



ANDMEKAITSE INSPEKTSIOON

Lp Katrin Jõesalu
rrleping@siseministeerium.ee

Teie 22.04.2025

Meie 19.05.2025 nr 2.3-8/25/1255-3

Vastus selgitustaotlusele

Andmekaitse Inspeksioon (AKI) sai Teie pöördumise seoses rahvaalgatuse allkirjastanud isikute hääleõiguslikkuse kontrollimise võimalusega rahvastikuregistrist.

Nimelt näeb kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (KOKS) § 32 lõige 1 ette, et vähemalt ühel protsendil hääleõiguslikest valla- või linnaelanikest on õigus teha kohaliku elu küsimustes valla- või linnavolikogu või -valitsuse õigusaktide vastuvõtmiseks, muutmiseks või kehtetuks tunnistamiseks algatusi, mis võetakse arutusele hiljemalt kolme kuu jooksul. Algatus esitatakse valla- või linnavalitsusele vastava eelnõuna, millele lisatakse allkirjadega varustatud algatuse esitajate nimekiri ning kui algatatud küsimus kuulub volikogu pädevusse, esitab valitsus selle ühe kuu jooksul volikogule lahendamiseks koos omapoolse seisukohaga (KOKS § 32 lg 2). Kui omavalitsusel on kohustus vähemalt 1% hääleõiguslike elanike algatus lahendamiseks võtta (kui küsimus kuulub volikogu pädevusse), siis ei ole seda ülesannet ilma isikuandmeid töötlemata võimalik täita.

Kirjutate, et kuna üldjuhul on rahvaalgatusele allkirja andnuid hulgal, mille puhul üksikshaaval hääleõiguslikkuse kontrollimine kohaliku omavalitsuse poolt oleks ebamõistlikult ressursimahukas, siis oleks võimalik teha rahvaalgatusele allkirja andnute hääleõiguslikkuse kindlakstegemiseks automatiseeritud kontrolli. See tähendab, et kohalik omavalitsus saab esitada Siseministeeriumile taotluse, milles soovib KOKS § 32 kohase rahvaalgatuse esitanud isikute hääleõiguslikkuse kontrollimist kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse (KOVVS) § 5 tingimustel. Vastuse saab anda jah/ei kujul st ei väljastata näiteks elukoha aadressi jm.

Eeltoodust tulenevalt palute AKI seisukohta sellest, kas KOKS § 32 ja KOVVS § 5 alusel võiks siiski kohalikul omavalitsusel olla alus rahvaalgatuse allkirjastanute hääleõiguslikkuse kindlakstegemiseks töödelda isikuandmeid¹.

AKI möönab, et praegune KOKS-i regulatsioon on puudulik osas, mis puudutab kohaliku omavalitsuse õigust töödelda isikuandmeid, sh seadusega pandud kohustuste täitmiseks.

Isikuandmete kaitse üldmääruse (IKÜM) art 6 lg 3 täpsustab, et siseriiklik õiguslik alus võib määrata üldtingimusi, mis reguleerivad vastutava töötaja poolt isikuandmete töötlemise seaduslikkust, töötlemisele kuuluvate andmete liiki, asjaomaseid andmesubjekte, üksuseid, kellele võib isikuandmeid avaldada, ja avaldamise põhjuseid, eesmärgi piirangut, säilitamise aega ning isikuandmete töötlemise toiminguid ja -menetlusi, sealhulgas meetmeid seadusliku ja

¹ Pöördumises viidatakse AKI varasemale [seisukohale](#), et KOKS § 32 ei saa olla isikuandmete töötlemise aluseks kuna ei reguleeri, kas ja kellel on hääleõiguslikkuse kontrollimiseks isikuandmete töötlemise õigus

õiglase töötlemise tagamiseks. Eesti Vabariigi Põhiseaduse (PS) § 3 lõikes 1 sätestatud seaduslikkuse põhimõtte kohaselt on avalik võim õigustatud tegutsema üksnes siis, kui õigusnormid näevad ette nii pädevuse kui ka volituse. PS § 26 sätestab, et riigiasutused, kohalikud omavalitsused ja nende ametiisikud ei tohi kellegi perekonna- ega eraellu sekkuda muidu, kui seaduses sätestatud juhtudel ehk põhiõigusi riivav ametiasutuse tegevus peab tuginema seadusega sätestatud õiguslikule alusele.

Riive aluseks olev säte peab olema seda täpsem, mida intensiivsem on õigusriive (RKPJKo 26.02.2025, [5-24-29](#), p 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). Sarnast põhimõtet toetab ka IKÜM, mille pp 41 kohaselt peab õiguslik alus või seadusandlik meede olema selge ja täpne ning selle kohaldamine peaks olema eeldatav isikute jaoks, kelle suhtes seda kohaldatakse.

KOKS §-s 32 ettenähtud hääleõiguslikkuse kontrollkohustus tähendab eelkõige formaalset kontrolli, mida teeb valla- või linnavolikogu rahvaalgatuse allkirjastanud isikute puhul, kontrollides, kas nende rahvastikuregistrijärgne elukoha aadress vastab formaalselt KOVVS § 5 lg-s 1 sätestatud nõuetele ehk asub vastavas vallas või linnas. Tulenevalt KOKS seletuskirjas antud selgitusest § 32 juurde, et „*ainult esitajate nimekiri ei ole piisav, et KOV ametnikud saaksid teostada rahvastikuregistri kaudu kontrolli, kas allkirja andnud on konkreetsetes KOVis hääleõiguslikud. Selleks on tarvis, et oleks välja toodud lisaks ka inimeste isikukoodid*“, on selge, et seadusandja eeldas, et selle kohustuse täitmiseks peab KOV kontrollima rahvastikuregistri andmed. KOKS § 32 sõnastus on seejuures piisavalt selge, et rahvaalgatust allkirjastanud isikud saaksid eeldada enda andmete kontrollimist, kuna hääleõiguslikkuse nõue on nimetatud sättes selgelt välja toodud.

KOV-i õigust teha andmete õigsuse formaalset kontrolli on Riigikohus tunnistanud ka nt 28.09.2021 kohtuotsuses nr [5-21-12](#), selgitades, et kohus ei näe midagi põhiseadusvastast selles, kui seadusandja on KOVVS regulatsiooni kujundades kandideerijate elukohanõude osas ette näinud üksnes valimiskomisjonide formaalse kontrolliõiguse, mis seisneb õiguses kontrollida kandidaadi kandideerimisavalduses deklareeritud elukoha kokkulangevust rahvastikuregistri andmetega (vt viidatud otsuse p 23).

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium 26.02.2025 otsuses nr [5-24-29](#), kinnitas, et 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). Seejuures leidis kohus, et rahvastikuregistri ebaõige kande parandamisele järgnevad õigusriived ei ole intensiivsed, sest keegi ei pea saama oma õigusi rajada valeväidetele. Nimetatud kohtuotsus käsitles rahvastikuregistri andmete sisult kontrolli, mis on oma olemuselt intensiivsem riive, kui andmete formaalne kontroll. Seisukohta, et KOV-il on õigus teostada nii formaalset kui ka teatud juhtudel sisulist elukoha õigsuse kontrolli, kinnitas ka õiguskantsler 18.03.2025 vastuses nr [14-1/250456/2501912](#).

Ühtlasi viidatakse KOKS seletuskirjas sellele, et „*andmete kontrollimisel peaks juhinduma HMSi § 14 lõikest 3, mille järgi haldusmenetluses esitatud taotlus peab vastama taotluse esitamise hetkel esitatud nõuetele. Ehk siis kontrolli tuleb teha algatuse esitamise aja andmete järgi. Ehk*

seadusandja viitab selgelt sellele, et rahvaalgatuse puhul on tegemist taotlusega HMS § 14 mõttes ning seega rahvaalgatuse menetlemine peab toimuma haldusmenetlust reguleerivate sätete alusel. See omakorda tähendab, et KOV-il on ka haldusmenetluse põhimõtetest tulenevalt kohustus veenduda, et esitatud taotlus vastab seaduses sätestatud nõuetele.

Eeltoodust tulenevalt, vaadates konkreetselt KOKS §-ga 32 ettenähtud kohustuse sisu ja sätte eesmärki, arvestades õiguskantsleri seisukohta ja Riigikohtu praktikat, peab AKI vajalikuks oma seisukoha täpsustada ning nõustuda sellega, et tulenevalt KOKS §-st 32, KOVVS §-st 5 koosmõjus haldusõiguse üldosa õigusaktidega on KOV-il õigus ja kohustus teha rahvaalgatuse esitanud isikute andmete osas formaalset kontrolli rahvastikuregistri andmete põhjal. Seejuures peab AKI vajalikuks rõhutada, et järgida tuleb IKÜM art-s 5 sätestatud põhimõtteid, eelkõige minimaalsuse ja eesmärgipärasuse põhimõtet, ehk töödelda ainult need andmed, mis on vajalikud kohustuse täitmiseks.

AKI leiab, et pöördumises pakutud lahendus, et Siseministeerium vastab linna päringule jah/ei kujul, on kooskõlas eelnimetatud minimaalsuse ja eesmärgipärasuse põhimõtetega ning on proportsionaalne meede KOKS §-s 32 nimetatud kohustuse täitmise tagamisel.

Loodame, et meie selgitustest on abi.

Lugupidamisega

Irina Meldjuk
jurist
peadirektori volitusel