

Uus rahvastikuregistri seadus

Enel Pungas¹

Siseministeriumi rahvastiku toimingute osakonna juhataja

2019. aasta alguses jõustus uus rahvastikuregistri seadus² (RRS). Uue seaduse koostamise eesmärk oli teha muudatused nii rahvastikuregistris kui ka seaduse sisus ja sõnastuses. Eelmine seadus³ kehtis üle 18 aasta, selle aja jooksul on rahvastikuregistrit ümbritsevas ökosüsteemis toimunud suured muutused: loodud on riigi infosüsteemi kindlustavad süsteemid (nt aadressiandmete süsteem, infosüsteemide andmevahetuskiht X-tee), digiallkirjastamine, samuti on vahepeal vastu võetud mitu valdkonda puudutavat seadust, nagu avaliku teabe seadus⁴, isikuandmete kaitse seadus⁵ ja haldusmenetluse seadus⁶.

Rahvastikuregistri pidamise eesmärk

Rahvastikuregistrit peetakse jätkuvalt eesmärgiga (§ 4) abistada riiki ja kohalikku omavalitsust nende ülesannete täitmisel ning võimaldada Eesti rahvastiku üle arvestuse pidamist. Uue eesmärgina on nimetatud võimalus väljastada õigustatud huvi korral andmeid füüsilistele ja juriidilistele isikutele nende tegevuse toetamiseks, sest kui riik on ühiskonna ressursi abil andmed juba kogunud, peavad need olema ka laialdaselt kasutatavad, sh erasektoris. Teise uue eesmärgina on lisandunud välissuhtlemisseaduse⁷ alusel sõlmitud kokkulepete täitmine, uute riikidevaheliste rahvastikuregistrite andmevahetuslepingute sõlmimise tõttu on see muutunud aktuaalsemaks.

Kelle andmed on rahvastikuregistris?

Praeguses infoühiskonnas annab rahvastikuregister riigi rahvastikust täpse ülevaate, olles nii ühiskonna eksisteerimise alustalaks. Inimesed, kelle andmed registrisse kantakse, on konkreetselt defineeritud. Varem nimetati neid inimesi rahvastikuregistri objektideks, uues seaduses kasutatakse aga terminit *rahvastikuregistri andmesubjekt* (edaspidi *subjekt*). Termin muutmise põhjuseks oli mitme asutuse seisukoht, et inimese objektiks nimetamine on solvav. Ka keeleline tähendus toetab seda arvamust. „Eesti keele seletav sõnaraamat“ nimetab objektiks seda, millele või kellele on suunatud kellegi tegevus, tähelepanu, mõtted, tunded vm; subjekt aga on tegevuse kandja, isik, õigussuhtes osaleja.⁸

Nagu varem, kuuluvad ka nüüd rahvastikuregistri subjektide hulka Eesti kodanikud, Eestis elavad Euroopa Liidu kodanikud ja Eestis elamisloa või elamisõiguse saanud välismaalased

¹ Artikli autor on üks eelnõu ja seletuskirja autoreid.

² [RT I, 22.12.2018, 13.](#)

³ [RT I 2000, 50, 317.](#)

⁴ [RT I, 07.12.2018, 9.](#)

⁵ [RT I, 04.01.2019, 11.](#)

⁶ [RT I, 28.12.2017, 21.](#)

⁷ [RT I, 03.01.2017, 22.](#)

⁸ Eesti keele seletav sõnaraamat. <http://www.eki.ee/dict/ekss/index.cgi?Q=objekt&F=M>.

(§ 5). Uus seadus laiendab subjektide ringi, lisatud on Eestis muul seaduslikul alusel viibivad isikud, nagu välismaalased, kelle elamisloa või -õiguse tähtaeg on küll lõppenud, kuid kes on esitanud seaduses ettenähtud tähtaja jooksul selle pikendamise taotluse; lapsed kuni üheaastaseks saamiseni, kui nende kohta on esitatud elamisloa, -õiguse või Eesti kodakondsuse saamise taotlus; Eesti kodakondsuse kaotanud või ekslikult Eesti kodaniku isikut tõendava dokumendi saanud isikud kuue kuu jooksul Eesti kodakondsuse kaotamisest või Eesti kodaniku isikut tõendava dokumendi kehtetuks tunnistamisest arvates.

Subjektide definitsiooni laiendati vajadusest võimaldada eespool nimetatud inimestel avalikke teenuseid kasutada. Kohaliku omavalitsuse üksuste teenused on seotud elukohaga, kuid need, kes ei ole subjektid, ei saa elukohta registreerida, seetõttu jäävad nad pakutavatest hüvedest ilma (nt tasuta ühistransport, lasteaiakoht või juhiloa pikendamine). Uus seadus tagab, et nende inimeste seisund Eestis seaduslikult viibimise ajal ei halvene. Sama kehtib ka kuni üheaastaste laste puhul – vanematel on õigus neile elamisloa, -õigust või Eesti kodakondsust taotleda kuni üheaastaseks saamiseni, seetõttu on lastel sellel ajal õigus saada avalikke teenuseid, nt õigus olla lasteaia järjekorras, saada toetusi jm.

Rahvastikuregistris on siiski andmed ka nende inimeste kohta, kellel subjekti staatust ei ole, näiteks e-residendid, välisriigi kodanikud, kes vajad Eestis töötamiseks isikukoodi, Eestis vaid perekonnaseisutoiminguid registreerivad inimesed jne (§ 37). Enamasti on selliste isikute rahvastikuregistrisse kandmise põhjuseks isikukoodi andmise/saamise vajadus. Registreeritud jäävad jätkuvalt ka nende inimeste andmed, kes enam ei ole rahvastikuregistri subjektid surma tõttu, samuti Eesti kodakondsuse kaotamise, elamisloa või -õiguse lõppemise tõttu.

Uus seadus loob esimest korda võimaluse lõpetada subjekti staatus rahvastikuregistri andmekvaliteedi parandamise eesmärgil (§ 38). Esimene selline rühm, kelle puhul on sellest aastast võimalik subjekti staatus lõpetada, on üle 100-aastased inimesed, kellel ei ole kehtivat isikut tõendavat dokumenti. Üldjuhul on need välismaal surnud inimesed, kelle surma kohta Eestis dokumendid puuduvad. Inimesed liiguvad riikide vahel üha rohkem, tihti on neil mitu kodakondsust ja surma registreeriv riik isegi ei tea, et surnu oli Eesti kodanik. Kui lähedasi pole, ongi inimene seni lõputult rahvastikuregistris „elanud“. Sellise sättega saab aga takistada olukorda, kus inimene on registri andmetel lõputult elus.

Teine selline rühm on 21-aastased inimesed, kes on saanud subjektiks välisriigi sündidokumendi kandmisel registrisse: neil on rahvastikuregistris Eesti kodakondsus, sest vähemalt ühel vanemal oli nende sünni ajal Eesti kodakondsus, kuid neile pole kunagi väljastatud Eesti isikut tõendavat dokumenti. Tegemist on välismaal Eesti kodanikul sündinud lapsega, kellel endal tegelikku kokkupuudet Eestiga ei ole. Sellele viitab see, et 21-aastaseks saanuna ei ole neile väljastatud Eesti isikut tõendavat dokumenti, see näitab, et tegelikult ei olda Eestiga seotud, ning selline tagaselja kodakondsuse andmete registrisse kandmine võib tekitada neile ebameeldivusi (nt piiril võidakse nõuda rahvastikuregistri andmete tuginedes Eesti isikut tõendavat dokumenti). Kui inimene siiski hiljem Eesti passi või ID-kaarti taotleb, muutub ta taas rahvastikuregistri subjektiks.

Kolmanda rühma moodustavad inimesed, kes käisid 1990. aastatel mõnes välisriigis Eesti Riigikogu valimistel valimas nii, et nad kanti valijate nimekirja nende esitatud dokumentide (nt klassitunnistus) alusel ja seejärel rahvastikuregistrisse Eesti kodanikena. Tegelikult pole nad aga kunagi ise Eesti isikut tõendavat dokumenti taotlenud, seetõttu pole Politsei- ja Piirivalveamet ka nende kodakondsuse aluseid kontrollinud, seega ei ole teada, kas tegelikult on üldse tegemist Eesti kodanikega. Ka nemad saavad taas subjektideks, kui nad taotleavad Eesti isikut tõendavat dokumenti.

Andmete õiguslik tähendus

Eelmises RRS-s oli rahvastikuregistri andmetel informatiivne ja statistiline tähendus, erandina oli õiguslik tähendus vaid teatud andmetel, näiteks uuematel perekonnaseisudokumentide andmetel ning elukoha andmetel valimiste korral, maksude tasumisel ja avaliku ülesande täitmisel. Uues seaduses on andmete kvaliteedi ja registri tähtsuse kasvu tõttu sätestatud seaduse §-s 6 andmete õiguslik tähendus igal juhul, st rahvastikuregistri andmed loetakse õigeks alates nende rahvastikuregistrisse kandmisest ning neid säilitatakse alaliselt. Andmete õigusliku tähenduse andmine tähendab, et neil on õiguslik jõud ning neist võib lähtuda ilma täiendavalt dokumente kontrollimata. Kui ilmneb vastuolu rahvastikuregistrisse kantud andmetes ning dokumendi andmetes, tuleb avaliku ülesande täitmisel lähtuda rahvastikuregistrisse kantud andmetest ja vea ilmnemise korral registris andmed parandada.

Erandina puudub siiski mõnel andmeväljal õiguslik tähendus. Sellised on inimese ütluste alusel registrisse kantud kontaktandmed (e-posti aadress ja telefoninumber) ning perekonnaseisuandmed juhul, kui rahvastikuregistris puuduvad nende andmete alusdokumendid, näiteks abielu puhul abielu sõlmimist tõendav dokument. Tegemist on rahvastikuregistri moodustamisel registrisse kantud perekonnaseisuandmetega, mis eristuvad õiguslikest silmanähtavalt; perekonnaseisuks on nt „dokumenteerimata abielus“ või „dokumenteerimata lahutatud“. Selliseid perekonnaseise juurde enam ei teki. Kui eespool nimetatud andmetega inimene registreerib uue abielu või kantakse registrisse tema vana perekonnaseisudokument (nt lahutuse kohtulahend), saab perekonnaseis õigusliku tähenduse ja perekonnaseisuks on nt „abielus“ või „lahutatud“.

Andmekoosseis

Varem kasutatud termini *rahvastikuregistri arhiivis säilitatavad andmed* asemel on uues seaduses termin *mitteaktuaalsed andmed*. Sellega muutub andmete käsitlemise mõtteviis: enne olid aktiivsed vaid subjektide andmed ehk subjekti staatuse puudumise korral olid kõik selle inimese andmed mitteaktuaalsed. Uue seaduse alusel võib aga nii subjektidel kui ka mittesubjektidel olla nii aktuaalseid kui ka mitteaktuaalseid andmeid, andmete aktuaalsus oleneb hoopis nende kehtivusest, õigsusest, tähtajast jm (§ 26). Näiteks e-residendi e-residentsuse andmed on aktuaalsed hoolimata sellest, et isik ei ole subjekt, lapse ja tema vanema suhet loov sünnidokument jääb aktuaalseks ka pärast vanema surma.

Suuri muudatusi RRS uuendamise andmekoosseisu ei toonud. Uus andmekoosseisu struktuur on arusaadavam ja loogilisem ning täpse andmekoosseisu kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega. Varasemas RRS-s võisid samad dokumendid olla mitmes eri loetus korraga,

näiteks nii isikuandmetega seotud kui ka registri pidamist abistavad andmed, see tegi andmekoosseisu kasutajale arusaamatuks. Seaduse § 20 kehtestab rahvastikuregistri andmete liigid, mis on täpsemalt loetletud §-des 21–26. Nii on näiteks seaduse §-s 20 nimetatud andmete liigina isikuandmed, mis §-s 21 on loetletud ja Vabariigi Valitsuse määrusega veelgi täpsemalt nimetatud (nt seaduses nimetatud kontaktandmed on määruuses täpsustatult e-posti aadress, telefoninumber ja muud isiku esitatud kontaktandmed).

Põhimõtteline muudatus on statistiliste andmete kogumises. Varem ütluse põhjal vabatahtlikult esitatud andmed rahvuse, emakeele ja haridustaseme kohta on nüüd õigusliku tähendusega ning nende esitamine on kohustuslik, kuid vaid siis, kui need on rahvastikuregistris märkimata või andmed on muutunud. Kohustuslikkuse vajadus tuleneb sellest, et vabatahtlikult andmete esitamisel ei suudetud nende olemasolu kõigi rahvastikuregistrisse kantud isikute kohta tagada. 2021. aasta registripõhisel rahvaloendusel on sellised enesemääratluse tunnused võimalik saada vaid rahvastikuregistrist, samuti kasutatakse neid riigi ja kohaliku omavalitsuse töös laialdaselt uuringutes, planeerimistel jne, seetõttu on need andmed väga olulised. Kuna rahvus ja emakeel muutuvad harva või üldse mitte, ei suurenda nende arvamine kohustuslike andmete hulka isikute vastamiskoormust märkimisväärselt, sest ühest esitamiskorrast piisab.

Lisaks kasutatakse nüüd kõrgeima haridustaseme andmete puhul ka Eesti Hariduse Infosüsteemi (EHIS) andmeid. Ütluspõhiseid andmeid on vaja EHIS-e andmetega kombineerida, sest EHIS-es puuduvad andmed välismaal või enne EHIS-e loomist saadud haridustasemete kohta. Kahe erineva andmeallika põhjal moodustatakse loogiliste reeglite abil üks ja kontrollitud andmeväli, nt ei saa inimene öelda madalamat haridustaset, kui EHIS on edastanud.

Esimest korda kirjeldab RRS (§ 24) rahvastikuregistrisse kantavate andmete liigina menetlusandmeid. Tegemist on selliste andmete ja dokumentidega, mida ei seostata rahvastikuregistris otseselt isiku andmetega, vaid mis jäävad rahvastikuregistris tehtavate menetluste (nt elukoha, sünni, abielu registreerimine) toimikutesse. Nii on menetlusandmeteks näiteks sünni või abiellumise kellaeg, arstliku komisjoni otsus soo muutmise kohta, samuti meditsiini alusdokumendid sünni ja surma registreerimiseks.

Juurdepääs rahvastikuregistri andmetele

Rahvastikuregistrit ei peeta andmete kogumiseks, vaid kogutud andmete abil ühiskonna toimimise toetamiseks. Kui avaliku ülesande puhul kontrollitakse enne andmete väljastamist avaliku ülesande olemasolu, siis õigustatud huvi korral tehakse andmete väljastamiseks kaalutlusotsus, mille tegemiseks on seaduse §-s 46 sätestatud kriteeriumid, mille alusel on võimalik õigustatud huvi hinnata. Nii on õigustatud huviga tegemist juhul, kui andmete väljastamist soovitakse taotleja või muu isiku tervise ning õiguste ja vabaduste kaitseks, nt seoses arstiabi osutamisega, sealjuures mitte ainult haige enda isikuandmeid, vaid vajaduse korral ka teiste isikute andmeid. Sinna hulka kuulub ka nt olukord, kus maaomanike kontakte vajab looduskaitsealset, et teavitada omanikke nende maaüksusel asuvate kaitsealuste loodusobjektide kohta. Samuti on võimalus saada andmeid seoses lepingu täitmisega ja vajadusega hoida ära lepingupoole seadusega kaitstud õiguste rikkumisi. Kolmandaks on

õigustatud huviga tegemist juhul, kui andmete väljastamist taotletakse teaduslikul eesmärgil, sellisel juhul tuleb lähtuda isikuandmete kaitse seaduses sätestatud tingimustest.

Uuendusena on seaduse §-s 47 kirjeldatud juurdepääs isiku otsest või kaudset tuvastamist mittevõimaldatavatele andmetele. Varem oli see kitsalt seotud elukoha andmete väljastamisega etteantud tunnuste alusel koostatud valimitesse kantud isikute elukoha aadresside nimekirjana või selle isiku andmetena, kelle kohta on taotleja esitanud piisavalt andmeid üheselt määratlemiseks. Isiku otsest või kaudset tuvastamist mittevõimaldavate andmete väljastamisel soovitakse rahvastikuregistri andmeid ilma konkreetse isiku isikuandmeteta. Nii näiteks soovitakse mingis piirkonnas elavate inimeste arvu või võõrkeelt kõnelevate isikute osakaalu oma äritegevuse planeerimiseks. Selline andmete väljastamine ei riiva kellegi eraelu puutumatus (kindlasti tuleb jälgida, et moodustuvad rühmad ei oleks nii väikesed, et selline võimalus saaks tekkida). Kuna tegemist on subjekti otsest või kaudset tuvastamist mittevõimaldavate andmetega, puudub andmete väljastamisel ka vajadus hinnata taotleja õigustatud huvi.

Muutunud on rahvastikuregistri andmetele juurdepääsu andmise kord. Eelmises RRS-s märgitud juurdepääsuviisid ei vastanud enam tänapäevastele nõuetele ega olnud kooskõlas uuemate tehniliste võimalustega. Uue seaduse §-s 48 on täpne loetelu viisidest, mille abil on võimalik rahvastikuregistri andmeid kasutada. Andmetele juurdepääsu tagaja võimaldab neile juurdepääsu seaduse § 52 kohaselt. Nimetatud täiendus välistab kohustuse tagada isikule, kes soovib näiteks saada vastust üksikpäringule, andmete väljastamise viisil, mis selleks ei sobi või ei ole tehniliselt võimalik (nt üksikpäring X-tee kaudu).

Seni otsustati andmeandjate ja -saajate andmete töötlemine kolmepoolse lepingu sõlmimisega (vastutav töötleja, volitatud töötleja ning andmeandja või -saaja). Kuna rahvastikuregistril on väga palju kasutajaid, oli lepingute haldamine halduskoormav kõigile pooltele, näiteks lepingud registreeriti ja allkirjastati kolme osalise dokumendihaldussüsteemis. Seetõttu on muudetud nii juurdepääsutaotluse esitamise korda kui ka juurdepääsuõiguste haldamist. Rahvastikuregistrisse luuakse juurdepääsude menetlemise infosüsteem (§ 49), kus toimub kogu menetlus: töödeldavate andmete koosseisu, töötlemise tähtaegade ja korra, meetodite ja viiside, tehnilise toe andmise korra, andmete kaitse üldiste tehniliste ja organisatsiooniliste abinõude ja nende rakendamise kokkuleppimine. Nende kokkulepete tulemusel väljastab vastutav töötleja haldusakti.

Võrreldes eelmise seadusega on nüüd laiendatud andmesaaja võimalusi, mille kohaselt võib rahvastikuregistri andmete kasutaja anda andmeid kolmandatele isikutele mitte ainult seadusega ette nähtud juhtudel, vaid ka siis, kui see on sätestatud määruuses või vastutav töötleja on haldusaktiga selleks loa andnud. Ka avaliku ülesande täitmisel on rahvastikuregistri andmete saajatel mõnikord vajadus edastada andmeid kolmandatele isikutele, näiteks trükiettevõtetele materjalide ettevalmistamiseks või postitusettevõtetele postituse tegemiseks. Sellisel juhul on oluline, et andmete saaja ja selle isiku vahel, kellele ta need andmed edasi annab, on sõlmitud leping, mis kohustab järgima andmekaitse nõudeid, sh kohustus andmed pärast nende eesmärgipärast kasutamist hävitada.

Andmete eest tasumine

Kõik rahvastikuregistrist väljastatavad andmed on riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutustele avaliku ülesande täitmiseks jätkuvalt tasuta (§ 62), st nende eest tasumine kaetakse vastutavale töötlejale eraldatud vahenditest. Kuna soovitatavate andmete mahtu ei ole võimalik planeerida, ei ole eelarves ette nähtud vahendeid selleks, et tasuda asutuste või isikute soovidele vastavate väga spetsiifiliste päringute või andmeväljastuste saamiseks vajamineva tarkvara loomise eest, seetõttu tuleb need kulud kanda andmete soovijal. Õigustatud huvi korral andmete väljastamisel (§ 63) tuleb andmesaajal tasuda nii andmete saamiseks loodava tarkvara kui ka väljastatavate andmete eest. Tarkvara loomine nii avaliku ülesande kui ka õigustatud huvi korral on tasuline siiski vaid juhtudel, kui sellist vahendit pole varem loodud. Siseminister kehtestab määrusega andmete väljastamise eest volitatud töötlejale makstavate tasude määrad.

Juurdepääsu piiramine

Sarnaselt eelmise seadusega on uue RRS §-s 57 sätestatud isiku õigus kehtestada oma andmetele juurdepääsu piirang. Varem sai inimene piirata oma andmetele juurdepääsu kõikide õigustatud huvi alusel juurdepääsu taotlejate isikute eest. See aga tähendas, et andmete sulgemisel ei saanud neid ka näiteks elektritrasside puhastajad, pangad, inkassofirmad, looduskaitseelsid jm. Selline juurdepääsu piiramine takistas füüsilistel ja juriidilistel isikutel oma eesmärkide saavutamist ning võis tuua kaasa õigusaktidega pandud kohustuste täitmata jätmise (nt teatamiskohustus, lepinguosaliste seadusega kaitstud õiguste tagamine). Samas on kogu aeg kasutatud rahvastikuregistrist teatud valimi alusel võetud aadresse reklaami saatmiseks, see võib samuti põhjustada eraelu riivet – näiteks saatis firma vanematele inimestele reklaami uriinipidamatus preparaatide kohta. Kuigi reklaam pole nimeline, võib selle saamine tunduda inimesele alandav. Samas näitab praktika, et paljudele siiski meeldib suunatud reklaami saada, kuna annab ülevaate sihtrühmale pakutavatest kaupadest või teenustest. Sama võib öelda ka uuringutes osalemise kohta.

Tagamaks, et inimesed, kes ei ole huvitatud uuringutes osalemisest või reklaami saamisest, saaksid sellest soovi korral keelduda, on uue seadusega (§ 51) võimaldatud piirata oma andmete töötlemist nii reklaami kui ka uuringute eesmärgil. Siinjuures tuleb silmas pidada, et isegi kui inimene on kehtestanud oma isikuandmetele juurdepääsu piirangu, väljastatakse alati andmed avaliku ülesande täitmiseks. Kontaktandmetele juurdepääsupiirangu kehtestamist säte ei reguleeri, kuna kontaktandmeid ja lisa-aadresse ei väljastata uuringuks või reklaamiks ühelgi juhul, sest see riivaks liiga tugevalt isikute õigusi. Kuna kontaktandmed on antud muude riigiasutuste tehtavate menetluste raames ehk muul eesmärgil, ei saa neid andmeid jagada kolmandatele asutustele, vaid need on mõeldud ainult riigile kasutamiseks.

Esimest korda on seadusega (§ 58) piiratud aeg, millest alates tagatakse isikule juurdepääs tema andmete juurdepääsu andmetele ehk sellele, kes, millal ja milliseid andmeid on rahvastikuregistris töödeldud. Varasema piiramatul ulatusega võimaluse asemel saab neid andmeid küsida vaid taotluse esitamisele eelnenud kalendriaasta algusest arvates. Ajapiirangu kehtestamise põhjuseks on väga suurte andmemahude hoidmise ja haldamise vajadus, ilma ajapiiranguta jättis see volitatud töötlejale suure töömahu.

Isikukood

Uue seadusega jääb samaks isikukoodi standard ning muud selle väljastamise ja moodustamise põhimõtted (§ 40). Küll aga muutus isikukoodi andmise sätte sõnastus; kui eelmine seadus sätestas, et isikukoodi moodustab volitatud töötleja, siis tegelikkuses moodustatakse isikukood tarkvara vahendusel automaatselt nii eri asutustes kui ka menetluste käigus (nt perekonnaseisuasutused). Isikukoodi andmisest keeldumise (§ 42) uueks aluseks on isikukoodi olemasolu. Selle aluse loomise põhjuseks olid juhtumid, kus inimesed soovisid uut isikukoodi, sest neile ei meeldinud selles olevad numbrid või oli numeroloogiline analüüs näidanud, et numbrikombinatsioon ei mõju isiksuse arengule soodsalt.

Esimest korda on antud võimalus muuta isikukoodi nendel inimestel, kelle sünniaega muudeti enne 1995. aastat toimunud lapsendamise käigus (§ 42). Muudatus on seotud mitmete inimeste sooviga taastada oma tegelik sünniaeg, paraku ei ole õigusaktid isikukoodi muutmist sellel alusel siiani lubanud, sest lapsendamise järel muudetud sünnidokumendi järgi vastas sünniaeg isikukoodile ja tegemist ei olnud valede andmetega. Tegemist on küll väikese hulga inimestega, kuid nende huvi ja ootus oma andmete korrastamiseks on suur.

Elukoht

Rahvastikuregistri vastutavale töötlejale on pidevalt, kogu rahvastikuregistri olemasolu vältel heidetud ette, et elukoha andmed ei vasta eri hinnangutel tegelikkusele 20–25% inimeste puhul. Põhjuseid on mitu: inimesed ei pea elukoha registreerimist vajalikuks, peavad elukohta ajutiseks, esineb takistavaid asjaolusid (üürileandja ei ole nõus, hoonel ei ole kasutusluba), elukoht on registreeritud teenuse või soodustuse saamiseks (nt kooli- või lasteaiakoht) või soovitakse oma maksudega toetada oma elukohast erinevat kohaliku omavalitsuse üksust. Seetõttu on uues RRS-s püütud täiustada elukoha- ja muude inimese asukohale viitavate andmete kogumise süsteemi, jättes siiski alles senised elukoha registreerimise peamised põhimõtted, nagu omaniku nõusoleku vajadus ja karistuse puudumine valeandmete eest. Selge on, et uue RRS üht eesmärki – tagada rahvastikuregistris kvaliteetsemad elukoha andmed – ei saavutata mitte niiõrd kontrollimehhanismidega, kuivõrd meetmetega, mis mõjutavad inimesi oma andmeid korrastama. Samuti on oluline kõrvaldada asjaolud, mis on seni takistanud elukoha registreerimist, näiteks luues võimaluse, kuidas registreerida elukoht üürileandja keelu korral.

RRS-s puudus varem elukoha aadressi definitsioon. Seda on nimetatud ka üheks elukoha andmete kvaliteedi kehvuse põhjuseks: kui elukoha mõiste on defineerimata, saadakse registreerimisvajadusest erinevalt aru. Nüüd on sätestatud, et isiku elukoht on koht, kus ta alaliselt või peamiselt elab (§ 65). Definitsioon on tsiviilseadustiku üldosa seaduse⁹ § 14 lõikes 1 sätestatuga sama. 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

⁹ [RT I, 30.01.2018, 6.](#)

mingis muus kohas.“¹⁰

Kui isik kasutab elamiseks mitut kohta, on uue seadusega võimalus anda nendest ühele õiguslik tähendus, kandes selle aadressi rahvastikuregistrisse elukohana. Elukoha andmete terminist lähtudes peab inimene selleks valima koha, kus ta elab alaliselt või peamiselt. Mitme elukoha korral saab nende aadresside andmed, mida kasutatakse vähem või vahetevahel, märkida lisa-aadressidena. Teenused saab inimene elukoha aadressi järgi ning selle esitamine on jätkuvalt kohustuslik, lisa-aadressi esitamine on aga õigus ja võimalus. Ka lisa- või viibimiskoha aadressile võib vastavat valdkonda reguleeriva seadusega õigusliku tähenduse ja kasutusjõu anda (nt toetuste määramiseks, dokumentide kättetoimetamiseks). Nii on juba sätestatud, et valijakaart saadetakse viibimiskoha andmete olemasolu korral küll viibimiskoha aadressil, kuid valimisõigust saab isik siiski kasutada elukoha aadressile vastavas kohaliku omavalitsuse üksuses. Samas on jätkuvalt võimalus, et isik annab riigiga suheldes iga konkreetse menetluse raames teada, millise aadressi kaudu soovib ta selles menetluses riigiga suhelda (nt millisel aadressil juhiluba saata).

Võrreldes varasemaga on elukoha aadressi esitamise tähtaega (§ 69) lühendatud 30 päevalt 14 päevani alates uuel aadressil elama asumisest. Tähtaja lühendamine tuleneb ootusest saada kvaliteetsed andmed rahvastikuregistrisse kiiremini. Esimest korda saab elukoha andmeid esitada 14 päeva tagasiulatuvalt, välismaale elama asumise korral 30 päeva etteulatuvalt, andes sellega võimaluse muuta rahvastikuregistris andmeid võimalikult oma tegeliku elukohavahetuse lähedal.

Elukohamenetluses on veel üks uus põhimõte – ruumi omanik saab automaatteavituse juhul, kui tema omandisse kuuluva ruumi aadressiga seonduvas ruumis on toimunud kellegi elukoha andmete muudatus, st elukoht on registreeritud sellesse ruumi või sealt välja (§ 72). Automaatteavituse saavad ainult need, kes on oma eesti.ee e-posti meiliaadressi suunanud oma isiklikule meiliaadressile. Siiani omanikud seda teavet automaatselt ei saanud. Teavituse võimaldab lisaks omaniku teavitamisele vältida pettusi, kus keegi registreerib ilma omaniku loata elukoha nii, et võltsib tema allkirja elukohateatel.

Oluline muudatus on võimalus elukoha registreerimisel omaniku keeldumist mitte arvestada, seda muidugi juhul, kui inimene tegelikult sellel aadressil siiski elab. Kui omanik ei anna registreerimiseks nõusolekut, on soovijal võimalik pöörduda kohaliku omavalitsuse üksuse poole, kes algatab elukoha andmete kandmise menetluse omal algatusel (§-d 78 ja 87). Kui kohaliku omavalitsuse üksus on saanud tõenduse, et ruumi omanik on elukoha registreerimisest keeldunud, ja teab, et inimene tegelikult kasutab seda ruumi elukohana, on tal õigus kanda elukoha aadressiks omanikule kuuluva eluruumi aadress. Selle sätte alusel rakendab kohaliku omavalitsuse üksus uurimispõhimõtet ja kaalutusõigust. Eesmärk on tagada, et kõikidel

¹⁰ P. Varul, I. Kull, V. Kõve, M. Käerdi. Tsiviilseadustiku üldosa seadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura, 2010, lk 62.

inimestel on võimalus oma elukoht registreerida.

RRS §-s 79 on sätestatud alaealise lapse ja eestkostetava elukoha registreerimise erandid. Üldjuhul peab lapse või eestkostetava elukoht olema registreeritud vanema või eestkostjaga samal aadressil, kuid võimalik on kanda registrisse muu aadress, kui laps või eestkostetav elab tegelikult eraldi. Seaduse §-s 84 on uue elukoha aadressi rahvastikuregistrisse kandmisest keeldumise aluseks lisatud olukord, kus isik taotleb oma alaealisele lapsele või eestkostele enda elukoha omast erinevat elukoha aadressi ja taotluse rahuldamine ei vasta taotleja alaealise lapse või eestkostele huvidele. Kohalikul omavalitsusel tuleb seega hinnata, kas vanema esitatud tema või lapse uue elukoha aadressi andmed on õiged, st kas vanem ja laps elavad ka tegelikult eraldi. Kohaliku omavalitsuse ametnikul on otsuse tegemisel võimalik küsida lastekaitsetöötaja (lastekaitseaduse¹¹ § 18 lõike 1 tähenduses) arvamust. Tegemist on õiguse, mitte kohustusega ning selle vajaduse saab ametnik otsustada igal üksikjuhul eraldi.

Lastekaitsetöötaja hindab, kas vanemad täidavad oma hooldusõigusest tulenevaid kohustusi ning kas ei ole tegemist lubamatu käitumisega. Lastekaitsetöötaja peaks arvamuse andmisel lähtuma eelkõige alaealise või eestkostetava huvidest. Näiteks võib olla tegemist olukorraga, kus 14-aastane laps elabki enamiku ajast teises kohaliku omavalitsuse üksuses oma vanavanema juures, et seelses koolis käia. Oluline on, et hooldusõiguslikud vanemad ei oleks last hooletusse jätnud, et lapsel oleks olemas seaduslik esindaja ja lapse huvides vajalikud otsused saaks tehtud. Lapse elukohta ei muudeta näiteks juhul, kui lapse elukoha lapsevanemast erineval aadressil registreerimise korral ei tagata seadusest tulenevaid kohustusi lapse hooldamisel. Kui aga laps asub näiteks lastekaitse valve all või turvakodus, on esmatähtis teha lapse seaduslike esindajate hooldusõiguse kohta otsus kohtus. Alles siis, kui hooldusõiguse kohta on otsus tehtud, saab lapse hooldusõiguslik esindaja, kelleks võib olla juba ka eestkostja, esitada taotluse lapse elukoha muutmiseks.

RRS § 79 lõikes 4 reguleeritakse olukord, kus piiratud teovõimega täisealisel isikul või alaealisel, kes vajab eestkostet, puudub rahvastikuregistris elukoha aadress. Kohaliku omavalitsuse üksusel tuleb sellisel juhul lähtuda lastekaitseadusest ning perekonnaseaduse¹² §-st 176, mille kohaselt täidab kuni eestkostja määramiseni eestkostja ülesandeid lapse rahvastikuregistrisse kantud elukoha järgne kohalik omavalitsus, kui eestkoste seadmise eeldused on täidetud. Eestkostja ülesannete täitmisel on valla- või linnavalitsusel perekonnaseadusest tulenevad eestkostja õigused ja kohustused. Kui lapse rahvastikuregistrisse kantud elukoht muutub, võivad tema esialgse ja uue elukoha järgne kohalik omavalitsus kokku leppida, et eestkostja ülesandeid täidab rahvastikuregistrisse kantud elukoha järgne valla- või linnavalitsus. Kokkuleppe saavutamiseni täidab eestkostja ülesandeid lapse esialgse rahvastikuregistrisse kantud elukoha järgne kohalik omavalitsus. Kui last ei ole kantud rahvastikuregistrisse või tema kohta puuduvad rahvastikuregistris elukoha andmed, täidab eestkostja ülesandeid lapse hariliku viibimiskoha järgne kohalik omavalitsus, kes muu hulgas esitab kohalik omavalitsus lapse kehtivad elukoha andmed.

¹¹ [RT I, 12.12.2018, 49.](#)

¹² [RT I, 09.05.2017, 29.](#)

Valimiste perioodil on elukohateate esitamine jätkuvalt lihtsustatud – kui elukohateate esitajal ei ole registreerimisel esitada omaniku nõusolekut, kantakse elukoha aadress registrisse erandkorras kohaliku omavalitsuse üksuse täpsusega. Selline põhimõte, mis kehtis ka varem, tekitab juurde ebatäpseid aadresse, mõnikord ka pahatahtlikult. Välistamaks sellist meelega andmete valesi registrisse kandmist, on uue seaduse § 83 lõikes 3 sätestatud, et kui inimene andmete esitamisest 30 päeva jooksul uut elukohateadet või omaniku nõusolekut ei esita, st elukoht on jätkuvalt kohaliku omavalitsuse üksuse täpsusega, lõpetatakse elukoha aadressi kehtivus. Kuna 2019. aastal on lühikese aja jooksul kahed valimised, ei kasutata seda võimalust seekordsete Riigikogu ja Euroopa Parlamendi valimiste vahelisel ajal (§ 112), et vähendada kohaliku omavalitsuse üksuste topelt tööd samade inimeste valimisõiguse tagamiseks.

Rahvastikuregistri subjektiks olev inimene peab hoolitsema enda ja oma alaealiste laste ning eestkostetavate elukoha aadressi õigsuse eest rahvastikuregistris. Kui seda ei ole tehtud, on ruumi omanikul võimalus esitada taotlus valede elukoha andmete kehtivuse lõpetamiseks (§ 88). Üldiselt on menetlus analoogne varasemaga, uue on kohalikule omavalitsusele antud õigus teha ise järelepärimisi ruumi omanikule. Kui omanik vastab, et inimene tõesti ei ela temale kuuluvas ruumis, loetakse see vastus omaniku taotluseks. Nii on kohaliku omavalitsuse üksusele antud võimalus olla algatajaks ja näidata üles initsiatiivi tema territooriumil elavate inimeste elukoha andmete parandamiseks. Selline võimalus tekib juhul, kui kohaliku omavalitsuse üksus saab teada, et isik ei ela enam sellel aadressil, näiteks mõnest muust registrist, isiku pereliikmelt või mõne avaliku teenuse osutamisel (näiteks valijakaartide saatmisel saabunud tagasiside), võimaldades nii teha omanikule päringuid ka nende isikute kohta, kes on lahkunud välismaale, või kui isiku elukoht on registreeritud lammutatud majja.

Täiesti uus on elukoha aadressi kehtivuse lõpetamine omaniku nõudmise menetluses (§ 91). Varem jäi aadress kohaliku omavalitsuse ning asustusüksuse täpsusega, alates 1. jaanuarist 2019. aastal lõpetatakse elukoha andmete kehtivus täielikult (Eesti ja kolmandate riikide kodanikud) või jääb aadressiks vaid Eesti (EL kodanikud). Seetõttu muutus uue aasta alguses elukoha andmete väli tühjaks 30 000 inimesel. Paljud nendest, eriti EL kodanikud, on juba ammu välisriiki kolinud, jättes sellest rahvastikuregistri teavitamata. Muudatus võib Eestis elavatele inimestele ebameeldivusi tuua, kuid samas aitab see pikemas perspektiivis kaasa rahvastikuregistri elukoha andmete kvaliteedi paranemisele, kuna isikud on sunnitud esitama õiged andmed, sest muidu jäävad nad ilma teenustest või hüvedest, mis arvestavad elukoha andmeid. Kuigi elukoha andmete väli on tühi, on inimesel võimalik saada kantud valijate nimekirja ja oma hääleõigust kasutada, kuid selleks tuleb esitada elukohateade.

Võrreldes eelmise seadusega on §-s 93 muudetud elukoha andmete registrisse kandmist kohtulahendi või üürivaidluskomisjoni otsuse alusel. Seejärel jääb aadress küll kohaliku omavalitsuse täpsusega, kuid kui 30 päeva pärast kohtulahendi või üürivaidluskomisjoni otsuse alusel elukoha andmete muutmist pole täpset aadressi registrisse kantud, lõpetatakse elukoha andmete kehtivus ehk aadressandmete väli tehakse tühjaks. 30-päevane viivitus on sätestatud seetõttu, et isikul oleks pärast otsuse tegemist endal võimalik korrektsed elukoha andmed esitada.

Muud aadressid

Uus RRS on võtnud seoses kohaandmetega kasutusele mitu uut terminit, aga ka uued andmete kogumise põhimõtted. Oluline muudatus on seaduse §-s 96 sätestatud **viibimiskoht** kui täiesti uus rahvastikuregistri andmeväli. Tegemist on üle kolme kuu kestva viibimise või elamisega kohas, mis ei ole tavapärase kodu – inimene on sinna kas paigutatud (kinnipidamisasutus), osaleb ajutiselt riigikaitstes (kaitseväeteenistus), asub sotsiaalteenust osutavas asutuses (hoolekandetasutus või hooldamine perekonnas), elab ühiselamus, õpib välismaal või on tööandja saatnud ta välislahetusse. Viibimiskoha andmeid ei saa esitada ega lõpetada nende kehtivust inimene ise, vaid inimese lähetanud või paigutanud asutused. Viibimiskoht annab teavet inimese tegeliku asukoha kohta ning kui elukoha andmed puuduvad, kuid on olemas viibimiskoha andmed, loetakse seaduses sätestatud juhtudel viibimiskoha andmed ka elukoha andmeteks.

Vana RRS võimaldas registrisse kanda vaid inimese esitatud elukoha aadressi, kuid kuna hoolekandetasutuses viibijad ei võinud sinna elukohta registreerida, ei saanud nad tegelikku asukohta ka valijakaarti, sest see saadeti elukoha aadressil. Uue RRS-ga on muudetud ka valimisi korraldavaid õigusakte ja nüüd saavad sellised inimesed valijakaardi oma viibimiskohta, kasutades valimisõigust ikkagi oma elukoha aadressi järgses kohalikus omavalitsuses.

Rahvastikuregistri andmed üldiselt, aga ka viibimiskoha andmed konkreetselt ei tohi tuua andmesubjektidele kahju, seetõttu on seaduse § 58 lõikes 1 sätestatud, et kui isiku viibimiskoht on täidetud kinnipidamisasutuse andmetega, on juurdepääs viibimiskoha andmetele pärast nende kehtivuse lõppu suletud. See tähendab, et kui muul juhul on viibimiskoha andmed nagu rahvastikuregistri andmed üldiselt, st ka kehtetuna tagantjärele nähtavad ja kasutatavad, siis pärast vanglast vabanemist peidetakse vanglas viibimisele viitavad andmed kasutajate vaatest ära.

Rahvastikuregistrisse inimese kohta kantud **kontaktandmed** (e-posti aadress, telefon) on väga olulised kõikidele riigiasutustele, et isikuga kiiresti kontakteeruda. Andmete edastamise süsteem on analoogne varasemaga – andmed edastab rahvastikuregistrile inimene otse, aga andmeid annavad ka asutused (nt Maksu- ja Tolliamet, Maanteeamet, Politsei- ja Piirivalveamet) nende menetlustes inimese esitatud andmete alusel. Esimest korda pannakse seaduse §-ga 98 inimesele kohustus tagada tema kontaktandmete õigsus – vajadus elektroonilist suhtlemist võimaldava teabe järele on ühiskonnas üha laialdasem.

Mitme elukoha olemasolu korral otsustab inimene, milline neist on õigusliku tähendusega elukoha aadress. Kõik ülejäänud elukohad, mida ta kasutab vahetevahel või ajutiselt, saab ta esitada rahvastikuregistrisse kui **lisa-aadressid**. Teenused saab isik siiski elukoha aadressi järgi, lisa-aadressid on pigem kontakti võtmiseks. Rahvastikuregistrisse tulevad need andmed eri asutuste menetlustest, aga ka inimeselt otse. Välisriigist edastatud ajutised aadressid (nt Soome) või sealsed teised elukohad kantakse registrisse samuti lisa-aadressina.

Kokkuvõtteks

Korras ja aktuaalsete andmetega rahvastikuregister hoiab paljude riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutustes kogutud andmeid ning toetab sellega kogu ühiskonna igapäevast suhtlust, planeerimist, teenuste jagamist, maksukorraldust, valimisi jm riigi ja kohaliku omavalitsuse ülesannete täitmist. Andmete õigsus on registri pidamisel esmatähtis ja nii on ka uue RRS jõustumise järel lootus, et andmekvaliteet paraneb veelgi, eriti elukoha andmete puhul. Ehkki see sõltub väga palju ka inimeste usaldusest ja suhtumisest riiki või kohalikku omavalitsusse, toetab korrektne tänapäevane RRS selle keskkonna loomist, kus inimene hoiab oma andmed õigena.