



JUSTIITSMINISTEERIUM

Riigikohus
info@riigikohus.ee

Teie 06.05.2024
Meie 09.05.2024

nr 5-24-5
nr 10-3/4016

Seisukoht põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 5-24-5

Austatud Riigikohtu esimees

Käesolevaga edastan arvamuse põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 5-24-5.

Asjaolud

1. Vabariigi Valimiskomisjon jättis 29. aprilli 2024. a otsusega nr 102 „Kandidaadi registreerimata jätmine“ (otsus nr 102) kandidaadidena registreerimata Erakond Eestimaa Rohelised kandidaadid A. Lerner-Vilu, O.-A. Tinni, R. Ehini, K. Konsapi, L. Freivaldi, T. Raidna ja M. Kaasiku. Kandidaatide registreerimata jätmise põhjuseks oli kautsjoni tasumata jätmine.

2. Erakond Eestimaa Rohelised esitas 2. mail 2024 Vabariigi Valimiskomisjoni kaudu Riigikohtule kaebuse Vabariigi Valimiskomisjoni otsuse nr 102 peale. Kaebaja palub tunnistada Euroopa Parlamendi valimise seaduse (EPVS) § 29 lõike 5 põhiseadusega vastuolus olevaks, tühistada Vabariigi Valimiskomisjoni otsuse nr 102 ja kohustada Vabariigi Valimiskomisjoni kandma kõik kaebaja esitatud kandidaadid Euroopa Parlamendi valimistel kandidaatide nimekirja.

3. 6. mail 2024 uuendas Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium vastavalt põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse (PSJKS) § 45 lõikele 1 kohtuasjas menetluse EPVS § 29 lõike 5 põhiseaduspärasuse kontrollimiseks ning kaasas menetlusosalisi vastavalt PSJKS § 10 lõikele 1.

4. Menetlusosalistele andis Riigikohus seisukoha esitamiseks kolm päeva, tähtajaga 9. mai 2024.

Seisukoht

5. Mõistame kaebust selliselt, et kaebajad peavad põhiseadusega vastuolus olevaks EPVS § 29 lõikes 5 sätestatud kautsjoni suurust, milleks on viis kuupalga alammäära leides, et tegemist on ebaproportsionaalse passiivse valimisõiguse piiranguga.

6. Valimistel osaleda soovivatele kandidaatidele piiranguid seadvaid regulatsioone leidub paljudes demokraatlikes riikides. Säärased registreerimispiirangud väljenduvad tavapäraselt kandidaatide poolt tasutava kautsjoni (mis vastavalt regulatsiooni eripärale kas kuulub tagastamisele või mitte) või kogutavate toetusallkirjade (mille suurus on riigiti väga erinev) nõuetes. Nende passiivset valimisõigust piiravat mõju õigustatakse eeskätt eesmärgiga tagada valimistel osalevate kandidaatide tõsiseltvõetavus ja piirata nende arvu.

7. Riigikohtu 2003. aasta lahendis, mis puudutab Riigikogu valimise seaduses sätestatud kautsjoni põhiseaduspärasuse küsimust, asus kohus seisukohale, et „Kautsjoni eesmärk on vältida kandidaadi kergetäelist ülesseadmist ning vähendada ühte valimisnimekirja lülitatud isikute arvu. [...] Mõõduka suurusega valimiskautsjon ei ole vastuolus põhiseadusega ega vaadeldav varandusliku tsensusest. Kautsjoni suuruse mõõdukuse hindamisel ei saa lähtuda kandideerida sooviva isiku varanduslikust seisust. Arvesse tuleb võtta ühiskonnaliikmete keskmist sissetulekut, samuti seda, et ka valituks

mitteosutunud üksikkandidaadile makstakse kautsjon tagasi, kui ta sai valimisringkonnas hääli vähemalt poole lihtkvoodi ulatuses.“¹

8. Riigikohus on 2019. aasta lahendis leidnud, et nii kautsjoni tasumise kohustus kui ka vähese hääletasaagiga kandidaatide kautsjoni riigituludesse kandmine aitab kaasa valitava Riigikogu representatiivsusele ning see on PS-ga kooskõlas olev eesmärk. Riigikohus märkis ka, et kautsjoni tasumise kohustuse, selle osal juhtudel riigituludesse arvamise ning erakondadele makstavate riigieelarveliste eraldiste regulatsiooni tuleb vaadelda tervikliku süsteemina. Kolleegiumi hinnangul ei ole kehtiv regulatsioon PS-ga vastuolus, kuna võimaldab arvesse võtta erakondade tegevuse tulemuslikkust ning aitab ka künnise taha jäänud, kuid piisavalt hääli saanud erakondadel kanda valimistel tekkinud kulusid eraldistega riigieelarvest.²

9. Riigikohus on samuti 2019. aasta lahendis, milles vaidlustati Euroopa Parlamendi valimistel üksikkandidaadi registreerimata jätmist, leidnud, et „Kolleegiumil ei ole kahtlusi kautsjoni tasumise kohustuse põhiseaduspärasuses. Seadus võib nõuda, et kandidaat tõestaks registreerimisel enda tõsiseltvõetavust. Kautsjoni suurus on mõõdukas.“³

10. Seega Riigikohtu praktikas on kautsjonit peetud põhiseaduspäraseks passiivse valimisõiguse piiranguks Riigikogu valimise seaduses ja EPVS-s.

11. Alates EPVS-i vastuvõtmisest 2002. aastal on seaduses sätestatud kautsjoni määr viis alampalka püsinud muutumatuna. Seletuskirjas on kautsjoni suuruse kohta märgitud järgmist „Võttes arvesse, et iga erakonna nimekirjas on vaid 12 kandidaati, on võrreldes Riigikogu valimise seadusega tõstetud kautsjoni suurus, milleks on Vabariigi Valitsuse kehtestatud kuupalga viis alammäära iga registreerimiseks esitatud isiku kohta“.⁴ Kehtiva EPVS § 28 lg 2 kohaselt võib kandidaatide arv nimekirjas ületada Eestist Euroopa Parlamenti valitavate liikmete arvu kahe võrra. See tähendab, et maksimaalselt saab kandidaatide nimekirjas olla 9 kandidaati.

Valdavalt esitavad kõik erakonnad Euroopa Parlamendi valimisel maksimaalse pikkusega kandidaatide nimekirja, seda soovis teha ka Erakond Eestimaa Rohelised. Seejuures kautsjoni tasus Erakond Eestimaa Rohelised kahe kandidaadi eest, jättes tasumata seitsme kandidaadi kautsjoni. Samuti kandideerib alati Euroopa parlamendi valimistel ka üksikkandidaadid, kes ei ole vaidlustanud kautsjoni suuruse põhiseaduspärasust.

12. Eesti Vabariigi Põhiseadus otseselt kautsjoniga seonduvat ei reguleeri, küll aga saab tuletada teistest valimiste põhiprintsiipidest kautsjoni regulatsiooni põhiseaduslikke piire - need on samad, mis Riigikogu valimisel.

13. Euroopa Liidu tasandil on Euroopa Parlamendi valimisi reguleeritud kahe õigusaktiga. Valimisõigused on sätestatud Euroopa Liidu toimimise lepingus (ELTL) Euroopa Liidu kodanike õiguste osana. Nende õiguste kasutamist reguleeriv õigusraamistik hõlmab nii Euroopa Liidu kui ka liikmesriikide õigusnorme.

Esimeseks on nõukogu otsus 76/787/ESTÜ, EMÜ, Euratom ning sellele otsusele lisatud Euroopa Parlamendi liikmete valimist otsestest ja üldistel valimistel käsitlev akt (2020/2220(INL)).⁵ Tegemist on üldise õigusliku raamiga, mis jätab paljud konkreetsed valimistega seonduvad küsimused liikmesriikide endi reguleerida (artikkel 8). Selle tulemusena ongi Euroopa Liidu liikmesriikides Euroopa Parlamendi valimistega seonduvad regulatsioonid erinevad - näiteks on liikmesriikides erinev aktiivse ja passiivse valimisõiguse eelalampiir. Samuti muud kandideerimistingimused ning sealhulgas ka kautsjoniga seonduv. Seega ei ole ja ei saagi olla kõik Euroopa Parlamenti valitud liikmesriikide

¹ [RKPKo 27.01.2003, 3-4-1-3-03](#), p 11

² [RKPKo 12.04.2019, 5-19-27/2](#), p-d 15, 17, 19 ja 20

³ [RKPKo 3.05.2019, 5-19-30](#), p 15

⁴ Euroopa Parlamendi valimise seaduse seletuskiri, kättesaadav:

<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/b3249dd6-569b-3149-8a21-495238f545f2/euroopa-parlamendi-valimise-seadus>

⁵ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:01976X1008\(01\)-20020923](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:01976X1008(01)-20020923)

esindajad sinna valitud ühtsete kandideerimistingimuste alusel, kuna need reeglid kehtestavad liikmesriigid ise lähtudes näiteks oma valimistraditsioonidest. Nii on ka Eestis kehtestatud EPVS.

14. Teiseks Euroopa Liidu õigusaktiks, mis reguleerib Euroopa Parlamendi valimisi on 1993. aastal vastuvõetud NÕUKOGU DIREKTIIV 93/109/EÜ, 6. detsember 1993, millega sätestatakse üksikasjalik kord, mille alusel liikmesriigis elavad, kuid selle riigi kodakondsuseta liidu kodanikud saavad kasutada õigust hääletada ja kandideerida Euroopa Parlamendi valimistel.⁶

ELTL artikli 20 lõike 2 punktis b ja artikli 22 lõikes 2 ning Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklis 39 on sätestatud, et liidu kodanikel on õigus hääletada ja kandideerida Euroopa Parlamendi valimistel oma elukohaliikmesriigis selle riigi kodanikega võrdsel tingimustel. ELi toimimise lepingu artiklis 22 on sätestatud, et seda õigust kasutatakse vastavalt nõukogu poolt pärast konsulteerimist Euroopa Parlamendiga seadusandliku erimenetluse kohaselt vastuvõetud üksikasjalikule korrale.

Riigikohus on 2015. aastal eelviidatud direktiiviga seoses märkinud, et „Need sätted ei reguleeri aga seda, millised need tingimused peaksid olema. EL põhiõiguste harta art 39 lg 2 näeb ette, et Euroopa Parlamendi liikmed valitakse otsestest ja üldistest valimistel vaba ja salajase hääletuse teel – eeltoodud määratlus on võrdlemisi üldine ega välista valimisõiguse teatavat piiramist. EL õigus jätab liikmesriikidele ulatusliku kaalutlusruumi liikmesriigi kodanike valimistel osalemise tingimuste seadmiseks.“⁷

Kautsjoni kehtestamine on direktiiviga kooskõlas, kuna kautsjoni tasumise kohustus kehtib kõigile kandidaatidele ning ei tee vahet, kas tegemist on Euroopa Liidu kodanikust kandidaadiga või Eesti kodanikust kandidaadiga.

Vastused Riigikohtu esitatud küsimustele

15. Eeltoodust tulenevalt leiame, et Euroopa Parlamendi valimise seaduse § 29 lg 5 on kooskõlas põhiseadusega ja Euroopa Liidu õigusega.

16. Teisele Riigikohtu esitatud küsimusele - „silmas pidades mõju 2024. a Euroopa Parlamendi valimistele, millised oleksid õiguslikud tagajärjed, kui Riigikohus peaks jõudma järeldusele, et Euroopa Parlamendi valimise seaduse § 29 lg 5 ei ole kooskõlas põhiseaduse ja/või Euroopa Liidu õigusega.“ vastates tuleb tõdeda, et seadusandja ei ole PSJKS-s ette näinud õiguslike tagajärgede eriregulatsiooni juhuks, kui Riigikohus lahendab ühes menetluses nii valimiskaebust kui ka põhiseaduslikkuse järelevalve küsimust. PSJKS § 46 lõikest 4 tulenevalt saab Riigikohus langetada ühe PSJKS § 15 lõikes 1 nimetatud otsustest.

Juhul, kui Riigikohus leiab, et norm on põhiseadusega vastuolus olev ning tunnistab selle kehtetuks, siis kaasneks normi tagasiulatuva kehtetuks tunnistamisega valimiskorralduslik õiguslik vaakum seonduvalt välisesinduses hääletamisega, mis on käesolevas asjas Riigikohtu poolt otsuse tegemise ajaks alanud.

EPVS § 50 kohaselt saadab välisesindus viivitamata pärast seda, kui nad on saanud valijatelt hääletamistaotlused, valijatele välja valimisdokumendid, mis muuhulgas sisaldavad ka kandidaatide koondnimekirja. Välja saadetakse koondnimekiri, mis sisaldab kahte registreeritud Erakond Eestimaa Roheliste kandidaati, täpse valimisdokumentide väljasaatmise aja otsustab välisesindus.

Seega, kui Riigikohus leiab, et EPVS § 29 lg 5 on põhiseadusega vastuolus, mõjutab see 2024. aasta Euroopa Parlamendi valimisega seonduvaid otsuseid ja valimistoiminguid, mis on oma iseloomult üksteisele ajaliselt järgnevad ning ajakriitilised.

Juhul, kui Vabariigi Valimiskomisjon peaks tegema uue otsuse ning kandidaatide nimekirja lisaks kandma seitse Erakond Eestimaa Rohelised kandidaati, peavad välisesindused valijatele saatma uue

⁶ NÕUKOGU DIREKTIIV 93/109/EÜ, kättesaadav: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:31993L0109&from=ET>

⁷ RKHKo 4.11.2015, 3- 3-1-48-15, p 15.

koondnimekirja, sest kõik valijad peavad saama hääletada võrdsetel alustel lõpliku kandidaatide koondnimekirja järgi.

Samuti ei saaks Riigikohus asuda seadusandja asemel otsustama, mis oleks uueks ja põhiseaduspäraseks kautsjoni suuruseks - seda peab otsustama Riigikogu aegsasti enne 2029. aasta Euroopa Parlamendi valimisi. Ka taotluse esitajad ei ole seadnud kahtluse alla kautsjonit kui sellist, vaid pidanud ülemäära piiravaks ja seetõttu põhiseadusega vastuolus olevaks just viie alampalga suurust kautsjonit. Samas tasudes kahe kandidaadi eest siiski kautsjoni ettenähtud suuruses ning seeläbi tagades erakonnale võimaluse valimistel kandideerida.

17. Lähtudes eeltoodust ning piiratud ajaraamis kujundatud seisukohast leiame, et EPVS § 29 lg 5 on põhiseadusega kooskõlas ning palume taotlus jätta rahuldamata.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Madis Timpson
Minister

Mariko Jõeorg-Jurtšenko 53955340
Mariko.Joeorg-Jurtsenko@just.ee