



Riigikohus

Teie 01.08.2025 nr 5-25-14/2

Meie 08.09.2025 nr 2-2/102-1

Arvamuse andmine PSJV 5-25-14

Eesti Linnade ja Valdade Liit tänab arvamuse küsimise eest.

Kohtla-Järve Linnavolikogu esitas 1. juulil 2025 Riigikohtule taotluse tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seadus (536 SE), millega võetakse kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel hääleõigus kolmandate riikide kodanikelt ja kodakondsuseta isikutelt, alternatiivselt tunnistada põhiseaduse muutmise seadus põhiseadusega vastuolus olevaks liiga kiire jõustumise tõttu. Ühtlasi esitas Kohtla-Järve Linnavolikogu taotluse tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks 6. mail 2025 vastu võetud kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse § 5 lõige 2.

Riigikohus küsis Eesti Linnade ja Valdade Liidu arvamust järgmistes küsimustes.

- 1) Kas põhiseaduse muutmise seadus, millega piiratakse mittekodanike aktiivset valimisõigust kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel, riivab kohalike omavalitsuste põhiseaduslikke tagatisi, sh kiire jõustumise tõttu?
- 2) Kas Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seadus (536 SE) on kooskõlas põhiseaduse aluspõhimõtetega?

1) **Põhiseaduslikkuse järelevalve ja aluspõhimõtted.** Riigikohtu pädevuses on viimastel aastatel olnud ka küsimus, mil määral saab kohus hinnata põhiseaduse enda muudatuste kooskõla põhiseaduse aluspõhimõtetega. Kuigi põhiseaduse muutmine on Riigikogu pädevuses, on teoreetiliselt tunnustatud seisukohta, et muuta ei tohi põhiseaduse *identiteeti* või *alusväärtusi* ennast. Antud juhul on Riigikogu järginud formaalset põhiseaduse muutmise korda (4/5 enamusega kiirendatud menetlus, mis viitab poliitilisele konsensusele), kuid see ei välista sisulist kontrolli, kas tehtud muudatus **ühildub Eesti Vabariigi põhiseaduslike väärtustega**.

Kohaliku omavalitsuse põhiseaduslikud garantiid. Eesti Vabariigi põhiseadus sätestab XIV peatükis kohaliku omavalitsuse autonoomia alused. PS § 154 järgi otsustavad ja korraldavad *kõiki kohaliku elu küsimusi* kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt. Sellest tuleneb, et kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigus peab olema sisuline – omavalitsusorganid peavad saama tegutseda oma kogukonna huvides ja osalusel. Põhiseadus eeldab, et kohaliku omavalitsuse kõrgeim esindusorgan – volikogu – on *demokraatlikult moodustatud* kohaliku elanikkonna poolt (PS § 156) ning peegeldab võimalikult täpselt selle omavalitsusüksuse elanikkonna koosseisu, vajadusi ja arusaamu.

Kohaliku elu korraldamine oma elanike huvides. Põhiseaduse § 154 tagab kohaliku võimu teostamise *kohaliku kogukonna huvides ja osalusel*. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 2 sõnastab samuti, et omavalitsus peab oma ülesandeid täitma lähtudes *oma elanike õigustatud vajadustest ja huvidest*. Valimisõigus on siin võtmetähtsusega mehhanism: **läbi valimiste realiseerub kogukonna võimalus mõjutada neid otsuseid, mis kujundavad nende igapäevast elukeskkonda** – haridus, sotsiaalteenused, heakord, planeerimine, kohalik majandus jpm. Kui mõnes omavalitsuses ligi pooled omavalitsuse alalistest elanikest sellest protsessist kõrvale jäetakse, siis *kannatab otseselt kohaliku omavalitsuse võime oma põhiseaduslikku ülesannet täita*, s.t. kindlustada kogukonna kaasatus, esindatus ja usaldus. Inimestel tekib tunne, et omavalitsus *ei tegutse enam terve kogukonna nimel ja hüvanguks*, mis toob kaasa võõrandumise ja usalduse kadumise kohaliku võimu vastu. Need pole pelgalt teoreetilised ohud – nagu eespool märgitud, on näiteks Ida-Virumaa omavalitsustes väga suur osa püsielanikest nüüd poliitilisest protsessist väljajäetuna. Seega järeldame, et vaidlusalune hääleõiguse piirang **riivab otseselt kohaliku omavalitsuse autonoomia põhisisu**. Kohalikust omavalitsusest kui demokraatia alusüksusest jääb muudatuse tagajärjel alles vaid vormiline kest, aga mitte tegelik rahvaesinduslik sisu.

Demokraatlik legitiimsus ja esinduslikkus. Kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel kehtib Eestis alates taasiseseisvumisest põhimõte, et lisaks Eesti kodanikele saavad *püsielanikena* valimistel osaleda ka välisriikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud (tingimusel, et nad elavad alaliselt vastavas omavalitsuses ja on vähemalt 16-aastased – nii sätestas PS § 156 senises sõnastuses). See on taganud, et kohalik võim põhineb kogu kohaliku kogukonna tahte esindamisel, mitte vaid kodanike kitsamal ringil.

Erinevalt Riigikogu valimistest ei määrata kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel legitimeerivat subjekti PS-s kodakondsuse kriteeriumi alusel. Selline lähenemine PS koostajate poolt on olnud taotluslik. Elektoraadi laiendamist võrreldes Riigikogu valimistega motiveeriti Põhiseaduse Assamblees vajadusega arvestada Eestis reaalselt kujunenud olukorda. Seega määrab käsitletav regulatsioon omavalitsusliku halduse subjektiks territoriaalse kogukonna (püsielanikkonna) vastava kohaliku omavalitsusüksuse haldusterritooriumil, eristades omavalitsuslikku haldust selgelt riigivõimu teostamisest¹.

PS §-st 56 tuleneb, et kohaliku omavalitsuse volikogu valimised ei ole rahva poolt kõrgeima riigivõimu teostamine. PS jätab valimistsensuste kehtestamise, samuti passiivse valimisõiguse reguleerimise seadusandja ülesandeks, kes peab seda tegema kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduses (KOVVS). **Seega uued valimistsensused oleks seadusandjal olnud võimalik kehtestada KOVVS-is.**

Näiteks. KOVVS-s EL kodanikule KOV volikogu valimistel hääletamisõiguse andmine võrdsetel tingimustel Eesti kodanikuga tuleneb ELTL art 22 lg-st 1, mille kohaselt on igal EL kodanikul, kes elab liikmesriigis, mille kodanik ta ei ole, selles liikmesriigis kohalikel valimistel õigus valida ja olla valitud samadel tingimustel kui selle riigi kodanikel. Selle õiguse kasutamise üksikasjalik kord on kehtestatud EL Nõukogu [direktiiviga 94/80/EÜ](#), mida on täiendatud [direktiiviga 96/30/EÜ](#) (EÜT L 122, 22.05.1996, lk 14). Eelnimetatud direktiive on olnud **Eesti õiguses võimalik rakendada PS muutmata.**

¹ EV PS kommenteeritud väljaanne [EESTI VABARIIGI PÕHISEADUS](#)

Kiire jõustumine ja õiguspärane ootus. Eraldi probleem on põhiseaduse muutmise seaduse kiire jõustamine. Riigikogu muutis põhiseadust erakorralises korras (kiirendatud menetluses) 26. märtsil 2025, nii et muudatus jõustus juba 3 kuud pärast väljakuulutamist – vahetult enne 2025. aasta oktoobris toimuvaid kohalikke valimisi. Riigikohus on varem haldusreformi asjas märkinud, et vahetult enne valimisi tehtud ulatuslikud muudatused võivad **tekitada põhiseaduslikke probleeme valijatele ja kandideerijatele**. Antud juhul jäi **kolmandate riikide kodanikele äärmiselt lühike aeg** võimaliku kodakondsuse taotlemiseks või muul moel oma poliitilise osaluse ümberkorraldamiseks. Kolmandate riikide kodanikud saavad realiseerida kodanikuõigusi riigis, mille kodanikud nad on. Ei ole kindlust, et eesti kodanikud, kes elavad kolmandates riikides, saavad kolmandates riikides valijana või kandideerijana osaleda kohalikus poliitilises elus. **Kodakondsuseta isikutele** realiseerub muudatuse mõju enam kui **4 aasta pärast, mis ei ole kiire jõustumine**.

2) Eesti põhiseaduse preambulist ja üldisest ülesehitusest tuleneb, et Eesti on demokraatlik riik. Demokraatia hõlmab lisaks riigivõimu tasandile ka *kohaliku tasandi demokraatiat*. PS § 156 (enne muutmist) sätestas selgesõnaliselt kohalike valimiste hääleõiguslike subjektidena **püsivalt kohaliku omavalitsusüksuse haldusterritooriumil elavad isikud** (vanusepiiranguga 16 a). See kajastas põhiseaduse loojate arusaama, et kohalik *valijaskond* hõlmab kõiki alalisi elanikke, mitte üksnes kodanikke.

PS on abstraktne ja sätestab aluspõhimõtted, jättes seadusandjale kaalutlusruumi seaduste loomisel, tingimusel, et seadus ei oleks vastuolus põhiseadusega. Aluspõhimõtted üldisemalt tulenevad PS preambulist.

Põhiseadus lähtub põhimõttest, et avalikku võimu teostavad Eesti kodanikud.

Preambulit lõpetav väärtusmaksiim ja Eesti põhiseadusliku korra eesmärk on eesti rahvuse, keele ja kultuuri säilitamine läbi aegade. Tegemist on põlvkondade- ja ajalooülese projektiga, mis ei tunne ajastute piire ning ületab päevapoliitika. Eesti rahvuse, keele ja kultuuri säilimise tagamine läbi aegade peegeldab rahvuslikkust ning põhiseaduses sisalduvat rahvusriigi põhimõtet².

Lisaks õiguslikule alusele on erinev ka põhiseaduse alusväärtuste ja põhiseaduse aluspõhimõtete sisu ja ulatus. Kuigi need võivad teatud käsitlustes ja üldistusastmetes mõnevõrra kattuda, hõlmavad põhiseaduse aluspõhimõtted üldjuhul laiemat põhimõtete ja kontseptsioonide loetelu kui põhiseaduse alusväärtused. Põhiseaduse alusväärtused on põhiseaduse preambulis loetletud kinnise nimekirjana, st preambuli põhjal ei ole kohta muudele riigi rajamise aluseks olevatele alusväärtustele kui vabadus, õiglus ja õigus. Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seaduse (PSTS)³ §-s 1 ei ole põhiseaduse aluspõhimõtted loetletud, kuid need tulenevad põhiseaduse tekstist. Erialakirjanduses on välja pakutud mitmeid põhiseaduse aluspõhimõtete katalooge, mis on eri autorite käsitlustes hõlmanud mh selliseid printsiipe nagu demokraatia põhimõte, inimväärikuse austamine, õigusriigi põhimõte, rahvasuveräänsus, rahvusriigi põhimõte, sotsiaaliigi põhimõte jt. Seega kuigi põhiseaduse preambulis sätestatud põhiseaduse alusväärtused võivad olla osa PSTS § 1 järgsetest

² [\[Preambul\] | Eesti Vabariigi põhiseaduse kommentaarid](#) lg 114

³ [PSTS](#)

põhiseaduse aluspõhimõtetest, hõlmavad viimased ka printsiipe ja maksiime, mida põhiseaduse preambuli alusväärtused ei sisalda⁴.

KOVVS § 5 lg 1 kohaselt on hääletamisõigus Eesti kodanikul ja EL kodanikul, kes on valimispäevaks saanud 16-aastaseks ja kelle püsiv elukoht, s.o elukoht, mille aadressiandmed on kantud rahvastikuregistrisse (RRS), asub vastavas vallas või linnas. Seega on isikul õigus hääletada selle kohaliku omavalitsusüksuse volikogu valimistel, kus asub tema püsiv elukoht. Rahvastikuregistrisse kantud andmete õigsust eeldatakse (RRS § 6 lg 1). KOVVS-s on rahvastikuregister määratud valijate arvestuse pidajaks.

Seadusandja ei ole selgelt määranud, kui kaugele ulatub ühetaolise valimisõiguse kaitseala ja sellega seostuv kaebeõigus aktiivse valimisõiguse korral. Tõlgendamise teel on jõudnud kolleegium aga järeldusele, et seadusandja on aktiivse valimisõiguse kohaliku omavalitsuse volikogu valimisel kujundanud piirides, mis ei anna valijale õigust vaidlustada valimiskomisjoni otsust põhjendusega, et hääletamisest võtsid osa selleks õigust mitteomavad isikud⁵.

Rahvastikuregistri seadus annab kahetsusväärset loomingulise vabaduse „püsiva elukoha“ määratlemisel, mis kindlasti ei ole kooskõlas põhiseaduse mõttega püsielaniku definitsioonist. PS § 156. teine lause: „Kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel on seaduses ettenähtud tingimustel hääleõiguslikud selle **omavalitsuse maa-alal püsivalt elavad Eesti kodanikud ja kodakondsuseta isikud**, kes on vähemalt kuusteist aastat vanad.“. Aktiivse valimisõiguse realiseerimisel puudub ajaline mõõde, mille abil määratleda isiku elukoha *püsivust*.

Veelgi enam, isik, kelle elukoha aadress ei ole kantud rahvastikuregistrisse, esitab elukohateate ajavahemikus Riigikogu, kohaliku omavalitsuse volikogu või Euroopa Parlamendi valimise või rahvahääletuse eelhääletamise esimesest päevast kuni valimis- või rahvahääletuspäevani, kannab kohaliku omavalitsuse üksus tema elukoha aadressi rahvastikuregistrisse viivitamata. Kui elukohateate esitajal ei ole võimalik lisada elukohateatele eluruumi kasutamise õigust tõendava dokumendi koopiat või eluruumi omaniku nõusolekut elukohateates nimetatud elukoha andmete rahvastikuregistrisse kandmiseks, kantakse elukoha aadress rahvastikuregistrisse vähemalt linna ja linnaosa või valla täpsusega⁶.

Näiteks. Soome Vabariigis on püsielanik kolmanda riigi kodanik, kes 51 päeva enne valimiste toimumist on püsivalt Soomes elanud vähemalt kaks aastat⁷.

Kokkuvõtteks.

⁴ P 62 [\[Preambul\]](#) | [Eesti Vabariigi põhiseaduse kommentaarid](#)

⁵ [RKPKo 19.11.2013, 3-4-1-59-13](#) p27

⁶ Rahvastikuregistri seadus § 83

⁷ In municipal elections of Finland, entitled to vote are Finnish citizens who reach the age of 18 years on election day at the latest and reside in Finland. In addition, entitled to vote are:

1) citizens of other EU Member States, Iceland and Norway residing in Finland, under the same conditions as Finnish citizens; and

2) citizens of other states if they have resided continuously in Finland for at least two (2) years on the 51st day before election day, when the voting register for municipal elections is established.

[Electoral rights of foreign nationals in municipal elections of Finland - Vaalit.](#)

Põhiseaduse muutmise materiaalse piirangute eiramine pole vastuolus põhiseaduse [XV peatüki](#) sättega, kuid on vastuolus põhiseaduse mõttega. Vastuolu põhiseaduse mõttega väljendub aluspõhimõtete kahjustamises, millega õonestatakse põhiseaduse tuuma. Riigikohtul on seega pädevus valvata põhiseaduse muutmise materiaalse piirangute üle, kuid Riigikohtu võime täita põhiseaduse valvuri rolli on pärsitud, sest Riigikogu pole loonud õiguslikku mehhanismi põhiseaduse valvuri rolli täitmiseks. [ÕKS § 18 lõige 1¹](#) lausa keelab õiguskantsleril vaidlustada ning [PSJKS § 6 lg 1 p 5](#) Riigikohtul hinnata rahvahääletusele pandava põhiseaduse muutmise eelnõu õiguspärasust. Nende normide kehtestamisel on lähtutud ekslikust eeldusest, et rahvas kõrgema võimu kandjana võib muuta kõiki põhiseaduse sätteid. Lihtsam, kuigi mitte kõige tõhusam tee oleks sätestada Riigikogu kohustus küsida põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu menetlemise käigus Riigikohtu arvamust eelnõu vastavuse kohta põhiseadusele.

Muude õiguskaitsevahendite puudumise tõttu on õigustatud tõlgendus, et Vabariigi Presidendi põhiseaduse valvuri roll hõlmab ka põhiseaduse muutmise materiaalsel põhiseaduspärasust. Presidendil peaks olema õigus jätta põhiseaduse muutmise seadus välja kuulutamata, kui see seadus muudab või tühistab põhiseaduse aluspõhimõtteid, mis moodustavad põhiseaduse puutumatu tuuma (vt [PS § 167 kommentaare](#)). Kui Vabariigi President jätab rahvahääletusel vastuvõetud põhiseaduse muutmise seaduse välja kuulutamata, peaks tema otsuse üle vaatama Riigikohus⁸.

Lugupidamisega

Veikko Luhalaid

/allkirjastatud digitaalselt/
tegevdirektor
Eesti Linnade ja Valdade Liit

Anne Läns anne.lans@elvl.ee

⁸ [\[Preambul\]](#) | [Eesti Vabariigi põhiseaduse kommentaarid](#) lg 34 ja lg 35