



Õiguskantsler

Villu Kõve
Riigikohus
kantselei@riigikohus.ee

Teie 01.08.2025 nr 5-15-14/2

Meie 08.09.2025 nr 9-2/251666/2506502

Arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas 5-25-14

Austatud Riigikohtu esimees

Küsisite õiguskantsleri arvamust asjas, milles Kohtla-Järve Linnavolikogu palub tunnistada [Eesti Vabariigi põhiseadusega](#) (PS) vastuolus olevaks 26. märtsil 2025 vastu võetud Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seaduse, millega võetakse kolmandate riikide kodanikelt ja kodakondsuseta isikutelt hääleõigus kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel.

Kohtla-Järve Linnavolikogu palub põhiseadusega vastuolus olevaks tunnistada ka 6. mail 2025 vastu võetud kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse § 5 lõige 2.

Leian, et Kohtla-Järve Linnavolikogu taotlus on lubatav, kuid tuleb jätta rahuldamata.

Eesti Vabariigi põhiseaduse muudatus – isegi juhul, kui see piiraks kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigust – ei saaks käsitleda piiranguna põhiseaduslikkuse järelevalve tähenduses. Kui muudatus tehakse põhiseaduses, seisneb küsimus selles, millises suhtes on uus norm varem kehtinud normiga. On võimalik ja lubatav, et põhiseaduse muudatus kujutab endast erinormi varem kehtinud üldise normi suhtes – selline normide vastuolu ületataks edaspidi tõlgendamise üldreegli (*lex specialis derogat legi generali*) abil. Teisisõnu, põhiseaduse muudatuse sisu ei pea üldjuhul olema kooskõlas varem kehtestatud normidega. Sellest on siiski teatud erandid.

Esiteks, ükski põhiseaduse muudatus ei tohi minna vastuollu rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtete ja normidega (PS § 3 lg 1).

Teiseks ei tohi Riigikogu tehtav põhiseadusemuudatus olla vastuolus vaid rahvahääletusel muudetavate põhiseaduse sätetega (vt PS § 162 ja [PSTS](#) §3). Kohaliku omavalitsuse tagatised on sätestatud põhiseaduse XIV peatükis ega ole seega hõlmatud rahvahääletuse nõudega. See, kas praegune põhiseaduse muudatus peab vastama põhiseaduse mõnele aluspõhimõttele, sõltub samuti sellest, kas see aluspõhimõte paikneb peatükis, mida saab muuta ainult rahvahääletusega. Antud muudatuse puhul on asjakohane PS I peatüki §-s 1 nimetatud demokraatia põhimõte, kuid sellele ei saa tugineda kohaliku omavalitsuse volikogu, kuna praegu ei ole kohaliku omavalitsuse tagatise piiratud (vt RKPJKo 15.12.2008, [3-4-1-14-08](#), p 29).

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. info@oiguskantsler.ee www.oiguskantsler.ee

Kolmandaks, põhiseadust ei tohi muuta selliselt, et põhiseaduse normide vahel tekib niisugune vastuolu, mida ei ole tõlgendamise üldreeglite abil võimalik ületada. Teiste sõnadega, ei tohi kehtestada sätet, mis tooks kaasa õigusselgusetuse.

Põhiseaduse § 156 lõike 2 muudatus ja sellest muudatusest tulenev valimisseaduse muudatus ei piira kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse tagatist (PS § 154 lg 1) ega omavalitsuse muid põhiseaduslikke tagatiseid. Hääleõiguslike isikute ringi kindlaksmääramine ei ole kohaliku elu küsimus.

Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seaduse menetluse käigus järgiti põhiseaduse XV peatükis põhiseaduse kiireloomuliseks muutmiseks ettenähtud korda. 08.04.2025 kuulutas Vabariigi President [otsusega nr 541](#) vastu võetud Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seaduse välja.

Põhiseaduse § 156 lõike 2 muudatus ei ole vastuolus põhiseaduse aluspõhimõtetega ega rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtete ja normidega (PS § 3 lg 1). Ka ei loo põhiseaduse § 156 lõike 2 muudatus õigusselgusetut olukorda.

I. Taotluse lubatavus

1. [Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse](#) (PSJKS) § 7 sätestab eeldused, mis lubavad kohaliku omavalitsuse üksusel esitada taotluse põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse algatamiseks. Esimene tingimus on, et taotluse peab esitama kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu. Teise tingimuse kohaselt peab taotluses olema väidetud, et PSJKS §-s 7 nimetatud õigusakt, selle sätte või sätte puudumine on vastuolus kohaliku omavalitsuse põhiseadusliku tagatise (RKÜKo 16.03.2010, [3-4-1-8-09](#), p 44; RKPJKo 30.06.2025, [5-24-33/25](#), p 43). Tagatise piirangu võimalikkus ei ole taotluse lubatavuse eeldus (RKÜKo 16.03.2010, [3-4-1-8-09](#), p 48).

2. Esimese tingimuse täitmiseks on vaja, et kohaliku omavalitsuse volikogu otsus esitada PSJKS § 7 alusel taotlus Riigikohtule oleks vastu võetud volikogu koosseisu häälteenamusega ([kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse](#) (KOKS) § 45 lg 5 ls 2). Seejuures peab volikogu hääletama Riigikohtule esitatava taotluse lõppteksti üle (RKPJKo 20.12.2016, [3-4-1-3-16](#), p 81).

3. Kohtla-Järve Linnavolikogu 26. juuni 2025 otsuse nr 216 „[Taotluse esitamine Riigikohtule ja avalduse esitamine õiguskantslerile õigustloovate aktide üle põhiseaduslikkuse järelevalve teostamiseks](#)“ vastuvõtmise poolt hääletas linnavolikogu 25 liikmest 14 ([Kohtla-Järve Linnavolikogu 26.06.2025 erakorralise istungi protokoll nr 81](#)).¹

4. Riigikohtule esitatud taotluse tekst on volikogu otsuse tekstiga ühesugune.

5. Kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu esitatud taotluse lubatavuse teise eelduse järgimine sõltub sellest, kas põhiseaduse normi, mille rikkumist taotluses väidetakse või mille rikkumise kahtlus taotluses märgitud asjaolude tõttu tekib, saab käsitada kohaliku omavalitsuse üksuse põhiseaduslikku tagatist reguleeriva normina (RKÜKo 16.03.2010, [3-4-1-8-09](#), p 45).

¹ Istungi [protokollis](#) on märgitud: „Nimelised hääletustulemused:

Poolt 14 [...]

Vastu 1 [...]

Erapooleitud 1 [...]

Jättis hääletamata 3 [...]

Hääletuse tulemus: võtta vastu volikogu otsus nr 216.“

6. Kohtla-Järve Linnavolikogu taotluses väidetakse põhiseaduse §-st 154 lõikest 1 tuleneva kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse põhiseadusliku tagatise rikkumist. Seega on taotlus lubatav.

II. Vaidlustatud sätted

[Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seadus](#) sätestab:

„§ 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.“

[Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse](#) (KOVVS) § 5 lõike 2 praegune redaktsioon kehtestati 6. mail 2025 vastu võetud ning 9. juulil 2025 jõustunud [kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse ning kirikute ja koguduste seaduse muutmise seaduse](#) § 1 punktiga 1, mis sätestab:

- „1) paragrahvi 5 lõige 2 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:
- „(2) Hääletamisõigus on kodakondsuseta isikul, kes vastab käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud tingimustele ja elab Eestis pikaajalise elaniku elamisloa või alalise elamisõiguse alusel.“;

III. Hääleõigus kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel

7. Seni kehtinud põhiseaduse § 156 lõike 2 kohaselt oli kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel hääleõigus kõikidel kohaliku omavalitsuse maa-alal püsivalt elavatel inimestel, kes olid vähemalt kuusteist aastat vanad.

8. Riigikogul oli õigus täpsustada püsielanikuks lugemise aluseid. Hääleõiguslikud olid pikaajalise elaniku elamisloaga inimesed, samuti alalise elamisõigusega inimesed ([Euroopa Liidu kodaniku seaduse](#) § 45 lg 1 järgi on alaline elamisõigus EL kodaniku perekonnaliikmel, kes on tähtajalise elamisõiguse alusel elanud Eestis vähemalt viis aastat järjest).

9. Pikaajalise elaniku elamisluba on üksnes neil, kes vastavad järgmistele tingimustele: on elanud Eestis elamisloa alusel vähemalt viis aastat vahetult enne pikaajalise elamisloa taotluse esitamist; kellel on tähtajaline elamisluba ja püsiv legaalne sissetulek Eestis toimetulekuks; kes on kindlustatud isik [ravikindlustuse seaduse](#) või Eesti Vabariigi välislepingu tähenduses; kes on täitnud integratsiooninõude (s.t on (alates 2006. a) sooritanud eesti keele eksami B1 tasemel või

omandanud eesti keeles hariduse); kelle elukohaandmed on kantud rahvastikuregistrisse ja kelle puhul ei esine pikaajalise elaniku elamisloa andmisest keeldumise aluseks olevaid asjaolusid (eelkõige ei tohi pikaajalise elamisloaga isik olla ohuks avalikule korrale ja julgeolekule) ([välismaalaste seaduse](#) § 232, 237, 241 jpt).

10. Kandideerida ja volikokku kuuluda said enne põhiseadusemuudatust ja saavad ka edaspidi üksnes Eesti kodanikud ja teiste Euroopa Liidu liikmesriikide kodanikud, sh need, kellel on topeltkodakondsus. Ka võimuvolitustega ametnikud peavad olema kodanikud. Kohaliku omavalitsuse volikogu ülesanne on lahendada kohaliku elu küsimusi. Kohalik omavalitsus ei ole täidesaatva riigivõimu osa.

11. 8. juulil 2025 jõustunud põhiseaduse § 156 lõike 2 ja KOVVS § 5 lõike 2 muudatused jätavad Eestis pikaajalise elaniku elamisloa alusel elavad kolmandate riikide kodanikud ilma õigusest hääletada kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel. Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seaduse § 2 lõike 2 kohaselt jõustub 1. märtsil 2026 põhiseaduse § 156 lõike 2 muudatus, mis jätab hääleõigusest kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel ilma ka Eestis püsivalt elavad kodakondsuseta isikud. Hääletamisõigus säilib seaduses sätestatud tingimustel vaid Eesti Vabariigi kodanikel ja (EL-i õigusest tulenevalt) ka EL-i kodanikel (sh juhul, kui neil on ka agressorriigi kodakondsus).

12. Hääleõigus (aktiivne valimisõigus) – isiku õigus valida, s.o osaleda kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel – on poliitiline põhiõigus. Valimisõiguste põhiõiguslikku olemust on kinnitanud ka Riigikohus (nt RKPJKo-d 17.11.2004, [3-4-1-20-05](#), p 27; 02.10.2013, [3-4-1-44-13](#), p-d 12-13). Kuni 9. juulini 2025 tuli hääleõigust kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel käsitada kõigi ja igaühe põhiõigusena.

13. [Euroopa kohaliku omavalitsuse harta kohaliku omavalitsuse üksuse tegevuses osalemise õigust käsitlev lisaprotokoll](#) (EKOHL LP) sätestab, et osalisriigid tagavad oma kõigile isikutele õiguse osaleda KOV üksuse tegevuses (art 1 lg 1), rakendades selleks kõiki vajalikke meetmeid (art 2 lg 1). Õigus osaleda kohaliku omavalitsuse üksuse tegevuses tähendab õigust määrata või mõjutada kohaliku omavalitsuse üksuse volituste ja kohustuste täitmist (art 1 lg 2) ja hõlmab ka kohaliku omavalitsuse üksuse esinduskogu valimisi. EKOHL LP-i kohaselt tunnustab osalisriik seadusega oma kodanike õigust osaleda valijate või kandidaatidena elukohajärgse kohaliku omavalitsuse üksuse esinduskogu liikmete valimisel (art 1 lg 4.1). Seadusega tunnustatakse ka muude isikute osalemise õigust, kui osalisriik nii otsustab kooskõlas oma põhiseadusliku korraga või kui see tuleneb osalisriigi rahvusvahelistest kohustustest (art 1 lg 4.2). Kõik vorminõuded, tingimused või piirangud kohaliku omavalitsuse üksuse tegevuses osalemise õiguse kohta kehtestatakse seadusega ja need peavad olema kooskõlas osalisriigi rahvusvaheliste kohustustega (art 1 lg 5.2). Seega keelab EKOHL LP kohaliku omavalitsuse üksuse tegevuses osalusõiguste piirangute kehtestamisel meelevaldsuse.²

14. Hääleõiguse kui põhiõiguse isikulise kaitseala ulatuse kindlaksmääramine põhiseaduses ja KOVVS-is on olemuselt riigielu küsimuse (PS § 154 lg 2) lahendamine.

15. Kohaliku omavalitsuse üksusel ei ole õigust esitada põhiseaduslikkuse järelevalve taotlust teiste isikute subjektiivsete õiguste kaitseks (RKPJKo 21.02.2003, [3-4-1-2-03](#), p 13; RKPJKm 22.12.2009, [3-4-1-16-09](#), p 41).

² Vt [Explanatory Report to the Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the right to participate in the affairs of a local authority](#), Article 1, Paragraph 5.1, lk 5.

IV. Valla- ja linnavolikogu valimistel hääleõiguse kodakondsuspõhiselt piiramise mõju kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigusele

16. Kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse tagatis tuleneb põhiseaduse § 154 lõikest 1 („Kõiki kohaliku elu küsimusi otsustavad ja korraldavad kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt.“). Tegu on kohaliku omavalitsuse põhitagatisega (RKPJKo 09.06.2009, [3-4-1-2-09](#), p 29). Põhiseaduse § 154 lõikest 1 tuleneb kohaliku omavalitsuse õigus otsustada ja korraldada iga küsimust, mis ei ole riigielu küsimus, ilma sellekohase volitusnormita seaduses (RKPJKo 22.12.1998, [3-4-1-11-98](#), II osa).

17. [Euroopa kohaliku omavalitsuse harta](#) (EKOH) artikli 4 lõige 2 sätestab, et kohalikel võimuorganitel on täielik vabadus seadusega lubatud piires rakendada oma initsiatiivi igas valdkonnas, mis ei jää väljapoole nende pädevust ega ole määratud täitmiseks mõnele teisele võimuorganile. EKOH art 4 lõike 4 kohaselt on kohalikele võimuorganitele omistatud volitused täieulatuslikud ja eksklusiivsed. Ükski teine kesk- ega piirkondlik võimuorgan ei tohi neid kahjustada ega piirata, välja arvatud seadusega ettenähtud korras.

18. Kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse põhisisuks on otsustus- ja valikudiskretsioon kohaliku elu küsimuste lahendamisel (RKPJKo 16.01.2007, [3-4-1-9-06](#), p 22). Kohaliku elu küsimuste iseseisev otsustamine tähendab, et volikogu liikmed saavad kohaliku elu küsimusi otsustada sõltumatult riigi keskvoimust ning seada esikohale kohalikud huvid (RKÜKo 19.04.2005, [3-4-1-1-05](#), p-d 17-18).

19. Valimissüsteemi alustest lähtuva üksikasjaliku valimiskorra kehtestamine kuulub kohaliku omavalitsuse välisesse korraldusse ja on riigielu küsimus, millele ei laiene kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigus. Kohaliku elu küsimuseks on volikogu valimiste läbiviimine ehk korraldamine (RKPJKo 26.02.2025, [5-24-29/14](#), p 42; RKPJKm 22.12.2009, [3-4-1-16-09](#), p 35; RKPJKo 09.06.2009, [3-4-1-2-09](#), p 33).

20. Siiski on Riigikohus passiivse valimisõiguse (kandideerimisõiguse) puhul leidnud, et kohalikel valimistel kandideerimispiirangute seadmine võib piirata ka kohaliku omavalitsuse 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, viidates RKÜKo-le 19.04.2005, [3-4-1-1-05](#)).

21. Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seadus ja KOVVS § 5 lg 2 ei reguleeri kandideerimisõigust (passiivset valimisõigust), vaid hääleõigust (hääleõiguslike isikute ringi). Seega ei takista need volikogu liikmetel kohaliku omavalitsuse ja riigi huvide konflikti korral tegutseda (seaduslikkuse raames) omavalitsuse huvides. **Kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigust ei ole seega piiratud.**

V. Kohaliku omavalitsuse põhiseaduslik tagatis ja põhiseaduse põhimõtted

22. Põhiseaduse põhimõtted ei ole otseselt kohaliku omavalitsuse põhiseaduslike tagatiste osa. Näiteks on Riigikohus sedastanud, et võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõtte riigivõimu harude vahelistes suhetes (PS § 4) ning Riigikogu liikme ameti ja muu riigiameti ühitamatuse põhimõtte (PS § 63 lg 1) omavalitsuse põhiseaduslikke tagatise ei sisalda (RKPJKo 16.05.2017, [3-4-1-11-16](#), p 53).

23. Seadusandja peab aga kohaliku omavalitsuse üksuste ja riigi vaheliste suhete reguleerimisel põhiseaduse põhimõtteid arvestama ja kohalik omavalitsus saab sellele tugineda (RKPKo 19.03.2009, [3-4-1-17-08](#), p 26). Kui volikogu taotleb õigustloova akti kehtetuks või põhiseadusvastaseks tunnistamist põhjusel, et see on vastuolus põhiseaduse põhimõttega, peab ta täiendavalt selgitama, kuidas selline vastuolu kahjustab kohaliku omavalitsuse mõnda põhiseaduslikku tagatist (RKPKo 15.12.2008, [3-4-1-14-08](#), p 29; samuti RKPKo 19.03.2009, [3-4-1-17-08](#), punktid 23-26 – Riigikohus pidas siin volikogul võimalikuks tugineda õiguselguse põhimõttele alles peale kohaliku omavalitsuse põhiseadusliku tagatise piirangu tuvastamist).

24. Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seadusega ja KOVVS § 5 lg-ga 2 piiratakse hääleõigust kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel, seega üht poliitilist põhiõigust. Sellel piirangul on puutumus eeskätt põhiseaduse demokraatia põhimõttega (PS § 1 lg 1; § 10).

25. Demokraatia põhimõte (PS § 1 lg 1; § 10) on Eesti riigiehitusliku korralduse olulisemaid põhimõtteid (RKÜKo 01.07.2010, [3-4-1-33-09](#), p 67) ja üks Euroopa õigusruumis kehtivatest õiguse üldpõhimõtetest ning põhiväärtustest (RKPKo 17.02.2003, 3-4-1-1-03, p 15). Seda on väljendatud nii [inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni](#) kui ka [Euroopa Liidu põhiõiguste harta](#) preambulis.

26. Eesti on kohustatud järgima täies ulatuses EKOH-i demokraatlikke põhimõtteid. Harta sissejuhatus sisaldab järgmisi olulisi kohaliku omavalitsuse kujundamise põhimõtteid:

- i. kohalik omavalitsus on üks demokraatliku valitsemisviisi põhilisi alustugesid;
- ii. kodanike õigus osaleda ühiskonnaelus on üks demokraatlike põhimõtteid, mida jagavad kõik Euroopa Nõukogu liikmesriigid;
- iii. just kohalikul tasandil saab seda õigust kõige otsesemalt kasutada;
- iv. tõelise vastutusega töötavate kohalike omavalitsusasutuste olemasolu saab tagada efektiivse ja kodanikule lähedalseisva juhtimisega;
- v. kohaliku omavalitsuse kaitse ja tugevdamine erinevates Euroopa riikides annab olulise panuse demokraatiale ja võimu detsentraliseerimise põhimõtetele tugineva Euroopa ülesehitamisele;
- vi. selleks on tarvis demokraatlikult moodustatud otsuseid langetavatele organitele tuginevaid kohalikke omavalitsusasutusi, millel on kohustuste, nende kohustuste täitmise tagamiseks vajalike vahendite ja viiside ning tarvilike rahaliste vahendite suhtes ulatuslik autonoomia.

27. Demokraatiale viidatakse ka harta lisaprotokollis. Selle sissejuhatus kohaselt arvestavad Euroopa Nõukogu liikmesriigid, et õigus osaleda ühiskonnaelus on üks demokraatlikke põhimõtteid, mida jagavad kõik Euroopa Nõukogu liikmesriigid ja et liikmesriikide areng on näidanud nimetatud põhimõtte ülimat tähtsust kohaliku omavalitsuse jaoks. Lisaprotokolli artikkel 1 lõike 5.2 kohaselt kehtestatakse seadusega niisugused vorminõuded, piirangud ja tingimused, mis tagavad osalusõiguse kasutamisel kohaliku omavalitsuse üksuse volituste ja kohustuste täitmise eetilise ja läbipaistvuse. Artikkel 1 lõige 5.3 sätestab, et mistahes muud vorminõuded, tingimused või piirangud peavad olema vajalikud poliitilise demokraatia toimimiseks, elanikkonna turvalisuse tagamiseks demokraatlikus ühiskonnas või osalisriigi rahvusvaheliste kohustuste täitmiseks.

28. Põhiseadus määratleb demokraatia põhimõtte normatiivse sisu väga üldisel kujul. See põhimõte kattub paljuki ka teiste põhiseaduse põhimõtetega (õigusriiklus, vabariiklus, seaduslikkus). Demokraatia tunnusteks peetakse põhiõiguste ja -vabaduste tagamist, kohtu sõltumatust, riigivõimude lahusust ja tasakaalustatust, riigivõimu avalikkust, arvamuste

paljususeks vajalikku sõnavabadust (sh vaba ajakirjandust), riigivõimu teostajate õiguslikku ja poliitilist vastutust, valimisreegleid, mis tagavad ausad ja vabad valimised jpm³.

29. Riigikohus on demokraatiat määratlenud autokraatiale vastanduva ühiskonnakorraldusena, mis seisneb võimu teostamises rahva osalusel ja oluliste juhtimisotsustuste tegemises võimalikult ulatuslikul ja kooskõlastatud alusel. Demokraatlikule riigikorraldusele on tunnuslik riigivõimu jaotumine selle erinevate harude vahel koos samaaegse võimude tasakaalustamisega (RKPJKo 21.12.1994, [III-4/1-11/94](#), p I).

30. Demokraatia põhimõtte on suunatud avaliku võimu legitiimsusele, hõlmates riigiorganite moodustamist, legitimeerimist ja kontrolli ning mõjutades kõiki poliitilise tahte kujundamise astmeid (RKÜKo 12.07.2012, [3-4-1-6-12](#), p 132).

31. Põhiseaduse § 156 lõike 1 kohaselt valitakse volikogu kui kohaliku omavalitsuse esinduskoguks neljaks aastaks vabadel, üldistel, ühetaolistel ja otsestest valimistel salajase hääletamise teel. Tegu on valimisõiguse demokraatlike põhimõtetega, mis kujutavad endast demokraatia üldpõhimõtte (PS § 1 lg 1) tähtsat konkretiseeringut⁴. Otseseid, üldisi ja ühetaolisi valimisi nõuab ka EKOH (art 3 lg 2).

32. Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seadus ja KOVVS § 5 lõige 2 piiravad valimiste üldisuse põhimõtet kodakondsuse kriteeriumi alusel.

33. **Valimisõiguse põhimõtteist ei tulene õigusi mitte kohaliku omavalitsuse üksusele, vaid üksikisikuile. Nende põhimõtete eesmärk on kaitsta isikute subjektiivseid valimisõigusi** – põhiseaduse §-st 156 tuletatavat aktiivset ja passiivset valimisõigust (RKPJKo 09.06.2009, [3-4-1-2-09](#), p 36).

34. Kohaliku omavalitsuse esindusorgani moodustamise demokraatlikkuse põhimõtte on suunatud selle saavutamisele, et organ oleks piisavalt representatiivne (volikogu puhul: RKPJKo-d 15.07.2002, [3-4-1-7-02](#), p 21; 04.11.1998, [3-4-1-7-98](#) p IV). Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seadusega ja KOVVS § 5 lõikega 2 piiratakse kohaliku omavalitsuse volikogude valijaskonda. Selle tulemusena väheneb (erinevates omavalitsusüksustes erineval määral) objektiivselt ka volikogude representatiivsus. Demokraatia põhimõtte ei takista aga subjektiivsete valimisõiguste mõistlikku piiramist (nt kohases suuruses kautsjon).

35. **Demokraatia põhimõtte ei kohusta andma põhiseaduses volikogu valimisõigust välisriigi kodanikele või kodakondsuseta inimestele võrdselt Eesti Vabariigi kodanikega. Selline kohustus ei tulene Eestile ka rahvusvahelisest õigusest (EKOH LP art 1 lg-d 4.1 ja 4.2, vt ka ptk VI allpool)**⁵.

36. Põhiseaduses hääleõiguse isikute ringi piiramine volikogu valimistel ei too kaasa kohaliku omavalitsuse olemuse muutumist. Ka varasemast piiratuma valijaskonna poolt valitav volikogu saab lahendada kohaliku elu küsimused sõltumatult riigi keskvõimust ning seada esikohale kohalikud huvid. Volikogu valimine ei ole ka ainus kohaliku kogukonna elus osalemise vorm (vt näiteks [kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 33](#)). Õiguskantsler on Sillamäe Linnavolikogu

³ Vt H. Kalmo. Paragrahv 1, komm. 14. – Ü. Madise (toim) jt. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Viies, parandatud ja täiendatud väljaanne. – Juura, 2020, lk 50.

⁴ U. Lõhmus. Valimisliit ja valimisõigus. – Juridica, 2003, eriväljaanne, lk 27.

⁵ Eesti Vabariik ei ole ratifitseerinud Välismaalaste kohalikul tasandil avalikus elus osalemise konventsiooni. - Arvutivõrgus: [ETS 144](#) (22.08.2025).

pöördumisele antud vastuses („[Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seadusest](#)“) selgitanud: „Jätkuvalt on kohaliku omavalitsuse kohustus juhtida kohalikku elu, lähtudes valla- või linnaelanike õigustatud vajadustest ja huvidest ning arvestades valla või linna arengu iseärasusi (kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 2). Kõik kohalikud elanikud tuleb tõhusalt kaasata avatud menetlustesse (planeerimismenetlus jm), mis võimaldab neil otsuste tegemist mõjutada. Inimesi saab sõltumata nende kodakondsusest kaasata volikogu komisjonide töösse.“

37. Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seadus ja KOVVS § 5 lõige 2 ei muuda kohalikku omavalitsust (sh Kohtla-Järve linnas) sisutühjaks ega kaota selle olemuslikku sisu.

38. Kohaliku omavalitsuse volikogude korralised valimised toimuvad 19. oktoobril 2025. Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seaduse § 1 punkt 1 ja KOVVS § 5 lõike 2 muudatus jõustusi 9. juulil 2025, seega volikogu valimiste toimumise aastal.

39. Riigikohus on mitmel korral käsitlenud valimisreeglistikus enne valimisi tehtud muudatuste kooskõla demokraatia põhimõttega. Vahetult enne valimisi valimisreeglistikus tehtavad muudatused, mis võivad oluliselt mõjutada valimistulemusi ühe või teise poliitilise jõu kasuks, ei ole demokraatlikud. Valimisseadus peab tagama demokraatia ja teenima sel viisil üldist hüvangut. Riigikohus tunnistas 27. märtsil 2002 vastu võetud KOVVS-i põhiseadusvastaseks osas, mis ei võimaldanud kodanike valimisliitude osalemist kohalikel valimistel (RKPKKo 15.07.2002, [3-4-1-7-02](#), p-d 26-27). Konkreetset juhul jäi vaidlustatud seaduse jõustumisest kuni kandidaatide registreerimise alguseni veidi üle kolme kuu. 2005. a märgib Riigikohus: „Kollegium ei saa öelda, milline on mõistlik aeg valimisreeglistikus oluliste muudatuste tegemiseks. Kollegium on aga seisukohal, et valimisreeglistikus tehtud muudatus, mis peaks jõustuma ajal, mil põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse järgi võib veel toimuda kohtuvaidlus Vabariigi Presidendi poolt välja kuulutamata jäetud valimisõigust piirava regulatsiooni põhiseaduspärasuse üle, on tehtud ilmselgelt hilinenult. Miinimumnõudeks valimisreeglistiku muutmisel on see, et olulist muudatust kavandav seadus tuleb võtta vastu arvestusega, et see saaks jõustuda aegsasti enne valimisi. Nii valijal kui kandidaadil peab olema aega uute reeglite tundmaõppimiseks ja käitumisviisi valimiseks.“ (RKPKKo 14.10.2005, [3-4-1-11-05](#), p 23).

40. Valimisõiguse stabiilsust käsitleb Euroopa Nõukogu Veneetsia komisjoni „Valimisküsimuste hea praktika koodeks“ (*Code of Good Practice in Electoral Matters*).⁶ 2003. aastal kiitsid koodeksi heaks Euroopa Nõukogu Parlamentaarne Assamblee ning Euroopa Nõukogu Kohalike ja Piirkondlike Omavalitsuste Kongress. 2005. aastal võttis Veneetsia Komisjon vastu tõlgendava deklaratsiooni valimisõiguse stabiilsuse kohta (CDL-AD(2005)043)⁷, mida revideeriti 2024. aasta juunis (CDL-AD(2024)027).⁸ Mitmed komisjoni arvamused ja raportid on viidanud valimisõiguse stabiilsuse kriteeriumidele, neid kriteeriume täpsustanud ja

⁶ Code of Good Practice in Electoral Matters. Guidelines and Explanatory Report. Adopted by the Venice Commission at its 51st and 52nd sessions (Venice, 5-6 July and 18-19 October 2002). (<https://rm.coe.int/090000168092af01>, 21.08.2025).

⁷ Interpretative Declaration on the Stability of the Electoral Law. Approved by the Council for Democratic Elections at its 15th meeting (Venice, 15 December 2005) and the Venice Commission at its 65th plenary meeting (Venice, 15 December 2005) and adopted by the Venice Commission at its 65th plenary session (Venice, 16-17 December, 2005). ([https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2005\)043.aspx](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2005)043.aspx), 21.08.2025).

⁸ Revised Interpretative Declaration on the Stability of Electoral Law. Approved by the Council of Democratic Elections at its 80th meeting (Venice, 20 June 2024) and adopted by the Venice Commission at its 139th Plenary Session (Venice, 21-22 June 2024) ([https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2024\)027-e](https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2024)027-e), 21.08.2025).

neid vastavatel juhtudel kohaldanud.⁹ Veneetsia Komisjoni koodeksid, selgitavad raportid ja deklaratsioonid valimisõiguse kohta (ja ka muudes küsimustes) on kõrge kvaliteediga õigusanalüüsid. Nendest on mõistlik lähtuda, kuigi need ei ole Eesti riigile õiguslikult siduvad.

41. Valimisküsimuste hea praktika koodeksi punkt II.2.b sedastab, et valimisõiguse põhielemente ei tohiks muuta vähem kui aasta enne valimisi.¹⁰ Seda punkti täpsustab selgitava raporti (*Explanatory Report*) punkt 66, milles on öeldud, et võimalik oleks sätestada põhiseaduses, et kui valimisseadust muudetakse, kehtib järgmistel valimistel – vähemalt kui need toimuvad järgmise aasta jooksul – vana süsteem ja uus jõustub pärast seda.¹¹

42. Valimisõiguse stabiilsuse revideeritud tõlgendava deklaratsiooni kohaselt (p-d 3-5) on ühe aasta põhimõte suunatud õiguskindluse tagamisele, mis on õigusriikluse põhielement. Oluline on, et valimisõigust ei peetaks vahendiks võimalolijate käes enda võimu kindlustamiseks. Negatiivne ei ole mitte niivõrd valimissüsteemi muutmine, kuivõrd selle sage muutmine või selle muutmine vahetult (ühe aasta jooksul) enne valimisi. Isegi sel juhul, kui sellega ei ole kavandatud mingit manipulatsiooni, näivad muudatusi dikteerivat vahetud erakonnapoliitilised huvid.¹²

43. Püsielanikelt hääleõiguse äravõtmine volikogude valimisaastal ei järgitud põhimõtet, et valimisõiguse põhielemente ei muudeta vähemalt aasta enne valimisi. See asjaolu ei muuda aga põhiseaduse muudatust põhiseadusevastaseks. Olukorda, kus valimisõiguse piirang(ud) kehtestatakse valimisseadusega, tuleb eristada olukorrast, kus piirangud kehtestatakse riigi põhiseadusega.

44. Põhiseaduse § 166 kohaselt võetakse otsus põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu käsitlemiseks kiireloomulisena vastu Riigikogu neljaviidendikulise häälteenamusega. Põhiseaduse muutmise seadus võetakse sel juhul vastu Riigikogu koosseisu kahekolmandikulise häälteenamusega.

45. Seega eeldab põhiseaduse muutmise Riigikogu ühe koosseisu poolt poliitiliste jõudude ulatuslikku (sh KOVVS-i kui nn konstitutsionaalse seaduse (PS § 104 lg 2 p 4) vastuvõtmiseks vajaliku Riigikogu koosseisu häälteenamust ületavat) üksmeelt. Ka Veneetsia Komisjon on seisukohal, et valimiste eelneval aastal valimisõiguse põhielementide mittemuutmisele ei saa tugineda juhtudel, mil on tegu valitsuse ja opositsiooni ulatusliku konsensusega ning toimuvad laiad ühiskondlikud konsultatsioonid. Riigikogu veebilehel on ära toodud teave esitatud arvamuste ja Riigikogu põhiseaduskomisjoni istungeile kaasamise kohta.¹³

⁹ Compilation of Venice Commission opinions and reports concerning the stability of electoral law. CDL-PI(2020)020 ([https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2020\)020-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2020)020-e), 21.08.2025).

¹⁰ „The fundamental elements of electoral law, in particular the electoral system proper, membership of electoral commissions and the drawing of constituency boundaries, should not be open to amendment less than one year before an election, or should be written in the constitution or at a level higher than ordinary law.“

¹¹ Code of Good Practice in Electoral Matters. Guidelines and Explanatory Report (viide 8), lk 26. Vt ka Revised Code of Good Practice on Referendums. Approved by the Council for Democratic Elections at its 73rd meeting (Venice, 16 June 2022) and adopted by the Venice Commission at its 131st Plenary Session (Venice, 17-18 June 2022), suunis II.3: „Rahvahääletusõiguse põhieeglid ei peaks olema avatud muudatuste rakendamiseks aasta jooksul pärast nende jõustumist või peaksid olema kirjas põhiseaduses või tavalisest õigusest kõrgemal tasemel.“

¹² Code of Good Practice in Electoral Matters. Guidelines and Explanatory Report (viide 6), suunis II.2, p-d 63-64, lk 26.

¹³ Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seadus (536 SE) (<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/08e7338e-6684-4af8-bf2d-faa95a01c954/eesti-vabariigi-pohiseaduse-muutmise-seadus/>, 22.08.2025)

VI. EIÕK protokoll nr 1 artikli 3 kohaldamisala

46. Kohtla-Järve Linnavolikogu taotluses (p 5) viidatakse [Euroopa Inimõiguste Konventsiooni protokoll nr 1](#) artiklile 3, mis sätestab: „Protokollisosalised kohustuvad mõistlike ajavahemike järel korraldama salajase hääletamisega vabu valimisi tingimustel, mis tagavad rahva vaba tahteavalduse seadusandja valimistel.“

47. Taotluse kohaselt on Euroopa Inimõiguste Kohus (EIK) selgitanud, et see säte ei kaitse üksnes valimiste formaalset toimumist, vaid nõuab, et valimisõigus oleks tõhus, universaalne, võrdne ja vaba piirangutest, mis moonutavad esindust.

48. EIK on „Juhendis Euroopa Inimõiguste Konventsiooni protokoll nr 1 artikli 3 kohta“ muu hulgas selgitanud: „Protokoll nr 1 artikkel 3 puudutab üksnes seadusandja valimist. See väljend ei piirdu aga riigi parlamendiga. Tuleb uurida kõnealuse riigi põhiseaduslikku struktuuri ([Timke vs. Saksamaa](#), Komisjoni otsus, 1995). Üldiselt ei hõlma protokoll nr 1 artikli 3 kohaldamisala kohalikke valimisi, olgu need siis kohaliku omavalitsuse ([Xuereb vs. Malta](#), 2000; [Salleras Llinares vs Hispaania](#) (otsus), 2000) või piirkondlikud valimised ([Malarde vs. Prantsusmaa](#), 2000). Kohus on leidnud, et paljudes riikides kohalikele omavalitsustele antud õigust kehtestada eeskirju ja määrusi tuleb eristada protokoll nr 1 artiklis 3 viidatud seadusandlikust võimust, kuigi seadusandlik võim ei pruugi olla piiratud ainult riigi parlamendiga ([Mólka vs. Poola](#) (otsus), 2006). Kuid pärast Itaalia põhiseadusliku struktuuri uurimist leidis kohus, et protokoll nr 1 artikkel 3 kehtib kohalike valimiste suhtes Itaalia provintsinõukogudesse. 2001. aasta põhiseadusreformiga anti Itaalia piirkondadele väga laialdased seadusandlikud volitused, mis hõlmasid kõiki küsimusi, mis ei olnud selgesõnaliselt riigi ainupädevusse jäetud. Seega tuli provintsinõukogusid pidada osaks „seadusandlikust võimust“ ([Repetto Visentini vs. Itaalia](#) (otsus), 2021; [Miniscalco vs. Itaalia](#), 2021).“¹⁴

49. Riigikohus on tõlgendanud Euroopa inimõiguste konventsiooni protokoll nr 1 artiklit 3 selliselt, et see säte ei reguleeri kohaliku omavalitsuse valimisi (RKPJKo 02.10.2013, [3-4-1-44-13](#), p 16). Eesti on unitaarriik, kus põhiseaduse § 59 sätestab üheselt, et seadusandlik võim kuulub Riigikogule.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Vallo Olle 693 8445
Vallo.Olle@oiguskantsler.ee

Liina Lust-Vedder 693 8447
Liina.Lust-Vedder@oiguskantsler.ee

¹⁴ Guide on Article 3 of Protocol No. 1 to the European Convention on Human Rights. Right to free elections. – Council of Europe/European Court of Human Rights, 2025 (https://ks.echr.coe.int/documents/d/echr-ks/guide_art_3_protocol_1_eng, 26.08.2025), lk 5.