



RIIGIKOHUS

PÕHISEADUSLIKKUSE JÄRELEVALVE KOLLEEGIUM

KOHTUOTSUS

Eesti Vabariigi nimel

Kohtuasja number	5-24-29
Otsuse kuupäev	26. veebruar 2025
Kohtukoosseis	Eesistuja Villu Kõve, liikmed Ivo Pilving, Heili Sepp, Nele Siitam ja Margit Vutt
Kohtuasi	Rahvastikuregistri elukoha andmete õigsuse kontrollimiseks õigustloovate aktide andmata jätmise põhiseaduspärasuse kontroll
Menetluse alus	Elva Vallavolikogu 3. oktoobri 2024. a taotlus
Menetlusosalised	Elva Vallavolikogu Riigikogu Õiguskantsler Justiits- ja digiminister Siseminister
Asja läbivaatamise viis	Kirjalik menetlus

RESOLUTSIOON

Jätta Elva Vallavolikogu taotlused rahuldamata.

ASJAOLUD JA MENETLUSE KÄIK

1. Elva Valla Valimiskomisjon registreeris 10. septembri 2021. a otsusega nr 10-6/10 kandidaadid 17. oktoobril 2021 toimuvateks kohaliku omavalitsuse volikogu valimisteks.
2. 13. septembril 2021 esitasid Elva vallas Isamaa Erakonna nimekirjas kandideerivad Vahur Jaakma, Maigi Keerd ja Mati Miil Elva Valla Valimiskomisjoni otsuse peale Vabariigi Valimiskomisjonile (VVK) kaebuse, milles taotlesid otsuse tühistamist osas, millega registreeriti Elva Vallavolikogu valimistel kandidaatideks Urmas Kruuse, Kertu Vuks, Mikk Järv, Marika Saar, Maano Koemets, Aleksander Suvorov, Peeter Ernits ja Sulev Kuus, kuna nende isikute püsiv elukoht ei asu Elva vallas. Kaebajad lisasid kaebusele nende kandidaatide elukoha andmete seadusele mittevastavuse tõendamiseks mh väljavõtted ajalehtedes ilmunud intervjuudest kandideerijatega ja suhtlusportaali Facebook andmetest, huvide deklaratsioonid, kinnistusraamatu väljavõtted ning kandideerijaga seotud sihtasutuse majandusaasta aruande.

3. VVK jättis oma 15. septembri 2021. a otsusega nr 15 kaebuse rahuldamata, leides, et Elva Valla Valimiskomisjon kohaldas seadust õigesti, kui lähtus kandidaatide registreerimisel nende rahvastikuregistrisse kantud elukohast. 17. septembril 2021 pöördusid kaebajad VVK otsuse vaidlustamiseks Riigikohtusse. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium jättis 28. septembri 2021. a otsusega nr 5-21-12/2 kaebuse rahuldamata.

4. 30. septembril 2021 esitasid kaebajad Tartu Halduskohtule kaebuse Elva valla kohustamiseks muuta Urmas Kruuse, Kertu Vuksi, Marika Saare ja Maano Koemetsa elukoha aadressi kanded rahvastikuregistris. Kaebajad palusid ka kohaldada esialgset õiguskaitset ning peatada vaidlustatud kandidaatide rahvastikuregistri elukoha kannete kehtivus ja täitmine kuni kohtumenetluse lõpuni.

5. Tartu Halduskohus tagastas 4. oktoobri 2021. a määrusega kaebuse halduskohtumenetluse seadustiku § 121 lõike 2 punkti 1 järgi kaebeõiguse ilmselge puudumise tõttu ning jättis esialgse õiguskaitse taotluse rahuldamata. Kaebajad esitasid ringkonnakohtule määruskaebuse halduskohtu määruse peale. Tartu Ringkonnakohus jättis 15. oktoobri 2021. a määrusega kaebajate määruskaebuse rahuldamata ja halduskohtu määruse muutmata. Kaebajad esitasid Riigikohtule määruskaebuse, milles palusid tühistada ringkonnakohtu ja halduskohtu määrused ning saata asi halduskohtule kaebuse menetlusse võtmiseks. Riigikohtu halduskolleegium jaatas 21. juuni 2022. a otsuses nr 3-21-2230/16 kaebajate kaebeõigust, leides, et rahvastikuregistri ebaõige elukoha kandega isikute kandideerimisel võib olla mõju valimistulemustele ning kaebajate võimalusele osutada valituks. Halduskolleegium tühistas ringkonnakohtu määruse ja halduskohtu määruse resolutsiooni punkti 1 menetlusõiguse olulise rikkumise tõttu ning saatis kaebuse tagasi halduskohtule menetlusse võtmise otsustamiseks.

6. 30. juuni 2022. a määrusega võttis Tartu Halduskohus kaebuse menetlusse ning 14. detsembri 2022. a otsusega jättis halduskohus kaebuse rahuldamata.

7. Tartu Ringkonnakohus tühistas 29. veebruari 2024. a otsusega halduskohtu otsuse ning tegi asjas uue otsuse, millega rahaldas kaebuse ja kohustas Elva valda kontrollima 30. septembri 2021. a kaebuses nimetatud isikute elukoha aadressi kannete õigsust rahvastikuregistris ning tegema kannete ebaõigsuse korral vajalikud muudatused. Ringkonnakohtu otsus on jõustunud.

ELVA VALLAVOLIKOGU TAOTLUS

8. Elva Vallavolikogu esitas 3. oktoobril 2024 Riigikohtule taotluse tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks niisuguste õigusnormide puudumine, millega oleks kindlaks määratud, kas, mis tingimustel ja milliste meetmetega saab kohaliku omavalitsuse üksus korraldada juba rahvastikuregistrisse kantud elukoha andmete sisulise kontrolli menetluse ning seeläbi tagada, et kohaliku omavalitsuse üksuse volikogus tegutseksid ning kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu valimistel osaleksid ainult kohalikud elanikud. Alternatiivselt palub Elva vald tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks õiguslik ebaselgus, mille tõttu ei ole kohaliku omavalitsuse üksusel võimalik piisavalt selgelt ja täpselt määrata enda õigusi ja kohustusi olukorras, kus ta on kohustatud korraldama juba rahvastikuregistrisse kantud elukoha andmete sisulise kontrolli menetluse ja andmete ebaõigsuse korral vastavad muudatused tegema selleks, et tagada üksnes kohalike elanike tegutsemine kohaliku omavalitsuse üksuse volikogus.

9. Taotluse kohaselt riivab rahvastikuregistrijärgse elukoha õigsuse kontrolli reguleerivate sätete puudumine või nende õigusselgusetus Elva valla põhiseaduse (PS) § 154 lõikes 1 tagatud

enesekorraldusõigust. Riigikohus on jaatanud ka kohaliku omavalitsuse üksuse õigust vaidlustada omavalitsuse põhiseaduslikke tagatise riivavat tegevusetust ehk õigustloova akti andmata jätmist.

10. PS § 3 lõikes 1 sätestatud seaduslikkuse põhimõtte kohaselt on avalik võim õigustatud tegutsema üksnes siis, kui õigusnormid näevad ette nii pädevuse kui ka volituse. Kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigusega on vastuolus olukord, kus seadusandja ei ole kehtestanud sellist õiguslikku regulatsiooni, mis võimaldaks kohaliku omavalitsuse üksusel tagada kohalike elanike rahvastikuregistrijärgsete elukoha andmete õigsus ja kontrollida volikogusse kuulumise piirangute järgimist. PS § 154 lõikes 1 sätestatud kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse puhul on tegemist otsustus- ja valikudiskretsiooniga kohaliku elu küsimuste lahendamisel. Enesekorraldusõiguse realiseerimiseks on oluline, et kohaliku omavalitsuse volikogus oleksid üksnes kohalikud elanikud. Riigikohus on öelnud, et volikokku kandideerija rahvastikuregistrijärgse ja tegeliku püsiva elukoha lahknevus ei ole õiguslikult lubatav. Volikokku kandideerija elukoha andmete õigsuse kontroll peaks rahvastikuregistri seaduse (RRS) kohaselt toimuma kohaliku omavalitsuse üksuse toimetatavas elukoha aadressi rahvastikuregistrisse kandmise menetluses ja kannete õigsuse kontrollimise käigus (RKPKo 25.09.2021, 5-21-12/2, p 26). Kohaliku omavalitsuse üksusele on pandud ülesanne tagada rahvastikuregistri andmete õigsus ning kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse (KOVVS) § 5 lõikes 5 sätestatud piirangu järgimine. Vaatamata kohaliku omavalitsuse üksuse pädevusele kontrollida elukoha andmete õigsust rahvastikuregistris, puuduvad kehtivas õiguses volitusnormid sisulise kontrolli tegemiseks.

11. Riigikohus on leidnud, et kehtivas õiguses ei ole sätestatud menetlust volikogu kandidaatide tegeliku püsiva elukoha väljaselgitamiseks (RKPKo 25.09.2021, 5-21-12/2, p 24). Rahvastikuregistri elukoha andmete kontroll piirdub formaalse kontrolliga. Juba rahvastikuregistrisse kantud elukoha andmete õigsuse tagamise kohustus on RRS § 68 kohaselt pandud isikule endale, mitte kohaliku omavalitsuse üksusele. Kohaliku omavalitsuse üksusel ja avalikkusel tuleb registrisse kantud elukoha andmete õigsust RRS § 6 lõike 1 järgi eeldada. Registrisse juba kantud elukoha andmete kontrollimist reguleerivad ainult RRS § 88 lõige 3 ja RRS § 87¹. RRS-is sätestatud kontrolli võimalused on väga piiratud, kohaldudes ainult erijuhtudel. Seetõttu ei ole kohtuotsust võimalik täita.

12. RRS reguleerib elukoha andmete rahvastikuregistrisse kandmise või muutmise menetluse algatamist kohaliku omavalitsuse üksuse omal algatusel üksnes juhtudel, kui kohaliku omavalitsuse territooriumil püsivalt viibiva isiku elukoha aadress ei ole veel registrisse kantud või kui isiku kinnitusel ei kasuta ta enam registrisse kantud aadressi järgset elukohta (RRS §-d 86 ja 87¹). Muudel juhtudel ei ole elukoha aadressi muutmine või andmete kehtivuse lõpetamine õiguslikult võimalik, sest sellist menetlust ei ole ühegi õigustloova aktiga reguleeritud. Järelikult puuduvad kehtivas õiguses normid, mille alusel saaks kohaliku omavalitsuse üksus elukoha andmete ebaõigsuse tuvastamisel rahvastikuregistris isiku elukoha andmeid ühepoolset muuta või nende kehtivuse lõpetada.

13. Isegi kui õiguskorras oleksid olemas asjakohased normid, ei ole kehtivas õiguses kohaliku elaniku definitsiooni ehk mõõdikut, mille järgi otsustada isiku elukoha kande õigsuse üle. RRS § 65 lõige 1 sätestab, et isik esitab rahvastikuregistrisse kandmiseks selle elukoha aadressi, kus ta alaliselt või peamiselt elab. Samas puuduvad selles sättes kriteeriumid, millest lähtuvalt isiku alalist või peamist elukohta kindlaks määrata. Lisaks võimaldab RRS isikul kasutada alaliselt või peamiselt mitut elukohta (RRS § 65 lõige 2). Seega saab isik ise määrata, millise elukoha andmed on õigusliku tähendusega ja millised kantakse rahvastikuregistrisse lisa-aadressina. Lähtuda ei saa üksnes ajalisest kriteeriumist ehk sellest, millises omavalitsuses isik ajaliselt enim viibib. Ringkonnakohus pidas oluliseks asjaolu, et volikogu liikmed olid töötanud mingi aja jooksul või nende elukoht oli mingil ajal asunud mõnes teises omavalitsuses. Selline tõlgendus „kohalikust elanikust“ ei arvesta

tänapäevast elukorraldust ega ole kooskõlas RRS-i sisu ja mõttega. Kohaliku omavalitsuse volikogu liikme töö ei ole põhitöö ning on korraldatud viisil, et volikogu istungitel osalemine on mõistliku pingutusega võimalik muu töö kõrval. Seega on tavapärane, et volikogu liikme põhitöö võib asuda muus omavalitsuses. See aga ei tähenda, et need volikogu liikmed ei ole kohalikud elanikud või et sel juhul peaks tekkima põhjendatud kahtlus isiku elukoha kande õigsuses. Kuna ükski seadus ei sisalda kohaliku elaniku mõistet ega kriteeriume, mille alusel kohalikku elanikku kindlaks määrata, ei ole kohaliku omavalitsuse üksusel võimalik kooskõlas põhiseaduse nõuetega sisulist kontrolli teha.

14. Valimistel saadav mandaat on üks osa passiivsest valimisõigusest. Kontrollimenetlus võib viia volikogu liikme volituse ennetähtaegse lõppemiseni ning kandideerimisõiguse kaotamiseni kohalikel valimistel. Seetõttu kujutab volikokku kandideerija või volikogu liikme elukoha kande muutmine rahvastikuregistris isiku passiivse valimisõiguse riivet, millesse sekkumine nõuab seadusest tulenevat täpset õiguslikku alust.

15. Kui Riigikohus peaks asuma seisukohale, et õiguskorras on olemas normid juba rahvastikuregistrisse kantud elukoha sisulise kontrolli menetluse korraldamiseks, siis on need õiguslikult ebaselged ja rikuvad seetõttu taotluse esitaja enesekorraldusõigust. Juba registrisse kantud andmete puhul on võimalik sisulist kontrolli teha üksnes piiratud juhtudel. Muudes olukordades ei ole kohaliku omavalitsuse üksusele ega puudutatud isikutele piisaval määral arusaadav, kas, millistel tingimustel ja millisel viisil saab kohaliku omavalitsuse üksus kontrollida juba rahvastikuregistrisse kantud elukoha andmete õigsust. Õiguslikku ebaselgust ei ole mõistlikult võimalik kõrvaldada ka siis, kui arvestada normide eesmärki ja kujunemislugu, teisi õigusakte, õiguse üldpõhimõtteid ning neid edasi arendada. Seega on tegemist kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigust rikkuva põhiseadusvastase õigusselgusetusega.

MENETLUSOSALISTE ARVAMUSED

Riigikogu

16. Elva Vallavolikogu taotlused ei ole põhjendatud, normide puudumine ei ole põhiseadusega vastuolus ning olemasolevad normid ei ole vastuolus õigusselguse põhimõttega. Elva vald saab täita talle ringkonnakohtu pandud kohustust niivõrd, kui võrd seadus selleks talle õiguse annab. Kohaliku omavalitsuse üksus saab haldusmenetluse käigus tuvastada elukoha andmete rahvastikuregistrisse kandmise õiguspärasust, kuid kohus ei saa kohaliku omavalitsuse üksust kohustada tagama üksnes kohalike elanike tegutsemist volikogus muul moel. Elukoha andmete muutmine on RRS-ist tulenevalt inimese enda õigus ja kohustus, mistõttu on kohaliku omavalitsuse üksuse roll selles piiratud. Seadusandja on näinud isikutele ette võimaluse määrata ise, milline on tema õigusliku tähendusega aadress ehk see, kus ta alaliselt või peamiselt elab. Kui elukoha kannete õigsuses on tekkinud kahtlusi, saab kohaliku omavalitsuse üksus haldusmenetluse käigus välja selgitada asjaolud, kuid isiku tahte vastaselt elukoha andmete muutmise õigust kohaliku omavalitsuse üksusel ei ole.

17. Põhiseaduspärasuse hindamisel tuleb hinnata, kas seadusandja on leidnud tasakaalu põhiseaduslike väärtuste, isikute eraelu ja kodu puutumatuse ja õiguse vabalt liikuda ja elukohta valida (PS §-d 26, 33 ja 34) ning avaliku huvi vahel tagada rahvastikuregistri andmete õigsus. Põhiseaduskomisjon leidis, et RRS-is on nende kahe väärtuse vahel tasakaal leitud. Intensiivsema sisulise kontrolli menetluse ette nägemata jätmine ei tähenda, et seadusandja oleks meelevaldselt jätnud kehtestamata vajalikud õigusnormid elukoha andmete õigsuse tagamiseks või ei ole taganud piisavat õigusselgust. Kehtiv RRS tagab piisava õigusselguse, millistel alustel toimub elukoha andmete kontrolli menetlus. Praegune sõnastus on olnud seadusandja teadlik valik, et mitte riivata

ebaproportsionaalselt isikute õigust eraelu ja kodu puutumatusse ning õigust vabalt liikuda ja elukohta valida. Tänapäevase liikuvuse juures ei oleks proportsionaalne kehtestada mõödikut, mille alusel hinnata, kas isiku nimetatud elukoht on püsiv.

18. Kui kohaliku omavalitsuse üksus võiks kontrollida vihjete või poliitiliste vastaste pöördumiste peale korrakaitseliste meetmetega volikogusse kandideeriija või selle liikmete tegelikku elukohta, võib see viia kas poliitiliste vastaste tagakiusamiseni või politseiriigini viivate pealekaebamisteni. Samuti asetaks elukoha andmete muutmise õigus kohaliku omavalitsuse üksuse väga tugevale jõupositatsioonile.

Õiguskantsler

19. Taotlus on lubatav, kuid tuleb jätta rahuldamata. Mõlemad taotluse lubatavuse eeldused on täidetud ning taotluse saab sisuliselt läbi vaadata, sest kohalike elanike üle sisuliselt õige arvestuse pidamise takistus piirab kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigust. Kohaliku omavalitsuse üksusel on vaja pidada arvestust selle üle, kes tema territooriumil elab ja avalikke teenuseid vajab.

20. Võib nõustuda, et RRS § 88 lõiked 3 ja 4 ning § 87¹ selles olukorras lahendust ei paku. RRS § 84 lõike 1 punkt 4 võimaldab kohaliku omavalitsuse üksusel keelduda elukohateates märgitud elukoha andmete rahvastikuregistrisse kandmisest, kui isik on esitanud elukohateates 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.

21. Isiku registrijärgse elukoha andmete tegelikkusele vastavust ei tagata esmajärjekorras mitte kohaliku omavalitsuse üksuse kontrolltegevuse kaudu, vaid põhivastutus lasub siin inimesel endal. Isikul võib korraga olla mitu elukohta. Sellega arvestab ka RRS (vt § 65 lõige 2). RRS § 65 lõike 1 kohaselt esitab isik rahvastikuregistrisse kandmiseks selle elukoha, kus ta alaliselt või peamiselt elab. Alaliselt või peamiselt on esitatud alternatiivina ehk inimene ei pea rahvastikuregistrisse kandmiseks esitama seda aadressi, kus ta kõige enam aega elab, vaid piisab, kui aadressil elamine vastab alalisuse tingimusele.

22. Seda, et isik ei kasuta endale kuuluvat eluruumi alalise või peamise elukohana, on võimalik tõendada ainult intensiivselt põhiõigustesse sekkuval viisil – seletuse võtmine isikult endalt või kolmandatelt isikutelt, igapäevakulutuste tegemise koha väljaselgitamiseks pangakonto väljavõtte vaatamine, aadressile sisenemise jälgimine, etteteatamata kohalolu kontroll vms. Valdavalt saavad sellised meetmed toimida juhul, kui isik, kelle suhtes neid kohaldatakse, ei ole sellest teadlik. Inimese väite kindel ümberlukkamine läheneb sisult varjatud jälitustegevusele, mis eeldab seaduses sätestatud menetlusnorme ja nende kõrget täpsuse standardit (RKPJKo 20.03.2014, 3-4-1-42-13, p 41 jj). Intensiivse privaatsuse rikkumiseta saab elukoha kasutamise välistamist võimalikuks pidada vaid juhul, kui kinnisasjal ei asu ruumi, mida saaks elamiseks kasutada.

23. RRS § 84 lõike 1 punkti 4 ei saa tõlgendada selliselt, et elukoha õigsuse kontroll hõlmab ka olukorda, kus isik esitab registrile endale kuuluva eluruumi aadressi. Selline tõlgendus rikuks põhimõtet, mille kohaselt kõik põhiõiguste piiramise seisukohalt olulised küsimused peab otsustama Riigikogu. Kui kehtiv õigus ei luba kontrollida elukoha andmete õigsust elukohateate esitamisel, siis ei ole see võimalik ka pärast elukoha registreerimist.

24. Elukoha muutmine rahvastikuregistris vastu isiku enda tahtmist võib intensiivselt riivata tema teisi põhiõigusi. Nii intensiivne piirang peab olema seaduse norme vaadates ettenähtav. Seadusi ei saa tõlgendada selliselt, et olukorra saaks lahendada Riigikohtu halduskolleeegiumi otsuse

nr 3-21-2230/16 punktis 12.3 viidatud menetluses. Üldised menetlusnormid ei asenda isiku õiguste üle otsustamiseks vajalikku selget seaduslikku alust. Haldusmenetluse seaduse (HMS) § 44 kohaselt peab menetluse uuendamise taotluse esitama menetlusosaline ehk varasemas menetluses osalenud isik. Seega ei ole menetluse uuendamise eeldused täidetud, kui elukoha kande muutmise küsimuse tõstatab keegi teine, kes elukohateate menetluses ei osalenud.

25. Arvestades, millise põhjalikkusega on RRS-is reguleeritud kohaliku omavalitsuse üksuse algatusel elukoha muutmist muudel tingimustel, ei saa pidada võimalikuks tõlgendada seadust selliselt, et kohaliku omavalitsuse üksus tohiks asuda omal algatusel ehk ilma elukohateateta kontrollima registrisse kantud elukoha õigsust nendes olukordades, milles seadus selgesõnalist volitust ei anna. Seda tuleb lugeda seadusandja teadlikuks valikuks ka olulisuse põhimõttest lähtuvalt ehk põhiseaduspäraselt tõlgendamise nõuet arvestades.

26. Võib nõustuda, 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 olukord õigusselgusetu. Samas ei ole igasugune normi puudumine põhiseadusega vastuolus (RKÜKo 21.05.2008, 3-4-1-3-07, p 50). Selleks, et normi puudumine oleks põhiseadusega vastuolus, peaks kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse piirangu intensiivsus kaaluma üles isikute põhiõiguste piirangu intensiivsuse. Sellise olukorraga siin tegu ei ole. Riigikogul on küll võimalik vastavad normid luua, arvestades sellega kaasnevat põhiõiguste piiramise intensiivsust, kuid seda ei saa pidada põhiseadusega nõutavaks.

Siseminister

27. Põhiküsimus on kohaliku omavalitsuse autonoomia ja üksikisiku põhiõiguste kaitse vahelise tasakaalu leidmises. Kohane tasakaalupunkt on kehtivas RRS-is leitud. Täiendavate kontrollimeetmete kehtestamine riivaks ebaproportsionaalselt üksikisiku põhiõigusi. Seega puudub vastuolu põhiseadusega ning õiguslik ebaselgus kohaliku omavalitsuse üksuse rolli määramisel.

28. Elukoha andmete õigsuse kontrollimise aluseks võib olla nii isiku taotlus kui kohaliku omavalitsuse üksuse oma algatus, kui on põhjendatud kahtlus elukoha andmete ajakohasuses. Õiguslik alus elukoha andmete kontrollimiseks tuleneb kohaliku omavalitsuse üksusele RRS § 88 lõikest 3. Kui kohaliku omavalitsuse üksus on teadlik, et isik viibib püsivalt teise kohaliku omavalitsuse territooriumil, saab ta viimast teavitada vajadusest alustada elukoha andmete muutmist omal algatusel (RRS 11. peatükk). Seega on kohaliku omavalitsuse üksuse võimalus omal algatusel andmeid muuta piiratud. Ehkki kohaliku omavalitsuse üksusel puudub kohustus teha pidevat kontrolli, lasub tal siiski kohustus elukoha andmete õigsust kontrollida juhul, kui tal on põhjendatud kahtlus kande õigsuses.

29. RRS-i järgi on elukoha kannete õigsuse mõttes määrav ja kaalukas eelkõige isiku enda tahe ning kohaliku omavalitsuse üksus ei tohi sellesse kergel käel sekkuda. Seadusest on teadlikult välja jäetud kohaliku omavalitsuse üksuse võimalus kasutada elukoha andmete kontrollimisel isiku põhiõigusi liigselt riivavaid meetmeid. Kehtiv RRS võimaldab kohaliku omavalitsuse üksusel kontrollida elukoha andmete õigsust piisavas ulatuses. Lisameetmete kehtestamine riivaks ebaproportsionaalselt isiku põhiõigusi.

30. Kui rahvastikuregistri kanne ei taga piisavalt seda, et kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel osaleksid ainult püsiva elukohaga kohalikud elanikud, on seadusandjal võimalik välja töötada muud kriteeriumid, kuidas volikokku kandideeriva isiku puhul kindlaks teha, kas ta on püsiva elukohaga

kohalik elanik. Ka siis tuleb arvestada isikute põhiõigustega, välistades püsiva elukoha mõiste määratlemisel ülemääraste kriteeriumide kehtestamist.

Justiits- ja digiminister

31. Taotluse lubatavuse eeldused on täidetud ning taotlus on lubatav. Vaidlustatud õigustloova akti andmata jätmine ei ole põhiseadusvastane ning taotlus tuleks jätta rahuldamata. Kohaliku omavalitsuse üksusel on olemas õiguslikud võimalused tagada elukoha andmete õigsus. Ei pruugi olla proportsionaalne, kui seadusandja annab täiendavad ja inimese põhiõigustesse intensiivsemalt sekkuvad seaduslikud volitused.

32. Elukoha andmed kantakse rahvastikuregistrisse RRS-is sätestatud ühtsetel alustel. Sellel ülesandel 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 seadusest tuleneva ülesandega, mida kohaliku omavalitsuse üksus on kohustatud täitma seaduses ettenähtud tingimustel. Kohaliku omavalitsuse üksusel ei ole õigust otsustada, kas või kuidas seda ülesannet täita. Isegi, kui asuda seisukohale, et elukoha registreerimine on kohaliku elu küsimus, ei ole taotluses täpselt jälgitav, kuidas kõnesolevate õigusnormide puudumine rikub PS §-s 154 sätestatud kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigust.

33. Ei saa nõustuda seisukohaga, et asjakohased kehtivad õigusnormid puuduvad. RRS-is on sätestatud vajalikud õigusnormid, mille alusel saab kohaliku omavalitsuse üksus kindlaks teha, kas inimene kasutab elukohateates märgitud aadressi alalise või peamise elukohana. Elukoht kantakse rahvastikuregistrisse haldusmenetluses, mida reguleerib HMS. Elukoha registrisse kandmisel on kohaliku omavalitsuse üksusel õigus nõuda selliste tõendite ja andmete esitamist, mille alusel haldusorgan teeb kindlaks asja lahendamiseks olulised asjaolud (HMS § 38). Kui elukoht on juba registrisse kantud, kuid ilmnevad uued olulised tõendid, mis ei olnud haldusmenetluse ajal teada, tuleb haldusmenetlus HMS § 44 kohaselt menetlusosalise taotlusel uuendada. Selle tulemusena võib kohaliku omavalitsuse üksus elukohateates toodud elukoha registrisse kandmise kehtetuks tunnistada (HMS § 44 lõige 2).

34. 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 lõige 1). Kõigile isikutele kehtib ühtne RRS-i regulatsioon ning isikutel endil ja omavalitsustel on kohustus tagada elukoha andmete õigsus.

KOLLEEGIUMI SEISUKOHT

35. Elva Vallavolikogu taotleb, et põhiseadusvastaseks tunnistatakse õigusnormide puudumine, mille tõttu ei ole kohaliku omavalitsuse üksusel võimalik kontrollida isikute rahvastikuregistri elukoha kannete õigsust. Kui sellist olukorda ei ole, siis on Elva Vallavolikogu hinnangul kehtiv regulatsioon õigusselgusetu ning seetõttu vastuolus põhiseadusega.

36. Kolleegium hindab esmalt taotluste lubatavust (I), seejärel seda, kas väidetav normide puudumine kujutaks endast kohaliku omavalitsuse põhiseaduslike tagatiste riivet (II), kas kehtivas õiguses on rahvastikuregistri elukoha kande sisulist kontrolli piisavalt reguleerivad sätted (III) ning kas sisulist kontrolli reguleerivad sätted kehtivas õiguses on ebaselged (IV).

(I) Taotluste lubatavus

37. Elva Vallavolikogu esitas Riigikohtule taotluse põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse (PSJKS) § 7 alusel. PSJKS § 7 alusel esitatud taotlus on lubatav, kui samal ajal on täidetud kaks tingimust: 1) taotluse on esitanud kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu oma koosseisu häälteenamusega ja 2) taotluses on väidetud õigustloova akti või selle sätte vastuolu kohaliku omavalitsuse üksuse põhiseaduslike tagatistega (RKPKo 20.12.2016, 3-4-1-3-16, p-d 75 ja 81; viimati RKÜKo 05.07.2024, 5-23-38/48, p 80).

38. Riigikohus on jaatanud kohaliku omavalitsuse üksuse õigust vaidlustada ka omavalitsuse põhiseaduslikku tagatist rikkuvat õigustloova akti andmata jätmist (RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09, p-d 93 ja 94; viimati 5-23-38/48, p 80).

39. Elva Vallavolikogu võttis 30. septembril 2024 vastu otsuse nr 132 „Riigikohtule taotluse esitamine“. Otsuse punkti 2 järgi kiideti heaks taotluse tekst vastavalt otsuse lisale. Riigikohtule esitatud taotluse tekst kattub Elva Vallavolikogu eelviidatud otsuse lisaga. Taotluse kohaselt riivab rahvastikuregistri elukoha andmete sisulise kontrollimenetluse korraldamist reguleerivate sätete puudumine või alternatiivselt nende ebaselgus PS § 154 lõikest 1 tulenevat kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigust, kuivõrd nende sätete puudumine ei võimalda tagada, et kohaliku omavalitsuse volikokku kuuluvad üksnes kohalikud elanikud. Seega on Elva Vallavolikogu taotlused lubatavad.

(II) Kohaliku omavalitsuse põhiseaduslike tagatiste riive

40. Elva Vallavolikogu hinnangul riivab tema enesekorraldusõigust see, et seadusandja on jätnud reguleerimata või on reguleerinud põhiseaduse nõuetele mittevastavalt kohaliku omavalitsuse üksuse õigused ja kohustused volikokku kandideerijate ning volikogu liikmete rahvastikuregistri elukoha andmete õigsuse sisuliseks kontrollimiseks.

41. PS § 154 lõige 1 näeb ette, et kõiki kohaliku elu küsimusi otsustavad ja korraldavad kohalikud omavalitsused seaduste alusel iseseisvalt, ehk sätestab kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse. Enesekorraldusõiguse riive on riigivõimu igasugune kohaliku elu küsimuste iseseisva lahendamise õiguse negatiivne mõjutamine (RKPKo 16.05.2014, 3-4-1-11-16, p 58). Õigustloova akti andmata jätmise riivab enesekorraldusõigust olukorras, kus kohaliku omavalitsuse üksus ei saa lahendada kohaliku elu küsimust seetõttu, et riigivõim on jätnud selle kohaliku elu küsimuse lahendamiseks vajalikud õigusnormid kehtestamata.

42. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium on varem asunud seisukohale, et kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigus ei laiene volikogu valimist kui omavalitsusüksuse välist ülesehitust kindlaks määravatele sätetele. Valimissüsteemi alustest lähtuva üksikasjaliku valimiskorra kehtestamine on riigielu küsimus. Kohalike valimiste läbiviimine (korraldamine) on aga kohaliku elu küsimus (RKPKo 09.06.2009, 3-4-1-2-09, p 33; RKPKo 22.12.2009, 3-4-1-16-09, p 35). KOVVS § 5 lõige 5 näeb ette, et isik, kes soovib kandideerida kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel, peab olema selle linna või valla püsiv elanik, kus ta soovib kandideerida. Eelviidatud normis sätestatud tingimuse täidetuse tagamine on kohalik ülesanne, kuivõrd see on osa valimiste läbiviimisest.

43. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium on öelnud, et KOVVS § 5 lõiget 5 ei saa sisustada selliselt, et see paneb valimiskomisjonidele kohustuse kontrollida rahvastikuregistrisse kantud elukoha aadressi õigsust ja selgitada kandidaatide registreerimisel välja kandideeriija tegelik püsiv elukoht (RKPKo 28.09.2021, 5-21-12/2, p 25). Seega näeb KOVVS § 5 lõige 5 ette üksnes

elukoha aadressi õigsuse formaalse kontrolli. Samas leidis kolleegium eelviidatud asjas, et ehkki kehtiv KOVVS ei kohusta valimiskomisjoni sisuliseks kontrollimenetluseks, ei järeldu sellest, et rahvastikuregistrijärgse ja tegeliku püsiva elukoha lahknevus oleks õiguslikult lubatav (RKPKo 28.09.2021, 5-21-12/2, p 26). Lisaks tuleneb PS § 156 lõikest 2, et kohalike valimiste läbiviimisel peab olema võimalik lähtuda tõestest andmetest valijate elukoha kohta.

44. Rahvastikuregistrisse kantud elukoha andmete õigsus kuulub kohaliku omavalitsuse üksuste huvisfääri laiemalt kui üksnes valimisõiguse teostamise aspektist. Registrijärgse elukohaga on seotud paljud kohalikud ülesanded, nt koolikohustuse täitmise võimaluse loomine, sotsiaalhoolekande tagamine ja lasteasutuses käimise võimaldamine (vt põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse §-d 8 ja 10, sotsiaalhoolekande seaduse § 5 lõige 1, koolieelse lasteasutuse seaduse § 10). Kõigi eelviidatud ülesannete täitmisel on kohaliku omavalitsuse üksustel põhjendatult huvi selle vastu, et isikute registrijärgsed elukoha kanded oleksid õiged. Seejuures on Riigikohus varem kinnitanud, et kohaliku omavalitsuse üksusel ei ole kohustust osutada sotsiaalteenuseid nendele registrijärgsetele elanikele, kes tegelikult elavad mõne teise omavalitsuse üksuse territooriumil (RKPKo 09.12.2019, 5-18-7/8, p 184).

45. Formaalne kontroll, mida teeb valimiskomisjon kandideerimistaotluses esitatud elukoha aadressi rahvastikuregistrijärgse elukoha aadressiga võrreldes, on kohalik ülesanne. Samuti on kohalik ülesanne selle kontrollimine, kas isik tõepoolest elab püsivalt rahvastikuregistrisse kantud elukoha aadressil.

46. Sisuline elukoha andmete õigsuse kontroll eeldab tõendite kogumist faktiliste asjaolude tuvastamiseks, mis võib riivata puudutatud isikute põhiõigusi. Ennekõike võib selline kontroll riivata puudutatud isikute PS §-st 26 tulenevat õigust perekonna- ja eraelu puutumatusele, kuivõrd isiku elukoha kande õigsuse kontrollimine eeldab mh isikuandmete töötlemist. Sõltumata sellest, kas kohaliku omavalitsuse üksus täidab kohalikke või riiklikke ülesandeid, peab põhiõigusi riivaval tegevusel alati olema seaduslik alus (vt nt RKÜKo 03.12.2007, 3-3-1-41-06, p 27).

47. Juhul, kui seadusandja ei oleks kehtivas õiguses kehtestanud norme tegeliku elukoha kindlakstegemiseks, ei saaks Elva vald tagada, et kohaliku omavalitsuse volikokku kuuluvad üksnes kohalikud elanikud. Kuivõrd asjakohaste normide puudumine mõjutaks negatiivselt Elva valla õigust lahendada kohaliku elu küsimust, riivaks see ka kohaliku omavalitsuse PS §-st 154 tulenevat enesekorraldusõigust.

(III) Rahvastikuregistri elukoha kande sisulist kontrolli reguleerivad sätted

48. Põhiseadus lubab riigiasutustel, kohalikel omavalitsustel ja nende ametiisikutel kellegi perekonna- ja eraellu sekkuda vaid seaduses sätestatud juhtudel ning korras tervise, kõlbluse, avaliku korra või teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks, kuriteo tõkestamiseks või kurjategija tabamiseks. Rahvastikuregistri elukoha kande õigsuse kontrollimine on ennekõike vajalik teiste isikute õiguste ja vabaduste kaitseks, mida isiku elukoha kande ebaõigsus võib riivata. Ka on avalik huvi selle vastu, et isiku õigusliku tähendusega elukoha aadress rahvastikuregistris oleks elukoht, kus isik tegelikult alaliselt või peamiselt elab. Õigetele andmetele põhinev ülevaade tegelikust elanikkonnast võimaldab kohaliku omavalitsuse üksusel näiteks paremini planeerida avalike teenuste osutamist, olgu selleks ühistransport, jäätmevedu vms (vt ka nt RKPKo 08.03.2011, 3-4-1-11-10, p 58). Ühtlasi on haldusorganile teadvalt valeandmete esitamine karistusseadustiku § 280 järgi süütegu.

49. Rahvastikuregistri kanne ei ole konstitutiivne ega muuda registrisse kantud aadressi isiku elukohaks. Enda tegelikku elukohta saab isik valida vabalt, sõltumata rahvastikuregistri kandest.

Rahvastikuregistrisse kandmiseks tuleb aga esitada õiged andmed, st õigusliku tähendusega aadressi peab isik valima oma tegelike elukohtade seast (vrd RKTko 12.01.2022, 2-19-1719/87, p 14).

50. Kodu puutumatus (PS § 33) riivet oleks asjakohane käsitleda juhul, kui elukoha kande sisulisele kontrollile kohalduksid korrakaitseaduses (KorS) sätestatud riikliku järelevalve erimeetmed, peaausjalikult valdusesse sisenemine ja valduse läbivaatus (vastavalt KorS §-d 50 ja 51). RRS § 103 lubab vastutaval töötlejal kohaldada riikliku järelevalve teostamiseks rahvastikuregistri pidamise ja andmete töötlemise üle (vt RRS § 102) teatud korrakaitseaduses sätestatud riikliku järelevalve erimeetmeid, k.a eelviidatud valdusesse sisenemine ja valduse läbivaatus. Rahvastikuregistri vastutav töötleja on aga Siseministeerium (RRS § 3 lõige 2). Seega ei saa kohaliku omavalitsuse üksus elukoha kande sisulisel kontrollimisel RRS §-dele 102 ja 103 tugineda.

51. RRS § 65 lõike 1 järgi peab isik esitama rahvastikuregistrisse kandmiseks selle elukoha aadressi, kus ta alaliselt või peamiselt elab. Tsiviilseadustiku üldosa seaduse (TsÜS) § 14 kohaselt on isiku elukoht see, kus ta peamiselt või alaliselt elab. Elukoht võib üheaegselt olla mitmes kohas ning elukoht loetakse muutunuks, kui isik asub mujale elama viisil, millest võib järeldada tema tahet oma elukohta muuta. Muu hulgas eristab TsÜS § 14 lõige 4 elukohta viibimiskohast.

52. Õiguskirjanduses on elukohta määratletud kui inimese elukorralduse ruumilist keskpunkti, samuti kui kohta, kuhu ta ikka ja alati tagasi pöördub. Püsiv elukoht tähendab kohta, kus isik alaliselt viibib, kus on tema kodu, st koht, millega ta on isiklikult kõige enam seotud, kus ta ööbib, puhkab, kus on tema isiklikud asjad jms. Elukoht ei pea olema peamise vara asukoht. Nii võib märkimisväärses osa isiku varast – kinnisasjad, laevad jms – asuda muus kohas, kus ta alaliselt elab, ilma et vara asukoht mõjutaks tema elukohta. Isikul võib olla samal ajal ka mitu püsivat elukohta ja igal elukohal on isiku suhtes õiguslikult sama tähendus (vt P. Varul jt. Tsiviilseadustiku üldosa seadus. Kommenteeritud väljaanne. Tartu 2023, § 14 komm. 3.2.1. ja 3.2.2.). See, kas isikul on elukoht ühel ajal mitmes kohas, tuleb välja selgitada tõendite abil.

53. RRS § 88 lõikest 3 tuleneb, et kui isiku elukohana on rahvastikuregistrisse kantud sellise ruumi aadress, mis ei kuulu talle endale, ja kohaliku omavalitsuse üksusele teadaolevalt ei kasuta isik seda ruumi oma elukohana, võib kohaliku omavalitsuse üksus teha järelepärimise ruumi omanikule. Kui eluruumi omanik teatab, et isik ei kasuta omanikule kuuluvat ruumi elukohana ja tal ei ole õigust kasutada omanikule kuuluvat ruumi oma elukohana, lõpetab kohaliku omavalitsuse üksus isiku rahvastikuregistrisse kantud elukoha andmete kehtivuse. Kui isiku elukohaks on rahvastikuregistrisse kantud talle endale kuuluva eluruumi aadress, ei saa kohaliku omavalitsuse üksus RRS § 88 lõike 3 alusel järelepärimist teha.

54. RRS § 87¹ lõige 1 sätestab elukoha andmete kehtivuse lõpetamise kohaliku omavalitsuse üksuse algatusel, kuid selleks peavad olema täidetud kõik viidatud lõikes nimetatud tingimused (isiku elukoha aadress on rahvastikuregistris linna ja linnaosa või valla täpsusega; isik ei viibi kohaliku omavalitsuse üksusele teadaolevalt nende territooriumil ega mujal Eestis; isiku viibimiskohana ei ole rahvastikuregistrisse kantud RRS § 96 lõikes 1 nimetatud viibimiskoha andmeid). See säte annab kohaliku omavalitsuse üksusele aluse lõpetada elukoha andmete kehtivus omal algatusel üksnes juhul, kui on alust arvata, et isik ei viibi enam Eestis, ehk on kohaldatav vaid piiratud juhtudel. RRS § 88 lõige 3 ja § 87¹ lõige 1 ei ole aga rahvastikuregistri ebaõige kande parandamise ammendavad alused.

55. Riigikohus on varem jaatanud kohaliku omavalitsuse üksuse kohustust kontrollida isiku rahvastikuregistri elukoha kande õigsust ka omal algatusel, kui on põhjendatud kahtlus, et kanne on ebaõige (vt 3-21-2230/16, p 12.3). Rahvastikuregistris andmete säilitamine on jätkuv toiming. Rahvastikuregistri pidamise eesmärk on usaldusväärse teabe kogumine (RRS § 4), mis tähendab, et

töödeldavad isikuandmed peavad olema tõesed. RRS § 84 lõike 1 punkti 4 kohaselt keeldub kohaliku omavalitsuse üksus elukohateates märgitud elukoha andmete rahvastikuregistrisse kandmisest, kui isik on esitanud elukohateates valeandmeid. Sõltumata sellest, kas elukoha andmed rahvastikuregistris on algusest peale olnud ebaõiged või muutunud ebaõigeks pärast kande tegemist, on vastav kohaliku omavalitsuse üksus kohustatud ebaõigete andmete töötlemise lõpetama.

56. Riigivastutuse seaduse (RVastS) § 4 lõike 1 kohaselt võib isik nõuda halduse jätkuva toiminguga kaasneva õiguste rikkumise lõpetamist, kui see on võimalik ülemääraste kuludeta. Järelikult saab isik, kelle õigusi ebaõige kanne riivab, esitada vastava kohaliku omavalitsuse üksusele taotluse teise isiku rahvastikuregistri elukoha kande õigsuse kontrollimiseks. Seejuures peab taotluse esitaja esitama tõendid, mis tekitavad vähemalt põhjendatud kahtluse, et taotluses nimetatud isik ei ela rahvastikuregistrisse kantud aadressil. Kontrolli teostamine olukorras, kus isiku pöördumisest või kohaliku omavalitsuse üksusele laekunud muu teabe alusel ei ole tekkinud põhjendatud kahtlust, et isik on haldusorganile esitanud valeandmeid või andmed on muutunud valeks, oleks puudutatud isikute eraelu meelevaldne riive.

57. Kui taotlusega esitatud tõendid või muud omavalitsusüksuse käsutusse jõudnud andmed annavad aluse põhjendatud kahtlusele, et isik ei ela rahvastikuregistrisse kantud aadressil, on kohaliku omavalitsuse üksusel kohustus HMS § 44 lõike 1 punkti 2 alusel uuendada elukoha aadressi rahvastikuregistrisse kandmise menetlus (vrd ka RKHKo 11.06.2019, 3-16-781/50, p 17.1). Ühtlasi ei ole välistatud, et taotluses võib olla esitatud andmeid või seisukohti, mis võivad ajendada haldusorganit oma varasemaid seisukohti muutma. Sellisel juhul võib haldusorgan menetluse uuendada omal algatusel (samas). Kui elukoha andmed on algusest peale olnud valed, tuleb menetlus uuendada koostöös RRS § 84 lõike 1 punktiga 4, sest kohaliku omavalitsuse üksus oleks pidanud elukohateates märgitud elukoha andmete rahvastikuregistrisse kandmisest nende ebaõigsuse tõttu keelduma. Uuendatud menetlusele kohaldub uurimispõhimõtte (HMS § 6) ning selle käigus saab kohaliku omavalitsuse üksus HMS § 38 kohaselt koguda tõendeid, et veenduda, kas taotluses nimetatud isik elab püsivalt rahvastikuregistrisse kantud elukohas.

58. HMS § 38 lõike 2 järgi võib tõendiks olla menetlusosalise seletus, dokumentaalne tõend, asitõend, paikvaatlus, tunnistaja ütlus ning eksperdi arvamus. Niisiis saab kohaliku omavalitsuse üksus elukoha kande õigsuse kontrollimise käigus muu hulgas küsida isiku kinnitust, et ta rahvastikuregistrisse kantud elukohas elab, aga ka dokumentaalseid tõendeid, samuti võtta ütlusi teistelt isikutelt. Haldusorgan võib haldusmenetluses toimingute tegemise eesmärgil töödelda isikuandmeid menetletavas asjas vajalike asjaolude kohta, kui seadusega või selle alusel antud õigusaktidega ei ole ette nähtud teisiti (HMS § 5 lõige 5).

59. Kui volikogu liikme püsiv elukoht ei asu rahvastikuregistri andmetel vastavas vallas või linnas, siis volikogu liikme volitused lõpevad enne tähtaega (kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 18 lõike 1 punkt 3), mis on isiku passiivse valimisõiguse riive. See ei saa aga olla kontrolli välistamise või piiramise põhjuseks, sest juhul, kui kanne on algusest peale olnud vale, on isik osutunud volikokku valituks pettusega, mis ei vääri kaitset. Ka siis, kui kanne omavalitsusüksuse territooriumil elamise kohta muutub ebaõigeks hiljem, ei ole isik enam kohalik elanik ja tema volitused volikogu liikmena peavadki seaduse kohaselt lõppema.

60. Eeltoodust nähtub, et kehtiv RRS ja muud asjakohased õigusaktid, peaaesjalikult HMS, annavad kohaliku omavalitsuse üksusele piisavad võimalused kontrollida ning vajaduse korral muuta või kustutada rahvastikuregistris ebaõiged elukoha andmed. Kuigi seaduses ei ole erinorme, mis reguleeriksid just seda konkreetset menetlust, on võimalik rahvastikuregistri elukoha kande õigsuse kontrollimisel kohaldada üldnorme.

61. Praegusel juhul on kaalukaasil ühelt poolt selle isiku õigused, kelle rahvastikuregistri elukoha kanne on vaidlustatud, ning teiselt poolt kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigus ja ka kolmandate isikute õigused, mida isiku ebaõiged elukoha andmed võivad riivata. Kehtiv õigus võimaldab tagada piisava enesekorraldusõiguse ja puudutatud isikute õiguste kaitse, ilma et vaidlustatud elukoha kandega isiku õigusi ebaproportsionaalselt riivataks. Sisulist kontrolli on võimalik teostada, sekkumata ülemäära isikute eraellu. See on kooskõlas ka PS §-ga 26, mis lubab eraelu puutumatust seaduse alusel piirata muuhulgas avaliku korra või teiste isikute õiguste kaitseks.

62. Eeltoodust tulenevalt leiab kolleegium, et kehtivas õiguses on olemas normid isiku rahvastikuregistri elukoha kande õigsuse kontrollimiseks ning väidetavat põhiseadusvastast olukorda ei eksisteeri.

(IV) Rahvastikuregistri elukoha kande sisulist kontrolli reguleerivate sätete õigusselgusetus

63. Õigusselgus eeldab seaduste ja muude õigusaktide piisavat selgust ja arusaadavust määral, mis tagab isikule mõistliku võimaluse riigi tegevust ette näha ja kohandada oma tegevust sellele vastavalt. Mitte igasugune selgusetus või tõlgendamisvajadus ei too aga kaasa seaduse põhiseadusvastasust. Õigusselgusetu on olukord üksnes juhul, kui normide tõlgendamisel tekkinud vastuolusid ei ole võimalik mõistlikult kõrvaldada ka normide eesmärgi ja kujunemislugu, teisi õigusakte, õiguse üldpõhimõtteid jms arvesse võttes ning selline selgusetus takistab seadusest tulenevate kohustuste kindakstegemist ja täitmist (RKPJKo 19.12.2019, 5-19-38/15, p-d 68 ja 71). Riive aluseks olev säte peab olema seda täpsem, mida intensiivsem on õigusriive. Rahvastikuregistri ebaõige kande parandamisele järgnevad õigusriived ei ole intensiivsed, sest keegi ei pea saama oma õigusi rajada vaeväidetele. See, et avalik võim parandab avaliku registri ebaõiged andmed, ei saa olla isikute jaoks üllatuslik, sest ebaõiged registrikanded tulebki parandada.

64. Kehtiv õigus võimaldab kohaliku omavalitsuse üksusel kontrollida isiku elukoha andmete õigsust rahvastikuregistris (vt punktid 53–59). Asjakohased sätted ei ole õiguslikult ebaselged üksnes seetõttu, et seadusandja ei ole kehtestanud eriregulatsiooni ning menetluse läbiviimiseks tuleb lisaks kohaldada haldusõiguse üldosa õigusakte (HMS ja RVastS).

65. Eeltoodust tulenevalt ei ole rahvastikuregistri elukoha kande sisulist kontrolli reguleerivad sätted kehtivas õiguses ka õigusselgusetud ega seega põhiseadusvastased.

(allkirjastatud digitaalselt)