



RIIGIKOHUS

PÕHISEADUSLIKKUSE JÄRELEVALVE KOLLEEGIUM

KOHTUOTSUS

Eesti Vabariigi nimel

Kohtuasja number	5-26-2
Otsuse kuupäev	16. juuni 2026
Kohtukoosseis	Eesistuja Villu Kõve, liikmed Oliver Kask, Juhan Sarv, Nele Siitam ja Margit Vutt
Kohtuasi	Liiklusseaduse 12 ³ . peatüki põhiseaduspärasuse kontroll
Menetluse alus	Õiguskantsleri 2. veebruari 2026. a taotlus
Menetlusosalised	Riigikogu Õiguskantsler Justiits- ja digiminister Vabariigi Valitsus, esindaja rahandusminister Transpordiamet
Asja läbivaatamise viis	Kirjalik menetlus

RIIGIKOHUS OTSUSTAB

Jätta õiguskantsleri taotlus rahuldamata.

ASJAOLUD JA MENETLUSE KÄIK

1. Õiguskantsler tegi 26. veebruaril 2025 Riigikogule ettepaneku viia mootorsõidukimaksu seadus (MSMS) ja liiklusseadus (LS) kooskõlla Eesti Vabariigi põhiseadusega (PS). Riigikogu võttis 12. novembril 2025 vastu seaduse, millega kehtestati õiguskantsleri ettepanekul mootorsõidukimaksu seaduses sätted, mis näevad ette mootorsõidukimaksu vähendamise ja vajaduse korral maksutagastuse, kui sõiduk varastatakse, hävib või muul sarnasel põhjusel kasutusest välja langeb. Samas jättis Riigikogu liiklusseaduses tegemata muudatused, mis võimaldaksid samasuguste juhtumite korral tagastada sõiduki registreerimistasu.

2. Õiguskantsler esitas 2. veebruaril 2026 Riigikohtule taotluse tunnistada liiklusseaduse 12³. peatükk põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks osas, milles see ei näe ette registreerimistasu vähemalt osalist tagastamist mootorsõiduki varguse, hävimise ning muu sarnase kasutusest väljalangemise juhtumi korral ega sätesta piisavalt tõhusat registreerimistasu menetlust.

ÕIGUSKANTSLERI PÕHJENDUSED

3. Registreerimistasu on sätestatud liiklusseaduses ning tasu võetakse üks kord sõiduki registreerimisel. Siiski ei ole tegemist toimingu eest võetava riigilõivu, vaid maksuga, sest registreerimistasul ei ole otsest vastutasu. Isik ei pea registreerimistasu makstes tasuma riigilõivu, mis viitab sellele, et registreerimistasu katab osaliselt ka toimingu kulusid, kuid see osa on väike, arvestades registreerimistasu määrasid. Ka mootorsõidukimaksu seaduse eelnõu (364 UA, Riigikogu XV koosseis) materjalidest nähtub, et seadusandja kavandas registreerimistasu ühe osana mootorsõidukimaksust, mille eesmärk on koguda riigile maksutulu ning mõjutada isikuid valima keskkonnasäästlikumaid sõidukeid. Kuna registreerimistasu on maks, mille eesmärk on saada tulu ning mõjutada isikute valikuid sõidukite soetamisel, tuleb registreerimistasu kehtestades järgida samasuguseid põhiseaduslikke nõudeid nagu maksude puhul.

4. Põhiseaduslikkuse järelevalve maksukohustuse materiaalse põhiseaduspärasuse üle on piiratud. Tuleb hinnata, kas põhiõiguse piirang on ilmselgelt põhjendatu. Maksu mõõdukust aitab tagada ühetaoline maksustamine (PS § 12), st sarnases olukorras olevaid isikuid tuleb maksustada võimalikult sarnaselt ning erinevas olukorras olijaid erinevalt. Vaidlusalune seadus riivab omandipõhiõigust ebaproportsionaalselt, sest registreerimistasu ei ole alust tagastada olukorras, kus peagi pärast selle maksmist selgub, et sõidukit ei saa tegelikult kasutada, sest see on hävinud, varastatud või muul sarnasel põhjusel kasutusest välja langenud. Lisaks eirab see ühetaolise maksustamise põhimõtet, sest isikud, kelle mootorsõiduk pärast registreerimist hävib või tuleb pärast liiklusõnnetust taastamiskõlbmatuna lammutada või on varastatud, maksavad registreerimistasu võrdselt nendega, kelle sõiduk on alles ja kes saavad seda kasutada.

5. Lisaks riigieelarve tulude suurendamisele on registreerimistasu eesmärk mõjutada maksumaksjaid soetama keskkonnasäästlikumaid mootorsõidukeid. Kui mootorsõidukit ei ole võimalik kasutada, ei saa see ka keskkonda koormata, mistõttu ei saa registreerimistasu tagastamata jätmist põhjendada keskkonnakaitse eesmärgiga. Lisaks näeb kehtiv õigus juba praegu ette võimaluse taotleda registreerimistasu tagastamist juhul, kui sõiduk viiakse püsivalt välisriiki (LS § 190²⁷ lg-d 1 ja 3). Kui sõiduk registreeritakse liiklusregistris tähtajaliselt, arvestatakse registreerimistasu üksnes aja eest, mil sõiduk on Eesti liiklusregistris registreeritud (LS § 190¹⁸ lg 6). Viimati nimetatud juhtudel on seega arvestatud, et registreerimistasuga ei koormataks sõidukiomanikku rohkem, kui on põhjendatud. Ka fiskaalse eesmärgiga ei ole võimalik põhjendada seda, miks peavad registreerimistasu maksuma ühtmoodi nii need, kes saavad oma sõidukit kasutada, kui ka need, kelle sõiduk pärast registreerimistasu maksmist varguse, hävimise või muul sarnasel põhjusel kasutusest väljalangemise tõttu registrist kustutakse. Ühetaolise maksustamise põhimõtte eiramist ei saa õigustada pelgalt sellega, et riik peab raha kätte saama. Kuna registreerimistasu pole kulupõhine lõiv toimingu eest, ei saa selle tagastamata jätmist põhjendada ka asjaoluga, et isik on tasu maksnud ja selle eest on tehtud tema soovitud toiming. Tinglikult võiks toimingu kuludega õigustada registreerimistasu baasosa tagastamata jätmist, kuid ka baasosa ei vasta tegelikult toimingu kuludele (M1 kategooria mootorsõiduki baasosa on 150 eurot, N1 kategooria mootorsõiduki baasosa on 300 eurot). Erandlikku olukorda sattunud isikute registreerimistasuga koormamist ei ole kohane õigustada pelgalt sellega, et nii on tasu lihtsam administreerida. Registreerimistasu tagastamine sõiduki varguse, hävimise või muul sarnasel põhjusel kasutusest väljalangemise korral ei saa olla keerulisem kui sõiduki välisriiki viimisel.

6. Registreerimistasu ei tuleks tingimata tagastada, kui sõiduk langeb kasutusest välja või varastatakse näiteks kümme aastat pärast registreerimistasu maksmist. Mõistliku aja, mille möödudes tuleks sõiduki vargust, hävimist või muul sarnasel põhjusel kasutusest väljalangemist registreerimistasu ümberarvutamisel veel arvestada, saab määrata Riigikogu. Riigikogu võib ka otsustada, et

registreerimistasu tuleb tagastada osaliselt olenevalt sõiduki registris oleku ajast või toimingute kulust.

7. Puudulik on ka registreerimistasu menetluskord liiklusseaduse 12³. peatükis. See võib viia omandipõhiõiguse ja teiste põhiõiguste rikkumiseni. Põhiseaduse järgi peavad maksukohustuse tekkimise aluseks olevad asjaolud olema sätestatud seaduses (PS § 113). Lisaks tuleb seaduses piisavalt selgelt ette näha ametiasutuse volitused maksu või tasu määramiseks, muutmiseks ja vajaduse korral sissenõudmiseks. Liiklusseaduses ei ole piisavalt reguleeritud näiteks registreerimistasu määramist, mistõttu on sõidukiomanikul keeruline hinnata, kas Transpordiamet on määranud registreerimistasu õigesti või kas sõidukiomanikul võib olla tekkinud enammakse, mida tagasi taotleda.

8. Registreerimistasu administreerimist reguleerib liiklusseadus napilt. LS § 1 lg 5 järgi kohaldatakse selles seaduses ettenähtud haldusmenetlusele haldusmenetluse seaduse (HMS) sätteid, arvestades liiklusseaduse erisusi. Haldusmenetluse seaduse sätetele tuginedes pole siiski võimalik lahendada kõiki maksude ja maksusarnaste tasude puhul olulisi menetlusküsimusi. Haldusmenetluse seadust kohaldades ei saa kõrvaldada maksu- või tasu menetluse regulatsiooni puudusi. Menetlusnorme on vaja täpsustada, võttes arvesse tasukohustuse eripära.

9. Liiklusseaduses pole piisavalt reguleeritud seda, kuidas registreerimistasu määratakse. Mootorsõidukimaksu seaduse kohaselt tuleb Maksu- ja Tolliametil väljastada isikule mootorsõidukimaksu kohta maksuteade (MSMS § 9). Sarnaselt mootorsõidukimaksuga määratakse registreerimistasu keeruliste arvutuste tulemusel ning summa on mootorsõidukimaksust enamasti märksa suurem, kuid haldusakti andmist seadus ette ei näe. Transpordiamet käsitab tasu määramist toiminguna. Amet teavitab isikut registreerimistasu summast, mis tuleb maksta mootorsõiduki liiklusregistris registreerimise või esmase omanikuvahetuse eest, kuid ei esita tasu arvutamise aluseks olnud andmeid ega arvutuskäiku. Registreerimistasu määramisel ei saa välistada eksimusi ja vigu. Kirjalik haldusakt tagaks selle, et isikule esitataks registreerimistasu arvutamise alusandmed ja arvutuskäik ning selgitatakse, kuidas ja millise tähtaja jooksul on võimalik registreerimistasu vaidlustada. Praegu sellist teavet ei anta. Sellises olukorras on isikutel keeruline oma õigusi kaitsta. Kirjalikust haldusaktist oleks isikul hiljem võimalik andmed ja arvutused üle kontrollida ning vea korral taotleda määratud registreerimistasu muutmist.

10. Reguleeritud pole ka seda, millistel juhtumitel ja kui pika aja jooksul võib registreerimistasu haldur registreerimistasu ümber arvutada ehk uuesti määrata. Riigikogu täiendas küll liiklusseaduse sätteid lausega selle kohta, et enam makstud registreerimistasu võib tagasi taotleda, kuid seaduses ei ole sätestatud, kuidas enammakse kindlaks tehakse ning kui pika aja jooksul on isikul õigus enammakset tagasi taotleda. Ei ole reguleeritud, kas sama sõiduki registreerimistasu võib korduvalt ümber arvutada ning kas registreerimistasu muutmiseks tuleb anda haldusakt. Puudu on ka sätted, mille alusel saaks vajaduse korral registreerimistasu juurde määrata ning sisse nõuda. Kui Transpordiamet ei saa parandada tasu määramisel tehtud vigu, mille tõttu on määratud registreerimistasu ettenähtust väiksem, siis pole tagatud, et sõidukiomanikud maksavad tasu ühetaoliselt ja vastavalt seaduses sätestatud määrale. See võib omakorda viia sõidukiomanike põhjendamatu ebavõrdse kohtlemiseni (PS § 12).

MENETLUSOSALISTE ARVAMUSED

11. Lisaks arvamustele küsis kolleegium menetlusosaliste seisukohta küsimuses, kas mootorsõiduki registreerimistasule kohalduvad maksukorralduse seaduse (MKS) kui maksuõiguse üldosa sätted.

Riigikogu

12. Riigikogu rahanduskomisjoni hinnangul ei ole liiklusseaduses sätestatud registreerimistasu menetluskorras ja tagastamise regulatsioonis õiguskantsleri osutatud vastuolusid põhiseadusega. Õiguskantsler ei ole ka piisavalt selgelt välja toonud, milliseid haldusmenetluse või maksumenetluse sätteid tuleks, kuid ei ole võimalik kohaldada selleks, et vaidlusaluseid menetlusnorme saaks sisustada põhiseaduspäraselt.

13. Tulenevalt õiguskantsleri seaduse (ÕKS) §-dest 17 ja 18 tuleks õiguskantsleri taotlus jätta läbi vaatamata osas, milles see ei kattu 26. veebruaril 2025 Riigikogule esitatud ettepanekuga. Õiguskantsleri ettepanek Riigikogule lähtus eeldusest, et registreerimistasu ei ole maks ning maksukorralduse seadus ja maksumenetlus ei puutu asjasse (õiguskantsleri ettepaneku p 50). Seevastu Riigikohtule esitatud taotluses lähtutakse eeldusest, et registreerimistasu on maks ja seetõttu tuleks sellele kohaldada maksumenetlust reguleerivaid norme (õiguskantsleri taotluse p-d 4, 6 ja 7).

14. Tuleb möönda, et terminite kasutamisega on eksitud, kuid see ei tähenda, et vastuvõetud õigusaktides ei oleks mootorsõidukimaksu ja registreerimistasu selgelt eristatud. Registreerimistasu ei ole mootorsõidukimaksu osa. Ka maksu ja tasu arvutamise aluste sarnasus ega samad eesmärgid ei muuda ühte teise osaks. Sama eesmärgi võivad täita mitu meedet. Registreerimistasu ei vasta ka maksu definitsioonile. MKS § 2 järgi ei ole maksul maksumaksja jaoks vastutasu. Registreerimistasuga kaasneb oluline vastusooritus – kehtiv registrikanne, mis tagab õiguse minna sõidukiga liiklusesse.

15. Riigikogul on maksusüsteemi kujundamisel avar otsustusruum. Riigikogu on sellest praegusel juhul lähtunud ja püsinud põhiseaduse raames. Registreerimistasu arvutuskäik on liiklusseaduses sätestatud ammendavalt ja selle arvutamiseks vajalikud lähteandmed on kindlaks määratud. Transpordiametil ei ole tasu arvutades ja määraes kaalutusõigust. Küll aga peaks teave registreerimistasu arvutamise alusandmete ja arvutuskäigu ning nii registreerimistasu määramise kui ka toimingute vaidlustamise kohta olema paremini kättesaadav.

16. Registreerimistasu tagastamine sõiduki Eestist väljaviimisel sätestati selleks, et vältida topeltmaksustamist juhtudel, mil sõiduk registreeritakse teises riigis. See erand ei ole võrreldav varguse, hävimise ega muude sarnaste kasutusest väljalangemise juhtumitega. Registreerimistasu eesmärk on suunata ostjaid langetama keskkonnasõbralikumal valikut sõiduki ostu hetkel ega ole mõeldud katma auto kogu kasutusega. Keskkonda mõjutab juba ainuüksi sõiduki tootmine ja ei ole määrav, millal sõiduk hävib. Samuti ei pea registreerimistasu ilmtingimata tasuma ostja, vaid pooled võivad selle jaotumises kokku leppida.

17. Isik peab arvestama vara soetamise ja omamisega kaasnevate kulude, kohustuste ja riskidega ning nende maandamise võimalustega. Näiteks on võimalik riske maandada vara kindlustades. Tänapäeval on oluline protsesside, sh maksude haldamise automatiseeritavus. Põhjendatud juhtudel tuleks hoiduda kulukamate inimtööd nõudvate toimingute ja kaalutusotsuste tegemisest, kui piisab põhiõigusi tagavast minimaalsemast asjade korraldusest.

18. Neli Riigikogu rahanduskomisjoni liiget jäid eriarvamusele ning leidsid, et õiguskantsleri taotlus on põhjendatud ja see tuleb rahuldada.

19. Vastuseks Riigikohtu küsimusele leidis Riigikogu, et kuna viitenormi ei ole, siis maksukorralduse seadus registreerimistasule ei laiene. Registreerimistasule kohaldub haldusmenetluse seadus. Seadusandja ei ole kohustatud reguleerima registreerimistasu haldamist maksukorralduse seaduses sätestatud viisil. MKS § 1 lg 2 järgi kohaldatakse maksukorralduse seadust kõikidele riiklikele

maksudele, kui maksuseaduses või maksualase teabevahetuse seaduses ei ole sätestatud teisiti. On põhjendatud eelistada põhiõigusi tagavat võimalikult kiiret, lihtsat ja soodsat menetlust, milleks praegusel juhul on haldusmenetlus.

Õiguskantsler

20. Arvestades õigusaktide süstemaatilise tõlgendamise nõuet ning praegu kehtivate õigusnormide loogikat, ei laiene maksukorralduse seaduse sätted registreerimistasule ilma asjakohase viitenormita. Ehkki MKS § 1 lg 2 kohaselt kohaldatakse seadust kõikidele riiklikele maksudele, kui maksuseaduses või maksualase teabevahetuse seaduses ei ole sätestatud teisiti, tuleb arvestada, et MKS § 3 lg 2 loetleb kõik riiklikud maksud. Muud avalik-õiguslikud rahalised kohustused, mille puhul on Riigikogu pidanud vajalikuks maksukorralduse seaduse sätteid kohaldada, on sätestatud MKS § 3 lg-s 4 või eriseaduses. Kuigi maksukorralduse seadus ei nimeta registreerimistasu riikliku maksuna, ei tähenda see, et tegemist ei saaks olla maksuga põhiseaduse tähenduses. Ka sel juhul kehtib seadusandlik kohustus luua piisav menetluskord, kuid on Riigikogu valik, kas sätestada need menetlusnormid registreerimistasu kehtestavas seaduses või lahendada küsimus viitega maksukorralduse seadusele.

Justiits- ja digiminister

21. Liiklusseaduse 12³. peatükk on vastuolus võrdsuspõhiõigusega (PS § 12) ja põhiõigusega korraldusele ja menetlusele (PS § 14) ning sekkub ülemäära omandipõhiõigusesse (PS § 32 lg 1). Registreerimistasu maksmine tagab sõiduki registreeringu ja seeläbi isikule võimaluse kasutada oma sõidukit. Kui sõiduk peatselt pärast registreerimistasu maksmist hävib, ei saa seda kasutada. Registreerimistasu vähemalt osaline tagastamine sellises olukorras aitaks vältida ülemäärast sekkumist omandipõhiõigusesse.

22. Isikuid, kelle sõiduk varastatakse või hävib, võidakse ühetaolise maksustamisega kohelda ebavõrdselt võrreldes isikutega, kes saavad oma sõidukit edasi kasutada. Mootorsõiduki aastamaksu puhul on sõiduki registrist kustutamisel võimalik taotleda maksustamisperioodi lühendamist. Ei ole mõistlikku põhjendust, miks registreerimistasu puhul seda taotleda ei saa. Registreerimistasu menetluskorrast ei ole üheselt arusaadav, kas tegemist on maksu või muu avalik-õigusliku tasuga. Seega võib segadust tekitada ka menetlusnormide kohaldamine.

23. Riigikohtu küsimusele vastas justiits- ja digiminister, et kuna registreerimistasu tuleb käsitada maksuna, peavad sellega seotud menetlusele laienema samad nõuded ja põhimõtted nagu muude maksude puhul. Kuna tegemist ei ole perioodilise maksuga, ei pruugi kõik maksukorralduse seaduse sätted olla asjakohased, kuid üldised nõuded peaksid olema kohaldatavad. On kaheldav, kas maksukorralduse seadust saab registreerimistasu menetluses rakendada vahetult, sest liiklusseadus ei viita maksukorralduse seadusele ning ka maksukorralduse seadus ise ei näe ette selle laienemist registreerimistasule. Siiski ei välista otseste viidete puudumine võimalust rakendada maksukorralduse seaduses sätestatud põhimõtteid registreerimistasu menetlusele analoogia korras.

Vabariigi Valitsus rahandusministri kaudu

24. Kahtlust, et registreerimistasu on maks ja peab vastama maksukorralduse seaduses sätestatud maksu kehtestamise põhimõtetele, väljendas õiguskantsler esimest korda oma taotluses Riigikohtule. Ettepanekus Riigikogule avaldas õiguskantsler muret registreerimistasu menetlusnormide ebapiisavuse üle. Ta ei märkinud, et selle põhjuseks on registreerimistasu defineerimine maksuna. Seetõttu ei ole Riigikogul olnud võimalust kaaluda seaduse muutmist tulenevalt õiguskantsleri argumentidest, et registreerimistasu kehtestamisel on valitud vale rahalise kohustuse liik. Kuna õiguskantsler ei ole andnud Riigikogule võimalust seisukohavõtuks (PS § 142 ja ÕKS § 17), siis ei

ole Riigikohtule esitatud taotlus vähemalt osaliselt lubatav. Õiguskantsleri taotlus on lubatav osas, mis puudutab registreerimistasu tagastamise aluste puudumist ja menetlussätete ebapiisavust, sest neid käsitles ka tema ettepanek Riigikogule.

25. Registreerimistasu ei ole osa mootorsõidukimaksust. Iga kasutuses sõiduki omanik maksab mootorsõidukimaksu, kuid ei pruugi kunagi tasuda registreerimistasu. Registreerimistasu ei vasta maksu tunnusele, mille kohaselt ei ole maksul otsest vastutasu või -sooritust. Riigilõivu legaaldefiniitsioon loeb lõivuks summa, mida isik tasub lõivustatud toimingute eest, saades vastu konkreetse vastuteene – teatava õiguse, asja või muu hüve (riigilõivuseaduse (RLS) § 3). Enne mootorsõidukimaksu kehtestamist olid lõivustatud toimingud, mis alates 2025. aastast toovad kaasa registreerimistasu maksmise kohustuse. Järelikult on registreerimistasu osaliselt lõivu asendanud, kattes ka Transpordiameti toimingukulud. Juba see asjaolu kinnitab, et vähemalt osaliselt ei ole tegemist maksuga. Vastusoorituseks on sõiduki registreerimine või omanikuvahetuse vormistamine liiklusregistris. Registreerimisega kinnitatakse isiku õigust sõidukiga liikluses osaleda, seda hoida, edasi müüa või sellega muid toiminguid teha. Sõiduki soetamisel ja kasutamisel on keskkonnamõju ja registreerimistasu üks eesmärk on seda vähendada. Järelikult võib registreerimistasu vaadelda ka kui tasu õiguse eest tegevusele, mis kahjustab keskkonda. Registreerimistasu peab katma nii riigilõivu kui ka sõidukiomaniku isiklikust valikust tuleneva keskkonnakahju.

26. Nii mootorsõidukimaks kui ka registreerimistasu kehtestati kahel eesmärgil: teenida riigile tulu ja vähendada sõidukite tekitatavat keskkonnakahju. Aastamaks on perioodiline, mistõttu on selle puhul olulisem eelarvetulu teenimise eesmärk. Registreerimistasu rakendub sõiduki soetamisel ja on enamasti kõrgem kui aastamaks. Seega on registreerimistasu puhul olulisem keskkonnakaitse eesmärk.

27. PS §-d 14 ja 113 ei anna alust arvata, et nendes sätestatud põhimõtted rakenduksid erinevalt, sõltuvalt kohustuse liigist. Pelgalt maksu nimetamine tasuks ei ole põhiseadusvastane. Põhiseadusvastasuse põhjuseks ei saa olla asjaolu, et seadusandja on kehtestanud maksu asemel tasu, sest õigus menetlusele ja korraldusele kehtib mõlemale. Seega ei ole registreerimistasu olemus praeguse asja lahendamiseks oluline. Kehtiv regulatsioon on piisav, tagamaks õigus menetlusele ja korraldusele. Võrreldes riiklike maksudega on registreerimistasu arvutamine ja kogumine lihtne ning automatiseeritud; tasu eripärast tulenevalt on reguleerimist vajavaid küsimusi oluliselt vähem.

28. Registreerimistasu arvutatakse sõiduki esmasel registreerimisel antava tehnonõuetele vastavuse kontrolli akti (haldusakti) alusel ja registrisse kantud andmete järgi. Ametnikel ei ole kaalutusõigust. Tehnonõuetele vastavuse kontrolli akti saab vaidlustada. Sõiduki esmakordsel omanikuvahetusel ei anta haldusakti, mida saaks vaidlustada, kuid isikul on jätkuvalt õigus vaidlustada varem antud akti alusel liiklusregistrisse kantud andmeid. Nii sõiduki esmakordsel registreerimisel kui ka omanikuvahetusel on tagatud sisuliselt igavene vaide esitamise õigus, kui isikule tundub, et liiklusregistris esitatud andmed ei ole kooskõlas sõiduki tegelike või varem kajastatud andmetega. Registreerimistasu määramise toimingut ei pea tingimata vormistama haldusaktina. Praktikas tõstaks see halduskoormust ja pikendaks toimingute kuluvat aega.

29. Transpordiamet saab vigu parandada. Registreerimistasu esimesel kehtivusaastal tehti registriandmetes ca 1000 parandust. Registreerimistasu arvutatakse üksikute konkreetsete näitajate alusel, mis on iga sõiduki puhul liiklusregistris kuvatud ja lihtsalt kontrollitavad. Neid töötleb elektrooniline infosüsteem, kus inimlike vigade võimalus on välistatud. Registreerimistasu suuruse kontroll tugineb sellele, et üle vaadatakse sõiduki avalikud alusandmed ja võrreldakse neid tõendatud andmetega. Reguleerimaks olukordi, kus vigade avastamine viib registreerimistasu vähendamiseni, lisatigi liiklusseadusesse § 190²⁷ lg 1¹. Liiklusseaduse registreerimistasu sätted koosmõjus muude

sõidukite registrikandeid reguleerivate sätete ja haldusmenetluse seadusega on piisavalt selged, tagamaks kooskõla PS §-ga 14.

30. Registreerimistasu eesmärk on mõjutada isikuid ostma keskkonnasäästlikumaid sõidukeid. Negatiivne mõju tekib ka sõiduki tootmisest, tarnimisest ja utiliseerimisest. Sellega on põhjendatud ka registreerimistasu tagastamata jätmise, kui sõiduk kasutusest välja langeb. Keskkonnamõju oleks saanud vältida vaid siis, kui sõiduk oleks jäetud soetamata. Majandusliku mõju järgi on tegemist kaudse tarbimismaksuga, mis tõstab sõiduki soetuskulu lähtuvalt keskkonnaaspektidega seotud parameetritest. Nii eristub registreerimistasu aastamaksust, mis varamaksuna muudab sõiduki omamise kallimaks. Seetõttu ei ole registreerimistasu seotud sõiduki kasuliku eluea või mõne muu sarnase perioodiga. Registreerimistasu eesmärk – mõjutada isikuid tegema ostuvalikut väiksema eriheitega ja kergemate sõidukite kasuks – on saavutatud juba sõiduki soetamise ja registrisse kandmisega.

31. Kui sõiduk viiakse välisriiki ja võetakse seal püsivalt kasutusele, saab taotleda registreerimistasu tagastamist. Selle eesmärk on vältida võimalikku topeltmaksustamist. Euroopa Liidus ei ole sõidukite maksustamise harmoniseeritud reeglistikku, kuid diskrimineeriva maksustamise ja liikumisvabadust takistava maksustamise vältimise nõue tuleneb Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklist 110.

32. Vastuseks Riigikohtu küsimusele selgitas rahandusminister, et LS § 1 lg 5 järgi kohaldatakse liiklusseadusele haldusmenetluse seaduses sätestatud. Seega ei kohaldu maksukorralduse seadus registreerimistasu menetlusele. Liiklusseaduse sätted ei ole kuigi spetsiifilised, kuid Transpordiametil on võimalus ja kohustus rakendada vaiete lahendamiseks haldusmenetluse seaduse norme. HMS § 85 kohaselt on haldusorganil vaide lahendamisel mitmeid võimalusi. Näiteks saab ta teha ettekirjutuse toimingute tagasitaitmiseks, mis enam makstud registreerimistasu puhul tähendaks tasu täielikku või osalist tagastamist. Isegi kui eeldada, et registreerimistasu on maks, ei ole kõiki maksukorralduse seaduse sätteid võimalik automaatselt kohaldada. Selleks tuleks maksukorralduse seadust täiendada.

Transpordiamet

33. Registreerimistasu on liiklusseaduses piisavalt reguleeritud. Tasu kujunemine võiks aga olla dokumentaalselt paremini kättesaadav. Sõiduki registreerimiseelse kontrolli akt on haldusakt, milles on kirjas, et seda saab 30 päeva jooksul vaidlustada. Haldusmenetluse seaduse alusel on isikel ka praegu võimalik vaideid esitada, kui nad leiavad, et registreerimistasu on arvestatud valesti. Tulevikus on plaanis sõiduki registreerimiseelse kontrolli aktile lisada ka tasu arvutuskäik. Lisaks on kavas täiendada e-teeninduses omanikuvahetuse protsessi nii, et registreerimistasu summa juures oleks leitav teave summa kujunemise kohta.

34. Transpordiametil on siiski tekkinud registreerimistasu kohta õiguslikke küsimusi. Nt kui sõiduki eest on juba registreerimistasu makstud, kuid hiljem selgub, et sõiduki tehnilised andmed registris olid valed ja sellest johtuvalt summa muutub, ei ole praegu norme, mille alusel tasu juurde küsida või tagasi kanda. Seoses registreerimistasu tagastamata jätmisega sõiduki varguse, hävimise ja muude sarnaste kasutusest väljalangemise juhtumite korral jäi Transpordiamet oma Riigikogu rahanduskomisjonile esitatud seisukoha juurde, et omanikul peaks olema võimalus taotleda registreerimistasu tagastamist.

KOLLEEGIUMI SEISUKOHT

35. Kolleegium hindab esmalt õiguskantsleri taotluse lubatavust (I) ning seejärel analüüsib mootorsõiduki registreerimistasu regulatsiooni formaalset ja materiaalselt põhiseaduspärasust (II).

(I) Õiguskantsleri taotluse lubatavus

36. PS § 142 lg-s 1 on sätestatud, et kui õiguskantsler leiab, et seadusandliku riigivõimu õigustloov akt on põhiseadusega vastuolus, teeb ta akti vastuvõtnud organile ettepaneku viia see kahekümne päeva jooksul põhiseadusega kooskõlla. PS § 142 lg 2 näeb ette, et kui akt ei ole kahekümne päeva jooksul põhiseadusega kooskõlla viidud, teeb õiguskantsler Riigikohtule ettepaneku tunnistada see akt kehtetuks. Samasugune kord tuleneb ka ÕKS §-dest 17 ja 18. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse (PSJKS) § 6 lg 1 p-d 1, 2 ja 3 ning ÕKS § 18 lg 1 võimaldavad õiguskantsleril vaidlustada põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses ka õigustloova akti andmata jätmist (RKÜKo 21.05.2008, 3-4-1-3-07, p 34; RKPJKm 10.03.2023, 5-22-14/9, p 28). Abstraktse normikontrolli puhul on seega ette nähtud kohustuslik kohtueelne menetlus, et tagada akti vastu võtnud või andnud organile võimalus akt üle vaadata ja see põhiseadusega kooskõlla viia, enne kui Riigikohus akti põhiseaduspärasust hindab (nt RKPJKo 18.05.2015, 3-4-1-55-14, p 50).

37. Õiguskantsler tegi 26. veebruaril 2025 Riigikogule ettepaneku viia mootorsõidukimaksu seadus ja liiklusseadus põhiseadusega kooskõlla. Õiguskantsleri hinnangul oli ebaproportsionaalne võtta mootorsõidukimaksu (aastamaksu) terve maksustamisperioodi eest, kui selle vältel sõiduk varastatakse, hävib või kui omanik ei saa seda muudel sarnastel põhjustel kasutada. Samuti oli õiguskantsleri hinnangul ebaproportsionaalne võtta täiel määral registreerimistasu, kui vahetult pärast selle maksmist sõiduk hävineb, varastatakse või muul sarnasel põhjusel kasutusest välja langeb. Ettepanekus leidis õiguskantsler lisaks, et liiklusseadus ei reguleeri piisavalt registreerimistasu administreerimist ning on seetõttu vastuolus PS §-ga 14.

38. Riigikogu võttis õiguskantsleri ettepanekul 12. novembril 2025 vastu seaduse, millega kehtestati mootorsõidukimaksu seaduses sätted, mis näevad ette mootorsõidukimaksu vähendamise ja vajaduse korral maksutagastuse, kui sõiduk varastatakse, hävib või muul sarnasel põhjusel kasutusest välja langeb. Kuna seadusandja täitis selles osas õiguskantsleri ettepaneku, ei puuduta õiguskantsleri taotlus Riigikohtule mootorsõidukimaksu, vaid üksnes registreerimistasu, mille kohta Riigikogu liiklusseaduses muudatusi ei teinud.

39. Riigikogu ja rahandusminister on Riigikohtule esitanud arvamustes leidnud, et õiguskantsleri taotlus ei ole vähemalt osaliselt lubatav, sest Riigikogule tehtud ettepanekus ei tuginenud õiguskantsler sellele, et registreerimistasu on maks. Ta väljendas seda esimest korda alles taotluses Riigikohtule. Seetõttu polnud seadusandjal võimalik kaaluda rahalise kohustuse liigi muutmist. Kolleegiumi arvates ei muuda õiguskantsleri taotlust lubamatuks see, et ta Riigikogule tehtud ettepanekus ei nimetanud registreerimistasu sõnaselgelt maksuks. Olenemata sellest, milliseks PS § 113 kaitsealasse kuuluvaks avalik-õiguslikuks rahaliseks kohustuseks mootorsõiduki registreerimistasu pidada, ei mõjuta see praegusel juhul neid menetluslikke ega sisulisi etteheiteid, mida õiguskantsler registreerimistasu kohta Riigikogule tegi.

40. Eeltoodust tulenevalt leiab kolleegium, et õiguskantsleri taotlus on tervikuna lubatav.

(II) Mootorsõiduki registreerimistasu põhiseaduspärasus

41. Registreerimistasu on tasu, mida tuleb maksta sõiduauto või kuni 3500-kilogrammise täismassiga veoauto liiklusregistris registreerimise või selle omanikuvahetuse eest, kui sõiduki eest ei ole varem registreerimistasu makstud (LS §-d 190¹⁶–190¹⁸). Registreerimistasu tuleb maksta enne sõiduki esmakordset Eesti liiklusregistris registreerimist või Eestis registreeritud sõiduki esmakordset omanikuvahetust (LS § 190¹⁹). Tasu haldur on Transpordiamet (LS § 190²⁰), kes määrab tasumisele kuuluva summa kas pärast sõiduki registreerimiselset tehnonõuetele vastavuse kontrolli tegemist või

enne sõiduki omanikuvahetuse registrikande toimingut (LS § 190¹⁸ lg 3). Registreerimistasu moodustavad baasosa ja CO₂ eriheite osa, millele sõiduautode puhul lisandub ka massiosa, mis korrutatakse läbi sõiduki vanusest sõltuva kordajaga (LS §-d 190²²–190²⁴). Liiklusregistri toimingust eest ei võeta riigilõivu, kui isik on kohustatud maksma registreerimistasu (RLS § 142⁷² lg 1 ja § 142⁷⁴ lg 1¹). Isik saab taotleda makstud registreerimistasu tagastamist, kui sõiduk kustutatakse liiklusregistrist eesmärgiga võtta see kasutusele väljaspool Eestit (LS § 190²⁷ lg 1). Kui isik on maksnud registreerimistasu ettenähtust rohkem, siis isiku taotluse alusel enam tasutud osa tagastatakse (LS § 190²⁷ lg 1¹).

42. Registreerimistasu sisaldab nii lõivu kui ka maksu tunnuseid. Lõivule omaselt tekib tasumiskohustus üksnes siis, kui taotletakse konkreetset toimingut – sõiduki registreerimist või omanikuvahetuse registrikannet. Maksule omaselt ei ole aga tasu kogusuurus seotud registritoimingu tegemise kuludega ega kujuta endast üksnes vastusooritust riigi osutatud teenuse eest, vaid sõltub sõiduki omadustest ning teenib lisaks fiskaalsetele eesmärkidele ka keskkonnapoliitilisi eesmärke. Kuna õiguskantsler ei ole oma taotluses väitnud, et registreerimistasu kehtestamine või selle suurus oleksid põhiseadusega vastuolus, siis ei ole praeguses asjas oluline, millist liiki avalik-õigusliku rahalise kohustusega on tegemist. Kolleegium hindab üksnes seda, kas registreerimistasu menetlus on kehtivas õiguses piisavalt reguleeritud ning kas põhiseadusega on kooskõlas, et sõiduki varguse, hävimise või muul sarnasel põhjusel kasutusest väljalangemise korral ei saa taotleda registreerimistasu tagastamist.

(A) Formaalne põhiseaduspärasus

43. Õigustloova akti formaalne põhiseaduspärasus hõlmab mh vastavust seadusereservatsiooni põhimõttele (nt RKPJKo 01.07.2008, 3-4-1-6-08, p 43). Seadusereservatsiooniga vastuolus olev õigustloov akt on seega formaalselt põhiseadusvastane. PS §-st 113 tulenevat üldist seadusereservatsiooni silmas pidades peavad avalik-õiguslikud rahalised kohustused olema sätestatud seadusega (RKÜKo 15.12.2015. 3-2-1-71-14, p 97 ja seal viidatud kohtupraktika). Seadusega kehtestatud avalik-õigusliku rahalise kohustuse elementide hulka võivad kuuluda kohustuse tekkimise alus ja kohustatud subjekt, kohustuse suurus või selle kindlakstegemise tingimused, tasumise või sissenõudmise kord, aga ka muud kohustuse olemuslikud tunnused (nt viidatud 3-4-1-6-08, p 40; RKPJKo 20.10.2009, 3-4-1-14-09, p 28). Riigikohus on ka möönud, et teatud eelduste täidetusel võib seadusandja avalik-õigusliku rahalise kohustuse elementide kehtestamist delegeerida täidesaatvale võimule (vt pikemalt RKPJKo 08.06.2010, 3-4-1-1-10, p 58 ja seal viidatud kohtupraktika; viimati RKPJKo 31.01.2025, 5-24-30/16, p 37).

44. Kohustus maksta mootorsõiduki registreerimistasu on sätestatud seaduses. Liiklusseaduse 12³. peatükk rikub õiguskantsleri hinnangul PS §-st 113 tulenevat seaduslikkuse nõuet ning PS § 14 järgset põhiõigust korraldusele ja menetlusele ning heale haldusele, kuna registreerimistasu puudutav menetlus pole piisavalt täpselt reguleeritud. Eeskätt on seadus õiguskantsleri arvates puudulik registreerimistasu suuruse määramist ja selle kohta haldusakti andmist (andmata jätmist) ning registreerimistasu suuruse muutmist ja vajaduse korral selle sissenõudmist reguleerivas osas. Kolleegium nõustub õiguskantsleriga, et avalik-õiguslike rahaliste kohustuste menetlus peab vastama PS §-st 14 tulenevatele põhimõtetele ning et liiklusseaduse 12³. peatükk ei sisalda kõiki põhiseaduse järgi nõutavaid avalik-õigusliku rahalise kohustuse administreerimist reguleerivaid menetlusnorme. Sellist olukorda ei saa siiski pidada põhiseadusvastaseks, kui asjakohased menetlusnormid on sätestatud mõnes teises seaduses.

45. LS § 1 lg 5 näeb ette, et liiklusseaduses ettenähtud haldusmenetlusele kohaldatakse haldusmenetluse seaduse sätteid. Niisiis reguleerib registreerimistasu menetlust lisaks liiklusseaduse 12³. peatükis sätestatule ka haldusmenetluse seadus. LS § 190¹⁸ lg 3 kohaselt *määrab*

Transpordiamet tasumisele kuuluva registreerimistasu summa. Seadusandja valitud sõnakasutus osutab sellele, et registreerimistasu puhul on vajalik tuvastada faktilised asjaolud (mootorsõiduki CO₂ eriheide, mass ja väljalaskeaasta), subsumeerida need asjakohaste normide alla ning seejärel määrata ehk teha õiguslikult siduvalt kindlaks registreerimistasu suurus. Selline Transpordiameti otsustus vastab oma sisult haldusakti tunnustele HMS § 51 lg 1 tähenduses (vt ka RKPJKm 22.11.2010, 3-4-1-6-10, p 43). Haldusakti menetlus- ja vorminõuded ning selle vaidlustamise võimalused tagavad praegusel juhul isiku põhiõigused parimal viisil (vrd RKÜKo 31.05.2011, 3-3-1-85-10, p 23 jj).

46. Seadusandja on LS §-des 190²² ja 190²³ sätestanud mootorsõiduki registreerimistasu arvutamise alused selliselt, et Transpordiametil ei ole tasu määramisel kaalutusõigust. See aga ei tähenda, et tegemist ei oleks haldusaktiga. Määraotes mootorsõiduki registreerimistasu, annab Transpordiamet tuvastava haldusakti. Sarnaselt on ka maksuotsus haldusakt (MKS § 95), ehkki maksukohustus tekib vahetult seaduse alusel. Haldusakt on ka nt intressinõue (MKS § 115 lg 3), mis määratakse samamoodi vaid arvutuste alusel. Kuna liiklusseaduses ei ole sätestatud teisiti, on Transpordiametil kohustus anda mootorsõiduki registreerimistasu määramisel kirjalik haldusakt, mis sisaldab haldusakti kohustuslikke elemente (sh põhjendust ja vaidlustamisviidet) ning andmeid (vt HMS §-d 55–57). Et registreerimistasu menetlusele kohaldub haldusmenetluse seadus ning selle määramisel antakse haldusakt, kohalduvad registreerimistasule ka HMS §-d 64–70, mis reguleerivad haldusakti muutmist ja kehtetuks tunnistamist. Seejuures on isikul, kes leiab, et tema mootorsõiduki registreerimistasu on arvutatud valesti või valede andmete alusel, õigus vaidlustada haldusakt või taotleda menetluse uuendamist, et summat muuta (HMS § 44 ja § 68 lg 1).

47. Õiguskantsleri hinnangul on põhiseadusvastane ka see, et registreerimistasu sissenõudmiseks puudub õiguslik alus. Kolleegium sellega ei nõustu. Registreerimistasu tuleb maksta enne sõiduki registreerimist või omanikuvahetuse kande tegemist (LS § 190¹⁸ lg 3 ja § 190¹⁹). Registreerimistasu maksmata jätmise korral isiku soovitud registritoimingut ei tehta. Seega on tasu sissenõudmine asjakohane üksnes juhul, kui isik on registreerimistasu juba maksnud, kuid hiljem selgub, et ettenähtust vähem. Õiguskantsleriga tuleb nõustuda selles, et kehtiv õigus registreerimistasu sissenõudmist ei reguleeri, sest Transpordiameti haldusakt, mis kohustab tasu juurde maksuma, ei ole sundtäidetav (vt täitemenetluse seadustiku § 2 lg 1, eriti p 21). Sissenõudmise aluse puudumist ei saa aga pidada põhiseadusvastaseks. Õigust korraldusele ja menetlusele ei riiva olukord, kus avalik-õigusliku rahalise kohustuse täitmiseks ei ole kehtestatud sundtäitmise võimalust, sest see oleks PS §-ga 14 kokkusobimatu (viidatud 3-4-1-14-09, p-d 44 ja 45). Sellise sätte puudumine on kahjulik eeskätt riigile, sest osa registreerimistasu jääb saamata. Arvestades kirjeldatud probleemi olemust ja ulatust, ei näe kolleegium, et sundtäitmise võimaluse puudumine võiks põhiseadusvastaselt riivata mõnd muud põhiõigust või põhiseaduses sätestatud riigikorralduslikku põhimõtet. Ka õiguskantsler ei ole oma ettepanekus ega taotluses sellele tuginenud.

48. Ehkki üldjuhul on õiguslikult selgem, kui kõik asjakohased sätted on kehtestatud ühes seaduses, ei pruugi see alati olla mõistlik ega põhjendatud. Ainuüksi see, et seadusandja ei ole liiklusseaduse 12³. peatükis reguleerinud registreerimistasu menetlust ammendavalt ega kehtestanud (põhiseaduse nõuetele vastavat) volitusnormi selleks määrusandjale, vaid kohaldada tuleb ka haldusõiguse üldosa sätteid (HMS), ei tähenda, et normid oleksid ebapiisavad. Eeltoodust tulenevalt leiab kolleegium, et mootorsõiduki registreerimistasu menetluses ei ole õiguskantsleri osutatud põhiseadusvastast lünka. Nii tasu suuruse määramist kui ka selle kohta haldusakti andmist ja registreerimistasu suuruse muutmist reguleerivad normid on kehtivas õiguses olemas.

49. Õiguskantsler viitab ka sellele, et Transpordiametil on registreerimistasu haldurina tekkinud õiguslikke küsimusi. Näiteid võimalikest elulistest olukordadest, mille kohta puuduvat kehtivas õiguses selge lahendus, tõi välja ka Transpordiamet. Ei ole välistatud, et võib esineda olukordi, kus kehtiv õigus ei näe ette vajalikke norme mingi kindla olukorra lahendamiseks või et need normid ei

ole juhtumi asjaolusid arvestades piisavalt selged. Kolleegiumi hinnangul ei ole aga alust tunnistada abstraktses normikontrollis liikluseaduses sisalduvat mootorsõiduki registreerimistasu regulatsiooni formaalselt põhiseadusega vastuolus olevaks, sest sellised võimalikud kitsaskohad ei ole normide põhiseaduskonformse tõlgendamise võimalusi arvestades äratuntavad.

(B) Materiaalne põhiseaduspärasus

50. Igasugune avalik-õiguslik rahaline kohustus riivab kohustatud isiku PS §-st 32 tulenevat omandipõhiõigust (viidatud 3-2-1-71-14, p 90). Iseäranis tuleb riivet jaatada olukorras, kus isikul tuleb maksta avalik-õiguslikku tasu mõne sellise hüve eest, mida ta hiljem faktiliselt enam kasutada ei saa. PS § 32 lg 1 esimesest lausest tuleneb riigi kohustus igaühe omandit võrdselt kaitsta. Tegemist on erilise võrdsuspõhiõigusega, mille kohaldamisel taandub PS §-s 12 sätestatud üldine võrdsuspõhiõigus (RKÜKo 21.11.2023, 5-23-1/19, p 70). Üldjuhul on Riigikohus analüüsinud PS §-st 32 tuleneva erilise võrdsuspõhiõiguse riive põhiseaduspärasust proportsionaalsustestist lähtuvalt (viidatud 5-23-1/19, p-d 90 jj). Kuna praegusel juhul lähtub riive avalik-õigusliku rahalise kohustuse regulatsioonist, tuleb analüüsida omandipõhiõiguse riive vastavust nii PS §-st 32 kui ka PS §-st 113 tulenevatele nõuetele (RKPJKo 29.03.2017, 3-4-1-15-16, p 103). Avalik-õiguslike rahaliste kohustuste kehtestamisel ja nendest tuleneva koormuse jaotamisel on seadusandjal avar otsustusruum. Seetõttu keskendub niisuguste normide põhiseaduspärasuse kontroll sellele, kas tasu tekkimise alus või koormuse jaotus ei ole tasu eesmärgi suhtes meelevaldsed. Niisiis kontrollib kolleegium praeguses asjas, kas riive on mootorsõiduki registreerimistasu kehtestamisega taotletava eesmärgi suhtes ilmselgelt põhjendamatult (viidatud 3-2-1-71-14, p 105).

51. Seadusandja on nimetanud mootorsõiduki registreerimistasu peamiseks eesmärgiks suunata isikuid tegema sõidukit soetades keskkonnasõbralikum valik. Lisaks keskkonnakaitselisele teenib mootorsõiduki registreerimistasu ka muid eesmärke, nt riigile tulu teenimine, sh Transpordiameti toimingute kulude katmine, kuivõrd registreerimistasu hõlmab osaliselt ka riigilõivu. Seejuures on mootorsõiduki registreerimistasu kehtestatud selliselt, et tasu oleks võimalikult lihtne administreerida. Eeltoodule viitab nii see, et tasu halduriks on Transpordiamet, mitte nt Maksu- ja Tolliamet, aga ka see, et registreerimistasu puhul on nähtud ette vähe erisusi ja soodustusi. Kolleegiumi hinnangul on mootorsõiduki registreerimistasu eelnimetatud eesmärgid legitiimsed.

52.1. Õiguskantsleri arvates rikub see, et isik ei saa taotleda tasu tagastamist, kui tema sõiduk hävib, varastatakse või langeb muul sarnasel põhjusel kasutusest välja peatselt pärast registreerimistasu maksmist, ühetaolise maksustamise põhimõtet. Seda põhjusel, et sõiduki kaotanud isik peab tasu maksuma ühetaoliselt nendega, kes saavad oma sõidukit edasi kasutada. Võimalus taotleda registreerimistasu tagastamist on olemuslikult sarnane maksusoodustusega, mille kehtestamisel on seadusandjal samuti suur otsustusruum ning mille kohtuliku kontrolli ulatus on seetõttu piiratud (RKHKo 20.05.2015, 3-3-1-13-15, p 19). Siiski peab seadusandja ka maksusoodustuse kehtestamisel tagama, et see ei tooks kaasa ilmselgelt põhjendamatut ebavõrdset kohtlemist.

52.2. Mootorsõidukite pealt tuleb tasuda esiteks mootorsõidukimaksu ehk aastamaksu ja teiseks registreerimistasu. Aastamaksu ehk perioodilise maksuga maksustatakse eeskätt sõiduki kasutamist. Registreerimistasu ei ole olemuselt perioodiline kasutusmaks ega tasu sõiduki tegeliku kasutamise eest mingil ajavahemikul. Tegemist on ühekordse kohustusega, mis tekib sõiduki registreerimisel või omanikuvahetuse korral ning mille eesmärk on muu hulgas mõjutada isikuid tegema juba sõiduki soetamisel ja registreerimisel keskkonnasäästlikumaid valikuid. Selline eesmärk realiseerub eeskätt kohustuse tekkimise hetkel: isik peab enne sõiduki registreerimist arvestama, et kui ta valib suurema keskkonnamõjuga sõiduki, toob see kaasa suurema rahalise koormuse. Registreerimistasu maksmise kohustus ei ole vastuolus kohustuste ühetaolisuse põhimõttega. Tasu maksmise kohustus on kõigil, kes ostavad mootorsõiduki, millelt ei ole varem registreerimistasu makstud. Seejuures ei ole

seadusandja näinud Transpordiametile ette kaalutlusruumi tasu suuruse kujundamisel, vaid on kehtestanud kindla valemi tasu arvutamiseks lähtudes konkreetse sõiduki omadustest. Seda, kui suurt registreerimistasu tuleb maksta, saab isik mõjutada valikuga, mille ta sõidukit ostes teeb.

52.3. Kolleegiumi hinnangul ei ole tasu ühetaolisuse põhimõttega vastuolus ega kujuta endast ka ilmselgelt põhjendamatut ebavõrdset kohtlemist asjaolu, et sõiduki varguse, hävimise või muul sarnasel põhjusel kasutusest väljalangemise korral ei näe kehtiv õigus ette võimalust taotleda registreerimistasu tagastamist. Mootorsõiduki aastamaksu ja registreerimistasu tagastamist ei saa samastada. Aastamaksu kui perioodilise kohustuse puhul on mõistlik arvestada, kas sõidukit sai mingil ajavahemikul kasutada. Registreerimistasu on seevastu ühekordne avalik-õiguslik rahaline kohustus ja sõiduki hilisem vargus, hävimine või muul sarnasel põhjusel kasutusest väljalangemine ei kõrvalda tagasiulatuvalt registreerimise fakti, sh Transpordiameti kulusid, mis kaasnesid mootorsõiduki liiklusregistris registreerimise või selle omanikuvahetusega, ega muuda registreerimise hetkel tehtud valikut ega ka sõiduki tootmisega kaasnevat keskkonnahäiringut. Seetõttu ei nõua põhiseadus, et registreerimistasu tuleks alati tagastada, kui sõidukit ei saa pärast registreerimistasu maksmist enam kasutada. Tasu tagastamine niisugusel juhul võib olla seadusandja valik, kuid sellise võimaluse puudumine ei tähenda põhiseadusvastast lünka ega piirangut. Avalik-õiguslike rahaliste kohustuste tunnus on, et kohustatud isik ei saa üldjuhul raha tagasi taotleda.

53.1. Nagu eespool öeldud, riivab igasugune avalik-õiguslik rahaline kohustus PS §-st 32 tulenevat omandipõhiõigust. Ka PS § 32 lg-s 1 sätestatud erilise võrdsuspõhiõiguse riivega saab olla tegu üksnes siis, kui ebavõrdselt koheldakse sarnases olukorras olevaid isikuid. Ebavõrdsel kohtlemisel tuvastamiseks tuleb määrata kindlaks võrdluse lähtekoht ja tuua selle alusel välja võrreldavate isikute grupid (viidatud 5-23-1/19, p 70; vt ka RKÜKo 14.05.2025, 3-22-264/31, p 36). Praeguse asja keskne küsimus on, kas põhjendamatult ebavõrdselt koheldakse isikuid, kelle mootorsõiduk hävib, varastatakse või langeb muul põhjusel kasutusest välja varsti pärast seda, kui nad on maksnud selle sõiduki registreerimistasu.

53.2. Asjakohaseks võrdlusgrupiks võivad esiteks olla isikud, kelle sõiduk kustutatakse liiklusregistrist eesmärgiga võtta see kasutusele väljaspool Eestit. LS § 190²⁷ lg 1 lubab sellisel juhul taotleda registreerimistasu tagastamist 60 päeva jooksul arvates sõiduki liiklusregistrist kustutamisest. Sama paragrahvi kolmanda lõike kohaselt tagastatakse registreerimistasu, kui sõiduki esmakordselt registreerimisest on möödas vähem kui kümme aastat. Eelnõu materjalide kohaselt oli registreerimistasu tagastamine mõeldud vältima sõiduki topeltmaksustamist, kui sõiduk võetakse kasutusele teises riigis (eelnõu 364 UA, Riigikogu XV koosseis, muudatusettepanekute loetelu, lk 101).

53.3. Teiseks asjakohaseks võrdlusgrupiks võib pidada isikuid, kes registreerivad oma sõidukid liiklusregistris tähtajaliselt. LS § 190¹⁸ lg 6 kohaselt tasutakse tähtajalisel registreerimisel registreerimistasu ainult tähtajalise registreerimisega määratud perioodi eest. Nagu eespool selgitatud, tuleb registreerimistasu maksta sisuliselt sõiduki soetamisel tehtud valiku eest, mitte aga selle kasutamise eest, ehkki viidatud säte osutab justkui vastupidisele. Kolleegiumi hinnangul ei saa LS § 190¹⁸ lg-s 6 sätestatud siiski järeldada, et registreerimistasu summa tuleks igal juhul arvutada sõiduki tegeliku kasutamise perioodi põhisel. LS § 190¹⁸ lg-s 6 sätestatud erisus nähti ette põhjusel, et eelduslikult viiakse sõiduk tähtajalise registreerimise perioodi möödudes Eestist välja. Eelnimetatud säte tagab, et sellisel juhul ei pea isik taotlema registreerimistasu tagastamist (eelnõu 364 UA, Riigikogu XV koosseis, muudatusettepanekute loetelu, lk 98), vaid ta maksabki üksnes perioodi eest, mil sõiduk on Eesti liiklusregistrisse kantud. Seega on ka tähtajalise registreerimise tasu erisus kantud eesmärgist vältida topeltmaksustamist.

53.4. Kolleegiumi hinnangul on LS § 190¹⁸ lg-s 6 ja LS § 190²⁷ lg-s 1 kehtestatud erandid vajalikud ja põhjendatud. See, et seadusandja on osal juhtudel pidanud vajalikuks näha ette registreerimistasu tagastamise võimaluse, ei tähenda, et põhiseadus kohustaks seadusandjat laiendama seda võimalust ka kõigile muudele juhtudele. Kolleegium selgitas otsuse p-s 52.3, et avalik-õiguslike rahaliste kohustuste puhul on eeldus see, et kohustatud isik ei saa taotleda õiguspäraselt makstud tasu tagastamist. Kui sõiduki viimisel välismaale, sh selle Eestis ajutiselt registreerimisel, on registreerimistasu tagastamise taotlemise võimalus vajalik selleks, et vältida topeltmaksustamist ja tagada vaba liikumine Euroopa Liidus, siis sõiduki varguse, hävimise või muul sarnasel põhjusel kasutusest väljalangemise korral sellist vajadust ei ole. Kolleegium leiab, et eelnimetatud gruppide erinev kohtlemine ei riiva ilmselgelt põhjendamatult PS § 32 lg 1 esimesest lausest tulenevat erilist võrdsuspõhiõigust.

(C) Kokkuvõte

54. Eeltoodust tulenevalt jätab kolleegium õiguskantsleri taotluse PSJKS § 15 lg 1 p 6 alusel rahuldamata.

(allkirjastatud digitaalselt)