Kolmas lugemine

26.03.2025

**536 SE III**

**Seletuskiri**

Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu kolmandaks lugemiseks

**1.** **Menetlus teise ja kolmanda lugemise vahel**

Eelnõu algatasid 61 Riigikogu liiget 07.11.2024. Esimene lugemine täiskogus lõpetati 20.11.2024. Muudatusettepanekute tähtajaks, 20.01.2025, esitati kaks muudatusettepanekut.

Teine lugemine täiskogus toimus 25.02.2025 ning täiskogu arvestas 43 Riigikogu liikme poolt esitatud muudatusettepanekut. Teise lugemise läbinud eelnõu kohaselt on kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel hääleõiguslikud Eesti kodanikud, kodakondsuseta isikud, Euroopa Liidu kodanikud ja Põhja-Atlandi Lepingu Organisatsiooni liikmesriigi kodanikud. Teise lugemise lõpetamisel määrati uueks muudatusettepanekute tähtajaks 11.03.2025. Pärast teist lugemist esitati eelnõule kaks muudatusettepanekut, millest ühe esitasid 26 Riigikogu liiget ja teise 55 Riigikogu liiget.

Põhiseaduskomisjon arutas eelnõu teise ja kolmanda lugemise vahel kahel komisjoni istungil – 13.03. ja 18.03. Lisaks vaatas komisjon 20.03. istungil üle põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu protseduuri täiskogus.

13.03.2025 komisjoni istungil kuulas komisjon ära muudatusettepanekute tutvustused.

Urmas Reinsalu tutvustas 26 Riigikogu liikme esitatud muudatusettepanekut, mille kohaselt jääks põhiseaduses kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel hääleõigus ainult püsivalt omavalitsuse territooriumil elavatele Eesti Vabariigi kodanikele. Euroopa Liidu (EL) kodanike valimisõigus tuleneb Euroopa Liidu õigusnormidest, mistõttu neid ei ole vajadust eraldi põhiseaduses välja tuua.

Kalle Laanet tutvustas 55 Riigikogu liikme esitatud muudatusettepanekut. Muudatusettepanekuga jäetakse eelnõust välja NATO liikmesriikide kodanike ja EL liikmesriikide kodanike hääleõigus. Muudatusettepanekus ei nimetata EL kodanike hääleõigust, kuna EL-i kodanike hääleõigus tuleneb EL lepingutest ning on põhiseaduses kaetud läbi Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seaduse. Kodakondsuseta isikute hääleõigus jäetakse põhiseadusest välja pärast 2025. aastal toimuvaid kohaliku omavalitsuse volikogu valimisi, see tähendab, et 2029. aasta kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel ei oleks neil enam hääleõigust. Tänavustel kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel saaksid kodakondsuseta isikud muudatuse kohaselt veel hääletada. Niinimetatud päikeseloojangu klausel jätab kodakondsuseta isikutele piisava aja, et taotleda soovi korral Eesti kodakondsust ning osaleda 2029. aasta kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel Eesti kodanikena. Juba 2025. aasta kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel ei oleks hääleõigust kolmandate riikide kodanikel.

18.03.2025 komisjoni istungil hääletas komisjon läbi muudatusettepanekud ja tegi menetlusotsused.

**2.** **Muudatusettepanekud**

**Muudatusettepanek nr 1.** Esitajad 26 Riigikogu liiget: Helir-Valdor Seeder, Riina Solman, Tõnis Lukas, Mart Maastik, Henn Põlluaas, Andres Metsoja, Aivar Kokk, Jaanus Karilaid, Martin Helme, Rene Kokk, Arvo Aller, Kert Kingo, Helle-Moonika Helme, Mart Helme, Tõnis Mölder, Priit Sibul, Leo Kunnas, Enn Eesmaa, Urmas Reinsalu, Rain Epler, Jaak Valge, Siim Pohlak, Ants Frosch, Anti Poolamets, Evelin Poolamets, Kersti Sarapuu

Muudatusettepanekuga muudetakse eelnõu paragrahvi 1 selliselt, et kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel on seaduses ettenähtud tingimustel hääleõiguslikud selle omavalitsuse maa-alal püsivalt elavad Eesti kodanikud, kes on vähemalt kuusteist aastat vanad. Välistatakse kolmandate riikide kodanike ning määratlemata kodakondsusega isikute hääleõigus kohalikel valimistel. Muudatusettepaneku esitajad ei pea vajalikuks põhiseaduses eraldi Euroopa Liidu kodanike hääleõiguse sätestamist, kuna see on juba tagatud Euroopa Liidu õigusnormidega.

Muudatusettepaneku selgitus on [muudatusettepanekute loetelus](https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/08e7338e-6684-4af8-bf2d-faa95a01c954/eesti-vabariigi-pohiseaduse-muutmise-seadus/). Kokkuvõtlikult on muudatusettepaneku esitajad seisukohal, et muudatus on vajalik Eesti riigi julgeoleku ja demokraatlike põhimõtete kaitseks. Kohalikel valimistel hääleõiguse sätestamine põhiseaduses ainult Eesti kodanikele tugevdab Eesti julgeolekut, suurendab ühiskonna sidusust ning motiveerib määratlemata kodakondsusega isikuid lõimuma Eesti ühiskonda. Muudatus on kooskõlas nii riiklike kui rahvusvaheliste huvidega ja tagab põhiseaduslike väärtuste kaitse.

Komisjon arvestas muudatusettepanekut täielikult.

**Muudatusettepanek nr 2.** Esitajad 55 Riigikogu liiget: Madis Timpson, Mihkel Lees, Mait Klaassen, Peeter Tali, Vilja Toomast, Katrin Kuusemäe, Toomas Kivimägi, Kalle Laanet, Mati Raidma, Aivar Sõerd, Alar Laneman, Hanah Lahe, Maido Ruusmann, Mario Kadastik, Andrus Seeme, Mart Võrklaev, Irja Lutsar, Maris Lauri, Valdo Randpere, Annely Akkermann, Enn Eesmaa, Andres Sutt, Rene Kokk, Marek Reinaas, Liina Kersna, Jüri Jaanson, Kert Kingo, Timo Suslov, Urmas Kruuse, Urve Tiidus, Õnne Pillak, Hele Everaus, Meelis Kiili, Mart Helme, Evelin Poolamets, Helle-Moonika Helme, Eerik-Niiles Kross, Luisa Rõivas, Igor Taro, Kristina Šmigun-Vähi, Tanel Tein, Hendrik Johannes Terras, Kalev Stoicescu, Tarmo Tamm, Kristo Enn Vaga, Lauri Hussar, Ando Kiviberg, Anti Haugas, Toomas Uibo, Margit Sutrop, Marko Mihkelson, Kadri Tali, Arvo Aller, Karmen Joller, Signe Kivi.

Muudatusettepanekuga jäetakse eelnõust välja kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel kodakondsuseta isikute ja NATO liikmesriikide kodanike hääleõigus. Kodakondsuseta isikute hääleõigus jäetakse põhiseadusest välja pärast järgmisi, st pärast 19.10.2025. aastal toimuvaid kohaliku omavalitsuse volikogu valimisi. Muudatusettepanekus ei nimetata EL kodanike hääleõigust, kuna EL-i kodanike hääleõigus tuleneb EL lepingutest ning on põhiseaduses kaetud läbi Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seaduse.

Muudatusettepaneku esitajad leiavad, et tulevikus, st pärast 19.10.2025. aasta valimisi, ei peaks kodakondsuseta isikud saama kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel hääletada, kuna see ei ole kooskõlas Eesti riigi huvide ja rahvusliku julgeoleku kindlustamise vajadusega. Enamik kodakondsuseta isikuid on endise NSVL-i kodanikud. NSVL-i õigusjärglane on aga Vene Föderatsioon, kes on agressorriik. Paljud nendest isikutest elavad Venemaa infoväljas ning ei pruugi seetõttu olla lojaalsed Eesti riigile. Nendel isikutel puudub formaalne lojaalsussuhe Eesti riigiga. Põhiseaduses hääleõiguse andmine kodakondsuseta isikutele põlistaks nende hääleõiguse ning seda ei saa pidada kohaseks. Sellise nn kaduva mõiste püsivalt põhiseadusesse lisamine ei lähe kooskõlla põhiseaduse ajatuse printsiibiga.

Samas leiavad muudatusettepaneku esitajad, et kodakondsuseta isikute hääleõigust ei peaks ära võtma juba 19. oktoobril 2025. aastal toimuvatel kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel, vaid neile tuleks anda mõistlik üleminekuaeg. Seetõttu tuleks kodakondsuseta isikute hääleõiguse äravõtmist rakendada pärast 2025. aasta kohaliku omavalitsuse volikogude valimisi. See annaks kodakondsuseta isikutele võimaluse osaleda veel 2025. aastal toimuvatel kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel ning seejärel jääks neile piisav aeg taotleda soovi korral Eesti kodakondsus ning osaleda ülejärgmistel kohaliku omavalitsuse volikogude valimistel Eesti kodanikena.

Tehniliselt on eelnõu üles ehitatud nii, et kuni 01.03.2026 kehtib säte, mille kohaselt osalevad valimistel ka kodakondsuseta isikud (§ 1 p 1 ja § 2 p 1). Edaspidi osalevad kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel vaid Eestis kodanikud (§ 1 p 2 ja § 2 p 2). 01.03.2026. aastaks peaksid olema lahendatud valimiskaebused, arvestatud on ka võimalikke kordusvalimisi.

NATO liikmesriikide kodanike lisamist põhiseaduse muutmise seaduse eelnõusse põhjendasid eelnõu algatajad sellega, et NATO liitlased seisavad Eesti julgeoleku tagamise eest. Muudatusettepanekuga soovitakse jätta põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu § 156 lõike 2 tekstist välja NATO liikmesriikide kodanike hääleõigus kohalike omavalitsuste volikogu valimistel. Muudatusettepaneku esitajad leiavad, et see organisatsioon toimib ja kaitseb Eesti riiki ilma, et nende riikide kodanikel oleks Eesti kohalike omavalitsuste volikogu valimistel hääleõigus. Nii Välisministeerium kui ka väliskomisjon  on kinnitanud, et NATO liikmesriikidel, mis ei ole EL-i liikmesriigid, ei ole ootust, et nende kodanikud peaksid saama Eesti kohaliku omavalitsuse volikogude valimistel hääletada ning seetõttu ei ole Eestil keeruline sellist põhiseaduse muudatust selgitada.

Lisaks ei ole kehtivas põhiseaduses kordagi NATO-t mainitud ning seda mitte selle tõttu, et NATO ei oleks meie riigi jaoks eksistentsiaalselt oluline. NATO-ga ühinemiseks põhiseaduses muudatusi ei tehtud. Põhja-Atlandi lepinguga ühinemiseks andis Riigikogu oma heakskiidu 10.03.2004 vastu võetud seadusega. Riigikogu nõusolekut oli ühinemiseks vaja PS § 121 punktide 3 ja 4 alusel. Õiguseksperdid on öelnud, et põhiseaduse § 156 lõige 2 ei ole Eesti kuuluvuste märkimiseks kohane. Põhiseaduse tekstis ei ole soovitatav nimetada organisatsioone. NATO põhiseadusesse kirjutamine ei oleks kooskõlas põhiseaduse stiiliga.

Komisjon arvestas muudatusettepanekut täielikult.

Seega arvestas komisjon kahte üksteist välistavat muudatusettepanekut. Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse § 101 lg 1 ütleb, et juhtivkomisjon koostab eelnõu teiseks lugemiseks, põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu puhul ka kolmandaks lugemiseks, eelnõu uue teksti, millesse viiakse kõik arvestatud muudatusettepanekud. Senise praktika kohaselt koostatakse täiskogus lugemiseks üks tekst, millesse on viidud kõik arvestatud muudatusettepanekud. Kuna kahe üksteist välistava muudatusettepaneku ühte kolmanda lugemise teksti sisse viimine muudab teksti raskesti arusaadavaks, pidas komisjon mõistlikuks koostada ja esitada seekord arusaadavuse huvides erandkorras kaks kolmanda lugemise teksti. Üks tekst on koostatud muudatusettepaneku nr 1 alusel ja teine tekst muudatusettepaneku nr 2 alusel. See on liikmetele täiskogus selgem ja arusaadavam lahendus kui mõlema üksteist välistava muudatusettepaneku alusel ühe kolmanda lugemise teksti täiskokku saatmine.

Mõlemad eelnõu tekstid on läbinud keele- ja normitehnilise toimetuse, keelelisi märkusi ei olnud.

**3. Juhtivkomisjoni menetluslikud otsused ja ettepanekud**

Põhiseaduskomisjon tegi ettepaneku võtta eelnõu kolmandaks lugemiseks Riigikogu täiskogu 26.03.2025. aasta istungi päevakorda ning teha ettepanek muuta põhiseadust vastavalt põhiseaduse § 163 lg 1 p-le 3 ja §-le 166 Riigikogu poolt kiireloomulisena. Komisjoni ettepanek on viia läbi eelnõu lõpphääletus.

Esitab põhiseaduskomisjon 24.03.2025

(kinnitatud digitaalselt)

Hendrik Johannes Terras

Põhiseaduskomisjoni esimees