



RIIGIKOHUS

ÜLDKOGU

KOHTUOTSUS

Eesti Vabariigi nimel

Kohtuasja number	3-3-1-82-12
Otsuse kuupäev	9. aprill 2013
Kohtukoosseis	Eesistuja Märt Rask, liikmed Tõnu Anton, Jüri Ilvest, Peeter Jerofejev, Henn Jõks, Ott Järvesaar, Eerik Kergandberg, Hannes Kiris, Lea Kivi, Indrek Koolmeister, Ants Kull, Villu Kõve, Jaak Luik, Priit Pikamäe, Ivo Pilving, Jüri Põld, Harri Salmann ja Tambet Tampuu
Kohtuasi	Maksu- ja Tolliameti Põhja maksu- ja tollikeskuse taotlus saada luba Marek Riisalu nimel registrisse kantud kinnisasjade suhtes täitmist tagavate toimingute sooritamiseks
Vaidlustatud kohtulahend	Tallinna Ringkonnakohtu 9. märtsi 2012. a määrus haldusasjas nr 3-12-136
Menetluse alus Riigikohtus	Helina Riisalu määruskaebus
Asja läbivaatamine	Kirjalik menetlus

RESOLUTSIOON

1. Tunnistada MKS § 136¹ lg 4 vastuolus olevaks PS § 24 lg-ga 5 ja kehtetuks osas, milles see säte ei võimalda isikul, kelle vara suhtes andis MKS § 136¹ alusel MKS § 130 lg-s 1 nimetatud täitetoimingu tegemiseks esimest korda loa ringkonnakohus, esitada loa andmise määruse peale määruskaebust Riigikohtule.
2. Rahuldada Helina Riisalu määruskaebus osaliselt. Tühistada Tallinna Ringkonnakohtu 9. märtsi 2012. a määrus haldusasjas nr 3-12-136 osas, millega anti luba taotleda Eesti Vabariigi kasuks (Maksu- ja Tolliameti Põhja maksu- ja tollikeskuse kaudu) käsutamise keelumärke kandmist Marek Riisalu ja Helina Riisalu ühisomandis olevale 411/53713 mõttelisele osale kinnistust ja reaalosale elu- ja mitteeluruumist nr 15 (registriosa nr 5235503) aadressil Tartu linn, Ujula 2a.
3. Teha tühistatud osas uus lahend, millega anda Maksu- ja Tolliameti Põhja maksu- ja tollikeskusele luba taotleda Eesti Vabariigi kasuks (Maksu- ja Tolliameti Põhja maksu- ja tollikeskuse kaudu) kinnistusraamatusse käsutamise keelumärke seadmist, millega keelatakse Marek Riisalul käsutada ühisomandis olevat 411/53713 mõttelist osa kinnistust ja reaalosa elu- ja mitteeluruumist nr 15 (korteriomandi registriosa nr 5235503) aadressil Tartu linn, Ujula 2a.
4. Mõista Maksu- ja Tolliameti Põhja maksu- ja tollikeskuselt välja Helina Riisalu poolt Riigikohtus kantud menetluskulu 252 (kakssada viiskümmend kaks) eurot.
5. Tagastada kautsjon.

ASJAOLUD JA MENETLUSE KÄIK

1. Maksu- ja Tolliameti Põhja maksu- ja tollikeskus (PMTK) esitas 20. jaanuaril 2012 Tallinna Halduskohtule maksukorralduse seaduse (MKS) § 136¹ lg 1 ning § 130 lg 1 p 5¹ alusel taotluse anda luba:

- 1) 81 705 euro 4 sendi suuruse kohtuliku hüpoteegi seadmiseks Eesti Vabariigi kasuks (PMTK kaudu) Marek Riisalu nimel registrisse kantud kinnisasjale (registriosa nr 4063804) elamumaa 171/10980 kaasomandist aadressil Tartumaa, Elva linn, Nõlvaku 5;
- 2) keelata M. Riisalu ja Helina Riisalu ühisomandis oleva 411/53713 mõttelise osa kinnistust ja reaalsosa elu- ja mitteeluruumist nr 15 (registriosa nr 5235503) aadressil Tartu linn, Ujula 2a käsutamine ühisomaniku M. Riisalu suhtes.

Taotluse põhjenduste kohaselt algatas PMTK 7. juuli 2011. a korraldusega nr 13-7/70-1 Glenfor OÜ juhatause liikmete M. Riisalu ja A. Tamme vastu maksumenetluse, mille eesmärgiks on vastutusotsuse koostamine MKS § 40 alusel. Arvestades seda, et M. Riisalu tegi perioodil 1. jaanuar 2009 – 31. detsember 2010 ettevõtlusega mitteseotud väljamakseid kokku 9062 eurot 67 senti ning Glenfor OÜ-l oli võimalus enda deklareeritud maksekohustust täita, on maksuhalduril alust arvata, et Glenfor OÜ on tahtlikult jätnud maksukohustuse täitmata. Sellest tulenevalt on maksuhaldur seisukohal, et M. Riisalu võib asuda võõrandama enda nimel olevat vara, kahjustades sellega Eesti Vabariigi huve ning muutes vastutusotsuses toodud maksumäärade sissenõudmise seeläbi võimatuks. Arvestades maksumenetluse ning võimaliku kohtumenetluse pikkust, on vajalik, proportsionaalne ja põhjendatud täitmist tagavate toimingute sooritamine enne rahalise nõude või kohustuse määramist.

2. Tallinna Halduskohus jättis **23. jaanuari 2012. a määruse** resolutsiooni p-ga 1 rahuldamata PMTK taotluse loa andmiseks M. Riisalu ja H. Riisalu ühisomandis oleva 411/53713 mõttelise osa kinnistust ja reaalsosa elu- ja mitteeluruumist nr 15 (registriosa nr 5235503) aadressil Tartu linn, Ujula 2a käsutamise keelamiseks M. Riisalu suhtes. Määruse resolutsiooni p-ga 2 andis halduskohus loa taotleda selleks ettenähtud korras 81 705 euro ja 4 sendi suuruse kohtuliku hüpoteegi seadmist Eesti Vabariigi kasuks (PMTK kaudu) kinnistusraamatus M. Riisalu (ik 37110020267) nimel registrisse kantud kinnisasjale: registriosa nr 4063804, elamumaa 171/10980 kaasomandist aadressil Tartumaa, Elva linn, Nõlvaku 5.

3. PMTK palus määruskaebuses tühistada halduskohtu määruse resolutsiooni p 1 ja rahuldada uue määrusega PMTK taotlus saada luba käsutamise keelumärke seadmiseks.

4. Tallinna Ringkonnakohus rahuldab **9. märtsi 2012. a määruse** resolutsiooni p-ga 1 PMTK määruskaebuse. Määruse resolutsiooni p-ga 2 tühistas ringkonnakohus halduskohtu määruse resolutsiooni p 1 ja tegi selles osas uue määruse, millega rahuldab PMTK taotluse ja andis loa taotleda Eesti Vabariigi kasuks (PMTK kaudu) käsutamise keelumärke kandmist M. Riisalu ja H. Riisalu ühisomandis olevale 411/53713 mõttelisele osale kinnistust ja reaalsale elu- ja mitteeluruumist nr 15 (registriosa nr 5235503) aadressil Tartu linn, Ujula 2a.

Ringkonnakohus leidis:

- 1) Riigikohtu 10. novembri 2011. a otsusest asjas nr 3-3-1-28-11 ei saa tuletada abikaasade ühisomandis oleva vara käsutamise keelamise võimatust;
- 2) asjaõigusseaduse (AÕS) § 70 lg-st 4 tulenevalt ei ole võimalik käsutamise keelumärget seada ühisvarasse kuuluva eseme ühe osa suhtes. Seega ei ole võimalik seada käsutamise keelumärget üksnes M. Riisalu osale ühisvarast;

3) MKS §-s 136¹ sätestatud täitmist tagavate toimingute eesmärk on tagada maksuotsuse või vastutusotsusega kindlaks määratava maksuvõla hilisem sundtäitmine. Sätte eesmärgiks on seega võtta isikult, kelle suhtes tulevikus tõenäoliselt maksu- või vastutusotsus tehakse, võimalus võõrandada oma vara ning muuta maksuotsuse hilisem täitmine seeläbi võimatuks. PMTK taotlusest nähtuvalt on Glenfor OÜ maksuvõla suuruseks 104 633 eurot ja 29 senti ning äriühingult maksukohustuse sissenõudmise ebaõnnestumise tõttu on maksuhaldur algatanud M. Riisalu vastu maksumenetluse vastutusotsuse koostamiseks. Arvestades seda, et halduskohus rahuldab PMTK taotluse saada luba M. Riisalule kuuluvale elamumaale 81 705 euro ja 4 sendi suuruse kohtuliku hüpoteegi seadmiseks, ei taga üksnes nimetatud meede isiku võimaliku maksukohustuse sundtäitmist. Seega tuleb MKS §-s 136¹ sätestatud meetmeid kohaldada ka M. Riisalu ja H. Riisalu ühisomandile, kuna M. Riisalul ei ole muud registervara. Vastasel korral poleks M. Riisalu tulevikus kindlaks määratava maksuvõla täitmine tagatud. Arvestades maksuhalduri põhjendatud kahtlust, et M. Riisalu võib asuda võõrandama talle kuuluvat vara, suureneks oht, et seaduse kohaselt riigieelarvesse laekuma pidav maksutulu jääb saamata;

4) kuigi kinnistusraamatusse võõrandamise keelumärke seadmine piirab oluliselt H. Riisalu omandiõigust, puudub keelumärke olemasolust olenemata H. Riisalul võimalus käsutada oma osa ühisvarast (perekonnaseaduse (PKS) § 26 lg 1). Võimalik oleks müüa üksnes ühisomandis olev asi tervikuna, kuid sel juhul saabuks tagajärg, mille vältimiseks on võõrandamise keelumärke seatud, ehk M. Riisalu kaotaks omandiõiguse asjale, mille arvel oleks tulevikus võimalik täita vastutusotsusega talle pandud kohustus;

5) täitemenetluse seadustiku (TMS) § 14 lg-st 1 ja PKS § 33 lg-st 3 nähtuvalt ei vastuta abikaasa oma osaga ühisvarast teise abikaasa kohustuste eest, kui tegemist pole ühistes või perekonna huvides võetud kohustustega. Kui kohustuse võtnud abikaasa lahusvarast ei jätku kohustuste täitmiseks, on võimalik ühisvara jagada (TMS § 14 lg 2, PKS § 33 lg 3). Seega kui H. Riisalu ei nõustu tulevikus toimivas täitemenetluses sissenõude pööramisega ühisomandile, saab sissenõudja (maksuhaldur) esitada ühisvara jagamise hagi, mille tulemusena ühisvara jagatakse ning sissenõue pööratakse jagamise tulemusena võlgnikule jäänud varale.

5. H. Riisalu esitas **määruskaebuse**, milles palub tühistada ringkonnakohtu 9. märtsi 2012. a määrus täies ulatuses ja jätta jõusse halduskohtu 23. jaanuari 2012. a määrus, kuna:

1) MKS § 136¹ lg 4 on põhiseaduse vastane, sest see välistab menetlusvälisel isikul ehk H. Riisalul määruskaebuse esitamise;

2) käsutamise keelumärke on koormavam kui hüpoteek. Ühisvara käsutamine võib seisneda lisaks ühisomandis oleva asja tervikuna müümisele ka abikaasade varauhisuse lõpetamises ja ühisvara jagamises (PKS § 35 ja § 37). Kuna käsutamise keelumärke lukustas kinnistusraamatu täielikult, ei ole H. Riisalul võimalik selle kinnisasja osas ühisvara jagada;

3) MKS § 136¹ alusel võib käsutamise keelumärke seadmist taotleda üksnes maksukohustustlase varale, mitte maksumenetlusvälise isiku varale. MKS § 136¹ meetmeid ei saa kasutada ühisvarasse kuuluva asja suhtes, kui maksumenetlus toimub üksnes ühe abikaasa suhtes. Ka kohtutäitur ei või võlgniku kohustuste täitmiseks arestitud korterit (abikaasade ühisvara) müüa ilma ühisomanikust hageja nõusolekuta (Riigikohtu tsiviilkolleegiumi 29. aprilli 2003. a otsus asjas nr 3-2-1-42-03);

4) kui MKS § 136¹ alusel võib ka abikaasade ühisvarale käsutamise keelumärke seada, siis on tegemist ebaproportsionaalse omandiõiguse riivega.

6. PMTK palub oma **vastuses** jätta H. Riisalu määruskaebus rahuldamata ja ringkonnakohtu määrus muutmata, kuna ringkonnakohtu määrus on õiguspärane.

RIIGIKOHTU HALDUSKOLLEEGIUMI MÄÄRUS

7. Riigikohtu halduskolleegium leidis 30. jaanuari 2013. a määruses, et H. Riisalu määruskaebust ei ole võimalik kehtiva õiguse kohaselt menetlusse võtta. Samas võib MKS § 136¹ lg 4 praegusel juhul ebaproportsionaalselt piirata H. Riisalu õigust kaevata tema kohta tehtud ringkonnakohtu määruse peale, kuna ringkonnakohtu määrust tuleb käsitada H. Riisalu kohta tehtud otsusena põhiseaduse (PS) § 24 lg 5 mõttes.

8. Käesolev asi erineb Riigikohtu üldkogu 27. novembri 2012. a määrusega lahendatud asjast nr 3-3-1-15-12, kus kinnistusraamatust ei nähtunud, kas tegemist oli ühisomandiga, ja ringkonnakohtu määruse resolutsioon ei laienenud menetlusvälisele isikule (Riigikohtu üldkogu 27. novembri 2012. a määrus asjas nr 3-3-1-15-12, p-d 31–33). Praegusel juhul on kinnistusraamatusse kantud M. Riisalu ja H. Riisalu ühisomand ja ringkonnakohtu määruse resolutsioonis on sõnaselgelt antud PMTK-le luba taotleda käsutamise keelumärke kandmist M. Riisalu ja H. Riisalu ühisomandis olevale varale.

Üldkogu märkis, et enne rahalise nõude või kohustuse määramist saab maksuhaldur MKS § 136¹ korras taotleda kohtuliku hüpoteegi seadmist vaid maksukohustuslasele kuuluvale kinnisasjale ning et loa taotlemise üheks eelduseks peab olema rahalise nõude või kohustuse määramine (Riigikohtu üldkogu 27. novembri 2012. a määrus asjas nr 3-3-1-15-12, p-d 35, 49 ja 50). Praegusel juhul ei ole H. Riisalu maksukohustuslane ja PMTK ei plaani temale rahalist nõuet või kohustust määrata, seega ei ole H. Riisalu suhtes üldkogu 27. novembri 2012. a määruses märgitud haldustoiminguks loa andmise taotluse rahuldamise eeldused täidetud. Samuti ei ole täidetud TMS § 14 lg 1 eeldused. H. Riisalul puudub võimalus nõuda ebaõige kande parandamist AÕS § 65 lg 1 ja TMS § 222 alusel, kuna kande õiguslikuks aluseks on ringkonnakohtu määrus.

9. Kuna kolleegiumil oli kahtlus, kas põhiseaduspärane on olukord, kus MKS § 136¹ lg 4 kohaselt ei ole H. Riisalul määruskaebuse esitamise õigust, andis kohtukoosseis halduskohtumenetluse seadustiku (HKMS) § 228 lg 1 p 3 alusel asja läbivaatamiseks Riigikohtu üldkogule.

MENETLUSOSALISTE ARVAMUSED

Riigikogu

10. Riigikogu nimel arvamuse andnud põhiseaduskomisjon leiab, et MKS § 136¹ lg 4, mis võimaldab maksukohustuslasel esitada määruskaebuse kuni Riigikohtuni, kuid maksukohustuslase abikaasal, kelle vara suhtes kohus MKS § 136¹ ja § 130 alusel täitetoimingu tegemiseks loa annab, ei ole edasikaebeõigust, on vastuolus PS § 24 lg-ga 5. Komisjon jääb haldusasjas nr 3-3-1-15-12 esitatud arvamuse juurde.

Haldusasjas nr 3-3-1-15-12 leidis komisjon, et edasikaebeõiguse välistamine ei ole menetlus-ökoonomia saavutamiseks mõõdukas viis. Samuti on küsitav vaidlusaluse sätte kooskõla PS § 12 lg-st 1 tuleneva võrdsuspõhiõigusega, kuna ühisvara omanike erinevale kohtlemisele kohtumenetluses ei ole praeguses kontekstis piisavat õigustust. Samas leidis komisjon, et MKS § 136¹ lg 4 ei ole vastuolus PS § 104 lg 2 p-ga 14 ja seega formaalselt põhiseadusvastane. Terminitega „maksuhaldur“ ja „maksukohustuslane“ tähistatud mõisted kujutavad endast olemuslikult maksuseaduste, mitte kohtumenetluse seaduste reguleerimiseset. Vastupidise tõlgenduse korral muutuks PS § 104 lg-s 2 nimetatud valdkondi reguleerivate seaduste ring sisuliselt hoomamatuks ning seataks sisse kvooruminõue, mida seadusandja ei soovinud ette näha.

Helina Riisalu

11. Määruskaebuse esitaja leiab, et MKS § 136¹ lg 4 on vastuolus PS § 24 lg-ga 5 osas, milles see ei võimalda maksumenetlusega mitteseotud menetlusvälisel isikul, kelle vara suhtes andis kohus MKS

§ 136¹ lg 1 alusel loa MKS § 130 lg-s 1 nimetatud täitetoimingu tegemiseks, esitada kohtumääruse peale määruskaebust. H. Riisalu edasikaebeõiguse piiramine ei ole õigustatud, kuna isikul ei ole võimalik kasutada tsiviilõiguslikke õiguskaitsevahendeid ja määruskaebuse esitamine Riigikohtule on ainus tõhus õiguskaitsevahend.

Maksu- ja Tolliameti Põhja maksu- ja tollikeskus

12. MKS § 136¹ lg 4 on vastuolus PS § 24 lg-ga 5, kuna võimaldab maksukohustuslasel esitada määruskaebuse kuni Riigikohtuni, samas kui maksukohustuslase abikaasal, kelle vara suhtes annab kohus loa MKS § 136¹ ja § 130 alusel täitetoimingu tegemiseks, ei ole edasikaebeõigust. Piirang ei ole mõõdukas.

Õiguskantsler

13. Õiguskantsler jääb haldusasjas nr 3-3-1-15-12 esitatud seisukoha juurde.

14. Esiteks on MKS § 136¹ lg 4 formaalselt põhiseadusega vastuolus. Täpsemalt on säte vastuolus PS § 104 lg 2 p-ga 14, mille kohaselt saab kohtumenetluse seadusi vastu võtta ja muuta ainult Riigikogu koosseisu häälteenamusega. MKS § 136¹ lg 4 on olemuselt kohtumenetluse säte, mis on vastu võetud nõutava häälteenamusega. Selles sättes on kasutatud termineid „maksukohustuslane“ ja „maksuhaldur“, mis määravad, kellel on edasikaebeõigus. Seetõttu kuulub nende terminitega tähistatud mõistete defineerimine konstitutsiooniliste kohtumenetluse seaduste reguleerimisesemesse. Need mõisted on sisustatud maksukorralduse seaduse muudes sätetes, mis ei ole vastu võetud konstitutsiooniliste seaduste vastuvõtmiseks nõutava häälteenamusega. Konstitutsiooniliste sätete reguleerimisesemesse kuuluvates sätetes on aga lubatavad viited vaid nendele normidele, mille puhul samuti on täidetud Riigikogu koosseisu häälteenamuse nõue.

15. Kui Riigikohus peaks leidma, et vaidlusalune säte on formaalselt põhiseadusega kooskõlas, siis igal juhul on säte vastuolus PS § 149 lg-ga 3 (alternatiivselt selle koostoimes PS § 15 lg-ga 1 (õigus pöörduda kohtusse) ja § 24 lg-ga 5 (edasikaebeõigus)) osas, milles see ei võimalda Riigikohtusse pöörduda isikul kohtuasjas, milles ta ei ole maksukohustuslane, kuid milles tema vara suhtes on maksuhaldur saanud MKS §-de 130 ja 136¹ alusel loa täitetoimingu sooritamiseks. PS § 149 lg 3 sätestab, et Riigikohus on riigi kõrgeim kohus, kes vaatab kohtulahendeid läbi kassatsiooni korras. PS § 149 lg-st 3 tuleneb põhimõte, et iga kohtuasi peaks lõppastmes (ühel või teisel teel) omama potentsiaali Riigikohtusse välja jõuda, või – alternatiivselt – tuleneb sellest koostoimes PS § 15 lg-ga 1 ja § 24 lg-ga 5 vähemalt põhimõte, et Riigikohtusse väljajõudmise potentsiaali peaks omama kohtuasi, milles otsustatakse lõplikult ja isiku suhtes koormavalt isiku (põhi)õiguste või kohustuste üle. Vaidlusalune säte aga välistab osa kohtuasjade, mis võivad olla algatatud selle alusel antud lubade kohta, jõudmise Riigikohtusse.

16. Igal juhul on MKS § 136¹ lg 4 vastuolus PS § 24 lg-ga 5 osas, milles see ei võimalda esitada ringkonnakohtu määruse peale määruskaebust Riigikohtule isikul, kes ei ole maksukohustuslane, kuid kelle vara suhtes on maksuhaldur MKS §-de 130 ja 136¹ alusel saanud loa täitetoimingu sooritamiseks. Edasikaebeõiguse piirang ei ole menetlusökoonomia saavutamiseks mõõdukas. Ühtlasi rikub piirang PS § 12 lg-s 1 sätestatud võrdse kohtlemise nõuet. Ei ole ühtegi mõistlikku põhjust, miks peaks ühisvara suhtes tehtava täitetoimingu puhul maksukohustuslase abikaasal puuduma edasikaebeõigus, samas kui maksukohustuslasel endal on see õigus.

Justiitsminister

17. Justiitsminister arvamust ei esitanud.

VAIDLUSALUNE SÄTE

18. MKS § 136¹ pealkirjaga „Täitmist tagavate toimingute sooritamine enne rahalise nõude või kohustuse määramist“ lg 4 sätestab:

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

ÜLDKOGU SEISUKOHT

19. Üldkogu lahendada on H. Riisalu määruskaebus Tallinna Ringkonnakohtu määruse peale. Selle määrusega andis ringkonnakohus PMTK-le loa taotleda Eesti Vabariigi kasuks käsutamise keelumärke kandmist abikaasade M. Riisalu ja H. Riisalu ühisomandis olevale kinnistusraamatus registreeritud kinnistule.

20. Määruskaebuse andis Riigikohtu üldkogule lahendamiseks Riigikohtu halduskolleegium. Halduskolleegium leidis, et põhiseadusega võib vastuolus olla MKS § 136¹ lg 4, mille kohaselt H. Riisalul ei ole Riigikohtule määruskaebuse esitamise õigust ja mis seetõttu välistab tema määruskaebuse läbivaatamise Riigikohtus.

21. Üldkogu selgitab esmalt, kuidas MKS § 136¹ lg 4 riivab H. Riisalu PS § 24 lg-st 5 tulenevat edasikaebepõhiõigust (I), põhjendab seejärel, miks MKS § 136¹ lg 4 on formaalselt põhiseaduspärane (II), kuid materiaalselt põhiseadusega vastuolus (III) ning lahendab siis H. Riisalu määruskaebuse (IV).

I

22. MKS § 136¹ lg 4 esimese lause kohaselt võib MKS § 136¹ lg-s 1 nimetatud taotluse rahuldamise või rahuldamata jätmise määruse peale määruskaebuse esitada maksuhaldur või maksukohustuslane. Sama lõike teise lause kohaselt võib selle määruskaebuse kohta tehtud ringkonnakohtu määruse peale esitada määruskaebuse Riigikohtule. Muudel isikutel peale maksukohustuslase ja maksuhalduri ei ole nende määruste peale määruskaebuse esitamise õigust (vt selle kohta täpsemalt Riigikohtu halduskolleegiumi 30. jaanuari 2013. a määrus praeguses kohtuasjas, p 7).

23. Kuna H. Riisalu ei ole MKS § 136¹ lg-s 4 nimetatud maksukohustuslane vaidlusaluses maksuõigussuhtes, siis ei ole tal kehtiva õiguse kohaselt Riigikohtule määruskaebuse esitamise õigust.

24. Tallinna Ringkonnakohus andis määruse resolutsioonis loa taotleda käsutamise keelumärke kandmist M. Riisalu ja H. Riisalu ühisomandis olevale kinnistule. Kinnistusraamatu kohaselt on määruses nimetatud kinnistu M. Riisalu ja H. Riisalu ühisomandis. Määrusega piirati seega lisaks M. Riisalu kui maksukohustuslase omandiõigusele ka tema abikaasa H. Riisalu omandiõigust. Seetõttu on vaidlustatud määruse puhul osas, milles sellega keelati ühisomandis oleva kinnistu käsutamine ka H. Riisalu jaoks, tegemist H. Riisalu kohta tehtud otsusega PS § 24 lg 5 tähenduses.

25. Eelmises punktis kirjeldatud asjaolude tõttu erineb praegune vaidlus Riigikohtu üldkogu 27. novembri 2012. a määrusega asjas nr 3-3-1-15-12 lahendatud vaidlusest. Selles asjas ei olnud vaidlustatud määruse resolutsioonis nimetatud maksukohustuslase abikaasat, kes esitas Riigikohtule määruskaebuse. Ka ei nähtunud kinnistusraamatust, et kinnistud, millele piiranguid sooviti seada, oleksid maksukohustuslase ja tema abikaasa ühisvara. Seega ei puudutanud vaidlustatud määrused maksukohustuslase abikaasat ega tema omandiõigust. MKS § 136¹ lg-st 4 tingitud võimatus esitada nende peale määruskaebust ei saanud seetõttu riivata maksukohustuslase abikaasa PS § 24 lg-s 5 sätestatud põhiõigust. Sellepärast ei olnud Riigikohtul ka põhjust hinnata MKS §136¹ lg 4 põhiseadusele vastavust.

26. Eeltoodud põhjustel riivab MKS § 136¹ lg 4 H. Riisalu PS § 24 lg-st 5 tulenevat edasikaebepõhiõigust ehk õigust tema kohta tehtud kohtu otsuse peale seadusega sätestatud korras edasi kaevata kõrgemalseisvale kohtule.

II

27. Õigusi ja vabadusi ning nende seas ka PS § 24 lg-s 5 sätestatud põhiõigust tohib PS § 11 esimese lause kohaselt piirata kooskõlas põhiseadusega.

28. Õiguskantsler leiab (vt eespool punkt 14), et MKS § 136¹ lg 4 ei ole kooskõlas PS § 104 lg 2 p-ga 14, mille kohaselt saab kohtumenetluse seadusi vastu võtta ja muuta ainult Riigikogu koosseisu häälteenamusega. Tegemist on kohtumenetluse normiga PS § 104 lg 2 p 14 mõttes, mis on vastu võetud põhiseaduses nõutava Riigikogu koosseisu häälteenamusega. Samas on selles sisalduvad mõisted, mis reguleerivad edasikaebedõiguse kasutamist kui olemuslikult konstitutsioonilise seaduse reguleerimisalasse kuuluvat küsimust, määratletud maksukorralduse seaduse sätetes, mis ei ole vastu võetud PS § 104 lg 2 p-ga 14 nõutava Riigikogu koosseisu häälteenamusega.

29. Üldkogu hinnangul ei ole MKS § 136¹ lg 4 vastuolus PS § 104 lg 2 p-ga 14. Kuna vaidlusalune säte reguleerib määruskaebuse esitamise õigust, on tõepoolest tegemist kohtumenetlust reguleeriva sättega, mis kuulub PS § 104 lg 2 p-s 14 nimetatud konstitutsioonilise seaduse reguleerimisalasse. Maksukorralduse seadus ei ole konstitutsiooniline seadus ja selle akti vastuvõtmiseks ei ole vajalik Riigikogu koosseisu häälteenamus. Riigikohtu üldkogu on aga otsustanud, et kuigi selguse huvides tuleks eelistada, et kohtumenetluse regulatsioon paikneks vahetult kohtumenetlust reguleerivas õigusaktis, ei pea PS § 104 lg 2 p-s 14 nimetatud valdkonda reguleeriv säte siiski alati paiknema konstitutsioonilises kohtumenetluse seaduses. Seadus, millega see säte kehtestatakse, peab aga olema vastu võetud Riigikogu koosseisu häälteenamusega (vt Riigikohtu üldkogu 8. juuni 2009. a otsus asjas nr 3-4-1-7-08, p 30). Maksukorralduse seaduse ja teiste seaduste muutmise seadus (RT I, 13.12.2011, 1), millega MKS § 136¹ lg 4 kehtestati, võeti Riigikogus vastu 73 poolthäälega (vt Riigikogu 23. novembri 2011. a istungi stenogramm). Seetõttu on MKS § 136¹ lg 4 kooskõlas PS § 104 lg 2 p-ga 14.

30. Üldkogu ei nõustu õiguskantsleri seisukohaga, et MKS § 136¹ lg 4 kui konstitutsioonilise seaduse reguleerimisalasse kuuluv säte on vastuolus PS § 104 lg 2 p-ga 14, kuna selles kasutatud mõisted, mida tähistatakse terminitega „maksuhaldur“ ja „maksukohustuslane“, on määratletud lihtseaduse sellistes sätetes, mis ei ole vastu võetud PS § 104 lg-s 2 nõutud Riigikogu koosseisu häälteenamusega.

31. Konstitutsioonilistes seadustes ja sätetes, mis paiknevad lihtseadustes, kuid reguleerivad konstitutsiooniliste seaduste reguleerimisesemesse kuuluvaid küsimusi, on üldkogu hinnangul lubatud kasutada lihtseadustes defineeritud mõisteid, kui vastava küsimuse reguleerimine ei kuulu olemuslikult konstitutsioonilise seaduse reguleerimisesemesse. Praktikas ei ole võimalik ega mõttekas konstitutsioonilistes seadustes kõiki lihtseadustes kasutatavaid mõisteid defineerida. Olukord, kus seosed konstitutsiooniliste ja lihtseaduste vahel üldse puuduksid, ei oleks otstarbekas ega ka põhiseaduslikult nõutav. Lisaks võib niisugune lähenemine kaasa tuua PS § 104 lg-s 2 sätestatud Riigikogu koosseisu häälteenamuse nõude muutumise erandist reegliks. See võib omakorda viia Riigikogu otsustusvõimelisusele varjatult kvooruminõude kehtestamiseni, mille PS § 70 esimene lause on jätnud Riigikogu enda reguleerida.

32. Mõistete, mida tähistatakse terminitega „maksuhaldur“ ja „maksukohustuslane“, defineerimine ei kuulu olemuslikult kohtumenetluse seaduste reguleerimisesemesse. Tegemist on olemuslikult maksuseaduste reguleerimisesemesse kuuluvate mõistetega. Maksuseadused ei ole PS § 104 lg-s 2 nimetatud konstitutsioonilised seadused. Seetõttu ei pea ka mõistete, mida tähistatakse terminitega „maksuhaldur“ ja „maksukohustuslane“, definitsioone kehtestavad sätted olema vastu võetud PS § 104 lg-s 2 nõutava Riigikogu koosseisu häälteenamusega.

III

33. PS § 11 teise lause kohaselt peavad õiguste ja vabaduste piirangud olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust. Sellest sättest tuleneb proportsionaalsuse põhimõte, mille järgimist hindab Riigikohus proportsionaalsuse kontrolli abil (vt selle kohta Riigikohtu üldkogu 17. märtsi 2003. a otsus kohtuasjas nr 3-1-3-10-02, p 30).

34. Praeguses asjas tuleb hinnata, kas proportsionaalne on MKS § 136¹ lg-st 4 tulenev PS § 24 lg-s 5 sätestatud edasikaebepõhiõiguse piirang, mis ei võimalda isikul, kes ei ole maksukohustuslane, kuid kelle vara suhtes andis MKS § 136¹ alusel MKS § 130 lg-s 1 nimetatud täitetoimingu tegemiseks esimest korda loa ringkonnakohus, esitada loa andmise määruse peale määruskaebust Riigikohtule.

35. Sarnast probleemi on Riigikohus lahendanud 10. novembri 2011. a otsuses asjas nr 3-3-1-28-11. Seal leidis üldkogu, et PS § 24 lg 5 kohaselt peab isikule, kelle vara suhtes annab MKS § 136¹ alusel MKS § 130 lg-s 1 nimetatud täitetoimingu tegemiseks esimest korda loa ringkonnakohus, olema tagatud võimalus esitada loa andmise määruse peale määruskaebus Riigikohtule (punkt 42). Erinevalt praegusest juhtumist välistasid selles asjas edasikaebeõiguse HKMS vana redaktsiooni (v. r) § 30 lg 2 p 2 koostoimes HKMS v. r § 74¹ lg-ga 1. Põhiseadusvastasuse kõrvaldamiseks lisatigi maksukorralduse seadusesse siinses asjas vaidlusalune säte (vt Riigikogu XII koosseisu eelnõu 106 SE § 1 p 23 seletuskiri, lk 12). Maksukohustuslase edasikaebeõigust puudutavas osas kõrvaldas see säte põhiseadusvastase olukorra. Samas jättis see seadusemuudatus kehtima kaebeõiguse piirangu isikute jaoks, kes ei ole maksukohustuslased, kuid kelle vara suhtes on kohus siiski täitetoiminguks loa andnud. Selle piirangu põhiseaduspärasust üldkogu siinses asjas hindabki.

36. PS § 24 lg 5, andes igapäevase õiguse tema kohta tehtud kohtu otsuse peale kõrgemalseisvale kohtule seadusega sätestatud korras edasi kaevata, näeb seega ette, et seadusega saab edasikaebeõigust piirata. PS § 24 lg 5 annab seadusandjale võimaluse seada edasikaebeõigusele seadusega sätestatud korras nii menetluslikke piiranguid, nagu riigilõivu tasumise kohustus, menetlustähtajad ja kaebuse esitamise kord, kui ka materiaalseid piiranguid, välistades mingit liiki (eelkõige korralduslike) lahendite edasikaevatavuse põhiseadusega kooskõlas oleval põhjusel. PS § 24 lg-st 5 ei tulene seetõttu isikute õigust vaidlustada eranditult kõiki kohtulahendeid ning seadusandja on pädev kohtulahendi olemusest lähtuvalt ja mõistlikele põhjendustele tuginevalt edasikaebeõigust diferentseerima (vt Riigikohtu üldkogu 12. aprilli 2011. a otsus kohtuasjas nr 3-2-1-62-10, p 38).

37. Praeguses asjas vaatluse all oleva kohtumääruse puhul ei ole edasikaebepõhiõiguse piiramine aga üldkogu hinnangul õigustatud.

38. Edasikaebepõhiõiguse piiramine võib üldkogu arvates olla põhimõtteliselt lubatav selleks, et tagada maksude parem laekumine. MKS §-s 136¹ sätestatud võimalus sooritada MKS § 130 lg-s 1 loetletud täitmist tagavaid toiminguid ka enne rahalise nõude või kohustuse määramist võib tõepoolest soodustada maksude paremat laekumist. See oli ka niisuguse regulatsiooni eesmärk (vt Riigikogu XI koosseisu eelnõu 377 SE seletuskiri).

39. Samas ei aita olukord, kus MKS § 136¹ alusel MKS § 130 lg-s 1 sätestatud toimingute tegemiseks antud kohtu loa peale on määruskaebuse esitamine välistatud, kaasa maksude paremale laekumisele. Teisisõnu ei sobi edasikaebeõiguse välistamine selle eesmärgi saavutamiseks. Nimelt ei takista loa andmise määruse peale määruskaebuse esitamine selle haldustoimingu sooritamist, milleks maksuhaldur MKS § 136¹ lg 1 alusel halduskohtult luba taotles. HKMS § 246 lg 1 kohaselt täidetakse kohtulahend pärast jõustumist. Erinevalt üldisest määruste jõustumise korrast (HKMS § 179 lg 3) sätestatakse HKMS § 265 lg 3 kolmandas lauses, et haldustoiminguks loa andmise määrus jõustub selle kättetoimetamisel taotlejale ehk praegusel juhul Maksu- ja Tolliametile. MKS § 136¹ alusel MKS § 130 lg-s 1 sätestatud toimingute tegemiseks antud kohtu luba on Maksu- ja Tolliametil seega võimalik asuda kasutama määruse kättetoimetamisest, ilma et tuleks ära oodata selle vaidlustamistähtaja möödumist või esitatud määruskaebuse rahuldumata või läbi vaatamata

jätmist. Olukorras, kus loa andmise määruse peale määruskaebuse esitamine ei takista selle haldustoimingu sooritamist, milleks maksuhaldur MKS § 136¹ lg 1 alusel halduskohtult luba taotles, ei kahjusta edasikaebediguse andmine maksude parema laekumise eesmärki.

40. Üldkogu arvates võib edasikaebediguse välistamine põhimõtteliselt olla õigustatud ka menetlusökonomilistel kaalutlustel ehk täitetoimingu tegemiseks kuluva menetlusaja lühendamiseks ja kohtusüsteemi töökoormuse vähendamiseks (vt Riigikogu XII koosseisu eelnõu 106 SE § 1 p 23 seletuskiri, lk 12). Edasikaebediguse välistamine ei aita aga lühendada täitetoimingu tegemiseks kuluvat menetlusaega, kuna seda toimingut on võimalik teha sõltumata määruskaebuse esitamisest (vt eespool p 39). Samas kohtute töökoormuse vähendamisele aitab edasikaebediguse välistamine praegusel juhul kahtlemata kaasa ja on seega selle eesmärgi saavutamiseks sobiv vahend. Üldkogul ei ole praeguses asjas põhjust kahelda ka selles, et edasikaebediguse välistamine on selle eesmärgi saavutamiseks vajalik abinõu.

41. MKS § 130 lg-s 1 nimetatud täitetoimingute sooritamine MKS § 136¹ lg 1 alusel riivab aga intensiivselt selle isiku omandipõhiõigust, kelle vara suhtes täitmist tagavaid toiminguid tehakse. Täitetoimingute tegemine ei võimalda isikul soovi korral saada tulu temale kuuluva vara võõrandamisest ega vara koormata. Riivet ei muuda tähtsusetuks asjaolu, et tegemist on olemuselt ajutise iseloomuga meetmega ja MKS § 136¹ lg 3 kohaselt lõpetab maksuhaldur täitetoimingu hiljemalt kahe tööpäeva jooksul pärast toimingu sooritamise tinginud asjaolu äralangemist või maksukohustuslane poolt tagatise esitamist, ega asjaolu, et enamik MKS § 130 lg-s 1 nimetatud täitetoiminguid ei takista isikul oma vara valdamist ja kasutamist, vaid seavad piirangud üksnes selle käsutamisele.

42. Omandipõhiõiguse riive olulisusele osutab kaudselts ka see, et seadusandja on pidanud põhjendatuks lubada maksuhalduril täitmist tagavate toimingute sooritamist enne rahalise nõude või kohustuse määramist üksnes halduskohtu eelneval loal. Tavapäraselt kontrollib halduskohus haldustegevuse õiguspärasust vaid järelkontrolli vormis ehk pärast haldustoimingu tegemist.

43. Praeguse juhtumi puhul on oluline tähele panna sedagi, et määruskaebuse esitanud isik, kelle vara suhtes haldustoimingu tegemiseks ringkonnakohus loa andis (H. Riisalu), ning isik, kelle maksuasjas maksukohustuse täitmise tagamiseks luba taotleti ja kes oli menetlusosaline PMTK-s toimivas maksumenetluses (M. Riisalu), ei lange kokku. H. Riisalu ei olnud selles maksuasjas maksukohustuslane, kuid tema vara suhtes tehti toiminguid, mis tema omandiõigust intensiivselt riivavad.

44. Arvesse tuleb võtta, et omandiõiguse riive muudab intensiivseks ka see, et maksukorralduse seaduses ei ole sätestatud kalendaarset tähtaega, mille jooksul tuleks maksuotsus või vastutusotsus teha olukorras, kus isiku vara suhtes on MKS § 136¹ alusel ennetavalt tehtud MKS § 130 lg-s 1 nimetatud täitetoiminguid. Abinõude jätkuv kohaldamine võib osutada ebaproportsionaalseks, kui maksuhaldur mõistliku aja jooksul maksukohustust ei määra või kui maksu- või vastutusotsust ei tehti.

45. Edasikaebediguse puudumine välistab üldkogu hinnangul selle, et isikul oleks võimalik oma omandipõhiõigust täitetoimingutega põhjustatavate intensiivsete riivete eest halduskohtumenetluses kaitsta. Praegusel juhul ei ole isikul oma õiguste kaitsmiseks ka muid võimalusi, millele üldkogu juhtis tähelepanu 27. novembri 2012. a määruses asjas nr 3-3-1-15-12 (p-d 38-42).

46. Arvestades ühelt poolt MKS § 136¹ alusel MKS § 130 lg-s 1 nimetatud täitetoimingute tegemisega põhjustatava omandipõhiõiguse riive intensiivsust ja võimatust kaalul olevaid põhiõigusi halduskohtumenetluses kaitsta ning teiselt poolt seda, et nende täitetoimingute tegemiseks loa andmise peale edasikaebediguse välistamine ei vähenda oluliselt kohtute töökoormust, ei saa kehtestatud edasikaebediguse piirangut pidada mõõdukaks.