



JUSTIITSMINISTEERIUM

Riigikohus
info@riigikohus.ee

Teie 21.10.2024
Meie 22.11.2024

nr 5-24-29
nr 10-3/7482

Seisukoht põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 5-24-29

3. oktoobril 2024. aastal esitas Elva Vallavolikogu (edaspidi *Taotleja*) Riigikohtule taotluse:

- tunnistada Eesti Vabariigi põhiseadusega vastuolevaks õigusnormide puudumine, millega oleks kindlaks määratud, kas, mis tingimustel ja milliste meetmetega saab kohaliku omavalitsuse üksus läbi viia juba rahvastikuregistrisse kantud elukohaandmete sisulise kontrollmenetluse ning seeläbi tagada, et kohaliku omavalitsuse üksuse volikogus tegutseksid ning kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu valimistel osaleksid ainult kohalikud elanikud;
- ALTERNATIIVSELT: tunnistada Eesti Vabariigi põhiseadusega vastuolus olevaks õiguslik ebaselgus, mille tõttu ei ole kohaliku omavalitsuse üksusel võimalik piisavalt selgelt ja täpselt määratleda enda õigusi ja kohustusi olukorras, kus ta on kohustatud läbi viima juba rahvastikuregistrisse kantud elukohaandmete sisulise kontrollmenetluse ja andmete ebaõigsuse korral vastavad muudatused tegema selleks, et tagada üksnes kohalike elanike tegutsemine kohaliku omavalitsuse üksuse volikogus (edaspidi *taotlus*).

21. oktoobril 2024. aastal edastas Riigikohus taotluse arvamuse esitamiseks põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse (edaspidi *PSJKS*) §-s 10 nimetatud menetlusosalistele.

1. Vaidlustatud sätted

Käesoleva Taotluse puhul ei ole vaidlustatud õigusakti norme, vaid nende puudumist rahvastikuregistri seaduses.

Taotluse punktides 7 ja 8 märgitakse, et rahvastikuregistri seaduses (RRS) ega muudes õigusaktides ei ole sätestatud KOV-idele asjakohaseid õiguslikke võimalusi või meetmeid ning selget menetluskorda sisulise kontrollimenetluse läbiviimiseks nende isikute osas, kelle puhul ei saa rakendada RRS § 88 lõigetes 3 ja 4 välja toodud kontrollmeetmeid.

Nende isikute elukoha aadresside lõpetamiseks või muutmiseks puuduvad väidetavalt RRS-s alused.

2. Taotluse lubatavus

Riigikohtu praktika kohaselt on Riigikohus pädev sisuliselt läbi vaatama selliseid PSJKS § 7 alusel esitatud taotlusi, mille puhul on täidetud kaks eeldust: esiteks peab taotluse olema esitanud omavalitsusüksuse volikogu ja teiseks peab taotluses olema väidetud PSJKS §-s 7 nimetatud õigusakti või selle sätte vastuolu kohaliku omavalitsuse põhiseaduslike tagatistega (Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 20. detsembri 2016. a otsus kohtuasjas nr [3-4-1-3-16](#) ning 8. veebruari 2022. a otsus asjas nr [5-21-18/18](#)).

2.1. Taotlusest nähtub, et 30.09.2024 võttis Elva Vallavolikogu volikogu häälteenamusega vastu otsuse esitada PSJKS § 7 alusel taotlus Riigikohtule ning kiitis heaks Riigikohtule esitatava taotluse teksti vastavalt otsuse lisale. Seega on täidetud esimene taotluse lubatavuse tingimus.

2.2. PSJKS § 7 kohaselt on omavalitsusüksuse volikogu võimalus põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatamiseks piiratud. Nimelt ei saa omavalitsusüksuse volikogu taotleda õigusakti või selle sätte tunnistamist vastuolus olevaks põhiseaduse mis tahes normiga, vaid üksnes põhiseaduse mõne sellise normiga, mis kuulub kohaliku omavalitsuse põhiseaduslike tagatiste hulka.

Taotluse punktis 17 leitakse, et rahvastikuregistri seaduses (RRS) sätestatud kohalike omavalitsuste õiguste ja kohustuste õigusselgusetusega kaasneb riive Elva valla PS § 154 lõikes 1 tagatud enesekorraldusõigusele kui KOV põhiseaduslikule tagatisele.

PS § 154 lõige 1, mille kohaselt kõiki kohaliku elu küsimusi otsustavad ja korraldavad kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduse alusel iseseisvalt, kaitseb kohaliku omavalitsuse üksuste õigust lahendada kohaliku elu küsimusi seaduse alusel iseseisvalt (kohaliku omavalitsuse autonoomia ehk enesekorraldusõigus).

Seega on taotluse lubatavuse mõlemad eeldused täidetud.

3. Elukoha andmete registrisse kandmise regulatsioon rahvastikuregistri seaduses

RRS elukoha andmete rahvastikuregistrisse kandmise või elukoha andmete rahvastikuregistris muutmise regulatsioon ei näe ette eriregulatsiooni kohaliku omavalitsuse volikokku kandideerija või volikokku valitud volikogu liikme elukoha andmete registreerimisele või juba registrisse kantud elukoha andmete muutmisele. Kohaliku omavalitsuse õigused ja kohustused on samad ning ei sõltu sellest, kas tegemist on kandidaadi või volikogu liikme või ükskõik millise teise isiku elukoha kandega.

RRS § 65 lg 1 kohaselt esitab isik rahvastikuregistrisse kandmiseks selle elukoha aadressi, kus ta alaliselt või peamiselt elab. RRS § 65 lg 2 kohaselt kui isik kasutab alaliselt või peamiselt elamiseks mitut elukohta, esitab ta rahvastikuregistrisse kandmiseks kõigi nende aadressid, valides neist ühe õigusliku tähendusega elukoha aadressiks (edaspidi *elukoha aadress*). Teised elukohad kantakse rahvastikuregistrisse lisa-aadressidena.

RRS § 65 lg-st 2 saab järeldada, et isikul võib olla mitu elukohta, kus ta peamiselt või alaliselt elab - neist valib ta ise ühe õigusliku tähendusega elukoha aadressiks, mis kantakse registrisse peamise elukohana. See ei saa tähendada seda, et teine või teised elukohad ei oleks tema alaliselt või peamiselt kasutatavad elukohad. Seadus ei täpsusta, millistest kriteeriumitest lähtudes peab isik määratlema alalise või peamise elukoha või mida peab mõistma „elamise“ all.

Elukoha kandmiseks rahvastikuregistrisse esitab isik kohaliku omavalitsuse üksusele elukohateate. RRS § 81 lg 1 kohaselt kontrollib kohaliku omavalitsuse üksus elukohateate saamisest arvates kümne tööpäeva jooksul elukohateates esitatud andmete ja elukohateate vastavust kehtestatud nõuetele ning kannab elukoha aadressi rahvastikuregistrisse või keeldub selle tegemisest RRS § 84 lõikes 1 sätestatud alustel.

Lisaks elukohateate alusel registris kande tegemisele, näeb RRS 11. peatükk ette elukoha andmete muutmise kohaliku omavalitsuse üksuse algatusel, sätestades kindlad alused, mille esinemisel see on lubatav. Praegusel juhul ei ole meile teadaolevat võimalik lähtuda RRS 11. peatüki regulatsioonist, kuna isikud on ühtlasi ka eluruumi omanikud.

Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse (KOVVS) § 5 lg 5 näeb kandideerimise eeldusena püsivat elukohta vastavas vallas või linnas ning see tähendab elukohta rahvastikuregistri andmete järgi - KOVVS ei sisusta püsiva elukoha mõistet, see regulatsioon tuleneb RRS-st.

RRS-s sätestatud elukoha kande menetlus on haldusmenetlus ja omavalitsus tegutseb haldusorganina. RRS § 2 lg 2 näeb ette, et RRS-s ettenähtud haldusmenetlusele kohaldatakse haldusmenetluse seaduse sätteid, arvestades käesoleva seaduse erisusi.

Kui tegemist on eluruumiga, mille omanik on isik ise, on kohalikul omavalitsusel võimalik haldusmenetluse seaduse alusel uute tõendite ilmnemisel uurimisprintsipiist tulenevalt menetlust

uuendada. Eelkõige näiteks olukorras, kus omavalitsusele on saanud teatavaks asjaolud, millest võib järeldada, et isik ei kasuta eluruumi ehk ta selles eluruumis ei ela. Omavalitsusel on õigus kasutada proportsionaalseid meetmeid nende asjaolude väljaselgitamiseks nii nagu tavapäraselt haldusmenetluses asjaolusid välja selgitatakse. Eraldi alust selleks RRS-s olema ei pea ja selliste aluste puudumisest ei saa järeldada RRS-i põhiseadusvastasust.

RRS § 3 lg 2 kohaselt on rahvastikuregistri vastutavaks töötlejaks Siseministeerium ning vastutav töötleja peab tagama rahvastikuregistri pidamise ja andmete töötlemise vastavuses seadustega ja seaduse alusel kehtestatud õigusaktidega. Selleks korraldab vastutav töötleja rahvastikuregistri andmete õigsuse kontrollimist (RRS § 9 lg 2 p 3) ning teostab järelevalvet rahvastikuregistri seaduses sätestatud nõuete täitmise üle, sealhulgas rahvastikuregistri pidamise ja andmete töötlemise üle (RRS § 9 lg 2 p 7).

Siseministeeriumil kui vastutaval töötlejal on kohustus teostada järelevalvet rahvastikuregistri seaduses sätestatud nõuete täitmise üle. Antud juhul on küsimus selles, kas isikud on elukohateadetes esitanud RRS-s nõutud andmeid ning kas omavalitsus on andmeid kontrollinud enne kande tegemist. Eelkõige seda, kas isikud elavad sellel aadressil.

4. Enesekorraldusõiguse põhimõte ja elukoha andmete registrisse kandmine

PS § 154 lg 1 sätestab, et kõiki kohaliku elu küsimusi otsustavad ja korraldavad kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt. Sellest PS sättest tuleneb omavalitsusüksuse universaalpädevus kohaliku elu valdkonnas. Universaalpädevus on kohaliku omavalitsuse üksuse õigus ilma erivolituseeta otsustada ja korraldada kõiki kohaliku elu küsimusi.

Enesekorraldusõiguse puhul on tegu otsustus- ja valikudiskretsiooniga kohaliku elu küsimustes. See annab kohalikule omavalitsusele õiguse vabalt, st riigilt lähtuvate otstarbekussuunisteta otsustada ja korraldada kohaliku elu küsimusi ja võimet teha otsustusi vastavalt oma poliitilistele ettekujutustele.

Riigikohtu üldkogu 16. märtsi 2010. a otsuse asjas nr [3-4-1-8-09](#) punkti 53 kohaselt „Kohaliku elu küsimused on lähtuvalt sisulisest kriteeriumist need küsimused, mis võrsvad kohalikust kogukonnast ja puudutavad seda ega ole vormilise kriteeriumi kohaselt haaratud või põhiseadusega antud mõne riigiorgani kompetentsi“.

Elukoha andmete registrisse kandmine toimub RRS-s ettenähtud ühtsetel alustel, selle ülesande puhul puudub „kohalikust kogukonnast võrsunud küsimuse“ kriteerium ehk tunnus, mille alusel saaks seda ülesannet pidada kohaliku elu küsimuse lahendamiseks ehk omavalitsuslikuks ülesandeks selle klassikalises tähenduses.

Tegemist on otse seadusest tuleneva ülesandega, mida kohalik omavalitsus on kohustatud täitma seaduses ettenähtud tingimustel - kohalikul omavalitsusel ei ole õigust otsustada, kas või kuidas seda ülesannet täita või mitte, st selle ülesande suhtes puudub otsustus- ja valikudiskretsioon.

Isegi, kui asuda seisukohale, et elukoha registreerimine on kohaliku elu küsimus, siis ei ole taotluses täpselt jälgitav, kuidas kõnesolevate õigusnormide puudumine rikub PS §-s 154 sätestatud kohaliku omavalitsuse enesekorralduse autonoomiat. Üldjuhul on kohaliku omavalitsusele PS §-s 154 garanteeritud autonoomiat riivav riiklik sekkumine õigusnormidega, mitte nende kehtestamata jätmine.

Samuti ei saa nõustuda taotluses esitatud seisukohaga, et asjakohased kehtivad õigusnormid puuduvad. Rahvastikuregistri seaduses on sätestatud vajalikud õigusnormid, mille alusel saab omavalitsusüksus kindlaks teha, kas inimene kasutab elukohateates märgitud aadressi alalise või peamise elukohana. Elukoha kandmine registrisse toimub haldusmenetluses, mida reguleerib vastavalt haldusmenetluse seadus (HMS).

Rahvastikuregistri seaduse §-des 74–84 on sätestatud elukohateate menetlus. Tegemist on haldusmenetlusega, st inimene esitab enda elukoha registrisse kandmiseks taotluse (vaatamata tekstis kasutatavale keelendile „elukohateade“ on tegemist taotlusega HMS § 14 tähenduses). Samuti on ka elukoha registrisse kandmisest keeldumine haldusakt, mis tuleb mh anda juhul, kui inimene ei ole elukohateates nimetatud eluruumi omanik ja tal puudub eluruumi kasutamiseks ruumi omaniku nõusolek või ruumi kasutamise õigust tõendav dokument (RRS § 84 lg 1 p 1). Elukohateates esitatud

elukoha registrisse kandmisel on omavalitsusüksusel õigus nõuda tõendite ja andmete esitamist, mille alusel haldusorgan teeb kindlaks asja lahendamiseks olulised asjaolud (HMS § 38). Kui elukoht on juba registrisse kantud ning hiljem ilmnevad asjas uued olulised tõendid (elukoha tegeliku kasutamise kohta), mis ei olnud isikule haldusmenetluse ajal teada, tuleb haldusmenetlus HMS § 44 kohaselt menetlusosalise taotlusel uuendada. Selle tulemusena võib omavalitsusüksus elukohateates toodud elukoha registrisse kandmise kehtetuks tunnistada (HMS § 44 lg 2).

Eeltoodud omavalitsusüksuse pädevust kontrollida elukohateates toodud elukoha tegelikku kasutamist täiendab RRS § 31 lg 2 p 1 ja § 32 lg 1, mille kohaselt on andmeandja kohustatud tagama rahvastikuregistrisse antavate andmete vastavuse käesoleva seaduse § 22 lõikes 1 nimetatud dokumendile kantud andmetele. Andmeandja peab rahvastikuregistrisse edastatud andmetes vigade avastamisel kandma viivitamata õiged andmed rahvastikuregistrisse (RRS § 32 lg 2).

2021. aastal kandideeris kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel 10 025 kandidaati ning valiti 1717 volikogu liiget.¹ Kordades suurem on aga nende isikute hulk, kelle elukoha andmete alusel määratakse näiteks elukohajärgne kool või lasteaia koht. Kõigile neile kehtib ühtne RRS-i regulatsioon ning isikutel endil ja omavalitsusel on kohustus tagada elukoha andmete õigsus.

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium on 9. detsembri 2019. a otsuse nr 5-18-7 punktis 137 elukoha andmete usaldusväärstust ning õigsust selgitanud järgmiselt: „Elukoha andmete usaldusväärstus on oluline, kuna rahvastikuregistrisse kantud teavet kasutatakse avalik-õiguslike ülesannete täitmiseks (RRS § 4 punkt 1). Registrisse kantud andmete õigsust seejuures eeldatakse (RRS § 6 lõige 1) ning avalik-õigusliku ülesande täitmisel (nt dokumentide kättetoimetamisel) on registriandmetest lähtumine kohustuslik (vt RRS § 6 lõige 2, § 66 lõiked 1, 4 ja 5). Lisaks sellele, et registrijärgse elukohaga on seotud kohaliku omavalitsuse kohustus osutada sotsiaalteenuseid, mängib elukoht rolli kohaliku omavalitsuse üksusele riigieelarvest raha eraldamisel. Elukoha järgi laekub üksikisiku tulumaks (11,93% residendist üksikisiku tulumaksust laekub sellele omavalitsusüksusele, kelle territooriumil üksikisik maksukohustuslaste registri andmetel elab, vt tulumaksuseaduse § 5 lõike 1 punkt 1 ja lõige 2), samuti on elanike arvuga (ning seega ka registrijärgse elukohaga) seotud muud riigieelarve eraldised (nt tasandusfondi vahendid, riigieelarve seaduse § 47 lõige 2).“

Elukoha andmete õigsus rahvastikuregistris on oluline nii riigi kui ka omavalitsuse toimimise seisukohalt, sest kui avaliku ülesande täitmine on seotud elukohajärgsusega, peab lähtuma rahvastikuregistrisse kantud elukoha aadressist (RRS § 66 lg 1)

5. Kokkuvõte

Eeltoodut arvestades olen seisukohal, et kohalikul omavalitsusel on olemas õiguslikud võimalused tagada elukoha andmete õigsust. Taotlejad ei ole veenvalt näidanud, mis põhjusel ei ole neil võimalik elukoha andmete õigsust kontrollida tuginedes haldusmenetluse seaduse sätetele.

Vaatamata sellele, et ebaõige rahvastikuregistri elukoha kandega isikute kandideerimisel võib olla mõju valimistulemustele ning see võib mõjutada teiste kandidaatide võimalust osutada valituks, ei ole põhjendatud kehtestada seadusandja poolt eriregulatsiooni selle isikute kategooria elukoha andmete õiguse täiendavaks kontrollimiseks.

Elukoha registrisse kandmine on otse seadusest tulenev ülesanne, mida kohalik omavalitsus on kohustatud täitma seaduses ettekirjutatud viisil. Kuna tegemist ei ole kohaliku elu küsimusega PS § 154 mõttes, siis ei saa vaidlustatud RRS-i regulatsioon või selle väidetav puudumine riivata kohaliku omavalitsuse põhiseaduslikku garantiid ehk enesekorraldusõigust.

Kui aga siiski kohus leiab, et tegemist on kohaliku elu küsimusega PS § 154 mõttes, siis on regulatsioon ning enesekorraldusõiguse riive põhiseaduspärane. Omavalitsusüksusel on kehtivas õiguses olemas kõik vajalikud alused teha kindlaks, kas inimene kasutab elukohateates esitatud aadressi enda alalise või peamise alukohana. Seadusandja poolt täiendavate ja inimese põhiõigustesse intensiivsemalt sekkuvate seaduslike volituste loomine omavalitsuse volikogu

¹ Valimiste statistika, kättesaadav: <https://www.valimised.ee/et/valimiste-arhiiv/kohaliku-omavalitsuse-volikogu-valimised/kohaliku-omavalitsuse-volikogu-valimised-2021>

kandidaadi ja volikogu liikme elukoha andmete kontrollimiseks ei pruugi olla proportsionaalne eraelu riive.

Täiendava regulatsiooni kehtestamata jätmisega ei ole põhiseadusvastaselt piiratud omavalitsusüksuse enesekorraldusõigust ning palume jätta taotlus rahuldamata.

Ühtlasi annan teada, et ei soovi asja arutamist suulises menetluses.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Liisa-Ly Pakosta
justiits- ja digiminister

Mariko Jõeorg-Jurtšenko 53955340
Mariko.Joeorg-Jurtsenko@just.ee