

Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse § 5 täiendamise seaduse seletuskiri

1. Sissejuhatus

Kohalike omavalituste valimised toimuvad vähem kui aasta pärast. Tegu on esimeste kohalike omavalitsuste valimistega pärast 24. veebruaril 2022. aastal alanud Vene Föderatsiooni täiemahulist agressiooni Ukraina vastu. Täna kehtiva seaduse järgi on neil valimistel valimisõigus ka Vene Föderatsiooni kodanikel, kuigi Riigikogu on tunnistanud 18. oktoobril 2023 ülekaaluka häälteenamusega Venemaa režiimi terroristlikuks ja Venemaa Föderatsiooni terrorismi toetavaks riigiks.

Riigikogu ülesanne on kooskõlas Eesti Vabariigi põhiseaduse ja rahvusvahelise õiguse normidega tagada Eestis vabade ja sõltumatute valimiste läbiviimiseks vajalik seadusandlik keskkond, mis lähtub põhiseaduse preambulas määratletud Eesti rahva riikliku enesemääramise võõrandamatust õigusest. Seega ei tohiks Venemaa kodanikel, kelle riiki juhib praegu terroristlik režiim, säärase režiimi võimulpüsimise ajal olla Eesti riigiasjades poliitilise kaasaráakimise õigust.

2. Seaduse eesmärk

Kodakondsus oma olemuselt on inimese ja riigi vaheline leping, side ja lojaalsustunnistus. Venemaa – Ukraina sõja ja Venemaast lähtuva julgeolekuohu kontekstis on oluline rõhutada, et Venemaa kodanike näol on ühemõtteliselt tegu Vene relvajõudude teenistuskohuslastega.

Käesoleva seaduse eesmärk on minimaliseerida Venemaa kodanike mõju Eesti ühiskonna poliitilistes valikutes, kuni Riigikogu tunnistab, et Venemaa näol ei ole enam tegemist terroristlikku režiimiga või otsustab mingil muul põhjustel taastada nende kodanike valimisõiguse. Ennekõike puudutab see neid kohalikke omavalitsusi, kus VF kodanikel on oluline kaal omavalitsusjuhtide valimisel ning sellest lähtuvalt ka väärtusruumi kehtestamisel ning tulevikku puudutavate otsuste tegemisel. Ühtlasi vähendab see VF võimaliku mõjutustegevuse ulatust eesolevatel kohalikel valimistel.

3. Sisu ja võrdlev analüüs

- 3.1. Täna ses siseriiklikus seadusandluses on ennekõike asjassepuutuvateks säteteks EV põhiseaduse § 156 ja kohalike omavalitsuste volikogude valimise seaduse (KOVVS) § 5. Olemuslikult seotud nende sätetega on ka põhiseaduse §11, mis üldse annab võimaluse õiguste piiramiseks. Tähtis on märkida, et kuivõrd Riigikohus on korduvalt rõhutanud valimisõiguse olemuslikku vastavust just põhiõigusele, on oluline piirangutest kõneleda just läbi põhiseadusest tuleneva õiguse.

Kehtivad redaktsioonid:

Põhiseadus

§ 11. Õigusi ja vabadusi tohib piirata ainult kooskõlas põhiseadusega. Need piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust.

§ 156. Kohaliku omavalitsuse esinduskogu on volikogu, kes valitakse vabadel valimistel neljaks aastaks. Seadusega võib volikogu volituste perioodi lühendada seoses kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise või jagunemisega või volikogu tegutsemisvõimetusega. Valimised on üldised, ühetaolised ja otsesed. Hääletamine on salajane.

[RT I 2003, 29, 174 - jõust. 17.10.2005]

Kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel on seaduses ettenähtud tingimustel hääleõiguslikud selle omavalitsuse maa-alal püsivalt elavad isikud, kes on vähemalt kuusteist aastat vanad.

[RT I, 15.05.2015, 1 - jõust. 13.08.2015]

Kohalike omavalitsuste volikogude valimise seadus

§ 5. Hääletamis- ja kandideerimisõigus

(1) Hääletamisõigus on Eesti kodanikul ja Euroopa Liidu kodanikul, kes on valimispäevaks saanud 16-aastaseks ja kelle püsiv elukoht, see on elukoht, mille aadressiandmed on kantud Eesti rahvastikuregistrisse (edaspidi rahvastikuregister), asub vastavas vallas või linnas.

[RT I, 22.01.2016, 7 - jõust. 01.02.2016]

(2) Hääletamisõigus on välismaalasel, kes vastab käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud tingimustele ja kes:

1) elab Eestis pikaajalise elaniku elamisloa või alalise elamisõiguse alusel.

2) [kehtetu - RT I 2006, 48, 358 - jõust. 18.11.2006]

(3) Hääleõiguslik ei ole isik, kes on valimisõiguse osas teovõimetuks tunnistatud.

(4) Hääletamisest ei võta osa isik, kes on kohtu poolt süüdi mõistetud ja kannab karistust kinnipidamiskohas.

(5) Kandideerimisõigus on igal hääleõiguslikul Eesti kodanikul ja Euroopa Liidu kodanikul, kes on kandidaatide registreerimise viimaseks päevaks saanud 18-aastaseks ja kelle püsiv elukoht asub hiljemalt valimisaasta 1. augustil vastavas vallas või linnas.

[RT I, 22.01.2016, 7 - jõust. 01.02.2016]

(6) Volikogu liikmeks ei või kandideerida tegevvaeline ega isik, kes on kohtu poolt süüdi mõistetud kuriteos ja kannab vanglakaristust.

[RT I, 10.07.2012, 3 - jõust. 01.04.2013]

3.2. Seega annab põhiseadus hääleõiguse kohalikel valimistel seaduses ettenähtud tingimustel selle omavalitsuse maa-alal püsivalt elavatele isikutele, kes on vähemalt kuusteist aastat vanad.

Need seaduses ettenähtud tingimused, millele põhiseadus viitab, on sätestatud KOVVS-s, seades eeldusteks pikaajalise elaniku elamisloa või alalise elamisõiguse.

Kuivõrd põhiseadus kehtestab valimisõiguse, tuleb tõdeda, et seda õigust ära võtta saaks vaid põhiseaduse muutmise korral.

Küll aga viitab põhiseadus selgelt tõsiasjale, et tingimusi hääleõiguse osas saab seada teiste seadustega ning just seda käesoleva seaduse muudatus taotleb, põhinedes seejuures täielikult põhiseaduse §-l 11, mille kohaselt õigusi ja vabadusi tohib piirata ainult kooskõlas

põhiseadusega. Need piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust.

Olgu siinkohal märgitud, et ka EV kodanike puhul pole valimisõigus absoluutne. Põhiseaduse § 58 annab võimaluse seadusega piirata nende Eesti kodanike osavõttu hääletamisest, kes on kohtu poolt süüdi mõistetud ja kannavad karistust kinnipidamiskohtades. Selle sätte puhul on oluline märkida, et põhiseadus ei ole selles suhtes absoluutne ja annab võimaluse, mida ka KOVVS rakendatakse, sest § 5 lg 4 sätestab, et hääletamisest ei võta osa isik, kes on kohtu poolt süüdi mõistetud ja kannab karistust kinnipidamiskohas.

Seega saab kehtiva praktika kohaselt seadusega piirata põhiõigust juhul, kui põhiseadus selleks volituse annab. Just seda põhiseadus välismaalaste valimisõiguse puhul teeb, viidates hääletamisõiguse puhul seaduses sätestatud tingimustele.

3.3. Seadusest tuleneva võimaluse olemasolul tuleb analüüsida, kas ja millistel juhtudel on selline piirang õige, vajalik ehk proportsionaalne ning ühtlasi mõõdukas, sest ka kaalutlusõiguse teostamisel peab seadusandja järgima põhiõiguste piiramise üldpõhimõtteid.

3.3.1. Hinnates piirangu sobivust selle eesmärgist lähtudes tuleb küsida: kas VF kodanike kohalikel valimistel valimisõiguse piiramine vähendab terroristliku režiimiga riigi kodanike poliitilises elus kaasaraakimise õigust ja võimalust, piirates selle läbi VF mõjutustegevust. Vastus on jaatav, seega on piirang sobiv ja eesmärgipärane.

3.3.2. Piirangu vajalikkuse kriteeriumi puhul on väga oluline hinnata konteksti, milles 2025. aasta kohalike omavalitsuste valimised toimuvad. Need valimised toimuvad ajal, mil VF on agressorina kallale tunginud Ukrainale ja peab seal täiemahulist sõda. Venemaa terroristlik režiim võib kaasata Eestis elavaid Venemaa kodanikke kui sõjaväekohuslasi agressiivsesse vallutussõtta Ukraina vastu. Seega, andmata hinnangut ühelegi üksikisikule eraldi, on tegemist olukorraga, kus Eesti Vabariik toetab igakülgset vaba Ukraina ja seega vaba Euroopa enesemääramise õigust, garanteerides samal ajal valimisõiguse terroristliku režiimiga riigi kodanikele, kes on sõjaväekohustuse osas Vene Föderatsiooni õiguse subjektid. Venemaa on riik, mis ei aktsepteeri riikide vaba enesemääramiseõigust ega demokraatiat, tema mõjutustegevuse ja sekkumise ulatus vabade riikide siseasjadesse ja demokraatlikesse protsessidesse ei vaja siinkohal täiendavat tõendamist. Samuti on praegusele Venemaa terroristlikule režiimile omane hoida oma kodanikke, sealhulgas ka neid, kes elavad väljapool VF territooriumi oma moonutatud infoväljas, mõjutada neid nii valeinfo kui ka muul kujul mõjutustegevustega.

Proportsionaalsust hinnates tuleb ka küsida, mis on selle piirangu negatiivsed tagajärjed ning kas need ei kaalu siiski üles piirangu rakendamata jätmist. Selle piirangu negatiivseks tagajärjeks on kahtlemata Eestis elavate VF kodanike rahulolematus, mis valimisõiguse peatamisega kaasneb.

Kõige tundlikum küsimus proportsionaalsusest puudutab neid Venemaa kodanikke, kes on Eesti riigile lojaalsed ega osale agressorriigi libavalimistel ning

sooviksid omandada Eesti kodakondsuse, aga kellel VF riikliku poliitika tagajärjel pole võimalik vabaneda Venemaa kodakondsusest ning sellega kaasnevast sõjaväekohustusest. Nende puhul on võimalik, et kohalikel valimistel valimisõiguse piiramine võib proportsionaalsuse piiri tõesti ületada. Samas ei ole võimalik seda gruppi teistest Eestis elavatest Venemaa kodanikest eristada. EV põhiseaduse preambula juurde naastes tuleb möönda, et proportsionaalsust tervikuna hinnates kaalub EV enesemääramise õigus ja vabad ning sõltumatud valimised siiski üles ka nende inimeste valimisõiguse peatamise kohalikel valimistel.

Seega: kokkuvõttes on terroristliku režiimiga riigi kodanike valimisõiguse piiramine vajalik.

- 3.3.3. Jõudes järeldusele, et VF kodanike valimisõiguse piiramine kohalike omavalitsuste valimistel on põhjendatud ja vajalik, tuleb seadusandjal veel põhjendada, kas selline piirang on ka mõõdukas.

Mõõdukuse kriteeriumi kindlustamiseks lähtub käesolev seaduse muudatus ajutisuse printsiibist, s.t piirang lakkab kehtimast, kui Riigikogu muudab ära oma 18. oktoobri 2023. aasta otsuse, millega Venemaal valitsev režiim tunnistati terroristlikuks ja Venemaa Föderatsioon terrorismi toetavaks riigiks.

Seega on terroristliku režiimiga riigi kodanike valimisõiguse piiramine õige, vajalik ja oma kindlalt piiritletud ajalise piirangu kaudu ka mõõdukas.

4. Vastavus rahvusvahelisele õigusele

Rahvusvaheline õigus aktsepteerib üheselt iga riigi õigust otsustada välismaalaste valimisõiguse üle oma ajaloolistest, kultuurilistest ja õiguslikest taustsüsteemidest lähtuvalt. Seega on välismaalaste valimisõiguse piiramine, mis järgib põhiseaduse sisu ja protsessireegleid ning õigusriigile omase kaalutlusotsuse põhimõtteid, igati rahvusvahelise õigusega kooskõlas.

Ka Euroopa Inimõiguste Kohus on korduvalt rõhutanud, et õiguspärane valimisõiguse regulatsioon on eri riikides eri aegadel erinev, sõltudes konkreetse riigi ajaloolisest arengust ning kultuurilisest ja poliitilisest taustast.

Seejuures üks esimesi põhimõtteid, mida rahvusvahelises õiguses hinnatakse kõikide valimisõiguse piirangutega on küsimus nn kodaniku-kombel käitumisega, kodaniku-vastutusega ning austusega õigusriigi põhimõtte vastu.

Rääkides Venemaa kui terroristliku režiimiga riigi kodanike puhul nendest kriteeriumitest tuleb esimese asjana küsida, kas neil inimestel on olnud võimalus juba varem loobuda VF kodakondsusest ning asuda taotlema Eesti Vabariigi kodakondsust? Enne 2022. aastat on see võimalus neil olnud. Nende valik VF kodakondsuse kasuks on olnud nende isiklik valik. Samas tuleb möönda, et 2022. aasta Venemaa laiaulatusliku kallaletungi kontekstis Ukraina vastu on

kindlasti ka neid Eestis elavaid Venemaa kodanikke, kellel on tekkinud pärast seda soov agressorriigi kodakondsusest loobuda, aga samal ajal on muutunud sellest vabanemine VF kodakondsuspoliitika tõttu sisuliselt võimatuks. Seega on neil olnud võimalus saada Eesti kodakondseteks. Vastutus selle eest, et nad seda teinud ei ole, lasub ennekõike neil endil.

Rahvusvahelises õiguses on valimisõiguse piiramise teatud juhtudel kasutatud ka loogikat, et kui inimene ei ole käitunud täiel määral selle riigi kodanikule seatud ootuste kohaselt ning pole austanud õigusriigi põhimõtteid, võib see esile kutsuda hukkamõistu ja „karistuse“ valimisõiguse piiramise kaudu.

Antud seadusemuudatus seda eesmärki ei sisalda. Samas on seda rahvusvahelise õiguse aspekti on oluline esile tuua, hindamaks juba ette vastuargumente, kui keegi väidab tundvat end selle seadusemuudatuse tõttu justkui karistatud.

Lõpetuseks: rahvusvahelise õiguse ja praktika kontekstis tuleb märkida, et ka Euroopa kohaliku omavalitsuse harta suunab meid vaid järgima valimiste korraldamisel demokraatia põhimõtteid. Demokraatia reeglid on loetud järgituks ka Euroopa Liidu riikides, kus kohalikel valimistel kolmandate riikide kodanikud valida ei saa (näiteks Tšehhi Vabariik, Saksamaa, Prantsusmaa jt, kokku 12 riiki).

5. Seaduse mõjud

Seadus puudutab Eestis elavaid Venemaa Föderatsiooni kodanikke.

Kordamata siinkohal eeltoodud põhjendusi tasub märkida, et selle seaduse mõju avaldub kindlasti ka selles, et Venemaa kodanikud, kelle valimisõigus kohalikel valimistel peatakse, ei saa enam senises mahus kohaliku elu korraldamisel kaasa rääkida. Samas puudutab vaid see poliitilist valimisõigust ehk otsustamist, kes võiks olla kohaliku tasandi juhid ega käsita tegevust kodanikuühenduses või lihtsalt aktiivse kodanikuna. Valimisõigus on privileeg, mille annab riik, võtab riik ja peatab riik. Arvestades Ukraina sõjakogemust tuleb tõdeda, et kohaliku elu küsimused on vägagi seotud riigi, sealhulgas sisejulgeoleku toimimisega ning pole seetõttu juba ammu oma loomult teisejärgulised.

Kokkuvõttes kaaluvad seaduse positiivsed mõjud üles negatiivsed. Seadusemuudatus on kooskõlas nii EV põhiseaduse kui rahvusvahelise õiguse põhimõtetega ja täidab selgelt eesmärki hoida Eesti Vabariigi tulevikku puudutavate otsuste tegemine selgelt demokraatlikel alustel, mis lähtuvad meie rahva vabast tahtest ja põhiseaduse eesmärkidest.

Põhiseadust, nagu ka kõiki EV kehtivaid teisi seadusi kohaldatakse ja tõlgendatakse põhiseaduse preambulas kajastatud väärtusi ning Eesti ühiskondliku sise- ja väliskonteksti silmas pidades. Põhiseaduse preambula kohaselt on Eesti riik "loodud kaitseks sisemisele ja välisele rahule ning peab "tagama eesti rahvuse, keele ja kultuuri säilimise läbi aegade...". Need ülimad eesmärgid kohustavad Riigikogu rakendama kõiki vajalikke ja asjakohaseid abinõusid nende eesmärkide ja väärtuste kaitseks. Eesti rahvuse, keele ja kultuuri hoidmise ja säilimise põhiseaduslik ülesanne laieneb ka kõikidele omavalitsustele sõltumata nende asukohast ja rahvuslikust koosseisust. Selleks, et seda põhiseadusest tulenevat kohustust

täita, on igati õigustatud piirata Venemaa kui terroristliku režiimiga riigi kodanike valimisõigust.

6. Seaduse rakendamine

Nii siseriiklik kui rahvusvaheline hea tava näevad ette, et valimisõigusega seotud seadusemuudatused oleks piisavalt pikka aega ette teada. Kohalike omavalitsuste valimiseni on aasta aega, seega seaduse vastuvõtmisel on piisavalt aega selle rakendamiseks ning kõikide selleks vajalike institutsionaalsete ja infotehnoloogiliste muudatuste elluviimiseks.

Algatab Riigikogu liige
Leo Kunnas



24.10.2024