



Õiguskantsler

Teie 19.02.2015 nr

Meie 25.03.2015 nr 6-1/150374/1501307

**Seisukoht vastuolu mittetuvastamise kohta  
Kinnistuga piirneval kõnniteel heakorratööde tegemise kohustus**

Lugupeetud

Tänan Teid avalduse eest, milles palute minul kontrollida, kas põhiseadus lubab panna kinnistuomanikule koormisena kohustuse teha temale kuuluva kinnistuga külgneval kõnniteel heakorra ja muud sääraseid töid. Täpsemalt palute minul analüüsida teeseaduse (edaspidi: TeeS) § 25 lõiget 7, kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (edaspidi: KOKS) §-i 36 ja Tallinna Linnavolikogu 22.06.2006 määruse „Tallinna linna heakorra eeskiri“ (edaspidi: Tallinna heakorraeeskiri) § 2 lõiget 7.

**Olles analüüsinud Teie avalduses märgitud ning asjassepuutuvaid õigusakte, teatan, et ma ei tuvastanud TeeS § 25 lg 7, KOKS § 36 või Tallinna heakorraeeskirja § 2 lg 7 vastuolu põhiseaduse või rahvusvaheliste lepingutega.**

Oma seiskohta põhjendan järgnevalt.

TeeS § 25 lg 7 sätestab, et linnas, alevis ja alevikus on teega külgneva territooriumi kasutaja kohustatud tegema heakorratöid sõidutee ja vastava territooriumi vahel oleval kõnniteel. KOKS § 36 lg 3 lubab kohaliku omavalitsuse (edaspidi: KOV) volikogul kehtestada füüsilistele ja juriidilistele isikutele koormise nende omandis või valduses oleva kinnistu või muu nende kasutuses oleva territooriumi ning sellega vahetult piirneva üldkasutatava territooriumi heakorra tagamiseks. Koormise mõiste avab sama paragrahvi 2. lõige: koormis on kohustus, mis kehtestatakse seaduse alusel kohustuslike tööde tegemiseks valla või linna territooriumil kehtestatud heakorraeeskirjade täitmiseks.

Teie avaldusest lähtudes käsitlen TeeS § 25 lg 7 ja KOKS § 36 kooskõla põhiseadusega osas, mis puudutab heakorratööde tegemist kõnniteedel.<sup>1</sup> Seejuures asute oma avalduses esmalt seisukohale, et vaidlusaluste sätete alusel KOV-des kehtestatud kinnistuomaniku kohustused võrduvad sunnitööga, mis on põhiseaduse ja rahvusvaheliste lepingutega keelatud.

---

<sup>1</sup> Nagu ülalpool märkisin, kaebate oma avalduses ennekõike selle üle, et eelnimetatud sätted võimaldavad kohalikul omavalitsusel panna kinnisvaraomanikule kohustuse teha heakorratöid tema kinnistuga piirneval kõnniteel. Märgin, et KOKS § 36 lg 3 rakendusala on laiem ning lubab kehtestada koormise heakorra tagamiseks isiku kinnistu ja sellega vahetult piirneval üldkasutataval territooriumil, mis ei pruugi piirduda ainult kõnniteega (vt Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 14.06.2011 otsus nr 3-4-1-13-11, punkt 40).

Tõepoolest sätestab põhiseaduse (edaspidi: PS) 29 lg 2, et kedagi ei tohi sundida tema vaba tahte vastaselt tööle ega teenistusse, välja arvatud kaitseväeteenistus või selle asendusteenistus, tööd nakkushaiguse leviku tõkestamisel, loodusõnnetuse ja katastroofi korral ning töö, mida seaduse alusel ja korras peab tegema süüdimõistetu. Sunnitöö keelu ulatuse kindlaksmääramisel peab aga arvestama teiste põhiseaduse sätetega, mis samuti reguleerivad töö tegemisele sarnaneivad kohustusi. Muu hulgas annab PS § 157 lg 2 KOV-le õiguse seaduse alusel kehtestada isikutele koormisi, mida võib käsitleda ka kohustusena teatud liiki töö tegemiseks.<sup>2</sup> Kuna PS § 157 lg 2 lubab otsesõnu koormisi kehtestada, ei ole koormisena käsitletavat tööd hõlmatud PS § 29 lõikes 2 sätestatud sunnitöö keeluga.

Selleks, et täpsemalt välja selgitada, milline tegevus on keelatud sunnitöö ja mis on lubatav koormis, saab kasutada rahvusvahelisi lepinguid, sh Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni (edaspidi: ILO) 1930. a sunniviisilise või kohustusliku töö konventsiooni (edaspidi: konventsioon), millele viitasite ka oma avalduses.

Nimetatud konventsioon kohustab riike lõpetama sunniviisilise või kohustusliku töö kasutamise kõigis selle vormides (art 1 lg 1). Konventsiooni art 2 lg 2 punktide b) ja e) järgi ei hõlma aga keelatud sunniviisiline või kohustuslik töö:

- mistahes tööd või teenistust, mis kujutab endast osa täielikult suveräänse riigi kodanike loomulikest kodanikukohustest ning
- väikesi kommunaalteenuseid, mida kogukonna liikmed teevad nimetatud kogukonna otsesest huvides ja mida seetõttu võib pidada kogukonna liikmeil lasuvateks loomulikeks kodanikukohusteks eeldusel, et kogukonna liikmetel või nende otsestel esindajatel on seesuguste teenuste vajalikkuse suhtes õigus nõu pidada.

Eelnevast tulenevalt olen seisukohal, et kohustused, mida kohalik omavalitsus TeeS § 25 lg 7 ja KOKS § 36 alusel kehtestada võib, on PS § 157 lg 2 järgi lubatud koormised. Tegemist on KOV elanike huvides teostatavate n-õ väikese kommunaalteenusega, mille üle otsustab vabadel valimistel valitud KOV volikogu.<sup>3</sup> Seega ei riiva vaidlusalused sätted PS § 29 lõikes 2 sätestatud sunnitöö keeldu ega ole vastuolus rahvusvaheliste lepingutega, sh Teie avalduses esile toodud ILO konventsiooniga.

Sellele vaatamata möönan, et TeeS § 25 lg 7 ja KOKS § 36 alusel kehtestatud koormised riivavad põhiõigusi. Riigikohus asunud seisukohale, et KOV volikogu määrusega kehtestatud koormis riivab „[...] eeskätt PS §-s 19 sätestatud õigust vabale eneseteostusele, mille osaks on ka üldine tegutsemisvabadus. Koormisega kitsendatakse isiku vabadust, kohustades teda kas tegema kindlaksmääratud töid või korraldama, et neid töid teeks keegi teine. [...] lisaks võib koormis riivata ka [PS § 32 lõikes 2 sätestatud] omandipõhiõigust.“<sup>4</sup>

Minule esitatud avalduses leiate, et vaidlusalused sätted on formaalselt vastuolus põhiseadusega, kuna need annavad õiguse otsustada koormiste üle KOV-dele. Seetõttu ei ole omandiõiguse piirangud terves Eestis ühesugused. Samuti olete seisukohal, et TeeS § 25 lg 7 ja KOKS § 36 alusel kehtestatud koormistega kaasnev põhiõiguste riive on ebaproportsionaalne ja seega vastuolus PS §-ga 11. Nimelt pole Teie arvates kõnealused koormised proportsionaalsuspõhimõtte kontekstis

<sup>2</sup> Vt V. Olle jt. Kommentaarid §-le 157. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Kolmas, täiendatud väljaanne. Tallinn, 2012, lk 875, kommentaar 2.3. Kättesaadav ka internetist, [otsetee](#).

<sup>3</sup> KOKS § 22 lg 1 p 4 järgi on koormise määramine KOV volikogu ainupäevuses.

<sup>4</sup> Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 14.06.2011 otsus nr 3-4-1-13-11, punktid 32. ja 33. Viidatud lahendis märkis Riigikohus omandipõhiõiguse kohta täpsemalt: „Kuigi koormis kujutab endast mitterahalise iseloomuga kohustust, võib selle täitmine nõuda koormise adressaadilt kulutuste tegemist või rahaliselt hinnatavate kohustuste võtmist (nt heakorratööde tegemiseks vajalike vahendite muretsemine, teenuse tellimine vmt). Seega võib koormise kehtestamine riivata koormise täitja PS § 32 lõikes 2 sätestatud omandipõhiõigust, sest kõnealuse normi kaitse ulatub nii varale (asjad), rahale kui ka rahaliselt hinnatavatele õigustele ja nõuetele [...]“

vajalikud, sest KOV-del oleks võimalik ise teha kõikide kõnniteede mehhaniseeritud heakorratöid, mis on efektiivsem kui kinnistuomanike käsitsi teostatud heakorratööd. Lisaks pole Teie hinnangul antud juhul tegemist mõõduka põhiõiguste riivega, sest riive eesmärgi tähtsus ei kaalu üles riive intensiivsust ja ulatust.

Ma ei nõustu Teiega järgmistel põhjustel. Mis puudutab TeeS § 25 lg 7 ja KOKS § 36 formaalset põhiseaduspärasust, siis kordan, et PS § 157 lg 2 tagab KOV-dele õiguse otsustada koormiste üle (seadusandja seatud raamides). Seega pole põhiseadusega vastuolus olukord, kus vaidlusaluste sätete alusel pole kõigis KOV-des kehtestatud täpselt ühesugused koormised.

Seoses TeeS § 25 lg 7 ja KOKS § 36 alusel kehtestatud koormiste proportsionaalsusega märgin kõigepealt, et nende abinõude tähtsaimaks eesmärgiks võib pidada kõnniteede korrashoiu ja nende ohutu kasutamise võimaluse tagamist. Põhiseadusest ei tulene keeldu nimetatud eesmärgil piirata omandiõigust või õigust vabale eneseteostusele, mistõttu on antud juhul piirangu eesmärk legitiimne.

Lahendades küsimust, kas mõni põhiõigusi piirav abinõu on eesmärgi saavutamiseks vajalik, peab Riigikohtu järjepideva praktika kohaselt arvestama ka „erinevusi riigi kulutustes“.<sup>5</sup> Ehk teisisõnu öeldes peab abinõu vajalikkuse kontrollimisel selgitama, milliseid kulusid põhjustaksid alternatiivsed abinõud riigile või kohalikule omavalitsusele. Avalikule võimule vähem kulutusi põhjustav abinõu on – proportsionaalsuse põhimõtte kontekstis – üldjuhul vajalik abinõu.

Märgite oma avalduses, et kõnniteid võiks koristada KOV-d ise, sest neil on selleks vajalikud tehnilised vahendid niigi olemas. Sellise üldistusega ei saa ma nõustuda. Isegi, kui KOV-l on olemas mõned väiketraktorid vms. seaded tähtsamate avalike kohtade heakorratööde jaoks, nõuaks kõigi KOV territooriumil asuvate kõnniteede puhastamine lisaressurssi, kuna teenistujatele, kes töid teostavad, tuleb maksta rohkem palka. Suure tõenäosusega on vaja soetada ka rohkem varustust või tellida töid ettevõtjatelt, mille eest tuleb samuti tasuda. Nii tõuseks valdade ja linnade kulutused olulisel määral, kui neil puuduks võimalus kehtestada kinnistuomanikele kõnniteedel heakorratööde tegemise koormis. Kuna käsitletav proportsionaalsuspõhimõtte aste lubab kasutusele võtta isikuid koormavaid, kuid avalikule võimule vähem kulutusi põhjustavaid abinõusid, on TeeS § 25 lg 7 ja KOKS § 36 alusel koormise kehtestamise võimalus vajalik abinõu.

Vaidlusaluste sätete proportsionaalsuse kontrollimiseks on veel vaja selgitada, kas kõnniteel heakorratööde tegemise kohustus on mõõdukas abinõu.

TeeS § 25 lõikest 7 ja KOKS §-st 36 tuleneva põhiõiguste riive intensiivsuse ja ulatuse kindlaksmääramisel peab arvestama, et heakorratööde teostamise maksumus, mis seisneb reeglina kõnnitee puhastamises ja libedusetõrjes, on kinnistu kasutamisega seotud teiste kuludega võrreldes üldjuhul marginaalne. Üksikisikute osas omab tähtsust ka asjaolu, et korterelamute puhul jaguneb heakorratööde tegemise koormus kõikide korteriomanike vahel ning kinnistu ainuomanikus olemine (nt individuaalelamu omamine) eeldab teatud majandusliku võimekuse olemasolu.

Nagu eespool märgitud, on TeeS § 25 lg 7 ja KOKS § 36 eesmärk muu hulgas tagada kõnnitee korrashoid ja ohutus. Heakorratööde teostamine aitab vältida kõnnitee kasutajale kahju tekkimist, mis halvimal juhul võib seisneda talvisel ajal kõnnitee puhastamata jätmisest põhjustatud libastumises ja sellele järgnevas tervisekahjustustes. Seetõttu leian, et TeeS § 25 lg 7 ja KOKS § 36 on mõõdukad ja kokkuvõttes proportsionaalsed, kuna abinõu eesmärk on kaalukam kui sellega kaasnev üldise vabadusõiguse või omandiõiguse riive.

Viimasena osutate oma avalduses sellele, et TeeS § 25 lg 7 ja KOKS § 36 ei pruugi olla kooskõlas PS §-ga 113, kuna seadusandja ei ole piisavalt selgelt määratlenud, milliste tööde tegemiseks KOV

---

<sup>5</sup> Esimest korda Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 06.03.2002 otsuses nr 3-4-1-1-02, punkt 15.

kinnistuomanikku kohustada võib, sätestades üksnes, et koormise võib kehtestada „heakorratööde“ tegemiseks. Sellega seoses palute minul kontrollida ka Tallinna heakorraeeskirja § 2 lõiget 7, millest tulenevalt peab kinnistuomanik kõnniteel muu hulgas koristama lund ja jääd ning tegema libedustõrjet.<sup>6</sup> Leiate, et tegemist on töödega, mida ei saa käsitleda heakorratöödena TeeS § 25 lg 7 ja KOKS § 36 tähenduses.

Elmärgituga seoses selgitan, et „heakorratööd“ on küll selgelt määratlemata õigusmõiste, kuid selline määramatus ei tähenda vältimatult, et norm oleks põhiseadusvastane. Riigikohus on märkinud, et „[m]ääratlemata õigusmõiste on õigustehniline vahend, mille puhul seadusandja loobub detailsete ettekirjutuste andmisest seadustes enestes, delegeerides normi täpsustamise seaduse rakendajale. Kuna määratlemata õigusmõiste on seadusandja poolt loodud, tuleb seda sisustada seadusandja juhiste ja eesmärkide abil.“<sup>7</sup> Seega on määratlemata õigusmõisted lubatavad ning leian, et antud juhul on kõnniteel teostatavate heakorratööde sisu võimalik hõlpsalt sisustada. Siinjuures märgin, et teeseaduse asemel jõustub 01.07.2015 uus ehitusseadustik, mis hakkab reguleerima ka küsimusi, mis hetkel on reguleeritud teeseaduses. Muu hulgas täpsustab jõustuv ehitusseadustik, milliste tööde tegemiseks kõnniteel saab kinnistuomanikku kohustada. Nimelt sätestab kõnealuse seadustiku § 97 lg 6, et linnas, alevis ja alevikus on teega külgneva maatüki omanik kohustatud korraldama sõidutee ja tema kinnisasja vahel asuval kõnnitee koristuse, sealhulgas lume ja libeduse tõrje, tasemel, mis võimaldab kõnniteel ohutult liigelda.

Seega sätestab 01.07.2015 jõustuv ehitusseadustik detailselt, mida saab pidada heakorratöödeks, ning selle järgi on üheks heakorratööks ka lume ja libeduse tõrje kõnniteel. Seetõttu ei ole minul põhjust kahelda selles, et nii kehtiva õiguse kui tulevikus jõustuva ehitusseadustiku kohaselt võib kinnistuomanikku kohustada lume ja jää koristamiseks ning libedusetõrjeks tema kinnistuga piirneval kõnniteel, nagu seda teeb Tallinna heakorraeeskirja § 2 lg 7. Peagi jõustuvas ehitusseadustikus tehtavate täpsustuste tõttu ei pea ma otstarbekaks lähemalt analüüsida Teie avalduses märgitud võimalikke probleeme seoses kehtiva TeeS § 25 lg 7 vastavusega PS §-le 113 või Tallinna heakorraeeskirja vastavusega seadustele.

Lõpetuseks märgin, et loodetavasti on Teile minu selgitustest kasu, ehkki minu seisukoht avaldusaluses asjas on selline, mis ei pruugi Teid täiel määral rahuldada.

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Nele Parrest  
õiguskantsleri asetäitja-nõunik  
õiguskantsleri ülesannetes

Kaarel Eller 6938426  
kaarel.eller@oiguskantsler.ee

<sup>6</sup> Vt ka Tallinna heakorraeeskirja § 2 lg 4, § 4 lg 1 ja § 5 lg 1 p 3.

<sup>7</sup> Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 13.06.2005 otsus nr 3-4-1-5-05, punkt 16.