



ÕIGUSKANTSLER

Teie 15.02.2006 nr 2-6/144

Hr Urmas Reinsalu
Põhiseaduskomisjoni esimees
Lossi plats 1a
15165 TALLINN

Õiguskantsler .03.2006 nr 6-8/051820/0601632

Kinnipeetavate valimisõigus

Austatud härra Riigikogu põhiseaduskomisjoni esimees

Pöördusite minu poole palvega anda hinnang, kas tulenevalt Euroopa Inimõiguste Kohtu 06.10.2005 kaasuses *Hirst vs. Ühendkuningriigid*¹ tehtud otsusest ning Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioonist on vajalik muuta Eesti valimisseadustes sätestatud kinnipeetavate valimisõigust käsitlevaid norme.

Tänan Teid võimaluse eest esitada oma seisukoht. Leian, et Eesti valimisseaduseid on vaja muuta. Riigikogu valimise seadus (RKVS)², kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus (KOVVS)³, Euroopa Parlamendi valimise seadus (EPVS)⁴ ja rahvahääletuse seadus (RaHS)⁵ on osas, milles välistavad kõigi kohtu poolt süüdi mõistetud ja kinnipidamiskohas karistust kandvate isikute õiguse hääletada, vastuolus Eesti Vabariigi põhiseaduse §-ga 58, § 156 lõikega 2 ja §-ga 11 nende koostoimes.

ASJAOLUDE KIRJELDUS

1. Riigikogu vastu võetud RKVS § 4 lõiked 3 ja 6, KOVVS § 5 lõiked 4 ja 6, EPVS § 4 lg 3 p 2 ja lg 6 p 2 ning RaHS § 2 lg 3 p 2 sätestavad, et isik, kes on kohtu poolt süüdi mõistetud ning kannab karistust kinnipidamiskohas (RKVS kohaselt "kannab vanglakaristust") ei saa osa võtta hääletamisest ega kandideerida.

2. RKVS täpsustab nii hääletamis- kui ka kandideerimisõiguse juures, et isik peab olema süüdi mõistetud kuriteos, KOVVS ja EPVS teevad taolise täienduse üksnes kandideerimisõiguse osas. Vaatamata seaduste mõningasele mitmetiõlgendatavusele leian, et väärteto toimepanemise eest

¹ Kättesaadav arvutivõrgus:

<http://cmiskp.echr.coe.int/tpk197/view.asp?item=3&portal=hbkm&action=html&highlight=Hirst&sessionid=4103319&skin=judoc-en> (28.12.2005).

² RT I 2002, 57, 355; 2005, 37, 281.

³ RT I 2002, 36, 220; 2005, 47, 387.

⁴ RT I 2003, 4, 22; 2005, 37, 28.

⁵ RT I 2002, 30, 176; 2004, 6, 32.

arestiga karistatud isikute valimisõigusest ilmajätmine ei ole põhjendatud.⁶ Seetõttu tuleb seaduseid tõlgendada viisil, mille kohaselt puudub valimisõigus üksnes kriminaalkorras reaalse vabadusekaotusega karistatutel.⁷ Taolist tõlgendust toetab ka asjaolu, et RKVS § 22 lg 3, KOVVS § 27 lg 3, EPVS § 20 lg 3 p 1 ja RaHS § 23 lg 3 sätestavad, et "[v]alijate/hääletajate nimekirja ei kanta isikut, kelle kohus on karistusregistri andmetel süüdi mõistnud kuriteos [...]."

3. Praktikast siiski kahjuks probleeme sellega seoses on. Siseministeeriumist saadud andmete kohaselt 2005. a kohalikel valimistel Lääne ja Ida Politseiprefektuuri arestimajades kinni peetavad väärteo eest aresti kandvad isikud hääletamissoovi ei väljendanud. Põhja Politseiprefektuuris võimaldati väärteo toime panemise eest arestiga karistatud isikutel hääletada, kuid Lõuna Politseiprefektuuris asuti seisukohale, et neil hääletamisõigust ei ole.⁸

4. Riigikogu IX koosseis, kes kõnealused seadused vastu võttis, kaalus Vabariigi Valitsuse initsiatiivil kinnipeetavate hääleõiguse piiramist erinevalt, arvestades karistust (vangistuse kestust) ja kuriteo laadi.

5. Vabariigi Valitsuse poolt 30.04.2001 algatatud KOVVS eelnõus (747 SE) ja Riigikogu valimise seaduse eelnõus (748 SE), samuti ka 07.11.2001 algatatud Euroopa Parlamendi valimise seaduse eelnõus (906 SE) ning 14.05.2001 algatatud rahvahääletuse seaduse eelnõus (771 SE) oli sätestatud: "Hääletamisest ei võta osa isik, kelle on kohus süüdi mõistnud tahtlikult toimepandud kuriteos ja kes kannab üle viieaastast vanglakaristust." Kandideerimisõigus oli sarnaselt kehtiva regulatsiooniga välistatud kõigi isikute puhul, kelle kohus on süüdi mõistnud kuriteos ja kes kannavad vanglakaristust. Seletuskirjas nenditi: "Eelnõus on erinevalt kehtivast seadusest antud hääletamisõigus ka kohtu poolt tahtlikus kuriteos süüdi mõistetud kinnipeetavatele, kelle vanglakaristus ei ületa viit aastat, samuti kinnipeetavaile, kes ei ole süüdi mõistetud tahtlikus kuriteos. Siin on valimisõiguse piiramisel arvestatud ka proportsionaalsuse põhimõttega, mille kohaselt põhiõiguse kitsendus peab olema sobiv, vajalik ja mõõdupärane taotletava eesmärgi saavutamiseks. Kandideerimisõigust ei ole sama moodselt kehtiva seadusega kinnipeetavaile antud."⁹

6. Riigikogu menetluse käigus kaaluti ka varianti, et hääletamisõigust ei ole neil, kelle kohus on süüdi mõistnud tahtlikult toimepandud kuriteos ning kes kannavad vanglakaristust (st sõltumata vanglakaristuse pikkusest).¹⁰

7. Toetust eelkirjeldatud Vabariigi Valitsuse algatus Riigikogus siiski ei leidnud.

8. Euroopa Inimõiguste Kohus tegi 06.10.2005 kaasuses *Hirst vs. Ühendkuningriigid* otsuse, milles asus pärast põhjalikku analüüsi (sh hinnates rahvusvahelisi inimõiguseid käsitlevaid dokumente (kohtuotsuse p 26 jj) ning eri riikide praktikat (kohtuotsuse p 33 jj)) seisukohale, et kõikide kinnipeetavate täielik valimisõigusest ilmajätmine ei ole kooskõlas Euroopa inimõiguste ja

⁶ Sama seisukoht: O. Kask. Kommentaarid §-le 58. – Justiitsministeerium. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002, komm 3; Eesti Vabariigi Põhiseaduse Ekspertiisikomisjoni lõpparuanne; kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.just.ee/10716> (27.12.2005).

⁷ Ka Märt Rask rõhutas KOVVS eelnõu teisel lugemisel: "Rõhutan, jutt on siiski kriminaalkorras, seadusega jõustunud kohtuotsuse alusel süüdimõistetud isikutest [...]". Riigikogu toimetatud stenogramm 23.01.2002, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.

⁸ Siseministeeriumi 28.01.2006 kiri nr 2-4-2/253.

⁹ KOVVS eelnõu seletuskiri, kättesaadav arvutivõrgus: <http://web.riigikogu.ee/ems/saros-bin/mgetdoc?itemid=011270006&login=proov&password=&system=ems&server=ragne11> (26.12.2005). Sarnane konstateering RKVS eelnõu ja RaHS eelnõu seletuskirjades.

¹⁰ Riigikogu põhiseaduskomisjoni 18.10.2001 istungi protokoll nr 134/202.

põhivabaduste kaitse konventsiooniga, täpsemalt konventsiooni lisaprotokolli nr 1 artikliga 3.¹¹ Viidatud norm sätestab: "Kõrged Lepinguosalised kohustuvad mõistlike ajavahemike järel läbi viima salajase hääletamisega vabu valimisi tingimustel, mis tagavad rahva vaba tahteavalduse seadusandja valimisel."

ASJASSEPUUTUVAD SÄTTED

9. RKVS § 4:

"§ 4. Hääletamis- ja kandideerimisõigus

[...]

(3) Hääletamisest ei võta osa isik, kes on kohtu poolt süüdi mõistetud kuriteos ja kannab vanglakaristust.

[...]

(6) Riigikogu liikmeks ei või kandideerida isik, kes on kohtu poolt süüdi mõistetud kuriteos ja kannab vanglakaristust."

10. KOVVS § 5:

"§ 5. Hääletamis- ja kandideerimisõigus

[...]

(4) Hääletamisest ei võta osa isik, kes on kohtu poolt süüdi mõistetud ja kannab karistust kinnipidamiskohas.

[...]

(6) Volikogu liikmeks ei või kandideerida isik, kes on kohtu poolt süüdi mõistetud kuriteos ja kannab karistust kinnipidamiskohas."

11. EPVS § 4:

"§ 4. Hääletamis- ja kandideerimisõigus

[...]

(3) Hääleõiguslik ei ole isik, kes on:

[...]

2) kohtu poolt süüdi mõistetud ja kannab karistust kinnipidamiskohas.

[...]

(6) Euroopa Parlamendi liikmeks ei või kandideerida:

[...]

2) isik, kes on kohtu poolt süüdi mõistetud kuriteos ja kannab vanglakaristust;

[...]."

12. RaHS § 2:

"§ 2. Rahvahääletuse põhimõtted

[...]

(3) Hääletamisest ei võta osa isik:

[...]

2) kes on kohtu poolt süüdi mõistetud ja kannab karistust kinnipidamiskohas."

¹¹ "82. [...] The provision imposes a blanket restriction on all convicted prisoners in prison. It applies automatically to such prisoners, irrespective of the length of their sentence and irrespective of the nature or gravity of their offence and their individual circumstances. Such a general, automatic and indiscriminate restriction on a vitally important Convention right must be seen as falling outside any acceptable margin of appreciation, however wide that margin might be, and as being incompatible with Article 3 of Protocol No. 1."

ÕIGUSLIK PÕHJENDUS

1. Piiratud põhiõigus

13. Süüdimõistva ja reaalselt vangistust ette nägeva kohtuotsuse jõustumisel kaotavad kinnipeetavad ühe oma põhiõigustest – õiguse vabadusele (põhiseaduse § 20 lg 2 p 1). Vaatamata vabadusõiguse kaotusele säilivad kinnipeetavatel kõik teised põhiõigused, mille piiramine on küll võimalik, kuid seda tuleb teha kooskõlas põhiseadusega legitiimsel eesmärgil (nt avaliku korra tagamiseks, kuritegude tõkestamiseks), järgides proportsionaalsuse printsiipi.

14. Põhiseaduse § 1 lõikest 1 tulenevat Eesti Vabariigi põhiseadusliku korra aluspõhimõtet, mille kohaselt on kõrgeima riigivõimu kandjaks rahvas, täpsustab põhiseaduse § 56, sätestades kõrgeima riigivõimu teostamise viisid: hääleõiguslike kodanike poolt Riigikogu valimistel ja rahvahääletusel osalemine.

15. Tänapäeva demokraatliku õigusriigi käsitlus lähtub arusaamast, et hääleõigus ei ole mitte privileeg, vaid subjektiivne (põhi)õigus, mis sisaldab endast kolme õigust: kandideerimisõigust, õigust valida (st hääletamisõigust, sh rahvahääletusel) ja õigust üles seada kandidaate.¹² Kõigile neile õigustele laienevad valimisõiguse üldpõhimõtted, mis tulenevad põhiseaduse § 60 lõikest 1 ja § 156 lõikest 1. Kõnealusel juhul omab tähendust eeskätt § 60 lg 1 lausest 2 ja § 156 lg 1 lausest 3 tulenev **valimiste üldisuse printsiip**. "Valimiste üldisuse põhimõtte järgi peab kõigile hääleõiguslikele isikutele olema tagatud võimalus valimistest osa võtta. Meetmed, mida riik tarvitusele võtab, et tagada võimalikult suurele osale valijaskonnast võimalus valimistest osa võtta, on õigustatud ja soovitatavad."¹³

16. Nii nagu pea iga põhiõigus, nii ka hääleõigus ei ole piiratu. Lisaks üldistele vanuse ja teovõimelisuse, Riigikogu valimistel ja rahvahääletusel kodakondsus- ning kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel paigusnõudele näeb põhiseaduse § 58 ette seadusandjale võimaluse piirata seadusega "[...] nende Eesti kodanike osavõttu hääletamisest, kes on kohtu poolt süüdi mõistetud ja kannavad karistust kinnipidamiskohtades."

17. Sarnane hääletamisõiguse piirang (mitte absoluutne keeld) sisaldus ka 1920., 1933. ja 1938. aasta põhiseadustes.¹⁴

18. Põhiseaduse § 58 puhul tuleb silmas pidada asjaolu, et § 58 sisaldab Riigikogu diskretsiooniõigust ("võib") – **lubavat normi**, mitte kohustust. **Kaalutusõiguse teostamisel peab seadusandja järgima mõistagi põhiõiguste piiramise üldpõhimõtteid.**

19. Riigikohus on sedastanud, et "[k]õigile valijatele ja valijate gruppidele peab olema tagatud võimalus mõjutada esindusorgani koosseisu kujunemist. [...] Iseenesest ei takista demokraatia põhimõtted subjektiivsete valimisõiguste mõistlikku piiramist. [...] Piirangud ei tohi aga tõrjuda kandideerimast reaalselt toetajaskonda omavaid isikuid ja gruppe." Vaid sel viisil on tagatud esindusorgani moodustamise demokraatlikkuse põhimõtte realiseerumine, mis on suunatud sellele,

¹² RKPJKo 15.07.2002, nr 3-4-1-7-02, p 17.

¹³ RKPJKo 01.09.2005, nr 3-4-1-13-05, p 25.

¹⁴ 1920. ja 1933. aasta põhiseaduse § 28: "Hääleõigusest jäetakse ilma mõned liigid kurjategijaid Riigikogu valimisseaduse põhjal." 1938. aasta põhiseaduse § 37: "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, [...]."

et organ oleks piisavalt representatiivne.¹⁵ Teisisõnu on valimisõiguse mõistlik piiramine võimalik, kuid piirangud ei või kujuneda selliseks, mis moonutaksid hääleõiguslike isikute vaba tahte kujunemist hääleõiguse teostamisel, ega töötada läbi teatud isikute grupi või kategooria välistamise vastu valimisprotseduuride eesmärgile selgitada üldistel valimistel välja rahva tegelik tahe.¹⁶

2. Põhiõiguste ja vabaduste riive põhiseaduslik õigustus

20. Põhiõiguste piiramine on lubatav, kui see on formaalselt ja materiaalselt õiguspärane. Põhiõiguste piiramise formaalne põhiseaduspärasus eeldab esiteks põhiseaduses sätestatud pädevuse, vormi- ja menetlusnõuete järgimist, teiseks põhiseaduse § 13 lõikest 2 tuleneva õigusselguse tagamist ning kolmandaks põhiseaduse § 3 lõike 1 lausest 1 tulenevast parlamendireservatsioonist kinnipidamist. Riive materiaalse õiguspärasuse eeldused on seaduse legitiimne eesmärk ning põhiseaduse § 11 lausest 2 tuleneva proportsionaalsuse põhimõtte järgimine.

21. Käesoleval juhul on põhimõte, mille kohaselt ei või hääletamisest osa võtta isik, kes on kohtu poolt süüdi mõistetud ja kannab karistust kinnipidamiskohas, kehtestatud Riigikogu poolt menetluskorda järgides seadusega ja seega vastab ülalnimetatud formaalse põhiseaduspärasuse tingimustele. Seetõttu keskendun järgnevalt üksnes piirangu materiaalse õiguspärasuse kontrollile.

2.1. Riive eesmärk ja abinõu sobivus nende saavutamiseks

22. Süüdimõistetud ja kinnipidamiskohtades karistust kandvate isikute hääletamisest osavõtu piiramise eesmärgi väljaselgitamiseks pean vajalikuks järgnevalt analüüsida eeskätt põhiseaduse väljatöötamise allikmaterjale. Samuti tuua välja need eesmärgid, mida Euroopa Inimõiguste Kohus on piirangu eesmärgina näinud.

23. Analüüsin järgnevalt koheselt ka valitud abinõu sobivust eesmärkide saavutamiseks. Riigikohus on määratlenud sobiva meetmena abinõu, mis soodustab eesmärgi saavutamist. Vaieldamatult ebaproportsionaalne on abinõu, mis ühelgi juhul ei soodusta eesmärgi saavutamist.¹⁷

24. Põhiseaduse Assamblee materjalidest nähtub, et kõnealuse hääletamisest osavõtu piirangu põhiseaduses sätestamise eesmärgina nähti eeskätt **korra tagamist** – põhjusena toodi välja ebapiisav tehniline valmisolek valimiste läbiviimiseks ning demokraatia kogemuse vähesus tol ajahetkel 1990-ndate alguses.¹⁸ Piirangut nähti **üksnes ajutisena**¹⁹ ning see oli ka otseseks põhjuseks, miks loobuti sõnaselgelt vahetult põhiseaduses piirangu sätestamisest ja delegeeriti otsustusõigus seadusandjale²⁰. Sama aspekti rõhutas ka Märt Rask KOVVS eelnõu (747 SE) teisel lugemisel Riigikogus: "Kui põhiseaduses sätestati võimalus piirata süüdimõistetud ja

¹⁵ RKPJKo 15.07.2002, nr 3-4-1-7-02, punktid 20 ja 21.

¹⁶ Euroopa Inimõiguste Kohtu 06.10.2005 otsus Hirst vs. UK, p 62.

¹⁷ RKPJKo 06.03.2002, nr 3-4-1-1-02, p 15.

¹⁸ Nt J. Adams ja J. Rätsep teoses Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Tallinn 1997, lk 604-605.

¹⁹ L. Hänni ja P. Kask teoses Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Tallinn 1997, lk 678.

²⁰ T. Käbin teoses Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Tallinn 1997, lk 679; L. Hänni. Samas, lk 763.

vabaduskaotusega karistatud isikute osavõttu valimistest, siis selle põhjus oli eelkõige tehnilist laadi ehk raskus valimisi seal läbi viia."²¹

25. Üldiselt kehtib põhimõtte, et pelgalt administratiivsed takistused ei saa õigustada põhiõiguste piiramist.²² Samas tuleb silmas pidada, et riik peab valimiste läbiviimisel tagama valimisõiguse põhimõtete järgimise, sh nt ühetaolisuse printsiibi realiseerumise. Viimane on suunatud sellele, et "[...] kõikidel valimisõiguslikel isikutel peab olema võrdne arv hääli ning et kõigil häälteil peab olema võrdne kaal esinduskogu kohtade jaotamise üle otsustamisel."²³ Ka peab riik võtma tarvitusele meetmeid valimisvabaduse ja selle ühe alaprinsiibi – salajasuse – tagamiseks: "Valimiste vabaduse põhimõtte kohaselt on vabatahtlik nii valimistel osalemine kui valiku tegemine. [...] Riik peab selle põhimõtte kohaselt looma vajalikud eeldused vaba hääletamise läbiviimiseks ning kaitsma valijat mõjutuste eest, mis takistavad tal oma häält soovitud viisil anda või andmata jätta."²⁴

26. Seega, kui tehniliselt ei ole võimalik tagada seda, et iga isik saab anda vaid ühe hääle oma vaba tahte alusel, ei oleks valimiste ühetaolisuse ja vabaduse põhimõtete järgimine garanteeritud.

27. Seetõttu tuleb eeltoodud eesmärki hääletamisest osavõtu õiguse piiramisel pidada kahtlemata **legitiimseks**. Samuti on valitud vahend **sohiv** toodud eesmärkide saavutamiseks.

28. Riigikogu IX koosseis, kes pidi Vabariigi Valitsuse initsiatiivil kaaluma kinnipeetavate hääleõiguse piirangu leevendamist (vt p 4), konkreetseid piirangu eesmarke arutelu käigus ei analüüsinud. Keskenduti eeskätt küsimusele, kas on põhjendatud teha eristusi vabaduskaotusliku karistuse pikkusest lähtuvalt. Põgusalt mainiti ka, et kinnipeetavad võivad olla manipuleeritavad, kuid pikemat põhjendust selle kohta ei esitatud.²⁵

29. Kinnipidamiskohas karistust kandvate isikute valimisõigusest ilmajätmise eesmärgiga seoses on lisaks toodud esile valimisõiguse seotus nn **kodaniku-kombel käitumisega** ("*citizen-like conduct*"), **kodaniku-vastutusega** ning **austusega õigusriigi põhimõtte vastu**. Neid väärtusi on kuriteo toime pannud isik eiranud, mis näitab tema sellekohast vastutusvõimelisuse puudumist. Selles mõttes ei ole kinnipeetavatel n.ö moraalset õigust valida – ta on "rikkunud sotsiaalset lepingut" ja valimisõigusest ilmajätmisega väljendab ühiskond oma hukkamõistu isiku suhtes.

30. Ka võib valimisõigusest ilmajätmist vaadelda **lisakaristusena** sooritatud kuriteo eest.²⁶

31. Viimati nimetatud eesmarke on Euroopa Inimõiguste Kohus lugenud legitiimseks ning nentunud, et ei saa väita, nagu oleksid need kindlasti mittesaavutatavad, või et neid ei saa lugeda *per se* ühildatavaks EIÕK protokoll nr 1 artikliga 3.²⁷

²¹ Riigikogu toimetatud stenogramm 23.01.2002, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>. Tehnilistele raskustele ("liiga tülikas ja kallid") viitas samas ka Jüri Adams.

²² RKPJKo 21.01.2004, nr 3-4-1-7-03, p 39: "Ebvõrdset kohtlemist ei saa õigustada pelgalt administratiivsete ja tehnilist laadi raskustega."

²³ RKPJKo 01.09.2005, nr 3-4-1-13-05, p 16.

²⁴ RKPJKo 01.09.2005, nr 3-4-1-13-05, p 27.

²⁵ Riigikogu põhiseaduskomisjoni 18.10.2001 istungi protokoll nr 134/202; 12.11.2001 istungi protokoll nr 141/209.

²⁶ Sama: O. Kask. Kommentaarid §-le 58. – Justiitsministeerium. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002, komm 3; Eesti Vabariigi Põhiseaduse Ekspertiisikomisjoni lõpparuanne; kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.just.ee/10716> (27.12.2005).

²⁷ Euroopa Inimõiguste Kohtu 06.10.2005 otsus *Hirst vs. UK*, p-d 74-75, kohtunik Caflisch'i eriarvamus.

2.2. Piirangu vajalikkus

32. Vajalikkuse kriteerium proportsionaalsuse hindamisel tähendab, et eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise, isikut vähem koormava abinõuga, mis on eesmärgi saavutamiseks vähemalt sama efektiivne kui esimene. Arvestada tuleb ka seda, kuivõrd koormavad erinevad abinõud kolmandaid isikuid, samuti erinevusi riigi kulutustes.²⁸

33. Mõõnan, et alternatiivse (vähem koormava) võimaliku abinõuna tuleb kõne alla kohtule õiguse andmine iga isiku suhtes eraldi otsustada, kas reaalse vanglakaristusega peaks kaasnema hääletamisõigusest ilmajätmine või mitte. Taolist võimalust rõhutab ka Veneetsia Komisjoni "Valimisküsimuste hea tava koodeks" ("*[...] the withdrawal of political rights [...] may only be imposed by express decision of a court of law*").²⁹

34. Olen seisukohal, et siinkohal tuleb esiteks silmas pidada, et karistuse mõistab kohus – seega kaudselt otsustab hääletamisest osavõtmise õigusest ilmajäämise üle ka kehtiva õiguse kohaselt kohus. Teiseks ei ole võimalik väita, et taoline meede oleks kindlasti sama või isegi enam efektiivne. See tähendaks kohtutele täiendava töökoormuse panemist. Samuti tagaks seadusega piirangu sätestamisel kõikide isikute suhtes sarnaste kriteeriumite kasutamine paremini kooskõla võrdse kohtlemise põhimõttega. Ka aitab seadusest vahetult tulenev abstraktnel piirang vältida võimalikke etteheiteid kohtunike aadressil, et need on ühe või teise kinnipeetava jätnud valimisõigusest ilma üksnes tulenevalt isiklikest võimalikest poliitilistest vaadetest.

35. Seetõttu leian, et valitud meede **on vajalik** loetletud eesmärkide saavutamisel.

2.3. Piirangu mõõdukus

36. Piirangu mõõdukuse puhul on olulised põhiõiguste riive intensiivsus ja riivet õigustavate põhjuste kaalukus: mida intensiivsem on riive, seda kaalukamad peavad olema seda õigustavad põhjused.³⁰

37. Euroopa Inimõiguste Kohus on korduvalt rõhutanud, et õiguspärane valimisõiguse regulatsioon on eri riikides eri aegadel erinev, sõltudes konkreetse riigi ajaloolisest arengust ning kultuurilisest ja poliitilisest taustast. See, mis ühes riigis võib konkreetsel hetkel olla täiesti õiguspärane, võib samal hetkel teises seda mitte olla.³¹

38. Põhiseaduse vastuvõtmisel võis kinnipeetavate hääletamisest osavõtu piirang olla igati õigustatud julgeoleku kaalutluste ning tehniliste takistustega. Leian, et tänasel päeval on nimetatud argumentide kaalukus tunduvalt vähenenud. Ka Põhiseaduse Assamblee materjalid annavad tunnistust sellest, et kavandatud hääleõiguse piirang oli mõeldud tähtajalisena (vt p 24). 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

²⁸ RKPJKo 06.03.2002, nr 3-4-1-1-02, p 15.

²⁹ 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). Available: [http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-EL\(2002\)005-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-EL(2002)005-e.asp) (27.12.2005).

³⁰ RKPJKo 06.03.2002, nr 3-4-1-1-02, p 15.

³¹ Nt Euroopa Inimõiguste Kohtu 06.10.2005 otsus *Hirst vs. UK*, p 61.

(rahvastikuregister) ja karistusandmete säilitamine (karistusregister), mis tagavad avalikule võimule valimiste korrakohaseks läbiviimiseks vajalike andmete olemasolu.

39. Senine valimispraktika näitab, et kinnipidamisasutustes valimiste läbiviimisel on peamiste praktiliste probleemidena esinenud rahvastikuregistris elukoha registreerimise ja isikut tõendavate dokumentidega seotud küsimused. Julgeoleku probleeme ei ole esinenud.³²

40. Nii näiteks pöördus 2003. aastal õiguskantsleri poole samaaegselt kolm Tallinna, Tartu ja Maardu vanglas viibinud vahistatut, kes ei saanud osaleda rahvahääletusel. Toona ei tuvastanud õiguskantsler ühtegi vangla eksimust, kuid asus seisukohale, et tuleb rakendada täiendavaid praktilisi meetmeid hääletamisõiguse tagamiseks seoses isikut tõendavate dokumentide puudumise ja rahvastikuregistriskannete väljaselgitamisega. Justiitsministeerium nõustus probleemide olemasoluga. Ministeerium kinnitas, et annab enne järgmisi valimisi vanglatele kirjalikud juhised probleemide vältimiseks. Seda lubadust on ka täidetud. Näiteks 2005. aastal õiguskantsleri poolt ühe avalduse alusel läbi viidud menetluses ilmnis, et Tallinna Vangla alustas oktoobris toimuvateks valimisteks ettevalmistusi juba septembri alguses: koostati asjakohased abimaterjalid, toimus nõupidamine inspektor-kontaktisikute ja sotsiaaltöötajatega, vahistatuid teavitati hääletamise korrast, levitati infolehti (eesti ja vene keeles), korraldati vastavad saated raadiotranslatsiooni vahendusel. Kontaktisikud teavitasid hääletada soovijaid vajadusest lasta tuua kodus olevad isikut tõendavad dokumendid, ka selgitati, et hääletamiseks on vaja omada nõuetekohast elamisluba või kannet rahvastikuregistris.

41. Vabariigi Valimiskomisjon kinnitas oma vastuses õiguskantslerile, et isegi kui varasematel aastatel on kõnealustes probleemides olnud üksikuid avaldusi, siis 2005. aasta kohaliku omavalitsuse volikogu valimiste ajal ei laekunud kinnipidamisasutustest enam ühtegi avaldust ega kaebust.

42. Siinkohal võib lisaks näitena tuua asjaolu, et isikut tõendavate dokumentidega seotud võimalikud probleemid peaksid saama täieliku lahenduse vangistusseaduse muudatustega, mis peaksid jõustuma eeldatavalt 01.07.2006.³³

43. Senises praktikas ei ole esinenud kinnipidamiskohtades hääletamise läbiviimisel mingeid julgeoleku või avaliku korra tagamisega seotud intsidente. Siinkohal soovin rõhutada, et valimised tuleb vanglas (kus vabaduskaotuslikku karistust kandvad isikud viibivad) niikuinii läbi viia ka tänasel päeval. Seda põhjusel, et hääleõigus on nii kohtualustel kui ka vahistatutel, kes võivad lisaks arestimajadele ka vanglas viibida. Vabariigi Valimiskomisjoni andmetel on viimastel aastatel Tallinna Vanglas (2003. a rahvahääletusel 41 hääletajat, 2005. a valimistel 76 hääletajat) ja Tartu Vanglas (2003. a rahvahääletusel 74 hääletajat, 2005. a valimistel 34 hääletajat) hääletamist alati korraldatud.

44. Kokkuvõtlikult olen seisukohal, et **võimalikud tehnilised ja julgeolekuga seotud kartused ja ohud ei oma tänases õiguslikus ja sotsiaalses olustikus enam olulist tähendust ja kaalu.** Riik on eelduslikult võimeline tagama kinnipidamisasutustes valimiste läbiviimisel korra ning valimisõiguse põhimõtete (ühetaolisuse ja valimisvabaduse) realiseerumise.

45. Ka Vabariigi Valimiskomisjon kinnitas oma vastuses õiguskantslerile, et ei näe korralduslikke probleeme ja võimalikke ohtusid, kui kinnipidamiskohtades viibivate isikute õigust osaleda valimistel laiendatakse.

³² Vabariigi Valimiskomisjoni 19.01.2006 kiri nr 14-3/3; Justiitsministeeriumi 17.02.2006 kiri nr 2-1-19/280.

³³ "Isikut tõendavate dokumentide seaduse ning vangistusseaduse muutmise seaduse" eelnõu (749 SE).

46. Mis puutub eesmärki väljendada kõigi kuriteo eest süüdimõistetud ja vabaduskaotuslikku karistust kandvate isikute hääletamisest osavõtu õigusest ilmajätmise läbi negatiivset suhtumist või n.ö hukkamõistu isiku poolt toime pandud teosse (tema poolt ühiskondlike väärtuste eiramisse), siis leian, et see on oluline. Samas on tegu abstraktse kategooriaga, mille kaalukust, sh mõju isikule on väga raske hinnata. See on väga subjektiivne, kas kinnipeetav üldse tunnetab hääletamisõigusest ilmajätmise läbi väljendatavat ühiskondlikku hukkamõistu ning kas ta sellest ka mingeid järeldusi enda jaoks teeb.

47. Nagu eelpool märkisin, on Euroopa Inimõiguste Kohus asunud seisukohale, et ei saa üheselt väita, et kinnipeetavate hääletamisest osavõtu piiramise läbi ei ole *a priori* võimalik taotletud eesmärki – n.ö ühiskondlik hukkamõist – saavutada. Siiski seab antud kategooria **abstraktsus ja subjektiivsus kahtluse alla selle märkimisväärse olulisuse** ning küsimuse, kas see suudab üles kaaluda sellisesse olulisusse põhiõigusesse nagu hääletamisest osavõtt sekkumise. Pigem on väljendatud ka arvamust,³⁴ et valimistest osavõtmise õiguse andmine võib olla esimene samm kinnipeetavate resotsialiseerimisel.

48. Kõigilt kuriteos süüdimõistetud isikutelt hääletamisest osavõtu õiguse piirangu intensiivsust rõhutab asjaolu, et hääletamisõigust mitteomavate **kinnipidamiskohas karistust kandvate isikute hulk on suur**. Näiteks 01.01.2006 seisuga viibis Eesti vanglates kokku 4410 isikut, neist 3386 kinnipeetavat ja 1024 vahistatut.³⁵ Mõistagi ei pruugi kõigil kinnipeetavatel olla valimisõigust (nt kodakondsuse puudumise tõttu), kuid võrdlusena võib välja tuua üldised hääletamisest osavõtnute arvnäitajad: 2003. a toimunud Riigikogu valimistel oli valijaid nimekirjades kokku 859 714; 2004. a toimunud Euroopa Parlamendi valimistel 873 809; 2005. a oktoobris toimunud kohalikel valimistel 1 059 292.³⁶

49. Lisaks soovin juhtida tähelepanu asjaolule, et kõiki sama teo samadel tingimustel toime pannud ja karistatud isikuid **ei kohelda hääletamisest osavõtu õigusest ilmajätmisel sarnaselt**. Ilmeka näitena võib siinkohal välja tuua esiteks asjaolu, et valimisõigusest ilmajäämine sõltub ajahetkest. Karistusseadustiku (edaspidi KarS) § 45 lg 1 kohaselt võib kohus kuriteo eest mõista vangistuse 30 päeva kuni 20 aastat või eluaegse vangistuse. Seega isikud, kelle suhtes jõustub toime pandud kuriteo eest süüdimõistev reaalselt vanglakaristust ettenägev otsus ajal, mille raamesse jäävad valimised, kaotavad hääletamisest osavõtu õiguse, samas kui sarnane otsus vahetult pärast valimisi ei pruugi sõltuvalt karistuse pikkusest hääletamisest osavõtmise õiguse kaotust kaasa tuua.

50. Teiseks võib välja tuua, et hääletamisest osavõtmise õiguse kaotus sõltub sellest, kas kohus otsustab vangistuse asendada üldkasuliku tööga või mitte (KarS § 69) või kas isik otsustatakse karistusest tingimisi vabastada (KarS §-d 73 jj). Kaaludes vabaduskaotusliku karistuse mõistmist, ei vaagi aga kohtud asjaolu, et sellega kaasnevad lisaks vabaduse kaotusele ka minetused valimisõiguses. Taolist kaalumist ei toimu ka vangistusest ennetähtaegsel tingimisi vabastamisel (KarS §-d 76 jj).³⁷ Tõsi, vabaduskaotusliku karistuse mõistmisel või ennetähtaegselt vabastamata

³⁴ Kohtunik Caflisch'i eriarvamus Euroopa Inimõiguste Kohtu 06.10.2005 otsusele Hirst vs. UK, p 5.

³⁵ Justiitsministri ettekanne kriminaalpoliitika arengusuundadest aastani 2010 elluviimise kohta. Riigikogu 23.02.2006 stenogramm. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://web.riigikogu.ee/web> (01.03.2006).

³⁶ Vabariigi Valimiskomisjoni andmed, kättesaadavad Vabariigi Valimiskomisjoni koduleheküljel: <http://www.vvk.ee/> (26.12.2005)

³⁷ Iseenesest on ennetähtaegselt vangistusest vabastatute arv suurenenud (nt kui 2004. aastal vabastati ennetähtaegselt kokku 415 kinnipeetavat, siis 2005. aasta esimese 9 kuuga 401 kinnipeetavat), kuigi moodustab siiski vaid 20-25 % kinnipeetavatest. Vt: "Ettekanne kriminaalpoliitika arengusuundade aastani 2010 elluviimise kohta 2005 aastal. Ülevaade Vabariigi Valitsuse 2005. aasta tähtsamatest sammudest Riigikogus 21.10.2003 heaks kiidetud

jätmisel väljendub selles n.ö negatiivne suhtumine kinnipeetava suhtes, kuid samas põhjused, miks konkreetsel juhul just selline otsus tehti, on vägagi erinevad ning ei seendu valimisõigusega. Seega hääletamisest osavõtmise õiguse kaotus on pelgalt automaatne (teadvustamata) järelm, kus puudub otsene kaalutud põhjuslik seos kohtuniku poolt karistuse suhtes otsustatu ja valimisõiguse kaotuse vahel.

51. Hääletamisest osavõtmise õigusest ilmajäämine võib seonduda ka isiku varandusliku seisundiga, kuna rahaliste vahendite puudumisel võib kohus rahalise ja varalise karistuse asendada vangistusega (KarS §-d 70 ja 71).

52. Võimaliku poolt argumendina kõigi kinnipeetavate valimisõigusest ilmajätmisel on toodud asjaolu, et olles eraldatud ühiskonnast, ei oma süüdimõistetud ja kuriteo eest vabaduskaotuslikku karistust kandvad isikud piisavat ülevaadet valimiskampaaniatest. Seega ei saaks nad adekvaatselt ka oma hääletamisest osavõtu õigust teostada. Kõnealune väide ei vasta tõele – vanglas viibivad kinnipeetavad **omavad võimalust lugeda ajalehti, kuulata raadiot, vaadata televiisorit** (vangistusseaduse §-d 30 ja 31). Kinnipeetavatel ei ole üksnes juurdepääsu internetile, samuti puudub kokkupuude välireklaamiga (mis kehtivate seaduste kohaselt on niikuinii piiratud – RKVS § 5¹, KOVVS § 6¹, EPVS § 5¹).

53. Leian, et oluline on rõhutada põhimõtet, et **isiku hääletamisõigusest ilma jätmine peab olema põhjendatud hääleõiguse riivena**. Automaatne loogiline seos hääletamisõigusest ilmajätmisel esineks ilmselt ehk vaid valimisvabaduse, riigivastaste jms süütegude puhul. Samuti ei peaks eluaegse vangistusega karistatud isikud saama mõjutada elu väljaspool kinnipidamiskohta. Ka Veneetsia Komisjoni "Valimisküsimuste hea tava koodeksis" rõhutatakse kuriteo liigiga arvestamise olulisust ("*The deprivation must be based on [...] criminal conviction for a serious offence*").³⁸ Minu hinnangul tuleks üldjuhul isikule tagada hääletamisõigus näiteks neil esinduskogude valimistel, mille volituste kestvuse ajal isik vabaneb, võimaldades sellega tal võtta n.ö demokraatlik kaasvastutus.

54. Olen seisukohal, et võimalikud tehnilised raskused ja julgeoleku kaalutlused, samuti eesmärk väljendada nn ühiskondlikku hukkamõistu ei kaalu üles kõigi süüdimõistetute ja kinnipidamiskohas karistust kandvate isikute põhiõigusesse – õigusesse osa võtta hääletamisest – sekkumist. **Valitud meede ei ole mõõdukas.**

kriminaalpoliitika arengusuundade elluviimisel vastavalt Riigikogu 21.10.2003 otsuse (Kriminaalpoliitika arengusuundade heakskiitmine) punktile 3", lk 13. Kättesaadav arvutivõrgus Justiitsministeeriumi koduleheküljel: <http://www.just.ee/17123> (26.12.2005).

³⁸ 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). Available: [http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-EL\(2002\)005-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-EL(2002)005-e.asp) (27.12.2005).

KOKKUVÕTE

55. Eeltoodust tulenevalt olen seisukohal, et **piirang, mille kohaselt ükski süüdimõistetud ja kinnipidamiskohas karistust kandev isik ei saa osa võtta hääletamisest, on vastuolus põhiseadusega ning vajaks muutmist.**³⁹ Nimetatud isikute ühiskonnast kõrvaldamisel nende täielik ilmajätmine hääletamisest osavõtu õigusest on küll sobiv ja vajalik meede legitiimsetel eesmärkidel, kuid mitte mõõdukas taotletavate eesmärkide saavutamiseks.

Austusega

Allar Jõks

Nele Parrest 6 938 438
E-meil: nele.parrest@oiguskantsler.ee

³⁹ Sama seisukoht: Eesti Vabariigi Põhiseaduse Ekspertiisikomisjoni lõpparuanne; kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.just.ee/10716> (27.12.2005). O. Kask. Kommentaarid §-le 58. – Justiitsministeerium. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002, komm 6.