



Riigikantselei

Teie: 20.06.2025 nr 1-1/15-685

Meie: (kuupäev digiallkirjas) nr 1.4-2/1742-2

**Ettepanek Vabariigi Valitsuse seisukoha kujundamiseks püriasustusega väikesaarte seaduse muutmise seaduse eelnõu (685 SE) kohta**

Regionaal- ja Põllumajandusministeerium teeb Vabariigi Valitsusele ettepaneku mitte toetada Riigikogu liikmete Kalev Stoicescu, Madis Kallase, Marek Reinaasa, Tanel Teini, Lauri Hussari, Toomas Uibo, Peeter Tali, Annely Akkermanni ja Tiit Marani k.a 19. juunil algatatud püriasustusega väikesaarte seaduse muutmise seaduse eelnõu (685 SE).

Eelnõuga kavandatud peamine muudatus on lugeda püriasustusega väikesaareks erinevalt kehtivast püriasustusega väikesaarte seadusest (edaspidi *VSaarS*) ka ühe elanikuga väikesaared. Nimelt kavandatakse eelnõuga laiendada VSaarS § 2 punkti 3 kohast püriasustusega väikesaarte nimistu terminit, mis võimaldaks väikesaarte nimistusse<sup>1</sup> arvata alla 100 km<sup>2</sup> suurusega ühe püsielanikuga saared. Kehtiva VSaarS-i järgi loetakse püriasustusega väikesaareks alla 100 km<sup>2</sup> suurune saar, kus elab vähemalt viis elanikku. Seejuures soovitakse eelnõuga lisada VSaarS § 2<sup>1</sup> lõike 1 esimesse lausesse täiendus, et väikesaarte nimistusse kantakse väikesaared, millel elas eelneval kalendriaastal nii rahvastikuregistri andmetel ja ka kohaliku omavalitsuse üksuse (edaspidi *kohalik omavalitsus*) kinnitusel püsivalt vähemalt üks isik. See tähendab, et lisaks rahvastikuregistri andmetele peab isiku saarel elamise kinnitama eelnõu kohaselt edaspidi ka kohalik omavalitsus.

Regionaal- ja Põllumajandusministeerium teeb ettepaneku mitte toetada eelnõuga kavandatud muudatust, millega vähendatakse püriasustusega väikesaarte nimistusse arvamiseks seatud viie elaniku nõuet ja kohalikele omavalitsustele täiendava väikesaare püsielaniku saarel elamise kontrolli nõude seadmist.

Eelnõu ei saa toetada põhjusel, et see toob erinevalt eelnõu seletuskirjas märgitust kaasa olulise kulu riigieelarvele ja saarelise osaga kohalike omavalitsuste eelarvetele, mille mõjusid ei ole eelnõu väljatöötamisel arvestatud. Riigikogus menetletavate eelnõude normitehnika eeskirja § 7 lõike 2 järgi tuleb riigile või kohalikule omavalitsusele lisakulude sätestamisel või kui on vaja nende tulused vähendada, eelnõu koostamisel kavandada nimetatud lisakulude või saamata jäävate tulude katteallikad. Eelnõu seletuskirjas ei ole riigile ega kohalikule omavalitsusele seaduse rakendamise kaasnavaid kulusid prognoositud ega katteallikaid ette nähtud.

Samuti ei soodusta eelnõu rahvastikuregistri andmete korrastamist ega välista erinevalt eelnõu seletuskirjas väidetust ahvatlusi fiktiivseks sissekirjutuseks väikesaarele. Pigem on eelnõul vastupidine mõju ja selle toime suureneb isikute hulk, kelle elukoht on rahvastikuregistri

<sup>1</sup> <https://www.riigiteataja.ee/akt/129012025005>.

andmetel registreeritud väikesaarel, kuid isik elab püsivalt mujal ning väikesaarele elukoha aadressi registreerimise ajendiks on väikesaarelisuse eripärast tulenevate soodustuste saamine riigilt ja kohalikelt omavalitsustelt, mitte siiras eesmärk taastada väikesaare püsimisvõime.

Kõnealune eelnõu 685 SE edastati arvamuse andmiseks ka Siseministeeriumile. Siseministeerium esitas oma seisukoha 04.07.2025 kirjaga nr 1-7/200-2. Siseministeerium teeb ettepaneku eelnõu toetada, kuid palub Riigikogu menetluses täiendavalt põhjendada, miks VSaarS § 2<sup>1</sup> lõike 1 kohaselt tuleb püsivalt elamist kinnitada ka kohalikul omavalitsusel, kuigi rahvastikuregistri seaduse (edaspidi RRS) § 6 lõike kohaselt rahvastikuregistrisse kantud andmete õigsust eeldatakse. Samuti palub Siseministeerium eelnõu väljatöötajatel hinnata, kas on vajalik ka seada täiendav tingimus eelmisel kalendriaastal rahvastikuregistri andmetel elamisele, näiteks kas mingi teatud kuupäev või teatud ajaperiood.

Järgnevates punktides selgitame detailsemalt põhjusi, miks Regionaal- ja Põllumajandusministeerium palub Vabariigi Valitsusel eelnõu mitte toetada.

1. VSaarS-iga reguleeritakse kogukondadega saarte erisusi, mis tulenevad püsimisvõimega väikesaarte saareliste tingimuste eripärast ning ei ole sätestatud teiste seadustega (VSaarS § 1). Seadus seab püsimisvõimega väikesaarte nimistusse arvatavate väikesaarte kohta mitmeid nõudeid. VSaarS § 2<sup>1</sup> lõike 1 järgi kantakse Vabariigi Valitsuse kehtestatavasse väikesaarte nimistusse väikesaared, millel elas eelneval kalendriaastal rahvastikuregistri andmetel püsivalt kokku vähemalt viis isikut. Väikesaare vastavust nimetatud kriteeriumile kontrollitakse iga kalendrikuu esimese kuupäeva seisuga. Püsimisvõimeks loetakse alaliselt ja peamiselt väikesaarel elamist (VSaarS § 2 punkt 5) ning püsielanikuks isikut, kes alaliselt ja peamiselt elab väikesaarel ja kelle elukoha andmed on kantud rahvastikuregistrisse väikesaarel asuva asustusüksuse täpsusega elamist (VSaarS § 2 punkt 6). Püsielaniku termin langeb kokku RRS § 65 lõike 1 nõudega, mille järgi peab isik esitama rahvastikuregistrisse kandmiseks selle elukoha aadressi, kus ta alaliselt või peamiselt elab (õigusliku tähendusega elukoha aadress).

VSaarS § 2<sup>1</sup> lõige 2, millega täiendati VSaarS-i 01.01.2018 jõustunud seadusemuudatusega<sup>2</sup>, sätestab ka juhtumi, mil väikesaar arvatakse nimistust välja: kui nimistusse kuuluval väikesaarel ei ela kalendriaastal vähemalt kuue kuu jooksul vähemalt viite püsielanikku, arvatakse saar nimistust välja. Enne 2018. aasta seadusemuudatust oli väikesaarte loetelu esitatud seaduses ning väikesaarte nimekirja sai täiendada vaid seaduse muudatusega, mis pahatihti ei sõltunud objektiivsetest näitajatest ja püsielanikega kogukonna elamisest väikesaarel. Vähemalt viie elanikuga väikesaarte nõue lisati seadusesse just väikesaarte võrdse kohtlemise tagamiseks<sup>3</sup>.

Püsimisvõimega väikesaarte seaduse vastuvõtmisel rõhutati selle eelnõu (1234 SE) seletuskirjas<sup>4</sup> seaduseelnõu sihtrühmana väikesaarte kogukonda. Kogukonnana mõistetakse mingis piirkonnas elavat ning sotsiaalsete suhete võrgustikuga seotud inimrühma<sup>5</sup>, mida ei moodusta üksik leibkond. Kehtivas püsimisvõimega väikesaarte seaduses lähtutakse põhimõttest, et riik ja kohalik omavalitsus toetavad väikesaartel elavaid kogukondi, mitte eraldi igat üksikisikut või leibkonda. Seda rõhutati ka 2017. aasta seadusemuudatuses, märkides püsimisvõimega väikesaarte seaduse, liiklusseaduse ja maapõueseaduse muutmise seaduse eelnõu (493 SE) seletuskirjas lk 4 ja 5 järgmist: *(eelnõus) on lähtutud põhimõttest, et riiklik kohustus toetada avalike teenuste kättesaadavust tekib olukorras kui väikesaarel elab püsivalt vähemalt*

<sup>2</sup> <https://www.riigiteataja.ee/akt/120122017001>.

<sup>3</sup> Vt püsimisvõimega väikesaarte seaduse, liiklusseaduse ja maapõueseaduse muutmise seaduse eelnõu (493 SE) seletuskiri. Kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/2a97266a-cc8d-4549-ad9b-097937336a4c/>.

<sup>4</sup> <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/86477c17-0b39-386a-9da8-89c451851735/pusiasustusega-vaikesaarte-seadus/>.

<sup>5</sup> Eesti õigekeelsussõnaraamat ÕS 2018: <https://arhiiv.eki.ee/dict/qs/index.cgi?Q=kogukond&F=M>.

*minimaalse suurusega kogukond. Viie inimese elamine väikesaarel annab eelduse, et saarel on minimaalse suurusega kogukond. Väikesaarele elukoha registreerinud üks inimene ei ole veel kogukond, mille säilimiseks peab riigieelarvest täiendavalt rahastama avalike teenuste tagamisega seotud jooksvaid kulusid. /.../ Püüasustusega kogukonna tekke ja säilimise toetamine on V SaarS §-s 3 sätestatud seaduse üks eesmärkidest. Väikesaare täiendav rahastamine aitab tagada saarelistele või saarelise osaga omavalitsustele avalike teenuste kättesaadavust väikesaarel püüasustuse säilimiseks ning täiendav rahastamine tagatakse püsiva kogukonna olemasolul. Samas avalik liinivedu, milleks eraldatakse riigieelarvest ühistranspordi dotatsiooni, eeldab juba piisavalt suurt püsivat nõudlust ja püsivalt väikesaarel elavat kogukonda.*<sup>6</sup>

Väikesaarel elavaks kogukonnaks peetakse kehtiva seaduse kohaselt saarel rahvastikuregistri andmetel püsivalt elavat kokku vähemalt viit isikut (V SaarS § 2<sup>1</sup> lõige 1). Rõhutame, et väikesaarele elukoha registreerinud üks inimene ei moodusta kogukonda, mille säilimiseks peab riigieelarvest või kohaliku omavalitsuse eelarvest täiendavalt rahastama avalike teenuste tagamisega seotud jooksvaid kulusid või investeeringuid. Tuleb ka arvestada, et enamustel kui mitte kõigil väikesaartel elab tegelikult aastaringselt vähem elanikke kui rahvastikuregistris oma elukoha aadressi saarel registreerinuid. Statistikaameti koostatud elanike tegelike elukohaandmete ja rahvastikuregistrijärgsete elukohaandmete võrdlus näitab saarvaldade puhul keskmisest suuremaid lahknevusi - saarvaldades elab teiste kohalike omavalitsustega võrreldes tegelikkuses protsentuaalselt oluliselt vähem elanikke, kui rahvastikuregistri andmetel.<sup>7</sup> Ilmselt on sama trend täheldatav ka püüasustusega väikesaartel, mis ei ole saarvallad. Mõnevõrra võib see olla tingitud soovist end väikesaare püüselanikuks registreerides saada ühistranspordiseaduse (edaspidi ÜTS) § 36 lõike 3 kohast sõidusoodustust. Väikesaarte nimistusse arvamise nõude oluline lahjendamine eelnõuga seda riski ei vähenda, et rahvastikuregistrijärgne väikesaare püüselanik elab tegelikult mandril või mõnel suursaarel.

Riigikogu liikmete algatatud eelnõu kaldub kogukondlikkuse põhimõttest oluliselt kõrvale, sest seaduse muudatusega tekib nii riigile kui ka kohalikele omavalitsustele kohustus toetada ka kogukonna määratlusele mittevastavat väikesaart, mis toob nii riigile kui ka kohalikele omavalitsustele kaasa rahalisi kohustusi toetada elanikke teatud avalike teenuste kättesaamisel. Väikesaarele elama läinud üksiku isiku või pere vajadusi ei saa pidada saarelisusest tulenevaks erivajaduseks, vaid era- ja erihuviks, sest maksumaksja raha arvelt väikesaarele (eraldatakse saarvallale ja saarelise osaga kohalikule omavalitsusele) makstavat toetust soovitakse kasutada kitsa erahuvi tarbeks, mitte kogukonna hüvanguks.

2. Eelnõu seletuskirjas on märgitud, et seadusemuudatus aitab kaasa inimesi ootavate väikesaarte taastasustamisele. Olgugi, et kehtiv V SaarS loeb riigi ja kohalike omavalitsuste ühe eesmärgina püüasustusega väikesaarte haldamisel püüasustuse taastamise, säilitamise ja arengusuutlikkuse toetamise<sup>8</sup>, ei esitata eelnõus nõuet, et väikesaarte nimistusse arvamise tingimuse leevendamine (vähemalt ühe püüselaniku nõue) on võimalik vaid juhul, kui nimetatud väikesaar oli varasemalt püüasustatud. Eelnõu seletuskirja vastav selgitus on seega eksitav. Eelnõu võimaldab väikesaarte nimistusse arvata ka seni asustamata saare.

Eelnõu suurendab ka riski avaldumist, et väikesaare nimistusse pääsevad muudatuste jõustumisel asustamata väikesaared, kus puudub aastaringseks elamiseks sobiv hoone, mille aadressi üksikisik siiski esitab rahvastikuregistrisse oma alalise elukohana registreerimiseks. Kehtiva V SaarS-i järgi on olnud juhtumeid, mille puhul on Regionaal- ja Põllumajandusministeerium palunud kohalikul omavalitsusel kontrollida esitatud elukoha

<sup>6</sup> <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/2a97266a-cc8d-4549-ad9b-097937336a4c/>.

<sup>7</sup> Vt täpsemalt Statistikaameti koostatud metoodikast: [Paiknemisindeksi metoodika.pdf](#). A. Jõgi 10.01.2025 blogipostitus „Eelkooliealiste laste arv on suures languses“: <https://minuomavalitsus.ee/uudised/eelkooliealiste-laste-arv-suures-languses>.

<sup>8</sup> V SaarS § 3 punkt 1.

andmed üle, kuna ehitisregistri järgi saarel sobilik hoonestus puudub. Mitmel väikesaarel on ka looduskaitseõuetest tulenevalt seatud ehituspiirangud, mis ei võimaldagi uusi (elu)hooneid rajada. On ka juhtumeid, kus isiku rahvastikuregistrijärgseks elukohaks on märgitud väikesaarel asuv hotellikompleks, mille tutvustuses rõhutatakse erasaareks olemist, mistõttu pigem on saarel aastaringse elamise asemel tegemist turismiäriga.

3. Eelnõu seletuskirja kohaselt ei too käesolev seadusmuudatus kaasa täiendavaid kulusid riigieelarvele. Esitatud väide ei ole tõene. Väikesaarte nimistusse kuulumine annab väikesaarele õigused teatud avaliku sektori pakutavatele teenustele ja VSaarS § 12 nimetud toetusele. VSaarS § 3 punkti 4 kohaselt on riigi ja kohalike omavalitsuste eesmärgid püüasustusega väikesaarte haldamisel muuhulgas esmatähtsate avalike teenuste (politsei- ja päästeasutused, joogivesi, post- ja elektronside, elektrivarustus, transpordiühendus, alus-, põhi- ja keskkharidus, sotsiaalabi) kättesaadavuse tagamine.

Ka kehtivas VSaarS-is on sätestatud väga madal lävi kogukonnale, kellele rakenduvad riigi ja kohaliku omavalitsuse poolne tugi ja soodustused. Üksikisikuga väikesaarte lisandumine väikesaarte nimistusse võib osutada kaasnevate kulude osas põhjendamatuks ja ebaproportsionaalseks meetmeks. Nii riigil kui ka kohalikul omavalitsusel puuduvad asjakohased rahalised võimalused, et tagada varasema inimasustusega väikesaarte toetamine ja kõigi avalike teenuste osutamine, kus elab aastaringelt vaid üks elanik. Leiame, et riik peab kulutama maksumaksja vahendeid võimalikult säästlikult, et rahastada kõiki riigi ülesandeid mõistlikul määral.

Alljärgnevalt on teenuste kaupa käsitletud mõningaid peamisi väikesaare nimistusse lisamisega kaasnevaid kulusid ning mõjusid riigile ja kohalikele omavalitsustele.

- Transporditeenuseks loetakse VSaarS § 8 lõikes 1 ühendust erinevat liiki transpordivahenditega väikesaare ja mandri või suursaare vahel. Transporditeenust korraldatakse ÜTS-is sätestatud korras, lähtudes väikesaare püsielanike liikumisvajadusest (VSaarS § 8 lõige 2). ÜTS ei nõua ühistranspordi tagamist iga väikesaare ja mandri või suursaare vahel, kuid eelarveliste võimaluste korral võib näha ette võimaluse toetada riigieelarvest asjakohaseid ühistranspordiliine ja ühissõidukite soetamist (ÜTS § 25 ja 27 koosmõjus ÜTS §-ga 10). Tegemist on siiski märkimisväärsel kuluartikliga. Väikesaarte nimistusse ka üksiku püsielanikuga saare arvamine kasvatab ootust ka riigi ja kohalike omavalitsuste tagatavate transporditeenuste järele. 2025. aastal toetas riik kohalike omavalitsuste poolt avaliku teenindamise lepingu alusel korraldatud laevaliine väikesaarte elanike liikumisvajaduse tarbeks 1 044 874 miljoni euroga. See teeb keskmiselt 3175 eurot toetust iga püsielaniku kohta. Üksiku elanikuga saarele regulaarse laevaliini korraldamine ei ole mõeldav. Taoliste saarte puhul võib kõne alla tulla mootorpaadi soetamise vajadus. Näiteks viiekohaline 10–15 aastat vana hästi hoitud paat (alus + mootor) maksab ligikaudu 7000 – 14 000 eurot. Hõljukid ja suuremad alused, millega saaks kaubavedu korraldada, maksavad oluliselt rohkem. Lisaks paadi soetamismaksumusele lisandub ka kütusekulu. Kui viiekohalise mootorpaadiga sõidetakse nädalas 5 päeva, iga päev 2 reisi saarelt-mandrile ja tagasi, üks ots ligikaudu 5 km (ehk kokku ligikaudu 200 km kuus), on paadi kütusekulu kuus ligikaudu 200–250 eurot. Saare püsielanik võib soovida ka selle kulu riigi või kohaliku omavalitsuse poolset osalist katmist.

Eelnõu seadusena jõustumise järel kasvab ootus tagada riigi ja kohaliku omavalitsuse poolt transporditeenus püsielanikkonnata väikesaare elaniku jaoks (ka vaid perioodiliselt saarel elava isiku jaoks), samas ühistransporditeenuse kui avaliku teenuse osutamine ühe inimese huvides ei ole otstarbekas ega mõistlik avalike vahendite kasutamine.

- V SaarS § 10 lõike 1 kohaselt peab väikesaarel ööpäevaringselt olema elanike avalikus kasutuses avariiside, et telefoniühenduse katkemise korral edastada elutähtsaid teateid. Avariiside tagamiseks paigaldab Riigi Infokommunikatsiooni Sihtasutus (RIKS) saarele tagavararaadiojaama (mereraadioside) ja korraldab kohapeal vajaliku väljaõppe. Mereraadioside seadme soetamise ja paigaldamise kulu on ligikaudu 1800 eurot saare kohta. Hilisem iga-aastane hoolduskulu on ligikaudu 800 eurot väikesaare kohta. Paigalduse hind sõltub paigalduse asukohast ja keerukusest ning elektrienergia olemasolust. Seadme eluiga on ligikaudu 7–10 aastat, see tähendab pärast seda perioodi tuleb uus seade paigaldada. Nimistu laienemisel tekivad riigil täiendavad kohustused avariiside korraldamiseks.
- V SaarS § 10 lõike 2 kohaselt peab riik tagama väikesaare varustamise elektrienergiaga. Arvestades, et tõenäoliselt ei hakata ühe elanikuga väikesaarte elektriühenduse tagamiseks rajama miljoneid eurosid maksvaid merekaableid, tuleks eelnõu seadusena jõustumisel arvestada siiski riigile kaasnevate väiksema võimsusega tuulikute või generaatorite soetamise ja paigaldamise kuludega. Näiteks 7–10 kw generaatori soetamise maksumus on ligikaudu 3000–5000 eurot.
- Kalapüügiseaduses nähakse püüasustusega väikesaarte elanikele ette erisused harrastuskalapüügiloa taotlemisel. Nimistusse kuuluvate väikesaarte elanikud saavad taotleda harrastuskalapüügiks kuni 300 konksust koosnevat õngejada (kalapüügiseaduse § 23 lõige 2). Sama seaduse § 29 lõike 6 kohaselt tohib väikesaare püsielanik ühe kalastuskaardi alusel kasutada merel kuni kolme nakkevõrku sügavusest sõltumata ning kuni kolme kadiskat ja ühte kuni 300 konksust koosnevat õngejada kuni 20 meetri samasügavusjooneni. Konkreetse aasta püügikitsendused, püügiõiguse tasu ja püügivahendite piirarvu harrastuskalapüügil kehtestab regionaal- ja põllumajandusminister määrusega<sup>9</sup>. Väikesaarte lisandumisel nimistusse üldine püügimaht ei suurene, mistõttu võib olemasolevate väikesaarte püügimaht väheneda.
- V SaarS § 12 lõike 1 kohaselt eraldatakse nimistusse kuuluvate väikesaarte osas kohalikele omavalitsustele saareelanikele teenuste tagamiseks täiendavaid vahendeid, et toetada kohalikke omavalitsusi kui saarel on tekkinud alaliselt elav kogukond, mis tähendab suuremat eelarvelist koormust ja ootust kohalikele omavalitsustele avalike teenuste pakkumisel. Vahendid eraldatakse tasandusfondi osana. V SaarS § 12 lõike 2 kohaselt arvestatakse kohaliku omavalitsuse nimetatud täiendav kuluvajadus väikesaare nimistusse arvamise aastale järgnevast eelarveaastast. Tänu täiendavale rahastamisele on kohalikul omavalitsusel võimalik toetada elanike toimetulekut väikesaarel ja esmatähtsate teenuste kättesaadavust väikesaare elanikele ning kogukonna ja saarelise elulaadi säilimist.

Eelnõuga kavandatava muudatuse järgi tuleks vähemalt ühe elanikuga väikesaare kohta tasandusfondist maksta saarelise osaga kohalikule omavalitsusele toetuseks<sup>10</sup> ligikaudu 20 000 eurot aastas. Juba praegu suunatakse tasandusfondist kohalikele omavalitsustele, kelle haldusterritooriumi osa on väikesaar, kokku ligikaudu 1 miljon eurot aastas. Püüasustusega väikesaarte toetuseks suunatud summa on tasandusfondi siseselt 2020. aastaga võrreldes kasvanud üle 50% kui samal ajal riigieelarvest tasandusfondi täiendavat raha juurde antud ei ole. Nimistu laiendamine ka ühe elanikuga väikesaartele tekitab olukorra, kus tuleb hakata eraldama toetust sisuliselt erasaarte eest ülejäänud mitte tulukate kohalike omavalitsuste arvelt<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> [Ajutised püügikitsendused, püügiõiguse tasu ja püügivahendite piirarv harrastuskalapüügil 2024. aastal–Riigi Teataja](#)

<sup>10</sup> Tasandusfondis on väikesaarte täiendava rahastuse puhul baasosa ligikaudu 18 000 eurot. Sellele lisandub elaniku kohta ligikaudu 300 ja veetee pikkuse kohta ligikaudu 700 eurot.

<sup>11</sup> Tulukad omavalitsused tasandusfondist toetust ei saa.

Väikesaarte investeeringute ja saarelisusest tulenevate esmatähtsate avalike teenuste tagamisega seotud kulude ilmentamiseks on käesolevale ettepanekule lisatud tabel, milles on esitatud mõningate kohalike omavalitsuste ja teiste toetuse saajate<sup>12</sup> investeeringute maksumused (2011–2024) väikesaarte programmi projektide näitel.

4. Eelnõu seletuskirjas jääb selgusetuks, miks peaks riik ja kohalik omavalitsus toetama niinimetatud erasaari või suvitussaari<sup>13</sup> avalike teenuste tagamisel või investeeringutega, kuhu on oma elukoha registreerinud ainult üks või vähem kui viis elanikku. Taoline käsitus tekitab sotsiaalse ebaõigluse mandril erahuvist lähtudes hajaasustuse piirkonda elama asuda soovivate isikutega, kellele ei pea kohaldama riik ega kohalik omavalitsus seaduse järgi VSaarS-iga sarnaseid soodustusi ja toetusmeetmeid. Riigi julgeoleku huvides on ka mujal Eestis hajaasustusega piirkondades inimasustuse säilimine. Seetõttu ei saa kuidagi nõustuda eelnõu seletuskirjas väidetuga, et eelnõu järgib põhiseaduslikku võrdse kohtlemise printsiipi.

5. Eelnõu § 2 punktiga 2 kohalikule omavalitsusele seatav nõue kontrollida elaniku püsivalt saarel elamist on eelnõus sisustamata ja põhjendamata ning esitatud sõnastuses vastuolus RRS § 66 lõikega 2. Nimetatud sätte järgi on rahvastikuregistrisse kantud elukoha aadressil õiguslik tähendus rahvastikuregistrisse kantud elukoha aadressi kehtivuse alguse kuupäevast arvates. Kohalik omavalitsus peab elukohateate esitamisel juba selle õigsust kontrollima (RRS § 81). Rahvastikuregistri subjektiks olev isik on ise kohustatud tagama rahvastikuregistris enda ja oma alaealiste laste ning eestkostetavate elukoha aadressi olemasolu ja õigsuse vastavalt RRS §-le 68 ja alaliselt mujale elama asumisel esitama ka uue elukohateate rahvastikuregistri andmete korrastamiseks.

Kui kehtivas VSaarS § 2<sup>1</sup> lõikes 1 on reguleeritud, et Regionaal- ja Põllumajandusministeerium kontrollib rahvastikuregistri vastavust iga kalendrikuu esimese kuupäeva seisuga, siis eelnõus ei ole täpsustatud, mil viisil ja mis regulaarsusega peab kohalik omavalitsus elaniku saarel elamist kontrollima. Riigikohus<sup>14</sup> on oma 2025. aasta 26. veebruaril tehtud otsuses nr 5-24-29 märkinud, et kohalikul omavalitsusel on laialdane kontrollipädevus algamaks võimalike ebaõigete rahvastikuregistri kannete muutmise (õiguslikus tähenduses rahvastikuregistri andmete kandmise menetluse uuendamine), kui on veenvaid tõendeid, et isik on esitanud rahvastikuregistrisse elukohaandmete kandmisel valeandmeid või ta enam ei ela selles elukohas. Riigikohus ei pidanud nimetatud lahendis vajalikuks ega õigusriigi põhimõtetega kooskõlas olevaks, et kohalik omavalitsus peaks tegema juba rahvastikuregistrisse kantud elukohaandmete õigsuse lausalist ja pidevat kontrolli. Kohus märkis lahendi punktis 46, et sisuline elukoha andmete õigsuse kontroll eeldab tõendite kogumist faktiliste asjaolude tuvastamiseks, mis võib riivata puudutatud isikute põhiõigusi. Ennekoike võib selline kontroll riivata puudutatud isikute PS §-st 26 tulenevat õigust perekonna- ja eraelu puutumatusse, kuivõrd isiku elukoha kande õigsuse kontrollimine eeldab muuhulgas isikuandmete töötlemist. Kohus osundas, et kontrolli teostamine olukorras, kus isiku pöördumisest või kohalikule omavalitsusele laekunud muu teabe alusel ei ole tekkinud põhjendatud kahtlust, et isik on haldusorganile esitanud valeandmeid või andmed on muutunud valeks, oleks puudutatud isikute eraelu meelevaldne riive (lahendi punkt 56). Kohus rõhutas, et samas ei saa kohalik omavalitsus läbi viia järelevalvet, sealhulgas siseneda isiku valdusesse ega seda läbi vaadata. Seega on kohalikel omavalitsustel võimalused elanike saarel püsivalt elamise kontrolliks piiratud. Samuti ei ole selge, millest lähtuvalt kohalik omavalitsus loeb isiku saarel elamise püsivaks, et oleks tagatud ühtne lähenemine kõikidel väikesaartel. Kohalikule omavalitsusele täiendava kontrolli panemise kohustus suurendaks kohalike omavalitsuste töökoormust ja tekitaks üldise

<sup>12</sup> [Väikesaarte programmi](#) § 9 lõike 1 punktide 3–5 järgi saavad toetuse taotlejaks lisaks kohalikele omavalitsustele olla ka mittetulundusühingud ja sihtasutused, riigiasutused ja äriühingud määruses sätestatud tingimustel.

<sup>13</sup> Suvitussaarena on silmas peetud saari, kus isikud ei ela aastaringselt, vaid üksnes suvekuudel.

<sup>14</sup> [5-24-29.pdf](#)

rahvastikuregistri andmete kontrolli kõrval uue kontrollimehhanismi, mis võib tuua kaasa isiku põhiõiguse perekonna- ja eraelu puutumatusete rikkumise.

6. Eelnõu seletuskirjas ei ole hinnatud ka muid väikesaarte nimistu laiendamise mõjusid. Nimistu laienemine toob kohalikele omavalitsustele VSaarS § 5 kohaselt kaasa kohustuse kutsuda kokku väikesaare üldkogu<sup>15</sup>, mille pädevuses on arvamuse andmine väikesaare arengukavale, üldplaneeringule, maakasutuse üldistele põhimõtetele, transpordiühenduse arendamisele mandri või lähima suursaarega, üldkogu reglemendile ja saarevanema valimise korrale ning teistele kohaliku omavalitsuse põhimääruses sätestatud küsimustele. Samuti kohustus viia läbi saarevanema valimine (VSaarS § 5 lõige 6), et suurendada saarelise osaga kohalike omavalitsuste elanike kaasatust väikesaare arenguprotsessides kaasa rääkimises ning teadmist kohaliku omavalitsuse planeeritavatest tegevustest väikesaare arenguks. Ühe kuni nelja isiku tõttu, kes on oma elukoha registreerinud väikesaarele, ei ole mõistlik selliseid kohustusi laiendada. Väikesaare üldkogu kokku kutsumise nõude mittekohaldamine ei tähenda aga, et püsielanikel ei oleks võimalik vastavalt seadustele rääkida muul moel kaasa oma elukohajärgse kohaliku omavalitsuse elu korraldamisel, teha ettepanekuid avalike teenuste korraldamise osas jne.

7. Eelnõu § 1 punktis 3 sätestatakse väikesaarte üldkogu kokkukutsumisele kavandatud VSaarS § 5 lõike 5 muudatusega leevendus, et kui osavõtjaid on alla poole, siis võib saarevanem kokku kutsuda sama päevakorraga üldkogu, mis toimub mitte varem kui 7 päeva pärast ning on otsustusvõimeline hoolimata osavõtjate arvust.

Vabariigi Valitsus kiitis 26. juuni 2025. aasta istungil Riigikogule esitamiseks heaks Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi välja töötatud kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse eelnõu<sup>16</sup> (EIS eelnõu toimiku nr: 24-0006), milles nähakse ette VSaarS § 5 täiendamine lõikega 5<sup>1</sup> järgmises sõnastuses:

*„(5<sup>1</sup>) Kui kokku kutsutud üldkogul osaleb vähem hääleõiguslikke püsielanikke, kui käesoleva paragrahvi lõikes 5 sätestatud üldkogu otsustusvõimelisuseks nõutav, siis kutsutakse sama päevakorraga kokku uus üldkogu koosolek, mis on otsustusvõimeline osalejate arvust olenemata.“.*

Riigikogule esitatava kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse eelnõuga on seega plaanitud väikesaare üldkogu otsustusõiguse kvoorumi juba leevendada analoogselt 685 SE-s kavandatuga. Arvestades, et Vabariigi Valitsuse algatatud eelnõuga lahendatakse nimetatud küsimus ära, siis ei ole vajadust eelnõuga 685 SE kavandatud VSaarS § 5 lõike 5 täiendava muutmise järele.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)  
Hendrik Johannes Terras  
Regionaal- ja põllumajandusminister

Lisa: Investeeringute maksumused (2011–2024) väikesaarte programmi projektide näitel

<sup>15</sup> Üldkogu ei pea kokku kutsuma, kui väikesaare elanikud elavad rahvastikuregistri andmetel ühel aadressil ehk moodustavad ühe leibkonna (VSaarS § 6<sup>1</sup> lõige 1).

<sup>16</sup> <https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/95b6f1c4-e377-4697-b8b5-ae6f7633b4a9>.

Kaie Küngas  
58851370 [Kaie.Kyngas@agri.ee](mailto:Kaie.Kyngas@agri.ee)

Riina Nurmsaar  
611 3108 [Riina.Nurmsaar@agri.ee](mailto:Riina.Nurmsaar@agri.ee)

Sulev Liivik  
58851471 [Sulev.Liivik@agri.ee](mailto:Sulev.Liivik@agri.ee)

Olivia Taluste  
58851453 [Olivia.Taluste@agri.ee](mailto:Olivia.Taluste@agri.ee)

Margit Rum  
6256 280 [margit.rum@agri.ee](mailto:margit.rum@agri.ee)