



Õiguskantsler

TAOTLUS nr 17

22.12.2014

Tallinn

### **Kõrgete riigilõivude mõju kohta tsiviilkohtumenetluses**

Eesti Vabariigi põhiseaduse § 142 lg 2, õiguskantsleri seaduse § 18 lg 1 ning põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse § 6 lg 1 p 1 alusel esitan Riigikohtule taotluse **tunnistada kehtetuks riigilõivuseaduse § 57 lõiked 1 ja 15 ning lisa 1 osas, milles need võimaldavad seada riigilõivu näol isikule ülemäära kõrge takistuse oma rikutud õiguste kaitseks kohtusse pöördumisel. Minu hinnangul on nimetatud sätted vastuolus Eesti Vabariigi põhiseaduse §-dega 11, 13, 14, § 15 lõikega 1 ja § 24 lõikega 5 nende koostoimes.**

Järgnevalt selgitan oma seisukohta lähemalt.

#### **I Asjaolud ja menetluse käik**

1. Riigilõivumäärad tsiviilkohtumenetluses avalduse esitamisel tulenevad riigilõivuseaduse § 57 lg 1 alusel riigilõivuseaduse lisast 1. Nimetatud lisa kehtib käesoleva taotluse esitamise ajal 1.07.2014 jõustunud redaktsioonis. Lisas toodu kohaselt võib riigilõivu määr sõltuvalt tsiviilasja hinnast ulatuda kuni 10 500 euroni.
2. Olen rõhutanud oma varasemas kohtumenetluses kehtivate riigilõivude suurust puudutavas praktikas (sh pöördumistes seadusandja poole), et riigilõiv kui kohtusse pöördumise õigust piirav meede peab olema konkreetse juhtumi jaoks proportsionaalne ja tuginema objektiivsetel kriteeriumidel (vt täpsemalt tagapool p-d 19 ja 20).
3. Analüüsinud omaalgatuslikult kohtumenetluses kehtivate riigilõivumäärade suurust, jõudsin järeldusele, et riigilõivuseaduse § 57 lõiked 1 ja 15 ning lisa 1 on põhiseadusega vastuolus osas, milles need võimaldavad seada riigilõivu näol isikule ülemäära kõrge takistuse oma rikutud õiguste kaitseks kohtusse pöördumisel. Seetõttu esitasin 5.11.2014 Riigikogule [ettepaneku nr 31](#)<sup>1</sup>, paludes viia riigilõivuseadus põhiseadusega kooskõlla.
4. Riigikogu täiskogu arutas minu ettepanekut 11.12.2014, kuid otsustas seda mitte toetada.
5. 10.12.2014 võttis Riigikogu vastu uue riigilõivuseaduse<sup>2</sup>, mis asendab kehtiva riigilõivuseaduse ning jõustub 1.01.2015. Nimetatud seadusega ei kavandata kehtivate tsiviilkohtumenetluse riigilõivude arvestamise aluste või lõivumäärade suuruse muutmist minu poolt vaidlustatud osas.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Õiguskantsleri 5.11.2014 ettepanek nr 31 kõrgete riigilõivude mõju kohta tsiviilkohtumenetluses.

<sup>2</sup> <http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=004ff109-cb86-418b-b337-d5e1266c0724&> Seadus kuulutati Vabariigi Presidendi poolt välja 19.12.2014.

<sup>3</sup> Vt seaduse § 59 lg-d 1 ja 15 ning lisa 1.

## II Vaidlustatud õigusnormid

6. Riigilõivuseaduse § 57 „Tsiviilkohtumenetluse toimingud“ lõiked 1 ja 15:

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

„(15) Apellatsioonkaebuse esitamisel, samuti hagita asja lahendava määruse peale määruskaebuse esitamisel tasutakse riigilõivu sama palju, kui tuleb tasuda hagi või muu avalduse esialgsel esitamisel maakohtule, arvestades kaebuse ulatust. [---]“

Lisa 1 riigilõivuseaduse juurde „RIIGILÕIVUMÄÄRAD AVALDUSE ESITAMISE EEST KOHTUMENETLUSES (EURODES)“

Tsiviilasja hind kuni (kaasa arvatud)	Riigilõivu täismäär
350	75
500	100
750	125
1 000	175
1 500	200
2 000	225
2 500	250
3 000	275
3 500	300
4 000	325
4 500	350
5 000	400
6 000	425
7 000	450
8 000	475
9 000	500
10 000	550
12 500	600
15 000	650
17 500	700
20 000	750
25 000	900
50 000	1000
75 000	1 100
100 000	1 200
150 000	1 500
200 000	1 800
250 000	2 100
350 000	2 700
500 000	3 400

Tsiviilasja hinna puhul üle 500 000 euro tasutakse riigilõivu 3400 eurot + 0,25 protsenti tsiviilasja hinnast, kuid mitte üle 10 500 euro.“

### III Minu hinnang

7. Käsitlen järgnevalt kohtusse pöördumisel nõutava riigilõivu eesmärgi ning seejärel riigilõivu kui kohtusse pöördumise põhiõiguse piirangu proportsionaalsuse küsimust.

8. Leian, et kohtusse pöördumise õiguse piirangute hindamisel peab võtma arvesse, et selle õiguse teostamise abil kindlustatakse laiemalt õiguskuulekust ja seega õiguskorda tervikuna.

Samas mõenan, et seadusandjal on legitiimne huvi vältida kohtusüsteemi ülekoormamist ning seega on liigse kohtusse pöördumise heidutamine legitiimne eesmärk põhiõiguste piiramiseks. Liigne võib kohtusse pöördumine olla eeskätt seetõttu, et isik ei pea silmas tema tegevusest tekkivat avalikku kulu, vaid arvestab üksnes talle endale tekkivate kulutustega. Ehkki kohtupidamise kogukulu hõlmab ka teise poole tehtud kulutusi, võtab isik neid kohtusse pöördumisel kaudselt arvesse, kuna peab arvestama võimalusega, et hagi rahuldamata jätmise korral peab ta tasuma teise poole kohtukulud. Ebaefektiivsus ning kohtusüsteemi liigse koormamise oht tekib eeskätt avalike kulude tõttu, mida isik ei tasu ning mida ta ei võta seetõttu arvesse kohtusse pöördumise otsuse langetamisel. Niisuguses olukorras on risk, et kohtusüsteemi teenuseid tarvitatakse liiga suures mahus, kuna kohtusse pöördutakse ka ilmselgelt põhjendamata nõuete kaitsmiseks.

9. Riigilõivu võib käsitada vahendina, mis suurendab isiku erakulu kohtusse pöördumisel ning vähendab seega ebaefektiivsust tekitavat erinevust era- ja avaliku kulu vahel. Kui isiku erakulu muutub aga võrdseks avaliku kuluga – st erakulu hõlmab kulu, mis tekib kohtuasja menetlemisest riigile, – siis kaob risk, et isik pöördub kohtusse liiga sageli. Teisisõnu toimib efektiivse suurusega riigilõiv signaalina, mis teavitab isikut kohtusse pöördumise tegelikust kulust ja sunnib teda sellega arvestama. Ühtlasi tähendab see, et kui riigilõiv jõuab kohtuasja arutamise kogukulu kajastava määraneni, siis kaob vajadus isikut täiendavalt heidutada. Kohtusse pöördumise heidutamine ei saa olla iseseisev legitiimne eesmärk. Riigilõiv saab olla üksnes liigse kohtusse pöördumise vältimise vahend. Kui isik võtab arvesse kohtuasja kogukulu ja soovib endiselt kohtusse pöörduda, siis ei saa seda enam kuidagi pidada liigseks. Sel juhul võib eeldada, et asja kohtulik arutamine on menetlusökonoomia seisukohast hinnatuna põhjendatud.<sup>4</sup>

10. Täpsustan, et heidutusfunktsioon ei ole otseselt seotud nõudega, et isik hüvitaks tema tekitatud kulu kohtusüsteemile. Jään oma varem korduvalt väljendatud seisukoha juurde, et riigilõivu ei saa käsitada hinnana, millega isik ostab riigilt õigusemõistmise teenust. Samuti leian, et isikul ei ole kohustust tasuda kulu, mis tekib kohtusüsteemile tema asja arutamisest. Ehkki heidutusfunktsiooni puhul võetakse samuti piirangu proportsionaalsuse mõõdupuuks kohtuasja arutamise kogukulu, tehakse seda hoopis teisel eesmärgil. Oluline ei ole sel juhul mitte asjaolu, et isik tasuks avaliku tegevusega seotud kulud, vaid et ta hoiduks liigsest kohtusse pöördumisest. Eesmärk on isikute käitumise mõjutamine, liigsete kulude vältimine, mitte õiglase kulude jaotuse saavutamine. Nagu öeldud, kui riigilõiv ületab kohtuasja arutamise kogukulu, siis ei saa see enam täita legitiimset heidutusfunktsiooni. See ei tähenda, et heidutusfunktsiooni seisukohalt ebaoptimaalselt suuri riigilõive ei võiks õigustada mingid täiendavad eesmärgid. Ma ei välista, et nende hulka võib mõnede riigilõivude puhul kuuluda ka

<sup>4</sup> Lisaks tuleb arvestada, et kohtusse pöördumist piiravad ka tähtaja- ning vorminõuded. Samuti on kohtumenetluse seadustikes ette nähtud hagi läbi vaatamata jätmise alused, nt TsMS § 423 lg 2 järgi võib kohus jätta hagi läbi vaatamata, kui hageja õiguste rikkumine ei ole hagi alusena toodud faktilistele asjaoludele tuginedes üldse võimalik, eeldades hageja esitatud faktiliste väidete õigsust, või hagi ei ole esitatud hageja seadusega kaitstud õiguse ega huvi kaitseks või eesmärgil, millele riik peaks andma õiguskaitsset või kui haviga ei ole hageja taotletavat eesmärki võimalik saavutada. Vt ka RKÜKo 29.11.2011 nr [3-3-1-22-11](#), p 31.2.

eelarvevahendite hankimine. Kohtusse pöördumise õiguse piiramise puhul on aga ainuke legitiimne eesmärk heidutusfunktsioon.

**11.** Kohtusse pöördumise võimalus tagab kaudselt kogu õiguskorda, kuna õigusnormide mõju sõltub väga olulisel määral sellest, millised on menetluslikud võimalused nende jõustamiseks. Kohtusse pöördumise võimalus ajendab isikuid täitma oma kohustusi, samuti lihtsustab see kokkuleppe saavutamist kohtuväliselt. Õiguskorra kaitsmise ja õiguskäikude tagamise seisukohalt ei ole peamine mitte see, kui palju tegelikult kohtusse pöördatakse, vaid võimalus seda teha. Õigusemõistmise laiem eesmärk on tagada õigusrahu ja isikute usaldus õigusriigi toimimisse. Teisisõnu ei teeni õigusemõistmine mitte üksnes menetlusosaliste, vaid kogu ühiskonna huve.

**12.** Lisaks peab silmas pidama, et kokkuleppe mittedaavutamisel ning arbitraaži võimaluse puudumisel on kohtusse pöördumine ainus lubatav võimalus vaidluse lahendamiseks. Riigilõiv võib soodustada vaidluse kohtuvälisest lahendamist. Teisalt on aga oluline märkida, et kui riigilõiv on liialt suur, siis kitsendab see kohtusse pöördumise võimalust ja niisiis hoopis vähendab õigust rikkunud poole motiivi lahendada vaidlus kohtuväliselt. Kui õigust rikkunud pool peab arvestama võimalusega, et vaidlus lahendatakse kohtus, siis on ta motiveeritud seda võimalust ennetama. Seetõttu ei ole tõsi, et mida suurem on riigilõiv, seda suurem on motiiv lahendada vaidlus kohtuväliselt.

**13.** Nõustun mitmete riigikohtunike 21.01.2014 eriarvamuses toodud seisukohtadega kohtuasjas [3-4-1-17-13](#). Täpsemalt leian, et keegi ei pea oma õiguste kaitseks kohtusse pöördumisel panustama üldisemalt riigieelarve tuludesse. Riigikohtunikud aga tõdesid, et just sellise tulemuseni viib kokkuvõttes riigilõivu nõudmine kordades suuremas ulatuses kui vastavat liiki asjade keskmine kulu. Samuti ei ole minu hinnangul aktsepteeritav mõttekäik, mille kohaselt nõutakse suurema hagi hinnaga asjades nende lahendamise kulust suuremat lõivu selleks, et see kataks ka nende tsiviilasjade kulud, kus riik ei saa mingil põhjusel nõuda menetlusosalistelt kulude täielikku hüvitamist (kohtuasjade ristsubsideerimine). Riigikohtunikud rõhutasid õigesti, et PS § 15 lg 1 esimese lause kui reservatsioonita põhiõiguse piiramist saab õigustada vaid põhiseadus ise, ning et PS §-d 14 ja 146 panevad vastutuse õiguste kaitse ja õigusemõistmise tagamise eest riigile, mitte aga õiguskaitse taotlejale.

**14.** Kohtusse pöördumise põhiõiguse iseloomu avamisel on asjakohane käsitleda ka PS §-de 13, 14 (õigus menetlusele ja korraldusele) ja 15 koostoimena tekkivat õigust kohtulikule kaitsele, mis hõlmab nii isiku õigust esitada õiguste ja vabaduste rikkumise korral kaebus kohtule kui ka riigi kohustust luua põhiõiguste kaitseks kohane kohtumenetlus, mis on õiglane ja tagab isiku õiguste tõhusa kaitse.<sup>5</sup> Ühelgi juhul ei tohi riigilõivumäär olla ülemäära kõrge ning mõjuda kohtumenetlust väljasuretavana, mil õiguste kaitsest loobutakse juba enne vaidluse algust või vaidluse keskel ainuüksi seetõttu, et ei suudeta tasuda riigilõivu. Riigikohus asus 07.02.2014 seisukohale, et kuna **PS §-s 14 ega § 15 lõikes 1** ei ole nimetatud põhiõiguse piiramise võimalust, on neist sätetest tulenev üldine menetluslik põhiõigus tagatud **ilma seadusereservatsioonita** ja selle piiramise õigustusena saab arvestada üksnes teisi põhiõigusi või põhiseaduslikke väärtusi.<sup>6</sup>

**15.** Euroopa Inimõiguste Kohus on samuti märkinud, et kohtusse pöördumisele seatud riigilõivu legitiimne eesmärk on kaitsta kostjat ja kohtusüsteemi ebamõistlike ja põhjendamatute hagiavalduste eest. Seega ei saa EIK hinnangul kohtulõivude puhul raha hankimine riigieelarvesse olla iseseisev eesmärk. Kohtule juurdepääsu piirangud ei tohi üksikisikut mõjutada sel määral, et moonutatakse kohtusse pöördumise õiguse olemust. EIK on iseäranis

<sup>5</sup> RKÜKo 16.05.2008, [3-1-1-88-07](#), p 41.

<sup>6</sup> RKPJKo 07.02.2014, [3-4-1-38-13](#), p 29.

kriitiline selliste rahaliste piirangute suhtes, mis ei ole üldse seotud konkreetse kaebuse eduperspektiiviga.<sup>7</sup> Mõõndavasti ei ole hagiavalduse ebamõistlikkust või põhjendatust lihtne hinnata ilma kohtupidamiseta. Heidutusfunktsiooni mõte aga ongi tagada, et kohtusse pöördumise otsuse langetamisel hindaks isik ise oma hagi põhjendatust.

16. Vaieldavaid sätteid ei muuda põhiseaduspäraseks ka tõsiasi, et isikul on võimalik taotleda menetlusabi. Olen taotluses jätnud täiesti kõrvale küsimuse, kas kõrged riigilõivumäärad on vastuolus põhiseadusega põhjusel, et mõned isikud ei suuda oma majandusliku olukorra tõttu riigilõivu tasuda. Minu hinnangul on vaieldavad sätted vastuolus põhiseadusega hoopis seetõttu, et need loovad põhiõiguse piirangu, mida ei saa põhjendada ühegi legitiimse eesmärgiga. See, kas isikud suudavad oma majandusliku olukorra tõttu põhiõiguse piirangut taluda, ei oma selles kontekstis mingit tähtsust. Legitiimse eesmärgita ja seega põhiseadusega vastuolus olevat põhiõiguse piirangut ei saa muuta põhiseaduspäraseks paljas asjaolu, et isikud suudavad seda piirangut taluda. Menetlusabi aga suurendab üksnes piirangu talumise võimet.

17. Kuigi Riigikohus on märkinud, et erinevalt PS § 15 lõikest 1 (I astme kohtusse pöördumisest, absoluutsest põhiõigusest) on PS § 24 lg 5 (II astme kohtusse pöördumine) lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõigus<sup>8</sup>; olen järjepidevalt korranud oma 2011. aasta kõrgeid riigilõive puudutavas ettekandes nr 3 väljatoodud seisukohta, mille kohaselt on PS § 24 lõikes 5 sätestatud edasikaebeõigus osa PS § 15 lõikes 1 ja § 24 lõikes 5 sisalduvast komplekssest põhiõigusest – õigusliku konflikti kohtuliku lahendamise õigusest. Leian, et kuigi edasikaebeõigus on lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõigus, tuleb ka selle õiguse piiramisel pidada silmas piirangute kaudset mõju õiguskuulekusele ja õigusriigi toimimisele, tõsiasi, et kohtusse pöördumise õiguse kasutamisel täidetakse laiemat preventiivset eesmärki. Isikute õigus pöörduda kohtusse on osa detsentraliseeritud õiguskorra jõustamise süsteemist.

18. Eeltoodu alusel on minu hinnangul nii **PS § 15 lg 1** absoluutse esimese astme kohtu poole pöördumise õiguse kui ka **PS § 24 lg 5** edasikaebeõiguse riivete õigustamise legitiimne eesmärk üksnes menetlusökoonoomia, st heidutusfunktsioon. See ei keela iseenesest seadusandjal erinevate kohtuastmete ega kohtusse pöördujate (nt inimesed vs juriidilised isikud) jaoks näha ette erineva ulatusega juurdepääsupiiranguid (ega ka välistada teatud erandjuhtudel edasikaebeõigus üldse).

### Proportsionaalse riigilõivu suurus

19. Rõhutasin 2011. aastal ettekandes<sup>9</sup> Riigikogule, et iga üksik riigilõiv on konkreetse isiku ja juhtumi konteksti arvestav piirang, mistõttu peab see olema selle konkreetse juhtumi jaoks proportsionaalne (nii nagu mistahes muu põhiõiguse piirang). Selline seisukoht ei saa kindlasti tähendada kohustust määrata riigilõivu suurus eraldi igal konkreetsel juhtumil; see ei ole mõistlik ega tõenäosuselt isegi võimalik. Lõiv võib olla taotletava eesmärgiga ligikaudses seoses.<sup>10</sup>

20. 2012. aastal, kui avaldasin arvamust nn riigilõivude alandamise eelnõule, tõin välja, et konkreetne numbriliselt määratletud riigilõiv peab olema põhjendatav objektiivsete kriteeriumitega. Riigikohus on oma arvamuse kujundamisel korduvalt küsinud, kas lõiv katab seda laadi asja menetlemise keskmise kulu ning tuginenud seejuures Justiitsministeeriumi 2009.

<sup>7</sup> *Shishkov vs Venemaa*, 20.02.2014, [26746/05](#), p 109 – 112; *Podbielski ja PPU Polpure vs Poola*, 26.07.2005, [39199/98](#), p 66.

<sup>8</sup> RKÜKo 12.04.2011, [3-2-1-62-10](#), p 38.

<sup>9</sup> Õiguskantsleri [26.09.2011 ettekanne Riigikogule riigilõivude suurusel](#).

<sup>10</sup> 2006.a riigilõivuseaduse eelnõu seletuskiri: „Toiminguga seotud täpsete kulude arvestamine ei ole ilmselt võimalik, mistõttu kulude suurust on üldjuhul võimalik välja arvutada vaid ligikaudselt.“

aasta andmetele.<sup>11</sup> Samuti on Riigikohus analüüsinud riigilõivu proportsionaalsust võrdluses Eesti keskmise brutokuupalga ja töötasu alammääraga.<sup>12</sup>

**21.** Minu hinnangul on esimene Riigikohtu praktikas kasutatav kriteerium (kohtuasja menetlemise keskmine kulu) proportsionaalse riigilõivu ülemine piir. Teisisõnu on vastuolus põhiseadusega iga riigilõiv, mis ületab seda laadi kohtuasjade arutamise keskmine kulu.<sup>13</sup> Eelnevalt mainisin, et heidutusfunktsiooni piiriks on kohtuasja kogukulu. Kuna riigilõivu suuruse määramisel ei saa arvestada iga üksiku kohtuasja eripäradega, siis leiangi, et riigilõiv ei tohi olla suurem kui ühe kohtuasja menetlemise keskmine kulu. Samas ei tohi automaatselt eeldada, et kõik sellest ülempiirist allapoole jäävad riigilõivud on kooskõlas põhiseadusega. Suhe Eesti keskmise brutokuupalga ja töötasu alammääraga on täiendav kriteerium, mis seab piirangu ka nende riigilõivude suurusele, mis jäävad alla heidutusfunktsiooniga põhjendatavat ülempiiri. Sarnasest kahetisest käsitlusest on lähtunud ka seadusandja. Riigilõivuseaduse (RLS) § [4 lg 1](#) kohaselt kehtestatakse riigilõivumäär lähtuvalt toimingute tegemisega kaasnevatest kuludest (kulupõhimõte). Samas on seadusandja täiendavalt sätestanud, et **riigilõivumäär võib kehtestada erandjuhul kulupõhimõttest erinevalt, kui see on põhjendatud toimingute eesmärgist, sellest saadavast hüvest ja kaalukast avalikust huvist**, eelkõige sotsiaal- ja majanduspoliitilistest kaalutlustest lähtuvalt (RLS § [4 lg 2](#)).

**22.** Seadusandja võib eristada tsiviilasjade liike ja sätestada neile erineva suurusega riigilõivu, sh hinnata, kas mõnd liiki tsiviilasjade kohtuliku arutamise kulu on keskmisest suurem. Mõõnan, et kui hagihind oleks tõestatult usaldusväärne kriteerium kohtuasja arutamise kulu hindamiseks, siis oleks see argument kehtivate riigilõivumäärade põhiseaduspärasuse kasuks. Kumatigi ei ole minu hinnangul põhjust arvata, et kohtuasja arutamise kulu suureneb koos hagihinnaga. Samuti ei kinnita seda ükski uuring. Kohtuasjas lahendatava õigusliku küsimuse keerukus ei seonu otseselt nõudeõiguse rahalise väärtusega. Ehkki suurema hagihinnaga asjades võib pooltel olla tugevam motiiv esimese astme kohtu otsus edasi kaevata, tuleb sellisel juhul tasuda uuesti riigilõiv. Neil kaalutlustel saab järeldada, et praegune regulatsioon on pannud legitiimse eesmärgita kohustuse kõrge hagihinnaga nõuetega kohtusse pöördujatele. Niisugune regulatsioon oleks vastuolus põhiseadusega isegi juhul, kui kõrge hagihinnaga nõuetega kohtusse pöördujad moodustaks keskmisest maksevõimelisema isikute rühma. Miski ei kinnita, et see eeldus peab paika, aga isegi kui peab, siis ei saa kohtusse pöördumise piiramine olla maksupoliitika elluviimise meede. Seda enam, et liigse heidutuse korral on risk, et isik, kelle õigusi on kahjustatud, loobub üldse kohtusse pöördumisest. Nagu eelnevalt mainisin, kahjustab see õiguskorda ja vähendab õiguskõlakust.

**23.** Käesolevas taotluses keskendun siiski üksnes neile riigilõivudele, mis ületavad legitiimset ülempiiri. Mõõnan, et kohtuasjade arutamise kulude arvestamine ei ole lihtne ning et selleks on erinevaid võimalusi. Seadusandjal on põhiseaduse kohaselt lai otsustusruum, kuidas kohtuasjade kulu arvestada (kas eristada erinevat laadi kohtuasju jne), kuid see ei muuda tõsiasi, et riigilõivu põhiseaduspärasuse kriteerium on selle seos legitiimse heidutusfunktsiooniga, mis omakorda sõltub kohtuasja menetlemise kuludest. Kuna riigilõivude põhiseaduspärasus sõltub kohtumenetluse kuludest, siis lasub riigilõiv kohustus kulude suurust hinnata. Olen varasemalt öelnud, et iga riigilõivu numbrisumma peab olema majanduslikult mõõdetav ja põhjendatav ka siis, kui riigilõivu menetlusökonoomia osa on teatud ulatuses hinnanguiline.<sup>14</sup>

<sup>11</sup> Nt RKÜKo 29.11.2011 nr [3-3-1-22-11](#), p 31.3: „Justiitsministeeriumi 2009. aasta andmete kohaselt oli haldusajaja keskmine menetluskulu halduskohtus 2009. aastal 10 749 krooni.“

<sup>12</sup> RKÜKo 21.01.2014, [3-4-1-17-13](#), p 36.

<sup>13</sup> Silmas peetakse tsiviilasja menetlemise keskmist kulu. Põhiseadus ei keela seadusandjal eristada kulu täpsemaks määratlemiseks erinevat laadi tsiivilasja ja sätestada neile erineva suurusega riigilõivu. Praegu ei ole seadusandja seda teinud ning seega on põhjendatud lähtumine tsiivilasja lahendamise keskmisest kulust.

<sup>14</sup> Õiguskantsleri 12.02.2014 arvamus nr [9-2/140177/1400686](#) Riigikohtule.

24. Kuna ainsad andmed kohtuasjade arutamise kulu kohta pärinesid 2010. aastast, pöördusin teabenõudega Justiitsministeeriumi poole, selgitamaks, kui suur oli erinevate kohtuasjade lahendamise kulu hilisematel aastatel. Justiitsministeeriumi 15. oktoobri 2014. a vastusest selgus, et 2012. ja 2013. aastal ei olnud üheski kohtus asja arutamise keskmine kulu suurem kui 851 eurot. 2014. aasta kohta ei olnud niisugust statistikat tehtud. Tuleb mõnda, et riigilõivude suuruse sätestamisel peab seadusandja ennustama tulevasi kulutusi ning seetõttu ei saa võtta aluseks üksnes varasemat statistikat. Põhiõiguse piirangut ei saa aga pidada põhiseaduspäraseks üksnes seetõttu, et puuduvad täpsed andmed selle küsimuse seisukohalt olulise näitaja kohta, eriti olukorras, kus olemasolevad andmed võimaldavad selle näitaja suurust (praegusel juhul kohtuasja lahendamise keskmist kulu) määrata hinnanguliselt. Seda arvestades asusin oma Riigikogule tehtud ettepanekus nr 31 seisukohale, et tsiviilasja kohtuliku arutamise keskmine kulu ei olnud ettepaneku esitamise ajal üheski kohtus suurem kui 1000 eurot. Igal juhul oli see kulu minu arvates väiksem kui 1100 eurot, kuigi mõnsin, et keskmine kulu on määratav üksnes ligikaudselt.

Riigikogus toimunud ettepaneku nr 31 arutamise käigus esitas Justiitsministeerium oma täiendava selgituse tsiviilasja arutamise keskmise kulu kohta. Selgituses kajastas ministeerium oma prognoosi tsiviilasja keskmise menetluskulu kohta 2015. aastaks.<sup>15</sup> Esitatud andmed hõlmavad nii hagita menetluses kui hagimenetluses lahendatavaid asju ning toovad menetluskulud välja tsiviilasjade kategooriate ja erinevate kohtuastmete lõikes. Siiski võib neid andmeid üldistades minu arvates väita, et tsiviilasja keskmine kulu hagimenetluses ei ületa Justiitsministeeriumi prognoosi järgi esimeses kohtuastmes 2015. aastal oluliselt 1100 eurot.<sup>16</sup> Pole alust arvata, et see kulu oleks 2014. aastal olnud prognoosis esitatust suurem.

25. Seega ei saa täiendavalt esitatud andmed põhimõtteliselt muuta minu poolt ettepanekus nr 31 väljendatud seisukohta. Kuigi mõõnan täiendavalt esitatud andmete valgusel, et kohtuasja keskmine kulu võib käesoleval ajal ületada 1000 eurot, ei ole siiski alust arvata, et see võiks olla suurem kui 1100 eurot. Seetõttu leian, et põhiseadusega on vastuolus riigilõivud 1100 eurot ületavas osas. Kindlasti ei saa seaduse põhiseadusega vastuolus olevaks tunnistamist takistada üksnes asjaolu, et olemasolevad andmed ei võimalda määratleda täpset piiri, millest algavas osas on seadus põhiseadusvastane. Seadusandjal on võimalik esitada andmeid, mis kinnitavad, et tsiviilasja kohtuliku arutamise keskmine kulu on suurem.

### III Kokkuvõte

26. Rõhutasin ülal, et õigusriigi, õigusemõistmise ja kohtumenetluse olulisust ning eesmärke arvestades saab riigilõivu õigustada üksnes menetlusökoonoomia (mida väljendab kokkuvõtlikult heidutusfunktsioon). Eelarvevahendite hankimine iseseisva eesmärgina ei õigusta minu hinnangul kohtumenetlusele juurdepääsu piiramist. Legitiimse heidutusfunktsiooni piir on aga kohtuasja arutamise keskmine kulu.

27. Minu hinnangul on kohtusse pöördumise õiguse ebaproportsionaalse piiramise tõttu põhiseadusvastased riigilõivud 1100 eurot ületavas osas. Leian, et konkreetne riigilõiv võib kohtusse pöördumist üksnes mõistlikult piirata ja heidutada, kuid ei tohi seda takistada ega mõjuda õiguste kaitset väljasuretavana.

**28. Seetõttu olen seisukohal, et riigilõivuseaduse § 57 lõiked 1 ja 15 ning lisa 1 nende koostoimes on vastuolus Eesti Vabariigi põhiseaduse §-dega 11, 13, 14, 15 lõikega 1 ja § 24 lõikega 5 nende koostoimes osas, milles need võimaldavad seada riigilõivu näol ülemäära**

<sup>15</sup> Justiitsministeeriumi täiendav selgitus 17.11.2014 Riigikogu rahanduskomisjonile esitatud seisukohale.

<sup>16</sup> Võttes aluseks Justiitsministeeriumi esitatud andmed maakohtus toimuva hagimenetluse kulukuse kohta tsiviilasjade kategooriate lõikes nende aritmeetilise keskmise järgi.

**kõrge takistuse oma rikunud õiguste kaitseks kohtusse pöördumisele** ning esitan käesoleva taotluse Riigikohtule.

Austusega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Indrek Teder