

Mitme õigusliku tähendusega elukoha rahvastikuregistrisse kandmise õiguslikud tagajärjed kohaliku omavalitsuse vaates

Andrus Jõgi andrus.jogi@agri.ee
 Mikk Lõhmus mikk.lohmus@agri.ee
 Olivia Taluste olivia.taluste@agri.ee
 Kohalike omavalitsuste osakond
 Regionaal- ja Põllumajandusministeerium

KOKKUVÕTE

Regionaal- ja Põllumajandusministeerium leiab, et mitme õigusliku tähendusega elukoha rahvastikuregistrisse kandmine ei aita soovitud eesmärki – rahvastikuregistri korrastamist-saavutada.

Regionaal ja Põllumajandusministeeriumi vaates on lahenduseks andmepõhisus, selgitustöö, omavalitsuste vahelise arvlemise ülevaatamine, KOV teadlik teenuspakettide kohandamise vajadus, mis kõik mahub ka olemasolevasse süsteemi ja aitab rahvastikuregistri andmeid korrastada. Nt praegu toimub üldhariduse arvlemise ülevaatamine koostöös HTM-i, REM- ja ELVL-iga.

Diskussiooni antud teemal on kindlasti vajalik jätkata.

Kui praegu kehtiva RRSi § 65 lõike 1 ja § 66 lõike 2 järgi on õiguslik tähendus isiku rahvastikuregistrisse esitatud elukoha aadressil, kus ta alaliselt või peamiselt elab, siis kui anda kahele või enamale aadressile õiguslik tähendus, ei ole enam tagatud tegelik ülevaade sellest, kus isik peamiselt elab ja millise omavalitsusega ta enim seotud on. Tõenäolisem on seega ebaõigete andmete kasv.

Kui elukohaandmete tegelikkusele vastavuse suurendamiseks võimaldada mitme õigusliku tähendusega elukoha registreerimist ja see toob KOV jaoks kaasa õiguslikud tagajärjed, sh kohustuse tagada avalikke teenuseid, siis muutub oluliselt senine RRSi käsitus alalisest ja peamisest elukohast ning see muudatus võib tuua kaasa olulise negatiivse mõju kohaliku omavalitsuse avalike teenuste korraldamisele ja teenuste rahastamisele. Nimelt lähtutakse RRS § 6 lõike 2 järgi avaliku ülesande täitmisel rahvastikuregistrisse kantud põhiandmetest, sh õigusliku tähendusega elukohast. Isiku mitmele elukohale samal ajal õigusliku tähenduse omistamisel hägustuks riigi ja KOV vaatest veelgi, millist omavalitsust pidada taolisel juhul isiku elukohajärgseks ning millise elukoha alusel planeerida isikustatud avalikke teenuseid.

1. Juba täna on enamik kohaliku omavalitsuse korraldatavaid avalikke teenuseid kasutatavad elukohast sõltumatult. (sh ka lasteaia- ja koolikohad kui on vabu kohti)
2. Valimisõigust kohalikel valimistel kui põhiseadusest tulenevat võrdsuspõhiõigust ei saa lähtuvalt isiku võimalikust mitmepaiksusest erinevate omavalitsuste volikogudesse valimise vahel jagada.
3. Püsivalt asjakohases KOVis elavate elanike arvu teadmine on nii riigile kui kohalikule omavalitsusele vajalik selleks, et ta saaks paremini avalike ülesannete täitmist ja põhiteenuseid planeerida nt lasteaia- ja koolikohad. Paralleelselt kahe või enama KOVi poolt samale isikule teenuste pakkumise võimaluse tagamine on ka ebamõistlikult finantsiliselt koormav nii riigile kui KOVidele, ja selleks riigi poolt tulumaksulaekumise korra muutmine ning paratamatult kaasnev KOV tulubaasi ja maksustamissüsteemi laiem ümberkorraldamine ei oleks põhjendatud suund.
4. KOV teenuste rahastamine tugineb solidaarsuspõhimõttele.

Lapsed, eakad ja mitte töötavad inimesed üldreeglina tulumaksuga kohalikku eelarvesse ei panusta, ometi tarbib just see sihtgrupp valdava osa põhiteenustest. Oma sissetulekutelt makstava tulumaksuga panustavad põhiteenustesse täisealised töötavad isikud, kellel ei pruugi ülalpeetavaid olla ja kes ka ise neid (hetkel) ei kasuta.

Tuleb liikuda kohaliku omavalitsuse tulubaasi mitmekesistamise suunas, võimaldades konkreetses asukohas asuval varal põhinevate maksutulude kasvu tulubaasis. Maamaksuseaduse muudatused¹ on selles vaates liikumine õiges suunas.

5. Hinnanguliselt on valdav osa (80-90%) põhiteenustest isikustatud ehk seotud isiku alalise elukohaga (nt haridus, sotsiaaltoetused) ja ülejäänud isikustamata (nt teede korrashoid, tänavavalgustus jms).
6. Tulumaksu võimaliku jagamise korral mitmepaiksete isikute erinevates KOVides asuvate elukohtade kaupa võib sattuda ohtu põhiteenuste täitmise kvaliteet ja kättesaadavus, siin on oht põhiseaduse riivele kui tulubaasi vähenemist riik ei kompenseeri.
7. Statistikaameti paiknemisindeks viitab sellele, et mitme elukoha registreerimise võimaluse korral (kui koos sellega hakatakse jagama maksutulud) kaotavad kõige enam nn tagamaal asuvad omavalitsusüksused, kellele on vaja hakata vähenevat tulubaasi kompenseerima muul viisil.²
8. Inimene peaks registreerima ennast omavalitsusse, kus on tema huvide kese, millega ta ennast emotsionaalselt seob ja kus tema (või tema ülalpeetavad) kasutavad põhiteenuseid. Ka KOV peaks mõtlema selle peale, kuidas välja arendada just omale unikaalne ja eripärasele vastav teenuspakett. See sisaldab eesmärgistatud tegevusi ja teenuspaketi väljakujundamist, et motiveerida inimest registreerima just oma huvide keskmises asuva linna või valla elanikuks. Seda ka siis kui inimesel endal konkreetsel ajamomendil põhiteenuste vajadust pole.

KOKKUVÕTE	1
Lühendid	2
1. Mis probleemi me lahendame?	3
2. Alaline ja peamine elukoht ning mitmepaiksus	4
3. Elukoht ja faktiline mitmepaiksus uuringutes	8
4. Mitme õigusliku tähendusega elukohaga seotud õiguslikud piirid ja väljakutsed	9
4.1 Põhiseadusest ja KOV olemusest tulenevad piirid	9
4.2 Hääletamis- ja valimisõigus ning muud osalusvormid	10
4.3 Tulubaas ja maksude laekumine isiku elukohajärgse KOV eelarvesse	11
4.4 Avalike teenuste sh põhiteenuste tagamine mitme õigusliku tähendusega elukoha korral	13

Lühendid

- EKOH- Euroopa kohaliku omavalitsuse harta;
- HuviKS- huvikooli seadus;

¹ <https://www.riigiteataja.ee/akt/130062024001>.

² Võidavad peamiselt keskused. Vt ka <https://minuomavalitsus.ee/uudised/eelkooliealiste-laste-arv-suures-languses>

- JäätS- jäätmeseadus;
- KELS- koolieelse lasteasutuse seadus;
- KOKS- kohaliku omavalitsuse korralduse seadus;
- KOVVS- kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus;
- PGS- põhikooli ja gümnaasiumiseadus;
- PS- põhiseadus;
- RaRS- rahvaraamatukogu seadus;
- RRS- rahvastikuregistri seadus;
- SHS- sotsiaalhoolekande seadus;
- TsÜS- tsiviilseadustiku üldosa seadus;
- TuMS- tulumaksuseadus;
- VSaars- püüasustusega väikesaarte seadus.

1. Mis probleemi me lahendame?

Siseministeeriumi koostatud valitsuskabineti memorandumis „Rahvastikuregistri visioon“ (02.11.2023) on defineeritud seitse olulist teemavaldkonda, mis vajavad visiooni elluviimiseks ning rahvastikuregistri kaasajastamiseks täiendavat läbitöötamist ja lahendusettepanekuid. Üks teemavaldkond on järgmine:

- Elukohaandmete tegelikkusele vastavuse suurendamiseks analüüsida mitme õigusliku tähendusega elukoha registreerimise võimalust.
 - Probleem: ca 20% inimeste registreeritud elukoht ei kajasta tegelikkust. Tänapäeval jagavad inimesed oma elu realselt mitme elukoha vahel, kuid vaid üks neist võimaldab selle omavalitsuse teenuseid tarbida.

Siseministeerium on Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumile edastanud kirja³ (22.12.2023 nr 10-3/385-1), milles palutakse ministeeriumi poolt esitada ülesande täitmiseks seisukoht ja tegevuskava.

Avalikkuses on seoses mitme õigusliku tähendusega elukoha (edaspidi ka *mitmepaiksus*⁴) puhul üles tõstatatud ka teisi eesmärke, eeskätt kohaliku omavalitsuse (edaspidi KOV) korralduse ja teenuste tagamise põhimõtete muutmist. Vastav teema jõudis ka 2023. Riigikogu valimisplatvormidesse.⁵

Kui teisele elukohale õigusliku tähenduse andmisega kaasnevad õiguslikud järelmid kohalikule omavalitsusele, siis tõusetuvad olulised kohaliku omavalitsuse korraldusega seotud küsimused, mis vajavad eelnevat arutelu ja lahendamist. Nendeks on:

- **Mitmepaiksuse definitsioon ja kontrollitavus;**
- **Hääletus-, valimis- ja osalusõigus kohalikul tasandil;**
- **KOV tulubaas, eeskätt üksikisiku tulumaksu laekumine püsiva elukohajärgse KOV eelarvesse;**

3

https://dhsavalik.agri.ee/?page=pub_view_dynobj&pid=44905045&tid=11179690&u=20250127122915&desktop=10016&r_url=%2F%3Fpage%3Dpub_list_dynobj%26pid%3D%26tid%3D11179690%26u%3D20250127122915.

⁴ Dokumendis eristame faktilist ja juriidilist mitmepaiksust. Kus ei ole rõhutatud, et mõeldud on faktilist mitmepaiksust, siis tähendab termin „mitmepaiksus“ mitme õigusliku tähendusega elukohta.

⁵ Vt <https://eesti200.ee/programm/>,

https://valimised.sotsid.ee/wp-content/uploads/2023/02/SDE-2023-programm_A4.pdf

- **Avalike põhiteenuste, sh põhiteenuste ja põhiõiguste tagamise kohustus mitme õigusliku tähendusega elukoha korral.**

Edaspidi tuleb analüüsis selgitada, kas selline muudatus on proportsionaalne taotletava eesmärgiga ehk sihiga tagada rahvastikuregistri kannete korrektsus.

2. Alaline ja peamine elukoht ning mitmepaiksus

Rahvastikuregistrisse kantud elukoha aadressil on õiguslik tähendus, mis tähendab, et kui avaliku ülesande täitmine on seotud elukohajärgsusega, peab lähtuma rahvastikuregistrisse kantud isiku peamise ja alalise elukoha aadressist (RRS § 66 lõiked 1 ja 2).

TsÜS sätestab elukohana koha, kus isik alaliselt või peamiselt elab. (TsÜS 14 lg 1) Tsiviilseadustiku üldosa seaduse kommenteeritud väljaandes on selgitatud: „Alaline elamine tähendab seda kohta, kus inimene peamiselt viibib, kus on tema kodu, st koht, millega ta on isiklikult kõige enam seotud, kus ta ööbib, puhkab, kus on tema isiklikud asjad jms. Peamiselt elamine tähendab seda, et antud kohas viibib isik rohkem kui mingis muus kohas. Elukoht ei pea olema peamise vara asukoht. Nii võib märkimisväärssem osa isiku varast – kinnisasjad, laevad jms – asuda muus kohas, kus ta alaliselt elab, ilma et vara asukoht mõjutaks tema elukohta.“⁶

Ka **rahvastikuregistrisse** kandmiseks tuleb esitada selle elukoha aadress, **kus isik alaliselt või peamiselt elab** (RRS § 65 lõige 1). Kui avaliku ülesande täitmine on seotud elukohajärgsusega, peab lähtuma rahvastikuregistrisse kantud elukoha aadressist (hõlmates sealjuures nii valimisi, maksude jaotamist kohaliku omavalitsuse üksuse eelarvesse ja mistahes elukohajärgse avaliku ülesande täitmist⁷). Rahvastikuregistrisse kantud elukoha aadressil on õiguslik tähendus ehk see on isiku põhielukohaks (RRS § 66 lõiked 1 ja 2). RRS § 68 paneb inimesele kohustuse tagada, et tema ja ta alaealiste laste ning eestkostetavate elukoha aadress rahvastikuregistris oleks õige. RRS-is on senisest täpsemalt reguleeritud olukorda, kus inimesel on rohkem kui üks alaline või peamine elukoht (**RRS § 65 lõige 2. Sel juhul valib isik ühe neist õigusliku tähendusega elukoha aadressiks ja teised elukohad kantakse rahvastikuregistrisse lisa-aadressidena**), samuti on seaduses ammendavalt loetletud juhud, mil tegelik ja registrijärgne elukoht võivad erineda (Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 09.12.2019 lahend nr 5-18-7/8, punkt 134 ja 135)⁸.

Esineb avalik huvi selle vastu, et isiku õigusliku tähendusega elukoha aadress rahvastikuregistris oleks elukoht, kus isik tegelikult alaliselt või peamiselt elab. Õigeterahvastikuregistri andmetel põhinev ülevaade tegelikust elanikkonnast võimaldab kohaliku omavalitsuse üksusel näiteks paremini planeerida avalike teenuste osutamist, olgu selleks ühistransport, jäätmevedu vms (vt ka nt RKPJKo 08.03.2011, 3-4-1-11-10, p 58).⁹

KOKS-is ei ole valla- või linnaelaniku mõistet üheselt mõistetavalt piiritletud¹⁰. KOKS § 2 sätestab, et valla või linnajuhtimisel tuleb lähtuda **valla- või linnaelanike** õigustatud huvidest. KOKS § 3 p 4 kohaselt üheks kohaliku omavalitsuse aluspõhimõtteks „valla ja linnaelanike õigus osaleda kohaliku omavalitsuse teostamisel.“ KOKS § 15 räägib elanike küsitluse läbiviimisest. KOKS § 17 lg 2 kohaselt lähtub volikogu liige „valla- või linnaelanike vajadusest ja huvist“ Õigusaktide algatamise õigus on vähemalt 1% „**hääleõiguslikel valla- või linnaelanikel**“ (KOKS § 32 lg 1) ja

⁶ P. Varul, I. Kull, V. Kõve, M. Käerdi Tsiviilseadustiku üldosa seadus. Kommenteeritud väljaanne, Tallinn 2010, lk 62.

⁷ Vt Rahvastikuregistri seaduse eelnõus (382 SE) seletuskirja lk 35. Kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/d3beed6e-7b7b-4e39-af91-1e2ad5ecd73c>.

⁸ <https://www.riigikohus.ee/et/lahendid?asjaNr=5-18-7/8>.

⁹ Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 26.02.2025 lahend asjas nr 5-24-29, p 48.

¹⁰ Põhiseaduse § 156 lõikes 2 seotakse näiteks volikogu valimise hääleõiguslikkus selle omavalitsuse maa-alal püsivalt elavate vähemalt 16-aastaste isikutega. KOKS aga valla- või linnaelanike terminit ei ava, mistõttu pigem võib eeldada termini võimalikult laia kohaldamisala, st laiemas tähenduses elanikku kui RRS § 65 lõikes 1 nimetatut.

osavalla/linnaosa moodustamise võib alгатada vähemalt 1% „hääleõiguslikest valla või linnaelanikest“ (KOKS § 57 lg 1 p 2).

KOKS-is on elukoha teema teadlikult reguleerimata jäetud, sest elukoha registreerimise kohustus tuleneb RSS-ist. Seega üldjuhul saab valla- ja linnaelanikena käsitleda RRS § 65 lõigete 1 ja 2 tähenduses valla või linna territooriumil elavaid isikuid. Erinevates seadustes võib olla ka KOVis elamist veelgi paindlikumalt mõeldud, nt vältimatu abi puhul saab teenust mistahes KOV territooriumil viibiv isik. Kus on vaja rõhutada hääleõigust või püsivalt elamist nõuda, seal on ka eriseadustes seda tehtud.

VSaarS defineerib püsielanikena isikuid, kes elavad **alaliselt ja peamiselt väikesaarel**.¹¹

Mitme elukoha korral saab RRS § 65 lõike 2 järgi nende aadresside andmed, mida kasutatakse vähem või vahetevahel, märkida lisa-aadressidena. Ka lisa- või viibimiskoha aadressile võib vastavat valdkonda reguleeriva seadusega või muu õigusaktiga õigusliku tähenduse ja kasutusjõu anda (nt toetuste määramiseks, dokumentide kättetoimetamiseks). (RRS § 65 lg 2).

Seega kehtivaid seadusi tuleb mõista nii, et seadust järgides tuleb isiku alalise ja peamise rahvastikuregistrijärgse elukohana registreerida see aadress, kus järjepidevalt kõige kauem elatakse.

Mitmepaiksusega on seos ka mitmel kohaliku omavalitsuse volikogu kandideerimisõiguse ja püsiva elukoha pinnalt tekkinud kohtuvaidlusel (vt kohtuasjas 3-21-2230 tehtud Riigikohtu määrust ja jõustunud Tartu Ringkonnakohtu otsust 29. veebruarist 2024,¹² Elva valla poolt algatatud põhiseaduslikkuse järelevalve küsimus 5-24-29¹³). Antud kohtulahendite pinnalt tõusetuvad küsimused, mis on aktuaalsed ka mitmepaiksuse kontekstis- elukohaandmete kontrollitavuse võimalused ja sellega kaasnev KOVi halduskoormus ja võimalik kaasnev elanike põhiõiguste ülemäärane riive. Riigikohus rõhutas 26.02.2025 lahendis nr 5-24-29, et 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.¹⁴

Kohus leiab nimetatud lahendis, et enda tegelikku elukohta saab isik valida vabalt, sõltumata rahvastikuregistri kandest. Rahvastikuregistrisse kandmiseks tuleb aga esitada õiged andmed, st

¹¹ Püsielanik on VSaarS § 2 punkti 6 kohaselt isik, kes alaliselt ja peamiselt elab väikesaarel ja kelle elukoha andmed on kantud rahvastikuregistrisse väikesaarel asuva asustusüksuse täpsusega. Teiste sõnadega, püsielanik VSaarS-i tähenduses on inimene, kelle nii tegelik kui ka rahvastikuregistrijärgne elukoht on väikesaarel. Püsielanikku nimetatakse ka VSaarS-i muudes sätetes (§ 3 punktid 3 ja 7; § 5 lõiked 2 ja 5; § 6 lõige 1 ja § 8 lõige 2).

¹² Vahur Jaakma, Maigi Keerdi ja Mati Miili kaebus Elva valla kohustamiseks kontrollida rahvastikuregistri kannete õigsust 3-21-2230/16 (riigikohus.ee). Lahend käsitas volikogu liikmeks kandideerinud isikute rahvastikuregistrijärgse elukoha andmete õigsust. Ringkonnakohus leidis, et ehkki kohalikul omavalitsusel ei ole kohustust kontrollida pidevalt kõigi isikute rahvastikuregistrisse kantud elukoha aadresside õigsust omal algatusel (RKHKm 3-2-1-2230, p 15.2), lasub tal siiski kohustus juhul, kui ta on saanud teada põhjendatud kahtlusest, et isik ei kasuta ruumi oma elukohana, asuda RRS § 88 lg 3 alusel tegutsema (tehes järelepärimise ruumi omanikule). Vajadusel peab haldusorgan kasutama uurimisprintsipi vastavalt haldusmenetluse seaduse §-le 6 ning koguma tõendeid omal algatusel. Vastasel juhul ei ole tagatud nõue, et riikliku registri andmed peavad olema õiged, täpsed, asjakohased ja selged. Tegelikult püsiva elukohaga saab kohtu hinnangul tegemist olla vaid siis, kui isikul on väidetava elukohaga sellist laadi sidemed, mis tõepoolest viitavad seal tegelikule ja püsivale elamisele.

¹³ <https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/1.%20Uudised/2025/5-24-29.pdf>.

¹⁴ Lahendi p 44.

*õigusliku tähendusega aadressi peab isik valima oma tegelike elukohtade seast (vrd RKTko 12.01.2022, 2-19-1719/87, p 14)*¹⁵.

Piisavalt täpse mitmepaiksuse defineerimise probleem seisneb selles, et inimese side mitme kohaliku omavalitsusega võib olla väga mitmekesine.

Teises KOV-is viibimise kestus võib oluliselt erineda - näiteks võib teist (suve)kodu kasutada 10 päeva aastas või 182 päeva aastas. Teises omavalitsuses töö- või õppimise eesmärgil viibiv inimene (töökoht vs elukoht) saab kahe valla/linna vahel iga päev pendeldada (mis juhul ei saagi lugeda töö- või õppekoha KOVi tema teiseks elukohaks) või elada näiteks argipäeviti töökoha omavalitsuses ja nädalavahetusel koos perega teises omavalitsuses. Teises kohalikus omavalitsuses asuv elukoht võib olla isiku omandis, kaasomandis mitme isikuga või olla hoopis üüritud. Kõiki neid olukordi tuleks käsitleda ühtemoodi ja isikuid kohelda seaduse alusel võrdselt, kui inimene kasutab elukohta seaduslikul alusel. Seega ei saa mitmepaiksust automaatselt siduda näiteks kinnisvara olemasoluga või korteri omandiõigusega. Ehk mitmepaiksus peaks olema samuti seotud isiku tegelike elukohtadega, mitte faktiliselt talle kuuluva kinnisvara asukohaga.

Keerukas on seaduses piiritleda õigusliku tähendusega mitmepaikset elukohta näiteks protsendiga selles elukohas kas ööpäevas, nädalas, kuus või mingi muu ajahorisondi jooksul viibimisega. Selle kontroll oleks ülearu koormav ning liiga intensiivne isiku privaatsfääri ja isikuandmetesse sekkumine. Tõsi küll, kaasaegne IT maailm võimaldaks teoreetiliselt sisuliselt kõiki nutitelefonide omanikke reaalajas jälgida ning fikseerida isiku elukoht kasvõi päeva täpsusega, kuid see on ilmselgelt ühiskonnale vastuvõetamatu, mitte üksnes kitsas andmekaitse vaates, vaid põhiseaduse ja demokraatliku õigussüsteemi vaates laiemalt.¹⁶

Riigikohus on siiski jaatanud kohaliku omavalitsuse üksuse kohustust kontrollida isiku rahvastikuregistri elukoha kande õigsust ka omal algatusel või isiku taotlusel kelle õigusi võib ebaõige kanne riivata, 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.¹⁷

Kui tegemist on tegelikult mitmepaikse isikuga, siis ei saa lugeda isiku rahvastikuregistri peamise elukoha kannet valeks, isegi kui ta viibib ajaliselt selles elukohas vähem kui mõnes muus elukohas.

Praktikas saaks isiku mitmepaiksust kontrollida peamiselt formaalsete nõuete täitmise (nt registreerimise põhisel) ja isiku enda deklaratsiooni põhjal. Sisuline mitmepaiksuse kontrollimine riigi või KOV poolt oleks sageli keeruline, ei saa minna üle järelevalvetegevuseks, mis on isiku põhiõigusi ülemääraselt riivav, liigselt koormav, või isegi võimatu.

Taolise kontrolli keerukusele viitavad kohtulahendid olukorras, kus teemaks on isiku püsiv elukoht vastavas vallas või linnas ja selle kontroll. Lisaks formaalsetele seadusele tuginevatele sätetele viidatakse lahendis 3-21-2230¹⁸ ka sellele, et aluseks võivad olla ka asjaolud, kus isik on ise

¹⁵ Lahendi p 49.

¹⁶ Isikustamata kujul planeerimiseks kasutatavad sideandmed on teenuste planeerimisel tänapäevaste privaatsustehnoloogiate kasutamisel igati hea mõte. Lauseline ja pidev isikute viibimiskoha tuvastamine oleks seevastu märk totalitaarsest jälgimisühiskonnast, mis demokraatlikku riigikorraldusse ei sobi.

¹⁷ Riigikohtu 26.02.2025 lahendi nr 5-24-29 punktid 55 ja 56.

¹⁸ <https://www.riigikohus.ee/et/lahendid?asjaNr=3-21-2230/16>.

erinevates kohtades (ajakirjanduses, suhtlusportaalides) deklareerinud oma elukohana hoopis muu omavalitsuse.

Riigikohus on viidanud, et KOV poolsele elukoha kande õiguse kontrollimise 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. 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 õiguse 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).¹⁹

On ilmne, et kui tegemist pole ilmselge valeandmete esitamise (näiteks isiku märgitud aadressil eluhoonet ei paiknegi) või isiku deklaratsiooniga, et ta elab hoopis teises elukohas, kui rahvastikuregistris märgitu, on tõestamisprotsess keerukas ja võib kujutada liiga intensiivset riivet isikute privaatsusele.

Kui lisa-aadress annaks seadusemuudatusega kohalikule omavalitsusele õiguslikud tagajärjed (nt toob kaasa kohaliku tasandi hääleõiguse, õiguse isikustatud KOV osutatavatele põhiteenustele vms), siis on eeltoodud mitmekesisusest tulenevalt väga raske, kui mitte võimatu seaduses fikseerida piisavalt täpseid kahte- või mitut omavalitsust hõlmavaid mitme õigusliku tähendusega elukoha ja kaasnevate õiguste-kohustuste kriteeriume – alati jäävad mingid olukorrad katmata või nõuaksid eraldi regulatsioone.

RITA²⁰ käigus tehtud analüüsid näitasid, et ebatäpsetel elukohaandmetel on palju põhjuseid, kuid peamised neist on madal elukoha registreerimise kultuur ning ebapiisav riigipoolne tegevus selle parandamiseks. Arusaamatuks jääb, kuidas saaks seda olukorda parandada mitme õigusliku tähendusega elukoha lubamine, mis jätkaks senisest veelgi ebatäpsemaks, kus isik tegelikult peamiselt elab, millise omavalitsusega on tal tihedam side.

Elukoha registreerimise kohustus kehtib aastaid, rahvastikuregister peab näitama rangelt tegelikku elukohta, aga päris elus teame ju kõik, et mingi osa inimesi teeb valiku mingist muust motiivist lähtudes (odavam praamipilet, lapse koolikoht, hajaasustuse programmist toetuse saamine, ka hääletamise- ja/või kandideerimisõigus kohalikku volikokku vms) ja seda aktsepteeritakse vaikimisi ja reeglina nii kohalikul kui riiklikul tasandil praktiliselt mingeid küsimusi esitamata. Rahvastikuregistri kannete õigsust kontrollitakse registripõhiselt, mitte elukohas kohapeal. Mitmepaiksuse õiguslik defineerimine muudab selle pildi ja võimaluste mosaiigi veel kirjumaks. Halvimal juhul seadustatakse tagantjärele ka olukorrad, kus isik on elukohta registreerides teadvalt esitanud valeandmeid (esitanud oma tegeliku õigusliku tähendusega elukohana rahvastikuregistri aadressi, kus ta alaliselt ei ela). **Isiku elukoha õiguse tagamine peaks olema jätkuvalt peamiselt isiku enda kohustus** ja avalik sektor ei peaks rahvastikuregistri olevate elukohaandmete õigsust lausaliselt ja jooksvalt kontrollima.

Seega tuleb mõelda elukohaandmete korrektse kultuuri edendamisele. Riigikohus on Narva sotsiaalteenuste kaasuses²¹ leidnud, et KOV peab ka tegelikult veenduma, et tema territooriumil elavad isikud tegelikult ja peamiselt märgitud elukohas elavad, et neil tekiks õigus teenusele.

¹⁹ Riigikohtu 26.02.2025 lahendi nr 5-24-29 punktid 57 ja 58.

²⁰ https://sisu.ut.ee/sites/default/files/mobiilneelu/files/lisa_2_rita_mobelu_lopparuanne.pdf

²¹ Narva Linnavolikogu määruste ja õigustloova akti andmata jätmise põhiseaduslikkuse kontroll <https://www.riigikohus.ee/et/lahendid?asjaNr=5-18-7/8>

Esimese sammu kultuuri tõstmisel saaks astuda riik, andes lisa-aadressidele riigi poolt pakutavatele teenustele (või soodustustele) samad õigused – (nt saarte praamipiletite soodustused, hajaasustuse programm²² jms). Sel juhul ei ole vajadust kontseptuaalset senist rahvastikuregistri ja KOV korralduse ega rahastamise aluseid muuta. St sel juhul ei omistataks RRSiga automaatselt isiku lisa-aadressile õiguslikku tähendust, vaid tehtaks muudatused konkreetsetes õigusaktides, kus on kohaldatud soodustusi isiku konkreetse KOV rahvastikuregistri põhi-aadressi alusel. Paraku ka sel juhul jääb üles risk, et isik esitab lisa-aadressina rahvastikuregistrisse sellise aadressi, kus ta tegelikult üldse ei ela, et saada riigilt või KOVilt rahvastikuregistri kandega seotud hüvesid.

3. Elukoht ja faktiline mitmepaiksus uuringutes

Faktilist mitmepaiksust kõige põhjalikumalt uuritud varem mainitud RITA projektis „**Mobiilne elu – mobiilne eluviis, avalike teenuste tarbimine ja elukohaandmed riiklikes registrites**“²³. RITA analüüs võimaldas tuua välja mitu rahvastikurühma, kellel on registreeritud ja tegeliku elukoha lahknevus keskmisest märgatavalt suurem ning kes annavad võrreldes oma osakaaluga rahvastikus ebanproportsionaalselt suure panuse elukohaandmete ebatäpsusse. Selliste rühmade hulka kuuluvad järgmised rahvastikurühmad:

- üürnikud ja eluruumide tasuta kasutajad;
- ühiseluruumide elanikud;
- leibkonnad, kelle kasutuses on mitu eluaset;
- noored täiskasvanud (eelkõige vanuserühm 20–29);
- vabaabielus olevad isikud;
- õppurid (eelkõige kutse- ja kõrgkoolides);
- isikud, kelle elu- ja töökoht asuvad üksteisest väga kaugel.

Lisaks esineb nn **taktikaliste hüvede saamisele suunatud näilikku mitmepaiksust**. Kui keskenduda käitumismotiividele, siis „**Eesti tööjõu-uuringu 2020**“ elukohamooduliga kogutud teabe analüüs näitas, et **teenuste või soodustuste tõttu on tegelikust elukohast erineva elukoha andmed kandnud rahvastikuregistrisse vähem kui kümnendik (9,6%) kõigist lahkneva elukohainfoga vastanutest**.²⁴

Meie ülesandepüstituse tähenduses võiksid mitmepaiksused sihtgrupid olla järgmised:

- **Taktikaliste hüvede saajad:** Inimesed, kes registreerivad ennast KOV-i lähtuvalt KOV-ide poolt pakutavatest hüvedest (nt koolivalik, toetuste erinev määr, tasuta transport, muud soodustused ja hüved, mis toovad isikule või tema pereliikme(te)le olulise soodustuse või kokkuhoiu), nn tahtlikult valeandmete esitajad.
- **Mitme elukoha omanikud:** Inimesed, kes omavad mitut kinnisvara, olgu selleks linnakodu kõrval maakodu või suvila. Siia kuuluvad ka need, kes küll elavad suuremas linnas, kuid on jätkuvalt registreeritud oma päritolukoju.
- **Üürnikud:** Inimesed, kes üürivad eluaset. Ka üürnikud, kes ei ole üüripinnale registreeritud (ei soovi või omanik keeldub rahvastikuregistris elukohta registreerimast). Mitmepaiksuse

²² Hajaasustuse programmi senine loogika on olnud toetada isikuid, kes on piirkonnas tegelikult juba pikemat aega elanud. Kui see programm siduda RRI õigusliku tähendusega elukohast lahti, siis on muidugi oht, et hakatakse mitmepaiksete (nt suvilaomanike) projekte toetama, sotsiaal-majanduslikult toetataks sel moel jõukamat elanikerühma, kel on ilmselt ka rohkem vahendeid projekte kirjutada ja nendes osaleda.

²³ https://sisu.ut.ee/sites/default/files/mobiilneelu/files/lisa_2_rita_mobelu_lopparuanne.pdf

²⁴ RITA: Konkreetseks põhjuseks nimetati kõige sagedamini **lasteaia- või koolikoha saamist (veerand rühma liikmetest) ja tasuta ühistranspordi kasutamist (samuti veerand)**. Transpordisoodustust nimetas veidi üle 10%, maamaksu soodustust ning oma perearsti juures käimist kummastki veidi alla 10% rühmast. KOV elukoha registreerimise kampaania mõju mainis kõigest 2% ja muude, täpsemalt eristamata teenuste ja soodustuste arvele langes veidi üle 10% isikutest, kelle jaoks teenuste või soodustuste kasutamine on ebaõigete elukohaandmete esitamise põhjus.

teema osas on oluline sihtgrupp õppurid. (neid võib liigitada ka mitme elukoha omanike kategooriasse, aga on reeglina ülalpeetavad).

- **Kärgpered**, mida võib küll ka 2 kategooria (mitme elukoha omanikud) alla arvata.

RITA uuringus sisaldus ka seisukoht, et elukohaandmete korrastamisel on oluliseks teguriks motivaatorite olemasolu.²⁵

Uue ja edasist analüüsi vääriva mõõtmel lisab mitmepaiksuse teemasse Statistikaameti poolt välja töötatud paiknemisindeksi meetoodika.²⁶ Rahvastikuregistri ja paiknemisindeksil põhinevate andmete kõrvutamise näitab, et omavalitsuste elanike arvu keskmine erinevus jääb 1% piiridesse, välja arvatud väikesaared ja veel mõned omavalitsused.²⁷

4. Mitme õigusliku tähendusega elukohaga seotud õiguslikud piirid ja väljakutsed

4.1 Põhiseadusest ja KOV olemusest tulenevad piirid

Enesekorraldusõiguse põhisisuks on kohaliku omavalitsuse otsustus- ja valikudiskretsioon kohaliku elu küsimuste lahendamisel. Viimane pole siiski absoluutne, KOVid peavad jälgima põhiseaduse aluspõhimõtteid, sh ka sotsiaalse riigi põhimõtet, tagama isikute põhiõigused ja vabadused, ja riigil on seaduse alusel võimalik sätestada täpsemad KOV ülesannete täitmise tingimused ja kord ning tagada KOVidele piisav ja stabiilne tulubaas.

Kohalike omavalitsuste olemust on selgitatud Eesti Vabariigi põhiseaduse kommenteeritud võrguväljaandes (2020) KOV kogukonna kaudu nii: „*PS järgi on KOV aluseks idee kogukonnast, kelle ülesandeks on lahendada selle kogukonna probleeme ja korraldada kohalikes huvides (vajadusel ka vastuolus keskvõimu huvidega) kogukonna elu* (RKÜKo 19.04.2005, 3-4-1-1-05, p 35).“²⁸ Kohaliku elu küsimuste iseseisev otsustamine tähendab, et volikogu liikmed saavad otsuseid langetada sõltumatult riigi keskvõimust ning seada esikohale kohalikud huvid (RKÜKo 19.04.2005, 3-4-1-1-05, p-d 17–18). Kohalik omavalitsumine eeldab, et volikogu liikmetel on ka isiklik side kohaliku omavalitsusega, seos selle konkreetse kogukonnaga. **Mitme õigusliku tähendusega elukoha kontseptsiooni seaduses juurutamine kaugeneks senisest PSi kogukondliku omavalitsuse käsitlusest ja liiguks pigem isikute huvipõhise ja individualistlikuma KOVilt teenuse saamise hüvedel põhinevale mudelile.**

Kehtiv omavalitsussüsteem moodustab terviku – KOV kui kohalik võimuorgan, kelle esindusorgan on selle kogukonna elanike poolt otse valitud, otsustab sama kogukonna huvides kohaliku elu küsimuste üle seadusega ette antud piirides. KOV elanikku seob KOViga ka tema maksutulu (vähemtulukate KOVide puhul lisanduvad tasandusfondi vahendid). Mitme õigusliku tähendusega elukoha seadustamise puhul tekiks probleem, kuidas maksutuluseid jagada õiglaselt erinevate KOVide vahel ilma et kannataks avalike teenuste kvaliteet ja nende kättesaadavus. Vt täpsemalt osast „4.3 Tulubaas ja maksude laekumine isiku elukohajärgse KOV eelarvesse“.

²⁵ Mägi, M., Aksen, M., Külm, M. L. (2021). Elukoha- ja kontaktandmed riiklikes registrites: inimeste valikud. RITA MobElu projekti TP3 aruanne. Sotsiaalteaduslike rakendusuuringute keskus RAKE, Tartu Ülikool.

Nii riik kui ka omavalitsused pakuvad elanikele vajalikke teenuseid ja hüvesid, mis võivad anda inimestele rahalist kokkuhoidu või tagavad neile sotsiaalse toimetuleku. **Hüvitised ja toetused võivad omavalitsuste lõikes paljuski erineda ning mõnel juhul võib see kaasa tuua andmete motiveeritud muutmise.** Kui elanikul on võimalus valida kahe kodu vahel, siis kirjutatakse ennast sisse nn eelistatud koju, mis tagab elanikule soodsamad teenused ja millel on märkimisväärne mõju elaniku toimetulekule. **Mõnel juhul võib motivaatoriks olla lojaalsus päritolukodu suhtes või ka poliitilise meelsuse näitamine.**

²⁶ <https://www.stat.ee/sites/default/files/2022-05/Paiknemisindeksi%20metoodika.pdf>.

²⁷ Vt ka <https://minuomavalitsus.ee/uudised/eelkooliealiste-laste-arv-suures-languses>

²⁸ Vt PS XIV peatüki sissejuhatus: <https://pohiseadus.ee/sisu/3672>.

Elukohajärgsete avalike teenuste korraldamisel mitmepaiksuse alusel on seetõttu asjakohane ka PS §-st 12 tulenev võrdse kohtlemise põhimõte ja §-st 14 tulenev õiguste ja vabaduste tagamise põhimõte. Isikul ei saa olla avaliku võimu ees suuremat nõudeõigust teenuste saamiseks, kui tal on mitu elukohta. Isikuid tuleb seaduse mõttes avalike teenuste saamisel kohelda võrdselt, mitte vastavalt nende varanduslikule seisule tagada neile teenuse osutamine võrdselt mõlema õigusliku tähendusega elukoha KOVi poolt (ka kui isiku maksutulu on jaotatud kahe KOVi vahel). Riigikohus on sedastanud, et avalikud teenused, mida KOVid peavad osutama, on seotud põhiõiguste ja vabadustega, mille tagamine on PS § 14 järgi ka KOV kohustus. Juhul kui KOVid ei suuda osutada teenuseid piisaval tasemel, võivad põhiõigused jääda kaitseta (RKPKo 20.12.2016, 3-4-1-3-16, p 118)²⁹. Kui erinevad KOVid peavad samaaegselt tagama isikule samade põhiteenuste pakkumise või valmisoleku vajadusel neid teenuseid pakkuda, siis võivad KOV teenuse osutamise kulud oluliselt kasvada, kuid nende tagamine teiste teenuse saajate maksutulude arvelt võib osutuda isikute ebavõrdseks kohtlemiseks. Samuti võib see kokkuvõttes kaasa tuua olukorra, kus KOVil puudub valmisolek ja võimekus tagada kõigile isikutele, sh mitmepaiksele, eelarve piiratud tõttu kvaliteetseid teenuseid või muutub nende kättesaadavus halvemaks.

4.2 Hääletamis- ja valimisõigus ning muud osalusvormid

Kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel usaldab isik KOV volikogule otsustusõiguse, mis solidaarsusprintsipi alusel otsustab kohaliku elu ülesannete täitmise ja selle, mida KOV tulubaasi eest vallas või linnas tehakse ning missugusel tasemel erinevaid KOV põhiteenuseid ja vabatahtlikke teenuseid pakutakse.

PS § 156 lg 2 kohaselt on KOVVSis ettenähtud tingimustel hääleõiguslikud **selle omavalitsuse maa-alal püsivalt elavad isikud**, kes on vähemalt kuusteist aastat vanad. Lisaks määratlusele „püsivalt elav isik“ on põhiseaduses kasutatud ka mõistet „püsielanik“ (täpsemalt PS § 51 lõikes 2 ning § 52 lõikes 2 seoses võõrkeelte kasutamisega ametlikus asjaajamises).

Mõiste „püsivalt elav isik“ on sisustatud KOVVS §-ga 5, mis seob hääleõiguslikuks elanikuks olemise kandega rahvastikuregistris ja seoses sellega ka alaliselt ja peamiselt elamisega³⁰ *Vt nt ka Riigikohtu lahendit 3-4-1-45-1 KOVVS § 5 ja püsiva elukoha kohta.*³¹

Mitmepaiksuse puhul, kus mõlemal elukoha kandel oleks võrdne õiguslik tähendus, võimaldaks isikul põhimõtteliselt valida ja kandideerida ka mõlema KOVi volikogusse. PS tähenduses hääletamisõiguse andmine isikule kahes või enamas KOVis volikogu valimiseks või kandideerimiseks ei ole kuidagi põhjendatud, põhiseaduspärane ega mõeldav ei kogukondlikust printsipist ega ka KOV olemusest lähtudes. Valimised peavad olema vabad, üldised, ühetaolised ja otsesed. Hääletamine on salajane. Igal valijal on üks hääl. **Valimisõigust kui võrdsuspõhiõigust ei saa selliselt erinevate omavalitsuste volikogudesse valimise vahel jagada lähtuvalt isiku võimalikust mitmepaiksusest.** See tekitaks hääletamisõiguse puhul varandusliku tsensuse. PS taoliste täienduste seadmist ei võimalda. PS § 156 mõttes tuleb kõiki valijaid kohelda ühetaoliselt. Lisaks tähendaks see inimeste vahel vahe tegemist lähtudes sellest, kas kellegi on rohkem või vähem kinnisvara või eluruumide kasutamiseks sõlmitud lepinguid. Varanduslikult paremal elujärjel omaval isikul ei saa olla kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel seeläbi kaks või enam häält ja rohkem

²⁹ <https://www.riigikohus.ee/et/lahendid?asjaNr=3-4-1-3-16>.

³⁰ Hääletamisõigus on Eesti kodanikul ja Euroopa Liidu kodanikul, kes on valimispäevaks saanud 16-aastaseks ja kelle püsiv elukoht, see on elukoht, mille aadressiandmed on kantud **Eesti rahvastikuregistrisse**, asub vastavas vallas või linnas.“

³¹ Vt nt 3-4-1-45-13 *Fideelia-Signe Rootsi (Roots) kaebus Vabariigi Valimiskomisjoni 20. septembri 2013. a otsuse nr 19 peale.* <https://www.riigikohus.ee/et/lahendid?asjaNr=3-4-1-45-13>: p 26. Kuigi asjakohaseks võiks pidada seda, et kohaliku elu küsimusi saavad otsustada need isikud, kes tegelikult selles kohaliku omavalitsuse üksuses elavad, oleks tegeliku elukoha tuvastamine kõigi valimisõiguslike isikute puhul sedavõrd koormav, et see ei oleks mõistlik. Sellest tulenevalt on vajalik, et oleks ette nähtud formaalsed kriteeriumid, mille järgi tuvastatakse valimisõigus.

võimalusi erinevate kohaliku omavalitsuse teenuste korraldamisel kaasa rääkida. Valimisõiguse jagamine mitmepaiksele isikule vastavalt erinevatele õigusliku tähendusega elukohtadele rikuks PS § 156 volikogu aktiivse valimisõiguse põhimõtet. Samuti ei saa sama isik lähtuvalt mitmepaiksusest enda kandidatuuri seada üles erinevate kohalike omavalitsuste volikogude valimistel, kuna ka kandideerimisõiguse osas ei võimalda PS § 156 isikute erinevat kohtlemist (volikogu passiivse valimisõiguse rikkumine).

Siinkohal tuleb juhtida tähelepanu, et lisaks hääletamis- ja valimisõigusele on kehtivate seadustega ette nähtud hulk kohustuslikke ja vabatahtlikke kaasamiskogusid ja muid instrumente, mis on kas avalike teenuste kasutamise- või arendusülesande põhised ja kus pole seadusest tulenevat rahvastikuregistrijärgset püsiva elukoha nõuet:

1. **Raamatukogude nõukogud** RaRS-i alusel³²;
2. **Lasteaia hoolekogud** KELS-i alusel³³;
3. **Üldhariduskooli hoolekogud** PGS-i alusel³⁴;
4. **Huvikooli hoolekogud** Huviks-i alusel³⁵;
5. **Volikogu komisjoni** kuulumine või valla-linnavalitsuse liikmeks olek ei ole seotud rahvastikuregistrijärgse alalise ja peamise elukohaga (välja arvatud komisjoni kuuluvate volikogu liikmete puhul, kes saavad olla vaid konkreetse KOVi RR-i järgsed elanikud).
6. **Vastavalt KOKS §-le 58** võidakse alevi, aleviku või küla koosolekul **valida alevi-, aleviku- või külavanem**. Seadus ei piira vanema valimist või liikmesust sama KOV üksuse alaliseks elanikuks olemisega (RR tähenduses), küll saab KOV seda teha vastavas statuudis (paljud statuudid annavad hääleõiguse ka kinnisvara (eluruumide) omanikele)
7. **ETHS § 7 lg 7 p 4** näeb KOVide ühinemise ja haldusüksuse piiride muutmisel võimalust lisaks RR järgsetele vähemalt 16-aastastele elanikele võimaluse uurida välja ka valla või linna territooriumil asuva kinnisasja ja eluruumi kui vallasasja omanike arvamuse, kes ei ole selle valla või linna elanikud.

Selle lahenduse puhul ei ole nõutav, et isikud reaalselt mingi osa ajast ka KOVis elaksid. KOVil ei ole ka kohustuslik seda rühma kaasata.

4.3 Tulubaas ja maksude laekumine isiku elukohajärgse KOV eelarvesse

Rahvastikuregistri järgse püsiva elukohaga on seotud üksikisiku tulumaksu eraldised (ja tasandusfondi arvestus) kohaliku omavalitsuse üksusele ning ka maamaks. Maamaksu laekumine on seotud vara asukohaga. Täna on maamaksu püsiva elukohaga seotud soodustused sätestatud maamaksuseaduse § 11 lg 1.³⁶ Olulisel määral on isikustatud ka toetusfondi vahendid (va teede korrashoiu vahendid).

Tulumaks (ning tasandus ja toetusfond) katab isikustatud põhiteenuste katmise kulu. Mitte isikupõhiste teenuste klassikaliseks rahastusallikaks on varamaksud (maamaks, kinnisvaramaks) ja tasud (nt jäätmetasu, bussipilet). Seega on faktiliselt mitmepaiksel inimesel võimalik temale vajalike isikupõhiste teenuste kättesaadavus tagada elukohajärgse omavalitsuse poolt (sh ka teistes omavalitsustes), ning tema teiseses elukohas tarbitavate teenuste osas ligipääs kas tasuta, varamaksude või tasude eest³⁷. Nii on tagatud ka omavalitsuse osas tasakaal tulude ja kohustuse osas.

³² <https://www.riigiteataja.ee/akt/113032019127?leiaKehtiv>

³³ <https://www.riigiteataja.ee/akt/114032011006?leiaKehtiv>

³⁴ <https://www.riigiteataja.ee/akt/13332410?leiaKehtiv>

³⁵ <https://www.riigiteataja.ee/akt/13339594?leiaKehtiv>

³⁶ Riigikogus 19.06.2024 vastu võetud maamaksu seaduse muudatusega antakse alates 2026. aastast maamaksu elukohal põhinevate soodustuste kehtestamise õigus kohaliku omavalitsuse üksusele.

³⁷ Võimalik on ka kohaliku omavalitsuste üksuste omavahelised kokkulepped ja arvlemine.

Hinnanguliselt on ca 85-90% KOV poolt täidetavatest ülesannetest ja korraldatavatest teenustest isikustatud ehk seotud isiku alalise elukohaga (nt haridus, sotsiaalhoolekanne) ja ülejäänud isikustamata (nt teede korrashoid, heakord, tänavavalgustus jms).

Riigikohus leidis kohaliku omavalitsuse rahastamist käsitlevas lahendis³⁸ muuhulgas, et TuMS muutmise säte (antud juhul kohalikule omavalitsusele laekuva tulumaksu-% vähendamine) võib rikkuda õigust piisavatele vahenditele omavalitsuslike ülesannete täitmiseks. Kuna säte vähendanuks omavalitsusüksuste ühe peamise tuluallika laekumisi, siis võib see muu hulgas tingida olukorra, kus omavalitsuslike ülesannete täitmiseks mõeldud vahendeist ei piisa nende ülesannete täitmiseks minimaalselt vajalikus mahus. PS § 154 lg 1 kõrval tuleb kohalike ülesannete minimaalse mahu määramisel eraldi silmas pidada neid kohalikke ülesandeid, mille täitmine on omavalitsusüksusele ette kirjutatud PS (nt PS § 28 lg 4, § 37 lg 2) või seadustega.

Tulumaksu võimaliku jagamise korral mitmepaiksete isikute erinevates KOVides asuvate elukohtade kaupa võib sattuda ohtu „kohustuslike“ ülesannete (sh isikustatud põhiteenuste) täitmise kvaliteet ja kättesaadavus. Seega võib mitme õigusliku tähendusega elukoha puhul kõneks olnud nn tulumaksu jagamine viia põhiseadusega vastuollu juhul kui alalise ja peamise elukoha järgse kohaliku omavalitsuse tulubaas väheneb nii, et see ei kata enam kohustuslike KOV ülesannete täitmise kulusid minimaalselt nõutavas mahus, kuid kohustused ei muutu ning keskvalitsus seda kuidagi teistmoodi ei kompenseeri.

KOV rahastamissüsteemi põhimõtteline ümberkujundamine ei ole võimalik, ilma, et sama põhimõtteliselt ei muudetakse kogu riigi maksusüsteemi. KOV teenuste osutamise muutmine sisuliselt isiku elukohast sõltumatuks tingiks paratamatult mitte ainult KOV rahastamise aluste, vaid ka riigi maksutulude kogumise, maksubaasi ja määrade muutmist, kuivõrd EKO art 9 kui ka PS § 154 näevad ette KOV rahastamissüsteemi stabiilsuse ja iseseisvuse põhimõtte. KOV teenuste rahastamine tugineb solidaarsuspõhimõttele, mille kohaselt õigus põhiteenustele ei ole seotud maksudega panustamise suurusega (ehk teenus konkreetse panuse vastu), vaid neid tagatakse solidaarselt. Lapsed, eakad ja mitte töötavad inimesed üldreeglina tulumaksuga kohalikku eelarvesse ei panusta, ometi tarbib just see sihtgrupp valdava osa põhiteenustest. Oma sissetulekutelt makstava tulumaksuga panustavad põhiteenustesse täisealised töötavad isikud, kellel ei pruugi ülalpeetavaid olla ja kes ka ise neid (hetkel) ei kasuta.

Muutes teenuse rahastamise põhimõtteid, suunates seda senise ühe elukoha KOVi vahel kahe elukoha KOVi vahel, tingib see paljude omavalitsuste puhul lisaks teenuse korralduse prognoosimatusele ka eelarve prognoosimatuse mis eeldab senise rahastamissüsteemi põhimõttelist muutmist. Riigikohus on küll selgitanud, et KOVid ei saa loota, et nende rahastamist reguleerivaid õigusakte mitte kunagi ei muudeta (RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09, p 81), kuid see ei tähenda siiski seda, et seadusandja oleks täiesti vaba otsustama, millises ulatuses omavalitsuslike ülesannete rahastamist võimaldada – see ei tohi jääda allapoole piiri, mis võimaldaks otsustada ja korraldada minimaalselt vajalikke omavalitsuslikke ülesandeid minimaalselt vajalikus ulatuses³⁹. Vastasel korral muudaks see KOVi kui põhiseadusliku institutsiooni sisutühjaks ja oleks vastuolus PS § 154 lg 1 autonoomia põhimõttega. **Mitme elukoha võimaldamisega tekkiv teenusränne ilma KOV rahastamise aluseid muutmata tingib tõenäoliselt teenuste prognoosimatu alarahastuse ja seeläbi põhiseadusvastase olukorra.**

³⁸ 3-4-1-8-09 <https://www.riigikohus.ee/lahendid?asjaNr=3-4-1-8-09>

³⁹ Vt RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09, p 20.

4.4 Avalike teenuste sh põhiteenuste tagamine mitme õigusliku tähendusega elukoha korral.

Avalike põhiteenuste puhul (eeskätt isikustatud teenuste) puhul on ka riigil kohustus tagada põhiteenuste kvaliteet ja kättesaadavus kogu riigi ulatuses. (sh eelpool nimetatud põhiõiguste tagamine nt haridus- ja sotsiaalvaldkonnas vastavalt PS § 10 (sotsiaaliigi printsiip), PS § 28 ja § 37)⁴⁰

Sotsiaalpõhiteenuste osas on Riigikohus leidnud, et kohaliku omavalitsuse üksus peab tagama sotsiaalteenused neile, kes tema territooriumil tegelikult elavad.⁴¹ Kui isiku tegelik elukoht ei vasta rahvastikuregistrisse kantud püsivale elukohale, siis on elaniku kohustus tagada oma elukohaandmete õigsus (RRS § 65 lg 1, § 68) ja kohaliku omavalitsuse üksusel puudub kohustus tagada teenused teise kohaliku omavalitsuse üksuse elanike registris olevale isikule (kui üksused pole selles omavahel eraldi kokku leppinud)⁴² Vajadusel peab kohaliku omavalitsuse üksus ise algatama registriandmete muutmise vastavalt RRS § 86-88. Rahvastikuregistri andmed ei oma tähtsust vaid vältimatu sotsiaalabi osutamisel (SHS § 5 lg 2 ja 4).

Põhiseadusest tuleneb kohustus tagada riigi haridusstandardiga ettenähtud kohustuslik üldharidusmiinimum ja kohustuslik haridus peab olema igale lapsele kättesaadav ja riigi- ning munitsipaalkoolis tasuta. PS sätestab õiguse haridusele § 37. Õiguse haridusele näeb ette ka inimõiguste ülddeklaratsiooni art 26 jt rahvusvahelised lepingud. PS § 37 tuleneb KOV kohustus tagada koostöös riigiga hariduse kättesaadavus ning vajadus üleval pidada piisavat hulka õppeasutusi.

Haridusülesande (koolieelsed lasteasutused, põhikoolid, gümnaasiumid) korral lisandub lisaks elukohajärgse kohaliku omavalitsuse üksuse kohustusele tagada teenus (vt nt KELS § 10 lg 1 ja lg 2, PGS § 7 ja § 7¹, lisaks teised seadusest tulenevad abiteenused)⁴³ vanema või eestkostja valikuvabadus:

- Laste hariduse valikul on otsustav sõna vanematel. (PS § 37)
- Vanema jaoks on koolieelse lasteasutuse valik vaba kui lasteasutuses on vabu kohti (KELS § 15 lg 2)
- Vanema jaoks on kooli valik vaba kui soovitud koolis on vabu kohti (PGS 27 lg 1).

PGS § 10 kohaselt määrab kohalik omavalitsus kõikidele lastele volikogu poolt kehtestatud korra alusel elukohajärgse munitsipaalkooli. Valla- või linnavalitsus arvestab elukohajärgse kooli määramisel oluliste asjaoludena esmajärjekorras õpilase elukoha lähedust koolile, sama pere teiste laste õppimist samas koolis ja võimaluse korral vanemate soove. PGS § 10 lõike 3 kohaselt saab teise omavalitsuse munitsipaalkooli määrata õpilase elukohajärgseks kooliks kooli pidajaks oleva valla-

⁴⁰ Vt nt: Narva Linnavolikogu määruste ja õigustloova akti andmata jätmise põhiseaduslikkuse kontroll <https://www.riigikohus.ee/et/laheidid?asjaNr=5-18-7/8>

(vrd ka Riigikohtu üldkogu 16. märtsi 2010. a otsus kohtuasjas nr 3-4-1-8-09, punkt 67).

⁴¹ Vt eelpooltoodu kohta Põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsus, 5-18-7/8 – punkt 139 /.../Seega, kui registrijärgne omavalitsusüksus saab sotsiaaltoetuse või -teenuse andmise menetluses teada, et inimene elab tegelikult teise omavalitsusüksuse territooriumil, tuleb vastavat omavalitsusüksust sellest teavitada ja algatada elukoha andmete muutmise menetlus. **Kui registrijärgne omavalitsusüksus ei osuta sotsiaalteenuseid inimesele, kes tema territooriumil tegelikult ei ela, tekib viimasel suurem motivatsioon kanda registrisse oma tegeliku elukoha aadress.** Sellisel juhul oleks paremini tagatud rahvastikuregistri eesmärk koguda usaldusväärset teavet ning laekuks riigieelarvest raha sellele omavalitsusüksusele, kus inimene tegelikult elab ja kes talle sotsiaalteenuseid osutab.

⁴² Nt SHS § 5 lõige 1 ja lg 3 (Väljaspool oma rahvastikuregistrisse kantud elukohta viibivale isikule võib sotsiaalteenuste ja muu abi andmist korraldada see kohaliku omavalitsuse üksus, kelle haldusterritooriumil isik abi vajamise ajal viibib, kooskõlastatult isiku rahvastikuregistrisse kantud elukoha järgse kohaliku omavalitsuse üksusega.) <https://www.riigiteataja.ee/akt/130122015005?leiaKehtiv>

⁴³ Tulenevalt KELS § 10 lõikest 1 peab valla- või linnavalitsus looma kõigile pooleteise- kuni seitsmeaastastele lastele, kelle elukoht on antud valla või linna haldusterritooriumil ning kelle vanemad seda soovivad, võimaluse käia teeninduspiirkonna lasteasutuses. Lasteaia teenuspiirkonna määrab KOV volikogu (KELS § 15 lg 1).

PGS § 7 lg 2 kohaselt tagab koolikohustuse täitmise ja põhikooli riiklikule õppekavale vastava põhihariduse omandamise võimaluse KOV haldusterritooriumil elavatele koolikohustuslikele lastele KOV kaasates vajadusel erakooli pidajat või riiki.

või linnavalitsuse nõusolekul. Õpilasele teise KOV üksuse, riigi- või erakooli elukohajärgseks kooliks nimetamise põhjused võivad olla ka sotsiaalsed ja/või hariduslikud erivajadused. (PGS § 48 lg 3)

Vaatamata lasteasutuse vaba valiku põhimõttele ei pruugi rahvastikujärgseks püsielanikuks mitte oleva faktiliselt mitmepaikse lapse õigused olla samasugused püsielanikuks oleva lapse õigustega, palju sõltub ka KOV üksuste omavahelistest kokkulepetest:

- ✓ Kui teise KOVi koolieelne lasteasutus on määratud teeninduspiirkonna lasteasutuseks, siis lapse/lapsevanema suhtes jääb seaduses toodud tingimustele vastava teenuse tagajaks endiselt elukohajärgne KOV üksus, teine omavalitsusüksus on vaid teenuse otsene ja vahetu osutaja. Elukohajärgne KOV ei vabane lepingu sõlmimisega teenuse tagamise kohustusest oma lapsevanema ees. Seega ei saa sellistel tingimustel asukohajärgse lasteasutuse osalustasu ja muud soodustused asetada lapsevanemat halvemasse seisu kui talle oleks teeninduspiirkonna järgne lasteaiakoht tagatud elukohajärgses KOV üksuses. Juhul kui teise KOVi koolieelne lasteasutus pole määratud elukohajärgseks lasteaiaks või eraldi kokkulepet KOV üksuste vahel pole, siis võivad teises KOV üksuses käiva faktiliselt mitmepaikse elaniku lastele kehtida erinevad tingimused, nt erinev (kõrgem) osalustasu: paljud KOV üksused näevad ette lasteaias osalustasu soodustused oma elanikele,
- ✓ Kui kohalik omavalitsus on andnud lapsele võimaluse omandada põhiharidus enda koolis, ei pea ta korraldama õpilaste vedu naaberomavalitsuse (või mis tahes teise KOV üksuse) kooli ja tagasi. (HS § 7 lg 2 p 8). KOV üksusel tuleks koolitransport korraldada üksnes varem nimetatud juhtudel, kui valitud ja väljaspool KOV üksuse piire asuv kool oleks sellekohasel kokkuleppel määratud lapse elukohajärgseks kooliks (PGS § 10 lg 3) või teises KOV üksuses asuva kooli valik oleks tingitud hariduslikest ja/või sotsiaalsetest erivajadustest (PGS 48 lg 3).

Missugused on võimalused, et laps on korraga kahes erinevas KOV üksuses asuva lasteaias nimekirjas või võimalused pakkuda hooajalisi kohti nt suveperioodil? Osad KOV üksused seda võimalust kõrgema osalustasu eest praktikas pakuvad. ⁴⁴ Üldhariduse osas on üldine üksmeel selles, et erinevates koolides pole võimalik õppeaasta kestel lühema perioodi jooksul vaheldumisi õppida, kuna eri koolidel on erinev õppemetoodika, õppevahendid, valikained ja seeläbi ka õpitulemused on erinevad.

Huviharidus- nii munitsipaal- kui erahuvikoolide finantseerimise osas ühtsed reeglid puuduvad, mistõttu siin võivad olla erinevused KOV üksuse territooriumil püsivalt elavate isikute ja mitmepaiksete võimaluste vahel. Samas huvikoolis käimine on ikka pikem protsess, isik peab vastavas linnas/vallas elama, ka huvikoolis pole võimalik 3 kuu kaupa käia. Huvitegevus koolis pole elukohaga teadaolevalt kuskil seotud.

Hulk isikustatud teenuseid on selliseid, kus juba täna ei sõltu teenuse kättesaadavus püsivast elukohast, nt raamatukogud, noortekeskused, päevakeskused, erinevad kultuuriteenused jm. Nende osas ei tekiks seega ka mitme õigusliku tähendusega elukohaga seonduvaid probleeme.

Vabatahtlikud kohalikud ülesanded on sellised, mida kohalik omavalitsus ei pea täitma, kuid enesekorraldusõiguse kohaselt võib täitmiseks võtta. Senise õiguspraktika kohaselt on kohalikul omavalitsusel lai vabadus määrata selliste teenuste ja toetuste toetuse tingimused ja kord, sh see, kus teatud teenused tagatakse vaid rahvastikuregistri järgsetele elanikele või on neile ette nähtud soodustused. Vabatahtlike teenuste osutamisel/toetuste maksmisel peab kohalik omavalitsus siiski lähtuma põhiseaduslikest normidest, mh põhiseaduse §-s 12 sätestatud võrdse kohtlemise

⁴⁴ Nt Lääne-Nigula valla koolieelsetes munitsipaallasteasutustes vanemate poolt kaetava osa määr ja selle tasumine. § 6 Lühiajaline lasteasutuse teenus. Sarnaseid regulatsioone on ka mujal KOV-ides.
<https://www.riigiteataja.ee/akt/429112019012?leiaKehtiv>

põhimõttest. Võrdse kohtlemise põhimõttega on vastuolus vaid selline erinev kohtlemine, millel puudub mõistlik ja asjakohane põhjus.⁴⁵ On leitud, et oma elanikele soodustuste pakkumine on lubatav.

Selliste toetuste ja teenustena on käsitatavad nt:

- ✓ Kohalikud sotsiaal- ja muud toetused (nt sünnitoetus, koolimineku toetus, juubelitoetus, teede korrastamise toetus jms), ka vabatahtlikud stipendiumid.⁴⁶
- ✓ KOV- tagatavate avalike teenuste pakkumine soodustingimustel (nt piletihinna soodustused, Tallinna tasuta ühistransport, Saue valla ELRON-i sõidusoodustus, lasteaialaste toidukulust vabastamine⁴⁷ jt);
- ✓ Erateedel (elamute sissesõiduteedel) talvised teehooldustööd.⁴⁸
- ✓ Omaette oluline motivaator on hajaasustuse programm, mis on kohaliku omavalitsuse poolt jagatav riiklik toetus (kohaliku omavalitsuse jaoks on programmis osalemine vabatahtlik, kuid KOV-i mitteosalemise korral ei saa vastavas KOV-is toetust taotleda). Hajaasustuse programmi eesmärk on *„tagada hajaasustusega maapiirkondades elavatele peredele head elutingimused ning seeläbi aidata kaasa elanike arvu püsimisele neis piirkondades.“*⁴⁹ Meetme määruse § 4 lg 1 kohaselt on taotlus seotud rahvastikuregistri kandega vastavas majapidamises ning „alalisusega“ st alaline elukoht on elukoht, kus isik veedab enamiku oma igapäevasest puhke- ja uneajast. (§ 2 lg 1)

Isikustamata teenuste (nt teehooldus, elu- ja ettevõtluskeskkonna kujundamine) puhul mängib mitmepaiksus väiksemat rolli, kuid nt teenuste/tegevuste planeerimisel ja investeringute kavandamisel võib see siiski tähtsust omada, nt eratee avalikuks kasutuseks tunnistamine lähtudes majapidamiste arvust, ühistranspordi liinivõrk, teede katmine mustkatttega, ühisveevärk- ja kanalisatsioon, tänavavalgustus, ühistranspordipeatused, rattaparklad, mänguväljakud, spordiplatsid, liikumisrajad, kergliiklusteed, väikevormid jms). Kõik see kavandatakse esmalt üldreeglina sinna, kus rahvastikujärgsete püsiva elukohaga linna- või vallaelanikke on rohkem.

⁴⁵ Vt Õiguskantsleri taotlus tunnistada Tallinna Linnavolikogu 10. veebruari 2005. aasta määrusega nr 13 kehtestatud „Perekonna sissetulekust mittesõltuvate sotsiaaltoetuste maksmise korra“ punkti 3.1 esimene lause, punkti 3.2 teine lause ja punkti 3.5 esimene lause kehtetuks. Riigikohtu lahend asjas 3-4-1-11-10:

<https://www.riigikohus.ee/et/lahendid?asjaNr=3-4-1-11-10>

62. Kuigi kohalik omavalitsus peab igal juhul arvestama PS §-s 12 sätestatud võrdse kohtlemise nõuet, on omavalitsus oma valikutes vabam, kui tegemist ei ole toetuste või teenustega puudust kannatavatele isikutele ega seesuguse toetuse või teenusega, mida isik saaks omavalitsuselt omavalitsusel lasuva kohustusliku ülesande tõttu nõuda. Põhiseadus ei näe ette absoluutset keeldu isikuid erinevalt kohelda, vaid isikuid võib erinevalt kohelda, kui on olemas legitiimne eesmärk ja see on proportsionaalne. Kohaliku omavalitsuse olemusest tuleneb, et ta tegutseb üksnes kohalikul tasandil, see tähendab, oma territooriumil või sellega seotult. Kohaliku omavalitsuse võimuvolitused piirduvalt selgelt tema territooriumiga. Teisiti ei saa see olla ka kohaliku omavalitsuse kohustustega – kohalikul omavalitsusel ei ole kohustusi isiku vastu, kellel ei ole seost selle kohaliku omavalitsusega.

⁴⁶ Nt Lääne-Nigula valla haridusstipendiumi statuut, § 2 lg 1 <https://www.riigiteataja.ee/akt/411042018024?leiaKehtiv>

⁴⁷ Nt Lääne-Nigula valla koolieelsete munitsipaalasteasutuste laste toidukulu katmise kord § 3 lg 3

<https://www.riigiteataja.ee/akt/406032018020>

⁴⁸ Nt Saaremaa „Erateedel tasuta lumetõrje teostamise kord“ § 2 lg 1, § 3 lg 1 jt sarnased KOV üksuste eeskirjad.

<https://www.riigiteataja.ee/akt/405032022010?leiaKehtiv>

⁴⁹ Hajaasustuse programm <https://www.riigiteataja.ee/akt/107012021004?leiaKehtiv>