ning ka kui kohtusüsteemi kaitsmist koormavate kaebuste eest.<sup>38</sup>

**36.** Minu kirja punktis 29 mainitud riigilõivu käsitlemine riigieelarvele täiendavate tulude leidmise abinõuna võib tunduda mõistlik ja ratsionaalne. Seda kinnitas ka justiitsminister mulle oma 13.10.2009 vastuses nr 10.1-6/11295 (kulupõhine riigilõiv). Viimast on Riigikohus käsitlenud menetlusosalise õigusemõistmise kulutuste kandmisest osavõtu põhimõttena ning tunnustanud seda tsiviilvaidluste puhul riigilõivu legitiimse eesmärgina. Kohtu arvates saab Põhiseaduse järgi lubatavaks lugeda eesmärki, et hagimenetluses kantakse vähemalt rahaliste vaidluste puhul riigi tehtavad kulud õigusemõistmisele eelkõige menetlusosaliste endi makstavate lõivude arvel, st teised maksumaksjad ei pea seda menetlust vähemalt üldjuhul finantseerima. Küll ei saa seda põhimõtet laiendada Riigikohtu sõnul selliselt, et sarnaselt peaks menetlusosalised tervikuna finantseerima ka kohtumenetlusi, kus on mängus avalikud huvid, nt lapsi ja perekonda puudutavates vaidlustes, vaidluseid riigiga või ka nt süüteo menetlusi.<sup>39</sup>

**37.** Leian, et eelmises lõigus esitatud kaalutlustel tuleb menetlusosalise õigusemõistmise kulutuste kandmisest osavõtu põhimõtte laiendamisele halduskohtumenetlusele suhtuda äärmise

<sup>32</sup> Halduskohtumenetluse seadustiku 1998.a eelnõu (1047 SE)ja seletuskiri. Kättesaadav:

[http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain&content\\_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=983020007](http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain&content_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=983020007)

<sup>33</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>34</sup> RKHKm 11.12.2007, [3-3-1-83-07](#), p 6.

<sup>35</sup> RKÜKo 12.04.2011, [3-2-1-62-10](#), p 45.

<sup>36</sup> RKPJKo 19.04.2011, [3-4-1-13-10](#), p 54.

<sup>37</sup> RKPJKo 19.04.2011, [3-4-1-13-10](#), p 57.

<sup>38</sup> FC Mretebi v. Gruusia (no. 38736/04), p 48.

<sup>39</sup> RKÜKo 12.04.2011, [3-2-1-62-10](#), p-d 4 ja 5.

ettevaatlikkusega. Meenutan, et esiteks on kohtusse pöördumise õiguse näol tegemist väga olulise õigusriigile omase komponendiga ning teiseks on halduskohtumenetluse näol tegemist menetlusega, kus poolte (millest üheks on avalik võim ise) võrdsusest üldjuhul rääkida ei saa. Minu hinnangul ei ole antud põhimõtte halduskohtumenetluse kontekstis täielikult relevantne, seda ka apellatsiooniasemes ning olukorras, kus PS § 24 lg 5 näol on tegemist lihtsa seadusreservatsiooniga põhiõigusega.

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

*Menetlusökonomia (legitiimse eesmärgi) saavutamiseks kehtestatud riigilõivu määra proportsionaalsus*

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

**40.** Nii tuleb välja selgitada, kas menetlusökonomia tagamiseks on proportsionaalne regulatsioon, mille kohaselt tuleb maksuvaidluses esimese astme kohtu otsuse edasikaebamiseks tasuda riigilõivu 15 000 krooni.

**41.** Riigikohus asus 19.04.2011 seisukohale, et RLS § 56 lg 13 ja riigilõivu suurus 15 000 krooni on põhiseaduspärane esimese astme halduskohtus ning selgitas, et kuigi selline lõiv võib olla äriühingu jaoks märkimisväärselt suur, jääb see siiski alla ebaproportsionaalselt koormava summa.<sup>41</sup> Kuna käesoleval juhul on tegemist sama vaidluse kolmandat korda lahendamise taotlusega (vaidemenetlus, esimese astme kohtu menetlus, millele järgneks apellatsioonimenetlus), peaks kaebuse esitaja tasuma sama summa teistkordselt (kokku 30 000 krooni), ei saa antud Riigikohtu seisukohta laiendada automaatselt ka ringkonnakohtu menetlusele.

**42.** Edasi analüüsin riigilõivu määra põhiseaduspärasust.

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

**44.** Nii on Riigikohtu uue lähenemise kohaselt parlamendil kohtumenetlust luues ja kohtul õigust rakendades võimalik apellatsiooniaseme kohtuse pöördumise õigust piirata mistahes kaalutlusel, mis ei ole Põhiseadusega otse vastuolus. Pean siiski oluliseks, et ka lihtsa seadusreservatsiooniga põhiõiguse kasutamise reguleerimisel ja piiramisel arvestatakse, et tegemist on kohtu menetlusega, mida peetakse üheks olulisemaks põhiõiguseks, üldiselt õigusriigi

<sup>40</sup> Garzić v. Montenegro (Application no. 17931/07), p 32.

<sup>41</sup> RKPJKo 19.04.2011, [3-4-1-13-10](#), p 54.

<sup>42</sup> RKÜKo 12.04.2011, [3-2-1-62-10](#), p 38.

keskseks põhimõtteks, selle nurgakiviks või ka õiguseks, ilma milleta ei saa õigusriik,<sup>43</sup> demokraatia ja omariiklus eksisteerida.

**45.** Arvestades eelmises kirja punktis 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 hoopis riigi tuumikfunksioonina. Minu hinnangul on kohtumenetlus midagi rohkemat kui avaliku teenuse osutamine, kus kohtutele tagatakse tegutsemiseks vajalik kohus, kohtunik lahendab ainult konkreetseid vaidlusi ja otsustab konkreetseid asju. Kohtumenetlus on riikliku võimu teostamine, kus riik ei luba omakohut, vaid loob reaalse võimaluse vaidluste rahumeelseks lahendamiseks ning kohtuotsuste täitmiseks. Vaidlemise koht on kohtus. 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.

**46.** 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>44</sup> Kohtumenetluse tulemus selgub siiski alles asja sisulise lahendamise käigus erinevate tõendite hindamisel.

**47.** Lisaks ringkonnakohtusse pöördumise õiguse olemusele ja olulisusele tuleb antud juhtumi puhul silmas pidada, et tegemist on menetlusega, kus kohtusse pöörduja vaidlustab avaliku võimu tegevuse õiguspärasust, millega riik nõuab äriühingult 7 496 182 krooni tasumist. Nii on ka üldjuhul halduskohtusse pöörduja eesmärgiks see, et riik korrigeeriks oma õigusvastast tegevust. Antud juhul on eesmärgiks lisaks rahaliselt mõõdetava tulemuse saamine. Sellise vaidluse puhul ei saa rääkida eraõiguslikule vaidlusele üldjuhul omasest nn poolte võrdusest, kus pooled vaidlevad ning kohus langetab vaidluse lahendamisele kaasa aidates otsuse poolte esitatud tõendite alusel. Halduskohtumenetluses on poolteks avalik võim ja haldusväline isik (kusjuures viimane on üldjuhul vaidluse nõrgem pool) ning kohtu eesmärgiks on välja selgitada objektiivne tõde; ning selle saavutamisel on kohus aktiive (uurimisprintsip). Riigikohus on selgitanud: „Halduskohtumenetluse eesmärk on kaitsta üksikisikuid väärhalduse ja riigivõimu omavoli eest ning kontrollida kaebuse või protesti alusel avaliku võimu kandja tegevuse õiguspärasust. Erinevalt eelduslikult võrdsete osapooltega tsiviilõiguslikest suhetest on kaebaja haldusõigussuhtes üldjuhul nõrgemal positsioonil kui haldusorgan. Seetõttu peab halduskohtumenetluse reeglistik tagama isikute õiguste võimalikult tõhusa kaitse ning ulatusliku juurdepääsu õigusemõistmisele. Õigusemõistmisele juurdepääsu takistavate piirangute kehtestamine on õigustatud üksnes kaalukatel põhjustel.”<sup>45</sup> Meenutan, et Riigikohus on sarnase vaidluse puhul selgitanud: „Praegusel juhul on põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse aluseks menetlus, milles äriühing on maksuvaidluse lahendamisel silmitsi Maksu- ja Tolliameti kui avalikku võimu kasutava organiga. Kaebaja vaidlustas maksuotsuse, mis riivab tema ettevõtlusvabadust ja omandipõhiõigust. [...] Äriühing on sellises riigi vastu algatatud vaidluses enda kaitsmisel eeldatavasti ebasoodsamas olukorras. Võib eeldada, et riigi esindajatel on selliste vaidluste menetlemise kohta rohkem

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

<sup>44</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>45</sup> RKHKm 27.09.2006, nr [3-3-1-67-06](#), p 12.

teadmisi ja kogemusi. Samuti avaldab vaidluse tulemus enamasti äriühingu majandustegevusele olulisemat mõju kui riigi tegevusele. Niisuguses olukorras peab seadusandja olema kohtusse pöördumise õigusele tingimuste seadmisel vaoshoitud. Lõivu kaudu on põhimõtteliselt võimalik välistada riigiga maksuotsuste üle vaidlemine. Isegi kui eesmärk on vältida liigseid ja pahatahtlikke või ilmselt põhjendamatuid kaebusi, ei tohiks seadusandja luua lõivude kehtestamisega olukorda, kus välistatakse ka kaheldavate või vaieldavate kaebuste esitamine. Kohtu poole pöördumine ei tohi olla tagatud ainult kindla eduväljavaatega asjades.”<sup>46</sup>

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

**49.** Leian, et kuigi PS § 24 lg 5 näol on Riigikohtu üldkogu seisukoha alusel tegemist lihtsa seadusreservatsiooniga põhiõigusega, tuleb eeltoodud olulisi aspekte arvestada. Nii tuleb halduskohtumenetluse puhul igakordselt kaaluda, kas üldised käsitlused kohtusse pöördumisest on kohased või tuleb avaliku võimu vastu esitatud juhtumeid käsitleda erinevalt. Kohtuotsuse peale kõrgemalseisvale kohtule edasikaebamise korra kehtestamise õigus on küll parlamendil, kuid seejuures on oluline, et „[s]eaduses ettenähtud võimalus [...] otsuseid vaidlustada peab olema tegelik, mitte pelgalt illusoorne.“<sup>48</sup> „[...] õigus juurdepääsuks kohtule ei pea sisaldama õiguses üksnes printsipiina, vaid seda tuleb ka praktikas piisavalt tõhusalt tagada“<sup>49</sup>

**50.** Kohtuasja ja riigilõivudega seonduvalt väärrib äramärkimist ka asjaolu, et ringkonnakohtusse pöördumisel tuleb tasuda riigilõiv sama suures määras teist korda, samas kui tegemist on kohtuga, kes konkreetsel juhul vaatab sama vaidlust läbi kolmandat korda (esiteks vaideorgan ja teiseks esimese astme kohus).

**51.** Kolmandaks pean oluliseks arvestada, et konkreetsel juhul on tegemist vaidlusega, milles avalik võim kohustab äriühingut tasuma riigile 7 496 182 krooni. Tegemist on väga suure summaga, mille tasumine mõjutab otseselt ja intensiivselt äriühingu tegevust, võib kaasa tuua nii äriühingu majandusraskustesse sattumise või lausa lõpetamise.

**52.** 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.

**53.** Küsimust riigilõivu proportsionaalsusest ei teki juhul, kui vaidlustatav summa on väike või mõistlikus suuruses kohtusse pöörduja jaoks (nt 5% 5 000 kroonist on 250 krooni, 10 000 kroonist on 500 krooni, 15 000 kroonist on 750 krooni). Probleem tõusetub juhul, kui riigilõivu summa ületab teatud ühiskonna taluvuse piiri või on konkreetse juhtumi asjaoludel liiga kõrge (meenutan, et Riigikohus on leidnud, et haldusasjas võib ka 200 krooni olla teatud asjaoludel ebaproportsionaalselt kõrge<sup>50</sup>).

<sup>46</sup> RKPJKo 19.04.2011, [3-4-1-13-10](#), p 65

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

<sup>48</sup> RKPJKo 15.12.2009, 3-4-1-25-09, p 26.

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

<sup>50</sup> RKPJKo 17.07.2009 [3-4-1-6-09](#), p 23.

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

**55.** „Proportsionaalsuse põhimõtte tuleneb PS § 11 teisest lausest, mille kohaselt peavad õiguste ja vabaduste piirangud olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud. Proportsionaalsuse põhimõttele vastavust kontrollib kohus järjestikku kolmel astmel – kõigepealt abinõu sobivust, siis vajalikkust ja vajadusel ka proportsionaalsust kitsamas tähenduses ehk mõõdukust. Ilmselgelt ebasobiva abinõu korral ei ole vaja kontrollida abinõu vajalikkust ja mõõdukust. [...] Sobiv on abinõu, mis soodustab piirangu eesmärgi saavutamist. Sobivuse seisukohalt on vaieldamatult ebaproportsionaalne abinõu, mis ühelgi juhul ei soodusta piirangu eesmärgi saavutamist. Sobivuse nõude sisuks on kaitsta isikut avaliku võimu tarbetu sekkumise eest. Abinõu on vajalik, kui eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise, kuid isikut vähem koormava abinõuga, mis on vähemalt sama efektiivne kui esimene. Abinõu mõõdukuse üle otsustamiseks tuleb kaaluda ühelt poolt põhiõigusse sekkumise ulatust ja intensiivsust ning teiselt poolt piirangu eesmärgi tähtsust.”<sup>51</sup> Seejuures kehtib reegel: „Mida intensiivsem on põhiõiguse riive, seda kaalukamad peavad olema seda õigustavad põhjused.”<sup>52</sup>

**56.** Leian, et RLS § 56 lg 13 ja 18 koostoime regulatsioon, mille kohaselt tuleb maksusumma 7 496 182 krooni puhul tasuta apellatsioonkaebuse esitamisel riigilõivu 15 000 krooni, võib abstraktselt tunduda sobiv abinõu menetlusökoonomia tagamiseks. Üldistavalt võibki väita, et mida enam on piiratud isiku menetluslikud õigused (s.h kohtusse juurdepääsuõigused), seda kiirem, säästlikum ja tõhusam on õiguskaitstesüsteem menetlusökoonomia mõttes laiemalt.

**57.** Kuna tänaseks on RLS § 56 lg 13 ja 18 koostoime regulatsioon (alates 01.01.2011 jõustunud RLS § 57 lg-d 16 ja 20) kehtinud alates 01.01.2009 ehk üle 2,5 aasta, on asjakohane tutvuda selle mõjuga kohtusse pöördumisel ning menetlusökoonomia saavutamisel/saavutamata jätmisel. Tutvusin Justiitsministeeriumi veebilehel oleva kohtute menetlusstatistikaga, millest nähtuvad andmed ka varasemate perioodide kohta.

**58.** Analüüsides nähtub järgmine ringkonnakohtusse esitatud kaebuste statistika:<sup>53</sup>

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

<sup>51</sup> RKÜKo 03.01.2008, [3-3-1-101-06](#), p 27.

<sup>52</sup> RKPJKo 05.03.2001, [3-4-1-2-01](#), p 17; 09.04.2008, [3-4-1-20-07](#), p 21.

<sup>53</sup> I JA II ASTME KOHTUTE STATISTILISED MENETLUSANDMED. 2008. aasta kokkuvõte. [http://www.kohus.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=45065/2008.stat.kokkuv%F5te\\_avaldamiseks.pdf](http://www.kohus.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=45065/2008.stat.kokkuv%F5te_avaldamiseks.pdf); „I JA II ASTME KOHTUTE STATISTILISED MENETLUSANDMED. 2009. aasta kokkuvõte“. <http://www.kohus.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=49783/I+ja+II+astme+kohtute+menetlusstatistika+2009.a.pdf>; I JA II ASTME KOHTUTE STATISTILISED MENETLUSANDMED. 2010.a kokkuvõte. <http://www.kohus.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=54413/Kohtute+menetlusstatistika.2010.a.pdf>, lk 23.

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

**60.** Kahjuks ei võimalda andmed teha järeldust, milline oli kõikidest ringkonnakohtusse esitatud kaebustest maksuasjade osakaal, mil kohtusse pöördumiseks nõuti kõrget riigilõivu. Küll nähtub, et esimese astme halduskohtusse saabus kohtusse 2009.a 109 ning 2010.a 271 maksuasja, mis on eelmise aastaga võrreldes 148,62 % rohkem.

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

**62.** Kaalun järgnevalt, kas leidub alternatiive, millega saavutada menetlusökoonomiat sama tõhusalt, kuid mis oleks kohtusse pöörduja jaoks vähem koormav.

**63.** Leian, et põhimõtteliselt võib menetlusökoonomia olla tagatud ka väiksema riigilõivu suurusega. Nii võib küsida, kas inimese kaalutlus riigi tegevust vaidlustada on erinev, kui tasutav riigilõiv on üle 7 496 182 kroonise maksusumma puhul 15 000, 10 000, 5 000, 3 000 või 250 krooni. Leian, et kui võrrelda suurimat ja väiksemat summat, võib küsimusele vastata jaatavalt. Samas, kui võrrelda suurimaid summasid, siis selline jaatus ei pruugi kehtida. Minu hinnangul ei erine isiku kaalutlus alates piirist, mil riigilõivu suurus ületab mõistliku piiri. Kui vaadata eeltoodud statistikat, siis võib järeldada, et menetlusökoonomia saavutati enne riigilõivumäära tõstmist 2009 ka madalama lõivumääraga (nt 2008.a 3% vaidlustatavast summast, kuid mitte alla 80 krooni ja mitte üle 5000 krooni, 2006.a 3% vaidlustatavast summast, kuid mitte vähem kui 10 krooni ja mitte rohkem kui 5000 krooni).

**64.** Sarnaselt võib küsida, kas inimese kaalutlus kohtusse pöörduda on erinev, kui riigilõivu suuruse arvutuse aluseks on 0,5; 1; 3 või 5% maksusumma suurus. Juhin tähelepanu, et arvestades kirja punktis 58 esitatud statistikat ning konkreetsel ajahetkel kehtinud riigilõivuseadust, võib üldjuhul järeldada, et aastatel, mil riigilõivu suuruse arvutamise aluseks oli 3 % summast, mille väljamõistmist taotletakse, saavutati menetlusökoonomia tõhusamalt kui alates 2009 kehtiva 5%-lise arvutamise alusega.

**65.** Menetlusökoonomiat soodustab ka kohtueelsete vaidluse lahendamise võimaluste olemasolu ja kasutamine. Ka konkreetse kohtuasja raames läbis kaebaja haldusakti vaidlustamisel vaidmenetluse Maksu- ja Tolliametis.

**66.** Käesoleval juhul tuleb lisaks arvestada, et tegemist on apellatsioonistme menetlusega ehk olukorraga, kus apellant on juba ühe korra riigilõivu tasunud ehk seadusandja seatud menetlusökoonomia eesmärgi saavutamist talunud (seejuures on kohus õiguste või vabaduste

<sup>54</sup> Õiguskantsleri 08.12.2010 arvamus nr 9-2/101884/1006979 TsMS § 183 lg 1 ja RLS § 56 lg 19 põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses, p-d 147, 148. Kättesaadav:

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

<sup>55</sup> RKPJKo 19.04.2011, [3-4-1-13-10](#), p 52.

rikkumise intensiivsust ning kaebuse põhjendatust ja perspektiivi hinnanud). Minu hinnangul ei tohi riigilõivu määr olla sellises olukorras nn väljasuretava iseloomuga. Leian hoopis, et apellatsiooniasemes, kus vaidlusele on põhjendatud õigusliku hinnangu andnud esiteks vaideorgan ning teiseks esimese astme kohus, on võrreldes esimese astme kohtuga väiksem oht, et kohtusse pöördutakse kergekäeliste, põhjendamatute või lausa pahatahtlike kaebustega. Seetõttu võib saavutada menetlusökoonomia ka väiksema riigilõivumääraga kui seda on 15 000 krooni.

**67.** Leian siiski, et riigilõivu määrade ja kohtusse esitatud kaebuste arvu suurenemise või vähenemise vahel ei pruugi üldse olla sellist põhjuslikku seost, nagu on seadusandja soovinud ning justiitsminister põhistanud (vt nt minu kirja p-s 58 toodud statistikat). Põhjus ringkonnakohtusse pöördumise osakaalu suurenemises või vähenemises ning kohtute töökoormuse tõusus ja languses võib peituda miskis muus (nt kinnipeetavate kaebuste arvu suurenemine, kohtutäiturite tegevuse vaidlustamise pädevuse andmine halduskohtult maakohtule, inimeste õigusteadlikkuse ja elektroonilise asjaajamise osakaalu suurenemine, teatud liiki kaebuste arvu järsk tõus, majanduslanguse tõttu menetlusabi taotluste arvu tõus vm).

**68.** Nii nagu ma oma kirja p-s 61 märkisin, moodustavad riigilõivud ja menetlusabi üksteisest sõltuva terviku. Menetlusabi võimalus on loodud kõrge riigilõivu mõju leevendamiseks (kohtusse pöörduja kas tasub riigilõivu või taotleb menetlusabi). Nii on võimalik riigilõivu määra muutmata suurendada menetlusabi saamise võimalusi (nt sätestada sarnaselt TsMS § 181 lõikele 3<sup>1</sup> menetlusabi andmisel eriliste asjaolude arvestamise võimaluse<sup>56</sup>).

**69.** Menetlusabi saamise aluste laiendamine ei ole siiski sama tõhus lahendus menetlusökoonomia saavutamiseks, seda nii kohtusse pöörduja kui ka kohtu jaoks. Menetlusabi taotluse esitamine ja menetlemine pikendab kohtumenetluse aega ning kujutab endast täiendavat asjaajamist (vt kirja p-s 58 toodud kohtuasjadest määruste osakaal).

**70.** Juhul, kui seadusandja tahteks on võimaldada juurdepääsu kohtule ka konkreetsetes suuruses riigilõivu mitte tasudes, siis on seda võimalik teha kohtusse pöördujate õigusi enam tagaval viisil nt riigilõivu määra vähendades. Seadusandja võiks kaaluda lisaks, kas ka halduskohtumenetluse puhul on sarnaselt tsiviilkohtumenetlusele põhjendatud (või üldse lubatav), et just väljamõistmist taotletava summa suurus on argument, mida arvestada ringkonnakohtusse pöördumise võimaldamisel. Tõin oma kirja punktis 47 välja nn halduskohtule ulatusliku juurdepääsu põhimõtte, mille kohaselt peab halduskohtusse pöördumine olema madalama lävendiga. Minu hinnangul ilmestab seda ka konkreetne juhtum, kus riigi nõue äriühingu suhtes suuruses 7 496 182 krooni on märkimisväärne ning mõjutab intensiivselt äriühingu praegust ja edasist tegevust. Arvestades seda, et riigilõiv ja menetlusabi moodustavad üksteisest sõltuva terviku, võib riigilõivu määra vähendamine suurendada menetlusökoonomiat, kuna väheneb menetlusabi vajadus ning kohtu poolt menetlusabi taotluste läbivaatamise osakaal.

**71.** Riigikohtu hinnangul kahjustaks riigilõivude alandamine siiski menetlusökoonomia eesmärki teiselt poolt, vähendades kaitset põhjendamatute kaebuste eest.<sup>57</sup> Leian, et antud seisukoha juures tuleb silmas pidada, et riigilõivu tasumise kohustus on vaid üks komponent menetlusökoonomia saavutamiseks. Lisaks võib nimetada veel erinevaid tähtaegu (kohtusse

<sup>56</sup> TsMS § 181 lg 3<sup>1</sup>: „(31) Kui menetlusabi taotluse läbivaatamisel ilmneb, et taotleja majandusliku seisundi tõttu puudub alus menetlusabi andmiseks, kuid kohus leiab, et tasumisele kuuluva riigilõivu korraga tasumine takistab konkreetse kohtuasja asjaolusid arvestades ebamõistlikult isiku õigust pöörduda kohtusse oma eeldatava ja seadusega kaitstud õiguse või huvi kaitseks, võib kohus menetlusabi korras määrata, et hagiavalduselt või apellatsioonkaebuselt tasumisele kuuluv riigilõiv tasutakse osamaksetena kohtu määratud tähtaja jooksul.“

<sup>57</sup> RKÜKo 14.04.2011, 3-2-1-60-10, p 56.

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 kaebuse läbivaatamata jätmise alused (HKMS § 23), mille seas võib kohus jätta kaebuse läbi vaatamata juhul, kui ilmneb, et selle esitajal ei saa ilmselgelt olla halduskohtusse pöördumise õigust. Juhul, kui need ei ole piisavad, võib seadusandja kaaluda kaebuse läbivaatamata jätmise aluste laiendamist sarnaselt TsMS § 423 lõikele 2, mis lubab jätta hagi läbi vaatamata ka juhul, kui ilmneb, et hageja õiguste rikkumine ei ole hagi alusena toodud faktilistele asjaoludele tuginedes üldse võimalik (p 1) ning kui hagi ei ole esitatud hageja seadusega kaitstud õiguse ega huvi kaitseks või eesmärgil, millele riik peaks andma õiguskaitset või kui haviga ei ole hageja taotletavat eesmärki võimalik saavutada (p 2).

**72.** 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.

**73.** Küsimuse juures, kuivõrd koormav on õiguste kaitse isiku jaoks, ei tule arvestada üksnes rahalise aspektiga, vaid nt äriühingu igapäevast tegevust mõjutab kahtlemata ka kohtumenetluse pikkus. Käesoleval juhul esitas kaebaja vaide MTA-le juba 17.04.2009 ehk rohkem kui 2 aastat tagasi. Püüdes leida sama tõhusatest abinõudest isikut kõige vähem koormavat, tuleb nii seadusandjal kui kohtul arvestada ka antud ja muid olulisi asjaolusid.

**74.** Leian, et seadusandjal võib olla võimalik leida menetlusökoonomia saavutamiseks ringkonnakohtusse pöördumisel nõutava riigilõivu suuruse arvutamiseks erinevaid alternatiive. Seetõttu ei pruugi RLS § 56 lõigete 13 ja 18 koostoime regulatsioon olla vajalik proportsionaalsuspõhimõtte tähenduses.

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

**76.** Teisalt kätkevad liiga kõrged riigilõivud kohtusse pöördumisel endas tõsist ohtu õiguskaitse kättesaadavusele, mida tuleb iseäranis just halduskohtumenetluse puhul ära hoida. Riik ei tohi endale lubada olukorda, kus kaebaja jätab oma kohtusse pöördumise õiguse kasutamata liiga kõrge riigilõivu tõttu. EIK on rõhutanud, et juhul, kui liikmesriik on ette näinud apellatsioonioõiguse, siis peab füüsiline või juriidiline isik saama jätkuvalt kasutada samu artikli 6 põhilisi garantiisid apellatsioonikohtus, mis neil oli esimeses kohtuastmes.<sup>58</sup> Riigikohus on asunud seisukohale, et „[k]ui riigilõivu suurus ei võimalda isikul oma õigusi kohtus realiseerida, on tegu ebaproportsionaalse ja seega põhiseadusvastase riigilõivuga.“<sup>59</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>60</sup>

**77.** 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

<sup>58</sup> Paykar Yev Haghtanak LTD v. Armeenia (no. 21638/03), p 45.

<sup>59</sup> RKPJKo 15.12.2009, nr [3-4-1-25-09](#), p 26.

<sup>60</sup> Samas.



kindla eduväljavaatega asjades. Samuti peab ennekõike just halduskohtu puhul haldusväline isik saama avaliku võimu tegevuse õiguspärasust kontrollida ka kaheldava või vaieldava rikkumise puhul.

**78.** 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.

**79.** Käesoleval juhul on tegemist 15 000-kroonise lõivuga, mis jääb üldjuhul juriidilise isiku olemust ja tegevuse eesmärki arvestades alla ebaproportsionaalselt koormava summa.<sup>61</sup> Samas on Riigikohus leidnud, et selline lõiv võib olla äriühingu jaoks märkimisväärselt suur.<sup>62</sup> Lisaks tuleb arvestada, et apellant on juba sama summa ühe korra esimese astme kohtusse pöördumisel tasunud. Kuigi ka 30 000 krooni on võrreldes maksusummaga 7 496 182 krooni väike summa, tuleb seda pidada avaliku võimu tegevuse õiguspärasuse kontrollimisel märkimisväärseks. Tulenevalt äriühingu olemusest on loomulik, kui selle osanikud panustavad ka ise äriühingu heakäiku. Käesoleval juhul aga tõi kaebuse esitaja Riigikohtule 30.04.2010 määruskaebust esitades välja, et antud juhul ei ole äriühingu osanikel võimalik äriühingule rohkem raha laenata. Sellest võib järeldada, et konkreetset juhul on äriühingu osanikud ka ise osalenud ja panustanud äriühingu eesmärkide saavutamisse.

**80.** Meenutan, et kuni 01.01.2009 oli sarnase vaidluse puhul riigilõivu maksimaalmääraks 5000 krooni ning seejuures oli ringkonnakohtule esitatud kaebuste arv väiksem kui 2010. Leian, et 5000 krooni puhul on enam tõenäoline, et seda suudavad tasuda ka äriühingu osanikud.

**81.** Pean summat 30 000 krooni riigi tegevuse õiguspärasuse kontrollimiseks suureks ning seda ka äriühingute jaoks. Tuleb arvestada, et riigilõiv on vaid üks komponent menetluskuludest, mis kohtumenetluses osalemisega kaasneb, mistõttu on kohtusse pöörduja kulu kohtumenetlusele tegelikult suurem kui üksnes tasude tulev riigilõiv. Abinõu mõistlikkuse ja kaalukuse osas on vaja hinnata ka ühiskonnaolusid, st majanduslikku ruumi, kus õiguslik regulatsioon toimib.<sup>63</sup> Arvestades üldist majanduslangust mõjutab riigilõivu tasumise kohustus äriühingu majandustegevust intensiivselt. Minu hinnangul peab just majanduslanguse ajal pakkuma kohtuvõim ühiskonnale suuremat kaitset ning kindlustama üldist õigusrahu.

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

**83.** Mõõdukuse hindamisel arvestan ka asjaolu, et kaebaja on läbinud alates 2009. aastast vaidemenetluse ja esimese astme kohtumenetluse ning ringkonnakohus käsitleks vaidlust kolmandat korda.

**84.** Olukord, kus loobutakse riigi tegevuse õiguspärasuse kontrollimisest ülemäära kõrge riigilõivu tõttu, on õigusriigile lubamatu. Selline riigilõiv oleks suunatud nn vaidluse väljasuretamisele. Saksa Liidu kõrgeim halduskohus on öelnud, et nn väljasuretamiskeeld (Erdrosselungsverbot) omab iseseisvat tähendust just halduskohtumenetluses.<sup>64</sup> Väljasuretamiskeeldu kohaselt on lubatav õiguse kasutamist üksnes raskendada, kuid mitte

<sup>61</sup> RKPJKo 19.04.2011, [3-4-1-13-10](#), p 54.

<sup>62</sup> RKPJKo 19.04.2011, [3-4-1-13-10](#), p 54.

<sup>63</sup> RKÜKo 12.04.2011, [2-1-062-10](#), p 48.3.

<sup>64</sup> BVerwG, 15.07.1988, tutvustatud T. Franz. Gewinnerzielung durch kommunale Daseinsvorsorge. Mohr Siebeck, 2005, lk 379-380.

faktiliselt võimatuks muuta.<sup>65</sup> Väljasuretavad lõivud on lubamatud. Juhul, kui ka konkreetsel juhul ei ole määruskaebuse esitajal tegelikult võimalik riigilõivu tasuda, jääb tema kohtutee pooleli ning talle PS § 24 lõikes 5 ettenähtud põhiõigus kasutamata. Sellisel juhul on konkreetne riigilõiv menetlust väljasuretav.

**85.** Tõin oma kirja p-s 42 välja, et küsimus riigilõivu proportsionaalsusest tõusetub juhul, kui selle suurus ületab teatud ühiskonna taluvuse piiri või on konkreetse juhtumi asjaoludel liiga kõrge. Lisaks avaldasin kirja p-s 64 kahtlust, kas riigilõivu suurusel ja selle tasumise kohustusel on menetlusökoonomia saavutamisel üldse tõsikindel põhjuslik seos või seisneb kohtusse pöördumise osakaalu muutus, kohtute töökoormuse tõus ja menetluste venimine milleski muus.

**86.** 2010. aastal jõudis Riigikohtu õigusteabe osakond kohtupraktikat analüüsides seisukohale: „Samuti näitab äriühingute esitatud menetlusabi osamaksetena tasumise taotluste suur hulk, et äriühingutel on riigilõivu maksmisega (ühe maksena) raskusi.“<sup>66</sup>

**87.** Leian, et riigi tegevuse vaidlustamiseks apellatsioonistme kohtus 15 000 krooni suuruse riigilõivu nõudmine ei ole mõõdukas. Arvestan oma seisukoha juures asjaolu, et kaebava äriühingu arved on 2009. aastast arestitud, mistõttu on (küll hüpoteetiliselt) vaidluse lahendamise takistus (riigilõivu tasumise kohustus) avaldanud mõju ka normaalsele majandustegevusele (võimalik saamata jäänud tulu).

**88.** Menetlusökoonomia 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.

**89.** 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.

**90.** Eeltoodud kaalutlusi arvestades leian, et **RLS § 56 lõigete 13 ja 18 koostoime regulatsioon, mille kohaselt tasutakse apellatsioonistmes kaebuse esitamisel maksuasjades riigilõivu 5 protsenti vaidlustatavast summast, kuid mitte alla 250 krooni ja mitte üle 15 000 krooni, on PS § 24 lõikega 5 ning §-ga 11 vastuolus osas, milles nõuab ringkonnakohtusse pöördumisel 15 000 krooni suuruse riigilõivu tasumist.**

**91.** Kuna riigilõivu suurus on Põhiseadusega vastuolus, kuid ei ole teada ka selle põhiseaduspärane suurus konkreetsel juhul, ei ole eraldi menetlusabi küsimuse analüüs käesoleval hetkel põhjendatud.<sup>67</sup>

**92.** Asudes seisukohale, et RLS § 56 lõigete 13 ja 18 koostoime regulatsioon on Põhiseadusega vastuolus, ei kuulu see kohaldamisele. Sellisel juhul peab kohus määrama põhiseaduspärase suurusega riigilõivu (mille valguses saab kaaluda menetlusabi piirangute põhiseaduspärasust). Riigikohus on mitme lahendi puhul kasutanud lähima regulatsiooni põhimõtet. RLS § 56 näeb ette haldusajades edasikaebeõiguse kasutamiseks riigilõivu tasumise järgmised juhud:

<sup>65</sup>H. Krapf. Verkehrslenkung durch Abgaben. Münster, 2001, lk 118.

<sup>66</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>67</sup> Vt ka RKPJKo 19.04.2011, 3-4-1-13-10, p 52.

- kaebuse või hagiavalduse esitamisel tööstusomandi apellatsioonikomisjoni otsuse vaidlustamiseks tasutakse riigilõivu 5000 krooni (lg 9),
- kaebuse esitamisel Põllumajandusameti otsuse vaidlustamiseks tasutakse riigilõivu 2200 krooni (lg 15),
- halduskohtule Rahandusministeeriumi juures asuva vaidlustuskomisjoni otsuse või hankija dokumentide või otsuse peale kaebuse esitamisel tasutakse riigilõivu käesoleva seaduse §-s 222 sätestatud määras (lg 16: kas 10 000 või 20 000 krooni olenevalt riigihanke piirmäärast).

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

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Indrek Teder