



RIIGIKOHUS
ÕIGUSTEABE OSAKOND

**KÕRGE RIIGILÕIV KUI ÕIGUSEMÕISTMISELE JUURDEPÄÄSU
TAKISTUS**

Kohtupraktika analüüs

Margit Vutt
kohtupraktika analüütik

Maarja Lillsaar
kohtupraktika analüütik

Eve Rohtmets
kohtupraktika analüütik

Tartu
9. mai 2011

Sisukord

1. Juurdepääs õigusemõistmisele kui põhiõigus	3
2. Kohtumenetluse kulud kui menetluslik stiimul.....	3
3. Riigilõivu eesmärk ja kehtestamise põhimõtted.....	5
3.1. Üldpõhimõtted.....	5
3.2. Riigilõivu eesmärk Eestis.....	7
4. Riigilõivu kõrge määr kui õigusemõistmisele juurdepääsu takistus EIK praktikas.....	10
5. Riigilõivu kõrge määr kui õigusemõistmisele juurdepääsu takistus Eesti kohtupraktikas ..	12
6. Riigilõivude määrad ja lõivustamise põhimõtted EL liikmesriikides	12
7. RLS muudatuste trendid Eestis alates 2002-2011.....	19
8. Menetlusabi kui võimalik leevendus kõrgetele riigilõivudele	23
Kokkuvõte	27

Analüüsi eesmärgiks on hinnata Eestis kehtivate riigilõivumäärade kohasust võrreldes teiste Euroopa riikidega.¹

1. Juurdepääs õigusemõistmisele kui põhiõigus

Eesti Vabariigi põhiseaduse² § 14 kohaselt on isiku õiguste ja vabaduste tagamine seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste kohustus, § 15 kohaselt on igal isikul õigus pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse. Lisaks sätestab põhiseaduse § 13 isiku õiguse riigi ja seaduse kaitsele. Riigikohus on märkinud: *Põhiseaduse §-des 13, 14 ja 15 ette nähtud õigus kohtulikule kaitsele 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.*³

Juurdepääsu õigusemõistmisele kui põhiõigust kaitseb ka Euroopa Nõukogu Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni⁴ artikkel 6, mis näeb ette õiguse õiglasele kohtumenetlusele (*right to fair trial*). Üks juurdepääsu hindamise komponente on menetluse kulukus, seega võib juurdepääs õigusemõistmisele olla blokeeritud ka finantstakistusega.⁵

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 15. detsembri 2009. a. otsuse punktis 26 (kohtuasi nr 3-4-1-25-09⁶) on märgitud, et kohtusse pöördumise riigilõivude tõstmine kätkeb endas tõsist ohtu õiguskaitse kättesaadavusele ja lõivu ebaproportsionaalsuse kahtluse korral tuleks sellist kahtlust põhiseaduslikkuse järelevalve korras põhjalikult analüüsida. Riigilõiv piirab üldist põhiõigust tõhusale õiguskaitsele seda intensiivsemalt, mida suurem ta on. **Kui riigilõivu suurus ei võimalda isikul oma õigusi kohtus realiseerida, on tegu ebaproportsionaalse ja seega põhiseadusvastase riigilõivuga.**

Ka Euroopa Nõukogu juures loodud kohtumenetluse efektiivsuse jälgimise komisjoni (*European Commission for the Efficiency of Justice*)⁷ võrdlevas uuringus on juba 2008. a. rõhutatud, et riigilõiv ei tohi saada takistuseks kohtusse pöördumisel.⁸

2. Kohtumenetluse kulud kui menetluslik stiimul

Õiguskirjanduses on tsiviilõigusliku vaidluse efektiivse lahendamise kolme olulise mõjurina nimetatud menetluse keerukust, kestust ja kulukust ja viidatud sellele, et just neid

¹ Analüüsi alajaotused on koostatud järgmiselt: 1.-3. ja 5.-6. osa – Margit Vutt; 4. osa – Eve Rohtmets; 7. osa – Maarja Lillsaar; 8. osa – Maarja Lillsaar ja Margit Vutt.

² Eesti Vabariigi põhiseadus. 28. juuni 1992. – RT 1992, 26, 349; RT I 2007, 43, 311.

³ Riigikohtu üldkogu 16. mai 2008. aasta otsus kohtuasjas nr 3-1-1-88-07, punkt 41.

⁴ RT II 2010, 14, 54. Edaspidi: EIÕK või „konventsioon“.

⁵ Grotian, Andrew (Tõlk. Soomets, Silva). Euroopa inimõiguste konventsiooni artikkel 6. Õigus asja õiglasele arutamisele, p 69. Human rights files, No. 13. Council of Europe Press, 1993. Arvutivõrgus: <http://www.nc.ee/?id=531>.

⁶ RT III 2009, 60, 440.

⁷ Edaspidi: CEPEJ.

⁸ European Commission for the Efficiency of Justice. European Judicial Systems. Edition 2008 (data 2006): Efficiency and Quality of Systems, p 58-59. Available: <http://www.just.ro/Portals/0/Comunicate/Noiembrie%202008/Report%20on%20European%20judicial%20systems%20-%20Edition%202008.pdf>.

indikaatoreid kasutab Maailmapank, kui hindab lepingute täidetavuse tagamist.⁹ Riigilõivu suurus on seejuures üks menetluse kulukust mõjutavatest asjaoludest, kusjuures Mandri-Euroopa õigussüsteemi riikides moodustab just riigilõiv menetluskulude keskme.¹⁰

Oluline on silmas pidada, et kohtumenetluse finantseerimise probleemid (sh riigilõivude kõrge tase) hoiavad teatud tüüpi nõuded kohtust eemal.¹¹ Sellele asjaolule on kaudselt viidatud ka Eesti õigusdiskussioonides.¹² Muidugi on võimalik tuua ka vastupidiseid näiteid – menetluse kulukuse olulisel alanemisel võib teatud liiki kohtuvaidluste hulk olulisel määral kasvada.¹³

Olukorras, kus isik soovib pöörduda kohtusse ja panna maksma talle kuuluvat nõuet, hindab ta enne hagi esitamise otsustamist menetlusega kaasnevaid võimalikke majanduslikke tagajärgi. Teatud tüüpi vaidluste puhul on koguni leitud sarnasusi menetlusotsuste ja investeerimisotsuste vahel.¹⁴ Kirjanduses on märgitud sedagi, et menetluskulude reeglite kujundamisel tuleb muu hulgas lähtuda ka nn sotsiaalsest optimumist ja arvestada reguleerimisel seda, kas mingis valdkonnas esineb liigselt või siis vastupidi, ebanormaalselt vähe vaidlusi.¹⁵ Seega on menetluskuludel, sealhulgas riigilõivumääradel olemas ka teine, majanduslik mõõde. Kuid eelnimetatud seisukohad ei tähenda seda, et sotsiaalse optimumi argument ja õigusökonomilised kaalutlused saaksid olla prioriteetsed isiku õiguste kaitse kui põhieesmärgi suhtes. Sotsiaal-majanduslikud aspektid peavad saama kaalutud ikkagi alles pärast seda, kui põhimõtteline juurdepääs õigusemõistmisele on tagatud.

Kuigi akadeemilistes allikates ei ole menetluskulude ega kohtumenetluse rahastamise teema tavapäraselt olnud kuigi populaarne, on viimasel ajal siiski sellele küsimusele varasemast

⁹ Spamann, Holger. Cross-Country Determinants of the Quality of Civil Procedure – Complexity, Formalism, and Legal Origin. 3.03. 2009, p 3. Available: <http://isites.harvard.edu/fs/docs/icb.topic503720.files/Thursday%20%205%20Paper%202.pdf>.

¹⁰ Hodges, Christopher; Vogenauer, Stefan; Tulibacka, Magdalena. Costs and Funding of Civil Litigation: A Comparative Study. University of Oxford. Legal Research Paper series. Paper No 55/2009. December 2009, p 5. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1511714>

¹¹ Van Aaken, Anne. Shareholder Suits as a Technique of Internalization and Control of Management. A Functional and Comparative Analysis. Heidelberg, 2004, p 5-6. Available: <http://www.uniformterminology.unito.it/downloads/papers/AakenShareholder.pdf>.

¹² Vt nt Kerstna-Vaks, Kersti. Riigi menetlusabi andmine maksejõuetusmenetluses. 31. Õigusteadlaste päevad teesid. 2010. Arvutivõrgus: http://www.iuridicum.ee/index.php?group_id=0&id=1&pg=4&page=105&action=show_details&.

¹³ Näiteks räägitakse Ameerika Ühendriikides sellisest nähtusest nagu „*tort law crisis*“ – sealne menetlusabi süsteem soosib kahju hüvitamise nõuete menetlemist, mistõttu on kohtutes väga palju vastavat liiki tsiviilasju (vt Hirte, Heribert. A. Access to the courts for indigent persons: a comparative analysis of the legal framework in the United Kingdom, United States and Germany. – The International and Comparative Law Quarterly, Vol. 40, No. 1 (Jan., 1991), p 121. Published by: Cambridge University Press on behalf of the British Institute of International and Comparative Law). Jaapanis seevastu tabas kohtuid pärast riigilõivude märkimisväärset alandamist aktsionärihagide tulv (Vt West, Mark D. Why Shareholders Sue: The Evidence From Japan. – Michigan Law and Economics Research Paper No. 00-010, p 2-3. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=251012>).

¹⁴ Reisberg, Arad. Derivative Actions and Corporate Governance. Theory and Operation. New York, 2007, p 50

¹⁵ Albert, Jean. Study on the Transparency of Costs of Civil Judicial Proceedings in the European Union. Final report. 2007, 320 Available: http://ec.europa.eu/civiljustice/publications/docs/costs_civil_proceedings/cost_proceedings_final_report_en.pdf

enam tähelepanu pööratud, kuna on täheldatud, et mitmetes riikides on suured menetluskulud kujunenud või kujunemas oluliseks takistuseks juurdepääsule õigusemõistmisele.¹⁶

Kui rääkida kohtusse pöördumise õigusest, siis, nagu on märkinud Saksa õigusteadlane Heribert Hirte, saab aktiivsest õigusest ja selle teostamisest olla juttu eelkõige tsiviilkohtumenetluses, sest kriminaalasjades taandub sama küsimus peamiselt kaitseõigusele.¹⁷ Samas tuleb tunnistada, et tsiviilkohtumenetlust peetakse kuidagi „teisejärguliseks“, neid vaidlusi kiputakse käsutama sellistena, milles pooled on „ise süüdi“, mille nad peaksid saama ise ära lahendada ja soovitatavalt kohtu abita. Kirjeldatud suhtumine viib selleni, et tsiviilvaidlusi lahendavat kohut käsitatakse vaikivalt „poolte jaoks loodud ja järelikult ka poolte poolt finantseeritava institutsioonina“. Kuid kui riik asub väga hoogsalt demonstreerima niisugust hoiakut, siis signaleerib see riigi soovi vähemalt osaliselt vabaneda ühest oma tuumikfunktsioonist, mis omakorda võib viia selleni, et õigusemõistmisele hakkavad kujunema ebasoovitavad, õigusriigi toimimist ohustavad asendusmehhanismid.

Menetluse kulukuse ja rahastamise eri aspekte kokku kolmekümne neljas jurisdiktsioonis on põhjalikult analüüsitud Oxfordi Ülikoolis läbi viidud uuringus,¹⁸ mis hõlmab ka Euroopa Liidu liikmesriike. Oxfordi uuringu kohaselt on praeguse aja probleemiks see, et riigivõim on paljudes valdkondades olnud sunnitud kulutusi kärpima ning eraõiguslikud kohtuvaidlused ei ole valdkond, millele kohtusüsteemid meelsasti kulutusi teha sooviksid. Valitsused, äris osalejad ja ka füüsilised isikud otsivad uusi, kiiremaid ja odavamaid vaidluste lahendamise võimalusi. On leitud, et nii kohtusüsteemi toimimise eest vastutavad asutused kui ka õiguskorrad tervikuna peaksid sellistele tendentsidele vastama kulude alandamise, liiga keerukate menetluste lihtsustamise, kulude ettenähtavuse suurendamise ja menetluse efektiivsemaks muutmisega.¹⁹

3. Riigilõivu eesmärk ja kehtestamise põhimõtted

3.1. Üldpõhimõtted

Riigilõivu eesmärgiks on peetud näiteks:

- **Kohtumenetluse kulude katmist** (nagu allpool lähemalt märgitud, nähtub uuringutest, et seadusandjatel ei ole üldjuhul ette näidata lõivumäärade arvutamise selgeid põhimõtteid);
- **Kohtusüsteemi rahastamist;**

¹⁶ Hodges, Christopher; Vogenauer, Stefan; Tulibacka, Magdalena. The Costs and Funding of Civil Litigation. A Comparative Perspective. Oxford and Portland, Oregon 2010, p 6.

¹⁷ Hirte, Heribert. A. Access to the courts for indigent persons: a comparative analysis of the legal framework in the United Kingdom, United States and Germany. – The International and Comparative Law Quarterly, Vol. 40, No. 1 (Jan., 1991), p 91. Published by: Cambridge University Press on behalf of the British Institute of International and Comparative Law.

¹⁸ Uuringu viisid läbi Oxfordi Ülikooli kaks uurimiskeskust (*Centre for Socio-Legal Studies* ja *Institute of European and Comparative Law*). Edaspidi tekstis kasutatud mõistet „Oxfordi uuring“ või lühendit OS.

¹⁹ Hodges, Christopher; Vogenauer, Stefan; Tulibacka, Magdalena. Costs and Funding of Civil Litigation: A Comparative Study. University of Oxford. Legal Research Paper series. Paper No 55/2009. December 2009, p 6. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1511714>.

- **Riigieelarve laekumiste tagamist üldisemalt;**
- **Tõsiste õigusvaidluste väljaselekteerimist ja pahatahtlike ehk nn **protestihagide esitamise võimaluse blokeerimist.**** Selline eesmärk, seatuna üldiselt ja kõigi lõivumäärade kõrge taseme õigustamiseks, on äärmiselt kaheldav, kuna üksnes isiku majandusliku otsustuse kaudu (*soovin esitada hagi* versus *ei soovi esitada hagi*) ei saa hinnata õiguskaitse vajalikkust. Väga tõenäoliselt ei esita ülikõrge riigilõivu tasumise kohustuse korral hagi ei pahatahtlik ega ka oma õigusi heauskselt kaitsta sooviv hageja, sest majanduslikult vähem koormav ja ka riskivabam on menetlusest loobuda. Analüüsi autorite arvates peavad pahatahtlikel eesmärkidel algatatud kohtuvaidluste blokeerimiseks olema teised vahendid.²⁰ Kui esineb probleeme nn pahatahtlike nõuete massilise esitamisega, siis tuleks esmajärjekorras uurida, millised on need valdkonnad, kus on täheldatud protestihagide esitamise suurenemist ja vajadusel kujundada spetsiifilised õigusnormid.
- **Kohtus lahendatavate õigusvaidluste hulga üldist optimeerimist** (teadlik legaalinimalism). Antud eesmärk on eelmisega võrreldes majanduslikus mõttes arusaadavam, kuid seda enam vastuolus õigusemõistmisele juurdepääsu kui põhiõiguse tagamisega. Kohtuvaidluste üldise hulga vähendamine riigilõivu tõstmise abil on küsitav lahendus, pigem tuleks vaidluste vähendamise eesmärki vaadata läbi ühiskonna ja selle liikmete üldiste hoiakute muutmise võimaluste prisma.

Eeltoodust tulenevalt võib riigilõivule omistatud eesmärgid üldises plaanis jaotada kulude katmisele suunatud eesmärkideks ja menetlusökonoomia tagamisele suunatud eesmärkideks.

Kui uurida seda, kuidas on teistes riikides riigilõivud kehtestatud, siis kõigis Oxfordi uuringus analüüsitud riikides kehtestatakse riigilõivumäärad seadusega. Lõivud võivad erineda sõltuvalt kohtu liigist, menetlusastmest ja juhtumi tüübist. Enamikus riikidest kasutatakse konkreetset kohtumenetluses tasumisele kuuluva lõivu suuruse arvutamisel teatavaid määrasid, mis võivad olla väljendatud kas kindlate suurustena või siis protsendina nõude suuruselt. Võimalik on ka kahe nimetatud variandi kombineerimine (osaliselt fikseeritud määr ja osaliselt protsendina väljendatav suurus). Paljudel juhtudel on peetud vajalikuks lõivumäärade regressiivset suurenemist nõudesumma suurenedes. Mõnes riigis (nt Šveitsis) on kasutusel fikseeritud riigilõivumäärad teatud kindlat tüüpi menetlustes, mõnes riigis (nt Belgias, Soomes, Norras, USA-s) aga ka kõigis menetlustes.²¹

OS-s märgitakse, et **selle kohta, kas lõivudega kaetakse kõik või osa kohtusüsteemi kulutustest, ei ole selgeid andmeid.** Samuti avaldatakse kahtlust, et **lõivustamine toimub sageli küllaltki juhuslike põhimõtete alusel ja pole teada, kas lõivu määrade väljatöötamisel üldse toimub nende seostamine kuludega.** Näitena toodud Ühendkuningriigis deklareeritakse küll, et riigilõivu määrade kehtestamisel lähtutakse kulupõhimõttest, kuid samas on teada, et osaliselt kaetakse kulud ka riigi poolt.²² Seega enamasti riigid vaid deklareerivad, et riigilõivude eesmärk on kohtumenetluse tagamiseks

²⁰ Ühe sellise normina, mis võimaldab vältida nn ebakohaseid kohtumenetlusi, on TsMS § 371 lg 2, mille kohaselt on kohtul õigus hagi menetlusse võtmisest keelduda, kui hageja õiguste rikkumine ei ole hagi alusena toodud faktilistele asjaoludele tuginedes üldse võimalik, eeldades hageja esitatud faktiliste väidete õigsust või kui hagi ei ole esitatud hageja seadusega kaitstud õiguse ega huvi kaitseks või eesmärgil, millele riik peaks andma õiguskaitset, või kui hagi ei ole hageja taotletavat eesmärki võimalik saavutada.

²¹ Hodges, Christopher; Vogenauer, Stefan; Tulibacka, Magdalena. The Costs and Funding of Civil Litigation. A Comparative Perspective. Oxford and Portland, Oregon 2010, p 13.

²² Samas.

tehtavate kulude katmine, kuid riigilõivumäärade seostamine kohtusüsteemi käigushoidmiseks vajalike kulutustega on paljasõnaline ega põhine selgetel arvutustel.

Ka CEPEJ võrdlevas uuringus on leitud, et suuremas osas Euroopa riikidest on kohtute rahastamine ja riigilõivude tase tegelikkuses nõrgalt seostatav, sest riigilõivud moodustavad ühe osa riigieelarve üldistest laekumistest.²³

Mis puudutab riigilõivu tasumise aega, siis siin on OS-i kohaselt kasutusel kaks peamist võimalust – esiteks on võimalik näha ette ühe summa maksmine menetluse alguses ja teiseks mitme järjestikuse summa maksmine kohtumenetluse eri etappide eest (nn kumulatiivselt). Kumulatiivne riigilõiv peaks mõningate väidete järgi soodustama kokkulepete sõlmimist ja vähendama seega kohtute koormust,²⁴ kuid sõltuvalt tasutava lõivu suurusest võib see olla suhteliselt nõrgaks stiimuliks (kui lõiv on madal) või siis mõjuda hoopis kohtumõistmisele juurdepääsu takistusena (kui lõiv on kõrge).

3.2. Riigilõivu eesmärk Eestis

Riigilõivu eesmärk on väljendatud riigilõivuseaduse²⁵ § 4 lg-s 1, mille kohaselt **kehtestatakse riigilõivumäär lähtuvalt toimingute tegemisega kaasnevatest kuludest (kulupõhimõte)**. Mõnevõrra konkretiseerib riigilõivu eesmärgi tsiviilkohtumenetluse seadustiku²⁶ § 139 lg 1, mille kohaselt on riigilõiv kohtumenetluses menetlustoimingute tegemise (nt hagi esitamise) eest Eesti Vabariigile tasutav summa. Kulupõhimõtet on rõhutatud ka Riigikohtu tsiviilkolleegiumi 9. novembri 2010. a. määruses tsiviilasjas nr 3-2-1-95-10 (p 9): „*RLS § 2 kohaselt on riigilõiv seaduses sätestatud juhul ja riigilõivuseaduses sätestatud määras tasutav summa lõivustatud toimingute tegemise eest. Sama seaduse § 4 lg 1 järgi kehtestatakse riigilõivumäär lähtuvalt toimingute tegemisega kaasnevatest kuludest (kulupõhimõte). RLS § 4 lg 2 sätestab, et toimingute eesmärgist, sellest saadavast hüvest ja kaalukast avalikust huvist, eelkõige sotsiaal- ja majanduspoliitilistest kaalutlustest lähtuvalt võib riigilõivumäära kehtestada kulupõhimõttest erinevalt. Seega on riigilõivu eesmärgiks riigi tehtava avalik-õigusliku toimingute kulutuste täielik või osaline hüvitamine* (vt ka Riigikohtu üldkogu 22. detsembri 2000. a otsus asjas nr 3-4-1-10-00, p 24).“

11. veebruaril 2011. a. kohtunike täiskogul Pärnus selgitas justiitsminister riigilõivude suurendamise vajadust kulude katmise eesmärgiga: „*Soovide ja reaalsuse vastuolu eksisteerib ka riigilõivude puhul. 2009. aastal suurendati riigilõive nii selleks, et muuta need kulupõhiseks, kui ka pragmaatilistel kaalutlustel, et hoida ära suuri palgakärpeid ja koondamisi kohtusüsteemis. Kohtumenetlus ongi kulukas, sest kohtuniku palk on kõrge ning kõik on ühel nõul, et õigust peab mõistma väärikas kohas ja korralike töövahenditega. Selle peab aga keegi kinni maksma. Ja küsimus on selles, kas maksma peab iga maksumaksja – ka see, kes ei vaidle oma tsiviilvaidlusi kohtus – või on õige võtta see raha sellelt, kes vaidleb?*“

Vastuses õiguskantslerile, kes avaldas kahtlust umbes 312 krooni suuruse kohtutäituri tasu vaidlustamiseks tasuda tuleva 1000-kroonise riigilõivu proportsionaalsuse üle, väljendas

²³ European Commission for the Efficiency of Justice. European Judicial Systems. Edition 2010 (data 2008): Efficiency and Quality of Justice, p 62-63. Available: http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2010/JAReport2010_GB.pdf.

²⁴ Hodges, Christopher; Vogenauer, Stefan; Tulibacka, Magdalena. The Costs and Funding of Civil Litigation. A Comparative Perspective. Oxford and Portland, Oregon 2010, p 14.

²⁵ Riigilõivuseadus. – RT I 23.03. 2011, 6. Edaspidi: RLS

²⁶ Tsiviilkohtumenetluse seadustik. – RT I 2005, 26, 197. Edaspidi: TsMS.

justiitsminister riigilõivu vaidluste selekteerimisele suunatud eesmärki: „*Paratamatult on kohtumenetluse ressursid piiratud. Kohtumenetluse ressursi kulu ei ole otseses sõltuvuses nõude suurusest – vaidluse lahendamisele väikese nõudega vaidluse puhul võib kuluda kohtumenetluse ressursi keskmiselt samas suurusjärgus kui suure nõudega vaidluse korral. Väiksematele nõuetele proportsionaalselt kõrgema riigilõivumäära kehtestamise eesmärgiks on muuhulgas ära hoida nn emotsiooniotsusel põhinevaid kergekäeliselt alustatud kohtuasju. Selline riigilõiv peaks tagama, et isik, kes soovib rahalises mõttes suhteliselt vähetähtsa vaidlusküsimusega kohtusse pöörduda, kaaluks enne kohtusse pöördumist põhjalikult ressursimahuka kohtumenetluse alustamist, kuna tema asja menetlemine hakkab toimuma rahalises mõttes olulisemate kohtuasjade menetlusressursi arvelt.*“²⁷

Justiitsministri selgitused riigilõivumäärade kujundamise põhimõtete kohta kajastuvad ka Riigikohtu üldkogu 12. aprilli 2011. a. otsuses tsiviilasjas nr 3-2-1-62-10 (p 17.1.)²⁸: „*Rahalise nõudega tsiviilasja hinna arvutamise reeglite loomisel on seadusandja lähtunud loogikast, et poolele olulisema ja suurema (rahalise) väärtusega hagi hind on kõrgem. Mida suurem on hageja nõue ja hagi rahuldamisel eeldatavalt saadav kasu, seda suuremad on üldjuhul hagihinnast lähtuvad kulud nõude menetlemiseks kohtus. Hagihinnast ei sõltu üksnes riigilõivu suurus, vaid ka nt menetluskulude kindlaksmääramise reeglite alusel hüvitamisele kuuluvad kulud esindajale. Kuivõrd tsiviilkohtumenetluses menetletakse poolte eraõiguslikest suhetest tekkinud vaidlusi, on kahtluseta põhjendatud asja menetlusliku väärtuse määramine sellest eeldatavalt saadava kasu järgi. Samas on riigilõiv väiksemate nõuete puhul proportsionaalselt kõrgem kui suuremate nõuete puhul. Riigilõivumäärade kehtestamisel on sellisest mudelist lähtutud seetõttu, et kohtumenetluse ressursid on piiratud ja põhjendatud ei oleks olukord, kus väikeste vaidluste tegeliku ressursi kulu katmine toimuks suuremate ja kõrgemalt lõivustatud vaidluste arvel. [---] Riigilõivu määrad ei piira kohtusse pöördumise õigust ebaproportsionaalselt, vaid arvestavad vaidluse sisu ja eeldatavaid kulusid, mis tekivad kohtumenetluse käigus. Samuti välistab riigilõiv suurel määral pahatahtlikud vaidlused. Justiitsministeeriumi koostatud I ja II astme kohtute statistiliste menetlusandmete kohaselt oli 2008. a I maakohtutes lahendatud tsiviilasjade keskmine menetlusaeg 236 päeva. 2009. a I oli sama näitaja 189 päeva. 2010. a I poolaasta kohta on keskmine tsiviilasjade menetlusaeg maakohtutes 180 päeva. Seega on lõivud täitnud oma menetlusökonomilist eesmärki. Eduka kohtumenetluse korral saab hageja märkimisväärselt suure rahalise hüve ja tasunud riigilõiv mõistetakse kostjalt tema kasuks välja.*“

Riigikohtu üldkogu asus 12. aprilli 2011. a. otsuses tsiviilasjas nr 3-2-1-62-10 (p-d 45-48) seisukohale, et iseenesest saab põhiseaduse järgi lubatavaks pidada eesmärki, et hagimenetluses kantakse vähemalt rahalistes vaidlustes riigi tehtavad kulud õigusemõistmisele eelkõige menetlusosaliste endi makstavate lõivude arvel (menetlusosaliste õigusemõistmise kulutuste kandmisest osavõtu põhimõte) ja et teised maksumaksjad ei pea seda menetlust vähemalt üldjuhul finantseerima. Kuid Riigikohus märkis viidatud otsuses ka seda, et antud põhimõte ei tähenda, et sarnaselt peaksid menetlusosalised tervikuna finantseerima ka kohtumenetlusi, kus on mängus avalikud huvid, nt lapsi ja perekonda puudutavates vaidlustes, vaidluseid riigiga või ka nt süüteomenetlusi.

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 15. detsembri 2009. a. otsuses kohtuasjas nr 3-4-1-25-09²⁹ (p 23) on viidatud riigilõivu menetlusökonomilistele mõjudele ja märgitud, et **riigilõivu kulupõhimõtte väline suurenemine sõltuvalt hagi hinna**

²⁷ Justiitsministri 13. oktoobri 2010. a. kiri õiguskantslerile nr 10.1-6/11295.

²⁸ RT I, 21.04. 2011, 16.

²⁹ RT III 2009, 60, 440.

suurenemisest kaitseb teisi menetlusosalisi „liigsete“ ja „pahatahtlike“ kaebuste eest. Tegemist on menetlusökonoomiaga, mis iseenesest on põhiseaduslik väärtus.³⁰

Ka 12. aprilli 2011. a. otsuses tsiviilasjas nr 3-2-1-62-10 on Riigikohus märkinud, et **menetlusökonoomia on põhiseaduse tähenduses riigilõivu legitiimseks eesmärgiks**, et vältida põhjendamatute ja pahatahtlike kaebuste menetlemist, kuna selliste kaebuste menetlemisega võib kaasneda kohtusüsteemi suutmatust pakkuda isikutele tõhusat õiguskaitset mõistliku aja jooksul.³¹ **Legitiimseks ei saa aga lugeda kohtulõivu võimalikku eesmärki teenida riigile lisatulu** ja finantseerida sellest riigi muid kulutusi, juhul kui lõiv on suurem, kui see on vajalik menetlusosaliste õigusemõistmise kulutuste kandmise ja menetlusökonoomia tagamiseks. See oleks vastuolus põhiseaduse §-st 113 tuleneva lõivu olemusega.

Hinnangu sellele, kas riigilõivude tõstmine ka tegelikult menetlusökonoomiat taganud on, andis Riigikohtu üldkogu 12. aprilli 2011. a. otsuses tsiviilasjas nr 3-2-1-62-10 (otsuse p 47). Vastates justiitsministri esitatud statistikale menelusaegade lühenemise kohta, märkis üldkogu järgmist: *„Olemasolev statistika kohtusse pöördumiste kohta ei võimalda üldkogu hinnangul siiski tõsikindlalt väita, et tõstetud riigilõivudega oleks praktikas kaasnenud oluline menetlusökonoomia. Praeguste andmete kohaselt (Justiitsministeeriumi kodulehelt nähtuv menetlusstatistika 2007.-2010. a I poolaasta kohta) ei saa väita, et kohtusse pöördumiste arv või apellatsiooniasmesse edasi kaevatud asjade osakaal oleks märkimisväärselt vähenenud. Samas puudub eraldi statistika üle 10 000 000 krooni suuruse hagihinnaga apellatsiooniasmesse edasikaevatud tsiviilasjade kohta. Siinkohal möönab üldkogu, et majanduslanguse tõttu hüppeliselt suurenenud õigusvaidluste kohtusse ja eriti teise kohtuasmesse jõudmine on võinud olla kõrgete lõivude tõttu pärsitud, st et lõive tõstmata oluks kohtuasjade arv ilmselt suurem. Samas on tõenäoliselt oluliselt suurenenud ka kohtute töökoormus erinevate menetlusabi taotluste ja neile esitatud kaebuste lahendamise, samuti menetluskulude (sh lõivude) vastaspoolelt väljamõistmise asjade vaidlustamise tõttu.“*

Sama otsuse punktis 48 leidis üldkogu, et apellatsioonkaebuselt tsiviilasjas hinnaga üle 10 000 000 krooni asja hinnast 3% suuruse riigilõivu tasumise kohustust ei saa pidada mõõdukaks abinõuks ei menetlusosaliste õigusemõistmise kulutuste kandmisest osavõtu põhimõtte järgimiseks ega menetlusökonoomia eesmärgi täitmiseks.

Otsuse punktis 48.1. märgitakse: *„Üldkogu arvates kaalub kohtuotsuse peale edasikaebeõiguse tagamise vajadus menetlusökonoomia ja menetlusosaliste õigusemõistmise kulutuste kandmisest osavõtu eesmärgid üles, kui sääst menetlusökonoomias ja menetlusosaliste osavõtt õigusemõistmise kulutuste kandmisest saavutatakse sellega, et isikul puudub üldse tõhus võimalus oma põhiõigusi kohtus kaitsta. 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. Iga edasikaebe põhiõigust riivav abinõu vajab seega mõistlikku ja kaalukat põhjendust.“*

Otsuse punktis 48.2. rõhutas üldkogu ka seda, et hinnates abinõu kaalukust ja mõistlikkust, **ei saa luua ühest seost sellega, et mida suurem on hageja nõue ja hagi rahuldamisel eeldatavalt saadav kasu, seda suuremad on üldjuhul hagihinnast lähtuvad kulud sellise**

³⁰ Vt ka Riigikohtu üldkogu 17. märtsi 2003. aasta otsus kohtuasjas nr 3-1-3-10-02, punkt 9.

³¹ Sama seisukohta on Riigikohus väljendanud ka 15. detsembri 2009. a otsuses põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 3-4-1-25-09, punktis 23.

nõude menetlemiseks kohtus. Riigilõiv on küll väiksemate nõuete puhul proportsionaalselt kõrgem kui suuremate nõuete puhul, kuid on tõenäoline, et tegelikult katab kõrgemate hagihindadega asjades riigilõiv küllaldaselt ja ilmselt isegi ületab vaidluste tegeliku ressursi kulu.

Põhimõtet, et seadusandja ei või kõrgete lõivude kehtestamisega luua olukorda, kus on välistatud kaheldavate või vaieldavate apellatsioonkaebuste esitamine, rõhutas Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium ka 14. aprilli 2011. a. otsuses kohtuasjas nr 3-4-1-1-11 (p 41), lisades, et edasikaebeõiguse piirangu ebamõõdukust suurendab oluliselt see, et apellatsioonkaebuse esitamiseks tuleb juba hagi esitamisel tasutud lõiv samas ulatuses teist korda tasuda.

Eelnevast nähtub, et Eesti seadus ja ka kohtupraktika deklareerib riigilõivu kulupõhimõtet, kuid reaalselt ei ole ka meil selge, kas eksisteerivad mingid arvutused, mille põhjal võiks hinnata, kas lõivumäärad on mingiski seoses kulutustega. Lisaks kulupõhimõttele on seaduse rakendajad ja kohtupraktika toonud esile ka riigilõivu muid eesmärke, näiteks menetlusökoonomia ja kohtusüsteemi parema rahastamise tagamise. Kõrgeid riigilõivusid on justiitsminister põhjendanud ka sellega, et hageja saab eduka menetluse tulemusena suure varalise hüve.

4. Riigilõivu kõrge määr kui õigusemõistmisele juurdepääsu takistus EIK praktikas

EIÕK artikkel 6 loetleb rea elemente, mis tagavad õiglase kohtumenetluse. Artikli 6 lõike 1 esimese lause kohaselt on igaühel oma tsiviilõiguste ja -kohustuste või temale esitatud kriminaalsüüdistuse üle otsustamise korral õigus õiglasele ja avalikule asja arutamisele mõistliku aja jooksul sõltumatus ja erapooletus, seaduse alusel moodustatud kohtus. Just õigus õiglasele kohtumenetlusele tagab, et põhiõigusi ja -vabadusi tõepoolest ellu rakendatakse. Samas, õigusemõistmine võib olla kuitahes aus ja õiglane, kuid kui sellele puudub tõhus juurdepääs, jääksid isikute õigused siiski kaitseta. Seepärast on õigusemõistmisele juurdepääsu õiguse näol tegemist olulise õiguste kaitse protsessuaalse garantiiga.³²

EIK on korduvalt rõhutanud, et õigusemõistmisele juurdepääsu õigus ei ole absoluutne põhiõigus, vaid riik võib seda piirata ja peabki piirama, kehtestades juurdepääsu tingimused – määratlema pädeva kohtu, menetlusreeglid ja muud formaalsed nõuded, mis tuleb täita kohtusse pöördumisel.³³ EIÕK artikkel 6 jätab liikmesriigile vaba valiku, milliseid vahendeid selle eesmärgi saavutamiseks kasutada. EIK on leidnud, et õigusemõistmisele juurdepääsu põhiõiguse mõningane kitsendamine on paratamatu, kuid piirangud ei tohi olla ülemäärased. Õiglase õigusemõistmise huvides võib seada kohtusse pöördumise õigusele ka rahalisi piiranguid. Piirangud on kooskõlas artikliga 6, kui piirangu eesmärk on legitiimne ning valitud vahendid on proportsionaalsed seatud eesmärgi suhtes.³⁴ Nii on EIK kohtuasjas *Weissman jt vs. Rumeenia* tunnistanud iseenesest legitiimseks kohtulõivude tõstmise eesmärgi vältida kohtu ülekoormamist väiksemat tähtsust omavate kohtuasjadega.

EIK on märkinud, et piirangu konventsioonile vastavuse hindamisel ei ole EIK eesmärk määrata, millised on kõige sobivamad abinõud kohtule juurdepääsu õiguse reguleerimiseks

³² G. Gustavson. Juurdepääs õigusemõistmisele Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikas, lk 3. Arvutivõrgus: http://www.riigikohus.ee/vfs/1054/G%20Gustavson_juurdepaas_oigusemoistmisele.pdf

³³ Samas, lk 7.

³⁴ EIK 04.05.2006 otsus asjas *Weissman jt vs. Rumeenia*, p 35 ja 36; EIK 19.06.2001 otsus asjas *Kreuz vs. Poola*, p 55 ja 59; EIK 17.07.2007 otsus asjas *Mehmet ja Suna Yiğit vs. Türgi*, p 3.

riigisiseselt, samuti ei hinda EIK asjaolusid, mis viisid liikmesriigi kohtus vastava otsuse langetamiseni. EIK roll on kontrollida, kuidas liikmesriik on rakendanud talle antud kaalutusõigust ja kindlaks teha, kas riigivõimu otsuste tagajärjed on konventsiooniga kooskõlas. Kohus lähtub kontrolli teostamisel konventsiooni eesmärgist, mille kohaselt **ei tohi juurdepääs kohtule olla teoreetiline ja illusoorne, vaid peab olema praktiline ja tõhus**.³⁵

EIK on korduvalt tunnistanud konventsiooni rikkumiseks liiga suure kohtulõivu.³⁶ Näiteks kohtuasjas *Kreuz vs Poola* leidis kohus, et keskmise aastapalga suurune kohtulõiv rikub inimõiguste konventsiooni artikli 6 lõiget 1 (p 61 jj). Kohtuasjas *Mehmet ja Suna Yiğit vs Türgi* tunnistas kohus sama artikli rikkumiseks neljakordse alampalga suuruse kohtulõivu nõudmise sissetulekut mitteomavalt poolelt (p 38). Kohtuasjas *Stankov vs Bulgaaria* tuvastas EIK konventsiooni rikkumise olukorras, kus alusetu kohtueelse kinnipidamise eest väljamõistetatavast hüvitisest 90% tuli tasuda kohtukuludeks sellesama hüvitise taotlemisel (p 51, 58, 67).

EIK on hukka mõistnud olukorra, kus kõrge riigilõiv takistab menetluse alustamistki, olukorras, kus riigilõivu võiks sisse nõuda ka hiljem, pärast seda, kui kaebaja on saanud esitada tõendid nii kohtuasja sisu kui ka enda majandusliku olukorra kohta. EIK on märkinud, et lähtudes konkreetsetest asjaoludest, sealhulgas kaebaja maksevõimest ja sellest, millises menetlusstaadiumis lõivu tasumist nõutakse, tuleb hinnata, kas kohtumenetlusele juurdepääsu põhiõigus on olnud isikule tagatud.³⁷

Kui EIK praktikas käsitletakse kohtukulude küsimust reeglina konventsiooni artikli 6 kontekstis, siis kohtuasjas *Perdigao vs. Portugal*³⁸ on keskseks küsimuseks see, kas ja millisel määral saab kohtukulude väljamõistmine rikkuda konventsiooni protokolli nr 1 artikliga 1 tagatavat õigust (vara kaitse).³⁹ Konkreetsetes kohtuasjas hõlmasid sundvõõrandamise eest makstud kompensatsiooni vaidlustamisega kaasnenud kohtukulud täies ulatuses sundvõõrandatud vara eest saadava kompensatsiooni. Portugali valitsuse vastuväite kohaselt tuleb õiguslikult eristada riigi kohustust maksta sundvõõrandatud vara eest kompensatsiooni ja menetlusosalise kohustust maksta kinni kohtukulud. EIK leidis, et niisugune eristamine ei takista riigil kontrollida sekkumise proportsionaalsust (p 72). EIK lähtus asja lahendamisel Euroopa Inimõiguste Komisjoni varasemast praktikast, mille kohaselt on kohtukulud „maksed“ protokolli nr 1 artikli 1 mõistes ning selgitas, et kogu kõnealust artiklit tuleb tõlgendada selle 1. lauses väljendatud põhimõtte valguses (õigus omandit segamatult kasutada). Antud kohtuasjas leidis EIK, et liiga suured kohtukulud

³⁵ *Kreuz vs. Poola*, p 56-57.

³⁶ Vt nt *Weissman jt vs. Rumeenia*, p 42-44; *Kreuz vs. Poola*, p 66-67; EIK 17.07.2007 otsus asjas *Mehmet ja Suna Yiğit vs Türgi*, p 38-39; EIK 12.07.2007 otsus asjas *Stankov vs Bulgaaria*, p 67; EIK 26.07.2005 otsus asjas *Podbielski ja PPU Polpure vs Poola*, p 70; EIK 10.01.2006 otsus asjas *Teltronic-CATV vs Poola*, p 54; EIK 31.07.2007 otsus asjas *FC Mrebebi vs Georgia*, p 49 jj.

³⁷ *Kreuz vs Poola*, p 60; *Teltronic-CATV vs Poola*, p 61-62.

³⁸ EIK suurkoja 16.11.2010 otsus.

³⁹ Protokolli nr 1 artikkel 1 sätestab: „Igal füüsilisel ja juriidilisel isikul on õigus omandit segamatult kasutada. Kelleltki ei või võtta tema omandit muidu kui avalikes huvides ja seaduses ettenähtud tingimustel ning rahvusvahelise õiguse üldpõhimõtteid järgides. Eelnenud sätted ei piira siiski mingil viisil riigi õigust vajaduse korral kehtestada seadusi vara üldistes huvides kasutamise kontrollimiseks või maksude, maksete või trahvide tasumise tagamiseks.”

rikkusid üldiste huvide ja isiku põhiõiguste vahelise tasakaalu ning tegemist oli konventsiooni protokolli nr 1 artikli 1 rikkumisega (p 78-79).

EIK üldine seisukoht on, et riigis peab olema ka toimiv kohtulõivudest ja muudest õigusabi kuludest vabastamise süsteem. Lisaks kõrgetele riigilõivudele on ka muid võimalusi, kuidas õigusemõistmisele juurdepääsu õigust piiramata kohtusüsteemi töökoormust alandada, nt on võimalik soodustada kompromisside sõlmimist, lepitusmenetlusi jmt.

5. Riigilõivu kõrge määr kui õigusemõistmisele juurdepääsu takistus Eesti kohtupraktikas

Nagu nähtub eelnevast, on riigilõivude liiga kõrget määrat kui takistust õigusemõistmisele juurdepääsemisel alates 2009. aastast käsitletud mitmetes Riigikohtu lahendites. 2011. aasta alguses suurenes vastavate kohtuasjade arv oluliselt ja praeguseks on mitmed RLS ja TsMS sätted tunnistanud põhiseadusega vastuolus olevaks.

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 15. detsembri 2009. a. otsusega kohtuasjas nr 3-4-1-25-09⁴⁰ tunnistati tsiviilkohtumenetluse seadustiku § 131 lg 2 ja lg 3 (ulatuses, milles § 131 lg-s 3 on sätestatud viide § 131 lg-le 2) ning riigilõivuseaduse lisa 1 põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks osas, milles nähti ette kohustus tasuda hooneühistu üldkoosoleku otsuse tühistuse tunnustamise hagilt riigilõivu 75 000 krooni.⁴¹

Riigikohtu üldkogu otsusega 12. aprillist 2011 tsiviilasjas nr 3-2-1-62-10 (*Wipestrex versus Eesti Vabariik*) tunnistati, et riigilõivuseaduse (RT I 2006, 58, 439; 22.12.2010, 1) § 56 lg-d 1 ja 19 ning lisa 1 viimane lause (1. jaanuarist 2009 kuni 31. detsembrini 2010 kehtinud redaktsioonis) nende koostoimes olid vastuolus põhiseadusega osas, milles need nägid ette kohustuse tasuda tsiviilasjas hinnaga üle 10 000 000 krooni apellatsioonkaebuselt riigilõivu 3% tsiviilasja hinnast, kuid mitte rohkem kui 1 500 000 krooni. Samasuguse sisuga on ka Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 14. aprilli otsus kohtuasjas nr 3-4-1-1-11.

Eeltoodu põhjal tuleb nõustuda Riigikohtu üldkogu 12. aprilli 2011. a. otsuse punktis 14 väljendatud Riigikogu õiguskomisjoni seisukohaga, et tsiviilkohtumenetluses on vaja riigilõivumäärasid põhjalikult korrigeerida, ning et paljudel juhtudel võib tasumisele kuuluv lõivumäär olla oma suuruse tõttu ebaproportsionaalne piirang PS § 24 lg-s 5 ja § 15 lg-s 1 sätestatud põhiõiguste realiseerimisel.

6. Riigilõivude määrad ja lõivustamise põhimõtted EL liikmesriikides

Üheks allikaks, kus on analüüsitud riigilõivude suurust ja tasumise põhimõtteid (muu hulgas menetluskulude ettenähtavuse aspektist), on 2007. aastal Jean Albert'i juhitud töögrupi

⁴⁰ Tegemist oli Tallinna Ringkonnakohtu taotlusega tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks tsiviilkohtumenetluse seadustiku § 131 lg-d 2 ja 3 koosmõjus riigilõivuseaduse lisa 1 sättega, mis nägi ette kohustuse tasuda tsiviilasjalt hinnaga kuni 1 000 000 krooni 75 000 krooni riigilõivu.

⁴¹ Vaidlusalusel ajal kehtisid TsMS § 131 lg 2 ja 3 redaktsioonis, mille kohaselt juriidilise isiku organi otsuse (v.a. osaihing ja aktsiaselts) kehtetuks tunnustamise ja otsuse tühistuse tunnustamise hagi puhul oli hagi hind 1/10 juriidilise isiku netovarast viimase majandusaasta aruande järgi, kuid mitte madalam kui 25 000 krooni ja mitte kõrgem kui 1 000 000 krooni. Praegu on viidatud paragrahvi lg 3 tühistatud ja nimetatud ühingute puhul kehtib ühtne hagi hind 1595 eurot (ca 25 000 krooni).

koostatud uuring tsiviilkohtumenetluse kuludest ja nende läbipaistvusest Euroopa Liidu liikmesriikides.⁴² Alljärgnevalt peatutakse analüüsis ülevaatlikult mõningate liikmesriikide riigilõivumääradel ja lõivustamise põhimõtetel.

Soomes tasutakse riigilõiv pärast tsiviilasja menetluse lõppu (erandiks on abielulahutus). Lõivu suurus varieerub raporti kohaselt vahemikus 72-156 EUR-i. Lõivu konkreetne suurus oleneb sellest, millises menetlusetapis menetlus lõpeb (väikseim summa kuulub tasumisele näiteks juhul, kui menetlus lõpeb juba enne eelistungit). Samuti oleneb tasumisele kuuluv lõiv sellest, kas asja vaatab läbi üks või mitu kohtunikku. Vaidlusaluse summa suurusest riigilõivu määr ei sõltu.⁴³

Iirimaa jääb kohtusse pöördumisel tasutav riigilõiv vahemikku 9 eurot esimese astme kohtus (*District Court*) kuni 200 eurot ülemkohtus (*Supreme Court*), teatud toimingute eest tuleb tasuda eraldi, kuid need summad on marginaalsed. Hagihind on relevantne vaid selleks, et otsustada, millisest kohtuastmest menetlus algab.⁴⁴

Saksamaal arvutatakse riigilõivu suurust (üldiselt) hagihinna ja nn juhtumi tüübifaktori alusel – seadus sätestab riigilõivu määra, mis teatud suuruses nõudelt tasuda tuleb, vastav määr omakorda korrutatakse tüübifaktoriga (näiteks on erinevad faktorid perekonnaasjadel, töövaidlustel jne). Kui menetlus lõpeb varajases staadiumis, vähendatakse tasumisele kuuluvat summat. Enamasti tuleb riigilõiv tasuda ette, kuid näiteks töövaidlustes tasub riigilõivu menetluse lõppedes kaotajaks jäänud pool. Kehtib „kaotaja maksab“ põhimõte. Mõned näited riigilõivu nn algmäära suurusest:⁴⁵

Nõude suurus (EUR)	Riigilõiv (EUR)
300	25
2000	73
5000	121
10 000	196
16 000	242
30 000	340
50 000	456
110 000	856
200 000	1456

⁴² Albert, Jean. Study on the Transparency of Costs of Civil Judicial Proceedings in the European Union. Final report. 2007, Available: http://ec.europa.eu/civiljustice/publications/docs/costs_civil_proceedings/cost_proceedings_final_report_en.pdf.

⁴³ Nordmann, Eva. Country Report. Finland. – Albert, Jean. Study on the Transparency of Costs of Civil Judicial Proceedings in the European Union.. December 2007, p 19-20. Available: http://ec.europa.eu/civiljustice/publications/docs/costs_civil_proceedings/finland_en.pdf.

⁴⁴ Jennings, Melissa. Country Report. Ireland. – Albert, Jean. Study on the Transparency of Costs of Civil Judicial Proceedings in the European Union. December 2007 p 7-8. Available: http://ec.europa.eu/civiljustice/publications/docs/costs_civil_proceedings/ireland_en.pdf.

⁴⁵ Bonsau, Michael. Country Report. Germany. – Albert, Jean. Study on the Transparency of Costs of Civil Judicial Proceedings in the European Union. December 2007 p 20-21. Available: http://ec.europa.eu/civiljustice/publications/docs/costs_civil_proceedings/germany_en.pdf.

230 000	1606
350 000	2206
500 000	2956

Võrdlevates uuringutes on leitud, et Saksamaa lõivusid saab Euroopas pidada ühtedeks kõrgematest.⁴⁶

Rootsis on riigilõivud fikseeritud määraga ega sõltu üldjuhul tsiviilasja hinnast ega vaidluse laadist. Näiteks on nii perekonnaasjades (sh varalised vaidlused ja vaidlused laste hooldusõiguse üle), lepingutest tulenevates vaidlustes, omandivaidlustes kui ka töövaidlustes kohtusse pöördumiseks vaja tasuda 450 SEK-ile (ca 48 EUR) vastav riigilõiv. Veidi väiksem on riigilõiv sellistes (Eesti õiguse kontekstis) hagita menetluse asjades nagu lapsendamine, nime muutmise jmt (375 SEK ehk umbes 40 EUR). Edasikaebuselt täiendavat lõivu tasuda ei tule.⁴⁷

Austrias sõltub riigilõivu suurus hagihinnast. Mõned näited riigilõivumääradest esimeses astmes:⁴⁸

Nõude suurus (EUR)	Riigilõiv (EUR)
360	37
730	52
2180	87
3630	140
7270	257
36 340	607
72 670	1191
146 350	2384
290 690	4769
363 360	5962
üle 363 360	1,2% hagihinnast + 1661

⁴⁶ Hodges, Christopher; Vogenauer, Stefan; Tulibacka, Magdalena. Costs and Funding of Civil Litigation: A Comparative Study. University of Oxford. Legal Research Paper series. Paper No 55/2009. December 2009, p 13. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1511714>. Viidatud uuringu andmetel on maksimaalne võimalik riigilõiv Saksamaal märkimisväärne – üle 30 miljoni euro suuruselt nõudelt ca 274 000 eurot. Kuid see on Euroopas väga erandlik.

⁴⁷ Iverström, Fredrik. Country Report. Sweden. – Albert, Jean. Study on the Transparency of Costs of Civil Judicial Proceedings in the European Union. December 2007 p 19-21. Available: http://ec.europa.eu/civiljustice/publications/docs/costs_civil_proceedings/sweden_en.pdf.

⁴⁸ Spiegelfeld, Benedikt. Country Report. Austria. – Albert, Jean. Study on the Transparency of Costs of Civil Judicial Proceedings in the European Union. December 2007 p 23-24. Available: http://ec.europa.eu/civiljustice/publications/docs/costs_civil_proceedings/austria_en.pdf.

Apellatsiooniasutustes sõltuvad lõivumäärad vaidlusalusest summast ja jäävad üldiselt vahemikku 15 kuni 8768 EUR-i (kui vaidluse väärtus on üle 363 360 EUR-i, siis 1,8%+2443 EUR), kassatsiooniasutustes vahemikku 175 kuni 11 690 EUR-i (kui vaidluse väärtus on üle 363 360 EUR-i, siis 2,4%+3258 EUR-i).⁴⁹ Kulude jagamisel kehtib "kaotaja maksab" põhimõte.

Taanis sõltuvad riigilõivud üldjuhul nõude suurusest. Erandiks on nt abielulahutuse asjad, kus kehtivad fikseeritud lõivumäärad (66 EUR avalduse esitamise eest ja 100 istungimenetluse eest). Teatud menetluses on avalduse esitaja lõivu tasumisest vabastatud (nt elatise nõuded, hooldusõiguse nõuded jmt). Muudes asjades on põhimõtteks, et lõivu tuleb tasuda avalduse esitamiselt ja kui sellele järgneb asja arutamine istungimenetluses (st asja ei lahendata kirjalikult), siis tuleb riigilõivu tasuda ka istungimenetluse eest. Riigilõivumäär hagi esitamisel on 66 eurot + 1,2% nõudelt, mis ületab 6666 eurot, kusjuures lõivu maksimummäär on 10 000 eurot. Istungimenetluses on riigilõiv 100 eurot + 1,2% nõudelt, mis ületab 6666 eurot, kusjuures lõivu maksimummäär on 10 000 eurot.⁵⁰ Riigilõivu tuleb eraldi tasuda ka apellatsiooniasutustes ja ka seal arvutatakse tasutava lõivu suurust analoogselt, kuid miinimummäär on teises astmes 100 eurot ja ülemkohtus 1500 eurot, kusjuures ülemkohtus suurendatakse summat 50%. Erinev on ka see, et kui kaevatakse menetluslikes küsimustes, siis kehtivad teise astme kohtus ja ülemkohtus fikseeritud lõivumäärad (vastavalt 53 ja 73 eurot).⁵¹

Prantsusmaal riigilõivu kohtusse pöördumisel üldiselt tasuma ei pea, erandiks on äri vaidlused (*commercial cases*). Viimatinimetatud asjades varieeruvad lõivu suurused vahemikus ca 40-100 eurot. Summad on veidi, kuid mitte märkimisväärselt suuremad, kui menetlusosalisi on rohkem. Samasse suurusjärku jäävad ka kõrgema astme kohtus tasutavad riigilõivud.⁵²

Itaalias sõltuvad riigilõivumäärad nõude suurusest. Alljärgnevalt mõned näited:

Nõude suurus (EUR)	Riigilõiv (EUR)
kuni 1100	30
1100-5200	70
5200-26 000	170
26 000-52 000	340
52 000-260 000	500
260 000-520 000	800
üle 520 000	1100

⁴⁹ Samas, lk 24-25. Justiitsministeeriumile saadetud Austria kohtukulude seaduse (*Gerichtskostenengesetz*) praegu kehtiva redaktsiooni väljavõttest nähtub, et lõivud on võrreldes 2007. aastaga veidi, kuid mitte märkimisväärselt suurenenud (näiteks on lõivu maksimummäär praegu 1,2% hagi hinnast, millele lisandub 2100 eurot).

⁵⁰ Gjørtler, Peter. Country Report. Denmark. – Albert, Jean. Study on the Transparency of Costs of Civil Judicial Proceedings in the European Union. December 2007 p 16-17. Available: http://ec.europa.eu/civiljustice/publications/docs/costs_civil_proceedings/denmark_en.pdf.

⁵¹ Samas, lk 18.

⁵² Tinel, Isabelle. Country Report. France. – Albert, Jean. Study on the Transparency of Costs of Civil Judicial Proceedings in the European Union. December 2007 p 30, 33-35. Available: http://ec.europa.eu/civiljustice/publications/docs/costs_civil_proceedings/france_en.pdf.

Samamoodi arvutatavad summad kuuluvad tasumisele ka apellatsiooniasutustes.⁵³

Ühendkuningriigis kehtivad käesoleval ajal alljärgnevad lõivumäärad⁵⁴

Rahalised nõuded

Nõude suurus EUR	Riigilõiv EUR	MCOL – rahalised nõuded elektroonses menetluses (EUR)
338	34	28
564	51	39
1128	73	68
3384	96	90
5641	122	113
16 922	254	237
56 408	406	384
338 448	1523	-
üle 338 448	1726	-

Mitterahalised nõuded

Kohus	Riigilõiv (EUR)
High Court (kõrgem kohus)	451
County Court (maakohus)	169
PCOL (omandit puudutavad nõuded elektroonses menetluses)	113

Lisaks tuleb tasuda eraldi summad ka eelmenetluse (*Pre-Trial Checklist*) ja istungimenetluse eest (*Hearing fees*).

Väiksemate nõuete menetlus (*Small Claim Track*)

Nõude suurus (EUR)	Istungi tasu (<i>Hearing Fee</i>) (EUR)
338	28
564	56
1128	85
1692	113
3384	169
üle 3384	338

⁵³ Raffaelli, Enrico Adriano. Country Report. Italy. – Albert, Jean. Study on the Transparency of Costs of Civil Judicial Proceedings in the European Union. December 2007 p 28-32. Available: http://ec.europa.eu/civiljustice/publications/docs/costs_civil_proceedings/italy_en.pdf.

⁵⁴ Teave kehtivate riigilõivumäärade kohta on avaldatud Ühendkuningriigi kohtuhaldusega tegeleva institutsiooni kodulehel. Vt: Her Majesty's Court Service. Civil and Family Court fees. From July 2009. Available: http://www.lawcostingltd.co.uk/images/ex50_web_0709.pdf.

	Eelmenetlus (<i>Pre-Trial Checklist</i>) (EUR)	Istungi tasu (<i>Hearing Fee</i>) (EUR)
Kiirmenetlus <i>Fast Track Claim</i>	113	564
Keerulisemad ja suuremate nõuetega asjad <i>Multi Track Claim</i>	113	1128

Eestis olid 2007. aastal riigilõivud alljärgnevad:

Nõude suurus (EUR)	Riigilõiv (EUR)
kuni 320	16
639	48
1278	80
3196	176
6391	336
12 782	655
51 129	2029
370 688	7398
511 293	8804
639 116	10 082

Tsiviilasja hinna puhul üle 734 984 euro oli riigilõivu täismäär 1,5 protsenti tsiviilasja hinnast, kuid mitte rohkem kui 47 934 eurot.

Alates 2009. aastast on riigilõivud Eestis alljärgnevad:⁵⁵

Nõude suurus (EUR)	Riigilõiv (EUR)
320	64
639	127
1278	256
3196	479
6391	639
12 782	1278
51 129	4154
383 469	14 060

⁵⁵ Siinkohal ei ole ära toodud tervet tabelit, vaid valikuliselt mõned võimalikud nõude suurused ja neile vastavad lõivumäärad.

511 293	16 617
639 116	19 173

Tsiviilasja hinna puhul üle 639 116 euro on riigilõivu täismäär 3 protsenti tsiviilasja hinnast, kuid mitte rohkem kui 95 867 eurot

Eelnevast nähtub, et juba 2007. aastal olid riigilõivud Eestis kõrged ja võrreldavad lõivumääradega nendes riikides, mille lõivude taset peetakse üldiselt kõrgeks (Austria, Saksamaa). Käesoleval ajal paistavad Eesti tsiviilkohtumenetluse riigilõivud lisaks üldisele kõrgele tasemele silma ka sellega, et kusagil mujal ei ole riigilõivu maksimaalne suurus nii kõrge.⁵⁶ Mõistlikku ja kaalukat põhjendust Euroopa mastaabis erakordsete riigilõivude kehtestamiseks seadusandja esile toonud ei ole.

Lisaks eelnevale on riigilõivu suuruse võrdlusandmed tuletatavad Maailmapanga raportist *Doing Business* 2011. Raporti üheks koostisosaks on lepingute täitmise (*enforcement of contracts*) tagamise hindamine.⁵⁷ Üheks lepinguliste kohustuste täitmise indikaatoriks on ka kohtusse juurdepääs ja sellega seotud riigilõivu suurus. Ka Riigikohtu üldkogu 12. aprilli 2011. a. otsuse (tsiviilasi nr 3-2-1-62-11) punktis 48.3 on kõnealustele andmetele viidates märgitud, et Eestis on vähemalt rahaliste nõuete puhul Euroopa Liidu riikidest proportsionaalselt kõrgeimad kohtukulud, sh lõivud, moodustades *ca* 12,3% nõudest, võrrelduna nt Prantsusmaa 2,7, Soome 3,06, Leedu 6 või Läti 6,4%-ga nõudest.⁵⁸

Kas riigilõivu määrad ja tasumise põhimõtted on õiglased?

Suhtumine sellesse, kas riigilõivud ja lõivustamise põhimõtted on õiglased või mitte, on liikmesriigiti erinev. Saksamaa ja Austria raportites näiteks leitakse, et nii kulude kandmise kui ka lõivude määramise põhimõtted on üldiselt õiglased, Taani raportis seevastu märgitakse, et vaidluseseme väärtusel põhinevad lõivud ei pruugi olla õiglased, kuna alati ei kajasta vaidluse väärtus asja menetlusele kuluva ressursi mahtu. Samuti on Taani raportis märgitud, et Taani riigilõivude suhteliselt kõrge tase võib tekitada menetlusosalistes finantsstressi ja jätta mulje lõivude teatavast ebaõiglusest.⁵⁹ Itaalia raportis leitakse, et riigilõivude märkimisväärne tõstmine viimasel ajal on tekitanud ohtu, et need on muutunud ebaõiglaseks, eriti kui arvestada, et lõivude tõstmisega ei kaasnenud kohtusüsteemi efektiivsuse tõusu, tegemist oli lihtsalt riigieelarvesse täiendavate vahendite laekumist kindlustava abinõuga.⁶⁰

⁵⁶ Erandiks on Saksamaa.

⁵⁷ Maailmapanga raport *Doing Business* 2011, riikide raportite põhjal; <http://www.doingbusiness.org/>.

⁵⁸ Võrreldavad arvud on tuletatud nn hüpoteetilisest tsiviilasjast, milleks oli lepingu täitmata jätmisest tulenev tavaline võlanõue suurusega 200% kogurahvatulust ühe elaniku kohta.

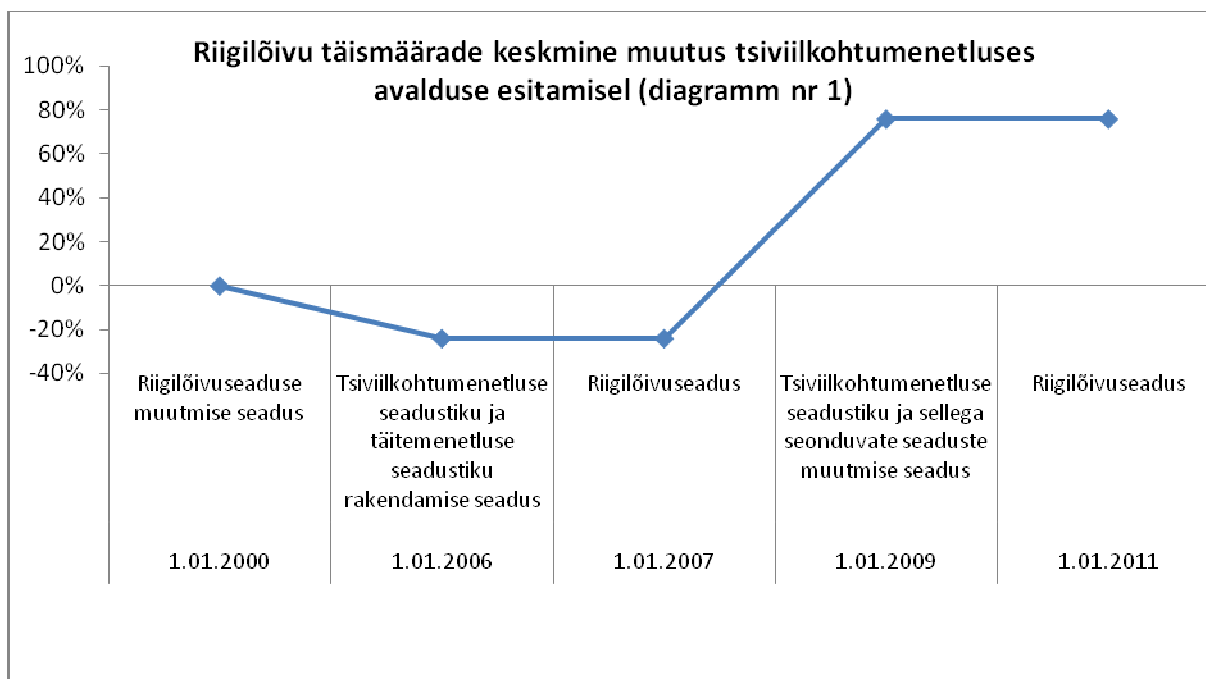
⁵⁹ Gjørter, Peter. Country Report. Denmark. – Albert, Jean. Study on the Transparency of Costs of Civil Judicial Proceedings in the European Union. December 2007 p 15. Available: http://ec.europa.eu/civiljustice/publications/docs/costs_civil_proceedings/denmark_en.pdf.

⁶⁰ Raffaelli, Enrico Adriano. Country Report. Italy. – Albert, Jean. Study on the Transparency of Costs of Civil Judicial Proceedings in the European Union. December 2007 p 22. Available: http://ec.europa.eu/civiljustice/publications/docs/costs_civil_proceedings/italy_en.pdf.

Riigilõivude ebaõiglaselt kõrge tase on kohtupraktikas päevakorral ka Eestis. Muu hulgas näitab ka õiguskantsleri tegevus, et neid juhtumeid, kus on alust kahelda riigilõivude proportsionaalsuses, on rohkem kui neid kohtusse jõuab.⁶¹

7. RLS muudatuste trendid Eestis alates 2002-2011.

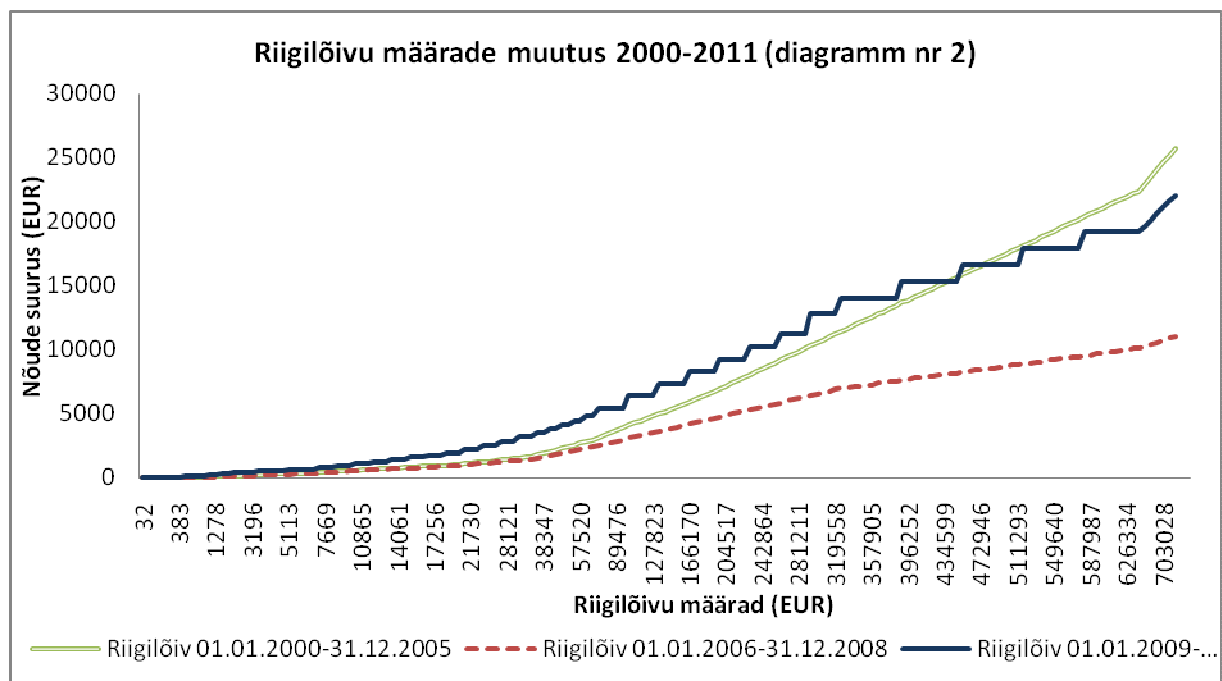
Riigilõivu määrasid avalduse esitamisel tsiviilkohtumenetluses on muudetud viimase 10 aasta jooksul päris mitmel korral. Diagrammis nr 1 on välja toodud, milliste seadustega seda on tehtud ning milline on olnud keskmine riigilõivu määrade muutus protsentides alates 1. jaanuarist 2000. a (mis on võetud ka nullpunktiks) kuni tänaseni.



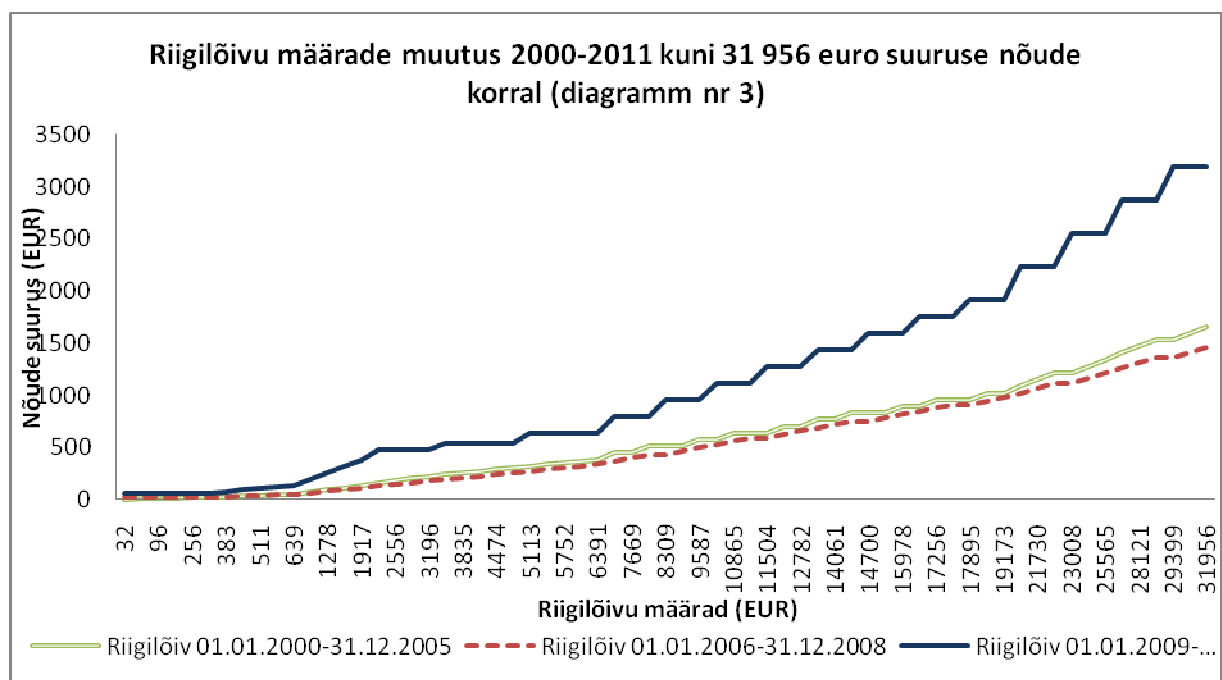
Nagu võib diagrammist näha, on hetkel kehtivad keskmised riigilõivu määrad võrreldes 2000. aastaga märkimisväärselt kõrgemad.

Diagrammis nr 2 on aga välja toodud riigilõivu määrade muutused nõude suurusest lähtuvalt alates 1. jaanuarist 2001. Kõik summad on toodud eurodes. Diagrammist võib näha, kui suures ulatuses on riigilõivu määrasid suurendatud 1. jaanuarist 2009. a võrreldes perioodiga 1.01.2006-31.12.2008.

⁶¹ Ühe näitena võib tuua olukorra, kus õiguskantsleri poole pöördus avaldaja, kes esitas kohtule taotluse saamata jäänud töötasu väljanõudmiseks. Kohus rahuldaski. Kohtuotsus läks sundtäitmisele täiemenetluse kaudu, kus selgus, et tööandjal puudub vara. Edasi soovis avaldaja algetada saamatajäänud töötasu saamiseks tööandja pankrotimenetluse. Avalduse esitamiseks tuli vastavalt RLS § 56 lg 7 punktile 2 tasuda riigilõiv 6000 krooni. Avaldaja taotles menetlusabi, mille andmisest kohus keeldus. Avaldaja leidis, et riigilõiv on liiga kõrge ning TsMS § 182 lg 2 p-s 2 sisalduv piirang menetlusabi saamiseks väär, kuna ei arvestata kõiki selliseid väljaminekuid, mida inimesed igapäevaselt vältimatult teevad (Vt õiguskantsleri 15. juuli 2010. a. kiri nr 6-1/101159/1004142 ja sotsiaalministri (justiitsministri ülesannetes) 10. oktoobri 2010. a. kiri nr 10.1-6/10395).



Diagrammis nr 3 on eraldi välja toodud riigilõivu määrad kuni 31 956 euro (500 000 krooni) suuruse nõude korral. Siin on võimalik väga selgelt näha, kui oluliselt on väiksemate nõuete riigilõivu määrasid tõstetud 1. jaanuaril 2009. a jõustunud tsiviilkohtumenetluse seadustiku ja sellega seonduvate seaduste muutmise seadusega.



Diagrammidest nähtuvad küll riigilõivu määrade muutmist kajastuvad arvud, kuid lõivude tõstmise sisulisi põhjendusi tuleks uurida seaduseelnõude seletuskirjadest ning eelnõu menetlemisest Riigikogus.

1. 1. jaanuaril 1998. a jõustunud riigilõivuseadust muudeti **1. jaanuaril 2000. a** jõustunud riigilõivuseaduse muutmise seadusega, millega muudeti oluliselt riigilõivu määrade arvestamist. Ka nimetatud seaduse eelnõu seletuskirjas on märgitud, et: „[---] riigilõivu määrad hagiavalduse esitamisel on muudetud arusaadavamaks ja selgemaks, täiendades seaduse lisa hagiavalduse esitamisel võetava riigilõivu määrade osas. [---]“⁶² Seaduseelnõu esimesel lugemisel ütles Siim Kallas: [---] riigilõivu eesmärk on riigi tehtava toimingute kulutuste hüvitamine toimingust huvitatud isiku poolt. Lõivumäärade puhul on üldjuhul järgitud kahte printsiipi – lõiv peab katma toimingute kulud ning lõivu suurus sõltub toimingute eesmärgist ja tähendusest taotleja jaoks. [---]“⁶³ Samas tõstatasid mõned Riigikogu liikmed juba siis küsimuse riigilõivu määrade üleliigsest suurusest ning ka sellest, kas see on vastavuses riigilõivu olemusega.⁶⁴
2. Järgnevalt muudeti riigilõivu määrasid **1. jaanuaril 2006. a** jõustunud tsiviilkohtumenetluse seadustiku ja täitemenetluse seadustiku rakendamise seadusega. Eelnõu seletuskirjas on märgitud riigilõivu määrade peamised muudatused:
 - Erinevate väikeste hagihindade (hagi hind kuni 5000 krooni) eristamisest riigilõivu seisukohalt loobuti menetluse lihtsustamise huvides; hagilt hinnaga kuni 5000 krooni kehtestati riigilõiv 250 krooni. Riigilõivu tõstmise põhjuseks oli ka seisukoht, et väga väikese hagi hinnaga tsiviilasjades ei ole menetluskulude, senise riigilõivu ja kodaniku õigustatud huvi vahekord enam proportsionaalne.
 - Teisest küljest leiti, et ka väga suurte hagi hindade puhul ei olnud kehtiv riigilõiv proportsionaalne. Eelnõu koostajad leidsid, et riigilõivu täismääral peab olema ülempiir, mis on proportsionaalne hagi hinnaga, keskmise kohtukulu ning suurimate võimalike riigi poolt selle asja läbivaatamiseks tehtavate kulutustega. Eelnõu koostajate arvates ei olnud 0,75 miljonist kroonist suurem riigilõiv (riigi kulud ühe väga suure hagi hinnaga asja läbivaatamiseks) enam põhjendatud.
 - Alates hagi hinnast 4000 krooni oli riigilõiv eelnõu kohaselt väiksem kui varasema seaduse järgi.

⁶² Vt Riigilõivuseaduse muutmise seaduse eelnõu 202 SE seletuskiri. Arvutivõrgus: http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain&content_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=992780001

⁶³ Vt S. Kallas. IX Riigikogu stenogramm, 27.10.1999, kell 13.00 Riigilõivuseaduse muutmise seaduse eelnõu (202 SE) esimene lugemine. Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/?op=steno&stcommand=stenogramm&date=941018400#pk2000006092>

⁶⁴ Vrdl T. Toomsalu. IX Riigikogu stenogramm, 27.10.1999, kell 13.00 Riigilõivuseaduse muutmise seaduse eelnõu (202 SE) esimene lugemine: [---] *Vaadeldes põhjalikumalt neidsamu määrasid, näeme, et need on tõesti selgemaks muutunud, nad on keskel läbi kaks korda suuremaks läinud. Ja kui vaadata nüüd meie poolt täna juba käsitletud 2000. aasta riigieelarve eelnõu, siis näeme, et parasjagu on riigitulud riigilõivudest kasvanud 51,5%. Ma tahaksin küsida teie käest, kas nüüd siis peale selle selguse ja arusaadavuse, et kodanik peab maksma poole rohkem riigilõivu, kui ta tahab asju ajada, hakkavad need kulud nagu kord ja kohus katma riigi poolt teostatavate toimingutega seotud kulutusi? Ja juhul kui nad neid ületavad, siis mil määral on see vastavuses riigilõivu olemusega?* [---] Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/?op=steno&stcommand=stenogramm&date=941018400#pk2000006092>

Kuna uue tsiviilkohtumenetluse seadustiku kohaselt ei olnud riigilõivu seisukohalt enam hinnata hagisid ja hinnata hagide keskmine riigilõiv tõusis ca 100-lt kroonilt ca 750-le kroonile (v.a. registriasjad), ei vähenenud riigilõivu üldine laekumine.⁶⁵

Ka K-M. Vaher on eelnõu esimesel lugemisel märkinud, et eelnõuga on korrigeeritud riigilõivude määrasid, tõstes minimaalset riigilõivu väikeste hagihindade korral ja langetades määrasid suurte hagihindade korral. Eesmärk oli muuta riigilõivud rohkem vastavaks riigi tegelikele kohtuasja läbivaatamise kulutustele.⁶⁶ Sellele leidis ka mitmeid vastaseid, kuna leiti, et väiksema hinnaga hagide riigilõivude määrade tõstmine ei ole vastuvõetav.⁶⁷

3. Eelpool nimetatud aktis sätestatud riigilõivud jäid samaks ka uue riigilõivuseaduse jõustumisega **1. jaanuaril 2007**. A. Sõerd ütles eelnõu esimesele lugemisel, et „*---* erinevalt kehtivast seadusest on eelnõus selgelt sätestatud, et riigilõiv on tasu toiminguga eest, mis peaks katma toiminguga tegemisega kaasnevad otsesed ja põhjendatud kaudsed kulud ehk üldnormina kehtestatakse lõiv kuluprintsiibist lähtudes *---*“.⁶⁸
4. Riigilõivu määrade keskmine suurus tõusis oluliselt **1. jaanuaril 2009**. a jõustunud tsiviilkohtumenetluse seadustiku ja sellega seonduvate seaduste muutmise seadusega. Märkimisväärne on see, et eelnõu algtekstis riigilõivu määrade muutmist nimetatud ei olnud. Alles esimese ja teise lugemise vahel kirjutati eelnõusse riigilõivu määrade suurendamine sisse. Seetõttu ei ole ka seletuskirjas riigilõivu määrade muutmist põhjendatud. Eelnõu teisel lugemisel märkis A. Seppik: *---* *esimese ja teise lugemise vahelisel ajal esitas Justiitsministeerium üllatusena komisjonile lisaks terve rea muudatusettepanekuid riigilõivuseaduse muutmiseks. Põhimõtteliselt tahetakse suurendada riigilõive tsiviilkohtumenetluses ja halduskohtumenetluses keskmiselt kaks kuni viis korda. Seda põhjendati ebamõistlikult väikeste riigilõivumääradega ning vajadusega muuta tsiviilkohtumenetlus n-ö kulupõhiseks. Samuti tõi justiitsminister Rein Lang põhjenduse, et riigilõivude suurendamine halduskohtumenetluses väldib liigseid ja pahatahtlikke kaebusi. ---* Komisjon, nagu ma ütlesin, ei nõustunud justiitsministri pakutud halduskohtusse pöördumise riigilõivu kuuekordse tõstmisega, mis tuli meile suure üllatusena ja ootamatult. Kompromissina nõustus komisjon vaid selle kolmekordse tõstmisega. Komisjoni istungil nenditi ka, et riigilõivude

⁶⁵ Vt tsiviilkohtumenetluse seadustiku ja täitemenetluse seadustiku rakendamise seaduse eelnõu 273 SE seletuskiri. Arvutivõrgus:
http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain&content_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=040570007.

⁶⁶ Vt K-M. Vaher. X Riigikogu stenogramm, 05.05.2004, kell 13.00 Tsiviilkohtumenetluse seadustiku ja täitemenetluse seadustiku rakendamise seaduse eelnõu (273 SE) esimene lugemine. Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/?op=steno&stcommand=stenogramm&date=1083751200#pk2000010885>.

⁶⁷ Vt K. Pärnits. X Riigikogu stenogramm, 05.05.2004, kell 13.00 Tsiviilkohtumenetluse seadustiku ja täitemenetluse seadustiku rakendamise seaduse eelnõu (273 SE) esimene lugemine: *---* *Kõigepealt see, mida minister juba ütles, et riigilõiv tõuseb ja tõuseb hinnata hagide puhul ning väiksema hinnaga hagide puhul tõepoolest 1000 kroonile. Mis sellest järeldada võib? See on inimeste jaoks suur raha. Et kui sul on väike nõue, siis ära kohtusse otsi, see pole sinu koht, kui sul miljonilisi nõudeid pole. Kas me peame sellest järeldama seda?* *---*. Arvutivõrgus:
<http://www.riigikogu.ee/?op=steno&stcommand=stenogramm&date=1083751200#pk2000010885>.

⁶⁸ Vt A. Sõerd. X Riigikogu stenogramm, 08.11.2006, kell 13.00 Riigilõivuseaduse eelnõu (1011 SE) esimene lugemine. Arvutivõrgus:
<http://www.riigikogu.ee/?op=steno&stcommand=stenogramm&date=1162983600#pk2000013435>

*suurendamine on vajalik riigieelarvesse täiendavate tulude saamiseks. Komisjonile olid halduskohtumenetluse ja riigilõivude tõstmise kohta oma seisukohad esitanud terve hulk kohtunikke ja ka Eesti Kohtunike Ühing, kes ei pidanud seda otstarbekaks ja kahtlesid, kas kuuekordne tõstmine vastaks põhiseadusele. [---]*⁶⁹

Mitmed Riigikogu saadikud olid riigilõivu määrade muutmise vastu. Näiteks märkis K. Laanet järgmist: [---] *Saame aru, et valitsuse eesmärk on muuta riigilõivuseaduse muutmisega tsiviilkohtumenetlus kulupõhiseks. Kohtumenetluse kulud peavad kandma kohtuliku kaitse soovijad. Kuna aga kohtuprotsesside keerukus ja pikkus on erinev, siis ei ole loogiline siduda kohtukulude katmist riigilõivudega. Põhiseaduse § 15 sätestab õiguse pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse. See, et kohtusse pöördumisel riigilõivud kordades kasvavad, seab praeguses majandusolukorras kodanike põhiseaduslikud õigused otseselt ohtu. Üks eelnõu algatajate argument oli, et tuleks piirata pahatahtlike kohtusse pöördujate arvu. Just põhiseaduslike õiguste kaitse seisukohalt on see vägagi küsitav. [---]*⁷⁰

5. Järgnevalt muudeti riigilõivusid ka riigilõivuseadusega **1. jaanuaril 2011. a**, kuid see oli seotud juba kroonilt eurole üleminekuga, mil lõivud lihtsalt teisendati Eesti kroonidest eurodesse. Eelnõu seletuskirjas nenditi: [---] *lõivustamise põhimõtete kohaselt peab riigilõivumäär katma toimingute tegemisega seotud otsesed ja kaudsed kulud, mistõttu ei tohi ümberarvestamise tõttu väheneda riigilõivu määr alla kulude katmise piiri* [---]⁷¹

Kokkuvõtvalt võib öelda, et riigilõivu määrade muutmisel on alati rõhutatud, et riigilõivu eesmärk on riigi tehtava toimingute kulutuste hüvitamine toimingust huvitatud isiku poolt ja et isiku poolt makstav riigilõiv peab katma riigi poolt menetlusele tehtavad kulutused. Kuid see ei saa see olla ainus tegur, mis mõjutab riigilõivu määrasid. Samuti ei ole eelnõude seletuskirjades ega menetlemisel Riigikogus reaalselt välja toodud arutusi, mis näitaksid seda, et riigilõiv tõesti kataks toimingute tegemisele tehtavad kulud. See näitab, et riigilõivude tõstmist eesmärgil, et lõiv peab katma riigi poolt tehtavad kulutused, ei ole tegelikult piisavalt motiveeritud.

Ka ei ole seletuskirjades analüüsitud, kas muudetavad riigilõivu määrad on vastavuses põhiseadusega. Vaid üksikud Riigikogu liikmed on esitanud küsimuse, kas niivõrd kõrged riigilõivud tagavad isiku kohtusse pöördumise õiguse.

8. Menetlusabi kui võimalik leevendus kõrgetele riigilõivudele

Õigusemõistmisele juurdepääs ei seonu mitte ainult riigilõivu määrade üldise tasemega, samavõrd on oluline küsimus riigilõivu tasumiseks ebapiisavaid vahendeid omavatele isikutele menetlusabi andmisest. Olukorras, kus isikul ei ole konkreetselt tema jaoks liiga

⁶⁹ Vt A. Seppik. XI Riigikogu stenogramm, 03.12.2008, kell 16.07 [Tsiiviilkohtumenetluse seadustiku ja sellega seotud seaduste muutmise seaduse eelnõu \(194 SE\) teine lugemine](http://www.riigikogu.ee/?op=steno&stcommand=stenogramm&date=1228298700#pk3204). Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/?op=steno&stcommand=stenogramm&date=1228298700#pk3204>.

⁷⁰ Vt K. Laanet. XI Riigikogu stenogramm, 10.12.2008, kell 14.09 [Tsiiviilkohtumenetluse seadustiku ja sellega seotud seaduste muutmise seaduse eelnõu \(194 SE\) kolmas lugemine](http://www.riigikogu.ee/?op=steno&stcommand=stenogramm&date=1228903500). Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/?op=steno&stcommand=stenogramm&date=1228903500>.

⁷¹ Vt Riigilõivuseaduse eelnõu 721 SE III seletuskiri. Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems&emshelp=true&eid=968536&u=20110404145744>.

kõrge riigilõivu tõttu võimalik pöörduda kohtusse, peab talle olema tagatud võimalus saada menetlusabi. TsMS-i mõtte kohaselt on menetlusabi andmine ette nähtud eelkõige füüsilistele isikutele, kelle elukoht on menetlusabi andmise avalduse esitamise ajal Eesti Vabariigis või mõnes muus Euroopa Liidu liikmesriigis või kes on Eesti Vabariigi või mõne muu Euroopa Liidu liikmesriigi kodanik. Piirangud füüsilisele isikule menetlusabi andmiseks on sätestatud TsMS § 182 lg-tes 2–3. TsMS §-s 183 on sätestatud eeldused juriidilisele isikule ja pankrotivõlgnikule menetlusabi andmiseks.⁷²

Eestis praegu kehtiv menetlusabi süsteem lähtub eeldusest, et enamik isikuid, kes soovivad oma õiguste kaitseks pöörduda kohtu poole, on võimelised tasuma riigilõivu. Menetlusabi andmine peaks sellisel juhul olema erandlik ja kaalutud – sellest põhimõttest lähtuvad ka menetlusabi taotlemist reguleerivad normid. Muu hulgas eeldab menetlusabi andmine taotleja majandusliku seisundi põhjalikku hindamist. Näiteks ei anta menetlusabi, kui isik võiks kulud tasuda olemasoleva ja suurema raskuseta realiseeritava vara arvelt (TsMS § 182 lg 2 p 2). Samuti sätestas TsMS § 182 lg 2 p 3 kuni selle põhiseaduse vastaseks tunnistamiseni, et menetlusabi ei anta, kui menetlus on seotud isiku majandus- või kutsetegevusega. TsMS § 183 lg 1 kohaselt oli kuni sätte põhiseaduse vastaseks tunnistamiseni piiratud ka juriidilise isiku võimalus saada menetlusabi.⁷³

Kui arvestada üheaegselt nii inimeste elatustaset ja juriidiliste isikute majanduslikku olukorda majanduslanguse tingimustes kui ka riigilõivude väga kõrget taset, siis on lihtne teha järeldus, et keskmiste ja suuremate nõuete puhul on olukord, kus isikul puudub ülearune ja kiiresti realiseeritav vara, äärmiselt tõenäoline ja iga selline vaidlus algab menetlusabi taotlusega. Eesti kohtupraktika näitab, et koostoimes kõrgete riigilõivudega on probleemne ka kehtiv menetlusabi andmise reeglistik.

Olukorras, kus riigilõivu tasumine on isikule väga koormav, ei pruugi ka menetlusabi andmine isiku üldist olukorda alati kergendada. Siinjuures võib välja tuua olukorra, kus isik saab küll menetlusabi, kuid peab riigilõivu tasuma osamaksetena pika aja jooksul. Näiteks Tallinna Ringkonnakohtu 13. oktoobri 2009. a määruses tsiviilasjas nr 2-08-83205 on analüüsitud olukorda, kus maakohus määras 111 000 krooni suuruse riigilõivu tasumise 500-kroonistes osades ning sellisel juhul oleks isikul tulnud riigilõivu tasuda 18 ja poole aasta jooksul. Ringkonnakohus leidis antud asjas siiski, et põhjendamatu on menetlusabi anda selliselt, et isik peab riigilõivu tasuma üle 18 aasta.

Üheks probleemiks on ka see, kui isik peab näiteks ühisvara jagamise nõudes tasuma riigilõivu (hoolimata menetlusabist) nii suures ulatuses, et võib olla sunnitud vaidlusaluse vara üldse maha müüma. Isikut riigilõivust täielikult vabastada ei saa, kuna tal on siiski olemas vara ühisvara näol. Näiteks tsiviilasjas nr 2-09-37530 esitas hageja ühisvara jagamise nõudes menetlusabi taotluse ja palus ennast riigilõivust vabastada. Harju Maakohus määras,⁷⁴ et isik vabastatakse 200 000 krooni tasumisest, kuid ta peab tasuma 100 000 krooni osamaksetena, esimesel kuul 30 000 krooni ja edaspidi 3000 krooni kuus kuni riigilõivu

⁷² Lillsaar, Maarja. Menetlusabi andmine tsiviilkohtumenetluses. Kohtupraktika analüüs. Tartu, 2010, lk 4. Arvutivõrgus: http://www.riigikohus.ee/vfs/1033/Menetlusabi_tsiviilkohtumenetluses.pdf.

⁷³ TsMS § 183 lg 1 sätestas: Juriidilistest isikutest võib menetlusabi oma eesmärkide saavutamiseks taotleda üksnes tulumaksusoodustusega mittetulundusühingute ja sihtasutuste nimekirja kantud või sellega võrdsustatud mittetulundusühing või sihtasutus, mille asukoht on Eestis või mõnes muus Euroopa Liidu liikmesriigis, kui taotleja põhistab, et ta taotleb menetlusabi keskkonnakaitse või tarbijakaitse valdkonnas või muud ülekaalukat avalikku huvi arvestades paljude inimeste seadusega kaitstud õiguste võimaliku kahjustamise vältimiseks ja ta ei suuda eeldatavasti menetsluskulusid oma vara arvel katta või suudab neid tasuda üksnes osaliselt või osamaksetena.

⁷⁴ Harju Maakohtu 17. detsembri 2009. a määrus.

täieliku tasumiseni. Kokkuvõttes pidi isik riigilõivu tasuma kahe aasta jooksul, mis on samuti küllalt pikk aeg.

Kohtupraktika analüüsist nähtub, et menetlusabi taotlusi riigilõivust vabastamiseks esitavad sageli inimesed, kellel on püsiv kuusissetulek. Näiteks tsiviilasjas nr 2-09-50339 taotles menetlusabi isik, kelle netopalk oli 6200 krooni ning ta soovis 5000 krooni suurusest riigilõivust vabastamist.⁷⁵ Tsiviilasjas nr 2-09-54413 taotles menetlusabi isik, kelle netopalk ühes kuus oli 8000 krooni⁷⁶ ja kes soovis 5000 krooni suurusest riigilõivust vabastamist. Mõlemas asjas leidis kohus, et isik peab riigilõivu tasuma 500-krooniste osamaksetena. Eelnevast nähtub, et riigilõivu tasumise määramine osamaksetena on levinud, menetlusabi taotluste lahendamine on muutunud üheks kohtu põhiülesandeks ja kohtumenetluse paratamatuks osaks. Kohtunike (ja eriti väiksemate kohtumajade kohtunike) kinnitusel on menetlusabi andmise otsustamine sisuliselt kujunenud eraldi menetlusstaadiumiks. Kuna menetlusabi taotlusi esitatakse väga palju, siis on see üheks kohtute ülekoormuse põhjustajaks – tegeledes massiliselt menetlusabi andmise otsustamisega väheneb kohtute võimalus tegeleda sisulise õigusemõistmisega. Kokkuvõttes põhjustab see menetlusaegade pikenemist.

Kohtupraktikas on mitmel korral kerkinud ka küsimus juriidilisele isikule menetlusabi andmisest. Kui juriidiline isik ei vasta TsMS § 183 lg-s 1 toodud nõuetele, siis ei ole kohtud juriidiliste isikute menetlusabi taotlusi rahuldanud. Näiteks Tallinna Ringkonnakohtu menetluses olnud tsiviilasjas nr 2-09-21709 taotles menetlusabi riigilõivu tasumiseks korteriühistu. Kohus leidis 9. novembri 2009. a määruses, et korteriühistu juba olemuslikult ei tegutse avalikes huvides ega vasta juba ainuüksi sellest tulenevalt taolise ühingu tunnustele ning seetõttu ühistu menetlusabi ei saa.

Kohtupraktikas on esinenud ka mitmeid juhtumeid, kus äriühing on taotlenud menetlusabi, et tasuda riigilõivu osamaksetena. Kohtud on varasemalt sellistel juhtudel keeldunud menetlusabi andmisest. Üheks selliseks näiteks oli Harju Maakohtu 8. oktoobri 2009. a määrus tsiviilasjas nr 2-09-30088, kus kohus leidis, et menetlusabi taotluse esitanud osahing ei vasta TsMS § 183 lg-tes 1 ja 2 sätestatud tingimustele menetlusabi saamiseks.

12. aprilli 2011. a otsusega asjas nr 3-2-1-62-10 **tunnistas Riigikohtu üldkogu TsMS § 183 lg 1 esimese lause põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks osas, milles see välistab menetlusabi andmise tsiviilkohtumenetluses apellatsioonkaebuselt riigilõivu tasumisest täielikult või osaliselt vabastamiseks sättes nimetatud kriteeriumitele mittevastavale Eesti eraõiguslikule juriidilisele isikule.** Otsuse punktis 57.3. on märgitud, et äriühingu normaalne toimimine ja majandustegevus on moonutatud, kui oma õiguste kaitsmiseks kohtus tuleb enne vaidluse sisulist arutamist müüa ulatuslikult vara, võtta suures ulatuses laenu või riskida majandusraskustesse sattumisega.

14. aprilli 2011 otsusega tsiviilasjas nr 3-2-1-60-10 **tunnistas Riigikohtu üldkogu ka TsMS § 182 lõike 2 punkt 3 põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks osas, milles see välistab apellatsioonkaebuselt riigilõivu tasumisest täielikult või osaliselt vabastamiseks menetlusabi andmise füüsilisele isikule, kui menetlus on seotud taotleja majandus- või kutsetegevusega ega puuduta tema majandus- või kutsetegevusega mitteseotud õigusi.**

Ka kohtuasjas nr 3-4-1-19-10 käsitles Riigikohus õigusemõistmisele juurdepääsu teemat just menetlusabi aspektist.⁷⁷ Nimetatud asjas leidis Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium 31. märtsi 2011. a. otsuses siiski, et TsMS § 181 lõike 3¹ kehtetuks tunnistamine

⁷⁵ Harju Maakohtu 12. oktoobri 2009. a määrus.

⁷⁶ Harju Maakohtu 26. oktoobri 2009. a määrus.

⁷⁷ Menetluse aluseks oli Tallinna Ringkonnakohtu 6. detsembri 2010. a määrus tsiviilasjas nr 2-08-87222.

õigusselgusetuse tõttu ei ole põhjendatud, sest seda normi on võimalik põhiseaduskonformselt tõlgendada kohaldada. Nimelt näeb TsMS § 181 lg 3¹ ette võimaluse tasumisele kuuluv riigilõiv ajatada. Säte näeb ette ka eraldi korra majandusliku seisundi hindamiseks: kohus leiab pärast majandusliku seisundi tuvastamist, et taotleja majandusliku seisundi tõttu ei ole alust menetlusabi anda, kuid hindab samas, et tasumisele kuuluva riigilõivu korraga tasumine takistab kohtuasja asjaolusid arvestades ebamõistlikult isiku õigust pöörduda kohtusse.

Nagu näitas eelnev analüüs, ei pea paika eeldus, et Eestis kehtivad riigilõivu määrad võimaldavad enamikul isikutest vajadusel kohtusse pöördumiseks vajalikku riigilõivu probleemideta tasuda. Lahenduseks, mis aitaks menetluslikke stiimuleid ja isikute õiguste kaitset tasakaalustada, on riigilõivu suuruse ja tasumise põhimõtete põhjalik revisjon.

Kokkuvõte

1. Eesti seadus ja ka kohtupraktika deklareerivad riigilõivu kulupõhimõtet, kuid nagu ka teistes riikides, ei ole meilgi selge, kas tegelikkuses on tehtud mingid konkreetseid arvutusi, mille põhjal võiks hinnata, kas ja mil määral on tsiviilasjades tasumisele kuuluvate riigilõivude määrad seotud tegelike kulutustega.
2. Lisaks kulupõhimõttele on seaduse rakendajad ja kohtupraktika toonud esile ka riigilõivu muid eesmärke, millest legitiimseks on peetud menetlusökonoomia tagamise eesmärki.
3. Analüüsist nähtub, et Eesti tsiviilkohtumenetluses praegu kehtivad riigilõivumäärad on liiga kõrged ja kujutavad endast takistust isikute juurdepääsul õigusemõistmisele.
 - a. Riigilõivumäärad hagimenetluses on Eestis oluliselt kõrgemad kui teistes Euroopa Liidu liikmesriikides ja seda nii väikeste, keskmiste kui ka suurte nõuete võrdluses.
 - b. Iseloomulik on väga suurte nõuete pealt tasumisele kuuluva riigilõivu ülikõrge määr.
 - c. Probleemiks on ka riigilõivude kumulatiivsus – lõivu tasumine nii esimeses kui teises astmes muudab riigilõivu kulu menetlusosaliste jaoks veelgi koormavamaks ja takistab ebaõige lahendi vaidlustamist.
 - d. Põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses on viimasel ajal tõusetanud palju vaidlusi, mille tulemusel on osa RLS ja TsMS sätteid juba tunnistatud põhiseadusega vastuolus olevaks.
4. Menetlusabi saamise võimalused on olnud piiratud, näiteks kehtis pikka aega põhimõte, et menetlusabi ei anta juriidilistele isikutele (v.a. erandina teatud mittetulunduslikud ühendused). Kuni TsMS § 182 lg 2 p 3 põhiseaduse vastaseks tunnistamiseni ei olnud menetlusabi võimalik saada ka isikutel, kelle kohtuvaidlus puudutas tema majandus- ja kutsetegevust. Eelduslikult tekib majanduslanguse perioodil palju vaidlusi just majandus- ja kutsetegevuses lepinguliste kohustuste täitmisega ja näiteks füüsilisest isikust ettevõtja seisukohast võis tema väljaarvamine menetlusabi saada võivate isikute hulgast olla sisuliselt samaväärne nagu töötaja jaoks olukord, kus talle ei antaks menetlusabi töötasu nõude maksmapanekuks. Teatavasti on töötasunõuded RLS § 22 lg 1 kohaselt riigilõivuvabad.
5. Menetlusabi on oma olemuselt laen. Menetlusabi (v.a. tagastamatuna antavat riigi õigusabi) antakse enamasti nii, et antakse võimalus tasuda riigilõivu osamaksetena ja lõppastmes võib see tähendada, et isik peab oma õiguste kaitsmiseks võtma laenu.
6. Kohtunike (ja eriti väiksemate kohtumajade kohtunike) kinnitusel on menetlusabi andmise otsustamine sisuliselt kujunenud eraldi menetlusstaadiumiks. Kuna menetlusabi taotlusi esitatakse väga palju, siis on see üheks kohtute ülekoormuse põhjustajaks. Olukorras, kus kohtutel tuleb massiliselt tegeleda menetlusabi andmise otsustamisega, väheneb paratamatult võimalus tegeleda sisulise õigusemõistmisega. Kokkuvõttes põhjustab see menetlusaegade pikenemist.
7. Riigilõivumäärad ei või olla sellised, et enamik isikutest, kellel on vaja oma õiguste kaitseks kohtu poole pöörduda, peavad ühtlasi esitama ka menetlusabi taotluse. Riigilõivumäärad ei või olla sellised, et enamik isikutest, kellel on vaja oma õiguste kaitseks kohtu poole pöörduda, peavad ühtlasi esitama ka menetlusabi taotluse. Riigilõivumäärad ei või olla sellised, et enamik isikutest, kellel on vaja oma õiguste kaitseks kohtu poole pöörduda, peavad ühtlasi esitama ka menetlusabi taotluse. Riigilõivumäärad ei või olla sellised, et enamik isikutest, kellel on vaja oma õiguste kaitseks kohtu poole pöörduda, peavad ühtlasi esitama ka menetlusabi taotluse.

on võimalik valida, kas luua süsteem põhimõttel „mõistlikud lõivud ja väike hulk menetlusabi taotlusi“ või „väga kõrged lõivud ja suur hulk menetlusabi taotlusi“. Eesti on millegipärast otsustanud teise variandi kasuks ja see on endaga kaasa toonud kohtusüsteemi ressursi ebamõistliku jaotuse, sest aega, mis peaks kuluma õigusemõistmisele, kulutab süsteem menetlusabi taotluste läbivaatamisele.

8. **Kokkuvõttes nähtub analüüsist, et vajalik on riigilõivude ja menetlusabi põhimõtete põhjalik revisjon eesmärgiga viia riigilõivud Euroopa keskmisele tasemele.**
9. Lisaks hagimenetlusele tuleks üle vaadata ka riigilõivude suurused ja lõivustamise põhimõtted hagita menetluses. Näiteks tuleks hinnata, kuivõrd on lõivud kaebaja jaoks proportsionaalsed olukorras, kus vaidlustatakse ebaõiget registrimäärust. Kui kohus sellise määruse tühistab, siis on kaebaja kandnud kulu, mida tal praegu ei ole võimalik tavapärases korras sisse nõuda, sest seda liiki asjades puudub n-ö menetluse teine pool.