



Õiguskantsler

Sven Sester  
Riigikogu majanduskomisjon  
majanduskomisjon@riigikogu.ee

Meie 19.10.2020 nr 6-1/201522/2005591

## Teekasutustasu objekti määratlus liiklusseaduses

Austatud Sven Sester

Õiguskantsleri poole on korduvalt pöördutud teekasutustasu objekti määratlemise küsimusega. Kahjuks ei ole selles asjas seadus ja seaduse rakendamise praktika omavahel kooskõlas. Olen juhtinud teekasutustasu rakendavate asutuste tähelepanu praktika muutmise vajadusele ([märgukiri](#) 26.03.2019), kuid arvestades kujunevat kohtupraktikat, on ilmselt otstarbekam, kui Riigikogu muudaks seadust nii, et seadusest selguks ühemõtteliselt, kas eriotstarbelise sõiduki eest tuleb teekasutustasu maksta või mitte.

[Liiklusseaduse](#) §-s 190<sup>2</sup> kohaselt on teekasutustasu objekt üle 3500-kilogrammiga täismassiga veoauto ja selle haagis. Veoauto on seaduses määratletud kui veose veoks ettenähtud auto (LS § 2 p 94). Seega on seaduse kohaselt teekasutustasu määratlemisel olulised vaid kaks tunnust: auto peab olema ette nähtud veose veoks ning selle täismass peab olema suurem kui 3500 kilogrammi. Seadus ei anna kellelegi volitust seda määratlust laiendada või kitsendada.

Tegelikult võetakse teekasutustasu aga ka selliste autode eest, mis ei ole mõeldud veose veoks ja mida ei saagi selleks kasutada – nn eriotstarbeliste sõidukite eest (kraanad jmt). Seega ei ole seaduse tekst ja selle rakendamise praktika omavahel kooskõlas. Seadusest ei tulene ühemõtteliselt, et ka need sõidukid, mis ei ole LS § 2 p 94 veoauto definitsiooni arvestades veoautod, peavad tasuma teekasutustasu. Seaduse tekstist saab järeldada pigem vastupidist.

Võib arvata, et selline praktika on välja kujunenud Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi [selgituste toel](#), mis põhinevad sõidukite tehnonõudeid ja varustust käsitleval ministri määrusel ning seaduse eelnõu seletuskirjas esitatud arutelul. Ühtlasi on ministeerium veendunud, et Euroopa Liidu õigus ei keela teekasutustasu nõuda ka sellise sõiduki eest, mis ei ole ette nähtud veose veoks.

Ministeerium on öelnud, et teekasutustasu objekt on sõiduk, mis on veoauto ministri [määruse](#) (§ 3 p 120 ja lisa 5) kohaselt ehk teisisõnu: veoauto on selline sõiduk, mis kuulub määruse kohaselt N-kategooriasse. Määruses on sätestatud, et eriotstarbelised sõidukid, millel on tehnilised eriomadused funktsiooni täitmiseks, võivad kuuluda nii M-, N-, kui O-kategooriasse (määruse lisa 5 punkt C). Sellest on järeldatud, et isegi kui N-kategooria sõiduk on eriotstarbeline ja sellega ei oleks tegelikult võimalik veost vedada, on ikkagi tegemist veoauto kategooriasse kuuluva sõidukiga ehk veoautoga. Seaduse eelnõu [seletuskirjast](#) selgub, et seaduse koostamisel kaaluti, kas

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. [info@oiguskantsler.ee](mailto:info@oiguskantsler.ee) [www.oiguskantsler.ee](http://www.oiguskantsler.ee)

ka eriotstarbeliste sõidukite eest tuleks maksta teekasutustasu, ja leiti, et kuna sellise sõiduki mõju teele on sama, mis veose veoks ettenähtud sõidukil, tuleks ka neile kohaldada teekasutustasu.

Kahtlemata on seaduse eelnõu välja töötanud Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi selgitused olulised, kuid need ei saa asendada seaduse teksti. Ei saa eeldada, et kõik, kes seda seadust järgima peavad, loevad seaduse seletuskirja, tõlgendavad seal esitatud arutluskäiku ning tutvuvad ka seaduse eelnõu väljatöötanud ministeeriumi selgitustega, võibolla isegi uurivad, kas Euroopa Liidu direktiiv võimaldab liikmesriigil sellist regulatsiooni kehtestada. Ei saa eeldada, et seaduse adressaadid peaksid selle peale tulema, et oma kohustustest arusaamiseks tuleb neil uurimistöo ette võtta.

Eelnõu seletuskirjas esitatud arutelu ei ole kategooriline ja sellest ei saa ühemõtteliselt järeldada, et ka eriotstarbeliste sõidukite eest tuleb maksta teekasutustasu. Seletuskirja sõnastusest: „kaaluti.... ja .. leiti, .... et tuleks kohaldada“ saab järeldada, et tegemist on pigem eelnõu ettevalmistamisel toimunud arutelu kirjeldusega ja autorite võimaliku ettepanekuga, mitte aga kehtiva normi selgitusega. Kahtlusi süvendab veel asjaolu, et vastuvõetud seaduse tekst ei toeta eelnõu seletuskirja. Seletuskirjas esitatud ettepanekule vastava normi sõnastamine seaduses ei oleks olnud keeruline. Ühtlasi järeldub seletuskirjast, et eelnõu autoritele oli teada, et seaduses sätestatud veoauto definitsioon ei hõlma eriotstarbelisi sõidukeid. Vastasel juhul ei oleks seletuskirjas üldse olnud põhjust pöörata tähelepanu küsimusele, kas ka eriotstarbelised sõidukid on hõlmatud teekasutustasuga või mitte.

Kuna teekasutustasu praktika on kujunenud teistsuguseks, kui seaduse tekstist võiks järeldada, võib paratamatult juhtuda, et ka seaduskuulekad inimesed teevad vale järelduse ja panevad teadmatuses toime rikkumise, mille eest neid karistatakse LS § 261<sup>6</sup> alusel. Neid karistusi on kohtus vaidlustatud, kuid kohtupraktika on olnud ebaühtlane. Näiteks Tartu Maakohus asus asjas nr [4-18-6460](#) (p 59) seisukohale, et kraana ei ole teekasutustasu objekt. Märkimisväärset õigusselgust ei kaasne ka Riigikohtu kriminaalkolleegiumi 25. oktoobri 2019 otsusest nr [4-18-6507](#). Sellest otsusest selgub, et ka eriotstarbeline sõiduk, mis ei ole ette nähtud veose veoks, võib olla teekasutustasu objekt. Kahetsusväärset võib Riigikohtu kriminaalkolleegiumi otsusest (punktid 20 ja 23) järeldada, et avalik-õigusliku tasu objekti võib täpsemalt määratleda ka seaduse seletuskiri ning seaduse alusel antud ministri määrus.

Endiselt tekitab probleeme teekasutustasu objekti määratlemine. Seaduse õigusselgust ei taga ka see, kui Riigikohtu kriminaalkolleegium on oma otsuses asunud seisukohale, et ka eriotstarbeline sõiduk võib olla teekasutustasu objekt. Mõistagi on see, kas eriotstarbelise sõiduki puhul tuleb teekasutustasu maksta või ei tule, õiguspoliitiline otsus. Kuid sellist otsust seadusega kehtestades tuleb arvestada põhiseadusest tulenevate nõuetega. Isikute põhiõigusi piirav õigusnorm peab olema ühemõtteline, selge ja selle rakendamisel tuleb lähtuda kehtiva sätte grammatilisest tõlgendusest, mitte aga õiguspoliitilistest kaalutlustest, mis võivad olla kirjas seaduse eelnõu seletuskirjas (vt ka RKKm otsus nr [1-20-2476](#), p 18).

Teekasutustasu on avalik-õiguslik rahaline kohustus PS § 113 tähenduses. See tähendab, et kõik selle kohustuse olulised tingimused tuleb määratleda seadusega. Riigikogu ongi seda teinud, kuid kahetsusväärset erineb seaduse rakenduspraktika seaduse tekstist järelduvast. Kui seaduse tekstist järeldub, et üksnes veose veoks ette nähtud üle 3500-kilogrammiga täismassiga sõiduki eest tuleb teekasutustasu maksta, siis praktikas nõutakse teekasutustasu ka sõidukite eest, mis ei ole ette nähtud veose veoks. Ei saa välistada, et praktikas võibki nii olla mõistlikum, sest sõiduki liiklusregistri andmete tuginedes kõigil N-kategooria sõidukite eest teekasutustasu nõudmine võib olla lihtsam, kui igal juhtumil eraldi hinnata, kas konkreetne sõiduk on ette nähtud veose veoks. Kuid sellist praktikat peab ka seadus võimaldama. Praegu see nii ei ole.

Seaduslikkuse põhimõtte (PS § 3) kohaselt on seadus ülimuslik ministri määruse ees. Sellest järeldeb, et ministri määrusega ei saa määratleda seaduse kohaldamist, ei laiendavalt ega kitsendavalt. Väljakujunenud rakenduspraktika näitab, et just nii on paraku tehtud. Mootorsõidukite tehnonõuete ja varustuse reguleerimiseks kehtestatud määruses toodud veoauto definitsioonile tuginedes on otsustatud, et seaduses ettenähtud teekasutustasu tuleb nõuda ka selliste sõidukite eest, mille puhul seaduse teksti kohaselt teekasutustasu nõuda ei saa.

Põhimõtteliselt võib olla võimalik, et seaduses on antud selge volitus avalik-õigusliku rahalise kohustuse rakenduslike küsimuste lahendamiseks. Praegu aga puudub seaduses volitus käsitleda teekasutustasu objektina kõiki ministri määruse kohaselt N-kategooria sõidukeid. Kõnealune ministri määrus ei ole antud teekasutustasu rakenduspraktika suunamiseks, vaid üksnes mootorsõidukite tehnonõuete regulatsiooni huvides. Peale selle ei saa teekasutustasu objekti määratlemine olla rakenduslik küsimus, mida Riigikogu saaks PS § 113 kohaselt täitevvõimule reguleerimiseks delegeerida.

Palun kaaluge liiklusseaduse muutmist selliselt, et oleks ühemõtteliselt arusaadav, millisele sõidukile teekasutustasu kohaldatakse. Üksnes seaduse muutmine võimaldab teekasutustasu objekti määratluses selgust saada.

Kui eriotstarbeliste N-kategooria sõidukite eest tuleb teekasutustasu maksta, siis tuleb seadusse nii ka kirja panna. Võimalik oleks täiendada liiklusseaduse § 190<sup>2</sup> teksti ja laiendada teekasutustasu maksmist üle 3500-kilogrammise täismassiga sõidukile, millele kohaldatakse veoauto tehnonõudeid. Alternatiivina võib kaaluda ka LS 2 p-s 94 esitatud veoauto definitsiooni muutmist nii, et see hõlmaks ka eriotstarbelisi sõidukeid.

Kui eriotstarbelise sõiduki puhul teekasutustasu maksta ei tule – nagu võib järeldada kehtivast seaduse tekstist –, siis arvestades väljakujunenud rakenduspraktikat (sh kohtupraktikat), tuleks ka sel juhul seadust vastavalt selgemaks muuta. Sellisel juhul oleks võimalik liiklusseaduse § 190<sup>2</sup> teksti täiendada ning öelda, et teekasutustasu ei pea maksma sõiduki eest, mis ei ole ette nähtud veose veoks, kuid millele kohaldatakse veoauto tehnonõudeid.

Palun leidke võimalus tuua teekasutustasu rakenduspraktikasse vajalik õigusselgus muutes liiklusseadust.

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Ülle Madise