

## § 57. [Hääleõigus]

**Hääleõiguslik on Eesti kodanik, kes on saanud kaheksateist aastat vanaks.**

**Hääleõiguslik ei ole Eesti kodanik, kes on kohtu poolt tunnistanud teovõimetuks.**

Autor *Katri Jaanimägi*

### Ajaloolised tekstid

**PS 1920:** § 27. Riigivõimu kõrgemaks teostajaks Eestis on rahvas ise oma hääleõiguslike kodanikkude näol. Hääleõiguslik on iga kodanik, kes on saanud kaksikümmend aastat vanaks ja on olnud vahetpidamata vähemalt ühe aasta Eesti kodakondsuses.

§ 28. Hääleõiguslikud ei ole kodanikud: 1) kes seaduslikus korras on tunnistanud nõdra- või hullumeelseks ja 2) pimedad, kurtummad ja pillajad, kui nad on eestkostmise all.

Hääleõigusest jäetakse ilma mõned liigid kurjategijaid Riigikogu valimisseaduse põhjal.

**PS 1937:** § 34. Kõrgeimat riigivõimu teostab Eesti rahvas hääleõiguslike kodanikkude kaudu.

§ 36. Hääleõiguslik on iga kodanik, kes on saanud kaksikümmend kaks aastat vanaks ja on olnud vahetpidamata vähemalt kolm aastat Eesti kodakondsuses.

§ 37. Hääleõiguslikud ei ole: 1) kodanikud, kes on tunnustatud nõdra- või hullumeelseks, 2) kodanikud, kes pimedatena, kurtummadena või pillajatena on hooldamise all, 3) valimisseaduse alusel mõned liigid avaliku hoolekande korras alaliselt ülalpeetavaid kodanikke ja 4) sundhooldamisele võetud kodanikud.

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 ja 2) kodanikud, kes nakkushaigetena seaduslikus korras on eraldatud vastavasse raviasutustesse.

Hääletamisest ei võta osa sõjaväes ajateenistuses olevad kodanikud.

### Olulised kohtulahendid

RKÜKo 01.07.2010, 3-4-1-33-09 – poliitiline välireklaam; RKPJKo 21.03.2011, 3-4-1-4-11 – elektroonilise hääletamise turvalisus; RKPJKo 23.03.2011, 3-4-1-7-11 – vangide aktiivne valimisõigus RK valimistel I; RKPJKm 22.01.2013, 3-4-1-26-12 – vangide aktiivne valimisõigus RK valimistel II; RKÜKo 01.07.2015, 3-4-1-2-15 – vangide aktiivne valimisõigus RK valimistel III; RKPJKo 03.05.2019, 5-19-30/3 – vangide valimisõigus EP valimistel I

### Valikkirjandus

*Oskar Angelus ja Eugen Maddison.* Eesti Vabariigi põhiseadus 15. juunist 1920. Kommenteeritud väljaanne. – Riigioiguse aastaraamat 2021. Tallinn: Teaduste Akadeemia riigioiguse sihtkapital 2021, lk 333–410.

*Taavi Annus.* Riigiõigus: õpik kõrgkoolidele. Tallinn: Juura 2006.

Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne. 3. peatükk „Rahvas“. § 57 kommentaar, lk 18–23.

Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne. 4. peatükk „Riigikogu“. § 60 kommentaar, lk 10–21.

*Madis Ernits.* Põhiseaduse Riigikogu peatüki probleemid. – Põhiõigused, demokraatia, õigusriik. Tartu Ülikooli Kirjastus 2011, lk 306–318.

*Artur-Tõeleid Kliimann.* Hääleõigus ja hääletamissund. Interpretatsiooniküsimusi maksvast riigiõigusest. – Õigus 1931/7, lk 297–309.

Viljar Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Koguteos. Tallinn: Juura 1997.

*Jüri Uluots.* Rahvas ja tema funktsioneerimine Eesti põhiseaduse järgi (järg). – Õigus 1932/10, lk 433–461.

## Sisukord

- I. Sissejuhatavad märkused
- II. Varasemad põhiseadused ja Põhiseaduse Assamblee
  - A. 1920. aasta põhiseadus
  - B. 1937. aasta põhiseadus
  - C. Põhiseaduse Assamblee
- III. Hääleõiguse normatiivsed alused põhiseaduses
  - A. Sissejuhatavad märkused
  - B. Riigikogu valimisõigus
  - C. Rahvahääletamisõigus
  - D. Euroopa Parlamendi valimisõigus
- IV. Hääleõiguse piirid ja isikuline kaitseala
  - A. Sissejuhatavad märkused
  - B. Kodakondsus
  - C. Miinimumvanus
  - D. Teovõime

## I. Sissejuhatavad märkused

- 1 Kommenteeritav paragrahv sätestab tingimused, mille esinemisel inimene on **hääleõiguslik** ehk tal on **hääleõigus**.
- 2 Nii paragrahvi sõnastus kui selle asukoht III peatükis „Rahvas“ viitab sätte tihedale seotusele **§-ga 56**, mille kohaselt rahvas teostab riigivõimu hääleõiguslike kodanike kaudu, Riigikogu valimiste ja rahvahääletuse vahendusel. Seega määratleb kommenteeritav paragrahv ära **hääleõiguslike isikute ringi Riigikogu valimistel ja rahvahääletusel** ehk rahva selle osa, kes saavad riigivõimu nimetatud viisil teostada.<sup>1</sup> Selles võib näha hääleõiguse objektiivset, demokraatia toimimist ja riigivõimu legitiimsust tagavat funktsiooni.<sup>2</sup>
- 3 Hääleõiguse subjektiivne dimensioon väljendub aga selles, et hääleõigus on **poliitiline põhiõigus**, mille võib sõltuvalt riigivõimu teostamise viisist jagada **rahvahääletamisõiguseks ja Riigikogu valimisõiguseks**, viimase omakorda veel aktiivseks ja passiivseks

<sup>1</sup> Vt A.-T. Kliimann. Hääleõigus ja hääletamissund. Interpretatsiooniküsimusi maksvast riigiõigusest. – Õigus, lk 297: „Neid kodanikke, kes on õigustatud võtma osa riigivõimu teostamisest, nimetatakse riigiõigusteaduses aktiivkodanikeks.“ Sarnaselt ka H. Kalmo ja O. Kask. – PSKV, PS § 57 komm. 2.

<sup>2</sup> Vt ka H. Kalmo ja O. Kask. – PSKV5, PS § 57 komm. 3. Valimiste demokraatia realiseerimise ja legitimeerimise funktsiooni kohta vt nt H. H. Klein ja K.-A. Schwarz. § 38 kommentaar, äärenr 67. – Dürig/Herzog/Scholz. Grundgesetz-Kommentar (98., elektrooniline väljaanne seisuga märts 2022).

valimisõiguseks.<sup>3</sup> Pärast Eesti ühinemist Euroopa Liiduga lisandub siia **Euroopa Parlamendi valimisõigus**, kuivõrd ka selle kasutamist peetakse põhiseaduse tähenduses riigivõimu teostamiseks. Siin käsitletav hääleõigus ei hõlma kohaliku omavalitsuse volikogu valimisõigust, mis on tagatud PS XIV peatükis (vt selle kohta täpsemalt § 156 kommentaari).

- 4 Kui ajalooliselt on prevaleerinud hääleõiguse riigikeskne käsitus, siis tänapäeval tunnustatakse hääleõigust laialdaselt ka **subjektiivse poliitilise põhiõigusena**.<sup>4</sup> Õigust osaleda avaliku võimu teostamises (hääle- või valimisõigust kasutades) tunnustavad subjektiivse õigusena ka rahvusvahelise õiguse aktid – vt Inimõiguste Ülddeklaratsiooni artikkel 21<sup>5</sup>, kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti artikkel 25<sup>6</sup>, inimõiguste ja põhivabaduse kaitse konventsiooni esimese protokolliga artikkel 3 „Õigus vabadele valimistele“<sup>7</sup>. Alates ELPH vastuvõtmisest tunnustatakse Euroopa Liidu õiguses (Euroopa Parlamendi) valimisõigust põhiõigusena (vt ELPH art 39).
- 5 Ka Eesti õiguskirjanduses ollakse seisukohal, et hääleõigus on subjektiivne õigus.<sup>8</sup> Üksmeelt pole aga selles, millised Eesti PSi sätted hääleõiguse (selle erinevad alaliigid) tagavad ja millised sätted sisaldavad kõnealuste põhiõiguste piiranguid (ülevaadet erinevate autorite seisukohtades vt allpool komm. 20–23). Küsimuse all on ennekõike kommenteeritava paragrahvi roll hääleõiguse dogmaatikas, ning millised on paragrahvi seosed IV peatükis „Riigikogu“ asuva **§ 60 lõike 1 lausetega 2–4**, mis sätestavad valimis-põhimõtted (Riigikogu valimiste jaoks). Samuti **§ 60 lõikega 2**, mis räägib tingimustest, millele peab vastama Riigikokku kandideeriv isik. Hääleõiguse dogmaatikas tuleb arvestada ka III peatüki viimast paragrahvi – **§ 58** –, mis lubab piirata kinnipeetavate õigust hääletamisest osa võtta.
- 6 Seetõttu käsitletakse selle paragrahvi kommentaaris kõigepealt hääleõiguse – rahvahääletamisõiguse, Riigikogu valimisõiguse ja Euroopa Parlamendi valimisõiguse –

<sup>3</sup> Vt A.-T. Kliimann. Hääleõigus ja hääletamissund. Interpretatsiooniküsimusi maksvast riigioigusest. – Õigus 1931/7, lk 299; M. Ernits. Põhiseaduse Riigikogu peatüki probleemid. – Põhiõigused, demokraatia, õigusriik. Tartu Ülikooli Kirjastus 2011, lk 307–308; H. Kalmo ja O. Kask. – PSKV<sub>5</sub>, PS § 57 komm. 7.

<sup>4</sup> Ajaloolist ülevaadet hääleõiguse (valimisõiguse) käsitlustest ning nende arengust Euroopas vt K. V. Franz. Das Wahlrecht zum Deutschen Bundestag – Architektur eines organschaftlichen Recths. Berlin: Duncker & Humblot 2019, lk 22–47. Vt ka J. Uluots, Rahvas ja tema funktsioneerimine Eesti põhiseaduse järgi (järg). – Õigus 1932/10, lk 448–450.

<sup>5</sup> ÜRO Inimõiguste Ülddeklaratsiooni artikkel 21 esimese lõike järgi on igal inimesel õigus kas vahetult või siis vabalt valitud esindajate kaudu võtta osa oma maa valitsemisest. Artikli teine lõige nõuab, et valitsuse võimu aluseks peab olema rahva tahe, mis peab väljenduma perioodilistes ja võltsimata valimistes, mis tuleb läbi viia üldise ja võrdse valimisõiguse alusel salajase hääletamise teel või teistes samatähenduslikes vormides, mis tagavad hääletamise vabaduse.

<sup>6</sup> Kodaniku- ja poliitiliste õiguste pakti (RT II 1994, 10, 11) artikkel 25 kohaselt peab igal kodanikul ilma mis tahes diskrimineerimiseta ja põhjendamata kitsendusteta olema õigus ja võimalus – kas vahetult või siis vabalt valitud esindajate kaudu osa võtta riigi valitsemisest (punkt a); hääletada ja olla valitud kehtivate korralistel valimistel, mis korraldatakse üldise ja võrdse valimisõiguse alusel salajase hääletamise teel ja mis kindlustavad valijate tahte vaba väljenduse (punkt b).

<sup>7</sup> Inimõiguste ja põhivabaduse kaitse konventsiooni (RT II 2010, 14, 54) 1. protokolliga artikkel 3 „Õigus vabadele valimistele“ kohustab lepinguosalisi viima mõistlike ajavahemike järel läbi salajase hääletamisega vabu valimisi tingimustel, mis tagavad rahva vaba tahteavalduse seadusandja valimisel.

<sup>8</sup> A.-T. Kliimann. Hääleõigus ja hääletamissund. Interpretatsiooniküsimusi maksvast riigioigusest. – Õigus 1931/7, lk 302; Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne. 3. peatükk „Rahvas“. § 57 kommentaar, lk 18; Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne. 4. peatükk „Riigikogu“. § 60 kommentaar, lk 12; R. Alexy. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. – Juridica erivaljaanne 2001, lk 8; M. Ernits. Holders and addressees of basic rights in the Constitution of the Republic of Estonia. – Juridica International 1999/4, lk 14; M. Ernits. Põhiseaduse Riigikogu peatüki probleemid, lk 307; M. Ernits. – PSKV<sub>4</sub>, PS § 9 komm. 13 (lk 131); H. Kalmo ja O. Kask. – PSKV<sub>5</sub>, PS § 57 komm. 1 ja 3. Samuti võib mõista: T. Annus. RÕ<sub>2</sub>, lk 60; J. Jäätma, A. Koitmäe ja T. Runthal. – PSKV<sub>5</sub>, PS § 60 komm. 1.

normatiivseid aluseid PSis ja nende üldist süstemaatikat (vt allpool III osa). Enne seda antakse ülevaade hääleõigust puudutanud sätetest Eesti varasemates põhiseadustes ning sätete tekkeloost Põhiseaduse Assamblees (II osa). Viimases osas (IV) käsitletakse täpsemalt hääleõiguse piire ja isikulist kaitseala.

## II. Varasemad põhiseadused ja Põhiseaduse Assamblee

### A. 1920. aasta põhiseadus

- 7 1920. aasta PSis reguleerisid riigivõimu teostamise eelduseks olevat hääleõiguslikkust §-d 27 ja 28, mis paiknesid III peatükis „Rahvas“. Riigivõimu teostamise viisina nimetas 1920. aasta põhiseaduse § 29 rahvahääletuse ja Riigikogu valimise kõrval ka rahvaalgatust.
- 8 Riigikogu valimist reguleeris 1920. aasta PSis IV peatüki „Riigikogu“ § 36, mille esimene lõige sätestas valimispõhimõtted. § 37 sätestas Riigikogu aktiivse ja passiivse valimisõiguse (vt sätete teksti § 60 kommentaari alguses).
- 9 1933. aastal vastu võetud (1920. aasta) PSi muutmise seadusega muudeti nimetatud sätetest üksnes § 36 esimest lõiget (vähendati Riigikogu liikmete arvu ja sätestati isikuvõimise nõue). Riigivõimu teostamist reguleerivasse § 29 lisati teine lõige, mille kohaselt rahvahääletamisest, Riigikogu valimisest ja Riigivanema valimisest osavõtt oli vabatahtlik.

### B. 1937. aasta põhiseadus

- 10 1937. aasta PS reguleeris hääleõiguslikkuse küsimust varasemaga üpris sarnaselt, III peatüki „Rahvas“ §-des 34, 36 ja 37. Siiski oli ette nähtud rohkem hääleõiguse piiranguid (vt § 37 lg 1 punktid 3 ja 4 ning lg-d 3 ja 4). Riigivõimu teostamise viisid olid sätestatud §-s 35, nendeks olid: 1) Vabariigi Presidendi valimine; 2) Riigivolikogu valimine; 3) kohalikkude omavalitsuste esinduskogude valimine; 4) rahvahääletus.
- 11 Kahekojalise Riigikogu tegevust reguleeris VI peatükk, mille § 67 reguleeris esimese koja (Riigivolikogu) valimist – valimise põhimõtteid (lg 1) ning aktiivset ja passiivset valimisõigust (lg-d 2 ja 3) (vt sätete teksti § 60 kommentaari alguses).

### C. Põhiseaduse Assamblee

- 12 Kehtiva PSi loomisel aluseks saanud Jüri Adamsi töögrupi eelnõu võttis hääleõiguslikkuse küsimuses suuresti eeskujuks 1920. aasta ja 1937. aasta põhiseadused.<sup>9</sup> Ka konkureeriv, Jüri Raidla töögrupi eelnõu ei erinenud hääleõiguslikkuse küsimuses märkimisväärselt Adamsi töögrupi eelnõust.<sup>10</sup> Asjakohased sätted olid algusest peale ette nähtud III peatükis „Rahvas“, kuigi sätete numeratsioon töö käigus muutus.

**§ 35.** Kõrgeima riigivõimu kandja Eestis on rahvas hääleõiguslike kodanike kaudu.

**§ 37.** Hääleõiguslik on iga kodanik, kes on saanud kaheksateist aastat vanaks.

<sup>9</sup> Vt eelnõu teoses V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Koguteos. Tallinn: Juura 1997, lk 1169–1182. Viidatud teoses (lk 137) selgitas J. Adams: „Peatükk 3. Rahvas. Peatükk on traditsiooniline, kandub üle 1938. aasta põhiseadusest.“

<sup>10</sup> Vt eelnõu teoses V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 1141–1155. Selle § 53 kohaselt oli hääleõiguslik Eesti Vabariigi kodanik, kes on saanud kaheksateist aastat vanaks. § 54 välistas kohtu poolt teovõimetuks tunnistatud kodaniku hääleõiguslikkuse. § 55 järgi ei võtnud hääletamisest osa lisaks kinnipidamiskohtades vabaduskaotuslikku karistust kandvatele isikutele ka kaitseväes ajateenistuses olevad kodanikud.

§ 38. Hääleõiguslikud ei ole:

- 1) kodanikud, kes seaduslikus korras on tunnistatud vaimuhaigeks;
- 2) kodanikud, kes on kohtu poolt tunnistatud teovõimetuks.

§ 39. Hääletamisest ei võta osa kodanikud, kes on kohtu poolt süüdi mõistetud ja kannavad vabaduskaotuslikku karistust.

- 13 Riigikogu valimise põhimõtted olid ette nähtud Riigikogu käsitleva V peatüki §-des 52 ja 53 ning §-s 54 reguleeriti Riigikokku kandideerimist (vt selle kohta § 60 komm. 10).
- 14 Menetluse käigus hääleõiguslikkust puudutavate sätete sisu III peatükis märkimisväärselt ei muudetud. Olulisema muutusena jäi välja vaimuhaigus kui hääleõiguslikkust välistav asjaolu (vt allpool komm. 76) ning otsustamine selle üle, kas piirata kinnipeetavate võimalust hääletamisest osa võtta, jäeti seadusandjale (vt § 58 komm. 4). Riigikogu valimist puudutavas osas oli olulisemateks muudatusteks valimiste vabaduse põhimõtte lisamine ning Riigikokku kandideerimise ea tõstmine 21 aastale (vt § 60 komm. 109).
- 15 PSi ega PSRSi eelnõu ei saanud reguleerida seda, kes saavad osaleda nende kohta toimival rahvahääletusel.<sup>11</sup> Ülemnõukogu otsustas, et rahvahääletusest võivad osa võtta kõik Eesti Vabariigi kodanikud, kes rahvahääletuse toimumise päevaks on vähemalt 18-aastased ning kantud hääleõiguslike kodanike nimekirja.<sup>12</sup> Termin „kodanik“ määratlemiseks oli Ülemnõukogu otsustanud rakendada 1938. aasta kodakondsuse seadust. Selle vajalikkuse otsustas Ülemnõukogu juba 1991. a novembris ja tegi valitsusele ülesandeks esitada seaduse eelnõu. Kuna eelnõu ei valminud, otsustaski Ülemnõukogu 1992. a veebruaris kohaldada 1938. a kodakondsuse seadust, 1940. a 16. juuni redaktsioonis.<sup>13</sup>

### III. Hääleõiguse normatiivsed alused põhiseaduses

#### A. Sissejuhatavad märkused

- 16 Kõik hääleõigust puudutavad sätted (§-d 57, 58 ja 60) asuvad väljaspool PSi II, põhiõigusi ja -vabadusi sätestavat peatükki. Õigustatult pole see siiski takistanud hääleõigust põhiõiguseks pidamast (vt eespool komm. 4–5). „Põhiõiguste olemasolu oluliseks põhjuseks on üksikisiku autonoomia tagamine. Täisautonoomia hõlmab nii autonoomia erasfääris [---] kui ka autonoomia avalikus sfääris (nt poliitilise sõnavabaduse, meeleavaldusevabaduse ja valimisõiguse). See on järgmine süstemaatiline argument selle poolt, et PS § 57 lõikest 1 tuleneb põhiõigus, hoolimata selle asukohast väljaspool põhiõiguste kataloogi.“<sup>14</sup>

<sup>11</sup> Lisaks PSile ja PSRSile pani Ülemnõukogu rahvahääletusele ka lisaküsimuse aktiivse valimisõiguse kohta esimestel Riigikogu (ja Vabariigi Presidendi) valimistel 1992. a sügisel, vt selle kohta täpsemalt § 60 komm. 14.

<sup>12</sup> Vt Ülemnõukogu 20. mai 1992 otsus Eesti Vabariigi põhiseaduse eelnõu, põhiseaduse rakendamise seaduse eelnõu ja nendega kaasneva lisaküsimuse rahvahääletuse korraldamise kohta (RT 1992, 21, 301), p 4. Hääleõiguslikkuse küsimust käsitles juba ka Ülemnõukogu 16. aprilli 1992. a otsus Eesti Vabariigi põhiseaduse eelnõu rahvahääletuse ettevalmistamise kohta (RT 1992, 14, 232). Selle punkti 5 järgi võeti rahvahääletusest osavõtjate (hääleõiguslike kodanike) nimekirjade koostamisel aluseks Eesti Vabariigi rahvastiku arvestuse kaart, mille täitmine seoti isiku kandmisega rahavahetusnimekirjadesse.

<sup>13</sup> Vt Ülemnõukogu 6. novembri 1991 otsus Eesti Vabariigi kodakondsuse kohta (RT I 1991, 39, 476) ja Ülemnõukogu 26. veebruari 1992. a otsus „Kodakondsuse seaduse rakendamise kohta“ (RT 1992, 7, 109). Vt täpsemalt ka: V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 12.

<sup>14</sup> Vt R. Alexy. Põhiõigused Eesti põhiseaduses, lk 13.

- 17 Erinevad autorid käsitlevad erinevalt hääleõiguse kui põhiõiguse dogmaatikat, sealhulgas selle normatiivseid aluseid PSis, kuid erinevusi on ka terminoloogia kasutamises. Siinses käsitluses kasutatakse terminit „**hääleõigus**“ järjepidevalt kui koondpõhiõigust tähistavat soomõistet, mis hõlmab eelkõige kaks põhiõigust – rahvahääletamisõiguse ja Riigikogu valimisõiguse. Viimane hõlmab omakorda kahte spetsiifilisemat põhiõigust – aktiivse (õigus osaleda valimistel valijana) ja passiivse valimisõiguse (õigus kandideerida). Kõik, mida PS ütleb üldiselt hääleõiguse kohta, peaks seetõttu laienema nii rahvahääletamisõigusele kui ka Riigikogu aktiivse ja passiivse valimisõiguse kohta<sup>15</sup> – kui nende kohta pole sätestatud erisusi. Termin „valimisõigus“ tähistab siin põhiõigust (ka „valimispõhiõigus“), mitte valimisi reguleerivaid õigusakte või -norme nende kogumis või õigusvaldkonda.
- 18 Kohtupraktikast tulenevalt hõlmab hääleõigus ka kolmanda põhiõiguse, Euroopa Parlamendi valimisõiguse.<sup>16</sup> Ka sellele põhiõigusele laienevad hääleõiguse kohta üldiselt sätestatud, kuigi Euroopa Liidu õigusest võivad tuleneda erisused.
- 19 Sõnu „hääleõigus“, „hääleõiguslikkus“ ja „õigus hääletada“ on kirjanduses ja Riigikohtu praktikas vahel kasutatud sünonüümidena ning tähistatud sellega (Riigikogu) aktiivse valimisõiguse tähenduses, ajendatuna sellest, et õigus anda hääl on aktiivse valimisõiguse oluline osa.<sup>17</sup> Valimisseadustes (RKVS, KOVVS, EPVS ja RaHS) kasutatakse praegu aktiivse valimisõiguse tähistamiseks eelkõige terminit „hääletamisõigus“.<sup>18</sup> Seaduse tasandi terminikasutus ei peaks otseselt mõjutama PSi sätete tõlgendamist ning ka seadusandjal ei ole kohustust kasutada tingimata samu termineid, mis PS.
- 20 Dogmaatika seisukohalt on eelkõige küsimus selles, millises PSi sättes sisaldub norm, mis hääleõiguse kui põhiõiguse tagab ning mis on selle õiguse sisu (esemeline kaitseala). Sarnased küsimused on arutuse all ka teistes riikides<sup>19</sup> ja suuresti seotud hääleõigust tagavate sätete tekkeloo ning ajalooliste juurtega. Teiseks on küsimus selles, kes on selle õiguse kandjaks (põhiõiguse isikulise kaitseala piirid) ning millistel juhtudel tohib seadusandja hääleõigust piirata, sh kitsendada isikute ringi, kes saavad hääleõigust kasutada (piiriklauslid ehk piiramisvolitused).
- 21 **Esimese** seisukoha järgi tagab § 57 lg 1 hääleõiguse tervikuna – nii rahvahääletamisõiguse kui ka Riigikogu aktiivse ja passiivse valimisõiguse.<sup>20</sup> § 60 lg 2 loetakse sellisel juhul üksnes § 57 lg-t 1 täiendavaks, passiivsele valimisõigusele vanuselist piirangut kehtestavaks

<sup>15</sup> Vt A.-T. Kliimann. Hääleõigus ja hääletamissund. Interpretatsiooniküsimusi maksvast riigiõigusest. – Õigus 1931/7, lk 299: „Ja normitehnika keeles tähendab see tõsiasi seda, et kõike, mida saab öelda hääleõiguse kohta, võib täie usaldusega öelda ka tema eriliikide kohta. Need normid, mis määravad hääleõiguse ulatuse ja iseloomu, tema jõu ja toimed, on ühtlasi ka rahvaalgatamis-, rahvahääletamis- ja valimisõiguse ulatuse ja sisu määravad.“

<sup>16</sup> RKÜKo 01.07.2010, 3-4-1-33-09.

<sup>17</sup> Vt nt R. Alexy. Põhiõigused Eesti põhiseaduses, lk 75 ja 89, kus hõlmatakse terminiga „hääleõigus“ nii § 57 lg 1 kui ka § 156 lg 2. Riigikohtu lahenditest vt nt RKÜKo 01.07.2010, 3-4-1-33-09, p 30; RKPJKm 22.01.2013, 3-4-1-26-12, p 29 (hääletamisõigus); RKÜKo 01.07.2015, 3-4-1-2-15, p 48 (hääleõigus).

<sup>18</sup> Vt RKVS § 4, KOVVS § 5 ja EPVS § 4, mille lg 1 ütleb, et „hääletamisõigus on ...“, lisades mõnes hilisemas lõikes, et „hääleõiguslik ei ole ... isik, kes on valimisõiguse osas teovõimetuks tunnistatud“. RaHS § 2 seevastu räägib „rahvahääletusest“ ja „hääletamisest“ osavõtmisest (lg-d 2 ja 3).

<sup>19</sup> Diskussiooni valimisõiguse normatiivsete aluste üle peetaks nt ka Saksamaal, kus valimisõigus on tagatud põhiseaduse artiklis 38. Küsimuse all on, kas valimisõiguse tagab art 38 lg 1, mille esimene lause loetleb (sarnaselt Eesti PS § 60 lg-le 1) valimispõhimõtted, või art 38 lg 2, mis räägib valimisõiguslikkusest, vt ülevaadet diskussioonist: K. V. Franz. Das Wahlrecht zum Deutschen Bundestag – Architektur eines organschaftlichen Recths, lk 71–73.

<sup>20</sup> Nii võib mõista nt H. Kalmo ja O. Kask. – PSKV, PS § 57 komm. 1: „Paragrahvi 57 lg 1 sätestab demokraatlikus riigis kesksel tähendust omava põhiõiguse – hääleõiguse“; samuti Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne. 3. peatükk „Rahvas“. § 57 kommentaar, lk 19.

sätteks.<sup>21</sup> **Teine** käsitlus on sarnane – § 57 lg-st 1 tulenevad rahvahääletamisõigus ja Riigikogu aktiivne valimisõigus, kuid Riigikogu passiivne valimisõigus on tagatud § 60 lg-s 2.<sup>22</sup> Pole selge, millist rolli täpsemalt mängivad sellise käsitluse puhul § 60 lg-s 1 sätestatud valimispõhimõtted.<sup>23</sup>

- 22 **Kolmas** seisukoht peab Riigikogu valimisõiguse puhul keskseks sätteks § 60 lg 1, täpsemalt selle lauseid 2–4, milles on kirjas valimispõhimõtted.<sup>24</sup> Sealt tuletatakse nii aktiivne kui passiivne Riigikogu valimisõigus.<sup>25</sup> § 57 (lg-d 1 ja 2) ning § 60 lg 2 käsitletakse valimisõiguse piiranguna. § 60 lg 1 valimispõhimõtete laiendamist peetakse siiski võimalikuks ka rahvahääletamisõigusele.<sup>26</sup>
- 23 Lisaks sellele on ei ole üksmeelt, kas § 58 volitab piirama hääleõigust tervikuna, sh passiivset valimisõigust<sup>27</sup> või üksnes rahvahääletamisõigust ja aktiivset valimisõigust (hääleõiguse n-ö aktiivset dimensiooni).<sup>28</sup>
- 24 Riigikohtu praktikas on tuletatud aktiivne Riigikogu valimisõigus üldjuhul § 57 lg-st 1<sup>29</sup>, passiivne aga § 60 lg-st 2<sup>30</sup>. Sageli mainitakse nimetatud sätete kohaldamisel ka § 60 lg 1 valimispõhimõtteid.<sup>31</sup> § 58 on kuulunud kohaldamisele enamasti kohtuasjades, kus vaidluse all on olnud Riigikogu aktiivne valimisõigus<sup>32</sup>, kuid korra on Riigikohus seda kohaldanud ka vangide passiivse valimisõiguse üle peetud vaidluses, Euroopa Parlamendi valimiste kontekstis.<sup>33</sup>

<sup>21</sup> Vt H. Kalmo ja O. Kask. – PSKV, PS § 57 komm. 6; samuti Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne. 3. peatükk „Rahvas“. § 57 kommentaar, lk 19: „Kehtiv põhiseadus ei näe kandideerimisõigust eraldiseisvana hääleõigusest, kuigi selline tõlgendus on võimalik. Põhiseaduse § 60 lg 2 ei väljenda iseseisvat poliitilist õigust, kuigi sätte sõnastust on võimalik mõista ka vastupidiselt. Siinkohal tuleks lähtuda eelkõige õigusteaduse seisukohtadest, samuti § 56 käsitlusest hääleõiguse realiseerimise vormide kohta ning asuda seisukohale, et § 60 lg 2 väljendab üksnes täiendavat vanusetsensust. [–] Niivõrd, kuivõrd teiste põhiseaduse normidega ei ole määratud teisiti, kehtivad seetõttu § 57 nõuded ka hääleõiguse alaliikidele. Kandideerimisõigus, millele on põhiseaduses seatud täiendavad piirangud, on hääleõiguse nõuetele allutatud viiteliselt §-s 60 lg 2.“

<sup>22</sup> J. Jäätma, A. Koitmäe ja T. Runthal. – PSKV, PS § 60 komm. 1, 61 jj; R. Alexy. Põhiõigused Eesti põhiseaduses, lk 8 ja 65.

<sup>23</sup> J. Jäätma, A. Koitmäe ja T. Runthal. – PSKV, PS § 60 komm. 1; vt ka R. Alexy. Põhiõigused Eesti põhiseaduses, lk 75 ja 89; Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne. 3. peatükk „Rahvas“. § 57 kommentaar, lk 24.

<sup>24</sup> Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne. 4. peatükk „Riigikogu“. § 60 kommentaar, lk 2; M. Ernits. Holders and addressees of basic rights in the Constitution of the Republic of Estonia, lk 14; M. Ernits. Põhiseaduse Riigikogu peatüki probleemid, 2011, lk 307.

<sup>25</sup> Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne. 4. peatükk „Riigikogu“. § 60 kommentaar, lk 12: „Sätestatud ei ole aga ainult valimiste üldised põhimõtted, vaid ka iga hääleõigusliku kodaniku (§ 57 lg 1) subjektiivne õigus, et neist eeskirjadest konkreetsetel Riigikogu valimistel kinni peetaks. See subjektiivne õigus jaguneb kaheks, aktiivseks ja passiivseks valimisõiguseks.“

<sup>26</sup> Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne. 4. peatükk „Riigikogu“. § 60 kommentaar, lk 12.

<sup>27</sup> Nii pigem H. Kalmo ja O. Kask. – PSKV, PS § 58 komm. 1, 5.

<sup>28</sup> Nii pigem Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne. 3. peatükk „Rahvas“. § 57 kommentaar, lk 25–26. Komisjon tegi ka ettepaneku muuta § 58 nii, et see võimaldaks piirata ka passiivset valimisõigust, vt Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne. Muudatusettepanekud ja kommentaarid. Ettepanek nr 16, lk 9.

<sup>29</sup> RKÜKo 01.07.2010, 3-4-1-33-09, p 29; RKPJKo 21.03.2011, 3-4-1-4-11, p 12; RKPJKm 22.01.2013, 3-4-1-26-12, p 25; RKÜKo 01.07.2015, 3-4-1-2-15, p 48. Ühel korral on Riigikohus aktiivse valimisõiguse puhul viidanud §-le 60: vt RKPJKo 26.03.2019, 5-19-15/6, p 18.

<sup>30</sup> Vt RKÜKo 23.02.2009, 3-4-1-18-08, p 21; RKÜKo 01.07.2010, 3-4-1-33-09, p 29; RKPJKo 03.05.2019, 5-19-30/3, p 17; RKPJKo 04.02.2019, 5-19-1/2, p 19. Ühel korral on passiivse valimisõiguse puhul mainitud § 60 lg 2 ja § 57 lg 1 koos: vt RKPJKo 26.03.2019, 5-19-14/2, p 13.

<sup>31</sup> Vt nt RKÜKo 01.07.2010, 3-4-1-33-09, p 30.

<sup>32</sup> RKPJKo 23.03.2011, 3-4-1-7-11; RKPJKm 22.01.2013, 3-4-1-26-12; RKÜKo 01.07.2015, 3-4-1-2-15.

<sup>33</sup> RKPJKo 03.05.2019, 5-19-30/3; p-d 17, 22. Riigikohus on käsitlenud kinnipeetavate passiivse valimisõiguse küsimust ka kohaliku omavalitsuse volikogude valimise kontekstis, kus § 58 ei kuulu aga kohaldamisele, vt RKPJKo 02.10.2013, 3-4-1-44-13.

## B. Riigikogu valimisõigus

- 25 Raske on nõustuda seisukohaga, et Riigikogu valimisõigus (nii aktiivne kui passiivne) on tagatud § 57 esimeses lõikes, samuti alternatiiviga, kus passiivne valimisõigus tuletatakse § 60 lõikest 2. Seda esiteks põhjusel, et nimetatud sätted – öeldes, kellel on Riigikogu valimisõigus – sisaldavad ühtlasi välistusi, valimisõiguse piiranguid. Teiseks ei ütle § 57 lg 1 ega § 60 lg 2 midagi valimisõiguse sisu ehk esemelise kaitseala kohta.
- 26 Piirangut sisaldava põhiseaduse sätte tõlgendamine õigust garanteeriva sättena ei ole teoreetiliselt välistatud. Süstemaatilised argumendid räägivad selle vastu aga siis, kus PSis on olemas konkureeriv säte, mis tagab kõnealuse õiguse ilma piiranguteta (või väiksemate piirangutega). **§ 60 lg 1 lauseid 2–4** tuleb siinkirjutaja arvates just sellisteks, Riigikogu valimisõigust ulatuslikumalt tagavateks säteteks pidada – neis on väljendatud ühtne **Riigikogu valimisõigus**, mis määratleb selle õiguse esemelist kaitseala, kuid on ka aluseks isikulise kaitseala tõlgendamisele.
- 27 § 60 lg 1 lausetes 2–4 on sätestatud valimispõhimõtted ehk nõuded, et Riigikogu valimised oleksid üldised, ühetaolised, vabad, otsesed ning toimuksid proportsionaalsuse põhimõtte alusel, hääletamine neil oleks salajane. Nende sätete sõnastus võib jätta mulje, et valimispõhimõtted on üksnes juhtnöörid seadusandjale, kuidas valimisi põhiseaduspäraselt korraldada (objektiivne õigus) ning millest juhinduda § 60 lg 5 alusel Riigikogu valimise korra seaduses sätestamisel. Järjekindel on siiski järeldada, et riigi kohustusele korraldada Riigikogu valimised valimispõhimõtteid järgides vastab valimisõigus kui kandjate õigus sellele, et valimiste korraldamisel järgitaks valimispõhimõtteid.<sup>34</sup>
- 28 Kui Riigikogu valimisõigus on põhiõigus, on just § 60 lg 1 laused 2–4 sätted, mis selle õiguse garanteerivad. Ühtlasi annab § 60 lg 1 aluse selgitamiseks, millised õiguslikud positsioonid on Riigikogu valimisõigusega hõlmatud (esemeline kaitseala).
- 29 § 60 lg 1 teises ja kolmandas lauses sätestatud valimiste vabaduse ja üldisuse põhimõtted nõuavad kõigi (kodanike) võimalust võtta valimistest osa. Kuigi Riigikogu valimisõigus on vaieldamatult kodanikuõigus, võib tõstatada küsimuse, kas see järeldub juba § 60 lg-st 1 või on tegemist PSi teistest sätetest (§ 57 lg-d 1 ja 2, § 60 lg 2) tuleneva piiranguga. Selge on siiski see, et § 60 lg 1 valimisõigusele miinimumvanuse nõuet ei sätesta. Seega tagab § 60 lg 1 Riigikogu valimisõiguse laiemale isikute ringile kui § 57 lg 1 või § 60 lg 2 seda teha saaks. **§ 57 lg 1 ja § 60 lg 2** tuleks seetõttu käsitleda Riigikogu valimisõiguse isikulist kaitseala piiravate, mitte valimisõigust tagavate sätetena. Valimisõigust kitsendab ka **§ 57 lg 2**, mis nõuab põhiõiguse kandjalt teovõime olemasolu ning on varustatud ka kohtunikureservatsiooniga ehk formaalse nõudega, et põhiõiguse riive saab realiseeruda konkreetsel juhul üksnes kohtu otsustuse tulemusel.<sup>35</sup> Siinse käsitluse järgi laieneb § 57 lg 2 nõue nii aktiivsele kui passiivsele valimisõigusele. Tegemist on vahetult PSist tulenevate piiridega, mis määravad kindlaks valimisõiguse isikulise kaitseala ehk kõnealuse põhiõiguse kandjad.
- 30 Lisaks sellele on PSis sätestatud mitmed kvalifitseeritud piiriklauslid, mis volitavad seadusandjat Riigikogu valimisõigust piirama. **§ 58** lubab hääletamisest kõrvale jätta kinnipeetavad ning milles on samuti ette nähtud kohtunikureservatsioon (vt selle kohta

<sup>34</sup> M. Ernits. – PSKV<sub>4</sub>, PS § 9 komm. 5, lk 128: „Kuna ei ole olemas organit, millel oleks objektiivne kohustus valvata selle üle, kuidas teostab kõrgeima riigivõimu kandja talle kuuluvat võimu, peavad § 60 lg 1 teine, kolmas ja neljas lause sisaldama individuaalõigusi.“

<sup>35</sup> Kohtunikureservatsioon on sätestatud ka § 21 lg-s 2, mis lubab inimest vahi all pidada üksnes kohtu loal. Vt kohtunikureservatsiooni kohta nt J. Ipsen. Staatsrecht. 2: Grundrechte. München: Vahlen 2018, lk 76; samuti V. Mehde. § 104 kommentaar, äärenr 72. – Dürig/Herzog/Scholz. Grundgesetz-Kommentar (98., elektrooniline väljaanne seisuga märts 2022), kus seda käsitletakse põhiõiguste efektiivsema kaitse tagamise meetmena.



- § 58 kommentaari). Samuti tuleneb Riigikogu valimisõiguse kitsendamise võimalus **§ 124 lg 3 esimesest lausest**, mis volitab piirama kaitseväes või asendusteenistuses olevate isikute põhiõigusi. Omapärase piiriklauslina võib näha **§ 130 esimest lauset**, mis volitab piirama põhiõigusi erakorralise või sõjaseisukorra ajal. Kuigi need sätted avaldavad mõju nii aktiivsele kui passiivsele valimisõigusele, võib tulemus aktiivse ja passiivse valimisõiguse puhul olla erinev, kuna kohaldamine eeldab kaalumist. Passiivse valimisõiguse piirangu- teks tuleb pidada ka PSi sätteid, mis reguleerivad Riigikogu liikme mandaadi omamist.<sup>36</sup>
- 31 Kuna Riigikogu valimisõiguse piiramiseks on PSis sätestatud kvalifitseeritud piiriklauslid, tekib küsimus, kas seetõttu on välistatud kõnealuse põhiõiguse piiramine muudel, piiri- klauslis nimetamata eesmärkidel. Õigusteoorias ja Riigikohtu praktikas aktsepteeritakse siiski ka kvalifitseeritud piiriklausliga põhiõiguste riivet eesmärkidel, mida klauslis ei nimetata (sarnaselt piiriklauslita põhiõiguste riivega). Riive põhjused peavad sellisel juhul tulema PSist endast, enamasti on nendena nimetatud põhiseaduslikku järku õigusväärtusi ja teiste isikute põhiõigusi.<sup>37</sup>
- 32 Lõpuks võib küsida, kas § 60 lg 5 „Riigikogu valimise korra sätestab Riigikogu valimise seadus“ võiks käsitleda lihtsa seadusereservatsioonina (nt väljakujundamisreservatsioonina)<sup>38</sup>, mis lubab valimisõigust – mingites aspektides – siiski riivata ka ilma PSi tasandi ees- märgita. Valimiste korraldamiseks on hädavajalik luua õiguslik raamistik, kuid kujundamine üldjuhul riivab õigust, mille kasutamiseks õigusnormid luuakse. Siiski tekiks küsimus, milliseid valimisõiguse aspekte tohiks riivata põhiseaduslikel eesmärkidel ja milliseid mingitel teistel eesmärkidel.
- 33 Arvestades valimisõiguse kaalukust, samuti süstemaatilisi argumente, tuleks Riigikogu valimisõigust siiski käsitleda **kvalifitseeritud piiriklausliga põhiõigusena**, mida piiri- klauslitest väljapoole jäävas osas tohib piirata põhiseaduslikku järku õigusväärtuste ja teiste põhiõiguste kaitseks.
- 34 Kui põhiõigusdogmaatilisest vaatepunktist on oluline eristada vahetult PSist tulenevaid piire ja klausleid ehk seadusereservatsioone, mis volitavad seadusandjat põhiõigust piirama, on mõlemal juhul tegemist põhiõigusega *prima facie* tagatud kaitse kitsendustega, mida hääleõiguse kontekstis nimetatakse ka tsensusteks.<sup>39</sup>
- 35 Tuletades Riigikogu valimisõiguse § 60 lg 1 lausetest 2–4, on võimalik paremini mõista, mis *prima facie* kuulub põhiõiguse kaitsealasse ning mis sealt teiste PSi sätetega või nende alusel välja arvatakse. See tagab põhiõigustele kindlama ja lünkadeta kaitse. Kui valimis- õigus tuletada § 57 lg-st 1 ning § 60 lg 1 valimispõhimõtteid kasutada üksnes kaitseala sisustamiseks, võiks tekkida võimalus meelevaldselt otsustada, mis kuulub või ei kuulu kaitsealasse.
- 36 Riigikogu valimisõigusel on nii vabadus- ehk tõrjepõhiõiguslik kui ka sooritusõiguslik külge. Samuti käsitletakse seda erilise võrdsusõigusena. Riigikogu valimisõiguse kohta vt pikemalt § 60 IV osa komm.

<sup>36</sup> Vt kvalifitseeritud piiriklauslite kohta § 60 komm. 116–120, mandaadi omamisega seotud piirangute kohta § 60 komm. 93.

<sup>37</sup> M. Ernits. – PSKV<sub>4</sub>, PS 2. peatüki sissejuhatus, komm. 48–49, lk 113. Vt ka nt RKÜKo 01.07.2010, 3-4-1-33-09, p 52.

<sup>38</sup> Tegemist võiks olla väljakujundamisreservatsiooniga, mis on väljendatud sätestamisreservatsiooni kujul. Väljakujundamisreservatsioonid on samastatavad kitsendus- ehk piiramisreservatsioonidega ning kontrollida tuleb neid ühtemoodi, vt selle kohta R. Alexy. Põhiõigused Eesti põhiseaduses, lk 45–46.

<sup>39</sup> Vt nt T. Annus. RÕ<sub>2</sub>, lk 63–64, kus neid ühtlasi nähakse valimiste üldisuse põhimõtte kitsendusena. Seisukohta, et valimisõiguse piire ja piiranguid tuleks käsitada esmajoones valimiste vabaduse kitsendusena, vt § 60 komm. 26 ja 54–55.

### C. Rahvahääletamisõigus

- 37 Rahvahääletamisõiguse puhul tuleb küsimus normatiivsetest alustest lahendada siiski Riigikogu valimisõigusest erinevalt. Kuna § 60 asub IV peatükis „Riigikogu“ ning reguleerib selgelt üksnes Riigikogu valimist, ei saa sellest tuleneda rahvahääletamisõigus. See tähendab, et PSis puudub rahvahääletamisõigust §-st 57 ulatuslikumalt reguleeriv säte. Seetõttu tuleb rahvahääletamisõiguse dogmaatikas pidada keskseks sätteks § 57 lg 1. Seda tuleb mõista nii põhiõigust tagava kui ka isikulist kaitseala piiritleva sättena.
- 38 Rahvahääletamisõiguse esemelise kaitseala tõlgendamisel tuleks aga arvestada ka § 60 lg 1 lausetes 2–4 sätestatud valimispõhimõtteid.<sup>40</sup> Silmas tuleb pidada sedagi, et kuigi kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti art 25 kohaldamisala on lai ja hõlmab ka rahvahääletuse<sup>41</sup>, siis inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni 1. protokollil art 3 kohaldamisalast on EIK rahvahääletuse üldjuhul välja arvanud.<sup>42</sup>
- 39 Rahvahääletamisõiguse isikulist kaitseala piiritlevaks sätteks tuleb (lisaks § 57 lg-st 1 endast tulevale piirangule) pidada ka § 57 lg 2, **kvalifitseeritud piiriklausliteks** aga § 58, § 124 lg 3 esimest lauset. Kuivõrd rahvahääletused ei toimu perioodiliselt, vaid PSis ettenähtud juhtudel, on raske näha, kuidas PS § 130 esimese lause alusel saaks erakorralise või sõjaseisukorra ajal piirata rahvahääletamisõigust. Kvalifitseeritud piiriklauslitest välja poole jäävas osas tohib ka seda põhiõigust piirata põhiseaduslikku järku õigusväärtuste ja teiste põhiõiguste kaitseks. Ka § 106 lg 2 „Rahvahääletuse korra sätestab rahvahääletuse seadus“ ei saa käsitleda lihtsa seadusereservatsioonina rahvahääletamisõiguse piiramiseks.
- 40 Ka rahvahääletamisõiguse puhul võib eristada vabadus- ehk tõrjeõiguslikku ning sooritusõiguslikku külge, samuti on tegemist erilise võrdsusõigusega.<sup>43</sup>

### D. Euroopa Parlamendi valimisõigus

- 41 **Euroopa Liidu kodanike** Euroopa Parlamendi valimisõigus on tagatud esmajoonel Euroopa liidu aluslepingutes ja Euroopa Liidu põhiõiguste hartas – vt ELL artiklid 10 ja 14<sup>44</sup>, ELTL art 20<sup>45</sup> ning ELPH art 39.<sup>46</sup> Nende õiguste kasutamise kohta on õigusakte

<sup>40</sup> Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne. 4. peatükk „Riigikogu“. § 60 kommentaar, lk 12. Sarnaselt: H. D. Jarass ja B. Pieroth. § 38 kommentaar, äärenr 7. – Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland: Kommentar. 14. väljaanne. München: C. H. Beck 2016. Vt ka ettepanekut tõsta § 60 lg 1 laused 2–4 §-i 56: Põhiseaduse asjatundjate kogu tegevuse aruanne. Tallinn: Justiitsministeerium 2018, lk 61. Arutelu 1920. a PSi kontekstis vt: J. Uluots, Rahvas ja tema funktsioneerimine Eesti põhiseaduse järgi (järg), lk 440.

<sup>41</sup> Vt Inimõiguste Komitee 27.08.1996 üldkommentaari nr 25 kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti juurde, p 5, 6 ja 10, kus leitakse, et pakti artiklis 25 nimetatud osavõttu riigi valitsemisest („conduct of public affairs“) tuleb mõista laialt ning artikli osa (b) käib ka rahvahääletuste kohta.

<sup>42</sup> Vt EIK 21.11.2017 – Cumhuriyet Halk Partisi vs. Türgi, p 33–34; EIK 13.06.2017 – Moohan ja Gillon vs. Ühendkuningriik, p 40, 42.

<sup>43</sup> Erinevate põhiõiguslike aspektide kohta ning nende seotuse kohta hääleõiguse ühe osa – Riigikogu valimisõiguse – kontekstis vt § 60 IV osa komm.

<sup>44</sup> Eelkõige ELL art 10 lg 2 esimene lause ja lg 3 esimene lause: „(2) Kodanikud on liidu tasandil otseselt esindatud Euroopa Parlamendis. [...] (3) Igal kodanikul on õigus osaleda liidu demokraatias [...]“. Samuti ELL art 14 lg 3: „Igal kodanikul on õigus osaleda liidu demokraatias“ ja art 14 lg 3: „Euroopa Parlamendi liikmed valitakse viieaastaseks tähtajaks otseselt ja üldistel valimistel vaba ja salajase hääletuse teel.“

<sup>45</sup> Eelkõige ELTL art 20 lg 2 punkt b: „Liidu kodanikel on asutamislepingutes sätestatud õigused ja kohustused. Neil on muu hulgas: [...] õigus hääletada ja kandideerida Euroopa Parlamendi valimistel ja elukohajärgse liikmesriigi kohaliku omavalitsuse valimistel selle riigi kodanikega võrdsel tingimustel.“

<sup>46</sup> Eelkõige ELPH art 39: „(1) Igal liidu kodanikul on Euroopa Parlamendi valimistel õigus hääletada ja kandideerida selles liikmesriigis, kus on tema elukoht, samadel tingimustel kui selle riigi kodanikel. (2) Euroopa Parlamendi liikmed valitakse otseselt ja üldistel valimistel vaba ja salajase hääletuse teel.“

kehtestanud ka Euroopa Liidu Nõukogu.<sup>47</sup> Euroopa Parlamendi valimisõigus loetakse põhiõiguseks alates harta jõustumisest.

- 42 Esmapilgul põhiseaduse hääleõigus **Euroopa Parlamendi valimisõigust** ei hõlma. Hääleõiguse normatiivsed alused PSis (§-d 57, 58 ja 60) on lahutamatu seotud § 56 loetletud riigivõimu teostamise viisidega ning Euroopa Parlamendi valimist seal nimetatud ei ole. Eesti õiguskirjanduses ei ole Euroopa Parlamendi valimisõigust otsesõnu hääleõiguse hulka arvatud.<sup>48</sup>
- 43 Riigikohus on siiski leidnud, et (Eesti kodanike puhul) tuleneb Euroopa Parlamendi valimisõigus lisaks Euroopa Liidu aktidele ka Eesti PSist. Seda põhjusel, et Eesti kuulumisel Euroopa Liitu tuleb Eesti PSi kohaldada liitumislepingutest tulenevaid õigusi ja kohustusi arvestades (PSTS § 2 lg 2), mistõttu teostatakse riigivõimu (§ 3 lg 1 tähenduses) ka Euroopa Liidu õiguse alusel. Euroopa Liidu õigust loob oma pädevuse piires ka Euroopa Parlament, seeläbi teostab rahvas Euroopa Parlamendi valimiste kaudu riigivõimu § 56 tähenduses.<sup>49</sup> Viidatud kohtuasjas oli vaidluse all poliitilise välireklaami keelu põhiseaduspärasus.<sup>50</sup> Seisukohta, et PS tagab ka Euroopa Parlamendi valimisõiguse, on Riigikohus hiljem korranud kohtuasjas, mis puudutas keeldu vangidel kandideerida Euroopa Parlamendi valimistel.<sup>51</sup>
- 44 Riigikohtu käsitluse järgi tuleneb **Eesti kodaniku** Euroopa Parlamendi valimisõigus (nii aktiivne kui passiivne valimisõigus) PSi III peatükist: „Sellest peatükist tulenevad ka Eesti kodanike põhiõigused hääletada ja kandideerida Euroopa Parlamendi valimistel.“<sup>52</sup> Selle põhiõiguse kohaldamisel tuleb arvestada ka § 60 lg 1 valimispõhimõtteid.<sup>53</sup> Lisaks sellele nähakse § 58 ka Euroopa Parlamendi valimisõiguse (sh passiivse valimisõiguse) piiramist õigustava sättena.<sup>54</sup>
- 45 Kuivõrd PSi hääleõigus laieneb üksnes Eesti kodanikele, tuleneb ülejäänud Euroopa Liidu kodanike valimisõigus Euroopa Liidu alusdokumentidest. Eesti seadusandja saab aga nii Eesti kui ka teiste Euroopa Liidu kodanike valimisõigust reguleerida ulatuses, milles Euroopa Liit ei ole küsimust reguleerinud. Lisaks on oluline, et Euroopa Liidu kodanikke

<sup>47</sup> Euroopa Parlamendi liikmete otsestel ja üldistel valimist käsitlev akt („valimisakt“) (lisatud nõukogu 20. septembri 1976. a otsusele 76/787/ESTÜ, EMÜ, Euratom; muudetud 25. juuni ja 23. septembri 2002. a otsusega 2002/772/EÜ, Euratom ning nõukogu 13. juuli 2018. aasta otsusega (EL, Euratom) 2018/994), ja 6. detsembri 1993. aasta direktiiv 93/109/EÜ, millega sätestatakse üksikasjalik kord, mille alusel liikmesriigis elavad, kuid selle riigi kodakondsuseta liidu kodanikud saavad kasutada õigust hääletada ja kandideerida Euroopa Parlamendi valimistel.

<sup>48</sup> §-s 58 sätestatud kvalifitseeritud piiriklauslit on käsitletud siiski kehtivana ka Euroopa Parlamendi valimisõigusele, vt H. Kalmo ja O. Kask. – PSKV, PS § 58 komm. 1.

<sup>49</sup> Vt RKÜKo 01.07.2010, 3-4-1-33-09 punktid 39–40. EIK on korduvalt asunud seisukohale, et Euroopa Parlament on „seadusandja“ konventsiooni protokoll nr 1 artikli 3 tähenduses; vt EIK 18.02.1999 – Matthews vs. Ühendkuningriik, p 45–54.

<sup>50</sup> Riigikohus ei tunnistanud EPVS § 5<sup>1</sup>, mis keelas poliitilise välireklaami aktiivse valimisagitatsiooni ajal (ega analoogseid sätteid teistes valimiseadustes) kehtetuks, seda tegi 2020. a seadusandja ise.

<sup>51</sup> Vt RKPJKo 03.05.2019, 5-19-30/3, vt ka RKPJKo 18.06.2019, 5-19-35/3.

<sup>52</sup> RKÜKo 01.07.2010, 3-4-1-33-09, Põhiseaduse §-d 57 ja 60 reguleerivad valimisõigusi üksnes Eesti riigivõimu teostamisel, p 40. Teisel seisukohal nt J. Põld eriarvamuses viidatud lahendi juurde: „[---] Põhiseaduse täiendamise seaduse § 2 mille kohaselt Eesti kuulumisel Euroopa Liitu kohaldatakse Eesti Vabariigi põhiseadust, arvestades liitumislepingust tulenevaid õigusi ja kohustusi, ei toonud muudatusi põhiseaduse §-de 57 ja 60 kohaldamisse. Euroopa Parlamenti Eestist valitud isikud ei teosta Eesti riigivõimu. Õiguslikus mõttes nad esindavad Euroopa Liidu ühishuvi, nagu ka Eestist pärit Euroopa Komisjoni liige ning Euroopa Kohtu ja esimese astme kohtu kohtunik.“

<sup>53</sup> Vt RKPJKo 03.05.2019, 5-19-30/3, p 17: „Kollegiumi hinnangul on Euroopa Parlamendi valimistel kandideerimise õiguse kontekstis asjakohane ka PS § 60 lg 1 kolmas lause, mille kohaselt on valimised üldised, ühetaolised ja otsesed.“ RKÜKo 01.07.2010, 3-4-1-33-09 see seos valimispõhimõtetega selgelt ei väljendu, neist on juttu üksnes Riigikogu valimisõiguse ja KOV volikogu valimisõiguse sisustamisel (vt p 30).

<sup>54</sup> Vt RKPJKo 03.05.2019, 5-19-30/3, p-d 17 ja 25.

koheldakse võrdselt selle liikmesriigi kodanikega, kus Euroopa Parlamendi valimised toimuvad.<sup>55</sup>

- 46 Kui lähtuda eeldusest, et põhiseadus Euroopa Parlamendi valimisõiguse tagab, tuleb sarnaselt rahvahääletamisõigusega pidada keskseks põhiõigust tagavaks sätteks **§ 57 lg 1**. Sarnaselt tuleb käsitleda ka põhiõiguse piire ja piiranguvolutusi – lisaks § 57 lg 1 sätestatud miinimumvanusele piirab Euroopa Parlamendi valimisõigust § 57 lg 2 ning kvalifitseeritud piiriklauslid näeb ette § 58, 124 lg 3 esimene lause.
- 47 Võrreldes rahvahääletamisõigusega muudab Euroopa Parlamendi valimisõiguse dogmaatika keerulisemaks asjaolu, et viimasel on ka passiivne külg. Kui Euroopa Parlamendi valimisõigus (nii aktiivne kui passiivne) on tagatud § 57 lg-s 1, on selle põhiõiguse kandjaks vähemalt 18-aastane Eesti kodanik. Järelikult tuleks kandideerimisõigusele seaduses 21-aastase vanusepiiri seadmist<sup>56</sup> näha Euroopa Parlamendi passiivse valimisõiguse piiranguna.

## IV. Hääleõiguse piirid ja isikuline kaitseala

### A. Sissejuhatavad märkused

- 48 Põhiseaduse normid, mis sätestavad hääleõiguse piirid, määravad kindlaks selle põhiõiguse **isikulise kaitseala**. Sellisteks säteteks on § 57 lg 1, lg 2 ning Riigikogu passiivse valimisõiguse puhul ka § 60 lg 2.
- 49 Põhiõiguse isikuline kaitseala näitab ära, kellele on õigus sellele põhiõigusele tugineda – põhiõiguse kandjad.<sup>57</sup> Kui § 9 lg-s 1 sätestatud üldpõhimõttest tulenevalt laienevad PSis tagatud põhiõigused kõigile inimestele (igapäheõigused), sh Eestis viibivatele teiste riikide kodanikele või kodakondsuseta inimestele, siis paljud põhiõigused näevad ette, et põhiõigusele saavad tugineda üksnes kindlatele tunnustele vastavad isikud.<sup>58</sup>
- 50 PSi sätetest võib järeldada, et on kolm üldist tunnust, mis hääleõiguse isikulist kaitseala piiritlevad – **kodakondsus**, **miinimumvanus** ja **teovõime**. Kõik nimetatud tunnused on riigivõimu teostamisega seotud õiguste piiritlemisel tüüpilised ning olid kasutusel ka varasemates Eesti põhiseadustes nende põhiõiguste isikulise kaitseala määratlemisel (vt eespool komm. 7 ja 10).
- 51 Hääleõiguse kontekstis nimetatakse neid põhiseaduslikke piire ka tsensusteks ning sageli on peetud eelkõige valimiste üldisuse põhimõtte kitsenduseks (vt eespool komm. 34 koos allviidetega). Põhiõigusdogmaatilisest vaatepunktist on primaarne siiski hääleõiguse kui vabaduspõhiõiguse (vahetult PSist tulenev) piirang, mida võib näha pigem valimiste vabaduse põhimõtte kitsendusena, kuigi sellega kaasneb ka üldisuse põhimõtte kitsendamine (võrdsusõiguse riive) (vt selle kohta § 60 komm. 26 ja 54–55).
- 52 Kõigepealt ütleb § 56, et riigivõimu saavad Riigikogu valimise ja rahvahääletuse teel teostada üksnes hääleõiguslikud kodanikud. § 57 lg 1 sätestab hääleõiguslikkuse eeldusena Eesti kodakondsuse ja vanuse nõude („hääleõiguslik on Eesti kodanik, kes on saanud kaheksateist aastat vanaks“), § 57 lg 2 kordab kodakondsuse nõuet ja sätestab lisaks teovõime nõude („hääleõiguslik ei ole Eesti kodanik, kes on kohtu poolt tunnistatud

<sup>55</sup> ELPH art 39 lg 1; H. D. Jarass. Artikkel 39 kommentaar, äären 7 ja 15. – Charta der Grundrechte der Europäischen Union. Kommentar. 4. väljaanne. München 2021.

<sup>56</sup> EPVS § 4 lg 4 järgi võib Euroopa Parlamendi valimistel kandideerida Eesti kodanik, kes on valimispäeval vähemalt 21-aastane.

<sup>57</sup> R. Alexy. Põhiõigused Eesti põhiseaduses, lk 33.

<sup>58</sup> M. Ernits. – PSKV, PS § 9 komm. 4, lk 128. Põhiõiguse isikulise kaitseala kohta vt täpsemalt ka § 9 kommentaari.

- teovõimetuks“). Siinse käsitluse järgi Riigikogu valimisõiguse keskne säte § 60 lg 1 (selle laused 2–4) isikulisi tunnuseid ei maini. Riigikogu passiivse valimisõiguse isikulist kaitseala täpsustav § 60 lg 2 räägib taas „hääleõiguslikust Eesti kodanikust“ ning kehtestab võrreldes § 57 lg-ga 1 kõrgema vanuse nõude (21 aastat).
- 53 Kuna hääleõigus on rahvahääletamisõiguse, Riigikogu valimisõiguse ja ka Euroopa Parlamendi valimisõiguse katusmõiste, tuleks põhiseaduse terminit „hääleõiguslikkus“ mõista nende põhiõiguste isikulist kaitseala kirjeldava terminina. Hääleõiguslik on isik, kes saab olla nimetatud põhiõiguste kandjaks ning vastupidi – nende põhiõiguste kandja on isik, kes on hääleõiguslik. Arvestades eelkõige § 57 sõnastust, saab seega rahvahääletamisõiguse, Riigikogu valimisõiguse ja Euroopa Parlamendi valimisõiguse kandjaks olla **vähemalt 18-aastane teovõimeline Eesti kodanik**.
- 54 Väljapakutud käsitluse tulemuseks on see, et hääleõiguslikkus kui rahvahääletamisõiguse ja Riigikogu valimisõiguse isikulise kaitseala defineeriv mõiste ei oleks seotud üksnes „hääletamisega“ (kui rahvahääletamisõiguse ja aktiivse valimisõiguse kaitsealasse kuuluva tegevusega). Oluline on see eelkõige valimisõiguse jaoks, mille osaks on aktiivse valimisõiguse kõrval ka passiivne valimisõigus. § 57 ja sellest tulenev hääleõiguslikkus mõjutab (esmasel tasandil) ka passiivse valimisõiguse isikulist kaitseala. Passiivse valimisõiguse puhul lisab § 60 lg 2 põhiõiguse isikulisele kaitsealale täiendava, kvalifitseeritud vanusenõude – olles seega *lex specialis* § 57 lg 1 suhtes.
- 55 Kõige olulisem on järeldus, et sellise tõlgenduse korral laieneb passiivsele valimisõigusele ka § 57 lg-st 2 tulenev teovõime nõue. Teistsuguse lähenemise korral (kui passiivne valimisõigus tervikuna või selle isikulise kaitseala piirang tuleneks üksnes § 60 lg-st 2) tekiks küsimus, kas teovõime nõue on passiivse valimisõiguse isikulise kaitseala tunnus või mitte (ehk kas selle tunnuse alusel saab välistada isiku passiivse valimisõiguse kandjate hulgest). Kuna § 60 lg 2 kordab kodakondsuse nõuet ja sätestab eraldi miinimumvanusenõude, siis nende tunnuste puhul küsimusi ei tekiks.
- 56 Põhiõiguste kandjateks on esmajoones füüsilised isikud – inimesed. Iga põhiõiguse puhul tuleb hinnata, kas põhiõiguse olemusega on kooskõlas selle laiendamine ka juriidilistele isikutele (§ 9 lg 2) Rahvahääletamisõiguse puhul on mõistetav, et selle õiguse olemusega ei oleks kooskõlas selle laiendamine ka juriidilistele isikutele. Riigikogu valimisõiguse laiendamise kohta juriidilisele isikule (vt § 60 komm. 111).

## B. Kodakondsus

- 57 Põhiõigused, mille kandjaks saavad olla üksnes riigi kodanikud, on kodanikuõigused.<sup>59</sup> Kodakondsus on mitmetahuline kontseptsioon, mis iseloomustab õiguslikku sidet isiku ja riigi vahel.<sup>60</sup> Eesti Vabariigi kodanik on see, kellel on Eesti kodakondsus – kodakondsuse põhiseaduslikud alused on sätestatud §-s 8, mida omakorda konkretiseerib kodakondsuse seadus.<sup>61</sup>
- 58 Kodakondsuse olemasolu hääleõiguse eeldusena näevad ette paljude riikide PSid.<sup>62</sup> Eesti varasemad PSid nõudsid hääleõiguse eeldusena lisaks seda, et inimene oleks olnud Eesti

<sup>59</sup> Vt R. Alexy. Põhiõigused Eesti põhiseaduses, lk 16 ja 33; M. Ernits. – PSKV, PS § 9 komm. 5–6, lk 128–129.

<sup>60</sup> B. Aaviksoo. Riigi otsustusruumi ahenemine: kodakondsus nüüdisaegses Euroopas. Tartu Ülikooli Kirjastus 2013, lk 34.

<sup>61</sup> Vt täpsemalt § 8 kommentaari; samuti K. Albi. – PSKV, PS § 8 kommentaarid.

<sup>62</sup> Euroopa Parlamendi valimistel on hääleõigus Euroopa kodanikel (vt ELL art 10 lg 3 esimene lause „Igal kodanikul on õigus osaleda liidu demokraatias“ ja ELTL art 20 lg 2 punkt b: „Liidu kodanikel on asutamislepingutes sätestatud õigused ja kohustused. Neil on muu hulgas: [---] õigus hääletada ja

kodanik teatud ajavahemiku vältel enne rahvahääletust või valimisi.<sup>63</sup>

- 59 Vaidlust ei ole selle üle, et põhiseaduse järgi on kodakondsus hääleõiguse isikulise kaitseala (esimene ja olulisim) tunnus.<sup>64</sup> Seda, et hääleõigus on seotud kodanikuks olemisega, peegeldab selle eelduse kordamine peaaegu kõigi hääleõigust puudutavate PSi sätete sõnastustes (§ 56, § 57 lg-d 1 ja 2, § 60 lg 2, samuti mainib kodanikku § 58, mis lubab piirata kodaniku osavõttu hääletamisest).<sup>65</sup>
- 60 § 8 lg 5 annab seadusandjale õiguse sätestada kodakondsusseaduses Eesti kodakondsuse saamise, kaotamise ja taastamise tingimused ning korra. Seadusandja peab kodakondsuse seaduse kujundamise tasandil arvestama sellega, millist mõju see omab hääleõiguse isikulisele kaitsealale.<sup>66</sup>

### C. Miinimumvanus

- 61 § 57 lg 1 sätestab hääleõiguse kandja **miinimumvanuse nõude (vanusetsensuse)**.
- 62 Tulenevalt § 57 lg-st 1 on rahvahääletamisõiguse ja aktiivse valimisõiguse kandjaks **vähemalt 18 aasta vanused** inimesed. Nagu eespool selgitatud, kehtib passiivse valimisõiguse isikulise kaitseala puhul *lex specialis*ena PS § 60 lg 2 sätestatud kõrgem ehk kvalifitseeritud vanusenõue (21 aastat).<sup>67</sup>
- 63 Vanuse ülempiiri põhiseadus rahvahääletamisõigusele ega Riigikogu (ei aktiivsele ega passiivsele) valimisõigusele ei sätesta. Selle seaduses sätestamine oleks hääleõiguse piirang, mille kooskõla põhiseadusega oleks kaheldav.<sup>68</sup>

---

kandideerida Euroopa Parlamendi valimistel ja elukohajärgse liikmesriigi kohaliku omavalitsuse valimistel selle riigi kodanikega võrdsel tingimustel.“

<sup>63</sup> Vt 1920. aasta PS § 27, mille teine lause nõudis vähemalt aasta kestnud Eesti kodakondsuse omamist, 1937. aasta PS § 36, mis nõudis vähemalt kolme aasta pikkust Eesti kodanikuks olemist. O. Angelus ja E. Maddison. Eesti Vabariigi põhiseadus 15. juunist 1920. Kommenteeritud väljaanne. – Riigioiguse aastaraamat 2021. Tallinn: Eesti Teaduste Akadeemia riigioiguse sihtkapital 2021, lk 367: „Üheaastane tähtaeg naturaliseeritud kodanikele on mõeldud poliitiliste õiguste saamise katseajaks.“

<sup>64</sup> Vt Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne. 3. peatükk „Rahvas“. § 57 kommentaar, lk 12; Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne. 4. peatükk „Riigikogu“. § 60 kommentaar, lk 12; H. Kalmo ja O. Kask. – PSKV<sub>3</sub>, PS § 57 komm. 7; J. Jäätma, A. Koitmäe ja T. Runthal. – PSKV<sub>3</sub>, PS § 60 komm. 1; M. Ernits. – PSKV<sub>4</sub>, PS § 9 komm. 5, lk 128.

<sup>65</sup> Kohaliku omavalitsuse volikogu valimisõiguse puhul (aktiivne valimisõigus on tavaliselt tuletatud § 156 lg-st 2, passiivne valimiste üldisuse põhimõttest § 156 lg-s 1) PS kodakondsuse nõuet ei sätesta. Kuna KOV volikogude valimist ei ole nimetatud ka § 56 riigivõimu teostamise liigina, ei saa kodakondsuse nõue tuleneda ka siit, vt V. Olle jt. – PSKV<sub>3</sub>, PS § 156 komm. 6; vt ka § 156 kommentaari.

<sup>66</sup> Nii nt: „Sõltumata konkreetsest seisukohast, mis sätestatakse kodakondsuse seaduses, on rahvas riigivõimu teostajana kui kindla pädevusega piiritletud organ alati kindlaksmääratav [---]“, Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne. 3. peatükk „Rahvas“. § 57 kommentaar, lk 2.

<sup>67</sup> KOV volikogu valimisõiguse puhul on alates 2015. aastast aktiivse valimisõiguse puhul piir 16 aastat (PS § 156 lg 2). PSi vastuvõtmisel oli aktiivse valimisõiguse iga 18 eluaastat nagu rahvahääletamisõiguse ja Riigikogu valimisõiguse puhul, seda muudeti Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seadusega kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel valimisea langetamiseks (RT I, 15.05.2015). Vt KOV volikogu valimisea kohta § 156 kommentaari.

<sup>68</sup> Vt nt H. Butzer. III Bundestag. § 38 kommentaar, äärenr 109. – Epping/Hillgruber. BeckOK Grundgesetz, seisuga 15.11.2022. Mõnes riigis on vanuse ülempiir sätestatud valimiskohustuse puhul: vt Brasiilia konstitutsiooni art 14, mille kohaselt üle 70-aastased ei pea kohustust täitma (nagu ka 16–18-aastased ja kirjaoskamatud valimisõiguslikud isikud).

- 64 Vanusetsensus on hääleõiguse kasutamise eeltingimusena maailmas üldlevinud. Aktiivse valimisõiguse iga (parlamendivalimistel) on tänapäeval sageli 18 eluaastat.<sup>69</sup> Rahvusvahelised õigusaktid üldjuhul ei sätesta vanusepiiri, millest alates hääleõigus tagatud peab olema.<sup>70</sup> Eesti varasemad põhiseadused seadsid vanusetsensuse võrreldes kehtiva PSiga mõnevõrra kõrgemale – 20 aastat 1920. aasta PSis (§ 27 teine lause)<sup>71</sup> ja 22 aastat 1937. aasta PSis (§ 36). 1920. a PS ei teinud seejuures vahet aktiivse ja passiivse valimisõiguse eal. Põhiseaduse Assamblees miinimumvanuse üle suuremaid vaidlusi ei olnud, kuigi aruteludes mainiti ka võimalust jätta vanusepiiri kehtestamine seadusandja otsustada.<sup>72</sup>
- 65 Vajadust kehtestada hääleõigusele vanusetsensus on põhjendatud sellega, et tegemist on isikulise õigusega, mida inimene peab kasutama ise ja üksinda ega ei saa teistele üle anda.<sup>73</sup> Seega peab isik olema riigivõimu teostamist puudutavate otsuste tegemiseks piisavalt küps.<sup>74</sup> Vanusetsensusel võib sellest aspektist näha seoseid ka allpool käsitletava teovõime nõudega.
- 66 Kõnealune isikulise kaitseala tunnus on seotud küsimusega **põhiõigusvõimest**. Üldjuhul on põhiõigusvõime – võime olla põhiõiguste kandjaks – igal füüsilisel isikul sõltumata east.<sup>75</sup> Kuna hääleõiguse kandjaks saavad olla üksnes vähemalt 18-aastased inimesed, on § 57 lg-s 1 nende põhiõiguste jaoks sätestatud kvalifitseeritud **põhiõigusvõime**.<sup>76</sup> Juhul kui kõnealuste põhiõiguste puhul oleks põhiõigusvõime inimesel nagu teiste põhiõiguste puhul sünnist saati ning 18-aastaseks saamiseks muutuks ta lihtsalt **põhiõigusealiseks** (põhiõigusteovõimeliseks)<sup>77</sup>, võiks see teoreetiliselt kaasa tuua seadusliku esindaja (enamasti vanemate) võimaluse alaealise nimel hääletada.<sup>78</sup> Sellist tõlgendust meie kehtiv PS ei võimalda.<sup>79</sup>

<sup>69</sup> Vt ülevaadet veebilehel *The Electoral Knowledge Project*: <https://aceproject.org/epic-en/CDTable?view=country&question=VR001>.

<sup>70</sup> Inimõiguste Komitee 27.08.1996 üldkommentaaris nr 25 kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti juurde leitakse, et õigus hääletada peaks olema täisealisel (p 4).

<sup>71</sup> Vt ka O. Angelus ja E. Maddison. Eesti Vabariigi põhiseadus 15. juunist 1920. Kommenteeritud väljaanne, lk 367: „Põhiseadusjärgne valimisea piir (20 aastat) ja täisealisus tsiviilseaduste kohaselt (21 aastat) põhiseaduse vastuvõtmise ajal ei kattunud. Ettepanekut (rhs J. Teemant) tõsta valimisiga 21 aastale Asutavas Kogus vastu ei võetud, selle asemel alandati tsiviilseaduste täisealisuse alammäära 1922. aastal 20 aastale (täisealisuse alammäära vähendamise seadus, RT 1922, 74/75).“

<sup>72</sup> Vt P. Kase sõnavõttu: „Praegu kõlab see [miinimumvanus 18 aastat] küll ainuvõimalikuna, ent kui vaadata ajaloolises perspektiivis tagasi (see tsensus on vaikselt allapoole läinud), siis ma ei pea võimatuks, et ühel hetkel Eesti Vabariik ühineb mingisuguse ülemaailmse konventsiooniga või millega iganes selles küsimuses. Ja sätestatakse see ajapiiri kõigile näiteks 16 aasta peale,“ teoses V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 678. Seevastu T. Käbin ei uskunud, et 18 aastast allapoole läheks valimisiga lähema 50 aasta jooksul (samas, lk 679).

<sup>73</sup> Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne. 3. peatükk „Rahvas“. § 57 kommentaar, lk 19; H. Kalmo ja O. Kask. – PSKV<sub>5</sub>, PS § 57 komm. 8; H. H. Klein ja K.-A. Schwarz. § 38 kommentaar, äärenr 155. – Dürig/Herzog/Scholz. Grundgesetz-Kommentar.

<sup>74</sup> H. Kalmo ja O. Kask. – PSKV<sub>5</sub>, PS § 57 komm. 8; H. H. Klein ja K.-A. Schwarz. § 38 kommentaar, äärenr 155. – Dürig/Herzog/Scholz. Grundgesetz-Kommentar.

<sup>75</sup> M. Ernits. – PSKV<sub>4</sub>, PS § 9 komm. 13, lk 131.

<sup>76</sup> Kvalifitseeritud põhiõigusvõime sätestavad ka § 60 lg 2 ja § 156 lg 2. Vt M. Ernits. – PSKV<sub>4</sub>, PS § 9 komm. 13, lk 131: „Ainult § 57 lg 1, § 60 lg 2 ja § 156 lg 2 alusel, kus vanusepiir on sõnaselgelt ette nähtud, on nooremate puhul välistatud juba põhiõiguse isikuline kaitseala.“

<sup>77</sup> Põhiõigusvõime ja põhiõigusealisuse (põhiõigusteovõime) kohta vt M. Ernits. – PSKV<sub>4</sub>, PS § 9 komm. 13, lk 131, samuti § 9 kommentaari.

<sup>78</sup> K. V. Franz. Das Wahlrecht zum Deutschen Bundestag – Architektur eines organschaftlichen Recths, lk 107–108.

<sup>79</sup> Ka Saksamaal ollakse seisukohal, et kehtiv PS lapse esindajal hääletada ei võimaldaks, vt H. D. Jarass ja B. Pieroth. § 38 kommentaar, äärenr 23. – Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland: Kommentar; H. Butzer. Bundestag: § 38 kommentaar, äärenr 109. – Epping/Hillgruber. BeckOK Grundgesetz, seisuga 15.11.2022.

- 67 Kirjanduses võib märksõna „laste valimisõigus“<sup>80</sup> tähistada nii arutlusi põhiseadusliku valimise (s.o põhiõigusvõime eelduseks oleva miinimumvanuse) langetamise<sup>81</sup> kui ka diskussiooni nn vanemate või perekonna valimisõiguse üle.<sup>82</sup> Viimase puhul on välja toodud kaks põhilist lahendust. Esiteks langetada põhiseaduslik valimisõigus nullini (kaotada põhiõigusvõime kvalifikatsioon) ning anda kuni lapse põhiõigusealiseks saamiseni põhiõigusteovõime saabumiseni vanematele õigus teha valimisotsuseid lapse asemel.<sup>83</sup> Teise võimalusena on välja pakutud vanematele täiendava hääle andmist (sõltuvalt laste arvust).<sup>84</sup> Kõigi nimetatud laste valimisõiguse edendamise meetmete eelduseks oleks PSi muutmine. Perekonnavalimisõiguse puhul on küsimuse alla seatud, kas see oleks kooskõlas valimiste ühetaolisuse põhimõttega (sisuliselt võrdsusega).<sup>85</sup>
- 68 § 57 lg 1 sõnastusest võib järeldada, et inimesel on õigus tugineda hääleõiguse esemelise kaitsealaga hõlmatud positsioonidele siis, kui ta on **saanud 18-aastaseks**.
- 69 Esiteks tuleb selgitada, millal loetakse isik 18-aastaseks saanuks – kas sünnipäeva algamisest<sup>86</sup> või sünnipäevale järgneva päeva algamisest.<sup>87</sup> Erinevate võimaluste korral tuleks valida põhiõiguse kandja jaoks soodsam, kuna tegemist on põhiõigust piiravate normiga.
- 70 Keerulisem on aga küsimus, millised hääleõigusega seotud subjektiivsed õigused peaks seadusandja inimesele tagama hetkel, kui ta saab 18-aastaseks. Hääleõiguse esemeline kaitseala ei hõlma üksnes õigust anda oma hääle rahvahääletusel või valimistel. Hõlmatud on ka õigus sellele, et rahvahääletus ja valimised viiakse läbi põhiseadusega kooskõlas – see hõlmab ka rahvahääletust ja valimisi ettevalmistavad tegevused, mida põhiõiguse kandjal peab olema võimalik vaidlustada (vt selle kohta § 60 kommentaari).<sup>88</sup> Need ettevalmistavad tegevused algavad aga oluliselt varem kui rahvahääletamise päev või Riigikogu valimispäev (§ 60 lg-d 3 ja 4). Samuti on Eestis tavapärane, et hääletamine on erinevates vormides võimalik ka enne valimispäeva.<sup>89</sup> Küsimused tekivad siis, kui inimene ei saa 18 aastat vanaks hääletamise korraldamise perioodi alguses, vaid mõnel hetkel pärast seda.
- 71 PS ei seo hääleõiguslikkust rahvahääletamise päeva või valimispäevaga. PSi on tõlgendatud nii, et inimesele tuleb tagada võimalus nende õiguste kasutamiseks, mille kasutamine pärast 18-aastaseks saamist veel faktiliselt võimalik on.<sup>90</sup> Nt juhul kui inimene saab 18-aastaseks eelhääletamise ajal, saab ta eelhääletamisel osaleda. Seevastu juhul, kui ta saab 18-aastaseks alles valimispäeval, saab ta valida üksnes valimispäeval. Selline tõlgendus kohtleb inimesi mõneti ebavõrdselt. Sünnipäev ei määra sellisel juhul ära üksnes seda, kes on ja kes ei ole rahvahääletamisõiguse ja aktiivse valimisõiguse kandja, vaid ka üksikisikule nendest põhiõigustest tulenevate subjektiivsete õiguste mahu (mis on seda ulatuslikum,

<sup>80</sup> Eestis on seda teemat käsitlenud: A. Hvostov. Narride laevaga inertsimere lainetel: laste valimisõiguse ideest. – Akadeemia 2013/6, lk 969–994; samuti lühidalt: 36. Eesti õigusteadlaste päevade lõpudiskussioon „Põhiseaduse tulevik: areng muutmise või tõlgendamise teel“. – Riigiõiguse aastaraamat 2021. Tallinn 2021, lk 306–307, 314–316.

<sup>81</sup> Vt nt K. Kanarik. Valimise langetamine. Valitud välisriikide kogemus ja õiguslikud kaalutlused. Tallinn 2011; Aktiivse valimise langetamise mõjude analüüs: eelhindamine. Tallinn 2014.

<sup>82</sup> Vt H. Butzer. Bundestag: § 38 kommentaar, äärenr 110. – Epping/Hillgruber. BeckOK Grundgesetz.

<sup>83</sup> Vt H. H. Klein ja K.-A. Schwarz. § 38 kommentaar, äärenr 156. – Dürig/Herzog/Scholz. Grundgesetz-Kommentar.

<sup>84</sup> H. D. Jarass ja B. Pieroth. § 38 kommentaar, äärenr 23. – Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland: Kommentar.

<sup>85</sup> Samas.

<sup>86</sup> Nii toimitakse Saksamaa praktikas, vt H. D. Jarass ja B. Pieroth. § 38 kommentaar, äärenr 23. – Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland: Kommentar.

<sup>87</sup> Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne. 3. peatükk „Rahvas“. § 57 kommentaar, lk 20.

<sup>88</sup> H. Kalmo ja O. Kask. – PSKV, PS § 57 kumm. 9.

<sup>89</sup> Eestis on neid võimalusi eriti palju ja neid kasutatakse ulatuslikult, vt RKVS § 38 lg 2.

<sup>90</sup> Vt nt H. Kalmo ja O. Kask. – PSKV, PS § 57 kumm. 9, kes viitavad seadusandja sellisele, põhiseaduse „keeleliselt täpsele tõlgendamisele“, kuigi peavad seda probleemseks.



mida varem valimisprotsessi kestel inimene täisealiseks saab). Võib nõustuda autoritega, kes kahtlevad sellise ebavõrdse kohtlemise õigustatuses.<sup>91</sup>

- 72 Teoreetiliselt võiks olla sellele olukorrale eelkõige kaks lahendust. Esiteks siduda vanuse-nõue mõne ajahetkega enne hääletamise või valimiste korraldamise algust või selle varajases etapis (nt isikute hääletajate või valijate nimekirjadesse kandmine). Sellisel juhul saaksid rahvahääletusel või Riigikogu valimistel osaleda üksnes need inimesed, kes on selleks määravaks ajahetkeks saanud 18-aastaseks. Teine võimalus oleks laiendada seaduse alusel kõik rahvahääletamisõiguse ja aktiivse valimisõiguse esemelisse kaitsealasse kuuluvad õigused inimestele, kes saavad rahvahääletamise päevaks või valimispäevaks 18-aastaseks. See tähendaks, et nt inimene, kes saab 18-aastaseks alles rahvahääletamise päeval või valimispäeval, saaks osaleda ka eelhääletusel (ja vaidlustada rahvahääletuse või valimiste ettevalmistamisel tehtud toiminguid).
- 73 Kuigi esimest lahendust võib pidada lihtsaks ja selgeks ning gruppide (enne määravat ajahetke 18-aastaseks saanud ja pärast seda 18-aastaseks saanud) siseselt koheldakse inimesi ka võrdselt, on selle kooskõla PSiga kaheldav. Kuigi PS ei seo hääleõiguslikkust konkreetse päevaga, ei tähenda see, et seadusandjal on täiesti vabad käed. Tegemist on hääleõiguse riivega, milleks PS seadusandjat ei volita. Seetõttu tuleks ära näidata, millise põhiseadusliku järku väärtuse või teise põhiõiguse kaitse seda riivet õigustaks ning riive oleks eesmärgi saavutamiseks ka proportsionaalne (§ 11 tähenduses).
- 74 Eelistada tuleks seega teist lahendust. See küll laiendaks hääleõigusest tulenevaid subjektiivseid õigusi teatud ulatuses perioodile, mis eelneb isiku 18-aastaseks saamisele, kuid seeläbi tagatakse põhiõigustele parem kaitse. Raske on näha, milliseid negatiivseid tagajärgi see võiks kaasa tuua. Kuivõrd vanusetsensus on üldistatud hinnang sellele, millal keskmiselt on inimene valmis iseseisvalt valimisotsustusi langetama, siis on mõistlik eeldada, et see võime ei teki inimestel 17. eluaasta viimasel ööl, vaid pikema aja jooksul.<sup>92</sup>

#### D. Teovõime

- 75 § 57 lg-st 2 tulenevalt on **teovõime** kolmas PSis nimetatud tunnus, mis piiritleb hääleõiguse isikulist kaitseala. § 57 lg 2 avaldab mõju nii Riigikogu aktiivsele kui ka passiivsele valimisõigusele. Kuna otsustuse inimese teovõime üle peab § 57 lg 2 järgi tegema kohus, on sättes ette nähtud mh **kohtunikureservatsioon**.
- 76 Tegemist on inimese vaimse ja füüsilise võimekusega seotud tunnusega, mille alusel inimese hääleõiguse piiramine on olnud rahvusvahelises praktikas tavaline.<sup>93</sup> Eesti varasemad põhiseadused nägid selles osas ette palju ulatuslikumad ja üksikasjalikumad piirangud.<sup>94</sup> Ka Põhiseaduse Assambleele esitatud PSi eelnõudes oli hääleõiguse välistusena lisaks teovõimetusele nimetatud ka vaimuhaigust.<sup>95</sup>

<sup>91</sup> H. Kalmo ja O. Kask. – PSKV<sub>5</sub>, PS § 57 komm. 9; Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne. 3. peatükk „Rahvas“. § 57 kommentaar, lk 20.

<sup>92</sup> M. Ernits. – PSKV<sub>4</sub>, PS § 9 komm. 9, lk 130.

<sup>93</sup> Sellesisuline piirang võib tuleneda PSist nagu Eestis – nt Leedu põhiseaduse art 34 lg 2, Ungari põhiseaduse art 70 lg 5, Taani põhiseaduse § 29 (vt erinevate riikide põhiseadusi lehel: [https://www.constituteproject.org/constitutions?lang=en&status=in\\_force&status=is\\_draft](https://www.constituteproject.org/constitutions?lang=en&status=in_force&status=is_draft)) –, või lihtseadusest.

<sup>94</sup> 1920. a PS § 28 lg 1 välistas nõdra- ja hullumeelseks tunnistatud ning eeskoste alla pandud pimedate, kurtummade ja pillajate hääleõiguslikkuse. Vt O. Angelus ja E. Maddison. Eesti Vabariigi põhiseadus 15. juunist 1920. Kommenteeritud väljaanne, lk 367: „Lõikes 1 nimetatud eestkoste käib nii pillajate kui ka pimedate ja kurtummade kohta. Sõnastus võimaldab aga ka teistsugust tõlgendust, seni puudub Riigikohtu vastav otsus.“ 1937. a PS § 37 välistas lisaks neile veel ka (mõned liigid) avaliku hoolekande korras alaliselt ülalpeetavate ja sundhooldamisele võetud inimeste hääleõiguslikkuse.

<sup>95</sup> Vaimuhaigeks tunnistamine hääleõiguse piiranguna jäeti siiski välja, kuivõrd seda peeti liiga laiaks ja ilma formaalsete garantiideta tunnuseks. J. Adams leidis, et mitte kõik vaimuhaigeks tunnistatud

- 77 Inimese vaimse, eriti aga tema füüsilise võimekusega seotud hääleõiguse piirangud on tänapäeval vähenemas, kuna nende rakendamisele seatakse rangemaid tingimusi. Seda protsessi on mõjutanud kindlasti puuetega inimeste õiguste areng rahvusvahelises õiguses, kus muuhulgas rõhutatakse puuetega inimeste poliitilisi õigusi.<sup>96</sup> EIK arvates tohib hääleõigust piirata, kui eesmärgiks on tagada, et riigivõimu teostamisel osaleks üksnes inimesed, kes on võimelised hindama oma otsustuste tagajärgi ning tegema teadlikke ja kaalutletud otsuseid.<sup>97</sup> Oluliseks peetakse seda, et kohus hindaks üksikjuhul konkreetse inimese tegelikku võimekust ning hääleõiguse kaotamine ei oleks automaatne seadusest tulenev tagajärg, mis kohaldub tervele puuetega inimeste klassile, neid omavahel diferentseerimata.<sup>98</sup>
- 78 Tõenäoliselt mõjutasid kommenteeritava sätte sõnastust PSi ettevalmistamise ja vastuvõtmise ajal kehtinud, eraõiguslikku teovõimet puudutavad lihtõiguse normid.<sup>99</sup> Siiski on soovitatav PSi terminit „teovõime“ („teovõimetuks tunnistamine“) tõlgendada autooomselt eraõiguse terminoloogias.<sup>100</sup> Seda enam, et teovõimetuks tunnistamist Eestis eraõiguses enam ei ole, see on asendatud teovõime piiramise normidega.<sup>101</sup>
- 79 Nii nagu § 57 lg 1 sätestatud vanusetsensusel, on ka sellel § 57 lg 2 sätestatud isikulise kaitseala tunnusel nähtud seost hääleõiguse isikulise olemusega, millest tulenevalt peab hääleõiguse kandja olema võimeline iseseisvaid otsuseid tegema.<sup>102</sup> § 57 lg 2 „teovõime puudumise keeldu“ tuleb seetõttu tõlgendada nii, et eesmärgiks on välistada hääleõiguslike isikute hulgast need, kelle puhul on alust arvata, et nende vaimsed võimed ei võimalda teha piisavalt kaalutud ja informeeritud otsustusi, mis on vajalikud rahva osana riigivõimu

---

inimesed ei peaks valimisõigusest ilma jääma, vt V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 137. I. Hallaste märkis, et hääleõiguse üle ei tohiks otsustada arst, vaid üksnes kohus (samas, lk 147). P. Kask nägi ohuna mõnedel poliitilistel jõududel tekkida võivat kiusatust tunnistada keegi teovõimetuks selleks, et elimineerida tema võimalus kandideerida Riigikogusse (samas, lk 678).

<sup>96</sup> Vt ÜRO puuetega inimeste õiguste konventsioon (RT II, 04.04.2012, 6) (art 29); Euroopa Nõukogu Veneetsia komisjoni valimiste hea tava koodeks (CDL-AD(2002)023rev2.cor-e) ja seisukoht selle juurde puuetega inimeste osaluse kohta (CDL(2011)041rev-e); Euroopa Nõukogu soovitus REC(2004)10 vaimupuudega inimeste inimõiguste ja inimväärikuse kaitse kohta; aga ka Inimõiguste Komitee 27.08.1996 üldkommentaari nr 25 kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti juurde, p 10.

<sup>97</sup> Vt EIK 20.05.2010 – Alajos Kiss *vs.* Ungari, p 38, kus märgitakse mh, et konventsiooni 1. protokolli art 3 ei nimeta eesmärke, mille saavutamiseks võib hääleõigust piirata, mistõttu võivad konventsiooniga kooskõlas olla mitmed piiramise eesmärgid. Sarnaselt H. Kalmo ja O. Kask. – PSKV, PS § 57 komm. 12.

<sup>98</sup> EIK on tuvastanud rikkumise juhul, kui osalise eeskoste seadmisega kaasnes automaatselt valimisõiguse kaotamine; EIK 20.05.2010 – Alajos Kiss *vs.* Ungari. Rikkumist aga ei ole leitud, kui teovõime („*legal capacity*“) kaotamisel ei olnud hääleõiguse kaotamine üldine õigusjärelm, vaid kohus hindas seda üksikjuhul; vt EIK 02.02.2021 – Strøbye *vs.* Taani; EIK 11.05.2021 – Caamaño *vs.* Hispaania.

<sup>99</sup> Vt ENSV tsiviilkoodeksi §-d 12–17. Ka 1994. a TsÜS (RT I 1994, 53, 889) § 13 nägi ette teovõimetuks tunnistamise võimaluse. 1994. a Riigikogu valimise seadus (RT I 1994, 47, 784) ja rahvahääletuse seadus (RT I 1994, 41, 659) deklareerisid, et hääleõigust ei ole teovõimetuks tunnistatud kodanikul (vt vastavalt § 2 lg 3 ja § 5 lg 2 p 1).

<sup>100</sup> Vt ka H. Kalmo ja O. Kask. – PSKV, PS § 57 komm. 12, kus eristatakse avalik-õiguslikku ja tsiviilõiguslikku teovõimet.

<sup>101</sup> 2002. a TsÜS näeb ette võimaluse piirata nende isikute teovõimet, kes vaimuhaiguse, nõrgamõistuslikkuse või muu psüühikahäire tõttu kestvalt ei suuda oma tegudest aru saada või neid juhtida (TsÜS § 8 lg 2 teine lause). Kui sellisele inimesele on kohus määranud eestkostja, siis eeldatakse, et ta on piiratud teovõimega ulatuses, milles talle eestkostja on määratud (TsÜS § 8 lg 3). Isiku teovõimetuks tunnistamist peeti tema põhiõiguste (eelkõige õiguse vabale eneseteostusele, § 19) ebaproportsionaalseks piiranguks, kuna eesmärki oli võimalik saavutada põhiõigusi vähem riivava meetme, teovõime piiramisega; vt tsiviilseadustiku üldosa seaduse eelnõu (121 SE, IX Riigikogu), algatamise seletuskiri, lk 32.

<sup>102</sup> Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne. 3. peatükk „Rahvas“. § 57 kommentaar, lk 19; H. Kalmo ja O. Kask. – PSKV, PS § 57 komm. 9; H. H. Klein ja K.-A. Schwarz. § 38 kommentaar, änr 155. – Dürig/Herzog/Scholz. Grundgesetz-Kommentar.

teostamiseks.<sup>103</sup>

- 80 § 57 lg 2 avaldab hääleõigusele piiravat mõju üksnes siis, kui inimese kuulumist hääleõiguse kandjate hulka ei välista teised isikulise kaitseala tunnused (inimene on nende põhiõiguste kandmiseks põhiõigusvõimeline ning tal on Eesti kodakondsus).<sup>104</sup> Küsimus § 57 lg 2 kohaldumisest aktualiseerub rahvahääletamisõiguse ja aktiivse valimisõiguse puhul seega inimese 18-aastaseks saamisel, passiivse valimisõiguse puhul aga 21-aastaseks saamisel.
- 81 Lisaks sellele saab § 57 lg-s 2 nimetatud piirav tunnus konkreetse inimese hääleõigusele mõju avaldada üksnes kohtulahendi vahendusel, mida kohus aga ei saa teha otse PSi alusel. Hääleõiguse piiramise küsimus seoses inimese võimetega vajab seaduse tasandil reguleerimist. Ühest küljest saab järeldada, et PS pole jätnud seadusandja otsustada, kas inimese võimete alusel tuleb hääleõigust piirata või mitte (seadusandjal on keelatud lugeda hääleõiguslikuks inimesed, kelle vaimsed võimed ei võimalda poliitilisi otsuseid teha). Teisest küljest tuleb aga küsida, millise otsustusruumi põhiseadus seadusandjale selles küsimuses on jätnud.
- 82 Seega: kuigi § 57 lg 2 kasutab terminit „teovõime“, ei nõua PS, et seadusandja kasutaks lihtõiguse tasandil hääleõiguse sätestamisel sama terminit. Kindlasti ei ole seadusandjal kohustust siduda hääleõigust eraõigusliku teovõime instituudiga, kuigi see ei ole ka keelatud, kui see viib põhiseaduspärase tulemuseni. Oluline on see, et seadus järgiks § 57 lg 2 eesmärki ning oleks tagatud, et hääleõigust ei piirataks ebaproportsionaalselt (§ 11).<sup>105</sup>
- 83 Seadusandja on praegu hääleõiguse § 57 lg-st 2 tuleneva piiri (piirangu) sätestanud valimisseadustes, kasutades mõistet „teovõimetuks tunnistamine valimisõiguse osas“<sup>106</sup>, mis on omakorda seotud eraõigusliku eestkoste seadmise instituudiga TsMSis. Eestkoste seadmise otsustab kohus pärast asjakohase ekspertiisi tegemist ning inimene loetakse valimisõiguse osas teovõimetuks üksnes siis, kui eestkoste on seatud kõigi asjade ajamiseks.<sup>107</sup> Õiguskirjanduses on seatud kahtluse alla, kas see on proportsionaalne hääleõiguse piirang ning soovitatud näha seaduses ette nõue, et kohus iga kord hindaks inimese võimet „saada aru valimiste kui poliitilise enesemääramise väljenduse tähendusest“ ning otsustaks kohtuotsuse resolutsioonis hääleõiguse piiramise vajalikkuse.<sup>108</sup>

<sup>103</sup> Vt L. Arrak ja T. Uusen-Nacke. Piiratud arusaamisvõimega täisealise isiku eneseteostusvabadus ja kaitse: kas piiratud teovõime ja eestkoste regulatsioon vajab ümberhindamist? – *Juridica* 2020/6, lk 482, kus räägitakse „piiratud arusaamisvõimega täiskasvanutest“, hõlmates sellega nii intellekti- puude ja kestva psüühikahäirega kui ka vananedes arusaamisvõime minetanud inimesed.

<sup>104</sup> Samuti H. Kalmo ja O. Kask. – PSKV, PS § 57 komm. 12.

<sup>105</sup> Sageli on hääleõigust seotud tsiviilõiguse teovõime vms analoogsete reeglitega, kuna erialdiseisva õigusinstituudi ja menetluse väljakujundamist ei ole peetud otstarbekaks. Selline sidumine võib aga kaasa tuua ebapiisava paindlikkuse reeglites ja hääleõiguse ülemäärase piiramise – nagu Ungaris (vt eespool viidatud kohtuasja EIK 20.05.2010 – Alajos Kiss *vs.* Ungari). Sarnasel põhjusel tunnistas Saksamaa põhiseaduskohus 2019. aastal põhiseadusvastaseks parlamendi valimisseaduse (*Bundeswahlgesetz*) sätteid, mis välistasid nende inimeste valimisõiguse, kellele oli määratud eestkostja (§ 13 punkt 2) või kes olid paigutatud kriminaalmenetluse tulemusel psühhiaatriahaiglasse (§ 13 punkt 3) – vt BVerfG 29.01.2019, 2 BvC 62/14 (BVerfGE 151, 1–58).

<sup>106</sup> Vt RaHS § 2 lg 3 p 1 „Hääletamisest ei võta osa isik, kes on valimisõiguse osas teovõimetuks tunnistatud“, RKVS § 4 lg 2 „Hääleõiguslik ei ole isik, kes on valimisõiguse osas teovõimetuks tunnistatud“ ja lg 5: „Kandideerimisõigust ei ole isikul, kes on valimisõiguse osas teovõimetuks tunnistatud.“ Nii rahvahääletamisõiguse kui Riigikogu valimisõiguse puhul kasutatakse seega mõistet „valimisõigus“ (mitte koondmõistet hääleõigus, nagu siinses tekstis).

<sup>107</sup> TsMS § 526 lg 5: „Kui kohus seab eestkoste eestkostetava kõigi asjade ajamiseks või kui eestkostja ülesannete ringi selliselt laiendatakse, loetakse lisaks, et eestkostetav on tunnistatud valimisõiguse osas teovõimetuks ja ta kaotab hääleõiguse.“

<sup>108</sup> L. Arrak ja T. Uusen-Nacke. Piiratud arusaamisvõimega täisealise isiku eneseteostusvabadus ja kaitse: kas piiratud teovõime ja eestkoste regulatsioon vajab ümberhindamist?, lk 491.