



Õiguskantsler

Teie 12.01.2018 nr 1801121

Meie 19.01.2018 nr 6-4/180083/1800313

## **Linnavolikogu ja Tallinna linnaosakogude liikmete elukoha nõue**

Lugupeetud avaldaja

Küsisite õiguskantsleri seisukohta, kas linnavolikogus ja linnaosakogu töös saavad osaleda inimesed, kes tegelikult ei ela selles linnas või linnaosas. Teie andmetel ei ole mõned Nõmme linnaosakogu liikmed kunagi püsivalt selles linnaosas elanud, vaid on registreerinud Nõmme oma elukohana üksnes selleks, et saaks kohalikel valimistel kandideerida.

Teie viidatud probleem on olemas. Linnavolikogu liikmed ei pruugi tegelikult elada sel aadressil, mille nad on rahvastikuregistris oma elukohana registreerinud, ega olla seotud kohaliku kogukonna eluga. Tallinna linnaosakogude liikmete nimetamise eeldus on rahvastikuregistrijärgne elukoht vastavas linnaosas. Vabas ühiskonnas ongi registriandmetest lähtumine üldjuhul kohane, sest õiglasi ja proportsionaalseid sunnimeetmeid on raske leida. Teil on õigus, et osa elukohakandeid ei vasta paraku tegelikkusele, ka õiguskantsler on sellele probleemile tähelepanu juhtinud. Õnneks saavad valijad õiguslikke ja administratiivseid puudusi oma valimisotsusega parandada ning hääletada selle kandidaadi poolt, kes nende arvates on kohalike muredega küllalt hästi kursis.

## **Linnavolikogu kandidaatide ja saadikute püsiv elukoht**

[Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus](#) (§ 5 lg 5) annab kandideerimisõiguse vähemalt 18-aastasele kodanikule, kelle püsiv elukoht asub hiljemalt valimisaasta 1. augustil vastavas vallas või linnas. Püsiv elukoht tuvastatakse rahvastikuregistri kande järgi. [Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus](#) (§ 18 lg 1 p 3) sätestab, et volikogu liikme volitused lõpevad enne tähtaega, kui tema püsiv elukoht ei asu enam Eesti rahvastikuregistri andmetel selles vallas või linnas. Seega peab volikogu liikme elukoht olema vastavas vallas või linnas kogu tema volikogu liikme volituste aja.

Põhiseaduse järgi on kohaliku omavalitsuse volikogu esinduskogu, mis otsustab kohaliku elu küsimusi. Riigikohus on korduvalt leidnud, et seaduses kandidaadile esitatud püsiva elukoha nõue on eesmärgipärane, sest kohaliku elu küsimusi saavad otsustada need inimesed, kes tegelikult selles vallas või linnas elavad. Püsiva elukoha hindamise muid kriteeriume seadused ei nimeta.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> RKPJKo [3-4-1-45-13](#), [3-4-1-47-14](#).

Kuna elukoha registreerimine rahvastikuregistris on lihtne avalduse alusel tehtav toiming, ei pruugi püsiva elukoha mõiste sidumine registrikandega saavutada soovitud eesmärki.<sup>2</sup> Ent formaalseid kriteeriume elukoha kindlakstegemiseks on vaja, et seadust saaks rakendada ja see poleks ülemäära koormav.<sup>3</sup>

Isiku elukoht on koht, kus isik alaliselt või peamiselt elab. Elukoht võib üheaegselt olla mitmes kohas ([tsiviilseadustiku üldosa seaduse](#) § 14 lg-d 1–2). Rahvastikuregistri seaduse §-st 39<sup>1</sup> järgi tuleb inimesel endal hoolitseda oma aadressiandmete õigsuse eest. Kui ta kasutab elamiseks mitut elukohta, esitab ta rahvastikuregistrisse kandmiseks omal valikul ühe neist aadressidest (rahvastikuregistri seaduse § 40 lg 4). Rahvastikuregistri andmetel on õiguslik tähendus. Haldusorganile teadvalt valeandmete esitamise eest näeb karistusseadustiku § 280 ette kriminaalvastutuse.

### **Linnaosakogu liikmete elukoha nõue**

Teie toodud näited puudutavad Nõmme linnaosakogu. Linnaosakogude moodustamisel on seadusandja kohalikele omavalitsustele andnud üsna vabad käed. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 56 lg 2 näeb ette, et linnaosakogu on linnaosa elanike esinduskogu. See moodustatakse demokraatlikkuse põhimõttel linnaosa põhimääruses sätestatud korras.

Kohalike omavalitsuste osavalla- või linnaosakogude moodustamise alused määras Riigikogu hiljuti haldusreformi seadusega. [Haldusreformi seaduse eelnõu I lugemise seletuskirjas](#) märgitakse, et kohaliku omavalitsuse üksusele peab jääma võimalus valida, „kas osavald või linnaosa on demokraatliku detsentraliseerimise käigus moodustatud osavalla või linnaosa elanike kaasamise instrument, administratiivse detsentraliseerimise käigus moodustatud valla allüksus või sisaldab elemente mõlemast mudelist“. Sealsamas on kirjas, et osavalla- või linnaosakogu liikmete valikul „võidakse lähtuda rahvastikuregistri andmete kohaselt valla või linnaosa territooriumil elavatest isikutest, kes on osalenud KOV volikogu valimistel või siis koostatakse esinduskogu muul representatiivsel alusel“. Muu aluse näitena pakutakse võimalust moodustada kogu „ettevõtjate organisatsioonide, noortekogu, hallatavate asutuste juhtide, külavanemate, MTÜ-de juhtide jt arvamusiidrite poolt kvoodi alusel“.

Nõmme linnaosa põhimääruse § 6 lg 2 sätestab, et „linnaosakogu liikmeks saamise sooviavalduse saab linnavolikokku kandideerimisel esitada isik, kelle elukoht on rahvastikuregistri järgi Tallinnas Nõmme linnaosas hiljemalt valimisaasta 1. augusti seisuga“. Sama paragrahvi lõige 4 täpsustab korra, kuidas nimetatakse linnaosakogu liikmed linnavolikogusse valitud isikute ning samas valimisringkonnas kandideerinud asendusliikmete seast. Linnaosakogu liikmed määrab Tallinna linnaosakogude haldamise komisjon (moodustatud Tallinna põhimääruse § 16 lg 4<sup>1</sup> alusel).

Seega on Nõmme linnaosakogu liikmeks nimetamise eeldus muu hulgas rahvastikuregistrijärgne elukoht Nõmme linnaosas. Selline kord on õiguspärane, praktiliselt arusaadav valik ning analoogne linnavolikogu moodustamise põhimõtetega. Ent püsiva elukoha nõude asemel sõnastatakse Nõmme linnaosa põhimääruses kohe täpsemalt kohustus linnaosakogu liikmel olla rahvastikuregistri järgi vastava linnaosa elanik.

Nõmme põhimääruse § 8 lg 1 p 2 sätestab, et linnaosakogu liikme volitused lõpevad enne tähtaega siis, kui ta registreerib oma elukohaks väljaspool Tallinna asuva aadressi. Seega saab

<sup>2</sup> RKPJKo [3-4-1-47-14](#).

<sup>3</sup> RKPJKo [3-4-1-45-13](#).

linnaosakogu liikmeks määrata üksnes Nõmme elanikke, kuid linnaosakogu liige ei pea elama Nõmmel kogu volituste aja. Tema volitused ei lõpe, kui ta asub elama mõnda teise Tallinna linnaossa. Volitused lõpevad enne tähtaega siis, kui ta registreerib oma elukoha väljapoole Tallinna linna. Samasugune kord kehtib ka teistes Tallinna linnaosades.

Kirjeldatud erinevus volituste tekkimise ja lõppemise alustes on tavapäratu ja ebaloogiline, aga pole õigusvastane. Riigikogu on siiski andnud kohalikele omavalitsustele laia isekorraldusõiguse linnaosa- ja osavallakogude moodustamisel ning töö reguleerimisel. See volikogu õigus otsustada kohaliku omavalitsuse töö korraldamist kaalub üles selle, et Tallinna linnaosakogude liikmete nimetamise ja nende volituste ennetähtaegse lõppemise kord on mõneti ebasüsteemne.

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Ülle Madise

Kylli Taro 693 8441  
Kylli.Taro@oiguskantsler.ee