

Keskkonnaministri määruse „Keskkonnaministri 16. juuni 2021. a määruse nr 32 „Aadressiandmete süsteem“ muutmise“ eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

Keskkonnaministri 16.06.2021 määrus nr 32 „Aadressiandmete süsteem“ reguleerib ruumiandmete infrastruktuuri aluseks oleva aadressiandmete süsteemi, sealhulgas aadressiandmete süsteemi infosüsteemi ja selle pidamise nõudeid, samuti andmete koosseisu, andmete esitajaid ja aadressi esitamise nõudeid. Viidatud kord on kehtestatud avaliku teabe seaduse § 43⁹ lõike 1 punkti 3 ja ruumiandmete seaduse § 58 lõike 1 ning Vabariigi Valitsuse 15. juuni 2021. a määruse nr 59 „Volituse andmine aadressiandmete süsteemi kehtestamiseks“ alusel.

Määruse muutmise on ajendatud sellest, et praktikas on tekitanud segadust ja vastuseisu kohanimedes kasutatavate liigisõnade (nt tänav, puiestee, alev jmt) piirangud. Seejuures on vaja arvestada kohanimeseaduses sätestatud ajalooliselt väärtuslike kohanimede kaitse põhimõtet. Samuti on oluline tagada koha-aadressi alusel objekti leitavus. Koha-aadressile seab nõuded ruumiandmete seadus.

Eelnõukohane määrus täpsustab, millised maaüksuste nimed on ebasobivad, sh sätestab, et ebasobivaid nimesid ei tekiks juurde. Erandina antakse võimalus säilitada enne määruse jõustumist antud ebasobivad nimed, mis ei ole regulatsiooniga kooskõlas, eesmärgiga säilitada ajaloolised nimed, millega on maaomanikud juba harjunud.

Kohanimedena ebasobivad liigisõnad on nt „number“, „krunt“, „maatükk“, „maaüksus“, „katastriüksus“, „talu“, „maja“, „kodu“, „tänav“, „tee“, „puiestee“, „maantee“, „ringtee“, „allee“, „põik“, „väikekoht“, „küla“, „vald“, „linn“, „alev“ ja „alevik“. Ajaloolised nimed jäävad alles, samuti nt kui maaüksust läbib samanimeline tee, siis võib kasutada maaüksuse nimes eelmainitud sõnu.

Muudatused on vajalikud nii õigusselguse kui ka kultuurilise jätkusuutlikkuse huvides.

Eelnõu on koostanud Maa-ameti aadressiandmete osakonna juhataja Mall Leht (mall.leht@maaamet.ee; tel 5694 9693) ja õigusosakonna jurist Kaire Bamberg (kaire.bamberg@maaamet.ee; tel 675 0823, 5697 0814). Keskkonnaministeeriumis menetles eelnõu õigusosakonna nõunik Elina Lehestik (elina.lehestik@envir.ee; tel 626 2904). Keeletoimetaja oli õigusosakonna peaspetsialist Aili Sandre (aili.sandre@envir.ee; tel 626 2953).

2. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu koosneb kahest paragrahvist, millest esimene koosneb neljast punktist, millega muudetakse kehtivat määrust ning teine on jõustumissäte.

Punktiga 1 tunnistatakse § 13 lõike 4 punktid 1 ja 5 kehtetuks. Nende punktide sisu sätestatakse § 13 uue lõike 4¹ punktides 1 ja 2.

Punktiga 2 lisatakse § 13 uued lõiked 4¹ ja 4² maaüksuste ja hoonete nimede kohta koos erandiga. Seni kehtis § 13 lõike 4 punktidega 1 ja 5 reguleeritu kogu koha-aadressi kohta, kuid uus lõige 4¹ piirab nimetatud sõnade kasutamise ainult maaüksuste ja hoonete nimedes. See tähendab, et piirang ei kehti liikluspinna nimedele ega nende järgi määratud koha-aadressidele. Ruumiandmete seaduse (RAS) § 40 lõike 3 kohaselt on koha-aadress

territooriumi haldusjaotuse hierarhiast ja ametlikest kohanimedest lähtuv aadressiobjekti tekstilis-numbriline kirje. RAS § 48 lõige 1 sätestab, et koha-aadress peab tagama objekti leidmise geograafilises ruumis, olema minimaalselt vajaliku pikkusega, vastama kultuuritavadele ja keelenõuetele ning olema kooskõlas aadressiandmete süsteemiga.

Uues lõikes 4¹ on kaks punkti, mille kohaselt ei kasutata maaüksuse ega hoone nimes, sealhulgas käändes, järgmist:

- 1) piisava eristusvõimeta ega juurde mõeldavaid sõnu, nagu „number“, „krunt“, „maatükk“, „maaüksus“, „katastriüksus“, „talu“, „maja“, „kodu“;
- 2) nimetuumana järgmisi maakonna, omavalitsuse, asustusüksuse, liikluspinna ja väikekoha liigisõnu: „tänav“, „tee“, „puiestee“, „maantee“, „ringtee“, „allee“, „põik“, „väikekoht“, „küla“, „vald“, „linn“, „alev“ ja „alevik“.

Nimetuum on kohanimi ilma liigisõnata ja hargtäiendita. Liigisõna on kohanime osa, mis näitab nimetatava koha liiki (tänav, tee, saar, jõgi, linn jne); on mõnel juhul nimetuumaga kokkukirjutatav (nt Munamägi). Hargtäiend on kohanime täiendosa, mis lisab mõnele korduvale nimele eristava tunnuse. Tüüpilisi hargtäiendeid on nt Vana- (vrd Vana- ja Uue-Võidu), Suur(e)- (Suur- ja Väike-Karja). Seega kui varasema lõike 4 punkti 1 kohaselt ei tohtinud koha-aadressis sisalduda näiteks „Maja tänav“, on see maaüksuse nimes eelnõu määrusena jõustumise järel lõike 4¹ punkti 1 ja lõike 4² koosmõjust tulenevalt lubatud. Jätkuvalt on keelatud näiteks maaüksuse nimi „Raja maja“, kuna „maja“ liigisõnana ei loo seesuguses nimes lisaeristust. Nimelt on väga paljudel maaüksustel majad ja selle ametlikus maaüksuse nimes välja toomine ei ole vajalik.

Sätetes loetletud sõnade kasutamine maaüksuse ja hoone nimes on eelnõu kohaselt keelatud ka käändes (näiteks Krundi, Aleviku, Tänav). See täpsustus on vajalik, et ei tekiks mitmetimõistetavust. Nimelt on senise praktika kohaselt tekkinud arusaamatusi, kas sõnad on keelatud ainult nimetavas või ka omastavas käändes.

Sisuliselt on tegemist selguse huvides tehtava täpsustusega, sest kohalikud omavalitsused ja Maa-amet rakendasid eelnõuga kavandatavaid põhimõtteid juba varem.

Uue **lõike 4¹ punktis 2** on täpsustatud varasema lõike 4 punkti 5 sõnastust. Varasema lõike 4 punkti 5 kohaselt oli koha-aadressis tervikuna keelatud nimetuumana kasutada maakonna, omavalitsuse, asustusüksuse, liikluspinna ja väikekoha liigisõnu: „tänav“, „tee“, „puiestee“, „maantee“, „ringtee“, „allee“, „põik“, „väikekoht“, „küla“, „vald“, „linn“, „alev“ ja „alevik“. Uue lõike 4¹ punkti 2 kohaselt on nimetatud sõnad keelatud üksnes maaüksuste ja hoonete nimedes. Erand tuleneb § 4 lõikest 4² järgmises sõnastuses: „Käesoleva paragrahvi lõikes 4¹ nimetatud sõnade kasutamine on lubatud maaüksuse nimes, millel asub samanimeline liikluspind või teeregistris registreeritud tee.“ Koosmõjus **lõikega 4²** on nimetatud sõnad lubatud juhul, kui need on määratud maaüksusel asuva liikluspinna või teeregistris registreeritud tee nimeks. Näiteks on lubatud maaüksuse nimi „Ringtee tänav“, kui sellel üksusel asub tänav nimega „Ringtee tänav“.

Nii lõike 4¹ punkti 1 kui ka 2 puhul on täiendavalt täpsustatud, et kõnealuseid sõnu ei või maaüksuse nimes kasutada ka käändes. Näiteks ei saa uue nimena määrata maaüksusele nimeks: „Tänav“, „Alevi“, „Linna“ ja „Krundi“. Regulatsiooni täpsustus on vajalik, et tagada koha-aadresside alusel maaüksuste ja hoonete võimalikult hea leitavus.

Punktiga 3 muudetakse 8. peatüki pealkirja tekst ning sõnastatakse see mitmuses – „Rakendussätted“.

Punktiga 4 lisatakse 8. peatükki uus rakendussäte § 21¹ järgmises sõnastuses: „Käesoleva määruse § 13 lõike 4¹ punktis 2 sätestatud ei kohaldata enne 10.11.2022 määratud lähiaadressidele.“ Määruse § 13 lõike 4¹ punkt 2 näeb ette reegli, mille kohaselt ei kasutata maaüksuse ega hoone nimes nimetuumana (sh käändes) järgmisi maakonna, omavalitsuse, asustusüksuse, liikluspinna ja väikekoha liigisõnu: „tänav“, „tee“, „puiestee“, „maantee“, „ringtee“, „allee“, „põik“, „väikekoht“, „küla“, „vald“, „linn“, „alev“ ja „alevik“. Uue §-ga 23 sätestatakse erand, et enne 10.11.2022 määratud § 13 lõike 4¹ punktis 2 sätestatud põhimõttega vastuolus olevat nime ei pea muutma. Erand on vajalik selleks, et kaitsta ajalooliselt väärtuslikke kohanimed, arvestades kohanimeseaduse § 1 lõikes 2 sätestatud põhimõtet. Seega ei pea inimesed muutma oma elukoha ajaloolist aadressi. Erand ei puuduta § 13 lõike 4¹ punktis 1 sätestatuga vastuolus olevaid nimesid, sest eristusvõimeta ja juurde mõeldavate sõnade lubamine ametlikes koha-aadressides on eksitav ega aita tagada objektide leitavust ning need nimed tuleb muuta.

Varasemas praktikas ei ole eristusvõimeta ja juurde mõeldavate sõnade kõrvaldamine koha-aadressidest probleeme tekitanud, sest tegu ei ole ajalooliste nimedega, vaid pigem nimes sisalduvate lisasõnadega. Näiteks kui talu nimi on Raja, siis liigisõna „talu“ või „krunt“ lisamine ametlikus nimes ei ole vajalik. Inimene saab suhtluses lisada alati konteksti sobiva liigisõna. Näiteks kui räägitakse Raja-nimelise maaüksusel olevast ettevõttest, võib selle nimi olla nt „OÜ RAJA TALU“ või „AS RAJA MAJA“. Samas ei tarvitse OÜ RAJA TALU tegutsemine piirduda selle maaüksuse piiridega, ettevõtte rendib üle Eesti erinevaid maaüksusi. Taluna mõeldakse tavaliselt ühele perekonnale kuuluvat elupaika, kuid tänapäeval ei tarvitse see enam nii ühene olla. Äriregistri andmetel sisaldub sõna „talu“ tuhandete ettevõtete nimedes, kuid nende asukohtaandmeid, on paljudel juhtudel hoopis teistsugune aadress (sh linnas asuv korter). Seega sõna „talu“ kasutamine sõltub pigem vastava maaüksuse kasutusviisist antud ajahetkel ning kasutajapoolselt soovist vastav sõna kas lisada, lisamata jätta või lisada mõni teistsugune, antud hetkel sobivam liigisõna. Kuna maaüksuste kasutusviis on ajas muutlik, siis on otstarbekas seda iseloomustav liigisõna jätta pigem ametlikust nimest välja.

Maaüksuse nimes ei ole otstarbekas kasutada sõna „krunt“, sest krunt on planeerimise valdkonna termin ja tähendab detailplaneeringuga määratud maa-ala, millele on antud ehitusõigus. Kui „Raja krunt“ või „Krunni“ nimelisele üksusele ehitatakse hoone, siis tuleks seda nime muuta sisulise vastuolu tõttu maaüksuse olemusega.

Sõna „number“ kasutamine koha-aadressis tekitab segadust, kuna kirjalikus suhtluses seda reeglina välja ei kirjutata (nt ei kirjutata „Pikk tn number 10“ vaid „Pikk tn 10“ või „Pikk 10“). Sõna „number“ välja kirjutamine maaüksuse nimes tekitaks liigset arusaamatust, sest maaüksusele nime määramise puhul eeldatakse, et see on Eesti kultuuriruumi sobiv ja kannab ka sisulise eristamise funktsiooni. Seega ei ole otstarbekas lubada maaüksuse nimedes kasutada sõnu, millel puudub sisuline võime anda kohta eristavat tähendust.

Muudatusega sätestatav erand kohalduv ainult enne 10.11.2022 määratud lähiaadresside puhul. Pärast muudatuse jõustumist määratavate uute lähiaadresside puhul tuleb arvestada põhimõtet, et määruse § 13 lõike 4¹ punktis 2 loetletud sõnu ei kasutata, sh mitte ka käändes.

3. Eelnõu terminoloogia ja vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõus ei võeta kasutusele uusi termineid. Eelnõu reguleerimisala ei puuduta Euroopa Liidu õigust, kuna tegemist on aadressiandmete süsteemi valdkonda kuuluva õigusaktiga.

4. Määruse mõju

Kavandatav muudatus § 13 lõike 4¹ punkt 1: reeglina ei või maaüksuse ega hoone nimes kasutada piisava eristusvõimeta ega juurde mõeldavaid sõnu. Näiteks ei kasutata sõnu „number“, „krunt“, „maatükk“, „maaüksus“, „katastriüksus“, „talu“, „maja“, „kodu“. Nimetatud sõnu ei ole lubatud kasutada ka käändes, näiteks „Jakobi krundi alajaam“, „Metsa maatüki tee“ jmt.

Muudatus on käsitletav pigem täpsustavana, sest senises praktikas ongi kohalikud omavalitsused ja Maa-amet lähtunud põhimõtetest, mis nüüd on sõnastatud määruse muudatustega. Näiteks ei ole muudetud Mustla alevikus asuva Maja tänava ega Tallinnas asuva Kodu tänava nime ega nende järgi määratud aadresse.

Muudetud on suur hulk maaüksuste nimesid, milles sisaldus sõna „talu“, „maatükk“ või „krunt“ lahku kirjutatuna või nimena (näiteks kui maaüksuse nimi oli ainult „Krunn“). Sageli jäeti juurde mõeldav sõna ära (nt „Tõru talu“ asemel „Tõru“) või kirjutati nimetuumaga kokku (nt Raja talu asemel „Rajatalu“). Sama praktikat on otstarbekas jätkata ning uus regulatsioon tagab selleks asjakohasemad reeglid.

Kavandatav muudatus § 13 lõike 4¹ punkt 2: reeglina ei ole maaüksuse ega hoone nimes lubatud nimetuumana (sh käändes) kasutada järgmisi maakonna, omavalitsuse, asustusüksuse, liikluspinna ja väikekoha liigisõnu: „tänav“, „tee“, „puiestee“, „maantee“, „ringtee“, „allee“, „põik“, „väikekoht“, „küla“, „vald“, „linn“, „alev“ ja „alevik“. Määruse muudatusega luuakse erand, et maaüksuse nime ei ole vaja muuta, kui see sisaldab nimetuumana küll eespool toodud liigisõnu, kuid nimi on määratud enne eelnõukohase määruse jõustumist. Samas säilib omavalitsustel õigus neid lähiaadresse muuta, kui leitavuse vajadusest tekib selleks praktiline soov ja lähtudes kohanimeseaduse § 7 lõigetest 1 ja 2.

Eelnõu koostamise aja seisuga on seesuguseid lähiaadresse, mis sisaldavad nimetuumana lubamatuid sõnu kokku 566. Neist 212 on hoonestatud maaüksused. Neist omakorda umbes 80 juhul on nimi kasutuses enne 1940. aastat. Umbes 60 üksuse lähiaadressi muutmise vajadus tuleneb mõnest teisest õigusaktist või aadressiandmete süsteemi määruse mõnest teisest sättest ja need tuleb muuta sõltumata eelnõuga kavandatud muudatustest.

Määrusega kaasneb positiivne mõju ajalooliste kohanimede säilitamisele. Muudatusega ei kaasne omavalitsuste ega riigiasutuste töö- ega halduskoormuse kasvu.

Määrusel ei ole sotsiaalset, sh demograafilist mõju, mõju riigi julgeolekule ega välissuhetele. Võimalik mõju regionaalarengule on positiivne, sest ajaloolised kohanimed on kaitstud.

4.1. Mõju sihtrühm: maaomanikud.

Määrusel on positiivne mõju nendele maaomanikele, kellele kuuluva maaüksuse lähiaadress on määratud enne § 13 lõike 4¹ punktis 2 sätestatava muudatuse jõustumist, kuid ei ole kooskõlas lähiaadressi määramise põhimõtetega, st sisaldab nimetuumana sõnu, mis ei ole lubatud. Maaomanik saab säilitada olemasoleva lähiaadressi ka juhul, kui see ei ole üldreeglitega kooskõlas, aga on juba välja kujunenud ja kõik on sellega harjunud. Sageli on ajaloolise nime säilitamine maaomanikule emotsionaalse väärtusega.

Sihtrühma suurus on hoonestatud maaüksuste arvu (212 tk) põhjal ligikaudu 600 inimest, kes on maaomanikud või võivad üksustega seotud elukondlikes hoonetes (174 tk) elada või olla seotud sealsete ettevõtetega.

4.2. Mõju sihtrühm: kohalikud omavalitsused.

Määrusel on kohalikele omavalitsustele positiivne mõju, kuivõrd kõnealuste üksuste lähiaadresse ei pea muutma. Ruumiandmete seaduse § 54 kohaselt määrab koha-aadressi kohalik omavalitsus.

Määrusega kehtestatav erand annab võimaluse jätta lähiaadress teatud juhtudel muutmata. Samas vastutab kohalik omavalitsus ruumiandmete seaduse kohaselt ka hoonete leitavuse eest. See tähendab, et kuigi sätestatava erandi tõttu ei pea muutma varem määratud nime, võib muutmise vajadus leitavuse tagamiseks siiski tekkida. Samuti võib maaomanik ise avaldada muutmiseks soovi, nagu muudel juhtudel. Sel juhul saab omavalitsus algatada tavapärase aadressi muutmise menetluse.

4.3. Mõju sihtrühm: aadressiandmete infosüsteemi vastutav töötaja ehk Maa-amet.

Määrusel on Maa-ametile vähene mõju. Maa-amet on juba eelnõu väljatöötamise ajal enne 1940-ndat aastat määratud nimedega üksustele lisanud aadressiandmete süsteemi vastavasisulise märkuse. Märkuse sisu annab igakordsele andmete vaatajale infot, et tegemist on ajaloolise nimega ja selle muutmise kohustust ei ole. Ülejäänud üksustele lisatakse asjakohane märkus pärast määruse jõustumist.

5. Määruse rakendamise seotud kulud ja tulud ning vajalikud tegevused

Määruse rakendamise ei laeku riigieelarvesse tulusid ega kaasne kulusid. Vähesel määral väheneb aadressitoimingute hulk ja sellega kaasneb mõningane töötundide kokkuhoid kohalikes omavalitsustes ja Maa-ametis.

6. Määruse jõustumine

Määrus jõustub 10.11.2022. Määrus jõustub kindlal kuupäeval, kuna uute nõuete kohaldamine on seotud jõustumise kuupäevaga, vt eelnõu § 1 p 4 selgitust.

7. Eelnõu kooskõlastamine

Eelnõu esitatakse eelnõude infosüsteemi EIS kaudu kooskõlastamiseks Rahandusministeeriumile ning Eesti Linnade ja Valdade Liidule.