



Õiguskantsler

Eduard Odinets
Riigikogu põhiseaduskomisjon
riigikogu@riigikogu.ee

Teie 04.07.2022 nr 1-1/14-594/3

Meie 12.09.2022 nr 18-1/221086/2204360

Arvamus kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse muutmise seaduse eelnõu (594 SE) kohta

Lugupeetud Riigikogu põhiseaduskomisjoni esimees

Pöördusite õiguskantsleri poole sooviga saada arvamus kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse (KOVVS) muutmise seaduse eelnõu 594 SE (edaspidi eelnõu) põhiseaduspärasuse kohta. Tänan Teid.

Kokkuvõte

Riigivõimu teostavad üksnes Eesti Vabariigi kodanikud. Riigivõimu teostatakse Riigikogu valimistel ja rahvahääletusel.

Kohalik omavalitsus otsustab ja korraldab seaduste raames kohaliku elu küsimusi. Linna- ja vallavolikogu valimistel hääletamisega ei teostata riigivõimu.

Kandideerimisõigus on kohalikel valimistel üksnes Eesti Vabariigi ja teiste Euroopa Liidu liikmesriikide kodanikel. Nn kolmandate riikide kodanikel ja kodakondsuseta isikutel ei ole õigust kandideerida, samuti ei saa nad töötada ametnikuna ega rakendada avalikku võimu. Volikogu istungid peavad toimuma eesti keeles ja kohalik omavalitsus saab tegutseda üksnes seaduse raamides. Kõik õigusvastased otsused on võimalik ja tulebki tunnistada kehtetuks. Samuti on võimalik linna või valla enesekorraldusõigust põhiseaduspäraselt piirata. Näiteks konflikte põhjustanud monumentide küsimused on võimalik seadusega võtta riigi korraldada. Sellist lähenemist toetas Riigikohus 2007. aastal Tallinna linnavolikogu palvel sõjahaudade kaitse seadust analüüsid.

Lähtudes sellest, et linna- ja vallavolikogu valimistel peaks saama hääletada võimalikult suur osa kohalikust kogukonnast, on kohalikel valimistel antud hääleõigus ka 16- ja 17-aastastele noortele.

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. info@oiguskantsler.ee www.oiguskantsler.ee

Põhiseadus näeb ette, et kohalikel valimistel saavad seaduses ette nähtud tingimustel osaleda kõik alalised elanikud. Teave selle kohta, milliste kolmandate riikide kodanikud ja kui aktiivselt on linna- ja vallavolikogu valimistel hääletamas käinud, on käesoleva arvamuse lisas.

594 SE muudab olulisel määral Eestis 30 aasta vältel kujunenud ettekujutust sellest, kuidas Eesti Vabariik näeb kohalikku kogukonda, siin alaliselt ja seaduslikul alusel elavaid Eesti kodakondsuseta inimesi ning nende osalemist kohaliku elu korraldamisel.

Leian, et juhul, kui seaduseelnõu kavandatud kujul vastu võetakse, tuleb algatada põhiseaduslikkuse järelevalve ja paluda Riigikohtul selle kooskõla põhiseadusega kontrollida. On argumente, mis toetavad seesugust hääleõiguseta jätmist, ent leian, et ülekaalus on argumentid, mis viitavad 594 SE vastuolule Põhiseaduse § 156 lõikega 2 ja § 9 lõikega 1 nende koostoimes.

Kohalikud valimised ja valijad Eestis

Iseseisvuse taastanud Eesti Vabariigis on kohaliku omavalitsuse volikogu valimisi korraldatud alates 1993. aastast. Sestsaadik kuni viimaste, 2021. aastal korraldatud valimiseni, on valimisõiguslike isikute ringi määratletud hetkel KOVVS §5 lg 2 loetletu alusel. See tähendab, et lisaks Riigikogu valimistel hääleõigust omavatele Eesti Vabariigi kodanikele kaasatakse kohalikel valimistel valijate hulka kõik rahvastikuregistri andmetel Eestis alaliselt elavad valimisealised isikud (sh kolmandate riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud).

Kodakondsustsensust ei näe hääletamisõiguse puhul ette ei KOVVS-i praegu kehtiv redaktsioon, ega ole seda teinud ka 1993. ja 1996. aasta KOVVS-i sätted.

[Riigikogus 19. mail 1993 vastu võetud KOVVS-i](#) § 3 lõige 2 sätestas, et „õigus valida on samuti Eesti Vabariigis seaduslikult viibival välisriigi kodanikul või kodakondsuseta isikul, kes on valimiste päeval vähemalt 18-aastane, on valimiste aasta 1. jaanuariks vähemalt viis aastat elanud vastava kohaliku omavalitsuse haldusterritooriumil ning on käesoleva seaduse § 14 kohaselt kantud hääleõiguslike isikute registrisse.“

[Riigikogus 16. mail 1996 vastu võetud KOVVS-i](#) § 3 lg 2 sätestas, et „Hääleõiguslik on samuti Eestis seaduslikult viibiv välismaalane, kes on valimiste päeval vähemalt 18-aastane, on valimiste aasta 1. jaanuariks vähemalt viis aastat püsivalt elanud vastava kohaliku omavalitsusüksuse territooriumil ning on kantud Eesti hääleõiguslike välismaalaste riiklikku registrisse selles vallas või linnas. Püsivalt kohaliku omavalitsuse territooriumil elav välismaalane on isik, kes viibib Eestis alalise elamisloa alusel ja elab omavalitsusüksuse territooriumil vähemalt 183 päeva aastas, kusjuures tema eemalviibimine ei tohi ületada 90 päeva järjest.“

Põhimõtteliseks muutuseks valimisõiguslike isikute määratlusel ajavahemikus 1993-2022 on olnud valimisea alandamine kohaliku omavalitsuse valimistel 16. eluaastani k. a (2016).

Euroopa Liidu liikmesriikide kodanike õigus osaleda elukohariigi kohalike volikogude valimistel tuleneb Euroopa Liidu õigusest ning on Eestile kohustuslikuks täitmiseks alates Eesti Vabariigi liitumisest Euroopa Liiduga.

Nn kolmandate riikide (Euroopa Liitu mittekuuluvate riikide) ja kodakondsuseta isikute aktiivse valimisõiguse osas rahvusvahelised konventsioonid ja lepingud Eesti Vabariigile siduvaid ettekirjutusi ei tee. Põhjalikumalt käsitleb seda küsimust mahukas saksakeelne materjal aastast

2014¹, mille tõlge on lisatud käesolevale arvamusele. See käsitlus ei sisalda ühtegi spetsiifilist riski ega argumenti, kuidas kolmandate riikide kodanikest püsielanike valimisõigus võiks realselt ohustada riigi julgeolekut või kohaliku tasandi otsustuskogude tegevuse legitiimsust. Küll aga avatakse seal kõigile püsielanikele hääleõiguse andmise argumente, nende seas näiteks põhimõtet, et kohustusega maksta makse kohalikku eelarvesse on kaasnenud õigus osaleda selle maksuraha kasutamise aruteludes, sh valimistel.

Euroopa Liidu liikmesriigid on kolmandate riikide kodanike valimisõiguse küsimuses talitanud erinevalt. On riike, kus selline õigus on olemas (näiteks Eesti), ja riike, kus seda õigust ei ole kolmandate riikide kodanikele antud (näiteks Läti). On riike, näiteks Hispaania ja Portugal, millel on kolmandate riikidega kahepoolsed lepingud, mille alusel saavad nende riikide kodanikud hääletada oma elukohariigi kohalikel valimistel. Enamasti on tegemist ajalooliste põhjustega või koloniaalpärandiga, kus näiteks Portugalis elab palju Brasiilia kodanikke ja vastupidi.

Euroopa Nõukogu 1992. aasta dokumenti *Convention of on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level*² ei ole Eesti ratifitseerinud sarnaselt enamiku teiste Euroopa Nõukogu liikmesmaadega. See konventsioon näeb valimisõiguse ette kõigile omavalitsuse territooriumil püsivalt elavatele legaalsele elanikele sõltumata nende kodakondsusest või päritoluriigist.

Euroopa Nõukogu juures põhiseaduslike õiguste ja demokraatlike vabadustega, sh valimisõigusega tegelev Veneetsia Komisjon andis 2002. aastal oma valimise hea tava juhistes³ liikmesriikidele mittesiduva soovitusena võimaldada pikaajalistele välisriikide kodanikele ja kodakondsuseta isikutele õigus osaleda valijatena kohalikel valimistel. Paiksustsensusena läbib rahvusvahelist kogemust kajastavaid dokumente 5 aasta piir.

Alati enne kohalikke valimisi väljastab siseministeerium informatsiooni selle kohta, kui palju elab valimiste eel Eestis alaliselt Eesti Vabariigi, Euroopa Liidu ja kolmandate riikide kodanikke. See statistika avalikustatakse Vabariigi Valimiskomisjoni kodulehel www.valimised.ee⁴.

Kolmandate riikide kodakondsusega valijatest moodustavad Eestis nabi enamuse Venemaa Föderatsiooni kodanikud (ligi 70 000 inimest 139 000st), järgnevad Ukraina, Valgevene ja Ühendkuningriigi kodanikud. Määratlemata kodakondsusega (nn halli passiga) valijaid oli 2021. aasta kohalike valimistel valijate nimekirja kantud 62 585.

Selle arvamuse koostamise käigus palus õiguskantsler Riigi valimisteenistusel infot selle kohta, kuidas valimisõiguslikud kolmandate riikide kodanikud ja määratlemata kodakondsusega isikud realiseerisid oma valijaõigust 2021. aasta kohalikel valimistel. Selle info saamiseks tuli omavahel kombineerida rahvastikuregistri ja valimiste infosüsteemi andmed.

Päringu andmetel käis Eestis elavatest valimisõiguslikest Venemaa kodanikest 2021. aastal kohalikke volikogusid valimas 42,5%, Valgevene kodanikest 49,5%, Ukraina kodanikest 42,8%, Suurbritannia kodanikest 30,6% ja määratlemata kodakondsusega valijatest 39,6%. Kõigist 139 281 kolmandate riikide kodakondsusega või määratlemata kodakondsusega isikutest kasutas 2021. aasta kohalikel valimistel õigust valida 57 347 inimest ehk 41,2%.

¹ <https://www.bpb.de/themen/migration-integration/kurz dossiers/184436/wahlrecht-und-politische-partizipation-von-migranten-in-europa/>

² <https://rm.coe.int/168007bd26>

³ [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev2-cor-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev2-cor-e)

⁴ <https://www.valimised.ee/et/valimiste-arhiiv/kohaliku-omavalitsuse-volikogu-valimised/toimunud-kohaliku-omavalitsuse-volikogu>

Ühtekokku anti 2021. aasta kohaliku volikogu valimistel 587 359 häält, Venemaa Föderatsiooni ja Valgevene kodanike poolt antud häälte koguarv (30 487) moodustas sellest 5,19%.

Statistilise ülevaate mh ka valijate kohta ajavahemikus 1992-2015 Eestis toimunud valimistel annab kogumik „Valimised Eestis“⁵.

Julgeolek kui argument

Eelnõu seletuskirja kohaselt tugineb KOVVS § 5 lg 2 kehtetuks tunnistamise ettepanek tõdemusele, et kolmandate riikide kodanike osalemine kohalikel valimistel kujutab endast julgeolekuküsimust.

Eelnõust ega seletuskirjast ei selgu, milles julgeolekuküsimus konkreetselt seisneb. Seletuskirja konteksti arvestades peetakse tõenäoliselt silmas Venemaa ja Valgevene kodanike kui kohalike valijate olemuslikku sellist käitumist, mis kujutab ohtu Eesti Vabariigi julgeolekule ja/või mis võib kohalike valimiste tulemusel moodustuvate kohalike võimuasutuste tegevuses realiseeruda julgeolekuohuna. Kõnealuse eelnõu kontekstis on oluline just viimane aspekt, see tähendab kohaliku omavalitsuse volikogu ja valitsuse võimalik riiklikku julgeolekut ohustav tegevus, kuivõrd muid piiranguid kolmandate riikide kodanike õigustele ja vabadustele eelnõu ette ei näe.

Venemaa Föderatsiooni konstitutsiooni § 59 lg 1 järgi on kodumaa (Venemaa) kaitsmine iga Venemaa Föderatsiooni kodaniku kohustus: „Защита Отечества является долгом и обязанностью гражданина Российской Федерации.“ Käesolev arvamus ei kirjelda oletusi, kuidas seda kohustust võidakse täita või selle täitmist kontrollida võimaliku relvastatud konflikti või sõjategevuse olukorras. Eelnõu menetluse käigus võiks Riigikogu tutvuda Eesti pädevate riigiasutuste informatsiooniga, mis puudutab Ukrainas püsivalt elavate Venemaa Föderatsiooni kodanike hoiakuid ja tegevust alates sõjalise agressiooni algusest 2014. aastal. Samuti tasub analüüsida, kas ja kuidas maandaks ohtusid kohalikel valimistel hääletamise õiguse äravõtmine.

Eelnõu sisu

Eelnõu näeb ette tunnistada [kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse](#) § 5 lg 2 kehtetuks.

KOVVS § 5 lg 2 sätestab:

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

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

KOVVS § 5¹ kohaselt on välismaalane selle seaduse tähenduses isik, kes ei ole Eesti ega muu Euroopa Liidu (EL) liikmesriigi kodanik.

Seega näeb eelnõu ette tunnistada kehtetuks välismaalaste hääletamisõigus (aktiivne valimisõigus) kohaliku omavalitsuse (KOV) volikogu valimistel (vt ka eelnõu seletuskirja p 1). Eelnõu ei tee vahet agressor-riigi Venemaa kodanikul ja näiteks aktiivselt agressiooni vastustava Suurbritannia ning USA või agressiooni ohvriks oleva Ukraina kodanikul. Aktiivse valimisõiguse kaotaksid nad KOVVS-i muutmise järel kõik. Eelnõu menetluse käigus tasub muu hulgas analüüsida, kas ja

⁵ <https://www.riigikogu.ee/wpcms/wp-content/uploads/2014/11/Valimised-Eestis-1992-2015.-Statistikat-ja-selgitusi.pdf>

kuidas mõjutab hääletamisõiguse lausaline piirang Eesti kahepoolseid suhteid kõigi nende riikidega, mille kodanike õigusi vähendatakse.

Hääletamisõigus kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel kui põhiõigus

Valimisõigust saab teoreetiliselt realiseerida kolmel viisil:

- 1) aktiivne valimisõigus (hääletamisõigus) – isiku õigus valida, s.o õigus osaleda KOV volikogude valimistel;
- 2) passiivne valimisõigus (kandideerimisõigus) – õigus olla valitud KOV volikogusse, samuti mandaadi omamisega seotud küsimused;
- 3) õigus üles seada kandidaate (olemuslikult kuulub see aktiivse valimisõiguse alla).

Valimisõiguste põhiõiguslikku olemust on kinnitanud Riigikohus (vt nt RKPJKo 17.11.2004, [3-4-1-20-05](#), p 27; 02.10.2013, [3-4-1-44-13](#), p-d 12-13). Järgnevalt on näidatud ka seda, et Riigikohus on kinnitanud, et kandideerimisõigust nn kolmandate riikide kodanikele ja kodakondsuseta isikutele põhiseadus ette ei näe.

[Euroopa kohaliku omavalitsuse harta kohaliku omavalitsuse üksuse tegevuses osalemise õigust käsitleva lisaprotokoll](#) (EKOHL 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. EKOHL 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 EKOHL LP KOV üksuse tegevuses osalusõiguse piirangute kehtestamisel meelevaldsuse.⁶

Põhiseaduse § 156 lg 2 reguleerib üksnes hääletamisõigust (aktiivset valimisõigust): „Kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel on seaduses ettenähtud tingimustel hääleõiguslikud selle omavalitsuse maa-alal püsivalt elavad isikud, kes on vähemalt kuusteist aastat vanad.“ Hääletamisõigus KOV volikogu valimistel on põhiõigus (RKPJKo 17.11.2005, 3-4-1-20-05, p 27).

Kandideerimisõigust (passiivset valimisõigust) Põhiseaduse § 156 ei käsitle. Kandideerimisõiguse on Riigikohus oma varasemas praktikas tuletanud Põhiseaduse § 156 lg 1 (RKÜKo 19.04.2005, 3-4-1-1-05, p 15). See jätab kandideerimisõiguse sisustamise Riigikogule. Selle korra kehtestamisel on Riigikogu seotud Põhiseadusega ja Eestile kohustuslike välislepingutega. Riigikohus on sedastanud, et demokraatia põhimõtte ja võrdse kohtlemise põhimõttega ei ole vastuolus, et KOV volikogu valimistel ei saa kandideerida Eesti kodakondsuseta isikud (RKPJKo 15.10.2013, [3-4-1-47-13](#), pp 17 ja 18).

⁶ Vt [Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the right to participate in the affairs of a local authority. Explanatory Report](#), Article 1, Paragraph 5.1, lk 5.

Põhiseaduse § 156 lg 2 määratleb KOV volikogu valimistel hääletamisõiguse kui põhiõiguse subjektiks KOV üksuse püsielanikkonna („omavalitsuse maa-alal püsivalt elavad isikud“). See on Põhiseaduse § 9 lõike 1 alla kuuluv kõigi ja igaihe õigus. Põhiseaduse § 9 lg 1 järgi laienevad Põhiseadusega tagatavad õigused nii Eesti kodanikele kui ka Eestis viibivatele välisriikide kodanikele ja kodakondsuseta inimestele, kui Põhiseaduse tekstis ei ole sätestatud teisiti. Põhiseaduse kohaselt tohib Riigikogu näha ette hääletamisõiguse kasutamise tingimused, mis ei aga ei tohi muuta põhiõigust sisutuks.

Eelnõus pakutav kodakondsustsensus ei vasta Põhiseaduse § 156 lg 2 sätestatule, sest jätab osa valimisealisi teovõimelisi linna või valla püsielanikke hääleõiguseta, mitte ei täpsusta hääleõiguse kasutamise tingimusi. Hääletamisega ja kodakondsusnõue on olemuselt põhiseaduse tasandi küsimused.

Põhiseaduse § 48 lg 3 keelab ühingud, liidud ja erakonnad, mille eesmärgid või tegevus on suunatud Eesti põhiseadusliku korra vägivaldsele muutmisele või on muul viisil vastuolus kriminaalvastutust sätestava seadusega. Mõistetavalt on karistatav igaihe riigivastane tegevus.

Hinnata tuleb ka seda, kuidas eelnõu seletuskirjas „julgeolekuküsimusena“ defineeritavate Venemaa Föderatsiooni ja Valgevene kodakondsusega valijate valijakäitumine võib ohustada Eesti julgeolekut, kui Põhiseadus ja seadused keelavad valitutel põhiseadusliku korra vastase käitumise.

Vastavalt avaliku teenistuse seaduse (ATS) § 14 saab avalikku teenistusse võtta Eesti Vabariigi või Euroopa Liidu liikmesriigi kodaniku. ATS § 6 loetleb ammendavalt ametiasutused, mis teostavad avalikku võimu. ATS § 6 lg 3 järgi on ametiasutusteks valla- ja linnavolikogu kantselei, valla- ja linnakantselei, valla- ja linnavalitsus asutusena koos struktuuriüksustega, osavalla- ja linnaosavalitsus asutustena, valla- ja linnavalitsuse ametid, valla või linna ühisametid.

See tähendab, et nn kolmandate riikide kodanikud, sh Venemaa ja Valgevene kodanikest Eesti alalised elanikud avalikku võimu ATS-i mõttes teostada ei saa.

Julgeoleku kui põhiõiguse piirangu eesmärgi puhul peab muu hulgas olema üheselt selge, millises tähenduses seda mõistet põhiõiguse piirangu eesmärgina kasutatakse (vt sellega seoses Janar Jäätma „Julgeoleku mõiste“ – Juridica, 2020/2, lk 71-78).

Tuleks küsida, kas kohalikel valimistel hääletamise õiguse kui põhiõiguse piiramise eesmärk on legitiimne. Kui vastav analüüs jõuaks jaatava vastuseni, tuleb lisaks läbi viia põhiõiguse piirangu kolmeastmeline proportsionaalsuse test. Leian, et needki annaks selles asjas tulemuse, mis suunab taotlema põhiseaduslikkuse järelevalvet.

Kohaliku omavalitsuse olemus

Põhiseaduse § 156 tõlgendamisel tuleb lähtuda ka KOV-i olemusest ja demokraatia põhimõtetest⁷.

[Euroopa kohaliku omavalitsuse harta](#) (EKOH) artiklis 3 määratletakse KOV-i järgmiselt: „Kohalik omavalitsus tähendab kohalike võimuorganite õigust ja võimet seaduse piires ja kohalike elanike huvides korraldada ja juhtida valdavalt nende vastutusalasse kuuluvast ühiskonnaelust. Seda õigust kasutavad otseselt, ühetaolistel ja üldistel valimistel salajase hääletuse teel vabalt valitud

⁷ Vt U. Lõhmus. Valimisliit ja valimisõigus. – Juridica, 2003, erinumber, lk 27.

nõukogu või esinduskogu liikmed. Antud nõukogul või esinduskogul võivad olla talle aruandvad täitevorganid. See tingimus ei tohi mingil moel mõjutada kodanike võimalust pöörduda esinduskogu poole, kasutada referendumeid ja teisi otseseid kodanikuosaluse vorme, kui need on seadusega lubatud.“

EKOH-s antud KOV-i määratlusele vastab ka KOV-i mõiste määratlus [kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse](#) §-s 2.

Põhiseaduse järgi on KOV-i aluseks idee kogukonnast, kelle ülesandeks on lahendada selle kogukonna probleeme ja korraldada kogukonna elu (RKÜKo 19.04.2005, 3-4-1-1-05, p 18). See tähendab, et kogukonna liikmed lahendavad vahetult või valitud organite kaudu iseseisvalt kohaliku elu küsimusi vastavalt seadustele valdades ja linnades.

Põhiseaduse § 56 kohaselt teostab rahvas kõrgeimat riigivõimu hääleõiguslike kodanike kaudu: 1) Riigikogu valimisega; 2) rahvahääletusega. Vastavalt Põhiseaduse § 57 on hääleõiguslik Eesti kodanik, kes on saanud kaheksateist aastat vanaks. KOV volikogude valimistega ei teosta rahvas kõrgeimat riigivõimu (vt ka Jüri Raidla ettekannet Põhiseaduse Assambleel. – Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Koguteos. – Tallinn: Juura, Õigusteabe AS, 1999, lk 71).

Põhiseaduse 3. peatüki õiguslik regulatsioon ei laiene Põhiseaduse 14. peatükile. Riigikohus on sedastanud: „Põhiseaduse §§ 56 ja 57 reguleerivad riigivõimu teostamist ja hääleõigust riigivõimu teostamisel. Kohaliku omavalitsuse volikogu valimine ei ole riigivõimu teostamine [...]“ (RKPKo 08.10.2013, [3-4-1-49-13](#), p 14).

KOV esinduskogu – volikogu – teostab avalikku võimu ja tema pädevuses on muu hulgas võtta vastu üldakte, millega teatud tingimustel võib piirata põhiõigusi ja -vabadusi. Volikogul on õigus seaduse piires ja kohalike elanike huvides otsustada iga KOV pädevusse kuuluvat küsimust, kui see pole seaduse alusel antud KOV täitevorgani (linna- või vallavalitsus) pädevusse (RKHKm 07.11.1997, [3-3-1-30-97](#); 09.10.1998, [3-3-1-27-98](#); vt ka EKOH art 3). KOV volikogu täidab kõige olulisemaid juhtimis- ja kontrollialaseid ülesandeid, sealhulgas kinnitab ametisse valla- või linnavalitsuse. Kogu kohaliku omavalitsuse tegevuse seaduslikkus on kontrollitav, muuhulgas alluvad põhiseaduslikkusele järelevalvele volikogu määrused ja muud valla ja linna õigustloovad aktid.

Põhiseaduse § 154 lg 2 tulenevalt võib riik seaduse alusel või kokkuleppel (s.t halduslepinguga) anda KOV-ile täitmiseks ka riiklikke ülesandeid („kohustusi“). Seega on KOV ka riiklike otsustuste rakendustasand.

KOV-i avalike ülesannete seas on omavalitsuslike ülesannete kõrval ka riiklikke ülesandeid. Näiteks on KOV volikogude esindajatel Vabariigi Presidendi valimise seaduse (VPVS) § 21-23 järgi roll Vabariigi Presidendi valimisel valimiskogus, kui Riigikogu ei suuda Vabariigi Presidenti kolmes hääletusvoorus valida. Vähemalt 21 valimiskogu liikmel (sh ka KOV valitud valimiskogu liikmel) on presidendikandidaadi ülesseadmise õigus (Põhiseaduse § 79 lg 6). VPVS § 22 lg 3 sätestab, et valimiskogu liikmeks saab olla üksnes Eesti Vabariigi kodanik, kes on teda valinud volikogu liige. Volikogu ainupädevuses on ka näiteks rahvakohtuniku kandidaatide valimine (KOKS § 22 lg 1 p 26) jpm. Nagu öeldud, volikogu liikmeks nn kolmandate riikide kodanikud olla ei saa, kõikide otsuste ja valikute õiguspärasuse kontroll on tagatud.

Valimisõiguse seos demokraatia põhimõttega

Õigus osaleda valimistel on demokraatliku riigikorralduse üks peamiseid tunnuseid (RKÜKo 01.07.2010, [3-4-1-33-09](#), p 52). Valimisõiguse põhimõtted on demokraatia printsiibi (Põhiseaduse § 1 lg 1) koostisosad.⁸

Demokraatia põhimõte KOV esinduskogu moodustamisel on täidetud, kui erinevad ühiskondlikud huvid on ka kohalikul tasandil poliitilise otsustamise protsessis võimalikult ulatuslikult esindatud (RKÜKo 19.04.2005, 3-4-1-1-05, p 26). Demokraatia üldprintsiibi üheks aluseks on valimisõiguse põhimõtted. Põhiseaduse § 156 lg 1 nimetab tüüpilisi demokraatlike valimiste põhimõtteid: valimised on vabad, üldised, ühetaolised ja otsesed, hääletamine on salajane. Valimisõiguse põhimõtteist ei tulene õigusi mitte KOV üksusele, vaid isikutele. Need põhimõtted laienevad nii aktiivsele kui ka passiivsele valimisõigusele (RKPJKo 15.07.2002, [3-4-1-7-02](#), p 19). Nende põhimõtete eesmärk on kaitsta isikute subjektiivseid õigusi – Põhiseaduse § 156 tuletatavat aktiivset ja passiivset valimisõigust (RKPJKo 09.06.2009, [3-4-1-2-09](#), p 36).

Nii näiteks tähendab valimiste üldisuse põhimõte eelkõige diskrimineerimiskeeldu – seda, et valimistel ei kohaldataks ei aktiivse ega passiivse valimisõiguse piiramiseks õigustamatuid (ebaproportsionaalseid, diskrimineerivaid) tsensusi⁹.

Täna Teid olulise riigiõigusliku küsimuse eest ja loodan, et käesolev arvamus aitab eelnõu arutelule kaasa.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Olari Koppel 693 8420
Olari.Koppel@oiguskantsler.ee

Vallo Olle 693 8445
Vallo.Olle@oiguskantsler.ee

⁸ Vt U. Lõhmus. *Op. cit.*, lk 27.

⁹ Vt R. Alexy. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. – *Juridica* eriväljaanne, 2001, lk 66.

Kolmandate riikide kodanike ja määratlemata kodakondsusega isikute osalemine 2021. aasta KOV valimistel

Parandatud andmed (12.09.2022)

Allikad: Riigi Valimisteenistus, Valimiste infosüsteem, Rahvastikuregister

Kodakondsus	Valijate nimekirjas	Hääletas	Hääletamisest osavõtt
AFGANISTAN	5		
AHVENAMAA	1		
ALBAANIA	4		
ALŽEERIA	4		
AMEERIKA ÜHENDRIIGID	175	56	32,0%
ANGOLA	1		
ARGENTINA	3		
ARMEENIA	91	26	28,6%
ASERBAIDŽAAN	108	35	32,4%
AUSTRALIA	9		
BANGLADESH	3		
BRASIILIA	11		
COLOMBIA (KOLUMBIA)	2		
ECUADOR	4		
EGIPTUS	7		
FILIPIINID	2		
GRUUSIA	72	27	37,5%
GUATEMALA	1		
HIINA	28	9	32,1%
HONGKONG (CHN)	1		
IISRAEL	62	18	29,0%
INDIA	23	6	26,1%
INDONEESIA	1		
IRAAK	1		
IRAAN	7		
ISLAND	10		
JAAPAN	20	9	45,0%
JEEMEN	2		
KANADA	14		
KASAHSTAN	52	24	46,2%
KONGO DV	1		
KONGO VABARIIK	2		
KOREA VABARIIK	2		
KOSOVO	1		
KUUBA	1		

KUVEIT	1		
KÖRGÖZSTAN	6		
LIIBANON	1		
LÕUNA-AAFRIKA VABARIIK	1		
MALAISIA	1		
MAROKO	5		
MEHHIKO	7		
MOLDOVA	49	16	32,7%
MONGOOLIA	1		
MÄÄRATLEMATA	62585	24801	39,6%
NEPAL	7		
NIGEERIA	1		
NORRA	119	28	23,5%
PAKISTAN	13		
PALESTIINA	1		
PERUU	6		
SERBIA	3		
SINGAPUR	1		
SRI LANKA	1		
SUDAAN	3		
SURINAME	1		
SUURBRITANNIA	438	134	30,6%
SÜÜRIA	3		
ŠVEITS	26	10	38,5%
TAI	2		
TŠIIILI	3		
TUNESIA	2		
TÜRGI	21	10	47,6%
TÜRKMENISTAN	3		
UKRAINA	3700	1584	42,8%
URUGUAY	1		
USBEKISTAN	15	7	46,7%
UUS-MEREMAA	2		
VALGEVENE	1067	528	49,5%
VENEMAA	70446	29959	42,5%
VIETNAM	8		
Kokku	139281	57347	41,2%

VALIMISÕIGUS JA MIGRANTIDE POLIITILINE OSALUS EUROOPAS

KURZDOSSIER Nr 26; Mai 2014

Sissejuhatus: valimisõigus ja muud poliitilised õigused

Aktiivne ja passiivne valimisõigus on vaid üks paljudest poliitilistest õigustest.¹⁰ Nende hulka loetakse näiteks õigus vabalt väljendada poliitilisi seisukohti, demonstratsioonide korraldamise õigus, õigus ühineda poliitilise erakonna või muu organisatsiooniga või seda asutada, õigus streikida või siduda end ametiühingute või muude liitudega, mis esindavad töötajate huve, ja õigus töötada avalikus teenistuses. Valimisõigus on oluline poliitiline õigus, kuna see loob juurdepääsu poliitilise võimu kujundamisele ja mõjutab selle kohaliku omavalitsuse üksuse või liidumaa seadusandlust ning poliitikaid, kus elatakse. Peale selle on valimisõigus sümbolse tähendusega: see on märk selle kohta, et sisserändajat peetakse võrdväärseks *civitas*'e (kodanikkonna) liikmeks, kes on õigustatud osalema ühiskondlikes otsustusprotsessides. Minevikus mängisid mõlemad elemendid – poliitiline võim ja tunnustamine ühiskonna täisväärtusliku liikmena – alati siis olulist rolli, kui valimisõigus anti uutele isikute gruppidele: mehed ilma maa ja sissetulekuta, meestöötajad, naised, noored ja välisriikide kodanikud. Mõned neist valimisõiguse laiendustest olid pika sotsiaalse ja poliitilise võitluse tulemus, mida puudutatud isikud lõpuni pidasid. Teised laiendused omakorda viidi ellu „ülalt“ üldistes või parteipoliitilistes huvides, ilma et neile oleks eelnenud pikki võitlusi „altpoolt“.

Valimisõigus välismaalastele: välistusest kaasamiseni

Rahvusvahelise õiguse traditsiooniline käsitluse kohaselt tohib välisriikide kodanike poliitilisi tegevusi piirata. See idee ulatub tagasi 19. sajandi rahvusriikide edeneva moodustumise ja tugevnemise aega: üksnes riigi kodanikud tohtisid oma eksklusiivse õigusliku suhte alusel riigiga (riigi kodanikkond) osaleda valimistel ja poliitilistes otsustusprotsessides. Välisriikide kodanikke peeti mitte-juurdekuuluvateks ja seetõttu

¹⁰ See lühitoimik rajaneb osalt autori kolmel varasemal publikatsioonil: Groenendijk (2008), Groenendijk (2011) ja Groenendijk (2014).

poliitilisest kaasaraäkimisest välja arvatuteks. Mõlemad maailmasõjad ja nendega kaasnev tugev natsionalism tugevdasid seda ideed. See selgitab ka, miks 1950. a Euroopa inimõiguste konventsioonis oli eriklausel (artikkel 16), mis ütles, et sätted vaba arvamuse avaldamise ja koosoleku-, samuti ühinemisvabaduse kohta ei tohi kitsendada kõrgete lepinguosaliste poolte õigust piirata välismaalaste poliitilisi tegevusi. Valitsused tohtisid seetõttu piirata välisriikide kodanike poliitilist kõnet või kirjutamist, keelata nende liikmesust poliitilistes erakondades ja saata välja selliseid välismaalasi, kes streikisid või tegelesid muude „soovimatute poliitiliste tegevustega“.

Ühes Euroopa kasvava integratsiooniga ja tõusva sisserändega muutus see vaateviis üha enam problemaatiliseks.¹¹ Euroopa Nõukogu Parlamentaarne Assamblee soovitas juba 1977 EIÕK art 16 tühistamist.¹² Seda soovitus ei ole senini rakendatud, säte muutus aga surnud kirjatäheks. Sarnast sätet hilisematesse inimõigusalasestesse kokkulepetesse ei võetud. Kuid Euroopa ja ÜRO inimõiguste konventsioonid tagavad aktiivse ja passiivse valimisõiguse üksnes riigi kodanikele. 1992 võeti vastu Euroopa Nõukogu välismaalaste kohalikul tasandil avalikus elus osalemise konventsioon.¹³ Selle kokkuleppe artiklis 6 öeldakse, et „igale paiksele välismaalasele“, sõltumata tema kodakondsusest, tuleb pärast viit aastat õiguspärast viibimist anda aktiivne ja passiivne valimisõigus kohaliku omavalitsuse valimistel eeldusel, et ta vastab samadele õiguslikele nõuetele, mis kehtivad selle riigi kodanikele, kus ta elab. Konventsiooni preambul viitab sisserändajate integratsiooni hädavajalikkusele ja rõhutab, et neil on kohaliku omavalitsuse tasandil samad kohustused mis riigi kodanikel ja seetõttu peaksid neil olema ka samad kaasaraäkimisõigused. Kokkulepet võib pidada EIÕK artikli 16 revisjoniks. Märtsis 2014 oli vaid viis EL liikmesriiki kokkuleppe ratifitseerinud (Taani, Prantsusmaa, Itaalia, Holland, Rootsi), lisaks oli viis riiki sellele alla kirjutanud (Küpros, Tšehhi Vabariik, Leedu, Sloveenia, Ühendkuningriik). Itaalia välistas ratifitseerimisest sätete kohaldamise kohaliku omavalitsuse valimiste kohta. Saksamaa ei ole kokkuleppele konstitutsiooniõiguslike

¹¹ Frohwein/Peukert (1997), lk 487.

¹² Parlamentaarne Assamblee: soovitus nr 799(1977) välismaalaste poliitiliste õiguste ja staatuse kohta, soovitus 903(1980) välismaalaste aktiivse ja passiivse valimisõiguse kohta kohaliku omavalitsuse valimistel, soovitus 951(1982) Euroopa Nõukogu liikmesriikide valimisõiguse kohta; Ministrite Komitee soovitus R(81)18 kodanikuosaluse kohta kohaliku omavalitsuse tasandil, vastu võetud 6. novembril 1981.

¹³ SEV-Nr. 144, allkirjastatud 5. veebruaril 1992.

vastuväidete tõttu seni alla kirjutanud¹⁴, siiski oleks ta saanud otsustada järgida Itaalia eeskuju ja välistada välismaalaste valimisõiguse ratifitseerimisest, aga sätted muude poliitiliste õiguste kohta vastu võtta.

Poliitilised õigused ja EL riigi kodanike, kes elavad teises liikmesriigis, valimisõigus kohaliku omavalitsuse valimistel

Poliitilised õigused

Euroopa Ühenduse asutamisleping (EÜAL), mis allkirjastati 1957, ei taganud EL riikide kodanikele, kes elasid teisel liikmesmaal, poliitilisi õigusi.¹⁵ Vastupidi, leping ütles, et EÜAL-s kindlaks määratud regulatsioonid töötajate vaba liikumise kohta ei kehti avalikus teenistuses. 1968 anti liikmesriikide töötajatele õigus üheõiguslikule liikmelisusele ametiühingutes ja osalemisele ametiühingu valimistel. Nad tohtisid kandideerida ettevõtete nõukogude valimistel, olid aga edasi välja arvatud ametitest avalik-õiguslikes töötajate esindustes. Õigus olla valitud ametiühingu funktsionääriks tagati 1976. Alles 15 aastat hiljem anti neile ka õigus olla ametis töötajate avalik-õiguslikes asutustes.¹⁶

1975 otsustas Euroopa Ühenduste Kohus ühes oma esimestest otsustest töötajate vaba liikumise kohta, et Prantsuse ametiasutused ei tohi piirata itaalia töötaja õigust elukoha vabale valikule tema poliitilise tegevuse tõttu parlamendivalimiste ajal ja tema osalemise tõttu demonstratsioonil 1968. aastal.¹⁷ Välisriikide kodanike poliitilist tegevust tajuti sel ajal veel negatiivsena või isegi ohtlikuna.

EL riigi kodanike avalikust teenistusest välistamise võimalusi kitsendati selgelt pärast 1980 Komisjoni püsiva panustamise ja Euroopa Kohtu praktika järk-järgulise arengu kaudu. Lõpuks kehtis EL riigi kodanike välistus veel vaid sellistele teenistuskohadele, mis sisaldasid otsest või kaudset mõju võimuvolituste teostamisele või kohustustele hoida riigi või muude avalike asutuste üldhuve ning eeldasid seetõttu erilist usalduskohustust riigi suhtes.¹⁸

¹⁴ <http://dip21-bundestag.de/dip21/btd/16/028/1602882.pdf>

¹⁵ Varasemate aastakümnete kohta vaata van den Berghe (1982), peatükid 1, 2 ja 8.

¹⁶ EuGH 4. Juli 1991, C-213/90 (ASTI I), [1991] Slg. I-3507 ja EuGH 18. Mai 1994, C-118/92 (ASTI II) [1994] Slg. I-1891.

¹⁷ EuGH 28.10.1975, 36/75, (Rutili), [1975] Slg., S. 1219.

¹⁸ EuGH 30. September 2003 C-405/01 (Colegio de Oficiales) [2003] Slg. I-10391 ja EuGH 29. Oktober 1987 C-114/97 (Kommission/Spanien) [1998] Slg. I-6717.

Valimisõigus kohaliku omavalitsuse valimistel

1970-ndate aastate keskel hakkasid erinevad Euroopa institutsioonid mõtlema selle üle, et anda EL riikide kodanikele, kes kasutasid töötajate vaba liikumist ja elasid teisel liikmesmaal, õigus osaleda valimistel kohaliku omavalitsuse tasandil. Need kaalutlused rajanesid kahel põhiideel: esiteks, liidu kodakondsuse sisseviimise ideel ja teiseks, Itaalia soovil tugevdada oma riigi kodanike õigusi, kes elasid teises liikmesriigis. 1977 koostas Euroopa Parlamendi itaallasest liige Parlamendi esimese aruande EL kodakondsuse kohta.¹⁹ Siiski kestis endine olukord kuni 1992, mil liikmesriigid suutsid Maastrichti lepingus liidu kodakondsuse sisseviimises kokku leppida ja sellega liikmesriikide kodanike täiendava õigusliku staatuse ellu kutsuda. Leping tagas liidu kodanikele, kes elasid teises liikmesriigis, ka aktiivse ja passiivse valimisõiguse kohaliku omavalitsuse tasandil, samadel tingimustel, mis kehtisid ka vastava riigi kodanikele, kus tal oli elukoht.

Üksikasjalikud sätted valimisõiguse teostamise kohta määras kindlaks 1994. a EÜ direktiiv 94/80.²⁰ See ütleb, et teiste liikmesriikide kodanike suhtes kehtivad samad elukoha eeltingimused, mis oma kodaniku suhteski.

Lissaboni leping, mis jõustus 2009, kinnitas Euroopa Liidu Toimimise Lepingu (ELTL) artiklis 20 õigused valimistel osalemise kohta seal määratletud liidu kodanike õiguste raames. Artikli 20 lõikes 2 öeldakse: liidu kodanikel on „õigus hääletada ja kandideerida Euroopa Parlamendi valimistel ja elukohajärgse liikmesriigi kohaliku omavalitsuse valimistel selle riigi kodanikega võrdsel tingimustel.“ Kohaliku omavalitsuse valimistel aktiivse ja passiivse valimisõiguse peaaegu identne tagatis asub ka EL põhiõiguste harta artiklis 40.

Samasugused õigused aktiivse ja passiivse valimisõiguse suhtes ei tähenda mitte üksnes võrdõiguslikkust valimiste päeval, vaid ka erakondade poolt kandidaatide nimekirjade ettevalmistamisel, samuti muu valimistega seotud poliitilise tegevuse raames, näiteks õiguse puhul olla erakonna liige või erakonda asutada. Regulatsioon Saksa erakonnaseaduses, mille kohaselt ei tohi välisriikide kodanikud

¹⁹ Vaata Euroopa Parlamendi aruannet 25. oktoobrist 1977, PE 45.833 lõppversioon, koostanud MEP Scelba ja lisa 7/75 Bulletin der EG „Europa für die Bürger“.

²⁰ ABl. 1994 L 368/38; Komisjoni ettepaneku kohta vaata ABl. 1994 C 105.

moodustada erakonna liikmete või juhatuse enamust,²¹ on liidu kodanike võrdse kohtlemisega vaevalt ühildatav. Aprillis 2014 algatas Euroopa Komisjon formaalse lepingu rikkumise menetluse Tšehhi Vabariigi, Läti ja Poola suhtes, sest need kolm liikmesriiki piirasid teiste EL riikide kodanike õigus saada erakonna liikmeks või asutada erakond.

Kas liidu kodanikud kasutavad oma valimisõigust?

On vaid väheseid andmeid selle kohta, kas liidu kodanikud, kes elavad EL muus liikmesriigis, oma valimisõigust ka tegelikult kasutavad. Valimised on salajased. Nende kodakondsust, kes oma hääle annavad, ei registreerita. Valijate küsitlused (exit polls), sissekanded valijate nimekirjadesse ja valitud välismaalaste arv vallavolikogudes võivad siiski viidata valimisosalusele. Komisjoni tellitud aruanded aktiivse ja passiivse valimisõiguse teostamise kohta 1990-ndate a-te lõpus ja 2000-ndate a-te alguses jõudsid järeldusele, et liidu kodanikud hädavaevalt kasutavad oma valimisõigust kohaliku omavalitsuse valimistel teistes liikmesriikides.²² Kommentaatorid, teiste seas briti õigusprofessorid, panid vastutuse selle eest potentsiaalsetele valijatele, kellel olevat väidetavalt üksnes piiratud poliitiline huvi või kelle esmane huvi püsivat edasi päritolumaal.²³ Võimalusele, et bürokraatlikud tõkked sellistes liikmesriikides, kus tuleb valijate nimekirja kandmist individuaalselt nõuda, võib viia neis maades väiksema valimisosaluseni, tähelepanu peaaegu ei pööratud.

Euroopa Komisjoni andmetel alas 2010 kaheksa miljonit valimisõiguslikus vanuses liidu kodanikku teisel EL liikmesmaal. 14 liikmesriigis toimub valijate nimekirja kandmine automaatselt registreerimisega kohaliku omavalitsuse aadressibüroos. Hispaanias, kus ikka veel nähakse ette eraldi registreerimine valijate nimekirja, registreerus 50 protsenti maal elavatest mitte-Hispaania EL kodanikest valijate nimekirja pärast seda, kui nad olid ametiasutustelt saanud individuaalse kirja, mis informeeris neid sellest valimistel osalemise eeldusest. Märkimisväärne osa EL migrante oli niisiis huvitatud oma valimisõiguse teostamisest pärast seda, kui nad olid selle informatsiooni saanud ja administratiivsed tõkked olid teelt eemaldatud. Mõnedes

²¹ § 2 III Nr. 1 PartG www.bundestag.de/bundestag/aufgaben/rechtsgrundlagen/pg_pdf.pdf

²² KOM(2001)506 ja KOM(2002)260.

²³ Chalmers jt. (2006), lk 575.

muudes liikmesriikides, mis samuti näevad ette individuaalse registreerimise valijate nimekirja, nagu Küpros, Kreeka, Itaalia ja Portugal, on maal elavate EL kodanike, kes on end valijate nimekirja registreerida lasknud, osakaal vähem kui 10 protsenti. Belgias oli see 2012 natuke üle 18 protsenti. Samal aastal teatas Euroopa Komisjon, et Prantsusmaal üks kolmandik teiste EL riikide kodanikest, kes kohaliku omavalitsuse valimistel kandideeris, ka valiti; Rootsis oli see üks viiendik. Samuti valiti Austrias, Luksemburgis ja Hispaanias märkimisväärne osa teiste liikmesriikide kodanikke vallavolikogudesse.²⁴

Kolmanda riigi kodaniku valimisõigus

EL piiratud mõju

Euroopa Liidul on pädevus kindlaks määrata reeglid EL kodanike valimisõiguse, samuti kolmandate riikide kodanike sisserände ja viibimise kohta ning asüüli valdkonnas. Tal ei ole aga õiguslikku volitust sätestada siduvaid reegleid EL väliste riikide kodanike (kolmandate riikide kodanike) valimistest osavõtu kohta. EL institutsioonid võivad selle üle diskuteerida, kuidas teatud poliitilisi õigusi üksikute liikmesriikide rahvuslikes seadustes on kujundatud. Sellised diskussioonid võivad suubuda soovitusesse, mitte aga siduvatesse sätetesse. EL institutsioonid võivad lisaks sellele propageerida õiguslikke sätteid, mis kehtestavad poliitilised õigused kolmandate riikide kodanikele või laiendavad neid. Lühidalt öeldes, EK võib oma liikmesriike julgustada fikseerima nende seadustes aktiivset ja passiivset valimisõigust kolmandate riikide kodanikele, ta ei saa aga neid selleks kohustada.

2003 võttis Nõukogu vastu direktiivi pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike staatuse kohta.²⁵ See direktiiv kodifitseeris *denizen*'i staatuse [a person admitted to residence in a foreign country *especially* : an alien admitted to rights of citizenship – V.O] – staatuse, mis annab pikaajalistele elanikele mõned, aga mitte kõik kodanikuõigused. Direktiiv tagab kolmandate riikide kodanikele, kes on EL liikmesmaal elanud vähemalt viis aastat, kindla elanikustaatuse, võrdse kohtlemise

²⁴ KOM(2012)99.

²⁵ Nõukogu direktiiv 2003/109/EÜ 25. novembrist 2003 pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike staatuse kohta, EL Teataja L 016 , 23/01/2004 Lk 0044 – 0053

ja teatud eeldustel ka mobiilsuse EL-s. See sisaldab pika kataloogi valdkondi, milles pikaajalist elanikku ja kodanikku tuleb kohelda võrdselt; valimisõigust selles siiski ei mainita. See näide näitab, et EL lepingud ei kujuta endast õiguslikku baasi, et kohustada liikmesriike andma kolmandate riikide kodanikele valimisõigust või muid poliitilisi õigusi.

EL kodanike valimisõiguse kehtestamine ja selle mõju kolmandate riikide kodanike valimisõigusele

Liidu kodanikele, kes elavad teisel liikmesmaal, valimisõiguse kehtestamisel kohaliku omavalitsuse valimistel kui fundamentaalsel õigusel ja võrdse kohtlemise põhimõtte väljendusel võivad olla kaugeleulatuvad mõjud. Mitmetes liikmesriikides (nt Belgias, Luksemburgis, Hollandis, Sloveenias) tasandas väljavaade või tegelik kohustus valimisõiguse kohaliku omavalitsuse valimistel kehtestamiseks teed selle õiguse sisseviimiseks ka kolmandate riikide kodanikele. Sarnane areng leidis aset Põhjamaades juba 1970-ndatel ja 1980-ndatel aastatel: õigus osaleda valimistel anti esmalt üksnes teiste Põhjamaade kodanikele; hiljem laiendati seda ka kõigile välisriikide kodanikele, kes olid maal mõne aasta elanud.

1992. a Maastrichti leping sundis mitmeid liikmesriike, sealhulgas Austriat, Belgiat, Saksamaad ja Prantsusmaad muutma oma konstitutsiooni, et võimaldada EL kodanikele valimisõigust kohaliku omavalitsuse valimistel.²⁶ Need maad pidid tegema poliitilise otsuse: konstitutsiooni muudatuse piirdumine EL kodanikega või konstitutsiooni muutmine sellesuunaliselt, et see võimaldab valimisõiguse ka EL väliste riikide kodanikele. Austria, Saksamaa ja Poola otsustasid enne ühinemist EL-ga anda valimisõigus üksnes EL kodanikele. Saksamaal debateeriti 1980-ndatel aastatel välisriikide kodanike valimisõiguse üle kohaliku omavalitsuse valimistel. Debatt seiskus, kui Liidukonstitutsioonikohus otsustas 1990, et välismaalaste valimisõigus kohaliku omavalitsuse valimistel, mille mõned liidumaad olid kehtestanud, on põhiseadusvastane. Kohus argumenteeris, et säte põhiseaduses, mille kohaselt poliitiline võim tuleneb rahvast, tuleb tõlgendada nii, et selle all on mõeldud üksnes Saksa kodanikke ja seega

²⁶ Belgia konstitutsiooni art 87, GG art 28 lg 1; Prantsuse konstitutsiooni art 3 ja Prantsuse Konstitutsiooninõukogu (Conseil Constitutionnel) 9 aprill 1002, otsus nr 92-308, lg. 21-37.

tohivad vaid üksnes nemad valimisõigust teostada.²⁷ Sarnaselt otsustas 2004 Austria konstitutsioonikohus.²⁸

Belgia otsustas teistsuguse valiku kasuks: pärast pikka poliitilist debatti jõustus 1999 konstitutsiooni muudatus, millega kehtestati ka valimisõigus EL väliste riikide kodanikele.²⁹ Taanis, Soomes, Iirimaa, Hollandis, Hispaanias, Rootsis ja Ühendkuningriigis oli kolmandate riikide kodanike osalemine valimistel juba konstitutsiooniõiguslikult lubatud. Peamiselt selleks, et tugevdada oma välismaal elavate kodanike õigusi, oli Hispaania juba 1978 oma konstitutsioonis fikseerinud võimaluse anda valimisõigus kohaliku omavalitsuse valimistel kahepoolse lepingu alusel ja vastastikkuse tingimusel välisriigi kodanikele. Valimisõiguse kehtestamine EL kodanikele toimus seega selle juba eksisteeriva konstitutsiooniõigusliku sätte alusel. See kehtib ka kolmandate riikide kodanike suhtes. Holland järgis Põhjamaade eeskju. Ta kehtestas, arvestades diskussioone EL kodanikele valimisõiguse kehtestamise üle, konstitutsioonireformi käigus valimisõiguse mitte üksnes EL kodanikele, vaid ka kolmandate riikide kodanikele.

1994 vastu võetud EL direktiivis 94/80 fikseeriti erand Luksemburgile, kuna peaaegu kolmandik valimisõigusliku vanusega elanikkonnast olid EL teiste riikide kodanikud. Luksemburg nõudis seetõttu valimistel osalemise eeldusena eeskätt kuueaastast viibimist aktiivseks valimisõiguseks ja kaheteistaastast viibimist passiivseks valimisõiguseks. Pärast 1999. a kohaliku omavalitsuse valimisi, kus EL kodanikud esmakordselt tohtsid osaleda, vähendati valimistel osalemise tingimusi nii aktiivse kui ka passiivse valimisõiguse osas viiele aastale. Hirmud „luksemburgi ja välisriikide kandidaatide nimekirjade vahelise polariseerumise“ suhtes, millele 1994 viidati erandregulatsiooni põhjendusena, paistsid olevat ületatud. 2003 kehtestas Luksemburg lisaks sellele valimisõiguse kolmandate riikide kodanikele pärast viieaastat viibimist Luksemburgis.

²⁷ BVerfGE 83, 37 (Urteil v. 13. Okt. 1990).

²⁸ Verfassungsgerichtshof (VfGH) 30. Juni 2004, G 218/03.

²⁹ Gesetz vom 18. Dezember 1998, verabschiedet nach einem Urteil des EuGH vom 9. Juli 1998 im Fall C-323/97, Kommission/Belgien [1998] Slg. I-4281; vaata Jacobs (1999).

Millistes EL liikmesriikides tohivad kolmandate riikide kodanikud valida?

15 EL liikmesriiki 28-st lubavad teatud gruppidel maal elavatest kolmandate riikide kodanikest osaleda kohaliku omavalitsuse valimistel. Need riigid on Belgia, Taani, Eesti, Soome, Iirimaa, Leedu, Luksemburg, Holland, Portugal, Rootsi, Slovakkia, Sloveenia, Hispaania, Ungari ja Ühendkuningriik. Neli neist riikidest – Eesti, Leedu, Sloveenia ja Ungari – ei luba kolmandate riikide kodanikel end kandidaatidena kohaliku omavalitsuse valimistel üles seada (passiivne valimisõigus). Kuus EL liikmesriiki on laiendanud valimisõigust teatud välisriikide kodanikele ka regionaaltasandi valimistel: Taani, Portugal, Rootsi, Slovakkia, Ungari ja Ühendkuningriik. 13 EL riiki, kes välistavad kolmandate riikide kodanikud valimistel osalemisest, on Bulgaaria, Saksamaa, Prantsusmaa, Kreeka, Itaalia, Horvaatia, Läti, Malta, Austria, Poola, Rumeenia, Tšehhi Vabariik ja Küpros.

Valimistel osalemise tingimused

Liikmesriigid, kes on kolmandate riikide kodanikele andnud valimisõiguse kohaliku omavalitsuse valimistel, piiritlevad selle õiguse vähemalt ühe tingimuse alusel neljast erinevast tingimusest: 1) viibimise kestus; 2) registreerimine valijate nimekirjas; 3) spetsiaalne elanikustaatus või 4) vastastikkus. Mõned riigid näevad ette mitmed neist tingimustest. Näiteks nõuab Belgia viieaastast viibimist maal ja registreerimist valijate nimekirjas. Portugal näeb ette viibimise kestuse, vastastikkuse ja registreerimise.

Viibimise kestus, mis on nõutav, enne kui kolmanda riigi kodanik tohib valimistel osaleda, kõigub kahest aastast Taanis, Eestis, Portugalis ja Rootsis, nelja aastani Soomes ja viie aastani Belgias, Luksemburgis ning Hollandis. Irimaal ja Ühendkuningriigis kehtivad kodanikele ja välismaalastele samad viibimistingimused või vastavalt elukohanõuded.

Viis riiki – Eesti, Leedu, Slovakkia, Sloveenia ja Ungari – lubavad valimistel osaleda vaid neil kolmandate riikide kodanikel, kellel on *pikaajalise elaniku elamisluba* või alalise elaniku staatus [Langzeitaufenthaltsstatus]. See tingimus piirab märkimisväärselt valimisõiguslike kolmandate riikide kodanike ringi, kuna ette nähtud staatus antakse vaid ebakorrapäraselt või üksnes teatud sisserändajate

gruppidele (nt oma rahvusgrupi liikmetele) ja üldiselt ka üksnes pärast viieaastast või pikemat õiguspärast viibimist maal.

Mitmed liikmesriigid näevad ette, et välisriigi valijad peavad kohalikes ametiasutustes *registreeruma*. Irimaal, Hollandis, Põhjamaades ja Ühendkuningriigis piisab lihtsast registreerimisest, mis on võrreldav kodaniku registreerumisega kohalikus aadressbüroos kolimise korral. Registreerimisprotsess võib siiski muutuda ka tohutuks takistuseks sellistele välisriigi kodanikele, kes soovivad oma valimisõigust kasutada. Belgia näeb ette, et välismaalased esitavad taotluse valijate registrisse kandmiseks ja allkirjastavad avalduse, milles nad töotavad järgida Belgia konstitutsiooni ja Belgia õigust.

Tšehhi Vabariik, Malta, Portugal ja Hispaania kohaldavad *vastastikkuse* tingimust. Praktikas viib see kaugeleulatuva piirangu või valimisõiguse de facto mitteeksisteerimiseni. Tšehhi Vabariik ja Malta on fikseerinud vastastikkuse tingimuse oma konstitutsioonis. Kuna nad aga ei ole sõlminud kahepoolseid kokkuleppeid kolmandate riikidega, ei saa kolmandate riikide kodanikud kummaski liikmesriigis valimistel osaleda. Portugal on sõlminud kahepoolsed lepingud valimisõiguse vastastikkuse tunnustamise kohta enam kui kümne EL maaga. Hispaanial on allkirjastanud vastastikused kokkulepped mitmete Ladina-Ameerika riikidega ja Norraga. Nimetati erisaadik, kelle ülesanne on pidada läbirääkimisi sarnaste kokkulepete üle muude riikidega väljaspool EL-i.³⁰ See lähtekoht nõuab mitte üksnes diplomaatilist suhtlemist. Kolmandate riikide kodanike valimisõigus sõltub lisaks sellele nende päritolumaade valitsuste valmisolekust selliseid kokkuleppeid sõlmida. Ebademokraatlikud maad ei pruugi kalduda selliseid kokkuleppeid allkirjastama. See viib selleni, et üksnes teatud kolmandatest riikidest sisserändajad tohivad valimistel osaleda ja teised (sageli enamus) jäävad valimistel osalemisest välistatuteks, mida võidakse tajuda ebaõiglasena.

³⁰ Migration News Sheet (September 2008), lk 27.

Tabel 1: Kolmandate riikide kodanike valimisõigus kohaliku omavalitsuse valimistel EL liikmesriikides

EL liikmesriik	Passiivne valimisõigus (mõnedele) kolmandate riikide kodanikele kohaliku omavalitsuse valimistel	Aktiivne valimisõigus (mõnedele) kolmandate riikide kodanikele kohaliku omavalitsuse valimistel
Belgia	JA	
Bulgaaria	EI	
Taani	JA	
Saksamaa	EI	
Eesti	EI	JA
Soome	JA	
Prantsusmaa	EI	
Kreeka	EI	
Iirimaa	JA	
Itaalia	EI	
Horvaatia	EI	
Läti	EI	
Leedu	EI	JA
Luksemburg	JA	
Malta	EI	
Holland	JA	
Austria	EI	
Poola	EI	
Portugal	JA	
Rumeenia	EI	
Rootsi	JA	
Slovakkia	JA	
Sloveenia	EI	JA
Hispaania	JA	
Tšehhi Vabariik	EI	
Ungari	EI	JA
Ühendkuningriik	JA	
Küpros	EI	

Argumendid maal elavate välisriikide kodanikele valimisõiguse laiendamise poolt ja vastu

Valimisõiguse mööndus maal elavatele välisriigi kodanikele on ilmne tunnistus sisserändajate kaasamisest ja võrdsest kohtlemisest avalikus elus. Riikides eksisteerivad siiski erinevad arvamused selle kohta, kui väga on sisserändajate inkluusioon soovitav ja millised väärtused on rahvuslikule identiteedile põhilised. Põhiargumendid, mis kõnelevad valimisõiguse välisriikide kodanikele andmise *kasuks*, on:

- „No taxation without representation“. Kõik kogukonna liikmed, kes regulaarselt makse maksavad, peavad olema esindatud poliitilistes organites, kes otsustavad selle üle, kuidas avalikku raha kulutatakse, ja kehtestavad reegleid kõigile elanikele,
- Maa kõigi elanike võrdne kohtlemine. Mida kauem välismaalased maal elavad, seda raskem on nende välistamist avalikust otsustamisprotsessist õigustada.
- Valimisõiguse möönmine edendab sisserändajate poliitilist osalust ja seega ka nende integratsiooni vastuvõtvasse ühiskonda.
- Sisserändajad on kauaaegsed ühiskonna liikmed. Valimisõiguse möönmine saadab olulise sümboolse sõnumi ühiskonna enamusele: pikaajaliselt viibimisõiguslikud sisserändajad jäävad maale ja neid tajutakse kui (tulevikus) (kaas)kodanikena.
- Tee kodakondsuseni. Õigus osaleda kohaliku omavalitsuse valimistel julgustab välismaalasi saama kodanikuks naturalisatsiooni korras, millega nad tohivad ka osaleda üleriigilistel valimistel ja asuda ametikohale avalikus teenistuses.

Välisriikide kodanike valimisõiguse *vastaste* põhiargumendid on:

- (Aktiivne ja passiivne) valimisõigus peaks olema väljateenitud privileeg. See on olemuslikult seotud kodakondsusega ja seetõttu tohiksid vaid kodanikud avaldada kaastoimet poliitilistele tahtekujundus- ja otsustusprotsessidele.

- Välismaise mõju takistamine. Sisserändajate päritolumaade valitsused saaksid oma riigi kodanike kaudu mõjutada poliitilisi protsesse vastuvõtvast riigis.
- Etniliste erakondade moodustamise takistamine. Kui teatud sisserändajate grupid moodustavad oma erakonnad, siis saaks see nõrgendada traditsioonilisi etableerunud erakondi.
- Sisserändajad ei tohiks eksisteerivaid võimusuhteid sassi ajada. Välismaalastele valimisõiguse määramine võiks eksisteerivad võimused sassi ajada, kuna mõned erakonnad saaksid sisserändajate häältest enam kasu kui teised.
- Domino-efekt. Kui välisriikide kodanikele on kord juba lubatud kohaliku omavalitsuse valimistel osaleda, muutuvad argumendid neil üleriigilistel valimistel osalemise keelamise kohta nõrgemaks. Mõned argumenteerivad, et valimisõigus üleriigilisel tasandil võib luua vastandlikke lojaalsusi.
- Valimisõiguse määramine minimeerib sisserändajate huvi naturalisatsiooni korras kodakondsuse saamise vastu. Välismaalaste valimisõiguse kehtestamise asemel tuleks edendada kodakondsuse saamist naturalisatsiooni korras.

Mõnedel neist vastuargumentidest on pikk traditsioon. Minevikus esitati neid töötajate, naiste ja noorte valimisõiguse välistamiseks.

Kuidas keegi kogukonda (rahvast) või riiki defineerib, mõjutab ka sageli seda, kuidas see isik välismaalaste valimisõigusesse suhtub. Toetajad kalduvad riigist või riigi rahvast liberaalse vaate ja avatud ettekujutuse suunda. Vastased esindavad pigem kommunitarset arusaama riigist. Üksnes vastavad liikmed (kodanikud) tohivad otsustada selle üle, kes on kogukonna osa. See perspektiiv korrespondeerib ka suletud, defensiivse või ka etniliselt homogeense ettekujutusega rahvusriikidest.

Sissejuhatuses vaadeldi, et ideed välismaalaste poliitilise osaluse soovitatavusest on Euroopas aja jooksul muutunud. Ideoloogilisi argumente valimisõiguse kohaliku omavalitsuse valimistel laiendamise poolt ja vastu saab proovida üksnes (avalikus) diskussioonis. Empiirilisi

argumente välismaalaste valimisõiguse mõjude kohta diskuteeritakse selle ülevaate viimases osas.

Millal välismaalaste valimisõigus kohaliku omavalitsuse valimistel kehtestati?

Ühendkuningriigis tekkis välismaalaste valimisõigus seoses Commonwealth'i asutamisega enne Teist maailmasõda. Irimaal kehtestati välismaalaste valimisõigus kohaliku omavalitsuse valimistel 1963. Põhjamaade Nõukogu viies liikmesriigis (Taani, Soome, Island, Norra, Rootsi) arenes 1970-ndatel ja 1980-ndatel aastatel välja konsensus selle teema suhtes. Pärast mõnd aastat, mil välismaalaste valimisõigust kohaliku omavalitsuse valimistel mööndi üksnes teiste Põhjamaade kodanikele, anti see lõpuks ka kõigile välisriikide kodanikele. See areng eelneb ajaliselt 1990-ndatel aastatel kehtestatud EL kodanike, kes elavad teisel liikmesmaal, valimisõigusele. Relevantne klausel Hispaania konstitutsioonis pärineb aastast 1978. Holland kehtestas välismaalaste valimisõiguse 1985 enne Maastrichti lepingu ratifitseerimist, pärast seda, kui konstitutsioonireform oli 1983 tee vabaks teinud. Leedu, Sloveenia ja Slovakkia lubasid kolmandate riikide kodanikel valimistel osaleda 2002. aastal ja kehtestasid selle õiguse seega juba enne nende ühinemist EL-ga, Luksemburg järgnes 2003 ja Belgia 2004.

Kodakondsuse andmine naturalisatsiooni korras kui alternatiiv?

Mõnedes Euroopa riikides (nt Saksamaa, Belgia ja Holland) on debatt välisriikide kodanikele (iseäranis kolmandatest riikidest) valimisõiguse kohaliku omavalitsuse valimistel kehtestamise üle seotud debatiga kodakondsuse andmisest naturalisatsiooni korras. Oma 1990. aasta otsuses viitas Saksa Liidukonstitutsioonikohus sellele, et valitsus peaks Saksa kodakondsuse saamist lihtsustama, selmet anda välismaalastele valimisõigus kohaliku omavalitsuse valimistel.³¹ Kodakondsusseadust, mis jõustus 2000, võib mõista selle ettepaneku hilinenud realiseerimisena: see kehtestas riiki elama asunud sisserändajate

³¹ BVerfGE 83, 37 (Urteil von 13. Okt. 1990).

Saksamaal sündinud lastele *ius soli* põhimõtte (sünnikoha põhimõtte) ja lubas üksikutel juhtudel topeltkodakondsust (nt EL kodanikele). Debatit taaselavnemine välismaalastele valimisõiguse kohaliku omavalitsuse valimistel kehtestamise üle 2008. a paiku on seotud ka kodakondsusõiguse ja selles fikseeritud sätete reformi vähese efektiga kodakondsuse omandamisele esimese generatsiooni migrantide poolt. Naturalisatsiooni korras kodakondsuse andmiste arv on järk-järgult langenud 190 000-lt aastal 2000 95 000-le aastal 2008.³² Osalt võib põhjus ühelt poolt olla lõivude tõstmine naturalisatsiooni korras kodakondsuse taotlemisel ja teiselt poolt ka ühtse formaliseeritud keele- ja kodakondsustesti kehtestamises.³³

Belgias ja Hollandis tehti kodakondsuse seaduse ja valimisõiguse vahel sarnased kompromissid. Pärast seda kui Belgia 2001 oli liberaliseerinud oma naturalisatsiooniseadusandluse, vaikis debatt kolmandate riikide kodanike valimisõiguse üle kohaliku omavalitsuse valimistel.³⁴ Hollandis saavutas 1990-ndate aastate alguses sotsiaaldemokraatide (PvdA) ja kristlike demokraatide (CDA) koalitsioon poliitilise kompromissi. See otsustas naturalisatsiooni reeglid liberaliseerida, mis tähendas ka topeltkodakondsuse aktsepteerimist, selmet võimaldada välisriikide kodanikele provintsi- ja üleriigilisel tasandil valimistel osalemist – poliitika, mida sotsiaaldemokraadid toetasid, mille aga kristlikud demokraadid otsustavalt tagasi lükkasid.

Millised on välismaalaste valimisõiguse mõjud?

Kas välismaalased tegelikult oma valimisõigust kasutavad?

Empiirilised andmed välismaalastest ehk sisserännanud valimisõiguslikest isikutest, kes oma valimisõigust kasutavad, on valijate küsitlustes alusel mõned linnade kohta EL liikmesriikides Taanis, Soomes, Hollandis ja Rootsis. Andmed arvu kohta valijate nimekirja kantud välismaalastest valijate kohta on olemas ka kolme muu maa osas (Belgia, Iirimaa, Luksemburg). Nende andmete kohaselt näitavad välismaalastest valijad kohaliku omavalitsuse valimistel üles

³² Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2010), lk 223.

³³ van Oers (2014), lk 237.

³⁴ Jacobs (1999), lk 649-663, Jacobs (2007).

üldiselt madalamat valimisosalust kui vastava maa kodanikud. Madalam valimisosalus ei ole siiski tingimata väiksema huvi või erinevate poliitiliste traditsioonide väljendus. Võib olla nii, et see on lihtsat bürokraatlike takistuste tulem, nagu ranged tingimused registreerimisele, et hoida ära sisserändajate poolt oma hääle andmine.

Valimisosalus kõigub aja jooksul, linnade lõikes ja sisserändajate gruppide lõikes. Aeg-ajalt on teatud sisserändajate gruppide valimisosalus proportsionaalselt kõrgem kui elanikkonnal tervikuna. Näiteks on türki sisserändajatel Taanis ja Hollandis üldiselt kõrgem valimisosalus kui muudel sisserändajate gruppidel. Näib, et kohalikud raamtingimused mõjutavad välismaalastest valijate valimisosalust ja hääletamiskäitumist. Suur arv sisserändajaid on oma valimisõigust kasutanud. Relevantsetes maades otsivad kogu poliitilise skaala erakonnad kandidaate sisserändajate gruppidest, et saada selle elanikkonna hääli. Migratsiooni tagapõhjaga või välisriikide kodakondsusega linnavolikogude liikmete arv on aja jooksul ilmselgelt kasvanud. Taanis on kolmanda riigi päritoluga linnavolikogu liikmete arv tõusnud kolmelt 1981. aastal 51-le 2001. aastal. Luksemburgis oli 189 (6 protsenti) kandidaadil 2005. a valimistel välisriigi kodakondsus; neist 14 valiti.³⁵ Üle 300 mittehollandlasest linnavolikogu liiget valiti 2006 Hollandi kohaliku omavalitsuse valimistel, sealhulgas 157 türki ja 66 maroko päritoluga. Rootsis oli 2002 seitse protsenti kohalike omavalitsuste esinduskogude liikmetest migratsiooni tagapõhjaga (naturaliseeritud või välisriigi kodakondsus) ja seega topelt nii palju, kui oli kümme aastat varem.³⁶ Isegi avalikult sisserändevaenulikud erakonnad nagu Geert Wildersi Partij voor de Vrijheid (Vabaduspartei) Hollandis kindlustavad, et sisserändajalooga kandidaadid oleksid üles seatud.

Valimisõigus ja integratsioon

Kas sisserändajatele valimisõiguse tagamine aitab neid integreerida, sõltub paljuski sellest, kuidas integratsiooni defineerida. Kui integratsiooni all mõeldakse sisserändajate osalusmäära vastuvõtva ühiskonna kesketes institutsioonides (mh tööturul, koolides, samuti usulistest sõjalistes või muudes asutustes), siis edendab valimisõiguse

³⁵ Dubajic (12007), lk 129-140.

³⁶ Soininen (2007).

laiendamise sisserändajatele nende integratsiooni. Kui aga integratsioon defineeritakse normatiivses või emotsionaalses tähenduses ja sisserändajate sisemine suhtumine näib olulisemana kui nende käitumine, siis on otsustav küsimus: kas sisserändajad on muutunud meiega sarnasemaks? Sellest perspektiivist võib pidada neid, kes annavad oma hääle enda sisserändajate grupi kandidaatidele, ebapiisavalt integreerunuiks. Loomulikult saaks seda hääletamiskäitumist, vastupidi, mõista ka demokraatia põhielemendi perfektse avaldumisena: igal indiviidil on õigus valida neid kandidaate, kes tema arvamuse kohaselt mõistavad ja esindavad valijate huve kõige paremini.

Empiirilise uuringu tulemused viitavad sellele, et sisserändajate õigus valimistel osaleda motiveerib neid end ka mujal poliitiliselt siduma. Nad astuvad sagedamini erakondadesse ametiühingutesse ja muudesse tsiviilühiskonna organisatsioonidesse kui valimisõiguseta sisserändajad.³⁷

Migrantide erakonnad

Hirm, et sisserändajad võiksid asutada oma erakonnad, on ilmnenud olevat paljuski põhjendamatu. Hollandis osalevad küll igal kohaliku omavalitsuse valimisel mõned migrantide erakonnad või nimekirjad, neil õnnestub aga vaid harva saada piisavalt valijate hääli mandaadiks vallavolikogus. 2014. a kohaliku omavalitsuse valimistel sai noore maroko päritoluga hollandlase asutatud erakond kaks 45-st mandaadist Rotterdami linnavolikogus. Selle erakonna juht oli enne olnud roheliste erakonna saadik linna esinduskogus. Enamik migratsiooni tagapõhjaga poliitikuid ja valijaid näeb oma teed poliitilise võimuni silmanähtavalt liikmelisuse kaudu traditsioonilistes erakondades või nende valimises. Irimaa on selles osas hea näide. Enne 2004. a valimisi algatasid NGO-d kampaania, julgustamaks sisserändajaid laskma end kanda valijate nimekirja, mitmed erakonnad esitasid kandidaatideks kolmandatest riikidest sisserändajaid ja 60-st asüüli taotlejast koosnev grupp asutas oma vallas *Fianna Fáil*'i – ühe suurima etableerunud erakonna Irimaal – kohaliku haru.³⁸

³⁷ Giugni (2007).

³⁸ Éinri (2007).

Enamikes maades pärinevad sisserändajad erinevatest päritolumaadest, kuuluvad erinevatesse religioonidesse ja sotsiaalsetesse kihtidesse. See heterogeensus vähendab migrantide erakondade šansse isegi proportsionaalse valimissüsteemiga maades. Maad, kus on valimissüsteem, mis on väikeerakondadele mittekasulik – näiteks kuna suurema häältearvuga kandidaat võib tuleb parlamenti saamiseks ületada teatud künnis – kujutavad endast sisserändajatele veel suuremat stiimulit valida olemasolevaid erakondi või siduda end nendega. Sellistes süsteemides saavad migrantide erakonnad vaid harva vallavolikogusse mandaadi.

Välisriikide valitsuste mõju

Sisserändajate päritolumaade valitsused on vaid harva püüdnud oma välismaal elavate kodanike või (etnilist) päritolu inimeste valimiskäitumist mõjutada. Erandid on saanud palju negatiivset meediakajastust, näiteks 1986. a Maroko kuninga Hassan II katse mõjutada Hollandis elavaid Maroko kodanikke. Kuningas soovitas neil esimestel kohaliku omavalitsuse valimistel Hollandis, kus välisriikide kodanikud tohtisid osaleda, mitte osaleda („Kahe lipu taga ei saa käia.“). Lisaks sellele oli see esimene kord, mil suur arv Maroko kodanikke tohtis ühes Euroopa riigis valida. Kuninga üleskutse viis väiksema osaluseni marokolastest valijate seas. Hilisematel aastatel muutis kuningas Hassan aga oma arvamust ja soovitas marokolastest migrantidel Euroopas kasutada oma demokraatlikke õigusi.

Valimisõigus ja naturalisatsioon

Naturalisatsiooni teel kodakondsuse andmise arv ei ole üheski EL riigis, kus eksisteerib välismaalaste valimisõigus kohaliku omavalitsuse valimistel, langenud. Hollandis on iga-aastaste naturalisatsioonide arv aastakümnel *pärast* välismaalaste valimisõiguse kehtestamist kohaliku omavalitsuse valimistel tõusnud 20 000-lt 1986 80.000-le 1996. Valimisõiguse tagamine ei vii niisiis selleni, et sisserändajad otsustavad naturaliseerumise vastu. Pigem kõnelevad naturalisatsiooni vastu sellised tegurid nagu vana kodakondsuse kaotus või kohustus sellest loobuda, kõrged lõivud, keerukad keele- ja integratsioonitestedid, emotsionaalne seotud päritolumaaga või omandi- ja pärimisõiguste

kaotus sellel maal. Sisserändajad kaaluvad neid takistusi ja kahjusid selliste naturaliseerumise eelistega nagu viisavabad reisirid, vaba liikumine EL-s, täielik valimisõigus ja juurdepääs töökohtadele avalikus teenistuses, mis on reserveeritud kodanikele.

1990-ndatest a-test pärinevas uurimuses Hollandi kodakondsuse omandamise põhjuste kohta avaldas kaks kolmandikku küsitletutest, et kindel õiguslik staatus ja täielik valimisõigus mõjutasid nende naturaliseerumisotsust. Üksnes viisavaba reisirid nimetati sagedamini.³⁹ Valimisõigus kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel ei näi niisiis olevat takistus, vaid pigem stiimul naturalisatsiooniks.

Migrantide poliitiline võim muutub nähtavaks

Migratsiooni tagapõhjaga valijad võivad olla otsustava tähendusega. Hollandi kohaliku omavalitsuse valimistel märtsis 2006 hääletas suur arv sisserändajatest valijaid nii, et väljendada oma rahulolematust tsentristlik-parempoolse valitsuse sisserändevaenuliku poliitikaga. Meediateated ja empiiriline uuring näitavad, et sotsiaaldemokraatlik partei võitis kohaliku omavalitsuse valimised Amsterdams ja Rotterdams põhiliselt migratsiooni tagapõhjaga valijate (naturaliseerunud või alaliselt elavad välisriikide kodanikud) ridadest pärit hääletega.

Migratsiooni tagapõhjaga valijate tähendus ilmnes ka jaanuaris 2008 Saksa liidumaa Hesseni valimistel. Toonane Hesseni peaminister Roland Koch (CDU) mängis valimisvõitluse lõppfaasis sisserändajate vastaste tunnetega. Tema erakond kaotas 12 protsenti hääli ja absoluutse enamuse ning edestas sotsiaaldemokraate (SPD) üksnes nappi 3500 häälega. Sellise valimistulemuse suhtes võis otsustav tähendus olla umbes 70 000-l saksa-türgi valijal Hessenis.⁴⁰

Nii Hollandis kui ka Saksamaal olid traditsiooniliste erakondade juhid teadlikud, et sisserändevaenulikud programmid küll lisavad mõningaid valijaid, kuid et migratsiooni taustaga valijate tähendust ei tohi alahinnata. Hollandis moodustavad sisserändajad 10 kuni 15 protsenti valimisõiguslikest; suurtes linnades võib nende osakaal olla veel suurem. Neil juhtudel, mil suured erakonnad on näiteks võrdselt tugevad, võivad migratsiooni tagapõhjaga valijate hääled olla otsustava

³⁹ van den Bedem (1993).

⁴⁰ Migration und Bevölkerung (Februar/März 2008), lk 2.

tähendusega. Hollandi 2006. a kohaliku omavalitsuse valimiste tulemust võib vaadelda tõendina sellest, et välismaalaste valimisõiguse kehtestamine on aidanud kaasa sisserändajate poliitilisele integratsioonile. Neile, kes sisserändajate ühiskondlikku kaasamist kriitiliselt vastustavad, võib see areng kinnitada neid halvimaid kartusi.

Aktuaalsed arengud mõnedes EL liikmesriikides

Kõik EL riigid, kes on taganud kolmandate riikide kodanikele valimisõiguse kohaliku omavalitsuse valimistel, tegid seda enam kui kümme aastat tagasi. Kreekas võttis sotsiaaldemokraatlik valitsus 2010 vastu seaduse, mis võimaldab etnilistest kreeklastest tagasipöördujatele, kolmandate riikide kodanikest pikaajalistele elanikele, põgenikele, kodakondsuseta isikutele ja Kreeka kodakondsusega vanematele pärast viieaastast seaduslikku viibimist riigis osalemist kohaliku omavalitsuse valimistel. Kreeka konstitutsioonikohus kuulutas seadusega 2013 põhiseadusvastaseks, misjärel see 2014 seadustikest kustutati. 1980-ndatel aastatel töötas Prantsuse president Mitterand korduvalt, et ta tahab kogu oma jõudu rakendada välismaalaste valimisõiguse kehtestamiseks kommunaalvalimistel. Ta ei teinud aga kunagi algust vastava konstitutsiooni muudatusettepaneku esitamiseiga. 2001 häälitas vasakpoolne enamus Prantsuse Senatis seaduseelnõu poolt, mis nägi ette kolmandate riikide kodanikele valimisõiguse kommunaalvalimistel. Tsentristlik-parempoolne valitsus, millel oli Rahvuskogus enamus, aga blokeeris selle ettepaneku.⁴¹ President Hollande töötas oma valimiskampanias laiendada valimisõigust kommunaalvalimistel kolmandate riikide kodanikele. 2013 teatas ta, et tahab vastava seaduseelnõu esitada pärast 2014. a kommunaalvalimisi. Kuid valitsuskoalitsioonil puudus 30 häält kolme-viiendikuliseks enamuseks, mis on hädavajalik selleks, et vastav konstitutsiooni muudatus Senatis läbi viia.⁴²

Sellest peale, kui Saksa Liidukonstitutsioonikohus Schleswig-Holsteini liidumaa algatuse – kehtestada välismaalaste valimisõigus kohaliku omavalitsuse valimistel – 1990 tagasi lükkas, oli arvukalt linnade, liidumaade, erakondade ja tsiviilühiskonna organisatsioonide katseid algatada põhiseaduse muudatus, mis võimaldaks kolmandate

⁴¹ Migration News Sheet (Januar 2012), lk 27 ja (April 2012), lk 28.

⁴² Migration News Sheet (Juni 2013), lk 23.

riikide kodanikel valimistel osaleda. Senini on kõik need katsed olnud tulemuseta. Enne 2013. a Liidupäeva valimisi kõnelesid kõik erakonnad, välja arvatud CDU/CSU, kes on praeguses Liidupäevas esindatud, oma valimisprogrammides kolmandate riikide kodanikele kohaliku omavalitsuse valimistel valimisõiguse andmise poolt. Ametisoleva CDU/CSU ja SPD suure koalitsiooni koalitsioonileping seda teemat ei käsitle ega paiguta seda seega praeguse legislatuuriperioodi (2013-2107) poliitilisse agendasse.

Itaalias on säte alalise elamisloaga kolmandate riikide kodanikele kohaliku omavalitsuse valimistel valimisõiguse andmise kohta fikseeritud 1998. a sisserändeseaduses; selleks hädavajalik konstitutsioonimuudatus ei ole aga kunagi vastu võetud. Teema tuleb Itaalias aeg-ajalt poliitilisse agendasse tagasi. Praegu ametis oleva Hollandi valitsuse 2012. a koalitsioonilepingus lepidi kokku, et viibimistingimus kolmandate riikide kodanike osalemiseks kohaliku omavalitsuse valimistel tuleb tõsta viielt aastalt seitsmele aastale. Kuni märtsini 2014 ei olnud aga seaduseelnõu selle kokkuleppe rakendamiseks esitatud. Selleks, et seda plaani rakendada, tuleks Hollandil lahti öelda Euroopa Nõukogu välismaalaste kohalikul tasandil avalikus elus osalemise konventsioonist (1992).

Lõppmärkused

Neli suurt EL liikmesriiki (Saksamaa, Prantsusmaa, Itaalia ja Poola) ning enam liikmesriike Kesk- ja Ida-Euroopas, kes ühinesid EL-ga 2004 ja 2007, ei tunnusta (seni) kolmandate riikide kodanike osalemist valimistel. Portugal ja Hispaania on ainsad Lõuna-Euroopa EL liikmesmaad, kes lubavad valimisosalust väljavalitud sisserändajate gruppidele EL välistest riikidest. Seejuures on valdavalt tegu omaaegsete kolooniatega või riikide kodanikega, kellega Portugal ja Hispaania on sõlminud vastastikused kokkulepped. Mõnedes liikmesriikides presenteeritakse välisriikide kodanikele valimisõiguse üle peetavates debattides alternatiividena kergendusi kodakondsuse omandamisele sünniga või naturalisatsiooni teel. Tegelikult näib siiski nii, et need liikmesriigid, kes lubavad välismaalastel valimistel osaleda, tagavad neile ka kergema juurdepääsu kodakondsusele kui riigid, kus kolmandate riikide kodanikel ei ole kohaliku omavalitsuse valimistel valimisõigust. See viitab sellele, et

mõlemad teemad – valimisõigus ja kodakondsusseadusandlus – on tihedalt seotud dominantsete ettekujutustega riiklusest, rahvuslikust identiteedist ja konstitutsiooni kujundusest.

Valimisõiguse laiendamine on tulus meede. Poliitilise võimu jagamine täiendavate gruppidega võib paista sümboolselt valus; reaalsuses aga vähendatakse sellega vanade valijate poliitilist võimu aga üksnes vähesel määral. Ükski 15 EL riigist, kes on valimisõiguse kohaliku omavalitsuse valimistel laiendanud kolmandate riikide kodanikele, ei ole seda õigust tajutud või faktiliste negatiivsete mõjude tõttu hiljem tagasi võtnud. Alates 1988 astus sisserändevaenulik Taani Rahvapartei korduvalt välja välisriikide kodanike valimisõiguse, mis tagati 1981, kitsendamise eest. Parteid ei ole aga teised parteid kunagi toetanud.⁴³ Kui välismaalaste valimisõigus on kord kehtestatud, ei näi see kunagi olevat tõsiste konfliktide allikas. Ilmselt on enamik poliitikuid vastavates maades veendunud selles, et eelised kaaluvad kahjud üles.

Kirjandus

- Bedem, R.F.A. van den (1993): *Motieven voor naturalisatie*. Arnhem: WODC Series Nr. 125.
- Berghe, G. Van den (1982): *Political Rights for European Citizens*. Aldershot.
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2010): *Migrationsbericht 2008*. Nürnberg.
- Dubajic, N. (2007): *Le vote des étrangers au Luxembourg: évolution de 1999 à 2005*. *Migrations Société*. Jg. XIX, Nr. 114 Nov./Dez. 2007, S. 129-140.
- Éinri, P.M. (2007): *The recognition of the rights of non-EU citizens to suffrage in local elections in Ireland*. Vortrag im Rahmen des Kolloquiums „Political participation of aliens at local level“, Institut de Dret Public, Barcelona, 19./20. Juli 2007.
- Europäische Kommission: *Dritter Bericht der Kommission über die Unionsbürgerschaft*. KOM(2001) 506 vom 7. September 2001.
- Europäische Kommission: *Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Anwendung der Richtlinie 94/80/EG über*

⁴³ Oostergaard-Nielsen (2007).

die Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts bei den Kommunalwahlen. KOM(2002) 260 vom 30 Mai 2002.

- Europäische Kommission: Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Anwendung der Richtlinie 94/80/EG über das aktive und passive Wahlrecht bei den Kommunalwahlen für Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen. KOM(2012) 99 vom 9. März 2012.
- European Commission: Vorschlag für eine RICHTLINIE DES RATES über die Einzelheiten der Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts bei den Kommunalwahlen für Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen; KOM(1994) 38 vom 23. Februar 1994.
- Fabbrini, F. (2010): The Right to Vote for Non-citizens in the European Multilevel System of Fundamental Rights Protection: A case study in inconsistency? Eric Stein Working Paper Nr. 4.
- Frowein, J.A./W. Peukert (1997): Europäische Menschenrechtskonvention. 2. Auflage. Kehl.
- Geyer, F. (2007): Trends in the EU-27 regarding participation of third-country nationals in the host country's political life. Briefing Paper for the LIBE Commission of the European Parliament. Brüssel. www.ipolnet.ep.parl.union.eu/polnet/cms
- Giugni, M. (2007): Voting Rights for Foreigners in Switzerland. Vortrag im Rahmen des Kolloquiums „Political participation of aliens at local level“, Institut de Dret Public, Barcelona, 19./20. Juli 2007.
- Giraudon, V. (1998): Citizenship Rights for Non-Citizens. In: C. Jobbke (Hg.): Challenge to the Nation-State. New York, S. 272ff.
- Groenendijk, K. (2008) Local Voting Rights for Non-Nationals in Europe: What We Know and What We Need to Learn. In: Bertelsmann Stiftung, European Policy Centre and Migration Policy Institute (Hg.): Delivering Citizenship. Güterloh, S. 49-72.
- Groenendijk, K. (2011): Political Participation and Immigrant Integration. In: K. Sieveking (Hg.): Wechselwirkungen von Migration und Integration im europäischen Mehrebenensystem. Baden-Baden, S. 73-87.
- Groenendijk, K. (2014): Article 40 – Right to Vote and to Stand as a Candidate at Municipal Elections. In: S. Peers et al. (Hg.): The EU Charter of Fundamental Rights, A Commentary. Oxford/Portland, S. 1057-1067.

- Groenendijk, K./A. van Heelsum/L. Michon/J. Tillie (2010): Participación política en los Países Bajos. In: D. Moya Malapeira/A. Viñas Ferrer (Hg.): Sufragio y participación política de los extranjeros ectracomunitarios en Europa. Barcelona, S. 109-152.
- Jacobs, D. (1998): Nieuwkomers in de politiek. Het parlemantaire debatt omtrent kiesrecht voor vreemdelingen in Ndedeland en België (1970-1997). Gent.
- Jacobs, D. (1999): The debate over enfranchisement of foreign residents in Belgium. *Journal of Ethnic and Migration Studies* Jg. 25, Nr. 4, S-649-663.
- Jacobs, D. (2007): Local voting rights for non-EU nationals in Belgium. Vortrag im Rahmen des Kollowuiums „Political participation of aliens at local level“, Institut de Dret Public, Barcelona, 19./20. Juli 2007,
- Michon, L./J. Tillie/A. van Heelsum (2007): Political participation of immigrants in the Netherlands since 1986. Vortrag im Rahmen des Kolloquiums „Political participation of aliens at local level“, Institut de Dret Public, Barcelona, 19./20. Juli 2007.
- Oers, R. van (2014): Deserving Citizenship. Citizenship Tests in Germany, the Netherlands and the United Kingdom. Leiden/Boston. *Immigration and Asylum Law and Policy in Europe* Nr. 31.
- Oostergaard-Nielsen, E. (2007): Migrants’ political rights and participation in Denmark. Vortrag im Rahmen des Kolloquiums „Political participation of aliens at local level“, Institut de Dret Public, Barcelona, 19./20. Juli 2007.
- Oriol, P. (2007): Le droit de vote des residents étrangers dans l’Union européenne, *Migration Sociõeté*, Jg. XIX, Nr. 114 Nov./Dez. 2007, S. 83-98.
- Rodrigues, C. (2010)): Noncitizen Voting and the Extraconstitutional Construction of the Polity. *International Journal of Constitutional Law*, Jg. 8, S. 30ff.
- Schunda, R. (2003): Das Wahlrecht von Unionsbürgern. Berlin.
- Shaw, J. (2007): The Tranformation of Citizenship in the European Union: EU Electoral Rights and the Restructuring of the Political Space. Cambridge.
- Sieveking, K. (1989): Kommunalwahlrecht für Ausländer in den Mitgliedstaaten der EG – ein europäischer Vergleich. In: K. Sieveking/K. Barwig/K. Lörcher/C. Schumacher (Hg.): Das Kommunalwahlrecht für Ausländer. Baden-Baden 1989, S. 69-90.

- Soininen, M. (2007): 30 years of voting rights for immigrants in Swedish local elections – but still not voting. Vortrag im Rahmen des Kolloquiums „Political participation of aliens at local level“, Institut de Dret Public, Barcelona, 19./20. Juli 2007.
- Verdier, M.F. (1999): Le droit de vote et d'éligibilité des citoyens de l'Union européenne aux élections municipales. Nouvelle manifestations concrète de la citoyenneté européenne. Revue trimestrielle de droit européen, S. 59ff.
- Wölker, U. (1982): Zu Freiheit und Grenzen der politischen Betätigung von Ausländern. Veröffentlichung des Max-Planck-Instituts für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Jg. 95, Berlin/Heidelberg.

Autor

Kees Groenendijk on õigussotsioloogia emeriitprofessor Hollandi Nijmegeni ülikoolis. Ülikooli migratsiooniõiguse keskuse asutaja ja teaduslik kaastöötaja, samuti rahvusvahelise migratsiooni-, põgenike- ja karistusõiguse alalise ekspertkomisjoni (Meijers Committee) esimees. Ta on Euroopa migratsiooni- ja asüüliõiguse Odysseuse eksperdivõrgustiku liige.