



JUSTIITS- JA DIGIMINISTEERIUM

Marelle Mänd
Riigikohus
Marelle.Mand@riigikohus.ee

Teie 01.08.2025 nr 5-25-14/2
Meie 11.09.2025 nr 10-3/6520

PSJV 5-15-14 arvamus

Austatud Riigikohtu esimees

Käesolevaga edastan arvamuse põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 5-25-14.

I Menetluse eelnev käik

1. Kohtla-Järve Linnavolikogu esitas 1. juulil 2025. a Riigikohtule taotluse tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seadus (536 SE), millega võeti 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.

2. Riigikohus küsis justiits- ja digiministri arvamust püstitatud küsimustele oma 1. augusti 2025. a teatisega hiljemalt 8. septembriks 2025. a.

3. Justiits- ja Digiministeerium taotles 1. septembril 2025. a arvamuse esitamise tähtaja pikendamist, mille Riigikohus rahuldas 2. septembril 2025. a. Arvamuse esitamise uueks tähtajaks määrati 15. september 2025. a. Käesolev arvamus on esitatud tähtaegselt.

II Taotluse lubatavus

4. Riigikohtu praktika kohaselt on Riigikohus pädev sisuliselt läbi vaatama selliseid PSJKS § 7 alusel esitatud taotlusi, mille puhul on täidetud kaks eeldust: esiteks peab taotluse olema esitanud omavalitsusüksuse volikogu ja teiseks peab taotluses olema väidetud PSJKS §-s 7 nimetatud õigusakti või selle sätte vastuolu kohaliku omavalitsuse põhiseaduslike tagatistega (RKPJKo nr 3-4-1-3-16; nr 5 21 18 ja nr 5-24-29).

5. Kohtla-Järve Linnavolikogu taotlusest nähtub, et 26. juuni 2025. a istungil võttis linnavolikogu koosseisu häälteenamusega vastu otsuse esitada PSJKS § 7 alusel taotlus Riigikohtule ning kiitis heaks Riigikohtule esitatava taotluse teksti vastavalt otsuse lisale. Seega on täidetud esimene taotluse lubatavuse tingimus.

6. PSJKS § 7 kohaselt on omavalitsusüksuse volikogu võimalus põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatamiseks piiratud. Nimelt ei saa omavalitsusüksuse volikogu taotleda õigusakti või selle sätte tunnistamist vastuolus olevaks põhiseaduse mis tahes normiga, vaid üksnes põhiseaduse mõne sellise normiga, mis kuulub kohaliku omavalitsuse põhiseaduslike tagatiste hulka.

Taotluses leitakse, et vaidlustatud normid on vastuolus PS § 154 lõikega 1, mille kohaselt kõiki kohaliku elu küsimusi otsustavad ja korraldavad kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduse alusel iseseisvalt (kohaliku omavalitsuse autonoomia ehk enesekorraldusõigus).

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium on varem asunud seisukohale, et kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigus ei laiene volikogu valimist kui omavalitsusüksuse välist ülesehitust kindlaks määravatele sätetele. Valimissüsteemi alustest lähtuva üksikasjaliku valimiskorra kehtestamine on riigielu küsimus.

RKPJKo lahendis nr 3-4-1-2-09, p-s 33 asus kohus seisukohale, et „kohaliku omavalitsuse üksuse enesekorraldusõigus ei laiene volikogu valimist kui omavalitsusüksuse välist ülesehitust kindlaks määravatele sätetele. Volikogu valimise süsteemi alused tulenevad PS §-st 156. Valimissüsteemi alustest lähtuva üksikasjaliku valimiskorra kehtestamine on riigielu küsimus. Riigi kohustus on tagada, et kõigis omavalitsusüksustes toimuksid valimised ühtsetel, PS §-s 156 sätestatud alustel põhinevate võrreldavate reeglite kohaselt. Volikogu valimiseks vajalikke õiguslikke raame ei saa Eestis luua kohaliku omavalitsuse üksus iseseisvalt ja riigist sõltumatult. Kui igal kohaliku omavalitsuse üksusel oleks võimalus ise otsustada, milliste reeglite kohaselt toimub selles üksuses esinduskogu valimine, siis võiks kujuneda olukord, kus erinevates omavalitsusüksustes toimib esindusdemokraatia väga erinevalt. Selline olukord tähendaks sisuliselt riigi kõrvale riigist sõltumatute üksuste moodustumist. Niisugused üksused sarnaneksid pigem föderatsiooni subjektile, mitte riigist alamal seisvale, samas inimestele võimalikult lähedal asetsevale avalikke ülesandeid täitvale kohaliku omavalitsuse üksusele. Selline lahendus ei oleks kooskõlas unitaariigi põhimõttega, mis tuleneb PS §-st 2 ning mille kohaselt on Eesti riiklikult korralduselt ühtne riik, mille maa-ala, territoriaalveed ja õhuruum on lahutamatu ja jagamatu tervik.“

Seega leian, et taotluse lubatavuse teine eeldus ei ole täidetud, kuna vaidlustatud sätted reguleerivad riigielu küsimust, mitte kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse hulka kuuluvat küsimust.

7. Kuigi leian, et taotlus ei ole lubatav, esitan vastused allolevatele kahele küsimustele.

III Justiits- ja digiministri arvamus

8. Riigikohus palus 1. augusti 2025. a teatises vastuseid järgmistele küsimustele:

8.1. Kas põhiseaduse muutmise seadus, millega piiratakse mittekodanike aktiivset valimisõigust kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel, riivab kohalike omavalitsuste põhiseaduslikke tagatisi, sh kiire jõustumise tõttu?

8.1.1. Olen seisukohal, et põhiseaduse muutmise seadus ei riiva kohalike omavalitsuste põhiseaduslikke tagatisi. Tegemist on riigielu küsimuse reguleerimisega, mis ei kuulu kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse alla ning seetõttu ei saa see riivata kohaliku omavalitsuse põhiseaduslikke tagatisi.

8.1.2. *Seaduse kiire jõustumine.*

Seaduse jõustumisaeg võib teoorias riivata isikute subjektiivseid valimisõigusi – PS § 156 lg-st 2 tuletatavat aktiivset ja passiivset valimisõigust. RKPJKo lahendi nr 3-4-1-2-0, p 36 kohaselt ei ole aga kohaliku omavalitsuse üksuse volikogul PSJKS § 7 kohaselt õigust esitada põhiseaduslikkuse järelevalve taotlust isikute subjektiivsete õiguste kaitseks (RKPJKo nr 3-4-1-2-03, p 13). Sellise õiguse olemasolu kohaliku omavalitsuse üksusele ei saa tuletada ka asjaolust, et isikutel ei pruugi olla muid tõhusaid võimalusi oma õiguste kohtulikuks kaitseks. Kui isik leiab, et tal ei ole muul tõhusal viisil võimalik kasutada talle PS §-ga 15 tagatud õigust kohtulikule kaitsele, siis on tal endal võimalik pöörduda Riigikohtusse (RKÜKo nr 3-1-3-10-02, p 17).

8.2. Kas Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seadus (536 SE) on kooskõlas põhiseaduse aluspõhimõtetega?

8.2.1. Põhiseadus ei sisalda aluspõhimõtete kataloogi. Ammendavat loetelu aluspõhimõtetest ei ole välja kujunenud ka senises Riigikohtu praktikas. Minu hinnangul on konkreetsest PS § 156 muudatusest rääkides asjakohased

aluspõhimõtted eelkõige demokraatia ja õigusriigi, sh õiguspärase ootuse, õiguskindluse, legaalsuse ja proportsionaalsuse põhimõtted. Antud juhul on tehtud muudatus nende põhimõtetega kooskõlas.

8.2.2. Riigikogu on vaba otsustama, millistele isikute kategooriatele anda õigus osaleda kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel. Eesti ei ole seotud rahvusvaheliste kohustustega, mis kohustaks andma hääleõiguse kohalikel valimistel kõigile Eesti elanikele. Selleks ei kohusta Euroopa kohaliku omavalitsuse harta ega Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon.

Põhiseaduse muudatused on põhiseadusega formaalselt kooskõlas, kui on järgitud muutmise reegleid. Põhiseaduse muutmiseks näeb põhiseadus ette menetlusreeglid, mille eiramine toob kaasa muudatuste formaalse põhiseadusvastasuse. Kuigi põhiseadus ei sisalda sätteid põhiseaduse muutmise materiaalse ehk sisuliste piirangute kohta, saab neid tuletada PSTS §-s 1 nimetatud põhiseaduse aluspõhimõtetest kui põhiseaduse muutumatust tuumast.

Niisiis saaksid kavandatavad põhiseadusmuudatused olla põhiseadusega vastuolus juhul, kui need ei oleks kooskõlas põhiseaduse aluspõhimõtetega, s.t kahjustaksid põhiseaduse muutumatut tuuma. Kohaliku omavalitsuse volikogu valimisel hääleõiguslike isikute ringi muutmine ei lähe vastuollu põhiseaduse aluspõhimõtetega.

8.3. **Kokkuvõttes** palun jätta Kohtla-Järve Linnavolikogu taotlus läbi vaatamata, kuna taotlus ei ole lubatav. Etteruttavalt annan teada, et ei soovi asja arutamist suulises menetluses.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Liisa-Ly Pakosta
justiits- ja digiminister

Margreth Adamson 53853710
margreth.adamson@justdigi.ee