



Õiguskantsler

ETTEPANEK nr 26

01.04.2014

Tallinn

Hauaplatsi väljastamise tasud

Analüüsisin põhiseaduse § 139 lg 1 ning õiguskantsleri seaduse § 1 lg 1 ja § 15 alusel põhiseaduslikkuse järelevalve korras Jõhvi Vallavolikogu 14.05.2009 määrust nr 144 „Jõhvi valla kalmistu eeskiri”¹ ning 29.11.2012 määrust nr 103 „Jõhvi valla kalmistu tasuliste teenuste hinnakiri”².

Leian, et põhiseaduse § 3 lõikega 1 ja § 157 lõikega 2 on vastuolus

- 1) Jõhvi Vallavolikogu 14.05.2009 määruse nr 144 „Jõhvi valla kalmistu eeskiri” § 1 lg 9 osas, milles see võimaldab Jõhvi Vallavolikogul kehtestada avalik-õiguslikke rahalisi kohustusi, sh uue (esmise) hauaplatsi väljastamise tasu piirmäära, ja § 3 lg 3 lause 1 osas, milles see sätestab, et uus hauaplats eraldatakse isikule tasu eest, ning**
- 2) Jõhvi Vallavolikogu 29.11.2012 määruse nr 103 „Jõhvi valla kalmistu tasuliste teenuste hinnakiri” § 1 lõiked 1–3.**

Tuginedes põhiseaduse § 142 lõikele 1 ja õiguskantsleri seaduse §-le 17, teen Jõhvi Vallavolikogule ettepaneku viia Jõhvi Vallavolikogu 14.05.2009 määruse nr 144 „Jõhvi valla kalmistu eeskiri” § 1 lg 9 ja § 3 lg 3 lause 1 ning Jõhvi Vallavolikogu 29.11.2012 määruse nr 103 „Jõhvi valla kalmistu tasuliste teenuste hinnakiri” § 1 lõiked 1–3 kooskõlla põhiseadusega.

Palun andke mulle Jõhvi Vallavolikogu otsusest teada hiljemalt 22.04.2014.

Põhjendan oma ettepanekut järgmiselt.

1. Asjaolud ja senine menetlus

1. Ajalooliselt on kalmistute haldamine Eestis olnud kirikute ja kohalike omavalitsuste ülesanne. Selle ülesande täitmisel ei ole viidatud üksused olnud täiesti vabad, sest seadusandja pidas ka 1930-ndatel aastatel vajalikuks anda omavalitsustele üldised suunised kalmistute haldamise osas.³ Taasiseseisvumisest kuni 01.01.2012 puudus Eesti Vabariigis kalmistute

¹ RT IV, 18.05.2012, 5; RT IV, 28.12.2012, 15.

² RT IV, 28.12.2012, 16.

³ Vt seletuskiri kalmistuseaduse eelnõu nr 888 juurde. Lk 1. Seletuskiri on kättesaadav Riigikogu veebilehelt: <http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems2&emshelp=true&eid=1255292&u=20140307144229>.

rajamist, haldamist, kasutamist ja matmiseks sulgemist reguleeriv üle-Eestiline normistik. Kalmistutega seotud küsimuste reguleerimiseks olid mitmed kohalikud omavalitsused kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (KOKS) § 6 lg 3 p 2 alusel⁴ vastu võtnud kalmistute kasutamise eeskirjad. Kuna iga kohalik omavalitsus reguleeris küsimusi oma äranägemise järgi, oli kalmistute haldamise ja inimeste matmisega seonduv reeglistik Eesti eri paigus erinev ja killustunud. Selle tulemusel oli Eestis tekkinud „ebamäärane [---] olukord”, sest „puudu[s] õiguslik regulatsioon, mis tagaks kalmistute ühtse ja järjepideva asutamise, haldamise, kasutamise ja matmiseks sulgemise ning inimeste surnukehade kalmistule matmise ja tuhastamise korraldamise”.⁵ Selle olukorra leevendamiseks võttis Riigikogu 2011. aastal vastu kalmistuseaduse, mis jõustus 01.01.2012.

2. Kalmistuseadus reguleerib sisuliselt kahte liiki küsimusi: esiteks surnute hoidmise, veo ja matmisega seonduvat⁶ ning teiseks kalmistute üldise haldamisega seonduvat. Kalmistuseaduse (KalmS) § 6 lg 1 järgi haldab kohaliku omavalitsuse või riigi omandis oleval maa-alal asuvat kalmistut endiselt kohalik omavalitsus⁷, kuid kalmistuseaduse teised normid (nt §-d 4, 5, 8) seavad täpsemad tingimused, mida kohalik omavalitsus peab kalmistute haldamisega seoses arvestama ja järgima. KalmS § 7 volitab kohalikku omavalitsust reguleerima kalmistu kasutamise eeskirjas ka teatuid kalmistu kasutamise ja haldamisega seotud küsimusi kalmistu kasutajate jaoks.

3. Nagu öeldud, olid paljud kohalikud omavalitsused enne kalmistuseaduse jõustumist võtnud vastu kalmistute kasutamise eeskirjad. Nii mõnegi kohaliku omavalitsuse eeskirjas (või selle alusel) oli reguleeritud ka kalmistul osutatavate teenuste hinnad.⁸ Siinjuures olid osad kohalikud omavalitsused kehtestanud regulatsiooni, mille järgi pidid inimesed maksma tasu mh ka hauaplatsi väljastamise või kasutamise eest.⁹

4. Kuna mulle jõudsid 2011. a lõpus ja 2012. a alguses signaalid, et mõnes kohalikus omavalitsuses kehtivad viidatud hauaplatside väljastamise või kasutamise seotud tasud, siis otsustasin seda teemat 2012. a alguses jõustunud kalmistuseaduse valguses analüüsima hakata.¹⁰

5. 2013. aastal viisingi lõpule menetluse, mille tulemusel tuvastasin, et Eesti kohalike omavalitsuste kalmistute halduskulude finantseerimise praktika ei ole ühtlane. Eestis on omavalitsusi, kes rahastavad kalmistute üldised haldamise kulud täielikult enda eelarvest, kuid on ka mitu sellist kohalikku omavalitsust, kes on kehtestanud kalmistute üldiste halduskulude finantseerimiseks hauaplatsi väljastamise või kasutamise tasu. Jõudsin järeldusele, et Eesti

⁴ KOKS § 6 lg 3 p 2 ütleb, et kohaliku omavalitsuse üksus otsustab ja korraldab muu hulgas ka neid kohaliku elu küsimusi, mis ei ole seadusega antud kellegi teise otsustada ja korraldada.

⁵ Vt seletuskiri kalmistuseaduse eelnõu nr 888 juurde. Lk 2.

⁶ Nimetatud küsimused ei ole käesoleva ettepaneku raames sedavõrd olulised.

⁷ KalmS § 6 lg 2 järgi võib kalmistut hallata ka usuline ühendus, juhul kui kalmistu asub usulise ühenduse omandis oleval maa-alal. Selliseid olukordi see ettepanek siiski ei puuduta.

⁸ Vt nt Põltsamaa Linnavolikogu 13.12.2011 määruse nr 45 „Põltsamaa linna kalmistu kasutamise eeskiri” kuni 24.10.2013 kehtinud redaktsiooni § 5 lg 5 ning selle sätte alusel 20.12.2011 kehtestatud Põltsamaa Linnavolikogu otsus nr 109 „Hauaplatsi väljastamise tasu kehtestamine”; Jõhvi Vallavolikogu 14.05.2009 määruse nr 144 „Jõhvi valla kalmistu eeskiri” § 1 lg 9 ning selle alusel kehtestatud Jõhvi Vallavolikogu 29.11.2012 määrus nr 103 „Jõhvi valla kalmistu tasuliste teenuste hinnakiri”; Kose Vallavolikogu 18.06.2010 määruse nr 27 „Kose valla kalmistute kasutamise eeskiri” kuni 26.05.2013 kehtinud redaktsiooni § 3 lg 1 ning selle alusel Kose Vallavalitsuse 07.05.2012 kehtestatud määrus nr 6 „Kose valla kalmistutel tasuliste teenuste hinnakirja kehtestamine”.

⁹ Seaduslikku alust selliste avalik-õiguslike rahaliste kohustuste kehtestamiseks seadustest ei tulenenud ka enne 2012. a algust.

¹⁰ Lisaks analüüsisin hauaplatsi väljastamise menetlusega seotud küsimusi, vt õiguskantsleri 21.02.2014 märgukiri nr 6-1/120425/1400857 „Kalmistuseaduse eesmärgipärane rakendamine”. Kättesaadav Õiguskantsleri Kantsleile veebilehel:

http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/õiguskantsleri_margukiri_kalmistuseaduse_eesmargiparane_rakendamine.pdf.

kohalike omavalitsuste praktika tasu võtmisel hauaplatside väljastamise või nende kasutusõiguse andmise eest on põhiseaduse seisukohast küsitav, kuna 2012. aasta alguses jõustunud kalmistuseadus ega ükski muu seadus ei anna minu hinnangul kohalikele omavalitsustele volitust selliseid tasusid kehtestada. Pöördusin regionaalministri poole palvega, et ta kaaluks, kas sellise volitusnormi lisamine kalmistuseadusesse oleks vajalik, või, kui ta ei pea sellise eelnõu koostamist vajalikuks, selgitaks omavalitsustele, et nende tasude võtmine on ebaseaduslik.¹¹

6. Analüüsinud minu ettepanekut, asus regionaalminister seisukohale, et hauaplatside kasutusse andmise tasude kehtestamine ei ole põhjendatud, mistõttu ei pea ta vajalikuks välja töötada kalmistuseaduse muudatust, mis näeks kohalikele omavalitsustele ette õiguse hauaplatside väljastamise vms tasude kehtestamiseks. Regionaalminister saatis 27.03.2013 kohalikele omavalitsustele kirja, kus ta selgitas, et hauaplatside väljastamise või kasutamise tasude kehtestamine ei ole põhiseaduspärane, ning palus kohalike omavalitsuste juhte üle vaadata hauaplatside väljastamist või kasutamist puudutavad regulatsioonid ning tunnistada ilma korrektse õigusliku aluseta kehtestatud tasud kehtetuks.¹²

7. Mitu kohalikku omavalitsust¹³ on tunnistanud regionaalministri kirja saamise järel hauaplatside väljastamise või kasutamise tasud kehtetuks. Samas ei tunnistanud neid tasusid kehtetuks Jõhvi vald, mistõttu otsustasin alustada menetlust Jõhvi valla asjakohaste õigusaktide osas.

8. Pöördusin Teie kui Jõhvi Vallavolikogu esimehe poole teabe nõudmisega, milles uurisin, millisel eesmärgil kogub Jõhvi vald Jõhvi Vallavolikogu 29.11.2012 määruse nr 103 „Jõhvi valla kalmistu tasuliste teenuste hinnakiri” § 1 lõigetes 1–3 nimetatud hauaplatsi valdaja registreerimise, hauaplatsi eraldamise ja matmisloa väljastamise tasusid. Lisaks palusin selgitada, millise vastuhüve saab isik neid tasusid makstes ning millistest kaalutlustest on Jõhvi vald lähtunud nende tasude määrade kehtestamisel. Minu teabe nõudmise mõtteks oli välja selgitada, millist iseloomu viidatud tasud omavad.

9. Vastasite mulle¹⁴, et Jõhvi vald kogub Jõhvi Vallavolikogu 29.11.2012 määruse nr 103 „Jõhvi valla kalmistu tasuliste teenuste hinnakiri” § 1 lõigetega 1–3 kehtestatud hauaplatsi valdaja registreerimise, hauaplatsi eraldamise ja matmisloa väljastamise tasusid eesmärgiga katta osaliselt Jõhvi valla kalmistu haldamise kulusid. Vaidlusaluste tasude maksmisel tagatakse isikule „Jõhvi valla kalmistu haldamisega seotud teenuste osutamine ühekordse tasu eest”. Märkisite, et Jõhvi valla haldamisega seonduvad kulud on järgmised: kalmistu ülevaataja töötasu, prügivedu, välikäimla rent, kalmistute infosüsteemi üüritasu ning hooldustööd, seejuures hooldustööde hulka kuuluvad sellised tööd, nagu hekkide pügamine, ohtlike puude raie, suveperioodil üldkasutatavate alade niitmine, mahajäetud haudade hooldamine ning teedehooldus (suvel teekatte taastamine ja tolmutõrje, talvel lumekoristus). Selgitasite, et hauaplatsi valdaja registreerimise, hauaplatsi eraldamise ja matmisloa väljastamise tasu suuruse kindlaksmääramisel lähtusite eesmärgist tagada võimalikult suure osa kalmistu haldamise kulude finantseerimine. Tasude määramise aluseks võtsite kalmistu eelmise haldaja kehtestatud tasude suuruse.

¹¹ Vt õiguskantsleri 20.02.2013 märgukiri regionaalministrile nr 6-4/120284/1300857 „Kalmistute üldiste halduskulude finantseerimine. Hauaplatsi väljastamise ja kasutamise tasud”. Kättesaadav Õiguskantsleri Kantslei avalikust dokumendiregistrist: <http://adr.rik.ee/okk/dokument/797471> või Õiguskantsleri Kantslei kodulehelt: http://oiguskantsler.ee/et/seisukohad/otsing?sisutuup=seisukoht&menetluse_liik=3&valitsemissala=19.

¹² Regionaalministri 27.03.2013 kiri kohalikele omavalitsustele nr 2-3/7-2 „Kalmistuseaduse rakendamisest”. Kättesaadav Siseministeeriumi avalikust dokumendiregistrist: <http://adr.siseministeerium.ee/sisemin/dokument/37328>.

¹³ Sh nt Kose vald.

¹⁴ Jõhvi Vallavolikogu esimehe 25.02.2014 vastus õiguskantsleri teabe nõudmisele nr 1-6/9-1. Kättesaadav Õiguskantsleri Kantslei avalikust dokumendiregistrist: <http://adr.rik.ee/okk/dokument/2996274>.

10. Lisaks kinnitasite oma vastuses minu teabe nõudmisele sõnaselgelt, et vaidlusalused tasud hauaplatsi valdaja registreerimise, hauaplatsi eraldamise ja matmisloa väljastamise eest omavad avalik-õigusliku iseloomu.

11. Märkisite, et Jõhvi vald ei plaani tunnistada need tasud kehtetuks põhjusel, et tasude kehtetuks tunnistamisel ei jagu Jõhvi vallal raha kalmistu halduskulude finantseerimiseks.

2. Vaidlustatud õigusnormid

12. Jõhvi Vallavolikogu 14.05.2009 määruse nr 144 „Jõhvi valla kalmistu eeskiri” § 1 lg 9 sätestab:

„Kalmistul osutatavate tasuliste teenuste hindade piirmäärad ja uue (esmase) hauaplatsi väljastamise tasu piirmäära kehtestab vallavolikogu (kooskõlas haldajaga).”

13. Jõhvi Vallavolikogu 14.05.2009 määruse nr 144 „Jõhvi valla kalmistu eeskiri” § 3 lg 3 lause 1 sätestab:

„Uus hauaplats eraldatakse isikule tasu eest kolmekümne aastase kasutusõigusega.”

14. Jõhvi Vallavolikogu 29.11.2012 määruse nr 103 „Jõhvi valla kalmistu tasuliste teenuste hinnakiri” § 1 lõiked 1–3 sätestavad:

„Kehtestada Jõhvi valla kalmistul osutatavate tööde ja teenuste hinnakiri järgmiselt:

(1) Uue hauaplatsi valdaja registreerimine, hauaplatsi eraldamine koos hauaplatsi ettevalmistamisega (looduses piiritlemine, heakorratööd):

- 1) isikule, kelle rahvastikuregistrijärgne elukoht on Jõhvi vallas 100,00 eurot;
- 2) isikule, kelle rahvastikuregistrijärgne elukoht ei ole Jõhvi vallas 130,00 eurot.

(2) Varem eraldatud, kuid registreerimata hauaplatsi valdaja registreerimine (tunnustähe väljastamine), tasu iga haua kohta hauaplatsil 65,00 eurot.

(3) Matmisloa väljaandmine:

- 1) isiku kohta, kelle rahvastikuregistrijärgne elukoht surma hetkel oli Jõhvi vallas 20,00 eurot;
- 2) isiku kohta, kelle rahvastikuregistrijärgne elukoht surma hetkel ei olnud Jõhvi vallas 32,00 eurot.”

3. Õiguskantsleri seisukoht

15. Käesolevas asjas on põhiküsimuseks, kas Jõhvi vald järgis hauaplatsi valdaja registreerimise, hauaplatsi eraldamise ja matmisloa väljastamise eest tasude kehtestamisel põhiseaduse (PS) § 3 lõikest 1 ja § 157 lõikest 2 tulenevat seadusreservatsiooni põhimõtet.

16. Sellele küsimusele vastamiseks kirjeldan kõigepealt, milliseid nõudeid esitab avalik-õigusliku rahalise kohustuse kehtestamisele põhiseadus. Seejärel analüüsin, kas Jõhvi Vallavolikogu 29.11.2012 määrusega nr 103 kinnitatud „Jõhvi valla kalmistu tasuliste teenuste hinnakiri” (edaspidi *kalmistu hinnakiri*) § 1 lõigetega 1 ja 2 kehtestatud hauaplatsi valdaja registreerimise ja hauaplatsi eraldamise tasud ning § 1 lõikega 3 kehtestatud matmisloa väljaandmise tasu (edaspidi enamasti kõik koos nimetatud *hauaplatsi väljastamise tasud*)

vastavad avalik-õigusliku rahalise kohustuse tunnustele. Lõpetuseks hindan, kas Jõhvi Vallavolikogu on järginud hauptlatsi väljastamise tasude kehtestamisel põhiseadusest tulenevaid reegleid.

3.1. Põhiseaduslikud nõuded avalik-õigusliku rahalise kohustuse kehtestamisele

17. PS § 3 lõike 1 esimesest lausest tuleneb parlamendireservatsiooni printsiip. Parlamendireservatsioon on üldise seadusreservatsiooni üks alampõhimõte¹⁵ ning Riigikohus on seda sisustanud järgnevalt: „Seda, mida põhiseaduse järgi on [---] kohustatud tegema seadusandja, ei saa edasi delegeerida täitevvõimule [---]”.¹⁶ PS § 3 lg 1 mõtet avab mh PS § 113, öeldes, et riiklikud maksud, koormised, lõivud, trahvid ja sundkindlustuse maksed võib sätestada ainult seadusega ehk Riigikogu poolt vastu võetud õigusaktiga. Sisuliselt tähendab see, et Riigikogu omab monopoli maksude, koormiste, lõivude, trahvide, sundkindlustuse maksete ja muude avalik-õiguslike rahaliste kohustuste kehtestamise üle otsustamisel.¹⁷

18. PS § 157 lg 2 kajastab PS §-s 113 sätestatud põhimõtet, öeldes, et kohalikul omavalitsusel on õigus kehtestada ja koguda makse ning panna peale koormisi ainult seaduse alusel. See tähendab, et kuigi PS § 154 lg 1 annab kohalikele omavalitsustele päris suure autonoomia kohaliku elu küsimuste üle otsustamisel, siis avalik-õiguslikke rahalisi kohustusi saab kohalik omavalitsus kehtestada vaid siis, kui mõni seadus annab selleks otsesõnu volituse.¹⁸ Kohalikul omavalitsusel ei ole õigust seda reegliti ignoreerida ega iseseisvalt oma võimuvolitusi – sh õigustloovat pädevust – laiendada.¹⁹

19. Pean siinkohal vajalikuks rõhutada järgnevat. Riigikohus on asunud seisukohale, et PS § 113 eesmärgiks on saavutada olukord, kus kõik avalik-õiguslikud rahalised kohustused kehtestatakse üksnes Riigikogu poolt vastu võetud ja seadusena vormistatud õigusaktiga. St kuigi sõnastuselt hõlmab PS § 113 kaitseala riiklikke makse, koormisi, lõive, trahve ja sundkindlustuse makseid, on selle sätte kaitseala laiem: PS § 113 mõjualas on kõik avalik-õiguslikud rahalised kohustused sõltumata sellest, kuidas neid ühes või teises õigusaktis nimetatakse.²⁰ PS § 157 lg 2 sõnastusest tulenevalt võib tunduda, et selle sätte mõjuala peaks olema võrreldes PS §-ga 113 kitsam: PS § 157 lõikes 2 ei nimetata otseselt lõive, trahve ega sundkindlustuse makseid ega ühtki muud avalik-õiguslikku rahalist kohustust peale maksu ja koormise. Siiski tuleb Riigikohtu praktikale tuginevalt asuda seisukohale, et PS § 157 lõiget 2 on tarvis tõlgendada laialt, st kõiki avalik-õiguslikke rahalisi kohustusi hõlmavana.²¹ Selline seisukoht võimaldab inimese õiguste tõhusamat kaitset, asetades seadusereservatsiooni alla kõik kohaliku omavalitsuse poolt oma avalik-õiguslike ülesannete täitmiseks kehtestatavad rahalised kohustused.²²

20. Eeltoodust tuleneb, et **kui kohalik omavalitsus soovib kehtestada ükskõik millise avalik-õigusliku rahalise kohustuse, peab sellise tasu sätestamise võimalus tulenema**

¹⁵ K. Merusk, jt. Kommentaar § 3 juurde. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn, 2012. Lk 58, komm 2.3.1 ja 2.3.1.1. Kättesaadav ka arvutivõrgust: <http://www.pohiseadus.ee/ptk-1/pg-3/>.

¹⁶ RKPJKo 12.01.1994, nr III-4/A-1/94.

¹⁷ Vt ka L. Lehis, K. Lind. Kommentaar § 113 juurde. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn, 2012. Lk 668, komm 3 jj. Kättesaadav ka arvutivõrgust: <http://www.pohiseadus.ee/ptk-8/pg-113/>.

¹⁸ Märkin, et PS § 154 lõike 1 järgi peavad kohalikud omavalitsused juhinduma seaduslikkuse põhimõttest ka kõikide muude kohaliku elu küsimuste otsustamisel ja korraldamisel – vt nt RKPJKo 22.12.1998, nr 3-4-1-11-98, osa II, ka RKÜKo 03.12.2007, nr 3-3-1-41-06, p 27.

¹⁹ RKPJKo 18.11.2004, nr 3-4-1-14-04, p 17.

²⁰ RKÜKo 22.12.2000, nr 3-4-1-10-00, p 20, vt ka RKPJKo 08.06.2010, nr 3-4-1-1-10, p 56.

²¹ Vt nt RKPJKo 08.06.2010, nr 3-4-1-1-10, p 58.

²² Olle, V. jt. Kommentaar § 157 juurde. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn, 2012. Lk 875, kommentaar 2.2. Kättesaadav ka arvutivõrgust: <http://www.pohiseadus.ee/ptk-14/pg-157/>.

Riigikogu poolt vastu võetud seaduses sisalduvast volitusnormist. Tasu liik või nimetus ei oma seejuures tähendust.

21. Lisaks on siinkohal oluline veel märkida, et Riigikogu poolt kohalikule omavalitsusele avalik-õigusliku rahalise kohustuse kehtestamiseks antav volitus peab olema piisavalt täpne. Riigikohus on selgitanud mitmes oma otsuses²³, et see tähendab seda, et avalik-õigusliku rahalise kohustuse elemendid peavad olema kindlaks määratud seaduses. Nende elementide hulka võivad kuuluda kohustuse tekkimise alus ja kohustatud subjekt, kohustuse suurus või selle kindlakstegemise tingimused, tasumise või sissenõudmise kord ja muud kohustuse olemuslikud tunnused. Isegi siis, kui seadusandaja delegeerib avalik-õigusliku rahalise kohustuse kehtestamise täidesaatvale võimule või kohalikule omavalitsusele, peavad need elemendid volitusnormis sätestatud olema. Riigikohus on öelnud, et seadusandja peab avalik-õigusliku rahalise kohustuse kehtestamiseks volitusnormi andmisel määrama kindlaks diskretsiooni ulatuse²⁴, mis võib seisneda kohustuse alam- ja ülemmäära seadusega sätestamises, kohustuse suuruse arvestamise aluste kehtestamises või muus, mis tagab selle suuruse kindlaksmääramise objektiivsetel alustel, võimaldab kohustatud subjektil piisava täpsusega näha ette kohustuse ulatust ja selle täitmise üksikasju ning tagab isikute võrdse kohtlemise.²⁵

22. Ülalöeldust tuleneb, et **üldistest kohaliku omavalitsuse pädevust reguleerivatest sätetest (nt KOKS § 6 lg 3 pp 1 ja 2, § 22 lg 1 p 37, § 30 lg 3) ei tulene kohalikule omavalitsusele õigust kehtestada avalik-õiguslikke rahalisi kohustusi**, kuivõrd neid norme ei saa pidada piisavalt täpseteks volitusnormideks.²⁶

3.2. Jõhvi valla hauaplatsi väljastamise tasud kui avalik-õiguslikud rahalised kohustused

23. Järgnevalt kontrollin, kas ülaltoodud reeglid laienevad Jõhvi valla hauaplatsi väljastamise tasudele. Teisisõnu öeldes analüüsin, kas vaidlusalused tasud on avalik-õiguslikud rahalised kohustused või mitte.

24. Riigikohus on selgitanud, et „[a]valik-õigusliku rahalise kohustusega põhiseaduse tähenduses on tegemist juhul, kui tasu nõutakse avalik-õiguslikus suhtes [---].”²⁷ Oma varasemates lahendites on Riigikohus välja toonud mitu tunnust, mille esinemisel võib poolte vahel tekkinud õigussuhet kvalifitseerida avalik-õiguslikuks. Järgnevalt toon välja need tunnused ning hindan, kas Jõhvi vald nõuab hauaplatsi väljastamise tasusid avalik-õiguslikus suhtes.

25. Riigikohus on öelnud, et avalik-õiguslik suhe eeldab, et **üks pool on avaliku võimu kandja**, s.o täidab avalikke ülesandeid.²⁸ Tuvastamaks, kas see eeldus on täidetud olukorras, kus isikul tekib kohustus maksta Jõhvi vallale hauaplatsi väljastamise tasu(d), tuleb kõigepealt selgitada, kelle vahel õiguslik suhe üldse tekib.

26. Jõhvi Vallavolikogu 14.05.2009 määruse nr 144 „Jõhvi valla kalmistu eeskiri” (edaspidi *kalmistu eeskiri*) § 1 lg 6 järgi korraldab kalmistul „töid ja osutab teenuseid Jõhvi Vallavalitsuse

²³ Vt nt 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.

²⁴ RKPJKo 12.10.2011, nr 3-4-1-15-11, p 22.

²⁵ Vt nt RKPJKo 01.07.2008, nr 3-4-1-6-08, p 41.

²⁶ Pädevusnormi mõiste kohta vt RKÜKo 18.05.2010, nr 3-1-1-116-09, p 25: „Liikluseeskiri on kehtestatud LS § 3 lg 2 alusel, mille kohaselt liikluskorra määrab Vabariigi Valitsus liikluseeskirjaga. Tegemist on üldise pädevusnormiga, mis ei ole samas piisav materiaalsoiguslik alus, võimaldamaks Vabariigi Valitsusel ilma seaduses sisalduva täiendava volitusnormita panna liikluseeskirjaga mootorsõiduki juhile liikluseadusest erinevaid kohustusi dokumentide kaasaskandmise osas.”

²⁷ RKPJKo 08.06.2010, nr 3-4-1-1-10, p 57.

²⁸ RKPJKo 08.06.2010, nr 3-4-1-1-10, p 57.

majanduse haldus või vallavalitsuse poolt määratud isik”. Minu arusaamise kohaselt tähendab see muu hulgas, et Jõhvi Vallavalitsuse majandusosakond või vallavalitsuse määratud isik kogub Jõhvi Vallavolikogu poolt kehtestatud hauaplatsi väljastamise tasusid.²⁹ Kuna Jõhvi Vallavalitsus on kohaliku omavalitsuse täitevorgan, kes korraldab omavalitsusüksusele pandud ülesannete elluviimist, ning Jõhvi Vallavalitsuse poolt määratud isik esindab hauaplatsi väljastamise tasude kogumisel Jõhvi Vallavalitsust, mistõttu on tema tegevus täies ulatuses omistatav Jõhvi Vallavalitsusele³⁰, ongi hauaplatsi väljastamise tasu küsimuses vähemalt üks õigussuhte pool – st tasu nõudev pool – avaliku võimu kandja.

27. Seda, et Jõhvi Vallavalitsuse majandusosakonna või Jõhvi Vallavalitsuse määratud isiku tegevus³¹ tuleb omistada Jõhvi Vallavalitsusele, kinnitab ka asjaolu, et vaidlusalused hauaplatside väljastamise tasud laekuvad Jõhvi valla eelarvesse.³² Samuti räägivad selle kasuks, et vaatlusaluse suhte üheks pooleks on avaliku võimu kandja, KalmS § 6 lõiked 1 ja 5. Nimelt nende sätete järgi saab kohalik omavalitsus, kes on omavalitsuse või riigi omandis oleval maa-alal asuva kalmistu haldajaks, volitada teist isikut täitma kalmistu haldamisega seotud ülesandeid üksnes halduslepinguga.³³

28. Kirjeldan alljärgnevalt veel, miks ma leian, et Jõhvi vald rakendab avaliku võimu volitusi tasude maksmist nõudes.

29. Olen seisukohal, et Jõhvi vald rakendab hauaplatsi väljastamise tasusid kogudes avaliku võimu volitusi, sest hauaplatsi väljastamise tasude maksmisel valitseb poolte vahel subordinatsioonisuhe.³⁴ Seda tõendab asjaolu, et hauaplatsi eraldamist ja/või matmisloa väljastamist taotleval või varem eraldatud hauaplatsi valdajaks saada soovival isikul (edaspidi *matuse korraldajal*) pole võimalik nende tasude kujundamisel osaleda. Selgitan.

30. Vaidlusalused hauaplatsi väljastamise tasud ei ole võetud kasutusele mitte poolte, s.o kohaliku omavalitsuse ja matuse korraldaja kokkuleppel, vaid tasud ja tasude määrad kehtestati Jõhvi Vallavolikogu ühepoolse ja üldkohustusliku määruse alusel – st avalikku võimu teostades. Matuse korraldajal puudub võimalus mõjutada või leppida Jõhvi vallaga kokku tasude maksmise määras ja ajas: hauaplatsi väljastamise tasude maksmise kord ja suurus on sätestatud Jõhvi Vallavolikogu poolt vastu võetud määrustes. Kui isik soovib, et vald eraldaks talle hauaplatsi ja/või väljastaks matmisloa või registreeriks teda varasemalt eraldatud, kuid registreerimata hauaplatsi valdajaks, peab ta selle eest tasuma Jõhvi Vallavolikogu otsustatud korras ja ulatuses (vt nt kalmistu eeskirja § 3 lg 3 ls 1).

31. Samuti on pooled alluvussuhtes, sest isikul ei ole võimalik vältida vaidlusaluste tasude maksmist. Selgitan täpsemalt.

²⁹ Kalmistu eeskirja § 3 lg 1 järgi kehtestab Jõhvi Vallavalitsus hauaplatside eraldamise, valdaja registreerimise, matmisloa väljaandmise, hauaplatside ja kasutajate andmekogu pidamise ja mahajäetud matmisplatside arvelevõtmise ja taaskasutusse võtmise korra. Kahjuks ei suutnud ma tuvastada, et Jõhvi Vallavalitsus oleks sellist korda kehtestanud. Seega lähtun kalmistu eeskirja regulatsioonist.

³⁰ RKEKm 12.11.2002, nr 3-3-4-7-02, p 10, RKPJKo 12.10.2011, nr 3-4-1-15-11, p 20. Vrd ka RKPJKo 01.07.2008, nr 3-4-1-6-08, p 38.

³¹ Minule teadaolevalt haldab Jõhvi kalmistut siiski Jõhvi Vallavalitsus ise: vt täpsemat teavet Kalmistute registri Haudi veebilehelt <http://www.kalmistud.ee/Johvi-kalmistu-kontakt>.

³² Vt Seletuskiri Jõhvi valla 2014. aasta eelarve juurde, p 2.2.2.7, lk 17. Kättesaadav arvutivõrgust: http://wd.johvi.ee/?page=pub_view_dynobj&pid=832313&tid=7032&u=20140217090030&desktop=1017.

³³ Halduslepinguks kvalifitseerub avalike ülesannete täitmise tagamiseks sõlmitud leping juhul, kui lepinguga on eraõiguslikule isikule antud **avaliku võimu volitusi** või kui leping reguleerib kolmandate isikute subjektiivseid avalikke õigusi. – vt nt RKHKo 20.10.2003, nr 3-3-1-64-03, p 12.

³⁴ Subordinatsioonisuhe poolte vahel viitab õigusliku suhte (ning selles nõutava tasu) avalik-õigusliku iseloomule. – Vt sarnane argumentatsioon ka RKTsKo 20.06.2008, nr 3-2-1-55-08, pp 10, 6 ja 3; RKPJKo 08.10.2007, nr 3-4-1-15-07, pp 5 ja 17.

32. KalmS § 9 lõikest 1 tulenevalt on surnu matmine kohustuslik. Kalmistuseaduse järgi on surnu matuse korraldamise kohustus tema omastel³⁵ – st KalmS § 9 lg 5 järgi surnu abikaasal, vanematel, täisealisel lapsel, õel, vennal või muul surnu lähedasel isikul tulenevalt tema elukorraldusest. KalmS § 1 lg 1 ja § 4 lg 1 järgi peab surnu matma kalmistule ehk surnute ja tuha matmiseks ettenähtud ning vajalike ehitistega maa-alale. See tähendab, et kui isik soovib matmise kohustust täita, peab ta korraldama surnu matmise kalmistuseaduse nõuetele vastavale kalmistule.

33. KalmS § 4 lg 1 järgi on kalmistute rajamise otsustamine kohalike omavalitsuste pädevuses.³⁶ KalmS § 6 lg 1 ja § 7 lg 1 sätestavad, et kohaliku omavalitsuse või riigi omandis oleval maa-alal asuvat kalmistut haldab kohalik omavalitsus, mille volikogu kehtestab kalmistu kasutamise eeskirja.

34. Jõhvi vallas on olemas kalmistu, mida haldab kalmistu eeskirja § 1 lg 6 järgi Jõhvi Vallavalitsus või vallavalitsuse poolt määratud isik, ja millele on võimalik surnuid matta.

35. Kui isik soovib korraldada surnu matuseid Jõhvi valla kalmistul, satub ta Jõhvi Vallavolikogu kehtestatud kalmistu eeskirja ja selle alusel antud aktide mõjualasse. Kalmistu eeskirja alusel antud kalmistu hinnakirja § 1 lg 1 järgi peab uue hauaplatsi eraldamist taotleb isik maksma hauaplatsi eraldamise ja uue hauaplatsi valdaja registreerimise eest tasu 100 või 130 eurot sõltuvalt tema rahvastikuregistrijärgsest elukohast. Kalmistu hinnakirja § 1 lg 2 sätestab tasu varem eraldatud, kuid registreerimata hauaplatsi valdaja registreerimise eest (65 eurot) ning § 1 lõikest 3 tuleneb tasu matmisloa väljaandmise eest – selleks on 20 või 32 eurot sõltuvalt surnu viimasest rahvastikuregistrijärgsest elukohast.

36. Nendest regulatsioonidest tulenevalt on matuse korraldaja sundseisus: esiteks on tal kohustus matta sellest ilmast lahkunud lähedane; teiseks, kui ta matab surnu Jõhvi valla kalmistule, peab ta Jõhvi vallale maksma ühe või mitu eespool nimetatud tasudest. Kui isik ei täida tasu maksmise kohustust, siis kalmistu hinnakirjas ja kalmistu eeskirjas (vt § 3 lg 3) sätestatust tulenevalt ei eraldata isikule Jõhvi valla kalmistul hauakohta ja/või ei väljastata matmisloa. Selle tagajärjel ei saa isik täita kalmistuseadusest tulenevat surnu matmise kohustust.

37. Võib argumenteerida, et surnu omastel on võimalik valida, millisele kalmistule nad surnu matavad, ehk hauakoha väljastamise tasud ei ole takistuseks matmise kohustuse täitmisel. Samas tuleb arvestada, et (1) paljudes kohalikes omavalitsustes, sh Jõhvi vallas on ainult üks kalmistu ning isiku matmisega teise kohaliku omavalitsuse kalmistule võivad omastele kaasneda oluliselt suuremad kulutused; (2) omastel on haa hooldamise kohustus (vt nt KalmS § 7 lg 3 p 6, § 9 lg 12 ja lg 14), mille täitmine on teise kohaliku omavalitsuse kalmistule matmise puhul oluliselt koormavam, ning (3) üldtunnistatud ja KalmS § 9 lõikes 1 väljendatud põhimõtte järgi tuleb matmisel üldjuhul arvestada surnu soove, st mh ka usulist ja kultuurilist kuuluvust.³⁷ Nende asjaolude tõttu ei pruugi omastel olla palju valikut matmispaiga osas. Tulemuseks on see, et sisuliselt ei saa isik valida, kas tasuda kohalikule omavalitsusele hauaplatsi eraldamise ja/või muid matmisega seonduvaid tasusid või mitte – kalmistuseadusest tulenev matmise kohustus

³⁵ Vt nt KalmS § 9 lg 8: „Surnu matmise või tuhastamise kulude kandmise kohustus on surnu omastel. Kui kohalik omavalitsus on korraldanud surnu matmise või tuhastamise, on tal õigus surnu matmise või tuhastamise kulud surnu pärandi vastu võtnud pärijalt sisse nõuda.”

³⁶ KalmS § 4 lõike 1 järgi võivad kohalike omavalitsuste kõrval rajada kalmistuid ka usulised ühendused. Erakalmistute rajamise võimalusi kalmistuseadus ette ei näe.

³⁷ Lisaks vrd ka KalmS § 9 lõigetega 4 ja 6, mille järgi on omasteta surnu matmiskoha valikul tavaliselt määrava tähtsusega isiku viimane elukoht.

viitab selle vältimatusele. Riigikohus on pidanud seda avalik-õigusliku rahalise kohustuse tunnuseks.³⁸

38. Nendel põhjendustel leian, et, kehtestades vaidlusaluseid hauaplatsi väljastamise tasud, teostas Jõhvi vald avalikku võimu.

39. Viimaks pean vajalikuks märkida ka seda, et Teie vastusest minu teabe nõudmisele, kus ma muu hulgas uurisin, millisel eesmärgil Jõhvi vald kogub vaidlusaluseid hauaplatsi väljastamise tasusid ning millise vastuhüve saab isik neid tasusid makstes, oli üheselt arusaadav, et **tegemist ei ole tasudega eraõiguslike teenuste eest**. Selgitasite nimelt, et Jõhvi vald kogub³⁹ hauaplatsi väljastamise tasusid eesmärgiga katta osaliselt Jõhvi valla kalmistu haldamise kulusid. Teenus, mida inimene selle raha eest saab, on aga üldine: Teie sõnul tagab vaidlusaluste tasude maksmine isikule kalmistu haldamisega seotud teenuste osutamise (vt täpsemalt p 9 ülalpool).⁴⁰ Samuti kinnitasite oma vastuses sõnaselgelt, et kalmistu hinnakirja § 1 lõigetes 1–3 nimetatud tasud omavad avalik-õiguslikku iseloomu.⁴¹

40. Kokkuvõttes olen seisukohal, et vaidlusalused hauaplatsi väljastamise tasud on avalik-õiguslikud rahalised kohustused põhiseaduse tähenduses.

3.3. Volitusnormi puudumine hauaplatsi väljastamise tasu kehtestamiseks

41. Nagu ülalpool märkisin, ütleb PS § 157 lg 2, et kohalik omavalitsus võib sätestada avalik-õigusliku rahalise kohustuse üksnes siis, kui Riigikogu poolt vastuvõetud seadus sisaldab selleks piisavalt määratletud ehk täpset volitusnormi. Olen analüüsinud, kas mõni seadus sisaldab volitusnormi, mis annaks Jõhvi Vallavolikogule õiguse kehtestada vaidlusaluseid hauaplatsi väljastamise tasusid ning vastaks seejuures täpsuse nõudele. Olen arvamusel, et sellist volitusnormi seadustest ei tulene. Selgitan.

42. KalmS § 6 lg 1, mis paneb kohalikule omavalitsusele ülesandeks hallata kohalikku kalmistut, ei ole norm, mille alusel omavalitsusüksus saaks kehtestada avalik-õiguslikke tasusid. KalmS § 6 lg 1 on oma olemuselt pädevusnorm, mis üksnes piiritleb kohaliku omavalitsuse ülesannete ringi. See ei anna kohalikele omavalitsustele volitust kehtestada avalik-õiguslikke rahalisi kohustusi, sh vaidlusaluseid hauaplatsi väljastamise tasusid. Selle sätte sõnastusest ei tulene avalik-õigusliku rahalise kohustuse kehtestamise õigust (vt lisaks p 22 ülalpool). Sama kehtib ka KOKS § 6 lg 3 p 1 ja § 22 lg 1 p 37 kohta.

43. Ka KalmS §-st 7 ei tulene minu hinnangul kohalikule omavalitsusele volitust kehtestada ühtegi avalik-õiguslikku rahalist kohustust. KalmS § 7 lg 1 volitab kohaliku omavalitsuse volikogu kehtestama kalmistu kasutamise eeskirja. Sama paragrahvi lõige 3 näeb ette loetelu asjaoludest, mida tuleb kalmistu eeskirjas reguleerida. Muu hulgas ütleb see säte, et kalmistu kasutamise eeskirjas tuleb sätestada hauaplatsi kasutusse andmise tingimused ja kord. Seega sisalduvad KalmS § 7 lõigetes 1 ja 3 volitused kohaliku omavalitsuse volikogule kalmistu kasutamise eeskirja ja hauaplatsi kasutusse andmise tingimuste ja korra kehtestamiseks. Olen aga seisukohal, et volitus kehtestada hauaplatsi kasutusse andmise **tingimused ja kord** ei anna

³⁸ Vt nt RKTsKo 20.06.2008, nr 3-2-1-55-08, pp 10 ja 6.

³⁹ Nagu ma ülalpool juba märkisin, laekuvad hauaplatsi väljastamise tasud Jõhvi valla eelarvesse.

⁴⁰ Vrd teenustega, mida osutatakse konkreetsele inimesele konkreetset tellimuse peale – vt nt kalmistu hinnakirja § 1 lõikes 4 nimetatud teenustega.

⁴¹ Tuletan meelde, et ka regionaalminister on asunud seisukohale, et hauaplatside kasutusse andmise näol on tegemist avalik-õigusliku ülesande täitmisega. Sellest võib järeldada, et ka regionaalminister on seisukohal, et hauaplatsi väljastamise tasu on avalik-õiguslik rahaline kohustus. – vt Regionaalministri 27.03.2013 kiri kohalikele omavalitsustele nr 2-3/7-2 „Kalmistuseaduse rakendamisest”. Kättesaadav Siseministeeriumi avalikust dokumendiregistrist: <http://adr.siseministeeriumi.ee/sisemin/dokument/37328>.

kohalikule omavalitsusele õigust kehtestada **tasusid** hauaplatsi eraldamise, hauaplatsi valdaja registreerimise ja/või matmisloa väljastamise eest.

44. Rõhutan siinjuures, et regionaalminister on nii minule⁴² kui ka kõikidele kohalikele omavalitsustele⁴³ saadetud kirjades sõnaselgelt kinnitanud, et kalmistuseaduse eelnõu väljatöötamisel analüüsiti põhjalikult hauaplatside kasutusse andmise tasu kehtestamise võimalikkust ehk seda, et kalmistute üldise haldamise finantseerimises osaleksid hauaplatside kasutajad. Eelnõu väljatöötanud töögrupp asus aga seisukohale, et hauaplatside väljastamise tasu ei saa pidada põhjendatuks. See kinnitab, et KalmS § 7 lõikeid 1 ja 3 ei saa pidada volitusnormiks hauaplatsi väljastamise tasude kehtestamiseks: regionaalministri sõnul ei olnud kalmistuseaduse koostajate eesmärgiks ega sooviks, et kohalikud omavalitsused saaksid sellist tasu kehtestada; seadusandja soov kalmistuseaduse vastuvõtmisel oli, et isikutele väljastataks hauaplatse tasuta ning et isikud saaks hauaplatse kasutada tasuta.⁴⁴

45. Ükski muu kalmistuseaduse säte ei anna kohalikule omavalitsusele volitust kehtestada tasusid hauaplatsi eraldamise, hauaplatsi valdaja registreerimise ja matmisloa väljastamise eest. Minule teadaolevalt ei sisalda sellist volitust ka ükski teine seadus.⁴⁵ Sellest tulenevalt olen seisukohal, et sätestades kalmistu eeskirja § 1 lõikega 9 endale õiguse kehtestada vaidlusalused hauaplatsi väljastamise tasud ning öeldes kalmistu eeskirja § 3 lg 3 lauses 1, et hauaplatse eraldatakse isikutele tasuta eest, eksis Jõhvi Vallavolikogu PS § 3 lõikes 1 ja § 157 lõikes 2 sätestatud reeglite vastu.

46. Kuna leian, et kalmistu eeskirja § 1 lg 9 on põhiseadusega vastuolus, siis on põhiseadusvastased ka selle normi alusel kehtestatud kalmistu hinnakirja § 1 lõiked 1–3.

4. Kokkuvõte

Kokkuvõttes leian, et Jõhvi Vallavolikogu 14.05.2009 määruse nr 144 „Jõhvi valla kalmistu eeskiri” § 1 lg 9 on osas, milles see annab Jõhvi Vallavolikogule õiguse kehtestada avalik-õiguslikke rahalisi kohustusi, ning § 3 lg 3 ls 1 osas, milles see sätestab, et hauaplatse eraldatakse tasuta eest, vastuolus põhiseaduse § 3 lõikega 1 ja § 157 lõikega 2. Kuivõrd Jõhvi Vallavolikogu 29.11.2012 määruse nr 103 „Jõhvi valla kalmistu tasuliste teenuste hinnakiri” § 1 lõiked 1–3 on antud põhiseadusvastase sätte – s.o Jõhvi Vallavolikogu 14.05.2009 määruse nr 144 „Jõhvi valla kalmistu eeskiri” § 1 lg 9 – alusel, on need samuti põhiseadusvastased.

⁴² Regionaalministri 27.03.2013 vastus õiguskantsleri märgukirjale nr 2-3/7-3. Kättesaadav Õiguskantsleri Kantselei avalikust dokumendiregistrist: <http://adr.rik.ee/okk/dokument/797088>.

⁴³ Regionaalministri 27.03.2013 kiri kohalikele omavalitsustele nr 2-3/7-2 „Kalmistuseaduse rakendamisest”. Kättesaadav Siseministeeriumi avalikust dokumendiregistrist: <http://adr.siseministeerium.ee/sisemin/dokument/37328>.

⁴⁴ Sama seisukohta väljendas regionaalminister ka kalmistuseaduse eelnõu nr 888 esimesel lugemisel: „[---] Teatavasti enne Teist maailmasõda, enne okupatsiooni hauaplatse osteti, Eesti Vabariik aga neid pärijatele, n-ö õigusjärgsetele omanikele ei tagastanud. Need jäid riigi omandiks, nüüd aga on see maa suures osas üle antud kohalikele omavalitsustele. Me jäime selle juurde. Üldiselt on Eestis ühiskond ju nii toiminud, meil ei ole ka hauaplatsi kasutamise tasu, see ongi selline avalik teenus, mida kasutatakse tasuta. Üüri ei maksta, aga omandada platsi ka ei saa. Jõudsimme järeldusele, et praeguses olukorras on see kõige valutum lahendus. Kui me praegu hakkaksime hauaplatse müüma, siis peaksime läbi arutama ka selle, kuidas platsid tagastada nende pärijatele, kes on selle maa juba kunagi välja ostnud. Mida me nende inimestele siis ütleme?” Stenogramm on kättesaadav arvutivõrgust: <http://www.riigikogu.ee/?op=steno&stcommand=stenogramm&date=1294826700>.

⁴⁵ Lisaks juhin Teie tähelepanu asjaolule, et KOKS § 30 lg 3 järgi peab valla või linna asutuse osutatavate teenuste hinnad kehtestama korraldusega valla- või linnavalitsus. Seega on Jõhvi valla kalmistu hinnakiri probleemne ka selles ettepanekus käsitlemata osas (nt § 1 lg 4 osas), kuivõrd teenuste hinnad on kehtestanud vale haldusorgan – vallavolikogu ja mitte vallavalitsus, nagu seda nõuab KOKS § 30 lg 3.

Seetõttu teengi Jõhvi Vallavolikogule ettepaneku viia vaidlusalused määrused kooskõlla põhiseadusega.

Austusega

/allkirjastatud digitaalselt/

Nele Parrest
õiguskantsleri asetäitja-nõunik
õiguskantsleri volitusel