

Riigikohus
Lossi 17, Tartu

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.

Taotluse esitamise alused ja vorminõuetele vastavus

Taotluse esitamise õigus tuleneb põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse § 6 lõikest 1 punktist 1, mis võimaldab kohalikul omavalitsusel pöörduda Riigikohtu poole, kui seadusandja on võtnud vastu õigusakti, mis rikub kohaliku omavalitsuse põhiseaduslike tagatise. Volikogu on seisukohal, et see tingimus Riigikohtu poole pöördumiseks on Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seaduse puhul alljärgnevatel esitatavatel põhjustel täidetud.

Riigikogu poolt 26. märtsil 2025 vastu võetud Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seadus (536 SE) ja sellega seonduvad muudatused kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduses rikuvad kohaliku omavalitsuse autonoomia ja enesekorraldusõiguse põhiseaduslikke tagatise.

Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse (edaspidi PSJKS) § 4 lg 1 sätestab, et Riigikohus kontrollib õigustloova akti, selle andmata jätmise või välislepingu põhiseadusele (edaspidi PS) vastavust põhistatud taotluse, kohtuotsuse või -määruse alusel. PSJKS § 4 lg 2 kohaselt võivad taotluse Riigikohtule esitada Vabariigi President, õiguskantsler, kohaliku omavalitsuse (edaspidi KOV) volikogu ja Riigikogu.

Vastavalt PSJKS §-le 7 võib KOV volikogu esitada Riigikohtule taotluse tunnistada väljakuulutatud, kuid jõustumata seadus või jõustumata Vabariigi Valitsuse või ministri määrus PS-ga vastuolus olevaks või jõustunud seadus, Vabariigi Valitsuse või ministri määrus või selle säte kehtetuks, kui see on vastuolus KOV põhiseadusliketagatistega.

KOV põhiseaduslikud tagatised on sätestatud PS 14. peatükis. PS § 154 lg 1 sätestab, et kõiki kohaliku elu küsimusi otsustavad ja korraldavad KOV-id, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt. Põhiseaduse §-st 154 tulenevad kohaliku omavalitsuse autonoomia põhialused, mille hulka kuuluvad nii sisuline enesekorraldusõigus kui ka tagatised selle teostamiseks. Need hõlmavad õigust otsustada kohaliku elu küsimusi kogukonna vajadustest lähtudes, õigust ülesannete täitmiseks piisavatele institutsionaalsetele ja materiaalsetele vahenditele ning õigust tagada omavalitsuslike funktsioonide täitmise stabiilsus ja usaldusväärsus. Euroopa kohaliku omavalitsuse harta artikkel 3 ja artikkel 9 rõhutavad, et kohaliku omavalitsuse demokraatlik legitiimsus ning selle toimimine eeldavad kogukonna esinduslikkust, kaasatust ja võimalust mõjutada otsustusprotsesse.

Käesoleval juhul ei ole probleemiks üksnes hääleõiguse äravõtmine kolmandate riikide kodanikelt ja kodakondsuseta isikutelt, vaid sellega kaasnev mõju kohaliku omavalitsuse põhiseaduslikule rollile ja toimimise alusele. Kui märkimisväärne osa alalistest elanikest – nagu näiteks Kohtla-Järve näitel ligi 48,32% – ei saa osaleda volikogu valimistel, kaotab omavalitsus poliitilise legitiimsuse ja usalduse. Sellises olukorras ei ole enam võimalik rääkida kohalikust omavalitsusest kui demokraatlikust enesekorraldusüksusest põhiseaduse mõttes.

Omavalitsuse pädevus ei saa olla formaalne – see eeldab, et ka volikogu kujuneb kogukonna vaba poliitilise tahte alusel. Kui valimisõigust piiratakse viisil, mis katkestab selle seose kogukonnaga, jääb omavalitsusel küll vormiline struktuur, kuid puudub sisuline autonoomia ja esinduslikkus. Selline olukord on vastuolus nii põhiseaduse § 154 kui ka Euroopa kohaliku omavalitsuse harta nõuetega.

Taotleja on seisukohal, et 26.03.2025 vastu võetud põhiseaduse muutmise seadus (536 SE) ning sellele järgnenud kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse muudatused ei arvesta kohaliku omavalitsuse põhiseaduslikku ja rahvusvahelistel põhimõtetel tuginevat rolli. Seeläbi rikutakse kohaliku omavalitsuse autonoomia sisulist tähendust, demokraatliku valitsemise alust ning õigust tegutseda kogukonna nimel ja selle huvides.

Taotlus on vormistatud ja esitatud kooskõlas seadusest tulenevate nõuetega, olles eelnevalt heaks kiidetud kohaliku omavalitsuse volikogu otsusega.

Seetõttu on kohaliku omavalitsuse volikogu õigustatud pöörduma Riigikohtu poole taotlusega kontrollida nimetatud õigusnormide kooskõla põhiseaduse ja rahvusvaheliste standarditega..

Kohaliku omavalitsuse eesmärk ja elanike poliitilise osaluse tagatised põhiseaduses

Eesti Vabariigi põhiseadus sätestab § 154 lõikes 1, et kõik kohaliku elu küsimused lahendab ja korraldab kohalik omavalitsus, tegutsedes seaduse alusel ja oma vastutusel. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (edaspidi KOKS) § 2 lõike 1 kohaselt on kohaliku omavalitsuse eesmärgiks korraldada ja arendada kohalikku elu, lähtudes oma elanike vajadustest ja huvidest. Sellise ülesande sisuline täitmine on võimalik vaid juhul, kui kohaliku omavalitsuse elanikel on reaalne ja vahetu võimalus osaleda kohaliku elu korraldamises ning mõjutada omavalitsusorganite koosseisu – ennekõike valimisõiguse kaudu.

Kohaliku demokraatia põhimõte eeldab, et kohaliku omavalitsuse volikogu, kui kõrgem omavalitsusorgan, peegeldab võimalikult täpselt ja õiglaselt selle omavalitsusüksuse elanikkonna koosseisu, soove ja arusaamu. Kui aga märkimisväärne osa kohaliku omavalitsuse alalistest elanikest on süsteemselt ilma jäetud hääleõigusest – sõltumata nende pikaajalisest elukohast, tegelikust sidemest Eesti Vabariigi ja oma kogukonnaga või õiguslikust staatusest alalise elanikuna –, siis kaotab kohaliku volikogu valimiste kaudu moodustuv esinduskogu olulise osa oma legitiimsusest.

Poliitiline osalus, sealhulgas valimisõigus kohalikel valimistel, on mitte üksnes üksikisiku põhiseaduslik õigushüve, vaid ka kogukondlikku ühtekuuluvust loov ja kohaliku omavalitsuse toimimist tagav mehhanism. Selle kaudu realiseerub elanike võimalus mõjutada neid otsuseid,

mis määravad nende igapäevast elukeskkonda – alates haridusest, sotsiaaltoetustest ja heakorrast kuni ruumilise planeerimise ja kohaliku ettevõtluskeskkonnani.

Seega on kohaliku omavalitsuse põhiseaduslik positsioon – autonoomne avalik-õiguslik üksus, millel on õigus ja kohustus korraldada kohalikke asju oma elanike huvides – lahutamatult seotud elanike osalusõigusega. See hõlmab eeskätt õigust valida kohaliku omavalitsuse volikogu liikmeid, kelle kaudu kujundatakse omavalitsuse poliitiline tahe. Kui see osalusõigus eemaldatakse ligi poolelt omavalitsuse alalistest elanikest, nagu nähtub näiteks Kohtla-Järve statistilisest koosseisust, kus 2026. aastast puuduks valimisõigus 48,32% püsielanikest, muutub kogu kohaliku esindusorgani koosseis põhiseaduslikult küsitavaks.

Sellisel kujul valimisõiguse piiramisega ei riivata üksnes individuaalseid õigusi, vaid ka kohaliku omavalitsuse kui põhiseadusliku institutsiooni toimimise aluseid.

- Esiteks, see moonutab kohaliku omavalitsuse otsustuskogu (volikogu) koosseisu, takistades selle kujunemist vastavalt tegelikule demograafilisele koosseisule ja elanikkonna huvidele;
- Teiseks, see kahjustab kogukonna usaldust kohaliku omavalitsuse vastu, vähendades sidet omavalitsusorganite ja elanikkonna vahel ning takistades kaasavat juhtimist;
- Kolmandaks, see kahjustab oluliselt kohaliku demokraatia arendamist ja lõhub kohaliku kogukonna sotsiaalset sidusust, mis on elementaarne iga demokraatliku riigi toimimiseks.

Põhiseaduse § 156 lõike 2 muutmine viisil, mis välistab mitte üksnes kolmandate riikide kodanikud, vaid ka määratlemata kodakondsusega isikud hääletamisõigusest kohalikel valimistel, kaotab olulise osa elanikkonna jaoks võimaluse osaleda neid puudutavate otsuste tegemisel. Seeläbi tekib vastuolu mitte ainult põhiseaduse § 154 ja § 156, vaid ka §-dega 10 ja 12, mis käsitlevad õiguspärase ootuse ja võrdsuspõhimõtte kaitset.

Valimised on mitte ainult riiklik funktsioon, vaid demokraatia materiaalne väljendusvorm kohalikul tasandil. Volikogu valimised ei ole pelgalt menetlus, vaid ainus mehhanism, mille kaudu kogukond saab määrata suuna oma igapäevast elu kujundavatele poliitikatele. Kui seadusandja kitsendab volikogu valimistel osalemise õigust viisil, mis välistab kogukonna arvestatava osa – näiteks Kohtla-Järvel ligi pooled püsielanikud –, mõjutab see vahetult kohaliku omavalitsuse võimet täita oma põhiseaduslikku ülesannet, sealhulgas tagada kaasatus, esindatus ja ühiskondlik usaldus. Kui inimestel puudub võimalus mõjutada neid puudutavaid otsuseid – ja veel enam, kui see õigus on neilt aktiivselt ära võetud –, kaob tunne, et omavalitsus tegutseb kogukonna nimel ja selle heaks. See toob kaasa kohaliku elu politiseerimise, usalduse kadumise, võõrandumise ja pikaajalise kaasatuse languse.

Kokkuvõtvalt tuleb asuda seisukohale, et vaidlustatud põhiseaduse muudatused riivavad kohaliku omavalitsuse kui põhiseadusliku institutsiooni olemuslikke tagatisi, moonutavad selle toimimist demokraatliku institutsioonina ning loovad olukorra, kus ligikaudu pooled alalised elanikud ei saa enam osaleda kohaliku elu kujundamises. See kahjustab kohaliku omavalitsuse sisulist autonoomiat ning õigust korraldada kohalikku elu oma elanike huvides.

Kohaliku omavalitsuse autonoomia ei ole sisuliselt tagatud, kui märkimisväärne osa püsielanikest on poliitilisest osalusest välistatud

Eesti Vabariigi põhiseaduse § 154 lg 1 puhul on tegemist kohaliku omavalitsuse põhiseadusliku garantiiga, mille eesmärk on tagada, et avalikku võimu teostataks kohaliku kogukonna huvides ning tema aktiivsel osalusel. Selle sätte alusel on kohalikul omavalitsusel ulatuslik enesekorraldusõigus – õigus otsustada, kuidas ja millisel viisil kohalikke asju korraldada, sealhulgas millised prioriteedid seada, kuidas rahalisi ja muid ressursse jaotada ning milliseid teenuseid kogukonnale pakkuda. Kohalik omavalitsus on demokraatlikult juhitud institutsioon, mille toimimine eeldab, et kogukond, kelle huvides ta tegutseb, osaleb vahetult selle organite – ennekõike volikogu – moodustamises. Riigikohus on korduvalt rõhutanud, et kohaliku omavalitsuse autonoomia ei piirdu üksnes haldusülesannete täitmisega, vaid hõlmab ka poliitilist iseseisvust, st õigust ja võimet kujundada poliitilisi otsuseid kogukonna huvides.

Põhiseaduse § 154 tuleb tõlgendada koostoimes §-ga 1, mis sätestab, et Eesti on demokraatlik õigusriik, ning §-ga 10, mis kohustab kaitsma põhiseaduse aluspõhimõtteid. Nimetatud sätete koosmõjul tuleb tõdeda, et kohaliku omavalitsuse poliitiline esindus peab tuginema laiapõhjalisele ja kaasavale valijaskonnale, mis peegeldab kogukonna tegelikku sotsiaalset ja demograafilist koosseisu.

Kohaliku omavalitsuse autonoomia sisuline ja toimiv realiseerimine eeldab, et selle poliitilised institutsioonid, ennekõike kohaliku omavalitsuse volikogu, kujunevad kogukonna vabal tahtel ning peegeldavad adekvaatselt selle elanikkonna huve, identiteeti ja mitmekesisust. Kohalik omavalitsus ei ole pelgalt haldusüksus, vaid kogukonna esindusorgan, mis peab väljendama kohaliku elanikkonna kollektiivset tahet. See on võimalik üksnes juhul, kui valimisprotsessis saavad osaleda kõik püsivalt kohapeal elavad inimesed, kelle elu, õigused ja kohustused on otseselt seotud omavalitsusüksuses tehtavate otsustega.

Poliitiline osalus, ennekõike valimisõigus, ei ole üksnes individuaalne õigushüve, vaid ka kohaliku omavalitsuse toimimise eeltingimus. Kohaliku omavalitsuse autonoomia ja demokraatlik legitiimsus on teineteisest lahutamatud: kui kogukonna märkimisväärsel osal puudub võimalus osaleda poliitilises esindusprotsessis, siis ei saa rääkida omavalitsuse autonoomsest ja demokraatlikust funktsioneerimisest põhiseaduslikus tähenduses.

Demokraatlikus ühiskonnas on poliitiline osalus – ja eriti valimisõigus – mehhanism, mille kaudu elanikkond osaleb võimu teostamises. Kui see võimalus kaob, katkeb inimese side poliitiliste otsustega ja kohaliku võimuga tervikuna. Kui valimisõigus piiratakse viisil, mis välistab kogukonna märkimisväärse osa – nagu vaidlusaluse muudatuse korral, kus hääleõigus kaob püsivalt elavatelt kolmandate riikide kodanikelt ja hiljem ka määratlemata kodakondsusega isikutelt –, on tegemist mitte pelgalt individuaalsete õiguste piiramisega, vaid kohaliku omavalitsuse autonoomia ja demokraatliku legitiimsuse sisulise tühistamisega.

Probleemi ulatust illustreerib eriti teravalt Kohtla-Järve linn, millele käesolev taotlus tugineb. Seisuga 04.06.2025 on linnas registreeritud 27 206 hääleõiguslikku isikut. Neist:

- 13 669 on Eesti kodanikud (50,2%),
- 5 314 määratlemata kodakondsusega isikud (19,5%),
- 392 Euroopa Liidu kodanikud (1,4%),
- 7 831 kolmandate riikide kodanikud (28,8%).

Pärast vaidlusaluse põhiseaduse muutmise § 1 p 2 jõustumist 01.03.2026 kaotavad valimisõiguse kõik mittekodanikud, välja arvatud EL kodanikud. See tähendab, et vähemalt 13 145 isikut ehk 48,32% alalistest elanikest kaotavad oma senise hääleõiguse kohalikel valimistel. Selline osakaal ei ole statistiline erand, vaid viitab süsteemsele muutusele kohaliku võimu olemuses.

Kui kohaliku omavalitsuse poliitiline otsustuskogu – volikogu – kujuneb olukorras, kus peaaegu pool elanikkonnast on välistatud, ei saa sellist omavalitsusüksust enam pidada demokraatlikult legitiimseks institutsiooniks põhiseaduse mõttes. Volikogu, mis ei peegelda kogukonna sotsiaalset, kultuurilist ega keelelist mitmekesisust ning mille moodustamisel on välistatud suur osa omavalitsuse tegelikust elanikest, ei täida enam põhiseaduslikku esindusülesannet.

Kohaliku omavalitsuse õiguse tuumaks on iseseisva otsustuse ja vastutuse olemasolu kohaliku elu küsimustes, kuid see eeldab ka kogukonna reaalsel ja mõtestatud osalust. Osaluseta puudub seos omavalitsuse ja kogukonna vahel. Legitiimsus, mis põhineb valitavusel, muutub vormiliseks, kui valimised ei võimalda tegeliku kogukonna tahet esindada. Sellises olukorras ei ole võimalik täita põhiseaduse § 1 sätestatud demokraatliku õigusriigi põhimõtteid ega § 10 kohast õiguspärase ootuse ja institutsionaalse järjepidevuse kaitset.

Kokkuvõttes tuleb tõdeda, et sellise ulatusliku poliitilise osaluse välistamise korral kaotab kohalik omavalitsus oma autonoomse ja demokraatliku iseloomu. Tegemist on olukorraga, kus põhiseaduslik garantiisäte (§ 154 lg 1) ei täida enam oma sisulist rolli, sest kohaliku elu üle otsustavad isikud, kes ei ole valitud kogu kogukonna poolt, vaid üksnes selektiivse, seadusandja poolt kitsendatud osa poolt.

Usalduse kadumine ja elanike võõrandumine kohaliku elu kujundamisest ohustab kohaliku omavalitsuse legitiimsust

Kohaliku omavalitsuse toimimise keskseks eelduseks demokraatlikus riigis on elanike usaldus kohalike institutsioonide vastu. See usaldus ei ole pelgalt sotsioloogiline nähtus ega üldine rahuloluindikaator, vaid sisuliselt poliitilise legitiimsuse tuum. Avalik võim, sealhulgas kohaliku tasandi võim, saab oma autoriteedi ja õigustuse just elanike usaldusest – usust, et otsuseid langetatakse nende huvides ning nende aktiivsel ja võrdsel osalusel.

Kohalik omavalitsus ei täida üksnes administratiivseid funktsioone, vaid kujundab igapäevaselt inimeste elukeskkonda ning määrab nende elukvaliteeti. Omavalitsuse pädevuses on sellised eluvaldkonnad nagu üldharidus, sotsiaalsabi ja -teenused, kohaliku taristu ja transpordi

arendamine, ruumiline planeerimine, jäätmekäitus, kodanikuühiskonna toetamine ja paljud muud kogukonna seisukohalt keskse tähtsusega küsimused. Need otsused ei ole tehnilised ega neutraalsed – need on väärtuspõhised ja sageli poliitilise kaaluga valikud, mille kujundamisel peab kogukonnal olema reaalne ja tõhus sõnaõigus.

Kogukondlik osalus ei saa olla deklaratiivne, vaid peab väljenduma kõige elementaarsemas demokraatlikus vormis – õiguses valida oma esindajaid kohaliku omavalitsuse volikogusse. Just volikogu kaudu teostub kohaliku võimu poliitiline tahe ning kujundatakse eelarved, arengukavad, haridus- ja sotsiaalpoliitika. Kui isikul puudub võimalus mõjutada volikogu koosseisu, siis on tema seos kohaliku võimuga üksnes formaalne – ta allub selle otsustele, kuid ei saa neid kujundada.

Ilma osaluseta puudub ka tunne, et kohalik võim kuulub kogukonnale. Kui isikud ei saa valida neid, kes langetavad nende eluga seotud põhimõttelisi otsuseid, ei teki mitte ainult poliitilise mõjutamisvõime kadumine, vaid ka süvenev distantseerumine – vöörandumine – omavalitsusorganitest. Inimesed ei tunne end esindatuna ning neil ei teki kohustust panustada ega vastutustunnet otsuste ees, mis neid ei hõlma. Sellises olukorras ei saa enam eeldada usaldust institutsioonide vastu, mille moodustamises inimesed ise ei osale ning mille otsused langetatakse nende suhtes ilma nende mõjuvõimuta.

Usaldus tekib siis, kui on tagatud mõjuvõim. Mõjuvõim tekib siis, kui osalus on reaalne, tõhus ja sisuline. Kui aga osalusõigus võetakse ära ligikaudu poolelt kogukonnast – nagu nähtub näiteks Kohtla-Järve juhtumil, kus alates 2026. aastast jääb hääleõiguseta üle 13 000 alalise elaniku ehk 48,32% –, ei saa enam rääkida ei mõjust, ei usaldusest ega legitiimsusest.

Kohalik omavalitsus muutub sellises olukorras pigem administratiivseks halduskoguks kui demokraatlikuks kogukonna esindusorganiks. Kodanike ja mittekodanike vahele tekib institutsionaliseeritud osaluskriis, mille tagajärjel kaotab kogukond sidususe, tekib marginaliseerumine ning võim kaldub ühe sotsiaalse grupi poole, välistades teised. Omavalitsuse piires tekib kodanike ja mittekodanike vaheline esinduslik lõhe, kus viimane osa kogukonnast on ilma jäetud igasugusest võimalusest mõjutada teda vahetult puudutavaid poliitilisi otsuseid, kuid allub samas nendele samadele otsustele. See olukord meenutab ebavõrdse osaluse režiime, mis on rahvusvaheliselt kriitika all kui demokraatia sisulist olemust õhnestavad nähtused.

Kokkuvõttes tuleb järeldada, et kohaliku omavalitsuse poliitiline legitiimsus ei saa põhineda üksnes seaduslikult läbi viidud valimistel, vaid eeldab, et valimised on kaasavad, õiguspärased ja hõlmavad kõiki püsivalt kohalikke elanikke. Ainult siis on võimalik, et avalik võim – sealhulgas kohalik – püsib usaldusväärne, sidus ja põhiseaduspärane.

Kui aga märkimisväärne osa kohaliku omavalitsuse alalistest elanikest jäetakse süsteemselt ilma hääleõigusest, siis kaob nende jaoks põhjus samastuda kohaliku võimuga ning osaleda selle kujundamises.

Veelgi tõsisem ja õiguslikult vastuolulisem on aga olukord, kus poliitilisest osalusest ilmajäetud isik on samas Eesti kodaniku seaduslik esindaja. Näiteks juhul, kui kolmandast riigist pärit vanemal on alaealine Eesti kodanikust laps, kelle huvide kaitse ja esindamine kohaliku elu küsimustes (haridus, tervishoid, sotsiaaltoetused, eluasemeküsimused jmt) toimub vanema kaudu. Kui sellisel vanemal puudub hääleõigus, on kaudselt piiratud ka tema lapse – Eesti kodaniku – võime osaleda teda puudutavate otsuste mõjutamises. Sama kehtib eestkostjate, hooldajate ja teiste juriidiliste esindajate kohta, kes seaduslikult tegutsevad Eesti kodaniku nimel, kuid kellel puudub poliitiline mõjuvõim kohalikes valikutes.

Sellisel juhul ei ole tegemist ainult mittekodanike õiguste piiramisega, vaid ka Eesti kodanike – eeskätt alaealiste ja teiste sõltuvate isikute – õiguste kahjustamisega, kuna nende seaduslikel esindajatel ei ole võimalik osaleda kohaliku võimu kujundamises, mis omakorda mõjutab esindatavate õiguste ja huvide kaitset.

Selliseid olukordi on käsitletud ka Euroopa Inimõiguste Kohus. Kohtuasjas *Mathieu-Mohin ja Clerfayt vs Belgia* (2. märts 1987) rõhutas kohus, et valimisõigust tuleb käsitada kui tõhusat individuaalset õigust, mille eesmärk on tagada demokraatliku ühiskonna esinduslikkus ja kaasatus. Kohus leidis, et valimisõiguse piirangud, mis toovad kaasa kogukondade või ühiskonnagruppide poliitilise marginaliseerimise, võivad olla vastuolus Euroopa inimõiguste konventsiooni 1. lisaprotokolli artikliga 3. Oluliselt rõhutati, et valimisõigus peab olema universaalne ja tagama valija tegeliku võimaluse mõjutada teda puudutavate poliitikate kujunemist. Kui seda õigust kitsendatakse viisil, mis katkestab sideme valijate ja esindusorgani vahel, rikutakse demokraatliku osaluse alust.

Seega tuleb järeldada, et Eesti seadusandja loodud valimisõiguse välistus, mis eemaldab hääleõigusest mitte üksnes isikuid, vaid kaudselt ka nende poolt esindatavad kodanikud, ei ole kooskõlas ei põhiseaduslike osalusgarantiide ega rahvusvaheliselt tunnustatud demokraatlike standarditega.

Poliitilise osaluse puudumine toob kaasa süveneva kogukondliku võõrandumise. Elanik, kellel ei ole õigust osaleda valimistel, kus kujundatakse tema elu puudutavaid poliitikaid ja määratakse tema igapäevakeskkonna arengusuunad, kogeb õigustatult, et teda ei kaasata – mitte üksnes formaalselt, vaid sisuliselt. Selline inimene ei tunneta enam, et avalik võim toimib tema nimel, tema huvides või tema osalusel. Ta on küll osa kogukonnast, kuid mitte osa võimust. See olukord kujutab endast poliitilise subjektiks olemise kaotust.

Võõrandumine avalikust võimust tähendab siin rohkemat kui üksikisiku pettumust. See on järk-järguline eemaldumine riigi ja omavalitsuse institutsioonidest, osaluse lõppemine ning süvenev tunne, et valitsemine toimub „meieta“ – et see on midagi välist, võõrast ja suletut. Inimesed, kes on tõrjutud poliitilisest protsessist, kalduvad vältima ka kogukondlikke initsiatiive, osalust vabaühendustes, kodanikuaktiivsust ja institutsioonide usaldamist. Tulemuseks ei ole ainult apaatia, vaid usalduskriis.

Poliitiline tõrjumine – s.o olukord, kus inimene on süsteemselt ja õiguslikult välistatud poliitilisest esindusest – ei seisne pelgalt selles, et isikul puudub hääletamiskastil võimalus

sedelit langetada. Tõrjumine tähendab, et inimene ei ole käsitletav võrdväärse ühiskonnaliikmena, kellel oleks legitiimne hääle kollektiivsetes otsustes. Kui riik tunnustab üksikisikut püsielanikuna, töajajana ja maksumaksjana, kogukonna liikmena, lapsevanemana, hooldajana või muu ühiskondliku rolli kandjana, kuid samal ajal keelab temalt õiguse osaleda tema elu kujundamises, saadetakse selge institutsionaalne sõnum: *sind võetakse kui osalejat, kuid mitte kui kaasaraajajat*.

Kohaliku omavalitsuse legitiimsus saab püsida üksnes juhul, kui kogukond tunnetab, et ta on selle otsustusprotsesside orgaaniline osa – et omavalitsus kuulub talle. Kui aga kogukonna peaaegu pooled liikmed, nagu Kohtla-Järve näitel, on valimisõigusest ilma jäetud, tekib olukord, kus avalikku võimu ei tajuta enam „meie võimuna“, vaid distantseeritud, ühe grupi privilegeeritud esindusena. Selline areng mitte ainult ei lõhu elanike ja omavalitsusorganite vahelise sotsiaalse sideme, vaid soodustab polariseerumist, tõrjutust ja tõsiste konfliktide kujunemist.

Oluline on mõista, et kohaliku elu korraldamine ei ole ainult teenuste mehhaaniline osutamine. See eeldab sotsiaalset kokkulepet, poliitilist dialoogi ja institutsionaalset koostööd. Ilma poliitilise õigussubjektsusest – st õigusest valida ja kandideerida – ei ole inimesel võimalust saada selle dialoogi osapooleks. Tulemuseks on võõrandunud üksikisik ja lõhenenud kogukond.

Seega ei ole tegemist pelgalt valimisõiguse tehnilise kitsendamisega. Tegemist on kohaliku omavalitsuse kui põhiseadusliku institutsiooni aluse – kogukondliku osaluse ja demokraatliku legitiimsuse – nõrgestamisega. Kui usaldus kaob, järgneb sellele osaluse taandumine. Kui osalus taandub, kaotab demokraatia oma sisulise tähenduse. Kohalik võim muutub vormiliseks, esinduslikkus asendub mehhaanilise haldusega ning kogukond lakkab olemast osalusvõimeline poliitiline tervik.

Valimisseaduse muutmine kiirkorras ja ilma legitiimse põhjendusest rikub rahvusvahelisi demokraatia standardeid

Rahvusvahelises õiguses, eelkõige Euroopa Nõukogu ja OSCE raamistikus, on välja kujunenud üldtunnustatud arusaam, et valimisseadusi puudutavad muudatused peavad toimuma läbipaistvalt, õigeaegselt ning avalikkuse osalusel. Eriti rangelt kehtib see muudatuste puhul, mis puudutavad valimisõiguse tingimusi ja hääleõiguslike isikute ringi. Valimisseaduste järsk ja ettevalmistamata muutmine enne valimisi ohustab valimiste õiguspärasust, usaldusväarsust ja demokraatlikku kvaliteeti. See võib kaasa tuua ühiskonnagruppide poliitilise marginaliseerumise, demokraatia autoriteedi nõrgenemise ja usalduse kaotuse valimissüsteemi vastu. Järgnevates alajaotustes on käsitletud peamisi rahvusvahelisi allikaid, mille normidega kõnealused muudatused on vastuolus.

OSCE ja Veneetsia komisjoni juhised (Code of Good Practice in Electoral Matters, 2002)

Euroopa Nõukogu juures tegutsev Veneetsia komisjon koostöös OSCE/ODIHR-iga avaldas 2002. aastal „Hea valimispraktika koodeksi“ (*Code of Good Practice in Electoral Matters*),

mida peetakse Euroopa demokraatlikus ruumis autoriteetseks standarddokumendiks valimiste õiguspärasuse hindamisel. Koodeksis rõhutatakse järgmist:

- Valimisseaduste stabiilsuse põhimõte: valimisseaduste põhielemente – sealhulgas valimisõigust, valimisjaoskondade määramist ja valimiskomisjonide pädevust – ei tohi muuta vähem kui üks aasta enne valimisi, et vältida valijate ja kandidaatide õiguspärase ootuse rikkumist ning tagada usaldus valimissüsteemi vastu.
- Proportsionaalsuse ja legitiimsuse nõue: valimisõiguse piiramine peab olema objektiivselt põhjendatud, proportsionaalne ja suunatud legitiimsel eesmärgil saavutamisele. Keeld ei tohi olla meelevaldne ega tugineda sotsiaalsetele, keelelistele, rahvuslikele või muudele tunnustele, mis tekitavad ebavõrdset kohtlemist.
- Kaasav menetlus ja läbipaistvus: kõik muudatused, mis võivad mõjutada hääleõiguslike isikute hulka või valimissüsteemi toimimist, peavad olema avalikult arutatud, kaasatud huvigrupid ja tehtud läbipaistval viisil.

Põhiseaduse muutmise seaduse (536 SE) vastuvõtmine 26.03.2025 ja kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse muudatus 06.05.2025 rikuvad kõiki nimetatud kriteeriume. Muudatused jõustuvad juba 09.07.2025 ehk vähem kui neli kuud enne valimisi. Neid ei eelnenud avalik arutelu, osalusprotsess ega sotsiaalsete tagajärgede analüüs. Selline kiirkorras kehtestamine ilma osapooli kaasamata kujutab endast selget vastuolu rahvusvahelise valimisõiguse hea tava põhimõtetega.

Kopenhaageni dokument (OSCE, 1990)

1990. aasta **Kopenhaageni inimõiguste mõõtmise dokument**, mis on üks OSCE demokraatlike valimisstandardite alusdokumente, kehtestab liikmesriikidele (sh Eestile) mitmeid siduvaid kohustusi.

2025. aasta seadusemuudatused, mis kõrvaldavad kohaliku tasandi valimistelt kõik kolmandate riikide kodanikud ning alates 2026. aastast ka kodakondsuseta isikud, kujutavad endast olulist kõrvalekallet nendest põhimõtetest. Eriti arvestades, et tegemist on isikutega, kes elavad Eestis seaduslikult, omavad pikaajalist või alalist elamisluba, täidavad seadusest tulenevaid kohustusi ja on olnud aastakümneid kohaliku poliitilise kogukonna orgaaniline osa. Ilma mõjuanalüüsi ja õiglase kaalutluseta tehtud järsk muudatus on rahvusvaheliselt käsitatav ebaproportsionaalse piiranguna poliitilistele õigustele.

Euroopa Inimõiguste Konventsiooni 1. protokoll artikkel 3

Euroopa Inimõiguste Konventsiooni esimese lisaprotokoll artikkel 3 kohustab lepinguriike tagama valimised, mis kajastavad rahva arvamust seadusandliku kogu valikul. Euroopa Inimõiguste Kohus on selgitanud, et see säte ei kaitse üksnes valimiste formaalset toimumist, vaid nõuab, et valimisõigus oleks tõhus, universaalne, võrdne ja vaba piirangutest, mis moonutavad esindust.

Kohtuasjas *Mathieu-Mohin ja Clerfayt vs Belgia* (1987) kinnitas kohus, et valimisõigus on subjektiivne õigushüve, mille piiramine peab vastama legitiimsel eesmärgil ja olema

demokraatliku ühiskonna vajadustega kooskõlas. Kui piirang mõjutab suurt osa elanikkonnast, eriti kui see on seotud rahvuse, kodakondsuse või sotsiaalse staatusega, võib see olla vastuolus ka diskrimineerimisvastase artikli nõuetega. Eestis elavatelt kolmandate riikide kodanikelt ja kodakondsuseta isikutelt hääleõiguse eemaldamine, ilma arvestatava põhjenduseta ja arvestamata nende sisulist seotust Eesti ühiskonna ja kogukonnaga, võib rahvusvahelise õiguse järgi kvalifitseeruda kui esindusdemokraatia nõrgestamine ja poliitiline tõrjumine.

Kokkuvõte ja palve Riigikohtule:

Kõike eeltoodut arvesse võttes on taotleja seisukohal, et 26.03.2025 Riigikogu poolt vastu võetud Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seadus (536 SE), samuti sellele järgnenud kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse muudatus, on põhiseadusega vastuolus.

Esiteks, kõnealused muudatused rikuvad kohaliku omavalitsuse põhiseaduslikke tagatise, eelkõige § 154 tähenduses, kuna nende tagajärjel on kohalike omavalitsuste volikogud moonutatud esindusorganid – olukorras, kus valimisõigusega jääb ligi pool alalistest elanikest (nt Kohtla-Järvel 48,32%). See tähendab sisuliselt kohaliku omavalitsuse autonoomia ja demokraatliku legitiimsuse tühistamist.

Teiseks, valimisõiguse äravõtmine püsielanikelt, kes on olnud seni valimisprotsessi orgaaniline osa ning kellel on seaduslik ja pikaajaline side kohalikku kogukonda, ei ole kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega. See piirang ei ole põhjendatud, ei ole vältimatult vajalik taotletava eesmärgi saavutamiseks ega ole ka tasakaalus tekkivate kahjulike mõjudega. Seadusandja ei ole esitanud usaldusväärset mõjuanalüüsi ega hinnanud muudatuse sotsiaalseid, poliitilisi ega põhiseaduslikke tagajärgi.

Kolmandaks, muudatuste menetlemisel on rikutud rahvusvaheliselt kehtivaid hea valimispraktika norme, mille kohaselt ei tohi olulisi valimisreegleid, eriti hääleõigust puudutavaid sätteid, muuta vähem kui aasta enne valimisi, ilma avaliku aruteluta ja sihtrühmade kaasamiseta. Kiirkorras vastuvõetud muudatused, mis jõustuvad juba enne 2025. aasta kohalikke valimisi, rikuvad OSCE/ODIHRi ja Veneetsia komisjoni koostatud valimisseaduste stabiilsuse ja kaasavuse põhimõtteid.

Neljandaks, valimisõiguse piiramine mõjutab negatiivselt mitte ainult neid inimesi, kellel hääleõigus ära võetakse, vaid ka Eesti kodanikke, kelle seaduslikud esindajad (nt lapsevanemad või eestkostjad) jäävad valimisprotsessist kõrvale. Seeläbi väheneb ka Eesti kodanike tegelik mõjuvõim nende esindusorganite kujundamisel, mis mõjutab kaudselt nende õigusi ja huve esindatust.

Viimaks tuleb rõhutada, et muudatused kahjustavad tõsiselt usaldust avaliku võimu vastu ning lõhuvad kohaliku omavalitsuse ja elanikkonna vahelise sideme. Usaldus, kaasatus ja esindatus on demokraatliku omavalitsuse põhialused – kui need eemaldatakse, jääb järele pelgalt formaalne raamistik, mitte sisuline demokraatia.

Eeltoodust lähtuvalt palub taotleja Riigikohtul:

1. Tunnistada Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seadus (536 SE) põhiseadusega vastuolus olevaks osas, milles see võtab kohaliku omavalitsuse valimistel hääleõiguse kolmandate riikide kodanikelt ja kodakondsuseta isikutelt või alternatiivselt muudatuste liiga kiire jõustumise;
2. Tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks 06.05.2025 vastu võetud kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse § 5 lg 2 mis jõustub alates 09.07.2025.