



Õiguskantsler

Hendrik Johannes Terras
minister
Regionaal- ja
Põllumajandusministeerium
info@agri.ee

Teie 09.07.2025 nr

Meie 14.07.2025 nr 6-8/251502/2505153

Püeiasustusega väikesaare püsielaniku mõistest ja väikesaarte komisjoni kokkukutsumisest

Austatud regionaal- ja põllumajandusminister Hendrik Johannes Terras

Pöördun Teie poole [püeiasustusega väikesaarte seaduse \(V SaarS\)](#) kohaldamisel tekkinud probleemidega.

Püsielanik on V SaarS § 2 punkti 6 kohaselt isik, kes alaliselt ja peamiselt elab väikesaarel ja kelle elukoha andmed on kantud rahvastikuregistrisse väikesaarel asuva asustusüksuse täpsusega. Teiste sõnadega on püsielanik V SaarS-i tähenduses inimene, kelle nii tegelik kui ka rahvastikuregistrijärgne elukoht on väikesaarel. Püsielanikku nimetatakse ka V SaarS-i muudes sätetes (§ 3 punktid 3 ja 7; § 5 lõiked 2 ja 5; § 6 lõige 1 ja § 8 lõige 2). Püsielaniku mõiste lisati püeiasustustega väikesaarte seaduse, riigiteenistujate ametinimetuste ja palgaastmestiku seaduse muutmise seaduse (V SaarS muutmise seadus) § 1 punktiga 3. V SaarS muutmise seaduse eelnõu seletuskirjas¹ selgitatakse: "Kehtiv seadus kasutab terminit „alaline elanik”, kuid jätab täpsustamata mõiste olemuse. Seetõttu on siiani aluseks olnud alalise elaniku määramisel vaid rahvastikuregistri kanne, mis ei pruugi üldse tähendada tegelikku elamist saarel."

Riigikohus (RKPKo 26.02.2025 [5-24-29](#)) on hiljuti selgitanud, kuidas peaks kohaliku omavalitsuse üksus [rahvastikuregistri seadust](#) (RRS) kohaldades toimima olukorras, kus üksusele teadaolevalt inimene tegelikult ei ela rahvastikuregistrisse kantud elukohas, kuid ei täida kohustust esitada elukohateade õige aadressi kohta (ning ühtlasi omab registrijärgsel aadressil asuvat kinnisasja): „**51.** RRS § 65 lõike 1 järgi peab isik esitama rahvastikuregistrisse kandmiseks selle elukoha aadressi, kus ta alaliselt või peamiselt elab. Tsiviilseadustiku üldosa seaduse (TsÜS) § 14 kohaselt on isiku elukoht see, kus ta peamiselt või alaliselt elab. Elukoht võib üheaegselt olla mitmes kohas ning elukoht loetakse muutunuks, kui isik asub mujale elama viisil, millest võib järeldada tema tahet oma elukohta muuta. Muu hulgas eristab TsÜS § 14 lõige 4 elukohta viibimiskohast. [...] **55.** [...] Sõltumata sellest, kas elukoha andmed rahvastikuregistris on algusest peale olnud ebaõiged või muutunud ebaõigeks pärast kande tegemist, on vastav kohaliku omavalitsuse üksus kohustatud ebaõigete andmete töötlemise lõpetama. [...] **57.** Kui taotlusega esitatud tõendid või muud omavalitsusüksuse käsutusse jõudnud andmed annavad aluse põhjendatud kahtlusele, et isik ei ela rahvastikuregistrisse kantud aadressil, on kohaliku omavalitsuse üksusel kohustus HMS § 44 lõike 1 punkti 2 alusel uuendada elukoha aadressi

¹ SE 1081 seletuskiri kättesaadav: [Eelnõu - Riigikogu](#).

rahvastikuregistrisse kandmise menetlus (vrd ka RKHKo 11.06.2019, [3-16-781/50](#), p 17.1). [...] Uuendatud menetlusele kohaldub uurimispõhimõte (HMS § 6) ning selle käigus saab kohaliku omavalitsuse üksus HMS § 38 kohaselt koguda tõendeid, et veenduda, kas taotluses nimetatud isik elab püsivalt rahvastikuregistrisse kantud elukohas.“

Sellest tuleneb, et põhimõtteliselt ei peaks RRS kohaldamisel enam tekkima seda olukorda, mida sooviti vältida VSaars-is püsielaniku mõiste kehtestamisel. Küsimus on aga selles, kas VSaars tähenduses „alaliselt **ja** peamiselt“ elamine on sama, mis RRS (ja TSÜS) tähenduses „alaliselt **või** peamiselt“ elamine. Kumulatiivne sõnastus tähendab, et täidetud peavad olema korraga mõlemad tingimused, samas kui alternatiivse puhul piisab ühe tingimuse täitmisest. Samas ei VSaars, RRS (ega TSÜS) ei defineeri, mida mõelda *alaliselt* või *peamiselt* kusagil elamise all.² Neis seadustes ei anta neile mõistetele ka selgelt üksteisest erinevat tähendust. Seega on isegi seda erinevust aluseks võttes keeruline väita, et VSaars nõuab midagi enam kui RRS (või TSÜS). Kui seadus defineeriks *peamiselt* elamise selliselt, et isik peaks aadressil viibima vähemalt 183 päeva kalendriaasta jooksul, siis oleks selge, et lisaks saarel püsivalt aeg-ajalt viibimisele peaks inimene veetma saarel enamuse oma ajast (mõistagi tekib siis keeruline küsimus, kes ja kuidas selle tuvastab). Kui aga VSaars tähenduses „alaliselt **ja** peamiselt“ elamine on sama, mis RRS (ja TSÜS) tähenduses „alaliselt **või** peamiselt“ elamine, siis tekitab sõnastuste erinevus tarbetut segadust (võimalik vastuolu õigusselguse põhimõttega). Ühtlasi tekib siis küsimus, miks peale Riigikohtu antud selgitusi üldse jätta VSaars kehtivaks selliselt, et alaliselt ja peamiselt elamist on nimetatud rahvastikuregistriskande kõrval (ka selline kõrvuti nimetamine võib siis olla vastuolus õigusselguse põhimõttega).

VSaars muutmise seaduse eelnõus ei reguleeritud mõistet "püsielanik" detailsemalt seetõttu, et sel ajal kehtinud andmekogude seaduse § 42 alusel kavandati püsielanike registri moodustamist – VSaars muutmise seaduse eelnõu algteksti § 1 p 3 nägi sõnaselgelt ette vallavolikogu poolt vastava registri moodustamise. Viimati viidatud sätte väljajätmine eelnõu teisele lugemisele esitatud tekstist oli aga võimalik seetõttu, et andmekogude seaduse § 42 võimaldas kohalikul omavalitsusel asutada kohaliku omavalitsuse töö korraldamise tagamiseks vajaliku registri.

VSaars muutmise seaduse eelnõuga paralleelselt menetles Riigikogu ka avaliku teabe seaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse eelnõu.³ Selle §-ga 2 tunnistati kehtetuks andmekogude seadus (muudatus jõustus alates 01.01.2008 avaliku teabe seaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse jõustumisel).

Avaliku teabe seaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskirjas⁴ märgitakse selle kohta järgmist: "Tähelepanu tuleb juhtida asjaolule, et nagu ka kehtivas andmekogude seaduses toodud üldvolutused ei ole aluseks konkreetse andmekogu asutamisele, nii ei ole nad seda ka käesolevas eelnõus. Andmekogu asutamiseks peab olema erivolitus toodud seaduses."

Õiguskantslerile teadaolevalt on aga mitmes kohaliku omavalitsuse üksuses siiski vähemalt kaalutud püsielanike eraldi tuvastamist ja sellega seoses andmekogu asutamist. Isegi kui möönda, et kohaliku omavalitsuse üksus võiks Eesti Vabariigi põhiseadusega (PS) talle tagatud autonoomia

² VSaars-is nende mõistete määratlematusega seotud probleemile juhtis õiguskantsler tähelepanu juba eelnõu menetluses – 30.01.2007 kirjas nr 18-1/070136/0700596 Riigikogu põhiseaduskomisjonile.

³ Seisuga 24.01.2007, nr 1027 SE, kättesaadav arvutivõrgus: <http://riigikogu.ee>. Avaliku teabe seaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seadus võeti vastu 24.01.2007 ehk päev peale VSaars muutmise seaduse eelnõu esimese lugemise lõpetamist.

⁴ Seisuga 08.11.2006, nr 1027 SE I, kättesaadav arvutivõrgus: <http://riigikogu.ee>.

teostamiseks asutada isikuandmeid sisaldava andmebaasi (see on omaette küsimus, mida ei ole võimalik siin lõpuni lahendada), siis **ei saaks andmebaasi loominegi siin anda põhiseaduspäraselt tulemust seni, kuni seadus ei määratle üheselt püsielaniku mõistet ning seda, kes ja millises menetluses selle tuvastab.**

Kuna seadus annab püsielanikule subjektiivseid õigusi, siis peab seadus selgelt määratlema ka selle, keda tuleb püsielanikuks lugeda – vastasel korral jäetakse inimene täidesaatva võimu meelevalda. **Sellises olukorras rahvastikuregistrist eraldi püsielanike andmebaasi pidamine rikuks PS § 3 lõikest 1 tulenevat parlamendireservatsiooni põhimõtet.** Arvestada tuleb, et täiendav isikuandmete töötlemine piirab inimese informatsioonilise enesemääramise põhiõigust ning põhiõigust eraelu kaitsese (PS § 19 lg 1 ja PS § 26) ning tulemuseks võib olla ka V SaarS-iga ettenähtud õigustest alusetult ilmajäämine. Arvestada tuleb ka PS §-st 14 tuleneva põhiõigusega korraldusele ja menetlusele.

Eeltoodust tulenevalt palun selgitada:

- 1) Kas V SaarS tähenduses „alaliselt **ja** peamiselt“ elamine on sama, mis RRS (ja TSÜS) tähenduses „alaliselt **või** peamiselt“ elamine?
- 2) Kui vastus eelmisele küsimusele on jaatav, siis kas kavatsete esitada eelnõu seaduse muutmiseks selliselt, et V SaarS § 2 punktist 6 jääks välja sõnastus „kes alaliselt ja peamiselt elab väikesaarel ja“?
- 3) Kui vastus üle-eelmisele küsimusele on eitav, siis kas kavatsete esitada eelnõu seaduse muutmiseks selliselt, et oleks üheselt selge: a) millistele tingimustele peab inimene vastama, et olla püsielastusega väikesaare püsielanik ning b) kes ja millises menetluses selle tuvastab (ning kas ülevaatlikkuse tagamise eesmärgil võib moodustada vastava andmebaasi)?

Palun lahendada need küsimused väikesaarte komisjoni ning Eesti Saarte Kogu osalusel.

Eesti Saarte Kogu on juhtinud õiguskantsleri tähelepanu sellele, et probleeme on nii väikesaare esimese üldkogu kokkukutsumisega (V SaarS § 5 lg 3 näeb ette, et seda peab tegema volikogu, kuid see säte on muutmisel⁵) kui ka väikesaarte komisjoni kokkukutsumisega ettenähtud regulaarsusega. **Ministeeriumil tuleb väikesaarte komisjoni edaspidi korraldusest kokku kutsuda.** Kuna V SaarS § 5 lõige 3 on muutmisel, siis palun kaaluda võimalust näha muudetavas sättes ette esimese üldkogu kokkukutsumise alternatiivne viis juhaks, kui volikogu (või edaspidi valla- või linnavalitsus) ei kutsu üldkogu korraldusest kokku.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Olari Koppel
direktor
õiguskantsleri ülesannetes

Koopia: väikesaarte komisjon;
Eesti Saarte Kogu;
Siseministeerium;
Vormsi Vallavalitsus;

⁵ Vabariigi Valitsuse poolt 26.06.2025 heaks kiidetud kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse eelnõu näeb ette volikogu asendamise valla- või linnavalitsusega.

Vormsi Vallavolikogu.