



Õiguskantsler

Villu Kõve
Riigikohus
kantselei@riigikohus.ee

Teie 21.10.2024 nr 5-24-29/2

Meie 15.11.2024 nr 9-2/241679/2406707

Arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas 5-24-29

Austatud Riigikohtu esimees

Palusite õiguskantsleri arvamust asjas, milles Elva Vallavolikogu leiab, et [Eesti Vabariigi põhiseaduse](#) (PS) § 154 lõikega 1 on vastuolus õigustloova akti andmata jätmine, millega oleks kindlaks määratud, kas, mis tingimustel ja milliste meetmetega saab kohaliku omavalitsuse üksus kontrollida rahvastikuregistrisse kantud elukoha andmete sisulist õigsust, eesmärgiga tagada, et kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu liikmetena tegutseksid ning kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu valimistel kandideeriksid ainult kohalikud elanikud. Alternatiivselt taotleb Elva Vallavolikogu, et Riigikohus tunnistaks põhiseadusega vastuolus olevaks õigusliku ebaselguse, mille tõttu ei ole omavalitsusüksusel olukorras, kus ollakse kohustatud tagama, et volikogu liikmetena tegutseksid üksnes kohalikud elanikud, võimalik piisavalt selgelt ja täpselt määratleda enda õigusi ning kohustusi.

Leian, et Elva Vallavolikogu taotlus on lubatav, kuid tuleb jätta rahuldamata. [Rahvastikuregistri seaduses](#) (RRS) sätestatud elukoha andmete õigsuse kontrollivõimaluste piiratus (õigusnormide puudumine) ei riku kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse põhiseaduslikku tagatist. Igasugune normi puudumine ei ole põhiseadusega vastuolus (RKÜKo 21.05.2008, [3-4-1-3-07](#), punkt 50).

Käesoleva kohtuasja tulemusel saab olema laiem mõju. Näiteks sõltub rahvastikuregistrisse kantud elukoha aadressist see, kuhu laps saab lasteaiakoha ([koolieelse lasteasutuse seaduse](#) § 10 lg-d 1 ja 3), milline elukohajärgne kool talle määratakse ([põhikooli- ja gümnaasiumiseadus](#) § 8; § 10 lg 1), milline vald või linn on kohustatud talle sotsiaalteenuseid korraldama ([sotsiaalhoolekande seaduse](#) § 5 lg 1, vt ka RKPJKo 09.12.2019, 09.12.2019, [5-18-7/8](#), punktid 132-139) ning milline vald või linn hindab lapse abivajadust ja korraldab talle vajalikku abi ([lastekaitse seaduse](#) § 27 lg 3; § 28 lg 1 ja § 29).

I. Taotluse lubatavus

1. [Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse](#) (PSJKS) § 7 sätestab eeldused, mis lubavad kohaliku omavalitsuse üksusel esitada taotluse põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse algatamiseks. Esimene tingimus on, et taotluse peab esitama kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu. Teise tingimuse kohaselt peab taotluses olema väidetud, et PSJKS §-s 7 nimetatud õigusakt, selle säte või sätte puudumine on vastuolus kohaliku omavalitsuse põhiseadusliku tagatisega (RKÜKo-d 16.03.2010, [3-4-1-8-09](#), punktid 44 ja 93-94; 05.07.2024, [5-23-38/48](#), punktid 80-81). Tagatise piirangu võimalikkus ei ole taotluse lubatavuse eeldus (RKÜKo 16.03.2010, [3-4-1-8-09](#), punkt 48).

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. info@oiguskantsler.ee www.oiguskantsler.ee

2. Esimese tingimuse täitmiseks on vaja, et kohaliku omavalitsuse volikogu otsus esitada PSJKS § 7 alusel taotlus Riigikohtule oleks vastu võetud volikogu koosseisu häälteenamusega ([kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse](#) § 45 lõike 5 teine lause). Seejuures peab volikogu hääletama Riigikohtule esitatava taotluse lõppteksti üle (RKPJKo 20.12.2016, [3-4-1-3-16](#), punkt 81; 5-17-8/8, punkt 52).

Elva Vallavolikogu 30.09.2024 otsuse nr 132 „[Riigikohtule taotluse esitamine](#)“ vastuvõtmise poolt hääletas vallavolikogu 29 liikmest 15 (Elva Vallavolikogu 30.09.2024 istungi [protokoll](#), päevakorrapunkt nr 2).

Riigikohtule esitatud taotluse tekst on volikogu otsuse tekstiga ühesugune.

3. Kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu esitatud taotluse lubatavuse teise eelduse järgimine sõltub sellest, kas põhiseaduse norm, mille rikkumist taotluses väidetakse või mille rikkumise kahtlus taotluses märgitud asjaolude tõttu tekib, on käsitatav kohaliku omavalitsuse üksuse põhiseaduslikku tagatist reguleeriva normina või mitte (RKÜKo 16.03.2010, [3-4-1-8-09](#), punkt 45).

4. Elva Vallavolikogu taotluses väidetakse kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse põhiseadusliku tagatise rikkumist (PS § 154 lg 1), seega on taotlus lubatav. Kuna taotluse alternatiivses nõudes on õigusselguse põhimõtte seotud kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse väidetava rikkumisega (PS § 154 lg 1), on taotlus lubatav tervikuna (RKPJKo 15.12.2008, [3-4-1-14-08](#), punkt 29).

II. Rahvastikuregister, volikogu, kandideerimisõigus ja püsiv elukoht

5. Rahvastikuregister on riigi infosüsteemi kuuluv andmekogu (RRS § 3 lg 1), mille vastutav töötleja on Siseministeerium (RRS § 3 lg 2).

6. Rahvastikuregistrisse kantud teavet kasutatakse avalike ülesannete täitmiseks (RRS § 4 p 1). Registrisse kantud andmete õigsust seejuures eeldatakse (RRS § 6 lg 1) ning avaliku ülesande täitmisel on registriandmetest lähtumine kohustuslik (RRS § 6 lg 2; § 66 lg-d 1, 4 ja 5). Registrijärgse elukohaga on seotud näiteks kohaliku omavalitsuse kohustus osutada sotsiaalteenuseid. Elukoht on oluline vallale või linnale riigieelarvest raha eraldamisel: elukoha järgi laekub üksikisiku tulumaks ([tulumaksuseaduse](#) § 5 lg 1 p 1 ja lg 2) ja elanike arvuga on seotud ka muud riigieelarve eraldised.

7. Kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu on valla või linna hääleõiguslike elanike poliitiline esindusorgan, kellel on õigus seaduse piires ja kohalike elanike huvides otsustada iga kohaliku omavalitsuse pädevusse kuuluvat küsimust, kui see pole seaduse alusel antud kohaliku omavalitsuse täitevorgani pädevusse (RKHKm-d 07.11.1997, [3-3-1-30-97](#); 09.10.1998, [3-3-1-27-98](#)). Volikogu on põhiseadusorgan (PS § 156), kes teostab kohaliku omavalitsuse autonoomiat, s.t viib täide iseotsustamist (RKPJKo 02.10.2013, [3-4-1-45-13](#), punkt 24).

8. Kohaliku omavalitsuse volikogu valimisõigus jaguneb hääletamisõiguseks ja kandideerimisõiguseks (PS § 156; [kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse](#) (KOVVS) § 5).

9. KOVVS § 5 lõike 5 kohaselt on kandideerimisõigus igal hääleõiguslikul Eesti kodanikul ja Euroopa Liidu kodanikul, kes on kandidaatide registreerimise viimaseks päevaks saanud 18-

aastaseks ja kelle püsiv elukoht asub hiljemalt valimisaasta 1. augustil vastavas vallas või linnas. Sama paragrahvi lõike 1 kohaselt on püsiv elukoht see elukoht, mille aadressiandmed on kantud rahvastikuregistrisse.

10. Volikogu liige on isik, kes on osutunud valituks vastavalt KOVVS-le ([kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse](#) (KOKS) § 17 lg 1). Volikogu liikme volituste ennetähtaegse lõppemise alused sätestab KOKS § 18 lõige 1. Üks alus on isiku püsiva elukoha muutus, kui püsiv elukoht ei asu Eesti rahvastikuregistri andmetel selles vallas või linnas (KOKS § 18 lg 1 p 3).

III. Kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigus ja selle piirang

11. Kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigus on põhiseaduslik tagatis (PS § 154 lg 1), mis näeb ette kohaliku omavalitsuse üksuse kaalutusõiguse (otsustus- ja valikudiskretsiooni) kohaliku elu küsimuste otsustamisel ja korraldamisel. Kohaliku elu küsimused on lähtuvalt sisulisest kriteeriumist need küsimused, mis võrsuvad kohalikust kogukonnast ja puudutavad seda ega ole vormilise kriteeriumi kohaselt haaratud või põhiseadusega antud mõne riigiorgani pädevusse (RKPJKo 08.06.2007, [3-4-1-4-07](#), punkt 12).

12. Taotluses (punkt 2) väidetakse, et põhiseadusega on vastuolus see, et kohalik omavalitsus ei saa tagada, et kohaliku omavalitsuse üksuse volikogus tegutseksid ning kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu valimistel osaleksid ainult kohalikud elanikud.

13. Põhiseadus ei esita kohaliku omavalitsuse volikogu valimisel kandideerimise eeldusena elukoha nõuet (RKPJKo 02.10.2013, [3-4-1-45-13](#), punkt 20). Omavalitsuslikku võimu teostavad pealegi ka valla- ja linnavalitsused ning nende ametiasutused, milles töötavad inimesed ei pea olema kohalikud elanikud. KOVVS § 5 lõigetest 1 ja 5 nende koostoimes tuleneb, et kandidaadi rahvastikuregistrijärgne püsiv elukoht peab asuma hiljemalt valimisaasta 1. augustil vastavas vallas või linnas. Tegu on seadusega sätestatud kandideerimispiiranguga. Põhiseadus ise ei anna kohalikule omavalitsusele tagatist, et volikogu liikmeteks saavad olla ainult kohalikud elanikud. Seega ei saa volikogu sellele oma taotluses ka tugineda (vt ka RKPJKo 09.06.2009, [3-4-1-2-09](#), punkt 34).

14. Kohalike elanike üle sisuliselt õige arvestuse pidamise takistus kujutab endast aga siiski kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse piirangut. RRS-i eelnõu seletuskirjas on öeldud: „Elukoha registreerimise menetluse puhul on tegemist kohaliku omavalitsuse olemusliku ülesandega, mitte riikliku ülesandega, seetõttu riik nende ülesannete rahastamist sihtotstarbeliselt ei taga. Seda põhjusel, et elukoha registreerimine on oma olemuselt kohalike omavalitsuste ülesanne, kes peavad pidama arvestust nende territooriumil elavate elanike üle ning tagama kogutavate andmete vastavuse seadusest tulenevate nõuetega. Elukoha registreerimisel rahvastikuregistrisse kantavad andmed on seotud üksnes kohaliku omavalitsuse elanikkonnaga ning neid on vaja eeskätt kohalikel omavalitsustel, et pakkuda oma elanikele teenuseid. Sellisel juhul peetakse elanike arvestust riigi poolt rahvastikuregistris, see on antud kohalikele omavalitsustele nii oma menetluste läbiviimiseks kui rahvastikuregistri andmete ja statistiliste kogumite tasuta kasutamiseks.“¹ Kohaliku omavalitsuse üksusel on vaja pidada arvestust selle üle, kes tema territooriumil elab ja avalikke teenuseid vajab.

15. Sellest lähtuvalt saab Elva Vallavolikogu taotluse sisuliselt läbi vaadata.

¹ Vt Seletuskiri rahvastikuregistri seaduse eelnõu juurde. – Kättesaadav <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/d3beed6e-7b7b-4e39-af91-1e2ad5ecd73c/rahvastikuregistri-seadus/>, lk 77 (29.10.2024).

IV. Hinnang õigusnormide puudumisele

16. Elva Vallavolikogu väidab oma taotluses põhiseadusvastasuse tulenevat normide puudumisest. Väidetavalt puudub seaduses registrisse kantud elukoha õigsuse kontrollimist võimaldav normistik olukorras, kus inimese elukoht on registreeritud talle kuuluva eluruumi aadressil.

17. Taotlusega võib nõustuda selles, et RRS § 88 lõiked 3 ja 4 ning § 87¹ selles olukorras lahendust ei paku. Siiski võimaldab RRS § 84 lõige 1 punkt 4 kohaliku omavalitsuse üksusel keelduda elukohateates märgitud elukoha andmete rahvastikuregistrisse kandmisest, kui isik on elukohateates esitanud valeandmeid. Tuleb hinnata, kas see võib pakkuda võimaluse ka olukorras, kus registrikanne on juba tehtud, arvestades näiteks ka haldusmenetluse uuendamise ja haldusakti kehtetuks tunnistamise või muutmise võimalust ([haldusmenetluse seaduse](#) (HMS) § 44 ja §-d 64-70). Seega tuleb analüüsida, kas seadus tegelikult võimaldab kontrollida esitatud elukoha õigsust ka juhul, kui inimene esitab elukohana endale kuuluva eluruumi aadressi, või võimaldab see üksnes muudel juhtudel elukoha õigsuse kontrolli (kui selgub, et ruum kuulub tegelikult teisele isikule, vt RRS § 75 lg 2 p 3 ja § 78) ning elukohateates esitatavate muude andmete (vt RRS § 75 lg 1 punktid 1-6, lg 2 punkt 2) õigsuse kontrolli.

18. Isiku registrijärgse elukoha andmete tegelikkusele vastavus tagatakse esmajärjekorras mitte kohaliku omavalitsuse kontrolltegevuse kaudu, vaid põhivastutus lasub siin inimesel endal. RRS § 68 paneb inimesele kohustuse tagada, et tema ja ta alaealiste laste ning eestkostetavate elukoha aadress rahvastikuregistris oleks õige. RRS-i seletuskirjas (lk 3) on öeldud: „Eelnõu üht eesmärki – tagada rahvastikuregistris kvaliteetsemad elukoha andmed – ei saavutata niivõrd ametnike rakendatavate kontrollimeetmete abil, vaid pigem meetmete kehtestamisega, mis mõjutavad ja sunnivad isikut ennast kontrollima oma andmete õigsust ning esitama õigeid elukoha ja muid lisaandmeid (nt isiku õigus esitada lisa-aadressi andmed või asutuse kohustus kanda rahvastikuregistrisse viibimiskoha andmed, samuti kui registor on valed elukohaandmed, siis elukoha andmete kehtivuse lõpetamine jne).“

19. Isikul võib üheaegselt olla mitu elukohta ([tsiviilseadustiku üldosa seaduse](#) § 14 lg 2). Sellega arvestab ka RRS (§ 65 lg 2). RRS § 65 lõike 1 kohaselt esitab inimene rahvastikuregistrisse kandmiseks selle elukoha aadressi, kus ta alaliselt või peamiselt elab.

20. *Alaliselt* või *peamiselt* on esitatud alternatiivina („või“), s.t inimene ei pea rahvastikuregistrisse kandmiseks esitama seda aadressi, kus ta kõige enam aega (*peamiselt*) elab – piisab, kui aadressil elamine vastab *alalisuse* tingimusele. Pealegi paistab RRS § 77 p 1 võimaldavat ka alles ehitatava hoone või muu ruumi aadressi elukoha aadressina rahvastikuregistrisse kandmise taotlemist.

21. Selle tõendamine, et inimene ei kasuta endale kuuluvat eluruumi alalise või peamise elukohana (kui inimene ise kinnitab, et kasutab), on võimalik ainult intensiivselt põhiõigustesse sekkuval viisil – seletuse võtmine inimeselt endalt ja kolmandatelt isikutelt (nt üürnikult), igapäevakulutuste tegemise koha väljaselgitamiseks pangakonto väljavõtte vaatamine, aadressile sisenemise jälgimine, etteteatamata kohalolu kontroll vms. Valdavalt saavad need meetmed toimida juhul, kui inimene ei ole nende kohaldamisest teadlik. Inimese väite kindel ümberlükkamine eeldab privaatsuse sellise intensiivsusega piiramist, mis sisult läheneb varjatud jälitustegevusele. Sellisel juhul peavad peamised menetlusnormid olema seaduses ja nende täpsuse standard on kõrge (RKPJKo 20.03.2014, [3-4-1-42-13](#), punkt 41 jj). Seaduses tuleb sätestada ka vastavad tagatised (näiteks on maksumenetluses, kus ruumi elukohana kasutamise välistamisel on mh võimalik kasutada pangakonto väljavõtteid, kehtestatud salajasuse hoidmise kohustus [maksukorralduse](#)

[seaduse](#) §-s 26). Privaatsusse intensiivse sekkumiseta saab elukohana kasutamise välistamist võimalikuks pidada vaid juhul, kui kinnisasjal üldse ei asu ruumi, mida oleks võimalik elamiseks kasutada (RRS § 77 p 2 võimaldab ka eluruumiks mitteoleva ruumi elukohana kasutamise tõendamist), ega paista seda sinna ka lähitulevikus tekkivat (RRS § 77 p 1 paistab võimaldavat ka alles ehitatava hoone või muu ruumi aadressi elukoha aadressina rahvastikuregistrisse kandmise taotlemist).

22. Olukorras, kus inimene esitab elukohateates endale kuuluva eluruumi aadressi, ei sisalda RRS põhiõiguste piiramise intensiivsusega vastavuses oleva täpsusega menetlusnorme. RRS § 84 lõike 1 punkti 4 ei saa seega tõlgendada selliselt, et elukoha õigsuse kontroll hõlmab ka olukorda, kus isik esitab registrile endale kuuluva eluruumi aadressi, sest selline tõlgendus rikuks põhimõtet, mille kohaselt kõik põhiõiguste piiramise seisukohalt olulised küsimused peab otsustama Riigikogu (PS § 3 lg 1 esimene lause; sellises olukorras elukoha andmete õigsuse kontrollimine eeldab esmalt menetlusnormide täpsemat reguleerimist seaduses). Kui kehtiva õiguse kohaselt ei ole selles olukorras võimalik kontrollida elukoha andmete õigsust elukohateate esitamisel, siis ei ole see võimalik enam ka pärast elukoha registreerimist.

23. Arvestada tuleb ka sellega, et elukoha muutmine rahvastikuregistris vastu inimese enda tahtmist võib intensiivselt piirata tema teisi põhiõigusi (vt sissejuhatus). Nii intensiivne piirang peab olema inimesele seaduse norme vaadates selgelt ettenähtav. KOVVS ega KOKS ei näe selgelt ette volikogu liikme mandaadi kaotamist olukorras, kus inimene enam ei kasuta talle kuuluvat eluruumi alalise või peamise elukohana (vt ka RKPJKo 20.03.2014, [3-4-1-42-13](#)). RRS ei näe ette, et mõne teise inimese taotlusel võiks inimese n-ö välja kirjutada talle endale kuuluvast eluruumist. Seda arvestades ei saa seadusi ka tõlgendada selliselt, et selle olukorra saaks lahendada Riigikohtu viidatud menetlustes (vt RKHKm 21.06.2022, [3-21-2230/16](#), punkt 12.3). Üldised menetlusnormid ei asenda inimese õiguste üle otsustamiseks vajalikku selget seaduslikku alust.

24. Menetlusnormidega seoses tuleb märkida veel seda, et kui inimese elukohakande muutmise küsimus tõusetub kellegi teise taotlusest, kes elukohateate menetluses ei osalenud, siis ei ole täidetud menetluse uuendamise eeldused. HMS § 44 kohaselt peab uuendamise taotluse esitama *menetlusosaline* ning mõeldud on just varasema menetluse menetlusosalist.² Menetluse uuendamise alused on ka muus osas sisuliselt üsna piiratud. Riigikohus on varem leidnud, et: „[...] rahvastikuregistri kande tegemine on lihtne avalduse alusel tehtav toiming, mistõttu ei pruugi püsiva elukoha mõiste sidumine registrikandega saavutada soovitud eesmärki.“ (RKHKo 15.10.2014, [3-20-2474](#), p 33). Kui sellises olukorras, kus inimene esitab rahvastikuregistrisse kandmiseks endale kuuluva eluruumi aadressi, oodataks kohalikult omavalitsuselt elukoha õigsuse kontrolli (või kui hiljem peaks olema võimalik asuda sellises olukorras kannet muutma inimese tahte vastaselt), siis ei oleks tegemist enam mitte lihtsa toiminguga (HMS § 106 lg 1 tähenduses), vaid isiku õiguste üle otsustamisega ehk haldusakti andmise menetlusega.³ Seda silmas pidades võiks põhimõtteliselt kõne alla tulla ka haldusakti isiku kahjuks kehtetuks tunnistamise alused (HMS § 66; seda sätet kohaldatakse HMS § 64 lg 1 kohaselt ka haldusakti isiku kahjuks muutmisel). Samas sätestab HMS § 68, et isikul on õigus taotleda haldusakti kehtetuks tunnistamist üksnes juhul, kui ta võib taotleda selle seaduse § 44 alusel haldusmenetluse uuendamist. Teisisõnu ei ole kohaliku omavalitsuse üksusel selles olukorras kellegi taotlusest

² Sarnaselt E. Vene – Samas, lk 64 allmärkus nr 69.

³ Õiguskirjanduses on leitud, et andmete registrisse kandmine on haldusakt, kui registreerimise eesmärk on seaduse kohaselt õiguste või kohustuste tekkimine, muutmine või lõppemine. I. Pilving – A.Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat. – Trt: TÜ Kirjastus, 2004, lk 255. Sealsamas on ka leitud, et olukorras, kus tuleb teha põhjendatud otsus selle kohta, kas toiming sooritada või mitte, on selline otsustus haldusakt, sest see lahendab küsimuse, kas isikul on õigus toimingut nõuda või mitte, või kas ta peab toimingut läbiviimist või sellest keeldumist taluma.

lähtuvat *kohustust* teise inimese elukoha õigsust kontrollima asuda. Kõne alla tuleb üksnes menetluse alustamine kohaliku omavalitsuse üksuse algatusel kaalutusõiguse alusel⁴ (kaalutusõigus võib teatud tingimustel nullini redutseerunud – siis tuleneb menetluse alustamise kohustus sellest). Arvestades aga seda, millise põhjalikkusega on RRS-s reguleeritud kohaliku omavalitsuse algatusel elukoha muutmist muudel tingimustel, ei saa pidada võimalikuks tõlgendada seadust selliselt, et kohalik omavalitsus tohiks asuda omal algatusel (st elukohateateta) kontrollima registrisse kantud elukoha õigsust nendes olukordades, milles seadus selleks selgesõnalist volitust ei anna. Nende olukordade kohaliku omavalitsuse algatuse võimalusega katmata jätmine tuleb lugeda seadusandja teadlikuks valikuks ka olulisuse põhimõttest lähtuvalt ehk põhiseaduspäraselt tõlgendamise nõuet arvestades (vt eespool). Pealegi – kui siiski tõlgendada seadust sellises olukorras kohaliku omavalitsuse algatamist võimaldavalt – on haldusakti isiku kahjuks kehtetuks tunnistamise võimalused sisuliselt piiratud (vt HMS 67).

25. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium on märkinud (RKPKJ 28.09.2021, [5-21-12/2](#), punkt 30), et ehkki RRS ei näe isikule, kes leiab, et teise isiku elukoha andmete kanne rahvastikuregistris on ebaõige ning selle kaudu rikutakse tema subjektiivseid õigusi, ette õigust nõuda kohaliku omavalitsuse üksuselt ebaõige kande muutmist või kustutamist, on kaebajatel õigus pöörduda taotlusega Siseministeeriumi poole, kes RRS § 102 lõike 1 kohaselt on kohaliku omavalitsuse üksuse üle haldusjärelevalvet teostavaks organiks RRS-i nõuete täitmise osas. [Vabariigi Valitsuse seaduse](#) § 75¹ järgi on haldusjärelevalve teostajal teise haldusekandja kontrollimisel õigus teha ettekirjutusi. Haldusjärelevalve käigus ei saa aga kohaliku omavalitsuse üksuselt nõuda midagi, mille tegemist seadus (sh põhiseadus) omavalitsusel teha ei võimalda.

26. RRS § 102 lõige 1 annab vastutavale töötlejale (Siseministeeriumile) ka riikliku järelevalve pädevuse. Küsimus on, kas see pädevus laieneb elukohateate esitajatele. Kui see oleks nii, siis oleks Siseministeeriumil ka pädevus kohaldada elukohateate esitajale RRS §-s 103 loetletud [korraaitseaduse](#) (KorS) riikliku järelevalve erimeetmeid. Nii ei saa seadust siiski tõlgendada, sest: 1) RRS § 102 pealkiri on „Järelevalve rahvastikuregistri pidamise ja andmete töötlemise üle“ ning elukohateate esitaja ei ole registri pidaja; 2) kui need erimeetmed oleks mõeldud kohaldama elukohateate esitaja suhtes, siis oleks nende kohaldamise pädevus antud ka kohalikule omavalitsusele, mitte ainult Siseministeeriumile.

27. Kohalikule omavalitsusele annab veel aluse [karistuseseadustiku](#) § 280: haldusorganile teadvalt valeandmete esitamine on karistatav ([väärteomenetluse seadustiku](#) § 52 lg 10 annab selle normi kohaldamise pädevuse lisaks Politsei- ja Piirivalveametile ka andmete saamiseks õigustatud haldusorganile, kelleks elukohateate puhul on kohalik omavalitsus). Karistamisest iseenesest ei tulene registrikande muutmist ning seda alust saab kasutada ainult siis, kui õnnestub tõendada, et valeandmeid esitati kohe alguses ning teadvalt. Kui seda ei õnnestu tõendada või elukoha andmed on muutunud ebaõigeks pärast elukohateate esitamist (inimene kolis ära), siis ei ole sellest sättest taotluses kirjeldatud olukorras abi.

28. Niisiis võib taotlusega nõustuda selles, et kehtivad seadused ei võimalda jooksvalt tagada elukoha andmete õigsust olukorras, kus elukoht on registreeritud inimesele endale kuuluva eluruumi aadressile. See järeldus tuleneb õigusnormidest piisavalt selgelt, seega ei ole tegu õigusselgusetu olukorraga.

29. Samas ei ole mitte igasugune normi puudumine põhiseadusega vastuolus (vt RKÜKo 21.05.2008, [3-4-1-3-07](#), punkt 50). Selleks, et kohaliku omavalitsuse volikogu taotlusest lähtuvalt tunnistada normi puudumine põhiseadusega vastuolus olevaks, peab kohaliku omavalitsuse

⁴ E. Vene – Samas, lk 370.

enesekorraldusõiguse piirangu intensiivsus (vt punkt 14) kaaluma üles inimese põhiõiguse piirangu intensiivsuse (vt punktid 21 ja 23). Sellise olukorraga siin tegu ei ole. Riigikogul on võimalik vastavad selged normid luua, kuid arvestades sellega kaasnevat põhiõiguste piiramise intensiivsust, ei saa seda pidada põhiseadusega nõutavaks.

30. Kohtuotsused ei tohi kohustada kohaliku omavalitsuse üksust tegutsema seadusliku aluseta olukorras, kus seaduslik alus on põhiseadusest tulenevalt vajalik, tunnistamata seejuures seadusliku aluse puudumist põhiseadusega vastuolus olevaks. Seda, kas kohtuotsus on täidetav, tuleb hinnata põhiseaduse alusel. Taotluses (punkt 8) mittetäidetavaks nimetatud kohtuotsust saab täidetuks lugeda, kui kohaliku omavalitsuse üksus on kontrollinud inimese elukoha andmete õigsust kõiki praegu kehtivaid kohaliku omavalitsuse üksust volitavaid seaduslikke aluseid silmas pidades. Sellest tuleneb, et antud juhul ei saa nõustuda taotluse väitega, et kohtuotsus kohustab kohaliku omavalitsuse üksust tegema midagi, mida seadus ei võimalda. Kohtuotsusega Elva vallale pandud kohustust on võimalik täita põhiseaduse ja seaduse raamidesse jäädes.

31. Taotluse lahendamisel puutub asjasse vaid see, kas normi puudumine rikub kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigust. Eraldi küsimus on, kas normi puudumine rikub mõne volikogu kandidaadi kandideerimisõigust (vähendades tema võimalust osutada valituks). See aga ei ole küsimus, mille üle saaks otsustada kohaliku omavalitsuse volikogu taotluse alusel toimivas põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses.

32. Kui Riigikohus siiski peab põhiseadusest või KOVVS-st tulenevalt nõutavaks, et kandideerimisõiguse määratlemisel tuleb lähtuda rahvastikuregistri kande fakti asemel isiku tegelikust alalisest või peamisest elukohast, siis tuleb see tingimus ning sellega seotud menetlusnormid selgelt sätestada KOVVS-s, mis erinevalt RRS-st on Riigikogu koosseisu häälteenamust nõudev seadus (PS § 104 lg 2 p 4).

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Vallo Olle 693 8445
Vallo.Olle@oiguskantsler.ee
Liina Lust-Vedder 693 8429
Liina.Lust-Vedder@oiguskantsler.ee