



Õiguskantsler

Ain Valdmann
Tallinna Keskkonna- ja
Kommunaalamet
kommunaal@tallinnlv.ee

Teie nr
Meie 19.10.2020 nr 7-5/201352/2005601

Hauaplatsi ettevalmistamise tasu

Austatud juhataja

Õiguskantsleril paluti hinnata Tallinna kalmistutele matmise eest võetava tasu õiguspärasust.

Tallinna kalmistuid haldav asutus Kadrioru Park võtab Tallinna kalmistute hauaplatside ettevalmistamise eest tasu, mis on kehtestatud Tallinna Keskkonna- ja Kommunaalameti 02.07.2020 käskkirjaga nr KA-4/28 (edaspidi käskkiri).

Hauaplatsi ettevalmistamise tasu võetakse juhul, kui matmiseks eraldatakse uus hauaplats või võetakse kasutusele vana hauaplats. Tasu maksmata ei ole võimalik lahkunut ühelegi Tallinna kalmistule matta, sest matmiseks tuleb teha hauaplatsi ettevalmistustöid ja neid töid on lubatud teha üksnes asutusel Kadrioru Park. Hauaplatsi ettevalmistamise tasu ei tule maksta vaid juhul, kui matmiseks vajalik hauaplats oli varem olemas (nt perekonna matmispaigas).

Hauaplatsi ettevalmistamise tasu võtmiseks lahkunu omastelt ei ole seaduses alust. Seda tüüpi rahalist kohustust ei saa linn omal äranägemisel seada. [Kalmistuseadus](#) (KalmS) ega ükski muu seadus ei anna kohalikule omavalitsusele volitust sellist tasu kehtestada. Keskkonna- ja Kommunaalameti käskkirjas ette nähtud hauaplatsi ettevalmistamise tasu on vastuolus [Eesti Vabariigi põhiseaduse](#) (PS) § 157 lg-ga 2. Seetõttu palun Teil tunnistada käskkirja punktid 1.5.1–1.5.3 kehtetuks ja teavitada sellest õiguskantslerit hiljemalt 6. novembriks 2020.

1. Kui kohalik omavalitsus soovib kehtestada avalik-õiguslikku rahalist kohustust (olenemata tasu nimetusest), peab sellise tasu kehtestamise võimalus tulenema seaduses sisalduvast volitusnormist. Kohalik omavalitsus võib sätestada avalik-õigusliku rahalise kohustuse üksnes siis, kui seadus annab selleks täpse volitusnormi.¹ Riigikohus on paljudes otsustes selgitanud, et avalik-õigusliku rahalise kohustuse elemendid peavad olema kindlaks määratud seaduses.²

2. Kalmistuseaduses ei ole õigusnormi, mille alusel saaks kohalik omavalitsus kehtestada kalmistul tehtavate tööde eest maksmiseks kohustuslikke avalik-õiguslikke tasusid. Käskkirjas

¹ RKPJKo 12.10.2011, nr [3-4-1-15-11](#), p 20-22; RKPJKo 21.02.2017, nr [3-3-1-48-16](#), p 44, RKPJKo 30.10.2018 nr [5-18-2/12](#), p 37.

² RKPJKo 26.11.2007, nr [3-4-1-18-07](#), p 24, RKPJKo 01.07.2008, nr [3-4-1-6-08](#), p 40; RKPJKo 20.10.2009, nr [3-4-1-14-09](#), p 28.

õigusliku alusena märgitud [kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse](#) § 30 lg 4 ei ole volitusnorm avalik-õigusliku tasu kehtestamiseks, vaid reguleerib küsimust, milline asutus on pädev teenustasu kehtestama juhul, kui selleks on seaduses õiguslik alus olemas. Sättes viidatakse sama paragrahvi lõikele 3, mille kohaselt kehtestab valla- või linnavalitsus oma korraldusega valla- või linnaasutuse osutatavate teenuste hinnad, arvestades seejuures [haldusmenetluse seaduse](#) (HMS) § 5 lõikes 3 sätestatud. Selle HMS sätte kohaselt võib haldusorgan menetlustoimingute sooritamise eest tasu võtta üksnes seaduses sätestatud juhtudel ja korras.

3. Tallinna kalmistute hauaplatsi ettevalmistamise tasu on avalik-õiguslik rahaline kohustus. Avalik-õigusliku rahalise kohustusega põhiseaduse tähenduses on tegemist juhul, kui tasu nõutakse avalik-õiguslikus suhtes. Avalik-õiguslik suhe eeldab, et üks pool on avaliku võimu kandja, s.o täidab avalikke ülesandeid. Avaliku võimu kandjaks võib olla ka avalikke ülesandeid täitev eraõiguslik isik, kellele on seadusega või seaduse alusel üle antud avaliku võimu volitused.³ Tasu määra on kehtestanud Tallinna Kommunaal- ja Keskkonnaamet avalike ülesannete täitmise käigus. Omastel puudub võimalus tasu määra mõjutada, st tegemist ei ole lepingulise suhtega. Teie selgituste kohaselt ei saa omaksed valida, kas hauaplatsi ettevalmistamise teenust tellida ning hauaplatsi ettevalmistamise teenust ei ole võimalik tellida üheltki teiselt teenusepakkujalt peale asutuse Kadrioru Park. Omastele, kes soovivad lähedast matta Tallinnas kalmistule, on hauaplatsi ettevalmistamise tasu vältimatu avalik-õiguslik tasu. Ka ei olene Tallinna kalmistutel kehtiv hauaplatsi ettevalmistamise tasu tegelikest kuludest. Ühesugust tasu võetakse kõigilt isikutelt, kellele väljastatakse uus või taaskasutusse minev hauaplats, olenemata sellest, kas tegu on urnimatuse või kirstumatusega ning sellest, kas ja milliseid ettevalmistusi on tarvis teha. Sisuliselt tuleb omastel maksta tasu hauaplatsi väljastamise eest.⁴ Sellise tasu võtmist ei ole seaduses ette nähtud ja seetõttu ei saa tasu võtmist pidada lubatavaks.

4. KalmS § 9 lg 8 järgi tuleb matmiskulud kanda surnu omastel, kuid Tallinna Keskkonna- ja Kommunaalameti kehtestatud hauaplatsi ettevalmistamise tasud ei ole otseselt seotud surnu matmisega, vaid kalmistu maa matmiskõlblikuks kohandamisega. See nähtub käskkirja punktist 1.5, mille järgi hõlmab hauaplatsi ettevalmistamine järgmisi toiminguid: platsi võsast puhastamine, pinnase planeerimine, vanade haurajatiste teisaldamine, juurdepääsutee rajamine, akteerimine ning jäätmete sorteerimine ja äravedu. Need tegevused on seotud kalmistu üldise haldamisega, mitte konkreetse matusega.

5. Selgitasite, et hauaplatsi ettevalmistustööd teeb Kadrioru Park, mis tagab hauaplatsi vastavuse [Tallinna kalmistute kasutamise eeskirjas](#) toodud nõuetele. Samuti selgitasite, et Tallinna kalmistute kasutamise eeskirja kohaselt peab kalmistute haldaja eraldama matmiskohad ja täitma kalmistu kujundamisega seotud ülesandeid. Peate neid ettevalmistustöid sellisteks töödeks, mida ei ole võimalik teha ühelgi teisel isikul peale kalmistu haldaja, s.t leiate, et need tööd on vahetult seotud kalmistu haldamise ja kujundamisega. Selliste kulude katteks tasu võtmist lahkunu omastelt seadus aga ette ei näe. Neid töid tuleb rahastada kohaliku omavalitsuse eelarvest.

6. Märkisite, et nendest tasudest rahastatakse vaid konkreetse eraldatava hauaplatsi ettevalmistustoiminguid ning et hauaplatsi eraldamise ajaks on uued alad juba projekteeritud, mõõdistatud, puudest ja kändudest puhastatud ning teed rajatud. Need tööd võivad küll olla tehtud, kuid hauaplatsi ettevalmistamise tasu määrad ei viita sugugi sellele, et tegemist võiks olla näiteks pelgalt konkreetse platsi pinnase koorimise eest võetava tasuga. Hauaplatsi ettevalmistamise tasud on järgmised: 135 eurot ühekohalise hauaplatsi, 198 eurot kahekohasele ja 270 eurot

³ vt RPKJKo 08.06.2010, nr [3-4-1-1-10](#), p. 57.

⁴ Seda, et sisuliselt võetakse tasu hauaplatsi eraldamise eest, näitlikustab seegi, et kui hauaplats on varem eraldatud (nt perekonna matmispaigas on olemas vaba hauaplats), siis ettevalmistamise tasu ei võeta.

kolmekohalise hauaplatsi ettevalmistamise eest. On kaheldav, kas konkreetse hauaplatsi pinnase koorimine ja siledaks planeerimine maksavad ühepalju, olenemata sellest, kas ja milliseid ettevalmistustöid on vaja teha. Ka ei ole usutav, et sellised tööd võiksid maksta peaaegu sama palju või isegi rohkem kui hauastamine. Näiteks ühekohalise hauaplatsi ettevalmistamise tasu on samas suurusjärgus kirstu hauastamisega (alates 156 eurost) ja tasu on üle kahe korra suurem kui urni hauastamine (60 eurot). Pigem on tasu määrad kujundatud käskkirjas (p 1.5 preambulis) märgitud toimingute kulusid arvesse võttes, s.t inimeste käest võetakse tasu ka selliste toimingute eest, mille kulud peaks seaduse järgi kandma kalmistut haldav kohalik omavalitsus.

7. Kalmistu haldaja on põhjendanud tasu maksmise kohustust kuludega, mille katteks seadus ei luba omastelt raha küsida. Üks õiguskantsleri poole pöördunud avaldajatest pidi tänavu juulis Liiva kalmistul urni hauastamise eest tasuma 60 eurot ning hauaplatsi ettevalmistuse eest 135 eurot. Matmispaik oli liivane pinnas samblase metsa all. Liiva kalmistu haldaja selgitas avaldajale, et konkreetse hauaplatsi ettevalmistamine seisnes võsa mahavõtmises ja uusi hauaplatsi tähistavate puidust piirdetokkide paigaldamises. Ka platsi pinnasega täitmist ei toimunud, sest korraliku tulemuse saamiseks tuli avaldajal tellida hauapiire ja selle liivaga täitmine hiljem veel eraldi (maksumusega 350 eurot). Isegi kui Teie selgituste kohaselt ei pea surnu lähedased võsa mahavõtmise kulu tegelikult kandma, ei saa puidust piirdetokkide paigaldamine maksta 135 eurot. Matmiseks eraldatud hauaplatside tähistamine peab toimuma kalmistu haldamise üldkulude arvel. Vastasel juhul võetakse surnu omastelt tasu sisuliselt hauaplatsi eraldamise eest. See on selgelt vastuolus Riigikogu sooviga KalmS vastuvõtmisel: isikutele tuleb väljastada hauaplatsi tasuta ning nad peavad saama hauaplatsi kasutada tasuta.⁵

8. Ettevalmistustööde kulud, mis on vajalikud matmise võimaldamiseks ning mida ei saa osutada ükski teine teenusepakkuja peale kalmistu haldaja, peab kandma Tallinna linn, sest sellised tööd on seotud kalmistu matmiskõlblikkuse tagamise ehk kalmistu üldkuludega. Kuna seadus ei sisalda volitusnormi, mille alusel saaks kehtestada omastele hauaplatsi ettevalmistamise tasu, puudub käskkirja punktidel 1.5.1–1.5.3 seaduslik alus.

Austusega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Kristi Lahesoo 693 8409
Kristi.Lahesoo@oiguskantsler.ee

Vallo Olle 693 8445
Vallo.Olle@oiguskantsler.ee

⁵ Vt regionaalministri selgitusi [kalmistuseaduse eelnõu 888 SE](#) esimesel lugemisel.