



Õiguskantsler

Siseministeerium  
info@siseministeerium.ee

Teie nr

Meie 28.07.2022 nr 7-4/220648/2203973

## Lapse elukohateate esitamine e-rahvastikuregistris

Lugupeetud minister

Õiguskantsleri poole pöördus ema, kes esitas e-rahvastikuregistris enda ja oma kahe lapse kohta elukohateate ja sai hiljem juhuslikult teada, et teade tühistati. E-rahvastikuregistris kasutades jäi talle mulje, et on teate esitanud, kuid tegelikult ei saanud süsteem elukohateadet kohalikule omavalitsusele, kes elukohaandmete muutmise üle otsustab. Seda seetõttu, et ühe lapse isa ei andnud e-rahvastikuregistris lapse elukoha muutmiseks nõusolekut. E-rahvastikuregister ei teavitanud ema, et ei tema ega laste elukohateadet ei edastatud kohalikule omavalitsusele, vaid see tühistati. Ema sai alles kolm kuud hiljem juhuslikult teada, et tema ja mõlema lapse tegelik elukoht on rahvastikuregistrisse kandmata. Registreeritud elukohast sõltuvad lasteaia- ja koolikoht ning paljud toetused ja teenused.

### *Lapse elukohaandmete muutmiseks vajalikud vanemate nõusolekud*

Kui üks vanem ei anna nõusolekut lapse elukoha andmete muutmiseks, peavad vanemad üldjuhul sellise vaidluse ise lahendama. Näiteks võib laps elada vaheldumisi võrdse aja mõlema hooldusõigusliku vanema juures ning sellises olukorras peavad vanemad ise kokku leppima ja riigile teada andma, milline elukoht kanda lapse alalise või peamise elukohana rahvastikuregistrisse. Kui vanemad kokkuleppele ei jõua, kuid lapse elukoha muutmiseks on kiire, on vanemal võimalik taotleda maakohtult lapse elukoha muutmiseks otsustusõiguse endale andmist. Seda võib taotleda ka kiireloomuliselt ehk esialgse õiguskaitse korras. Lapsevanem saab aga lapse huvides tegutsema asuda siis, kui ta teab, et lapse elukoha aadressi muutmine rahvastikuregistris ebaõnnestus.

### *Seaduse ja hea halduse tava rikkumine*

Analüüsinud asjakohaseid õigusakte ja Siseministeeriumi selgitusi, leian, et e-rahvastikuregistri kaudu elukohateate esitamise tehniline lahendus on vastuolus [rahvastikuregistri seaduse](#) (RRS) sätetega, mis käsitlevad elukohateate läbivaatamist. Vastuolu seisneb selles, et olemasolev tehniline lahendus ei võimalda e-rahvastikuregistril edastada kohalikule omavalitsusele lapse elukohateadet, kui teine vanem on e-rahvastikuregistri kaudu jättnud nõusoleku andmata.

Tehniline lahendus jätab sellise elukohateate kohalikule omavalitsusele edastamata ja tühistab selle automaatselt 30 päeva möödudes. Süsteem ei teavita elukohateate esitanud inimest, et teise vanema nõusolek on jäänud saamata ja elukohateade jääb käiguta. Nii on inimesele jäetud ekslik

Õiguskantsleri Kantselei

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

mulje, et ta on elukohateate kohalikule omavalitsusele esitanud. Seega võib e-register mõnel juhul teha elukohateate esitamise hoopis keerulisemaks, kuigi eesmärk on asjaajamist hõlbustada.

Soovitan e-rahvastikuregistri tehnilist lahendust muuta nii, et sõltumata puudustest jõuaks inimese postitatud elukohateade kohaliku omavalitsuseni.

Soovitan ka elukohateate esitamise ja otsuse tegemise menetlusprotsessi tervikuna läbi mõelda. Eelkõige tuleks hinnata, kas peaks muutma RRS § 84 lõike 1 punkti 3, mille kohaselt keeldub kohalik omavalitsus elukohateates märgitud elukoha andmete rahvastikuregistrisse kandmisest, kui elukohateates esitatud andmed on puudulikud. Kohustavad ju [haldusmenetluse seaduse](#) (HMS) § 15 lõiked 1 ja 2 andma taotlejale võimaluse taotluse puuduste kõrvaldamiseks. Seega võiks praeguse sõnastuse kohaselt mõista RRS § 84 lõike 1 punkti 3 kui erinormi HMS § 15 lõigetest 1 ja 2. See aga tähendaks, et inimesel tuleb elukohateate vigade parandamise asemel esitada uus elukohateade.

E-rahvastikuregistri kaudu elukohateadet esitavale inimesele tuleks anda ka selgitusi, mis aitaksid tal otsustada, kas ta peaks esitama ühise elukohateate või mitte, kuna RRS ei sätesta praegu selgelt, mis on ühise elukohateate esitamise eesmärk ja konkreetsed tagajärjed.

Palun andke teada, kuidas plaanite soovitusi järgida. Ootame Teie vastust hiljemalt 5. septembriks 2022.

### *Asjaolud*

1. Õiguskantsleri poole pöördus naine, kes esitas elukohateate e-rahvastikuregistris, et muuta enda ja oma kahe lapse elukoha aadressi. Kolm kuud hiljem sai ta juhuslikult teada, et e-rahvastikuregister ei edastanudki tema elukohateadet kohalikule omavalitsusele, vaid tühistas (kustutas) elukohateate 30 päeva möödudes, sest ühe lapse isa ei andnud e-rahvastikuregistri kaudu elukoha muutmiseks nõusolekut. Ema ei teavitatud, et teise vanema nõusolek on jäänud saamata ja seetõttu jääb elukohateade käiguta. Seega ei saanud kohalik omavalitsus elukohaandmete muutmise üle otsustada. Samuti selgus, et kuigi isa nõusolekut oli vaja vaid ühe lapse elukoha muutmiseks, jättis e-rahvastikuregister kohalikule omavalitsusele edastamata kogu elukohateate, mis sisaldas ka ema ja tema teise lapse sooviavaldust oma elukoha andmeid muuta.

2. Inimene võib elukohateate esitada paberil (isiklikult või postiga), digitaalselt allkirjastatuna (e-postiga) või turvalises veebikeskkonnas ehk e-rahvastikuregistri kaudu (RRS § 74 lg 2 ja § 81 lg 2). Seadus nõuab, et vanem esitaks lapse elukohateates ka teise hooldusõigusliku vanema nõusoleku (RRS § 75 lg 3 p 1). Ka nõusolekut saab anda kas paberil, digitaalselt allkirjastatuna või niimoodi, et e-rahvastikuregistrisse lisatakse teise vanema nõusolek failina või küsitakse e-rahvastikuregistri kaudu teise hooldusõigusliku vanema nõusolekut (nn e-nõusolek).

3. Siseministeriumist saadud info kohaselt tähendab e-rahvastikuregistri kaudu elukohateate esitamine kohalikule omavalitsusele tehniliselt seda, et teade liigub rahvastikuregistri infosüsteemi abil kohaliku omavalitsuse töölauale menetlustarkvaras, millele on vastavate õigustega ametnikul juurdepääs. Ametnikud selgitasid, et kui vanem kasutab lapse elukohateate esitamisel võimalust küsida teise vanema nõusolekut e-nõusolekuna, siis kuni teise vanema nõusoleku andmiseni ei edasta e-rahvastikuregister elukohateadet kohalikule omavalitsusele. Nii juhtub ka siis, kui tegemist on lapse ja vanema ühise elukohateatega. Teisisõnu ei saa kohalik omavalitsus siis elukohateatest teada ega saa ka elukohaandmete muutmise kohta otsust teha.

4. Sellisel viisil elukohateate esitamisel kuvatakse inimesele e-rahvastikuregistris järgmine info: „Teie elukohateade edastatakse kohalikule omavalitsusele ..., kui kõik täiskasvanud on andnud oma nõusoleku. Avaldus loetakse esitatuks kuupäeval, mil avaldusele on antud kõik küsitud nõusolekud. Kui nõusolekuid ei anta tänasest 30 päeva jooksul, muutub avaldus tühiseks ja seda ei saa jätkata. Ametnik teeb otsuse 10 tööpäeva jooksul.“

5. Ministeeriumi ametnike sõnul on inimesel võimalik e-rahvastikuregistris kuvatavate selgituste põhjal aru saada, et e-nõusoleku puhul ei saada e-rahvastikuregister tema elukohateadet kohalikule omavalitsusele enne, kui on olemas vajalik nõusolek. Inimesel on võimalik oma elukohateate staatust jälgida e-teeninduses. Ametnike kinnitusel puudub praegu e-rahvastikuregistris tehniline lahendus, mis võimaldaks saata inimesele tema elukohateate ja selle menetlemise kohta teavitusi. See tähendab, et kui inimene valib lapse elukohateate esitamiseks e-rahvastikuregistri ja küsib teise vanema nõusolekut e-nõusolekuna, ei saa ta teada, kui teine vanem nõusolekut ei anna. Teavituste loomise tehniline lahendus peaks valmima hiljemalt 31. detsembriks 2023.

6. Ametnikud selgitasid, et kohalikud omavalitsused annavad sageli inimesele võimaluse elukohaandmetes olevate puuduste kõrvaldamiseks. Ühise elukohateate kohta selgitati, et kui ühine elukohateade jõuab kohaliku omavalitsuseni, on tal võimalik soovivaaldused n-ö eraldada ja otsustada iga inimese elukohaandmete muutmise üle eraldi.

#### *Puudustega elukohateade*

7. Kehtiv tehniline lahendus on üles ehitatud selliselt, et e-rahvastikuregister ei saada ilma e-rahvastikuregistri kaudu küsitud nõusolekuta elukohateadet kohalikule omavalitsusele. Samuti ei teavita e-rahvastikuregister teate esitajat, et teise vanema nõusolek on jäänud saamata ja seetõttu jääb elukohateade käiguta. See on vastuolus elukohateate läbivaatamist käsitlevate sätetega. RRS-is ei ole ette nähtud, et e-rahvastikuregister võib jätta mõnel juhul puudulike andmetega elukohateate vallale või linnale edastamata. Elukohateates esitatud andmed võivad puudulikud olla muu hulgas siis, kui lapse elukohateates puudub teise hooldusõigusliku vanema nõusolek (RRS § 75 lg 3 p 1).

8. RRS näeb ette, et kohaliku omavalitsuse üksus kontrollib kümne tööpäeva jooksul, kas elukohateates esitatud andmed ja elukohateade vastab nõuetele, ning teeb otsuse, kas kanda elukoha aadress registrisse või keelduda sellest (RRS § 81 lg 1). Kui elukohateates esitatud andmed on puudulikud, keeldub vald või linn elukohateates märgitud elukoha andmeid rahvastikuregistrisse kandmast (RRS § 84 lg 1 p 3), vormistab otsuse kirjalikult (RRS § 70 lg 3) ja teeb selle inimesele teatavaks (HMS § 62).

9. Võrdluseks, kui inimene esitab elukohateate näiteks paberil või saadab teate digitaalselt, on tal võimalik esitada ka selline elukohateade, milles vajalikku nõusolekut ei ole. Sel juhul annab elukohateate saanud kohalik omavalitsus inimesele teada, et elukohateate esitamiseks vajalik nõusolek on puudu. Kui vanem kasutab elukohateate esitamiseks e-rahvastikuregistrit ja valib e-nõusoleku, peab ta registrist pidevalt kontrollima, kas tema elukohateade on juba vallale või linnale esitatud või mitte. Selline kohustus on inimese jaoks tarbetult koormav ja ei ole haldusmenetluse põhimõtetega (HMS § 5 lg 2, § 36) kooskõlas.

10. E-rahvastikuregister kuvab elukohateate esitamisel küll teavituse (vt p 4), kuid selline üldine passiivne teade ei asenda HMS §-s 36 sätestatud selgitamiskohustust. Selgitamiskohustust täites tuleb lähtuda sellest olukorrast, milles isik parajasti on. Elukohateate esitanud vanem ei saa praegu teavitustki, et teine vanem on nõusoleku andmata jättnud. Samuti ei saa vanem selgitusi, kuidas see

mõjutab elukohateate edasist menetlust (selle selgitamine on eriti oluline ühise elukohateate puhul) ning kuidas ta saaks probleemi lahendada (sh kohtusse pöördumise võimalus, et saaks teise vanema nõusoleku asendada või otsustusõiguse elukoha muutmiseks ühele vanemale anda).

11. Paraku ei piisa probleemi lahendamiseks vaid sellest, kui e-rahvastikuregistrisse luuakse teavituste süsteem, mille abil saab inimene teada, kui tema elukohateade on e-rahvastikuregistri kaudu küsitud nõusoleku puudumise tõttu tühistatud. RRS-ist ei selgu üheselt, kas kohaldub ka haldusmenetluse üldreegel, mille järgi tuleb haldusorganil anda puudustega taotluse esitanud inimesele tähtaeg puuduste kõrvaldamiseks (HMS § 15). Inimese teavitamine elukohateate puudustest, ilma et tal oleks võimalik neid kõrvaldada, tekitab ilmselt tarbetut segadust, sest keelduva otsuse tegemise õigus on kohalikul omavalitsusel, mitte e-rahvastikuregistril.

12. Kuigi Siseministeeriumist saadud info kohaselt annavad kohalikud omavalitsused vahel inimesele puuduste kõrvaldamise võimaluse, ei saa sellisele halduspraktikale tugineda, sest RRS-i on võimalik tõlgendada ka selliselt, et seda ei pea tegema. Teadaolevalt ei pruugi kõik kohalikud omavalitsused puuduste kõrvaldamiseks ka võimalust anda.

13. Elukohateate esitamise ja otsuse tegemise menetlusprotsess tuleb tervikuna läbi mõelda, et menetlus vastaks HMS § 5 lõikest 2 tulenevatele põhimõtetele: menetlus peab olema eesmärgipärane ja tõhus, võimalikult lihtne ja kiire, mis võimaldaks vältida üleliigseid kulutusi ja ebameeldivusi inimestele. Inimesele peab olema selge, milliseid samme ta peab astuma oma elukoha registreerimiseks ning mis saab siis, kui ta on teinud elukohateadet esitades vigu või kui keegi teine jätab vajaliku nõusoleku andmata.

14. Seepärast tuleks muu hulgas kaaluda, kas RRS-i peaks lisama sätte, mille järgi antakse puudulike andmetega elukohateate esitanud inimesele alati esmalt võimalus puudused kõrvaldada, nii nagu näeb ette haldusmenetluse üldreegel (HMS § 15 lg 1 ja 2; nt saaks RRS § 84 lg 1 p 3 lõppu täiendada „ja puudust ei ole HMS § 15 lõikes 2 ettenähtud korras kõrvaldatud“). Seejuures tuleb tagada, et kui inimene on enda hinnangul puudused kõrvaldanud, jõuaks elukohateade kohaliku omavalitsuseni ning inimene saaks oodata lõppotsust elukohaandmete muutmise kohta.

#### *Puudulike andmetega ühise elukohateate esitamine*

15. Õiguskantsleri poole pöördunud inimene küsis veel, miks sõltus tema ja ta ühe lapse elukohaandmete muutmine teise lapse isa nõusolekust. Probleem sai alguse sellest, et e-rahvastikuregister jättis puudulike andmete tõttu nii ema kui ka tema laste ühise elukohateate kohalikule omavalitsusele edastamata, kuigi puudused olid seotud vaid ühe lapse elukohateatega.

16. RRS § 74 lõikes 3 on ette nähtud, et inimesed, kes soovivad rahvastikuregistrisse kanda ühel ajal sama elukoha aadressi, võivad esitada ühise elukohateate. See säte määratleb selgelt ainult ühise elukohateate esitamise aluse (soov samaaegseks kandeks), aga jätab selgelt määratlemata õigusliku tagajärje, kui üht inimest puudutaval põhjusel ei ole võimalik teha kannet ka teise inimese kohta. Inimese soov ühist elukohateadet esitada võib olla erinev. Inimene võib ühise elukohateate esitada seepärast, et ühist elukohateadet on lihtne esitada, aga ka seetõttu, et ta soovib tingimata ühises elukohateates nimetatud inimeste elukohaandmete muutmist ühel ja samal ajal. Kuna õiguslikku tagajärge seadusest selgelt ei nähtu, siis ei saa pidada kumbagi varianti ebamõistlikuks.

17. Kui ühist elukohateadet vaadata mitme inimese eraldiseisva elukohateatena, mis otstarbekuse huvides on esitatud ühel ja samal ajal, siis tuleks kohalikul omavalitsusel vaadata iga inimese

elukohateade läbi eraldi ja otsustada, kas on asjaolusid, mille tõttu tuleb elukoha aadressi registrisse kandmisest keelduda (RRS § 84 lg 1).

18. Lapsevanema elukoha andmete muutmist ei takistaks kuidagi ka RRS § 79 lõikes 1 sätestatud nõue, et lapse elukoha aadressiks tuleb märkida elukohateates tema hooldusõigusliku vanema või eestkostja elukoha aadress. See säte puudutab lapse elukohaandmete registrisse kandmist või muutmist ning selle sätte alusel ei saa keelduda vanema elukohaandmete muutmisest.

19. Ühist elukohateadet võib aga näha ka inimesele antud võimalusena, et tema ja ta laste elukoha andmeid muudetak üheskoos samal ajal (p-s 16 teisena kirjeldatud soov). Näiteks võib lapsevanem olla huvitatud sellest, et kohalik omavalitsus ei muudaks tema elukohaandmeid seni, kuni teine vanem annab vajaliku nõusoleku. Nii võib vanem soovida vältida olukorda, kus lapse elukohaandmed erinevad tema mõlema või ühe vanema elukoha andmetest, sest see võib mõjutada õigust taotleda lasteaiakohta, hüvitisi jm.

20. Seepärast tuleb menetluses selgitada välja ühise elukohateate esitanud inimese tegelik soov seni, kuni seaduses ei ole selgelt reguleeritud ühise elukohateate menetlemisel ühe inimese suhtes tekkinud takistuse õiguslikke tagajärgi.

21. Eraldi käsitlemist vajab küsimus, kas ja millistel juhtudel peaks kohalikul omavalitsusel olema võimalik kanda rahvastikuregistrisse lapse elukoha aadress, kus laps tegelikult või peamiselt elab, kuid mille registreerimiseks üks vanem (pahatahtlikult) nõusolekut ei anna. Neid küsimusi siinne soovitus ei puuduta.

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Ülle Madise

Angelika Sarapuu  
Angelika.Sarapuu@oiguskantsler.ee  
Karolin Soo  
Karolin.Soo@oiguskantsler.ee  
Liina Lust-Vedder  
Liina.Lust-Vedder@oiguskantsler.ee