

Pr Ülle Madise
EV Õiguskantsler
Kohtu 8, Tallinn

TAOTLUSE ESITAJA

Kohtla-Järve Linnavolikogu
Keskallee 19, Kohtla-Järve, 30395
tel 5744 6933
volikogu@kjl.v.ee

KOHTLA-JÄRVE LINNAVOLIKOGU TAOTLUS PÕHISEADUSLIKKUSE JÄRELEVALVE ALGATAMISEKS

Faktilised asjaolud ja põhjendused

26.03.2025 võttis vastu Riigikogu 61 liikme algatatud Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seaduse ([536 SE](#)), millega tunnistatakse kohalikel valimistel kehtetuks Eestis elavate kolmandate riikide kodanike ja alates ülejäärmistest valimistest ka kodakondsuseta inimeste valimisõigus. Tegemist on pretsedenditu sammuga, mis mõjutab otseselt ligikaudu 140 000 inimest, eemaldades nad ühiskondlikust ja poliitilisest elust nende enda elukohas.

Kõnealuse normi sõnastus on järgmine:

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.

06.05.2025 võttis vastu Riigikogu Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse ning kirikute ja koguduste seaduse muutmise seadus, millega muudeti Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse § 5 lg 2 järgmiselt: Hääletamisõigus on kodakondsuseta isikul, kes vastab käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud tingimustele ja elab Eestis pikaajalise elaniku

elamisloa või alalise elamisõiguse alusel. Nimetatud norm jõustub 09.07.2025 ja kehtib kuni 01.03.2026.

Seisuga 04.06.2025 on Kohtla-Järvel registreeritud 27206 hääleõiguslikku isikut. Neist 13669 on Eesti kodanikud, 5 314 määratlemata kodakondsusega isikud, 392 Euroopa Liidu kodanikud ja 7831 kolmandate riikide kodanikud. Seoses viidatud regulatsiooni jõustumisega jääb 2025. aasta valimistel hääleõiguseta 28,78% valijatest ning alates 2026. aasta märtsist ei ole enam hääleõigust juba 48,32%-l alalistest elanikest.

Kohtla-Järve Linnavolikogu leiab, et kõnealune säte kahjustab kohaliku omavalitsuse põhiseaduslikke tagatise ning Kohtla-Järve linnas elavate elanike õigusi. Volikogu hinnangul on säte vastuolus Põhiseadusega, rikub rahvusvahelisi põhimõtteid ning palub Teil algatada põhiseaduslikkuse järelevalve menetlus.

1. Põhiseaduse muutmise seadus ja sellega seotud KOVVS § 5 lg 2 kehtetuks tunnistamine rikub Kohtla-Järve linnas püsivalt elavate elanike õigusi.

Valimisõigus on lahutamatult seotud võrdse kohtlemise, üldsuse kaasamise ja rahvusvaheliste inimõiguste normidega, mille kohaselt ei tohi valimisõiguse piiramist rakendada meelevaldselt ega diskrimineerivalt.

Eestis tehtud muudatus:

- võeti vastu vahetult enne valimisi, muutes reegleid olukorras, kus valimiskampaaniad olid juba alanud;
- ei põhinenud avalikul ega sõltumatul analüüsil, vaid poliitilisel kaalutlusel;
- mõjutas proportsionaalselt suurt osa seaduslikest alalistest elanikest, ilma individuaalse hindamiseta.

Seetõttu tuleb järeldada, et muudatus ei vasta demokraatlikele valimisstandarditele, rikub õiguspärase ootuse ja võrdse kohtlemise põhimõtteid ning kahjustab valimiste aususe ja kaasatuse üldist usaldusväarsust Eesti Vabariigis.

Euroopa inimõiguste konventsiooni protokoll nr 1 artikli 3 kohaselt on igal inimesel õigus vaba ja ausa valimise kaudu osaleda seadusandlikus võimuses. Euroopa Inimõiguste Kohus (EIK) on kuigi kinnitanud, et riikidel on teatud diskretsioonivabadus valimissüsteemide kujundamisel, on samas selgelt välja toodud, et muudatused ei tohi olla meelevaldsed, diskrimineerivad ega õõnestada valimisõiguse sisulist tähendust.

Mathieu-Mohin ja Clerfayt vs. Belgia (EIK, 2.03.1987, Application no. 9267/81) on esimene ja juhtiv lahend, milles EIK sõnastas protokoll nr 1 artikli 3 põhimõtteid. Kohus rõhutas, et artikli eesmärk ei ole ainult tagada formaalne valimisprotsess, vaid „kindlustada demokraatliku

seadusandliku võimu valimine ausate valimiste kaudu, mis toimuvad mõistlike ajavahemike järel ning üldise, võrdse ja otsese hääletamise teel, salajasel hääletusel“.

Aziz vs. Küpros (EIK, 22.06.2004, Application no. 69949/01): Küprose türgi päritolu kodanik jäi ilma valimisõigusest oma etnilise päritolu tõttu. Kohus leidis, et tegemist oli diskrimineerimisega ja valimisõiguse rikkumisega, ning rõhutas, et valimisõigus peab olema tagatud kõikidele kodanikele ilma meelevaldsete või ebaproportsionaalsete piiranguteta.

Russian Conservative Party of Entrepreneurs ja teiste kaasused vs. Venemaa (EIK, 11.01.2007, Application nos. 55066/00 and others): Kohus leidis, et erakondade valimistelt kõrvaldamine ebaõiglaste ja muutuvate reeglite alusel rikkus artikli 3 ja rõhutas, et valimisseaduste muutmine peab olema läbipaistev ja õiglane, ning ei tohi jätta muljet poliitilise manipulatsiooni või erapoolikuse kohta.

Põhiseaduse kiireloomuline muutmine, millega võeti kohalike omavalitsuste valimistel hääleõigus kolmandate riikide kodanikelt vahetult enne 2025. aasta valimisi, on samuti vastuolus Euroopa Nõukogu Veneetsia Komisjoni kehtestatud valimisseaduste muutmise hea tavaga.

Veneetsia Komisjon on oma dokumendis Code of Good Practice in Electoral Matters (CDL-AD(2002)023rev2) rõhutanud, et valimisseaduse „olulisi sätteid ei tohiks muuta vähem kui üks aasta enne valimisi“, välja arvatud juhul, kui muudatused on erakordselt vajaliku iseloomuga ja põhinevad laiapõhjalisel poliitilisel konsensusel. See põhimõte kehtib eriti valimisõiguse enda, kandidaatide registreerimise, valimisringkondade ja künniste suhtes – just nende aspektide puhul, mille eesmärk on tagada valimiste ausus, stabiilsus ja usaldusväärsus.

Selline kiirustatud põhiseaduse muudatus, millel on otsene ja ulatuslik mõju valimisõigusele, on vastuolus rahvusvahelise hea tavaga, nagu see on sõnastatud Veneetsia Komisjoni dokumendis. See kahjustab valimisprotsessi usaldusväärsust ja seab kahtluse alla muudatuse legitiimsuse demokraatlikus õigusriigis.

Arvestades OSCE/ODIHR (Demokraatlike Institutsioonide ja Inimõiguste Büroo) seisukohti ja standardeid, tuleb järeldada, et 26. märtsil 2025 vastu võetud põhiseaduse muudatus, millega võeti kohalikel valimistel hääleõigus kolmandate riikide kodanikelt, on vastuolus rahvusvaheliselt tunnustatud valimis põhimõtetega ning kahjustab valimiste legitiimsust.

Sarnast muret on väljendanud ka Eesti Vabariigi president, osutades, et kiireloomulised muudatused, mis mõjutavad valimisõigust enne valimisi, õõnestavad usaldust demokraatliku protsessi vastu.

Kohaliku omavalitsuse eesmärgiks on korraldada ja arendada kohalikku elu vastavalt oma elanike vajadustele ja huvidele (KOKS § 6 lg 1). See ülesanne eeldab, et elanikud saavad kohaliku omavalitsuse töös sisuliselt ja vahetult osaleda – ennekõike valimistel hääletamise kaudu. Ilma poliitilise osaluseta ei saa kohaliku omavalitsuse areng peegeldada kogukonna tegelikke vajadusi, sest puudub mehhanism, millega inimesed saaksid mõjutada neid otsuseid, mis kujundavad nende igapäevast elukeskkonda. Seega on kohaliku omavalitsuse eesmärk ja

elanike osalusõigus lahutamatu seotud. Kui aga märkimisväärsel osal kohalikest elanikest puudub hääleõigus – ehk õigus osaleda volikogu valimisel –, kaob selle omavalitsuse otsustusprotsessilt nii esinduslikkus kui legitiimsus. Omavalitsus ei saa enam tõepoolest väita, et see tegutseb elanike huvides, kui osa elanikest on poliitilisest osalusest süsteemselt välja jäetud.

Selline olukord riivab kohaliku omavalitsuse olemuslikke põhiseaduslikke tagatiseid, kuna:

- omavalitsuse autonoomia eeldab, et selle moodustavad organid on legitiimselt valitud kohalike elanike poolt;
- omavalitsuse funktsioonide täitmine eeldab ühiskondlikku usaldust ja kaasatust, mida ei saa tekkida, kui osa elanikkonnast on otsustusprotsessist välistatud;
- poliitiline osalus on üksikisiku ja kogukonna vaheline siduv lüli, mille kadumine lõhub demokraatliku ruumi kohaliku omavalitsuse sees.

Kõnealune säte, millega võetakse hääleõigus ära püsielanikelt, kes ei ole Eesti ega EL kodanikud, riivab seega otseselt kohalike omavalitsuste õigust täita oma põhiseaduslikku rolli, sest moonutab valimisõiguse kaudu esinduskogu koosseisu ja katkestab sideme omavalitsuse ning selle kogukonna vahel. Selline regulatsioon ei mõjuta mitte ainult üksikisikute valimisõigust, vaid murendab kohaliku omavalitsuse põhiseaduslikku alust, milleks on demokraatlik legitiimsus.

2. Põhiseaduse muutmine on vastuolus võrdse kohaldamise põhimõtetega

Valimisõiguse äravõtmine pelgalt kodakondsuse põhjal, ilma konkreetse ohu või individuaalse hinnanguta, on diskrimineeriv ning rikub võrdsuspõhimõtet, nagu sätestatud Eesti Vabariigi põhiseaduse § 12, aga ka rahvusvahelistes normides: Euroopa inimõiguste konventsiooni artiklis 14 ja protokollis nr 12, ning ÜRO kodaniku- ja poliitiliste õiguste pakti (ICCPR) artiklites 2 ja 25. Tegemist ei ole sobiliku ega proportsionaalse meetmega demokraatlikus ühiskonnas. See kahjustab mitte ainult nende inimeste individuaalseid õigusi, vaid õõnestab ühiskondlikku sidusust, demokraatlikku osalust ning põhiseaduslikku korda.

Kohaliku omavalitsuse valimistel hääletamine ei ole pelgalt sümboolne osalus. Kohalike volikogude otsused mõjutavad igapäevaelu kõige vahetumal moel – koolid, lasteaiad, ühistransport, kohalikud maksud, teede seisukord, planeerimine, sotsiaalhoolekanne ja avalik ruum on kõik kohaliku tasandi otsustusvaldkonnad. Hääleõigus on seega põhiline mehhanism, mille kaudu elanik saab mõjutada oma elukeskkonda ning avalikku võimu, mis teda kõige vahetumalt puudutab.

Selle õiguse äravõtmine püsivalt Eestis elavatelt inimestelt, kes töötavad, maksavad makse ja kasvatavad siin lapsi, tähendab tegelikkuses nende süsteemset poliitilisest elust kõrvale

tõrjumist. See kahjustab kogukondlikku kuuluvustunnet ja saadab selge sõnumi: „te ei kuulu siia“. Olukorras, kus tegemist ei ole konkreetse julgeolekuriski või individuaalse õiguse kuritarvitamise juhtumiga, vaid üldise kollektiivse piiranguga, on see meede oma olemuselt diskrimineeriv ja põhiseaduse vastane.

ÜRO kodaniku- ja poliitiliste õiguste pakt (ICCPR) artikkel 2 kohustab riike tagama paktis sätestatud õigused kõigile oma jurisdiktsioonis viibivatele isikutele ilma diskrimineerimiseta rahvuse, päritolu, kodakondsuse jms alusel. Artikkel 25 sätestab õiguse osaleda avalikus elus, valida ja olla valitud, ning seda ilma põhjendamatute piiranguteta. Kuigi artikli sõnastus viitab "kodanikule", on ÜRO Inimõiguste Komitee oma üldkommentaaris nr 25 selgitanud, et kohalikul tasandil tuleks valimisõigust laiendada ka mittekodanikele, kes elavad alaliselt ja seaduslikult riigis. Komitee rõhutab, et valimisõiguse piirang peab olema vajalik, proportsionaalne ja selgelt põhjendatud – mitte üldistav ega meelevaldne.

Valimisõiguse piiramine pelgalt kodakondsuse alusel – ilma individuaalse hindamiseta – muudab valimisprotsessi valikuliseks ja esindusõigust moonutavaks, mis ei ole kooskõlas harta artikli 3 mõtte ja eesmärgiga.

Artikkel 6, mis käsitleb kohalike võimuorganite haldusstruktuure ja personali, ei toeta samuti olukorda, kus valitav organ ei peegelda kogukonna tegelikku koosseisu. Kuigi see artikkel ei sätesta otseselt valimisõiguse põhimõtteid, viitab see vajadusele kohaliku juhtimise kohandamiseks vastavalt kohalikele vajadustele. Kui märkimisväärne osa elanikest ei saa oma vajadusi demokraatlikult esindada, pole võimalik halduslikku korraldust nende huvide alusel kujundada.

Seega tuleb järeldada, et Eesti õigusesse kavandatav piirang, mis välistab mittekodanikud ja kolmandate riikide kodanikud valimistelt, ei vasta Euroopa kohaliku omavalitsuse harta demokraatlikele standarditele ega kohaliku elu arendamise eesmärgile. Tegemist on harta artikli 3 rikkumisega, mis toob kaasa kahtluse Eesti rahvusvaheliste kohustuste täitmises.

Ilma vaba ja võrdse osaluseta kaotab kohalik omavalitsus:

- oma legitiimsuse kogukonna ees;
- võimaluse täita § 6 lg 1 KOKS-ist tulenevat ülesannet korraldada elu vastavalt kohaliku rahvastiku huvidele;
- usalduse ja sidususe, mis on vajalikud selleks, et omavalitsus oleks demokraatlik iseseisev üksus, mitte lihtsalt haldusorgan.

Kavandatav säte ei ole üksnes individuaalsete õiguste piiramine, vaid see õõnestab kohaliku omavalitsuse põhiseaduslikku olemust, moonutades esindusdemokraatia alust ja kahjustades valitsemise legitiimsust. See rikkub Eesti Põhiseaduse §-sid 12, 56, 154 ja 156, ning rahvusvaheliselt võetud inimõiguskohustusi.

Kohaliku omavalitsuse õiguste ja elanike valimisõiguse vaheline seos on lahutamatu, sest omavalitsuse legitiimsus ja demokraatlik toimimine põhineb just nende inimeste vabal ja võrdsel osalusel, kelle elu see otseselt puudutab. Kui elanikelt, kes püsivalt elavad, töötavad ja panustavad kohalikku kogukonda, võetakse kollektiivselt ära õigus osaleda kohalike esindusorganite kujundamises, muutub kohaliku omavalitsuse demokraatlik iseloom formaalseks ja sisutuks.

Selline lähenemine õõnestab põhiseaduslikke printsiipe, mille kohaselt:

- kõrgeimat võimu teostab rahvas (§ 56 PS),
- valimiste kaudu moodustatud esinduskogu on kohaliku omavalitsuse legitiimne juhtimisorgan (§ 156 PS),
- ning kohalik omavalitsus lahendab kohaliku elu küsimusi oma elanike huvidest lähtudes (§ 154 PS, KOKS § 6 lg 1).

Nende õiguste kollektiivne ja meelevaldne piiramine – mitte isikustatud, põhjendatud või ohupõhine, vaid kodakondsuse alusel üldistav – ei ole kooskõlas ei põhiseadusliku võrdsuspõhimõttega (§ 12 PS) ega demokraatliku õigusriigi olemusliku tuumaga.

Lisaks sellele, kui kohaliku omavalitsuse esinduskogu ei peegelda enam kogukonna tegelikku koosseisu, kaotab omavalitsus oma ühiskondliku usalduse ja sidususe aluse, mis on aga vältimatu, et ta saaks täita talle põhiseadusega pandud ülesandeid. Ilma sisulise osaluseta on ohus nii avaliku võimu legitiimsus kui ka põhimõte, et võim peab lähtuma rahvast – sealhulgas kohalikust kogukonnast, mitte ainult abstraktsest riigist.

Valimisosalajate arvu vähendamine ja demokraatliku protsessi kahjustamine

Statistika näitab, et enamuse Eesti valijatest jääb kohalikel omavalitsuse valimistel osalemata. Näiteks 2021. aasta valimistel oli osalusprotsent kõigest 54,7%, mis tähendab, et ligi pool kohaliku omavalitsuse elanikkonnast ei kasutanud oma hääleõigust. Sama tendents oli esindatud ka 2017. aastal, mil valimisaktiivsus oli 53,3% .

On mitmeid põhjuseid, miks valimisaktiivsus ei ole kõrge — ajapuudus, madalad ootused saadavatele tulemustele, info puudumine — aga need rahuldavad demokraatia toimimiseks vajaliku häälte arvu, kui valitud valijaskond esindab kogu elanikkonda. Kuid:

Kui osa kogukonna liikmetest — näiteks mittekodanikel — võetakse hääleõigusest täielikult ilma selgete individuaalsete põhjusteta, siis:

- vähendatakse veelgi valimistes osalejate arvu,
- kahandatakse volikogu legitiimsust,

- kahjustatakse esindusdemokraatia terviklikkust,
- suurendatakse sidetust poliitilise protsessiga, mis võib viia suurema apaatia ja usalduse languseni.

See pole pelgalt numbrite küsimus — see tähendab, et valimiste protsentuaalne madal osalus langeb veelgi ning demokraatia kogukondlik representatiivsus nõrgeneb veelgi. Püsielanikelt, kes panustavad omavalitsuse arengusse, võetakse võimalus oma huve mõjutada ning see loob süsteemse ebaõigluse.

Demokraatia toimib üksnes juhul, kui ühiskonna liikmetel on tegelik ja sisuline võimalus osaleda avalikus elus ning mõjutada neid otsuseid, mis puudutavad nende elu. Kohaliku omavalitsuse tasandil toimub see osalus eelkõige valimisõiguse kaudu – võimalus valida kohaliku volikogu liikmeid on põhiline mehhanism, mille kaudu elanikud teostavad oma demokraatlikke õigusi.

Kohalikud volikogud teevad otsuseid, mis mõjutavad inimeste igapäevaelu kõige otsesemalt:

- milline on lasteaiakohtade kättesaadavus ja kvaliteet;
- kuidas toimib ühistransport;
- millised on sotsiaalteenused;
- kuidas ja kuhu arendatakse elukeskkonda, teid ja parke;
- millised maksud kehtivad kohalikul tasandil;
- millised haridusasutused säilivad või suletakse.

Elanike osalus kohalike volikogude valimisel tagab, et nende vajadused, huvid ja hääled on esindatud kohalikes otsustes, mis ongi kohaliku omavalitsuse legitiimsuse ja põhiseadusliku iseseisvuse alus (vt PS § 154).

Kui oluliselt osale kogukonna püsielanikest ei anta valimisõigust – üksnes kodakondsuse puudumise tõttu ja ilma individuaalse kaalutluseta – muutub demokraatlik protsess vormiliseks. Valitav volikogu ei peegelda enam kogukonna tegelikku koosseisu ega saa seetõttu legitiimselt esindada kõiki neid, keda selle otsused mõjutavad.

Eelnimetatud säte, millega võetakse hääleõigus ära mittekodanikelt ja kolmandate riikide kodanikelt, ei anna paljudele elanikele võimalust osaleda nende endi elu puudutavates otsustes ning veelgi enam – välistab nad süstemaatiliselt poliitilisest protsessist, kahjustades nii kohaliku omavalitsuse demokraatlikku toimimist kui ka selle institutsionaalset usaldusväarsust.

Selline piirang:

- rikub põhiseaduslikku võrdsuspõhimõtet (§ 12),
- õõnestab rahva poolt teostatava kõrgeima võimu põhimõtet (§ 56),
- on vastuolus kohaliku omavalitsuse eesmärgiga korraldada elu vastavalt kohaliku rahvastiku huvidele (KOKS § 6 lg 1),
- ei ole kooskõlas rahvusvahelise õiguse ega Euroopa kohaliku omavalitsuse hartaga (art 3 lg 2).

Demokraatia ei saa toimida ilma reaalse ja sisulise osaluseta. Kui osalus on kitsendatud meelevaldselt ja kollektiivselt, kaotab demokraatia oma sisulise tähenduse. Eelnimetatud piirang ei taga, vaid piirab kohaliku omavalitsuse elanike võimalust osaleda nende elu korraldamises ning on seetõttu vastuolus nii riigisisese kui rahvusvaheliselt tunnustatud demokraatia põhimõtetega.

Seadusemuudatuse põhjendamatuse ja analüütilise aluse puudumine

Kohaliku omavalitsuse valimisõiguse piiramine mittekodanike ja kolmandate riikide kodanike suhtes, ilma individuaalse hindamise või konkreetse ja tõendatud julgeolekuohu olemasoluta, kujutab endast kollektiivset, üldist ja ebaproportsionaalset piirangut, mis ei ole kooskõlas ei Eesti põhiseaduse ega rahvusvahelise õiguse põhimõtetega.

Esiteks, seadusandja ei ole esitanud sisulist riskihindamist ega proportsionaalsusanalüüsi, nagu nõuab Eesti Vabariigi põhiseaduse § 11. Riigikohtu üldkogu on otsuses RKÜKo 3-4-1-1-15 (otsus 3. dets. 2015) rõhutanud, et põhiõiguste piirang peab olema esmalt sobiv, seejärel vajalik ehk võrreldes siiski kõige vähem piiravat meetodit kasutav, ning proportsionaalne (pts 55–57).

Teiseks, säärane piirang rikub põhiseaduse § 12 võrdsuspõhimõtet ning rahvusvahelisi inimõiguste norme. Euroopa Inimõiguste Kohus on lahendis *Gaygusuz v. Austria* (otsus, 16.09.1996, Report 1996-IV, ptk II) leidnud, et Austria keeld sotsiaaltoetust maksmast välismaalasele üksnes kodakondsuse tõttu oli probleemne diskriminatsioon, mis rikkus artikli 14 ja 1. protokolli artikli 1 konventsioonilist kaitset. Kohus rõhutas, et isegi majanduslikes õigustes ei ole kodakondsusel põhinev eri kohtlemine ilma tõendatud põhjusteta lubatud.

Kolmandaks, ÜRO kodaniku- ja poliitiliste õiguste pakti (ICCPR) artikkel 25 annab igapäevasele õiguse osaleda avalikes asjades ja valimistel. ÜRO Inimõiguste Komitee üldkommentaari nr 25 (12.07.1996, CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, eriti punktid 3 ja 6) selgitab selgelt, et:

- Riigid võivad paikset poliitilist osalust avada ka püsielanikele, kes ei ole kodanikud, kui see soodustab lõimumist, demokraatlikku kaasatust ja kogukonna osalemist;

- Piirangud peavad olema individuaalselt hinnatud, ajaliselt piiratud, proportsionaalsed ja objektiivselt põhjendatud – mitte kõikuvõimalike lugudega kollektiivselt kehtestatud meetmed.

Neljandaks, seadus kehtestab kollektiivvastutuse mehhanismi – kõik kolmandate riikide kodanikud loetakse automaatselt potentsiaalseks ohuks, sõltumata isiku käitumisest või ühiskondlikust panusest. Selline mehhanism ei ole kooskõlas õiguspõhimõttega, mille kohaselt vastutus peab põhinema isikulisel ja tõenduspõhisel hindamisel, mitte staatuse alusel eeldusel.

Viiendaks, kohaliku omavalitsuse eesmärk on korraldada ja arendada kohalikku elu vastavalt kohaliku rahvastiku huvidele (KOKS § 6 lg 1). Kui oluline osa püsielanikest ilma valimisvõimusega ei saa osaleda, kaotab omavalitsus oma esinduslikkuse, demokraatliku legitiimsuse ja suutlikkuse täita oma põhiseaduslikke ülesandeid.

Kohalike valimiste teemad – näiteks lasteaedade ja koolide arendus, ühistransport, sotsiaalhoolekanne, kohalike maksude kehtestamine, planeerimine, teede ja parkide hooldus – ei defineeri riigilist julgeolekut, vaid kujundavad otsekoheselt igapäevast elukeskkonda. Seega ei ole põhjendatud piirata inimeste osalust neis küsimustes üksnes kodakondsuse tõttu.

Kuuendaks, Euroopa kohaliku omavalitsuse harta artikkel 3 lõige 2 nõuab kohaliku võimu esinduskogusid valituks üldistel, võrdsetel, vabal ja otsestel valimistel – otsekoheselt peegeldades selle kodukoha kogukonnaliikmete tahet. See rahvusvaheline kohustus tugeneb kõigis demokraatlikes riikides, mis on kohalikku omavalitsust süsteemselt tugevdavad.

Järeldus: Seadusemuudatus, millega välistatakse mittekodanikud ja kolmandate riikide kodanikud kohalike valimiste valimisnimekirjast, on kollektiivne, diskrimineeriv ja ilma faktipõhise põhjendusega – vastupidiselt põhiseaduse §-dele 11, 12, 56, 154 ja 156, KOKS § 6 lg 1 ning rahvusvahelisele õigusele. See on eaproportsionaalne, legitiimsust murdav ning demokraatliku ühiskonna põhimõtete vastuolus.

Kohalike omavalitsuste valimistel tehtavad otsused ei puuduta riiklikku julgeolekut ega keskvalitsuse poliitilist kurssi. Nende valimiste fookus on kohalikul elu korraldamisel – näiteks haridusasutuste (koolid, lasteaiad) pidamisel, ühistranspordi korraldamisel, kohaliku teedevõrgu haldamisel, sotsiaalhoolekande ja elukeskkonna arendamisel, samuti kohalike maksude kehtestamisel. Kõik need valdkonnad kuuluvad kohaliku omavalitsuse pädevusse vastavalt kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (KOKS) § 6 lõikele 1.

Seega ei ole õigustatud väide, et KOV valimistel osalemine kolmandate riikide kodanike poolt võiks ohustada riigi julgeolekut. Kohaliku tasandi valimisõiguse sidumine rahvusliku julgeoleku üldise argumentiga on proportsionaalsuse ja sobivuse seisukohalt ebapõhjendatud ning õigusriigi põhimõtteid eirav. Selline üldistus võib tekitada eksliku ettekujutuse, justkui oleks igasugune mitte-Eesti kodaniku osalus automaatselt julgeolekurisk, mis ei vasta ei rahvusvahelisele õigusele ega demokraatliku ühiskonna väärtustele.

Kohalik demokraatia ja poliitiline osalus: valimisõiguse kitsendamise õigusvastasus

Kohaliku omavalitsuse valimisõiguse piiramine mittekodanike ja kolmandate riikide kodanike suhtes, ilma individuaalse hindamise või konkreetselt tuvastatud julgeolekuohu olemasoluta, kujutab endast kollektiivset, üldist ja ebaproportsionaalset piirangut, mis ei ole kooskõlas Eesti põhiseaduse ega rahvusvahelise õiguse nõuetega.

Esiteks ei ole nimetatud seadusemuudatusele eelnenud sisulist riskihindamist ega proportsionaalsusanalüüsi, nagu nõuab põhiseaduse § 11. Avalikult on viidatud üldisele „julgeolekuohule“, ent puuduvad tõendid selle kohta, et kohalike omavalitsuste valimistel osalemine oleks objektiivselt seotud riigi julgeoleku kahjustamise riskiga. Samuti ei ole avalikkusele esitatud mingeid dokumente, mis põhjendaksid sellise piirangu vajalikkust ja sobivust. Nagu ka Riigikohus on korduvalt rõhutanud (nt RKÜKo 3-4-1-1-15), peab iga õiguse piirang olema põhjalikult kaalutud, eesmärgipärane ning minimaalselt vajalik.

Teiseks on selline piirang selgelt vastuolus võrdsuspõhimõttega, nagu sätestatud põhiseaduse § 12 ja rahvusvahelistes inimõiguste dokumentides. Euroopa Inimõiguste Konventsiooni artikkel 14 keelab igasuguse diskrimineerimise, kui see puudutab konventsiooniga tagatud õiguste kasutamist. Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikas on korduvalt rõhutatud, et kodakondsuse alusel tehtavad piirangud võivad olla õigustatud üksnes väga kitsas ulatuses ning peavad olema kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega (vt nt kohtuotsus *Gaygusuz vs. Austria*, 1996, EIK, Application no. 17371/90).

Sama kehtib ka ÜRO kodaniku- ja poliitiliste õiguste pakti (ICCPR) puhul. Artikli 25 kohaselt on igal kodanikul õigus osaleda avalikus elus ja valimistel, kuid ÜRO Inimõiguste Komitee on oma üldkommentaaris nr 25 (CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, punktid 3 ja 6) selgitanud, et alaliselt ja seaduslikult elavatel mittekodanikel peab samuti olema võimalus osaleda kohaliku tasandi otsustusprotsessides, kui see on kooskõlas lõimumise ja kaasamise põhimõtetega. Samuti rõhutatakse, et piirangud poliitilistele õigustele peavad olema objektiivselt põhjendatud, proportsionaalsed ning individuaalselt hinnatud – mitte kollektiivsed ega meelevaheldsed.

Kolmandaks kujutab selline kollektiivne piirang nn kollektiivvastutuse kehtestamist – see tähendab, et kõiki kolmandate riikide kodanikke käsitletakse kui potentsiaalset ohtu sõltumata nende tegelikust käitumisest, elustiilist või sidemest Eesti ühiskonnaga. Selline lähenemine ei ole kooskõlas õiguspõhimõttega, mille kohaselt vastutus peab olema individuaalne ja tõenduspõhine. Tegemist on diskrimineerimise vormiga, mis põhineb isiku staatuse, mitte tema tegude või ohutuse hindamise alusel.

Veelgi enam, kohaliku omavalitsuse eesmärgiks on kohaliku elu korraldamine ja arendamine vastavalt kohaliku rahvastiku huvidele (KOKS § 6 lg 1). Kohalikul tasandil langetatud otsused puudutavad mitmeid olulisi eluvaldkondi: haridus, ühistransport, sotsiaalhoolekanne, maksustamine ja elukeskkonna planeerimine. Kui märkimisväärsel osal püsielanikest – kellel on pikaajalised elukohad, töökohad ja perekonnad Eestis – puudub poliitiline osalusvõimalus, kaotab omavalitsus oma esinduslikkuse ja legitiimsuse.

Rahvusvahelise õiguse raames on korduvalt rõhutatud, et lapse õiguste realiseerimine on tihedalt seotud vanema, eestkostja või hooldaja võimalusega tegutseda lapse parimates huvides

ning osaleda otsustusprotsessides, mis mõjutavad last. ÜRO lapse õiguste konventsioon (CRC), eelkõige artiklid 3, 5 ja 18, sätestavad vanemate esmase rolli lapse heaolu ja arengut toetavate otsuste tegemisel. Artikkel 3 kohaselt tuleb kõigis lapsega seotud tegevustes seada esikohale lapse parimad huvid. Selle tagamiseks peavad vanematel olema reaalsed võimalused mõjutada kogukondlikke otsuseid, sealhulgas kohalike omavalitsuste kaudu langetatavaid haridus-, sotsiaalhoolekande ja elukeskkonna puudutavaid otsuseid.

Kui seaduslikult ja alaliselt Eestis elav lapsevanem või hooldaja ei saa osaleda kohalikel valimistel – üksnes kodakondsuse puudumise tõttu – ei ole tal võimalik mõjutada näiteks oma lapse koolivõrku, õpetajate ja tugispetsialistide kättesaadavust, lasteaia kohatasude suurust ega muid hariduskorralduslikke valikuid. Haridusküsimused – nagu koolikoha planeerimine, koolide sulgemine või avamine, huvihariduse ja erivajadustega laste toetamine – kuuluvad kohaliku omavalitsuse pädevusse ning nende üle otsustatakse valitud volikogude tasandil. Kui vanem ei saa nendes protsessides osaleda, jäävad tema lapse õigused sisuliselt esindamata.

Kohaliku omavalitsuse valimisprotsess on seega mitte ainult kogukonna demokraatliku toimimise nurgakivi, vaid ka mehhanism, mille kaudu lapsevanemad ja hooldajad saavad osaleda oma laste õiguste ja heaolu tagamises. Selliste piirangute kehtestamine, mis välistavad vanemate ja hooldajate osaluse, ei saa olla õigustatud isegi julgeolekukaalutlustega, kuna kohalikud valimised ei käsitle riikliku julgeoleku küsimusi, vaid keskenduvad kogukondlikele teemadele, nagu koolide, lasteaedade, sotsiaalteenuste või infrastruktuuri korraldamine.

Seetõttu on selline poliitiliste õiguste kollektiivne ja kodakondsusel põhinev piiramine selgelt vastuolus nii Eesti põhiseaduse kui ka rahvusvaheliste konventsioonidega ning kahjustab otseselt ka laste õigusi, keda nende seaduslikud esindajad valimisprotsessis esindama peaksid.

Valimisõiguse piiramine ilma piisava etteteatamiseta ja avaliku aruteluta

Seaduse muutmise viisil, mis oluliselt piirab poliitilisi õigusi ning seda vahetult enne valimisi, on vastuolus nii hea õigusloome tava, Eesti õiguskorraga kui ka rahvusvahelise õiguse ja demokraatlike põhimõtetega. Antud juhul võeti seadusemuudatus vastu 26. märtsil 2025, samas kui kohaliku omavalitsuse volikogude valimised toimuvad juba oktoobris 2025 – seega vähem kui seitse kuud hiljem. Selline lühike ajavahemik muudatuse vastuvõtmise ja valimiste toimumise vahel ei võimalda mõjutatud isikutel (s.o. senistel valijatel) muudatust adekvaatselt vaidlustada ega oma õigusi kaitsta.

Rahvusvahelise õiguse ja Euroopa nõuandva demokraatiapraktika kohaselt – sealhulgas Euroopa Nõukogu Veneetsia komisjoni soovitude (Code of Good Practice in Electoral Matters, 2002) kohaselt – ei tohi valimisseadusi muuta vähem kui üks aasta enne valimisi, kui muudatus mõjutab oluliselt valijate õigusi. See nn stabiilsuse printsiip (stability of electoral law) sätestab, et valimisseaduste muudatused, mis puudutavad valimisõigust, valimisringkondi, valimissüsteemi või hääletamise mehhanisme, peavad olema tehtud piisava etteteatamisega ja eelistatavalt vähemalt aasta enne valimisi.

Kuna antud seadusemuudatus piirab valimisõigust väga suurt osa senistest hääleõiguslikest elanikest, on selle sisuline mõju äärmiselt suur. Kiirkorras tehtud muudatused, millel puudub piisav ettevalmistusperiood, ohustavad valimiste legitiimsust ning kahjustavad õiguskindlust ja demokraatlikku usaldust valimisprotsessi vastu. Selline praktika võib olla käsitletav ka kui meelevaldne õiguste piiramine, mida ei õigusta ei sisu ega menetluskord.

Sellest tulenevalt on põhjendatud kahtlus, et menetluskorras ja ajastuses on rikutud nii Eesti põhiseaduse §-s 10 sätestatud õigusriigi põhimõtteid kui ka demokraatia ning õiglase valimisprotsessi rahvusvahelisi standardeid.

Palume seega:

1. Algatada põhiseaduslikkuse järelevalve menetlus 26.03.2025 Riigikogu poolt vastu võetud Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seaduse (536 SE) suhtes;