



ÕIGUSKANTSLER

Esimees Märt Rask
Riigikohus
info@riigikohus.ee

Teie 27.06.2011 nr 3-3-8-1-284-11
Õiguskantsler 2.09.2011 nr 9-2/111220/1104363

Arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses

Austatud Riigikohtu esimees

Pöördusite 27.06.2011 kirjaga nr 3-3-8-1-284-11 minu poole arvamuse saamiseks halduskohtumenetluse seadustiku (HKMS) § 60¹, § 74¹ lg 1 ja § 74² nende koostoimes tsiviilkohtumenetluse seadustiku (TsMS) §-ga 695 Eesti Vabariigi põhiseadusele (PS või põhiseadus) vastavusest.

Analüüsinud nimetatud küsimust, järelتان järgmist.

HKMS § 74¹ lg 1 on osas, milles see ei võimalda isikul esitada määruskaebust Riigikohtule ringkonnakohtu määruse peale, millega esmakordselt tema (vara) suhtes haldustoimingu tegemise taotlemiseks luba antakse, vastuolus PS § 15 lõikega 1 ning PS § 149 lõikega 3 selle koostoimes PS § 15 lõikega 1 ja PS § 24 lõikega 5.

Olulisemad seisukohad (koos viidetega selgitustele alljärgnevas analüüsis)

- HKMS § 60¹ lg 1 ja § 74² ning TsMS § 695 ei ole asjassepuutuvad sätted (p 9).
- Piisab HKMS § 74¹ lg 1 asjassepuutuvaks sätteks lugemisest (punktid 5–8).
- Tuleb kontrollida antud kaabeõiguse piirangu vastavust just PS § 15 lõikest 1 tulenevale põhiõigusele pöörduda oma õiguste ja vabaduste kaitseks kohtusse (punktid 15–19).
- Kaabeõiguse piirangu eesmärkidest on legitiimne ainult kohtusüsteemi efektiivsus ehk menetlusökoonoomia (punktid 26–28).
- Piirang ei ole mõõdukas (punktid 35–48 ning 51–54).
- Kaabeõiguse materiaalsete piirangute põhiseaduspärasuse üle otsustamisel on mõistlikum aluseks võtta põhimõttelisemad ja laiapinnalisemad lahendused – s.t küsimus ei tohiks taanduda vaid põhiõigus(t)e riive mõõdukusele (punktid 49–50).
- Seega tuleb kontrollida ka piirangu vastavust põhiseaduses kohtusüsteemi ülesehitust reguleerivatele sätetele (p 55 jj).
- PS § 149 lõikest 3 tuleneb koostoimes PS § 15 lõikega 1 ja § 24 lõikega 5, et Riigikohtusse väljajõudmise potentsiaali peaksid omama vähemalt kohtuasjad, milles otsustatakse lõplikult ja isiku suhtes koormavalt isiku (põhi)õiguste või kohustuste üle (p 59 jj).

Õiguskantsleri Kantselei

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

I Asjakohased (Riigikohtu halduskolleegiumi poolt vaidlustatud) sätted

1. Halduskohtumenetluse seadustik

§ 60¹. Kassatsioonkaebuse läbi vaatamata jätmine

(1) Kohus jätab kassatsioonkaebuse põhjendatud määrusega läbi vaatamata, kui pärast kaebuse menetluse võtmist ilmneb, et kassatsioonkaebus ei vasta seadusega sätestatud nõuetele või et kassatsioonkaebus on esitatud pärast kassatsioonitähtaja möödumist ning Riigikohus ei ennista tähtaega.

(2) Kui esineb kassatsioonkaebuse läbivaatamist takistav puudus, mida ilmselt saab kõrvaldada, annab kohus määrusega kassaatorile mõistliku tähtaja puuduse kõrvaldamiseks. Kui kassaator jätab kohtu nõudmise tähtpäevaks täitmata, jätab kohus kassatsioonkaebuse läbi vaatamata.

§ 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.

[...]

§ 74². Määruskaebuse menetlemine

Määruskaebuse menetlemisel Riigikohtus, samuti määruskaebusega vaidlustatud määruse täitmise peatamisel ja määruskaebuse tagamisel lähtutakse tsiviilkohtumenetluse sätetest.

2. Tsiviilkohtumenetluse seadustik

§ 695. Kassatsioonimenetluse sätete kohaldamine

Riigikohtusse määruskaebuse esitamisele ja seal menetlemisele kohaldatakse kassatsioonimenetluse kohta sätestatud, kui käesolevas peatükis sätestatust ja määruskaebuse olemusest ei tulene teisiti.

II Õiguskantsleri seisukoht

1. Normikontrolli lubatavus – vaidlusaluse sätte asjassepuutuvus

3. Riigikohtu halduskolleegium kahtleb, „kas HKMS § 60¹, § 74¹ lg 1 ja § 74² ning TsMS § 695 tulenev edasikaebeõiguse piirang ka määruse suhtes, millega esmakordselt antakse täitetoimingute tegemise taotlemiseks luba, on PS § 24 lõikega 5 kooskõlas“.¹

4. Säte, mille põhiseaduspärasust Riigikohus hindab, peab olema põhivaidluse lahendamisel asjassepuutuv (PSJKS § 14 lg 2). Riigikohtu praktika kohaselt on asjassepuutuv säte, mis on kohtuasja lahendamisel otsustava tähtsusega, ning seda on säte siis, kui kohus peaks asja lahendades normi põhiseadusele mittevastavuse korral otsustama teisiti kui selle põhiseadusele vastavuse korral.² 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."³ Selle seisukoha avaldamise konteksti (vaidlustatud regulatsiooni) ja sellest

¹ RKHKm 16.06.2011, nr 3-3-1-28-11, p 16.

² Viimati RKÜKo 21.06.2011, 3-4-1-16-10, p 43.

³ RKÜKo 21.05.2008, 3-4-1-3-07, p 33.

tulenevalt öeldu mõtet arvestades oleks ehk kohane seda lahendit kinnitavates lahendites veel suurema selguse huvides asendada sõna "välistab" sõnadega "ei võimalda".⁴

5. 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.

6. Käesolevas asjas on asjakohane ka Riigikohtu halduskolleegiumi seisukoht OÜ T.R.E.C asjas: "Käesoleval juhul HKMS § 74¹ lg 1 mõttes asja edasine kohtumenetlus pole võimalik, sest kohtumenetlus lõpeb täitetoiminguks loa andmisega."⁵ Edasise menetluse all peetakse selles sättes silmas nn põhi(kohtu)menetlust,⁶ 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 antud juhtumi asjaoludel ringkonnakohtu määrusega puudutatud isik HKMS § 74¹ lg 1 alusel esitada määruskaebuse ringkonnakohtu määruse peale vaid juhul, kui sellise määruskaebuse esitamine „on seadusega lubatud“ ehk tuleneb sõnaselgelt mõnest muust sättest.

7. HKMS⁷ § 30ei võimalda üldse (mitte kellelgi, ka mitte maksuhalduril) esitada määruskaebust Riigikohtule vastava ringkonnakohtu määruse peale. Sellist (edasi)kaebeõigust ei tulene ka ühestki muust sättest.

8. Iseenesest sobiks vastava ringkonnakohtu määruse peale kaebeõigust võimaldav säte nii HKMS⁸ § 30 kui ka üldisemal kujul HKMS § 74¹ (lg 1)⁹ – 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." Seega on

⁴ 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 abstraktne 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 määruse, st määruse 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 määruse peale, millega jäeti hagi tagamise taotlus rahuldamata.").

⁵ RKÜKm 30.03.2011, 3-3-1-50-10, p 13.

⁶ "(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).

⁷ 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.").

⁸ 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.

⁹ Lõikele üks on sulgudes viidatud seetõttu, et sellise üldisema sisuga sätte võiks kehtestada ka eraldi lõikena HKMS §-s 74¹ (s.t ei pea tingimata lisama selle esimesse lõikesse).

Riigikohtu üldkogul põhimõtteliselt valida, kas lugeda asjassepuutuvaks HKMS § 30 või ainult HKMS § 74¹ (lg 1). Minu hinnangul puudub vajadus lugeda asjassepuutuvaks mõlemad sätted korraga ja/või omavahelises koostoimes,¹⁰ sest ükskõik kumma paragrahvi vastaval muutmisel (kaebeõigust võimaldavaks) tuleks kohtul asja lahendades otsustada teisiti kui kehtiva õiguse pinnalt (ehk määruskaebus menetlusse võtta).¹¹ Ilmselt on sõnastuslikult kõige piiravama iseloomuga HKMS § 74¹ lg 1, sest just see säte sisaldab Riigikohtule (edasi)kaebeõigust üldiselt takistavat väljendit „üksnes juhul“ (sellest tulenevalt kõigil teistel nimetamata juhtudel on välistatud), seega loen asjassepuutuvaks just ainult selle sätte.¹²

9. Asjassepuutuvaks ei peaks minu hinnangul pidama teisi antud asjas halduskolleegiumi poolt nimetatud norme. HKMS § 60¹ lg 1 („Kassatsioonikaebuse läbi vaatamata jätmine“) ei ole asjakohane seetõttu, et määruskaebuse menetlemisel Riigikohtus lähtutakse HKMS § 74² kohaselt TsMS sätetest¹³ (mitte HKMS sätetest). HKMS § 74² ei ole asjakohane, sest see säte ei reguleeri mitte määruskaebuse esitamise õigust (milles on antud juhul küsimus), vaid selle edasist menetlemist – samal põhjusel ei ole asjakohane ka halduskolleegiumi poolt nimetatud TsMS § 695.¹⁴

10. Seega loen asjassepuutuvaks HKMS § 74¹ lg 1 osas, milles see ei võimalda isikul esitada määruskaebust Riigikohtule ringkonnakohtu määruse peale, millega esmakordselt tema (vara) suhtes haldustoimingu tegemise taotlemiseks luba antakse.

11. Osundan siinkohal, et asjassepuutuvuse määratlemisel¹⁵ on mõiste „täitetoiming“ (tuleneb maksukorralduse seaduse ehk MKS § 130 pealkirjast) kasutamise asemel¹⁶ ilmselt kohasem kasutada HKMS terminit „haldustoiming“ – vastasel juhul tekib sätte põhiseadusega vastuolus olevaks tunnistamise korral küsimus, kas kaebeõiguse piirang on kehtetu ainult maksukorralduse seadusest lähtuvate täitetoimingute puhul või ka kõigi teiste haldustoimingute puhul. Ilmselt ei saa lõppjäreldus nende osas erineda ning seega on põhjendatud seisukoha võtmine kõiki haldustoiminguid silmas pidades.¹⁷ Kui Riigikohus otsustab aga piirduda seisukoha kujundamisega vaid täitetoimingute osas, siis oleks eksituste vältimiseks mõistlik ka resolutsioonis maksukorralduse seadusele viidata.¹⁸

12. Riigikohtu halduskolleegiumi algatatud konkreetne normikontroll on lubatav.

¹⁰ Erinevalt Riigikohtu seisukohast RKPJKo 09.04.2008, 3-4-1-20-07, punktides 14-16, kus varasemal analoogsel juhul on asjassepuutuvaks loetud mõlemad edasikaebeõigust mitteväimaldavad sätted koostoimes.

¹¹ Mõlemaid korraga ei ole seega põhjust asjassepuutuvaks pidada, sest kui üks säte kehtiks kaebeõigust võimaldaval kujul, siis teisest kaebeõiguse puudumisel ei oleks mingit tähendust kaebeõiguse olemasolu üle otsustamisel (tähendus oleks teisel sätel samas, kui ta sõnaselgelt välistaks esimesest sättest tuleneva kaebeõiguse kohaldamise ehk kehtestaks erandi üldreegli suhtes). Piirang ei tulene ka nende sätete omavahelisest koostoimest, vaid lihtsalt sellest, et kumbki säte (eraldi) vastavat kaebeõigust ei anna.

¹² Osundan kinnituseks veel, et mitte ükski teine säte ei takistaks ringkonnakohtu määrusega puudutatud menetlusosalisel selle määruse peale Riigikohtule määruskaebuse esitamist, kui see säte seda võimaldaks.

¹³ TsMS § 695 kohaselt kohaldatakse Riigikohtusse määruskaebuse esitamisele ja seal menetlemisele kassatsioonimenetluse kohta sätetatut. Samas tuleneb sellest sättest just TsMS-s (mitte HKMS-s) kassatsioonimenetluse kohta sätetatut kohaldamine.

¹⁴ Asjaolu, et määruskaebuse esitamise õigust ning määruskaebuse menetlemist reguleerivad sätteid tuleb eristada, nähtub nii sellest, et seadusandja on need sätted paigutanud eraldi vastavate pealkirjadega paragrahvides (HKMS § 74¹ ja § 74²), kui ka sellest, et TsMS § 695 nimetab eraldi määruskaebuse esitamist ja menetlemist (võrdle HKMS § 74² sõnastusega, mis nimetab vaid menetlemist – sellest omakorda järeldub, et määruskaebuse esitamisele, sh esitamise õiguse määratlemisele, ei peaks TsMS kohalduma).

¹⁵ Asjassepuutuvuse määratlus omab aga eriti põhiseadusega vastuolu tuvastamise korral tähtsust, sest analoogiliselt sõnastatakse resolutsioonis see, millises osas säte kehtetuks tunnistatakse.

¹⁶ Võrdle eelmise punkti sõnastust RKHKm 16.06.2011, nr 3-3-1-28-11, punktiga 16.

¹⁷ Ka varemalt on Riigikohus võtnud seisukoha pisut laiemalt, kui konkreetse juhtumi asjaolude pinnalt vahetult võimalik – vt RKÜKo 07.06.2011, 3-4-1-12-10 p 26 ning riigikohtunik Jüri Põllu eriarvamus selles küsimuses. Nõustun küll dogmaatilisel eriarvamusel märgituga, kuid just isikute õiguste tõhusama kaitse vajadusest (millele on samuti eriarvamusel viidatud) lähtuvalt pooldan laiemat lähenemist juhul, kui on selge, et selle normi alla ei mahu ühtegi erandit, mille suhtes järeldus põhiseadusele (mitte)vastavuse osas oleks teistsugune.

¹⁸ Vastasel korral ei pruugi isikud märgata erinevat mõistekasutust või aru saada, et mõisted täitetoiming ja haldustoiming ei kattu (s.t võivad pidada mõistete erinevust juhuslikuks).

2. Normikontrolli põhjendatus

13. Riigikohtu halduskolleegiumi algatatud konkreetne normikontroll on põhjendatud juhul, kui põhiseadusega on vastuolus, et HKMS § 74¹ lg 1 ei võimalda isikul esitada määruskaebust Riigikohtule ringkonnakohtu määruse peale, millega tema (vara) suhtes esmakordselt antakse haldustoimingu tegemise taotlemiseks luba.

14. Selleks tuleb kõigepealt tuvastada, millist põhiõigust kaebeõiguse mittevõimaldamine riivab, ning seejärel, kas see riive vastab põhiseadusele.

2.1 Asjaomased põhiõigused

15. Riigikohtu halduskolleegium kahtleb vaidlusaluse regulatsiooni vastavuses PS § 24 lõikele 5,¹⁹ mis sätestab põhiõiguse kohtu otsuse peale seadusega sätestatud korras edasi kaevata kõrgemalseisvale kohtule. Antud juhul tuleb minu hinnangul kõigepealt lahendada küsimus, kas riivatavaks põhiõiguseks on ka PS § 15 lg 1, mis sätestab üldise kohtusse pöördumise põhiõiguse oma õiguste ja vabaduste kaitseks, või (vaid) PS § 24 lg 5. Küsimuse lahendamine on oluline, sest Riigikohtu praktika kohaselt on PS § 15 lg 1 seadusereservatsioonita²⁰ (0-reservatsiooniga)²¹ ning PS § 24 lg 5 lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõigus²² – seega ei pruugi esimese riivel olla legitiimsena käsitletavat kõik eesmärgid, mis on legitiimsed teise puhul (seadusereservatsioonita põhiõiguse piiramise õigustusena saab arvestada üksnes teisi põhiõigusi või põhiseaduslikke väärtusi,²³ lihtsa seadusereservatsiooni puhul aga kõiki põhjuseid, mis ei ole põhiseadusega keelatud ehk on selle väärtuskorraga kooskõlas). Üldisemalt tuleneb sellest, et kuigi kõik põhiõigused on printsibiid (ja mitte reeglid), siis PS § 24 lg 5 on printsibiina paindlikum kui PS § 15 lg 1, mis on enam lähedane reeglile.²⁴

16. Seetõttu on esmajoones oluline, et isikule oleks tagatud vähemalt ühekordne kaebeõigus (ehk PS § 15 lg 1). Olen seega seisukohal, et PS § 24 lõikele 5 tuginemise vajadus tekib alles siis, kui isik on juba ühekordselt saanud kasutada oma õiguste ja vabaduste kaitseks kohtusse pöördumise põhiõigust (ehk tuginenud PS § 15 lõikele 1). Seda just seetõttu, et Riigikohus on asunud seisukohale, et PS § 24 lg 5 on ka edasikaebeõiguse materiaalõiguslike eeltingimuste (ehk tingimused, millest sõltub kas isik saab üldse edasi kaevata) – ja mitte vaid selle õiguse kasutamise korra – osas lihtsa seadusereservatsiooniga ning seega on PS § 15 lg 1 kontrolliskeem rangem.²⁵

¹⁹ RKHKm 16.06.2011, 3-3-1-28-11, p 16.

²⁰ RKPJKo 15.12.2009, 3-4-1-25-09, p 23.

²¹ Nagu ma olen varasemalt selgitanud m.h haldusasjas nr 3-3-1-60-10 alustatud põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses 16.08.2011 antud arvamuses (kiri nr 9-2/111079/1104120, vt lähemalt p-d 43–49), siis leian, et kuigi PS § 24 lg 5 näol on Riigikohtu üldkogu seisukoha alusel tegemist lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõigusega, tuleb arvestada, et kohtukaebeõigus on õigusriigi keskse põhimõttena üks olulisemaid põhiõigusi. Kohtumenetlus kui riigi tuumikfunktsiooni väljendus on midagi enam kui mistahes avaliku teenuse osutamine, kuna kohtusse pöörduja kasutab oma põhiõigust. Seetõttu peab selle põhiõiguse kasutamise reguleerimisel ja piiramisel arvestama kaalukate põhjustega. Lisaks tuleb halduskohtumenetluses silmas pidada, et õigusvaidlus toimub riigi ja inimese vahel, s.t halduskohtusse pöörduja eesmärgiks on üldjuhul see, et riik korrigeeriks oma õigusvastast tegevust.

²² RKÜKo 12.04.2011, 3-2-1-62-10, p 38.

²³ Vt allmärkus 20.

²⁴ Ka Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (EIÖK) järelevalveorganid on seisukohal, et kuigi EIÖK art 6 lõikest 1 tulenev kaebeõigus ei ole absoluutne, peab üldjuhul olema tagatud õigus vähemalt ühekordsele kohtu poole pöördumisele (nt Euroopa Inimõiguste Kohtu 12.07.2007 otsus asjas Stankov vs. Bulgaria nr 68490/01, p 50).

²⁵ Sest isegi juhul, kui ühtlasi on riivatud PS § 24 lg 5, pole PS § 15 lg 1 riive esinemisel enam PS § 24 lõikele 5 vastavuse kontrolli teostamine enam vajalik, sest regulatsioon, mis on kooskõlas PS § 15 lõikega 1 kui seadusereservatsioonita põhiõigusega, on kahtlemata kooskõlas ka PS § 24 lõikega 5 kui lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõigusega (kuna esimesel on rangem kontrolliskeem). Ning kui regulatsioon on PS § 15 lõikega 1 vastuolus, siis ei ole selle teistele põhiseaduse sätetele kontrollimisel enam mõtet.

17. Osundan siinkohal kõrvalepõikena, et kahtlen, kas lubade andmist (ka siis, kui neid annab kohus) vähemalt eraldiseisvas menetluses saab pidada funktsionaalselt (materiaalselt) 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 otsustust²⁶ või peetakse silmas ainult õigusemõistmise funktsiooni täitmisel tehtavat otsust. Viimase seisukoha toetuseks võiks tuua argumendi, et täidesaatva võimu teostamine (loa esmane andmine) 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 analüüsitavatel juhtudel, mil riivatavat isikut enne esmase otsuse tegemist üldse ära ei kuulata). Siinkohal tuleb arvestada eelpool juba väljatooduga, et seadusereservatsiooni erinevusest tulenevalt on seadusandjal edasikaebeõiguse (PS § 24 lg 5) sisustamisel põhimõtteliselt vabamad käed kui esmase kohtuliku kaebeõiguse (PS § 15 lg 1) puhul. Nii võib ainult 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 ning loa esmasel andmisel on tegemist haldusfunktsiooni täitmisega, siis riivab analüüsitava regulatsiooni puhul Riigikohtule ringkonnakohtu vastava määruse peale määruskaebuse esitamise mittevõimaldamine PS § 15 lõiget 1.

18. Käesolevas asjas analüüsitavatel tingimustel ei ole puudutatud isik saanud enda vastuväiteid esitada ei haldus- ega ringkonnakohtule (teda ei ole menetlusse kaasatud) ega saa tulenevalt kaebeõiguse piirangust neid esitada ka Riigikohtule. Seega ei saa minu arvates määravat tähendust omistada asjaolule, et hetkel, kui isikule kohtusse pöördumise võimaldamise küsimus tõusetub, on juba olemas madalama astme kohtu lahend (isegi siis, kui loa esmast andmist lugeda õigusemõistmisfunktsiooni täitmisel tehtud otsuseks) ning selle peale oleks loogiline (*edasi*) kaevata kõrgemalseisvale kohtule – määrav on, et isik ei ole saanud selle suhtes varem oma õiguste ja vabaduste kaitseks kohtusse pöörduda ning seega on riivatud PS § 15 lg 1. Selle sätte eesmärgiks ei ole ju vaid selle tagamine, et kohus isikut puudutavas küsimuses otsustaks, vaid just isikule endale aktiivse osaluse (eelkõige kohtule enda vastuväidete esitamise kaudu) võimaldamine.

19. Antud kaebeõiguse piirangu käsitlemine just PS § 15 lg 1 riivena on seetõttu kooskõlas ka põhiõiguste kaitseala laiendava (ehk kaitstavale isikule soodsama) tõlgendamise nõudega. Niisiis, kuna PS § 15 lg 1 pakub seadusereservatsiooni puudumise tõttu isikule kõrgematasemelist kaitset ning puudutatud isik ei ole käesolevas (kohtu)asjas saanud sellele põhiõigusele varem tugineda, siis on antud juhul kohane käsitleda piirangut just selle põhiõiguse riivena.²⁷

2.2 Põhiõiguse kaitseala

20. Isikuliselt kaitsealalt on PS § 15 lg 1 kõigi ja igaühe õigus.

21. PS § 15 lg 1 esemeline kaitseala hõlmab nii isiku õigust esitada õiguste ja vabaduste rikkumise korral kaebus kohtule kui ka riigi kohustust kujundada kaebeõiguse instituut selliselt, et kokkuvõttes on tulemuseks põhiõiguste kaitseks kohane, s.t õiglane ja isiku õiguste tõhusat kaitset tagav kohtumenetlus.²⁸

2.3 Põhiõiguse riive

²⁶ Seda seisukohta näib toetavat E. Kergandberg. Kommentaar §-le 24. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Teine, täiendatud väljaanne. Tallinn 2008, komm 27.1.

²⁷ See ei välista ka PS § 24 lg 5 riivet, kuid nagu öeldud, ei ole PS § 15 lg 1 riive esinemisel PS § 24 lõikele 5 vastavuse kontrolli teostamine enam vajalik (vt allmärkus 25).

²⁸ RKPJKo 15.12.2009, 3-4-1-25-09, p 20. Põhimõtteliselt sama § 15 lg 1 kohta M. Ernits. Kommentaarid §-le 15 – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2008, komm 2.

22. Kaitseala riive on selle iga ebasoodus mõjutamine.²⁹ Käesoleval juhul seisneb ebasoodus mõjutamine selles, et haldustoiminguga puudutatud isik ei ole saanud ei haldus- ega ringkonnakohtule enda vastuväiteid esitada ega saa tulenevalt kaebeõiguse piirangust neid esitada ka Riigikohtule. Seega ei ole puudutatud isikul õigust esitada õiguste ja vabaduste rikkumise korral kaebust kohtule.

2.4 Riive põhiseaduslik õigustus

23. HKMS § 74¹ lg 1 peab olema formaalselt ja materiaalselt põhiseadusega kooskõlas.

2.4.1 HKMS § 74¹ lg 1 kooskõla PS § 15 lõikega 1

2.4.1.1. Formaalne põhiseaduspärasus

24. 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.³⁰ Seega on HKMS § 74¹ lg 1 põhiseadusega formaalselt kooskõlas.

2.4.1.2. Materiaalne põhiseaduspärasus

25. 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.).³¹

2.4.1.2.1. Riive eesmärk ja selle legitiimsus

26. Kaebeõiguse mitteväimaldamise eesmärgiks on minu hinnangul kohtute töökoormuse vähendamine ja selle kaudu kohtusüsteemi efektiivsuse (menetlusökoonomia) tagamine, mis on põhiseaduslikku järku väärtus.³²

27. Põhiseaduslikku järku väärtus on eesmärgina legitiimne igasuguse põhiõiguse riivel (s.t sõltumata selle seadusereservatsioonist) ning seega ka PS § 15 lg 1 puhul.

28. Et seadusereservatsioonita põhiõiguse puhul ei ole legitiimseks eesmärgiks iga põhjus, mis ei ole põhiseadusega keelatud (ehk on kooskõlas selle väärtuskorraga), siis ei saa PS § 15 lg 1 riivel legitiimse eesmärgina käsitleda avalikku huvi maksude laekumiseks.³³ Teisiti oleks olukord juhul, kui seda tuleks käsitleda põhiseaduslikku järku väärtusena. Leian, et edasises diskussioonis võib need võimalused siiski kõrvale jätta, sest antud juhul on niikuinii olemas teine eesmärk, mida mõlema põhiõiguse puhul legitiimseks tuleb pidada.

2.4.1.2.2. Legitiimse eesmärgi saavutamise vahendi proportsionaalsus

²⁹ RKPJKo 06.03.2002, 3-4-1-1-02, p 12; 12.06.2002, 3-4-1-6-02, p 9.

³⁰ 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 täiendati seadustikku §-ga 74¹, poolt hääletas (14.06.2006) 83 Riigikogu liiget.

³¹ Analoogiliselt on EIK asunud seisukohale, et piirang, mis puudutab isiku õigust juurdepääsule kohtule, on vastuolus konventsiooni art 6 lõikega 1 juhul, kui ta ei täida seaduslikku eesmärki ning kui ei ole mõistlikku proportsionaalsust kasutatud vahendite ja saavutatava eesmärgi vahel. Stankov vs. Bulgaria (no. 68490/01), p 55.

³² Analoogiliselt RKPJKo 09.04.2008, 3-4-1-20-07 punktiga 19.

³³ Võrdle RKÜKo 07.06.2011, 3-4-1-12-10, p 42, kus legitiimseks eesmärgiks on loetud raha kokkuhoid, kuid seda lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõiguse puhul. Kahtlemata on avaliku ressursi (eelarvevahendite) kogumist ning kokkuhoidmist puudutavad eesmärgid põhiseadusega kooskõlas (ja võivad konkreetsel juhul sõltuvalt asjaoludest ka olulist kaalu omada), kuid minu hinnangul ei peaks neid siiski põhiseaduslikku järku väärtuseks lugema.

2.4.1.2.2.1. Sobivus

29. Üldistavalt võib väita, et mida enam on piiratud isiku menetluslikud õigused, seda kiirem, säästlikum ja tõhusam on õiguskaitseüsteem tervikuna menetlusökonoomia mõttes. Pean seega HKMS § 74¹ lõiget 1 antud asjaoludel kaebeõiguse piiramise osas proportsionaalsuskontrolli mõttes sobivaiks kaebeõiguse riive eesmärgi saavutamisel.³⁴

2.4.1.2.2.2. Vajalikkus

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

31. 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 möönda, et põhiseadus näeb seadusandjale ette ulatusliku otsustusõiguse riigi majanduspoliitika ja eelarve kujundamisel. See ei tähenda loomulikult, et Riigikogul on riigi majanduspoliitika kujundajana vahendite piiratud 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.³⁵

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

33. 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.³⁶ Kuna eelnev analüüs ei võimalda (vähemalt mitte täielikult) eitada riive vajalikkust, kontrollin järgnevalt ka riive mõõdukust.

2.4.1.2.2.3. Mõõdukus

34. Kaalun abinõu mõõdukuse üle otsustamiseks ühelt poolt põhiõigusesse sekkumise ulatust ja intensiivsust, teiselt poolt aga eesmärgi tähtsust. Mida intensiivsem on põhiõiguse riive, seda kaalukamad peavad olema seda õigustavad põhjused.³⁷

35. Nagu eelpool märgitud, tuleb kaebeõiguse riive legitiimseks eesmärgiks pidada kohtusüsteemi efektiivsuse (menetlusökonoomia) tagamist. Samas võib kohtusüsteemi efektiivsuse

³⁴ Analoogselt RKPJKo 09.04.2008, 3-4-1-20-07, punktiga 20.

³⁵ Nt Riigikohtu volituste piiratud 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 kaasnevaid kulusi 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).

³⁶ Analoogselt RKPJKo 09.04.2008, 3-4-1-20-07, punktiga 20.

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

kui kaebeõiguse riive legitiimse eesmärgi raames omakorda näha kahte eesmärki sõltuvalt kohtuasjast, milles määruskaebemenetluse lubamise küsimus tõusetub.

36. Nimelt võib kaebeõiguse piirangu eesmärkideks konkreetsel juhul olla a) vajadus konkreetne kohtuasi kiiresti lõplikult lahendada ning seega säästa ressursi teiste kohtuasjade (kiiremalt) lahendamiseks, s.t rõhuasetus pigem kohtusüsteemi efektiivsusel üldiselt ja b) lisaks esimesele eesmärgile ka vajadus potentsiaalset määruskaebuse esitajat puudutav nn põhimenetlus efektiivselt ja selle kaudu ka kiirelt lahendada (et see ei veniks nn kõrvalmenetluses toimuva määruskaebemenetluse tõttu) ehk rõhuasetus pigem konkreetse kohtuasja menetluse optimeerimisel ja õigusrahu saavutamisel, et ei tekiks kohtuliku kontrolli lõputu ahel (s.t olukord, kus iga kohtulahendi peale on võimalik edasi kaevata või kus edasikaebamise astmeid on nii palju, et lõplikku lahendit ei olegi võimalik saavutada mõistliku aja jooksul³⁸).

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

38. Valdavalt tagavadki kohtumääruste suhtes kehtestatud kaebeõiguse 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 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 kaebeõiguse piirang vaid ajutine ehk (vähemalt üldjuhul) mitte kuigi intensiivne.

39. Seega on minu hinnangul kaebeõiguse 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.

40. HKMS § 30 puhul ei ole ringkonnakohtu määrus, mille suhtes kaebeõiguse lubamise küsimus tekib, tehtud nn kõrvalmenetluses, s.t tegemist ei ole menetlusliku abi- või sekundaarnõude suhtes tehtud otsuse, vaid menetlust lõpetava määruse³⁹ ehk konkreetse kohtuasja lõpplahendi kaebeõiguse piiramisega. See tähendab ühtlasi, et puudub nn põhimenetlus, mille suhtes tehtud kohtulahendi peale esitatud kassatsioonis võiks muuhulgas kaevata ka varem tehtud ringkonnakohtu määruse peale.

41. Kuna Riigikohus on asunud seisukohale, et haldustoimingu tegemise taotlemiseks loa saamise järel tuleb maksuhalduri taotlus lahendada maakohtus registriasjana (ja mitte tsiviilkohtumenetluse seadustiku hagi tagamise sätete järgi) ning haldustoimingu saab teha halduskohtu lahendi alusel,⁴⁰ siis puudub puudutatud isikul õigus nõuda haldustoimingu tegemise õiguse kontrollimist tsiviilkohtumenetluses.⁴¹

³⁸ Nii näiteks on tsiviilasjade puhul Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee oma liikmesriikidele antud soovitusel vastandanud liiga mahukad edasikaebemenetlused ja EIÖK-ga tagatud õiguse “asja arutamisele mõistliku aja jooksul” ning näinud ühe võimaliku soovitava lahendusena ka teatud liiki asjade, näiteks väikeste nõuete välistamist apellatsioonist (*Recommendation No.R (95) 5 of the Committee of Ministers to Member States concerning the introduction and improvement of appeal systems and procedures in civil and commercial cases*, kättesaadav: <http://www.legislationline.org/documents/action/popup/id/8290>).

³⁹ Vt ka RKTKm 15.12.2008, 3-2-1-119-08, p 11.

⁴⁰ RKÜKm 30.03.2011, 3-3-1-50-10, p 45.

⁴¹ RKHKm 16.06.2011, 3-3-1-28-11, p 16.

42. Teiselt poolt aga ei tulene haldustoimingu tegemine vahetult ringkonnakohtu määrusest, kuna peale loa saamist on maksuhalduril põhimõtteliselt taotluse esitamisel kaalutusõigus. Haldustoiming tehakse alles siis, kui maksuhaldur taotluse esitab. Seega tuleb analüüsida ka maksuhalduri täitetoimingu (taotluse esitamise) ning kande (tegemise) vaidlustamise võimalusi, kuna nende esinemine võib oluliselt vähendada kaebeõiguse piirangu intensiivsust.

43. Maksuhalduri täitetoimingu vaidlustamise kohta märgib MKS § 136¹ kehtestava seaduse eelnõu seletuskiri:⁴² "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 haldustoimingu tegemisega). Seega ei saa taotluse esitamist vähemalt üldjuhul käsitleda toiminguna haldusmenetluse seaduse või HKMS tähenduses.⁴³ 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.⁴⁴ Seega kui pidada õigeks, et MKS tähenduses on mõiste "toiming" laiem 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.

44. 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 ole). Teistel tingimustel TsMS registriasjas määruskaebuse esitamise võimalust ette ei näe.⁴⁵ 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 kanne ise on selle kohtulahendiga kooskõlas.

45. Niisiis ei teki puudutatud isikul kaebeõigust haldustoimingu tegemise suhtes ka hiljem muult aluselt. Seega on kaebeõiguse piirang lõplik, mis teeb selle juba iseenesest märkimisväärselt intensiivseks riiveks.⁴⁶ Riive teeb aga erakordselt intensiivseks asjaolu, et nii haldus- kui ka ringkonnakohus otsustavad loa andmise seda isikut ära kuulamata, keda haldustoimingu tegemise taotlemiseks antav luba puudutab, ning kaebeõiguse puudumise tõttu ei ole võimalik isikul oma vastuväiteid esitada ka hiljem.

46. Lisaks sellele tuleb märkida, et kaebeõiguse piiranguga võib kaasneda väga intensiivne põhiõiguste riive haldustoimingu tegemise taotlemiseks loa andmisega kaasnevaid (võimalikke) tagajärgi arvestades.⁴⁷ Samuti võib see konkreetsel juhul kaasa tuua nt väga intensiivse

⁴² Maksukorralduse seaduse, äriseadustiku ja nendega seonduvate teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (377 SE) seletuskiri (arvutivõrgus: www.riigikogu.ee).

⁴³ 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).

⁴⁴ 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).

⁴⁵ TsMS §-st 660 (määruskaebeõiguse esitamise õiguse üldregulatsioon) võib siinkohal veel välja tuua lõike 3, mille kohaselt maakohtu 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.

⁴⁶ Antud juhul on tegemist kõige intensiivsema võimaliku kaebeõiguse piiranguga, sest HKMS ja MKS sätted omavahelises koostöös ei võimalda kirjeldatud asjaoludel isegi mitte ühekordset kaebeõigust.

⁴⁷ Vrd RKPJKo 09.04.2008, 3-4-1-20-07, p 22.

omandipõhiõiguse (PS § 32) ja ettevõtlusvabaduse (PS § 31) riive, sest nt käsutamise keelumärke või kohtuliku hüpoteegi ulatusest ja kestusest⁴⁸ sõltuvalt võib see väga negatiivselt mõjutada isiku omandi käsutamist ja selle kaudu majandustegevust. Konkreetse juhtumi asjaolude pinnalt tuleb veel välja tuua, et isik, kelle vara haldustoimingu tegemise taotlemiseks antav luba puudutab, ning isik, kelle maksuvõla täitmise tagamiseks luba taotleti, ei lange kokku – selle kinnisasja omanik, millele hüpoteegi seadmise taotlemiseks halduskohtult luba taotleti, ei olnud ise maksuvõlglane.

47. Kuna varem osundatud Riigikohtu praktika kohaselt maksuhalduri taotluse alusel haldustoimingu tegemine ei toimu hagi tagamise sätete järgi, siis jäävad kohaldamata ka mitmed hagi tagamise regulatsiooniga antud garantiid. Sisuliselt on enne maksuseadusest tuleneva rahalise nõude või kohustuse määramist haldustoimingu (täitetoiminguna) tegemine 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. Kõik need abinõud aitavad muuhulgas kaasa sellele, et hagi tagamine oleks (jätkuvalt) proportsionaalne isiku õiguste suhtes, kelle vara suhtes hagi tagamist rakendatakse.

48. Antud juhul pehmendavad riive intensiivsust vaid võimalused pakkuda alternatiivseid tagatisi (MKS § 136¹ lg 3) ning maksuhalduri tegevusetust vaidlustada, kuid riive jääb minu hinnangul sellegipoolest väga intensiivseks (sh hagi tagamise regulatsioonist tuleneva riivega võrreldes).

49. 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 kaebeõiguse 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 kaebeõiguse mittevõimaldamise põhiseaduspärasuse üle otsustamiseks tuleks lähtuda riive tegelikust või potentsiaalsest intensiivsusest. Ilmselt on kohane lähtuda riive tegelikust intensiivsusest (ehk siis ringkonnakohtu määruse sisust), kuna tegemist on konkreetse normikontrolliga, ning kaebeõigus ongi peamiselt mõeldud konkreetsetes asjas tehtud vigade parandamiseks. Samas on aga seadusandja süsteemi üles ehitanud selliselt, et samatüübiliste kohtulahendite puhul on kaebeõigus välistatud lahendiga kaasneva riive tegelikust intensiivsusest sõltumatult ning ebamõistlik oleks nt põhiseaduslikkuse järelevalve kohtulahenditega hakata kaasusepõhiselt paika panema konkreetseid kriteeriumeid, mis seda tüüpi kohtulahendite puhul erandina kaebeõigust võimaldama peaks. Lisaks sellele võib eristada riive objektiivset ja subjektiivset intensiivsust – kohtulahendi konkreetsest sisust tulenev riive, mis objektiivsete kriteeriumite kohaselt (nt käsutuse keelumärkega kaetud kinnistu väike suurus vmt) on väheintensiivne, võib konkreetse isiku olukorras omada äärmiselt suurt (subjektiivset) intensiivsust. Pealegi on inimestel just kohtuotsuste õigluse suhtes kõrgendatud nõudmised ning võimatus saada (isiku hinnangul) ebaõig(las)ele kohtulahendile hinnangut kõrgemalt kohtuinstantsilt võib iseenesest tunduda äärmiselt suure ebaõiglusena (sõltumata kohtulahendi konkreetsest sisust tulenevast riive intensiivsusest). Ehk kokkuvõtlikult on äärmiselt keeruline hinnata, millise intensiivsusega on konkreetse isiku jaoks ebaõige kohtulahendiga kaasnev ebaõiglus(tunne).

⁴⁸ Siinkohal tuleb märkida, et kuna Riigikohtu seisukoha kohaselt tuleb maksuhalduri taotlus lahendada maakohtus registriasjana (ja mitte tsiviilkohtumenetluse seadustiku hagi tagamise sätete järgi; vt RKÜKm 30.03.2011, 3-3-1-50-10, p 45), siis ei kohaldu maksuhalduri täitetoimingu puhul ka TsMS § 382 lg 2, mille kohaselt kohus määrab hagi esitamiseks tähtaja, kusjuures tähtaeg ei või olla pikem kui üks kuu ning tähtaja ületamisel hagi tagamine tühistatakse.

50. Vaid mõõdukuse pinnalt kaebeõiguse materiaalse piirangu põhiseaduspärasuse üle otsustamine on seega äärmiselt keeruline. Seetõttu oleks kaebeõiguse materiaalsete piirangute põhiseaduspärasuse üle otsustamisel mõistlikum aluseks võtta hoopis põhimõttelisem ja laiemapinnalisem lahendus, mis ei sõltuks sedavõrd konkreetse juhtumi asjaoludest (vt all).⁴⁹

51. 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.⁵⁰ Niisiis pole riigi võit menetluse kiiruses ja selle läbiviimiseks kulunud ressursides ilmselt kuigi märkimisväärne.

52. Minu hinnangul ei saa kohtusüsteemi üldist efektiivsust kui legitiimset eesmärki pidada antud juhul kuigi kaalukaks, arvestades teiselt poolt, et kaebeõiguse intensiivse riive tulemusel jääb kõrvaldamata alama astme kohtu võimaliku veaga kaasnev üksikjuhu märkimisväärne (arvestades ka punktides 45 ja 46 toodut) ebaõiglus, kuna seda ei saa kontrollida ka hiljem mingis muus menetluses.⁵¹ Kui lähtuda PS § 15 lõikest 1 tuleneva kaebeõiguse fundamentaalsust õigusriigis, siis leian, et menetlusökoonoomiale saab märkimisväärset kaalu omistada vaid juhtudel, kus kaebeõiguse andmine oleks selgelt põhjendatatu – eelkõige kaebuse ilmselgest põhjendamatusest või nn põhimenetluses kaebeõiguse säilimisest tulenevalt. Riigikohut parafraseerides: kui kaebeõigusele seatud takistus ei võimalda isikul oma õigusi kohtus realiseerida, on tegu ebaproportsionaalse ja seega põhiseadusvastase piiranguga.⁵²

53. Seega leian, et HKMS § 74¹ lõikest 1 tulenev kaebeõiguse riive ei ole mõõdukas. Seega **on HKMS § 74¹ lg 1 vastuolus PS § 15 lõikega 1 osas, milles see ei võimalda isikul esitada määruskaebust Riigikohtule ringkonnakohtu määruse peale, millega esmakordselt tema (vara) suhtes haldustoimingutegemise taotlemiseks luba antakse.**

54. Märgin siinkohal, et minu järeldus oleks sama, kui piirangu põhiseadusele vastavuse kontrollimisel otsustab Riigikohus PS § 15 lg 1 asemel siiski lähtuda PS § 24 lõikest 5.

2.5. HKMS § 74¹ lg 1 kooskõla PS § 149 lõikega 3

55. Kaebeõiguse 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 linnakohtud ning halduskohtud on esimese astme kohtud (lg 1), ringkonnakohtud on teise astme kohtud ning nad vaatavad apellatsioonikorras 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).

56. 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.⁵³

⁴⁹ Kõrvalepõikena märgin, et analoogne lähenemine on põhjendatud ka edasikaebeõiguse materiaalsete tingimuste sisustamisel, mis tähendab, et ka PS § 24 lõiget 5 koheldaks siiski valdavalt reeglina, millest vaid väga kitsastel tingimustel on võimalik teha erandeid. Sarnaselt RKÜKo 23.02.2009, nr 3-4-1-18-08, punktiga 29.

⁵⁰ HKMS § 74¹ lg 2 kohaselt saab määruskaebuse tugineda üksnes asjaolule, et ringkonnakohtus on määruse tegemisel kohaldanud valesti materiaalõiguse normi või rikkunud määruse tegemisel oluliselt menetlusõiguse normi ja see võis kaasa tuua ebaõige kohtulahendi. Sellega seoses kohaldub määruskaebuse puhul ka (tulenevalt koostoitimest HKMS §-ga 74² ja TsMS §-ga 695) TsMS §-st 679 tulenev kaebuse menetlusse võtmise otsustamise regulatsioon.

⁵¹ Analooogiliselt RKPJKo 09.04.2008, 3-4-1-20-07, p 26.

⁵² Võrdle RKPJKo 15.12.2009, 3-4-1-25-09, p 26.

⁵³ (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

57. Teiseks märgin, et kui kaebeõiguse piiranguid (ehk erandeid kaebeõiguse võimaldamisest) hinnata vaid põhiõiguste pinnalt, siis taandub taoliste piirangute põhiseaduspärasus ilmselt üldjuhul mõõdukusele. Nagu ülal selgitatud, on aga vaid mõõdukuse pinnalt kaebeõiguse materiaalse piirangu põhiseaduspärasuse üle otsustamine äärmiselt keeruline (vt p 49). Seetõttu olekski kaebeõiguse materiaalsete piirangute põhiseaduspärasuse üle otsustamisel mõistlikum aluseks võtta hoopis põhimõttelisem ja laiemapinnalisem lahendus, mis ei sõltuks sedavõrd konkreetse juhtumi asjaoludest.

58. Pealegi 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.⁵⁴ Muuhulgas rõhutas Riigikohus: "Kohtumenetluse õigluse ja tõhususe eeldus on seega selle kooskõla põhiseaduses sätestatud menetlusteega."⁵⁵

59. Selle pinnalt tõusebki küsimus, kas analoogselt tuleneb PS § 149 lõikest 3 põhimõte, et kõik kohtuasjad peaksid omama potentsiaali Riigikohtusse välja jõuda. Minu hinnangul moodustuvadki 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 (teisiseõnu vältida lahkneva kohtupraktika tulemusel tekkivat õiguslikku killustatust).⁵⁶ 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."⁵⁷

60. HKMS ei võimalda aga ühelgi juhul Riigikohtu poolt sellise ringkonnakohtu määruse läbivaatamist, millega lahendatakse haldustoiminguks loa andmise 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 ringkonnakohus 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.⁵⁸

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.

⁵⁴ RKÜKo 08.06.2009, 3-4-1-7-08, p 32.

⁵⁵ Samas, p 26.

⁵⁶ Riigikohtu koduleheküljelt (<http://www.nc.ee/?id=13>): "Kassatsioonimenetluses on Riigikohtu ülesandeks alama astme kohtulahendite seaduslikkuse üle järelevalve tagamine, kohtupraktika ühtlustamine ja menetluslikes küsimustes ka õiguse edasiarendamine." Nii märgitakse ka Euroopa Kohtunike Konsultatiivnõukogu arvamuses nr 11(2008) kohtuotsuste kvaliteedist: "Tunnustades kohtunike pädevust õigust tõlgendada tuleb mees pidada ka nende kohustust aidata luua õiguskindlust. Õiguskindlus tagab ju õigusnormide sisu ja kohaldamise ettenähtavuse ning aitab seeläbi kindlustada õigusemõistmise kõrget kvaliteeti. Seda eesmärki silmas pidades [...] juhinduvad 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).

⁵⁷ RKKKo 01.04.2008, 3-1-1-101-07, p 14. Riigikohus on oma rolli avanud veel nii: „Riigikohtul on kohustus anda kohaldatavale normile omapoolne tõlgendus, arvestades muuhulgas sätte eesmärki tänapäeva ühiskonnas, asendit õigusaktide süsteemis ning põhiseadusest tulenevaid nõudmisi pärimisõiguse institutsiooni kujundamisel.“ (RKÜKo 23.02.2005, 3-1-1-73-04, p 25).

⁵⁸ Analoogilised on ka kassatsioonikaebuse menetlusse võtmise üldalused HKMS § 60 lõikes 1.

61. 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.⁵⁹ 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).⁶⁰ S.t igal juhul kannatab seeläbi Riigikohtu kontrollifunktsioon (ehk satub ohtu konkreetsetes kohtuasjas õige ja õiglase tulemuse saavutamine). Samuti ei pruugi isikud sellises olukorras üldse Riigikohtu poole pöörduda, arvestades pöördumise perspektiivitust (määruskaebuse esitamise lubamatust). Viimasel juhul ei teki Riigikohtul ka *obiter dictum* korras võimalust kohtupraktika ühtlustamiseks.

62. Käesolevas asjas vaatluse all olev probleem võib tõusetada ka kõikides teistes menetlustes, milles maksuhaldur taotleb HKMS § 29 ning MKS § 136¹ lg 1 alusel halduskohtu luba MKS § 130 lõikes 1 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.

63. Eeltoodu pinnalt leian, et isegi kui PS § 149 lõikest 3 ei tulene põhimõtet, et eranditult kõik kohtuasjad peaksid omama potentsiaali Riigikohtusse välja jõuda, siis peaks sellest sättest koostoimes PS § 15 lõikega 1 ja § 24 lõikega 5 (ning ka Riigikohtu praktikat arvestades, mille kohaselt kohtumenetluse õigluse ja tõhususe eeldus on selle kooskõla põhiseaduses sätestatud menetlustega⁶¹) siiski tulenema, et **Riigikohtusse väljajõudmise potentsiaali⁶² peaksid omama vähemalt kohtuasjad, milles otsustatakse lõplikult ja isiku suhtes koormavalt isiku (põhi)õiguste või kohustuste üle.**⁶³

64. Seega olen seisukohal, et HKMS § 74¹ lg 1 on osas, milles see ei võimalda isikul esitada määruskaebust Riigikohtule ringkonnakohtu määruse peale, millega esmakordselt tema (vara) suhtes haldustoimingu tegemise taotlemiseks luba antakse, vastuolus PS § 149 lõikega 3 selle koostoimes PS § 15 lõikega 1 ja PS § 24 lõikega 5.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Indrek Teder

⁵⁹ Vt RKTkm 02.04.2007, 3-2-1-23-07, p 7.

⁶⁰ Vt samas.

⁶¹ RKÜKo 08.06.2009, 3-4-1-7-08, p 26.

⁶² Seda nõuet on põhimõtteliselt võimalik täita nii määruskaebemenetluses kui ka nn põhiasja edasikaebe korras edasikaebeõiguse andmisega.

⁶³ Analoogetest lähtekohtadest on Riigikohtu kriminaalkolleegium varasemas praktikas andnud isikule erikaebeõiguse, mida menetlusseadustik ette ei näinud (vt nt RKKKm 17.06.2004, 3-1-1-57-04, punktid 9, 11 ja 14; RKKKm 09.01.2002, 3-1-1-121-01, p 6.5).