



RIIGIKOGU KANTSELEI ÕIGUS- JA ANALÜÜSIOSAKOND

Aktiivse valimisõiguse piiramisest kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel

Nr 11

05.11.2025

26. märtsil 2025 võttis Riigikogu 93 poolthäälega vastu Eesti Vabariigi põhiseaduse muudatused,¹ mille tulemusena kitsendati kohalikel valimistel hääletajate ringi. Eesti Vabariigi põhiseaduse (edaspidi põhiseadus) § 156 lg 2 ja kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse (edaspidi KOVVS) § 5 lg 2 muudeti 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. KOVVS-s ettenähtud tingimustel on seega hääleõiguslikud selle omavalitsuse maa-alal püsivalt elavad Eesti kodanikud ja kodakondsuseta isikud, kes on vähemalt kuusteist aastat vanad. Hääleõigust omavad jätkuvalt ka Euroopa Liidu kodanikud, kelle aktiivne valimisõigus kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel tuleneb Euroopa Liidu õigusest.²

2025. aasta kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel oli valimisõigus veidi üle miljonil inimesel ehk 73%-l Eesti elanikkonnast.³ Statistikaameti andmetel varieerub valijate osakaal omavalitsuste lõikes. Pooltes omavalitsustes sai hääletada umbes 80% elanikest. Need omavalitsusüksused on valdavalt eestlastest koosnevad, rahvaarvult väiksemad ja keskmisest vanema elanikkonnaga. Samas elab nendes valdades vaid viiendik Eesti elanikest. Kõige kõrgem valijate osakaal on saartel, u 90%, erandiks vaid Saaremaa vald (83%). Mandri-Eestis on kõrgeim valijate osakaal Rõuge, Setomaa ja Lääneranna valdades (86–87%). Skaala teine ots paikneb Ida-Virumaal, kus näiteks Sillamäel on valijate osakaal 47%, Narvas 53% ja Kohtla-Järvel 60%. Madalate numbrite taga on seadusemuudatus, mis reguleerib hääleõigust ja mille tulemusena ei saa Euroopa Liitu mitte kuuluvate riikide kodanikud enam valimistel hääletada.⁴ Muutnud oludest tulenevalt esitas Kohtla-Järve linnavolikogu 1. juulil 2025 kaebuse Riigikohtusse soovides Riigikohtult muudatuse põhiseadusevastaseks tunnistamist.

Kohtla-Järve linnavolikogu taotlus

Linnavolikogu pöördus Riigikohtusse põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse (edaspidi PSJKS) § 7-s sätestatud menetluses. Taotluses toodi välja, et hääleõiguse piiramise tõttu jääb valimistest kõrvale suur osa elanikkonnast. See kahjustab usaldust avaliku võimu vastu ning lõhub omavalitsuse ja elanikkonna sideme. Kohtla-Järve linnavolikogu arvates pole proportsionaalne hääleõiguse äravõtmine püsielanikelt, kes on saanud seni valimistel osaleda ning kel on seaduslik ja pikaajaline side kohaliku kogukonnaga. Olukord, kus ligi pooled kohaliku omavalitsuse alalised elanikud kaotavad hääleõiguse, riivab linnavolikogu arvates põhiseaduse § 1-s sätestatud demokraatia põhimõtet, niisamuti on muudatused vastuolus õigusriigi ja õiguspärase ootuse põhimõttega ning õõnestavad kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigust,

¹ RT I, 11.04.2025, 1.

² Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklites 20 ja 22 ning Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklis 40 on sätestatud, et liidu kodanikel on õigus hääletada ja kandideerida elukoha liikmesriigi kohalikel valimistel selle riigi kodanikega võrdsel tingimustel.

³ Valijate nimekirjas on 1 003 829 inimest, vt lähemalt <https://www.valimised.ee/et>

⁴ K. E. Loik (15.10.2025). [Kes on Eesti valijad?](#)

mis tuleneb PS § 154-st. Taotluses juhiti tähelepanu ka sellele, et rahvusvaheliste põhimõtete järgi ei tohi üldjuhul olulisi valimismorme muuta vähem kui aasta enne valimisi.⁵ Linnavolikogu hinnangul ei eelnenud muudatuste osas avalikku arutelu ega kaasatud sihtrühmasid. Samuti oli taotleja seisukohal, et kiirkorras jõustuvad muudatused rikuvad rahvusvahelisel tasandil kokkulepitud valimiste läbiviimise põhimõtteid.

Riigikohus aktiivse valimisõiguse piiramisest

Riigikohutu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium jättis oma 10. oktoobri 2025 otsusega Kohtla-Järve linnavolikogu taotluse rahuldamata. Riigikohus märkis taotluse lubatavuse osas, et PSJKS § 7 alusel esitatud taotlus on lubatav, kui samal ajal on täidetud kaks tingimust: taotluse on esitanud kohaliku omavalitsuse volikogu oma koosseisu häälteenamusega ja taotluses on väidetud õigustloova akti või selle sätte vastuolu kohaliku omavalitsuse põhiseaduslike tagatistega.⁶

Hääleõiguse kui põhiõiguse isikulise kaitseala ulatuse kindlaksmääramine põhiseaduses ja KOVVS-s on olemuselt riigielu küsimuse lahendamine. 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.⁷ Kohaliku elu küsimused on lähtuvalt sisulisest kriteeriumist need küsimused, mis võrsuvad kohalikust kogukonnast ja puudutavad seda ega ole vormilise kriteeriumi kohaselt haaratud või põhiseadusega antud mõne riigiorgani kompetentsi.⁸ Seega on Riigikohus seisukohal, et kohaliku omavalitsuse üksuse enesekorraldusõigus ei laiene volikogu valimist kui omavalitsusüksuse välist ülesehitust kindlaks määravatele sätetele. Volikogu valimise süsteemi alused tulenevad põhiseaduse § 156-st. Valimissüsteemi alustest lähtuva üksikasjaliku valimiskorra kehtestamine on Riigikohtu selgituste kohaselt riigielu küsimus. Riigi kohustus on tagada, et kõigis omavalitsusüksustes toimuksid valimised ühtsetel, põhiseaduse § 156-s sätestatud alustel põhinevate võrreldavate reeglite kohaselt.⁹ Seega on küsimus aktiivsest valimisõigusest riigielu küsimus.

Põhiseaduse § 154 lg 1 järgi otsustavad ja korraldavad kõiki kohaliku elu küsimusi kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt. Teisisõnu põhiseaduse § 154 lõikest 1 tuleneb kohaliku omavalitsuse õigus otsustada ja korraldada iga küsimust, mis ei ole riigielu küsimus.¹⁰ Kohaliku omavalitsuse autonoomia on põhiseadusliku tagatisena ette nähtud kaitsmaks kohaliku omavalitsuse iseseisvust kohaliku elu küsimuste lahendamisel kohaliku kogukonna huvides riigi keskvõimu meelevaldse sekkumise eest.¹¹ Kohaliku omavalitsuse autonoomia põhimõte eksisteerib avaliku võimu detsentraliseerimise ning riigivõimu piiramise ja tasakaalustamise huvides. Iseseisva otsustamise põhimõte tähendab seda, et kohaliku omavalitsuse volikogu liikmed saavad otsuseid langetada sõltumatult riigi keskvõimust ning seada esikohale kohalikud huvid.¹² Kohaliku omavalitsuse volikogude valimist puudutavad muudatused ei mõjuta seega kohaliku omavalitsuse üksuse enesekorraldusõigust, sest need ei kitsendada volikogu liikmete võimalusi langetada kohaliku elu küsimusi.

Riigikohus asus põhiseaduse muutmise seaduse ja kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse põhiseaduspärasuse kontrolli asjas seisukohale, et kohaliku omavalitsuse volikogu

⁵ Riigikohtu PSJK 10.10.2025 otsus 5-25-14, p 1-5.

⁶ *Ibid*, p 24-25. Taotluse lubatavuse eeldused on Riigikohtu hinnangul täidetud. Kohtla-Järve linnavolikogu võttis 26. juunil 2025 koosseisu häälteenamusega vastu otsuse, millega kiitis heaks Riigikohtule esitatud taotluse teksti. Taotleja väidab enesekorraldusõiguse kui PS § 154-st tuleneva KOV-i põhiseadusliku tagatise rikkumist. Vt ka 5-24-33/25, p 43. Vt 5-25-14, p 26. Vt 3-4-1-2-09, p 36.

⁷ 5-24-29/14, p 42; 3-4-1-16-09, p 35; 3-4-1-2-09, p 33, 34.

⁸ 3-4-1-4-07, p 12.

⁹ 3-4-1-2-09, p 33.

¹⁰ Õiguskantsleri 08.09.2025 arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas 5-25-14.

¹¹ 3-4-1-1-05, p 17.

¹² 3-4-1-1-05, p 18.

valimistel hääleõigust sätestav põhiseaduse § 156 lg 2 on osa KOV-e puudutavast põhiseaduslikust regulatsioonist. Põhiseadusliku normina mõjutab põhiseaduse § 156 samal ajal ka ise KOV-i autonoomia põhimõtte sisustamist. Korrakohast menetlust järgides võib põhiseadusandja ümber kujundada omavalitsusi puudutavaid norme põhiseaduses. Seega saab põhiseaduse muudatuse vastuolu põhiseadusega seisneda eelkõige põhiseaduse muutmise korra rikkumises. Põhiseaduse muutmise seadus, mille eelnõu ei ole korrakohaselt menetletud, vastu võetud või välja kuulutatud, on põhiseadusvastane.¹³ Menetluskorra rikkumist Riigikohus ei tuvastanud – seega toimusid põhiseaduse muudatused korrakohaselt.¹⁴

Riigikohus rõhutas, et otsesõnalist keeldu teha valimisreeglistikus olulisi muudatusi vahetult enne valimisi põhiseadus ei sätesta. Riigikohus on oma varasemates lahendites selgitanud, et miinimumnõudeks valimisreeglistiku muutmisel on see, et olulist muudatust kavandav seadus tuleb võtta vastu arvestusega, et see saaks jõustuda aegsasti enne valimisi.¹⁵ 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.

Rahvusvahelised põhimõtted valimiste läbiviimise kohta

Riigikohus analüüsis ka Kohtla-Järve linnavolikogu taotluses viidatud rahvusvahelisi kokkuleppeid, mis sätestavad valimiste läbiviimise põhimõtteid. Valimisõiguse stabiilsuse põhimõtteid käsitleb Euroopa Nõukogu Veneetsia komisjoni „Valimisküsimuste hea praktika koodeks“ (edaspidi koodeks), mille puhul ei ole tegemist siduva õigusaktiga. Koodeksi eesmärk on pakkuda ühtseid juhiseid valimiste korraldamiseks, mis hõlmavad valimisõigust, valimissüsteemi, valimiste haldust, kampaania rahastamist ja meediat.¹⁶ Koodeksi¹⁷ punkt II.2.b sätestab, et valimisseaduses ei tohiks 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. Koodeksit tõlgendava deklaratsiooni kohaselt on hilisemad muudatused valimisreeglites lubatud 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.¹⁸

¹³ Riigikohtu PSJK 10.10.2025 otsus 5-25-14, p 31.

¹⁴ Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu (536 SE) algatasid 61 Riigikogu liiget 07.11.2024. Eelnõu esimene lugemine Riigikogu täiskogu istungil toimus 20.11.2024. Teine lugemine toimus 25.02.2025, st enam kui kolm kuud pärast esimest lugemist. Eelnõu kolmas lugemine Riigikogus toimus 26.03.2025, st 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. 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 08.04.2025 ning see jõustus kolmandate riikide kodanike valimisõiguse osas 09.07.2025. Formaalselt on järgitud põhiseaduses lubatud lühimat vacatio legis't. Vt: <https://www.riigikogu.ee/fookusteemad/valimisoiguse-piiramine-kohalikel-valimistel/>

¹⁵ 3-4-1-11-05, p 23; 3-4-1-7-02, p 27.

¹⁶ Euroopa Nõukogu Veneetsia komisjoni „Valimisküsimuste hea praktika koodeks“ võeti vastu 2002. aastal komisjoni täiskogus. Koodeksi koostas ja kinnitas Euroopa Nõukogu nõuandev organ – Veneetsia komisjon ehk komisjon „Demokraatia õiguse kaudu“. 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, mida revideeriti 2024. aasta suvel.

¹⁷ Arvutivõrgus:

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev2-core-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev2-core-e)

¹⁸ Riigikohtu PSJK 10.10.2025 otsus 5-25-14, p 36.

Riigikohtu hinnangul ei ole nendest rahvusvahelistest soovistest kõrvalekaldumine siiski piisav, et lugeda vaidlusalust põhiseaduse muudatust formaalselt lubamatuks. Kolleegium toonitas, et eristada tuleb olukorda, kus valimisõiguse piirangud kehtestatakse valimiseadusega olukorrast, kus muudatused nähakse ette põhiseadusega.¹⁹ 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.²⁰ Oluline on Riigikohtu arvates arvesse võtta ka fakti, 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.²¹

Riigikohus toonitas oma otsuses, et valimisõiguse andmine üksnes kodanikele ei ole oma olemuselt demokraatia põhimõttega vastuolus. Valimisõigus on poliitiline põhiõigus ning Eestil ei ole rahvusvahelisest õigusest tulenevat kohustust anda hääleõigust mittekodanikele.²²

Kohus viitas ka Euroopa kohaliku omavalitsuse harta kohaliku omavalitsuse üksuse tegevuses osalemise õigust käsitlevale lisaprotokollile (edaspidi harta lisaprotokoll), mis sätestab, et osalisriigid tagavad oma kõigile isikutele õiguse osaleda kohaliku omavalitsuse üksuse tegevuses, rakendades selleks kõiki vajalikke meetmeid.²³ Harta lisaprotokolli kohaselt õigus osaleda kohaliku omavalitsuse üksuse tegevuses tähendab õigust määrata või mõjutada kohaliku omavalitsuse üksuse volituste ja kohustuste täitmist ja hõlmab ka kohaliku omavalitsuse üksuse esinduskogu valimisi. Harta lisaprotokolli kohaselt tunnustab osalisriik seadusega oma kodanike õigust osaleda valijate või kandidaatidena elukohajärgse kohaliku omavalitsuse üksuse esinduskogu liikmete valimisel. Seadusega tunnustatakse ka muude isikute osalemise õigust, kui osalisriik nii otsustab kooskõlas oma põhiseadusliku korraga või kui see tuleneb osalisriigi rahvusvahelistest kohustustest.²⁴ Kõik vorminõuded, tingimused või piirangud kohaliku omavalitsuse üksuse tegevuses osalemise õiguse kohta kehtestatakse seadusega ja need peavad olema kooskõlas osalisriigi rahvusvaheliste kohustustega. Seega keelab harta lisaprotokoll kohaliku omavalitsuse üksuse tegevuses osalusõiguste piirangute kehtestamisel meelevaldsuse.

Harta lisaprotokolli artikli 1 lg 4.2 kohaselt tunnustatakse seadusega ka muude kui osalisriigi kodanike isikute osalemise õigust, kui osalisriik nii otsustab kooskõlas oma põhiseadusliku korraga või kui see tuleneb osalisriigi rahvusvahelistest kohustustest.²⁵ Remargi korras lisab teemalehe autor, et Eesti ei ole selliste rahvusvaheliste kohustusega liitunud. Näiteks ei ole Eesti ühinenud Euroopa Nõukogu välismaalaste kohalikul tasandil avalikus elus osalemise konventsiooniga.²⁶

Kokkuvõte

Võrreldes 2021. aasta kohaliku omavalitsuse volikogu valimistega oli selle aasta valimistel valijaskond oluliselt väiksem. See asjaolu oli tingitud põhiseaduse muudatusest, mis jättis Eestis elavate kolmandate riikide kodanikud aktiivsest valimisõigusest ilma. Muudatuste kooskõla

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ Riigikogu põhiseaduskomisjon kaasas eelnõu arutamisse Tartu Ülikooli ja Tallinna Ülikooli teadlasi, riigi valimisteenistuse, õiguskantsleri ja Vabariigi Valitsuse.

²¹ Riigikohtu PSJK 10.10.2025 otsus 5-25-14, p 37. Vt samas ka RKPJK 3-4-1-7-02, p 26-27 ja RKPJK 3-4-1-11-05, p 22.

²² Riigikohtu PSJK 10.10.2025 otsus 5-25-14, p 38.

²³ RT II, 08.03.2011, 2.

²⁴ Vt harta lisaprotokolli artiklid 1 lg 4.1 ja lg 4.2.

²⁵ V. Olle. Linna- ja vallavolikogu valijaskonna piiramine – Juridica 3/2025, lk 136.

²⁶ Vt Euroopa Nõukogu välismaalaste kohalikul tasandil avalikus elus osalemise konventsiooni artikli 6 lg 1. Arvutivõrgus: <https://rm.coe.int/16802ec7e0>.

põhiseadusega analüüsis ka Riigikohus, kes toonitas, et valimisõigus on poliitiline põhiõigus ning Eestil ei ole rahvusvahelisest õigusest tulenevat kohustust anda hääleõigust mittekodanikele. Riigikohtu värske lahend kinnitab, et põhiseadust muudeti Riigikogus korrakohaselt ja sellega ei rikutud ka kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigust. Aktiivse valimisõiguse piirang on seega kooskõlas põhiseadusega. Kuigi põhiseadus ei keela valimisreeglite muutmist vahetult enne valimisi, peaksid muudatused jõustuma siiski aegsasti, et tagada õiguskindlus ja usaldus valimiste suhtes. Samas aitab ühiskondlik arutelu ja Riigikogu laiaulatuslik konsensus leevendada usalduskriisi, mis võib tekkida muudatuste tegemisel valimiste eel.

Triinu Põdramägi
nõunik
triinu.podramagi@riigikogu.ee

Kasutatud allikad

Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seadus – RT I, 11.04.2025, 1.

Euroopa kohaliku omavalitsuse harta kohaliku omavalitsuse üksuse tegevuses osalemise õigust käsitlev lisaprotokoll – RT II, 08.03.2011, 2.

Euroopa Nõukogu Veneetsia komisjoni "Valimisküsimuste hea praktika koodeks" 2002, 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) (31.10.2025).

Euroopa Nõukogu Veneetsia komisjoni tõlgendav deklaratsioon valimisõiguse stabiilsuse kohta, 15.12.2005. Arvutivõrgus: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?ref=cdl-ad\(2005\)043&lang=EN](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?ref=cdl-ad(2005)043&lang=EN) (31.10.2025).

Euroopa Nõukogu välismaalaste kohalikul tasandil avalikus elus osalemise konventsiooni tekst. Arvutivõrgus: <https://rm.coe.int/16802ec7e0> (31.10.2025)

Loik, K. E. Kes on Eesti valijad? Statistikaamet. Arvutivõrgus: <https://www.stat.ee/et/uudised/kes-eesti-valijad> (31.10.2025).

Olle, V. Linna- ja vallavolikogu valijaskonna piiramine – Juridica 3/2025.

Õiguskantsleri 08.09.2025 arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas 5-25-14.

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 10.10.2025 otsus 5-25-14.

Valimisõiguse piiramine kohalikel valimistel. Riigikogu fookusteema, 04.05.2025. Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/fookusteemad/valimisoiguse-piiramine-kohalikel-valimistel/> (31.10.2025).