



Õiguskantsler

Marili Niits
Saaremaa Vallavalitsus
vald@saaremaavald.ee

Teie 30.04.2018 nr 3-5/2661-1

Meie 15.05.2018 nr 18-3/180667/1802260

Kohalik rahvahääletus

Lugupeetud vallavanem

Palusite õiguskantsleri seisukohta, kas kohaliku rahvahääletuse kehtestamine kohaliku omavalitsuse õigusaktiga on õiguspärane.

Olen seisukohal, et õiguslikult siduva tulemusega kohaliku rahvahääletuse sätestamine kohaliku omavalitsuse õigusaktiga ei ole kooskõlas KOKS § 2 lõike 2 punktiga 2, [Põhiseaduse](#) (PS) §-ga 2, § 3 lõike 1 esimese lausega, § 154 lõikega 1 ega §-ga 160. PS ei välista seadusega sellise rahvahääletuse ettenägemist, ent praegu seda ette nähtud ei ole ja linn või vald seda seaduslikkuse põhimõttest tulenevalt ise kehtestada ei tohi.

PS § 156 kohaselt on kohaliku omavalitsuse teostamise peamine vorm esindusdemokraatia. Demokraatlikel valimistel valitakse volikogud kui kohalike omavalitsuste esinduskogud. PS ei keela seadusandjal näha seaduses ette kohaliku vahetu demokraatia teostamise viise, kui kohaliku omavalitsuse teostamisel säilib esindusdemokraatia põhimõte. Kohaliku omavalitsuse korralduse ja järelevalve nende tegevuse üle sätestab seadus (PS § 160).

Kohalik omavalitsus teostub demokraatlikult moodustatud esindus- ja võimuorganite kaudu, samuti kohaliku elu küsimustes rahvaküsitluse või rahvaalgatuse teel (KOKS § 2 lõike 2 punkt 2). Volikogul on õigus omavalitsusüksuse territooriumil korraldada olulistest küsimustest elanike küsitlusi (KOKS § 15 lõige 2). Õigusaktide algatamise õigust reguleerib KOKS § 32.

Rahvahääletus ja rahvaküsitlus (elanike küsitlus) on erineva õigusliku sisuga mõisted. Rahvaküsitluse tulemus ei ole kohaliku omavalitsuse organitele ega riigiorganitele õiguslikult siduv, vaid sellega üksnes selgitatakse välja rahvaküsitlusest osavõtu õigust omavate isikute arvamus (RKPJKo-d 11.08.1993, [III-/A-2](#); 06.09.1993, [III-/A-3](#)). [Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse](#) § 7 lõike 8 alusel on Vabariigi Valitsus 28.07.2016 kehtestanud [määruse nr 87](#) „Haldusterritoriaalse korralduse ja haldusüksuse piiride muutmise ja kaasneva elanike arvamise väljaselgitamise ulatus ja kord“. Selle määruse rakendamist haldusreformis reguleerib [haldusreformi seadus](#) (§-d 6 ja 12 lõike 2 punkt 1). Rahvaküsitluse korraldamine muudes küsimustes eeldab kohaliku omavalitsuse poolt eraldi korra kehtestamist.

PS kohalikku rahvahääletust (referendumit) ette ei näe. KOKS § 2 lõike 2 punkti 2 järgi oli aastatel 1993–1999 kohalik rahvahääletus kohaliku omavalitsuse teostumise üks vorme.

Õiguskantsleri Kantselei

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

Täpsemalt seadus seda aga ei reguleerinud. 30.09.1999 võeti vastu [kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse muutmise seadus](#). Selle seaduse § 1 kaotas KOKS § 2 lõike 2 punktis 2 ette nähtud kohaliku rahvahääletuse. Muudatust [põhjendati](#) vajadusega viia seadus kooskõlla PS-ga.

PS ei keela seadusandjal kohaliku omavalitsuse esindusdemokraatliku mudeli täiendamist vahetu demokraatia instituutidega, sh kohaliku rahvahääletusega (seega ei olnud kohaliku rahvahääletuse KOKS-st kaotamise põhjendus õiguslikult korrektne). Samas ei tähenda see, et kohalik omavalitsus võib seadusandja asemel oma õigusaktiga kohaliku rahvahääletuse võimaluse kehtestada.

PS § 160 järgi tuleb kohaliku omavalitsuse korraldus (s.t tema toimimise alused) sätestada seadusega. Kohaliku rahvahääletuse teel kohaliku omavalitsuse teostamine kuulub selle toimimise aluspõhimõtete hulka. Vald ega linn ei saa riigist sõltumatult luua kohaliku rahvahääletuse korraldamiseks vajalikke õiguslikke raame. Kui iga vald või linn saaks ise määrata oma korralduse põhialused, ei oleks see kooskõlas unitaariigi põhimõttega (PS § 2). Kohaliku omavalitsuse üksused eksisteerivad küll avaliku võimu detsentraliseerimise ning riigivõimu piiramise ja tasakaalustamise huvides, kuid need ei saa PS kohaselt olla justkui riigid riigis (vt RKÜKo 19.04.2005, [3-4-1-1-05](#), punkt 17), kes võivad ise kehtestada oma toimimise aluspõhimõtted.

Kohaliku omavalitsuse üksuste tegutsemisele riigist alamal seisva tasandina viitab ka nendele PS § 154 lõike 1 järgi laienev seaduslikkuse põhimõte (RKPJKo 09.06.2009, [3-4-1-2-09](#), punkt 33). Kohaliku rahvahääletuse ühtse reeglistiku kehtestamine on seega riigielu küsimus (PS § 154 lõige 2).

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Vallo Olle 693 8445
Vallo.Olle@oiguskantsler.ee