



RIIGIKOHUS

PÕHISEADUSLIKKUSE JÄRELEVALVE KOLLEEGIUM

KOHTUOTSUS

Eesti Vabariigi nimel

Kohtuasja number	5-25-14
Otsuse kuupäev	10. oktoober 2025
Kohtukoosseis	Eesistuja Villu Kõve, liikmed Oliver Kask, Saale Laos, Vahur-Peeter Liin ja Heili Sepp
Kohtuasi	Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seaduse ja kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse § 5 lg 2 põhiseaduspärasuse kontroll
Menetluse alus	Kohtla-Järve Linnavolikogu 1. juuli 2025. a taotlus
Menetlusosalised	Riigikogu Kohtla-Järve Linnavolikogu Õiguskantsler Justiits- ja digiminister Vabariigi Valitsus, esindaja justiits- ja digiminister Eesti Linnade ja Valdade Liit
Asja läbivaatamise viis	Kirjalik menetlus

RIIGIKOHUS OTSUSTAB

Jätta Kohtla-Järve Linnavolikogu taotlus rahuldamata.

KOHTLA-JÄRVE LINNAVOLIKOGU TAOTLUS

1. Kohtla-Järve Linnavolikogu esitas 1. juulil 2025 Riigikohtule taotluse, milles palub tunnistada Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seaduse (põhiseaduse muutmise seadus, RT I, 11.04.2025, 1) põhiseadusvastaseks osas, milles see võtab kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel hääleõiguse kolmandate riikide kodanikelt ja kodakondsuseta isikutelt. Alternatiivselt palub Kohtla-Järve Linnavolikogu tunnistada põhiseaduse muutmise seaduse põhiseadusvastaseks liiga kiire jõustumise tõttu. Teiseks taotleb Kohtla-Järve Linnavolikogu 9. juulil 2025 jõustunud kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse (KOVVS) § 5 lg 2 põhiseadusvastaseks tunnistamist.

2. Põhiseaduse muutmise seadus riivab põhiseadusvastaselt kohaliku omavalitsuse (KOV) põhiseaduslikke tagatise, peaasjalikult Eesti Vabariigi põhiseaduse (PS) §-st 154 tulenevat enesekorraldusõigust. Kolmandate riikide kodanikelt ja kodakondsuseta isikutelt hääleõiguse äravõtmise tagajärjel on KOV-i volikogud moonutatud, iseäranis olukorras, kus hääleõiguseta jääb

ligi pool alalistest elanikest (Kohtla-Järvel kolmandate riikide kodanikke 28,78%; koos kodakondsuseta isikutega kokku 48,32%). See on sisuliselt KOV-i autonoomia ja demokraatliku legitiimsuse tühistamine.

3. Hääleõiguse äravõtmine püsielanikelt, kes on seni saanud valimisprotsessis osaleda ning kellel on seaduslik ja pikaajaline side kohaliku kogukonnaga, ei ole kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega. Selline piirang ei ole põhjendatud, vältimatult vajalik taotletava eesmärgi saavutamiseks ega tasakaalus tekkivate kahjulike mõjudega. Seadusandja ei ole esitanud usaldusväärset mõjuanalüüsi ega hinnanud muudatuste sotsiaalseid, poliitilisi ega põhiseaduslikke tagajärgi.

4. Muudatuste menetlemisel rikuti põhimõtteid, mille kohaselt ei tohi olulisi valimisi puudutavaid norme muuta vähem kui aasta enne valimisi. Seejuures ei eelnenud muudatustele avalikku arutelu ega kaasatud sihtrühmasid. Kiirkorras jõustuvad muudatused rikuvad OSCE/ODIHR-i ja Veneetsia Komisjoni heakskiidetud valimisseaduste stabiilsuse ja kaasavuse põhimõtteid.

5. Valimisõiguse piiramine mõjutab negatiivselt ka Eesti kodanikke, kelle seaduslikud esindajad jäävad hääleõigusest ilma. Seeläbi väheneb mh Eesti kodanike tegelik võimalus KOV-i esindusorganeid kujundada, mis mõjutab kaudselt nende õiguste ja huvide esindatust. Ühtlasi kahjustavad muudatused oluliselt usaldust avaliku võimu vastu ning lõhuvad KOV-i ja elanikkonna vahelise sideme. Demokraatliku kohaliku omavalitsuse põhialused on usaldus, kaasatus ja esindatus. Ilma nendeta on KOV vaid formaalsus.

MENETLUSOSALISTE ARVAMUSED

6. Kolleegium esitas menetlusosalistele vastamiseks järgmised küsimused.

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?

Riigikogu

7. Riigikogu põhiseaduskomisjon leiab, et Kohtla-Järve Linnavolikogu taotlus tuleks jätta läbi vaatamata, kuna põhiseaduse muutmise seadusega ei riivata ühtki KOV-i põhiseaduslikku tagatist. Enesekorraldusõigus tähendab KOV-i õigust otsustada ja korraldada kõiki kohaliku elu küsimusi iseseisvalt, kuid valimissüsteem ja sellest tulenevad valimiste korda puudutavad küsimused ei kuulu kohaliku elu sfääri. Vaidlusalused muudatused ei kitsenda volikogu liikmete võimalusi langetada kohaliku elu küsimuste kohta otsuseid sõltumatult riigi keskvoimust ja riigi sekkumiseta otsustusprotsessi. Olukorras, kus KOV-i põhiseaduslikke tagatise ei riivata, ei saa seaduse jõustumisaeg mõjutada muudatuse lubatavust. Põhiseaduse muutmise seadus järgib PS §-s 167 sätestatud nõutavat kolmekuist *vacatio legis*'t.

8. Põhiseaduse muutmise seadus oleks põhiseadusega vastuolus juhul, kui tehtud muudatused ei oleks kooskõlas põhiseaduse aluspõhimõtetega. Põhiseadus ei sisalda aluspõhimõtete ammendavat kataloogi. Riigikohtu praktikale ja õiguskirjanduses pakutule tuginedes võib esitada järgmise loetelu: inimväärikuse, demokraatia, õigusriigi, sotsiaalriigi ja rahvusriigi põhimõtted. Põhiseaduse muutmise seadus ei riku ühtki neist põhimõtetest.

9. Taotleja väide, et valijate osakaal alaliste elanike arvust langeb drastiliselt, on hüpoteetiline. 2025. aastal kaotavad hääleõiguse vaid kolmandate riikide kodanikud. Järgmisteks kohalikeks valimisteks on mittekodanikel võimalik taotleda Eesti kodakondsust. 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.

10. Põhiseadusandja on vaba otsustama, kellele ta annab hääleõiguse kohalikel valimistel. Eestil ei ole ühtki rahvusvahelist kohustust, mis kohustaks andma hääleõiguse kohalikel valimistel kõigile Eesti elanikele. Põhiseaduse teksti ette valmistades lähtus Põhiseaduse Assamblee mittekodanikele kohalikel valimistel hääleõiguse andmisel tollastest faktilistest oludest, mitte ei näinud seda põhiseaduse muutmatu aluspõhimõttena. Praeguses julgeolekuolukorras on Riigikogu leidnud, et hääleõigust kohalikel valimistel tuleks piirata Eesti ja Euroopa Liidu kodanikega. Riigikogu on põhiseadust muutes teinud otsuse, mida ta peab olevaks Eesti riigi huvides. Poliitiliste otsuste otstarbekuse hindamine ei ole põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse ülesanne.

Kohtla-Järve Linnavolikogu

11. Taotleja jääb varem esitatud seisukohtade juurde. Enesekorraldusõigus eeldab volikogu kujunemist kogukonna vabal tahtel ja võimalikult laia valijaskonna alusel. Liiga kiire jõustumise tõttu ei saa KOV kohandada oma tegevust ega poliitilisi prioriteete läbipaistval ja etteaimataval viisil, mis on vastuolus õiguskindluse ja etteaimatavuse põhimõttega. Põhiseaduse muutmise seadus ei ole kooskõlas põhiseaduse aluspõhimõtetega. Olukord, kus ligi pooled KOV-i alalised elanikud kaotavad hääleõiguse, riivab demokraatia põhimõtet (PS § 1). Samuti riivavad muudatused õigusriigi ja õiguspärase ootuse põhimõtet (PS § 10) ning õhnestavad KOV-i enesekorraldusõigust (PS § 154).

Õiguskantsler

12. Kohtla-Järve Linnavolikogu taotlus on lubatav, kuid tuleb jätta rahuldamata. Riigikogu tehtav põhiseadusemuudatus ei tohi olla vastuolus vaid rahvahääletusel muudetavate põhiseaduse sätetega. PS §-s 1 nimetatud demokraatia põhimõttele ei saa tugineda KOV-i volikogu, sest praegusel juhul ei ole KOV-i põhiseaduslikke tagatise piiratud. Aktiivne valimisõigus on poliitiline põhiõigus. Hääleõiguse kui põhiõiguse isikulise kaitseala kindlaks määramine põhiseaduses ja KOVVS-is on olemuselt riigielu küsimuse lahendamine. KOV-il ei ole õigust esitada põhiseaduslikkuse järelevalve taotlust teiste isikute subjektiivsete õiguste kaitseks.

13. PS § 154 lg-st 1 tuleneva enesekorraldusõiguse põhisisuks on otsustus- ja valikudiskretsioon kohaliku elu küsimuste lahendamisel. Valimissüsteemi alustest lähtuva üksikisajaliku valimiskorra kehtestamine kuulub KOV-i välisesse korraldusse ja on riigielu küsimus, millele enesekorraldusõigus ei laiene. Kohaliku elu küsimuseks on volikogu valimiste korraldamine. Siiski on Riigikohus passiivse valimisõiguse puhul leidnud, et kohalikel valimistel kandideerimispiirangute kehtestamine võib piirata ka KOV-i enesekorraldusõigust (RKÜKo 19.04.2005, 3-4-1-1-05, p 17). See ei ole aga iga kandideerimispiirangu puhul nii – kohtul tuleb iga kord hinnata, kas konkreetne kandideerimispiirang piirab enesekorraldusõigust või mitte (RKPJKm 22.12.2009, 3-4-1-16-09, p 34). Põhiseaduse muutmise seadus ja KOVVS § 5 lg 2 ei reguleeri kandideerimisõigust, vaid hääleõigust.

14. Põhiseaduse põhimõtted ei ole otseselt KOV-i põhiseaduslike tagatiste osa. Seadusandja peab aga KOV-i ja riigi vaheliste suhete reguleerimisel põhiseaduse põhimõtteid arvestama ning KOV saab neile tugineda. Kui volikogu taotleb õigustloova akti kehtetuks või põhiseadusvastaseks tunnistamist

põhjusel, et see on vastuolus põhiseaduse põhimõtetega, peab ta selgitama, kuidas selline vastuolu kahjustab mõnda KOV-i põhiseaduslikku tagatist.

15. Põhiseadus määratleb demokraatia põhimõtte normatiivse sisu väga üldisel kujul. Demokraatia põhimõtte on suunatud avaliku võimu legitiimsusele, hõlmates riigiorganite moodustamist, legitimeerimist ja kontrolli ning mõjutades kõiki poliitilise tahte kujundamise astmeid. PS § 156 lg 1 kohaselt valitakse volikogu neljaks aastaks vabadel, üldistel, ühetaolistel ja otsestest valimistel salajase hääletamise teel. Tegu on valimisõiguse demokraatlike põhimõtetega.

16. Valimisõiguse põhimõtteist ei tulene õigusi KOV-idele, vaid üksikisikutele. Nende põhimõtete eesmärk on kaitsta isikute subjektiivseid valimisõigusi. KOV-i esindusorgani moodustamise demokraatlikkuse põhimõtte on suunatud sellele, et organ oleks piisavalt representatiivne. Valijaskonna piiramise tulemusena väheneb ka volikogu representatiivsus. Demokraatia põhimõtte ei takista aga subjektiivsete valimisõiguste mõistlikku piiramist ega kohusta andma põhiseaduses volikogu valimise õigust mittekodanikele. Hääleõiguslike isikute ringi piiramine põhiseaduses ei muuda KOV-i olemust. Ka varasemast väiksema valijaskonna valitav volikogu saab lahendada kohaliku elu küsimusi sõltumatult riigi keskvõimust.

17. Püsielanikelt hääleõiguse äravõtmine volikogude valimise aastal ei järgi põhimõtet, et valimisõiguse põhielemente ei muudeta vähemalt aasta enne valimisi. See asjaolu ei muuda aga põhiseaduse muudatust põhiseadusvastaseks. Olukorda, kus valimisõigust piiratakse valimisseadusega, tuleb eristada olukorrast, kus piirang kehtestatakse põhiseadusega. PS § 166 kohaselt eeldab põhiseaduse muutmine ühe Riigikogu koosseisu poliitiliste jõudude ulatuslikku üksmeelt. Ka Veneetsia Komisjon on seisukohal, et valimistele eelneval aastal valimisõiguse põhielementide mittemuutmisele ei saa tugineda juhul, kui tegu on valitsuse ja opositsiooni ulatusliku konsensusega ning toimuvad laiad ühiskondlikud konsultatsioonid.

Justiits- ja digiminister

18. Justiits- ja digiminister esitas arvamuse ka Vabariigi Valitsuse nimel. Taotlus tuleks jätta läbi vaatamata, sest vaidlustatud sätted reguleerivad riigielu, mitte KOV-i enesekorraldusõiguse hulka kuuluvat küsimust. Põhiseaduse muutmise seadus ei saa riivata KOV-i põhiseaduslikke tagatiseid. Seaduse jõustumise aeg võib riivata isikute subjektiivseid valimisõigusi, kuid volikogul ei ole õigust esitada põhiseaduslikkuse järelevalve taotlust isikute subjektiivsete õiguste kaitseks.

19. Põhiseaduse aluspõhimõtetest on konkreetse põhiseaduse muudatuse puhul asjakohased eelkõige demokraatia ja õigusriigi, sh õiguspärase ootuse, õiguskindluse, legaalsuse ja proportsionaalsuse põhimõtted. Riigikogu on vaba otsustama, millistele isikute kategooriatele anda õigus osaleda volikogu valimistel. Eestil ei ole rahvusvahelisest õigusest tulenevat kohustust anda hääleõigus kohalikel valimistel kõigile Eesti elanikele. Kohalikel valimistel hääleõiguslike isikute ringi muutmine ei lähe vastuollu põhiseaduse aluspõhimõtetega.

Eesti Linnade ja Valdade Liit

20. PS § 156 eeldab, et KOV-i esindusorgani on demokraatlikult moodustanud kohalik elanikkond ning see peegeldab võimalikult täpselt KOV-i elanikkonna koosseisu, vajadusi ja arusaamu. PS § 154 tagab kohaliku võimu teostamise kohaliku kogukonna huvides ja osalusel. Valimisõigus on seejuures võtmetähtsusega, sest valimistel realiseerub kogukonna võimalus mõjutada neid otsuseid, mis kujundavad nende igapäevast elukeskkonda. Seega riivab vaidlusalune hääleõiguse piirang otseselt KOV-i autonoomia põhisisu.

21. Riigikohus on varem märkinud, et vahetult enne valimisi tehtud ulatuslikud muudatused võivad tekitada põhiseaduslikke probleeme valijatele ja kandideerijatele. Praegusel juhul jäi kolmandate riikide kodanikele äärmiselt lühike aeg soovi korral Eesti kodakondsuse taotlemiseks või muul moel oma poliitilise osaluse ümberkorraldamiseks. Kodakondsuseta isikutele realiseerub muudatuse mõju enam kui nelja aasta pärast, mis ei ole kiire jõustumine. Põhiseaduse muutmise materiaalsete piirangute eiramine pole vastuolus põhiseaduse XV peatüki sätetega, kuid on vastuolus põhiseaduse mõttega. Vastuolu põhiseaduse mõttega väljendub aluspõhimõtete kahjustamises, millega õõnestatakse põhiseaduse tuuma.

VAIDLUSTATUD SÄTTED

22. Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seaduse §-d 1 ja 2:

„§ 1. Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmine

Eesti Vabariigi põhiseaduses tehakse järgmised muudatused:

- 1) paragrahvi 156 lõige 2 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt: ”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.”;
- 2) paragrahvi 156 lõige 2 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt: ”Kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel on seaduses ettenähtud tingimustel hääleõiguslikud selle omavalitsuse maa-alal püsivalt elavad Eesti kodanikud, kes on vähemalt kuusteist aastat vanad.”.

§ 2. Seaduse jõustumine

- (1) Käesoleva seaduse § 1 punkt 1 jõustub kolm kuud pärast käesoleva seaduse väljakuulutamist.
- (2) Käesoleva seaduse § 1 punkt 2 jõustub 2026. aasta 1. märtsil.“

23. Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse § 5 lg 2:

„§ 5. Hääletamis- ja kandideerimisõigus

[---]

- (2) Hääletamisõigus on kodakondsuseta isikul, kes vastab käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud tingimustele ja elab Eestis pikaajalise elaniku elamisloa või alalise elamisõiguse alusel.“

KOLLEEGIUMI SEISUKOHT

(I) Taotluse lubatavus

24. Kohtla-Järve Linnavolikogu pöördus Riigikohtusse põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse (PSJKS) §-s 7 sätestatud menetluses. PSJKS § 7 alusel esitatud taotlus on lubatav, kui samal ajal on täidetud kaks tingimust: 1) taotluse on esitanud KOV-i volikogu oma koosseisu häälteenamusega ja 2) taotluses on väidetud õigustloova akti või selle sätte vastuolu KOV-i põhiseaduslike tagatistega (viimati RKPJKo 30.06.2025, 5-24-33/25, p 43).

25. Kohtla-Järve Linnavolikogu võttis 26. juunil 2025 koosseisu häälteenamusega vastu otsuse nr 216, millega kiitis heaks Riigikohtule esitatud taotluse teksti. Taotleja väidab enesekorraldusõiguse kui PS §-st 154 tuleneva KOV-i põhiseadusliku tagatise rikkumist. Taotluse lubatavuse eeldused on praegusel juhul täidetud.

(II) Taotluse põhjendatus

26. Taotleja hinnangul riivab tema enesekorraldusõigust PS § 156 lg 2 ja KOVVS § 5 lg 2 muutmine selliselt, et kohaliku omavalitsuse volikogu 2025. aasta valimistel ei ole kolmandate riikide kodanikud enam hääleõiguslikud ning pärast 1. märtsi 2026 kaotavad aktiivse valimisõiguse kohalikel valimistel ka kodakondsuseta isikud. Alternatiivselt taotleb Kohtla-Järve Linnavolikogu 9. juulil 2025 jõustunud muudatuste tunnistamist põhiseadusega vastuolus olevaks nende liiga kiire jõustumise tõttu enne 19. oktoobri 2025. a kohaliku omavalitsuse volikogu valimisi.

27. PSJKS §-st 7 ei tulene kohaliku omavalitsuse volikogule õigust esitada Riigikohtule põhiseaduslikkuse järelevalve taotlust isikute subjektiivsete õiguste kaitseks (RKPJKo 09.06.2009, 3-4-1-2-09, p 36), vaid üksnes enda põhiseaduslike tagatiste kaitseks. Niisiis tuleb hinnata, kas vaidlustatud sätted ka tegelikult KOV-i enesekorraldusõigust riivavad.

28. PS § 154 lg 1 järgi otsustavad ja korraldavad kõiki kohaliku elu küsimusi kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt. Kohaliku omavalitsuse autonoomia on põhiseadusliku tagatiseks ette nähtud kaitsmaks KOV-i iseseisvust kohaliku elu küsimuste lahendamisel kohaliku kogukonna huvides riigi keskvalduse meelevaldse sekkumise eest (RKÜKo 19.04.2005, 3-4-1-1-05, p 17).

29. Käesoleva põhiseaduslikkuse järelevalve kohtuasja keskmes on Riigikogu vastuvõetud muudatused põhiseaduses ehk aktiivse valimisõiguse kitsendamine KOV-i volikogu valimistel põhiseadusega.

30. KOV-i volikogu valimistel hääleõigust sätestav PS § 156 lg 2 on osa KOV-e puudutavast põhiseaduslikust regulatsioonist. Põhiseadusliku normina mõjutab PS § 156 samal ajal ka ise KOV-i autonoomia põhimõtte (PS § 154) sisustamist. Korrakohast menetlust järgides võib põhiseadusandja ümber kujundada omavalitsusi puudutavaid norme põhiseaduses. Seega saab põhiseaduse muudatuse vastuolu põhiseadusega seisneda eelkõige põhiseaduse muutmise korra rikkumises.

31. Põhiseaduse muutmise korra sätestab põhiseaduse XV peatükk. Põhiseaduse muutmise seadus, mille eelnõu ei ole korrakohaselt menetletud, vastu võetud või välja kuulutatud, on põhiseadusvastane. Põhiseaduse muutmise seadus, mille võtab vastu Riigikogu, on formaalselt põhiseadusvastane ka siis, kui muudatuse tulemusel muutub sisuliselt mõni põhiseaduse I peatükis „Üldsätted“ või XV peatükis „Põhiseaduse muutmine“ sätestatud (alus)põhimõtte või norm. Nimetatud põhiseaduse peatükke saab muuta ainult rahvahääletusega (PS § 162). PS § 156 asub põhiseaduse XIV peatükis, mille muutmise seaduse vastuvõtmine on Riigikogu pädevuses.

32. PS § 161 kohaselt on põhiseaduse muutmise algatamise õigus vähemalt viiendikul Riigikogu koosseisust. PS § 163 lg 1 p 3 järgi võib Riigikogu võtta vastu põhiseaduse muutmise seaduse kiireloomuliseks. Otsus eelnõu käsitlemiseks kiireloomuliseks võetakse vastu Riigikogu neljaviiendikulise häälteenamusega ning põhiseaduse muutmise seadus võetakse sel juhul vastu Riigikogu koosseisu kahekolmandikulise häälteenamusega (PS § 166). Põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu arutatakse Riigikogus kolmel lugemisel, kusjuures esimese ja teise lugemise vahet on

vähemalt kolm kuud ning teise ja kolmanda lugemise vahet vähemalt üks kuu (PS § 163 lg 2 esimene lause). Põhiseaduse muutmise viis otsustatakse kolmandal lugemisel (PS § 163 lg 2 teine lause).

33. Vaidlusaluse põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu (536 SE, Riigikogu XV koosseis) mittekodanike valimisõiguse piiramiseks kohalikel valimistel algatasid 61 Riigikogu liiget 7. novembril 2024. Eelnõu esimene lugemine Riigikogu täiskogu istungil toimus 20. novembril 2024. Teine lugemine toimus 25. veebruaril 2025, s.o enam kui kolm kuud pärast esimest lugemist. Eelnõu kolmas lugemine Riigikogus toimus 26. märtsil 2025, s.o enam kui kuu pärast teist lugemist. Riigikogu põhiseaduskomisjon tegi ettepaneku käsitleda põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu PS § 163 lg 1 p 3 ja § 166 järgi kiireloomulisena. Selle poolt hääletas 92 ja vastu 7 Riigikogu liiget. Seega sai ettepanek vajaliku neljaviiendikulise häälteenamuse. Lõpphääletusel oli põhiseaduse muutmise seaduse poolt 93 ehk rohkem kui nõutavad vähemalt 68 Riigikogu liiget, vastu oli 7 Riigikogu liiget.

34. PS § 167 kohaselt jõustub põhiseaduse muutmise seadus seaduses eneses määratud tähtajal, kuid mitte varem kui kolm kuud pärast väljakuulutamist. Põhiseaduse muutmise seaduse § 2 lg 1 näeb ette, et kolmandate riikide kodanike valimisõigust puudutav muudatus jõustub kolm kuud pärast seaduse väljakuulutamist. Vabariigi President kuulutas põhiseaduse muutmise seaduse välja 8. aprillil 2025 ning see jõustus kolmandate riikide kodanike valimisõiguse osas 9. juulil 2025. Formaalselt on järgitud põhiseaduses lubatud lühimat *vacatio legis*'t.

35. Otsesõnalist keeldu teha valimisreeglistikus olulisi muudatusi vahetult enne valimisi põhiseadus ei sätesta. Riigikohus on aga varem korduvalt selgitanud, et miinimumnõudeks valimisreeglistiku muutmisel on see, et olulist muudatust kavandav seadus tuleb võtta vastu arvestusega, et see saaks jõustuda aegsasti enne valimisi (RKPJKo 14.10.2005, 3-4-1-11-05, p 23; 15.07.2002, 3-4-1-7-02, p 27). Selle nõude eesmärk on kaitsta õiguskindlust ja usaldust demokraatlike valimiste suhtes ning hoida ära ebademokraatlikke mõjutusi valimistulemustele. Demokraatlikuks ei saa pidada selliseid vahetult enne valimisi valimisreeglistikus tehtud muudatusi, mis võivad oluliselt mõjutada valimistulemusi ühe või teise poliitilise jõu kasuks (viidatud 3-4-1-7-02, p 27).

36. Euroopa Nõukogu Veneetsia Komisjoni valimiste hea tava koodeksi (*Code of Good Practice in Electoral Matters*, arvutivõrgus: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev2-cor-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev2-cor-e)) punkti II.2.b kohaselt ei tohiks valimisseaduses teha olulisi muudatusi vähem kui aasta enne valimisi või vastavad muudatused tuleks teha põhiseaduses või lihtseadusest kõrgemal tasemel. Vähem kui aasta enne valimisi *põhiseaduses* tehtud valimisõiguse muudatus võib sõltuvalt asjaoludest olla demokraatlikus ühiskonnas aktsepteeritav. Valimiste hea tava koodeksi viidatud punkti tõlgendab 2024. a heaks kiidetud deklaratsioon (*Revised Interpretative Declaration on the Stability of Electoral Law*, arvutivõrgus: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2024\)027-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2024)027-e)). Deklaratsiooni punkt 2 lubab hilisemaid muudatusi valimisreeglites vaid põhiseaduskohtute otsuste täitmiseks või rahvusvaheliste organisatsioonide soovitude järgimiseks või parlamendis konsensuse olemasolul valitsuserakonna või -erakondade ja opositsiooni vahel ning ühiskonnagruppide piisaval kaasamisel, kui muudatus on kooskõlas demokraatlike valimiste standarditega.

37. Kolleegiumi hinnangul ei ole nendest rahvusvahelistest soovitudest kõrvalekaldumine siiski piisav, et lugeda vaidlusalust põhiseaduse muudatust formaalselt lubamatuks. Kolleegium nõustub menetlusosalistega, kelle hinnangul tuleb eristada olukorda, kus valimisõiguse piirangud kehtestatakse valimisseadusega, olukorrast, kus muudatused nähakse ette põhiseadusega. Põhiseaduse muutmiseks ette nähtud range menetluskord eeldab tehtavale muudatusele Riigikogu liikmete seas laia poliitilist toetust. See aitab tagada, et ka valimisõiguse põhiseadusliku regulatsiooni muutmisel

on ulatuslik ühiskondlik poolehoid ning seda ei tehta üksnes mõne, eeskätt muudatuste tegemise ajal võimul oleva poliitilise jõu huvides. Vähem kui aasta enne valimisi tehtava muudatuse võimalikku negatiivset mõju avalikkuse usaldusele aitab leevendada avatud ja laialdane ühiskondlik debatt. Näiteks kaasas Riigikogu põhiseaduskomisjon eelnõu arutamisse Tartu Ülikooli ja Tallinna Ülikooli teadlasi, riigi valimisteenistuse, õiguskantsleri ja Vabariigi Valitsuse. Oluline on seegi, et põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu sai vastuvõtmisel Riigikogu liikmete ülekaaluka toetuse ning seadus võeti vastu ligi seitse kuud enne lähimaid kohaliku omavalitsuse volikogu valimisi, mitte vahetult valimiste eel.

38. Põhiseaduse muutmise seadus ei ole vastuolus ka põhiseaduse sätetega, mida saab muuta üksnes rahvahääletusel. PS § 156 näeb ette kohalikul tasandil iseotsustamist teostava esindusorgani ning selle, kuidas ja millistel tingimustel see organ moodustatakse, määrates sealjuures ka hääleõiguslike isikute ringi kohalikel valimistel. Valimisõiguse andmine üksnes kodanikele ei ole oma olemuselt demokraatia põhimõttega (PS § 1) vastuolus. Valimisõigus on poliitiline põhiõigus ning Eestil ei ole rahvusvahelisest õigusest tulenevat kohustust (vt PS § 3 lg 1 teine lause) anda hääleõigust mittekodanikele (nt Euroopa kohaliku omavalitsuse harta kohaliku omavalitsuse üksuse tegevuses osalemise õigust käsitleva lisaprotokolli art 1 lg-d 4.1 ja 4.2; Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti art 25; vt ka RKPJKo 02.10.2013, 3-4-1-44-13, p 16).

39. Kuivõrd põhiseadust muudeti korra kohaselt, tuleb KOV-i tagatise sisustada PS §-st 156 lähtudes. Seega ei riiva vaidlus alune põhiseaduse muutmise seadus KOV-i enesekorraldusõigust.

40. Taotleja on palunud põhiseadusvastaseks tunnistada ka 9. juulil 2025 jõustunud KOVVS § 5 lg 2. KOVVS § 5 lg 2 muudatus on kooskõlas põhiseaduse muutmise seadusega ning peegeldab otseselt samal kuupäeval jõustunud PS § 156 lg-s 2 sisalduvat. Seetõttu ei riiva ka vaidlustatud valimisseaduse muudatus KOV-i enesekorraldusõigust.

41. Kuna vaidlustatud sätted ei ole vastuolus KOV-i põhiseaduslike tagatistega PSJKS § 7 tähenduses, jätab kolleegium Kohtla-Järve Linnavolikogu taotluse PSJKS § 15 lg 1 p 6 alusel rahuldamata.

(allkirjastatud digitaalselt)