



Õiguskantsler

Volikogu liikmed Jaanus Marrandi ja
Vello Ohu
volikogu@tyri.ee

Teie 13.02.2012 nr
Õiguskantsler 17.04.2012 nr 6-1/120418/1201411

Vastus püsielaniku mõiste kohta

Austatud volikogu liikmed Jaanus Marrandi ja Vello Ohu

Täna pöördumise eest, milles palute minu hinnangut püsielaniku mõiste määramisele erinevates seadustes ning küsite, kas kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduses püsielaniku mõiste määramisest pelgalt rahvastikuregistrijärgse elukoha kaudu võib tekkida volikogu valimistel püsielanike tahteavaldust moonutav olukord (tulenevalt juhtudest, mil volikogu valimise eelselt registreeritakse end aadressile, kus tegelikult ei elata ega kavatseta ka elama hakata).

Märgin siinkohal, et olen juba omaalgatuslikult võtnud suurema tähelepanu alla rahvastikuregistriiga seotud küsimused (mh ka tulevikus volikogu valimistel võimalike rikkumiste ärahoidmise vajadust silmas pidades).¹

Eesti Vabariigi põhiseaduse (PS ja põhiseadus) § 156 lg 2 kohaselt on kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel seaduses ettenähtud tingimustel hääleõiguslikud selle omavalitsuse maa-alal püsivalt elavad isikud, kes on vähemalt kaheksateist aastat vanad. Lisaks määramisele „püsivalt elav isik“ on põhiseaduses kasutatud ka mõistet „püsielanik“ (täpsemalt PS § 51 lõikes 2 ning § 52 lõikes 2 seoses võõrkeelte kasutamisega ametlikus asjaajamises).

Põhiseadus ei täpsusta, kuidas sisustada mõisteid „püsivalt elav isik“ või „püsielanik“ (edaspidi on mõlemat hõlmavana kasutatud püsielaniku mõistet). Samas on selge, et nende normide rakendamiseks on vaja konkreetsete isikute puhul määratleda, kas nad on püsielanikud või mitte, ning seda ei ole võimalik teha vaid põhiseaduse mõistetele tuginedes. Järelikult tuleb täpsem regulatsioon anda seadusandjal. Kinnituseks osundan, et vajadust selleks tunnistati juba põhiseaduse väljatöötamisel, mille käigus toodi välja ka määramisraskused: „[...] me ei suutnud määratleda, mis on alaline või püsielanikkond, see tuleb niikuinii seadusega sätestada.“²

¹ Vt õiguskantsleri eelisvaldkonnad 2012. aastaks, kättesaadav: <http://oiguskantsler.ee/et/prioriteetid-2012>.

² A. Erm esitab omavalitsustoimkonna seisukoha. – Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Koguteos. Tallinn 1997, lk 576.

Loomulikult ei saa seadusandja püsielaniku mõistet määratleda meelevaldselt – ta peab regulatsiooni looma heas usus, pidades mh silmas põhiseaduse §-st 11 tulenevat üldpõhimõtet, mis keelab moonutada põhiõiguste olemust.

Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse (KOVVS) § 5 lg 1 määratleb püsiva elukoha tõepoolest rahvastikuregistrijärgse elukoha aadressi kaudu³ (keeleseaduse § 9 lõikes 2 sama⁴).

Pöördumises leiame, et tavaarusaama kohaselt ei ole püsielukoht kuidagi samastatav rahvastikuregistri kandega (nagu KOVVS § 5 lõikes 1). Sellest tulenevalt küsite, kas seaduses kasutatud mõiste määratlus peaks võimalikult kokku langema inimeste tavaarusaamaga.

Enne küsimusele vastamist pean vajalikuks selgitada, kuidas toimub rahvastikuregistri seaduse (RRS) kohaselt elukoha aadressi rahvastikuregistrisse kandmiseks esitamine. Kuna tõstasite probleemi valimisõiguse saamise eesmärgil rahvastikuregistrijärgse elukoha muutmisest lähtuvalt, piirdun alljärgnevalt elukohateatega seonduva käsitlemisega.⁵

Esmalt märgin, et rahvastikuregistri seaduse kohaselt ei saa suvalise aadressi andmist elukoha aadressina pidada juriidiliselt korrektseks (ehk seega – pöördumise sõnastust kasutades – ka mitte JOKK-skeemile vastavaks). See tuleneb kõigepealt juba RRS § 39¹ pealkirjast ning lõikest 1, mille kohaselt on isikul kohustus hoolitseda elukoha aadressi *õigsuse* eest – sellest tuleneb loogiliselt, et elukohateatesse märgitud või juba rahvastikuregistrisse kantud elukoha aadress võib olla ka vale (ja isik seega oma seadusest tulenevat kohustust rikkunud). RRS § 39¹ lg 2 näeb ette, et kui isik asub püsivalt elama teise elukohta, esitab ta uude elukohta elama asumisest alates 30 päeva jooksul uue elukoha aadressi rahvastikuregistrisse kandmiseks. RRS § 40 lg 4 tunnustab võimalust, et isik kasutab (püsivalt) elamiseks mitut elukohta ning annab isikule sellisel juhul õiguse valida, milline neist rahvastikuregistrisse kandmiseks esitada. Nimetatud sätetest koostoimes tuleneb, et isik peab juhul, kui ta enam ei ela püsivalt elukohas, mille aadress on kantud rahvastikuregistrisse,⁶ ning on asunud püsivalt elama uues elukohas, esitama rahvastikuregistrisse kandmiseks uue püsivalt elamiseks kasutatava elukoha aadressi. Seega peaksid RRS regulatsiooni kohaselt rahvastikuregistrijärgne elukoht ning isiku püsiv elukoht kokku langema.

Sama kehtib RRS § 39¹ lõigete 1 ja 2 kohaselt isiku eestkostetavate kohta. Samas näib RRS § 39¹ lg 2 olevat vastuoluline RRS § 42 lõikega 3, mille kohaselt piiratud teovõimega täisealise isiku elukoha aadressina kantakse rahvastikuregistrisse tema eestkostja elu- või asukoha aadress. Viimast normi arvestades ei tohiks eestkostetava teise elukohta püsivalt elama asumine tema rahvastikuregistrijärgset elukoha aadressi mõjutada (ning sel juhul ei ole ka adekvaatne eestkostjale pandud elukohateate esitamise kohustus RRS § 39¹ lõikes 2). See omakorda võib aga olla vastuolus põhiseaduse ülalosundatud sätetega (nt isiku valimisõigus ei pruugi piiratud olla – sõltuvalt konkreetse täisealise eestkostetava teovõime piiramise ulatusest). Selle küsimuse lahendamiseks pöördun lähiajal teabe nõudmisega justiitsministri ning regionaalministri poole.

³ „Hääletamisõigus on Eesti kodanikul ja Euroopa Liidu kodanikul, kes on valimispäevaks saanud 18-aastaseks ja kelle püsiv elukoht, see on elukoht, mille aadressiandmed on kantud Eesti rahvastikuregistrisse (edaspidi *rahvastikuregister*), asub vastavas vallas või linnas.“

⁴ „Omavalitsusüksuse püsielanik käesoleva seaduse tähenduses on Eesti kodanik, alalist elamisõigust omav Euroopa Liidu kodanik ja tema perekonnaliige või pikaajalise elaniku elamisloa alusel Eestis elav välismaalane, kelle püsiv elukoht, see on elukoht, mille andmed on kantud Eesti rahvastikuregistrisse (edaspidi *rahvastikuregister*), asub kõnealusel vallas või linnas.“

⁵ Elukoha muutmine võib teatud tingimustel toimuda ka teistel alustel peale elukohateate (vt RRS § 45 lg 1), kuid sellega ei kaasne üldjuhul pöördumises väljatoodud probleemi.

⁶ Teisisõnu juhul, kui isik asub püsivalt elama uuel aadressil, kuid jätkab ka vanal aadressil asuva ruumi kasutamist püsivalt elamiseks, siis veel elukohateadet esitama ei pea (aga valikuõigusest lähtuvalt võib).

Kuna püsielaniku mõiste KOVVS § 5 lõikes 1 on määratletud rahvastikuregistrijärgse elukoha aadressi kaudu ning (nagu eelpool osundas) rahvastikuregistrisse peaks üldjuhul⁷ olema kantud selle elukoha aadress, mida isik kasutab püsivalt elamiseks, siis olen seisukohal, et KOVVS § 5 lõikes 1 ongi mõiste „püsielanik“ kaudselt ehk viite kaudu sisustatud selle elukoha aadressi kaudu, mida isik kasutab püsivalt elamiseks. Seega ei ole tegemist juhtumiga, mil mõistet sisustatakse seaduses tavaarusaamast erinevalt.

Täienduseks märgin veel, et õigusaktide puhul ei saa niikuinii täielikult hoiduda mõnele tavakeeles kasutatavale mõistele valdkonnaspetsiifilise tähenduse andmisest.⁸ Loomulikult tuleks aga vältida tavakeeles kasutatavale mõistele sellise tähenduse andmist, mis tavaarusaamaga vastuollu läheb, ning määratleda mõiste võimalikult (teiselt poolt valdkonna reguleerimisvajadust arvestavas ulatuses) tavaarusaamale lähedaselt. Ka sama mõiste erinev sisustamine erinevates seadustes ei ole iseenesest vastuolus õiguselguse põhimõttega.⁹ Loomulikult tuleks normi loomisel esmalt kaaluda, kas mõiste erinevaks sisustamiseks ikka esineb vajadus reguleeritava valdkonna eripärast lähtuvalt.¹⁰ Kui aga mõistet on ikkagi vaja erinevalt sisustada, siis tuleks järgnevalt hinnata, kas teise tähenduse katmiseks ei oleks võimalik ja mõistlik kasutada mõistet, mida ei kasutata teistes õigusaktides erinevas tähenduses.¹¹ Õigusaktides kasutataksegi juba mõistele „püsielanik“ lähedasi määratlusi „alaline elanik“ ja „püsivalt/alaliselt elav isik“, kuid need on keeleliselt kohmakamad ning pealegi võib kahelda, kas sünonüümide kasutamine (erinevatest definitsioonidest tulenevalt) erinevas tähenduses omab märkimisväärset positiivset mõju õiguselgusele (välistada ei saa paraku ka vastupidist tulemust). Kui otsustatakse siiski jääda sama mõiste kasutamise juurde, siis oleks ühtlasi soovitatav rõhutada, et definitsioon kehtib ainult konkreetse seaduse reguleerimisalas (tavaliselt kasutatakse selleks formuleeringut „käsoleva seaduse tähenduses“).

Pöördumises väljatoodud probleem volikogu valimistel ei lähtu tegelikult mitte püsielaniku mõiste sisustamisest, vaid hoopis sellest, et volikogu valimise õiguse teostamiseks on vajalik konkreetse kohaliku omavalitsuse üksuse püsielaniku staatuse fikseerimine iga (potentsiaalselt) valimisõigusliku isiku puhul. Kehtiva õiguse kohaselt fikseeritakse valijate (elukoha)andmed¹² rahvastikuregistris (KOVVS § 24 lg 1) ning elukohaandmete muutmise aluseks on üldjuhul isiku

⁷ Võimaliku erandina pean silmas ülalpool eestkostetavate kohta märgitud.

⁸ Sama nähtub Vabariigi Valitsuse 22.12.2011 määruse nr 180 „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“ § 18 lg 1 punktist 2. Võrreldes näiteks uue (tavakeelest puuduva) mõiste loomisega, võib see õigupoolest õiguselgust isegi paremini tagada – kui isik ei tea uue mõiste tähendust, siis ei teki tal ka umbmäärast ettekujutust, mida selle all mõelda võidakse.

⁹ Põhimõtteliselt ei saa välistada isegi põhiseaduses kasutatud ning tavaarusaama kohaselt sisuliselt kattuvate mõistete „püsivalt elav isik“ või „püsielanik“ erinevalt sisustamist seadustes. Näiteks eelmise keeleseaduse algredaktsioonis (RT I 1995, 23, 334) oligi püsielaniku mõiste samal ajal kehtinud KOVVS regulatsioonist erinevalt määratletud („isik, kes viibib seaduslikult Eestis ja elab omavalitsusüksuses vähemalt 183 päeva aastas, kusjuures tema eemalviibimine omavalitsusüksusest ei tohi ületada 90 päeva järjest“). Erinevast määratlusest loobuti alles 28.02.2007 jõustunud keeleseaduse muudatusega.

¹⁰ Kui vajadust pole, on võimalik loobuda mõiste defineerimisest ning viidata teises õigusaktis sisalduvale definitsioonile. Paraku kaasnevad viitamisega omad ohud (sh võimalik vastuolu õiguselguse põhimõttega) – nt võib juhtuda, et viidatud õigusakti muudetakse viitavat õigusakti silmas pidamata ning muudetud määratlus ei sobi enam viitava õigusakti regulatsiooni või selle eesmärgiga. Sellest võib ka järeldada, et õiguselguse põhimõtet tagab viitamise asemel paremini see, kui iga seadus avab, millest vastava seaduse reguleerimisalas mõiste sisustamisel lähtuda.

¹¹ Konkreetset mõistet „püsiv elukoht“ on kehtivates seadustes läbivalt sisustatud rahvastikuregistrijärgse elukohana (s.t minu teada pole seda üheski seaduses teisiti määratletud) ning mõistet „püsielanik“ on ainult püsiasustusega väikesaarte seaduses (V SaarS) sisustatud sisuliselt erinevalt KOVVS-st ning keeleseadusest, kuid ka seal on oluliseks rahvastikuregistrijärgne elukoht („isik, kes alaliselt ja peamiselt elab väikesaarel ja kelle elukoha andmed on kantud rahvastikuregistrisse väikesaarel asuva asustusüksuse täpsusega“). Märgin, et sealse määratluse osas õiguskantsleri poolt läbiviidud menetluse (õiguskantsleri 08.05.2009 kiri siseministrile nr 6-8/081950/0902397) tulemusel esitasid Riigikogu liikmed rahvastikuregistri seaduse muutmise seaduse eelnõu (hiljem lisandus pealkirja ka V SaarS muutmise; SE 737, kättesaadav www.riigikogu.ee), milles nähti ette RRS täiendamine püsielaniku mõistega. Vabariigi Valitsuse eelnõu ei toetanud ning seoses Riigikogu koosseisu lõppemisega langes see menetlusest välja.

¹² Vt teiste aktiivse valimisõiguse teostamiseks vajalike isikuandmete kohta (KOVVS § 24 lg 3).

enda poolt kohaliku omavalitsuse üksusele esitatud elukohateade (RRS § 40 lg 1). Pöördumises osundatud juhtumite puhul võib olla tegemist kohaliku omavalitsuse üksusele valeandmete esitamisega elukohateates. Seda ei ole aga paraku võimalik vältida KOVVS-s püsiva elukoha mõiste muutmisega, mida selgitan alljärgnevalt.

Isegi kui KOVVS määratleks rahvastikuregistrijärgsele elukohale viitamise asemel püsiva elukoha mõiste sisuliselt, oleks sellise määratluse täpsest sisust sõltumata ikkagi vaja fikseerida sellele määratlusele vastavus iga (potentsiaalselt) valimisõigusliku isiku puhul. Volikogu valimiste läbiviimiseks vajalike isikuandmete fikseerimine ei ole teostatav vastava üleriigilise andmebaasita ning sellesse elukohaandmete kogumine omakorda ei ole (täielikult) võimalik isiku aktiivse osaluseta.¹³ Kui kogu püsielaniku määratlemist puudutav regulatsioon asuks KOVVS-s, tuleks sealgi ette näha üleriigilise andmebaasi moodustamine, millesse elukohaandmete kogumine sõltuks ikkagi ka isikute tahteavaldustest.

Seega ei tulene pöördumises väljatoodud probleem mitte KOVVS-s püsiva elukoha mõiste sisustamisest rahvastikuregistrijärgse elukoha kaudu, vaid valede elukohaandmete esitamisest. Kahtlemata on valimisõiguse saamiseks valeandmete esitamine taunitav ning vastava kohaliku omavalitsuse üksuses tegelikult püsivalt elavate isikute õiglustunnet riivav. Ilmselt on oma osa selles ka asjaolul, et Eesti ühiskonnas pole veel piisavalt teadvustatud, et ametliku dokumendi või muu hüve või tulu saamiseks ametiasutusele valeandmete esitamine on koguni kuritegu, mis on karistatav rahalise karistusega¹⁴ või kuni üheaastase vangistusega (karistusseadustiku § 280). Minu hinnangul ei ole põhimõtteliselt välistatud konkreetses kohaliku omavalitsuse üksuses valimisõiguse saamise käsitlemine „muu hüvena“ selle normi tähenduses.¹⁵

Lõpetuseks märgin, et (tegeliku) püsielanikkonna õigus volikogu valimise kaudu kohaliku elu küsimuste kujundamist mõjutada on kahtlemata väga oluline väärtus – õigupoolest just see ongi kohaliku omavalitsuse autonoomia tuum. Seetõttu ei tohi avalik võim tegevusetult pealt vaadata, kui tema võimuses on seda väärtust paremini kaitsta.

¹³ Põhiliselt on isiku elukohaandmete rahvastikuregistrisse kandmise aluseks ikkagi tema enda esitatav elukohateade – ilma selleta elukohaandmete muutmise jääb siiski erandlikuks, sest avalikul võimul ei ole (põhiseaduspäraselt) võimalik teostada (andmete aktuaalsuse tagamise vajadusest tulenevalt) totaalset ja pidevat kontrolli isikute elukoha (muutumise) suhtes.

¹⁴ Karistusseadustiku (KarS) § 44 lg 1 kohaselt võib kohus kuriteo eest mõista rahalise karistuse kolmkümmend kuni viissada päevamäära ning lg 2 kohaselt on miinimumpäevamäära suurus 3,20 eurot. See teeb minimaalseks rahalise karistuse suuruseks 96 eurot (samas KarS §-st 61 tulenevalt on erandlike asjaolude korral võimalik kohaldada karistust alla seaduses sätestatud alammäära).

¹⁵ Siinkohal osundan samas Riigikohtu seisukohale, mille kohaselt KarS §-s 280 sisalduv koosseis ei hõlma valeandmete esitamist õigusemõistmise takistamise eesmärgil, sest õigusemõistmise vastased süüteo koosseisud sisalduvad juba karistusseadustiku 18. peatükis ning kahtlustatava ja süüdistatava suhtes seal ebaõigete andmete avaldamise eest karistusõiguslikku vastutust ette nähtud ei ole (08.06.2009, nr 3-1-1-48-09, p 15). Süüteod valimisvabaduse vastu on samuti esitatud karistusseadustiku eraldi peatükis (täpsemalt 10. ptk 3. jagu) ning seal ei ole ka ette nähtud vastutust valeandmete esitamise eest valimisõiguse saamiseks. Samas ei ole siiski üheselt järeldatav, et Riigikohtu seisukoht võiks samasugune olla valimisõiguse saamiseks valeandmete esitamise suhtes. Esiteks juba seetõttu, et õigusemõistmise vastaste süüteokoosseisude peatükist erinevalt ei sisalda valimisvabaduse vastaste süüteokoosseisude peatükk üldse süüteokoosseisu seoses valeandmete esitamisega – seega ei saa ka öelda, et seadusandja on teadlikult sellisel juhul valeandmete esitamise karistamata jätnud (selline tahe nähtub õigusemõistmise vastaste süüteokoosseisude puhul KarS §-dest 320 ja 321, kus ei ole nimetatud kahtlustatavat ja süüdistatavat). Teiseks aga tuleb õigusemõistmise vastaste süütegude puhul arvestada ka enese mittesüüstamise privileegiga (ehk põhimõttega *nemo tenetur se ipsum accusare*; PS § 22 lg 3), millest tulenevalt kahtlustatava ja süüdistatava puhul ei saagi tema üle toimivas süüteomenetluses valeandmete esitamine karistatav olla.

Ühtlasi vabandan vastuse viibimist, mis on ühelt poolt tingitud töökoormusest ning teiselt poolt küsimuse põhjaliku analüüsimise vajadusest.

Lugupidamisega

/digitaalselt allkirjastatud/

Indrek Teder

Koopia: regionaalminister Siim Valmar Kiisler
Justiitsminister Kristen Michal
Vabariigi Valimiskomisjon