



KOHTLA-JÄRVE LINNAVOLIKOGU

Õiguskantsler
Ülle Madise
Kohtu 8
15193 Tallinn
info@oiguskantsler.ee

Meie: 30.06.2025 nr 1-14/20

KOHTLA-JÄRVE LINNAVOLIKOGU AVALDUS PÕHISEADUSLIKKUSE JÄRELEVALVEMENETLUSE TEOSTAMISEKS

Faktilised asjaolud ja põhjendused

26. märtsil 2025. a võttis Riigikogu vastu 61 liikme algatatud Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seaduse ([536 SE](#)), millega tunnistatakse kehtetuks Eestis elavate kolmandate riikide kodanike ja alates ülejäärmistest valimistest ka kodakondsuseta inimeste valimisõigus kohalikel valimistel. 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. Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmine

Eesti Vabariigi põhiseaduses tehakse järgmised muudatused:

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.”

6. mail 2025. a võttis Riigikogu vastu kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse ning kirikute ja koguduste seaduse muutmise seaduse, millega muudeti kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse § 5 lõige 2 järgmiselt: „Hääletamisõigus on kodakondsuseta isikul, kes vastab käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud tingimustele ja elab Eestis pikaajalise elaniku elamisloa või alalise elamisõiguse alusel“. Tulenevalt kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse ning kirikute ja

koguduste seaduse muutmise seaduse § 3 lõigetest 1 ja 2 jõustub nimetatud norm 9. juulil 2025. a ja kehtib kuni 1. märtsini 2026. a.

Seisuga 4. juuni 2025. a on Kohtla-Järvel registreeritud 27 206 hääleõiguslikku isikut. Neist 13 669 on Eesti kodanikud, 5314 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 ja rikub rahvusvahelisi põhimõtteid ning volikogu palub õiguskantsleril teostada põhiseaduslikkuse järelevalvet.

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.

Euroopa Inimõiguste Konventsiooni lisaprotokolli nr 1 artikli 3 kohaselt on igal inimesel õigus vaba ja ausa valimise kaudu osaleda seadusandlikus võimuses. Euroopa Inimõiguste Kohus (EIK) on kinnitanud, et riikidel on teatud diskretsioonivabadus valimissüsteemide kujundamisel, samas tõi selgelt välja, 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 lisaprotokolli nr 1 artikli 3 põhimõtteid. Kohus rõhutas, et artikli eesmärk ei ole tagada vaid 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) kaasuses jäi Küprose Türgi päritolu kodanik 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.

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 lahutamatult seotud. Kui aga märkimisväärsel osal kohalikest elanikest puudub hääleõigus – ehk õigus

osaleda volikogu valimisel –, kaob selle omavalitsuse otsustusprotsessilt nii esinduslikkus kui ka legitiimsus. Omavalitsus ei saa enam tõepoolest väita, et tegutseb elanike huvides, kui osa elanikest on poliitilisest osalusest süsteemselt välja jäetud.

Selline olukord riivab kohaliku omavalitsuse olemuslikke põhiseaduslikke tagatise, 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 välja arvatud;
- 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 kohtlemise põhimõtetega

Valimisõiguse äravõtmine pelgalt kodakondsuse põhjal ilma konkreetse ohu või individuaalse hinnanguta on diskrimineeriv ning rikub võrdsuspõhimõtet, nagu on sätestatud Eesti Vabariigi põhiseaduse §-s 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 on ebasobiliku ning ebaproportsionaalse meetmega demokraatlikus ühiskonnas. See kahjustab mitte ainult inimeste individuaalseid õigusi, vaid õõnestab ühiskondlikku sidusust, demokraatlikku osalust ning põhiseaduslikku korda.

Hääletamine kohaliku omavalitsuse valimistel 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 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 põhiseadusvastane.

ÜRO kodaniku- ja poliitiliste õiguste pakti (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 Euroopa kohaliku omavalitsuse 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 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 kõrvaldab 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 seab Eesti poolt rahvusvaheliste kohustuste täitmise kahtluse alla.

Ilma vaba ja võrdse osaluseta kaotab kohalik omavalitsus:

- oma legitiimsuse kogukonna ees;
- võimaluse täita KOKS-i § 6 lõikest 1 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 rikub Eesti põhiseaduse §-des 12, 56, 154 ja 156 sätestatud ning rahvusvaheliste lepingutega 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 kohalikus kogukonnas püsivalt elavad ja töötavad ning sinna panustavad, võetakse kollektiivselt ära õigus osaleda kohalike esindusorganite kujundamises, muutub kohaliku omavalitsuse demokraatlik olemus formaalseks ja sisutuks.

Selline lähenemine õõnestab põhiseaduslikke printsiipe, mille kohaselt:

- kõrgeimat võimu teostab rahvas (PS § 56);
- valimiste kaudu moodustatud esinduskogu on kohaliku omavalitsuse legitiimne juhtimisorgan (PS § 156);

- kohalik omavalitsus lahendab kohaliku elu küsimusi oma elanike huvidest lähtudes (PS § 154, KOKS § 6 lg 1).

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

Kui kohaliku omavalitsuse esinduskogu ei peegelda enam kogukonna tegelikku koosseisu, kaotab omavalitsus lisaks sellele 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.

3. Valimisosalajate arvu vähendamine ja demokraatliku protsessi kahjustamine

Statistika näitab, et enamuse Eesti valijatest jääb kohaliku 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 tendentsi on täheldatud 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 häältearvu, kui valitud valijaskond esindab kogu elanikkonda. Kuid kui osalt kogukonna liikmetest – näiteks mittekodanikelt – võetakse hääleõigus täielikult ära ilma selgete individuaalsete põhjusteta, siis:

- vähendatakse veelgi valimistes osalejate arvu,
- kahandatakse volikogu legitiimsust,
- kahjustatakse esindusdemokraatia terviklikkust,
- suurendatakse sidusust poliitilise protsessiga, mis võib viia suurema apaatia ja usalduse languseni.

See pole pelgalt numbrite küsimus – see tähendab, et valimiste protsentuaalselt madal osalus langeb veelgi ning demokraatia kogukondlik representatiivsus nõrgeneb aina enam. 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 omavalitsuse volikogu liikmeid on põhiline mehhanism, mille kaudu elanikud teostavad oma demokraatlikke õigusi.

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

Üheks olulisemaks demokraatliku riigikorralduse alustalaks on õigussubjektide – sealhulgas kohalike elanike – võimalus delegeerida oma esindus volikogule, mille liikmed kujundavad omavalitsuse sotsiaal-, haridus- ja majanduspoliitikat. Hääleõigus volikogu valimistel ei ole pelgalt üksikisiku õigus, vaid kogukondliku enesekorralduse tuum, mille kaudu elanikud määravad, kes neid esindab ja millised väärtused saavad kohalikus elus suunavaks.

Kui aga ligikaudu pool omavalitsuse püsielanikest jäetakse valimisõigusest ilma – nagu see hakkab toimuma Kohtla-Järvel alates 1. märtsist 2026. a, kui 48,32% elanikest kaotab valimisõiguse –, ei saa enam kõneleda kohaliku omavalitsuse kui kogukonna poliitilise tahte kandja legitiimsusest. Sellisel juhul ei ole kogukonnal enam ühist poliitilist väljundit: erinevad sotsiaalsed grupid jäävad esinduseta, nende huvid ei jõua volikogusse ja nendega seotud küsimused võivad jääda tähelepanuta või poliitilise tahtega lahendamata.

Esinduseta jäämise mõju on mitmekihiline.

- Sotsiaalne tõrjutus – inimesed, kes ei saa valida, ei saa ka kedagi volitada enda nimel rääkima. Näiteks ei ole kolmanda riigi kodanikul enam võimalik valida või toetada kandidaati, kelle kaudu mõjutada hariduse, linnaruumi, sotsiaalteenuste või kultuurielu arengut.
- Poliitilise tasakaalu muutus piirkondades, kus senine esindatus toetub mitmekesisele elanikkonnale, võib poliitiline jõudude vahekord muutuda viisil, mis ei peegelda enam tegelikku kogukonnasisest mitmekesisust. Nii võivad näiteks senised volinikud, keda toetasid määratlemata kodakondsusega või kolmandate riikide kodanikud, jääda valimiskünnise alla ning asenduda esindajatega, kellel puudub side suure osa elanike murede ja ootustega.
- Legitiimsuse kadu – kui kogukonna liikmed ei saa osaleda oma elu puudutavates otsustes, ei tunne nad ka vastutust ega kuuluvust kohalikku ühiskonda. Kohalik võim muutub neile kaugeks ja võõraks.
- Õigusliku ja sisulise esinduse lahknemine – põhiseaduse §-de 154 ja 156 alusel peaks kohalik elu olema korraldatud kogukonna huvides. Kui aga pooltel kogukonnaliikmetel puudub võimalus esindust mõjutada, ei saa ka volikogu väita, et tema otsused põhinevad kogu kogukonna tahtel.
- Asümmeetria kodanike ja nende pereliikmete vahel – olukorras, kus näiteks laps on Eesti kodanik, aga vanem (või eestkostja) on kolmanda riigi kodanik või määratlemata kodakondsusega isik, ei saa vanem enam poliitiliselt seista oma

lapse huvide eest kohalikes küsimustes, kuigi vastutab lapse heaolu ja õiguste eest igapäevaselt. Selline lahknevus rikub kaudselt ka Eesti kodaniku (lapse) õigusi, sest tema õigused ei ole tema esindaja kaudu enam poliitiliselt kaitstavad.

Selline poliitiline tõrjumine loob sisuliselt olukorra, kus iga teine elanik visatakse demokraatlikust protsessist välja – ilma õiguskaitse, osaluse ega esinduseta. Tegemist ei ole pelgalt valimiskünnise küsimusega, vaid põhiseadusliku demokraatia ja kohaliku omavalitsuse legitiimsuse süstemaatilise nõrgestamisega.

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 (PS § 12);
- õõnestab rahva poolt teostatava kõrgeima võimu põhimõtet (PS § 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 osalust 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 riigisisest kui ka rahvusvaheliselt tunnustatud demokraatia põhimõtetega.

4. Seadusemuudatuse põhjendamatus ja analüütilise aluse puudumine

Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise õiguse 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 Eesti Vabariigi 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 3.12.2015) 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 §-i 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 erikohtlemine ilma tõendatud põhjusteta lubatud.

Kolmandaks, ÜRO kodaniku- ja poliitiliste õiguste pakti (ICCPR) artikkel 25 annab igaühele 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, 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 kõikvõimalike 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 eeldusel staatuse alusel.

Viiendaks, kohaliku omavalitsuse eesmärk on korraldada ja arendada kohalikku elu vastavalt kohaliku rahvastiku huvidele (KOKS § 6 lg 1). Kui oluline osa püsielanikest ei saa kohalikus elus ilma valimisvõimaluseta 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 riigi julgeolekut, vaid kujundavad vahetult igapäevast elukeskkonda. Seega ei ole põhjendatud piirata inimeste osalust neis küsimustes üksnes kodakondsuse tõttu.

Kuuendaks, Euroopa kohaliku omavalitsuse harta artikli 3 lõige 2 nõuab kohaliku võimu esinduskogude valimist üldistel, võrdsetel, vabadel ja otsestel valimistel – vahetult peegeldades selle kodukoha kogukonnaliikmete tahet. See rahvusvaheline kohustus tugevneb kõigis demokraatlikes riikides, kus kohalikku omavalitsust süsteemselt tugevdatakse.

Seitsmendaks, põhiseaduse kiireloomuline muutmine, millega võeti kohaliku omavalitsuse volikogu 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 usaldusväarsus.

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

Järeldus: seadusemuudatus, millega mittekodanikud ja kolmandate riikide kodanikud välistatakse kohalike valimiste valimisnimekirjast, on kollektiivne, diskrimineeriv ja ilma faktipõhise põhjendusega – vastupidiselt põhiseaduse §-des 11, 12, 56, 154 ja 156 ning KOKS §6 lõikes 1 sätestatule ning rahvusvahelisele õigusele. See on ebaproportsionaalne, legitiimsust lõhkuv ning demokraatliku ühiskonna põhimõtetega vastuolus.

5. Kohalik demokraatia ja poliitiline osalus: valimisõiguse kitsendamise õigusvastasus

Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise õiguse 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 Vabariigi 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 volikogude 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, peab iga õiguse piirang olema põhjalikult kaalutud, eesmärgipärane ning minimaalselt vajalik.

Teiseks on selline piirang selgelt vastuolus võrdsuspõhimõttega, nagu on sätestatud põhiseaduse §-s 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 v. 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 kohalikus omavalitsuses 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 meelevaldsed.

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 seotusest Eesti

ühiskonnaga. Selline lähenemine ei ole kooskõlas õiguspõhimõttega, mille kohaselt peab vastutus olema individuaalne ja tõenduspõhine. Tegemist on diskrimineerimise vormiga, mis põhineb isiku staatusel, 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 pikka aega olnud 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, sätestab vanemate esmase rolli lapse heaolu ja arengut toetavate otsuste tegemisel. Artikli 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 elukeskkonda 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 kohatasu 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 volikogu 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, lasteadeade, sotsiaalteenuste või infrastruktuuri korraldamine.

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

6. Valimisõiguse piiramine ilma piisava etteteatamiseta ja avaliku aruteluta

Seaduse muutmine viisil, mis oluliselt piirab poliitilisi õigusi ning seda vahetult enne valimisi, on vastuolus nii hea õigusloome tavaga, Eesti õiguskorraga kui ka rahvusvahelise õiguse ja demokraatlike põhimõtetega. Antud juhul võeti seadusemuudatus vastu 26. märtsil 2025. a, 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 soovitusel (*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 suurel osal senini 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 sisu ega menetluskord.

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

Lähtuvalt ülaltoodust palub Kohtla-Järve Linnavolikogu:

Teostada põhiseaduslikkuse järelevalvet 26. märtsil 2025. a Riigikogu poolt vastu võetud Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seaduse (536 SE) üle.

Eduard Odinets
volikogu esimees