

§ 58. [Vangide hääleõiguse piirang]

Seadusega võib piirata nende Eesti kodanike osavõttu hääletamisest, kes on kohtu poolt süüdi mõistetud ja kannavad karistust kinnipidamiskohtades.

Autor *Katri Jaanimägi*

Ajaloolised tekstid

PS 1920: § 28. Hääleõiguslikud ei ole kodanikud: 1) kes seaduslikus korras on tunnustatud 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: § 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

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; RKHKo 09.11.2015, 3-3-1-49-15 – vangide valimisõigus EP valimistel II; RKPJKo 02.10.2013, 3-4-1-44-13 – vangide valimisõigus KOV valimistel

Valikkirjandus

Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne. 3. peatükk „Rahvas“. § 58 kommentaar, lk 23–27.

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

Sisukord

- I. Sissejuhatavad märkused
- II. Varasemad põhiseadused, Põhiseaduse Assamblee ja rahvusvaheline õigus
- III. § 58 hääleõiguse kvalifitseeritud piiriklauslina
 - A. Sissejuhatavad märkused
 - B. § 58 eesmärk ja kohaldamine hääleõigusele tervikuna
 - C. Hääleõiguse riive proportsionaalsusest

I. Sissejuhatavad märkused

- 1 § 58 lubab seadusandjal piirata vabaduskaotuslikku karistust kandvate inimeste **hääleõigust**. Tegemist on **kvalifitseeritud piiriklausliga**, mis näeb piirangu kohaldamise eeldusena ette ka **kohtunikureservatsiooni**.
- 2 Kuna säte asub III peatükis „Rahvas“, lubab see piirata kõiki hääleõigusega hõlmatud põhiõigusi, mis on seotud §-s 56 nimetatud riigivõimu teostamise viisidega. Seega lubab § 58 kitsendada **rahvahääletamisõigust** (tagatud § 57 lg-s 1) ja **Riigikogu valimisõigust** (tagatud § 60 lg 1 lausetes 2–4). Riigikohus on § 56 tähenduses riigivõimu teostamiseks lugenud ka Euroopa Parlamendi valimised, tuletades § 57 lg-st 1 Eesti kodanike **Euroopa Parlamendi valimisõiguse**.¹ Seetõttu tuleb asuda seisukohale, et kommenteeritav säte lubab piirata ka Euroopa Parlamendi valimisõigust.² Kohaliku omavalitsuse volikogu valimisõiguse piiramiseks kommenteeritavast paragrahvist õigustust ei tulene.³
- 3 Riigikogu ja Euroopa Parlamendi valimisõiguse puhul on küsimuse alla seatud seda, kas § 58 lubab riivata üksnes **aktiivset** või ka **passiivset** valimisõigust.⁴

II. Varasemad põhiseadused, Põhiseaduse Assamblee ja rahvusvaheline õigus

- 4 Kuriteo eest karistatud inimeste hääleõiguse piiramise võimalus oli ette nähtud ka Eesti 1920. aasta PSis (§ 28 lg 2) ja 1937. aasta PSis (§ 37 lg 2). Kumbki PS ei seadnud seega tingimuseks, et tegemist peab olema vabaduskaotusliku karistusega. Seaduse tasandil oli piirang seotud vabadust piiravate karistustega.⁵ 1937. aasta PSi järgi pidid jääma hääletamisest kõrvale ka vahistatud „karistuse kandmiseks või ... tõkkevahendite teostamiseks“ (§ 37 lg 3 p 1). Põhiseaduse Assamblee töös aluseks võetud Jüri Adamsi eelnõus olid kinnipeetavad hääletamisest kõrvale jäetud otse PSi alusel.⁶ Aruteludes küll räägiti võimalusest jätta piirang üldse PSist välja⁷, kuid kompromissina asendati

¹ Vt hääleõiguse ning sellega hõlmatud põhiõiguste kohta § 57 komm. 3 ning 16–47.

² Nii ka H. Kalmo ja O. Kask. – PSKV, PS § 58 komm. 1.

³ KOVVS siiski välistab kuriteo eest vanglakaristust kandvate isikute aktiivse ja passiivse valimisõiguse (vt KOVVS § 5 lg-d 4 ja 6, § 27 lg 3). Vt KOV volikogu valimisõiguse kohta § 156 kommentaari.

⁴ Vt erinevaid seisukohti § 57 komm. 21–24. Ka seadusandja tundub olevat olnud seisukohal, et kandideerimisõigust § 58 alusel piirata ei saa. 1998. a muudeti 1994. a Riigikogu valimiseaduse (RT I 1994, 47, 784) § 2 lõiget 4, mis välistas vangide osavõtu valimistest. Osavõtt „valimistest“ asendati osavõetuga „hääletamisest“, eesmärgiks oli kõrvaldada vastuolu sätte ja § 58 vahel (Riigikogu valimise seaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise ja täiendamise seadus – RT I 1998, 98, 1577; vt ka SE 1017, Riigikogu VIII koosseis).

⁵ Vt O. Angelus ja E. Maddison. Eesti Vabariigi põhiseadus 15. juunist 1920. Kommenteeritud väljaanne. – Riigiõiguse aastaraamat 2021. Tallinn: Teaduste Akadeemia riigiõiguse sihtkapital 2021, lk 368 (toimetaja allmärkus 82): „Hääleõiguse piirangud [1920. a] põhiseaduse § 28 lg 2 tähenduses olid sätestatud Riigikogu valimise, rahvahääletamise ja rahvaalgatamise seaduse §-des 4 jj. Näiteks sätestas § 4 lg 1: „Hääleõigusest jäävad ilma: 1) kes seadusjõusse astunud kohtuotsusega on mõistetud kui nad ei ole waremini õigusi tagasi saanud: a) sunnitööle, – kümne aasta jooksul pärast karistusaja lõppu; b) asumisele, wangiroodu, parandusmaija, wangimaija või kindluse õiguste kaotamise või kitsendamisega, wiie aasta jooksul pärast karistusaja lõppu.“ RT 26.02.1926, 16.“

⁶ Vt Adamsi töögrupi eelnõu § 39 ja sõnastuselt kattuvat sätet Raidla töögrupi eelnõus, § 55 punkt 1. Eelnõud leitavad vastavalt: V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Koguteos. Tallinn: Juura 1997, lk 1169–1182 ja 1141–1155.

⁷ J. Adams: „Mitmed eksperdid [---] rõhutasid, et ei ole mingisugust tehnilist õigustust sellele, et vangidelt võetakse ära hääleõigus. See on küll Nõukogude ajast tulles meile harjumatu. Ka Eesti Vabariigi traditsioon ei kinnita seda. Aga ma väidan, et Euroopa üldises pildis on selline asi täiesti arhailine. Võib-olla oleks õige, kui me jätaksime selle paragrahvi üldse ära ja annaksime ka vindisele hääleõiguse, nii nagu vähemalt teistes riikides on see muutunud tavaks.“ – V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 604. Ka P. Kask viitas sellele, et paljudes demokraatlikes riikides seda

vahetult põhiseadusest tulenev piirang volitusega seadusandjale piirangu kehtestamise üle otsustada.⁸

- 5 Hääleõiguse piiramine seoses kuriteo eest karistamisega on maailmas üpris tavapärane üldisuse põhimõtte kitsendus. Suuresti rahvusvahelise õiguse mõjul on sellel alusel hääleõiguse, eelkõige selle aktiivse poole piiramine tänapäeval üha vähenemas, seda eriti Euroopas. Piirangu normatiivsed alused võivad riigiti erineda, see ei pruugi tuleneda PSist nagu Eestis, vaid lihtseadusest. Erinevalt võib olla reguleeritud aktiivse ja passiivse hääleõiguse piiramine, samuti võib piirang olla karistamisega automaatselt kaasnev või kohtu poolt eraldi kohaldatav. Sageli sõltub piirangu kohaldatavus toimepandud kuriteost (selle raskusest, mõistetud karistuse raskusest).⁹
- 6 Hääleõiguse piiramise põhjusena on nähtud nn auõiguste kaotamist¹⁰ või „tsiviilsurma“ instituuti, mis on seotud ühiskondliku lepingu rikkumisega.¹¹ EIK on pidanud lubatavaks nii aktiivse kui passiivse valimisõiguse piiramist kinnipeetavate puhul, kes on tõsiselt ära kasutanud oma avalikku positsiooni või kelle käitumine ähvardab õigusriigi põhimõtet või demokraatia aluseid. EIK peab oluliseks selget seost isiku käitumise ja kohaldatava piirangu raskuse vahel.¹²
- 7 Ka Euroopa Kohus ei välista Euroopa Parlamendi valimisõiguse¹³ piiramist kinnipeetavate puhul, pidades riivet proportsionaalseks, kui arvesse on võetud toimepandud süüteo laadi ja raskusastet ning karistuse kestust.¹⁴

III. § 58 hääleõiguse kvalifitseeritud piiriklauslina

A. Sissejuhatavad märkused

- 8 **Esiteks** võib § 58 sõnastusest järeldada, et hääleõiguse piiramine on lubatud, kui tegemist on karistusega, mis riivab §-s 20 tagatud põhiõigust – **füüsilist vabadust**.¹⁵ Säte seob piirangu ka kindla **kohaga**, kuna eeldab karistuse kandmist „kinnipidamisasutuses“.¹⁶

piirangut ei ole, ning nägi ohtu, et võimul olev poliitiline kildkond asub piirangut ära kasutama (samas, lk 679).

⁸ T. Anton 24. istungil: „[D]emokraatia süvenemisega võib Eesti jõuda olukorda, kus ei ole vajadust piirata süüdimõistetute hääleõigust ja sel juhul võib seadusandluse muutmisega selle läbi viia, ilma et meil oleks vajadust muuta põhiseadust“ (samas, lk 763).

⁹ Nt Saksamaa PSis sellist valimisõiguse piiramise võimalust ette nähtud ei ole, see tuleneb karistusadustikust (*Strafgesetzbuch (StGB)*) (*StGB* §-d 45, 45a ja 45b). Üldiseks eelduseks on vähemalt 5 aastat kestev vangistus. Passiivse valimisõiguse piirang võib olla kuriteo eest karistamise automaatne seadusest tulenev järelem või kohtuniku otsustada, kuid piirangu kohaldumisel lõpevad ka juba tekkinud õigused. Aktiivse valimisõiguse piiramine on aga alati kohtuniku otsustada; vt nt H. Radtke, § 45 kommentaar, äärenr 4. – Münchener Kommentar zum StGB. 4. väljaanne. München: C. H. Beck 2020.

¹⁰ J. Ipsen. Staatsrecht. 1: Staatsorganisationsrecht. München: Vahlen 2018, lk 27 (äärenr 75).

¹¹ H. Kalmo ja O. Kask. – PSKV, PS § 58 komm. 3.

¹² EIK 06.10.2005 – Hirst *vs.* Ühendkuningriik (nr 2), p 71, 74. Ka Inimõiguste Komitee 27.08.1996 üldkommentaaris nr 25 kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti juurde punktis 14 on märgitud, et karistuse tõttu hääleõiguse piiramise periood peab olema rikkumise raskuse ja karistusega proportsionaalne. Nii ka Veneetsia Komisjoni valimiste hea tava koodeksis – valimisõigust tohib piirata, kui inimene on toime pannud tõsise kuriteo (1.1.d.iv).

¹³ ELPH artikli 39 lg 2

¹⁴ Vt EK 06.10.2015, C-650/13 – Delvigne, p 45–49. Põhikohtuasjas vaidluse all olnud piirangut pidas EK ELPH-ga kooskõlas olevaks, kuna isik oli pannud toime raske kuriteo (p 52).

¹⁵ Vrdl § 64 lg 2 p-ga 2, mis ütleb, et Riigikogu liikme volitused lõppevad süüdimõistva kohtuotsusega, lisamata piiravat tunnust karistuse liigi kohta.

¹⁶ Välistatud peaks seega olema hääleõiguse piiramine juhul, kui inimesele mõistetakse vabaduskaotuslik karistus, kuid seda ei pöörata täitmisele. Asjas EIK 17.09.2013 – Söyler *vs.* Türgi tuvastas EIK

- 9 **Teiseks** tuleb asuda seisukohale, et piirang on õigustatud karistamise korral üksnes ühiskondlike normide vastu suunatud raskemate süütegude ehk **kuritegude** eest.¹⁷ Seda hoolimata asjaolust, et kehtiva lihtõiguse järgi võib kohus isiku süüdi mõista ja talle füüsilist vabadust piirava karistuse mõista ka kergema süüteo ehk **väärteo** eest.¹⁸
- 10 Sellele viitab süstemaatiline tõlgendus, kui pidada silmas ka § 20 piiriklauslite sõnastust. § 20 lg 2 esimese punkti järgi tohib vabaduse võtta ainult seaduses sätestatud juhtudel ja korras süüdimõistva kohtuotsuse või kohtu määratud aresti täitmiseks. See säte peegeldab PSi vastuvõtmise ajal kehtinud seaduste terminoloogiat. Toona eristati kuritegusid ja haldusõigusrikkumisi, millest esimeste puhul tuvastati isiku süü ja talle mõisteti karistus, teiste puhul aga määrati karistus.¹⁹ Füüsilist vabadust piiravaks karistuseks kuriteo eest oli vabadusekaotus, haldusõigusrikkumise eest aga haldusarest.²⁰ Seega võib öelda, et PSi vastuvõtmise ajal ei peetud § 58 kasutatud termini „süüdi mõistetud“ all silmas karistamist kergemate õigusrikkumiste ehk haldusõigusrikkumiste eest, mida alates 2001. aastast käsitletakse väärtegudena.
- 11 **Kolmandaks** nõuab § 58, et hääleõiguse piiramise eelduseks oleva karistuse on inimesele mõistnud **kohus**. Tegemist on omalaadse **kohtunikureservatsiooniga**, mis lisandub sättes sisalduvale **seadusereservatsioonile** („seadusega võib ...“). § 58 ei nõua otsesõnu, et kohtunik otsustaks eraldi hääleõiguse piiramise üle²¹, vaid keelab hääleõiguse piirangu siduda karistusega, mida ei ole mõistnud kohus (nt kohtuväline menetleja väärteomenetluses). PSiga ei oleks vastuolus aga ka see, kui kohus (nt kriminaalmenetluses) eraldi otsustaks, kas kohaldada hääleõiguse piirangut või mitte.²² Sellisel juhul oleks tegemist KarS tähenduses lisakaristusega.²³
- 12 **Neljandaks** määrab § 58 kindlaks **piirangu kohaldamise aja**. Hääleõiguse piirang saab rakendada üksnes pärast seda, kui on tehtud jõustunud, karistav kohtuotsus. Piirangut ei saa seega kohaldada isikutele, kes viibivad kinnipidamisasustuses (nende füüsilist vabadust on piiratud) enne kohtuotsuse jõustumist.²⁴

B. § 58 eesmärk ja kohaldamine hääleõigusele tervikuna

- 13 Riigikohus on sõnastanud Riigikogu aktiivse valimisõiguse riive eesmärgi kinnipeetavate puhul nii: „[K]ohtu poolt süüdi mõistetud ja kinnipidamiskohtades vanglakaristust kandvate isikute hääleõiguse piirangu esmaseks põhjuseks [tuleb] pidada soovi kõrvaldada ajutiselt riigivõimu teostamisest Riigikogu valimiste kaudu isikud, kes on **ühiselu aluseks**

rikkumise, kuna piirang kohaldus isikutele, kes ei kandnud karistust kinnipidamiskohas ning seda ei peetud proportsionaalseks.

¹⁷ Vt KarS § 3 lg 3. Kuriteo eest mõistetud vabadust piirav karistus on „vangistus“ (KarS § 45).

¹⁸ Vt KarS § 3 lg 4. Väärteo eest mõistetud vabadust piirav karistus on „arest“ (KarS § 48). Kui teisi väärteokaristusi saab määrata ka kohtuväline menetleja, siis aresti mõistab üksnes kohus.

¹⁹ T. Kolk ja M. Truu. – PSKV₅, PS § 20 komm. 33.

²⁰ Vt kriminaalkoodeksi § 21 lg 1 p 4 ja haldusõigusrikkumiste seadustiku § 3 lg 2, § 19 p 3 ja § 23.

²¹ Ka EIK aktsepteerib seda, kui hääleõiguse piirang kaasneb karistusega automaatselt seaduse alusel, kui tulemus on üksikjuhul proportsionaalne, vt EIK 22.05.2012 – Scoppola vs. Itaalia (nr 3), p 33.

²² Sarnaselt H. Kalmo ja O. Kask. – PSKV₅, PS § 58 komm. 7.

²³ Vrdl nt KarS § 179 tegutsemiskeeld kui lisakaristus. Omaette küsimus on, kas ka vahetult seadusest tulenevalt ja karistusega kaasnev hääleõiguse piirang nagu Eestis praegu ette nähtud (vt allpool komm. 19–20), on käsitletav lisakaristusena või mitte. Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne. 3. peatükk „Rahvas“. § 57 kommentaar, lk 26 leitakse, et pigem jah, vastupidi aga nt H. Radtke, § 45 kommentaar, äärenr 5–9. – Münchener Kommentar zum StGB. 4. väljaanne. München 2020.

²⁴ Inimõiguste Komitee 27.08.1996 üldkommentaaris nr 25 kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti juurde punkti 14 kohaselt ei tohiks piirata nende inimeste hääleõigust, kelle vabadust on piiratud muul põhjusel kui karistamine.

olevaid, sh karistusseadustikuga kaitsmist väärivaks peetud **õigushüvesid jämedal moel kahjustanud**. Selline kõrvaldamine teenib ennekõike riigivõimu legitiimsuse eesmärki, võimaldades valimiste kaudu toimuval võimu legitimeerimisel osaleda üksnes isikutel, kes ei ole eelnimetatud väärtusi oma tegudega kahtluse alla seadnud. Ühtlasi kaitseb selline piirang nende isikute õigusi, kes ei ole oma tegudega ühiselu aluseks olevate väärtuste suhtes taolist lugupidamatust väljendanud, ning edendab õigusriiki kui samuti põhiseaduslikku järku õigusväärtust.²⁵ Seda seisukohta on Riigikohus korranud ka Euroopa Parlamendi passiivse valimisõiguse kontekstis²⁶, lisades argumendina, et vabaduskaotusliku karistuse kandmisel ei saa isik vabalt ringi liikuda.²⁷

- 14 Selliselt sedastatud eesmärk arvestab § 58 sõnastust, mis seab eelduseks füüsilise vabaduse võtmise karistusena kuriteo eest. Vabadusekaotus on Eesti õiguskorras kuriteo eest ette nähtud kõige raskem karistus.²⁸ Lisaks sellele peegeldab see eesmärk hääleõiguse kui riigivõimu teostamise eelduse rolli demokraatia toimimises.
- 15 Siinkirjutaja on seisukohal, et eesmärki – jätta riigivõimu teostamise legitiimsuse tagamiseks sellest kõrvale ühiselu aluseid kahjustanud isikud – on põhjendatud näha kinnipeetavate **hääleõiguse** riive üldise eesmärgina ning § 58 sätestatud kvalifitseeritud piiriklausel **lubab piirata ka Riigikogu ja Euroopa Parlamendi passiivset valimisõigust**. Seda seisukohta toetavad eelkõige süstemaatilised (kontekstuaalsed) argumendid. Hääleõiguse alaliigid on seotud riigivõimu teostamise erinevate viisidega ning legitiimsuse tagamine on vajalik nende kõigi puhul. Keeruline oleks näha aktiivse ja passiivse valimisõiguse riivetel erinevat eesmärki, kuigi kaalumise tulemus (hinnang riive proportsionaalsusele) võib aktiivse ja passiivse valimisõiguse riive puhul olla erinev. Lõpuks tuleks isegi siis, kui § 58 passiivset valimisõigust riivata ei lubaks, pidada kirjeldatud eesmärki sedavõrd kaalukaks – põhiseaduslikku järku väärtusi kaitsvaks –, et see oleks passiivse valimisõiguse piiramiseks legitiimne ka ilma kvalifitseeritud piiriklauslita.
- 16 Kuivõrd PSi hääleõigus, sh Euroopa Parlamendi valimisõigus, laieneb üksnes Eesti kodanikele²⁹, lubab ka § 58 piirata üksnes Eesti kodaniku Euroopa Parlamendi valimisõigust. Vangide Euroopa Parlamendi valimisõigust tohib seadusandja seejuures piirata niivõrd, kuivõrd see ei ole Euroopa Liidu õigusega vastuolus – ning seda isegi siis, kui PS lubaks Eestis kodanike valimisõigust ulatuslikumalt piirata. Kuigi ELPH vangide valimisõiguse piiramiseks reservatsiooni pole ette näinud, on Euroopa Kohus pidanud vangide valimisõiguse piiramist lubatavaks, kui see on proportsionaalne.³⁰

²⁵ RKÜKo 01.07.2015, 3-4-1-2-15, p 51.

²⁶ Vt RKPJKo 03.05.2019, 5-19-30/3, p 19.

²⁷ Vt RKPJKo 03.05.2019, 5-19-30/3, p 18. Kohus viitas selles lahendis Riigikohtu seisukohtadele kohtuasjas RKPJKo 02.10.2013, 3-4-1-44-13, mis kirjeldasid vabadusekaotusega kaasnevaid raskusi mandaadi täitmisel, vt p 13: „Kohaliku omavalitsuse volikogu liikme töö eeldab vähemasti volikogu istungitel osalemist. Tavapärane ja tõhusaks volikogutööks eeldusi loov on ka nt muudel nõupidamistel osalemine, valijatega kohtumine, kohalike ettevõtjatega suhtlemine ning muud tegevused ja kohtumised, milleks on vajalik isiku võimalus vabalt ringi liikuda. Seejuures saab volikogu liige ise vabalt otsustada, millised tegevused ja kohtumised on vajalikud volikogu liikme ülesannete täitmiseks.“

²⁸ Raskemate, esimese astme kuritegude eest on see ainus karistus (teise astme kuritegude eest saab mõista ka rahalise karistuse), vt KarS § 4 lg-d 2 ja 3.

²⁹ Vt § 57 komm. 41–45.

³⁰ Vt EK 06.10.2015, C-650/13 – Delvigne.

C. Hääleõiguse riive proportsionaalsusest

- 17 Tulenevalt §-st 11 peab hääleõiguse riive, mille seadusandja §-le 58 tuginedes seaduses ette näeb, olema **proportsionaalne** ehk üksikisiku hääleõigust ei tohi piirata rohkem, kui riive eesmärk seda õigustab.³¹
- 18 Ka EIK ja EK rõhutavad vajadust tagada, et vangide (aktiivse) valimisõiguse piirang oleks proportsionaalne.³² Kuigi EIK ei välista, et aktiivse valimisõiguse piirang võib kaasneda karistusega automaatselt (seadusest tuleneva järelmina), on vastuolu konventsiooniga tuvastatud juhtudel, mil seadus ei näinud piirangu kohaldamisel ette toimepandud teost või karistuse raskusest tulenevaid erisusi.³³ Kuna EIK rakendab passiivse valimisõiguse riive kontrollimisel sageli vähem ranget kontrollistandardit³⁴, võivad piirangud passiivsele valimisõigusele olla rangemad.³⁵
- 19 Eestis on praegu kuriteo eest vanglakaristust kandvatel inimestel hääleõiguse kasutamise võimalus täielikult välistatud.³⁶ Vangid ei saa kasutada rahvahääletamisõigust ega aktiivset Riigikogu või Euroopa Parlamendi valimisõigust.³⁷ Nende õiguste kasutamise eelduseks on inimese hääletajate või valijate nimekirja kandmine, mille seadus vangide puhul keelab.³⁸ Riigikohus on leidnud, et valimisõiguse piirangu vaidlustamiseks on kinnipeetava efektiivseim õiguskaitsevõimalus vaidlustada nimekirja kandmata jätmise halduskohtus.³⁹ Kasutada ei saa ka passiivset valimisõigust Riigikogu või Euroopa Parlamendi valimistel.⁴⁰
- 20 Hääleõiguse piirang kaasneb automaatselt, kui inimest on karistuseks vanglasse mõistetud. Vanglas väärteo eest aresti kandvad või eelvangistuses viibivad isikud (kriminaalmenetluses vahistatud) saavad hääletada eelhääletamise ajal⁴¹, samuti ei ole piiratud nende kandideerimisõigus.
- 21 Kehtiva RKVSi eelnõu algatamisel 2001. aastal oli selles välistatud Riigikogu aktiivne valimisõigus üksnes inimeste puhul, kes kandsid enam kui viieaastast vanglakaristust. Pärast eelnõu esimest lugemist tõmmati see vangide valimisõiguse piirangut diferentseeriv

³¹ § 11 ja põhiõiguse riive üldise dogmaatika kohta vt § 11 kommentaar.

³² Vt EIK 06.10.2005 – Hirst *vs.* Ühendkuningriik (nr 2), p 77 jj; EK 06.10.2015, C-650/13 – Delvigne, p 45–49.

³³ Asjas EIK 06.10.2005 – Hirst *vs.* Ühendkuningriik (nr 2) leiti rikkumine just põhjusel, et piirang kohaldus kõigile vabaduskaotuslikku karistust kandvatele isikutele. Seetõttu polnud võimalik näha selget seost valimisõiguse piirangu ja kuriteo raskuse vahel.

³⁴ Riigil on ulatuslikum otsustusruum („margin of appreciation“), vt EIK 16.03.2006 – Ždanoka *vs.* Läti, p 115; EIK 30.05.2017 – Davydov jt *vs.* Venemaa, p 286.

³⁵ EIK 19.10.2004 – Melnychenko *vs.* Ukraina, p 57; EIK 06.01.2011 – Paksas *vs.* Leedu, p 96. Sarnaselt Euroopa Nõukogu Veneetsia komisjoni valimiste hea tava koodeks (CDL-AD(2002)023rev2. cor-e) p 1.1.d.iii.

³⁶ Ka kohaliku omavalitsuse volikogude valimistel on vangide aktiivne ja passiivne valimisõigus välistatud – KOVVS § 5 lg 4 (hääletamisest ei võta osa isik, kes on kohtu poolt süüdi mõistetud ja kannab karistust kinnipidamiskohas) ja lg 6 (volikogu liikmeks ei või kandideerida isik, kes on kohtu poolt süüdi mõistetud kuriteos ja kannab vanglakaristust).

³⁷ Vt RKVS § 4 lg 3 – hääletamisest ei võta osa isik, kes on kohtu poolt süüdi mõistetud kuriteos ja kannab vanglakaristust, ja EPVS § 4 lg 3 p 2 – hääleõiguslik ei ole isik, kes on kohtu poolt süüdi mõistetud kuriteos ja kannab vanglakaristust.

³⁸ RaHS § 23 lg 3 järgi ei kanta hääletajate nimekirja andmeid isiku kohta, kelle kohus on karistusregistri andmetel süüdi mõistnud kuriteos ja kes rahvahääletuse päevale eelneva 30 päeva seisuga kannab rahvahääletuse päevani vanglakaristust; sarnaselt ka RKVS § 22 lg 3 ja EPVS § 20 lg 3 p 1.

³⁹ Kohtuasjas, kus kinnipeetav vaidlustas Riigikohtule esitatud individuaalkaebuses aktiivse valimisõiguse puudumise Riigikogu valimistel, jäi kaebus läbi vaatamata, kuna kinnipeetaval oli olnud võimalus vaidlustada enda valijate nimekirja kandmata jätmist, vt RKPJKm 22.01.2013, 3-4-1-26-12, p 31–33.

⁴⁰ RKVS § 4 lg 6 teine alternatiiv (Riigikogu liikmeks ei või kandideerida isik, kes on kohtu poolt süüdi mõistetud kuriteos ja kannab vanglakaristust); EPVS § 4 lg 6 p 2 (Euroopa Parlamendi liikmeks ei või kandideerida isik, kes on kohtu poolt süüdi mõistetud kuriteos ja kannab vanglakaristust).

⁴¹ RKVS § 19², § 38 lg 2 p 3, § 45 ning analoogsed sätte EPVSis (§ 15, § 37 lg 2 p 3, § 44) ja RahSis (§ 19, § 31 lg 2 p 3, § 38).

- tunnus põhiseaduskomisjoni ettepanekul eelnõust siiski maha.⁴² Ka hiljem on olnud plaane vangide valimisõiguse piirangut leevendada, nt lubades hääletada vangidel, kes kannavad vähem kui aastast vangistust.⁴³
- 22 Riigikogu aktiivse valimisõiguse täieliku piirangu põhiseaduspärasust (proportsionaalsust) on kahtluse alla seatud nii õiguskirjanduses⁴⁴ kui Riigikohtu praktikas. Esimest korda avaldas Riigikohus seisukohta, et põhiseaduse ning inimõiguste ja põhivabaduste konventsiooniga „võib olla vastuolus see, et RKVS § 4 lõike 3 ja § 22 lõike 3 kohaselt ei saa hääletamisest osa võtta isik, kelle kohus on süüdi mõistnud kuriteos ja kes kannab vanglakaristust“ 2011. aastal.⁴⁵
- 23 2015. aastal asus Riigikohtu üldkogu seisukohale, et „PS §-ga 57 [ei ole] kooskõlas keeld, mille kohaselt ei või ükski vanglakaristust kandev kinnipeetav parlamendivalimistel hääletada“.⁴⁶ Riigikohus ei tunnistanud siiski RKVS § 4 lg 3 ja § 22 lg 3 põhiseadusvastaseks. Kuivõrd tegemist oli halduskohtumenetlusest alguse saanud konkreetse normikontrolli menetlusega⁴⁷, võttis Riigikohus arvesse haldusasja kaebajate olukorda. Kaebajate puhul ei olnud aktiivse valimisõiguse piirang ebaproportsionaalne, kuna mõlemad olid pannud toime raskeid kuritegusid.⁴⁸ Sarnasele seisukohale, et eluaegse vangilõike puhul ei ole Euroopa Parlamendi aktiivse valimisõiguse piirang (hääletamisekeeld) ebaproportsionaalne, asus hiljem ka Riigikohtu halduskolleegium.⁴⁹ Selle seisukoha põhjendatust kinnitas EIK hiljutises lahendis.⁵⁰
- 24 Vangide passiivse valimisõiguse piiramist on Riigikohus pidanud proportsionaalseks (Euroopa Parlamendi valimiste kontekstis).⁵¹

⁴² Vt Riigikogu valimise seaduse eelnõu (748 SE, Riigikogu IX koosseis), eelnõu tekst algatamisel (§ 4 lg 2) ja muudatuseettepanekud Riigikogu valimise seaduse eelnõule.

⁴³ ERR 14.06.2018 „Reinsalu tahab anda valimisõiguse kuni aastast karistust kandvatele vangidele“ (<https://www.err.ee/839564/reinsalu-tahab-anda-valimisõiguse-kuni-aastast-karistust-kandvatele-vangidele>).

⁴⁴ Vt H. Kalmo ja O. Kask. – PSKV₅, PS § 58 komm. 4 ja Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne. 3. peatükk „Rahvas“. § 57 kommentaar, lk 24–25 (1996. a kehtinud valimisseaduste kontekstis).

⁴⁵ Vt RKPJKo 23.03.2011, 3-4-1-7-11, p 11. Kuivõrd valimiskaebuse (vt PSJKS 6. peatükk) esitaja ei olnud ise kinnipeetav, ei pidanud Riigikohus võimalikuks hinnata vastuolu põhiseadusega.

⁴⁶ RKÜKo 01.07.2015, 3-4-1-2-15, p 63.

⁴⁷ Vt konkreetse normikontrolli kohta § 152, komm. 2–3.

⁴⁸ RKÜKo 01.07.2015, 3-4-1-2-15, p 58–61.

⁴⁹ RKHKo 09.11.2015, 3-3-1-49-15, p 13, 15.

⁵⁰ EIK 06.12.2022 – Kalda vs. Eesti, p 51–53.

⁵¹ Vt RKPJKo 03.05.2019, 5-19-30/3. Vangide passiivse valimisõiguse põhiseaduspärasust on hinnatud ka kohaliku omavalitsuse volikogu valimiste kontekstis, vt RKPJKo 02.10.2013, 3-4-1-44-13.