



Valimisea langetamine

Valitud välisriikide kogemus ja õiguslikud kaalutlused

Kristen Kanarik

Tallinn, 12.12.2011.a.

Justiitsministeeriumi avaliku õiguse talitus
Õiguspoliitika osakond

Väljaandja:
Justiitsministeerium
Tõnismägi 5a
15191 Tallinn
Telefon: 6 208 100
Faks: 6 208 109
e-post: info@just.ee

Kõik käesolevas materjalis esitatu on kaitstud autoriõigusega, mis kuulub Justiitsministeeriumile. Väljaande tsiteerimine või refereerimine on lubatud üksnes juhul, kui viidatakse materjali autoritele. Ilma Justiitsministeeriumi eelneva kirjaliku nõusolekuta ei ole väljaannet või selle osi lubatud mingil viisil publitseerida.

SISUKORD

LÜHIKOKKUVÕTE	4
EESMÄRK	4
METOODIKA.....	4
SISSEJUHATUS	5
A. VALIMISIGA VÄLISRIIKIDES	6
I. VALIMISIGA VÄLISRIIKIDES JA VALIM VÕRDLUSEKS	6
II. AUSTRIA	6
1. Austria valimisõiguse reform.....	6
2. Aktiivse valimisea langetamine B-VG valguses.....	8
3. Austria valimisreform praktikas	8
3. Austria valimisea kokkuvõte	9
III. SAKSAMAA	10
1. Saksamaa valimisõiguse reformi eelnõu.....	10
2. Saksamaal esitatavad teooriad valimisõiguse langetamiseks.....	11
a) Valimisõigus ilma valimisiga sätestamata	12
b) Asendushääletamine	12
3. Saksamaal levinud argumendid valimisea langetamise suhtes	13
a) Vastuargumendid.....	13
b) Pooltargumendid	13
4. Saksamaa valimisea kokkuvõte.....	14
III. KOKKUVÕTE VÄLISRIIKIDE VALIMIST	14
B. VALIMISEA ÕIGUSLIKUD ALUSED EESTIS.....	16
I. VALIMISIGA EESTI VABARIIGI PÕHISEADUSES	16
1. Rahva määratlus põhiseaduses.....	16
2. Aktiivne valimisõigus (õigus valida) põhiseaduses	17
a) Aktiivne valimisõigus riigivõimu teostamisel	17
b) Aktiivne valimisõigus kohaliku võimu teostamisel	18
3. Valimisea langetamine põhiseaduses	18
II. PÕHISEADUSLIK MENETLUS VALIMISEA LANGETAMISEKS.....	19
III. EALISUSE KÄSITLUS SEADUSANDLUSES JA HÄÄLEÕIGUSLIKKUSE MÕJUD	20
a) Ealisuse käsitletlus seadusandluses	20
b) Hääleõiguslikkuse mõjud	21
IV. KOKKUVÕTE VALIMISEA LANGETAMISE VÕIMALIKKUSEST EESTI ÕIGUSSÜSTEEMIS.....	24
JÄRELDUSED	25
I. VALIMISIGA EESTI VABARIIGI PÕHISEADUSES	25
II. PÕHISEADUSLIK MENETLUS VALIMISEA LANGETAMISEKS.....	25
III. EALISUSE KÄSITLUS SEADUSANDLUSES JA HÄÄLEÕIGUSLIKKUSE MÕJUD	25
KASUTATUD KIRJANDUS.....	26

Lühikokkuvõte

Erakonna Isamaa ja Res Publica Liit ning Eesti Reformierakonna valitsusliidu programm näeb kodanike riigi tugevdamiseks ning jätkuvaks arenguks ette noorte õiguste laiendamist.

Vastavalt valitsusliidu programmile tuleb ühiskonnas algatada debatt selle üle, kas ja kuidas oleks ühiskonnas stabiilse tasakaalu hoidmiseks mõistlik arvestada valimistel laste ja noortega. Selle raames algatakse arutelu valimisea 16. aastani viimise üle¹.

Selle eesmärgi saavutamiseks on planeeritud koostada analüüs valimisea langetamise võimalikkusest ning selle mõjudest ühiskonnale. Käesoleva analüüsi raames vaadatakse vastava valdkonna seadusandlust ja praktikat välisriikides ning esitatakse ettepanekud siseriikliku õigusraamistiku kujundamiseks.

Eesmärk

Käesoleva analüüsi eesmärk on anda ülevaade valimisea langetamise diskussioonist rahvusvahelises praktikas ja teoorias ning selle ja Eesti õigussüsteemi najal analüüsida võimalusi valimisea langetamiseks.

Metoodika

Valimisea langetamise analüüsis on esmalt esitatud valim Eesti ühiskonnaga ja õigussüsteemiga võrreldavate riikide praktika ja teooria kohta valimisea langetamise seisukohast. Valimis on Euroopa Liidu riikidest Austria, kus valimisiga on ühtselt ka praktikas alla 18 eluaasta langetatud ning Saksamaa, mille puhul käib aktiivne diskussioon valimisea langetamise küsimustes. Esmalt antakse ülevaade Austria reformist ning selle väljunditest praktikas ning seejärel vaadeldakse Saksamaal laia kõlapinda leidnud teooriad. Analüüsi teises osas vaadeldakse lähemalt Eesti kehtivat seadusandlust ja teooriat valimisea raamides ning esitatakse ettepanekud valimisea langetamiseks siseriiklikult.

¹ Erakonna Isamaa ja Res Publica Liit ning Eesti Reformierakonna valitsusliidu programm, lk 52 p 5.

Sissejuhatus

Noorte õiguste laiendamine valimisea langetamise kaudu on seadusandlusele väljakutse eelkõige tulenevalt Eesti Vabariigi põhiseaduslikust korrast. Nii Riigikogu valimistel kui ka kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel sätestab põhiseadus piirangud valimiseale. Hääleõiguslik on Eesti kodanik, kes on saanud kaheksateist aastat vanaks. Hääleõigusvõimelised isikud omakorda moodustavad aktiivkodanikkonna, kellele kuulub õigus rahvale omistatud riigivõimu teostada.

Alla kaheksateist aastastel isikutel ei ole seega võimalust riigiõiguslikult aktiivselt oma toetust ega seisukohtasid edastada. Kindlasti ei saa siin väita, et noorte poliitilised ühendused nagu näiteks erakondade sidusorganisatsioonid, ei leiaks poliitikas laia kõlapinda või et noortel ei ole võimalik poliitikat mõjutada. Seevastu ei ole alla kaheksateist aastastel isikutel võimalik mõjutada riigivõimu teostamist läbi üldiste, ühetaoliste ja otseste valimiste. Seega on neil ka võimatu teostada kõrgeimat riigivõimu, mida Eestis teostatakse läbi Riigikogu valimiste ja rahvahääletuste.

Eesti Vabariigi põhiseaduse kommentaarides ei ole jooksvalt tegeletud valimisea küsimusega. Samuti ei ole vastav küsimus tõusetunud kohtupraktikast. Küsitavusi on tekkinud ainult valimisea saabumise fikseerimisel kohaliku omavalitsuse volikogu valimise ja Riigikogu valimise ajahetkedel. See tingib osaliselt ka analüüsi vajaduse, käesolevalt tahetakse anda vastuseid küsimustele, mis seostuvad eelkõige valimisea langetamisest tulenevate põhiseaduslike muudatustega. Lugejale peab siiski juba eos mainima, et valimisea langetamise küsimus on eelkõige poliitilise, psühholoogilise ja sotsioloogilise perspektiivi küsimus ning õiguslik põhjendatavus valimisea temaatikas jääb püsivalt teisejärguliseks.

A. Valimisiga välisriikides

I. Valimisiga välisriikides ja valim võrdluseks

Tegeledes valimisea küsimusega, tõusetub varem või hiljem ka küsimus asjaolust, milliselt on valimisiga kujunenud teistes riikides. Ühelt poolt on huvi kindlasti puht statistiliste näitajate poole pealt, kuid teisalt on kindlasti sotsioloogiline ja õigusteoreetiline huvi vastavate näitajate kujunemise osas.

Nii võib näiteid valimisea kohta tuua erinevatest õigussüsteemidest, et näitlikustada valimiseaga ja hääleõigusega seonduvat probleemistikku ning valimisea käsitluse erinevaid aspekte. On riike, kus hääletamisõigus ei ole sugugi subjektiivne õigus vaid on kodanikul kohustuseks, näiteks Euroopa Liidu liikmesriigis Luksemburgis või meile kaugemal Tšiilis. Samuti on võimalik tuua ka näite, kus valimisiga on piiratud maksimumvanusega, näiteks Argentiina, kus valimisealised on 18-70 aastased kodanikud. Üldine käsitlus on siiski võrreldav Eestis kehtiva hääletamisõigusega, see tähendab hääleõigus on kaheksateist aastastel kodanikel ning tegemist on siiski subjektiivse õigusega².

Kuivõrd käesolevalt keskendutakse aga valimisea langetamise temaatikale, siis vaatleme lähemalt riike, kus hääleõiguslikud on alla 18 aastased isikud või kus sellist käsitlust on kaalutud õiguspoliitilisest küljest. Samuti tuleks piiritleda võrreldavaid riike Eestile kultuuriliselt lähemate riikidega, milleks tuleks eelkõige pidada EL liikmesriike ning arenenud lääneriike.

Sellest tulenevalt on eesmärgipärane vaadelda eelkõige Austriat, kus 2007 aastal langetati valimisiga kaheksateistkümnendalt eluaastalt kuueteistkümnenele. Seeläbi on Austria ainuke Euroopa riik, kus hääleõiguslikuks peetakse isikuid juba 16 eluaastast. Teistes Euroopa riikides on valdavalt vanuseline piirang 18 eluaastat. Mõningaid erandeid on ka kohaliku tasandi valimistel näiteks Saksamaal: Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Sachsen-Anhalt, Nordrhein-Westfalen, Mecklenburg-Vorpommern. Saksamaad tasub vaadelda ka teoreetilise käsitluse poole pealt, kuivõrd poliitilisi ja õiguslikke debatte valimisea langetamise ja ka kaotamise osas on peetud juba aastaid.

II. Austria

1. Austria valimisõiguse reform

2007. aastal algatati Austrias valimiste reform, mille käigus muudeti muuseas ka valimisiga, aktiivne valimisiga langetati 18 eluaastalt 16 eluaastale ning passiivne valimisõigus langetati 19 eluaastalt 18-le eluaastale. Aktiivse valimisõiguse all mõistetakse hääleõiguslike kodanike õigust valida. Passiivse valimisõiguse all mõistetakse õigust kandideerida ja valituks osutumise korral asuda esindusorganis täitma oma ametiülesandeid.

Reform sai oma algatuse valitsusliidu tegevusprogrammist, mille üks eesmärkidest oli vastavalt valimisea langetamine 16-le eluaastale. Seega on Austria näide võrreldav käesoleva Eesti Vabariigi Valitsuse sätestatud eesmärgistusega ja tegevusega ning tasub kindlasti järgida Austria põhjendust valimisea langetamisel ning vaadelda selle mõju ka ülejäänud õigussüsteemile.

Valimisea langetamise eelduseks oli Austria põhiseaduse (Bundes-Verfassungsgesetz, edaspidi B-VG) muudatus. Seejuures leidsid eelnõu autorid, et vastava eesmärgi

² Ülevaatlik tabel maailma riikide valimisõiguse kohta on kättesaadav Internetis: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/2123.html#en>

saavutamiseks puuduvad teised mõjuvad alternatiivid ning samuti leidsid eelnõu autorid, et nimetatud muudatus ei too endaga kaasa majanduslike kulutusi³. Eelnõu kohaselt ja ka kehtiva seadusandluse kohaselt on Austrias valimisiga langetatud 16ndale eluaastale nii Euroopa Parlamendi valimistel, parlamendi valimistel kui ka presidendi ja kohaliku omavalitsuse esinduste valimistel. Seejuures lähtuti B-VG sisalduvast ühetaolise printsiibist valimiste osas. Eelnõu seletuskirjast endast põhjendusi valimisea langetamise osas ei leia.

Reformi põhjendusi võib aga järgida Austria parlamentaarses tegevuses. Nii on näiteks Austria parlamendi saadikud reformi põhjendanud järgnevalt: „Passiivse valimisõiguse sätestamine 19 eluaastale pärineb aegadest, kui täielik teovõime oli isikutel, kes olid saanud 19 aastaseks. Tänapäeval saavutavad noored täieliku teovõime juba 18ndal sünnipäeval. Sellest tulenevalt ei oli võimalik põhjendada, miks 18-19 eluaasta vahel olevad isikud võivad teha kehtivaid tehinguid, kuid samas ei või nad kandideerida parlamenti või Euroopa Parlamenti. Lisanduvalt on passiivse valimisõiguse langetamise eesmärgiks edendada noorte inimeste poliitilist osalemist.⁴”

Lisanduvalt on eelnõu algatajad põhjendustena märkinud järgnevat: „Valimisõigus kui iga isiku poliitilise osaluse instrument esindusdemokraatiates peab demokraatpoliitilistel kaalutlustel hõlmama võimalikult kõiki ühiskonnagruppe. Austrias elavad aga erinevad ühiskonnagrupid, kes on valimisõiguse teostamisest välistatud. Üheks nendest on noored. Seoses eelnevalt mainitud demokraatia mõttega peaks olema iseenesest mõistetav, et ühiskonna osasid, kellel puudub valimisõigus, tuleb hoida võimalikult väiksena ja nii paljudele kui võimalik tuleb anda õigus osaleda. 16 aastaseks on noor inimene juba kriminaalvastutuse kandmise ealine ning piiratud teovõimega, otsustab ise oma haridustee, valib endale töökoha, omab enamasti juba oma pangakontot ja sissetulekuid, mille kasutamise üle ta otsustab ise. Paljud poliitilised otsustused mõjutavad seda ühiskonnagruppi otseselt kuivõrd otsused mõjutavad ka noorte tulevikku. Demograafiliselt on noorte nõudmistel üha vähem kaalu, kuivõrd noorte grupp on võrreldes üle kuuekümnepäevaste grupi suhtes ühe suuremas vähemuses. Selle tagajärjeks on erakondade tegevuse suunitlus üha enam vanema valijaskonna eluolude parandamisele ja pikemaajalised parendused noorte kasuks jäävad menetluses takerduma. Et seda ebavõrdust leevendada, on vajalik, et noorte valijate grupi suurendataks. Ainult sel viisil on võimalik tagada, et ka noorte ühiskonnagrupi huvid oleks kaitstud. Võimalikult laia ühisgruppide esinduse tagamiseks on valimisea langetamine demokraatpoliitiline hädavajalikkus.⁵”

Reformi algatuse osaks tuleks pidada ka Austria noorte aktiivset tegevust valimisea langetamise suunas. Nii oli 2006.a korraldatud Austria Youth Event raames väljatöötatud Viini ja Bad Ischl deklaratsioonil ka parlamentaarsele tegevusele mõju. Deklaratsioon pandi kokku EL liikmesriikide noorte poolt, kes dokumendiga taotlesid muuhulgas järgnevat: „Et stimuleerida noorte inimeste kaastegevust ühiskondlikes protsessides, on vajalik langetada valimisiga ning seejuures on kõrvalmeetmena vaja kooliealistele lastele edastada poliitilist haridust mitteformaalsetel alustel, nii et kõikidele noortele oleks tagatud sama baasinformatsioon.⁶”

³ Vaata B-VG muutmise seaduse eelnõu seletuskiri lk 1, kättesaadav Internetis:

http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIII/I/I_00094/fname_077107.pdf

⁴ Austria parlamendi Põhiseaduskomisjoni aruanne, lk 1, kättesaadav Internetis:

http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIII/I/I_00129/fname_079515.pdf

⁵ Austria parlamendi Põhiseaduskomisjoni aruanne, lk 2, kättesaadav Internetis:

http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIII/I/I_00129/fname_079515.pdf

⁶ Viini ja Bad Ischli deklaratsioon, kättesaadav Internetis:

<http://www.jugendvertretung.at/content/site/home/presidency/youthevent/article/481.html>

2. Aktiivse valimisea langetamine B-VG valguses

Nagu eelnevas punktis kirjeldati, põhineb Austria valimisea regulatsioon B-VG sätestusel. Aktiivne valimisõigus on põhiseadusliku korra osa ning Austria valimisea langetamise hetkel keskenduti muuseas ka selle põhiseaduslikul tähendusel ja väljundil.

Arvestades objektiivsuse põhimõtet ei ole aktiivse valimisea langetamisega 16ndale eluaastale probleeme näha, kuivõrd ühelt poolt võib 16 aastase puhul üldjuhul eeldada edasiarenenud vaimse arengut, mis võimaldab omistada isikliku poliitilise tahte kujundamiseks vajalikku arusaamisvõimet ning teisalt ei kaasne noortele aktiivse valimisõiguse teostamisega teisi sellest edasiulatuvaid kohustusi või vastutust. Küsitavusi passiivse valimisea langetamise põhiseaduspärasuse osas seega ka ei teki⁷.

Selline nägemus valimisea langetamise põhiseadusele vastavusest on ka hetkel Austrias päevakorras. Passiivne valimisõigus on B-VG kohaselt ka käesolevalt alates 16ndast eluaastast ning püsima on jäänud ka argumendid noorte arusaamisvõime ja poliitilise tahte kujundamise võime olemasolust.

3. Austria valimisreform praktikas

Austria valimisreformi praktika osas nähakse suurema probleemina noorte kaasamist ja nende valimisaktiivsuse tagamist. Korduvalt on uuringutes ja küsitlustes saadud tagasisidest tõusetunud probleeme noorte ja poliitika vaheliste seoste loomisel.

Valimisea langetamist taotleti aktiivselt mõnede erakondade, eelkõige SPO ja roheliste, noorteorganisatsioonide poolt – noorte endi jaoks ei olnud tegemist keskse küsimusega. Peaaegu kõik küsitlused ja noortealased uuringud jõuavad sama järelduseni, et enamus rahvast ja ka enamus 16 ja 17 aastastest endist ei saa sellest meetmest kasu. Tähtsamad põhjendused, miks meedet omaks ei võeta, on noorte vähesed teadmised ja vähene huvi poliitika vastu. Kui kogurahvastiku osas tegeleb mõtteliselt poliitikaga „väga aktiivselt“ 41 protsenti, siis 16 kuni 19 aastaste hulgas on protsentuaalne näitaja ainult 17.

Täpsemad teaduslikud uuringud jõuavad siiski järelduseni, et poliitika huviga seonduvaid algandmeid tuleb tunduvalt täpsemalt esitada ja siis huvi valdkonna suhtes eristada, näiteks uuringus tuleb esile tõsta konkreetsed poliitika valdkonna teemad (keskkond, tööalane tegevus, sotsiaalsed tagatised jne). Isegi vähehuvitatud isikud esitavad sellisel juhul oma seisukohad ning tõstavad seeläbi esile ka oma poliitilised eelistused. Noorte seas välja kujunenud distantseeritus poliitikast ei ole seega seotud poliitika sisuga vaid seevastu poliitika kujundamise vormi ja esitlusega. Noorte valijate osalus valimistest on valimisea langetamise Achilleuse kannaks. Igapool kus noored juba valida võisid (Austria ja Saksamaa liidumaad, kus enne reformi valida võis) tõusetus suurimaks ebakindluseks asjaolu, kas noored valijad osalevad samas mastaabis kui valijaskonna vanemad aastakäigud. See nõudis ka kõrvalmeetmeid sihtrühmadele suunatud informatsiooni kaudu ja valimismotivatsiooni tõstmise teel⁸.

Austria ja Saksamaa kogemused informatsiooni ja valimismotivatsiooni tugevdavate meetmete kasutuselevõtuga näitavad, et noorte valimisosalus ei jää seeläbi drastiliselt alla tavapärase valimisosaluse, vastupidiselt võib näha isegi kõrgemat osalust kui 18 kuni 24 aastaste hulgas. Ka ei ole tõestust leidnud kartus, et noored hääletaksid ekstreemsete nägemustega erakondade poolt, sellised erakonnad ei leia noorte seas peaaegu üldse toetust. Noorte eelistused erakondade puhul on valijaskonna kogumist osaliselt erinevad

⁷ „Wählen mit 16“ – Rechtsfragen der Senkung des Wahlalters für Gemeinderatswahlen, kättesaadav Internetis: <http://www.staedtebund.gv.at/oegz/oegz-beitraege/jahresarchiv/details/artikel/waehlen-mit-16-rechtsfragen-der-senkung-des-wahlalters-fuer-gemeinderatswahlen.html>

⁸ F. Karhofer „Wählen mit 16: Erwartungen und Perspektiven“, Politische Bildung Bd. 27, Innsbruck-Bozen-Wien, 2007. Lk 39

(näiteks parlamendivalimistel toetasid noored üle keskmise rohelisi), samas on ka olulisi kokkulangevusi näiteks kohaliku omavalitsuse tasandil. Näiteks Kärnteni, Salzburgi, Steiermarki ja Burgenlandi valimistel jagunesid noorte hääled peaaegu samasuguselt nagu ülejäänud valijaskonna puhul⁹.

Valimisea langetamine on, tulenevalt praktikas esinevatest leidudest, dünaamiline meede. Enamus asjaomaseid on 16 ja 17 aastaste valimisõiguse suhtes skeptilised või selle vastu. Kui aktiivne valimisõigus on aga kehtestatud, siis seda ka kasutatakse. Aktiivset valimisõigust kasutavad noored siiski väiksemas ulatuses, kui vanemad ühiskonnagrupid¹⁰.

Austria praktika najal on võimalik tuletada järgnevad väljundid või nende puudumine¹¹:

Valimisea langetamine ei too endaga automaatselt kaasa noorte suuremat huvi poliitika vastu. Noorte inimeste huvid, nagu näitavad noorteuuringud, on tingitud esmalt elutsüklist ning ei sõltu otseselt osalemisvõimaluse olemasolust. Asjaolu, et 16 ja 17 aastased isikud on poliitikast vähem informeeritud ja huvitatud kui 18 aastased isikud, on iseenesest fakt.

Valimisea langetamine ei ole sobiv vahend valimisosaluse langemise vastu. Kuivõrd noorte grupi osalus on madal, siis langetavad nad seeläbi ka üldist valimisosalust. Valimisea langetamise kõrval on vajalikud ka täiendavad meetmed, et noori valimiskastide juurde tuua.

Ka meetmena nn poliitikatüdimuse vastu ei ole valimisea langemine sobiv vahend, kuivõrd poliitikatüdimus on poliitika kujundamisest võõrandumise ja distantseerumise kompleksne fenomen, mis väljendub kõikides vanusegruppides.

Erakonnad valmistavad valimisprogramme ette arvestades uue valijaskonna soovidega, kuid arvuliselt kasvab ning moodustab seeläbi siiski tunduvalt olulisema ja poliitika kujundamiseks asjakohasema grupi ka edaspidi üle 60 aastased valijad.

Valimisea langetamine on seevastu sobiv vahend laiema kodanikkonna kaasamiseks. Üksi passiivse valimisea langetamise meetmena on sellest siiski vähe. See tähendab, et valimisea langetamise efektiivsuse tagamiseks (aktiivse valimisosaluse näol) on vajalik ka lisanduvate meetmete rakendamine, et valimine omaks suuremat tähtsust 16 ja 17 aastaste isikute eluoludes.

3. Austria valimisea kokkuvõte

Austria on käesolevalt ainuke Euroopa Liidu liikmesriik, kus valimisiga on põhiseadusega langetatud 16 eluaastale. Valimisea langetamise eesmärgina nähti eelkõige noore generatsiooni huvide tasakaalustamist demograafiliselt vananeva ühiskonna huvide suhtes. Piiratud ulatuses see ka õnnestus. Praktika najal on siiski tõdetud, et puhtalt valimisea langetamine ei ole tõhus meede noorte kaasamiseks poliitikasse. Noorte kaasamine poliitikasse saab toimuda ainult koos vajalike kõrvalmeetmetega, see on informatsiooni levitamine näiteks juba haridusprogrammidega ning motiveerimissüsteemide loomine.

Kuigi valimisosalus on võrreldes üldise valijaskonnaga madalam, on reformiga saavutatud olukord, kus noortel on võimalik oma hääl anda otse, vabadel ja ühetaolistel valimistel. Seega on saavutatud olukord, kus valijaskond on laiendatud ning ka demograafiliselt vananevas ühiskonnas on huvide tasakaalustamise eesmärk piiratud täidetud. Valimisea langetamisega ei kaasnenud negatiivseid tagajärgi.

⁹ F. Karhofer „Wählen mit 16: Erwartungen und Perspektiven“, Politische Bildung Bd. 27, Innsbruck-Bozen-Wien, 2007. Lk 40

¹⁰ F. Karhofer „Wählen mit 16: Erwartungen und Perspektiven“, Politische Bildung Bd. 27, Innsbruck-Bozen-Wien, 2007. Lk 41

¹¹ Vt. selle kohta ka: F. Karhofer „Wählen mit 16: Erwartungen und Perspektiven“, Politische Bildung Bd. 27, Innsbruck-Bozen-Wien, 2007. Lk 41-42

Lisanduvalt tuleb ka märkida, et valimisea muudatustega ei kaasnenud muudatusi tsiviilõigusliku teovõime osas ega ka karistusõigusliku karistatavuse raames.

III. Saksamaa

1. Saksamaa valimisõiguse reformi eelnõu

Saksamaa puhul on valimisea langetamine liiduülelalt jäänud pigem teooria tasandile, see tähendab, et vastavaid muudatusi seadusandluses ei ole toimunud. Püüdlusi on siiski ka Saksamaal tehtud, näiteks esitati vastav eelnõu 2009. aastal. Sisult oli eelnõu ettepanek langetada valimisiga nii siseriiklike parlamendi valimiste puhuks kui ka Euroopa Parlamendi valimiste puhuks. Ettepanek oli valimisiga langetada sarnaselt Austriaga ja Eesti Vabariigi Valitsuse koalitsioonilepingu punktiga 16ndale eluaastale. Järgnevalt esitatakse ülevaade eelnõu sisust ning pakutud lahendusest.

Eelnõu kohaselt on noored iseseisvad demokraatlike põhiõiguste kandjad. Arvestades demokraatia printsiipi peab neil olema võimalik oma põhiseadusega tagatud subjektiivseid õigusi realiseerida juba ajahetkest, kus neil on valimisõiguse teostamiseks vajalik arusaamisvõime. Kehtiv aktiivse valimisõiguse teostamiseks sätestatud 18 eluaasta on selle jaoks liigalt kõrge. Noortel on üldiselt juba varasemal ajahetkel võime kujundada iseseisev poliitiline tahe. Seda tõestab muuseas ka asjaolu, et noortel on näiteks võimalik võtta vastu ulatuslikke otsuseid oma religioossete tegevuste raames¹².

Noored on demokraatlike õiguste kandjad. Nende õigused tuleb neile ka tagada ning nende realiseerimist edendada. Demokraatias on kõige elementaarsem ja jätkusuutlikum meede osaluse ja laia poliitilise kaasatuse tagamiseks valimisõigus. Valimisea langetamine oleks selge ühiskonna signaal noorele generatsioonile, et neid ei välistata tulevikku kujundavatest otsustest¹³.

Tulenevalt tänapäeval varem eluperioodil algava noorusfaasiga tõusetub küsimus, kas ning millises ulatuses peaks valimisõigus olema juba nooremast eas. Noorte sotsiaalseerumis- ja arenguuuringud näitavad, et noorte iseseisvus on tulenevalt üleskasvamise oludest tõusnud. Noori kaasatakse perekonnakeskselt üha rohkem otsustusprotsessidesse ning ühiskondlikud muudatused tingivad otsustustega vastastamist üha nooremast eas. Noored osalevad üle keskmise aktiivselt mittetulunduslikes ja kodanlikes tegevustes. Läbi tegevuse noorteühendustes, noorteinitsiatiivides ja teistes osalusvormides, on noored näidanud oma kaasatust tulevikule suunatud ühiskonna arengusse. Seetõttu ei ole kahtlust, et noored omavad intellektuaalset otsustusvõimet ja vajalikku küpsust juba enne 18ndat eluaastat. Puuduvad põhjendused, miks 16 ja 17 aastased kodanikud ei võiks omada valimisõigust¹⁴.

Lisanduvalt leiavad eelnõu autorid, et valimisea langetamine on sobiv meede vananeva ühiskonna ja noore generatsiooni huvide tasakaalustamiseks ja tagamiseks. Demograafilise arengu raames on vajalik, et noor generatsioon saaks ka oma tulevikku kujundada ning et poliitika ei oleks reaalsuses suunatud ainult vananeva ühiskonna vajaduste rahuldamiseks¹⁵.

¹² Entwurf eines Gesetzes zur Herabsetzung des Wahlalters im Bundeswahlgesetz und im Europawahlgesetz, lk 1, kättesaadav Internetis: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/16/123/1612345.pdf>

¹³ Entwurf eines Gesetzes zur Herabsetzung des Wahlalters im Bundeswahlgesetz und im Europawahlgesetz, lk 3, kättesaadav Internetis: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/16/123/1612345.pdf>

¹⁴ Entwurf eines Gesetzes zur Herabsetzung des Wahlalters im Bundeswahlgesetz und im Europawahlgesetz, lk 3, kättesaadav Internetis: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/16/123/1612345.pdf>

¹⁵ Entwurf eines Gesetzes zur Herabsetzung des Wahlalters im Bundeswahlgesetz und im Europawahlgesetz, lk 3, kättesaadav Internetis: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/16/123/1612345.pdf>

Iga valimise piir määratletakse poliitiliselt ning selleks on vaja ühiskondlikku ja poliitilist diskussiooni, kuivõrd objektiivselt määratletavat „valimise küpsust“ ei eksisteeri. Seda probleemi ei lahenda ka ikka ja jälle päevavalgele tõstetud arutelu perevalimisõigusest või valimisõigusest alates sünnist. Vanemate kaudu teostavad asendusvalimisõigus ei ole ilma demokraatlike õiguste rikkumiseta võimalik. Poliitilist tahet ei ole võimalik üle anda. Ainult aktiivse valimise langetamine võimaldab noorte õiguste realiseerimist ja nende tugevdamist¹⁶.

Eelnõu autorid leiavad muuseas taoliselt Austriale, et alternatiivsed lahendused demokraatia printsiibi tugevdamiseks puuduvad. Samuti leitakse, et nn laste-, vanemate- või ka perekonnavalimisõigus ei saa olla alternatiivseks lahenduseks (tegemist on siinpuhul viidetega noore eest asendusvalimise variantidega, autori märkus). Asendusvalimissüsteem ei tugevdaks noorte õigusi, vaid annaks lisahääle lastevanematele. Seeläbi oleks tegemist ka valimiste ühetaolisuse põhimõtte rikkumisega¹⁷.

2. Saksamaal esitatavad teooriad valimisõiguse langetamiseks

Valimise langetamise diskussioon tõusetub argumendist, et iga sätestatav vanusepiirang on meelevaldne ning see ei saa kajastada individuaalseid pädevusi ega oskusi. Valimisõigus on konstitutsiooniline õigus, mida ilma tungiva põhjuseta on osale ühiskonnast (alaealistele) välistatud. Nooremate generatsioonide kanda jäävad seejuures praeguste poliitiliste otsuste tagajärjed (nt. tuumaenergeetika, pensionid, laenukoormused, keskkonnakaitse). Arengupsühholoogilisest aspektist lisatakse aga siinjuures, et vanuspiirangute langetamine peab arvestama noorte pidevalt laieneva maailmavaatega¹⁸. Alaealiste aktiivse valimisõiguse suhtes on Saksamaal sellest tulenevalt liidumaade tasandil osaliselt ka valimisiga langetatud 16 eluaastale. Praktikas ei ole 16 eluaastast noorematele valimisõigust antud, kuid diskussioon on tunduvalt laiem, kui ainult valimise langetamisele põhinev.

Saksamaal on valimise diskussioonide käigus esile tõusetunud kolm olulisemat teooriat valimise ja/või valimisõiguse määratlemiseks. Esimest käsitleti juba eelnevalt Austria valimisõiguse reformi raames ning Saksamaa roheliste poolt esitatud eelnõu raames. Selle kohaselt tuleb valimisiga langetada 16 eluaastale, kuivõrd demograafilistel põhjustel on vajalik huvisid tasakaalustada ning 16 eluaasta on olnud poliitiliste ja ühiskondlike diskussioonide tulem.

Teisalt tõusetub diskussioonides esile käsitlus, mille kohaselt valimisõiguse teostamise puhul ei saagi eksisteerida valimisealisust. See tähendaks sisuliselt valimisõiguse olemasolu sünnist alates (nn valimisõigus alates nullist). Samas on see teooria oluliselt ka seotud valimise langetamisega, kuivõrd valimise kaotamise raames käsitletakse valimise määratlemisega seonduvat probleemistikku. See tähendab ka konkreetsemalt, et Saksamaa teooria käsitluses tuleks eelkõige vaadelda valimise kaotamise diskussiooni üldisemalt.

Kolmas käsitlus on perekonnapõhine ning soosib vanemate poolset asendushääletust. Kuivõrd käesoleva analüüsi raames vaadeldakse eelkõige valimise langetamist mitte asendushääletamist, siis asendushääletamise temaatikat ka ulatuslikult ei käsitleta.

¹⁶ Entwurf eines Gesetzes zur Herabsetzung des Wahlalters im Bundeswahlgesetz und im Europawahlgesetz, lk 3, kättesaadav Internetis: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/16/123/1612345.pdf>

¹⁷ Entwurf eines Gesetzes zur Herabsetzung des Wahlalters im Bundeswahlgesetz und im Europawahlgesetz, lk 1, kättesaadav Internetis: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/16/123/1612345.pdf>

¹⁸ U. Schlossbauer „Partizipationschancen erhöhen durch Wahlrechtsänderungen“, lk 5, kättesaadav Internetis: http://www.kinderpolitik.de/beteiligungsbausteine/pdf/b/Baustein_B_2_4.pdf

Siinjuures tuleb ka märkida, et kõik teooriad ja ka praktika eeldavad, et valimisea langetamisega kaasneb ka ulatuslik informatsioonikampaania. Kui soovitakse noorte osalemist poliitilises süsteemis tõepoolest edendada, siis ei piisa ainult valimisõiguse olemasolu või sellest formaalne teavitamine. Vajalikud on loomingulised ja noortele suunatud meetmed, et noori emasvalijaid ka realselt ja otseselt kaasata. Näiteks erinevad kampaaniad, mis on suuantud täisealiste rühma poolt alaealiste rühmale, koostööprojektid täisealiste ja alaealiste vahel ning alaealiste informeerimine alaealiste endi poolt¹⁹.

a) Valimisõigus ilma valimisiga sätestamata

Valimisõiguse puhul valimisea kaotamist pooldavad isikud toetuvad eelkõige Saksamaa põhiseaduse artiklile 38. Artikkel 38 ei ole seejuures ainult valimisea kaotamise pooldajate keskseks vaatluspunktiks vaid on keskseks üleüldises valimisea langetamise diskussioonis. Selle kohaselt on valimisõigus kõikidel kodanikel. Laiemalt tuleneb sellest, et kodanikke ei või valimistest õigustamata välistada. Seeläbi on seadusandjal keelatud välistada teatud ühiskonnagruppide valimisõiguse teostamist tulenevalt poliitilistest, majanduslikest või sotsiaalsetest põhjustest ning nõuab, et põhimõtteliselt igaühel oleks võimalik oma valimisõigust võimalikult ühetaoliselt teostada²⁰.

Erinevad liidu konstitutsioonikohtu otsused selgitavad, et seadusandjal on valimisõiguse kujundamisel ainult piiratud mänguruum. Erinevused valimisõiguse ühetaolisuses vajavad igakordselt õigustavat ja põhjendatud seisukohta. Valimisõigus ei või ka eralistest, igaühe poolt mitte täidetavatest, eeldustest (vara, sissetulek, haridus, perekonnaseis) sõltuda. Valimisõigust võib ainult mõjuvatel põhjustel piirata. Kui neid põhimõtteid järgida, siis tekib ka küsimus, millised on piisavalt mõjuvad põhjused alla 18 aastaste isikute välistamiseks valimisõiguse teostamisel²¹.

Valimisõigust on täpsemalt käsitletud liidu valimisseaduses. Kõige tähtsama liidu valimisseaduse kommentaari kohaselt on valimisea määramise puhul kõige olulisem üldine poliitiline otsustamisvõime. Ning lisanduvat on märgitud ka, et tulenevalt aktiivse valimisõiguse olemusest kui isikulisest õigusest tuleb järeldada, et olemas peavad olema ka teatud isiklikud miinimumnõuded mõistlike ja ühiskondlike otsuste tegemiseks. Selle hulka kuulub ka teatud eluiga²². Sellest tulenevalt on kehtiva regulatsiooni kohaselt valimisõigus alates 18 eluaastast.

b) Asendushääletamine

Asendushääletamise mõistet käsitletakse üldmõistena ning see hõlmab omakorda erinevaid asendamishääletamise variante²³:

1. Lastele antakse valimisõigus, kuid hääle saab anda ainult vanemate kaudu
2. Lastele antakse valimisõigus. Lapsed saavad valida juhul, kui nad on eelnevalt ametlikult avaldanud soovi valida. Kui lapsed valida ei soovi, siis saavad vanemad lapse hääle ise asenduskorras kasutada. Sellisel juhul ei lähe hääle nõ kaotsi.
3. Lapsel puudub valimisõigus, aga lapse vanemad saavad vastava lisahääle. Seda käsitlust enam aktiivsetes diskussioonides ei kajastata, kuivõrd taoline käsitlus on vastuolus ühetaolisuse põhimõttega.

¹⁹ Vt. selle kohta U. Schlossbauer „Partizipationschancen erhöhen durch Wahlrechtsänderungen“, lk 8-10, kättesaadav Internetis:

http://www.kinderpolitik.de/beteiligungsbausteine/pdf/b/Baustein_B_2_4.pdf

²⁰ M. Weimann „Wahlrecht für Kinder“, 2002, Beltz Verlag, Berlin, lk 44

²¹ M. Weimann „Wahlrecht für Kinder“, 2002, Beltz Verlag, Berlin, lk 44

²² M. Weimann „Wahlrecht für Kinder“, 2002, Beltz Verlag, Berlin, lk 45

²³ Vt. selle kohta ka M. Weimann „Wahlrecht für Kinder“, 2002, Beltz Verlag, Berlin, lk 83-84

Asendushääletamise puhul jääb alati küsitavaks, kas hääled edastatakse või antakse lapse nimel ja lähtuvalt lapse enda huvidest või on asendushääled lapsevanema huvide väljendus. Seevastu on asendushääletamist pooldavate isikute puhul esile tõstetud Saksamaa põhiseaduse (edaspidi GG) artiklit 6, mille kohaselt on laste eest hoolitsemine ja kasvatus vanemate õigus ja kohustus. Sellest on edasiselt ka järeldatud, et vanemad on lapse suhtes kohustatud käituma laste huvides ning seeläbi oleks asendushääletamine ka õiguslikult relevantne lahendus²⁴.

Liidu valimisseaduse kommentaarid on Wolfgang Schreiber asendushääletamise kohta öelnud järgnevalt: „Asendushääletamist toetavad isikud on tähelepanuta jätnud asjaolu, et asendushääletamine aktiivse valimisõiguse puhul ei ole põhiseaduslikult üldsegi lubatav ning asendushääletamise varianti ei ole võimalik sätestada.”. Aktiivne valimisõigus on sellekohaselt isikuline õigus, mida ei ole kodanikul võimalik üle anda. Hääled tuleb vastavalt valimisseadusele anda isiklikult ning sellega on konkretiseeritud põhiseadusest tulenevat otseste, salajaste ja vabade hääletamise põhimõtteid²⁵. Eelnevalt tuleks seega ka järeldada, et asendushääletamise tõusetamine diskussioonides ei ole järeldatud Saksamaa põhiseadusest tulenevaid printsiipe aktiivse hääletamisõiguse teostamiseks.

3. Saksamaal levinud argumendid valimise langetamise suhtes

Kuivõrd analüüsi keskpunktis on eelkõige valimise langetamine teatud vanusele, siis tasub käesolevalt esitada ka Saksamaal levinud poolt ja vastuargumendid valimise langetamise suhtes. Eelkõige lähtutakse järgnevalt seisukohtadest, mis esitatakse valimise langetamise suhtes 18 eluaastalt 16 eluaastale²⁶.

a) Vastuargumendid

- Noored ise ei soovi valimisõigust 16 eluaastast
- Puudub seos valimise ja täisealisuse vahel
- Noortel puudub küpsus, et poliitilistest seostest ülevaadet omada
- Noored kalduvad oma toetustes ekstreemsete seisukohtade ja erakondade poole
- On juba piisavalt võimalusi noorte osalemiseks
- Noori mõjutab tugevalt majanduslik sõltuvus vanematest

Vastuargumendid haldustasandite erineva valimise suhtes:

- Kui eristada valimisiga haldustasandite vahel, siis ei tundu kohaliku tasandi valimine enam oluline
- Kui langetada valimisiga ainult kohalikul tasandil, siis puudub erinevate haldustasandite valimise suhtes ühtne valimisiga

b) Pooltargumendid

- Noored on poliitikast väga huvitatud, nad ei ole tüdinanud mitte poliitikast vaid poliitikutest
- Eelmine argument sunnib poliitikat keskenduma rohkem noorematele, et vältida poliitikatüdimuse levikut
- Valimisõiguse ja täisealisuse siduvust ei ole seadusandja ette näinud

²⁴ M. Weimann „Wahlrecht für Kinder“, 2002, Beltz Verlag, Berlin, lk 84-85

²⁵ M. Weimann „Wahlrecht für Kinder“, 2002, Beltz Verlag, Berlin, lk 88

²⁶ Vt. selle kohta U. Schlossbauer „Partizipationschancen erhöhen durch Wahlrechtsänderungen“, kättesaadav Internetis: http://www.kinderpolitik.de/beteiligungsbausteine/pdf/b/Baustein_B_2_4.pdf

- Sotsialiseerimisel ja sotsiaalsel pädevusel ei ole 14 ja 18 aastastel isikutel näha märkimisväärseid erinevusi
- Valimised ja statistika näitab, et erakondadele antud häälte suhtes on erinevused emashääletajate ning ülejäänud valijaskonna vahel. See ei peegelda aga ekstreemsuste poole kalduvust.
- Seadusandlus peab sammu pidama sotsiaalsete arengutega ning sobitama kehtivaid vanusepiiranguid tegelike asjaoludega
- Kehtestatud osaluspüüdlused liiguvad vabatahtlikkuse suunas ja ei mõjuta olemasolevaid võimustruktuure. Noorte seisukohtasid võetaks kuulda, kui neil oleks valimisõigus

Pooltargumendid haldustasandite erineva valimise suhtes:

- Ka ainult kohaliku tasandi valimise langetamine võimaldab luua sidemeid poliitilise aktiivsusega

4. Saksamaa valimise kokkuvõte

Kehtiva regulatsiooni kohaselt on Saksamaal aktiivne liiduühene valimisiga 18 eluaastat. Praktikas on liidu parlamendis vaadeldud üldist valimise langetamise eelnõu, kuid vastavaid poolthääli eelnõu ei ole saanud. Osaliselt on praktikas pooldatud valimise langetamist 16 eluaastale liidumaade tasandil. Vastavalt seadusandlusele on see ka liidumaade pädevuses.

Diskussioonides on esile tõstetud eelkõige 3 erinevat nägemust valimise langetamisest. Esimene neist toetab valimise langetamist 16 eluaastale tulenevalt vajadusest tagada noore generatsiooni ja demograafiliselt vananeva ühiskonna huvide tasakaalustatust. Valimise sätestamise probleematika on eelkõige sotsioloogilist ja poliitilist laadi. See on konkreetse vanusepiirangu sätestamise põhjendatavus valija otsustusvõime tagamisel.

Teise teooria kohaselt tuleks valimisiga kaotada, kuivõrd valimise kehtestamine kujutab iseenesest juba liidu põhiseadusest tulenevate põhimõtete rikkumist. Selle toetajate kohaselt on valimisiga põhjendamatu ning mittevajalik piirang. Siinkohal tuleks siiski jõuda ka järeldusele, et valimisõigus ilma ealise piiranguta sätestab endas praktilisi küsitavusi valimiste teostamisel.

Kolmanda käsitluse kohaselt on võimalik lapse hääl üle kanda lapsevanematele. Käesolevalt on asendushääletamise käsitluse diskussioonid aga hääbunud, kuivõrd laialdaselt ei peeta seda olevat kooskõlas konstitutsioonist tuleneva ühetaolisuse printsiibiga.

III. Kokkuvõte välisriikide valimist

Eelnevates punktides käsitletust nähtub, et Eestiga võrreldavas kultuuri- ja õigusruumis on aktsepteeritud valimise langetamist ning selle osas käib ka aktiivne diskussioon. Valimise langetamise suhtes on praktikas ühiskondlikult ja poliitiliselt ühtlaselt toetatud aktiivse valimise langetamist 16 eluaastale. Tegemist ei ole seejuures laialt levinud nähtusega.

Aktiivset valimisõigust alates 16 eluaastast toetab EL liikmesriikidest käesolevalt ainult Austria. Valimisega langetati nii parlamendivalimiste, presidendivalimiste, EL parlamendivalimiste kui ka kohaliku haldustasandi valimiste tarbeks. Saksamaal on osaliselt toetatud valimise langetamist 16 eluaastale liidumaade tasandil. Saksamaal ega Austrias ei ole tuvastatud valimise langetamisega seonduvaid negatiivseid tagajärgi.

Valimisea langetamise põhiliseks motivaatoriks on demograafiliste erisuste ilmumine, see on vananev kodanikuühiskond. Samuti leitakse, et aktiivne valimisõigus tuleb ühiskonnagruppidele tagada võimalikult laialt. Lisanduvalt on leitud, et 16 aastased alaealised on piisavalt arenenud ning suudavad langetada pädevaid otsuseid aktiivse valimisõiguse teostamiseks. Juriidilised põhjendused valimisea langetamisele 18 eluaastalt 16 eluaastale puuduvad, pigem on lähtutud ühtsetest ühiskondlikest ja poliitilistest arusaamadest, toetudes noorte varasemale küpsusele.

Üheselt on leitud, et ei piisa puht formaalsest valimisea langetamisest, et kaasata lisanduv ühiskonnagrupp aktiivselt valimistel osalema. Vajalikuks on peetud näiteks hariduse täiendamist poliitika alal kui ka mitteformaalset informatsioonilevikut ühiskonnagruppide vahel.

Aktiivset valimisõigust ei ole seotud teovõimega, kuivõrd ühtselt on toetatud seisukohta, et aktiivse valimisõiguse teostamine ei too kaasa lisanduvaid kohustusi.

B. Valimisea õiguslikud alused Eestis

I. Valimisiga Eesti Vabariigi Põhiseaduses

Kuivõrd Eestis on valimisiga reguleeritud põhiseaduse tasandil, siis tuleb esmalt vaadata, milline on põhiseaduse regulatsioon valimisea osas ning millised on olnud selle sisustamise põhjused.

1. Rahva määratlus põhiseaduses

Riigivõimu teostamist rahva poolt ning aktiivset (õigust valida) ja passiivset hääleõigust (õigus olla valitud) on käsitletud Eesti Vabariigi põhiseaduse kolmandas peatükis „Rahvas” ja lisanduvalt kohaliku omavalitsuse peatükis. Käesolevalt peatutakse eelkõige kolmanda peatüki regulatsiooni juures.

Peatükk „Rahvas” on riigiorganisatsiooni käsitlevast PS osas esimene, rõhutades selle organi tähtsust demokraatlikus riigis. Rahvas kui ühiskonnaliikmete valdav enamik annab riigile tema olemasolus ja tegevuses usalduse. Riik on vajalik selleks, et korraldada ühiskonnasiseseid suhteid ja ilma ühiskonna laiema vastupanuta kehtestatud norme ellu viia²⁷.

PS kasutab rahva mõistet mitmes eri tähenduses. Kui §-s 1 mõistetakse rahvast kõrgema riigivõimu kandjana ühiskonnaliikmete tähenduses, keda riigi tegevus puudutab ja kellelt riik eeldab talle kuuletumist, seega täpselt määratlemata inimeste hulgana, siis III peatükis käsitletakse rahvast kodanike tähenduses²⁸.

Rahvas riigiorganina kannab institutsiooniliselt riigi toimimiseks vajalikku legitiimsust. Ühiskonnaliikmed peaksid saama riigiga püsiva suhte olemasolul mõjutada riigi tegevust võrdset²⁹. Rahvas on käsitletav kodanike tervikliku kogumina. Selle osade vaatlemine rahvana on võimalik üksnes juhtudel, kui vaadeldav osa omab samasugust tahet kui rahvas tervikuna; seega selline osa ei tohi olla piiritletud teatud põhimõtetest lähtudes. Selline põhimõte ei ole siiski absoluutne, kuivõrd rahvana tegutseb alati üksnes osa hääleõiguslikust kodanikkonnast. Seetõttu tuleb rahva poolt teostatava võimuna vaadelda ka sellist võimu, mida põhimõtteliselt võivad teostada kõik rahva kui riigiorgani hulka kuuluvad isikud³⁰.

Ajalooliselt on rahvas riigivõimu teostanud hääletamise kaudu. Seetõttu omab rahva mõiste juures kesksel tähendusel hääleõigus. Ühiskonna ja riigi arendes tekkis monarhistlikes riigikordades valitsejatel vajadus võtta arvesse ühiskonna arvamust, et tagada aadli valitsev seisund ja üldine toetus riigipeale. Seetõttu kujunesidki välja esinduskogud, kes valiti hääleõiguslike isikute poolt monarhi tegevusele heakskiitu andma. Kui algselt omasid hääleõigust vaid rikkamad meessoost kodanikud, siis aja jooksul on hääleõiguslike isikute ring laienenud ning osalemisvõimalus on antud kõigile, kes objektiivselt suudavad ühiskonnaelu protsessidest aru saada. Nii puudub tänapäeval demokraatlikes riikides hääleõigus vaid lastel ja seaduse alusel nõrgamõistuslikuks tunnistatud isikutel, kes ei suuda ümbritsevast aru saada. Seejuures on kõik üksikisikud võrdsed (hääletamisel on kõik hääled võrdse kaaluga)³¹.

Kommentaaris rõhutatakse, et valimisõigus puudub lastel, kuid lisanduvalt ei ole seda põhjendatud ega sisulisemalt käsitletud. PS sätestuse kohaselt ei ole alla 18 aastased isikud

²⁷ Eesti Vabariigi Põhiseadus, kommenteeritud väljaanne, Juura, Tallinn, 2002, lk 339

²⁸ Eesti Vabariigi Põhiseadus, kommenteeritud väljaanne, Juura, Tallinn, 2002, lk 339

²⁹ Eesti Vabariigi Põhiseadus, kommenteeritud väljaanne, Juura, Tallinn, 2002, lk 339-340

³⁰ Eesti Vabariigi Põhiseadus, kommenteeritud väljaanne, Juura, Tallinn, 2002, lk 340

³¹ Eesti Vabariigi Põhiseadus, kommenteeritud väljaanne, Juura, Tallinn, 2002, lk 340

rahva kui kõrgeima riigivõimu teostava organi osa ning selline käsitlus ei ole sisuliselt ka põhiseadusvastane, kuivõrd demokraatlikus riigis on võimalik rahvast kui organit sisustada hääleõiguslike kodanike läbi.

2. Aktiivne valimisõigus (õigus valida) põhiseaduses

Nagu eelmisest peatükist tuleneb on rahva kui kõrgeima riigivõimu teostava organi määratlemiseks kesksel kohal hääleõigus, täpsemalt aktiivne hääleõigus ehk õigus valida.

Aktiivset valimisõigust käsitlevad täpsemalt PS §-d 57 ja 156. PS § 57 sätestab, et hääleõiguslik on Eesti kodanik, kes on saanud kaheksateist aastat vanaks. Hääleõiguslik ei ole Eesti kodanik, kes on kohtu poolt tunnistatud teovõimetuks. PS § 156 lg 2 sätestab, et kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel on seaduses ettenähtud tingimustel hääleõiguslikud selle omavalitsuse maa-alal püsivalt elavad isikud, kes on vähemalt kaheksateist aastat vanad.

Siinkohal tuleb ka esile tõsta, et aktiivne valimisõigus on eelnevates Eesti Vabariigi põhiseadustes olnud kõrgem. Näiteks sätestas 1920. ja 1933. aasta põhiseadus: § 27. /.../ Hääleõiguslik on iga kodanik, kes on saanud kaksikümmend aastat vanaks ja on olnud vahetpidamata vähemalt ühe aasta Eesti kodakondsuses. 1938. aasta põhiseadus: § 36. Hääleõiguslik on iga kodanik, kes on saanud kaksikümmend kaks aastat vanaks ja on olnud vahetpidamata vähemalt kolm aastat Eesti kodakondsuses. See tähendab, et juba 1992.a vastu võetud Eesti Vabariigi Põhiseadusega on hääleõigust laiendatud võrreldes eelnevate põhiseaduste sõnastusega. Aktiivset valimisõigust langetati seeläbi 20 aastalt 18 eluaastale.

a) Aktiivne valimisõigus riigivõimu teostamisel

Hääleõiguslikkust tuleb mõista isiku vastavusena kriteeriumitele, mis on vajalikud selleks, et isik saaks omada hääleõigust. Seega kuulub hääleõiguslikule isikule hääleõigusvõime, mis omakorda on õigusteaduses tuntud mõiste aktiivkodanikkond määratlemise aluseks. Aktiivkodanikkond on isikute hulk, kellele kuulub õigus rahvale omistatud (s.t. mis on rahva pädevuses), seega §-s 56 nimetatud vormis riigivõimu teostamine.

Hääleõigus on ühelt poolt käsitletav iga kodaniku subjektiivse, ainuisikulise (põhi)õigusena, teisalt aga kui riigi toimimise ja demokraatia põhimõtte ellurakendamise tagav funktsioon. Esimesest aspektist on tegemist isikukeskse, teisest riigikeskse lähenemisega. Tuleb märkida, et funktsioonina hääleõiguse vaatlemine on õigusteaduses levinum ning valitseb ka Eesti põhiseaduse tõlgendamisel. Käesolev paragrahv, sätestades hääleõiguse omajate üldise ringi, täidab eelnevast tulenevalt kahte ülesannet.

Hääleõigus kui riigi funktsiooni rõhutamine on hääleõiguse kui subjektiivse õiguse käsitlusest vanem ning oli varasemal perioodil Euroopa riigiõigusteaduses kindlalt valitsev. Ka Eesti varasemad põhiseadused lähtusid sellisest kontseptsioonist. Siiski nähti ka enne Teist maailmasõda hääleõiguses subjektiivset külge (L. Duguit, G. Jellinek, G. Meier, H. Kelsen). Tänapäeva Lääne õigusteaduses on subjektiivse külje rõhutamine vaieldamatult levinum, kuigi mõningat tähelepanu pööratakse ka selle mõistmisele funktsioonina.

Hääleõigus on käsitletav soomõistena nii valimisõigusele kui rahvahääletusõigusele. Selline käsitlus tuleneb §-st 56 (hääleõigus realiseerub valimistel valimisõiguse teostamise ja rahvahääletusel rahvahääletamisõiguse teostamise kaudu), ent valimisõiguse puhul ka §-st 60 lg 2. Teoreetiliselt kuulub hääleõiguse hulka ka õigus osaleda rahvaalgatusel (rahvaalgatusõigus), kuid kuna kehtiv põhiseadus Eestis seda ei tunne, pole küsimus sedavõrd aktuaalne, kuigi, vastava põhiseaduse muudatusega võib küsimus oluliseks muutuda. Omakorda valimisõiguse alaliikideks on õigusteoorias aktiivne valimisõigus kui

õigus valida ja passiivne valimisõigus kui õigus olla valitud. 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. Aktiivse valimisõiguse hulka kuulub ka õigus kandidaate esitada kui teise isiku valituks saamisele suunatud õigus (kui kandideerimiseks on nõutav vaid isiku enda tahteakt, ei saa loomulikult kõnelda kandidaadi esitamisest kui aktiivsest kandideerimisõigusest). Seetõttu sätestab põhiseadus hääleõiguse määratlemisega ka üldpõhimõtted valimis- ja rahvahääletamisõiguse kohta. Niivõrd, kui võrd 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 lg2.

Hääleõigus on subjektiivne, seega isikule kuuluv õigus ning kaitstav kohtus põhiseaduse § 15 lg 1 lause 1 kohaselt. Hääleõigust peetakse üheks poliitiliseks põhiõiguseks.

Hääleõigus on isikuline, teda ei saa üle anda kellelegi teisele ning iga selle omaja täidab ka seda õigust ise ja üksinda. Sel põhjusel on kodanike võrdsust hääleõiguse osas piiratud vanusetsensusega ning teovõime olemasolu nõudega. Ülejäänud hääleõiguse piirangud ei tulene selle õiguse olemusest, vaid seonduvad pigem riigivõimu teostavate isikute ringi piiramisega funktsionaalsetel (legitiimsiooni) eesmärkidel (mittekodanike hääleõiguse puudumine, samuti vabaduskaotusega karistatud isikute aktiivse hääleõiguse puudumine). Asjaolu, et hääleõiguse olemasoluks nõutakse nii teovõimet kui ka teatud vanust, on peamiselt otstarbekohasusest tingitud.

Erinevalt eraõiguslikust teovõimest algab avalik-õiguslik teovõime kõigil kodanikel samast vanusest. Selline põhimõte on selgelt ja üheselt esitatud ka §-s 57, mis ei nõua üksnes teovõime olemasolu, vaid annab mõista, et isikul peab olema vastav võime tekkinud (§ 57 lg 1) ning lisaks ei tohi ta olla sellest ilma jäänud (§ 57 lg 2). Seega lähtutakse kõigi kodanike ühetaolisusest, ainult vastava pädevusega mittepoliitiline riigorgan (kohus) võib teha sellest erandeid. Selline sätte tuleneb kõigi kodanike võrdse kohtlemise põhimõttest (§ 12) ning vaadeldavas paragrahvis on antud üks selle rakendus³².

b) Aktiivne valimisõigus kohaliku võimu toetamisel

Põhiseadus jätab kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel hääleõiguslike isikute ringi (ainsad põhiseaduslikud piirid: vanus 18 a. ja püsielaniku staatus) ning hääletamis- ja kandideerimistsensuste sätestamise kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse hooleks. Põhiseaduse Assamblee protokollidest nähtub, et see on taotluslik. Kuna põhiseaduse § 56 kohaselt ei loeta kohaliku omavalitsuse volikogu valimisi riigivõimu teostamiseks, ei saa ka tõlgendamise teel laiendada 3.peatüki regulatsiooni 14.peatükile.

3. Valimisea langetamine põhiseaduses

Eelnevast nähtub, et alla 18 aastased isikud ei saa olla hääleõiguslike isikute ringis ning seeläbi on nad välistatud rahva kui kõrgeima riigivõimu teostava organi käsitlusest ning samuti on alla 18 aastaste isikute aktiivne valimisõigus piiratud kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel. See aga tähendab koheselt, et kui tekib poliitilist tahet ja/või ühiskondlikku survet hääleõiguslike kodanike laiendamiseks, on vajalik põhiseaduse muudatust.

³² Eesti Vabariigi põhiseaduse ekspertiisikomisjoni lõpparuanne, Põhiseaduse 3. peatükk "Rahvas", kättesaadav Internetis: <http://www.just.ee/10716>

Põhiseadust on sisuliselt võimalik muuta ning kehtestada käesolevatest määratlustest madalamad aktiivse valimisõiguse piirangud. Seda on võimalik teha üheselt Riigikogu (ja seeläbi EL parlamendi) valimiste puhuks kui ka kohaliku omavalitsuse volikogu valimiste puhuks. Samas ei välista põhiseaduse ülesehitus ja koosmõju ka ainult kohaliku omavalitsuse valimiste puhuks. Vastupidiselt tuleks asuda aga seisukohale, et võimalik oleks ainult kõrgeima riigivõimu teostamisel võimaldada valimisiga langetada ning jätta langetamata valimisiga kohaliku omavalitsuse tasandil. Võimatu oleks põhjendada olukorda, kus isikud on küll võimelised teostama hääleõiguslikkuse kaudu kõrgeimat riigivõimu kuid välistatud on kohaliku tasanadi mõjutamine.

Järeldused – Valimisiga Eesti Vabariigi Põhiseaduses

1. Valimisiga on võimalik muuta ainult põhiseaduse muutmise kaudu (PS § 57 ja § 156).
2. Võimalik on valimisiga langetada üheselt Riigikogu (ja seeläbi EL parlamendi) valimiste puhuks ja kohaliku omavalitsuse volikogu valimiste puhuks.
3. Võimalik on langetada valimisiga ka ainult kohaliku omavalitsuse volikogu langetamise puhuks.

II. Põhiseaduslik menetlus valimisea langetamiseks

Selleks, et aktiivset valimisiga muuta on vajalikud muudatused põhiseaduses. Sõltumata asjaolust, kas soovitakse langetada valimisiga Riigikogu (ja seega EL parlamendi) valimiseks või kohaliku omavalitsuse volikogu valimiseks, on menetlus muudatuste tegemiseks sama. Põhiseaduse muutmine on võimalik põhiseaduse XV. Peatüki alusel. Vastavalt PS §-le 161 on õigus algatada põhiseaduse muutmist vähemalt viiendikul Riigikogu koosseisust ja Vabariigi Presidendil. Seega on käesolevalt võimalik algatus esitada kahel viisil, kas Riigikogu poolt või Vabariigi Presidendi poolt.

Kui võrd valimisiga puudutavad sätted ei paikne põhiseaduse I peatükki "Üldsätted" ja XV peatükki "Põhiseaduse muutmine" all, siis on neid sätteid võimalik muuta seadusega, mis on vastu võetud, kas 1) rahvahääletusel; 2) Riigikogu kahe järjestikuse koosseisu poolt või 3) Riigikogu poolt kiireloomulisena. Põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu arutatakse Riigikogus kolmel lugemisel, kusjuures esimese ja teise lugemise vahet on vähemalt kolm kuud ning teise ja kolmanda lugemise vahet vähemalt üks kuu. Põhiseaduse muutmise viis otsustatakse kolmandal lugemisel.

A) Põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu rahvahääletusele panekuks on nõutav Riigikogu koosseisu kolmeviieendikuline häälteenamus. Rahvahääletus toimub kõige varem kolme kuu pärast, arvates sellekohase otsuse vastuvõtmisest Riigikogus.

B) Põhiseaduse muutmiseks Riigikogu kahe järjestikuse koosseisu poolt peab põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu saama Riigikogu koosseisu enamuse toetuse.

Kui Riigikogu järgmine koosseis võtab esimesel lugemisel oma koosseisu kolmeviieendikulise häälteenamusega muutmatult vastu põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu, mis sai eelmise koosseisu enamuse toetuse, siis on põhiseaduse muutmise seadus vastu võetud.

C) Otsus põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu käsitlemiseks kiireloomulisena võetakse vastu Riigikogu neljaviieendikulise häälteenamusega. Põhiseaduse muutmise seadus võetakse sel juhul vastu Riigikogu koosseisu kahekolmandikulise häälteenamusega.

Põhiseaduse muutmise seaduse kuulutab välja Vabariigi President ja see jõustub seaduses eneses määratud tähtajal, kuid mitte varem kui kolm kuud pärast väljakuulutamist. Põhiseaduse muutmist ei saa samas küsimuses algatada ühe aasta jooksul, arvates vastava eelnõu tagasilükkamisest rahvahääletusel või Riigikogus.

Käesolevalt ei ole valimisea langetamise küsimuses põhiseaduse muutmise eelnõu esitatud ning seega oleks põhimõtteliselt võimalik sellist eelnõu Riigikogus arutada.

Järeldused

1. Põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu saab algatada Riigikogu ja Vabariigi President.
2. Põhiseadust on võimalik muuta 1) rahvahääletusel; 2) Riigikogu kahe järjestikuse koosseisu poolt või 3) Riigikogu poolt kiireloomulisena.

III. Ealisuse käsitlus seadusandluses ja hääleõiguslikkuse mõjud

Isiku vanus ei ole ainult oluline hääleõiguslikkuse puhul. Isiku iga omab mõju tema õigustele ja kohustustele laiemalt. Alljärgnevalt esitatakse noorte ja laste mõistete kasutamist seadusandluses, et näitlikustada vanuse mõju isikule.

a) Ealisuse käsitlus seadusandluses

Laps – noorem kui 18-aastane isik, kui lapse suhtes kohaldatava seaduse põhjal ei loeta teda varem täisealiseks (lapse õiguste konventsiooni art 1 ja lastekaitse seaduse § 2 tulenevalt). Teatud juhtudel, tulenevalt tsiviilseadustiku üldosa seadusest (TsÜS § 9), võib kohus laiendada vähemalt 15-aastase noore inimese piiratud teovõimet, kui see on tema huvides ning tema arengutase seda võimaldab. Taoline laiendamine saab toimuda üldjuhul noore seadusliku esindaja nõusolekul, aga nt kui viimane keeldub nõusoleku andmisest ja see on ilmses vastuolus alaealise huvidega, võib kohus alaealise teovõimet laiendada ka seadusliku esindaja nõusolekuta.

Alaealine – 7-18-aastane isik, tulenevalt alaealise mõjutusvahendite seaduse (AMS) § 2. Samas välismaalaste seaduse § 41 on sõnastatud, et alaealiseks lapseks nimetatud seaduse tähenduses loetakse alla 18-aastast isikut. Alaealiseks lapseks selle seaduse alusel ei loeta isikut, kes on abielus või omab eraldi perekonda või elab iseseisvat elu.

Noor – 7-26-aastane füüsiline isik (NTS § 2 p 1). Noore ees seisab aina rohkem ja mitmekesisemaid valikuid; tema eluteed ja üleminekut lapseeast täiskasvanuikka mõjutab kasvav hulk erinevaid tegureid; takistused ja võimalused täiskasvanuks kujunemise teel on üha individuaalsemad. Riigiportaalis käsitletakse noorena neid, kes on 15- aastased või vanemad, ning kes on kas lõpetamas või juba lõpetanud põhikooli. Alates põhikooli lõpetamisest tuleb noorel inimesel teha mitmed valikud edasise hariduse osas. Sellesse eluperioodi langeb ka isikut tõendava dokumendi taotlemine ning kodanikukohustuste teadvustamine.

Eraldi tuleb ka vaadelda noori täisealisi, kes pole veel 21-aastased. Alla 21-a isikule kehtivad piirangud teatud hasartmängudes osalemisele (nt ei tohi käia kasiinodes), piirangud juhtimisõiguse kategooriate ja relvakandmise osas; samuti ei saa ta töötada kõigil ametikohtadel.

Noor kinnipeetav – vangistusseaduse kohaselt noorem kui 21-aastane isik (kes tavaliselt viibib kas politsei arestimajas või vangla noorteosakonnas). Noorte seas on vanuselisteks alajaotusteks, keda hoitakse eraldi:

- nooremad kui 15-aastased

(ehk siis 14, millest alates võib võtta vahi alla või süüdi mõista);

- 15-16-aastased;

- 16-18-aastased;

- 18-21-aastased (juba täisealised, kuid ikka noored).

Süüvõimeline – isik on teo toimepanemise ajal süüdiv ja vähemalt 14- aastane (KarS § 33). Karistusseadustiku kommenteeritud väljaandes on lahti kirjutatud, et süüvõime kujutab endast isiku võimet teada ühiskonnas kehtivaid norme ja juhtida oma käitumist vastavalt nendele normidele. Sisuliselt tähendab süüvõime võimet saada aru oma teo ebaõigussisust. Süüvõime tunnused on: isik peab olema vaimselt terve ja süüdiv ning ta peab olema vastavas eas ehk vähemalt 14 aastat vana.

Teovõime – isiku teovõime on võime iseseisvalt teha kehtivaid tehinguid (TsÜS § 8 lg 1) ning täielik teovõime on 18-aastaseks saanud isikul (täisealisel).

7-18-aastaselt lapsel on piiratud teovõime, st tal on õigus teha teatud tehinguid, kuid seda lapsevanema, hooldaja või eestkostja nõusolekul. Nagu eespool kirjas, võib kohus vähemalt 15-aastase alaealise piiratud teovõimet laiendada, kui see on alaealise huvides ja alaealise arengutase seda võimaldab (TsÜS § 9). Alla 7-aastase alaealise tehtud tehing on tühine (TsÜS § 12).

Arusaamisvõimetu isik – noorem kui kümneaastane isik (KarS § 147). Näiteks sellise isikuga suguühendusse astumine täidab KarS § 141 lg 2 p 1 (noorema kui 18-aastase isiku vägistamine), mitte KarS § 145 (suguühendus lapseealisega) objektiivset koosseisu. See ei tähenda aga iseenesest, et vanemat kui 10-aastast isikut tuleks igal juhul lugeda arusaamisvõimeliseks. Vastupidi – ka vanem laps võib sõltuvalt arengutasemest olla võimetu seksuaalkäitumisest aru saama ja selles osas otsustusi tegema. 10-13-aastastel lastel – kuid erinevalt alla 10- aastastest – tuleb nende arusaamisvõimetus igal juhul eraldi tuvastada.

Abi vajav laps – laps, kes on sattunud või võib sattuda õigusrikkumise ohvriks, kellel puudub koht kus ööbida, kes vajab kaitset jne.; ning laps, kelle juhtumit sotsiaaltöötaja või lastekaitsetöötaja on asunud lahendada. Abi vajav laps on käitumiselt ebakindel, rahutu, arg ja agressiivne, satub sageli konflikti nii eakaaslaste kui ka täiskasvanutega. Vastavalt lastekaitseseadusele (§ 59) on kõigil, kes teavad abi vajavast lapsest, kohustus teavitada sellest kohaliku omavalitsuse sotsiaalhoolekandeosakonda, politseid või mõnda teist abi andvat organit.

Vanemliku hoolitsuseta laps – laps kelle vanem(ad) on teadmata kadunud; kelle vanem või vanemad on piiratud teovõimega; kelle vanematelt on vanemlikud õigused ära võetud; samuti lapsed, kes on perekonnast eraldatud vanemaõigusi äravõtmata.

Lapse huvide tagamine – lapsesse puutuva vaidluse läbivaatamisel lähtub eestkostetasutus või kohus lapse huvidest, arvestades vähemalt 10-aastase lapse soovi. Arvestada tuleb ka noorema kui 10-a lapse soovi, kui lapse arengutase seda võimaldab (perekonnaseadus § 58)³³.

b) Hääleõiguslikkuse mõjud

Eelneva põhjal tuleb järeldada, et isiku õigusi ja kohustusi on võimalik seadusandluses käsitleda mõneti eraldiseisvana. Näiteks kriminaalmenetluslikult võidakse üksikisikud

³³ Lapsed ja alaealised: Süüteod: vääretoed ja kuriteod, Kuriteoennetuse Sihtasutus, 2010, lk 8-10

kohelda, kui isikut, kes omab võimet teada ühiskonnas kehtivaid norme ja juhtida oma käitumist vastavalt nendele normidele (süüvõime hindamine). Samas ei pea see isik olema veel täielikult teovõimeline tsiviilkäibes ning tal ei ole võimet sõlmida kehtivaid tehinguid. See, milline vanus on seadusandluses teatud õiguste ja kohustuste tekkeks esitatud sõltub enamjaolt ühiskondlikest kokkulepetest. See tähendab, et need vanused võivad olla ajas muutuvad ning seadusandjal on pädevus neid kujundada vastavalt tegelikele asjaoludele. Lisanduvalt tuleb siinkohal märkida, et hääleõiguslikkusega iseenesest ei tekki isikule lisanduvaid kohustusi. Hääleõiguslikkusega ei seondu isiku lisanduvad kohustused ega õigused. Eestis on lisanduvad kohustused seotud eelkõige täisealisuse saavutamisega.

Sisuliselt sama kehtib ka põhiseadusest tuleneva hääleõiguslikkuse suhtes. Hääleõiguslikkuse piir on alati osaliselt meelevaldne. Kehtiv poliitiline doktriin ning tegelikkus saavad dikteerida hääleõiguslikkuse piire. Õiguslikult ei ole võimalik välistada olukorda, kus hääleõiguslikkuse piir tõmmatakse näiteks 14 eluaastale või sealt ka allapoole. See piir peab aga kajastama tegelikkust ning seda on võimalik leida ainult sotsiaalsele tegelikkusele tuginevalt. Et isikud saaksid olla ka kõrgeimat riigivõimu teostava organi koosluses peaks olema siiski tagatud, et noored on ka piisavalt arenenud ning suudavad langetada pädevaid otsuseid aktiivse valimisõiguse teostamiseks. Alaealiste üldist küpsust ja teadlikust saab teatud määral järgida täpsemate (sotsiaal)teaduslike uuringute najal. Näiteks Austria näitel poliitika huviga seonduvate algandmete väljaselgitamine, sotsiaalse reaalsuse ja poliitika võrdlus, alaealiste aktiivsus jmt.

See on ka üks valimisea langetamise keskpunktiks olevaid küsimusi - vanus milleni aktiivne valimisõigus viia. Seejuures on poliitiliselt esitatud soov viia nimetatud iga 16 eluaastale, see tuleneb käesoleva Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammist. Lisanduvalt on sellise vanuse suhtes toimunud ka diskussioone avalikkuses, kuid need ei ole siiani viinud tulemusliku eesmärgini. Tulenevalt juba osaliselt toimuvast diskussioonist ja poliitilisest eesmärgistatusest saab jõuda järelduseni, et vanus 16 on iseenesest sobiv. Aktiivse valimisõiguse laiendamine ka alates 17 eluaastast kujundaks endast suunitlust hääleõiguslikkuse laiendamisele ning kaasaks kõrgeima riigivõimu teostavate isikute hulka lisanduva ühiskonnagrupi.

Eesmärgid, millega saab valimisea langetamist põhjendada ning mis on ka reaalselt saavutatavad tulenevad juba välisriikide praktikast. Esmajärguliselt on selleks ühiskonnagruppide, kellel varem sellist võimalust ei olnud, kaasamine kõrgeima riigivõimu teostamisse aktiivse hääleõiguse andmise näol. See oleks käesoleval juhul kõik isikud, kes on alla 18 eluaasta ning kelle kasuks valimisõiguse alampiiri langetatakse.

Teisalt on see vastukaaluks demograafilistele muudatustele. Nagu juba välisriikide puhul tuli tõdeda, siis on tänased poliitilised otsused ja kaalutlused ka tulevase generatsiooni ja hetkeseisuga noori mõjutavad. Prognoosid näitavad vananemise kindlat jätku, kuid selle tempo oleneb demograafiliste alusprotsesside dünaamikast. Praeguse sündimuse püsides suureneks eakate osatähtsus Eestis 2050. aastaks 26%-ni, sündimuse mõõduka kasvu (kuni 1,85 last naise kohta) korral 24,2%-ni. Eakate suhe tööealisse elanikkonda suureneb praegusega võrreldes olenevalt prognoosivariandist 1,45–1,8 korda, rõhutades vajadust ühiskonda rahvastiku vanuskoosseisu pideva teisenemisega kohandada³⁴.

Negatiivseid mõjutusi ei ole valimisea langetamise puhul ette näha. Teatud kartusi, näiteks ekstreemsete vaadete toetamist või muud taolist, ei ole rahvusvahelise praktika najal suudetud tõestada.

³⁴ Sotsiaaltrendid. 5. Social Trends, Eesti Statistika, 2010, lk 17, kättesaadav Internetis: http://www.stat.ee/publication-download-pdf?publication_id=21171

Järeldused – Ealisuse käsitlus seadusandluses ja hääleõiguslikkuse mõjud.

1. Valimisea langetamine ei tingi teiste õiguste või kohustuste muutmist. Aktiivne valimisõigus on iseseisev poliitiline õigus.
2. Valimisõiguse langetamiseks sobiv vanus on ühiskondliku kokkuleppe küsimus. See on poliitilise doktriini ja ühiskondliku reaalsuse kujundada. Isiku võimet valimisprotsessidest ja mõjust arusaamiseks on võimalik teatud määral selgitada sotsiaalteaduslike uuringute kaudu.
3. Valimisea langetamine võimaldab kõrgeimat riigivõimu (või ka kohaliku tasandi mõjutamist) teostala laiemal ühiskonnagrupil.
4. Valimisea langetamine mõjub vastumeetmena demograafilisele vananemisele, kuid ta ei kõrvalda seda.
5. Negatiivseid tagajärgi kaalutletud valimisea langetamiseks ei ole ette näha.

IV. Kokkuvõte valimisea langetamise võimalikkusest Eesti õigussüsteemis

Eestis on võimalik valimisiga langetada ainult juhul kui muuta vastavalt ka põhiseadust. Võimalik on kaaluda nii valimisea langetamist ainult kohalike omavalitsuste tasandil kui ka valimisea langetamist üheselt Riigikogu (ja seeläbi ka EL parlamendi) valimiste ja kohaliku omavalitsuse volikogu valimiste puhuks. Valimisea langetamise aluseks saab olla poliitiline ja ühiskondlik konsensus. **Üksnes õiguslikult ei ole võimalik dikteerida sobivat vanusepiirangut aktiivse valimisõiguse määratlemiseks.**

Avalikes diskussioonides on Eesti pakutud alampiiriks 16 eluaastat, mis peegeldab ka rahvusvahelisi kogemusi. Nii on näiteks Austrias käesolevalt aktiivse valimisea alampiiriks 16 eluaastat ning seda nii parlamendi, presidenti, EL parlamendi kui ka kohaliku tasandi puhul. Taoliselt on ka Saksamaal liidumaid, kus aktiivse valimisea piiriks on seatud 16 eluaasta. Põhjendused valimisea langetamiseks tulenevad ühiskondlikest arusaamistest. Nii üldine arusaam, kui ka sotsiaalteadusliku uuringud, on näidanud, et noortel on piisav küpsus ja arusaamisvõime, et poliitilist tegevust järgida ning sellest aru saada.

Välisriikide kogemusest tuleb järeldada, et aktiivse valimisõiguse laiendamine ei ole kaasa toonud negatiivseid tagajärgi. Vastupidiselt, valimisea langetamisega saab taotleda laiemat ühiskonna kaasatust riigi või kohaliku tasandi mõjutamisse. Osaliselt toimib see ka demograafilise vananemise vastumeetmena.

Järeldused

I. Valimisiga Eesti Vabariigi Põhiseaduses

1. Valimisiga on võimalik muuta ainult põhiseaduse muutmise kaudu (PS § 57 ja § 156).
2. Võimalik on valimisiga langetada üheselt Riigikogu (ja seeläbi EL parlamendi) valimiste puhuks ja kohaliku omavalitsuse volikogu valimiste puhuks.
3. Võimalik on langetada valimisiga ka ainult kohaliku omavalitsuse volikogu langetamise puhuks.

II. Põhiseaduslik menetlus valimisea langetamiseks

1. Põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu saab algatada Riigikogu ja Vabariigi President.
2. Põhiseadust on võimalik muuta 1) rahvahääletusel; 2) Riigikogu kahe järjestikuse koosseisu poolt või 3) Riigikogu poolt kiireloomulisena.

III. Ealisuse käsitlus seadusandluses ja hääleõiguslikkuse mõjud

1. Valimisea langetamine ei tingi teiste õiguste või kohustuste muutmist. Aktiivne valimisõigus on iseseisev poliitiline õigus.
2. Valimisõiguse langetamiseks sobiv vanus on ühiskondliku kokkuleppe küsimus. See on poliitilise doktriini ja ühiskondliku reaalsuse kujundada. Isiku võimet valimisprotsessidest ja mõjust arusaamiseks on võimalik teatud määral selgitada sotsiaalteaduslike uuringute kaudu (sõltub isikute sotsiaalsest, psühholoogilisest jms küpsusest ning nende mõjust valimistulemusele).
3. Valimisea langetamine võimaldab kõrgeimat riigivõimu (või ka kohaliku tasandi mõjutamist) teostala laiemal ühiskonnagrupil.
4. Valimisea langetamine mõjub vastumeetmena demograafilisele vananemisele, kuid ta ei kõrvalda seda.
5. Negatiivseid tagajärgi kaalutletud valimisea langetamiseks ei ole sotsiaalteadusliku uuringuga Eesti kontekstis tuvastatud. Saksamaa ja Austria praktika põhjal ei ole negatiivseid tagajärgi ette näha.

Kasutatud kirjandus

1. Sotsiaaltrendid. 5. Social Trends, Eesti Statistika, 2010
2. Eesti Vabariigi Põhiseadus, kommenteeritud väljaanne, Juura, Tallinn, 2002.
3. F. Karlhofer „Wählen mit 16: Erwartungen und Perspektiven“, Politische Bildung Bd. 27, Innsbruck-Bozen-Wien, 2007.
4. Lapsed ja alaealised: Süüteod: vääretod ja kuriteod, Kuriteoennetuse Sihtasutus, 2010
5. M. Weimann „Wahlrecht für Kinder“, 2002, Beltz Verlag, Berlin.

MUU

1. Austria parlamendi Põhiseaduskomisjoni aruanne, kättesaadav Internetis:
http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIII/I/I_00129/fname_079515.pdf
2. B-VG muutmise seaduse eelnõu seletuskiri, kättesaadav Internetis:
http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIII/I/I_00094/fname_077107.pdf
3. Eesti Vabariigi põhiseaduse ekspertiisikomisjoni lõpparuanne, kättesaadav Internetis:
<http://www.just.ee/10716>
4. Entwurf eines Gesetzes zur Herabsetzung des Wahlalters im Bundeswahlgesetz und im Europawahlgesetz, kättesaadav Internetis:
<http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/16/123/1612345.pdf>
5. Erakonna Isamaa ja Res Publica Liit ning Eesti Reformierakonna valitsusliidu programm
6. U. Schlossbauer „Partizipationschancen erhöhen durch Wahlrechtsänderungen“, kättesaadav Internetis:
http://www.kinderpolitik.de/beteiligungsbausteine/pdf/b/Baustein_B_2_4.pdf
7. Viini ja Bad Ischli delkratatsioon, kättesaadav Internetis:
<http://www.jugendvertretung.at/content/site/home/presidency/youthevent/article/481.html>
8. „Wählen mit 16“ – Rechtsfragen der Senkung des Wahlalters für Gemeinderatswahlen, kättesaadav Internetis: <http://www.staedtebund.gv.at/oegz/oegz-beitraege/jahresarchiv/details/artikel/waehlen-mit-16-rechtsfragen-der-senkung-des-wahlalters-fuer-gemeinderatswahlen.html>
9. Ülevaatlik tabel maailma riikide valimisõiguse kohta, kättesaadav Internetis:
<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/2123.html#en>