



Õiguskantsler

Esimees Märt Rask
Riigikohus
info@riigikohus.ee

Teie 21.06.2012 nr 3-3-8-1-212-12
Õiguskantsler 27.08.2012 nr 9-2/121152/1203984

Arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses

Austatud Riigikohtu esimees

Pöördusite minu poole minu poole arvamuse saamiseks haldusasjas nr 3-3-1-15-12, milles Riigikohtu halduskolleegium otsustas anda 19.06.2012 kohtumäärusega asja läbivaatamiseks Riigikohtu üldkogule, kuna kahtleb, kas põhiseaduspärane on olukord, kus maksukorralduse seaduse (MKS) § 136¹ lg 4 võimaldab maksukohuslasel esitada määruskaebuse kuni Riigikohtuni välja, kuid maksukohuslase abikaasal, kelle vara suhtes kohus MKS §-de 130 ja 136¹ alusel täitetoimingute tegemiseks loa annab, edasikaebeõigus puudub.

Analüüsinud nimetatud küsimust, järeldan järgmist.

MKS § 136¹ lg 4 on PS § 104 lg 2 punktiga 14 vastuolus.

MKS § 136¹ lg 4 on PS § 149 lõikega 3 (alternatiivselt selle koostoimes PS § 15 lõikega 1 ja § 24 lõikega 5) vastuolus osas, milles see ei võimalda Riigikohtusse pöördumist isikul kohtuasjas, milles ta ei ole maksukohustuslane, kuid milles tema vara suhtes on maksuhaldur saanud MKS §-de 130 ja 136¹ alusel loa täitetoimingute sooritamiseks.

MKS § 136¹ lg 4 on vastuolus PS § 24 lõikega 5 osas, milles see ei võimalda esitada ringkonnakohtu määruse peale määruskaebust Riigikohtule isikul, kes ei ole maksukohustuslane, kuid kelle vara suhtes on maksuhaldur MKS §-de 130 ja 136¹ alusel saanud loa täitetoimingute sooritamiseks.

Olulisemad järeldusi toetavad seisukohad (koos viidetega selgitustele alljärgnevas analüüsis)

- MKS § 136¹ lg 4 on asjassepuutuv säte (punktid 3-12).
- MKS § 136¹ lg 4 on formaalselt põhiseadusega (täpsemalt PS § 104 lg 2 punktiga 14) vastuolus, kuna sisaldab konstitutsionaalse seaduse reguleerimiseseme osas viidet lihtseadusele, mille puhul pole täidetud Riigikogu koosseisu häälteenamuse nõue (punktid 16-21).
- Edasikaebeõiguse materiaalsete piirangute põhiseaduspärasuse üle otsustamisel on mõistlikum

Õiguskantsleri Kantselei

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

aluseks võtta põhimõttelisem ja laiapinnalisem lähtekoht – s.t küsimus ei tohiks taanduda vaid põhiõigus(t)e riive mõõdukusele (punktid 23-25).

- PS § 149 lõikest 3 tuleneb põhimõte, et iga kohtuasi peaks lõppastmes (ühel või teisel teel) omama potentsiaali Riigikohtusse välja jõuda, või – alternatiivselt – tuleneb sellest koostoimes PS § 15 lõikega 1 ja § 24 lõikega 5 vähemalt põhimõte, et Riigikohtusse väljajõudmise potentsiaali peaks omama kohtuasi, milles otsustatakse lõplikult ja isiku suhtes koormavalt isiku (põhi)õiguste või kohustuste üle (punktid 31-45)
- MKS § 136¹ lõikest 4 tulenev edasikaebedõiguse (PS § 24 lg 5) piirang ei ole mõõdukas ning kujutab endast ühtlasi PS § 12 lõikes 1 sätestatud võrdse kohtlemise nõude rikkumist (punktid 52-60).

Ühtlasi teatan, et ei soovi asja arutamist suulises menetluses.

I Asjakohased sätted

1. Halduskohtumenetluse seadustik

„§ 235. Määruskaebuse esitamise õigus ja tähtaeg

(1) Poolel ja kolmandal isikul on õigus esitada ringkonnakohtu eraldi dokumendina vormistatud määruse peale määruskaebus, kui määruskaebuse esitamine on seadusega lubatud või kui määrus takistab asja edasist menetlust. Muu määruse kohta võib esitada vastuväite kassatsioonkaebuses, kui käesolevast seadustikust ei tulene teisiti.

[...]

§ 264. Loa andmise otsustamine

[...]

(3) [...] Menetlusosalisteks on loa andmise otsustamisel taotleja ja seaduses sätestatud juhtudel isik, kelle suhtes loa andmist taotletakse.

[...]

§ 265. Määrus

[...]

(5) Haldustoiminguks loa andmise määruse, loa andmisest keeldumise määruse ja loa muutmise või tühistamise määruse peale võib menetlusosaline esitada määruskaebuse, kusjuures määruskaebuse kohta tehtud ringkonnakohtu määruse peale võib esitada määruskaebuse Riigikohtule. Määruskaebuse läbivaatamiseks ei ole vaja korraldada kohtuistungit isegi siis, kui see oli nõutav loa andmise otsustamisel.“

2. Maksukorralduse seadus

„§ 136¹. Täitmist tagavate toimingute sooritamine enne rahalise nõude või kohustuse määramist

[...]

(4) Käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud taotluse rahuldamise või rahuldamata jätmise määruse peale võib nii maksuhaldur kui ka maksukohustuslane esitada määruskaebuse. Ringkonnakohtu määruse peale määruskaebuse kohta võib esitada määruskaebuse.“

II Õiguskantsleri seisukoht

1. Normikontrolli lubatavus – vaidlusaluse sätte asjassepuutuvus

3. Riigikohtu halduskolleegium kahtleb, kas põhiseaduspärane on olukord, kus maksukohustuslase abikaasal, kelle vara (täpsemalt tema ja maksukohustuslase ühisvara) suhtes on maksuhaldur MKS §-de 130 ja 136¹ alusel saanud loa täitetoimingu sooritamiseks, puudub

MKS § 136¹ lg 4 kohaselt edasikaebeõigus Riigikohtule (samas kui maksukohustuslasel see õigus on).

4. Säte, mille põhiseaduspärasust Riigikohus hindab, peab olema põhivaidluse lahendamisel asjassepuutuv (PSJKS § 14 lg 2). Riigikohtu praktika kohaselt on asjassepuutuv säte, mis on kohtuasja lahendamisel otsustava tähtsusega, ning seda on säte siis, kui kohus peaks asja lahendades normi põhiseadusele mittevastavuse korral otsustama teisiti kui selle põhiseadusele vastavuse korral.¹ Seega on antud juhul asjassepuutuv norm, mis ei võimalda Riigikohtul maksukohustuslase abikaasa määruskaebust menetlusse võtta.²

5. Riigikohtu halduskolleegium on asjassepuutuva sättena käsitletud MKS § 136¹ lõiget 4.

6. HKMS § 235 lg 1 esimese lause kohaselt on poolel ja kolmandal isikul õigus esitada ringkonnakohtu eraldi dokumendina vormistatud määruse peale määruskaebus, kui määruskaebuse esitamine on seadusega lubatud või kui määrus takistab asja edasist menetlust. Käesoleval juhul ei takista ringkonnakohtu määrus asja edasist menetlust³ – seega on antud asjaoludel määruskaebuse esitamine võimalik ainult siis, kui see on seadusega lubatud. HKMS § 265 lg 5 esimese lause kohaselt võib menetlusosaline esitada haldustoiminguks loa andmise määruse (samuti loa andmisest keeldumise määruse ja loa muutmise või tühistamise määruse) peale määruskaebuse ning määruskaebuse kohta tehtud ringkonnakohtu määruse peale võib esitada määruskaebuse Riigikohtule. HKMS § 264 lg 3 teise lause kohaselt on haldustoimingu loa andmise otsustamisel „menetlusosaliseks“ taotleja ja seaduses sätestatud juhtudel isik, kelle suhtes loa andmist taotletakse. Seega sõltub maksukohustuslase abikaasa edasikaebeõigus maksukorralduse seaduse regulatsioonist.

7. MKS § 136¹ lg 4 kohaselt võib (enne rahalise nõude või kohustuse määramist) täitmist tagavate toimingute sooritamise taotluse rahuldamise või rahuldamata jätmise määruse peale esitada määruskaebuse nii maksuhaldur kui ka maksukohustuslane ning ringkonnakohtu määruse peale määruskaebuse kohta võib esitada määruskaebuse. Kuivõrd maksukohustuslase abikaasa ei ole siin maksukohustuslane (MKS §-de 6 ja 96 koostoimes), ei ole tal edasikaebeõigust MKS § 136¹ lg 4 alusel. Seega sõltub maksukohustuslase abikaasa edasikaebeõigus sellest, kuidas maksukorralduse seaduse kontekstis sisustada HKMS määratlust „menetlusosaliseks [...] on seaduses sätestatud juhtudel isik, kelle suhtes loa andmist taotletakse“.

8. Riigikohtu halduskolleegium on antud kohtuasjas leidnud, et maksukohustuslase abikaasa puhul sellise seaduses sätestatud juhuga tegemist ei ole, argumenteerides seda järgmiselt: „MKS § 136¹ ei nimeta menetlusosalisena isikut, kelle vara suhtes loa andmist taotletakse. Samuti oleks isiku eelnev ärakuulamine vastuolus viidatud normi eesmärgiga sooritada täitmist tagavad toimingud enne rahalise nõude määramist ja vältida nõude sissenõudmise võimatuks muutumist. Eeltoodust tulenevalt ei kuula kohus loa andmisel ära isikut, kelle suhtes loa andmist taotletakse. Menetlusosaliseks täitetoimingu sooritamiseks loa andmise menetluses HKMS 27. ptk mõttes on maksuhaldur.“ Seega on Riigikohtu halduskolleegium toetanud oma seisukoha isiku sisulisele staatusele menetluses, s.t sellele, kas teda õigusnormide järgi tuleb kohelda „menetluses osalisena“.

9. Osutan, et välistatud ei ole ka teistsugune lähenemine tulenevalt asjaolust, et MKS § 43 p 3 kohaselt on menetlusosaliseks ka muu isik, kelle õigusi haldusakt või toiming puudutab (kolmas isik). See tähendab, et maksukorralduse seaduses esitatud „menetlusosalise“ legaldefiniitsiooni kohaselt on maksukohustuslase abikaasa antud juhul põhimõtteliselt (formaalse staatuse poolest) menetlusosaliseks. See, et talle täitetoiminguks loa taotlemise menetluses enne loa andmist menetlusosalisele tüüpiliselt kuuluvat ärakuulamisõigust ei anta, tuleneb MKS § 13 lg 2

¹ Viimati RKÜKo 03.07.2012, 3-3-1-44-11, p 55.

² Vrdl RKPJKo 22.11.2011, 3-4-1-18-11, punktid 23 ja 24.

³ RKÜKo 10.11.2011, 3-3-1-28-11, punktid 30-34.

punktidest 1 ja 4, mis ei võta talt aga iseenesest (formaalset) menetlusosalise staatust. Seega võiks tema edasikaebeõigus tuleneda ka MKS § 43 punktist 3 (koostoimes HKMS § 264 lg 3 teise lause määratluse „menetlusosaliseks [...] on seaduses sätestatud juhtudel isik, kelle suhtes loa andmist taotletakse“ kohaselt).

10. Samas toetan siiski Riigikohtu halduskolleegiumi üle-eelmises punktis kirjeldatud lähenemist, sest esiteks sisaldab MKS § 136¹ lg 4 määruskaebeõiguse erinormi (*lex specialis*), mis maksukohustuslase abikaasale edasikaebeõigust ei anna, ning teiseks (osalt tulenevalt esimesest) oleks HKMS § 264 lg 3 ja § 265 lg 5 ning MKS § 43 p 3 koostoimest tuletatav edasikaebeõigus isikule praktiliselt äratundmatu, s.t ei tagaks õiguskindluse põhimõtet. Jään selle seisukoha juurde hoolimata sellest, et lähtumine viimatinimetatud sätete koostoimest võimaldaks isiku põhiõiguste teostamist ulatuslikumalt – põhiseaduskonformsel tõlgendamisel tuleb tugevalt arvestada õiguskindluse põhimõttega.⁴

11. Eeltoodust tulenevalt olen seisukohal, et **MKS § 136¹ lg 4 on asjassepuutuv säte**, sest Riigikohtul tuleks võtta maksukohustuslase abikaasa määruskaebus menetlusse (ehk otsustada teisiti kui normi põhiseadusele vastavuse korral), kui säte on põhiseadusega vastuolus **osas, milles see ei võimalda esitada ringkonnakohtu määruse peale määruskaebust Riigikohtule isikul, kes ei ole maksukohustuslane, kuid kelle vara suhtes on maksuhaldur MKS §-de 130 ja 136¹ alusel saanud loa täitetoimingu sooritamiseks.**

12. Lisan, et seda järeldust ei muuda ka asjaolu, et Riigikohtul tuleb niikuinii antud juhul võtta menetlusse maksukohustuslase (ringkonnakohtu sama määrust puudutav ja valdavalt samasisuline) määruskaebus, sest maksukohustuslane ei saa esitada määruskaebust (muuhulgas) enda abikaasa õiguste kaitseks – seega jääks maksukohustuslase abikaasa õigusi eriomaselt puudutavad küsimused Riigikohtu poolt (vähemalt vaidluse osapooli siduvalt⁵) lahendamata.

2. Normikontrolli põhjendus

13. Riigikohtu halduskolleegiumi algatatud konkreetne normikontroll on põhjendatud juhul, kui põhiseadusega on vastuolus, et MKS § 136¹ lg 4 ei võimalda esitada ringkonnakohtu määruse peale määruskaebust Riigikohtule isikul, kes ei ole maksukohustuslane, kuid kelle vara suhtes on maksuhaldur MKS §-de 130 ja 136¹ alusel saanud loa täitetoimingu sooritamiseks.

2.1. MKS § 136¹ lg 4 põhiseaduslik õigustus

14. MKS § 136¹ lg 4 peab olema formaalselt ja materiaalselt põhiseadusega kooskõlas.

2.1.1. Formaalne põhiseaduspärasus

15. Õigusnorm vastab põhiseadusele formaalselt, kui see kehtestati kõiki üldisi pädevus-, menetlus- ja vorminõudeid järgides ning on õigusselge.

16. Käesoleval juhul võiks küsida, kas täidetud on PS § 104 lg 2 punktist 14 tulenevalt kohtumenetluse seaduste suhtes kehtiv Riigikogu koosseisu häälteenamuse nõue (vastava seaduse vastuvõtmisel ja muutmisel).

17. Maksukorralduse seadus ei ole PS § 104 lg 2 kohaselt konstitutsionaalne seadus. Riigikohus on aga selgitanud, et: „Samas, kui lihtseadusega reguleeritakse kohtumenetluse valdkonda

⁴ Analoogselt RKÜKo 16.05.2008, 3-1-1-88-07, p 31. Põhimõtteliselt sama varem RKÜKo 22.02.2005, nr 3-2-1-73-04, p 36: "Samuti tuleks eelistada tõlgendust, millega oleks tagatud erinevate põhiseaduslike väärtuste kõige suurem kaitse."

⁵ Küsimuse lahendamise kohta *obiter dictum* korras tuleb pikemalt juttu allpool.

kuuluvat küsimust ja eelnõu lõpphääletusel hääletas seaduse vastuvõtmise poolt Riigikogu koosseisu häälteenamus, siis on seaduse vastuvõtmisel PS § 104 lõike 2 punktist 14 tulenev menetluslik nõue täidetud.⁶ Riigikohtu asjakohasest praktikast nähtub, et kui sätet on muudetud, peab Riigikogu koosseisu häälteenamuse nõue olema täidetud muutmiseseaduse puhul.⁷ Ilmselt kehtib põhimõtteliselt sama ka juhul, kui säte on tervikuna lisatud muutmiseseadusega – nagu antud juhul MKS § 136¹ lg 4, mis lisati maksukorralduse seadusesse maksukorralduse seaduse ja teiste seaduste muutmise seadusega (106 SE), mille poolt hääletas (23.11.2011) 73 Riigikogu liiget.

18. Samas ei käsitle senine Riigikohtu praktika otseselt küsimust, kas lisaks muutmiseseadusele peaks sama nõue olema täidetud ka muudetava seaduse kui terviku puhul.⁸ Käesoleva vaidluse asjaolud erinevad varasemates lahendites käsitletutest selle poolest, et **maksukorralduse seaduse kui terviku puhul ei ole täidetud Riigikogu koosseisu häälteenamuse nõue** – selle (886 SE) poolt hääletas (20.02.2002) 48 Riigikogu liiget. Isegi juhul, kui see iseenesest ei tingi veel MKS § 136¹ lg 4 formaalset vastuolu põhiseadusega, võib sellest tuleneda takistus ka MKS § 136¹ lg 4 põhiseaduspärasuse järeldamisel, mida selgitan allpool.

19. MKS § 136¹ lg 4 on blanketne norm, mis sisaldab mitut viidet – otsesest viidet sama paragrahvi lõikele 1 ning mitut kaudset viidet õigusinstituutidele (maksuhaldur ja maksukohustuslane), mis on sisustatud maksukorralduse seaduse teistes sätetes. Otseselt viidatud sätte puhul on häälteenamuse nõue täidetud.⁹ Sama ei saa kahjuks öelda kaudselt viidatud sätete kohta – nii „maksuhalduri“ kui ka „maksukohustuslase“ legaaldefiniitsioonid MKS §-des 5 ja 6 on kehtestatud maksukorralduse seadusega, mille puhul pole Riigikogu koosseisu häälteenamuse nõue täidetud (vt eelmine p).¹⁰ Nende mõistete sisu määratleb aga antud juhul üheselt ka selle, kellel on edasikaebeõigus ja seega ka selle, kellel seda pole.

20. Kuna MKS § 136¹ lg 4 on Riigikohtu praktikast¹¹ tulenevalt sisuliselt võrdsustatud konstitutsionaalse seadusega, siis peaks ka selle sätte puhul tõusetuma küsimus, kas ja kuivõrd on lubatud viitamine lihtseadusele või täpsemalt normile, mille puhul ei ole täidetud Riigikogu koosseisu häälteenamuse nõue.¹² Esmalt peaks ka siin kehtima Riigikohtu seisukoht: „[...] ei saa aga siit järeldada, et konstitutsioonilises seaduses on üldse keelatud viitenormid lihtseadusele ning delegatsiooninormid. Sellised normid on lubatavad, kui vastava küsimuse reguleerimine ei ole olemuslikult konstitutsioonilise seaduse reguleerimisese, samuti siis, kui konstitutsioonilises seaduses pole mõistlik korrata lihtseaduses sätestatud ning kordamata jätmise tõttu ei kannata õigusselgus. Seepärast on kolleegium seisukohal, et konstitutsioonilises seaduses kasutatud määratlemata õigusmõisteid saab analoogia korras sisustada teiste seaduste abil. Nii on sagedased juhtumid, kus konstitutsioonilises seaduses teadlikult ja paratamatult kasutatakse teiste seaduste mõisteparatuuri või tehakse viiteid teistele seadustele.“¹³ Minu hinnangul tuleneb sellest, et küsimuses, mis on olemuslikult konstitutsioonilise seaduse reguleerimisese, on lubatud (vaid)

⁶ RKPJKo 17.07.2009, 3-4-1-6-09, p 18.

⁷ RKPJKo 15.12.2009, 3-4-1-25-09, p 22; RKPJKo 17.07.2009, 3-4-1-6-09, p 18.

⁸ Näiteks eelmises allmärkuses viidatud lahendites ei ole seda küsimust otsesõnu käsitletud – selle pinnalt ei saa aga järeldada, et see küsimus ei ole üldse oluline seaduse (või sätte) formaalse põhiseaduspärasuse üle otsustamisel, sest Riigikohus võis selle küsimuse kõrvale jätta, kuna häälteenamuse nõue oli täidetud nende lahendite tegemise ajal kehtinud riigilõivuseaduse puhul ka tervikuna (07.12.2006 hääletas riigilõivuseaduse eelnõu SE 1011 poolt 69 Riigikogu liiget).

⁹ MKS § 136¹ lg 1 muudeti tervikuna maksukorralduse seaduse muutmise seadusega (SE 802), mille vastuvõtmise poolt oli (25.11.2010) 88 Riigikogu liiget.

¹⁰ Kusjuures antud juhul kaudselt asjaspepuutuv MKS § 6 lg 1 p 3 on veel omakorda blanketne säte, mis lisaks seadustele (mille puhul ei pruugi samuti täidetud olla Riigikogu koosseisu häälteenamuse nõue) viitab ka lepingutele.

¹¹ Viimati RKPJKo 15.12.2009, 3-4-1-25-09, p 22.

¹² Vrdl RKKKo 05.05.2006, 3-1-1-21-06, p 10.4: „Olemuslikult on karistuseseaduse blanketti sisustav norm blanketse süüteokoosseisu lahutamatu ja "täisväärtuslik" osa, millest tulenevatele koosseisutunnustele laienevad kõik Karistuseseadustiku üldosa sätted ja põhimõtted.“

¹³ RKHKo 20.10.2008, 3-3-1-42-08, p 14.

viited normidele, mille puhul samuti on täidetud Riigikogu koosseisu häälteenamuse nõue¹⁴ – kui seda nõuet mitte järgida, on võimalik viite kaudu hõlpsasti PS § 104 lõikest 2 mööda minna.¹⁵

21. Paraku on küsimus, *kellel* on edasikaebeõigus, otseselt olemuslikult kohtumenetluse seaduste reguleerimisese. Seetõttu ei jää mul põhiseaduslike väärtuste võimalikult kõrge kaitse nõudest tulenevalt muud üle kui järeldada, et **MKS § 136¹ lg 4 on formaalselt põhiseadusega (täpsemalt PS § 104 lg 2 punktiga 14) vastuolus.**

22. Pidades silmas võimalust, et Riigikohus ei nõustu minuga, et MKS § 136¹ lg 4 on formaalselt põhiseadusega vastuolus, esitan allpool enda seisukoha ka sätte materiaalse põhiseaduspärasuse osas.

2.1.2. Materiaalne põhiseaduspärasus

23. Riigikohus on varasemalt kahes analoogses kohtuasjas tuvastanud määruskaebuse esitamise piirangu põhiseadusvastasuse puudutatud isiku põhiõigustele tuginedes ning jätnud seetõttu hindamata minu seisukoha, et analüüsitud edasikaebeõiguse piirangud olid vastuolus ka PS § 149 lõikega 3 (selle koostoimes PS § 15 lõikega 1 ja PS § 24 lõikega 5).¹⁶ Leian, et juba viimasel ajal tekkinud sarnaste kohtuvaidluste paljus (sh ka uue HKMS jõustumise järel) osutab vajadusele kujundada seisukoht edasikaebeõiguse osas põhimõttelisemalt lähtekohalt. Vaid mõeldukuse pinnalt edasikaebeõiguse materiaalse piirangu põhiseaduspärasuse üle otsustamine on konkreetsetest asjaoludest sõltuv ja seega keeruline (ressursimahukas) ning sealjuures mängib pealegi olulist rolli subjektiivne aspekt. See muudab menetlusosalistele tulemuse ettenägemise keeruliseks (seetõttu võivad nad ka määruskaebuse esitamisest loobuda¹⁷), s.t ei võimalda tagada õiguskindluse põhimõtet parimal võimalikul viisil. Seetõttu oleks edasikaebeõiguse materiaalsed piirangute põhiseaduspärasuse üle otsustamisel mõistlikum aluseks võtta hoopis põhimõttelisem ja laiemapinnalisem lahendus, mis ei sõltuks sedavõrd konkreetse juhtumi asjaoludest (vt all).¹⁸

24. Märgin lisaks, et olen saatnud märgukirja justiitsministrile,¹⁹ paludes laiemalt analüüsida edasikaebeõiguse piiranguid ringkonnakohtu (põhi)menetlust lõpetava määruse suhtes ning selle pinnalt valmistada ette vastav eelnõu. Põhimõttelisem lähtekoht annaks seega selgema juhise ka õigusloome kujundamiseks ja väldiks seeläbi tulevikus sarnaseid kohtuvaidlusi. Mõistagi võidaks sellest ka kohtusüsteemi efektiivsus – selle edasikaebeõiguse piiranguga taotletava eesmärgi²⁰ saavutamise seavadki ju teiselt poolt küsimuse alla piirangu pinnalt pidevalt tekkivad põhiseaduslikkuse järelevalve menetlused (eriti kui neile läheneda konkreetse kohtuasja asjaoludest sõltuvalt mõeldukuse pinnalt).

¹⁴ On selge, et selline lähenemine tekitab praktikas mitmeid probleeme (eelkõige vajaduse ka viidatud normi muutmisel viidet ja sellest tulenevat kõrgendatud häälteenamuse nõuet silmas pidada). Seetõttu tuleb nõustuda Riigikohtuga, et: „Selguse huvides tuleks siiski eelistada, et sarnane regulatsioon paikneks vahetult kohtumenetlust reguleerivas õigusaktis.“ (RKÜKo 08.06.2009, 3-4-1-7-08, p 30). Vt probleemide kohta, mis kaasnevad konstitutsionaalsete seaduste valdkonna reguleerimisel lihtseadustega, ka V. Saarmets. Konstitutsioonilistest seadustest. Õiguskeel 2009/4; arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.just.ee/47858>. Eeltoodu pinnalt võib ka kokkuvõttes küsida, kuid võrd on üldse õigustatud Riigikohtu praktika, mis võimaldab konstitutsioonilise seaduse reguleerimiseset reguleerida normiga, mis ei kuulu (formaalselt) konstitutsionaalsesse seadusesse, kuid on vastu võetud Riigikogu koosseisu häälteenamusega.

¹⁵ Samal põhjusel ei toeta ma ülal põhitekstis tsiteeritud Riigikohtu lahendi osa „samuti siis, kui konstitutsioonilises seaduses pole mõistlik korrata lihtseaduses sätestatud ning kordamata jätmise tõttu ei kannata õigusselgus“, millest võib aru saada, et kui pole mõistlik korrata (ja õigusselgus ei kannata), siis võib vähem kui 51 häälega vastuvõetud lihtseaduses reguleerida ka konstitutsioonilise seaduse reguleerimiseset.

¹⁶ RKPJKo 22.11.2011, 3-4-1-18-11, p 46; RKÜKo 10.11.2011, 3-3-1-28-11, p 43.

¹⁷ Eriti hagimenetluses Riigikohtusse edasikaebamisel, kus kehtib vandeadvokaadi nõue (tsiviilkohtumenetluse seadustiku § 218 lg 3).

¹⁸ See tähendaks ühtlasi, et PS § 24 lõiget 5 koheldaks edasikaebeõiguse materiaalsed piirangute osas siiski pigem reeglina, millest vaid väga kitsastel tingimustel on võimalik teha erandeid. Võrdle RKÜKo 23.02.2009, nr 3-4-1-18-08, punktiga 29.

¹⁹ Õiguskantsleri 30.06.2011 märgukiri nr 6-1/080378/00803113 (ja 6-8/081020/00803113).

²⁰ RKÜKo 10.11.2011, 3-3-1-28-11, p 35.

25. Eeltoodust tulenevalt pean õigeks, et Riigikohus looks Eesti õiguskorda senisest selgema arusaamise sellest, mis tähendus on põhiseadusest tuleneval õigussüsteemi kolmeastmelisel ülesehitusel edasikaebeõiguse instituuti silmas pidades.

26. Seetõttu hindan esmalt (erinevalt arvamustest varasemates sarnastes kohtuasjades) MKS § 136¹ lg 4 kooskõla põhiseaduses kohtusüsteemi ülesehitust puudutavate sätetega ning alles seejärel kooskõla puudutatud isiku põhiõigustega.

2.1.2.1. MKS § 136¹ lg 4 kooskõla põhiseaduses kohtusüsteemi ülesehitust puudutavate sätetega

27. Nagu eelpool viitasin, on Riigikohus määruskaebuse esitamise piirangutele seni lähenenud puudutatud isiku põhiõiguste kaudu ja sellel on mitmeid miinuseid (vt punktid 23-26). Seega leian, et määruskaebuse esitamise piirangute põhiseaduspärasust tuleb esmalt analüüsida PS § 148 lg 1 pinnalt, mille kohaselt kohtusüsteem koosneb maa- ja linnakohtutest ning halduskohtutest, ringkonnakohtutest ning Riigikohtust, ja PS § 149 lõigete 1-3 pinnalt, mille kohaselt maa- ja linnakohtud ning halduskohtud on esimese astme kohtud (lg 1), ringkonnakohtud on teise astme kohtud ning nad vaatavad apellatsiooni korras läbi esimese astme kohtu lahendeid (lg 2) ning Riigikohus on riigi kõrgeim kohus, mis vaatab kohtulahendeid läbi kassatsiooni korras (olles ühtlasi põhiseadusliku järelevalve kohus, lg 3).

28. Esmalt märgin, et Põhiseaduse Assambleel (assamblee) nenditi kohtusüsteemi ülesehitust reguleeriva sätte erandlikkust teiste riikide konstitutsioonidega võrreldes ning rõhutati sealjuures ka kolmeastmelisust ja assambleel kujunenud üksmeelt selle osas.²¹ Samal ajal võib küsida, kas see konsensus püsis lõpuni või taheti seadusandjale anda selles küsimuses ka pisut mänguruumi.²²

29. Riigikohus on samas just põhiseaduses kohtusüsteemi ülesehitust reguleerivatele sätetele (ja mitte puudutatud isiku põhiõigustele) tuginedes tunnistanud põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks riigihangete seaduse (RHS) § 129 lõike 1, kuna sellest lähtuvalt oli välistatud RHS § 117 lõigetes 2 ja 3 nimetatud riigihankeasjades halduskohtusse pöördumine ning see ei vasta Riigikohtu hinnangul PS § 149 lõikes 1 väljendatud põhimõttele, mille kohaselt kohtuasjad algavad esimese astme kohtust.²³ Muuhulgas rõhutas Riigikohus: "Kohtumenetluse õigluse ja tõhususe eeldus on seega selle kooskõla põhiseaduses sätestatud menetlusteega."²⁴

30. Selle pinnalt tõusebki küsimus, kas analoogselt tuleneb PS § 149 lõikest (2 ja) 3 põhimõte, et iga kohtuasi peaks lõppastmes omama potentsiaali (läbi ringkonnakohtu²⁵) Riigikohtusse välja

²¹ (Jüri Adams:) "Kui ma vaatan ennesõjaaegset Eesti Vabariigi põhiseadust, siis kohtu osa on kõige täiuslikumalt välja kirjutatud 1938. aasta põhiseaduses. Seal räägitakse kõigepealt ainult riigikohtust, ülejäänud kohtute struktuuri elemente üldse ei mainita. [...] Mujal riikides, kus tuginetakse kohtute korralduse ja üldse õiguskaitse korralduse sajandi pikkustele seaduslikkuse traditsioonidele, lahendatakse need asjad tavaliselt mingite muude, mitte põhiseaduslike aktidega. Vasturääkivused algavad meil näiteks vajaduses viia sisse kohtusüsteemi kirjeldus. Kõik on leppinud sellega, et meil on olemas kolmeastmeline kohtusüsteem." Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Koguteos. Tallinn 1997, lk 209.

²² (Liia Hänni:) "Kõigepealt on § 139 lisatud lg. 4, mille kohaselt kohtukorralduse ja kohtumenetluse korra sätestab seadus. Me leidsime, et selline täpsustus on vajalik, fikseerimaks lõplikult need põhimõtted, kuidas kohtusüsteem Eesti Vabariigis luuakse ja tööle rakendatakse." Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Koguteos. Tallinn 1997, lk 555.

²³ RKÜKo 08.06.2009, 3-4-1-7-08, p 32.

²⁴ Samas, p 26.

²⁵ Mõõnan, et on omaette küsimuseks, kas II astme võiks vaidlustamisel põhiseaduspäraselt vahele jätta, s.t kas põhiseaduspäraselt oleks lahendus, mille kohaselt piisab, kui kohtuasjal on potentsiaal Riigikohtuni välja jõuda – ning tähtsust ei oma sealjuures, kas ta ühtlasi peab läbima II astme või mitte. Jätan sellele küsimusele siinkohal lõplikult lahendamata, kuid osundan, et kõigi astmete läbimise võimaldamine aitab ilmselt parimal võimalikul viisil tagada nii põhiõigusi kui ka kohtusüsteemi mitmeastmelisuse üldisi eesmärke (nendest pikemalt allpool).

jõuda.²⁶ Riigikohus on küll leidnud, et: „[P]õhiseaduse § 24 lg-st 5 ei tulene isikute õigust vaidlustada eranditult kõiki kohtulahendeid ning seadusandja on pädev kohtulahendi olemusest lähtuvalt ja mõistlikele põhjendustele tuginevalt edasikaebeõigust diferentseerima“.²⁷ Samas ei vasta see seisukoht täielikult eelpool püstitatud küsimusele, sest konkreetse kohtulahendi edasikaebamise (määruskaebuse esitamise) võimaluse puudumine ei võta kohtuasjalt (täpsemalt kohtulahendis võetud seisukohalt) alati Riigikohtusse väljajõudmise potentsiaali. Selgitan seda alljärgnevalt.

31. Riigikohus on määruskaebuse esitamisele piirangute seadmise eesmärgiks pidanud kohtusüsteemi efektiivsuse (menetlusökoonoomia) tagamist.²⁸ Samas võib kohtusüsteemi efektiivsuse taotlemise raames omakorda näha kahte eesmärki sõltuvalt kohtuasjast, milles määruskaebuse esitamise lubamise küsimus tõusetub.

32. Nimelt võib määruskaebuse esitamise piirangu eesmärkideks konkreetsel juhul olla a) vajadus konkreetne kohtuasi kiiresti lõplikult lahendada ning seega säästa ressursi teiste kohtuasjade (kiiremalt) lahendamiseks, s.t rõhuasetus pigem kohtusüsteemi efektiivsusel üldiselt ja b) lisaks esimesele eesmärgile ka vajadus potentsiaalset määruskaebuse esitajat puudutav nn põhimenetlus efektiivselt ja selle kaudu ka kiirelt lahendada (et see ei veniks nn kõrvalmenetluses toimuva määruskaebemenetluse tõttu) ehk rõhuasetus pigem konkreetse kohtuasja menetluse optimeerimisel ja õigusrahu saavutamisel, et ei tekiks kohtuliku kontrolli lõputu ahel (s.t olukord, kus iga kohtulahendi peale on võimalik edasi kaevata või kus edasikaebamise astmeid on nii palju, et lõplikku lahendit ei olegi võimalik saavutada mõistliku aja jooksul²⁹).

33. Mõlemad eesmärgid on esindatud vaid juhul, kui potentsiaalset määruskaebuse esitajat puudutavas kohtuasjas toimuvad nii nn põhi- kui ka kõrvalmenetlus ning määruskaebuse esitamise piirang puudutab nn kõrvalmenetluses tehtavat lahendit (peamiselt menetluslike abi- või sekundaarnõuete suhtes tehtavad määrused). Sellisel juhul võib potentsiaalne määruskaebuse esitaja ka ise nn kõrvalmenetluses määruskaebuse esitamise piirangust kasu saada (isegi juhul, kui ta määrusega ei nõustu), sest tõenäoliselt saabub seeläbi lõplik lahendus kiiremalt teda puudutavas nn põhimenetluses.

34. Valdavalt tagavadki kohtumääruste suhtes kehtestatud määruskaebuse esitamise piirangud just võimaliku määruskaebuse esitajaga seotud nn põhimenetluse efektiivset ja selle kaudu ka kiiret lahendamist (ning vaid kõrvalmääruskaebuse võidakse silmas pidada ka teiste kohtuasjade kiirele lahendamisele kaasaaitamist). Seetõttu ei saagi menetluslike määrusi tihti eraldi või mitmekordselt vaidlustada, küll aga saab nendes võetud seisukohta vaidlustada koos nn põhiasja lahendiga. Sellisel juhul on (määrus)kaebuse esitamise piirang vaid ajutine ning alama astme kohtu seisukoht omab jätkuvalt potentsiaali lõppastmes Riigikohtusse välja jõuda (ning mitte vaid *obiter dictum* korras, sellest pikemalt allpool). Käesoleval juhul see paraku nii ei ole.

35. MKS § 136¹ lg 4 kohaldamisel ei ole ringkonnakohtu määrus tehtud nn kõrvalmenetluses, s.t tegemist ei ole menetlusliku abi- või sekundaarnõude suhtes tehtud määruse, vaid kohtuasja menetlust lõpetava määrusega.³⁰ Seega kehtib määruskaebuse esitamise piirang konkreetse

²⁶ Seda nõuet on põhimõtteliselt võimalik täita nii määruskaebemenetluses kui ka nn põhiasja edasikaebe korras edasikaebeõiguse andmisega. Samuti on nõue täidetud, kui isikul tekib efektiivne edasikaebemõimalus muu menetluse kaudu.

²⁷ RKÜKo 10.11.2011, 3-3-1-28-11, p 38.

²⁸ Nt samas, p 35.

²⁹ Nii näiteks on tsiviilasjade puhul Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee oma liikmesriikidele antud soovitusel vastandanud liiga mahukad edasikaebemenetlused ja EIÖK-ga tagatud õiguse “asja arutamisele mõistliku aja jooksul” ning näinud ühe võimaliku soovitava lahendusena ka teatud liiki asjade, näiteks väikeste nõuete välistamist apellatsioonist (*Recommendation No.R (95) 5 of the Committee of Ministers to Member States concerning the introduction and improvement of appeal systems and procedures in civil and commercial cases*, kättesaadav: <http://www.legislationline.org/documents/action/popup/id/8290>).

³⁰ Vt ka RKTkm 15.12.2008, 3-2-1-119-08, p 11. Konkreetset MKS § 136¹ suhtes sama: RKÜKo 10.11.2011, 3-3-1-28-11, p 22.

kohtuasja lõpplahendi suhtes. See tähendab ühtlasi, et puudub nn põhimenetlus, mille suhtes tehtud kohtulahendi peale esitatud kassatsioonis võiks muuhulgas kaevata ka varem tehtud ringkonnakohtu määruses võetud seisukoha peale. Seda ei saa kontrollida ka hiljem mingis muus menetluses.³¹ Seetõttu ei saa Riigikohus ringkonnakohtu määruses võetud seisukoha suhtes seisukohta võtta ka siis, kui muidu on sisuliselt täidetud HKMS § 219 lõikest 3 (koostoimes §-ga 234) tulenevad tingimused, s.t kui on ebaõigesti kohaldatud materiaalõigust või oluliselt rikutud kohtumenetluse norme, mis on toonud kaasa või oleks võinud kaasa tuua ebaõige kohtulahendi, või küsimuse lahendamisel on niisama põhimõtteline tähendus õiguskindluse tagamiseks või ühtse kohtupraktika kujundamiseks.

36. Nii on põhimõtteliselt loodud võimalus, et ringkonnakohtutes tekib samas küsimuses erinev kohtupraktika ning küsimus ei pruugigi kunagi ühest lahendust saada. Tõsi, Riigikohus on küll leidnud viisi, kuidas sellisel juhul madalama astme kohtute praktikat ühtlustada, väljendades seisukohta *obiter dictum* korras.³² Kuid juhul, kui ringkonnakohtus on tõepoolest eksinud, ei ole sellega paraku võimalik saavutada üksikjuhu õiget ja õiglast lahendust (sealjuures määruskaebuse esitajast täiesti mittesõltuvatel põhjustel).³³ S.t igal juhul kannatab seeläbi Riigikohtu kontrollifunktsioon (ehk satub ohtu konkreetsetes kohtuasjas õige ja õiglase tulemuse saavutamisele). Samuti ei pruugi isikud sellises olukorras üldse Riigikohtu poole pöörduda, arvestades pöördumise perspektiivtust (määruskaebuse esitamise lubamatust). Viimasel juhul ei teki Riigikohtul ka (*obiter dictum* korras) võimalust kohtupraktika ühtlustamiseks.

37. Käesolevas kohtuasjas oluline küsimus (täitetoimingu tegemise lubatavus ühisvara puhul) võib tõusetada paljudes teistes kohtuasjades, milles maksuhaldur taotleb MKS § 136¹ lg 1 alusel halduskohtu luba MKS § 130 lõikes 1 nimetatud täitetoimingute sooritamiseks ühisvara suhtes. Seega sõltub sellest paljude kohtulahendite õigsus. Olen seisukohal, et asjal on lisaks ka põhimõtteline tähendus ühtse kohtupraktika kujundamiseks (õiguskindluse tagamiseks).

38. Minu hinnangul moodustuvad PS § 149 lõigete omavahelise koostoime pinnalt erinevaid kohtuastmeid ühendavad loogilised ketid, mille otsad peaks lõppastmes viima kokku – Riigikohtusse kui riigi kõrgeimasse kohtusse. Sellise süsteemi loogiliseks eesmärgiks on madalama astme kohtute lahendite kontrolli kaudu kohtupraktika ühtlustamine ja omakorda selle kaudu õiguse ühetaoline kohaldamine (teisisõnu vältida lahkneva kohtupraktika tulemusel tekkivat õiguslikku killustatust).³⁴ Riigikohus on märkinud: "[...] riikide kõrgematel kohtutel lasub kohustus tagada riigis õiguse (sealhulgas materiaalõiguse) ühetaoline kohaldamine. [...] Riigikohtu otsus ei loo materiaalõiguse kohaldamise küsimustes küll vahetult kehtivat ja teisi õiguse rakendajaid siduvat normi, kuid tõenäosus, et sarnastes asjades tehakse Riigikohtus ka edaspidi samasugune otsus, annab Riigikohtu lahendile n.ö faktilise siduvuse."³⁵ Eeltoodu pinnalt leian, et **PS § 149 lõikest 3 tuleneb põhimõte, et iga kohtuasi peaks lõppastmes omama potentsiaali Riigikohtusse välja jõuda.**

39. Lisan, et antud juhul tuleb „kohtuasjana“ silmas pidada just maksukohustuslase *abikaasa* määruskaebuse lahendamist, s.t ei piisa sellest, et Riigikohtusse väljajõudmise potentsiaali omab maksukohustuslase (ringkonnakohtu sama määrust puudutav) määruskaebus (vt selgituseks p 12).

³¹ Vt RKÜKo 10.11.2011, 3-3-1-28-11, p 22.

³² Vt RKTkm 02.04.2007, 3-2-1-23-07, p 7.

³³ Vt samas.

³⁴ Riigikohtu koduleheküljelt (<http://www.nc.ee/?id=13>): "**Kassatsioonimenetluses on Riigikohtu ülesandeks alama astme kohtulahendite seaduslikkuse üle järelevalve tagamine, kohtupraktika ühtlustamine ja menetluslikes küsimustes ka õiguse edasiarendamine.**" Nii märgitakse ka Euroopa Kohtunike Konsultatiivnõukogu arvamuses nr 11(2008) kohtuotsuste kvaliteedist: "Tunnustades kohtunike pädevust õigust tõlgendada tuleb mees pidada ka nende kohustust aidata luua õiguskindlust. Õiguskindlus tagab ju õigusnormide sisu ja kohaldamise ettenähtavuse ning aitab seeläbi kindlustada õigusemõistmise kõrget kvaliteeti. Seda eesmärki silmas pidades [...] juhitudvad kohtunikud kohtute kohtupraktikast, eeskätt kõrgemate kohtute omast, kelle üks ülesandeid on kindlustada kohtupraktika ühtsus." (<http://www.riigikohus.ee/vfs/802/>, punktid 47 ja 48).

³⁵ RKKKo 01.04.2008, 3-1-1-101-07, p 14.

40. Seega olen seisukohal, et MKS § 136¹ lg 4 on PS § 149 lõikega 3 vastuolus osas, milles see ei võimalda Riigikohtusse pöördumist isikul kohtuasjas, milles ta ei ole maksukohustustlane, kuid milles tema vara suhtes on maksuhaldur saanud MKS §-de 130 ja 136¹ alusel loa täitetoimingu sooritamiseks.

41. Lisan, et kui Riigikohus ei nõustu minuga, et PS § 149 lõikest 3 tuleneb põhimõte, et *eranditult iga* kohtuasi peaks lõppastmes omama potentsiaali Riigikohtusse välja jõuda, peaks sellest sättest koostoimes PS § 15 lõikega 1 ja § 24 lõikega 5 ometi tulenema, et **Riigikohtusse väljajõudmise potentsiaali peaksid omama vähemalt kohtuasjad, milles otsustatakse lõplikult ja isiku suhtes koormavalt isiku (põhi)õiguste või kohustuste üle**³⁶ (sellisel juhul oleks MKS § 136¹ lg 4 eelmises lõigus nimetatud osas vastuolus PS § 149 lõikega 3 *selle koostoimes* PS § 15 lõikega 1 ja § 24 lõikega 5).

42. Juhuks, kui Riigikohus ei nõustu minuga, et MKS § 136¹ lg 4 on vastuolus PS § 149 lõikega 3, esitan enda arvamuse ka selle kooskõlast puudutatud isiku põhiõigustega.

2.1.2.2. MKS § 136¹ lg 4 kooskõla PS § 24 lõikega 5

43. Riigikohtule edasikaebeõiguse puudumine riivab PS § 24 lõiget 5,³⁷ mis sätestab põhiõiguse kohtu otsuse peale seadusega sätestatud korras edasi kaevata kõrgemalseisvale kohtule.

44. Jätan siinkohal käsitlemata põhiõiguse kaitseala ja selle riive, sest järeldused on antud asjaoludel põhimõtteliselt samad (*mutatis mutandis*) varasema Riigikohtu lahendiga analoogses küsimuses.³⁸ Märgin vaid, et õiguskirjanduses on diskuteeritud selle üle, kas PS § 24 lg 5 esemelise kaitseala määratlemise suhtes on erinevad esimese astme kohtu otsus ja selle otsuse peale esitatud kaebust lahendanud teise astme kohtu otsus.³⁹ Olen seisukohal, et põhiõiguste laia tõlgendamise nõudest lähtuvalt tuleb PS § 24 lg 5 esemelisse kaitsealasse paigutada ka ringkonnakohtu lahendid (kui mitte eraldiseisvana, siis tuleks sama ikkagi järeldada koostoimest PS § 148 lõikega 1, mis näeb ette 3-astmelise kohtusüsteemi, milles Riigikohus on PS § 24 lg 5 tähenduses „kõrgemalseisvaks kohtuks“ ringkonnakohtute suhtes⁴⁰). Samas mängib see kahtlemata rolli riive proportsionaalsuse analüüsil.

45. Põhiõiguse riive formaalset põhiseaduspärasust olen käsitlenud juba eespool eraldi (vt punktid 15-21).

46. Põhiõiguse riive materiaalne põhiseaduspärasus sõltub kõigepealt sellest, kas riive eesmärk on legitiimne, ning seejärel sellest, kas legitiimse eesmärgi saavutamiseks ettenähtud riive on proportsionaalne.⁴¹

³⁶ Analoogsetest lähtekohtadest on Riigikohtu kriminaalkolleegium varasemas praktikas andnud isikule erikaebeõiguse, mida menetlusseadustik ette ei näinud (vt nt RKKKm 17.06.2004, 3-1-1-57-04, punktid 9, 11 ja 14; RKKKm 09.01.2002, 3-1-1-121-01, p 6.5).

³⁷ RKPJKo 22.11.2011, 3-4-1-18-11, p 24.

³⁸ RKÜKo 10.11.2011, 3-3-1-28-11, punktid 25 ja 26.

³⁹ E. Kergandberg. Kommentaarid §-le 24 – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2008, komm 26.2.

⁴⁰ Lisan veel siinkohal, et loomulikult ei hõlma PS § 24 lg 5 esemeline kaitseala õigust vaidlustada kohtulahendit piiramatu arv kordi, kuid kahtluseks tuleks esemelisse kaitsealasse paigutada vähemalt kõik sellise kohtu lahendid, mille suhtes on Eesti kohtusüsteemis olemas kõrgemalseisev kohus. Siinkohal tuleb teha ka üks reservatsioon ning märkida, et kuigi PS § 24 lõike 5 kaitseala hõlmab ka ringkonnakohtu otsuste edasikaebamist, siis seda üksnes silmas pidades PS § 149 lõike 3 lauses 1 sätestatud, mille kohaselt vaatab Riigikohus kohtulahendeid läbi kassatsiooni korras. See tähendab, et Riigikohtus saab kassatsiooni korras vaidlustada üksnes lahendi õiguslikku külge.

⁴¹ Analoogiliselt on EIK asunud seisukohale, et piirang, mis puudutab isiku õigust juurdepääsule kohtule, on vastuolus konventsiooni art 6 lõikega 1 juhul, kui ta ei täida seaduslikku eesmärki ning kui ei ole mõistlikku proportsionaalsust kasutatud vahendite ja saavutatava eesmärgi vahel. Stankov v. Bulgaria (no. 68490/01), p 55.

47. Jätan siinkohal käsitlemata riive eesmärgi ja selle legitiimsuse, ning abinõu sobivuse ja vajalikkuse, sest järeldused on antud asjaoludel põhimõtteliselt samad (*mutatis mutandis*) varasema Riigikohtu lahendiga analoogses küsimuses.⁴² Küll aga pean vajalikuks peatuda pikemalt abinõu mõõdukusel.

2.2.1.2.1. Legitiimsuse eesmärgi saavutamise vahendi mõõdukus

48. Nõustun esmalt Riigikohtu tähelepanekutega riive intensiivsuse osas varasemalt kerkinud analoogses küsimuses⁴³ ning pean neid järeldusi (neid siinkohal kordamata) kehtivaks ka antud asjas. Lisan järgnevad kaalutlused.

49. Eelpool käsitletu (vt punktid 31-34) pinnalt leian, et edasikaebeõiguse piiramine on ilmselt vähemalt üldjuhul mõõdukas seal, kus see teenib muuhulgas eesmärki võimalikult kiiresti jätkata sama kohtuasja menetlust või kus muu menetluse kaudu on vähemalt lõppastmes põhimõtteliselt võimalik, et küsimus jõuab lõpuks Riigikohtuni ning on võimalik see lahendada üksikjuhu õiglust tagaval viisil (s.t mitte vaid *obiter dictum* korras). Käesoleval juhul see paraku nii ei ole (vt p 35). Seega on edasikaebeõiguse piirang lõplik, mis teeb selle juba iseenesest märkimisväärselt intensiivseks riiveks.

50. Et tegemist on konkreetse normikontrolliga, tuleb riive mõõdukuse hindamisel siiski arvestada, et maksukohustuslase abikaasal on käesoleval juhul olnud tagatud ühekordne kaebeõigus tulenevalt Riigikohtu lahendist, millega tunnistati (praeguseks kehtetuks tunnistatud) HKMS sätted kehtetuks osas, milles need sätted ei võimalda isikul, kelle vara suhtes andis MKS § 136¹ alusel MKS § 130 lg-s 1 nimetatud täitetoimingu tegemiseks loa halduskohus, esitada loa andmise määruse peale määruskaebust ringkonnakohtule.⁴⁴ See on oluline erinevus Riigikohtus varasemalt menetletud analoogse kohtuasjaga,⁴⁵ et antud juhul on puudutatud isik madalamas kohtuastmes ühel korral juba saanud esitada argumentid enda õiguste kaitseks. Riigikohus tunnistas viidatud kohtuasja resolutsioonis edasikaebeõiguse piirangu põhiseadusvastaseks seoses asjaoluga, et ringkonnakohus andis puudutatud isiku suhtes täitetoimingu tegemiseks loa *esmakordselt* (sellest tulenevalt tekkis puudutatud isikul võimalus esitada argumentid enda õiguste kaitseks alles pöördumises Riigikohtu poole). Riigikohus ei ole samas selgitanud, kas ja kui oluliseks ta seda asjaolu lõppjärelduse suhtes peab. Mõõnan, et ringkonnakohtu eksimine faktiliste asjaolude tuvastamisel ja/või nende tähenduse kaalumisel on vähem tõenäoline juhul, kui puudutatud isik on enne ringkonnakohtu lahendi tegemist juba saanud esitada argumentid enda õiguste kaitseks. Samas ei ole oht sel juhul kuidagi väiksem selle osas, mis puudutab eksimist materiaalõiguse normide tõlgendamisel ja/või menetlusnormide järgimisel (ei saa ju ka öelda, et need küsimused oleks puudutatud isiku õiguste suhtes kuidagi vähem olulised).

51. Kõrvalepõikena märgin, et järgmistes analoogsetes kohtuasjades ei ole maksukohustuslase abikaasal enam ka mitte ühekordset kaebeõigust (seega on minu hinnangul sellisel juhul tegemist koguni PS § 15 lg 1 riivega⁴⁶), sest konkreetsel juhul ringkonnakohtusse edasikaebeõiguse andnud Riigikohtu lahend on tehtud praeguseks kehtetuks tunnistatud halduskohtumenetluse seadustiku kohta. Põhiseadusega vastuolus olevaks tunnistatud regulatsiooni asendab analüüsiv MKS § 136¹ lg 4, mis antud asjaoludel ei võimalda maksukohustuslase abikaasal isegi kaevata halduskohtu määruse peale ringkonnakohtule (rääkimata viimase peale edasikaebamisest Riigikohtule). Kaebeõiguse riive teeb erakordselt intensiivseks asjaolu, et halduskohus otsustab loa

⁴² RKÜKo 10.11.2011, 3-3-1-28-11, punktid 27 ja 29-35.

⁴³ RKÜKo 10.11.2011, 3-3-1-28-11, punktid 36-39.

⁴⁴ RKPJKo 22.11.2011, 3-4-1-18-11.

⁴⁵ RKÜKo 10.11.2011, 3-3-1-28-11.

⁴⁶ Põhjendusi PS § 15 lg 1 riive järeldamise kohta vt õiguskantsleri arvamusest põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 3-4-1-18-11.

andmise ühisvara suhtes maksukohustuslase abikaasat ära kuulamata ning kaebeõiguse puudumise tõttu ei ole võimalik abikaasal oma vastuväiteid esitada ka hiljem. Nimetatud asjaolu ja sellega seonduvad argumendid ei oma aga ilmselt tähendust konkreetse normikontrolli puhul („Kollegium märgib, et konkreetse normikontrolli raames saab hinnata normi põhiseadusele vastavust konkreetse kohtuasja asjaolude põhjal.“⁴⁷), sest antud juhul on küsimuse all just Riigikohtusse pöördumine.

52. Tulles tagasi konkreetse kohtuasja juurde, tuleb riive mõõdukuse hindamiseks teiselt poolt küsida, kas Riigikohtusse edasikaebeõiguse võimaldamine ringkonnakohtu menetlust lõpetava määruse peale, saab olla kohtusüsteemi (Riigikohut) ebamõistlikult koormav.

53. Esmalt tuleb arvestada, et Riigikohus võtab määruskaebused menetlusse valikuliselt (HKMS § 219 lg 6) ning menetlusse võtmisest keeldumise määruse põhjenduse osas esitatakse üksnes keeldumise õiguslik alus (HKMS § 219 lg 7). Samuti ei ole Riigikohtu töökoormuses saavutatav võit ilmselt märkimisväärne, arvestades edasikaebeõiguse piirangute pinnalt tekkivate põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluste peale kuluvat ressursi.

54. Teiseks tuleb arvestada, et MKS § 136¹ lg 4 annab juba sama ühisvara teisele omanikule – maksukohustuslasele – Riigikohtusse edasikaebeõiguse. Seega tuleb Riigikohtul üsna tõenäoliselt niikuinii menetleda sama haldustoimingu osas ringkonnakohtu määruse peale esitatud määruskaebust, kuigi sealjuures jääksid käsitlemata ühisvara teise omaniku – maksukohustuslase abikaasa – (põhi)õigusi eriomaselt puudutavad argumendid.

55. Niisiis pole riigi võit menetluse kiiruses ja selle läbiviimiseks kulunud ressursides ilmselt kuigi märkimisväärne. Minu hinnangul ei saa kohtusüsteemi üldist efektiivsust (menetlusökoonomia) kui legitiimset eesmärki pidada antud juhul seega kuigi kaalukaks, arvestades teiselt poolt, et edasikaebeõiguse intensiivse riive tulemusel võib jääda kõrvaldamata maksukohustuslase abikaasa põhiõigusi märkimisväärselt mõjutav⁴⁸ ringkonnakohtu viga, kuna seda ei saa kontrollida ka hiljem mingis muus menetluses.⁴⁹ Leian, et menetlusökoonomiale saab märkimisväärselt kaalu omistada vaid juhtudel, kus edasikaebeõiguse andmine oleks selgelt põhjendamatu – eelkõige pelgalt korraldusliku lahendi puhul nn põhimenetluses edasikaebeõiguse säilimisest tulenevalt.⁵⁰

56. Lisaks toon välja, et ilmselt kujutab üle-eelmises lõigus kirjeldatud asjaolu endast **ühtlasi PS § 12 lõikes 1 sätestatud võrdse kohtlemise nõude rikkumist**, sest minu hinnangul ei ole võimalik välja tuua ühtegi mõistlikku põhjust, miks peaks ühisvara suhtes tehtava täitetoimingu puhul maksukohustuslase abikaasal puuduma edasikaebeõigus, samas kui maksukohustuslasel see on. Pigem võiks põhjendatud olla vastupidine – kuna maksukohustuslase abikaasa ei ole enda põhiõiguste riivet ise esile kutsunud ning ei ole pealegi maksukohustuslane, on seda enam (*a fortiori* argumenti kasutades) põhjendatud talle edasikaebeõiguse andmine. Riigikohus ongi hiljuti pidanud edasikaebeõiguse piirangut ebaoproportsionaalseks (osalt) võrdsuspõhiõiguse riive tõttu.⁵¹

⁴⁷ RKPJKo 17.07.2009, 3-4-1-6-09, p 23.

⁴⁸ Vt RKÜKo 10.11.2011, 3-3-1-28-11, punktid 36-39.

⁴⁹ Kontrollivõimaluse puudumise osas sama RKÜKo 10.11.2011, 3-3-1-28-11, p 22; lõppjäreluse osas analoogiliselt samas, p 42.

⁵⁰ Põhimõtteliselt sama rõhuasetus: RKPJKm 03.07.2008, 3-4-1-10-08, p 10 „eriti tingimusel, kui end kannatanuks pidaval isikul säilivad enda õiguste kaitsmise võimalused muudes kohtumenetlustes“ ning RKÜKo 12.04.2011, nr 3-2-1-62-10, p 38 „(eelkõige korralduslike)“.

⁵¹ RKÜKo 03.07.2012, 3-1-1-18-12, p 50 (selle punkti viimase lause järgi otsustades on küll riive asemel õigem rääkida rikkumisest). Riigikohus on varem pealegi öelnud, et administratiivsete raskustega ei saa õigustada ebavõrdset kohtlemist (nt RKPJKo 20.03.2006, nr 3-4-1-33-05, p 30) ning sisuliselt on kohtusüsteemi efektiivsus legitiimse eesmärgina lähedane täidesaatva võimu efektiivsusega (mõlemad on osa laiema eesmärgist – menetlusökoonomiast). RKÜKo 07.06.2011 nr 3-4-1-12-10 punktide 49 ja 58 pinnalt võib ka järeldada, et kuigi koormus avalikule ressursile on asjaolu, mida proportsionaalsuse hindamisel arvesse võtta, ei saa sellele siiski väga kaalukat tähendust omistada.

57. Seetõttu leian, et MKS § 136¹ lõikest 4 tulenev edasikaebedõiguse riive ei ole mõõdukas. Seega on MKS § 136¹ lg 4 vastuolus PS § 24 lõikega 5 osas, milles see ei võimalda esitada ringkonnakohtu määruse peale määruskaebust Riigikohtule isikul, kes ei ole maksukohustuslane, kuid kelle vara suhtes on maksuhaldur MKS §-de 130 ja 136¹ alusel saanud loa täitetoimingu sooritamiseks.

58. Ühtlasi vabandan arvamuse viibimist.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Indrek Teder