



Õiguskantsler

Narva-Jõesuu Linnavolikogu
info@narva-joesuu.ee

Teie nr

Meie 03.06.2026 nr 6-4/260937/2604753

Narva-Jõesuu kalmistute kasutamise eeskiri: kalmistutel teenuste osutamise luba ja ehitustööde tegemise leping

Lugupeetud volikogu esimees

Justiits- ja Digiministeerium edastas õiguskantslerile ettevõtja avalduse, mille lahendamiseks analüüsisin [Narva-Jõesuu linna kalmistute kasutamise eeskirja](#) (edaspidi: eeskiri) sätteid. Kalmistul hooldustöid tegev ettevõtja peab ebaselgeks teenuste osutamiseks vajaliku loa andmise ja lepingute sõlmimise tingimusi.

Eeskirjast pole võimalik välja lugeda, mida kujutab endast kalmistu haldaja luba (§ 2 lg 3) ja milline on loamenetlus. Samuti ei ole volikogu kehtestanud kalmistu(te)l ehitustööde tegemiseks vajaliku lepingu (§ 1 lg 3 p 9; § 14 lg 1 teine lause) sisu kohta mingeid tingimusi, jättes need täielikult kalmistu haldaja otsustada. Selline volikogu kehtestatud regulatsioon on ebapiisav. Eeskirjaga reguleeritav olukord peab olema ettevõtjale piisavalt ette nähtav, kuid praegu see nii ei ole. Nii luba kui ka lepingu sõlmimise kohustus piiravad ettevõtlusvabadust ([Eesti Vabariigi põhiseaduse](#) (PS) § 31). Eeskirja regulatsiooni ei asenda ka kalmistu haldaja parim võimalik praktika.

Palun Narva-Jõesuu Linnavolikogul kalmistute kasutamise eeskirja täiendada, et tagada põhiseaduse § 13 lõike 1 esimeses lauses sätestatud igapäevane õigus riigi ja seaduse kaitsele, üldine võrdsuspõhiõigus (PS § 12 lg 1) ja õigusselgus (PS § 10; § 13 lg 2).

Ootan Teilt tagasisidet 1. septembriks.

Kalmistutel teenuste osutamise luba

Kalmistute kasutamise eeskirja § 2 lõike 3 sätestab: „Kalmistul võib tasulisi teenuseid osutada kalmistu haldaja. Teised teenusepakkujad võivad kalmistul teenuseid osutada haldaja kirjalikul loal.“

Kalmistu haldaja on Vaivara Kalmistud Sihtasutus (kalmistute kasutamise eeskirja § 2 lg 1) ehk eraõiguslik juriidiline isik ([sihtasutuste seaduse](#) § 1 lg 1; [tsiviilseadustiku üldosa seaduse](#) § 25 lg 1).

Kalmistute kasutamise eeskirja § 2 lõike 3 teine lause seab kalmistu territooriumil teenusepakkumise eelduseks kalmistu haldaja loa. Kalmistu haldaja saab kalmistul ehitustööde tegemiseks loa anda ainult tunnustatud ehitajale, kes on füüsiline või juriidiline isik, kellega

Õiguskantsleri Kantselei

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

haldaja on sõlminud lepingu kalmistul ehitustööde tegemiseks (kalmistute kasutamise eeskirja § 1 lg 3 p 9; § 14 lg 1 teine lause).

Kuna loa olemasolu on eeskirja kohaselt kalmistu territooriumil teenuste pakkumiseks tingimata vajalik, piirab kalmistute kasutamise eeskirja § 2 lõige 3 ettevõtlusvabadust (PS § 31). Ettevõtlusvabaduse põhimõte näeb ette, et avalik võim ei või teha ettevõtlusele põhjendamatult takistusi. Seda vabadust piirab iga abinõu, mis mõnd ettevõtlusega seotud tegevust takistab, kahjustab või selle kõrvaldab (RKPKo 28.04.2000, [3-4-1-6-00](#), p 11).

Loa andmine ei saa olla avaliku võimu (linna) ega eraõigusliku juriidilise isiku (sihtasutuse) meelevaldne otsustus. Loa taotleja peab saama **kehtestatud õigusnormidest** mõistlike jõupingutustega välja lugeda, mis on loa täpne sisu ja millised tingimused peab ta loa saamiseks täitma. Praegu see nii ei ole.

Kalmistul teenuste osutamise lubamine on kalmistu haldaja avalik-õiguslik tahteavaldus, millega antakse isikule õigus soovitud tegevuseks. Selline luba on ühtlasi [haldusmenetluse seaduse](#) (HMS) § 51 lõike 1 ja [halduskohtumenetluse seadustiku](#) § 6 lõike 1 tähenduses haldusakt¹. Seega on loa andmise menetlus õiguslikult haldusmenetlus (HMS § 2 tähenduses).

Kalmistu haldamine on kohaliku omavalitsuse avalik ülesanne (KalmS § 6 lg 1). KalmS § 6 lõige 5 sätestab, et kalmistut haldaval kohalikul omavalitsusel on õigus sõlmida kalmistu haldamisega seotud ülesannete täitmiseks halduslepinguid. Kui kalmistu haldaja on eraõiguslik juriidiline isik, võib ta haldusakti anda siis, kui ta on [halduskoostöö seaduses](#) sätestatud korras volitatud täitma haldusülesannet, mis oma olemuselt nõuab üksikjuhtumite reguleerimist avalik-õiguslikus suhtes, ning talle on selleks antud vastavad täidesaatva riigivõimu volitused. Sel juhul peab haldusakt vastama kõigile HMS §-s 54 sätestatud õiguspärasuse eeldustele.

Praegu ei ole eeskirja § 2 lõike 3 ega eeskirja muude sätete põhjal võimalik mõista, milliseid piiranguid seab kalmistu haldaja luba ettevõtlusele. Kui piirangute, õiguste ja nende teostamise tingimuste ulatus ei ole üheselt selge, ei saa ettevõtja mõistlikult planeerida oma tegevust selles valdkonnas. Tulu teenimist raskendab see, kui pole teada, millised on tulu teenimiseks vajalikule tegevusele seatud tingimused ning kui suuri kulutusi peab ettevõtja nende tingimuste täitmiseks tegema.

Kalmistul teenuste osutamise leping

Eeskirja § 1 lõike 3 punktis 9 on öeldud, et tunnustatud ehitaja on füüsiline või juriidiline isik, kellega kalmistu haldaja on sõlminud lepingu kalmistul ehitustööde tegemiseks. Ehitustööks loetakse hauptlatsi piires tehtavad betoneerimistööd (hauptlatsi piirde ehitamine, hauptlatsi osaline või täielik katmine kalmistule toodud kattematerjaliga – kalmistute kasutamise eeskirja § 1 lg 3 p 10). Eeskirja § 14 lõike 1 teise lause kohaselt võib ehitustöid teha hauptlatsi kasutaja või tunnustatud ehitaja.

Kalmistu haldajaga lepingu sõlmimise kohustus piirab ettevõtlusvabadust (PS § 31). Ehkki kalmistu haldaja sõlmib kalmistul ehitustööde tegemiseks ettevõtjatega lepingu, on ta nendega suheldes jõupositsioonil.

¹ Vt I. Pilving. Haldusakti siduvus. Uurimus kehtiva haldusakti õiguslikust tähendusest rõhuasetusega avalik-õiguslikel lubadel. Doktoritöö. – TÜ Kirjastus, 2006, lk 21-22.

Selleks, et lepingu sõlmimise kohustus oleks kehtestatud õigusselgelt ja tagaks võrdse kohtlemise, tuleks volikogul eeskirjas (lisas) kindlaks määrata, mis on lepingu (põhi)sisu (sealhulgas ettevõtjatelt prügi äraveo kulude katmise alused ja kord jne). Kuna kalmistu haldaja on jõupositsioonil, tuleks lähemalt reguleerida hooajalise tasu kogumist, mida võetakse ettevõtjatelt jäätmete äraveo eest.

Volikogu võib panna kalmistu haldajale ka kohustuse määrata kindlaks lepingu tüüptingimused, nähes ette ka nende avalikustamise kohustuse.

Tasud peaksid olema ettevõtjatele ette nähtavad ning nende kujunemine peaks olema läbipaistev ja kontrollitav.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Teadmiseks: avaldaja; Vaivara Kalmistud Sihtasutus;
Narva Linnavalitsus; Sillamäe Linnavalitsus

Vallo Olle 693 8445
Vallo.Olle@oiguskantsler.ee