

Vangide valimisõigusest

Katre Tubro, Riigikogu Kantselei õigus- ja analüüsiosakonna nõunik

Euroopas jääb järjest vähemaks riike, kus vangidele kehtib automaatne seadusest tulenev hääleõiguskaotus nagu Eestis.

Vanglakaristust kandvad isikud kaotavad ühe oma põhiõigustest – õiguse vabadusele. Samal ajal peavad neil säilima teised põhiõigused: ka vangistatul on õigus elule, teda ei tohi kohelda julmalt ega inimväärikust alandavalt, tal on õigus pöörduda kohtusse jms. Kuid vangistus võib siiski kaasa tuua ka muude põhiõiguste piiramise, seda ainult legitiimsel eesmärgil ja proportsionaalsuse põhimõtet järgides. Kuidas on lugu sellise demokraatlikus riigis keskse tähendusega põhiõigusega nagu hääleõigus? Hääleõigus sisaldab endas nii valimisõiguse kui rahvahääletamisel osalemise õiguse, valimisõigus omakorda nii hääletamisõiguse kui kandideerimisõiguse. Artiklis kasutatakse paralleelselt nii laiemat hääleõiguse kui ka kitsamat, ent tavakeeles levinumat valimisõiguse mõistet.

Euroopa riikide regulatsioonid on erinevad. On riike, kus vangide valimisõigust ei ole piiratud, ja neid, kus mõningaid piiranguid tehakse, kuid ka riike, sealhulgas Suurbritannia ja Eesti, kus vangidel hääleõigust ei ole. USA mõnes osariigis võib kaotada oma valimisõiguse isegi alaliselt, nii et see ei taastu ka pärast karistuse kandmist (vt näiteks <http://www.stateline.org/live/details/story?contentId=342831>).

Pikaajalised vaidlused vangide valimisõiguse üle võttis Euroopa Inimõiguste Kohus kokku oma lahendis *Hirst versus Ühendkuningriik* (nr 2) 2005. aastal. Nimetatud lahendis jõudis kohus järeldusele, et vangide valimisõiguse täielik piiramine (nn *blanket ban*) on ebaproportsionaalne ega ole kooskõlas Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni lisaprotokoll nr 1 artikliga 3, mis sätestab: “Kõrged Lepinguosalised kohustuvad mõistlike ajavahemike järel läbi viima salajase hääletamisega vabu valimisi tingimustel, mis tagavad rahva vaba tahteavalduse seadusandja valimisel.” Siiski ei välistanud kohus piirangute kehtestamist iseenesest, märkis aga, et piiranguil peab olema legitiimne eesmärk ning nad peavad olema proportsionaalsed. Üldist seadusest tulenevat kõigi karistatud kinnipeetavate valimisõiguse piiramist pidas kohus ebaproportsionaalseks.

Esimesele lahendile on järgnenud mitmed teised, kus kohus oma seisukohti ei ole muutnud. Ehkki konkreetset lahendit on täitmiseks kohustuslikud vaid asjaosalistele riikidele, tasub meilgi neile tähelepanu pöörata. Samal ajal on Euroopa Inimõiguste Kohus oma lahendites jäänud suhteliselt ebamääraseks ja viidanud küll proportsionaalsete piirangute lubatavusele, kuid väga selgeid piire ette seadnud ei ole. See jätab ikkagi lahtiseks küsimuse, milliseid või millises mahu piiranguid on riikidel võimalik vangide valimisõigusele seada. Artiklis vaadeldakse Euroopa Inimõiguste Kohtu lahendit *Hirst versus Ühendkuningriik* (nr 2), Suurbritannia ja Eesti näitel vangide valimisõigusele piirangute seadmise tausta ja kehtivat olukorda ning piirangu levinumaid põhjendusi.

Piirangu ajalooline taust

Euroopa Inimõiguste Kohus rõhutas oma otsuses, et riikides on eri ajal valimisõiguse õiguspärane regulatsioon erinev, sõltudes konkreetse riigi ajaloolisest arengust ning kultuuri- ja poliitilisest taustast.

Inglismaal on vangidelt hääleõiguse äravõtmine kauane traditsioon. Ajalooliselt ulatuvad selle juured 1327–1377 valitsenud Edward III aega ja on seotud nn tsiviilsurma mõistega. Kurjategijat peeti lindpriiks, kes kaotas nii oma omandi kui ka muud õigused. Kui 1832. aastal laiendati valimisõigust vähemalt kümne naela väärtuses maad omavatele meestele ning süüdimõistmise korral tuli ühes muuga loobuda ka maast, tõi see mõistagi

automaatselt endaga kaasa valimisõigusest ilmajäämise. Väiksemate rikkumiste eest oma varandusest loobuma ei pidanud, seega ei mõjutanud see ka valimisõigust, välja arvatud juhul, kui isik juhtus valimispäeval parasjagu vanglas istuma. Omandi konfiskeerimine kuritegude eest kaotati 1870. aastal, kuid valimisõiguse kaotamine oli sellest ajast seaduses kirjas. Inglismaale, Walesi ja Iirimaaale kohalduv *Forfeiture Act* nägi ette, et igaüks, kes oli vangi mõistetud kauemaks kui 12 kuuks, kaotas oma vangisoleku ajaks õiguse osaleda parlamendi- või kohalikel valimistel. Praegu Suurbritannias kehtiv piirang pärineb 1983. aasta rahva esindamise seadusest ning jätab valimisõigusest ilma kinnipeetavad neile määratud vangistuse pikkusest sõltumata. Samas isikud, kellele on määratud mõnd muud liiki karistus, säilitavad valimisõiguse.

Eestis sisaldus hääletamisõiguse piirang nii 1920., 1933. kui ka 1938. aasta põhiseaduses. 1920. ja 1933. aasta põhiseadus lubas seadusega mõned liigid kurjategijaid hääleõigusest ilma jätta, 1938. aasta põhiseaduse § 37 sätestas: “Seadusega võidakse ära võtta hääleõigus mõnelt liigilt kohtulikult karistatud kodanikelt. Hääletamisest ei võta osa: 1) kodanikud, kes hääletamise ajal on vahistatud kohtu poolt määratud karistuse kandmiseks või kohtuvõimude poolt määratud tõkkevahendite teostamiseks, /–/”. Põhiseaduse Assambleele esitatud põhiseaduse eelnõudes pakuti välja mitmeid lahendusi, mis enamasti lähtusid just eeltoodud sätetest. Kehtiva Eesti põhiseaduse § 58 on kompromisslahendus, lubades kinnipeetavate hääleõigust piirata seadusega. Piirangu eesmärk oli tagada kord, sest 1990. aastate algul puudus piisav tehniline valmisolek valimiste korraldamiseks ning demokraatia kogemus oli napp. Piirangut nähti ajutisena ning seetõttu ei sätestatud seda otse põhiseaduses, vaid delegeeriti seadusandjale (vt Õiguskantsleri 2006. a tegevuse ülevaadet, 2007).

Piiranguid õigustavad argumendid

Vangide hääleõiguse piiranguid õigustatakse erinevalt. Levinud on arusaam, et valimisõigusest ilmajätmine on täiendav karistus, millega vähendatakse isiku võimalust ühiskonnaelu mõjutada. Teisalt läheb see vastuollu aluspõhimõttega, et ühiskonna kõik liikmed on ja jäävad poliitiliselt võrdses. Läbi aegade on olnud suund üha üldisema valimisõiguse suunas, näiteks ei kahtle me tänapäeval enam naiste õiguses valida, ent veel sada aastat tagasi oli see õigus Euroopas ainult mõnes riigis. See ei tähenda, et hääleõigusele ei tohiks mingeid piiranguid seada. Näiteks piirab Eesti põhiseaduse § 57 kodanike võrdsust hääleõiguse osas nii vanusetsensuse kui ka teovõime nõudega, sest eeldatakse, et lastel ja teovõimetutel inimestel ei ole väljakujunenud ja selget arvamust või huvi ühiskonnaelu korralduse mõjutamiseks.

Vangide puhul toob valimisõigusest ilmajätmine kaasa nende poliitiliselt ebavõrdse staatuse, mis on küll sümboolne ja traditsiooniline ning võib meeldida avalikkusele, ent toimub teiste väärtuste arvel. Eraldi võib küsida, kas sellist teguviisi saab üldse moraalselt vastuvõetavaks pidada. Ühe võimalusena võiksime vange vaadelda ekslikult käitunud ühiskonnaliikmetena, kes oma ekslikust käitumisest hoolimata on endiselt ühiskonna liikmed, sest ainult see peaks andma ühiskonnale moraalse õiguse neid karistada. Kui me käsitleksime vange kui endisi ühiskonnaliikmeid, kes on oma käitumise tõttu ühiskonnast välja tõugatud – seda ju valimisõigusest ilmajätmine põhimõtteliselt deklareerib –, kas on siis üldse moraalselt vastuvõetav, et väljatõugatud pannakse sellise valijaskonna võimu alla, mille hulka nad ise ei kuulu? Ometi puudutavad valimistel ja valitute kaudu tehtavad otsused ka vange. Seega võiks pidada mõistlikuks, et kinnipeetavatel on samuti õigus anda hääle oma vaadete väljendamiseks. Paljudes muudes küsimustes ei peeta vange kuidagi väljapoole ühiskonda kuuluvaks: nad maksavad oma sissetulekutelt makse, võivad abielluda jne.

Kui lähtuda sellest, et raskemate üleastumiste korral on valimisõiguse äravõtmine lubatud, siis ei ole ikkagi selge, miks eeldatakse, et nimelt vangistusega karistatavad kuriteod on teistest raskemad. Kui sama kuriteo eest mõistetakse ühele vangistus ja teisele

kohaldatakse seda tingimisi, ei pruugi see tuleneda otseselt kuriteo raskusest, vaid seda võivad mõjutada mitmesugused muud tegurid. Ometi on nii see, kellele mõisteti karistuseks vangistus, kui ka teine, keda sarnase kuriteo eest vangi ei mõistatud, süüdi ühes ja samas kuriteos.

Valimisõiguse kaotust on vaadeldud ka kui süüdimõistmisega seonduvat kaudset tsiviilvastutust, mis järgneb süüdimõistetu poolt karistusõigusega ettenähtud üldiste käitumisreeglite järgimata jätmisele. Kui isik ei täida üldist kohustust järgida seadusandja kehtestatud seadusi, rikub ta sellega kujutletavat ühiskondlikku lepet ning sellise ilmselge mittepühendumisega esindusdemokraatialle kaasneb privileegi kaotus valimisõigusest ilmajäämise näol. Selline lähenemine annab taas võimaluse pärida: kui seaduserikkumine toob kaasa valimisõigusest ilmajäämise ühiskondliku lepingu rikkumise eest, miks laieneb see ainult sellistele nn lepingurikkumistele, mis toovad kaasa vanglakaristuse? Kohustuse rikkumine jääb kohustuse rikkumiseks ka siis, kui selle eest karistatakse tingimisi vangistusega.

Moraalse sobivuse küsimus

Mõnikord põhjendatakse vangide valimisõigusest ilmajätmist vangistatud isikute moraalse palge kui sellisega ning leitakse, et valimisõigus peaks olema reserveeritud nii-öelda headele kodanikele, kes on hääleõiguse teostamiseks piisavalt moraalsed ning mõõdupuuks on siinjuures karistusõigusega paika pandud nõuded. Muidugi ei ole lihtne välja tuua, milline täpselt peaks see nõndanimetatud hea kodanik olema, tavaliselt peetakse oluliseks tema väarikust ja vastutustundlikkust. Jättes vangid valimistelt kõrvale, kaitstakse valimiskasti puhtust. Siiski ei ole väga kergesti põhjendatav, miks peaks valija moraalse palge hindamine käima ainult kriminaalmenetluse kaudu. Kui valida peaksid saama üksnes õilsad kodanikud, miks saavad siis ikkagi valida lepingurikkujad, väärtegade toimepanijad või tingimisi karistatud isikud? Kui sooviksime tagada, et valimistel osalevad vaid igati austust väärivad kodanikud, siis tõmmates austust vääriva ja mittevääriva kodaniku piiri kinnipidamisasutuses viibimise juurde, laseme valimisurnide juurde ometi hulga ebamoraalseid, ent väljaspool vanglat viibivaid kodanikke. Välistada ei saa ka võimalust, et hoolimata üldisest tõdemusest, et vangis viibivad ainult madala moraaliga isikud, võib mõni kinnipeetav juhtumisi olla ometi kõrgema moraaliga kui paljud valijad. Tegelikult ei huvita valijate moraalne pale valimisõigust sugugi. Vastupidi, valimisõiguse üldisuse ja ühetaolisuse põhimõtete levimine on üha vähendanud moraalse sobivuse kriteeriumi valijaskonna kujundamisel. Mõnikord jõutakse moraalse kõlbmatuse juurest ebakompetentsuseni ja väidetakse, et vangid ei peaks saama valida lihtsalt sel põhjusel, et nad ei ole selleks piisavalt kompetentsed. Nad ei ole valimistest küllaldaselt informeeritud, seega ei ole nad võimelised teadlikku valikut tegema. Väga tabavalt on selle argumendi kummutanud Kanada ülemkohus, märkides, et paljud valijad on otsustanud elada maailmas, mis ei ole palju suurem kui vangikong, sellal kui paljud kinnipeetavad on massimeedia innukad tarbijad (kohtuasjas *Sauvé versus Kanada*).

Vahel väljendatakse muret vangide hulgas valimiste korraldamise administratiivse külje pärast. Ei ole selge, millisesse piirkonda tuleks vangid valijana registreerida, kas nende elukohta või vangla asukohta, millisel moel peaks vanglas hääletamine toimuma jne. Sellist muret ei saa tänapäeval kindlasti eriti tõsiselt pidada. Kui ka mingeid raskusi peaks esinema, lasub riigil ikkagi ülesanne valimised korraldada ja probleemidele lahendused leida. Sellised administratiivsed raskused ei ole põhiõiguste piiramisel kindlasti aktsepteeritavad. Tegelikult peaks hääletamistingimusi olema vanglas isegi lihtsam kontrollida kui mujal, sest vanglas toimub nagunii pidev kontroll. Arvestades seda, et vanglates hääletamine tegelikult nagunii toimub ja on edukalt korraldatud – seda nii Eestis kui ka Inglismaal –, ei saa sellist argumenti tõsiselt võtta.

Kohtuasi Hirst versus Ühendkuningriik

Oluline juhis vangide valimisõiguse küsimuses on Euroopa Inimõiguste Kohtu lahend Hirst versus Ühendkuningriik (nr 2). Tapmise eest süüdimõistetu John Hirst pöördus pärast kaotust Ühendkuningriigi kohtutes Euroopa Inimõiguste Kohtu poole Euroopa inimõiguste konventsiooni lisaprotokolli nr 1 artikli 3 rikkumise asjus ühes artikliga 14 ning konventsiooni artikliga 10. Konventsiooni lisaprotokolli nr 1 artikkel 3 on sõnastatud kui riikide kohustus, kuid kohus on juba varemalt tõlgendanud seda sättena, mis tagab subjektiivseid õigusi, sealhulgas isiku õiguse valida ja olla valitud. Kaebuse esitaja väitis, et vangide üldisel valimisõiguse piirangul ei ole ühtki legitiimset eesmärki ning et Briti parlament ei ole valimisõiguse kaotamise küsimustele kunagi mõelnudki.

Ühendkuningriik õigustas vastuses piirangut järgmiste eesmärkidega: rikkuja karistamine, millel on preventiivne mõju, ning kodanikuvastutuse edendamine ja respekti tekitamine õiguskorra vastu. Ühtlasi leiti, et sellise kuriteo toimepanemisega, millega kaasneb vangistus, loobub isik põhimõtteliselt ise oma soovil enda vangistamise perioodiks õigusest kaasa rääkida, kuidas riiki valitsetakse. Riigil on laialdased õigused otsustamaks hääleõiguse piirangute üle, piirang on legitiimne ning ei ole sellisel määral ebaproportsionaalne, et see moonutaks piiratava õiguse olemust.

Euroopa Inimõiguste Kohus möönis, et hääleõigus ei ole absoluutne ja lepinguosalistel on selles valdkonnas laialdane otsustusõigus. Samas leidis kohus, et hääleõigus rahvaesindajate valimisel on demokraatliku ühiskonna võõrandamatu osa, selle õiguse igasugune piiramine nõrgendab demokraatiat ja seetõttu ei tohi seda kergekäeliselt teha. Vangistus piirab küll isiku vabadust, kuid see ei tähenda seda, et ta ainult seetõttu kaotaks teiste Euroopa inimõiguste konventsioonis sätestatud põhiõiguste kaitse, ehkki vangistus võib kaasa tuua ka nende teiste õiguste piiranguid. Piirangu legitiimsete eesmärkide küsimust ei käsitletud väga põhjalikult, kuid kohus möönis, et eesmärgi saavutamiseks neid päris sobimatuks pidada ei saa, arvestades ka seda, et vaadeldav säte ise ei näe selgelt ette, mida riik konkreetselt tegema peaks.

Mis puudutab tsiviilvastutuse ja õiguskorra argumenti, siis kohus ei näinud valimisõiguse kaotuse ning vangistuse vahel loogilist sidet, arvestades, et samaväärselt antisotsiaalsete tegude eest, mis vangistust kaasa ei too, isikult hääleõigust ära ei võeta. Kohtu hinnangul töötab valimisõiguse piiramine süüdimõistetu seaduskuulekaks ühiskonnaliikmeks muutumise vastu ja õõnestab seaduse autoriteeti, sest see pärineb seadusandjalt, keda ei ole saanud valida kogu ühiskond.

Piirangute rakendamine juhuslik

Kohus keskendus lahendis piirangu legitiimse eesmärgi asemel piirangu proportsionaalsusele. Euroopa Inimõiguste Kohus märkis, et piirang puudutab suurt hulka isikuid, “ühest päevast kuni eluks ajaks vangistatuid” ning ulatub “üsna vähese tähtsusega rikkumistest kõige tõsisemateni”, ent samal ajal on piirangu rakendumine juhuslik, sõltudes sellest, millisel perioodil isik oma karistust kandma satub, s.t kas vangisoleku ajale langevad mõned valimised või mitte. Lisaks rakendusid piirangud ka neile isikuile, kes olid küll oma karistuse ära kandnud, kuid keda peeti karistusjärgselt kinni seoses nende ohtlikkusega ühiskonnale. Kuna piirang oli seotud karistusega, ei olnud kohtu arust karistusjärgse kinnipidamise puhul valimisõiguse piiramisel üldse loogilist põhjendust. Rääkides kaalutusõiguse piiridest, leidis kohus, et seadusandja määrata on, kas võimalikud valimisõiguse piirangud seotakse teatud kindlate kuritegudega või teatud raskusastmega kuritegudega või peaks piirangu rakendamine jääma karistust mõistva kohtu otsustada. Kuna aga nimetatud asjas ei leitud mingit tõendust, et parlament oleks üleüldse erinevaid huve kaalunud või keelu proportsionaalsust hinnanud, ei saanud kohtu arvates selline absoluutne vangide valimisõiguse piiramine Euroopa inimõiguste konventsiooniga kooskõlas olla.

Suurbritannia taotles asja läbivaatamist ka Euroopa Inimõiguste Kohtu suurkoja poolt ning suurkoda toetas varasemat otsust häältega kaksteist viie vastu. Suurkoda rõhutas, et valimisõigus on demokraatia oluline osa ning see on õigus, mitte privileeg. Euroopa inimõiguste konventsioon ei välista piirangute kohaldamist, aga proportsionaalsuse põhimõtte nõuab selget otsest sidet isiku käitumise ja sanktsiooni vahel ning konkreetse isikuga seotud asjaolude arvestamist. Suurkoda rõhutas, et ehkki üldiste raamide seadmise õigus on parlamendil, peaksid need raamid igal juhul võimaldama kohtulikku kaalumist. Vahemärkusena võib öelda, et tegelikult ei ole ka Suurbritannias vangide valimisõiguse piirang sugugi täielik. Näiteks säilitavad oma valimisõiguse kinnipeetavad, kes on eelvangistuses või vangis kohtu solvamise või trahvide maksmata jätmise eest. Et aga piirang puudutas siiski 48 000 kinnipeetavat, pidas Euroopa Inimõiguste Kohus sellist piirangut vabade valimiste põhimõtet rikkuvaks.

Muudatused endiselt tegemata

Kõnealune kohtulahend on tekitanud Inglismaal palju poleemikat. Oma arvamus on kõigil, alates toetusgruppidest, kes tuliselt pooldavad vangidele täieliku valimisõiguse andmist, kuni nendeni, kes on raevukalt vastu Euroopa Inimõiguste Kohtu sekkumisele riigi siseasjadesse ning leiavad, et Suurbritannia peaks oma sõltumatuse kaitseks Euroopa inimõiguste konventsioonist üldse loobuma. Eriliselt on kritiseeritud kohtu viiteid otsuse tegemisel selle kohta, et parlament ei ole küsimust kunagi kaalunud ning sisulist debatti nimetatud küsimustes ei ole toimunud. Selle kohta leitakse, et kohus on tunginud parlamendi pärusmaale, asudes ette kirjutama, kuidas peaks parlament oma legislatiivfunktsiooni täitma.

Inglise kohtutes on parlamendidebattidele tuginemine lubatav harvadel juhtudel, kuid nimetatud lahendi valguses on tekkinud hirm, et kohus peaks nagu alati hakkama regulatsioone hindama ka selles osas, kas nende kehtestamist on parlamendis ikka piisavalt põhjendatud, vastasel juhul lugema neid ebaproportsionaalseks. Üldiselt leitakse, et kohus peaks hindama ikka seaduse enda proportsionaalsust, mitte ministrite sõnavõtte adekvaatsust parlamendis. Esitatud seisukohti võib taustamaterjalina kasutada küll, kuid põhjenduste või adekvaatsete põhjenduste puudumine parlamendidebatis ei saa olla konventsioonile mittevastavuse aluseks iseenesest. Lahendit on kritiseeritud ka tema määramatuse pärast, sest lahendis on öeldud, et riik võib piiranguid seada, kuid mingeid täpsemaid kriteeriume antud ei ole.

Lahendi tegemisest on möödunud üle viie aasta, ent vajalikud muudatused õigusaktides on Suurbritannias endiselt tegemata. 2010. aasta novembris määras Euroopa Inimõiguste Kohus piloototsuses *Greens & MT versus Ühendkuningriik* ka tähtaja, riigi regulatsioon peab olema inimõiguste konventsiooniga vastavusse viidud 2011. aasta augustiks. Ei saa öelda, et inglased tervitaksid mõtet anda vangidele valimisõigus. Küsitlused näitavad, et rohkem kui pool küsitletutest on sellele vastu (http://www.visioncritical.com/wp-content/uploads/2010/11/2010.11.22_Prisoner_BRI.pdf; <http://www.telegraph.co.uk/news/uknews/law-and-order/8299288/Majority-of-public-say-no-prisoner-should-get-vote.html>). Nii kavatseb valitsus täita kohtu nõudmise vähemalt sellel määral, mis tagaks regulatsiooni vastavuse konventsioonile. Välja on käidud ettepanek anda valimisõigus neile kinnipeetavaile, kes on vangi mõistetud vähem kui neljaks aastaks, kuid kõneldud on ka aastast, ent anda kohtunikule õigus ka nende puhul otsustada hääleõiguse äravõtmine. Kinnipeetavail oleks õigus valida parlamendi alamkoja (*House of Commons*) ja Euroopa Parlamendi valimistel, kuid see õigus ei laieneks teistele valimistele või referendumitele.

Et Hirstile määras kohus muu hulgas 23 200 eurot kulude katteks ning *Greens & MT versus Ühendkuningriik* lahendi tegemise ajal peatati 2500 avalduse menetlemine ja põhimõtteliselt oleks kõigil kinnipeetavail õigus sama rikkumisega kohtusse pöörduda, on võimalikud kahjunõuded brittides suurt muret tekitanud ning tegutsema sundinud.

Olukord Eestis

Eesti põhiseaduse § 58 alusel on hääleõigus piiratud kuriteos süüdimõistetud ja vanglakaristust kandvatel isikutel nii Riigikogu, kohaliku omavalitsuse volikogu kui ka Euroopa Parlamendi valimistel. Ühtlasi ei või nad osa võtta ka rahvahääletusest. Piirang kehtib kõigile vangidele, sõltumata toimepandud kuriteo laadist või määratud karistuse pikkusest. Et põhiseadus annab siin seadusandjale kaalutlusõiguse, tuleb selle teostamisel mõistagi järgida põhiõiguste piiramise üldpõhimõtteid.

Piirangu tühistamise vajaduse üle on arutletud meilgi. Pärast Hirst *versus* Ühendkuningriik (nr 2) lahendi tegemist juhtis meie kehtiva regulatsiooni problemaatilisusele tähelepanu ka õiguskantsler. Ta tõi välja, et põhiseaduse vastuvõtmisel võis kinnipeetavate hääletamisest osavõtu piirang olla igati õigustatud julgeolekukaalutlustel ning tehniliste takistuste tõttu, ent nende argumentide kaalukus on tunduvalt vähenenud. “Tänaseks on riigil piisavalt väljaarenenud vanglasüsteem ning valimiskorraldus koos seda kindlustavate õiguslike ja tehniliste meetmetega, tagamaks valimistel korra ning ühetaolisuse põhimõtte ja valimisvabaduse realiseerumise. Ka on riigil olemas toimivad elukoha registreerimise süsteem (rahvastikuregister) ja karistusandmete säilitamine (karistusregister), mis tagavad avalikule võimule valimiste korrakohaseks korraldamiseks vajalike andmete olemasolu.” (Õiguskantsleri 2006. aasta tegevuse ülevaade, 2007.)

Arvestades seda, et valimisi korraldatakse vanglas nagunii ka praegu (valimisõigus on kohtualustel ja vahistatutel), ei ole tehnilistel või julgeolekuga seotud kaalutlustel enam tähtsust. Seisuga 14. märts 2011 oli Eesti vanglates kokku 3393 isikut, neist 699 vahistatut ja 2694 süüdimõistetut (<http://www.vangla.ee/41291>). Kõigil neil ei ole mõistagi hääleõigust (nt kodakondsuse puudumise või alaealisuse tõttu), ent muljetavaldavalt suur arv on see siiski. Võrdluseks olgu toodud, et 2011. aasta Riigikogu valimistel oli siseministeeriumi andmeil hääleõiguslike inimeste arv Eestis 912 565 ning sellele lisandus 50 787 välisriigis elavat hääleõiguslikku kodanikku.

Hääleõiguse kaotus on analoogselt Suurbritanniaga ka Eestis vabaduskaotusliku karistuse automaatne tagajärg, sest kohtunik ei kaalu otsuse tegemisel seda küsimust eraldi. Nii sõltub konkreetse isiku hääletamisõigusest ilmajäämine sellest, kas ta mõistetakse kuriteo eest realselt vangi või vabastatakse sellest tingimisi või asendatakse vangistus üldkasuliku tööga või lihtsalt sellest, kas vangistuses oldud ajale langevad mõned valimised. Õiguskantsler on veel välja toonud, et hääletamisest osavõtmise õigusest ilmajäämine võib seonduda ka isiku varalise seisundiga, sest rahaliste vahendite puudumisel võib kohus rahalise ja varalise karistuse asendada vangistusega.

Jättes kõrvale võrdluse Euroopa Inimõiguste Kohtu seisukohtadega vangide valimisõiguse piiramise küsimustes, on meie kehtiv regulatsioon õiguskantsleri hinnangul vastuolus ka põhiseadusega. Kui vaadata Veneetsia Komisjoni “Valimisküsimuste hea tava koodeksit”, tuleks arvesse võtta järgmist: piirang peaks olema ette nähtud seadusega, sealjuures peaks olema järgitud proportsionaalsuse põhimõtet, tegu peaks olema tõsise rikkumisega ning konkreetse otsuse hääleõiguse äravõtmise suhtes peaks tegema kohus (European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) “Code of Good Practice in Electoral Matters”. Adopted by the Venice Commission at its 51st Plenary Session (Venice, 5–6 July 2002)). Ka Euroopa Inimõiguste Kohus on uuesti rõhutanud, et konkreetse isiku hääleõiguse äravõtmise peaks otsustama kohus (vt näiteks kohtulahendit Scoppola *versus* Itaalia).

Põhiõigus, mitte privileeg

Riikidena, kus kehtib vangidele automaatne seadusest tulenev hääleõiguse kaotus, võib Euroopas Eestile lisaks välja tuua Bulgaaria, Gruusia, Liechtensteini, Venemaa, Ungari ja siiani veel Suurbritannia. Moldovas muudeti seadust ja anti vangidele õigus valida

eelmisel, 2010. aastal. On riike, kus vangide valimisõigust ei ole piiratud: Albaania, Horvaatia, Küpros, Taani, Soome, Island, Iirimaa, Leedu, Makedoonia, Portugal, Serbia, Sloveenia, Hispaania, Rootsi, Šveits ja Ukraina. Mitmes riigis on seatud muid piiranguid, näiteks on valimisõiguse äravõtmine jäetud kohtu otsustada lisakaristusena, piiratud teatud kuritegude või vangistuse pikkusega või näiteks Lätis ja Tšehhis saavad vangid valida riigi parlamendi- ja Euroopa Parlamendi valimistel, kuid ei saa valida kohaliku omavalitsuse valimistel (Prisoners' voting rights, SN/PC/01764, 29.03.2011). Euroopa Inimõiguste Kohus on oma lahendiga *Hirst versus Ühendkuningriik* (nr 2) kinnitanud, et õigus valida on põhiõigus, mitte privileeg. Üldine hääleõiguse piiramine, mis ei tulene konkreetsest kuriteost, on ebaproportsionaalne, õõnestab võrdsuse ja kaasatuse põhimõtet ning usku õiguskorda. Valimistel osalemine suurendab pühendumist kodanikuühiskonnale, vastutustunnet ning edendab sotsiaalset kaasatust. Eesti kehtiva regulatsiooni põhiseadusevastasusele on viidanud õiguskantsler, ka OSCE on soovitanud juba pärast 4. märtsil 2007 toimunud Riigikogu valimisi teha parandused valimisseadusesse, et see oleks kooskõlas Euroopa standarditega ning OSCE suhtes võetud kohustusega, et kõik õiguste ja vabaduste piirangud peavad olema rangelt kooskõlas seaduse mõttega (OSCE/ODIHR valimiste hindamise missiooni aruanne, Riigikogu valimised 4. märtsil 2007). Ehkki piirangute leevendamisest on räägitud, ei ole tegudeni jõutud. Nii nagu Suurbritannias, on Eestiski probleemi lahendamist pikalt edasi lükatud, ehkki peaks olema selge, et lõputult seda teha ei saa.

Kasutatud kirjandus

- Easton, S. (2006).** Electing the Electorate: The Problem of Prisoner Disenfranchisement. – *The Modern Law Review*, vol 69, no 3, pp 443–452.
- Eesti Vabariigi põhiseadus. – *Riigi Teataja* 1920, 113/114, 243.
- Eesti Vabariigi põhiseadus. – *Riigi Teataja* 1937, 71, 590.
- Eesti Vabariigi põhiseadus. – *Riigi Teataja* I 2007, 43, 311.
- Eesti Vabariigi põhiseaduse ekspertiisikomisjoni lõpparuanne. Tallinn, 1998. – <http://www.just.ee/10716>
- Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seadus. – *Riigi Teataja* 1933, 86, 628.
- Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, 2. täiendatud väljaanne (2008). Tallinn: Juura.
- Euroopa Inimõiguste Kohtu lahendid:
6. oktoobri 2005. a otsus kohtuasjas nr 74025/01, *Hirst versus Ühendkuningriik* (nr 2);
18. jaanuari 2011. a otsus kohtuasjas *Scoppola versus Itaalia* (nr 3), kaebus nr 126/05;
23. novembri 2010. a otsus kohtuasjas *Greens & MT versus Ühendkuningriik*, kaebused nr 60041/08 ja 60054/08.
- Euroopa Parlamendi valimise seadus. – *Riigi Teataja* I, 10.12.2010, 5.
- European Commission for Democracy through Law (Venice Commission). Code of Good Practice in Electoral Matters. Venice, 5–6 July 2002. – [http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD\(2002\)023rev-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD(2002)023rev-e.asp)
- Foster, S. (2009).** Reluctantly Restoring Rights: Responding to the Prisoner's Right to Vote. – *Human Rights Law Review*, vol 9, issue 3, pp 489–507.
- Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus. – *Riigi Teataja* I, 10.12.2010, 6.
- Lardy, H. (2001).** Democracy by Default: The Representation of the People Act 2000. – *The Modern Law Review*, vol 64, issue 1, pp 63–81.
- Lardy, H. (2002).** Prisoner Disenfranchisement: Constitutional Rights and Wrongs. – *Public Law*, pp 524–546.
- Lewis, T. (2006).** Difficult and Slippery Terrain: Hansard, Human Rights and *Hirst v UK*. – *Public Law*, no 2, pp 209–218.
- Most Britons Believe Prisoners Should Not Vote in Elections, public opinion poll. – www.visioncritical.com

OSCE/ODIHR valimiste hindamise missiooni aruanne, Riigikogu valimised 4. märtsil 2007.
– <http://www.osce.org/et/odihr/elections/estonia/25925>.

Prisoners' voting rights. Standard Note: SN/PC/01764, 29 March 2011, Isobel White and Vaughne Miller, House of Commons Library, Section Parliament and Constitution Centre.
– <http://www.parliament.uk/documents/commons/lib/research/briefings/snpc-01764.pdf>

Rahvahääletuse seadus. – Riigi Teataja I 2002, 30, 176.

Riigikogu valimise seadus. – Riigi Teataja I, 10.12.2010, 7.

Slapper, G. (2011). The Ballot Box and the Jail Cell. – Journal of Criminal Law, vol 75, issue 1, pp 1–3.

Voting Rights of Convicted Prisoners Detained within the United Kingdom. Second stage consultation. Consultation Paper CP6/09, 8 April 2009. –

<http://www.justice.gov.uk/consultations/docs/prisoner-voting-rights.pdf>

Õiguskantsleri 2006. aasta tegevuse ülevaade (2007). Tallinn: Õiguskantsleri Kantselei. –

http://www.oiguskantsler.ee/public/resources/editor/File/_levaade_2006_e_k_L_PLIK.pdf