

Kuupäev: 22.08.2023
Kellelt: Justiitsministeerium
Teema: **Venemaa Föderatsiooni ja Valgevene kodanike valimisõiguse peatamine kohaliku omavalitsuse volikogu valimisel ilma põhiseadust muutmata**

Käeolev analüüs on koostatud Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi 2023-2027 p 11.21 täitmiseks.

1. Asjaolud ja probleemi kirjeldus

- 1.1. Valitsusliidu programm aastateks 2023-2027 näeb ühe eesmärgina ette töötada välja koostöös riigiõiguse ekspertidega õiguslik raamistik Vene Föderatsiooni ja Valgevene kodanike valimisõiguse peatamiseks kohalike omavalitsuste valimistel ilma põhiseadust muutmata (punkt 11.21).
- 1.2. Probleemiks on Eestis peetud üldiselt võimalust, et mõnes kohaliku omavalitsuse üksuses hakkavad kohalikku volikogu valima ülekaalukalt Venemaa Föderatsiooni ja Valgevene riigi kodanikud. Nimetatud probleemile tuleb leida terviklik lahendus.
- 1.3. Selleks kutsus Justiitsministeerium 23. mail 2023. a kokku riigiõiguse ekspertide ümarlaura. Ümarlaural osalesid Riigi valimisteenistuse, Vabariigi Presidendi kantselei, Õiguskantsleri kantselei, Tartu Ülikooli õigusteaduskonna, Riigiõiguse Sihtkapitali, Riigikogu põhiseaduskomisjoni ning Eesti Linnade ja Valdade Liidu esindajad. Lisaks võtsid arutelust osa ka Justiitsministeeriumi, Siseministeeriumi (julgeolekuküsimuste ekspert) ja Rahandusministeeriumi esindajad (omavalitsuste õigusküsimuste eksperdid). Kohtumise eesmärk oli vahetada õiguslikke hinnanguid.
- 1.4. Arutelu tulemusena saab järeldada, et probleemipüstitus julgeoleku kontekstis on õigusasjatundjatele mõistetav. Samas leidsid ümarlaural osalenud õigusekspertid, et kohaliku omavalitsuse volikogu valimisõigust ei saa kodakondsuse alusel piirata ilma põhiseadust muutmata. Piilk tuleks pöörata alternatiivsete meetmete poole.

2. Venemaa Föderatsiooni ja Valgevene kodanikud ning nende osakaal valijate hulgas

- 2.1. Valijate arvestust peetakse rahvastikuregistris. 17. mai 2023. a seisuga oli rahvastikuregistris hääleõiguslike isikutena kirjas 67 774 Venemaa Föderatsiooni kodanikku ja 1052 Valgevene kodanikku. Seega puudutaks muudatus hetkel ligikaudu 68 826 KOV volikogu valijat.
- 2.2. 2021. aasta KOV valimiste osavõtu [statistika](#) kohaselt oli üldine osalusprotsent 54,7, sealhulgas Venemaa Föderatsiooni kodanike osalusprotsent oli 42,5 ning Valgevene kodanike osalusprotsent oli 49,5. Seega olid Venemaa Föderatsiooni ja Valgevene kodanikud keskmisest madalama valimisaktiivsusega.
- 2.3. Mõju valimistulemusele oleks nendes omavalitsustes oluline, kus arvestatava osa valijaskonnast moodustavad Venemaa Föderatsiooni ja Valgevene kodanikud. Nendeks omavalitsusteks on rahvastikuregistri andmetel Harju maakonnas Tallinna linn (Lasnamäe linnaosa), Loksas linn, Paldiski linn ja Maardu linn; Ida-Viru maakonnas Sillamäe linn, Narva linn, Kohtla-Järve linn ja Narva-Jõesuu linn. Teisi maakondi ja omavalitsusi mõjutaks muudatus märgatavalt vähem.
- 2.4. Riigikontrolli 1. juulil 2023 [aruande](#) „Eesti keele õpe vene õppekeelega põhikoolis“ kokkuvõttes tõdetakse, et „Senine eesti keele õppe korraldus ei ole taganud, et vene õppekeelega põhikooli lõpetajad omandaksid Eestis edukaks edasiõppimiseks

vajaliku eesti keele oskuse. Riiklik õppekava näeb ette, et vene õppekeelega põhikoolide lõpetajad saavutavad eesti keeles B1-taseme, kuid ligikaudu kolmandik lõpetajatest ei ole pika perioodi vältel selle tasemeni küündinud. Sageli ei vasta ka õpetajate ja koolijuhtide eesti keele oskus nõutud tasemele.“.

3. Seadusandja võimalused mittekodanike hääleõiguse teostamise tingimuste täpsustamiseks kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduses

- 3.1. Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduses (edaspidi KOVVS) on alates selle taasiseseisvumise järgsest esmakordsest kehtestamisest [1993. aastal](#) sisaldunud mittekodanike õigus hääletada. Kuni 2006. aastani sisaldas KOVVS mittekodanike puhul alalisele elamisõigusele lisaks konkreetse omavalitsusüksuses viis aastat elamise tingimust. See tingimus tunnistati [2006. aasta seadusemuudatusega](#) kehtetuks. Seletuskirjas märgitakse, et „*Kehtestades välismaalastele piirangu, et lisaks sellele, et isik on alaline elanik Eestis, peab ta selles omavalitsusüksuses olema elanud valimispäevaks vähemalt viis viimast aastat, piiratakse põhjendamatult isiku õigust vabalt liikuda ja elukohta valida.*“.
- 3.2. Kehtiv KOVVS § 5 sisustab hääletamisõiguse järgmiselt:
 - 3.2.1. Esiteks on hääletamisõigus 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.
 - 3.2.2. Teiseks on hääletamisõigus ka välismaalasel, kes vastab eelnevalt nimetatud tingimustele ja kes elab Eestis pikaajalise elaniku elamisloa või alalise elamisõiguse alusel.
- 3.3. Pikaajalise elaniku elamisloa ja alalise elamisõiguse regulatsioon tuleneb välismaalaste seadusest, seda ei reguleeri KOVVS. Üheks pikaajalise elaniku elamisloa andmise tingimuseks on integratsiooninõude täitmine, mis tähendab, et välismaalane, kes taotleb pikaajalise elaniku elamisluba, peab oskama eesti keelt vähemalt algtasemel – keeleoskustase B1 või sellele vastav tase (VMS § 234). Pikaajalise elaniku elamisloa võib kehtetuks tunnistada, kui välismaalane kujutab endast ohtu avalikule korrale ja riigi julgeolekule (VMS § 241 lg 1 p 2).
- 3.4. KOVVS-s võib seadusandja ette näha täiendavaid tingimusi „selle omavalitsuse maa-alal püsivalt elavate“ välismaalaste hääletamisõigusele lähtudes PS § 156 lg 2 eesmärgist. Sel juhul kohalduks regulatsioon kõigile selle omavalitsuse maa-alal elavatele välismaalastele, sõltumata nende kodakondsusest. Näiteks on kuni 2006. aastani KOVVS-s sisaldunud konkreetse omavalitsusüksuses viis aastat elamise tingimus.
- 3.5. Samuti on võimalik täiendada KOVVS-i volikogu liikmelt nõutava eesti keele oskuse kirjeldusega ning lisada seadusesse loetelu isikutest, kelle puhul saab eeldada keeleoskust. Loetelu kehtestamisel tuleks lähtuda keeleseadusest. Nendeks on esiteks isikud, kes on sooritanud tasemeeksami vähemalt tasemel B1 ning teiseks isikud, kes saavad keeleoskust tõendada keeleseaduse §-s 26 loetletud tõenditega. Seega võiks need kaks kehtivas õiguses reguleeritud keeleoskuse tõendamise kategooriat olla ka volikokku kandideerimisel eeltingimuseks. Isikud, kes soovivad kandideerida, kuid kellel ei ole eelnimetatud keeleoskust tõendavaid dokumente, peaksid sooritama keeleoskustaseme testi keeleseaduses sätestatud tingimustel ja korras vähemalt B1 tasemel. Testi sooritamisega kaasnevad kulud katab isik ise. Nii oleks lahendusega hõlmatud ka probleemi teine külg ehk seatakse piirangud ka volikogudesse valitavatele isikutele.

- 3.6. Peale eeltoodu on võimalik kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduses sätestada nõue, et hääletamisõigus seotakse mõne täiendava sisulise kriteeriumiga, nt isiku usaldusväärsus, mida sisustatakse erinevate nõuetega inimese seadusekuulekusele (süütegude toimepanemised), maksukuulekus, sõltuvushäirete puudumine ning muud inimese üldist usaldusväärsusust tagavad nõuded (võimalik on vastavate isiku usaldusväärsusust tagavate nõuete kontrollimine mõnes muus juba praktikas juurdunud menetluses, nt relvaloa andmisel vms).
- 3.7. Valimisseaduste muudatuste vastuvõtmiseks on PS § 104 lg 2 p 4 kohaselt vajalik Riigikogu koosseisu häälteenamuse.

Järeldused:

- **Võimalik on kohaliku omavalitsuse volikogudega seotud julgeolekuriske terviklikult vaadates:**
 - o muuta välismaalaste seadust ja piirata pikaajalise elaniku elamisloa andmise või laiendada kehtetuks tunnistamise tingimusi;
 - o muuta keeleseadust ja piirata volikogudesse kandideerimise võimalusi.
- **Võimalik on kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduses sätestada nõue, et hääletamisõigus tekib pärast teatud aega konkreetses omavalitsusüksuses elamist (nt viis aastat).**
- **Võimalik on kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduses sätestada nõue, et hääletamisõiguse antakse eraldi otsusega, mis seotakse mõne sisulise kriteeriumiga, nt isiku usaldusväärsus, mida sisustatakse erinevate nõuetega inimese seadusekuulekusele (süütegude toimepanemised), lojaalsus Eesti põhiseaduslikule korrale ning muud inimese üldist usaldusväärsusust tagavad nõuded (võimalik on vastavate isiku usaldusväärsusust tagavate nõuete kontrollimine mõnes muus juba praktikas juurdunud menetluses, nt relvaloa andmisel vms).**

4. Kohaliku omavalitsuse esinduskogu valimine ja hääleõiguse piiramine (rahvusvahelised normid ja siseriiklik õigus)

- 4.1. Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (edaspidi „konventsioon“) [protokoll nr 1 artikli 3](#) (õigus vabadele valimistele) kohaselt kohustuvad protokollisosalised mõistlike ajavahemike järel korraldama salajase hääletamisega vabu valimisi tingimustel, mis tagavad rahva vaba tahteavalduse seadusandja valimisel.
- 4.2. Euroopa Inimõiguste Kohtu [praktika](#) kohaselt on artikli 3 skoobis seadusandja valimised, seega KOV volikogu valimised ei kuulu selle artikli kohaldamisalasse.
- 4.3. Euroopa Nõukogu Veneetsia komisjoni koostatud [Valimiste hea tava](#) (*Code of good practice in electoral matters*) kohaselt on soovitatav lubada välismaalastel hääletada kohalikel valimistel pärast teatud ajavahemiku jooksul residentsusnõude täitmist (punkt 1.1.b.ii). Hea tava seletuskirja punktid 6.a-c loetlevad ühtselt alused nii passiivse kui ka aktiivse valimisõiguse piiramiseks, mis on kooskõlas rahvusvaheliste standarditega. Enamasti on valimisõigus piiratud kahel alusel – nendeks on vanus ja kodakondsus. Tegemist on Euroopa Nõukogu riikidele soovitusliku dokumendiga.
- 4.4. Euroopa kohaliku omavalitsuse harta kohaliku omavalitsuse üksuse tegevuses osalemise õigust käsitleva lisaprotokoll (EKOH LP) sätestab, et osalisriigid tagavad oma kõigile isikutele õiguse osaleda KOV üksuse tegevuses (art 1 lg 1), rakendades selleks kõiki vajalikke meetmeid (art 2 lg 1). Õigus osaleda KOV üksuse tegevuses tähendab õigust määrata või mõjutada KOV üksuse volituste ja kohustuste täitmist (art 1 lg 2) ja hõlmab ka KOV üksuse esinduskogu valimisi. EKOH LP kohaselt tunnustab osalisriik seadusega oma kodanike õigust osaleda valijate või kandidaatidena

elukohajärgse KOV üksuse esinduskogu liikmete valimistel (art 1 lg 4.1). Seadusega tunnustatakse ka muude isikute osalemise õigust, kui osalisriik nii otsustab kooskõlas oma põhiseadusliku korraga või kui see tuleneb osalisriigi rahvusvahelistest kohustustest (art 1 lg 4.2). Kõik vorminõuded, tingimused või piirangud KOV üksuse tegevuses osalemise õiguse kohta kehtestatakse seadusega ja need peavad olema kooskõlas osalisriigi rahvusvaheliste kohustustega (art 1 lg 5.2). Seega välistab EKOH LP KOV üksuse tegevuses osalusõiguse piirangute kehtestamisel meelevaldsuse.

- 4.5. Põhiseaduse § 156 tõlgendamisel tuleb lähtuda ka KOV-i olemusest ja demokraatia põhimõttest. See tähendab, et kogukonna liikmed lahendavad vahetult või valitud organite kaudu iseseisvalt kohaliku elu küsimusi vastavalt seadustele valdades ja linnades.
- 4.6. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (KOKS) § 2 lg 2 punkti 2 järgi teostub kohalik omavalitsus demokraatlikult moodustatud esindus- ja võimuorganite kaudu. Arvestades ka KOKS § 2 lõikes 1 määratud KOV olemust, mille järgi on kohalik omavalitsus põhiseaduses sätestatud omavalitsusüksuse – valla või linna – demokraatlikult moodustatud võimuorganite õigus, võime ja kohustus seaduste alusel iseseisvalt korraldada ja juhtida kohalikku elu, lähtudes valla- või linnaelanike õigustatud vajadustest ja huvidest ning arvestades valla või linna arengu iseärasusi, on kohalikul tasandil oluline, et KOVi teostamisel saaksid kaasa rääkida selle territooriumi elanikud, kohalik kogukond.
- 4.7. Kohalik omavalitsus on demokraatia nurgakivi. EKOH preambuli järgi on kodanike õigus osaleda ühiskonnaelus üks demokraatlike põhimõtteid, mida saab kohalikul tasandil kõige otsesemalt kasutada. Seetõttu tuleb hinnata, kuidas mõjutaks ühel elanikkonnarühmal KOV volikogu kui kohaliku elu küsimustes otsuseid langetava esindusorgani valimistel osalemise piiramine kohaliku elu küsimuste lahendamist.
- 4.8. Riigikohus on asjas nr [3-4-1-47-13](#) käsitlenud EKOH LP-s sisalduvat kandideerimisõigust järgmiselt: „Harta lisaprotokolli artikkel 4.1 kohustab osalisriike tunnustama seadusega oma kodanike õigust osaleda kandidaadidena elukohajärgse kohaliku omavalitsuse üksuse esinduskogu liikmete valimistel. Teiste riikide kodanike ja kodakondsuseta isikute kandideerimisõiguse suhtes harta lisaprotokoll nii kategoorilist regulatsiooni ei sisalda. Harta lisaprotokolli artiklis 4.2 sätestatakse: "Seadusega tunnustatakse ka muude isikute osalemise õigust, kui osalisriik nii otsustab kooskõlas oma põhiseadusliku korraga või kui see tuleneb osalisriigi rahvusvahelistest kohustustest." Riigikohtu käsitus on asjakohane ka hääletamisõiguse kontekstis – Hartast ega selle lisaprotokollidest ei tulene riikidele siduvaid kohustusi, seega on regulatsiooni kehtestamine riikide pädevuses.
- 4.9. Veneetsia Komisjoni [Valimiste hea tava](#) seletuskirja punkt 6.d. loetleb kolm tingimust, millest tuleb isiku poliitiliste õiguste piirangute kehtestamisel lähtuda: piirangud peavad olema kehtestatud seadusega; piirangud peavad olema proportsionaalsed ning piirangud võivad lähtuda isiku vaimsest tervisest või seonduda süüdimõistmisega raske kuriteo toimepanemise eest.

Riigikohtu [praktika](#) kohaselt tähendab üldiste valimiste põhimõtte eelkõige seda, et valimistel ei kohaldataks ei aktiivse ega passiivse valimisõiguse piiramiseks õigustamatuid tsensusi.
- 4.10. Põhiseaduse § 156 lg 2 sätestab, et „Kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel on seaduses ettenähtud tingimustel hääleõiguslikud selle omavalitsuse maa-alal püsivalt elavad isikud, kes on vähemalt kuusteist aastat vanad.“

Seega näeb PS § 156 lg 2 aktiivse valimisõiguse puhul selgesõnaliselt ette vanuse tsensuse, milleks on vähemalt 16-aastat. Lisaks sätestab PS nn paiksustsensuse tingimuse, et hääleõiguse omamiseks peab olema tegemist kohaliku omavalitsuse maa-alal püsivalt elava isikuga. Erinevalt Riigikogu valimistest (PS § 57) ei määratleta KOV volikogu valimistel hääleõiguslikku isikut kodakondsuse kriteeriumi alusel ehk ei sätestata kodakondsustsensust. See oli PS koostajate teadlik valik. Elektoraadi laiendamist võrreldes Riigikogu valimistega motiveeriti Põhiseaduse Assamblees mh vajadusega arvestada Eestis realselt kujunenud olukorda.¹

- 4.11. Üldiste ja ühetaoliste valimiste põhimõte on PS-s sõnastatud seaduse reservatsioonita. Nendest põhimõtetest tulenevate õiguste riivamine on lubatud, kui eksisteerib mõni põhiseaduslik väärtus, mida piiranguga kaitstakse, ning kui piirang on vajalik demokraatlikus ühiskonnas. Ka kohaliku autonoomia põhimõtte kui põhiseaduse üldpõhimõtte riivamine on lubatud, kui see on õigustatud mõne olulise põhiseadusliku väärtuse saavutamiseks. Põhiõiguste piiramise korral tuleb analüüsida nende piirangute sobivust, vajalikkust ja mõõdukust, lähtudes piirangute eesmärgist.
- 4.12. Riigikohtu [praktika](#) kohaselt vastab hääletamisõigusele riigi kohustus luua selle õiguse perioodiliseks kasutamiseks vajalikud tingimused, mis lähtuvad valimiste vabaduse, ühetaolisuse, üldisuse, otsesuse ja hääletamise salajasuse põhimõttest.
- 4.13. Riigikohtu [praktika](#) kohaselt on hääletamisõigus kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel lihtsa seaduse reservatsiooniga põhiõigus. See tähendab näiteks seda, et KOVVS-s saab ette näha kohustuse esitada isikut tõendav dokument selleks, et valimiste korraldajatel oleks võimalik veenduda isiku valimisõiguse olemasolus. Tegemist on PS-ga koosõlas oleva tingimusega valimiste õiguspäraseks toimimiseks. Hääletamisõiguse teostamise tingimusi on seadusandja kehtestanud valimisseadustes teisiigi.
- 4.14. Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus (KOVVS) sätestab, millistele tingimustele vastavatel isikutel on õigus KOV volikogu valimistel hääletada. Kehtiv KOVVS § 5 sisustab hääletamisõiguse järgmiselt:
- 4.14.1. Esiteks on hääletamisõigus 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, asub vastavas vallas või linnas.
- 4.14.2. Teiseks on hääletamisõigus ka välismaalasel, kes vastab eelnevalt nimetatud tingimustele ja kes elab Eestis pikaajalise elaniku elamisloa või alalise elamisõiguse alusel.
- 4.15. Valimisseadustes on ka teisi piiranguid, mil isikul ei ole õigust hääletada, isegi siis kui ta vastab kodakondsuse ja vanuse kriteeriumitele. Põhiseaduse § 58 kohaselt võib piirata nende Eesti kodanike osavõttu hääletamisest, kes on kohtu poolt süüdi mõistetud ja kannavad karistust kinnipidamiskohas. Riigikogu on võtnud vastu Riigikogu valimise seaduse, Euroopa Parlamendi valimise seaduse ja KOVVS-i, mille kohaselt ei saa valimistel hääletada kuriteos süüdimõistetud ja vanglakaristust kandvad isikud. Piirang kehtib kõigile kinnipeetavatele, sõltumata toimepandud kuriteo laadist või määratud karistuse pikkusest. Nii sõltub isiku hääletamisõiguse ilmajäämine sellest, kas ta mõistetakse kuriteo eest realselt vangi ja kas vangistuses oldud ajale langevad valimised.

¹ Põhiseaduse kommentaar (2020), § 156 komm. 6, vt ka Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee : koguteos (1997), lk 126, 296, 405, 556, 575–576

- 4.16. Vabaduse võtmine on põhiseaduse § 20 lg 1 ja lg 2 p 1 mõttes põhiseaduspärane siis, kui see leiab aset seaduses ettenähtud menetluskorras ja kui see on proportsionaalne süüdlase poolt toime pandud teo ebaõiguse määraga ehk toimepandud süüteo raskusega ja sellest tuleneva süü suurusega². Karistusseadustiku (KarS) § 56 lg 1 sätestabki, et karistamise aluseks on isiku süü. Niisamuti arvestatakse karistuse mõistmisel karistust kergendavaid ja raskendavaid asjaolusid, võimalust mõjutada süüdlast edaspidi hoiduma süütegude toimepanemisest ja õiguskorra kaitsmise huvisid. Lisaks on seadusandja sätestanud, et vangistust võib mõista ainult siis, kui karistuse eesmärke ei ole võimalik saavutada kergema karistusega³.
- 4.17. Pärast vanglast vabanemist on isikul taas õigus hääletamisest osa võtta, st hääleõigus taastub automaatselt, seda välistava asjaolu ära langemisel.
- 4.18. Valimisõigus on põhiõigus ning põhiõigusi puudutavates küsimustes peab kõik olulised otsused langetama seadusandja ning seadusandja pädevuses oleva küsimuse delegeerimine täitevvõimule ja täitevvõimu sekkumine põhiõigustesse on lubatud üksnes seaduses sätestatud ja põhiseadusega kooskõlas oleva volitusnormi alusel. Hääleõiguse tingimusi ei saa delegeerida täitevvõimule, need peavad olema sätestatud seaduses. Teatud riikide kodanike hääleõiguse peatumise puhul peab seadusandja KOVVS-s täpselt sätestama, mis tingimustel hääleõigus peatub ja mis tingimustel selle õiguse teostamine taastub.

Järeldused:

- **Rahvusvahelised normid ja standardid soovitavad, aga ei kohusta anda püsivalt kohaliku omavalitsuse territooriumil elavatele välismaalastele kohalikel valimistel hääleõiguse.**
- **Seadusandjal on õigus ja kohustus kehtestada põhiseadusega lubatud raamides (arvestades mh, et PS § 156 lg 2 näeb hääletamisõiguse ette igaühe poliitilise põhiõigusena) hääletamisõiguse teostamise tingimused. Tingimused peavad olema proportsionaalsed ning ei tohi moonutada põhiõiguse olemust. Tingimused tuleb sätestada seadusega.**

² Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsus asjas 3-4-1-13-15, p 39

³ KarS § 56 lg 2 ls 1