



Õiguskantsler

Edgar Savisaar  
Linnapea  
Tallinna Linnavalitsus  
lvpost@tallinnlv.ee

Teie nr  
Meie 10.09.2014 nr 7-5/140546/1403752

## **Märgukiri Hauaplatsi kasutajaks määramine**

Austatud linnapea

Pöördun taaskord Teie poole [ ] avaldusega seondult. Meenutan, et pöördusin Teie poole oma 29.04.2014 kirjaga 7-5/140546/1401900. Vastasite mulle 26.05.2014 kirjaga nr LV-1/4774.

Alustuseks tänan Teid ja vastuse koostanud ametnikku põhjalike ning asjakohaste selgituste eest. Hindan kõrgelt mulle reaalse praktika varal esitatavaid põhjendusi.

Tutvusin Teie selgituste ja avaldaja 28.07.2014 saadetud täiendava pöördumisega ning palun Teil:

- esiteks muuta oma senist põhimõttelist seisukohta hauaplatsi õigustatud kasutajaks määramise menetluse ja selle tulemusena koostatava akti õigusliku olemuse üle (avalik-õiguslik või eraõiguslik õigussuhe),
- teiseks astuda omaalgatuslikult samme kalmisturegistri kande muutmiseks, ning
- kolmandaks muuta halduspraktikat telefoni teel vm vabas vormis saadud teabe töötlemisel.

Selgitan järgnevalt oma seisukohti põhjalikumalt.

### **I Juhtumi asjaolud**

1. Pöördusin 29.04.2014 kirjaga nr 7-5/140546/1401900 Teie poole seoses avaldaja õiguskantslerile esitatud avalduses kirjeldatud probleemiga. Kokkuvõtvalt väitis ta, et Rahumäe kalmistul on tema perekonna hauaplatsi õigustatud kasutajaks määratud perekonnaväline inimene ning kalmistu kontorist väidetavalt saadud juhise alusel saab seda kannet muuta vaid siis, kui ta otsib ise kalmisturegistris sisalduva inimese üles ning taotleb talt vajaliku nõusoleku.

2. Täpsemalt kirjeldas avaldaja, kes elab välismaal, et ta pöördus kirjalikult Rahumäe kalmistu kontori poole tema vanemate hauaplatsi kasutajaks määramiseks. Avaldaja väitel sai

Õiguskantsleri Kantselei

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

ta vastuseks, et kasutajaks on juba määratud tema vend, kes on aga ka juba surnud ja maetud kalmistule teisele krundile.

3. Avaldaja selgitas edasi, et ta andis sellest faktist kalmistu kontoris teada, kust sai väidetavalt uue vastuse, et tema vanemate hauaplatsi õigustatud kasutaja on edaspidi [ ]. Väidetavalt määrati viimane hauaplatsi kasutajaks automaatselt, kuna tema oli avaldaja venna matuste korraldajaks. Avaldaja sõnul olevat talle kalmistu kontorist vastatud, et ilmselt pole [ ] endal aimugi sellest, et ta on selle hauaplatsi õigustatud kasutaja. Avaldaja hinnangul on äärmiselt ebamõistlik lahendus, et hauaplatsi kasutaja andmete muutmiseks peab ta esiteks [ ] ise üles otsima (kuidas?) ning teiseks saama temalt vajaliku nõusoleku.

4. Vastasite mulle 26.05.2014 kirjaga nr LV-1/4774, milles selgitasite nii konkreetse juhtumiga seonduvat kui ka oma seisukohti kalmistuseaduse tõlgendamise ja rakendamise kohta. Kajastan neid järgnevalt oma analüüsis.

## II Õigusnormid

Kalmistuseadus (KalmS)

### § 1. Seaduse reguleerimisala

[---]

(2) Käesolevas seaduses ettenähtud haldusmenetlusele kohaldatakse haldusmenetluse seaduse sätteid, arvestades käesolevast seadusest tulenevaid erisusi.

### § 9. Matmine

[---]

(5) Omasteks käesoleva seaduse tähenduses on surnu abikaasa, vanemad, täisealine laps, õde, vend või muu surnu lähedane isik tulenevalt tema elukorraldusest.

[---]

(13) Hauaplatsi kasutajaks käesoleva seaduse tähenduses on isik, kellel on kalmistu haldaja kirjalik või taasesitamist võimaldavas vormis antud nõusolek hauaplatsi kasutamiseks. Hauaplatsi kasutaja surma korral on tema omastel eelisõigus hauaplatsi kasutamiseks.

[---]

### § 13. Hauaplatside kasutamine

Käesoleva seaduse jõustumise ajal kasutuses olev hauaplats jääb senise kasutaja kasutusse vähemalt kümneks aastaks seaduse jõustumisest arvates, kui senise kasutaja ja kalmistu haldaja vahel pole enne seaduse jõustumist teisiti kokku lepitud.

## III Õiguskantsleri õiguslik käsitus

### 3.1. Hauaplatsi õigustatud kasutajaks määramise ja kalmisturegistri kande muutmise menetluse olemus

5. Meenutan, et saatsin Teile 21.02.2014 kirjaga 6-1/120425/1400858 teadmiseks regionaalministrile saadetud [märgukirja](#), milles asusin esiteks seisukohale, et kalmistuseaduse (KalmS) mõtteks ja eesmärgiks oli algusest peale lahendus, et hauaplatsi kasutajaks määratakse keegi omastest; ning teiseks, et hauaplatsi kasutajaks määramise ja selle muutmise menetluse näol on tegemist haldusmenetlusega. Sellest tulenevalt lasub hauaplatsi kasutajat määraval haldusorganil kohustus rakendada igakordselt ulatuslikku uurimisõhimõtet ning kaalutlusõigust.

**6.** Kirjutasin oma märgukirja punktis 25: „Kehtiva haldusmenetluse seaduse mõtteks on inimest toetav asjaajamine, mis kalmistu ja matmise kontekstis võiks tähendada mh seda, et isiku mistahes vormis pöördumine kalmistu haldaja poole ongi taotluse esitamine ning haldaja ülesandeks on tegelik(ud) tah(t)e(d) tuvastada ning alustada ka kohase menetlusega. Kui nüüd selgub, et matta soovija ei ole sama, kes on kalmisturegistris kasutajana kirjas, siis tuvastab kalmistu haldaja uurimispõhimõtet rakendades kõik olulised asjaolud ning muudab ka vajadusel kannet (kaasates ühtlasi ka kasutajana kirjas oleva isiku). [---] Selline menetlus ei pea olema aja- ja ressursikulukas ning bürookraatlik selle negatiivses tähenduses, vaid haldusmenetluse seadus soosib ka paindlikku asjaajamist. Peamine on jõuda läbi sobiva ja õiglase menetluse sisuliselt õige tulemuseni, seejuures ei ole otsustaja seotud isiku vastava avaldusega, vaid teeb oma tasakaalustatud otsuse (kalmistu haldaja ei pea tegelema peresiseste vastuolude lahendamisega[---]). Hauaplatsi kasutusse andmisega annab KOV isiku kasutusse avaliku ressursina hauaplatsi ning määrab kindlaks haldussuhte pooled, hauaplatsi kasutamiseks õigustatud isikud, kasutatava hauaplatsi ja selle kasutamise aja, sidevahendite andmed vm olulised andmed (nt konkreetne muinsuskaitsepiirang või nõue). Oluliseks tuleb seejuures pidada nõusoleku andmisele või sellest keeldumisele eelnevat põhjalikku menetlust ja uurimispõhimõtte kasutamist. Hauaplatsi kasutaja määramise otsuse langetamine ei saa olla meelevaldne, vaid kalmistu haldaja peab tegema endast oleneva, et selgitada välja asjas tähtsust omavad asjaolud. Samuti on isiku(te)l, kes taotleb(vad) hauaplatsi kasutajaks saamist, kohustus tõendite esitamise läbi aidata kaasa õiglase otsuse langetamisele. Haldusmenetluse seadusele vastav haldusmenetlus võib selle eesmärgi kõige paremini tagada (märgukirja punkt 43). Sellest tulenevalt ei saa ka kalmistu haldaja ja hauaplatsi kasutaja vahel fikseeritud „kirjalik nõusolek hauaplatsi kasutamiseks“ olla tavapärane tsiviilõiguslik leping, vaid on oma olemuselt avalik-õiguslikus suhtes vormistatud dokument või ka pelgalt kanne. See omakorda tähendab, et kohaliku omavalitsuse üksus ei ole täiesti vaba valima, kellega konkreetselt sõlmida hauaplatsi kasutamise leping, vaid ta peab konkreetse(d) isiku(d) uurimispõhimõtet kasutades välja selgitama (märgukirja punkt 37).“

**7.** Soovin lisaks juba märgukirjast tsiteeritule täiendavalt rõhutada, et haldusmenetluses võib eeldada inimeste enda hoolsuskohustust menetluses aktiivselt osaleda ning teha seda avaliku võimu määratud korda, sh tähtaegu järgides.<sup>1</sup> See tähendab ka isikute kohustust esitada kogu vajalik ja asjakohane teave. Hauaplatsi kasutajaks määramise õiguspärasust hinnatakse selle tegemise hetkel kehtiva materiaalõiguse alusel ning nende andmete valguses, mis oli haldusorganile otsuse tegemise hetke ajal teada. Seetõttu kannavad ka haldusmenetluses osalejad vastutust selle eest, et konkreetsel juhul oleks kalmistu haldajal teada võimalikult kogu asjakohane teave (sh ka see, mida teavad ainult pereliikmed vm omaksed), ning et hauaplatsi kasutajaks määrataks nn õige isik.

**8.** Siseminister vastas mulle 26.05.2014 kirjas [2-3/12-3](#) esiteks, et kalmistuseaduse eelnõu koostamisel lähtuti eeldusest, et valdavalt on hauaplatsi kasutajaks keegi lahkunu omastest. Samas ei välistatud seaduses võimalust, et hauaplatsi kasutajaks võib olla ka muu isik. Samas tõi minister välja, et seaduse rakendajal puudub alus käsitleda hauaplatsi senise kasutajana automaatselt ja formaalselt viimast matjat, vaid ministri sõnul on kalmistu haldaja KalmS § 1 lõikest 2 ja haldusmenetluse seaduse (HMS) §-st 6 tulenevalt kohaldama hauaplatsi kasutaja määratlemisel uurimispõhimõtet ning selgitama menetletavas asjas välja olulise tähendusega asjaolud ja vajaduse korral koguma selleks tõendeid oma algatusel.

---

<sup>1</sup> Ka halduskohus on rõhutanud: „Kaebaja hoolsuskohustus kaebuse tähtaegseks esitamiseks on seda suurem, kui ollakse teadlik kaebuse esitamise võimalikkusest ja kaebetähtaegadest. Kaebaja peab ise näitama üles oma head tahet ja hoolsust kaebuse tähtaegseks esitamiseks.“ Tallinna Halduskohtu 26.04.2007 otsus [3-06-2525](#).

9. Tõite oma 26.05.2014 vastuses põhjendatult välja olukorra enne ja pärast kalmistuseaduse jõustumist 01.01.2012.

10. Nõustun käsitlusega, et kahtlemata on oluline arvestada varasemate kannete tegemise ajal kehtinud erinevaid tingimusi ning isikute õiguspärasest ootust varasemate otsuste edasikehtimisele. Samavõrra oluline on aga silmas pidada seadusandja juhiseid varasemalt langetatud otsuste (s.h ka lepingute) kehtimajäämisest või ümberhindamisest. Nii võib väita, et KalmS §-ga 13 arvestas seadusandja üheltpoolt omaste jt isikute õiguspärase ootusega varem tekkinud õigussuhete võimalikult suures ulatuses säilitamisel, kuid samaaegselt muutis kõiki seniseid õigussuhteid, sekkudes mh ka lepingulistesse suhetesse. Säte näeb küll sõnaselgelt ette, et kalmistuseaduse jõustumise ajal kasutuses olev hauaplats jääb senise kasutaja kasutusse, kuid sätet tuleks nii minu kui ka siseministri<sup>2</sup> hinnangul tõlgendada viisil, et see kohaldub eelkõige siis, kui senine kasutaja on keegi omastest KalmS § 9 lg 5 mõttes. Sellises olukorras on normil oma hea ja põhjendatud eesmärk (õiguspärase ootuse põhimõte ja mittevajalikust asjaajamisest säästmine). Olukorras aga, kus see eeldus ei ole täidetud (kalmisturegistris kirjas olev hauaplatsi kasutaja ei ole üks omastest või muu lähedane isik), ei pruugi sätte üksnes sõnastusest tulenevalt formaalne rakendamine olla õiguspärane. Viimane ei ole olnud nimelt seadusandja tahe ega ka sätte eesmärk, teisisõnu norm nende isikute suhtes ei kohaldu, mistõttu ei saa kõiki kalmisturegistri kandeid käsitleda automaatselt õigetena – see tuleb igakordselt tuvastada.

11. Leian, et kõikidel nendel juhtumitel, mil selgub, et kalmisturegistris kirjas olev hauaplatsi kasutaja ei pruugi olla üks omastest või muu lähedane isik, tekib kalmistu haldajale kohustus kaaluda kalmisturegistri kande muutmise menetluse algatamist.

12. Kirjeldasin oma märgukirjas ka seda, kuivõrd erinevalt on erinevad kohaliku omavalitsuse üksused (KOV-d) sisustanud KalmS § 9 lg 13 mõistet „kirjalik või taasesitamist võimaldavas vormis antud nõusolek“. Kokkuvõtvalt nähtub uuritud kalmistueeskirjadest, omavalitsusüksuste praktikast ja kohtupraktikast kolm põhimõtteliselt täiesti erinevat lähenemist (avalik-õigusliku iseloomuga haldusakt, eraõiguslik leping ning avaliku õiguse ja eraõiguse segatüüpi leping). Teatavasti on Tallinn otsustanud kasutada eraõigusliku lepingu vormi.<sup>3</sup> Kuna iga nimetatud õigusakt omab erinevat õiguslikku tähendust ja mõju, ehk teisisõnu kohtleb avalik võim sarnases olukorras olevaid isikuid erinevalt, peab sellel olema mõistlik põhjendus. Vastupidisel juhul on erinev kohtlemine meelevaldne. Tegin oma regionaalministrile saadetud märgukirjas ministrile ettepaneku loobuda kõikide isikute võrdseks kohtlemiseks ning omandiõiguse ja perekonnaõiguse suuremaks ja samavõrra ulatuslikuks kaitseks isikute erinevast kohtlemisest osas, mis puudutab kirjaliku nõusoleku olemust ja vormi, ning kohaldada kogu riigis sarnast lahendust.

13. Teiseks tõigi minister oma vastuses välja, et kalmistuseaduse alusel hauaplatsi kasutusse andmise vormistamiseks tsiviilõiguslike lepingute sõlmimine ei ole objektiivselt põhjendatud ning et KalmS alusel tekkinud õigussuhetest tulenevaid vaidlusi ei peaks lahendama tsiviilkohtus. Selles küsimuses peab minister vajalikuks vastava sätte täpsustamist ning peale

<sup>2</sup> Siseministri 26.05.2014 kiri nr 2-3/12-3: „Nõustume Teie seisukohaga KalmS-i § 13 eesmärgi määratlemisel. Ühtlasi märgime, et KalmS-i eelnõu koostamisel ka lähtuti eeldusest, et valdavalt on hauaplatsi kasutajaks keegi lahkunu omastest. Samas ei välistatud seaduses võimalust, et hauaplatsi kasutajaks võib olla ka muu isik. Seetõttu käsitatakse omastena KalmS-i § 9 lõikest 5 nähtuvalt surnu abikaasat, vanemaid, täisealist last, õde, venda või muud surnu lähedast isikut tulenevalt tema elukorraldusest. Eeltoodust tulenevalt puudub seaduse rakendajal alus käsitleda hauaplatsi senise kasutajana automaatselt ja formaalselt viimast matjat. Leiame, et kalmistu haldaja on KalmS-i § 1 lõikest 2 ja haldusmenetluse seaduse (edaspidi HMS) §-st 6 tulenevalt kohustatud kohaldama hauaplatsi kasutaja määratlemisel uurimisühimõtet /.../.“

<sup>3</sup> Matmiskoha kasutamise lepingu tingimused. Tallinna Kalmistud [veebileht](#). Seis 05.08.2014.

muudatuse jõustumist on edaspidi üheselt selge, millises vormis tuleb anda nõusolek hauaplatsi kasutamiseks.

**14. Eeltoodut arvestades palun Teil edaspidi kalmistuseaduse alusel hauaplatsi kasutajaks määramisel arvestada:**

- **esiteks** sellega, et tegemist on avalik-õigusliku suhtega linna ja inimes(t)e vahel ja et hauaplatsi kasutajaks määramine või kande muutmine toimub haldusmenetluses, mille käigus lasub kalmistu haldajal ulatuslik uurimispõhimõtte rakendamise ja kõikide oluliste asjaolude väljaselgitamise ja kaalumise kohustus, ning
- **teiseks** sellega, et KalmS § 13 saab selle sõnastust, mõtet ja eesmärki arvestades kohaldada ainult ja üksnes nende isikute suhtes, kelle näol on tegemist KalmS § 9 lõikes 5 nimetatud isikuga (surnu abikaasa, vanemad, täisealine laps, õde, vend või muu surnu lähedane isik tulenevalt tema elukorraldusest).

**15.** Kordan siinkohal oma kirja punktis 11 esitatud seisukohta, et minu soovitus ei tähenda kalmistu haldaja kohustust hakata omal algatusel koheselt kõigi kalmisturegistri kannete õigsust kontrollima, vaid seda tuleks järgida juhtumipõhiselt. Mõõnan, et hauaplatsi õigustatud kasutajat ei saa alati tuvastada üksnes formaalselt registripõhiselt ja sugulussuhet vaadates (nt KalmS § 9 lõikes 5 nimetatud „lähedane isik tulenevalt tema elukorraldusest“).

### 3.2. Kalmisturegistri kande muutmine

**16.** Küsisin Teilt oma 29.04.2014 kirjas mh järgmist: „Kas vastab tõele avaldaja väide, mille kohaselt peab ta hauaplatsi kasutaja andmete muutmiseks ise [ ] üles otsima ning saama temalt vajaliku nõusoleku andmete muutmiseks? Juhul, kui leiate, et just sellise kohustuse näeb ette kalmistuseadus, siis palun kirjeldage, millised on selleks Teie hinnangul ühe eraisiku võimalused ning kuidas reaalselt selline tegevus välja näeks. Kas kalmistu haldaja võib Teie hinnangul edastada sellisel juhul isikule ka kalmisturegistris nimetatud hauaplatsi kasutaja kontaktandmeid? Samuti soovin teada, mida tuleks Teie hinnangul teha juhul, kui kalmisturegistris nimetatud hauaplatsi kasutaja kande muutmiseks nõusolekut ei anna. Kes oleks sellisel juhul vaidlevateks poolteks (eraisik ja kalmistu haldaja või kaks eraisikut) ning millises (kohtu)menetluses vaidluse lahendamine toimuks?“

**17.** Vastasite mulle 26.05.2014, et avaldusaluse hauaplatsi kasutaja kanne on tehtud hauaplatsi kasutusse andmise ajal (2002) kehtinud õigusliku regulatsiooni alusel (Tallinna kalmistuste kasutamise eeskiri), mis nägi ette võimaluse määrata hauaplatsi kasutajaks ka isikut, kes on kaudse tahteavaldusega (lähedase matmine) väljendanud oma tahet selle hauaplatsi edasiseks kasutamiseks. Seetõttu on hauaplatsi kasutuslepingu sõlmimise eesõigus [ ].

**18.** Lisasite, et juhul, kui avaldaja soovib sõlmida nimetatud matmiskoha kasutamise lepingut, on tal selleks vaja kalmisturegistris hauaplatsi kasutajana kirjas oleva isikuga ühendust võtta ja saada temalt nõusolek. hauaplatsi kasutamisest loobumise kohta. Samuti nentisite, et kuivõrd viimane ei ole avaldaja jaoks täiesti võõras isik, siis sugulaste või tuttavate kaudu peaks olema võimalik tema kontaktandmeid saada. Selgitasite täiendavalt, et kui matmiskoha kasutaja ei ole nõus andma nõusolekut matmiskoha kasutuslepingu üleandmiseks, siis on isikul võimalik pöörduda tsiviilkohtuse matmiskoha kasutaja vastu ja hageda nõusolekut.

**19.** Samaaegselt selgitasite, et pärast minu 29.04.2014 kirja võttis Tallinna Kalmistud kalmisturegistris hauaplatsi kasutajana kirjas oleva isikuga ühendust, kes oli nõus loobuma

vaidlusaluse hauaplatsi kasutusõigusest avaldaja kasuks (tema 08.05.2014 e-kiri Tallinna Kalmistutele).

**20.** Tunnustan ametnike soovi lahendada koheselt tekkinud probleem ja pöördumist kalmisturegistris hauaplatsi kasutajana kirjas oleva isiku poole. Pean siinkohal siiski edastama mulle avaldajalt 28.07.2014 saabunud teabe, et vaatamata tema püüdlustele võtta [ ] kontakti, ei ole see õnnestunud. Seetõttu **palun Teil algatada kalmisturegistri kande muutmise menetlus ning kaaluda kande muutmist olemasoleva teabe alusel või siis hankida vajadusel täiendavat teavet** (vt ka minu kirja punktid 11 ja 15).

**21.** Asun seejuures seisukohale, et Teie seisukohad, mida kajastasin oma kirja punktis 18, ei vasta kalmistuseaduse eesmärgile, sättele ega ka mõttele. Minu hinnangul on ülemäärane nõuda, et isik peab pöörduma avaliku võimu määratud hauaplatsi õigustatud kasutaja vastu hagiga maakohtusse, tasuma riigilõivu<sup>4</sup> vm menetluskulud, kui sama otsuse (tuvastada, kes on hauaplatsi õigustatud kasutaja(d)) saab teha ka avalik võim ise. Samuti tuleb silmas pidada, et kohustuse lahendada teatud haldusmenetluse käigus tõusetuv küsimus (Teie kirjeldatud nõusoleku saamine hauaplatsi kasutamisest loobumise kohta) eraldi tsiviilkohtumenetluse teel, saab kehtestada üksnes seadusandja (Põhiseaduse §-s 3 sisaldub põhiõiguse riive seadusliku aluse nõue, mis näeb ette, et ei kohalik omavalitsus ega keegi teine peale Riigikogu ei saa omaalgatuslikult ega ka kergekäeliselt kehtestada nõudeid ja tingimusi selleks, kuidas tuleb lahendada teatud vaidlusküsimus). Sellist kohtus nõusoleku taotlemise kohustust praegusel ajal seaduses ette nähtud ei ole.

**22.** Leian, et konkreetse juhu näitel on oluline eristada, kas tegemist on avalik-õigusliku suhte raames teatud asjaolu tuvastamise või nõusoleku andmise kohustamisega. Hauaplatsi kasutajaks määramine toimub peale konkreetse(te) selleks õigustatud isiku(te) tuvastamist; samas kui nt KalmS § 9 lg 12 puhul („Pealematmiseks on vajalik hauaplatsi kasutaja kirjalik nõusolek.“) ei saa matmine toimuda enne, kui üks eraisik on andnud teisele selleks nõusoleku. Esimesena kirjeldatu näol ehk asjaolu tuvastamisel, kes on hauaplatsi kasutamiseks õigustatud isik, on oluline tähendus kalmistuseaduses sätestatud avalik-õigusliku suhte raames (vastutuse, kohustuste ja õiguste andmine konkreetsele isikule), mistõttu kuulub selles suhtes tekkinud vaidluse lahendamine halduskohtu pädevusse. Teisena kirjeldatud juhul võib kõne alla tulla ka kahe eraisiku nendevahelise tsiviilvaidlusega maakohtusse suunamine.<sup>5</sup> Nii nagu ma oma kirja eelmises punktis märkisin, täna kehtiv kalmistuseadus ei näe ette kalmisturegistris kirjas olevalt hauaplatsi kasutajalt nõusoleku taotlemise kohustust.

**23.** Küsisin Teilt mh lisaks, kas kalmistu haldaja võib edastada ühele eraisikule, kes sooviks vaidlustada kalmisturegistris nimetatud hauaplatsi kasutamise õiguspärasust, viimase kontaktandmeid. Vastasite mulle esiteks, et üldjuhul kalmistu haldaja seda teha ei või, sest need on isikuandmed, millele juurdepääsu võimaldamine kahjustaks oluliselt andmesubjekti eraelu puutumatus. Kirjeldasite edasi, et üldjuhul võtab kalmistu haldaja vaidluse korral ise hauaplatsi kasutajaga ühendust ja kuulab ära tema seisukoha ning vajadusel küsib luba kontaktandmete edastamiseks.

**24.** Soovin üheselt mõistetavuse ja selguse huvides markeerida, et ilma andmesubjekti nõusolekuta kalmistu haldaja ühe eraisiku kontakt- vm andmeid teisele eraisikule edastada ei või. Vastavalt [isikuandmete kaitse seaduse](#) § 10 lõikele 1 on isikuandmete töötlemine lubatud üksnes

---

<sup>4</sup> [Tsiviilkohtumenetluse seadustiku](#) § 132 lg 1 järgi on üldjuhul mittevarelise nõude puhul hagihind 3500 eurot, mille eest tuleb [riigilõivuseaduse](#) § 57 lg 1 ja lisa 1 järgi tasuda riigilõivu 300 eurot.

<sup>5</sup> Vt ka RKEKm 20.01.2014, [3-3-4-2-13](#), p 14 jj.

andmesubjekti nõusolekul, kui seadus ei sätesta teisiti. Praegusel juhul kalmistuseadus erisust ette ei näe.

### 3.3. Haldusmenetluse käigus telefoni teel vm vabas vormis esitatud teabe töötlemine

25. Oma pöördumises küsisin Teilt mh: „Palun kirjeldage, millal täpselt ja millises vormis pöördus [ ] Rahumäe kalmistu kontori poole. Kui pöördumine toimus lisaks e-kirja vormile ka telefoni teel, siis kuidas see fikseeriti<sup>6</sup>?“

26. Vastasite järgmiselt: „[ ] pöördus Rahumäe kalmistu kontori poole e-kirja teel 31.detsembril 2013 aastal (e-kirjast koopia lisatud). [ ] telefoni teel toimunud pöördumisi kalmistu kontoris ei ole võimalik taasesitada, sest kalmistutel kasutusel olevad telefoniaparaadid kõnede salvestamist ei võimalda.“

27. Leian, et Tallinna Linnavalitsuse tegevuses [ ] pöördumiste fikseerimisel esines puudusi. Riigikogu andis juba 2002. aastal (haldusmenetluse seaduse jõustumine) selge sõnumi ja ka kohustuse soodustada ning võimaldada inimeste ja riigi vahel vormivabat suhtlust, kus inimene võib ametnike poole pöörduda mistahes vormis ja kus ametnik ise tagab saadud info talletamise.

28. Arvestades, et telefonikõne või ka kohapeal suuliselt esitatud teave on oma õiguslikult olemuselt samalaadne muus vormis haldusele esitatava teabe või tahteavaldusega, peab haldusorgan põhjendatud juhul selle registreerima ja fikseerima sarnaselt mistahes muus vormis haldusorganile laekuva teabega. Samuti on sellisel kujul esitatud teave tõendina võrdne mistahes muude haldusmenetluse käigus kogutud tõenditega (HMS § 38 lg 2). Selline haldusorgani kohustus tuleneb vormivabat suhtlust soosivast haldusmenetluse seaduse §-st 5, suulist haldusmenetlust võimaldavast §-st 14, protokollimise ja toimiku pidamise kohustust ettenägevatest §-st 18 ja 19 ning nende kohta langetatud arvukatest Riigikohtu lahenditest.<sup>7</sup> Kuigi lõplikult otsustab teabe fikseerimise vajalikkuse ja põhjendatuse ning selle ulatuse asja lahendav ametnik, saab ta seda teha talle antud kaalutusõigust (kaalumise kohustust) õiguspäraselt rakendades (HMS § 4).

29. Soovin taas rõhutada, et haldusmenetluse seadus on paindlik ega nõua menetluse alustamiseks tingimata isiku poolt allkirjastatud avaldust või e-kirja. Samuti ei nõua nt telefonikõne fikseerimine haldusorganilt ülemäärast bürokraatiat, see ei pea toimuma salvestamise teel, vaid pädev ametiisik saab telefonikõne või vestluse toimumise fakti ja sisu lühidalt fikseerida toimikus või ka dokumendihaldussüsteemis. Vabas vormis edastatud teabe talletamine on oluline ärakuulamisõiguse tagamisel ja asjaolude tagantjärei tõendamisel. Nii on nt vajadusel võimalik edastada fikseeritud teave ka teabe edastajale veendumaks, et kõik oluline sai moonutamata kirja; seda juhul, kui edastamine on asjakohane ega põhjusta menetlejale ebamõistlikku halduskoormuse kasvu. Fikseeritud telefonikõne või vestluse pinnalt on menetlejal võimalus tuvastada pöörduja võimalik tahteavaldus või põhjendatud juhul tegutseda omaalgatuslikult.

<sup>6</sup> HMS § 14 lg 2: Suulise taotluse protokollib haldusorgan. HMS § 18: Protokoll.

<sup>7</sup> RKHKo 18.04.2012, [3-3-1-90-11](#), p 17: „Vahistatu suulised taotlused värskes õhus jalutamiseks tuleb protokollida, et tagada menetlusosaliste õiguste kaitse ning vältida vaidlusi teostatud menetlustoimingute üle. Kuna vangistusseaduses ega selle seaduse volitusnormide alusel antud õigusaktides ei ole värskes õhus viibimiseks suulise taotluse protokollimise korda kehtestatud, protokollitakse suuline taotlus vastavalt HMS § 14 lg-le 2 ning § 18 lg-le 2.“

**30.** Asjakohaste telefonikõnede ja suuliste vestluste fikseerimine pole oluline mitte ainult halduse väliselt (et nt kohus või õiguskantsler saaks tagantjärgi paremini tuvastada väidetavalt toimunud vestluste sisu asjaolusid tuvastades), vaid ka halduse siseselt. Nt võimaldab see teha statistikat, järeldusi, kontrollida iseennast vaidemenetluste, sisekontrollide vms kaudu omaalgatuslikult.

**31.** Eeltoodud kaalutlustel **palun Teil muuta senist halduspraktikat ning tagada kõikides linnavalitsuse asutustes nii telefoni teel kui ka muul viisil vabas vormis esitatud teabe fikseerimine.**

**Lõpetuseks** soovin rõhutada, et pean igakordselt oluliseks mulle saadetud vastustes esitatud seisukohti ning suhtun neisse tõsiselt ja austusega. Aktsepteerin, et nt kohaliku omavalitsuse ja riigi keskviimu vaated samas küsimuses võivadki erineda. Kaalun alati põhjalikult mõlema poole argumente ning püüan kujundada oma võimalikult tasakaalustatud seisukoha.

Palun Teil mulle võimalusel kuu aja jooksul kirja saamisest teada anda, kas ja kuidas otsustasite lahendada selles tõstatatud küsimused.

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Nele Parrest  
õiguskantsleri asetäitja-nõunik  
õiguskantsleri volitusel

Helen Kranich 693 8446  
Helen.Kranich@oiguskantsler.ee  
Sven Kõllamets