



ÕIGUSKANTSLER

Esimees Märt Rask
Riigikohus
info@riigikohus.ee

Teie 2.11.2010 nr 3-3-8-1-460-10
Õiguskantsler 6.01.2011 nr 9-2/101910/1007046

Arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses

Austatud Riigikohtu esimees

Pöördusite 27.10.2010 ja 02.11.2010 kirjadega nr 3-3-8-1-460-10 minu poole arvamuse saamiseks halduskohtumenetluse seadustiku (HKMS) § 29 lg 3, § 30 lg 2 p 2 ja § 74¹ nende koostoimes maksukorralduse seaduse (MKS) §-ga 136¹ Eesti Vabariigi põhiseadusele (PS või põhiseadus) vastavusest.

Analüüsinud nimetatud küsimust, leian järgmist.

Peale halduskohtult hüpoteegi seadmise taotlemiseks loa saamist esitatud maksuhalduri taotlus tuleb lahendada maakohtus hagi tagamise sätete kohaselt ning seega on HKMS § 30 ja § 74¹ lg 1 omavahelises koostoimes osas, milles need ei võimalda isikul, kelle (vara) suhtes hüpoteegi seadmise taotlemiseks luba anti, esitada määruskaebust Riigikohtule ringkonnakohtu määruse peale, millega lahendatakse hüpoteegi seadmise taotlemiseks loa andmise (või hüpoteegi seadmise) määruse peale esitatud määruskaebus, PS § 24 lõikega 5 ning § 149 lõikega 3 kooskõlas.

Kui Riigikohus asub siiski seisukohale, et halduskohus võib ise otsustada hüpoteegi seadmise, või et peale halduskohtult hüpoteegi seadmise taotlemiseks loa saamist esitatud maksuhalduri taotlus tuleb lahendada maakohtus registriasjana, siis leian, et HKMS § 30 ja § 74¹ lg 1 on omavahelises koostoimes osas, milles need ei võimalda isikul, kelle (vara) suhtes hüpoteegi seadmine otsustati või hüpoteegi seadmise taotlemiseks luba anti, esitada määruskaebust Riigikohtule ringkonnakohtu määruse peale, millega lahendatakse hüpoteegi seadmise või hüpoteegi seadmise taotlemiseks loa andmise määruse peale esitatud määruskaebus, vastuolus nii PS § 24 lõikega 5 kui ka PS § 149 lõikega 3 (selle koostoimes PS § 24 lõikega 5).

Selgitan oma seisukohti järgnevas analüüsis.

Õiguskantsleri Kantselei

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

Sisu

I Asjaolude ja senise menetluse käigu lühikokkuvõte.....	3
1.1. Menetlus Tartu Halduskohtus.....	3
1.2. Menetlus Tartu Ringkonnakohtus.....	4
1.3. Menetlus Riigikohtus.....	5
II Vaidlusalused sätted	7
III Õiguskantsleri seisukoht	8
1. Normikontrolli lubatavus – vaidlusaluse sätte asjassepuutuvus	8
2. Normikontrolli põhjendus.....	11
2.1. Asjaomased põhiõigused	11
2.2. Põhiõiguse kaitseala.....	12
2.3. Põhiõiguse riive	12
2.4. Riive põhiseaduslik õigustus.....	13
2.4.1. HKMS § 30 ja § 74 ¹ lg 1 (omavahelise koostoime) kooskõla PS § 24 lõikega 5.....	13
2.4.1.1. Formaalne põhiseaduspärasus.....	13
2.4.1.2. Materiaalne põhiseaduspärasus	13
2.4.1.2.1. Riive eesmärk ja selle legitiimsus.....	13
2.4.1.2.2. Legitiimse eesmärgi saavutamise vahendi proportsionaalsus.....	14
2.4.1.2.2.1. Sobivus	15
2.4.1.2.2.2. Vajalikkus	15
2.4.1.2.2.3. Mõõdukus	16
2.5. HKMS § 30 ja § 74 ¹ lg 1 (omavahelise koostoime) kooskõla PS § 149 lõikega 3.....	23
IV Lõpetuseks	26

I Asjaolude ja senise menetluse käigu lühikokkuvõte

1.1. Menetlus Tartu Halduskohtus

1. 08.12.2009 ja täiendavalt 15.12.2009 esitatud taotlustes Tartu Halduskohtule palus Maksu- ja Tolliameti Lõuna maksu- ja tollikeskus seada Eesti Vabariigi kasuks (Maksu- ja Tolliameti Lõuna maksu- ja tollikeskuse kaudu) 7 500 000 krooni suuruse kohtuliku ühishüpoteeži üheksale OÜ T.R.E.C. omandis olevale kinnisasjale. Taotluse esitamise aluseks oli MKS § 136¹ lg 1, mis sätestab järgmist: "Kui maksude tasumise õigsuse kontrollimisel tekib põhjendatud kahtlus, et pärast maksuseadusest tuleneva rahalise nõude või kohustuse määramist võib selle sundtäitmine maksukohustuslase tegevuse tõttu osutada oluliselt raskemaks või võimatuks, võib Maksu- ja Tolliameti piirkondliku struktuuriüksuse juhataja teha halduskohtule taotluse loa saamiseks, et sooritada käesoleva seaduse § 130 lõike 1 punktides 1-5¹ sätestatud täitetoimingud." Taotluse põhjenduste kohaselt on OÜ T.R.E.C. asunud talle kuuluvat kinnisvara võõrandama ning seetõttu võib 02.12.2009 kontrollaktiga nr 12.2-3/4040-6 OÜ-le T.R.E.C. arvestatud 7 478 327 krooni käibemaksu sissenõudmine tulevikus oluliselt raskeneda või muutuda võimatuks. Eelneva tõttu ning arvestades maksmenetluse ja võimaliku kohtumenetluse pikkust, on vajalik, proportsionaalne ja põhjendatud täitmist tagavate toimingute sooritamise enne rahalise nõude või kohustuse määramist.

2. Tartu Halduskohtu 21.12.2009 määrusega haldusasjas nr 3-09-2919 jäeti rahuldamata Maksu- ja Tolliameti Lõuna maksu- ja tollikeskuse taotlus ühishüpoteeži seadmiseks Eesti Vabariigi kasuks summas 7 500 000 krooni OÜ T.R.E.C. nimel kinnistusraamatus registreeritud kinnistutele ja rahuldati Maksu- ja Tolliameti Lõuna maksu- ja tollikeskuse taotlus kohtuliku hüpoteeži seadmiseks Eesti Vabariigi kasuks OÜ T.R.E.C. nimel kinnistusraamatus registreeritud määruses nimetatud kinnistutele, igale kinnistule määruses nimetatud ulatuses, kokku 7 500 000 krooni, ning saadeti määruse ärakiri kande tegemiseks Tartu Maakohtu kinnistusosakonnale ja Pärnu Maakohtu Pärnu kinnistusjaoskonnale. Tartu Halduskohus leidis, et Maksu- ja Tolliameti Lõuna maksu- ja tollikeskuse taotlus vastab seaduses kehtestatud nõuetele ja on kohtule vajalikul määral põhjendatud ning et MKS §-i 136¹ tuleb tõlgendada selliselt, et halduskohtul on volitus loataotluse rahuldamisel valitud täitetoimingute tegemiseks. Tartu Halduskohus leidis samas, et kohtulikku hüpoteeži ei saa seada ühishüpoteežina.

3. Maksu- ja Tolliameti Lõuna maksu- ja tollikeskus esitas määruskaebuse, milles palus halduskohtu määrus tühistada osas, millega jäeti rahuldamata taotlus ühishüpoteeži seadmiseks, ja rahuldada selles osas taotlus. Määruskaebuse põhjenduste kohaselt on ebaõige halduskohtu seisukoht, mille kohaselt ei saa kohtulikku hüpoteeži seada ühishüpoteežina ning et seda seisukohta toetab ka kohtupraktika (viitab Tallinna Halduskohtu 09.11.2009 määrusele haldusasjas nr 3-09-2568). Pealegi asjaõigusseaduse (AÕS) § 359 ei keela kohtuliku hüpoteeži seadmist ühishüpoteežina ning AÕS §-ga 363¹ ei nähta ette erandit AÕS § 359 suhtes, mille tõttu on kohtulikku hüpoteeži võimalik mitmele kinnisasjale seada nii osahüpoteežidena kui ühishüpoteežina ning lähtuvalt AÕS §-s 364 ja § 360 lg-s 2 sätestatust on hüpoteežisumma jagamine hüpoteežipidaja õigus, mitte kohustus. Põhjendamatu on halduskohtu otsustus mitte rahuldada taotlust ühishüpoteeži seadmiseks, vaid rahuldada alternatiivne taotlus osahüpoteežide seadmise osas, kuna ühishüpoteeži seadmise mitmele kinnisasjale kaob praktiliselt võimalus seada mõnele kaasvastutavale kinnisasjale harilik hüpoteež ning hüpoteeži jagamine osahüpoteežideks ei anna taotlejale sama tagatist.

4. OÜ T.R.E.C. esitas määruskaebuse, milles palus halduskohtu määrus tühistada. Määruskaebuse põhjenduste kohaselt tõlgendas halduskohus ebaõigesti MKS §-i 136¹, leides, et talle kuulus lisaks loa andmise otsustamisele ka pädevus hüpoteeže seada. Halduskohus saab otsustada üksnes loa andmise täitetoiminguks, mitte täitetoimingute tegemise. Halduskohtu määrusega kehtestatud täitmise tagamise abinõu on liigselt koormav, ebaproportsionaalne ja põhjendamatu. Halduskohus pidas ebaõigesti MKS § 136¹ lg 2 p-s 1 nimetatud põhjenduseks

Maksu- ja Tolliameti Lõuna maksu- ja tollikeskuse paljasõnalist väidet selle kohta, et OÜ T.R.E.C. võib hakata edaspidi tegema toiminguid, mis vähendavad tema maksejõulisust – OÜ-le T.R.E.C. kuulub piisavalt kinnisvara ning asjaolu, et OÜ T.R.E.C. on enda kinnisvara kasumlikult võõrandanud, ei ole tema vara vähendanud, vaid tema vara ja likviidsust suurendanud (OÜ T.R.E.C. tegevus on olnud seega võimaliku maksuotsuse täitmist soosiv, mitte seda raskendav või võimatuks tegev). Halduskohus on jätnud tähelepanuta tsiviilkohtumenetluse seadustiku (TsMS) § 378 lg-s 4 sätestatu – kõigi OÜ-le T.R.E.C. kuuluvate kinnisasjade koormamine kohtulike hüpoteekidega ei ole põhjendatud ega vajalik ning seda ei saa pidada proportsionaalseks meetmeks. See on OÜ-le T.R.E.C. liigselt koormav ja võib tekitada talle võimaliku maksuotsusega määratavat maksusummat ületava kahju ning seiskab tema majandustegevuse, samuti võib hüpoteekide realiseerimise eesmärgil kogu vara sundkorras võõrandamiseks võimaluse loomine tekitada OÜ-le T.R.E.C. ulatusliku kahju. Arvestades võimaliku tulevikus tehtava maksuotsusega määratava maksusumma suurust, oleks täitmise tagamiseks piisanud ühele või paarile OÜ-le T.R.E.C. kuuluvale kinnisasjale kohtuliku hüpoteegi seadmisest – taotlus koormata kohtulike hüpoteekidega kogu kinnisvara, mille väärtus ületab mitmekordselt võimalikku tagatavat nõuet, pole õigustatud ja halduskohus ei ole seda ka põhjendanud. OÜ T.R.E.C. on väljendanud maksuhaldurile valmidust maksuvaidluse korral vajadusel ja võimalusel muud aktspteeritavat tagatist pakkuda.

1.2. Menetlus Tartu Ringkonnakohtus

5. Tartu Ringkonnakohtus jättis 09.03.2010 määrusega Maksu- ja Tolliameti Lõuna maksu- ja tollikeskuse määruskaebuse rahuldamata ning rahuldab OÜ T.R.E.C. määruskaebuse ja tühistas halduskohtu määruse osas, millega seati kohtulik hüpoteek OÜ T.R.E.C. kinnisasjadele ja tegi uue määruse, millega andis maksuhaldurile loa hüpoteegi seadmise taotlemiseks taotluses soovitud ulatuses. Kohus viitab, et Riigikohtu tsiviilkolleegium on 27.01.2010 määruses tsiviillasjas nr 3-2-1-162-09 leidnud, et kohtuliku ühishüpoteegi kandmine kinnistusraamatusse ei ole võimalik. MKS § 136¹ lg 1 ja § 130 lg 1 p-st 5¹ nende koostoimes ei tulene, et halduskohus võiks maksuhalduri taotluse alusel ise kohtulikku hüpoteeki seada, st sooritada maksuhalduri soovitud täitetoimingut – halduskohtul on võimalik anda üksnes luba maksuhaldurile hüpoteegi seadmise taotlemiseks (kohus mõõnab, et MKS § 136¹ lg 1 ja teiste sellega seotud sätete grammatilise tõlgendamise tulemus ei pruugi olla kõige paremini kooskõlas menetlusökonoomia ega õigusselguse põhimõttega ning kohaldamisel võivad tekkida muudki probleemid, kuid ei pea samas siiski võimalikuks selgesõnaliselt MKS § 136¹ lg-s 1 sätestatud loa andmise õigust tõlgendada laiendavalt selliselt, et halduskohtul on ise õigus sooritada maksuhalduri poolt soovitud toiming – seda lähenemist toetab ka eelnõu seletuskirjas märgitu). Kuna halduskohus oli sooritanud toimingu oma pädevust ületades, siis saab OÜ T.R.E.C. esitada selle peale määruskaebuse hoolimata sellest, et HKMS § 30 lg 2 p-st 2 ja § 29 lg-st 3 OÜ-le T.R.E.C. määruskaebuse esitamise õigust otseselt ei tulene. Kohus peab veenvaks maksuhalduri põhjendusi selle kohta, et on alust arvata, et maksukohustuslane võib muuta end maksejõuetuks, mis omakorda võib viia maksusumma sissenõudmise võimatuseni (OÜ T.R.E.C. alustas kohe, pärast 21.04.2009 alustatud maksukontrollist teadasaamist, talle kuuluvate kinnistute võõrandamist; samalaadse tegevuse tõttu lõpetati pankrotimenetlus raugemise tõttu AS Builderflex suhtes, kellelt OÜ T.R.E.C. kinnistud omandas ja keda maksuhaldur kahtlustab ühises tegutsemises eesmärgiga vältida käibemaksu tasumist riigile ja tekitada OÜ-le T.R.E.C. võimalus sisendkäibemaksu tagasisaamiseks). Kohus peab põhjendatuks ja proportsionaalseks kõigi OÜ-le T.R.E.C. kuuluvate kinnisasjade kohtulike hüpoteekidega koormamist, sest nende kinnistute koguväärtus on OÜ T.R.E.C. poolt väidetust väiksem ning OÜ T.R.E.C. ei ole määruskaebuses ära näidanud, millise hinnaga millistele kinnistutele hüpoteegi seadmisest piisaks tõenäolise maksukohustuse täitmise tagamiseks kõikide kinnistute hüpoteegiga koormamise asemel. Pealegi on OÜ-l T.R.E.C. võimalik vastavalt MKS § 136¹ lg-le 3 esitada muu tagatis maksukohustuse tasumise tagamiseks ning vabaneda sel viisil kohtulikust hüpoteegist kinnistutele. Ringkonnakohtus pidas võimalikuks anda ise Maksu- ja Tolliameti Lõuna maksu- ja tollikeskusele luba taotleda kohtuliku hüpoteegi seadmist OÜ T.R.E.C. kinnisasjadele. Seda põhjusel, et arvestades maksuhalduri määruskaebust ja tema poolt

OÜ T.R.E.C. määruskaebusele antud vastust, on ilmne, et maksuhaldur soovib jätkuvalt hüpoteekide seadmist OÜ T.R.E.C kinnisasjadele, ning maksuhalduri poolt halduskohtule uue taotluse esitamiseks sundimine ei oleks kooskõlas menetlusökonoomia põhimõttega ega arvestaks asjaolu, et halduskohtu määruse tühistamise tingib üksnes asjaolu, et määruse tegemisel oli halduskohus ületanud oma pädevust, kuid sisuliselt oli määrus õige.

1.3. Menetlus Riigikohtus

6. OÜ T.R.E.C. esitas määruskaebuse, milles palub tühistada ringkonnakohtu määruse osas, milles tehti uus määrus (s.t anti luba kohtuliku hüpoteegi seadmise taotlemiseks). Ringkonnakohus ei oleks tohtinud ise lahendada maksuhalduri taotlust (MKS § 136¹ lg-st 1 tuleneb, et taotlus tuleb esitada halduskohtule). Pealegi taotles maksuhaldur hüpoteegi seadmist, mitte luba - seega on ringkonnakohus lahendanud taotluse, mida maksuhaldur ei ole esitanud. OÜ T.R.E.C. jääb selle juurde, et hüpoteegi seadmine on ebaproportsionaalne ning ringkonnakohtu määrus on selles osas põhjendamata. Ringkonnakohus on ebaõigesti lugenud asjaolu, et OÜ T.R.E.C. on kinnisvara võõrandanud, maksejõuetuse põhjustamisele suunatud tegevuse alustamiseks – kinnisvara võõrandamine on OÜ T.R.E.C. majandustegevuse normaalne osa ning vara realiseerimisega viiakse ellu äritegevuseks seatud eesmärgid. Halduskohtu määruse tegemisest on möödunud üle kolme kuu, kuid OÜ T.R.E.C. ei ole saanud veel maksuotsust, mille täitmise tagamiseks soorituste tegemist ta taotles – täitmise tagamiseks toimingute sooritamine võib olla ebaproportsionaalselt koormav ka siis, kui selliseid toiminguid tehakse pikka aega enne maksukohustuse määramist või kui maksuotsust ei tehtiagi.

7. Maksu- ja Tolliameti Lõuna maksu- ja tollikeskus leiab kirjalikus vastuses, et ringkonnakohtu määrus on põhjendatud. HKMS § 30 lg 2 p 2 ja § 29 lg 3 kohaselt ei ole OÜ-1 T.R.E.C. määruskaebuse esitamise õigust. MKS § 136¹ lg 1 eesmärk on mh täitetoimingute kiire sooritamine, kui on põhjendatud kahtlus, et maksukohustuslane võib põhjustada enda maksejõuetuse. Eesmärk ei olnud takerdumine kohtuvaidlustesse. HKMS § 47 lg 2 ja § 47³ lg 2 kohaselt võis ringkonnakohus teha uue määruse ja lahendada loa andmise. Taotluse sisulise põhjendatuse osas oli ringkonnakohus halduskohtu määruses öelduga nõus.

8. Riigikohtu halduskolleegium andis 25.10.2010 määrusega 3-3-1-50-10 asja läbivaatamiseks Riigikohtu üldkogule HKMS § 70 lg 1¹ alusel, kuna halduskolleegium on seisukohal, et selle haldusasja lahendamine eeldab põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse (PSJKS) alusel läbivaadatava küsimuse lahendamist.

Halduskolleegiumi määruse põhjendus

9. HKMS § 74¹ lg 1 sätestab määruskaebuse esitamise õiguse kohta järgmist: "Ringkonnakohtu määruse peale võib määrusega puudutatud menetlusosaline esitada määruskaebuse Riigikohtule üksnes juhul, kui määruskaebuse esitamine on seadusega lubatud või kui määrus takistab asja edasist menetlust. Muu määruse kohta võib esitada vastuväite kassatsioonikaebuses, kui seadusest ei tulene teisiti." Seega selleks, et OÜ T.R.E.C. saaks kooskõlas HKMS § 74¹ lg-ga 1 vaidlustada Tartu Ringkonnakohtu määrust, millega anti maksuhaldurile luba hüpoteegi seadmise taotlemiseks, peab selline võimalus olema ette nähtud seaduses või peab see määrus takistama asja edasist menetlust. Käesoleval juhul HKMS § 74¹ lg 1 mõttes asja edasine kohtumenetlus pole võimalik, sest kohtumenetlus lõpeb täitetoiminguks loa andmisega.

10. HKMS § 29 lg 3 ja § 30 lg 2 p 2 koostoimes MKS §-ga 136¹ ei näe ette võimalust esitada ringkonnakohtule ja Riigikohtule määruskaebust halduskohtu määruse peale, millega anti Maksu- ja Tolliameti Lõuna maksu- ja tollikeskusele luba kohtuliku hüpoteegi seadmise taotlemiseks OÜ T.R.E.C. kinnistutele (sest HKMS § 29 lg 3 ja MKS § 136¹ koostoimes ei näe ette maksukohustuslase poolt seletuse esitamist ning HKMS § 29 lõikest 4 ning maksukorralduse seadusest tulenevalt vaatab halduskohtunik taotluse läbi ja otsustab haldustoiminguks loa andmise

kohtuistungit korraldamata). Ringkonnakohus jättis OÜ T.R.E.C. kaebeõigust välistavad sätted kohaldamata, neid sätteid samas põhiseaduse vastaseks tunnistamata – tulenevalt PS § 15 lg-st 2, §-st 152 ja PSJKS § 9 lg-st 1 saab aga esimese või teise astme kohus jätta õigustloova akti asjassepuutuva normi kohaldamata üksnes juhul, kui ta koos kohtuasja lahendamisega tunnistab selle normi põhiseadusega vastuolus olevaks.

11. Halduskohtule esitatavas täitmist tagavate toimingute sooritamiseks loa saamise taotluses tuleb MKS § 136¹ lg 2 kohaselt märkida: 1) põhjendus, millest nähtub võimaliku maksukohustuse sissenõudmise oluline raskenemine või võimatus; 2) võimaliku rahalise nõude või kohustuse hinnanguline suurus; 3) andmed tagatise kohta, mille esitamisel maksuhaldur lõpetab täitetoimingud; 4) üks või mitu MKS § 130 lg 1 p-des 1-5¹ sätestatud täitetoimingutest ning põhjendus, miks maksuhaldur peab valitud toimingu tegemist vajalikuks. Kohus otsustab loa andmise kaalutusõiguse alusel. Sealjuures peab kohus loa andmisel kontrollima, kas on olemas põhjendatud kahtlus, et pärast maksuseadusest tuleneva rahalise nõude või kohustuse määramist võib selle sundtäitmine maksukohustuslase tegevuse tõttu osutada oluliselt raskemaks või võimatuks. Kuna põhjendatud kahtluse hindamine on prognoos, siis antakse luba, kui kohus peab täitmise raskendatust või võimatust asjaoludest ja kogutud tõenditest lähtudes tõenäoliseks. Kohus kontrollib üksnes maksuhalduri valitud toimingu põhjendatust ja muid abinõusid ei kaalu.

12. MKS § 136¹ ei sätesta tähtaega, kui kauaks käsutamise keelumärke või hüpoteek varale seatud on. Abinõude jätkuv kohaldamine võib osutada ebaproportsionaalseks, kui maksuhaldur mõistliku aja jooksul maksukohustust ei määra või kui maksu- või vastutusotsust ei tehti.

13. Käesolevas asjas oli maksuhaldur halduskohtult taotlenud loa andmise määruse saatmist kinnistusosakondadele täitmiseks ning halduskohus saatis määruse ärakirja kande tegemiseks Tartu Maakohtu kinnistusosakonnale ja Pärnu Maakohtu Pärnu kinnistusjaoskonnale. Seejuures tugines kohus TsMS § 388 lg-le 3, mille kohaselt kantakse kohtulik hüpoteek kinnistusraamatusse hageja kasuks tema avalduse ja hagi tagamise määruse alusel. Hageja taotlusel edastab kohus määruse nimetatud seadustiku § 387 lõikes 2 sätestatud korras ise kohtuliku hüpoteegi sissekandmiseks. Hüpoteek tekib sissekandmisega.

14. Sellises olukorras tekkis Riigikohtu halduskolleegiumil kahtlus, kas regulatsioon, mida järgides anti Maksu- ja Tolliameti Lõuna maksu- ja tollikeskusele luba kohtuliku hüpoteegi seadmise taotlemiseks OÜ T.R.E.C. kinnistutele ning millele OÜ T.R.E.C. ei saa esitada määruskaebust ringkonnakohtule ega Riigikohtule, on kooskõlas PS § 24 lg-ga 5. Täitetoimingu sooritamiseks loa andmise määrust saab lugeda selliseks kohtulahendiks, mille vaidlustamist võiks pidada PS § 24 lg 5 esemelisse kaitsealasse kuuluvaks. Kohtusüsteemi efektiivsuse tagamise eesmärk (või kohtumenetluse ökonoomsus ja asja kiire lahendamise tagamine) ei õigusta täitetoimingu sooritamiseks loa andmise määruse vaidlustamise võimaluse puudumist (eriti kuna TsMS § 387 lg 2 kohaselt edastab kohus hageja taotlusel määruse ise kohtuliku hüpoteegi sissekandmiseks ning sisulist kontrolli enam keegi ei teosta). On kaheldav, kas avalik huvi maksude laekumiseks ja sellest lähtuv maksuhalduri huvi kiireks tegutsemiseks kaalub üles puudutatud isiku õigused, nii et tal puudub võimalus loa andmise määrust vaidlustada. Lisaks PS § 24 lg 5 rikkumisele võib vaadeldaval juhul kõne alla tulla ka ettevõtlusvabaduse rikkumine (PS § 31), kuna määruskaebuses ringkonnakohtule märgib kassaator, et tema majandustegevus seisneb tema omandatud või tulevikus omandatava kinnisvara arendamises, selle väärtuse suurendamises planeerimis-, projekteerimis- ja ehitustegevuse kaudu, samuti kinnisvara üürile või rendile andmises, aga ka võõrandamises pärast kinnisvara väärtuse kasvatamist ning vajadusel kinnistute jagamises (sh korteriomanditeks jagamises) enne nende võõrandamist majandustegevuse käigus – vara hüpoteekidega koormamine on aga loonud olukorra, kus kaebaja majandustegevus on seiskunud ja tal tuleb seetõttu kanda kahjusid.

II Vaidlusalused sätted

15. Halduskohtumenetluse seadustik

§ 29. Haldustoiminguks loa andmise otsustamine

[...]

(3) Isik, kelle suhtes sooritatavaks toiminguks loa andmist otsustakse, esitab seletuse seaduses sätestatud juhtudel.

[...]

§ 30. Haldustoiminguks antud loa tühistamine ja määruse vaidlustamine

(1) Haldustoiminguks antud loa võib halduskohtunik oma määrusega tühistada seadusega sätestatud juhul.

(2) Haldustoiminguks loa andmise määrusele, loa andmisest keeldumise määrusele ja loa tühistamise määrusele võib käesolevas seadustikus sätestatud korras esitada määruskaebuse:

1) taotleja;

2) isik, kelle suhtes haldustoiminguks luba anti, kui loa andmine otsustati kohtuistungil või kui ta võis esitada seletuse vastavalt käesoleva seadustiku § 29 lõikele 3.

§ 74¹. Määruskaebuse esitamise õigus

(1) Ringkonnakohtu määruse peale võib määrusega puudutatud menetlusosaline esitada määruskaebuse Riigikohtule üksnes juhul, kui määruskaebuse esitamine on seadusega lubatud või kui määrus takistab asja edasist menetlust. Muu määruse kohta võib esitada vastuväite kassatsioonkaebuses, kui seadusest ei tulene teisiti.

[...]¹

16. Maksukorralduse seadus

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

(1) Kui maksude tasumise õigsuse kontrollimisel tekib põhjendatud kahtlus, et pärast maksuseadusest tuleneva rahalise nõude või kohustuse määramist võib selle sundtäitmine maksukohustuslase tegevuse tõttu osutada oluliselt raskemaks või võimatuks, võib Maksu- ja Tolliameti piirkondliku struktuuriüksuse juhataja teha halduskohtule taotluse loa saamiseks, et sooritada käesoleva seaduse § 130 lõike 1 punktides 1–5¹ sätestatud täitetoimingud.

(2) Halduskohtule esitatavas taotluses märgitakse:

1) põhjendus, millest nähtub võimaliku maksukohustuse sissenõudmise oluline raskenemine või võimatus;

2) võimaliku rahalise nõude või kohustuse hinnanguline suurus;

3) andmed tagatise kohta, mille esitamisel maksuhaldur lõpetab täitetoimingud;

4) üks või mitu käesoleva seaduse § 130 lõike 1 punktides 1–5¹ sätestatud täitetoimingutest ning põhjendus, miks maksuhaldur peab valitud toimingu tegemist vajalikuks.

(3) Kui täitetoimingu sooritamise tinginud asjaolu on ära langenud või kui maksukohustuslane on esitanud tagatise võimaliku rahalise nõude või kohustuse tasumise tagamiseks, lõpetab maksuhaldur täitetoimingu hiljemalt kahe tööpäeva jooksul.

¹ Täpsustasite enda 02.11.2010 kirjaga nr 3-3-8-1-460-10, et palute minu arvamust HKMS § 29 lg 3, § 30 lg 2 p 2 ja § 74¹ nende koostoiimes MKS §-ga 136¹ vastavusest põhiseadusele. Kuigi viitate HKMS §-le 74¹ tervikuna, saab minu hinnangul asjassepuutuvana kõne alla tulla üksnes selle paragrahvi lõige 1 (seetõttu on siin järgnevate lõigete esitamisest loobutud).

III Õiguskantsleri seisukoht

1. Normikontrolli lubatavus – vaidlusaluse sätte asjassepuutuvus

17. Riigikohtu halduskolleegium kahtleb: "kas regulatsioon, mida järgides anti Maksu- ja Tolliameti Lõuna maksu- ja tollikeskusele luba kohtuliku hüpoteegi seadmise taotlemiseks OÜ T.R.E.C. kinnistutele ning millele OÜ T.R.E.C. ei saa esitada määruskaebust ringkonnakohtule ega Riigikohtule"² on kooskõlas põhiseadusega (täpsemalt PS § 24 lõikega 5 ning §-ga 31). Riigikohtu halduskolleegium ei väljenda sõnaselgelt, milliseid sätteid millises ulatuses ta asjassepuutuvaks peab.

18. Kõrvalepõikena märgin siinkohal järgmist. PSJKS § 3 lg 3 kohaselt lahendab üldkogu Riigikohtu haldus-, tsiviil- või kriminaalkolleegiumi või erikogu üleantud asja, kui kolleegiumil või erikogul tekib põhjendatud kahtlus kohtuasja lahendamisel asjassepuutuva õigustloova akti, selle andmata jätmise või välislepingu põhiseadusele vastavuses. Seega ei peaks üleantud asja puhul kohalduma PSJKS § 11 lg 3, mille kohaselt tagastatakse kohtumäärus läbivaatamatult muuhulgas siis, kui kohus ei ole kohtumääruse resolutsioonis tunnistanud õigustloovat akti või selle sätet või õigustloova akti andmata jätmist põhiseadusega vastuolus olevaks. Samas aga pean soovitatavaks (sh menetlusosaliste osaluse sisuliseks tagamiseks), et Riigikohtu haldus-, tsiviil- või kriminaalkolleegium või erikogu edaspidi siiski ise võimalikult täpselt sõnastaks, milliste sätete ja millises osas põhiseaduspärasuses ta kahtleb.

19. Täpsustasite enda 02.11.2010 kirjaga nr 3-3-8-1-460-10, et palute minu arvamust HKMS § 29 lg 3, § 30 lg 2 p 2 ja § 74¹ nende koostoimes MKS §-ga 136¹ vastavusest põhiseadusele. Kuna kõik Riigikohtu halduskolleegiumi argumendid vähemalt lõppastmes edasikaebeõiguse puudumisega seonduvad, lähtun sellest, et minu arvamust oodatakse just edasikaebeõiguse puudumise põhiseaduspärasuse osas.³

20. 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.⁴ Riigikohus on ka osundanud, et: "seadusandja tegevust, mille tulemusena on sätestatud regulatsioon, mis välistab õiguse kasutamise, saab üheaegselt käsitada nii põhiseaduse vastaselt piirava regulatsiooni kehtestamisena kui ka põhiseadusega nõutava regulatsiooni kehtestamata jätmisena. Sellises olukorras võib piirava normi vaidlustamine tähendada ka seadusandja tegevusetuse, mis seisneb põhiseadusega nõutava regulatsiooni kehtestamata jätmises, vaidlustamist."⁵ Selle seisukoha avaldamise konteksti (vaidlustatud regulatsiooni) ja sellest tulenevalt öeldu mõtet arvestades oleks ehk kohane seda lahendit kinnitavates lahendites veel suurema selguse huvides asendada sõna "välistab" sõnadega "ei võimalda".⁶

² RKHKm 25.10.2010, 3-3-1-50-10, p 21.

³ Põhimõtteliselt oleks võimalik ka laiem lähenemine, nt kontrollida ka seda, kas normid, mis reguleerivad maksuhaldurile kohtuliku hüpoteegi seadmise taotlemiseks loa andmist, on kooskõlas PS §-ga 31 (s.t küsimusepüstitus loa andmise regulatsiooni enda pinnalt, mitte ainult selle osas edasikaebeõiguse puudumise pinnalt).

⁴ Viimati RKPJKo 18.06.2010, 3-4-1-5-10, p 13.

⁵ RKÜKo 21.05.2008, 3-4-1-3-07, p 33.

⁶ Sõna "välistab" viitab pigem (kuigi mitte ainult) sellele, et regulatsioon sõnaselgelt keelab mingi õiguse kasutamise. "Ei võimalda" aga hõlmab selgemalt ka juhtumi (mille hõlmamiseks ka ilmselt Riigikohtu viidatud seisukoht on võetud – kui asjaolude pinnalt otsustada), kus regulatsioon, milles selle reguleerimisala arvestades vastav õigus sisalduma peaks, seda õigust ei anna. Sealjuures võib mittevõimaldamine olla kaudne, s.t tingitud sellest, et normi abstraktna faktiline koosseis on koostatud selliselt, et selle alla lihtsalt ei ole paigutatavad konkreetse juhtumi asjaolud (ehk teisisõnu: norm võimaldab õiguse kasutamist teiste asjaolude esinemisel). Nii on näiteks analoogiliselt maakohtu sõnastuses "lubamatus" parandatud RKPJKo 09.04.2008, 3-4-1-20-07, punktis 13 ("Hagi tagamise määruuse, st määruuse peale, millega kohus hagi tagas, saab TsMS § 390 lg 1 kohaselt esitada määruskaebuse. Maakohtu määruste põhjendustest on siiski ilmne, et maakohus pidas TsMS § 390 lg-t 1 põhiseadusvastaseks osas, milles see ei võimalda esitada määruskaebust määruuse peale, millega jäeti hagi tagamise taotlus rahuldamata.").

21. Ka on Riigikohus rõhutanud, et „sätte asjassepuutuvuse üle otsustamine eeldab mõnel juhul ka selle hindamist, kas konkreetse normikontrolli algatanud kohus on õigesti tõlgendanud põhiseadusevastaseks tunnistatud normi, samuti norme, mis määratlevad põhiseadusevastaseks tunnistatud sätte kohaldamise tingimused ja ulatuse“ ning asjassepuutuvuse hindamiseks on „vajalik, et asja lahendav kohus oleks välja selgitanud nii vaidluse lahendamiseks olulised asjaolud kui ka kohaldatava õigusnormi“. ⁷ „Riigikohtul on õigus ja kohustus kontrollida, kas kohtule esitatud kaebus oli menetlusnormide kohaselt lubatav.“ ⁸ „Riigikohtul puudub alus normi põhiseadusevastase motiivil kehtetuks tunnistada, kui normi on võimalik tõlgendada põhiseaduspäraselt.“ ⁹

22. Nõustun antud asjas nii Tartu Ringkonnakohtu kui ka Riigikohtu halduskolleegiumiga, et HKMS § 29 lg 3 ja § 30 lg 2 p 2 ning MKS § 136¹ omavahelises koostoimes ei võimaldanud kirjeldatud asjaoludel OÜ-I T.R.E.C. esitada määruskaebust Tartu Halduskohtu määruse peale. ¹⁰ Samuti nõustun Riigikohtu halduskolleegiumiga, ¹¹ et Tartu Ringkonnakohtu ei oleks tohtinud jätta sätteid kohaldamata (mida ta sisuliselt tegi OÜ T.R.E.C. määruskaebuse läbivaatamisel) neid ühtlasi põhiseaduse vastaseks tunnistamata (millega oleks ühtlasi käivitunud põhiseaduslikkuse järelevalve menetlus Riigikohtus) – tulenevalt PS § 15 lõikest 2, §-st 152 ja PSJKS § 9 lõikest 1. Sama kehtib minu hinnangul ka Tartu Halduskohtu suhtes. ¹²

23. Samas ei saa sellest veast tulenevalt pidada neid sätteid (nende omavahelises koostoimes) asjassepuutuvaks osas, milles need välistavad OÜ-I T.R.E.C. kirjeldatud asjaoludel määruskaebuse esitamise Tartu Halduskohtu määruse peale. Seda seetõttu, et Riigikohtu halduskolleegiumil piisab asja lahendamiseks vastamisest ainult küsimusele, kas OÜ T.R.E.C. saab esitada määruskaebuse vastava Tartu Ringkonnakohtu määruse peale.

24. Olen küll samas seisukohal, et kui Riigikohus leiab, et kirjeldatud asjaoludel peab OÜ-I T.R.E.C. põhiseadusest tulenevalt olema õigus esitada Riigikohtule määruskaebus (tema suhtes tehtud täitetoimingu loa peale esitatud määruskaebuse kohta tehtud) ringkonnakohtu määruse peale, siis tuleneb sellest loogiliselt, et põhimõtteliselt peaks OÜ-I T.R.E.C. olema ka õigus esitada ringkonnakohtule määruskaebus tema suhtes antud täitetoimingu loa peale ehk esimese astme kohtu vastava määruse peale ¹³ – vastasel korral tekiks äärmiselt kummaline olukord. See ei muuda

⁷ RKPJKm 01.04.2004, 3-4-1-2-04, punktid 16 ja 17; 19.05.2009, 3-4-1-1-09, p 15. Vt ka nt RKPJKo 25.11.2003, 3-4-1-9-03, p 20: „Karistusseadustiku § 61 lg-s 1 nimetatud erandlike asjaolude olemasolu või puudumine on faktiline asjaolu, mis tuleb tuvastada kriminaalmenetluse käigus.“

⁸ RKÜKo 08.06.2009, 3-4-1-7-08, p 23.

⁹ RKÜKo 22.02.2005, 3-2-1-73-04, p 36.

¹⁰ Tartu Halduskohus on oma määruse vaidlustusviites ekslikult viidanud OÜ-le T.R.E.C edasikaebuseõigust andva normina HKMS §12² lõikele 5, mis reguleerib esialgse õiguskaitse määruse või esialgse õiguskaitse taotluse rahuldamata jätmise määruse peale määruskaebuse esitamist (ilmselt seetõttu, et on selle põhjendamisel, et võib ise seada kohtuliku hüpoteegi, viidanud muuhulgas HKMS § 12¹ lg 3 punktile 4, mille kohaselt võib halduskohus rakendada esialgse õiguskaitse määrusega TsMS-s ettenähtud hagi tagamise abinõusid). Seega on kohus vaidlustusviidet esitades pidanud enda määrust ühtlasi esialgse õiguskaitse määruseks, mida see aga olla ei saa tulenevalt esialgse õiguskaitse instituudi sisust (mh saab HKMS § 12¹ lg 2 kohaselt esialgset õiguskaitset taotleda kaebuse esitaja haldusorgani suhtes, mitte vastupidi nagu sisuliselt antud juhul).

¹¹ RKHKm 25.10.2010, 3-3-1-50-10, p 14.

¹² HKMS § 47¹ lg 2 kohaselt esitatakse määruskaebus ringkonnakohtule määruse teinud halduskohtu kaudu kirjalikult ning 47² lg 1 kohaselt lähtutakse määruskaebuse menetlemisel halduskohtus tsiviilkohtumenetluse sätetest. TsMS § 663 lg 1 kohaselt kontrollib kohus muuhulgas, kas määruskaebuse esitamine on seaduse kohaselt lubatud. Seega oleks antud juhul juba halduskohus pidanud vaidlusaluste sätete (sisuliselt) kohaldamata jätmisel ühtlasi nende põhiseaduspärasuse küsimuse tõstatama (nagu nt kirjeldatud RKPJKo 09.04.2008, 3-4-1-20-07, punktis 2).

¹³ Samas ei saa samamoodi järeldust teha vastupidises suunas – s.t kui Riigikohus leiab, et OÜ-I T.R.E.C. ei pea põhiseadusest tulenevalt olema õigust esitada Riigikohtule määruskaebus ringkonnakohtu määruse peale, siis ei tulene sellest veel loogiliselt, et OÜ-I T.R.E.C. ei peaks olema ka õigust esitada ringkonnakohtule määruskaebus tema suhtes antud täitetoimingu loa peale ehk esimese astme kohtu vastava määruse peale. Sellise määruskaebuse esitamise mittevõimaldamise põhiseaduspärasuse osas tuleb seisukoht võtta eraldi – juhul, kui selle küsimuse tõstatab ringkonnakohtu (seni saaks Riigikohus selle küsimuse lahendada vaid *obiter dictum* korras, mis ei oleks aga ilmselt kohane, arvestades põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses rakendatavat asjassepuutuvuse testi).

aga midagi asjaolus, et kui kohtumenetlus on juba Riigikohtusse välja jõudnud, siis ei puutu Riigikohtule määruskaebuse esitamist mittevõimaldavate normide põhiseaduspärasuse hindamisel enam asjasse normid osas, milles need ei võimalda ringkonnakohtule määruskaebuse esitamist. Teisisõnu: Riigikohtu halduskolleegiumi poolt asja lahendamisel ei puutu asjasse, kas OÜ-l T.R.E.C. oli õigus esitada määruskaebus ringkonnakohtule esimese astme kohtu vastava määruse peale. Seega ei ole HKMS § 29 lg 3 ja § 30 lg 2 p 2 ning MKS § 136¹ (nende omavahelises koostoimes) asjassepuutuvad sätted osas, milles need ei võimalda OÜ-l T.R.E.C. kirjeldatud asjaoludel ringkonnakohtule määruskaebuse esitamist (need oleks selles osas olnud asjassepuutuvad sätted, kui konkreetse normikontrolli oleks algatanud halduskohus või ringkonnakohus).

25. HKMS § 74¹ lg 1 kohaselt võib ringkonnakohtu määrusega puudutatud menetlusosaline esitada ringkonnakohtu määruse peale määruskaebuse Riigikohtule üksnes juhul, kui määruskaebuse esitamine on seadusega lubatud või kui määrus takistab asja edasist menetlust, ning muu määruse kohta võib esitada vastuväite kassatsioonkaebuses, kui seadusest ei tulene teisiti.

26. Nõustun Riigikohtu halduskolleegiumiga, et: "Käesoleval juhul HKMS § 74¹ lg 1 mõttes asja edasine kohtumenetlus pole võimalik, sest kohtumenetlus lõpeb täitetoiminguks loa andmisega."¹⁴ Edasise menetluse all peetakse selles sättes silmas nn põhi(kohtu)menetlust,¹⁵ millega seotud küsimuse lahendamiseks ehk nn kõrvalmenetluses on tehtud ringkonnakohtu määrus. Kuna täitetoiminguks loa andmine on iseseisev menetlus (puudub nn põhimenetlus), siis vastav ringkonnakohtu määrus ei takista tõepoolest asja (nn põhimenetluse) edasist menetlust. Põhimõtteliselt samal põhjusel ei tule ka kõne alla vastuväite esitamine kassatsioonkaebuses (puudub nn põhimenetlus ringkonnakohtus, millest tulenevalt seda esitada saaks). Seega saaks OÜ T.R.E.C. kirjeldatud asjaoludel HKMS § 74¹ lg 1 alusel esitada määruskaebuse Tartu Ringkonnakohtu määruse peale vaid juhul, kui sellise määruskaebuse esitamine on seadusega lubatud.

27. HKMS § 30¹⁶ ei võimalda üldse (mitte kellelgi, ka mitte maksuhalduril) esitada määruskaebust Riigikohtule ringkonnakohtu määruse peale, millega lahendatakse haldustoiminguks loa andmise (või haldustoimingu otsustamise) määruse peale esitatud määruskaebus. Seega ei võimalda HKMS § 30 ja § 74¹ lg 1 omavahelises koostoimes OÜ-l T.R.E.C. kirjeldatud asjaoludel esitada määruskaebust Riigikohtule ringkonnakohtu määruse peale, millega lahendatakse hüpoteegi seadmise taotlemiseks loa andmise (või hüpoteegi seadmise) määruse peale esitatud määruskaebus.

28. Seega tuleks asjassepuutuvaks lugeda **HKMS § 30 ja § 74¹ lg 1 omavahelises koostoimes osas, milles need ei võimalda isikul, kelle suhtes haldustoiminguks luba anti, esitada määruskaebust Riigikohtule ringkonnakohtu määruse peale, millega lahendatakse hüpoteegi**

¹⁴ RKHKm 25.10.2010, 3-3-1-50-10, p 13.

¹⁵ "(Kohtu)" on siin lisatud, et rõhutada, et mõeldud ei ole samal ajal toimuvat haldusmenetlust (maksuotsuse tegemise menetlust). Allpool on sellest rõhutusest loobutud. Muidugi võib ka samal ajal toimuv haldusmenetlus (selle käigus antav haldusakt või toiming) jõuda mingil põhjusel kohtusse, kuid selles kohtumenetluses (ka võimalikult esitatavas kassatsioonkaebuses) ei saa esitada vastuväidet antud halduskohtu loa peale esitatud määruskaebuse suhtes tehtud ringkonnakohtu määruse peale (vähemalt ei ole sellist võimalust silmas peetud HKMS § 74¹ lõikes 1).

¹⁶ Lisan, et HKMS sisemist loogikat järgides (vt nt HKMS § 33 lg 8 ja § 39 lg 4) peaks ringkonnakohtu määruse peale Riigikohtule määruskaebuse esitamise võimalus sisalduma samas paragrahvis, mis näeb ette vastava ringkonnakohtu määruse tegemise ehk siis antud juhul HKMS §-s 30. Alternatiivseks lahenduseks oleks kehtestada Riigikohtule määruskaebuse esitamist võimaldav säte HKMS §-s 74¹ üldisemal kujul (nt analoogiliselt TsMS § 696 lg 3 esimese lausega: "Hagita menetluses maakohtu menetlust lõpetava määruse peale esitatud määruskaebuse kohta tehtud ringkonnakohtu määruse peale võib esitada määruskaebuse isik, kelle õigust on määrusega kitsendatud, kui seaduses ei ole ette nähtud teisiti.").

seadmise taotlemiseks loa andmise (või hüpoteegi seadmise) määruse peale esitatud määruskaebus.¹⁷

29. Riigikohtu halduskolleeegiumi algatatud konkreetne normikontroll on lubatav.

2. Normikontrolli põhjendatus

30. Riigikohtu halduskolleeegiumi algatatud konkreetne normikontroll on põhjendatud juhul, kui põhiseadusega on vastuolus, et HKMS § 30 ja § 74¹ lg 1 omavahelises koostoimes ei võimalda isikul, kelle suhtes haldustoiminguks luba anti, esitada määruskaebust Riigikohtule ringkonnakohtu määruse peale, millega lahendatakse hüpoteegi seadmise taotlemiseks loa andmise (hüpoteegi seadmise) määruse peale esitatud määruskaebus.

31. Selleks tuleb kõigepealt tuvastada, millist põhiõigust edasikaebe mitteväimdamine riivab, ning seejärel, kas see riive vastab põhiseaduse nõuetele. Teisisõnu on põhiõiguse korraldusele ja menetlusele kontrolliskeem kujunenud Eesti õiguspraktikas selliseks, et peale asjaomase põhiõiguse leidmist (2.1) tuvastatakse põhiõiguse kaitseala (2.2), seejärel kaitseala riive (2.3) ja seejärel hinnatakse riive põhiseaduslikku õigustatust (2.4). Lisaks kooskõlale riivatava põhiõigusega tuleb kontrollida ka regulatsiooni vastavust teistele asjakohastele põhiseaduse normidele (2.5).

2.1. Asjaomased põhiõigused

32. Ringkonnakohtu määruse vaidlustamise näol Riigikohtus on tegemist PS § 24 lõikes 5 sisalduva õigusega kohtu otsuse peale seadusega sätestatud korras edasi kaevata kõrgemalseisvale kohtule. PS § 24 lg 5 kaitseb põhiõigust kohtulikule kaitsele. Riigikohus on leidnud, et: "[k]ohtunik nagu iga teinegi inimene võib eksida. Eeldusele, et on vajalik tagada kohtulahendite õigsuse kontroll, tugineb ka põhiseaduse § 24 lg-s 5 sätestatud edasikaebeõiguse instituut."¹⁸

33. PS § 24 lõikes 5 sätestatud edasikaebeõigust võib käsitada ka PS § 15 lõikes 1 ja PS § 24 lõikes 5 sisalduva kompleksse põhiõiguse – õigusliku konflikti kohtuliku lahendamise õiguse – allsüsteemina.¹⁹ Edasikaebeõigus hõlmab seega nii isiku õiguse edasi kaevata kõrgemalseisvale kohtule kui ka riigi kohustuse kujundada edasikaebeõiguse instituut selliselt, et kokkuvõttes on tulemuseks põhiõiguste kaitseks kohane, s.t õiglase ja isiku õiguste tõhusat kaitset tagav kohtumenetlus.²⁰

¹⁷ Analoogiliselt RKPJKo 09.04.2008, 3-4-1-20-07, punktidega 14-16. Osundan, et probleem esineks ka juhul, kui ringkonnakohtu määrus oleks see, mis n-õ esmakordselt isiku õigusi riivab – s.t kui halduskohus keeldub loa andmisest, loa taotleja esitab määruskaebuse HKMS § 30 lg 2 p 1 alusel ja ringkonnakohus asub halduskohtuga võrreldes erinevale seisukohale loa andmise lubatavuse küsimuses.

¹⁸ Viimati RKPJKo 09.04.2008, 3-4-1-20-07, p 18.

¹⁹ E. Kergandberg. Kommentaar §-le 24. - Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Teine, täiendatud väljaanne. Tallinn 2008, komm 24.

²⁰ Parafraaseerides ja edasi arendades PS § 15 lg 1 suhtes väljendatud RKPJKo 15.12.2009, 3-4-1-25-09 punktis 20. Osundan siinkohal kõrvalepõikena, et kui (vastupidiselt minu seisukohale eespool) lugeda antud juhul asjaspepuutuvaks ka normid, mille kohaselt ei saa OÜ T.R.E.C. esitada määruskaebust ringkonnakohtule halduskohtu vastava määruse peale, siis nende normide põhiseaduspärasuse kontrollimisel tekib küsimus, kas riivatavaks põhiõiguseks oleks üldse (peale PS § 15 lg 1 ka) PS § 24 lg 5. Kahtlen, kas lubade andmist (ka siis, kui neid annab kohus) vähemalt eraldiseisvas menetluses saab pidada funktsionaalselt õigusemõistmiseks. Kui aga loa andmine ei kujuta endast funktsionaalselt õigusemõistmist, siis sõltub PS § 24 lg 5 riive olemasolu sellest, kas "kohtu otsus" tähendab selles sättes ükskõik millist kohtu kui institutsiooni otsustust (seda seisukohta näib toetavat E. Kergandberg, vt viide 19, komm 27.1.) või peetakse silmas ainult õigusemõistmise funktsiooni täitmisel tehtavat otsust. Viimase seisukoha toetuseks võiks tuua argumendi, et täidesaatva võimu teostamine (esmase otsuse tegemine) ja selle õigsuse kontroll kujutavad endast sisuliselt põhimõtteliselt erinevaid menetlusi, sest kontrollimenetluses toimub mh esmase otsuse kohta esitatud vastuväidete hindamine (see erinevus tuleb eriti esile käesoleval juhul, mil riivatavat isikut enne esmase otsuse tegemist üldse ära ei kuulata). Siinkohal tuleb ka arvestada, et seadusandjal on edasikaebeõiguse (PS § 24 lg 5) sisustamisel põhimõtteliselt vabamad käed kui esmase kohtuliku kaebeõiguse (PS § 15 lg 1) puhul. Nii võib

2.2. Põhiõiguse kaitseala

34. Isikuliselt kaitsealalt on PS § 24 lg 5 (nagu ka PS § 15 lg 1) kõigi ja igaihe õigus. Tulenevalt PS § 9 lõikest 2 laieneb see õigus ka juriidilisele isikule. Selle adressaadiks on mh seadusandja, kes peab kujundama põhiseaduse nõuetele vastavad kohtumenetlusõigused.²¹

35. PS § 24 lg 5 esemelise kaitseala alla paigutub õigus tehtud kohtuotsuse peale edasi kaevata kõrgemalseisvale kohtule. Edasikaebeõigus on üldise kohtusse pöördumise õiguse ja kaitseõiguse osa, mille eesmärk on tagada kohtulahendi kontroll, selleks et vältida eksimusi ja vigu kohtuotsustes.²² PS § 149 lõikest 3 tulenevalt on Riigikohus ringkonnakohtute suhtes kõrgemalseisev kohus. Seega tulenevalt kohustusest tõlgendada põhiõigusi sätestavaid norme laiendavalt (kaitseala määratlemisel tuleb eelistada avaramat käsitlust) ja tagamaks põhiõiguste lünkadeta kaitse, tuleb PS § 24 lg 5 esemelisse kaitsealasse paigutada ka ringkonnakohtu määrus, millega lahendatakse halduskohtu määruse peale esitatud määruskaebus, kui kohtuotsus laiemas mõttes.²³

36. Lisan veel siinkohal, et loomulikult ei hõlma PS § 24 lg 5 esemeline kaitseala õigust vaidlustada kohtulahendit piiramatu arv kordi, kuid kahtluseta 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.²⁴

2.3. Põhiõiguse riive

just PS § 24 lg 5 riive jaatamisel juhtuda, et isikul ei olegi võimalik saada funktsionaalselt täidesaatva võimu teostamise suhtes otsust funktsionaalselt õigusemõistmise raames. Seega, kui "kohtu otsus" tähendab PS § 24 lõikes 5 ainult õigusemõistmise funktsiooni täitmisel tehtavat otsust, siis riivab konkreetsel juhul ringkonnakohtule halduskohtu vastava määruse peale määruskaebuse esitamise mittevõimaldamine PS § 15 lõiget 1 (ja mitte PS § 24 lõiget 5).

²¹ Sama § 15 lg 1 kohta M. Ernits. Kommentaarid §-le 15 – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2008, komm 2.

²² R. Maruste. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse. Tallinn 2004, lk 412. Vt ka RKPJKo 09.04.2008, 3-4-1-20-07, p 18; RKPJKo 25.03.2004, 3-4-1-1-04, p 21.

²³ Analoogiliselt RKPJKo 09.04.2008, 3-4-1-20-07, p 18. E. Kergandberg. M. Sillaots. Kriminaalmenetlus. Tallinn 2006, lk 444 äärenr 1: "[...] piirang, mille kohaselt ei saa iseseisvalt ja eraldi vaidlustada kõiki kohtumäärusi, kujutab endast edasikaebeõiguse kui põhiõiguse riivet." Teiselt poolt aga võib küsida, milline tähendus on põhiõiguse esemelist kaitseala silmas pidades PS § 24 lõikes 5 kasutatud määratlusel "tema kohta tehtud". Võib küsida, kas halduskohtu poolt täidesaatvale võimule antud luba saab üldse paigutada selle määratluse alla, kui sellega vahetult isiku suhtes õiguslikke tagajärgi ei kaasne. Siinkohal tuleb ka arvestada, et peale halduskohtult loa saamist jääb täidesaatvale võimule hüpoteegi seadmise taotlemise suhtes ikkagi kaalutusõigus (vastupidine kehtib muidugi juhul, kui kohus loa andmise asemel ise hüpoteegi seadmise otsustab). Pealegi ei tohiks eelkontroll (kohtu loa andmine) välistada täidesaatva võimu tegevuse (haldusaktide ja toimingute) suhtes järelkontrollina ettenähtud kohtuteed, sh edasikaebeõigust (antud juhul võib sellise kohtutee olemasolus paraku kahelda – vt punktid 79 ja 80 allpool; omaette küsimus on, kuivõrd hiljem toimivas kohtumenetluses saab ümber hinnata loa andnud kohtu otsustusi – sarnane, senini lõplikku vastust mittesaanud probleem esineb ka jälitustoimingu lubade puhul). Lähtuvalt Riigikohtu praktikas (viidatud allmärkuse alguses) kinnitust leidnud kohustusest tõlgendada põhiõigusi sätestavaid norme laiendavalt, paigutaksin siiski ka täidesaatvale võimule isiku suhtes tegevuse läbiviimiseks antud kohtu loa PS § 24 lg 5 esemelisse kaitsealasse.

²⁴ Sellest tulenevalt võib HKMS § 74¹ lg 2 kohaselt määruskaebus tugineda üksnes asjaolule, et ringkonnakohus on määruse tegemisel kohaldanud valesti materiaalsoiguse normi või rikkunud määruse tegemisel oluliselt menetlusõiguse normi ja see võis kaasa tuua ebaõige kohtulahendi. Sellega seoses kohaldub määruskaebuse puhul ka (tulenevalt koostoimest HKMS §-ga 74² ja TsMS §-ga 695) TsMS §-st 679 tulenev kaebuse menetlusse võtmise otsustamise regulatsioon.

37. Kaitseala riive on selle iga ebasoodus mõjutamine.²⁵ Käesoleval juhul seisneb ebasoodus mõjutamine selles, et OÜ T.R.E.C. ei saa esitada Riigikohtule määruskaebust ringkonnakohtu määruse peale, millega lahendati hüpoteegi seadmise taotlemiseks loa andmise (hüpoteegi seadmise) määruse peale esitatud määruskaebus. Sellise määruskaebuse esitamise mittevõimaldamine riivab PS § 24 lõikest 5 tuleneva edasikaebeõiguse kaitseala.

2.4. Riive põhiseaduslik õigustus

38. HKMS § 30 ja § 74¹ lg 1 peavad (sh omavahelises koostoimes) olema formaalselt ja materiaalselt põhiseadusega kooskõlas osas, milles need ei võimalda isikul, kelle suhtes haldustoiminguks luba anti, esitada määruskaebust Riigikohtule ringkonnakohtu määruse peale, millega lahendatakse hüpoteegi seadmise taotlemiseks loa andmise (hüpoteegi seadmise) määruse peale esitatud määruskaebus

2.4.1. HKMS § 30 ja § 74¹ lg 1 (omavahelise koostoime) kooskõla PS § 24 lõikega 5

2.4.1.1. Formaalne põhiseaduspärasus

39. Põhiõiguse riive vastab põhiseadusele formaalselt, kui see kehtestati kõiki üldisi pädevus-, menetlus- ja vorminõudeid järgides ning on õigusselge. Käesoleval juhul ei saa nende nõuete täitmise osas minu hinnangul teha ühtegi etteheidet.²⁶ Seega on HKMS § 30 ja § 74¹ lg 1 põhiseadusega formaalselt kooskõlas.

2.4.1.2. Materiaalne põhiseaduspärasus

40. Põhiõiguse riive materiaalne põhiseaduspärasus sõltub kõigepealt sellest, kas riive eesmärk on legitiimne (2.4.1.2.1.), ning seejärel sellest, kas legitiimse eesmärgi saavutamiseks ettenähtud riive on proportsionaalne (2.4.1.2.2.).²⁷

2.4.1.2.1. Riive eesmärk ja selle legitiimsus

41. Edasikaebeõiguse mittevõimaldamise eesmärgiks on minu hinnangul kohtute töökoormuse vähendamine ja selle kaudu kohtusüsteemi efektiivsuse (menetlusökoonomia) tagamine, mis on põhiseaduslikku järku väärtus.²⁸

42. Kuna põhiseaduslikku järku väärtus on eesmärgina legitiimne igasuguse põhiõiguse riivel (s.t sõltumata selle seadusereservatsioonist) ning seega ka PS § 24 lg 5 puhul, siis ei ole käesoleval juhul oluline küsimus, kas PS § 24 lg 5 kujutab endast seadusereservatsioonita või lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõigust. Kõrvalepõikena toon sellega seoses siiski välja alljärgneva.

43. PS § 15 lg 1 lause 1 ei sisalda seadusereservatsiooni. Riigikohus on ka PS § 24 lõiget 5 pidanud seadusereservatsioonita põhiõiguseks.²⁹ Samas tuleb arvestada PS § 24 lg 5 sõnastust:

²⁵ RKPJKo 06.03.2002, 3-4-1-1-02, p 12; 12.06.2002, 3-4-1-6-02, p 9.

²⁶ Muuhulgas on täidetud PS § 104 lg 2 punktist 14 tulenevalt kohtumenetluse seaduste suhtes kehtiv Riigikogu koosseisu hääletamise nõue (vastava seaduse vastuvõtmisel ja muutmisel) – halduskohtumenetluse seadustiku (1047 SE) poolt hääletas (25.02.1999) 56 Riigikogu liiget ning halduskohtumenetluse seadustiku ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse (857 SE), millega muudeti HKMS § 30 ning ühtlasi täiendati seadustikku §-ga 47¹, poolt hääletas (14.06.2006) 83 Riigikogu liiget.

²⁷ Analoogiliselt on EIK asunud seisukohale, et piirang, mis puudutab isiku õigust juurdepääsule kohtule, on vastuolus konventsiooni artikkel 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.

²⁸ Analoogiliselt RKPJKo 09.04.2008, 3-4-1-20-07 punktiga 19.

²⁹ RKPJKo 18.06.2010, 3-4-1-5-10, p 15 ja 21: "Erinevalt EIÕK 7. lisaprotokollist ei näe Eesti põhiseaduse säte ette erandite tegemise võimalust, vaid lubab seadusega sätestada üksnes edasikaebamise korra. Seega on põhiseaduse § 24 lõikes 5 sätestatud edasikaebeõiguse esemeline kaitseala laiem kui konventsioonist tulenev õigus. [...] Tegemist on seadusereservatsioonita põhiõigusega, mis tähendab, et seda põhiõigust võib piirata mõne muu põhiseadusest tuleneva

„Igatühel on õigus tema kohta tehtud kohtuotsuse peale seadusega sätestatud korras edasi kaevata kõrgemalseisvale kohtule.“ (minu allakriipsutus). Riigikohus on hiljuti märkinud, et PS § 24 lõikest 5 ei tulene isikute õigust vaidlustada eranditult kõiki kohtulahendeid ja seadusandja on pädev kohtulahendi olemusest lähtuvalt ning mõistlikele põhjendustele tuginevalt edasikaebeõigust diferentseerima.³⁰ Üheks lähtekohaks edasikaebeõiguse diferentseerimisel on rikutavate õiguste ja vabaduste olemus ja rikkumise määr.³¹ Samasugust lähenemist ei saa aga aktsepteerida põhimõtteliselt absoluutse iseloomuga PS § 15 lg 1 puhul (esmakordne kohtukaebeõigus). Leian seetõttu lahendiga. Kbeõigus). It aktsepteerida põhiõigust. t.se riivel, s. ega otsustati tes otsust õigusemõistmise, et seadusandjal on edasikaebeõiguse kujundamisel suurem kaalutusruum kui PS § 15 lg 1 puhul.

44. Kohtumääruste puhul võib sellise lähenemise kasuks lisaks rääkida ka üldtunnustatud seisukoht, et arvestades kohtumääruste hulka ning edasikaebeõiguse olemust, on kohtumääruste edasikaebeõigus võrreldes kohtuotsustega piiratum.³² Tuleb arvestada, et kohtumääruseid tehakse üldjuhul menetluslike küsimuste lahendamiseks ja reeglina ei otsustata kohtumäärustega lõplikult isikute õiguste ja kohustuste üle ning neid saab enamusel juhtudel vaidlustada koos lõpliku kohtulahendiga (konkreetsel juhul on küll olukord teine, vt punkt 26).

45. Seega ei oleks võib-olla vale asuda seisukohale, et erinevalt PS § 15 lõikest 1 võivad PS § 24 lg 5 riivet õigustada lisaks teistele põhiõigustele või põhiseaduslikku järku väärtustele ka muud põhjused, mis ei ole põhiseadusega vastuolus.

46. Alternatiivne lähenemine võib tuleneda Riigikohtu märgitust: „Erinevalt EIÕK 7. lisaprotokollist ei näe Eesti põhiseaduse säte ette erandite tegemise võimalust, vaid lubab seadusega sätestada üksnes edasikaebamise korra [...]“³³ Sellest tulenevalt võiks eristada PS § 24 lg 5 puhul edasikaebeõiguse materiaalõiguslike eeltingimusi (ehk tingimusi, millest sõltub kas isik saab üldse edasi kaevata) ning PS § 24 lg 5 lauseosast „seaduses sätestatud korras“ tulenevalt edasikaebeõiguse kasutamise korda (ehk menetluslike norme, mis reguleerivad kuidas antud edasikaebeõiguse kasutamine toimub). Esimeste osas võiks PS § 24 lõiget 5 pidada ilma seaduse reservatsioonita põhiõiguseks (siis saab materiaalõiguslike piirangute õigustusena arvestada üksnes teisi põhiõigusi või põhiseaduslikke väärtusi³⁴) ning teiste osas lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõiguseks (mida saab lisaks piirata igal eesmärgil, mis ei ole vastuolus põhiseadusega). Sõltumata sellest, et see ei ole käesoleval juhul otsustav küsimus, pean siiski vajalikuks Riigikohtu ühest ja selget seisukohta PS § 24 lg 5 lauseosa „seaduses sätestatud korras“ tähenduse määratlemisel.

2.4.1.2.2. Legitiimse eesmärgi saavutamise vahendi proportsionaalsus

47. Käesoleval juhul tuleb välja selgitada, kas HKMS § 30 ja § 74¹ lg 1 on omavahelises koostoimes osas, milles need ei võimalda isikul, kelle suhtes haldustoiminguks luba anti, esitada

õiguse või väärtuse kaitseks ja piirang peab olema sätestatud seadusega." Vrd: RKKKo 04.10.2007, 3-1-1-52-07, p 6: "Kuna edasikaebeõiguse puhul on tegemist nn lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõigusega ...".

³⁰ RKPJKm 03.07.2008, 3-4-1-10-08, p 10. R. Maruste. *Op. cit.*, lk 413: "Seetõttu tuleb kommenteeritav edasikaebeõigus selle eesmärgist lähtuvalt laiendada igale kohtu otsustusele, millega oluliselt rikutakse kellegi põhiseaduslike õigusi ja vabadusi." T. Annus. *Riigiõigus*. Tallinn 2006, lk 393: "Nii otsuste kui määruste peale peab siiski edasi kaevata saama. Edasikaebeõigust ei riku aga see, kui neid määruseid, mis ei ole kohtu menetluse seisukohalt "fataalse" tähendusega (mis ei tee menetluse jätkamist võimatuks) ei saa eraldi edasi kaevata."

³¹ RKPJKo 25.03.2004, 3-4-1-1-04, p 21: "Lähtuvalt asjaolust, et väärteomenetluse tulemus kujutab endast isiku õiguste tugevat riivet, tuleb pidada vajalikuks väärteoasjus lõplike lahendite - nii otsuste kui määruste - õigsuse kontrollimise võimalust. [...] kohtumenetluse ökonoomsus ja asja kiire lahendamise tagamine, mis on eelduslikult kahevõimaluse välistamise põhjusteks, ei kaalu üles kahju, mida õiguskorrale võib tekitada väärteoasja ebaõige lahend."

³² R. Maruste. *Op. cit.*, lk 413. E. Kergandberg. M. Sillaots. *Op. cit.*, lk 394 äärenr 3.

³³ Viide 29.

³⁴ RKPJKo 18.06.2010, 3-4-1-5-10, p 21; RKÜKo 16.05.2008, 3-1-1-88-07, 43; vrd RKHKm 06.09.2007, 3-3-1-40-07, p 11.

määruskaebust Riigikohtule ringkonnakohtu määruse peale, millega lahendatakse hüpoteegi seadmise taotlemiseks loa andmise (hüpoteegi seadmise) määruse peale esitatud määruskaebus, proportsionaalsed edasikaebeõiguse riive eesmärgiga.

48. "Piirangud ei tohi kahjustada /.../ kaitstud /.../ õigust rohkem, kui see on normi legitiimse eesmärgiga põhjendatav."³⁵ "Proportsionaalsuse põhimõte tuleneb PS § 11 teisest lausest, mille kohaselt peavad õiguste ja vabaduste piirangud olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud. Proportsionaalsuse põhimõttele vastavust kontrollib kohus järjestikku kolmel astmel – kõigepealt abinõu sobivust, siis vajalikkust ja vajadusel ka proportsionaalsust kitsamas tähenduses ehk mõõdukust. Ilmselt ebasobiva abinõu korral ei ole vaja kontrollida abinõu vajalikkust ja mõõdukust. [...] Sobiv on abinõu, mis soodustab piirangu eesmärgi saavutamist. Sobivuse seisukohalt on vaieldamatult ebaproportsionaalne abinõu, mis ühelgi juhul ei soodusta piirangu eesmärgi saavutamist. Sobivuse nõude sisuks on kaitsta isikut avaliku võimu tarbetu sekkumise eest. Abinõu on vajalik, kui eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise, kuid isikut vähem koormava abinõuga, mis on vähemalt sama efektiivne kui esimene. Abinõu mõõdukuse üle otsustamiseks tuleb kaaluda ühelt poolt põhiõigusse sekkumise ulatust ja intensiivsust ning teiselt poolt piirangu eesmärgi tähtsust."³⁶ Seejuures kehtib reegel: „Mida intensiivsem on põhiõiguse riive, seda kaalukamad peavad olema seda õigustavad põhjused."³⁷ Kui riivet õigustavad põhjused jäävad kaalumisel riivatud põhiõigusele alla, on avaliku võimu abinõu põhiseadusega vastuolus ja seega keelatud.

2.4.1.2.2.1. Sobivus

49. Üldistavalt võib väita, et mida enam on piiratud isiku menetluslikud õigused, seda kiirem, säästlikum ja tõhusam on õiguskaitseüsteem tervikuna menetlusökonoomia mõttes. Pean seega HKMS § 30 ja § 74¹ lg 1 omavahelises koostoimes osas, milles need ei võimalda isikul, kelle suhtes haldustoiminguks luba anti, esitada määruskaebust Riigikohtule ringkonnakohtu määruse peale, millega lahendatakse hüpoteegi seadmise taotlemiseks loa andmise (hüpoteegi seadmise) määruse peale esitatud määruskaebus, proportsionaalsuskontrolli mõttes sobivaiks edasikaebeõiguse riive eesmärgi saavutamisel.³⁸

2.4.1.2.2.2. Vajalikkus

50. Kaalun, kas leidub alternatiive, millega saavutada soovitud eesmärk sama tõhusalt, kuid mis oleks kohtusse pöörduja jaoks vähem koormav.

51. Sama eesmärgi saavutamisel kõige lihtsamaks alternatiivseks lahenduseks oleks ilmselt riigieelarvest täiendavate rahaliste vahendite eraldamine ja nende arvel kohtunikukohtade juurdeloomine. Siinkohal tuleb aga silmas pidada, et rahalisi vahendeid riigil alati napib ning olulist rahalist toetamist vajavaid valdkondi on suur hulk. Riik peab tegema valikuid, seades probleemid tähtsuse järjekorda. Tuleb mõnda, et põhiseadus näeb seadusandjale ette ulatusliku otsustusõiguse riigi majanduspoliitika ja eelarve kujundamisel. See ei tähenda loomulikult, et Riigikogul on riigi majanduspoliitika kujundajana vahendite piiratuse argumenti kasutades täiesti vaba otsustusruum, millises ulatuses ja kellele tagada põhiseaduses sätestatud õigused. Poliitiliste valikute tegemisel on seadusandja seotud põhiseaduslike printsiipide ja põhiõigustega. Siinkohal peavad aga põhiseaduslikud institutsioonid (sh õiguskantsler ja kohtud) silmas pidama, et nende volitused selles valdkonnas on piiratud ning nad ei saa majanduspoliitika teostamisel asuda seadusandliku või täitevvõimu asemele.³⁹

³⁵ RKPJKo 17.03.1999, 3-4-1-1-99; 28.04.2000, 3-4-1-6-2000; 05.03.2001, 3-4-1-2-01; 03.05.2001, 3-4-1-6-01; RKÜKo 11.10.2001, 3-4-1-7-01.

³⁶ RKÜKo 03.01.2008, 3-3-1-101-06, p 27.

³⁷ RKPJKo 05.03.2001, 3-4-1-2-01, p 17; 09.04.2008, 3-4-1-20-07, p 21.

³⁸ Analoogselt RKPJKo 09.04.2008, 3-4-1-20-07, punktiga 20.

³⁹ Nt Riigikohtu volituste piiratusele riigi majandus- ja sotsiaalpoliitika valdkonnas viitab ka Riigikohus (RKPJKo 21.01.2004, 3-4-1-7-03, p-d 15-16). Pealegi on Riigikohus varasemates lahendites leidnud, et riigile

52. Ükski teine kohtusse pöörduja jaoks vähem koormav abinõu (nt edasikaebeõiguse võimaldamine piiratud tingimustel või riigilõivu kehtestamine edasikaebeõiguse kasutamise eeldusena) ei ole aga sama efektiivne eesmärgi saavutamisel kui absoluutne edasikaebeõiguse takistus, sest nende abinõude rakendamisega kaasneks ilmselt ikkagi kohtu töökoormuse suurenemine.

53. Seega jääb üle eeldada, et seadusandja on õigesti rakendanud oma diskretsiooniõigust ning et valitud vahend on eelmainitud eesmärgi loodetud efektiivsusega saavutamiseks ka vajalik ehk leebeim võimalik variant.⁴⁰ Kuna eelnev analüüs ei võimalda täielikult eitada riive vajalikkust, kontrollin järgnevalt ka riive mõõdukust.

2.4.1.2.2.3. Mõõdukus

54. Kaalun abinõu mõõdukuse üle otsustamiseks ühelt poolt põhiõigusesse sekkumise ulatust ja intensiivsust, teiselt poolt aga eesmärgi tähtsust.

55. Nagu eelpool märgitud, tuleb edasikaebeõiguse riive legitiimseks eesmärgiks pidada kohtusüsteemi efektiivsuse (menetlusökoonomia) tagamist. Samas võib kohtusüsteemi efektiivsuse kui edasikaebeõiguse riive legitiimse eesmärgi raames omakorda näha kahte eesmärki sõltuvalt kohtuasjast, milles määruskaebemenetluse lubamise küsimus tõusetub.

56. Nimelt võib edasikaebeõiguse piirangu eesmärkideks põhimõtteliselt 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 jooksul⁴¹).

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

58. Valdavalt tagavadki kohtumääruste suhtes kehtestatud edasikaebeõiguse piirangud just võimaliku määruskaebuse esitajaga seotud nn põhimenetluse efektiivset ja selle kaudu ka kiiret lahendamist (ning vaid kõrvaleesmärgina võidakse silmas pidada ka teiste kohtuasjade kiirele

kaasnevaid kulutusi tuleb samuti hinnata alternatiivse abinõu (proportsionaalsuskontrollil vajalikkuse mõttes) üle otsustamisel (viimati põhiõiguste valdkonnas RKHKo 17.03.2003, 3-3-1-11-03, p 48), kuigi vahepeal on sellest kriteeriumist põhiõiguste valdkonnas ilmselt teadlikult loobunud (sh võrdsuspõhiõiguse riivel on Riigikohus sõnaselgelt leidnud, et administratiivsete raskustega ei saa õigustada ebavõrdset kohtlemist: RKPJKo 21.01.2004, 3-4-1-7-03, p 39). Hiljuti on aga Riigikohus vajalikkuse analüüsil taas lihtsust ja odavust alternatiivi olemasolu üle otsustamisel kaalunud (RKÜKo 01.07.2010, 3-4-1-33-09, p 57).

⁴⁰ Analoogselt RKPJKo 09.04.2008, 3-4-1-20-07, punktiga 20.

⁴¹ Nii näiteks on tsiviilasjade puhul Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee oma liikmesriikidele antud soovitusel vastandanud liiga mahukad edasikaebemenetlused ja EIÕK-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>).

lahendamisele kaasaaitamist). Seetõttu ei saagi menetluslikke määrusi tihti eraldi või mitmekordselt vaidlustada, küll aga saab neid sel juhul vaidlustada koos nn põhiasja lahendiga. Sellisel juhul on eesmärgid kahtlemata kaalukad ning teiselt poolt edasikaebeõiguse piirang vaid ajutine ehk (vähemalt üldjuhul) mitte kuigi intensiivne.

59. Seega on minu hinnangul edasikaebeõiguse piiramine ilmselt vähemalt üldjuhul mõõdukas seal, kus see teenib muuhulgas eesmärki võimalikult kiiresti jätkata sama kohtuasja menetlust ning kus vähemalt lõppastmes on Riigikohtul võimalik võtta seisukoht ringkonnakohtu määruse suhtes üksikjuhu õiglust tagaval viisil (s.t mitte vaid *obiter dictum* korras, sellest pikemalt allpool). Käesoleval juhul see paraku nii ei ole.

60. HKMS § 30 puhul ei ole ringkonnakohtu määrus, mille suhtes edasikaebeõiguse lubamise küsimus tekib, tehtud nn kõrvalmenetluses, s.t tegemist ei ole menetlusliku abi- või sekundaarnõude suhtes tehtud otsuse, vaid menetlust lõpetava määruse⁴² ehk konkreetse kohtuasja lõpplahendi edasikaebeõiguse piiramisega. See tähendab ühtlasi, et puudub nn põhimenetlus, mille suhtes tehtud kohtulahendi peale esitatud kassatsioonis võiks muuhulgas kaevata ka varem tehtud ringkonnakohtu määruse peale (vt ka p 26). Seega on edasikaebeõiguse piirang lõplik, mis teeb selle juba iseenesest märkimisväärselt intensiivseks riiveks.⁴³

61. Lisaks sellele tuleb märkida, et edasikaebeõiguse piiranguga võib kaasneda väga intensiivne põhiõiguste riive hüpoteegi seadmise taotlemiseks loa andmisega (hüpoteegi seadmisega) kaasnevaid (võimalikke) tagajärgi arvestades.⁴⁴

62. Siinkohal võib kõigepealt eristada põhiõiguste riive intensiivsust konkreetsel juhul ehk riive tegelikku intensiivsust ja riive potentsiaalset intensiivsust. Riive intensiivsus konkreetsel juhul sõltub üheselt kohtulahendi sisust, mille suhtes edasikaebeõiguse mittevõimaldamise põhiseaduspärasuse üle otsustatakse. Riive potentsiaalse intensiivsus võib aga erineda riive tegelikust intensiivsusest seetõttu, et kohtulahend võib tugineda normi valele tõlgendusele ja seega võib sellega tegelikult kaasneda intensiivsem riive kui normi õigel tõlgendusel – või vastupidi. On omaette küsimuseks, kas edasikaebeõiguse mittevõimaldamise põhiseaduspärasuse üle otsustamiseks tuleks lähtuda riive tegelikust või potentsiaalsest intensiivsusest. Ilmselt on antud juhul kohane lähtuda riive tegelikust intensiivsusest (ehk siis ringkonnakohtu määruse sisust), kuna tegemist on konkreetse normikontrolliga, ning edasikaebeõigus ongi peamiselt mõeldud madalama astme kohtu vea parandamiseks.

63. Pealegi teeks riive potentsiaalse intensiivsuse hindamise keeruliseks asjaolu, et see sõltub ka põhivaidluses tõstatatud küsimuse lahendamisest ehk sellest, kas halduskohus võib sisuliselt ise otsustada kohtuliku hüpoteegi seadmise, edastades tehtud määruse ise kohtuliku hüpoteegi sissekandmiseks (nagu tegi antud juhul Tartu Halduskohus). Või on siiski tegemist üksnes loaga maksuhaldurile hüpoteegi seadmise taotlemiseks (nagu leiab Tartu Ringkonnakohtus). Seda küsimust ei ole Riigikohtu halduskolleegium lahendanud⁴⁵ ega põhimõtteliselt peagi asja Riigikohtu üldkogule üleandmisel lahendada. PSJKS § 14 lg 3 kohaselt lahendab üldkogu Riigikohtu kolleegiumi poolt vastava menetlusseadustiku järgi määrusega üleantud asja kõigis

⁴² Vt ka RKTkm 15.12.2008, 3-2-1-119-08, p 11.

⁴³ Antud juhul on tegemist kõige intensiivsema võimaliku edasikaebeõiguse piiranguga, sest HKMS ja MKS sätted omavahelises koostöös ei võimalda kirjeldatud asjaoludel isegi mitte ühekordset (edasi)kaebeõigust (kuigi seda võimaldati ringkonnakohtu poolt konkreetsel juhul), s.t I astme kohtu lahendi peale edasikaebamist ringkonnakohtule (rääkimata viimase suhtes Riigikohtu poole pöördumisest). Selle riive teeb aga omakorda erakordselt intensiivseks asjaolu, et I astme kohus otsustab loa andmise seda isikut ära kuulamata, kelle suhtes täitetoimingute rakendamise luba antakse.

⁴⁴ Vrd RKPJKo 09.04.2008, 3-4-1-20-07, p 22.

⁴⁵ Riigikohtu halduskolleegium kirjeldab küll määruse punktis 20 halduskohtu lähenemist, kuid ei võta selle õigsuse osas seisukohta. Halduskohtu seisukoha toetamist võiks küll oletada määruse p 22 viimase lause pinnalt: "On kaheldav, kas avalik huvi maksude laekumiseks ja sellest lähtuv maksuhalduri huvi kiireks tegutsemiseks kaalub üles puudutatud isiku õigused, nii et tal puudub võimalus loa andmise määrust vaidlustada.", kuid selget järeldust selle osas määruse sõnastuse pinnalt siiski teha ei saa.

asjassepuutuvates küsimustes, kohaldades samaaegselt asja liigile vastavat menetlusseadustikku ja käesolevat seadust.⁴⁶ Samas põhimõtteliselt peaks Riigikohtu üldkogu põhivaidluses tõstatatud küsimuse lahendamiseni jõudma alles pärast seda, kui on tuvastatud Riigikohtusse edasikaebeõigust takistavat normide vastuolu põhiseadusega ja seejärel asunud määruskaebust sisuliselt läbi vaatama. Kui aga edasikaebeõigust mittevõimaldavate HKMS sätete mõõdukuse üle tuleks otsustada riive potentsiaalse intensiivsuse pinnalt, tuleks antud juhul kõigepealt ikkagi lahendada põhivaidluses tõstatatud küsimus HKMS § 29 ning MKS § 136¹ lg 1 alusel läbiviidavas menetluses halduskohtu poolt kohtuliku hüpoteegi seadmise võimalikkusest, sest sellest sõltub, kas ja millisel alusel on isikule hüpoteegi seadmise suhtes avatud kohtutee (sh edasikaebeõigus). Märgin selle osas järgmist.

64. Olen seisukohal, et tõlgenduse vastu, mille kohaselt halduskohus võib ise otsustada hüpoteegi seadmise, räägib esmalt HKMS ja MKS asjakohaste sätete sõnastus. Esmalt on MKS § 136¹ lõikes 1 juttu halduskohtu loa saamisest (täitetoimingute sooritamiseks) – luba tähendab aga tavaliselt mingi tegevuse sooritamiseks saadud heakskiitu, mitte tegevuse enda sooritamist. S.t loa andmise pädevus ei anna loa andmiseks pädevale institutsioonile automaatselt pädevust ise vastava tegevuse sooritamiseks. MKS § 136¹ lg 1 kujutab endast sama seaduse § 130 lg 1 punktides 1-5¹ nimetatud täitetoimingute sooritamise võimaldamist erandina enne maksuseadusest tuleneva rahalise nõude või kohustuse määramist (tingimusel, et selle toimingu sooritamiseks annab halduskohus loa). MKS § 130 lg 1 p 5¹ kohaselt võib maksuhaldur taotleda hüpoteegi seadmist kinnisasjale. Seega MKS § 130 lg 1 p 5¹ ja § 136¹ lg 1 lingvistilisest tõlgendusest tuleneb, et halduskohus saab anda maksuhaldurile loa taotleda hüpoteegi seadmist kinnisasjale (aga ei saa ise hüpoteeki seada). Muuhulgas seetõttu ei nõustu ma ka Tartu Halduskohtu seisukohaga, et antud asjas võiks halduskohtu pädevus kohtuliku hüpoteegi seadmiseks tuleneda HKMS § 12¹ lg 3 punktist 4, mille kohaselt võib halduskohus rakendada esialgse õiguskaitses määrusega TsMS-s ettenähtud hagi tagamise abinõusid.⁴⁷ Esialgse õiguskaitses (määruse) andmisega ei saa aga tegemist olla ka selle õigusinstituudi sisust tulenevalt (mh saab HKMS § 12¹ lg 2 kohaselt esialgset õiguskaitses taotleda kaebuse esitaja haldusorgani suhtes, mitte vastupidi nagu sisuliselt antud juhul). Tõlgenduse vastu, mille kohaselt halduskohus võib ise otsustada hüpoteegi seadmise, räägivad seega ka allpool punktides 72-74 esitatud põhjendused.

65. Kui Riigikohus nõustub, et halduskohus ei saa ise otsustada hüpoteegi seadmist, kehtib allpool riive tegeliku intensiivsuse kohta öeldu (p 67 jj). Kui Riigikohus peaks aga siiski asuma seisukohale, et halduskohus võib ise otsustada hüpoteegi seadmise, saaks edasikaebeõigus tekkida vaid maakohu poolt kande tegemisest. TsMS § 599 järgi tekib avaldusest lähtuvas registriasjas määruskaebeõigus ainult avaldajal (maksuhalduril). Kandest puudutatud isik saab sama sätte kohaselt esitada määruskaebuse vaid kohtu omal algatusel tehtud kande aluseks oleva määruse peale (millega aga antud juhul tegemist ei ole⁴⁸). Teistel tingimustel TsMS registriasjas määruskaebuse esitamise võimalust ette ei näe.⁴⁹ TsMS § 600 lg 1 kohaselt kande enda peale kaevata ei saa, kuid registrit pidavalt kohtult võib taotleda ebaõige kande parandamist seaduses sätestatud korras. Ebaõigeks kandeks ei saa aga selle sätte tähenduses ilmselt pidada kannet, mis on tehtud ebaõige kohtulahendi alusel, kui kannet ise on selle kohtulahendiga kooskõlas. Niisiis kehtivad *mutatis mutandis* allpool punktides 81-85 toodud järeldused.

⁴⁶ Sisuliselt on tegemist erireeglina PSJKS § 14 lõikega 2 võrreldes, mille kohaselt Riigikohus ei lahenda põhiseaduslikkuse järelevalve korras kohtuasja esemeks olevat õigusvaidlust.

⁴⁷ Samal seisukohal näib olevat ka Riigikohtu halduskolleegium, sest muidu ei asutaks seisukohale, et OÜ-I T.R.E.C. ei olnud kirjeldatud asjaoludel võimalik esitada määruskaebust Tartu Halduskohtu määruse peale (esialgse õiguskaitses määruse peale määruskaebuse esitamise võimalus tuleneb HKMS § 12² lõikest 5).

⁴⁸ TsMS 593 lg 1 kohaselt teeb kohus registrisse kandeid (üldjuhul) avalduse või kohtulahendi alusel või (kui seadus selle erandina sätestab) ka omal algatusel. Kui halduskohus võib ise otsustada hüpoteegi seadmise, toimub hüpoteegi kande tegemine kohtulahendi alusel.

⁴⁹ TsMS §-st 660 (määruskaebeõiguse esitamise õiguse üldregulatsioon) võib siinkohal veel välja tuua lõike 3, mille kohaselt maakohu menetlust lõpetava määruse peale hagita menetluses võib esitada määruskaebuse isik, kelle õigust on määrusega kitsendatud, kui seadusega ei ole ette nähtud teisiti – paraku aga ongi ülalkirjeldatud (registriasjades määruskaebuse esitamist reguleerivates) sätetes ette nähtud teisiti.

66. Edasikaebeõiguse riive tegeliku (ehk siis ringkonnakohtu määruse sisust tuleneva) intensiivsuse hindamisel on aga oluline hoopis küsimus, millises menetluses tuleb otsustada ringkonnakohtult hüpoteegi seadmise taotlemiseks loa saamise järel esitatud maksuhalduri taotluse üle, sest sellest sõltub, kas isikule on hüpoteegi seadmise suhtes avatud kohtutee (sh edasikaebeõigus) muult aluselt kui ringkonnakohtu luba (määrus) hüpoteegi seadmise taotlemiseks.

67. Nagu öeldud, kujutab MKS § 136¹ lg 1 endast sama seaduse § 130 lg 1 punktides 1-5¹ nimetatud täitetoimingute sooritamise võimaldamist erandina enne maksuseadusest tuleneva rahalise nõude või kohustuse määramist (tingimusel, et selle toimingute sooritamiseks annab halduskohus loa). Seega võiks arvata, et täitetoimingute sooritamine peale halduskohtult loa saamist peaks põhimõtteliselt toimuma samamoodi, nagu toimuks vastava täitetoimingute sooritamine peale maksuseadusest tuleneva rahalise nõude või kohustuse määramist (s.t ainult selle erisusega, et viimasel juhul pole vaja halduskohtu eelnevat luba).

68. MKS § 130 lg 1 p 5¹ kohaselt võib maksuhaldur taotleda hüpoteegi seadmist kinnisasjale, kusjuures hüpoteegi suhtes kohaldatakse asjaõigusseaduses sätestatud kohtuliku hüpoteegi regulatsiooni.⁵⁰ AÕS § 363 lg 1 kohaselt võib kohus seada haginõude ulatuses hüpoteegi (mis peab olema kinnistusraamatusse kantud kohtuliku hüpoteegina). See tähendaks aga maksuhalduri taotluse menetlemist TsMS hagi tagamise sätete kohaselt (TsMS § 377 jj, täpsemalt ilmselt TsMS § 378 lg 1 p 1). Selle kinnituseks ei leia aga mitte ühtegi vastavasisulist maakohtu lahendit. Sellest tulenevalt praktika selgitamiseks⁵¹ peetud telefonivestlustest⁵² selguski, et sätet on seni tõlgendatud selliselt, et maksuhaldur pöördub hüpoteegi seadmise taotlusega kinnistusosakonda, mis teeb vastava kande. See tähendab, et praktikas vähemalt hüpoteegi seadmisele tegelikult täies ulatuses asjaõigusseaduse kohtuliku hüpoteegi regulatsiooni ei kohaldata, ning vastava sätte autori⁵³ kinnitusele ei olegi asjaõigusseadusele viite tegemisel TsMS hagi tagamise sätete kohaldamise võimalust silmas peetud (ammugi mitte soovitud). Kuna sätte tõlgendamisel ei saa aga olla (ainu)määravaks kriteeriumiks selle sätte rakenduspraktika,⁵⁴ siis märgin järgmist.

69. Esmalt kahtlen sellise tõlgenduse kooskõlas kinnistusraamatuseadusega (KRS), sest KRS § 34¹ lg 1 kohaselt on kande tegemiseks nõutav selle isiku nõusolek, kelle kinnistusregistriossa kantud õigust kande kahjustaks (puudutatud isik), kui seaduses ei ole sätestatud teisiti. Minu hinnangul ei tulene ei TsMS-st, KRS-st ega MKS-st vastavat erandit (vähemalt mitte sõnaselgelt).

70. Teistsugune järeldus võiks tulla kõne alla antud juhul, kui kohaldada tuleb täiendavalt ka MKS § 136¹ lõiget 1 (s.t kui täitetoimingut on vaja teha juba enne maksuseadusest tuleneva rahalise nõude või kohustuse määramist) – siis on olemas ka halduskohtu määrus, millega antakse luba täitetoimingute tegemiseks. Sellisel juhul tuleb võimaliku erandina kõigepealt kaaluda

⁵⁰ Maksukorralduse seaduse, äriseadustiku ja nendega seonduvate teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (377 SE), millega täiendati MKS § 130 lõiget 1 punktiga 5¹, seletuskirjas (arvutivõrgus: www.riigikogu.ee) ei ole hüpoteegi seadmise menetlust lähemalt selgitatud.

⁵¹ Riigikohus on osundanud, et normi tõlgendamise/rakendamise praktika võib olla vähemalt argumendiks normi õigusselguse üle otsustamisel (RKPJKo 15.12.2005, 3-4-1-16-05, p 24): "Justiitsministri arvamusest ilmneb, et Notarite Koja andmetel on vaidlusaluse regulatsiooni pinnalt välja kujunenud ühtne notariaalpraktika ning vaidlusi selle üle, kas AÕSRS § 13¹ näeb ette erastatud eluruumi ostueesõiguse, varem tekkinud ei ole. Kuigi see ei ole normi õigusselguse hindamisel määrav, kinnitab see siiski, et seni on normi adressaatideks olevad isikud saanud asjakohase nõustamise abiga normi sisust aru."

⁵² 20.12.2010 telefonikõne: Tanel Ermel, Maksu- ja Tolliameti Põhja Maksu- ja Tollikeskuse sissenõudmise erimenetluse osakonna juhataja (tanel.ermel@emta.ee; 6761616); ning 21.12.2010 telefonikõne: Maila Heile, Maksu- ja Tolliameti Põhja Maksu- ja Tollikeskuse sissenõudmise üldmenetluse osakonna juhtivspetsialist osakonnajuhataja ülesannetes (maila.heile@emta.ee; 6761614)

⁵³ Sätte initsiaatoriks on (20.12.2010 telefonikõnest lähtuvalt, eelnõu seletuskirjas teda eraldi nimetatud ei ole) Tanel Ermel (vt eelmine allmärkus).

⁵⁴ RKÜKo 23.02.2005, 3-2-1-73-04, p 25.

TsMS § 594, mille kohaselt juhul, kui kande tegemiseks on vajalik isiku avaldus või nõusolek, asendab seda ka jõustunud⁵⁵ või viivitamatule täitmisele kuuluv kohtulahend,⁵⁶ millega on tuvastatud isiku kohustus kande tegemisele kaasa aidata, või õigussuhe, millest tulenevalt tuleb kande teha. Paraku võib kahelda, kas haldustoiminguks loa andmise määrusega tuvastatakse "õigussuhe, millest tulenevalt tuleb kande teha" – selle määrusega tuvastatakse vaid, et kande tegemine on lubatud (mis ei tähenda, et see ka tuleb teha – põhimõtteliselt jääb maksuhaldurile taotluse esitamisel kaalutusõigus). KRS § 34¹ lõiked 7 ja 8 sätestavad samuti erandid, mil puudutatud isiku nõusolek ei ole nõutav, kuid minu hinnangul ei vasta antud olukord ühelegi nimetatud erandile.

71. Kui aga maksuhalduri taotlust ei lahendataks registriasjana, vaid hagi tagamise sätete kohaselt, oleks vastav erand olemas, sest erinevalt halduskohtu määrusest, millega otsustatakse vaid maksuhalduri taotluse lubatavus, tuleb maakohtu hagi tagamise määrusest lähtuvalt tõepoolest kande teha (seega oleks täidetud nii TsMS §-s 594 kui ka KRS § 34¹ lg 7 punktis 1 sätestatud tingimused).

72. Teiseks tuleb arvestada, et kui maksuhalduri taotluse alusel hüpoteegi seadmine ei toimu hagi tagamise sätete järgi, siis jäävad kohaldamata ka mitmed isikule (kelle kinnistu suhtes hüpoteegi seadmist otsustatakse) hagi tagamise regulatsiooniga antud garantiid. Sisuliselt on enne maksuseadusest tuleneva rahalise nõude või kohustuse määramist kohtuliku hüpoteegi seadmine (täitetoiminguna) lähedane hagi tagamisele enne hagi esitamist, mida reguleerib TsMS § 382. Eelkõige pean siinkohal oluliseks lõikest 1 tulenevat kohustust põhistada, miks hagi kohe ei esitata (maksuhaldur peaks analoogselt põhjendama, miks maksuseadusest tulenevat rahalist nõuet või kohustust kohe ei määrata); lõikest 2 tulenevat tähtaja määramist hagi esitamiseks, kusjuures tähtaeg ei või olla pikem kui üks kuu ning tähtaja ületamisel hagi tagamine tühistatakse, ning lõikest 3 tulenevat hagi tagamise asendamise või tühistamise võimalust kohtu algatusel. Lisaks sellele peab hagi tagamist taotlenud pool hüvitama hagi tagamisega teisele poolele tekitatud kahju TsMS §-s 391 sätestatud tingimustel. Samuti on sel juhul tagatud isiku kaebeõigus kuni Riigikohtuni välja TsMS § 390 lg 1 kohaselt. Kõik need abinõud aitavad muuhulgas kaasa sellele, et hüpoteek oleks (jätkuvalt) proportsionaalne isiku õiguste suhtes, kelle kinnistule hüpoteek seatakse.

73. Leian, et seadus ei anna samaväärseid garantiisid juhul, kui maksuhalduri taotlus lahendatakse maakohtus registriasjana (nagu tehti antud juhul peale Tartu Ringkonnakohtult loa saamist⁵⁷ - ega ka mitte juhul, kui halduskohus otsustab ise hüpoteegi seadmise nagu antud juhul Tartu Halduskohus). Seega arvestades põhiõigust korraldusele ja menetlusele ning põhiõiguste riive proportsionaalsuse nõuet, võib samaväärsete garantiide puudumisest tuleneda ka põhiseaduskonformse tõlgendamise argument selle toetuseks, et hüpoteegi seadmise peab (lisaks halduskohtu loale) otsustama maakohus just hagi tagamise sätete järgi. Märgin ka, et sellise järelduse ebamõistlikkus menetlusökonomia seisukohalt⁵⁸ ei kaalu seda argumenti üles,⁵⁹ sest

⁵⁵ HKMS § 96 kohaselt jõustub kohtulahend vastavalt tsiviilasja hagimenetluses tehtud kohtulahendi jõustumise sätetele. TsMS § 466 lg 3 teise lause kohaselt jõustub muu määrus (s.t määrus, mille peale ei saa esitada määruskaebust) kättetoimetamisest või teatavakstegemisest, kui seaduses ei ole ette nähtud teisiti (haldustoiminguks loa andmise määruse puhul ei ole ette nähtud teisiti). HKMS § 29 lg 6 kohaselt saadetakse haldustoiminguks loa andmise otsustamisel määruse ärakiri taotlejale (maksuhaldurile).

⁵⁶ HKMS § 99 lg 2 p 2 järgi on põhimõtteliselt võimalik ka haldustoiminguks loa andmise määruse viivitamata täitmisele pööramine.

⁵⁷ OÜ T.R.E.C. kinnistute suhtes tehti pärast Tartu Ringkonnakohtu poolt selleks loa andmist hüpoteegi seadmise kande (lisatud, vt: IV osa "Hüpoteegid" kanne nr 3, kohtunikuabi tehtud) maksuhalduri 15.03.2010 taotluse (samuti lisatud) alusel, millele oli lisatud Tartu Ringkonnakohtu määrus ehk loa andmine taotluse esitamiseks.

⁵⁸ Täitetoimingute kiire sooritamise vajadust silmas pidades oleks kummaline, kui kõigepealt peaks maksuhaldur saama kohtuliku hüpoteegi seadmise taotlemiseks halduskohtu loa ja seejärel veel esitama selleks taotluse, mida maakohus menetleks hagi tagamise sätete järgi, kusjuures samal ajal võib isik, kelle suhtes kohtuliku hüpoteegi seadmist taotletakse, jätkata (või koguni lõpule viia) enda maksejõuetuse tekitamist (iseäranis juhul, kui ta saab enne kohtuliku hüpoteegi seadmist teada halduskohtu loast ja/või maksuhalduri esitatud taotlusest).

⁵⁹ Põhiseaduskonformse tõlgendamise nõudest tulenevalt peab peale jääma põhiõigustega kooskõlas olev tõlgendus.

seadusandjal on antud juhul võimalik menetlus ümber kujundada selliselt, et isiku põhiõiguste kõrval saaks paremini tagatud ka menetlusökoonomia.⁶⁰

74. Lisan veel, et minu hinnangul ei saa (hagi tagamise sätete järgi tehtavat) maakohtu määrust asendada halduskohtu eelnev haldustoiminguks loa andmise määrus. Ehk teisisõnu, kui õige on tõlgendus, et MKS § 130 lg 1 punktis 5¹ nimetatud taotlus tuleb üldjuhul (peale rahalise nõude või kohustuse määramist) lahendada maakohtus hagi tagamise sätete järgi, siis tuleb see taotlus samas korras lahendada ka siis, kui halduskohus on selle taotluse esitamiseks loa andnud, sest seadus ei näe enne rahalise nõude või kohustuse määramist esitatud taotluse puhul ette muid erisusi kui halduskohtu eelneva loa nõue, mida tuleks seega pidada puudutatud isiku õiguste kaitseks kehtestatud täiendavaks tagatiseks.⁶¹ Samuti oleks vastupidisel juhul raske leida ratsionaalset põhjendust sellele, et enne rahalise nõude või kohustuse määramist on kohtuliku hüpoteegi lubatavuse küsimuse lahendamiseks pädev halduskohus, samas kui peale seda oleks pädev maakohus. Sellist sisulist erisust, mis tingiks erineva kohtualluvuse, siin minu arvates ei esine, sest hüpoteegi seadmise vajaduse hindamine seisneb mõlemal juhul (nii enne kui pärast rahalise nõude või kohustuse määramist) selle otsustamises, kas vastava rahalise nõude või kohustuse sundtäitmine võib hüpoteegi seadmata jätmisel osutada raskemaks või võimatuks.⁶²

75. Osundas in juba, et kui hüpoteegi seadmise peab (lisaks halduskohtu loale) otsustama maakohus just hagi tagamise sätete järgi, on isiku edasikaebeõigus kuni Riigikohtuni välja tagatud TsMS § 390 lg 1 järgi. Selle tõlgenduse kohaselt ei oleks ringkonnakohtu määruse peale, millega lahendati halduskohtu loa andmise määruse peale esitatud määruskaebus, Riigikohtule edasikaebeõiguse mittevõimaldamine seega märkimisväärne edasikaebeõiguse (PS § 24 lg 5) riive (ka see järeldus võib põhiseaduskonformse tõlgendamise argumendina toetada just tõlgendust, mille kohaselt tuleb maksuhalduri taotlus peale halduskohtult loa saamist lahendada maakohtus hagi tagamise sätete kohaselt).

76. Kui peale halduskohtult hüpoteegi seadmise taotlemiseks loa saamist esitatud maksuhalduri taotlus tuleb lahendada maakohtus hagi tagamise sätete kohaselt, siis olen seisukohal, et HKMS § 30 ja § 74¹ lg 1 omavahelisest koostoimest tulenev PS § 24 lg 5 riive on mõõdukas. Seega HKMS § 30 ja § 74¹ lg 1 on omavahelises koostoimes osas, milles need ei võimalda isikul, kelle (vara) suhtes hüpoteegi seadmise taotlemiseks luba anti, esitada

⁶⁰ Eelkõige võiks kaaluda, kas TsMS hagi tagamise sätteid (sh § 382) arvestades oleks võimalik eelnevast halduskohtu loast üldse loobuda. Võimalik on ka TsMS-s sätestatud garantiidele sarnase regulatsiooni esitamine HKMS-s.

⁶¹ Täiendava tagamise põhjenduseks võiks olla see, et enne maksuseadusest tuleneva rahalise nõude või kohustuse määramist kujutab hüpoteegi seadmine endast eelduslikult põhiõiguste intensiivsemat riivet kui peale määramist (sest esimesel juhul ei ole hüpoteegi seadmisel teada, kas ja millal rahalise nõude või kohustuse määramine toimub ja kui suureks see nõue või kohustus kujuneb) ja seega võiks olla õigustatud hüpoteegi seadmise põhjendatuse topeltkontroll. Sellist järeldust ei võimalda minu hinnangul ümber lükata ka seletuskirjas märgitu (vt maksukorralduse seaduse, äriseadustiku ja nendega seonduvate teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (377 SE), millega lisati MKS § 136¹, seletuskiri (arvutivõrgus: www.riigikogu.ee).

⁶² Sellisele järeldusele jõuan TsMS § 377 lg 1 ning MKS § 136¹ lg 1 sõnastuste võrdlemisel. TsMS § 377 lg 1 kohaselt võiks kohtuliku hüpoteegi seada siis, "kui on alust arvata, et" selle tegemata "jätmise võib raskendada kohtuotsuse täitmist või selle võimatuks teha". MKS §136¹ lg 1 kohaselt võiks kohtuliku hüpoteegi seada siis, "kui [...] tekib põhjendatud kahtlus, et" pärast maksuseadusest tuleneva rahalise nõude või kohustuse määramist "võib selle sundtäitmine maksukohustuslase tegevuse tõttu osutada oluliselt raskemaks või võimatuks." Määratlused "kui on alust arvata" ja "kui tekib põhjendatud kahtlus" on küll erinevad, kuid sisuliselt samad. Võrreldes TsMS § 377 lõikega 1 sisaldab MKS § 136¹ lg 1 nõudeid, et sundtäitmine oleks "oluliselt" raskem (mitte lihtsalt raskem) ning see tuleneks maksukohustuslase tegevusest. Samas ei tulene nendest lisanõuetest veel kahe otsuse põhimõttelist sisulist erinevust, mis peaks tingima kohtualluvuse erinevuse. Erinevat kohtualluvust ei saa ka õigustada sellega, et ühel juhul toimub hüpoteegi seadmine enne nõude lõplikku kindlaksmääramist ja esitamist – ka maakohus saab enne hagi esitamist otsustada hüpoteegi seadmise (TsMS § 382 lg 1). Samuti tuleb mõlemal juhul kaaluda hüpoteegi seadmise proportsionaalsust (võrdle TsMS § 378 lg 4 ja MKS § 136¹ lg 2 p 4). Seesama tingibki aga teiselt poolt ka järelduse, et menetlusökoonomiat silmas pidades oleks äärmiselt ebamõistlik, kui kohtuliku hüpoteegi seadmise peaks otsustama veel maakohus (hagi tagamise sätete järgi), kui halduskohus on kohtuliku hüpoteegi "taotluse" esitamiseks juba loa andnud. Sisuliselt tuleks ju sama küsimus (hüpoteegi seadmise põhjendatus) otsustada kahel korral, kusjuures kaasneva ajalise viivituse tõttu võib isikul enne hüpoteegi seadmist õnnestuda kinnistu käsutamine selliselt, et hüpoteegi seadmine muutub mõttetuks.

määruskaebust Riigikohtule ringkonnakohtu määruse peale, millega lahendatakse hüpoteegi seadmise taotlemiseks loa andmise (või hüpoteegi seadmise) määruse peale esitatud määruskaebus, PS § 24 lõikega 5 kooskõlas.

77. Kõrvalepõikena osutan, et sellisel juhul on antud olukorras probleemne hoopis maksuhalduri poolt taotluse esitamise ja/või kande (tegemise) vaidlustamise mittevõimaldamine (vt punktid 79 ja 80 allpool), sest sel juhul ei olnud õige maksuhalduri poolt taotluse esitamine otse registriosakonnale ega registriosakonna poolt kande tegemine avalduse (taotluse) alusel, kuna vastava kande tegemise aluseks oleks pidanud olema (maakohtu) hagi tagamise määrus.

78. Kui Riigikohus asub aga seisukohale, et halduskohtult loa saamise järel tuleb maksuhalduri taotlus lahendada maakohtus registriasjana (ja mitte hagi tagamise sätete järgi), siis ei tulene hüpoteegi seadmine samuti vahetult ringkonnakohtu määrusest, kuna põhimõtteliselt on maksuhalduril taotluse esitamisel kaalutusõigus. Hüpoteek seatakse alles siis, kui maksuhaldur taotluse esitab. Seega tuleb analüüsida ka maksuhalduri täitetoimingu (taotluse esitamise) ning kande (tegemise) vaidlustamise võimalusi.

79. Maksuhalduri täitetoimingu vaidlustamise kohta märgib MKS § 136¹ kehtestava seaduse eelnõu seletuskiri.⁶³ "Samuti on maksukohustuslasel õigus esitada vaie täitetoimingu vaidlustamiseks vastavalt MKS 14. peatükile." MKS § 130 lg 1 punktis 5¹ sätestatud täitetoimingu peale vaide või halduskohtule kaebuse esitamise võimaluses võib siiski kahelda. Seda esmalt seetõttu, et taotluse esitamine ei too vahetult kaasa õiguslikke tagajärgi – see üksnes käivitab menetluse maakohtus, mille tulemuseks võivad olla õiguslikud tagajärjed (haldusmenetlus materiaalses mõttes lõpeb sel juhul kohtu poolt hüpoteegi seadmisega). Seega ei saa taotluse esitamist vähemalt üldjuhul käsitleda toiminguna haldusmenetluse seaduse või HKMS tähenduses.⁶⁴ Teiselt poolt aga kohaldatakse MKS § 45 kohaselt maksumenetluses haldusmenetluse seaduses sätestatud, kui MKS-s, maksuseaduses või tollieeskirjades ei ole ette nähtud teisiti. MKS kasutab mõistet "toiming" ka selliste tegevuste tähistamiseks, mis haldusmenetluse seaduse või HKMS tähenduses toiminguks ei ole.⁶⁵ Seega kui pidada õigeks, et MKS tähenduses on mõiste "toiming" laiema tähendusega, võiks vaide esitamine kõne alla tulla MKS § 137 lg 2 p 5 (muud maksuhalduri toimingud) alusel. Samas ka sellisel tõlgendamisel vaide esitamise võimalus siiski puudub, sest ilmselt tuleks selline vaie tagastada MKS § 143 lg 1 p 5 ("selles asjas toimub kohtumenetlus") alusel.

80. Kande (tegemise) vaidlustamise osas vt p 65.

81. Niisiis juhul, kui halduskohtult loa saamise järel tuleb maksuhalduri taotlus lahendada maakohtus registriasjana (ja mitte hagi tagamise sätete järgi), siis hüpoteegi seadmise suhtes puudutatud isikul Riigikohtule edasikaebeõigust ei teki. Seega võib ringkonnakohtu loamäärusega kaasnedu põhiõiguste väga intensiivne riive. PS § 24 lõikest 5 tulenevat edasikaebe(põhi)õigust silmas pidades on riive intensiivne edasikaebeõiguse täieliku mittevõimaldamise tõttu. Teiselt poolt võib see konkreetsel juhul kaasa tuua ka väga intensiivne ettevõtlusvabaduse (PS § 31) riive, sest kohtuliku hüpoteegi ulatusest ja kestusest⁶⁶ sõltuvalt võib see väga negatiivselt mõjutada isiku majandustegevust, nagu käesoleva vaidluse asjaolude pinnalt järeldanud ka Riigikohtu

⁶³ Maksukorralduse seaduse, äriseadustiku ja nendega seonduvate teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (377 SE) seletuskiri (arvutivõrgus: www.riigikogu.ee).

⁶⁴ Samal põhjusel ei saa seda lugeda ka haldusaktiks (ka mitte MKS § 137 lg 1 tähenduses), sest tegemist ei ole reguleerimisega (puudub haldusakti üks tunnustest ehk (lõplik) õiguste või kohustuste tekitamine, muutmine või lõpetamine ehk õiguslike tagajärgede kaasatoomine).

⁶⁵ Kasvõi näiteks kasutades mõistet "(täite)toiming" ka selliste tegevuste puhul, mis seisnevad taotluse esitamises. Nii võiks sellisel juhul vaide esitamise võimaldamist pidada Eesti õiguskorras erandlikuks sätteks, sest vaide saab esitada sisuliselt menetlustoimingu peale (vrd RKHKm 23.11.2010, 3-3-1-43-10, p 18).

⁶⁶ Hüpoteegi potentsiaalselt kestusest tulenev ettevõtlusvabaduse riive ei oleks aga kuigi märkimisväärne, kui kohaldada tuleks TsMS hagi tagamise sätteid, sh TsMS § 382 lõiget 2, mille kohaselt kohus määrab hagi esitamiseks tähtaja, kusjuures tähtaeg ei või olla pikem kui üks kuu ning tähtaja ületamisel hagi tagamine tühistatakse.

halduskolleegium (vt määruse p 19 ja 23).⁶⁷ Riive intensiivsust pehmendavad küll pisut võimalused pakkuda alternatiivseid tagatise (MKS § 136¹ lg 3) ning maksuhalduri tegevusetust vaidlustada, kuid riive jääb minu hinnangul sellegipoolest väga intensiivseks.⁶⁸

82. Kokkuvõttes võib eeltoodu pinnalt veel öelda, et maksuhalduri poolt enne maksuseadusest tuleneva rahalise nõude või kohustuse määramist täitetoimingute tegemist puudutava regulatsiooni (MKS § 130 lg 1 punktide 1-5¹ ja § 136¹ koostoimes) on üsna keeruline teha kindlaid järeldusi, milline peaks olema maksuhalduri taotluse menetlus peale halduskohtult loa saamist ja isiku kaebeõigus selles menetluses. Ilmselt muuhulgas ka seda silmas pidades nendib Tartu Ringkonnakohus: "Samuti võib regulatsioonile ette heita õiguselgusetust ning regulatsiooni kohaldamisel võivad tekkida muudki probleemid."

83. Riive mõõdukuse hindamiseks tuleb teiselt poolt küsida, kas Riigikohtusse edasikaebeõiguse võimaldamine ringkonnakohtu menetlust lõpetava määruse peale, kui see ei ole tehtud nn kõrvalmenetluses, saab olla kohtusüsteemi (Riigikohut) ebamõistlikult koormav. Siinkohal tuleb arvestada, et Riigikohus võtab kaebused menetlusse valikuliselt.⁶⁹ Niisiis pole riigi võit menetluse kiiruses ja selle läbiviimiseks kulunud ressursides ilmselt kuigi märkimisväärne.

84. Minu hinnangul ei saa sellisel juhul seega kohtusüsteemi üldist efektiivsust kui legitiimset eesmärki pidada antud juhul kuigi kaalukaks, arvestades teiselt poolt, et edasikaebeõiguse intensiivse riive tulemusel jääb kõrvaldamata alama astme kohtu võimaliku veaga kaasnev üksikjuhu ebaõiglus, kuna seda ei saa kontrollida ka hiljem mingis muus menetluses.⁷⁰ Leian, et menetlusökonomiale saab märkimisväärset kaalu omistada vaid juhtudel, kus (edasi)kaebeõiguse andmine oleks selgelt põhjendamatu – eelkõige kaebuse ilmselgest põhjendamatuses või nn põhimenetluses edasikaebeõiguse säilimisest tulenevalt.

85. Seega, kui Riigikohus asub siiski seisukohale, et halduskohus (või ringkonnakohus) võib ise otsustada hüpoteegi seadmise, või et peale halduskohtult (või ringkonnakohtult) hüpoteegi seadmise taotlemiseks loa saamist esitatud maksuhalduri taotlus tuleb lahendada maakohus registriasjana, siis leian, et HKMS § 30 ja § 74¹ lg 1 omavahelisest koostoimest tulenev PS § 24 lg 5 riive ei ole mõõdukas. Seega **HKMS § 30 ja § 74¹ lg 1 on omavahelises koostoimes osas, milles need ei võimalda isikul, kelle (vara) suhtes hüpoteegi seadmine otsustati või hüpoteegi seadmise taotlemiseks luba anti, esitada määruskaebust Riigikohtule ringkonnakohtu määruse peale, millega lahendatakse hüpoteegi seadmise või hüpoteegi seadmise taotlemiseks loa andmise määruse peale esitatud määruskaebus, vastuolus nii PS § 24 lõikega 5 kui ka PS § 149 lõikega 3 (selle koostoimes PS § 24 lõikega 5).**

2.5. HKMS § 30 ja § 74¹ lg 1 (omavahelise koostoime) kooskõla PS § 149 lõikega 3

86. Edasikaebeõiguse mittevõimaldamise põhiseaduspärasust tuleb analüüsida ka 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

⁶⁷ Seetõttu võiks ka järeldada, et käesoleva normikontrolli algatanud Riigikohtu halduskolleegium ei pea silmas (või õigeks) tõlgendust, mille kohaselt tuleks maksuhalduri taotlus peale halduskohtult loa saamist lahendada maakohus hagi tagamise sätete järgi, sest selle tõlgenduse kohaselt ei kaasneks halduskohtu loaga vahetult hüpoteegi seadmist ning puudutatud isiku õigused (sh edasikaebeõigus) oleks tagatud maakohus hagi tagamise menetluses – seega ei saaks loa andmise menetluses edasikaebeõiguse puudumine tuua kaasa ka ettevõtlusvabaduse riivet.

⁶⁸ Põhiteksti viimases kahes lõigus tehtud järeldused kehtivad ka juhul, kui õige on hoopis kolmas tõlgendus, mille kohaselt halduskohus võib ise otsustada hüpoteegi seadmise.

⁶⁹ HKMS § 74¹ lg 2 kohaselt saab määruskaebus tugineda üksnes asjaolule, et ringkonnakohus on määruse tegemisel kohaldanud valesi materiaalõiguse normi või rikkunud määruse tegemisel oluliselt menetlusõiguse normi ja see võis kaasa tuua ebaõige kohtulahendi. Sellega seoses kohaldub määruskaebuse puhul ka (tulenevalt koostoimest HKMS §-ga 74² ja TsMS §-ga 695) TsMS §-st 679 tulenev kaebuse menetlusse võtmise otsustamise regulatsioon.

⁷⁰ Analoogiliselt RKPJKo 09.04.2008, 3-4-1-20-07, p 26.

linnakohtud ning halduskohtud on esimese astme kohtud (lg 1), ringkonnakohtud on teise astme kohtud ning nad vaatavad apellatsiooniki korras läbi esimese astme kohtu lahendeid (lg 2) ning Riigikohus on riigi kõrgeim kohus, kes vaatab kohtulahendeid läbi kassatsiooni korras (olles ühtlasi põhiseadusliku järelevalve kohus, lg 3).

87. Esmalt osundan, 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.⁷¹ Samal ajal võib küsida, kas see konsensus püsis lõpuni või taheti seadusandjale anda selles küsimuses ka pisut mänguruumi.⁷² Paraku võib öelda, et lõpptulemuse suhtes ei ole assamblee materjalide pinnalt võimalik teha väga kindlaid järeldusi, kuna sisuliselt jäi küsimus edasikaebeõiguse osas nõ õhku rippuma. PS § 24 lg 5 sõnastati vaidluse tulemusel küll ikkagi igauõigusega,⁷³ kuid lahenduseta jäi küsimus, millist tähendust tuleks omistada lause teises pooles sisalduvale "seadusega sätestatud korras", s.t kas see võimaldab edasikaebeõigust teatud juhtudel mitte anda või käib üksnes edasikaebeõiguse teostamise menetluse kehtestamise kohta.⁷⁴ Viimast järeldust jääb paraku toetama lingvistilis-süsteemaatiline argument põhiseaduse teksti pinnalt – teised põhiseaduse sätted kasutavad vajadusel lisatäiendit "(seadusega/seaduses sätestatud/ettenähtud) *alustel/tingimustel/juhtudel/ulatuses* (ja korras)" või "(seaduse) *alusel* (ja korras)".

88. Hiljem on sätet siiski tõlgendatud nii, et põhimõtteliselt on võimalik mõne kohtulahendi suhtes edasikaebeõigus siiski ka välistada ning sellise välistamise põhiseaduspärasuse kontrollil tuleb lähtuda põhiõiguse riive põhiseaduspärasuse kontrolli üldskeemist.⁷⁵

89. Teisalt on Riigikohus põhiseaduses kohtusüsteemi ülesehitust reguleerivatele sätetele 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.⁷⁶ Muuhulgas rõhutas Riigikohus: "Kohtumenetluse õigluse ja tõhususe eeldus on seega selle kooskõla põhiseaduses sätestatud menetlustega."⁷⁷

⁷¹ (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.

⁷² (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.

⁷³ Diskuteeriti selle üle, kas edasikaebeõigus peaks olema vaid süüdimõistetute või igauõigusega, mis seega hõlmaks ka tsiviilasju (vt Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Koguteos. Tallinn 1997, lk 982-4, 986 ja 1025).

⁷⁴ Vt Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Koguteos. Tallinn 1997, lk 983-4, 986 ja 1025).

⁷⁵ RKPJKm 03.07.2008, 3-4-1-10-08, p 10: "PS § 24 lõikest 5 ei tulene isikute õigust vaidlustada eranditult kõiki kohtulahendeid ja seadusandja on pädev kohtulahendi olemusest lähtuvalt ning mõistlikele põhjendustele tuginevalt edasikaebeõigust diferentseerima. [...] Erinevate isikute põhiõiguste tasakaalustatud kaitse huvides on mõistlik ja põhiseadusega kooskõlas süüteo menetluse lõpetamise määrase vaidlustamise piirangud, ja seda eriti tingimuse, kui end kannatanuks pidaval isikul säilivad enda õiguste kaitsmise võimalused muudes kohtumenetlustes." Põhimõtteliselt sama Eesti Vabariigi põhiseaduse ekspertiisikomisjoni lõpparuande kommentaarid § 24 lg 5 kohta (<http://www.just.ee/10725>) ja kommentaarid § 149 kohta (<http://www.just.ee/10742>) "Samuti ei pea nimetatud põhiõiguse vältimatuks realiseerimisvormiks igas olukorras olema apellatsioonile ja kassatsioonile toetuv kolmeastmeline menetlus. Mis puudutab edasikaebeõiguse välistamist näiteks väiksema rahalise väärtusega tsiviilasjades, siis peetakse taolist lahendust rahvusvaheliselt üldjoontes aktsepteeritavaks, tuues esile protsessiökoonomia põhimõtteid.") ning E. Kergandberg, vt viide 19, komm 26.1.

⁷⁶ RKÜKo 08.06.2009, 3-4-1-7-08, p 32.

⁷⁷ Samas, p 26.

90. Selle pinnalt tõusebki küsimus, kas analoogselt tuleneb PS § 149 lõikest 3 põhimõte, et kõik kohtuasjad peaksid omama potentsiaali Riigikohtusse välja jõuda. 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).⁷⁸ 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."⁷⁹

91. HKMS ei võimalda aga ühelgi juhul Riigikohtu poolt sellise ringkonnakohtu määruse läbivaatamist, millega lahendatakse haldustoiminguks loa andmise (täitetoimingu otsustamise) määruse peale esitatud määruskaebus. Riigikohus ei saa selle peale esitatud määruskaebust menetlusse võtta ka juhul, kui muidu täidetud on HKMS § 74¹ lõikest 2 ning §-st 74², TsMS §-dest 679 ja 695 (nende koostoimes) tulenevad tingimused, s.t kui ringkonnakohtu on oma otsuses ilmselt valesti kohaldanud materiaalõiguse normi või otsust tehes rikkunud oluliselt menetlusõiguse normi ja see võis kaasa tuua ebaõige otsuse või asja lahendamisel on niisama põhimõtteline tähendus õiguskindluse tagamiseks ja ühtse kohtupraktika kujundamiseks või õiguse edasiarenduseks.⁸⁰ Nii on põhimõtteliselt loodud võimalus, et ringkonnakohtutes tekib samas küsimuses erinev kohtupraktika, mis aina ärgitab uusi kohtuvaidlusi 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.⁸¹ Kuid juhul, kui madalama astme kohtud on tõepoolest eksinud, ei ole sellega paraku võimalik saavutada üksikjuhu õiget ja õiglast lahendust (sealjuures määruskaebuse esitajast täiesti mittesõltuvatel põhjustel).⁸² 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. Igal juhul kannatab aga seeläbi Riigikohtu kontrollifunktsioon (s.t satub ohtu konkreetsetes kohtuasjas õige ja õiglase tulemuse saavutamisele).

92. Ülalpool kirjeldatud (MKS § 130 lg 1 punktide 1-5¹ ja § 136¹ koostoimes) tõlgendamise küsimus tõusetub kõigis kohtumenetlustes, milles maksuhaldur taotleb HKMS § 29 ning MKS § 136¹ lg 1 alusel halduskohtu luba MKS § 130 lg 1 punktides 1-4 ja 5¹ (punktid, mis algavad sõnaga "taotlema") nimetatud täitetoimingute sooritamiseks. Seega sõltub sellest paljude kohtulahendite õigsus. Olen seisukohal, et asjal on lisaks ka põhimõtteline tähendus ühtse kohtupraktika kujundamiseks (õiguskindluse tagamiseks) ning võimalik, et ka õiguse edasiarenduseks.

93. Teisalt aga – kui peale halduskohtult hüpoteegi seadmise taotlemiseks loa saamist esitatud maksuhalduri taotlus tuleb lahendada maakohtus hagi tagamise sätete kohaselt, siis ei otsustata

⁷⁸ 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 meeles 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 [...] juhitudud kohtunikud kohtute kohtupraktikast, eeskätt kõrgemate kohtute omast, kelle üks ülesandeid on kindlustada kohtupraktika ühtsus." ([http://www.riigikohus.ee/vfs/802/CCJE%20\(2008\)%20arvamus%20nr%2011.pdf](http://www.riigikohus.ee/vfs/802/CCJE%20(2008)%20arvamus%20nr%2011.pdf), punktid 47 ja 48).

⁷⁹ RKKKo 01.04.2008, 3-1-1-101-07, p 14.

⁸⁰ Analoogilised on ka kassatsioonkaebuse menetlusse võtmise üldalused HKMS § 60 lõikes 1.

⁸¹ Vt RKTkm 02.04.2007, 3-2-1-23-07, p 7.

⁸² Vt samas.

ringkonnakohtu määrusega, millega lahendatakse hüpoteegi seadmise taotlemiseks loa andmise (või hüpoteegi seadmise) määruse peale esitatud määruskaebus, tegelikult veel isiku õiguste ja kohustuste üle. Sisuliselt on sellise määruse mõju vaid ühe avalik-õigusliku juriidilise isiku sisene. Isiku õiguste üle otsustamine toimuks alles maakohu hagi tagamise määrusega, mille suhtes on isikul edasikaebeõigus kuni Riigikohtuni välja tagatud TsMS § 390 lg 1 järgi. Kui siinkohal arvestada ka teiselt poolt kaalul oleva menetlusökonomiaga, siis asuksin seisukohale, et PS § 149 lõikest 3 ei tulene siiski, et kõik kohtuasjad peaksid omama potentsiaali Riigikohtusse välja jõuda. Seega, **kui peale halduskohtult hüpoteegi seadmise taotlemiseks loa saamist esitatud maksuhalduri taotlus tuleb lahendada maakohus hagi tagamise sätete kohaselt, on HKMS § 30 ja § 74¹ lg 1 omavahelises koostoimes osas, milles need ei võimalda isikul, kelle (vara) suhtes hüpoteegi seadmise taotlemiseks luba anti, esitada määruskaebust Riigikohtule ringkonnakohtu määruse peale, millega lahendatakse hüpoteegi seadmise taotlemiseks loa andmise (või hüpoteegi seadmise) määruse peale esitatud määruskaebus, PS § 149 lõikega 3 kooskõlas.** Vt ka p 77.

94. Samas olen seisukohal, et PS § 149 lõikest 3 peaks koostoimes PS § 24 lõikega 5 (ning ka eelpool viidatud⁸³ Riigikohtu praktikat arvestades, mille kohaselt kohtumenetluse õigluse ja tõhususe eeldus on selle kooskõla põhiseaduses sätestatud menetlusteega) siiski tulenema, et Riigikohtusse väljajõudmise potentsiaali peaksid omama vähemalt kohtuasjad, milles otsustatakse isiku õiguste või kohustuste üle. Seda nõuet on võimalik täita nii määruskaebemenetluses kui ka nn põhiasja edasikaebe korras edasikaebeõiguse andmisega.

95. Kui Riigikohus asub siiski seisukohale, et halduskohus (või ringkonnakohus) võib ise otsustada hüpoteegi seadmise, või et peale halduskohtult (või ringkonnakohtult) hüpoteegi seadmise taotlemiseks loa saamist esitatud maksuhalduri taotlus tuleb lahendada maakohus registriasjana, siis leian, et 1) kohtuasjas otsustatakse isiku õiguste üle ning isikul ei teki edasikaebeõigust muult aluselt peale halduskohtu (või ringkonnakohtu) määruse (vt punktid 79-81), 2) menetlusökonomiale ei saa antud kontekstis anda märkimisväärset kaalu (vt punktid 83 ja 84) ning 3) kohtuasjal on põhimõtteline tähendus ühtse kohtupraktika kujundamiseks (õiguskindluse tagamiseks) paljudes kohtuasjades ning võimalik, et ka õiguse edasiarenduseks. Sellisel juhul olen seetõttu seisukohal, et **HKMS § 30 ja § 74¹ lg 1 on omavahelises koostoimes osas, milles need ei võimalda isikul, kelle (vara) suhtes hüpoteegi seadmine otsustati või hüpoteegi seadmise taotlemiseks luba anti, esitada määruskaebust Riigikohtule ringkonnakohtu määruse peale, millega lahendatakse hüpoteegi seadmise või hüpoteegi seadmise taotlemiseks loa andmise määruse peale esitatud määruskaebus, vastuolus PS § 149 lõikega 3 (selle koostoimes PS § 24 lõikega 5).**

IV Lõpetuseks

96. Leian, et peale halduskohtult hüpoteegi seadmise taotlemiseks loa saamist esitatud maksuhalduri taotlus tuleb lahendada maakohus hagi tagamise sätete kohaselt ning seega on **HKMS § 30 ja § 74¹ lg 1 omavahelises koostoimes osas, milles need ei võimalda isikul, kelle (vara) suhtes hüpoteegi seadmise taotlemiseks luba anti, esitada määruskaebust Riigikohtule ringkonnakohtu määruse peale, millega lahendatakse hüpoteegi seadmise taotlemiseks loa andmise (või hüpoteegi seadmise) määruse peale esitatud määruskaebus, PS § 24 lõikega 5 ning § 149 lõikega 3 kooskõlas.**

97. Juhul, kui Riigikohus asub siiski seisukohale, et halduskohus võib ise otsustada hüpoteegi seadmise, või et peale halduskohtult hüpoteegi seadmise taotlemiseks loa saamist esitatud maksuhalduri taotlus tuleb lahendada maakohus registriasjana, siis leian, et **HKMS § 30 ja § 74¹ lg 1 on omavahelises koostoimes osas, milles need ei võimalda isikul, kelle (vara) suhtes hüpoteegi seadmine otsustati või hüpoteegi seadmise taotlemiseks luba**

⁸³ Viide 77.

anti, esitada määruskaebust Riigikohtule ringkonnakohtu määruse peale, millega lahendatakse hüpoteegi seadmise või hüpoteegi seadmise taotlemiseks loa andmise määruse peale esitatud määruskaebus, vastuolus nii PS § 24 lõikega 5 kui ka PS § 149 lõikega 3 (selle koostoimes PS § 24 lõikega 5).

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Indrek Teder

Lisad: väljavõte kinnistusregistrist registriosa nr 194803 kohta 2-1 lehel;

Lõuna Maksu- ja Tollikeskuse juhataja Jüri Haamer'i 15.03.2010 taotlus 2-1 lehel.