



Õiguskantsler

Karin Kask  
juhataja  
Tallinna Perekonnaseisuamet  
perekonnaseisuamet@tallinnlv.ee

Teie nr  
Meie 29.04.2019 nr 7-5/190289/1902155

## **Euroopa Liidu kodaniku elukoha registreerimine**

Austatud Karin Kask

Õiguskantsleri poole pöördus [ ] murega, et Tallinna Perekonnaseisuamet ega teised Tallinna linna asutused ei ole nõus rahvastikuregistris registreerima tema elukohta. Kuna ta elab hostelis, soovis ta oma elukoha registreerida hosteli aadressil ning esitas selle tõenduseks teenuseosutaja kinnituskirja. Tallinna Perekonnaseisuameti esindaja jättis tema elukoha registreerimata ning nõudis avaldajalt üürilepingut või hoone omaniku luba. [ ] on Euroopa Liidu kodanik.

Tallinna Perekonnaseisuamet eksis seaduse kohaldamisel, esitades [ ] lisanõudmisi elukohaandmete rahvastikuregistrisse kandmiseks. Seaduse kohaselt võib elukohana registreerida ka mitteilurumi. Sellisel juhul peab inimene tõendama, et tal on õigus seda ruumi elukohana kasutada. Inimene võib esitada hostelis elamise tõendamiseks teenuseosutaja kinnituskirja broneeringu kohta. Sellisel juhul ei pea esitama lisaks hoone omaniku luba.

### **Elukoha registreerimise kohustus**

1. Euroopa Liidu kodanik peab registreerima rahvastikuregistris oma elukoha, et saada tähtajaline elamisõigus. [Euroopa Liidu kodaniku seaduse](#) (ELKS) § 13 lõige 1 sätestab, et Euroopa Liidu kodanik omandab Eestis tähtajalise elamisõiguse viieks aastaks, kui ta registreerib elukoha Eestis rahvastikuregistri seaduses sätestatud korras.

2. Euroopa Liidu kodanik peab oma elukoha registreerima hiljemalt kolme kuu möödumisel Eestisse sisenemise päevast arvates (ELKS § 7 lg 2). Ta võib elukoha registreerida ka varem, kui ta plaanib Eestis peatuda kauem kui kolm kuud.

3. Inimene esitab rahvastikuregistrisse kandmiseks selle elukoha aadressi, kus ta alaliselt või peamiselt elab ([rahvastikuregistri seaduse](#) (RRS) § 65 lg 1).

4. Elukohateate esitamisega tõendab inimene, et registreeritav aadress on tema alaline või peamine elukoht. Euroopa Liidu kodanik kinnitab elukoha registreerimisega, et tema eesmärk on saada riigis elamise õigus. Seega tõendab ta elukohateate esitamisega, et tema eesmärk on asuda Eestisse elama, mitte siin lühiajaliselt turistina peatuda.

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. info@oiguskantsler.ee www.oiguskantsler.ee

5. Avaldaja on korduvalt pöördunud oma elukoha registreerimise sooviga Tallinna linna asutuste poole. Sõltumata pöördumise vormist oli ilmne, et ta soovis registreerida oma elukohta. Ühtlasi selgitas avaldaja 19.02.2019 kirjas Tallinna linna esindajale, et tema eesmärk on jääda Tallinna kauemaks kui kolmeks kuuks ning selle aja jooksul elada ühes ja samas hostelis. Seda kinnitas ta ka vastuses Õiguskantsleri Kantsleile.

### **Ruumi kasutamise õiguse tõendamine**

6. Elukoha registreerimisel on seaduses ettenähtud õiguslik tähendus. See on nii inimese õigus kui ka kohustus. Kõnealusel juhul annab see Euroopa Liidu kodanikule Eestis elamise õiguse. See mõjutab lisaks avalike teenuste kasutamisele ka eraõiguslike lepingute sõlmimist (nt pangas arveldusarve avamise võimalust jms).

7. Ükski seadus ei ütle, kus inimene elada võib ehk millist ruumi (ei pea olema isegi ruum) võib elukohana kasutada. Põhiseadus tagab üldise vabadusõiguse ([põhiseaduse](#) § 19). Inimene võib soovi korral elada hostelis. Rahvastikuregistri seaduse eelnõu seletuskirjas on öeldud: „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.“<sup>1</sup>

8. Avalik võim saab inimesele esitada elukoha registreerimisel ainult seadusest tulenevaid nõudmisi. Kaalutusõigust tuleb teostada kooskõlas volituse piiride, kaalutusõiguse eesmärgi ning õiguse üldpõhimõtetega, arvestades olulisi asjaolusid ning kaaludes põhjendatud huve ([haldusmenetluse seaduse](#) § 4 lg 2). Rahvastikuregistri seaduse eesmärk on ära hoida valekannete tegemist, näiteks kui inimesel ei ole õigust elada registreeritaval aadressil või kui inimene sel aadressil tegelikult ei ela.

9. Inimene võib elukohana registreerida ka mitteiluruumi, kui ta tõendab sellise ruumi kasutamist elukohana (RRS § 77 p 2).

10. Seaduse kohaselt on inimesel õigus valida, kas esitada ruumi kasutamise õiguse tõendamiseks ruumi omaniku nõusolek või ruumi kasutamise õigust tõendav muu dokument.

11. Elukohateates tuleb märkida uue elukoha kohta: 1) elukoha aadress; 2) ruumi kasutamise alus; 3) ruumi omaniku kirjalik nõusolek, kui elukohateate esitaja ei ole ruumi omanik või elukohateatele ei ole lisatud ruumi kasutamise õigust tõendavat dokumenti; 4) elukoha aadressi kehtivuse alguse kuupäev (RRS § 75 lg 2). Elukohateatele tuleb lisada ruumi kasutamise õigust tõendav dokument, kui elukohateate esitaja ei ole ruumi omanik või elukohateatele ei ole lisatud ruumi omaniku nõusolekut (RRS § 75 lg 4 p 2).

12. Seadusega ei ole kehtestatud piiranguid sellele, mil viisil tuleb mitteiluruumi kasutamise õigust tõendada. Seejuures tuleb arvestada lepinguvabaduse põhimõttega. See tähendab, et lepingupooltel on õigus otsustada, millises vormis kokkulepe sõlmida, kui õigusaktidega ei ole vorminõudeid kehtestatud. [ ] esitas Tallinna linnale koos elukohateatega majutusteenuse osutaja kinnituskirja tema 30-päevase broneeringu kohta. Sellega tõendas ta oma õigust kõnealust ruumi kasutada.

---

<sup>1</sup> P. Varul, I. Kull, V. Kõve, M. Käerdi. Tsiviilseadustiku üldosa seadus. Kommenteeritud väljaanne, Tallinn 2010, lk 62. – Viidatud rahvastikuregistri seaduse eelnõu ([382 SE](#)) seletuskirjas, lk 34–35.

13. Siseministerium leidis, et majutusteenuse kasutamine ja ruumi kasutamine püsivaks elamiseks on erineva sisuga õigused ning hostelis majutamist tuleks üldjuhul lugeda majutusteenuseks [turismiseaduse](#) (TurS) tähenduses. TurS § 17 lg 2 kohaselt on majutusteenus ööbimisvõimaluse ning sellega kaasneva kauba või teenuse müügiks pakkumine ja müük. TurS § 17 lg 3 p 2 sätestab, et majutusteenuseks ei loeta majutamist, mille puhul sõlmitakse eluruumi üürileping.

14. Turismiseaduse adressaat on turismiteenuse pakkuja, mitte elanik. Seetõttu ei ole turismiseadus kõnealusel juhul asjassepuutuv.

15. Kui üks isik (üürileandja) kohustub andma teisele isikule (üürnikule) kasutamiseks asja ja üürnik kohustub maksma üürileandjale selle eest tasu (üüri), on tegemist üürilepinguga ([võlaõigusseaduse](#) (VÕS) § 271). Üürilepingul on alaliigid (nt elu- ja äriruumide üürilepingud).

16. Majutusteenuse osutamine on üks üürilepingu alaliik. Selle suhtes ei pruugi laieneda kõik võlaõigusseaduse elu- ja äriruumide üürimist puudutavad sätted (vt VÕS § 272 lg 4 p 1). Majutusteenuse kui ajutise ööbimisvõimaluse eristamine eluruumi üürilepingu sõlmimisest omab õiguslikku tähendust turismiseadusest tulenevate kohustuste kohaldatavuse osas. Nimelt tulenevad turismiseadusest majutustevõtetele teatud kohustused, mida eluruumi üürilepingu sõlmimisel ei saa nõuda. Alalise või peamise elukoha mõistet sisustatakse rahvastikuregistri seaduse alusel.

17. Kui inimene elab pikemaajaliselt majutusasutuses, siis võib tegemist olla inimese alalise või peamise elukohaga. Kinnituskiri tõendab üürilepingu sõlmimist, kuid peatumise tingimused on üldjuhul reguleeritud üldtingimustega. Selle lepingulise suhte eripära tõttu ei ole vaja sõlmida selle tingimuste kohta üksikasjalikku üürilepingut. Lepingupooled võivad ise valida, mis vormis kokkulepe sõlmida. Broneeringu eest oli tasutud ühe kuu eest, mis pole liiga lühike aeg ja sarnaneb tavalise eluruumi üürilepingu eest tasumise korraga. Ühtlasi ei tõenda üksikasjaliku üürilepingu sõlmimine pikemaajalist hostelis peatumist rohkem kui kinnituskiri, sest ka lepingu võib sõlmida tähtajalisena või selle ennetähtaegselt lõpetada.

18. Tõite esile, et kui üürilepingu sõlmija (või ruumi muu dokumendi alusel kasutusse andja) ei ole ruumi omanik, siis peab olema üürilepingule lisatud ruumi omanikult saadud volituse koopia.

19. Rahvastikuregistri seadusest ei tulene kohustust, et eluruumi registreerimisel tuleb lisada üürilepingule omanikult saadud volituse koopia, kui üürilepingut ei sõlmi ruumi omanik. Eluruumi üürilepingu sõlmib üldjuhul omanik ise, samuti võib ta anda volituse lepingu sõlmimiseks mõnele teisele isikule (ja seda tõendab volikiri). Siiski võib algne üürileping näha ette eluruumi allüürile andmise õiguse. Sellisel juhul ei pea allüürnik elukohaandmete registreerimiseks esitama lisaks üürilepingule ruumi omaniku täiendavat nõusolekut. Seega ei pruugi ka eluruumi üürilepingu sõlmijaks igakordselt olla omanik või tema volitatud esindaja. Kui inimene tõendab oma õigust konkreetses kohas elada, siis ta ei pea enam tõendama seda, et ruumi omanik on nõus konkreetse inimese elukohaandmete rahvastikuregistrisse kandmisega. Kõnealusel juhul on tegemist ärihoonega, milles tegutseb hostel. Järelikult hoone omanik teab, et selles hoones majutatakse inimesi. Majutusõiguse üle otsustab hosteli pidaja, mitte hoone omanik. Seetõttu pole alust nõuda lisaks hoone omaniku nõusolekut elukoha registreerimiseks.

20. Elukoha registreerimisest ei saa keelduda ka põhjusel, et broneering on tähtajaline. Ka eluruumi üürileping võib olla sõlmitud tähtajalisena ning registripidaja ei saa keelduda rahvastikuregistrisse elukohaandmete kandmisest pelgalt seetõttu, et leping on sõlmitud lühikeseks ajaks. Sellisesse olukorda võivad sattuda ennekõike inimesed, kes alles asuvad

Eestisse elama või naasevad pärast pikemaajalist eemalviibimist. Ka siis, kui neil on esialgu ajutine elamispiind, peab neil olema võimalik oma elukohaandmed registreerida, sest rahvastikuregistris andmete registreerimine on vajalik selleks, et saada elamisõigust või avalikke teenuseid. Inimesel tuleb hoolitseda selle eest, et tema elukohaandmed oleksid õiged. Kui ta leiab uue elukoha, siis on tal kohustus esitada uued elukohaandmed.

21. Siseministerium tõi esile, et elukohaandmete aegumise korral peab nende registrist kustutamise tegelema hoone omanik, sest hosteli pidajal ei ole õigust rahvastikuregistris andmeid muuta. Kuna hoonet kasutatakse ärilistel eesmärkidel, ei ole alust pidada sellist hüpoteetilist kohustust hoone omaniku jaoks ebaproportsionaalselt koormavaks.

22. Kinnituskirjast selgus, et [ ] algne broneering kehtis 16.02.–18.03.2019 ning ta oli selle perioodi majutuse eest tasunud. Seega tõendas kinnituskiri, et tal oli õigus hostelis elada. Ühtlasi oli ta kinnitanud linna esindajale, et ta plaanib jääda samasse kohta kauemaks kui kolmeks kuuks.

23. Niisiis oli [ ] täitnud seaduses sätestatud nõude tõendada ruumi kasutamise õigust. Tallinna Perekonnaseisumetil ei olnud õigust küsida temalt lisaks kirjalikku üürilepingut ega hoone omaniku nõusolekut.

### **Mitteeluruumi elukohana kasutamise tõendamine**

24. Tõite esile, et kohalikul omavalitsusel on kohustus kontrollida mitteeluruumi kasutamist elukohana. Kui esitatud tõenditest ei piisa, tuleb vajaduse korral rakendada haldusmenetluse seadusest tulenevat uurimisprohimitet ning kui vaja, teha ka paikvaatlust.

25. Haldusorgan peab mitteeluruumi elukohana kasutamist eraldi kontrollima juhul, kui tekib põhjendatud kahtlus, et esitatud andmed ei pruugi olla asjakohased. Kahtlus võib tekkida juhul, kui hoone sihtotstarve ei viita sellele, et hoone ruume saab kasutada eluruumidena (nt avalik saun, laohoone vms), või viitavad muud andmed sellele, et tegemist võib olla fiktiivse taotlusega (nt samale aadressile on juba registreeritud väga palju või eri leibkondadesse kuuluvaid inimesi).

26. Hostelis elav inimene ei pea lisaks esitatud kinnituskirjale tõendama eraldi asjaolu, et ta kasutab kõnealust ruumi elukohana. Kuigi ehitisregistris on hoone tüübiks märgitud büroohoone, osutatakse seal majutusteenust. Hosteli sihtotstarve on eluaseme võimaldamine. Kuigi paljude inimeste jaoks tähendab hostel ajutist peatuspaika, võib seda soovi korral kasutada ka elukohana. Eelpool on selgitatud, kuidas sisustada alalise ja peamise elukoha mõistet (vt p 7). Kõnealusel juhul puudub alus kahelda, et inimene esitas oma tegelikud elukohaandmed.

### **Püsiva elukoha tõendamine**

27. Siseministerium tõi esile, et kui isik esitab kohalikule omavalitsusele ruumi kasutusõigust tõendava dokumendina tähtajalise broneeringu kinnituse majutusasutuses, on omavalitsusel õigus küsida juurde täiendavaid tõendeid veendumaks, et tegemist on tema territooriumil püsivalt elava isikuga (mitte ajutiselt viibiva turistiga). Siseministerium leidis, et näiteks võib isiku täiendav kirjalik selgitus või omaniku nõusoleku küsimine olla omavalitsuse jaoks piisav veendumaks, et tegemist on omavalitsuse territooriumil püsivalt elava isikuga.

28. Elukohateate esitamisega kinnitab inimene, et see on tema alaline või peamine elukoht. Nagu eelpool märgitud, kinnitas avaldaja juba 19.02.2019 kirjavahetuses ametnikega, et tema eesmärk on jääda Tallinnasse kauemaks kui kolmeks kuuks ning selle aja jooksul elada ühes ja samas

hostelis. Niisiis on avaldaja juba kinnitanud, et ta ei viibi Tallinnas lihtsalt turistina ning puudub vajadus sama asja kohta täiendavalt kinnitust küsida. Hosteli kasutamist püsiva elukohana ei saa aga tõendada selle kaudu, et isikut kohustatakse esitama hoone omaniku nõusolekut. Omanikul on võimalik tõendada vaid ruumi kasutamise õigust, mitte inimese subjektiivset kavatsust kasutada kõnealust ruumi oma elukohana. Ruumi kasutamise õigust on avaldaja tõendanud juba kinnituskirja esitamise teel.

### **Kokkuvõte**

29. Eeltoodut arvestades oli [ ] elukohaandmete registreerimata jätmise põhjendamatu. Kuna õiguskantslerile teadaolevalt tõendas ta elukoha kasutamise õigust vaid kuni 18.03.2019 ja see tähtaeg on nüüd möödunud, peab ta elukoha registreerimiseks esitama ruumi kasutamise õiguse kohta uue dokumendi.

30. Kui [ ] esitab ruumi kasutamise õiguse kohta uue tõendi, tuleb tema taotlus elukohaandmete registreerimiseks rahvastikuregistris lahendada viivitamata. Palun teatada, kuidas olete soovitusi täitnud.

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Ülle Madise

Koopia: Tallinna Linnavalitsus  
Tallinna Kesklinna Valitsus  
Siseministeerium (ilma isikuandmeteta)

Kristiina Albi 693 8412  
Kristiina.Albi@oiguskantsler.ee