

Nr 28 / 03.12.2012

## Perevalimised – poolt ja vastu

Olulise tähtsusega riikliku küsimusena 2011. aasta rahva ja eluruumide loenduse tulemuste arutelul, mis leidis Riigikogus aset 11. oktoobril 2012, kerkis üles perevalimiste teema. Arutelule Riigikogus järgnesid mitmed samateemalised arvamuskirjed ja seisukohavõetud meedias.

### 1. Perevalimiste idee ja diskussioon perevalimiste üle eri riikides

*Perevalimiste* all peetakse teemalehes silmas olukorda, milles lastele antakse nende sündimisest alates aktiivne valimisõigus, kuid kuni lapse täisealiseks saamiseni teostab lapse eest valimisõigust lapsevanem või lapse eestkostja.

Perevalimiste idee ei ole uus. Saksamaal on perevalimiste (*Familienwahlrecht, Kinderwahlrecht, Wahlrecht von Geburt an, Stellvertreterwahlrecht*) üle diskuteeritud 1970. aastatest alates. Perevalimiste sarnaseid valismudeleid on välja pakutud aga veelgi varem, näiteks Prantsusmaal on tehtud sellekohaseid ettepanekuid juba 19. sajandi teisest poolest ning Austrias 1950. aastatel. Perevalimiste kehtestamiseni ei ole siiski neis riikides jõutud. Küll aga langetas Austria 2007. aastal aktiivse valimisõiguse ea 16. eluaastale, olles ainus riik Euroopa Liidus, milles nii riigi parlamendi kui ka Euroopa Parlamendi valimistel saavad osaleda nooremad kui 18-aastased isikud.

Inglisekeelses keeleruumis tuntakse perevalimisi Demeny valimistena (*Demeny voting*). Seda demograaf Paul Demeny järgi, kelle eesmärgiks oli muuta poliitiline süsteem noore põlvkonna huve arvestavaks ja perevalimised kujutasid endast ühte meedet tema laiemast ettepanekute kogumist madala sündivusega võitlemiseks. Selle eesmärgi täitmiseks pakkus ta 1986. aastal ilmunud artiklis välja perevalimised.

Viimaste aastakümnete jooksul on tehtud erinevates riikides poliitilisi avaldusi perevalimiste kehtestamiseks. Šveitsis esitati parlamendile ettepanek perevalimiste kehtestamiseks 1999. aastal, mis lükati tagasi, samuti ei toetatud sarnast ettepanekut 2008. aastal. Belgia parlamendile esitati seaduseelnõu perevalimiste siseseviimiseks 2001. aastal, mis samuti jäi toetuseta. Saksamaal esitasid 2003. aastal 47 Liidupäeva saadikut kõigist parlamendi fraktsioonidest avalduse, milles kutsusid valitsust üles töötama perevalimiste tarvis välja põhiseaduse ja teiste seaduste muudatused. See ettepanek päädis 2005. aastal tagasi lükkamisega. Teine katse Saksamaal perevalimisi sisse viia toimus 2008. aastal, mil 46 Liidupäeva saadikut (taas fraktsioonide üleselt) esitasid avalduse vastavate seadusmuudatuste tegemiseks. Avaldus saadeti küll parlamendikomisjonidele arutamiseks, kuid seoses liiduparlamenti valimistega 2009. aasta sügisel ja parlamendi koosseisu volituste lõppemisega jäi avaldus lahenduseta.

Perevalimiste üle on diskuteeritud ka Jaapanis ja Ungaris, kuid idee elluviimiseni pole ka seal jõutud.

### 2. Sotsiaalpoliitilised argumendid

Perevalimiste toetajad on esile toonud asjaolu, et demokraatlikus ühiskonnas ei lähtuta poliitiliste otsuste tegemisel mitte üksnes ühiskonna tegelikest vajadustest, vaid sellest, millist mõju otsused valijatele avaldavad. Sellega seoses on viidatud parteide ja poliitikute hoiakule pidada silmas eeskätt nende huvigruppide vajadusi, kes on ühiskonnas kõige paremini esindatud ja toovad valimistel rohkem häält.

Rahvastiku vananemisega on järk-järgult kujunemas mõjukaimaks huvigrupiks vanem generatsioon, kelle vajadustest lähtudes üha suuremal määral poliitikat kujundatakse. Rahvastikuteadlased Saksamaal on näiteks prognoosinud, et 2030. aastaks on seal juba iga kolmas riigi kodanik 60-aastane või vanem. Ka Eesti rahvastiku vanuselist koosseisu iseloomustab vanemaeliste osakaalu suurenemine. Käesolevaks ajaks on 65-aastaste ja vanemate inimeste osatähtsus Eestis tõusnud 18%-ni (2000. aastal oli neid 15%).

Vanemaeliste osakaalu suurenemine on perevalimiste toetajate hinnangul viinud vananeva rahvastikuga ühiskondades selleni, et poliitikas keskendutakse üha enam tänasele heaolule tuleviku arvel. Ühiskonna rahalised, sotsiaalsed ja paljud muud koormised lükatakse tulevikku, riigivõlad suurenevad ning sellega halvenevad tulevaste põlvkondade väljavaated. Vanema generatsiooni esiletõusuga kannatab muu hulgas põlvkondadevaheline sotsiaalne õiglus. Saksamaal on selle näitena välja toodud, et lapsed (eeskätt üksikvanemate lapsed) on seal üheks suuremaks vaesuse riskigrupiks. Juhul, kui lastega pered, samuti lapsed ja noored ise oleksid hääle saamisel oluliseks kaalukeeleks, oleks jätkusuutlikuma ja peresõbralikuma poliitika arendamine tõenäolisem.

Kirjeldatud demograafilise ebakõla tasandamiseks ja sellest tulenevate tagajärgede vältimiseks on perevalimiste toetajad valimisõiguse reformina välja pakkunud valimisõiguse andmise lastele, mida teostaks kuni lapse täisealiseks saamiseni tema vanem. Perevalimiste toetajate arvates looks see võimaluse pere- ja lastesõbraliku poliitika esiletõusuks.

Vastukaaluks eeltoodud argumentidele on väidetud, et perevalimiste puhul kasutaksid vanemad lapse häält enda poliitilistest vaadetest lähtudes ning seost lapse arvamuse ja huvidega lapse hääleõiguse teostamisel ei oleks. Näitena on siin toodud Saksamaa Liidupäeva valimised, kus peredepartei on saanud vähe hääli (2009. aasta valimistel 0,3% häältest ja 2005. aastal 0,4% häältest). Sellega seoses on retooriliselt küsitud, et mis on takistanud juba praegu lastevanematel teha valikuid perekeskse poliitika toetuseks. Eelnevast on järeldatud, et järeltuleva põlve vajadused on pigem vaid üks paljudest faktoritest, mis valimisotsust mõjutab. Seetõttu on leitud, et perevalimised muudatusi perepoliitikas endaga kaasa ei tooks. Samuti on väidetud, et parlamendiliikmed rahvaesindajatena peavad tegutsema kogu rahva, mitte vaid enda valijate huvides. Isegi kui lastega pered ei ole nende valijad, tuleb parlamendiliikmetel ka selle grupi huve arvesse võtta. Vastutus laste tuleviku ees ei lasu ainult vanematel, vaid kogu ühiskonnal.

### **3. Õiguslikud argumendid**

#### **3.1. Demokraatia põhimõte**

Valimisõigus on vahetult seotud demokraatia põhimõttega. Demokraatia tähendab rahva võimu, s.o kogu riigivõimu lähtumist rahvast. Demokraatia põhimõte hõlmab endas rahva enesemääramisõigust, mida rahvas teostab eeskätt parlamendivalimiste kaudu. Rahva enesemääramisõigusele vastab nõue, et valimised peavad olema üldised, see tähendab, et kogu rahvas, hoolimata erisustest, peab saama valimistel osaleda (*valimiste üldisuse põhimõte*). Selle nõude järgi ei ole lubatud teatud osa rahvast kas poliitilistel, majanduslikel või sotsiaalsetel põhjustel valimisõiguse teostamisest eemale jätta. Näiteks ei tohi valimisõiguse andmist seostada selliste kriteeriumidega nagu omand, maksukoormus, sugu või usutunnistus. Perevalimiste pooldajad on sellele tuginedes leidnud, et kodanikele nende sünnist alates valimisõiguse andmine on valimiste üldisuse põhimõtte järgi nõutav, sest ealine piirang takistab lastel ja noortel valimistel osalemist. Seejuures on nad märkinud, et kui kogu riigivõim lähtub rahvast, siis tähendab see, et kõiki rahva hulka kuuluvaid inimesi, sh lapsi, tuleb vaadelda võrdsetena ja valimisõiguslikena. Tegemist olevat loogilise jätkuga ajaloos toimunud valimisõiguse laienemisele (valimisea langetamine, valimisõiguse andmine erinevatele ühiskonna kihtidele ja naistele).

Perevalimiste kritiseerijad on seevastu leidnud, et laste valimisõiguse piirang on õigustatud. Selle põhjenduseks on toodud põhiseaduse eesmärk tagada rahva enesemääramisõigus vaid nende isikute puhul, kes on võimelised seda õigust sisuliselt teostama. Demokraatia eeldab otsuste langetamist ratsionaalsel alusel. Kui isik ei ole võimeline teadlikku ja mõtestatud tahteotsust valimistel langetama (näiteks vaimse puude tõttu, väikelapsed), siis ei ole nad ka suutelised demokraatlikus enesemääramisprotsessis eesmärgipäraselt osalema, ning sellega on nende

kõrvalejäämine valimistelt mitte üksnes põhjendatud, vaid koguni nõutav, sest valimisõiguse laiendamine isikutele, kes ei ole võimelised oma tahet valimistel väljendama, satub vastuollu valimiste kui demokraatliku enesemääramise akti eesmärgiga. Sellega seondub ka põhimõtteline erinevus varasematest valimisõiguse laiendamistest, näiteks valimisõiguse andmisest naistele, millele sageli perevalimiste toetajad tuginevad.

Perevalimiste toetajad aga väidavad, et kui valimisõigust teostab lapse asemel lapsevanem, siis probleemi valimisotsuse tegemise suutmatusest ei teki. Seda arvestades on idee toetajad pakkunud välja võimaluse, et lapsevanemad on laste esindajateks valimisõiguse teostamisel, st valimisõiguse ja selle teostamise eristamist. Seejuures on nad viidanud asjaolule, et valimisõiguse puhul on tegemist põhiõigusega. Põhiõiguste puhul on aga tavapärane, et eristatakse õiguse omamist ja selle teostamist. Näitena on osutatud ühinemisvabadusele ja petitsiooniõigusele. Eelnevast on järeldatud, et valimisõiguse ja selle teostamise eristamine on demokraatia põhimõtte ja sellest tuleneva *isikliku valimise nõudega* kooskõlas. Selle kinnituseks on toodud, et Inglismaal ja Prantsusmaal on lubatud valimine esindaja vahendusel (*proxy voting, vote par procuration*). Valija esindajaks võib olla teine valimisõiguslik isik, keda valija on vastava avaldusega usaldanud enda eest valima. On leitud, et esindusõiguse alusel võiksid ka vanemad valida laste eest, seda laste seaduslike esindajatena. Muu hulgas on märgitud, et demokraatia põhimõttest tulenev isikliku valimise nõue on seatud selleks, et valimisõigust ei kuritarvitataks (näiteks hääli ei ostetaks ära). Kuid lastevanemate puhul oma laste esindamisel selliseid ohte ei eksisteeri ja järelikult ei ole isikliku valimise nõudega taotletavad kaitseesmärgid kahjustatud. Samuti ei tekkivat perevalimiste pooldajate arvates vanemate poolt laste esindamisel probleeme *vabade valimiste põhimõtte ja hääletamise salajasuse printsiibi* täitmisega, sest need põhimõtted puudutavad vaid valimisõiguse teostamist ja peavad seega olema täidetud lapse eest häält andva vanema suhtes. Kui vanem saab anda lapse eest hääle ilma väliste mõjutusteta ja hääletamise salajasust tagavalt, siis on vabade valimiste ja hääletamise salajasuse põhimõtted täidetud.

Perevalimiste puhul *otseste valimiste põhimõttega* vastuolu ei ole üldjuhul probleemiks peetud, sest otseste valimiste põhimõttega on keelatud valimiskord, mille kohaselt valija ja valimiskandidaadi vahele on seatud instants, kes kandidaadi üle otsustab. Kuna aga lapsevanema vahendusel antav lapse hääle läheb otse valimiskandidaadile, siis vastuolu selle põhimõttega ei teki.

### 3.2. Valimiste ühetaolisuse põhimõte

Samuti on väidetud, et lapsevanema poolt lapse eest valimisõiguse teostamine läheb vastuollu *valimiste ühetaolisuse põhimõttega*, s.o nõudega, et kõigil valijatel peab olema võrdne arv hääli ja valijate häälte peab olema sarnane kaal. Valimiste ühetaolisuse põhimõte kujutab endast eemaldumist klassiühiskonnast, milles valimisõigus sõltus inimese varanduslikust olukorrast. Valimiste ühetaolisuse põhimõttest lähtuvalt ei tohi valijate häältele anda erinevat kaalu, seda näiteks lähtuvalt haridusest, usutunnistusest, varalisest seisust, rassist või soost. Selle põhimõttega oleks vastuolus lapsevanematele lapse kohta täiendava hääle andmine ehk *vanemavalimisõiguse* kehtestamine. See tähendaks tagasi pöördumist nn klassivalimisõiguse juurde, seda küll mitte enam varalisest seisust, vaid laste arvust sõltuvalt. Perevalimistega seoses on muu hulgas märgitud, et see läheb vastuollu võrduspõhimõttega, sest valimisõiguse kaudu soovitakse tõsta esile teatud grupi huvid, mis ei ole kohane demokraatlikele valimistele. Valimisõigust ei tohi kujundada teatud poliitiliselt soovitavaid tulemusi taotlevaks.

Perevalimiste pooldajad seevastu väidavad, et kuna tuleb eristada valimisõigust ja selle teostamist ning vanemad üksnes teostavad oma laste valimisõigust, kuid ei saa ise täiendavat häält, siis vastuolu valimiste ühetaolisuse põhimõttega ei teki. Järelikult võtavad perevalimiste toetajad aluseks õigusliku käsitluse, mille puhul formaalsest aspektist vaadatuna saab vastuolu tekkimist valimiste ühetaolisuse põhimõttega eitada. Teisalt on väidetud, et kui lubada lastevanematel hääletada laste eest, siis faktiliselt saavad lapsevanemad endale ikkagi teiste valijatega võrreldes rohkem hääli, mis läheb valimiste ühetaolisuse põhimõttega vastuollu. Lapsevanema poolt esindusõiguse alusel lapse hääleõiguse kasutamist valimistel ei ole võimalik võrrelda vanema esindusõigusega tsiviilõiguses, sest hääletamise salajasuse põhimõte ei võimalda kontrollida seda, kas lapse valimisõigust on kasutatud lapse huvides, samuti rakendada vanema suhtes õiguskaitsevahendeid, kui hääleõigust on kasutatud lapse huvide vastaselt (näiteks

valitud partei, kelle valimisplatvorm ei ole lapsesõbralik). Lapsevanema poolt lapse hääleõiguse kasutamist ei oleks võimalik kontrollida ka vabade valimiste printsiipi arvestades, sest valija peab olema oma valimisotsuses vaba ja talle ei saa kohus ega üksi muu organ teha ettekirjutusi valimisõiguse kasutamiseks. Järelikult erinevalt tsiviilõiguslikust esindamisest ei saa vanema esindusõiguse sisu ja mahtu ühelgi viisil sisustada või piirata. See tähendab, et vanema poolt lapse eest hääletamisel on tegelikult tegemist vanema valimisotsusega ehk teiste sõnadega saavad lapsevanemad faktiliselt rohkem hääli kui teised valijad.

Võimalust, et vanemad ei kasuta lapse häält lapse huvides, peavad aga lastele valimisõiguse andmise pooldajad vähetõenäoliseks. Nagu muudelgi vanemliku esindamise juhtudel ei ole nende arvates alust kahelda selles, et vanemad teevad otsuse lapse huvides, s.o pidades silmas lapse vajadusi. See, kas lapse eest tehtud valimisotsus langeb kokku vanema enda valimisotsusega, on perevalimiste pooldajate arvates ebaoluline.

#### 4. Kokkuvõte

Kuigi perevalimiste kehtestamiseks on tehtud erinevates riikides korduva katseid, ei ole need seni tulemuslikud olnud. Perevalimiste poolt ja vastu on esitatud nii sotsiaalpoliitilisi kui ka õiguslikke argumente. Antud teemaleht keskendub eeskätt perevalimistega seotud diskussioonile Saksamaal. Sotsiaalpoliitiliste argumentidena on perevalimiste toetajad seal esile toonud laste- ja peresõbraliku poliitika esiletõusuks vajalikku noorema generatsiooni paremat poliitilist esindatust vananevas ühiskonnas. Vastuväitjad leiavad, et perevalimised ei tooks endaga kaasa perekesksemat poliitikat, sest järeltuleva põlve vajadused on vaid üks paljudest faktoritest, mis valija valimisotsust mõjutab.

Õiguslike argumentidena on perevalimiste pooldajad rõhutanud valimisõiguse omamise ja selle teostamise eristamist, s.o lapsed küll omavad valimisõigust, kuid lapsevanem teostab seda lapse seadusliku esindajana. Perevalimiste toetajate hinnangul välistab see eristus valimisõiguse põhimõtetega tõusetuda võivad probleemid. Teisalt on valimisõiguse omamise ja teostamise eristamist eitatud, väites, et faktiliselt teostavad lapsevanemad lapse eest häält andes enda täiendavat hääleõigust, mis ei ole kooskõlas valimiste ühetaolisuse põhimõttega. Samuti tuleneb rahva enesemääramisõigusest see, et valimisõigus peab olema üksnes neil kodanikel, kes on võimelised teadlikku ja mõtestatud tahteotsust valimistel langetama. Kuna selliste kodanike hulka lapsed ei kuulu, siis tuleb valimisõigust nende suhtes piirata.

Vaidlusi perevalimiste üle ei saa eeltooduga veel lõppenuks pidada. Ajalugu on näidanud, et teema juurde on ikka ja jälle tagasi pöördutud.

Tiina Ojasalu  
nõunik  
tel 6368

Kasutatud allikad:

- Demeny, P. Pronatalist Policies in Low-Fertility Countries: Patterns, Performance and Prospects - Population and Development Review - 12/ 1986 (supplement), p 335-358.
- Hoste, H. Wahlrecht von Geburt an: Demokratie auf Abwegen? Die Öffentliche Verwaltung – Februar 2005 – Heft 3, s 110-115.
- Oebbecke, J. Das Wahlrecht von Geburt an. Juristen Zeitung – 20/2004, s 987-992.
- Rolfsen, M. Eine Stimme für die Zukunft? Die Öffentliche Verwaltung – Mai 2009 – Heft 9, s 348-355.
- Rupprecht, I. Das Wahlrecht für Kinder. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit und praktische Durchführbarkeit. Baden-Baden. 2012.