

Villu Kõve
Riigikohus

Teie 01.08.2025 nr 5-25-14/2

Meie 09.09.2025 nr 2-8/25-16/2

**Arvamus Eesti Vabariigi põhiseaduse
muutmise seaduse (536 SE) kohta**
(põhiseaduslikkuse järelevalve asi nr 5-25-14)

Austatud esimees

Olete pöördunud Riigikogu poole kirjaga, milles palute seisukohta järgmistes küsimustes:

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

Arvamuse küsimine on seoses Kohtla-Järve Linnavolikogu taotlusega 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.

Teie kiri suunati vastamiseks põhiseaduskomisjonile, kes arutas seda küsimust oma 08.09.2025. a istungil. Põhiseaduskomisjon märgib järgmist.

1. Küsimus kas põhiseaduse muutmise seadus, millega piiratakse mittekodanike aktiivset valimisõigust kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel, riivab kohalike omavalitsuste põhiseaduslikke tagatise, sh kiire jõustumise tõttu

1.1. Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seaduse võttis Riigikogu vastu 26.03.2025 (poolt hääletas 93 riigikogu liiget). President kuulutas seaduse välja 08.04.2025. Muudatusega jõustus 09.07.2025 Eesti Vabariigi põhiseaduse (PS) § 156 lg 2 redaktsioonis "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." 01.03.2026 jõustub PS § 156 lg 2 redaktsioonis "Kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel on seaduses ettenähtud tingimustel hääleõiguslikud selle omavalitsuse maa-alal püsivalt elavad Eesti kodanikud, kes on vähemalt kuusteist aastat vanad." Põhiseaduse muudatuses ei nimetata Euroopa Liidu

kodanike hääleõigust, kuna Euroopa Liidu kodanike hääleõigus tuleneb Euroopa Liidu lepingutest ning on põhiseaduses kaetud läbi Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seaduse. Vastavad muudatused viidi sisse ka kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadusesse (KOVVS). Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse ning kirikute ja koguduste seaduse muutmise seadus (544 SE) võeti Riigikogus vastu 06.05.2025, KOVVS § 5 lg 2 muudatus jõustus 09.07.2025 ning alates 01.03.2026 on säte kehtetu.

- 1.2. Riigikogu põhiseaduskomisjon leiab, et Kohtla-Järve Linnavolikogu kaebus tuleks jätta läbi vaatamata, kuna põhiseaduse muutmise seadusega ei riivata kohaliku omavalitsuse põhiseaduslikke tagatiseid. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse (PSJKS) § 7 kohaselt on volikogu kaebus tunnistada väljakuulutatud, kuid jõustumata seadus põhiseadusega vastuolus olevaks lubatav ainult siis, kui see on vastuolus kohaliku omavalitsuse põhiseaduslike tagatistega. Kohalikul omavalitsusel ei ole õigust esitada kaebusi isikute subjektiivsete õiguste kaitseks.¹

Põhiseadusega kohalikule omavalitsusele antud tagatised on õiguskirjanduses jagatud õigussubjektsuse, enesekorraldusõiguse, finants-, kohaliku eelarve iseseisvuse ja õiguste kaitse tagatiseks.² Põhiseaduse muutmise seadusega tehtud muudatused ei puuduta ühtki eelnimetatud valdkonda. Muudatusega ei kaotatud kohaliku omavalitsuse instituuti kui sellist ega selle liike, ei kaotatud Kohtla-Järve linna ega muudetud selle piire, samuti ei muudetud kohalike omavalitsuste, sh Kohtla-Järve linna rahastamist ega eelarvet. Põhiseaduse muutmise seadusega ei riivatud ka kohaliku omavalitsuse autonoomiat.

Kohaliku omavalitsuse autonoomia tähendab kohaliku omavalitsuse õigust otsustada ja korraldada kõiki kohaliku elu küsimusi iseseisvalt, kuid valimissüsteem ja sellest tulenevad valimise korda puudutavad küsimused ei kuulu kohaliku elu sfääri. Riigikohus on märkinud, et kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu valimisteks kogu Eestis ühtsetel alustel põhineva võrreldava reeglistiku kehtestamine on riigielu küsimus ning kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigus neid küsimusi ei hõlma.³ Hääleõigust puudutavad muudatused ei mõjuta kohaliku omavalitsuse üksuse enesekorraldusõigust, sest need ei saa kuidagi kitsendada volikogu liikmete võimalusi langetada kohaliku elu küsimuste kohta otsuseid sõltumatult riigi keskvõimust ja riigi sekkumiseta otsustusprotsessi. Olgu märgitud, et kandideerimisõiguses seadustes mingeid muudatusi tehtud ei ole.

Nagu öeldud, ei saa kohalik omavalitsus esitada PSJKS alusel kaebusi teiste isikute või isikute gruppide subjektiivsete õiguste kaitseks, samuti ei ole tal endal suhetes riigiga võimalik põhiõiguste kataloogile tugineda⁴. Seega ei saa kaebaja tugineda väidetele, mis puudutavad õiguspärase ootuse rikkumist ja usalduse kaotust, elanike võõrandumist või muret selle üle, et alaealisi Eesti kodanikke esindavad mittekodanikud kaotavad hääleõiguse. Riigikogu põhiseaduskomisjon märgib seejuures, et sõltumata hääleõiguse osas tehtud muudatustest kehtib kohalikule omavalitsusele endiselt PS §-st 14 tulenev kohustus tagada isikute põhiõigusi ning korraldada ja juhtida kohalikku elu, lähtudes valla- või linnaelanike õigustatud vajadustest ja huvidest ning arvestades valla või linna arengu iseärasusi (KOKS § 2 lg 1).

Olukorras, kus muudatused kohaliku omavalitsuse põhiseaduslikke tagatiseid ei puuduta, ei saa seaduse jõustumisaeg muudatuse lubatavust või mittelubavatust mõjutada. Riigikogu põhiseaduskomisjon märgib siiski, et põhiseaduse muutmise seadus järgib PS §-s 167 sätestatud nõutavat kolmekuist *vacatio legis*'t ning et selliselt määratud jõustumisaeg

¹ RKPJKo 21.02.2003, nr 3-4-1-2-03, p 13.

² PS kommentaarid 2020, XIV peatükk, sissejuhatus, p 5.

³ RKPJKo 9.06.2009, 3-4-1-2-09, p 33 ja 34.

⁴ RKPJKo 19.03.2009, 3-4-1-17-08, p 25.

(kodakondsuseta isikute osas jõustub muudatus alles 1. märtsil 2026) on Riigikogus leitud konsensus.

2. Kooskõla põhiseaduse aluspõhimõtetega

Põhiseaduse muutmise seadus oleks põhiseadusega vastuolus juhul, kui tehtud muudatused ei oleks kooskõlas põhiseaduse aluspõhimõtetega, s.t kahjustaksid põhiseaduse muutumatut tuuma. Põhiseaduse aluspõhimõtete ammendavat kataloogi põhiseadus ei sisalda. Riigikohtu praktikale ja erialakirjanduses pakutule tuginedes võib esitada järgmise loetelu: inimväärikuse (PS § 10), demokraatia (PS §-d 1 ja 10), õigusriigi (PS § 10), sotsiaaliigi (PS § 10) ja rahvusriigi (PS preambuli) põhimõte.⁵ Ühtki neist põhimõtetest põhiseaduse muutmise seadus ei riku.

Kaebaja tugineb oma kaebuses väitele, et kuna valijate osakaal Kohtla-Järve alaliste elanike arvust langeb drastiliselt (väidetavalt puuduks 2026. aastast valimisõigus 48,32%-l püsielanikest), kaotab valimiste kaudu moodustuv volikogu olulise osa oma legitiimsusest.

Selline väide hääleõiguslike isikute osakaalu kohta on hüpoteetiline. 2025. aasta valimistel kaotavad hääleõiguse ainult kolmandate riikide kodanikud. Järgmisteks kohaliku omavalitsuse volikogu valimisteks – mis toimuvad nelja aasta pärast - on mittekodanikel võimalik taotleda Eesti kodakondsust (nn päikeseloojanguklausel). Ühes sellega tekib neil õigus mitte ainult hääletada, vaid ka kandideerida valimistel. Kui põhiseaduse muudatus motiveerib inimesi Eesti kodakondsust taotlema, on see positiivne nii inimese enda kui riigi jaoks. Üksnes kodanikud on poliitilise kogukonna täieõiguslikud liikmed, kellele samas laienevad kodanikukohustused.⁶

Teiseks ei vasta tõele väide, et kohaliku omavalitsuse volikogu, mille on valinud ainult Eesti ja Euroopa Liidu kodanikud, ei ole enam demokraatlikult valitud esinduskogu. Eesti põhiseadusandja on vaba otsustama, kellele ta annab hääleõiguse kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel. Eestil ei ole ühtegi rahvusvahelist kohustust, mis kohustaks andma hääleõiguse kohalikel valimistel kõigile Eesti elanikele. Selleks ei kohusta Euroopa kohaliku omavalitsuse harta ega Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon (viimane ei reguleeri kohalikke valimisi). Põhiseaduse teksti ette valmistades lähtus Põhiseaduse Assamblee mittekodanikele kohalikel valimistel hääleõiguse andmisel tollastest faktilistest oludest⁷, mitte ei näinud seda põhiseaduse muutmatu aluspõhimõttena.

Praeguses julgeolekuolukorras on Riigikogu leidnud, et hääleõigust kohalikel valimistel tuleks piirata Eesti ja Euroopa Liidu kodanikega. Enamuse kolmandate riikide kodakondsusega valijatest (ligi 70 000 inimest 139 000st) moodustavad Venemaa Föderatsiooni kodanikud. Venemaa Föderatsioon on agressorriik, tema kodanikel puudub formaalne lojaalsussuhe Eesti riigiga, küll aga on Vene Föderatsiooni konstitutsiooni järgi Venemaa kaitsmine iga Venemaa kodaniku kohus. Riigikogu on põhiseadust muutes teinud otsuse, mida ta peab Eesti riigi huvides olevaks. Poliitiliste otsuste otstarbekuse hindamine ei ole aga põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse ülesanne.⁸

⁵ Vt Madis Ernits. Eesti õiguskorra „DNA“ ja põhikorra tuum. Juridica 4–5 /2023, lk 277 jj.

⁶ PS kommentaarid 2020, § 8 komm 3.

⁷ Nt „Samuti on oluline fikseerida põhimõte, mis tuleneb Eesti praegusest olukorrast. Me peame ilmselt valijate ringi laiendama, võrreldes sellega, mis on riigis tavaline, see on see, et valivad ainult kodanikud, ja valimisõigus antakse ka omavalitsuse territooriumil elavatele või töötavatele inimestele.“ – L. Hänni, Põhiseaduse Assamblee 1. novembri 1991 istung.

⁸ P. Pikamäe. § 152. – U. Lõhmus (peatoim.). Eesti Vabariigi põhiseaduse kommentaarid. Eesti Teaduste Akadeemia Riigiõiguse Sihtkapital. 2022, komm. 36.

3. Kokkuvõte

Riigikogu põhiseaduskomisjon leiab, et:

- 1) Põhiseaduse muutmise seadus, millega piiratakse mittekodanike aktiivset valimisõigust kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel, sh kiire jõustumine, ei riiva kohalike omavalitsuste põhiseaduslikke tagatise;
- 2) Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seadus (536 SE) on kooskõlas põhiseaduse aluspõhimõtetega.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)
Ando Kiviberg
esimees