

# Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri

## 1. Sissejuhatus ja seaduse eesmärk

Põhiseaduslike väärtuste ja demokraatliku õigusruumi kaitsmiseks määratleme selgemalt, milliste riikide kodanikel ja Eestis püsivalt elavatel kodakondsuseta isikutel on õigus osaleda kohaliku omavalitsuse volikogu valimisel. Põhiseaduse muudatus annab hääleõiguse kohaliku omavalitsuse volikogu valimisel Eesti riigiga demokraatlikke väärtusi jagavatele ja kattuvaid julgeolekuhuve omavate riikide kodanikele ning Eestis elavatele kodakondsuseta isikutele, kellel ei ole ühegi teise riigiga lojaalsus- ega muid kohustusi.

Eelnõu algatamise õiguslikuks aluseks on Eesti Vabariigi põhiseaduse § 161 lõige 1, mille kohaselt on õigus algatada põhiseaduse muutmist vähemalt viiendikul Riigikogu koosseisust. Põhiseaduse § 163 kohaselt saab põhiseadust muuta seadusega, mis on vastu võetud:

- 1) rahvahääletusel;
- 2) Riigikogu kahe järjestikuse koosseisu poolt;
- 3) Riigikogu poolt kiireloomulisena.

Põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu arutatakse Riigikogus kolmel lugemisel, kusjuures esimese ja teise lugemise vahel on vähemalt kolm kuud ning teise ja kolmanda lugemise vahel vähemalt üks kuu. Põhiseaduse muutmise viis otsustatakse kolmandal lugemisel.

Vastavalt Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse § 122 lõikele 3 märgib põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu algataja seletuskirjas, millist põhiseaduse muutmise viisi ta kasutada soovib.

Kõnesoleva eelnõu puhul on valitud aluseks põhiseaduse § 163 lg 1 p 3 (põhiseaduse muutmine kiireloomulisena).

Eelnõu eesmärk on kehtestada kodakondsustsensus ehk näha ette, et kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel on hääleõiguslikud selle omavalitsuse maa-alal püsivalt elavad Eesti kodanikud, kodakondsuseta isikud, Euroopa Liidu kodanikud ja Põhja-Atlandi Lepingu Organisatsiooni osalisriigi kodanikud, kes on vähemalt kuusteist aastat vanad.

## 2. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

### Kehtiv rahvusvaheline raamistik ja riigisisene regulatsioon

Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (edaspidi *konventsioon*) protokoll nr 1 artikli 3 (õigus vabadele valimistele) kohaselt kohustuvad protokolliosalised mõistlike ajavahemike järel korraldama salajase hääletamisega vabu valimisi tingimustel, mis tagavad rahva vaba tahteavalduse seadusandja valimisel.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> <https://www.riigiteataja.ee/akt/13320300>

Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika<sup>2</sup> kohaselt on artikli 3 kohaldamisalas seadusandja valimised, seega kohaliku omavalitsuse (KOV) volikogu valimised ei kuulu selle artikli kohaldamisalasse.

Euroopa Nõukogu Veneetsia komisjoni koostatud valimiste hea tava<sup>3</sup> (*Code of good practice in electoral matters*) kohaselt on soovitatav lubada välismaalastel hääletada kohalikel valimistel pärast teatud ajavahemiku jooksul residentsusnõude täitmist (punkti 1.1 alapunkti b alapunkt ii). Hea tava seletuskirja punkti 6 alapunktides a–c loetletakse ühtsed 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.

**Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikkel 16 järgi ei kohaldu konventsiooni artiklis 14 sätestatud diskrimineerimise keeld välismaalaste poliitilise tegevuse piirangutele konventsiooni osalisriikides, seega on välismaalaste poliitilise tegevuse reguleerimine liikmesriigi suveräänse seadusandluse küsimus väljaspool konventsiooni kaitseala.**

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.“ See tähendab, et seadusandjal on õigus ja kohustus näha ette hääletamisõiguse teostamise tingimused, sätestades need seaduses.

Põhiseaduse § 156 lg 2 näeb aktiivse valimisõiguse puhul selgesõnaliselt ette vanusetsensuse, milleks on vähemalt 16 aastat. Lisaks sätestab põhiseadus nn paiksustsensuse tingimuse, et hääleõiguse omamiseks peab olema tegemist kohaliku omavalitsuse maa-alal püsivalt elava isikuga. Erinevalt Riigikogu valimistest (põhiseaduse § 57) ei määratleta KOV volikogu valimistel hääleõiguslikku isikut kodakondsuse kriteeriumi alusel ehk ei sätestata kodakondsustsensust.

Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduses<sup>4</sup> (KOVVS) on alates selle taasiseseisvumise järgsest esmakordsest kehtestamisest 1993. aastal sisaldunud mittekodanike õigus hääletada. Täpsemalt on õigus hääletada välismaalasel, kes elab Eestis pikaajalise elaniku elamisloa või alalise elamisõiguse alusel (KOVVS § 5 lg 2 p 1).

Eelnõuga täiendatakse põhiseaduse § 156 lõiget 2 selgetel ning objektiivsetel kriteeriumitel põhineva loeteluga, kellel on Eestis kohaliku omavalitsuse volikogu valimisel hääleõigus. Seadusandja pädevuses on ka edaspidi määrata tingimusi hääleõiguse teostamiseks.

Hääleõiguslikud isikud volikogu valimisel on:

1. Eesti kodanikud

2. Kodakondsuseta isikud

Kodakondsuseta ehk määratlemata kodakondsusega isik on isik, kellel ei ole ühegi riigi kodakondsust. Määratlemata kodakondsusega isikutel puudub seos ühegi teise riigiga peale

---

<sup>2</sup> [https://ks.echr.coe.int/documents/d/echr-ks/guide\\_art\\_3\\_protocol\\_1\\_eng](https://ks.echr.coe.int/documents/d/echr-ks/guide_art_3_protocol_1_eng)

<sup>3</sup> [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2002\)023rev2-cor-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2002)023rev2-cor-e)

<sup>4</sup> Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/28492>

Eesti ning neil ei ole ühegi riigi ees lojaalsus- ega muid kohustusi. Statistikaameti andmetel elas 1. jaanuaril 2024 Eestis 62 216 määratlemata kodakondsusega isikut.

### 3. Euroopa Liidu kodanikud

ELTL artikli 20 lõike 2 punktis b ja artikli 22 lõikes 1 ning Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklis 40 on sätestatud, et liidu kodanikel on õigus hääletada ja kandideerida elukohaliikmesriigi kohalikel valimistel selle riigi kodanikega võrdsetel tingimustel. ELTL artiklis 22 on sätestatud, et seda õigust kasutatakse vastavalt nõukogu poolt pärast konsulteerimist Euroopa Parlamendiga seadusandliku erimenetluse kohaselt vastuvõetud üksikasjalikule korrale.<sup>5</sup> Sisuliselt on tegemist otse EL-i õigusest tuleneva isikute kategooriaga, kellel on hääleõigus võrdsetel tingimustel riigi kodanikega. Tervikluse huvides tuleb ka see isikute kategooria loetellusse lisada.

### 4. Põhja-Atlandi Lepingu Organisatsiooni osalisriigi kodanikud

Põhja-Atlandi Lepingu Organisatsioon (NATO ehk Põhja-Atlandi Liit) on 1949. aasta 4. aprillil allkirjastatud Põhja-Atlandi lepinguga loodud riikidevaheline sõjaline liit. NATO eesmärk on tagada oma liikmete vabadus ja julgeolek poliitiliste ja sõjaliste vahendite abil. Seadusandja soov on võimaldada NATO riikide kodanikel kohaliku omavalitsuse valimisel hääletada, sest tegemist on Eesti julgeoleku ja suveräänsuse tagamise instrumendiga.

Liitu kuuluvad järgmised riigid:

- 12 asutajaliiget: Ameerika Ühendriigid, Belgia, Island, Itaalia, Kanada, Luksemburg, Madalmaad, Norra, Portugal, Prantsusmaa, Taani ja Ühendkuningriik;
- alates veebruarist 1952 Kreeka ja Türgi;
- alates maist 1955 Lääne-Saksamaa (pärast Saksamaa taasühendamist 1990. aastal sai riik tervikuna liikmeks);
- alates maist 1982 Hispaania;
- alates märtsist 1999 Poola, Tšehhi Vabariik ja Ungari;
- alates märtsist 2004 Bulgaaria, Eesti, Leedu, Läti, Rumeenia, Slovakkia ja Sloveenia;
- alates aprillist 2009 Albaania ja Horvaatia;
- alates juunist 2017 Montenegro;
- alates märtsist 2020 Põhja-Makedoonia;
- alates aprillist 2023 Soome;
- alates märtsist 2024 Rootsi.

Teise lausega lisatakse täiendavalt, et kodakondsuseta isikute ja hääleõiguslike välismaalaste valimisnimekirjadesse kandmise tingimused ja korra sätestab seadus. See võimaldab seadusandjal soovi korral sätestada veel lisatingimusi, milleks võib muuhulgas olla näiteks välismaalaste või kodakondsuseta isikute eraldi valimisnimekirja loomine.

### 3. Eelnõu terminoloogia

Eelnõus ei ole kasutatud uusi, vähetuntud ega võõrkeelseid termineid.

---

<sup>5</sup> Nõukogu direktiiv 94/80/EÜ, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:31994L0080&from=ET>

#### **4. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele**

Eelnõu ei sisalda sätteid, mis oleksid vastuolus Euroopa Liidu õigusega.

#### **5. Seaduse mõjud**

Edaspidi on Eestis kohaliku omavalitsuse volikogu valimisel hääletamisõiguslikud kodakondsuseta isikud ja nende riikide kodanikud, kellega Eestil on juba siduvad ja ulatuslikud majanduslikud või riigikaitselepingud. Kodakondsustsensusse kehtestamisega väheneb kohaliku omavalitsuse valimisel hääleõiguslike elanike arv ligikaudu 72 000.

#### **6. Seaduse rakendamisega seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse tegevused, eeldatavad kulud ja tulud**

Seaduse rakendamisega ei kaasne täiendavaid kulusid ega tulusid. Valimiste korraldajatel tuleb valijate arvestuse pidamisel kanda nimekirja Eesti kodanikud, kodakondsuseta isikud, Euroopa Liidu liikmesriigi ja Põhja-Atlandi Lepingu Organisatsiooni osalisriigi kodanikud.

#### **7. Seaduse jõustumine**

Põhiseaduse § 167 järgi jõustub põhiseaduse muutmise seadus selles sätestatud ajal, kuid mitte varem kui kolm kuud pärast väljakuulutamist.

Eelnõus ei nähta ette põhiseaduse §-s 167 sätestatust erinevat jõustumisaega.

---

Tallinnas, novembril 2024.a.

Algatajad: