



Õiguskantsler

Taavi Aas
Eesti Linnade ja Valdade Liit
info@elvl.ee

Meie 10.07.2018 nr 16-4/180891/1803160

Valdade ja linnade õigustest ja kohustustest

Lugupeetud Taavi Aas

Tõstatasite kohtumisel mitu küsimust, mida tuli enne vastamist põhjalikumalt uurida. Selgus, et paljudel juhtudel pole hetkel konkreetset otsuse projekti ega eelnõu, mille pinnalt lahenduste põhiseaduslikkust ja kooskõla hea halduse tavaga analüüsida. Niipea kui plaanid konkretiseeruvad, süveneme neisse uuesti ning hoiame Teid asjade käiguga kursis. Veelkord suur tänu oluliste osunduste ja sisulise mõttevahetuse eest.

Puuetega inimeste parkimisõiguse kuritarvitamise lõpetamise võimalikkus

Konkreetseid näiteid juhtumitest, mil puuetega inimese parkimiskaarti on kasutanud inimene, kellele see kaart ei kuulu ja kes ei abista kaardi omanikku, on meieni jõudnud lisaks Teile ka parkimiskontrolöridelt. Kuritarvitamine võib seisneda näiteks selles, et sugulased ja tuttavad kasutavad surnud inimese parkimiskaarti, mõnikord on puudega inimene ise andnud kaarti tuttavale või sõbrale, kasutatud on originaalkaardi koopiaid, samuti on juhtumeid, kui parkimiskaarte võltsitakse (kirjutatakse kehtivusaeg üle või tehakse lamineeritud värvikoopia). Parkimiskaartide kuritarvitamise probleeme kirjeldas 2016. aastal ülevaatlikult ka Puuetega Inimeste Koda, kes on teinud sellest lähtudes ka [ettepanekud](#) liiklusseaduse muutmiseks. Kui kaupluste juures asuvatel puuetega inimeste parkimiskohtadel tavaliselt on ruumi, siis näiteks linnasüdametes võivad puuetega inimeste parkimiskaardi kuritarvitajad võtta mõistliku parkimisvõimaluse neilt, kes tõepoolest sihtkohale lähemal asuvat parkimiskohta vajaksid.

Kehtivate parkimiskaartide ning nende tegeliku omaniku väljaselgitamiseks ei ole sobivat andmebaasi, samuti ei ole kehtestatud kohustust tagastada ja hävitada kehtivuse kaotanud parkimiskaart, pole ka väärkasutatud kaartide kehtetuks tunnistamise protseduuri. Ühel kohaliku omavalitsuse üksusel ei ole võimalik ülemäärase halduskuluta kontrollida, kas teises KOV-s väljastatud parkimiskaart on õige või mitte.

Uurisime Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi (MKM) liiklusseaduse asjatundjatelt, millised oleksid nende arvates võimalikud lahendused puuetega inimeste parkimiskaartide kuritarvitamise lõpetamiseks. MKM kinnitas, et probleemid on neile teada ning osaliselt on Puuetega Inimeste Koja ettepanekuid arvesse võetud. Selle aasta teisel poolel kavatab ministeerium algatada liiklusseaduse jt seaduste muutmise ning arvestada seejuures ka Eesti Linnade Liidu ettepanekuid.

Õiguskantsleri Kantselei

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

MKM hinnangul ei sobi liiklusregister puuetega inimeste parkimiskaartide andmebaasi loomiseks, sest parkimiskaardi saab ka isik, kes iseseisvalt liikluses ei osale, samuti teeb liiklusregistri kandeid ainult Maanteeamet, kuid sel juhul peaks saama andmete sisestamise õiguse ka KOV-d.

MKM ei toeta liiklusregistri kontseptsiooni muutmist, vaid peab otstarbekamaks lahendust, et parkimiskaartide andmeid kogutaks sotsiaalteenuste ja -toetuste andmeregistrisse (STAR), kuhu saab andmeid sisestada ka KOV (volitatud töötaja).

Alates tuleva aasta 1. jaanuarist lisandub õiguskantsleri ametkonnale puuetega inimeste õiguste kaitsel täiendavaid ülesandeid. Peame oma ülesandeks ka selle probleemi lahendamisel osaleda.

Maa hindamine

Küsisite, kas maa hindamise korraldamisel on rikutud seadust, sest viimane korraline hindamine toimus 2001. aastal ning hindamise tulemused ei vasta enam tegelikkusele.

[Maa hindamise seaduse](#) § 5 näeb ette, et maa korraline hindamine on maksustamise eesmärgil perioodiliselt tehtav hindamine. Maa hindamise seadus ei täpsusta, millise regulaarsusega või kui pika perioodi tagant tuleb maad hinnata. Hindamise perioodid peab kindlaks määrama Vabariigi Valitsus (Vabariigi Valitsus otsustab selle keskkonnaministri ettepanekul). Riigikogul on võimalik maa hindamise seadust täpsustada ning kirjutada Vabariigi Valitsusele ette, kui tihti peab maad hindama.

Kui maa maksustamisel võetakse aluseks aegunud hindamistulemused, võib see –nagu Te osutasite- põhjustada mitmeid probleeme. Kuna viimasest hindamisest on möödunud sedavõrd pikk aeg, on maatükid võrreldes nende tegeliku väärtusega tõepoolest ala- või ülehinnatud ning see tekitab maksustamisel ebaõiglust.

Aegunud andmete kasutamine maamaksuga maksustamisel mõjutab KOV tulubaasi. Seetõttu hindasime, kas alusandmete ajakohastamata jätmisega ja sellest tuleneva maamaksu väiksema laekumisega on rikutud KOV põhiseaduslikku finantsgarantiid. Paraku kujuneks vaidlus liialt hüpoteetiliseks. KOV-le laekuva maamaksu summat ei määra üksnes maa hindamise tulemused, vaid ka hulk muid tegureid, sh KOV määratav maksumäär. Raske on tõsikindlalt väita, et KOV finantsgarantiid on maa hindamise tulemuste ajakohastamata jätmise tõttu rikutud, sest KOV rahastus minimaalselt vajalikul tasemel ei pea tulenema konkreetse maksu tulust.

Põhiseaduslikkuse vaidlus oleks mõeldav juhul, kui mõne maatüki väärtus on praeguseks ilmselgelt kahanenud ja maamaks ülemääraselt suur ning sellega rikutakse maaomaniku õigusi

2016. aastal oli kooskõlastusringil maa hindamise seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsus ([eelnõude infosüsteemi](#) toimik 16-0171). Väljatöötamiskavatsus (VTK) nägi ette muuta seadust nii, et maa hindamine hakkaks toimuma igal neljandal aastal. Paraku jäi VTK põhjal eelnõu välja töötamata (Justiitsministeerium ei kooskõlastanud VTK-d) ja selle teemaga rohkem ei tegeldud.

Korterite riigile loovutamise keelamine

Paari viimase aasta jooksul on mitmed kohalikud omavalitsused loovutanud riigile kümneid kortereid, millest enamik on olnud hüljatud ja igasuguse majandusliku väärtusetu. Osa korteritega on kaasnenud ka kohustused (kommunaalkulud jm). Ministeeriumiametnikud on riigile loovutatud korteritega seotud probleeme tõesti arutanud ning leidnud, et tuleks muuta asjaõigusseadust ning välistada võimalus, et KOV saaks loovutada vara riigile. Kui selline väljatöötamiskavatsus või

eelnõu koostatakse, siis analüüsime seda põhjalikult. Hetkel meie teada ühtki konkreetset plaani ei ole.

Jäätmemajandus ja KOV pädevus

Jäätmevedu korraldab kohalik omavalitsus, kes saab ja peab tegelema ka jäätmehoolduse üldise arendamisega oma haldusterritooriumil, näiteks elanike teavitamise ja jäätmejaamade töö korraldamisega. Jäätmekäitluses on toimunud põhimõttelisi muutusi (nt ladestamise asemel jäätmeid põletatakse), mis on ilmselt ka üks põhjus, miks mõned investeeringutega seotud ootused ei ole täitunud. Jäätmeid puudutavas õigusloomes ei ole näha, et seadusandja sooviks KOV-de rolli põhimõtteliselt vähendada.

Ruumiloome

Kui ruumiloome ekspertrühma arutelude tulemusel koostatakse eelnõu, siis kujundame selle kohta seisukoha, pidades muu hulgas silmas KOV seniseid planeerimiskohustusi ja pädevust. Jääme kohtumisel öeldu juurde: oma territooriumil avaliku ruumi kujundamine on üks KOV tuumülesandeid.

Nullenergiahoonetele esitatud nõuded

[Ehitusseadustiku](#) (EhS) § 65 kohaselt peab ehitatav või oluliselt rekonstrueeritav hoone vastama energiatõhususe miinimumnõuetele. Oluline rekonstrueerimine tähendab sellist ehitamist, mille maksumus on suurem kui ¼ rekonstrueeritava hoonega samaväärse hoone keskmisest ehitusmaksumusest.

EhS § 65 lg 3 näeb ette, et energiatõhususe miinimumnõuded kehtestab minister oma määrusega. Selle volitusnormi alusel on vastu võetud [majandus- ja taristuministri](#) määrus. Määrus võeti vastu 2015. aastal, kuid sisuliselt on tegemist Vabariigi Valitsuse varasema samasisulise [määruse](#) taaskehtestamisega.

Määruse rakendussätete (§ 19) kohaselt peab riigi, KOV ja avalik-õigusliku juriidilise isiku kasutuses või omandis olev hoone vastama liginullenergiahoone nõuetele, kui ehitusluba antakse või ehitusteatis esitatakse ja hoone rajatakse pärast 31.12.2018. Ülejäänud hoonete puhul on üleminekuaja lõpuks määratud 31.12.2019 – see tähtaeg muudeti 2018. aasta alguses (jõustus 22.01.2018) aasta võrra varasemaks. Muudatuse ajend oli Euroopa Komisjoni tõlgendus hoonete energiatõhususe direktiivi kohta. Komisjoni hinnangul tuleb selleks, et 31.12.2020 oleksid kõik uued hooned liginullenergiahooned, anda sellise hoone ehitusluba juba varem. Eesti on selle tõlgenduse põhjal järeldanud, et pärast 31.12.2019 ei tohi enam anda ehitusluba muuks kui liginullenergiahoone püstitamiseks.

Rakendussätted kehtivad üksnes uute hoonete kohta. Oluliselt rekonstrueeritavate hoonete puhul tuleb parandada energiatõhusust ja liginullenergiahoonet ehk A-energiaklassi tingimata saavutama ei pea.

Levinud arusaam, et normi järgimine on väga kulukas ja käib üle jõu, ei tähenda veel seda, et norm ise oleks põhiseadusvastane. On ka teistsuguseid hinnanguid – näiteks [TTÜ uuring](#) hindab liginullenergiahoonete nõuete täitmist võimalikuks. Ka turg on juba jõudnud sinnamaani, et ehitatakse B-energiaklassile vastavaid hooneid. Sealt edasi, A-klassi nõuetele üleminek eeldab, et hoonele lisatakse päiksepaneeli vmt energiat tootvate lahendusi. Ilmselgelt on C- ja A-klassi hoone ehitusmaksumus väga erinev ning kindlasti muudavad liginullenergiahoone nõuded ehitamise kallimaks. Samas on sellise hoone kasutamisega kaasnevad kulud väiksemad.

Ehitisregister

MKM kui ehitisregistri vastutav töötaja on ametisse võtnud projektijuhi, kes peab muutma registri paremaks ja kasutajasõbralikumaks. Hea halduse tava järgimise hindajana jälgime, kas ettenähtavas tulevikus on toimunud muutus, kui ei ole, siis kaalume edasisi samme.

Veemajandus

Andsite teada, et kõneldakse kavatsusest hakata vee-ettevõtjaid sundvõõrandamise „ähvardusel“ ühendama. Ka sellist eelnõu ega otsuse projekti hetkel meie teada ei ole, ent Teie osundus on kasulik. Tegemist on väga probleemse valdkonnaga ja võtsime selle teravdatud tähelepanu alla.

Ühinemislepingute mittetäitmise vaidlustamine

Ühinemislepingu või -kokkuleppe vaidlustamise võimalused sõltuvad sellest, kuidas seda lepingut või kokkulepet rikutakse. Ühinemisleping või -kokkulepe iseenesest kellegi subjektiivseid õigusi ei riku. Kui aga ühinemislepingut või -kokkulepet rikutakse määruse vm õigustloova aktiga ning see on ühtlasi vastuolus seadusega, võib igaüks pöörduda avaldusega õiguskantsleri poole ([Õiguskantsleri seaduse](#) (ÕKS) § 15 lg 1). Õiguskantsler saab teha õigustloova akti vastu võtnud KOV organile ettepaneku viia see seadusega ja põhiseadusega kooskõlla. Kui õiguskantsleri ettepanekuga ei arvestata, on tal õigus pöörduda Riigikohtusse ja taotleda õigustloova akti kehtetuks tunnistamist.

Kui ühinemislepingut rikutakse haldusakti või selle andmata jätmisega ning nõnda rikutakse avalikku huvi, võib isik alates 01.01.2018 võimalik pöörduda Justiitsministeeriumi poole ([Vabariigi Valitsuse seaduse](#) § 75³). Justiitsministeerium teeb haldusjärelevalvet omavalitsusüksuste haldusaktide õiguspärasuse üle (lg 1). Haldusjärelevalve algatamine avalikes huvides on justiitsministri kaalutusotsus. Kui ühinemislepingut rikkudes riivatakse konkreetse isiku õigusi, siis võib see isik olukorrast lähtudes pöörduda õiguskantsleri poole (ÕKS § 19 lg 1) või halduskohtusse (halduskohtumenetluse seadustiku kohaselt).

Ühinemislepingu või -kokkuleppe sõlminud vald või linn, kelle õigussubjektsus on haldusreformi tulemusena lõppenud, ei saa kohtusse, õiguskantsleri või justiitsministeeriumi poole pöörduda. Selleks et tagada ühinemislepingu või -kokkuleppe järgimine, võib üksikisik teha sõltuvalt asjaoludest avalduse halduskohtusse, õiguskantslerile või justiitsministrile.

Konkreetse avalduse kontekstis on õiguskantsler selgitanud, kuidas võib inimene kaitsta oma õigusi, kui vald otsustab [lapsehoiu](#) tegevuse lõpetada. Sellel juhtumil soovis kohalik omavalitsus korraldada lapsehoiuteenust meie hinnangul teisiti, kui ühinemislepingus oli kokku lepitud.

Ühinemislepingu täitmise üle võib teha järelevalvet ka kohaliku omavalitsuse sisekontrolli raames näiteks [kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse](#) § 48 alusel moodustatud volikogu revisjonikomisjon.

Ühinenud omavalitsusüksuste reeglite ühtlustamine

Pärast haldusreformi on õiguskantslerile saadetud mitu pöördumist, milles küsitakse uute ühinenud omavalitsusüksuste territooriumil kehtivate teenuste, toetuste, maamaksumäärade jms ühtlustamise kohta.

[26.04.2018](#) ja [4.06.2018](#) saadetud arvamuses leidis õiguskantsler, et kui uues Tartu vallas kehtestataks endistele Tabivere valla elanikele madalamad sotsiaalkeskuse teenuste hinnad kui

teistele vallaelanikele, oleks see vastuolus üldise võrdsuspõhiõigusega (põhiseaduse § 12 lg 1). Erinevate hindade kehtestamise aluseks ei saa olla üksnes inimese elukoht endise valla territooriumil. Siiski tuleb kinni pidada varem sõlmitud hoolduslepingutes sätestatud etteteatamisaegadest.

[4.06.2018](#) seisukohas leidsime, et Tartu valla eri piirkondades kehtivad erinevad maamaksumäärad kujutavad endast küll üldise võrdsuspõhiõiguse (põhiseaduse § 12 lõige 1) riivet, kuid see riive on praegu õiguspärane.

Ühtlustades haldusreformi järel liitunud valdade sotsiaaltoetuse maksmise kordi tuleb austada inimestel juba tekkinud õigusi. Mõnel juhul võisid ühinenud omavalitsusüksuste määrused anda inimestele õigusi, mille muutmisel tuleb arvestada õiguspärase ootuse põhimõttega. Näiteks sünnitoetuse kaheosalisel väljamaksmisel tekkis ühe omavalitsusüksuse puhul olukord, kus sünnitoetuse maksmise tingimused muutusid inimese jaoks kahe väljamakse vahelisel ajal ebasoodsamaks ning õiguskantsler leidis, et määrus pole põhiseadusega kooskõlas (vt õiguskantsleri [29.06.2018](#) ettepanek).

Teie kirjeldatud probleeme ei ole õiguskantsleri volitusi kasutades võimalik kiiresti lahendada. Siiski loodan, et ülaltoodud selgitustest on abi.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Küllli Taro 693 8441
Kylli.Taro@oiguskantsler.ee

Vallo Olle 693 8445
Vallo.Olle@oiguskantsler.ee

Evelin Lopman 693 8431
Evelin.Lopman@oiguskantsler.ee

Rait Sannik 693 8438
Rait.Sannik@oiguskantsler.ee

Kristi Ploom 693 8417
Kristi.Ploom@oiguskantsler.ee