



Riigikohus

Teie: 21.10.2024 nr 5-24-29

Meie: 15.11.2024 nr 2-10/1114-2

Arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas 5-24-29

Austatud kohus

Elva Vallavolikogu esitas Riigikohtule taotluse tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks õigustloova akti andmata jätmine, millega oleks kindlaks määratud, kas, mis tingimustel ja milliste meetmetega saab kohaliku omavalitsuse üksus läbi viia juba rahvastikuregistrisse kantud elukohaandmete sisulise kontrollmenetluse, eesmärgiga tagada, et kohaliku omavalitsuse üksuse volikogus tegutseksid ning kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu valimistel osaleksid ainult kohalikud elanikud.

Riigikohus palus Riigikogul, justiits- ja digiministril, õiguskantsleril, siseministril ja Vabariigi Valitsusel esitada arvamus eelnimetatud taotluse alusel algatatud põhiseaduslikkuse järelevalve asjas. Peaministri resolutsiooniga edastati kohtunõue Vabariigi Valitsuse esindamiseks ja täitmiseks Siseministeeriumile. Eeltoodust tulenevalt on alljärgnev seisukoht esitatud Vabariigi Valitsuse ja Siseministeeriumi nimel.

Analüüsimine esmalt kohaliku omavalitsuse üksuse poolsete elukoha andmete kontrolli ulatust ja õiguslike aluste piisavust (I alajaotis). Seejärel toome välja Elva Vallavolikogu poolt põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatamise taotluses tõstatatud küsimused, millele lisame omapoolsed kokkuvõtlikud seisukohad (II alajaotis) ning lõpuks analüüsimine ning anname omapoolse hinnangu põhiseaduspärasuse küsimuses (III alajaotis).

I Elukoha andmete menetlus ja kontrolli ulatus rahvastikuregistri seaduses

Rahvastikuregistris elukoha registreerimisel lähtutakse rahvastikuregistri seaduses (edaspidi *RRS*) sätestatud nõuetest. Kohaliku omavalitsuse volikogu liikme elukoha registreerimine toimub samadel alustel teiste rahvastikuregistri subjektidega, seega eriregulatsioon puudub. Rahvastikuregistri subjektiks olev isik¹ on kohustatud tagama rahvastikuregistris enda ja oma alaealiste laste ning eestkostetavate elukoha aadressi olemasolu ja õigsuse². Alaliselt teise elukohta elama asumise korral esitab isik rahvastikuregistrisse kandmiseks uue elukoha aadressi 14 päeva jooksul alaliselt teise elukohta elama asumisest arvates³. Elukohateade tuleb esitada esitatava elukoha aadressi järgsele kohaliku omavalitsuse üksusele (edaspidi *KOV*) ja

¹ Rahvastikuregistri andmesubjektid on loetletud *RRS* §-s 5

² *RRS* § 68

³ *RRS* § 69 lg 1

see peab vastama RRS §-s 75 sätestatud nõuetele. Seega toimub andmete kontrollimine elukoha andmete esitamisel.

Riik ja KOV lähtuvad otsuste tegemisel rahvastikuregistri andmetest⁴, mistõttu on oluline, et registris oleksid tõesed ja ajakohased andmed. Kui ei ole kahtlust, et isik eluruumi kasutab ja on täidetud muud elukoha registreerimise nõuded, siis ei esine elukoha kandmisest keeldumise aluseid ja KOV registreerib elukoha. Juhul, kui KOV-il tekib kahtlus esitatud andmete õigsuses, mh selles, kas esitatud aadressil elatakse, on tal kohustus kindlaks teha, kas andmed vastavad tegelikkusele. Kuna elukoha menetlus on haldusmenetlus, siis haldusmenetluse seaduse (edaspidi HMS) § 6 kohaselt on haldusorgan kohustatud välja selgitama menetletavas asjas olulise tähendusega asjaolud ja vajaduse korral koguma selleks tõendeid oma algatusel. Kui KOV HMS-is sätestatud võimalusi kasutades kogutud tõendite põhjal veendub, et inimene esitatud aadressil ei ela, siis on tal kohustus elukoha kande tegemisest keelduda. RRS § 84 näeb ette elukoha aadressi rahvastikuregistrisse kandmisest keeldumise alused. KOV keeldub elukohateates märgitud elukoha andmete rahvastikuregistrisse kandmisest muuhulgas siis, kui isik on esitanud elukohateates valeandmeid⁵.

Tuleb ette olukordi, kus pärast elukoha kande tegemist selgub, et oleks pidanud kande tegemisest keelduma (st elukohateate esitamise hetkel on esitatud valeandmeid). Uute tõendite ilmnmisel on KOV-il võimalus menetlus uuendada ja teha asjas uus otsus, mille tulemusena võib osutada vajalikuks elukoha kande kehtetuks tunnistamine. Siinkohal on oluline arvestada, et kui isik kasutab alaliselt või peamiselt elamiseks mitut elukohta, esitab ta rahvastikuregistrisse kandmiseks kõigi nende aadressid, valides neist ühe õigusliku tähendusega elukoha aadressiks. Teised elukohad kantakse rahvastikuregistrisse lisa-aadressidena⁶. Seega, kui inimesel on mitu elukohta, siis on tal õigus valida, milline aadress märkida õigusliku tähendusega elukoha aadressiks.

Kui KOV saab vihje, et inimene rahvastikuregistris oleval aadressil enam ei ela, siis ei ole alust elukoha kannet puudutavat haldusmenetlust uuendada, kuna küsimus ei ole selles, kas ta elukohateate esitamise hetkel elas või ei elanud rahvastikuregistris märgitud aadressil. Seega juhul, kui inimene peale elukoha kande tegemist on muutnud oma elukohta ja jätnud rahvastikuregistris elukoha andmed korrastamata, on KOV-il võimalus inimesega ühendust võtta ja teavitada teda, et ta muudaks rahvastikuregistris olevaid elukoha andmeid, registreerides elukoha sellele aadressile, kuhu ta on elama asunud. RRS 12. peatükk annab KOV-ile võimaluse muuta inimese elukoha andmeid ka eluruumi omaniku avalduse alusel. See tähendab, et kui KOV-ile teadaolevalt ei kasuta isik omanikule kuuluvat ruumi oma elukohana, siis on KOV-il õigus teha järelepärimine selle ruumi omanikule, mille aadress on kantud isiku elukoha andmetena rahvastikuregistrisse. Kui ruumi omanik teatab, et isik ei kasuta omanikule kuuluvat ruumi elukohana ja tal ei ole õigust kasutada omanikule kuuluvat ruumi oma elukohana, saab KOV läbi viia omaniku õigustatud nõudmise menetluse, mille tulemusena võidakse elukoht lõpetada. Kui KOV on teadlik, et isik enam tema territooriumil ei viibi, siis saab ta teavitada KOV-i, kus isik nüüd püsivalt viibib, et viimane algataks elukoha andmete muutmise omal algatusel vastavalt RRS 11. peatükis sätestatule. Selle peatüki alusel on uuel KOV-il võimalus inimese elukoha andmeid muuta.

Elukoha andmete muutmine on seadusest tulenevalt inimese enda õigus ja kohustus, mistõttu KOV-il on vaid piiratud juhtudel pädevus omal initsiatiivil elukoha andmeid muuta. Näiteks on see õigus KOV-il juhul, kui isiku elukohana on rahvastikuregistrisse kantud aadress, kus

⁴ RRS § 6 lg 2

⁵ RRS § 84 lg 1 p 4

⁶ RRS § 65 lg 2

puudub aadressiobjekt⁷ (näiteks hoone on maha põlenud või lammutatud ja elamisvõimalused ilmselgelt puuduvad). Samuti on võimalus muuta elukoha aadressi tulenevalt RRS §-st 87¹, kui üheaegselt on täidetud nõuded, et isiku elukoha aadress on rahvastikuregistris linna ja linnaosa või valla täpsusega, isik ei viibi KOV-ile teadaolevalt nende territooriumil ega mujal Eestis ja isiku viibimiskohana ei ole rahvastikuregistrisse kantud RRS § 96 lõikes 1 nimetatud viibimiskoha andmeid.

II Elva Vallavolikogu taotluses tõstatatud küsimused

Järgnevalt toome välja Elva Vallavolikogu poolt põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatamise taotluses tõstatatud küsimused, millele lisame omapoolsed kokkuvõtlikud seisukohad.

1. *Kas isikul, kes soovib enda passiivse valimisõiguse (PS § 156) kaitseks teise isiku elukohaandmete üle kontrollimist, tuleb esitada KOV-ile eraldi taotlus või on KOV kohustatud kontrollima elukohaandmete õigsust pärast elukoha andmete rahvastikuregistrisse kandmist omal algatusel? Juhul, kui KOV on kohustatud kontrollima elukoha andmete õigsust pärast elukoha andmete rahvastikuregistrisse kandmist omal algatusel, siis millisel õiguslikul alusel?*

Elukoha andmete õigsuse kontrollimise aluseks võib olla nii isiku taotlus kui ka KOV-i oma algatus, mille eelduseks on põhjendatud kahtluse tekkimine elukoha andmete ajakohasuses. Riigikohus on 21.06.2022 kohtumääruses haldusasjas nr 3-21-2230 leidnud, et RRS ei näe ette taotluse esitamist, kuid siiski tuleb kindlaks teha, kas taotluse esitamine oli vajalik. Riigikohus toonitas, et KOV-il pole kohustust pidevalt kõigi isikute andmeid kontrollida, kuid KOV-il tuleb hinnata, kas avalikult kättesaadavad andmed koostoimes kaebajate käitumisega (ja nende poolt väljatooduga) pidid tekitama põhjendatud kahtluse, et vaidlusaluste isikute rahvastikuregistri elukoha andmed võivad olla ebaõiged, või oli vajalik veel kaebajate poolt konkreetsema ja täpsema seisukoha (taotluse) esitamine vastustajale.

Õiguslik alus elukoha andmete kontrollimiseks tuleneb KOV-ile RRS § 88 lõikest 3, mille kohaselt juhul, kui KOV-ile teadaolevalt ei kasuta isik omanikule kuuluvat ruumi oma elukohana, on KOV-il õigus teha järelepärimine selle ruumi omanikule, mille aadress on kantud isiku elukoha andmetena rahvastikuregistrisse. Kuna elukoha andmete muutmine on seadusest tulenevalt inimese enda õigus ja kohustus, siis KOV-il on vaid piiratud juhtudel pädevus omal initsiatiivil elukoha andmeid muuta. Kui KOV on teadlik, et isik enam tema territooriumil ei viibi, siis saab ta teavitada KOV-i, kus isik nüüd teadaolevalt püsivalt viibib, et viimane algataks elukoha andmete muutmise omal algatusel vastavalt RRS 11. peatükis sätestatule. Selle peatüki alusel on uuel KOV-il võimalus inimese elukoha andmeid muuta.

2. *Kuidas ja milliste meetmetega on KOV-il võimalik sisuliselt kontrollida isikute rahvastikuregistrisse juba kantud elukoha andmete õigsust ning tagada seeläbi see, et KOV volikogu valimistel osaleksid ja KOV volikogus tegutseksid ainult kohalikud elanikud?*

Antud küsimusele on osaliselt vastus toodud eelmises punktis. Täiendavalt on siinkohal asjakohane viidata Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi lahendile, milles kohus leidis, et KOV-il on RRS § 88 lg 3 ja 4 järgi juhul, kui talle teadaolevalt ei

⁷ RRS § 94 lg 2

kasuta isik omanikule kuuluvat ruumi oma elukohana, õigus teha järelepärimine selle ruumi omanikule, kellele kuuluva ruumi aadress on kantud isiku elukoha andmetena rahvastikuregistrisse. Kui ruumi omanik teatab, et isik ei kasuta omanikule kuuluvat ruumi elukohana, on kohalikul omavalitsusel õigus lõpetada isiku rahvastikuregistrisse kantud elukoha andmete kehtivus.⁸ Seega, ehkki KOV-il ei ole kohustust kontrollida pidevalt kõigi isikute rahvastikuregistrisse kantud elukoha aadresside õigsust omal algatusel, lasub tal siiski kohustus juhul, kui ta on saanud teada, et isik ei kasuta ruumi oma elukohana, asuda RRS § 88 lg 3 alusel tegutsema. Kui KOV-ile saavad teatavaks tõendid, mis tekitavad põhjendatud kahtluse, et registrisse kantud andmed võivad olla ebaõiged, peab ta elukoha andmete õigsust kontrollima. Seejuures võivad tõenditeks olla kõik HMS § 38 lõikes 2 nimetatud tõendid ning kehtib tõendite vaba hindamise põhimõte⁹.

3. *Kas ja millises ulatuses on KOV õigustatud sekkuma isiku eneseteostusvabadusse (PS § 19) ja õigusesse informatsioonilisele enesemääramisele (PS § 26 ja 44) rahvastikuregistri elukoha andmete õigsuse sisulisel kontrollimisel?*

RRS § 65 lg 2 kohaselt on igal isikul õigus valida ja määratleda see, milline tema elukoha aadress on õigusliku tähendusega. RRS § 65 lõikes 2 sätestatud õigus on osa isiku eneseteostusvabadusest (PS § 19) ja õigusest informatsioonilisele enesemääramisele (tuletatuna PS §-dest 26 ja 44). Milline elukoht registreerida õiguslikku tähendust omava elukohana, on elukoha andmed esitanud isiku valida, millesse KOV kergekäeliselt sekkuda ei tohi. RRS järgi on elukoha kannete õigsuse mõttes määrav ja kaalukas eelkõige isiku enda tahe ehk see, kas isik määratleb end ise kohaliku elanikuna või mitte. Kui inimesel ongi mitu elukohta, siis on tal endal õigus valida, milline neist on rahvastikuregistrisse kantud elukohana ja millised aadressid vajadusel lisa-aadressidena RRS § 65 lg 2 mõttes.

4. *Milliste kriteeriumite alusel tuleb KOV-il kindlaks teha see, kas kontrollitav isik on kohalik elanik (KOVVS § 5 lg 5, RRS § 65 lg 1)?*

Seadusandja eesmärk on RRS kehtestamisel olnud suunata isikuid oma elukohta ise määratlema ja vältida avaliku võimu liigset sekkumist inimeste informatsioonilise enesemääramise õigusesse. RRS-s ja HMS-s sätestatud alused annavad täna KOV-ile võimaluse hinnata elukoha kande õigsust, arvestades seejuures isikute põhiõiguste kaitse tagamisega ning vältides liigset sekkumist isiku privaatsfääri. Seadusest on teadlikult jäetud välja KOV-i võimalus kasutada elukoha andmete kontrollimisel isiku põhiõigusi liigselt riivavaid meetmeid. Siseministeeriumi hinnangul võimaldab kehtiv RRS täna KOV-il kontrolli teostada piisavas ulatuses ja täiendavate meetmete rakendamise kehtestamine riivaks ebaproportsionaalselt isiku põhiõigusi.

5. *Kas KOV volikokku kandideerijate või KOV volikogu liikmete elukohaandmeid ja nende kontrolli puudutavad RRS sätted (sh kontrollimeetmed) tagavad täna piisavalt ja asjakohaselt selle, et KOV volikogus osaleksid ainult kohalikud elanikud?*

Siseministeeriumi hinnangul on tegemist pigem valimisõiguse üldaluseid puudutava hinnangulise küsimusega. Rahvastikuregistri vastutava töötlejana ei näe Siseministeerium võimalust kohelda rahvastikuregistri vaates isikuid erinevalt sõltuvalt sellest, kas tegemist on avaliku võimu teostajatega või mitte. Rahvastikuregistri läbiv

⁸ RKPJKo 3-21-12, p 29

⁹ RKHKo 3-21-2230, p 12.3.

põhimõte on isiku enda vastutus ja õigus määratleda oma elukohta. RRS-s on olemas piisavad kontrollimehhanismid ebaõigete andmete korrigeerimiseks. Seadusandja eesmärk ei ole tekitada õigusruumi, kus haldusorganitel oleks pädevus sekkuda isiku eraellu ülemäära jõuliste meetmetega (näiteks teostada asja läbivaatust kontrollimaks isiku elukohana märgitud andmete tegelikkusele vastavust). Selliste meetmete kehtestamine ei oleks kooskõlas demokraatliku õigusriigi aluspõhimõtetega ja osutuks ilmselgelt ülemääraseks.

III Seisukoht põhiseaduspärasuse küsimuses

RRS-s sätestatud elukoha registreerimise põhimõtte kohaselt vastutab inimene ise oma elukoha andmete õigsuse eest. Kui inimene on asunud uude elukohta elama, on tal endal kohustus esitada elukoha andmete muutmiseks uus elukohateade. Põhjendatud kahtluse korral elukoha andmete kontrollimise menetluse raames on KOV-il võimalik hinnata haldusmenetluses lubatud tõendeid kogumis ning seeläbi välistada tegelikkusele mittevastavate andmete olemasolu rahvastikuregistris. Juhul, kui isiku elukoha aadressiks on rahvastikuregistris märgitud tema enda omandis olev eluruum ja ta kinnitab, et kasutab seda elukohana ning soovib mitme elukoha olemasolu korral just selle elukoha märkida õigusliku tähendusega elukoha aadressiks, ei ole KOV-il alust elukoha kande õigsuses kahelda.

Arvestades RRS-s sätestatud põhimõtet, mille kohaselt on mitut elukohta omaval isikul õigus ise valida, milline aadress märkida õigusliku tähendusega elukoha aadressiks, on Siseministeeriumi hinnangul KOV-ile antud õigused RRS-s piisavad, et välistada tegelikkusele mittevastavate andmete olemasolu rahvastikuregistris. KOV-ile ei ole antud õigust RRS-s mitut elukohta omava isiku eest otsustada, milline aadressidest peaks olema kantud registrisse lisa-aadressina ja milline õiguslikku tähendust omava aadressina. Sellise otsustusõiguse andmine KOV-ile eeldaks selgete kriteeriumide kehtestamist, mille alusel KOV saaks hinnata mitut elukohta omava inimese ühe elukoha ülekaalukamat tähendust võrreldes teistega. Siseministeeriumi hinnangul eeldaks taoliste kriteeriumide kehtestamine ülemäärast sekkumist isiku privaatsfääri. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium on püsiva elukoha mõiste sisustamise kohta KOVVS-s märkinud järgmist: „Nii KOVVS § 5 lõige 5 kui ka KOKS § 18 lõike 1 punkt 3 seovad seega õiguslikud tagajärjed (kandideerimisõiguse olemasolu ja volituste lõppemine) terminiga „püsiv elukoht“ tähistatud mõistega. KOVVS § 5 lõike 1 kohaselt on püsiv elukoht „elukoht, mille aadressiandmed on kantud Eesti rahvastikuregistrisse“. Elukoha püsivuse hindamise muid kriteeriume KOKS ja KOVVS ei nimeta ega viita selles küsimuses ka mõnele teisele õigusaktile. Kolleegium märgib, et rahvastikuregistri kande tegemine on lihtne avalduse alusel tehtav toiming, mistõttu ei pruugi püsiva elukoha mõiste sidumine registrikandega saavutada soovitud eesmärki.“¹⁰.

Kui rahvastikuregistri kande ei taga piisavalt seda, et KOV volikogu valimistel osaleksid ainult püsiva elukohaga kohalikud elanikud, siis on seadusandjal võimalik välja töötada muud kriteeriumid, kuidas kohaliku omavalitsuse volikokku kandideeriva isiku puhul kindlaks teha, kas ta on püsiva elukohaga kohalik elanik. Sel juhul tuleks hinnata KOVVS-s vastavate sätete aja- ja asjakohasust ning püsiva elukoha mõiste määratlemiseks täiendavate kriteeriumide sätestamise vajalikkust. Mõõname, et ka sel juhul tuleb arvestada isikute põhiõigustega, välistades püsiva elukoha mõiste määratlemisel ülemääraste kriteeriumide kehtestamist.

Elva Vallavolikogu poolt põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatamise taotluses tõstatatud küsimusi analüüsides ja KOV-i poolsete elukoha andmete kontrolli ulatust ning õigusaktides sisalduvaid aluseid hinnates ei tuvastanud Siseministeerium põhiseadusega

¹⁰ RKPJKo 3-4-1-47-14, p 33

vastuolu. Seadusandja on piisava detailsusega määratlenud KOV-i pädevuse elukohaandmete kontrollimisel ning Siseministeeriumi hinnangul puudub õiguslik ebaselgus KOV-i rolli määratlemisel. Täiendavate kontrollimeetmete kehtestamine riivaks ebaproportsionaalselt üksikisiku põhiõigusi. Antud juhul on põhiküsimus kohaliku omavalitsuse autonoomia ja üksikisiku põhiõiguste kaitse vahelise tasakaalu leidmises. Siseministeeriumi hinnangul on kehtivas RRS-s leitud kohane tasakaalupunkt. KOV-ile rahvastikuregistrisse kantud elukohaandmete kontrollimiseks täiendavate õiguste andmisega muutuks üksikisiku põhiõiguste riive (eelkõige riive informatsioonilise enesemääramise õigusele ja eneseteostusvabadusele) ebaproportsionaalseks.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Liisa Surva
õigusosakonna juhataja

Piret Alamaa 6125125
piret.alamaa@siseministeerium.ee