

Kriisis õpitust – põhiseadusevastaselt kõrged riigilõivud ja piiratud juurdepääs õigusemõistmisele

Kõne Läti põhiseaduskohtu 15. aastapäeval

Märt Rask
Riigikohtu esimees
29.09.2011

Austatud põhiseaduskohtu president ja kohtunikud
Head külalised

Soovin teile, austatud kuulajad, anda lühikese ülevaate Eesti õigusemõistmises täna valitsevast olukorrast, mis sundis Riigikohtu esimeest sel kevadel oma iga-aastases parlamendiettekandes välja ütleva, et Eestis 2009. a kehtestatud kõrgete riigilõivudega on tõkestatud juurdepääs õigusemõistmisele. Praktiliselt iga kohtuvaidlus algab riigilõivu põhiseaduspärasuse vaidlustamisest või riigi menetlusabi taotlusest.

2009. aastal, üldise majanduskriisi laineharjal otsustas Eesti seadusandja oluliselt tõsta riigilõive. Riigilõivu määrade keskmine suurus tõusis **1. jaanuaril 2009. a** jõustunud tsiviilkohtumenetluse seadustiku muutmisel. Märkimisväärne on see, et eelnõu algtekstis riigilõivu määrade muutmist nimetatud ei olnud. Alles esimese ja teise lugemise vahel kirjutati eelnõusse riigilõivu määrade suurendamine sisse. Puudus analüüs, kas muudetavad riigilõivu määrad on vastavuses põhiseadusega. Vaid üksikud Riigikogu liikmed esitasid küsimuse, kas niivõrd kõrged riigilõivud tagavad isiku kohtusse pöördumise õiguse. Värvikalt kirjeldas lõivude tõstmise pragmaatilist vajadust toonane justiitsminister Rein Lang „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?“¹ Teisisõnu, põhiõigus õiguste kaitseks kohtusse pöörduda jäi alla vajadusele tagada nn isemajandav kohtusüsteem.

Juurdepääs õigusemõistmisele on Eesti Vabariigi põhiseaduse § 15 järgi põhiõigus. Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikkel 6 näeb ette õiguse õiglasele kohtumenetlusele. Õigusemõistmine võib olla kuitahes aus ja õiglane, kuid kui sellele puudub tõhus juurdepääs, jäävad isikute õigused siiski kaitseta.

Riigilõivude liiga kõrget määra kui takistust kohtusse pöördumisel on alates 2009. aastast käsitletud mitmetes Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve lahendites. 2011. aasta alguses suurenes vastavate kohtuasjade arv oluliselt ja praeguseks on mitmed riigilõivuseaduse ja tsiviilkohtumenetluse seadustiku sätted tunnistatud põhiseadusega vastuolus olevaks.

Mõned näited.

¹ Rein Langi kõne kohtunike täiskogul Pärnus 2011. a veebruaris

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi tunnistas juba 2009. a detsembris tsiviilkohtumenetluse seadustiku ning riigilõivuseaduse põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks osas, milles nähti ette kohustus tasuda hooneühistu üldkoosoleku otsuse tühisuse tunnustamise hagilt riigilõivu ligikaudu 4793 eurot (75 000 krooni).² Riigikohtu üldkogu otsuses aprillist 2011 tunnistati põhiseadusevastaseks ja kehtetuks riigilõivuseaduse sätted osas, milles need nägid ette kohustuse tasuda tsiviilasjas hinnaga üle 639 116 eurot (10 000 000 krooni) apellatsioonkaebuselt riigilõivu 3% tsiviilasja hinnast, kuid mitte rohkem kui 958 674 eurot (1 500 000 krooni).³ Viimati mainitud otsuses rõhutab Riigikohus, et legitiimseks ei saa aga lugeda kohtulõivu võimalikku eesmärki teenida riigile lisatulu ja finantseerida sellest riigi muid kulusi. Seda juhul kui lõiv on suurem, kui see on vajalik menetlusökonoomia tagamiseks: selleks et kaitsta teisi menetlusosalisi „liigsete“ ja „pahatahtlike“ kaebuste eest, mis võiks kohtuid põhjendamatult vaidlustega üle koormata.

Põhimõte, et õigusemõistmisele juurdepääsu võib piirata proportsionaalsete riigilõivudega, kus menetluskulude kandmine jäetakse vaidlevatele pooltele, on Euroopa õigusruumis üldtunnustatud. Põhilise riigilõivude kehtestamise eesmärgina peetakse silmas kohtumenetluse kulude katmist. Sama eesmärki on korratud kõigi riigilõivuseaduste seletuskirjades. Kulupõhisus on üldiselt deklareeritav eesmärk ka teistes riikides, kuid kahjuks ei leitud Riigikohtu kohtupraktika analüütikute koostatud põhjaliku võrdleva analüüsi käigus mitte ühtegi riiki, kus riigilõivude seostamine menetlustoimingu kuludega oleks arvutustega kaetud. Otse vastupidi, mitmes rahvusvahelises uuringus on jõutud järeldusele, et lõivustamine toimub sageli küllaltki juhuslike põhimõtete alusel ja pole teada, kas lõivu määrade väljatöötamisel üldse toimub nende seostamine kuludega. Nii ka Eestis.

Vaadeldes kohtulõivude kujunemise dünaamikat võrdluses teiste riikidega tuleb märkida, et juba 2007. a olid Eestis riigilõivud kõrged ja võrreldavad nende riikidega, mille lõivude taset peetakse üldiselt kõrgeks (Saksamaa, Austria). 2009. a tõsteti riigilõivumäärasid mitte protsentides vaid kordades ja me võime tõdeda, et Eestis on nii riigilõivu maksimaalne suurus kui ka varaliste nõuete proportsionaalne lõivu tase Euroopa Liidu kõrgeim, moodustades ca 12,3% nõudest. Kui Eestis kehtivad riigilõivud on Euroopa Liidu kõrgeimad, siis Soome kohtulõivud on selle pingerea lõpus, et mitte öelda madalaimad. Soome keskmine palk oli 2010. aastal veidi üle 3000 euro.⁴ Eesti keskmine palk on hiljuti jõudnud 800 euronni.⁵ Neid arve kõrvutades tuleb tõdeda, et Eestis on kohtusse pöördumine luksus, mitte põhiõiguse realiseerimine.

Avalikkuses ja õigusringkondades püütakse Eestis tänaseni arvata, et kõrged lõivumäärad on kooskõlas põhiseaduse ja õigusriigi põhimõtetega niikaua kuni Riigikohus pole konkreetses kohtuasjas nõutavat lõivu põhiseaduse vastaseks tunnistanud. 2011. a sügiseks, kui ülikõrged riigilõivud on kehtinud kaks ja pool aastat, on Riigikohus seda juba aga korduvalt teinud ja

² 15. detsembri 2009. a. PSJV kolleegiumi otsus kohtuasjas nr 3-4-1-25-09, tõlge inglise keelde <http://www.riigikohus.ee/?id=823>. Vaidlusalusel ajal kehtisid TsMS § 131 lg 2 ja 3 redaktsioonis, mille kohaselt juriidilise isiku organi otsuse (v.a. osaühing ja aktsiaselts) kehtetuks tunnustamise ja otsuse tühisuse tunnustamise hagi puhul oli hagihind 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 hagihind 1595 eurot (ca 25 000 krooni).

³ 12. aprilli 2011. a Riigikohtu üldkogu otsus kohtuasjas nr 3-2-1-62-10 (*Wipestrex versus Eesti Vabariik*). Tõlge inglise keelde <http://www.riigikohus.ee/?id=823>

⁴ Soome keskmine palk 2011. a esimeses kvartalis 3073 eurot, 2010. a 3032 eurot. http://www.stat.fi/til/ati/2011/01/ati_2011_01_2011-05-31_tau_012_en.html

⁵ Statistikaameti andmetel oli 2011. a märtsi keskmine brutopalk 843 eurot. <http://www.stat.ee/pohinaitajad>

neil lahenditel ei näi lõppu tulevat niikaua kuni seadusandja ei vii riigilõivumäärasid kooskõlla põhiseadusega. Olukord on erakordselt tõsine, millel võivad olla väga kaugeleulatuvad nii õiguslikud kui ka sotsiaalsed tagajärjed. Tuleb märkida, et ülikõrged riigilõivud kohtusse pöördujate arvu ei ole vähendanud, kuid kohtumenetlus on muutunud oluliselt aeglasemaks ja keerukamaks.

Teema tõsiduse mõistmiseks konstrueerin näite tervishoiu valdkonnast. Kindlasti väheneksid ravijärjekorrad või kaoksid üldse, kui kehtestaksime näiteks tuhande euro suuruse perearsti visiiditasu. Võib aimata kuhu ja kellele peaks riik sellisel juhul raha paari aasta pärast suunama, kuid kindlasti ei oleks selline visiiditasuga arstiabi kättesaadavuse tõkestamine põhiseaduspärane ega kooskõlas Eesti põhiseadusest tuleneva sotsiaalse riigi põhimõtetega. Olukord riigilõivudega on analoogne. Meie kiirestimuutavas ja alles kujunevas õiguskorras ei saa riik riskida sellega, et õigusvaidlusi ei lahendata kohtus kõrgete riigilõivude või muude õigusemõistmisele juurdepääsu takistavate asjaolude tõttu. Ilma võimaluseta pöörduda oma õiguste kaitseks kohtusse hakkavad lepinguvabaduse tingimustes domineerima lepingute „tugevamad“ pooled, olgu nendeks pangad või teenusemonopolid. Ilma kohtuvaidlusteta ehk ilma kohtuliku kontrollita loome soodsa pinnase „tugevama õiguse“ tekkeks, mis ei pruugi kokku langeda seadusandja tahtega.

Täna teie ees seistes ei oska ma öelda, millal Eesti parlament riigilõivu määrasid alandab. Riigikohtu 12. aprilli 2011. a otsuses on rõhutatud, et seadusandja peaks tulevaste vaidluste vältimiseks ja kohtumenetluskulude normaliseerimiseks kiiremas korras üldiselt süstemaatiliselt alandama riigilõivu määrasid. Alates Eesti põhiseaduse jõustumisest 1992. a ning Riigikohtule põhiseaduslikkuse järelevalve kohtu pädevuse andmisest on seadusandja põhiseadusvastaseks tunnistanud regulatsioonid Riigikohtu otsuse valguses põhjendamatult viivitamata üle vaadanud. Millal seadusandja ülikõrgete riigilõivude alandamist arutama hakkab, on teadmata, sest riigilõiv on riigieelarve tuluartikkel, millest fiskaalpoliitiliselt on raske loobuda.

Täna kuulamast ja sisukaid arutelusid!