



Õiguskantsleri Kantselei

Pärnu Linnavalitsus
linnaavalitsus@parnu.ee

Teie nr

Meie 06.06.2025 nr 7-5/250927/2504127

Selgituste ja teabe küsimine kalmistuhalduse ja reklaamina mittekäsitletava teabe kohta

Austatud Pärnu Linnavalitsus

Seoses õiguskantslerile esitatud avaldusega palun linnavalitsusel selgitada järgmisi küsimusi. Ootame linnavalitsuse tagasisidet võimalusel 20.06.2025.

1. Pärnu linna kalmistute kasutamise eeskirja sätted hauaplatsi kujundamise kohta ja nende kohaldamispraktika

Pärnu linnas kehtib linnavolikogu 14.10.2021 määrus nr 20 „[Pärnu linna kalmistute kasutamise eeskiri](#)“ (edaspidi eeskiri). Palun selgitage, kas eeskirja on kavandatud muuta või kehtestada uus eeskiri? Kui see on nii, siis millal ja mida on kavandatud? Kui on mingeid muid kalmistutel teenuste osutamist mõjutavaid linna õigusakte, mida on kavas muuta, siis palun teavitage ka sellest.

1.1. Kalmistul väljakujunenud kujunduspõhimõtted

Eeskirja § 12 lõige 1 sätestab: „Hauaplatsi kujundamisel tuleb jälgida kalmistul väljakujunenud kujunduspõhimõtteid. Kasutada võib madalhaljastust ja puude ning põõsaste väikevorme, täiskasvanuna ei tohi puu või põõsa kõrgus olla üle 2 meetri ja võra laius üle 1 meetri, heki kõrgus maksimaalselt 0,7 meetrit. Vajadusel tuleb kaitsta huarajatisi ja -tähiseid puude ja põõsaste kahjuliku mõju eest. Hauaplatsil kasvav taimestik ei tohi takistada vahikäike ja teedel liikumist. Hauaplatsi kujundades peab kasutaja arvestama määrides loetletud tingimustega.“

Hauaplatsi kujundamise tingimusi reguleerivad ka sama paragrahvi lõiked 2-4.

Palun selgitage, kas „kalmistul väljakujunenud kujunduspõhimõtted“ (lõige 1) on määratletud eeskirja § 12 lõigetes 1-4 loetletud konkreetsete nõuetega või on see mõiste eraldi ehk täiendav tingimus (määratlemata õigusmõiste). Kui tegu on määratlemata õigusmõistega, siis kuidas on hauaplatsi kasutajal võimalik seda nõuet täita (kuidas ta peab teadma, mis ühel või teisel kalmistul on välja kujunenud)? Millistel kaalutlustel ei ole need tingimused eeskirjas määratletud?

NB! Küsimus seondub ka teavitamiskohustusega (vt all p 1.4): „suuremahuliste“ tööde puhul peab isik teavitama kalmistu haldajat, et hakkab hauaplatsi kujundama, „väikesemahuliste“ tööde puhul ei ole kohustust teavitada. Kust peaks isik eelnevalt teadma saama, mis need „väljakujunenud kujunduspõhimõtted“ on? Näiteks võib hauaplatsi kasutaja leida, et tegu on väikesemahulise tööga,

millest kalmistu haldajat ei ole vaja teavitada. Kalmistu haldaja võib olla selles osas aga teisel seisukohal, millest hauaplatsi kasutaja teadlik ei ole. Kas sel juhul võib isik saada ootamatult kalmistu haldaja ettekirjutuse, et ta pole järginud „kalmistul väljakujunenud kujunduspõhimõtteid“?

1.2. Kooskõlastamine Muinsuskaitseametiga (eeskirja § 12 lõige 5)

Eeskirja § 12 lõige 5 sätestab: „Muinsuskaitsealusel kalmistul tuleb hauatähise ja -rajatise paigaldamine, ümberpaigaldamine ja eemaldamine kooskõlastada Muinsuskaitseametiga, ülejäänud kalmistutel kalmistu haldajaga.“

Eeskirja lisa 1 punkti 1.7.1 kohaselt peavad kõik vanad hauatähised säilima oma algses asukohas. Nende võimalik eemaldamine ja eksponeerimine lahendatakse erandkorras Muinsuskaitseametiga. Eeskirja § 1 lõige 3 loetleb muinsuskaitsealused kalmistud (11), nimetab neid kultuurimälestisteks ja näeb ette, et nende haldamisel ja kasutamisel tuleb lisaks eeskirjas sätestatule arvestada ka [muinsuskaitseadusest](#) (MuKS) tulenevaid erisusi.

Hauatähise määratleb eeskirja § 2 punkt 5, hauarajatise – eeskirja § 2 punkt 4.

KalmS § 1 lõike 4 kohaselt tuleb MuKS-ist tulenevaid erisusi arvestada kultuurimälestisteks tunnistatud kalmistute laiendamisel, haldamisel ja matmiseks sulgemisel. MukS-is nimetatakse kooskõlastamist 15 korral (§ 19 lg 2 p 4 ja lg 5 p 6; § 43 lg 2; § 50 lg 2; § 52 lg-d 4 ja 5; § 58 lg-d 1, 2 ja 6; § 61 lg-d 2 ja 5; § 76 lg-d 1-3).

Palun selgitage, millis(t)est MukS-i sättest või sätetest tulenevat kooskõlastamiskohustust Muinsuskaitseametiga on eeskirja § 12 lõikes 5 silmas peetud? Kui on silmas peetud mitte MukS-s sätestatud kooskõlastamiskohustust, vaid midagi muud, siis palun selgitage, mida on mõeldud, ja viidake MukS-i asjakohas(t)ele sättele või sätetele.

1.3. Kooskõlastamine kalmistu haldajaga (eeskirja § 12 lõige 5)

[Kalmistuseaduse](#) (KalmS) § 6 lõike 1 kohaselt haldab kohaliku omavalitsuse või riigi omandis oleva maa-alal asuvat kalmistut kohalik omavalitsus. Vastavalt eeskirja § 3 lõikele 1 haldab Pärnu linna kalmistuid linna omandis oleva vara valdamist, kasutamist ja käsutamist korraldav Pärnu Linnavalitsuse struktuuriüksus (teenistus). Sama paragrahvi 2. lõike kohaselt on kalmistute haldamisega seotud ülesannete vahetu täitja ja korraldaja Pärnu Linnavalitsuse hallatav asutus (kalmistu haldaja). Selleks Pärnu Linnavalitsuse hallatavaks asutuseks on Pärnu Linna Haldus ([Pärnu Linna Haldus põhimääruse](#) § 4 p 3).

Kooskõlastamine kalmistu haldajaga eeskirja § 12 lõike 5 tähenduses ei saa olla kooskõlastus [haldusmenetluse seaduse](#) (HMS) § 16 tähenduses. HMS § 16 lõige 1 sätestab üldpõhimõttena haldusorgani kohustuse hoolitseda taotluse rahuldamiseks vajalike kooskõlastuste saamise eest. Taotleja kohustus ise vajalik kooskõlastus hankida (s.t HMS § 16 lg 1 kohaldamise välistus) peab tulenema eriseadusest. HMS § 16 mõttes on kooskõlastus konkreetse asjas teise haldusorgani antud jaatav või eitav seisukoht, mis on põhiorganile siduv. Sellise olukorraga aga eeskirja § 12 lõike 5 (lauseosa „kooskõlastada [...] ülejäänud kalmistutel kalmistu haldajaga“) puhul tegu ei ole.

Seega on eeskirja § 12 lõikes 5 peetud silmas mitte kooskõlastust HMS § 16 lõike 1 tähenduses, vaid luba. Kuna see annab hauaplatsi kasutajale (või tema volitusel kolmandale isikule) õiguse või keelab tal hauatähist või -rajatist paigaldada, ümber paigaldada või eemaldada, peab eeskirja kooskõlastus tähendama haldusakti andmist. Haldusakt on haldusorgani poolt haldusülesannete täitmisel avalikõiguslikus suhtes üksikjuhtumi reguleerimiseks antud, isiku õiguste või kohustuste

tekitamisele, muutmisele või lõpetamisele suunatud korraldus, otsus, ettekirjutus, käskkiri või muu õigusakt (HMS § 51 lg 1). Haldusakt antakse haldusmenetluses (HMS § 2 lg 1).

Sellela seoses palume selgitada, kellele konkreetset on eeskirja § 12 lõikes 5 ette nähtud juhtudel antud haldusakti andmise õigus? Palume seejuures viidata asjakohas(t)ele sättele või sätetele.

1.4. Hauaplatsil suuremahuliste hooldus- ja remonttööde alustamisest ja lõpetamisest teavitamine (eeskirja § 12 lõige 6)

Eeskirja § 12 lõige 6 sätestab: „Hauaplatsil suuremahuliste hooldus- ja remonttööde alustamisest ja lõpetamisest teavitatakse kalmistu haldajat. Tööde lõpetamisel teeb kalmistu haldaja hauaplatsist foto ning sisestab selle kalmistu infosüsteemi.“

Teavitamiskohustuse mõistet kasutatakse seal, kus tegevuse alustamiseks piisab isiku poolt info edastamisest (asutuseni jõudmisest)¹. Mingeid täiendavaid nõudeid eeskiri teavitamise osas ette ei näe.

Palun selgitage, kas teavitamisele järgneb ka registreerimine? Kui järgneb, siis kus see on sätestatud?

Mõiste „suuremahulised“ on määratlemata õigusmõiste. Eeskirja § 12 lõikes 5 nimetatud hauatähise ja -rajatise paigaldamine, ümberpaigaldamine ja eemaldamine on suuremahulised tööd, sest nõuavad kooskõlastamist, s.t luba ehk haldusakti andmist. Muudel juhtudel ei ole aga hauaplatsi kasutajal võimalik eeskirja põhjal eelnevalt teada, kas ta peab (töö suuremahulisuse tõttu) kalmistu haldajat enne töö alustamist teavitama või mitte. Teavitamata jätmisega võib kaasneda ettekirjutus (selle mittetäitmisel asendustäide või sunniraha – KalmS § 12 lg 1).

Siit tõusetuvad küsimused eeskirja rakenduspraktika kohta.

1.5. Eeskirja rakenduspraktika

1.5.1. Palun kirjeldage menetlust, kui hauaplatsi kasutaja soovib hauaplatsi kujundamiseks kasutada eraettevõtet (eraldi palun selgitada, kas ka sel juhul peab hauaplatsi kasutaja ise pöörduma haldaja poole või võib seda teha tema tellitud eraettevõtte. Kui võib, siis mida ettevõttelt nõutakse).

1.5.2. Palun selgitage, kas ka praktikas on suuremahulistest töödest teavitamine tööde alustamiseks piisav või on selleks siiski vaja kalmistu haldaja luba. Kui on ikkagi vaja luba, siis millel see kohustus põhineb? Milliseid nõudeid teavitamisele esitatakse (mh kuidas teavitaja teab, et on esitanud nõuetekohase teavituse?)

1.5.2. Palun selgitage, mis on tööde teostamise plaan (mis on selle tähendus menetluses; kes koostab; kes kinnitab; kuidas kinnitab; mis saab, kui ei kinnita; kas plaan tuleb vormistada etteantud ja avalikkusele kättesaadaval blanketil; kui on blankett, siis kus (link) jms). Kas tööde teostamise plaan on kohustuslik?

1.5.3. Palun selgitage kalmistuvahtide õiguslikku staatust ja ülesandeid ning saatke ka vastavad dokumendid (lingid), kus need on kirjas.

¹ I. Pilving. Haldusakti siduvus. Uurimus kehtiva haldusakti õiguslikust tähendusest rõhuasetusega avalik-õiguslikel lubadel. – Tartu: TÜ Kirjastus, 2006, lk 34.

1.5.4. Eeskirja § 15 lg 2 kohaselt teeb järelevalvet selle määruse üle linnavalitsus. Kõne all on riiklik järelevalve (vt KalmS § 12). Kes konkreetselt linnavalitsuses ettekirjutusi teeb?

Kokkuvõttes: kui leiate, et eespool esitatud kalmistute kasutamise eeskirja sätetest tuleb Teie hinnangul järeldada midagi muud kui selles kirjas on eespool järeldatud/tõlgendatud, siis palun selgitage ja põhjendage oma seisukohta. Selle pöördumise põhiline eesmärk on mõista linna kehtestatud sätete eesmärki ja sisu ning rakenduspraktikat.

Kui soovite kalmistute haldamise ja/või kasutamise kohta omalt poolt midagi lisada, siis palun tehke seda.

2. Välireklaami paigaldamine

Pärnu Linnavolikogu on 26.04.2018 kehtestanud määruse nr 19 „[Välireklaami paigaldamise eeskiri](#)“, mis reguleerib välireklaami paigaldamise ning likvideerimise tingimusi Pärnu linna haldusterritooriumil.

Palun selgitage:

- 1) Kas linna kalmistutele või nende vahetusse lähedusse tohib paigaldada välireklaami? Kui ei tohi, siis palun viidake eeskirja asjakohas(e)le sättele või sätetele.
- 2) Kas linna kalmistutele või nende vahetusse lähedusse tohib paigaldada reklaamina mittekäsitatavat teavet (reklaamiseaduse § 2 lg 2 p-d 1 ja 2)? Kui tohib, siis mis reguleerib selle paigaldamise taotlemist?
- 3) Mida tähendab vormikohane taotlus (eeskirja § 9 lg 1 p 1): kas mõeldud on kirjalikku vormi või blanketti? Kui blanketti, siis kas selle kasutamine on kohustuslik?

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Marju Agarmaa
õiguskorra kaitse osakonna juhataja-õiguskantsleri nõunik
õiguskantsleri volitusel

Vallo Olle 693 8445
Vallo.Olle@oiguskantsler.ee