

Linn ja vald

Põhiseaduse 14. peatükk tagab kohaliku omavalitsuse autonoomia ehk õiguse otsustada ja korraldada kõiki kohaliku elu küsimusi iseseisvalt. Mõistagi peavad ka vallad ja linnad oma tegevuses järgima põhiseadust ja teisi seadusi. Kohalik omavalitsus peab austama isikute põhiõigusi ja

-vabadusi, säästma maksumaksja raha ja ajama asju ausalt.

Kohalik omavalitsus (edaspidi omavalitsus) ei ole Vabariigi Valitsuse ega ministeeriumide kohalik käepikendus. Omavalitsuse mõtte on selles, et kohaliku elu küsimusi lahendaks kogukond ise just sellele linnale või vallale sobival moel. Riik peab siin olema toeks: asjad tuleb seada nii, et omavalitsusel jätkuks raha kohaliku elu edendamiseks. Riik võib omavalitsusele seaduse alusel panna ka riigi ülesandeid, ent nende ülesannete täitmiseks tuleb anda riigieelarvest piisavalt raha. Kohalik ja riigi rahakott on eraldi.

Õiguskantsleril tuli lõppenud ülevaateaastal lahendada mitmeid volikogude ja valla- ning linnavalitsuste töökorraldusega seotud õiguslikke küsimusi, sealhulgas neid, mis tulenesid koroonaviiruse leviku tõttu kehtestatud eriolukorrast. Nii näiteks soovitas õiguskantsler eriolukorra tingimustes rakendada volikogu töö korraldamisel paindlikke lahendusi, sh elektroonilist töökorraldust (vt [KOV volikogu istungid eriolukorras](#)). Samuti kontrollis õiguskantsler, et vallad ja linnad täidaksid avalikke ülesandeid õiguspäraselt ega rikuks inimeste ja juriidiliste isikute põhiõigusi ja -vabadusi.

Kohaliku võimu töökorraldus

Omavalitsuse volikogu on põhiseaduse §-ga 156 sätestatud organ. Seega on tal enesekorraldusõigus, mh õigus kehtestada oma töökorraldus- ja menetlusreeglid.

Enesekorraldusõigus ehk kaalutusõigus ei õigusta meelevaldset tegevust.

Enesekorraldusõigust kasutades peab volikogu järgima põhiseaduse ja [Euroopa kohaliku omavalitsuse harta](#) (EKOH) norme ja printsiipe ning seadusi. Volikogu kehtestab ka valla- või linnavalitsuse täpsema töökorra, komisjonide moodustamise alused ja korra ning tegevuse alused. Mitmeid volikogu ja valitsuse töökorralduse küsimusi reguleerib [kohaliku omavalitsuse korralduse seadus](#) (KOKS).

Volikogu liikme algatatud õigusakti eelnõu arutelu volikogus

Õiguskantsler kontrollis talle esitatud avalduse alusel [Jõgeva valla põhimääruse](#) § 20 lõike 5 õiguspärasust. Selle sätte kohaselt ei võeta volikogu istungi päevakorda eelnõu, kui see ei saa volikogu komisjoni heakskiitu või mitmesse komisjoni suunatud eelnõu korral juhtivkomisjoni heakskiitu. Kui sama eelnõu komisjonis teist korda tagasi lükatakse, otsustab eelnõu istungi päevakorda võtmise volikogu esimees.

Õiguskantsler leidis, et sätet saab tõlgendada nii, et volikogu liikme õigust algatada õigusakte ei ole rikutud: teist korda nõuetekohaselt esitatud (volikogu kehtestatud nõuetele vastava), kuid volikogu komisjonis toetuseta jäänud õigusakti eelnõu päevakorda võtmise otsustab volikogu esimees.

Kui volikogu liige on algatanud nõuetekohase õigusakti eelnõu, kuid volikogu komisjoni enamus (või nt komisjoni või volikogu esimees) välistab selle, et eelnõu arutatakse istungil mõistliku aja jooksul, piirab see ülemäära vaba mandaadi teostamist. Volikogu opositsiooni kuuluva(te)l liikme(te)l on õigus osaleda oma mandaadi piires volikogu õigusloomes. Poliitilise vähemuse õiguste kaitse on demokraatia põhimõtte (põhiseaduse § 1 lg 1; § 10; § 156) lahutamatu osa. Ka poliitilisest vastutusest lähtudes peaks vältima olukorda, kus juba enne igasugust arutelu arvatakse nõuetele vastav eelnõu volikogu istungi menetlusest välja. Ja seda veel volikogu liikmeks mitteolevate komisjoni liikmete häältega (vt seisukohta „[Jõgeva valla põhimääruse § 20 lg 5](#)”).

Istungi kutse ja materjalide teatavakstegemine

Õiguskantsler kontrollis talle esitatud avalduse alusel, kas Haljala Vallavolikogu menetles õiguspäraselt valla arengukava 2019–2030, eelarvestrateegia 2020–2023 ja 2019. aasta lisaelarve nr 1 eelnõusid.

Nende eelnõude menetlusvead ei tinginud küll vastuvõetud õigusaktide kehtetuks tunnistamist, aga kuna rikuti hea halduse põhimõtet (põhiseaduse § 14), tegi õiguskantsler volikogule ja vallavalitsusele [ettepaneku tagada hea halduse põhimõtte järgimine](#). Muu hulgas tähendab see, et volikogu peab kinnitama eelarvestrateegia ja arengukava hiljemalt 15. oktoobriks ([KOKS](#) § 37² lg-d 7 ja 3), täitma enda kehtestatud eelarve menetlemise nõudeid ning tegema istungi kutse ja materjalid volikogu liikmetele teatavaks õigeaegselt.

KOKS § 43 lg 3 sätestab: „Volikogu kokkukutsumisel tuleb kutses ära näidata arutusele

tulevad küsimused ja kutse peab olema volikogu liikmetele teatavaks tehtud vähemalt neli päeva enne volikogu istungit. Kutsega koos tehakse volikogu liikmetele kättesaadavaks istungi materjalid.“ Seda nelja päeva pikkust tähtaega tuleb arvutada tähtaegade arvutamise üldises korras ([tsiviilseadustiku üldosa seaduse](#) § 135 lg 1 ja § 137 lg 1). Neljapäevase tähtaja järgimise nõue ei ole pelk formaalsus, selle eesmärk on teatada volikogu liikmetele toimuvast istungist aegsasti, et nad saaksid piisavalt põhjalikult valmistuda päevakorras olevate küsimuste arutamiseks (vt [ettepaneku](#) punkt I).

E-istungil osalemine

Mustvee Vallavalitsus küsis õiguskantslerilt e-istungite kohta, sest osa vallavolikogu liikmeid soovis põhimääruses ette näha võimaluse osaleda volikogu istungil elektrooniliste vahendite abil.

Õiguskantsler märkis oma [vastuses](#), et [kohaliku omavalitsuse korralduse seadus](#) virtuaalset osavõttu volikogu istungist ei reguleeri. Ometi ei välista see niisuguse võimaluse ettenägemist valla põhimääruses. Oluline on silmas pidada, et kõigil volikogu liikmetel on oma mandaadi teostamisel võrdsed õigused. See hõlmab ka volikogu istungitel osalemise võimalusi. Kuigi virtuaalne suhtlemine on vahetust suhtlemisest mõnevõrra erinev, ei ole volikogu istungil virtuaalselt osaleva volikogu liikme vaba mandaadi teostamise võimaluste piirangud sedavõrd intensiivsed, et välistaksid õiguslikult volikogu istungil virtuaalse osalemise võimaluse.

Volikogu võib volikogu liikme vaba mandaadi teostamist piirata. Need piirangud ei tohi aga olla meelevaldsed ega vaba mandaati ülemäära kitsendada. Nii näiteks on keeruline leida legitiimset eesmärki piirangule, mille kohaselt ei tohi volikogu liige volikogu istungil virtuaalselt osaleda üle kahe korra järjest. Ka ei tohi sisult õiguspärast piirangut kohaldada meelevaldselt. Selle, mis alusel on volikogu liikmel näiteks õigus nõuda hääletamise katkestamist seoses ülekandes tekkinud katkestusega, määrab kindlaks volikogu.

Suulised kokkulepped volikogu istungite korralduse kohta ei asenda üldjuhul kirjalikku õigust. Kui tekivad juriidilised probleemid, leitakse lahendus eeskätt õigusnormide ja -printsipiide alusel.

Kuigi virtuaalset osalemist vallavolikogu istungitel kasutatakse, on see siiski üks lisavõimalus volikogu töös osaleda. Traditsiooniline (s.t volikogu liikmete kohalviibimisega) istung on praktikas end õigustanud ning kohaliku demokraatia (põhiseaduse § 156) sisulist kvaliteeti silmas pidades peaks see jääma ka valdavaks volikogu istungil osalemise vormiks.

Volikogu elektroonilise istungi korraldamise kohta küsiti õiguskantslerilt peamiselt eriolukorra ajal (loe lähemalt peatükist „Õigusriik eriolukorras”).

Volikogu liikmele teabe andmisest keeldumine

Rae Vallavolikogu liikme taotlusel hindas õiguskantsler vallavalitsuse tegevuse õiguspärasust tema kirjalikule küsimusele vastamisel ning tegi vallavalitsusele [ettepaneku järgida hea halduse põhimõtet](#).

Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus (KOKS) ei sätesta sõnaselgelt, et volikogu liikme kirjalikule küsimusele vastajal on õigus keelduda teabe väljastamisest, kui seda ei keela seadus. Siiski ei saa järeldada, et kui volikogu liige küsib teavet sedavõrd suures mahus, et teabe analüüs takistab vallavalitsusel avalike ülesannete täitmist ning ei võimalda küsimusele vastata tähtjaks, pole vallavalitsusel võimalik vastamisest keelduda (KOKS § 26 lg 2 esimene lause; § 30 lg 1 p 3). Teabe andmisest keeldumist kui kaalutusotsust tuleb ka sisuliselt piisavalt põhjendada. Seega on kohaldatav ka [märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise ning kollektiivse pöördumise esitamise seaduse](#) § 5 lg 10: vastamisest loobumisel tuleb volikogu liikmele viivitamatult teatada, mis puudused ta peab kõrvaldama, et tema kirjalikule küsimusele saaks vastata. Selle seadusesätte kohaselt tuleks volikogu liikmel ja tema küsimuse adressaadil otsida kompromissi ning hoiduda oma õiguse kuritarvitamisest. See aitab tagada, et järgitakse hea halduse põhimõtet (põhiseaduse § 14).

Seotud isikud ja toimingupiirangud

Õiguskantsler juhtis Maardu Linnavolikogu tähelepanu sellele, et volikogu ei tohi oma töökorras ega ka muudes õigusaktides kitsendada seaduses sätestatud mõisteid ega toimingupiirangu kohaldamise aluseid (vt seisukohta „[Maardu Linnavolikogu töökord](#)“, punkt II).

[Korruptsioonivastase seaduse](#) (KVS) § 7 sätestab seotud isiku mõiste ja see hõlmab ka juriidilisi isikuid. Selle seaduse § 11 lõige 1 nõuab taandumist, kui esineb vähemalt üks järgmistest olukordadest: otsus või toiming tehakse ametiisiku enda või temaga seotud isiku

suhtes; ametiisik on teadlik tema enda või temaga seotud isiku majanduslikust või muust huvist, mis võib mõjutada toimingut või otsust; ametiisik on teadlik korrupsiooniohust. Volikogu liige ei tohi osaleda volikogu sellise üksikakti ettevalmistamisel, arutamisel ega otsustamisel, mille suhtes talle laieneb toimingupiirang KVS-s sätestatu kohaselt (KOKS § 17 lg 5). Volikogu liige on sellisel juhul kohustatud enne küsimuse arutelu algust tegema avalduse, et ta selles arutelus ei osale. Toimingupiirangu rikkumine on sõltuvalt asjaoludest karistatav väärteona (vt KVS § 19) või kuriteona ([karistusseadustiku](#) § 300¹).

Volikogu esimehe teenistuselähetus

Õiguskantsleril paluti hinnata, kas Valga Linnavolikogu määruses kehtestatud volikogu esimehe teenistuselähetusse saatmise kord on õiguspärane. Määrus volitas volikogu aseesimeest kooskõlastama ja vormistama volikogu esimehe teenistuselähetuse.

Õiguskantsler leidis, et määruse osa, mis reguleerib volikogu esimehe teenistuselähetusse saatmist, on seadusega kooskõlas.

Korrupsioonivastase seaduse § 11 lg 2 keelab ametiisikul toimingupiirangu korral anda oma alluvale ülesannet teha toiming või otsus tema asemel. Kui ametiisik ei saa toimingupiirangu tõttu otsust või toimingut teha, peab ta sellest viivitamata teatama oma vahetule juhile või sellele isikule või organile, kellel on õigus teda ametisse nimetada. Vahetu juht või ametiisiku ametisse nimetamise õigusega isik või organ teeb siis toingu või otsuse ise või annab selle ülesande teisele ametiisikule.

Volikogu valib oma liikmete seast volikogu esimehe ja aseesimehe (KOKS § 22 lg 1 p 14).

Volikogu aseesimees ei ole volikogu esimehe alluv, seega ei ole korrupsioonivastase seaduse nõudeid rikutud.

Revisjonikomisjoni esimehe alluvus

Üks vallavolikogu liige uuris, kas valla revisjonikomisjoni esimees võib valla hallatava asutuse juhina alluda otseselt vallavanemale. Praegu sellist keeldu seaduses ei ole, kuid alates 2021. aastast sügisest see tuleb. 2021. aasta kohalike omavalitsuste volikogude valimiste väljakuulutamise päevast jõustub kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse säte, mis ütleb, et revisjonikomisjoni liige ei või täita sama valla või linna valitseva mõju all oleva äriühingu, sihtasutuse ega mittetulundusühingu tegevjuhi, juhataja, juhatuse liikme ega sama valla või linna ametiasutuse hallatava asutuse juhi või tema asetäitja ülesandeid.

Juba praegu peavad aga revisjonikomisjoni liikmed järgima korruptsioonivastase seaduse reegleid huvide konflikti vältimise, tegevus- ja toimingupiirangute ning otsustamisest taandamise kohta. Kui revisjonikomisjoni esimees on samal ajal valla hallatava asutuse juht, on tema töö revisjonikomisjonis raskendatud, sest huvide konflikti vältimiseks peaks ta ennast suurest osast tööst taandama. Revisjonikomisjonil on valla- ja linnavalitsuse tegevuse järelevalves keskne roll, seetõttu on revisjonikomisjoni liikmete sõltumatus äärmiselt oluline.

Ligipääs omavalitsuse ruumidele

Õiguskantsleril paluti hinnata, kas on õiguspärane, et liikumiserivajadusega inimestel puudub ligipääs Valga Vallavolikogu ja -valitsuse ruumidele.

See, et kohalike võimuasutuste tööruumid on liikumiserivajadustega inimestele osaliselt ligipääsmatud, ei ole õiguspärane. Õiguskantsler palus vallavalitsust teda regulaarselt teavitada, mida on ette võetud olukorra muutmiseks (vt seisukohta „[Liikumiserivajadusega inimeste ligipääs vallavolikogu ja -valitsuse ruumidele](#)“).

Volikogul ja valitsusel tuleb korraldada oma töö nii, et volikogu liikumiserivajadusega liikmed, samuti volikogu istungit kohapeal jälgida soovivad liikumiserivajadusega inimesed pääseksid takistusteta volikogu istungiruumi. Ka valla- või linnavalitsuse töö peab olema korraldatud selliselt, et liikumiserivajadusega inimesele oleks tagatud ligipääs tööruumidele.

On mõistetav, et hoonete renoveerimine võib osutuda kulukaks, tehniliselt keerukaks ja aeganõudvaks, kuid hoonete ümberehitamine ei ole ainus viis, kuidas tagada volikogu ja valitsuse tööruumidele ligipääs. Volikogul ja valitsusel on õigus muuta ka oma töökorraldust ja ümber asuda ruumidesse, millele liikumiserivajadusega inimestel on takistusteta ligipääs.

Ka Euroopa kohaliku omavalitsuse harta artikli 7 lõige 1 sätestab, et valitud kohalike esindajate töötingimused peavad võimaldama neil vabalt oma ülesandeid täita. Euroopa

kohaliku omavalitsuse harta kohaliku omavalitsuse üksuse tegevuses osalemise õigust käsitleva [lisaprotokoll](#)i artikli 2 lõige 1 sätestab, et osalisriigid võtavad kasutusele kõik abinõud, et tagada õigus osaleda kohaliku omavalitsuse üksuse tegevuses.

Kohaliku elu korraldamine

Põhiseaduse § 154 lõige 1 sätestab, et kõiki kohaliku elu küsimusi otsustavad ja korraldavad omavalitsused, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt. See põhiseaduse säte annab vallale ja linnale õiguse lahendada kõiki kohaliku elu küsimusi, ilma et selleks oleks tarvis erivolitust. Niisugune õigus välistab kohaliku elu küsimuste ammendava loetelu seadustes.

Enesekorraldusõigus ehk autonoomia ei ole aga piiramatult: põhiseaduse § 154 lõike 1 tekstiosa „tegutsevad seaduste alusel“ tuleb mõista kui seaduslikkuse nõuet (vt seisukohta „[Enesekorraldusõigusest ja õiguse tõlgendamisest](#)“). Kohalikku elu korraldades peavad vallad ja linnad järgima isikute põhiõigusi ja -vabadusi.

Heakorraeeskirjaga kehtestatud koormis

Õiguskantsleri poole pöördus Pärnu linna elanik, kes kirjutas, et ei suuda mitmete asjaolude tõttu hoolitseda heakorra eest oma kinnistuga vahetult piirneval linna maal (200 m²). Ta palus linnal end koormise täitmisest vabastada, kuid linn keeldus sellest ja pakkus välja, et avaldajal tuleb tasuda 1080 eurot aastas heakorraettevõttele.

Õiguskantsler palus Pärnu Linnavolikogul kaaluda määruse „[Heakorraeeskirja ja koormise kehtestamine](#)“ muutmist, et vältida koormise täitmisel põhiõiguste ülemäärase piiramise ohtu (vt seisukohta „[Heakorraeeskirjaga kehtestatud koormis](#)“).

Põhiseaduse § 157 lõige 2 sätestab, et omavalitsusel on seaduse alusel õigus kehtestada ja koguda makse ning panna peale koormisi. Täpsemalt reguleerivad omavalitsuse koormist kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 36 lõiked 2–9 ja § 22 lõike 1 punkt 4. Neist sätetest ei tulene, et vald või linn peab üldkasutataval territooriumil heakorra tagamiseks kehtestama koormise. Omavalitsus saab valida mitme lahenduse vahel. Koormise kehtestamisel ei või põhiõigusi piirata ülemäära.

Isiku põhiõiguste ülemäärast piiramist koormise täitmisel aitab ära hoida volikogu kehtestatavate regulatsioonide paindlikkus. Volikogu saab koormist reguleerivas määruses lubada teha isikule koormise täitmisel soodustusi või vabastada ta koormise täitmisest.

Pärnu heakorraeeskiri näeb volikogu rolli vaid koormise maksumuse määramises majandusosakonna esitatud materjalide põhjal. Seaduse kohaselt on selline lahendus küll võimalik, kuid konkreetsel juhul võib see osutada ebapiisavaks, tuues kaasa isiku põhiõiguste ülemäärase piiramise. Oluline on vältida võimalust, et koormise täitmiseks tuleb inimesel hakata avalikult võimult taotlema sotsiaalabi või -toetusi.

Pärnu Linnavolikogu teatas oma vastuses õiguskantslerile, et linn valmistab ette uut heakorraeeskirja ja et õiguskantsleri ettepanekuid kaalutakse.

Õiguskantsleril paluti kontrollida ka Pärnu Linnavolikogu määruse „[Heakorraeeskirja ja koormise kehtestamine](#)“ ühe sätte õiguspärasust. Sätte kohaselt peab füüsiline ja juriidiline isik heakorra tagamiseks vajalikud tööd tegema tema omandis või valduses oleval kinnistul või muul tema kasutuses oleval territooriumil ning sellega vahetult piirneval kinnistu ja sõidutee vahele jääval üldkasutataval territooriumil. Avaldaja leidis, et transpordimaa sihtotstarbega katastriüksuse koosseisus oleval, teekaitsevööndis paikneval maa-alal, kus puudub kõnnitee, peab korrahoiu tagama tee omanik. Oma seisukoha kinnituseks viitas avaldaja [ehitusseadustiku](#) sätetele (§ 97 lg 6, § 71 lg-d 1 ja 3) ning majandus- ja taristuministri määrusele „[Tee seisundinõuded](#)“.

Õiguskantsler sedastas, et ehitusseadustik ja määrus „Tee seisundinõuded“ ei võta volikogult õigust määrata [KOKS](#) § 22 lõike 1 punkti 4 alusel heakorrakoormise ulatus kindlaks nii, nagu seda on teinud Pärnu Linnavolikogu. Ehitusseadustik ja selle rakendusaktid ei pane teeomanikule üldist kohustust tagada heakord tee kaitsevööndis ja teemaal. KOKS § 22 lõike 1 punkti 4 alusel kehtestatava koormise ja ehitusseadustikust ning selle rakendusaktidest tee omanikule laienevate kohustuste eesmärgid ja sisu on erinevad.

Koerte ja kasside pidamise eeskiri

Õiguskantsler kontrollis avalduse alusel [Rakvere valla koerte ja kasside pidamise eeskirja](#) § 6 ja leidis, et mitmed selle paragrahvi sätted on seadustega ja põhiseadusega vastuolus.

Eeskirja viidatud paragrahv muutis [loomakaitseaduse](#) reguleerimisala ja kehtestas ilma õigusliku aluseta avalik-õiguslikke rahalisi kohustusi. Volikogu ei tohi oma määrusega

seadustes olevaid reegleid muuta (seaduse reguleerimisala kitsendada või laiendada). Samuti ei tohi volikogu panna inimeste õlule hulkuvate loomadega seotud kohustusi, mis seaduse kohaselt lasuvad omavalitsusel. [Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse](#) § 66³ on karistusnorm, mille täpsema süüteo koosseisu määrab koerte ja kasside pidamise eeskiri. Järelikult on eeskirja kehtestamisel eriti oluline järgida seaduse volitusnormi eesmärki, et karistatavaks ei muutuks see, mida Riigikogu ei ole pidanud karistamisväärseks. Avalik-õigusliku rahalise kohustuse võib volikogu kehtestada üksnes seaduse alusel (vt seisukohta „[Rakvere valla koerte ja kasside pidamise eeskirja § 6](#)“).

Rakvere Vallavolikogu viis eeskirja § 6 seaduste ja põhiseadusega kooskõlla.

Lasteaia kulude määramine

Õiguskantsleril paluti kontrollida Narva Linnavolikogu määruse („[Narva linna koolieelsete munitsipaallasteasutuste muude kulude vanemate poolt kaetava osa määra kehtestamine](#)“) sätet, millega volikogu volitas Narva Linnavalitsust eriolukorra ajal otsustama, milline on vanemate kohustus munitsipaallasteasutuste kulude katmisel.

Säte kehtestati eriolukorra tingimustes ja seda põhjendati sellega, et kuna eriolukorra ajal soovitati tungivalt lapsi lasteaeda mitte viia, „ei ole mõistlik ega õiglane, et vanemad maksavad eriolukorra tõttu sunnitud lasteaia eemalviibimise aja eest lapsevanema poolt kaetava osalustasu. Kui välja on kuulutatud eriolukord, on reeglina vajalik kiiresti otsustada ja seetõttu on asjakohane ja mõistlik anda selliste otsuste tegemine linnavalitsusele“.

Õiguskantsler leidis, et see määruse säte on vastuolus [koolieelse lasteasutuse seaduse](#) § 27 lõigetega 3 ja 4 ning seega põhiseaduse § 154 lõikes 1 ja § 3 lõike 1 esimeses lauses sätestatud seaduslikkuse põhimõttega.

Koolieelsete munitsipaallasteasutuste lastevanematele eriolukorra tingimustes soodustuste tegemine või nende vabastamine lasteasutuse muude kulude (majandamiskulud, personali töötasu, sotsiaalmaks, õppevahendite kulud) tasumisest vastab sotsiaalse riigi põhimõttele (põhiseaduse § 10). Seejuures peab omavalitsus tegutsema õiguspäraselt. Otsustuse selle kohta, kas lapsevanemad peavad osaliselt kandma ka lasteasutuse muid kulusid ja kui suur on omaosalus, peab tegema volikogu. Volikogu ei saa selle otsustuse tegemist delegeerida linnavalitsusele. See, et linnavalitsust volitav määruse säte on vastuolus seadusega, ei tähenda, et linnal tuleb eriolukorra ajal tehtud muud kulud lapsevanematelt tagantjärele sisse nõuda.

Narva Linnavalikogu vastas õiguskantslerile, et ei kavatse kõnealust määruse sätet muuta.

Kohalik rahvaküsitlus

Õiguskantslerilt paluti hinnangut Narva Linnavalitsuse korraldatud küsitlusele psüühilise erivajadusega inimeste hooldekodu ehitamise kohta. Küsimus oli sõnastatud järgmiselt: „Kas tuleb lubada hooldekodu psüühikahäiretega inimestele ehitamist elamute, ravi- ja kultuuriasutuste, kaupluste ja teiste avalike kohtade läheduses? Kui Teie vastus on JAH, siis millise asukoha valiksite?“ Järgnevalt oli nimetatud neli varianti. Veebikeskkonnas VOLIS oli küsimuse ette lisatud lühike selgitav tekst ja üleskutse rahvaküsitlusel aktiivselt osaleda.

Õiguskantsler toonitas, et omavalitsusel tuleb rahvaküsitluse küsimuse sõnastamisel olla eriti hoolikas, et mitte võimendada eelarvamusi haavatavas olukorras olevate inimeste suhtes. Selle rahvaküsitluse küsimuse sõnastus ei olnud neutraalne, vaid suunav. Sellises sõnastuses küsitlus võib võimendada eelarvamusi ja hirme ning arvamust, et psüühilise erivajadusega kaaslinlased peaksid elama teistest eemal ka siis, kui nad käivad tööl ja nende vabaduse piiramiseks pole põhiseaduslikku alust, kuivõrd nad pole endale ega teistele ohtlikud. Sellest vaatenurgast analüüsisides läheb küsimuse sõnastus vastuollu ka põhimõttega, et erivajadustega inimesi ei kohelda teistest halvemini (põhiseaduse § 12).

Inimesed, kelle vabadust pole alust piirata, tohivad vabalt liikuda. See õigus on ka psüühilise erivajadusega inimestel, kes ei ole endale ega teistele ohtlikud, kuid vajavad toimetulekuks tuge. Psüühilise erivajadusega laps võib sündida igasse peresse ja psüühiline erivajadus võib elu jooksul tekkida haiguse või trauma tõttu igaühel.

Küsitlus ei olnud vajalik ka ruumilise planeerimise seisukohast: korrektne kaasamine, arvamuste kogumine ja huvide kaalumise on planeeringuid ja ehitusõigust käsitlevate otsuste

tegemisel jätkuvalt vajalik. Oma valitsusorgan peab rahvaküsitluse küsimuse sõnastama alati ausameelselt ning inimestele aegsasti ja selgelt ütleva, mis küsitluse tulemusest sõltub (vt seisukohta „[Rahvaküsitlus psüühilise erivajadusega inimeste hooldekodu ehitamise kohta](#)“).