

Villu Kõve  
Riigikohus

Teie 21.10.2024 nr 5-24-29/2

Meie .11.2024 nr 2-8/24-17/2

## Arvamus

Austatud esimees

Olete pöördunud Riigikogu poole kirjaga, milles palute avaldada arvamust Elva Vallavolikogu Riigikohtule esitatud taotluse kohta tunnistada põhiseadusega (PS) vastuolus olevaks õigustloova akti andmata jätmine, millega oleks kindlaks määratud, kas, mis tingimustel ja milliste meetmetega saab kohaliku omavalitsuse (KOV) üksus viia läbi juba rahvastikuregistrisse kantud elukohaandmete sisulise kontrollimenetluse, eesmärgiga tagada, et KOV üksuse volikogus tegutseksid ning KOV üksuse volikogu valimistel osaleksid ainult kohalikud elanikud. Alternatiivselt, Elva Vallavolikogu taotluse kohta tunnistada PS-ga vastuolus olevaks õiguslik ebaselgus, mille tõttu ei ole KOV üksusel olukorras, kus ollakse kohustatud tagama, et KOV üksuse volikogus tegutseks üksnes kohalikud elanikud, võimalik piisavalt selgelt ja täpselt määratleda enda õigusi ja kohustusi (PSJV 5-24-29).

Teie kiri suunati vastamiseks põhiseaduskomisjonile, kes arutas seda küsimust oma käesoleva aasta 11. novembri istungil. Põhiseaduskomisjon märgib järgmist:

1. Kui kohus on teinud Elva vallale ülesandeks kontrollida kaebuses nimetatud isikute elukoha aadressi kannete õigsust rahvastikuregistris ning tegema kannete ebaõigsuse korral vajalikud muudatused, siis saab vald seda teha niivõrd, kui seadus selleks talle õiguse annab. KOV saab haldusmenetluse käigus tuvastada elukoha andmete rahvastikuregistrisse kandmise õiguspärasust, kuid kohus ei saa kohustada KOV-i tagama üksnes kohalike elanike tegutsemist KOV volikogus muul moel, nt tagantjärgi tuvastama, et isik tegelikult ei ela alaliselt või peamiselt rahvastikuregistris elukohana registreeritud aadressil.
2. Rahvastikuregistri seadus (RRS) on lähtunud inimese elukoha määramisel sellest, et elukoha andmete muutmine on RRS-ist tulenevalt inimese enda õigus ja kohustus, mistõttu on KOV-i roll inimese elukoha andmete kontrollimisel piiratud. RRS § 65 lg-te 1 ja 2 kohaselt on isikul kohustus esitada rahvastikuregistrisse kandmiseks see elukoha aadress, kus ta alaliselt või peamiselt elab. Kui isik kasutab alaliselt või peamiselt elamiseks mitut elukohta, esitab ta rahvastikuregistrisse kandmiseks kõigi nende elukohtade aadressid, valides neist ühe õigusliku tähendusega elukoha aadressiks. Teised elukohad kantakse rahvastikuregistrisse lisa-aadressidena. Seega on seadusandja näinud isikutele ette võimaluse määrata ise, milline on tema õigusliku tähendusega aadress. KOV-il ei ole kohustust aktiivselt ja regulaarselt kontrollida oma territooriumile elukoha registreerinud isikute elukoha andmete tegelikkusele vastavust, seetõttu ei ole KOV-ile antud ka selleks isikute eraellu sekkumise pädevust. Kui KOV-il tekib põhjendatud kahtlus elukoha

andmete tegelikkusele vastavuses (näiteks kellegi kaebuse alusel), võib KOV selgitada haldusmenetluse käigus välja asjaolud, kuid isiku tahte vastaselt elukoha andmete muutmise õigust KOV-il ei ole. Sellise õiguse andmist võib kaaluda, kuid see võib viia väga tugeva eraelu puutumatuseni.

3. Antud küsimuse põhiseaduspärasuse hindamisel tuleb hinnata, kas seadusandja on leidnud tasakaalu põhiseaduslike väärtuste, isikute eraelu ja kodu puutumatuseni ja õiguse vabalt liikuda ja elukohta valida (PS § 26, 33 ja 34) ning avaliku huvi vahel tagada rahvastikuregistri andmete õigsus. Komisjon leidis, et seadusandja on RRS-is kehtestatud regulatsiooniga leidnud nende kahe väärtuse vahel tasakaalu ehk normid on proportsionaalsed saavutatava eesmärgiga. RRS-is sätestatud elukoha registreerimise põhimõtte kohaselt vastutab isik ise oma elukoha andmete õigsuse eest. RRS näeb isiku elukoha andmete muutmise KOV-i algatusel ette ainult teatud eritingimustel (RRS § 88 ja 87<sup>1</sup>). Veelgi intensiivsemate ja sisulisemate kontrollimenetluste ette nägemata jätmine ei tähenda, et seadusandja oleks jätnud meelevaldselt kehtestamata vajalikud õigusnormid rahvastikuregistri elukohaandmete õigsuse tagamiseks või siis olemasolevad normid ei taga piisavalt õigusselgust. Kehtiva RRS-i normid tagavad piisava õigusselguse, millistel alustel saab toimuda juba rahvastikuregistrisse kantud elukoha andmete kontrollimenetlus. Kehtiv sõnastus on olnud seadusandja teadlik valik, et mitte riivata ebaproportsionaalselt isikute õigust eraelu ja kodu puutumatuseni ning õigusele vabalt liikuda ja elukohta valida (PS §-d 26, 33 ja 34). Nimetatud põhiõigustesse saab sekkuda vaid seaduses sätestatud juhtudel nendes PS sätetes määratud alustel. Isikute elukoha andmete tegelikkusele vastavuse intensiivsemal kontrollil oleksid ilmsed jälitustegevuse tunnused ning selline kontrollimehhanism ei sobi õigusriiki. Inimeste tänapäevase liikuvuse juures ei oleks PS-ga proportsionaalne kehtestada mõõdikuid, kui mitu päeva nädalas, kuus või aastas peaks volikogu liige (või ükskõik milline muu inimene) elama elukohas, et lugeda seda elukohta tema püsivaks elukohaks, samuti ei oleks PS-iga proportsionaalne näha ette volikogusse kandideerijatele ja volikogu liikmetele KOV poolset intensiivset püsiva elukoha kontrolli. Inimeste tänapäevane elukorraldus on ka väga paindlik: paljudel inimestel asub peamine elukoht ühes KOV-is, kuid töökoht ja teine viibimiskoht võivad asuda teises KOV-is (nn mitmepaiksus). Kui KOV võiks asuda kontrollima võimalike vihjete peale või poliitiliste vastaste pöördumiste peale korrakaitsete meetmetega (nt valdusesse sisenemine) KOV volikogusse kandideerijate või volikogu liikmete tegelikku elukohta, võiks see viia kas poliitiliste vastaste tagakiusamiseni või politseiirigini viivate pealekaebamisteni, nagu on hoiatanud Riigikohtu asjas nr 3-21-2230 eriarvamuses J. Laffranque ja V. Ligi.

Samamoodi asetaks KOV poolne elukoha andmete muutmise õigus avaliku võimu kandja isiku suhtes väga tugevale jõupositatsioonile, mis sunniks isikuid oma õiguste kaitsel kohtu poole pöörduma.

4. Komisjon leidis, et eeltoodust tulenevalt ei ole põhjendatud Elva Vallavolikogu taotlus tunnistada PS-iga vastuolus olevaks õigusnormide puudumine, millega oleks kindlaks määratud, kas, millistel tingimustel ja milliste meetmetega saab KOV üksus viia läbi juba RR-i kantud elukoha andmete sisulise kontrollimenetluse. Samuti ei ole põhjendatud Elva Vallavolikogu kohtukaebuse alternatiivne taotlus tunnistada PS-iga vastuolus olevaks õiguslik ebaselgus, mille tõttu ei ole KOV üksusel võimalik piisavalt selgelt ja täpselt määratleda enda õigusi ja kohustusi olukorras, kus ta on kohustatud viima läbi juba RR-i kantud elukoha andmete sisulise kontrollimenetluse ja andmete ebaõigsuse korral vastavad muudatused.

5. Põhiseaduskomisjon leidis, et normide puudumine ei ole vastuolus PS-ga. Olemasolevad normid ei ole vastuolus ka õigusselguse põhimõttega.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)  
Hendrik Johannes Terras  
esimees