



# RIIGIKOHUS

## PÕHISEADUSLIKKUSE JÄRELEVALVE KOLLEEGIUM

### KOHTUMÄÄRUS

<b>Kohtuasja number</b>	5-24-5
<b>Määruse kuupäev</b>	31. mai 2024
<b>Kohtukoosseis</b>	Eesistuja Villu Kõve, liikmed Julia Laffranque, Juhan Sarv, Nele Siitam ja Margit Vutt
<b>Kohtuasi</b>	Erakond Eestimaa Rohelised kaebus Vabariigi Valimiskomisjoni 29. aprilli 2024. a otsuse nr 102 peale
<b>Menetlusosalised</b>	Erakond Eestimaa Rohelised Riigikogu Õiguskantsler Justiitsminister Vabariigi Valimiskomisjon
<b>Asja läbivaatamise viis</b>	Kirjalik menetlus

### RESOLUTSIOON

1. Taotleda Euroopa Kohtult eelotsust järgmises küsimuses: kas Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikli 17 lõike 1 esimest lauset ja artikli 39 lõiget 2 koostoimes artikli 52 lõikega 1 tuleb tõlgendada viisil, et sellega on vastuolus kohustus tasuta Euroopa Parlamendi valimistel osalemiseks kautsjon, mille suurus on viis kehtestatud kuupalga alammäära iga registreerimiseks esitatud isiku kohta ja nelikümmend viis kehtestatud kuupalga alammäära erakonna täisnimekirja kohta?
2. Peatada kohtuasja nr 5-24-5 menetlus kuni Euroopa Kohtu lahendi jõustumiseni punktis 1 nimetatud küsimuses.

### ASJAOLUD JA MENETLUSE KÄIK

1. Erakond Eestimaa Rohelised (edaspidi ka kaebaja) esitas riigi valimisteenistusele 20. aprillil 2024 kandideerimisdokumendid 9. juunil 2024 toimuvatel Euroopa Parlamendi (EP) valimistel kandideerimiseks, sh üheksa kandidaadi kandideerimisavaldused ja üheksa kandidaadiga nimekirja. Esitatud nimekirja järgi olid kandidaatideks Evelyn Sepp, Rasmus Lahtvee, Alina Lerner-Vilu, Olev-Andres Tinn, Riin Ehin, Kaia Konsap, Liina Freivald, Tuula Raidna ja Marko Kaasik.

2. Vabariigi Valimiskomisjon registreeris 29. aprilli 2024. a otsusega nr 103 „Kandidaatide registreerimine Euroopa Parlamendi valimisteks“ Erakond Eestimaa Rohelised kandidaadid E. Sepa ja R. Lahtvee.

3. Vabariigi Valimiskomisjon jättis 29. aprilli 2024. a otsusega nr 102 „Kandidaadi registreerimata jätmise“ (otsus nr 102) kandidaatidena registreerimata ülejäänud seitse Erakond Eestimaa Rohelised kandidaati.

4. Kandidaatide registreerimata jätmise põhjendusena oli otsuses märgitud, et Erakond Eestimaa Rohelised ei ole esitanud riigi valimisteenistusele otsuses nr 102 nimetatud kandidaatide eest kautsjoni tasumist tõendava maksekorralduse koopiat. Euroopa Parlamendi valimise seaduse (EPVS) § 29 lõike 5 kohaselt kannab erakond või üksikkandidaat enne kandidaatide registreerimiseks esitamist Rahandusministeeriumi arveldusarvele kautsjonina summa, mille suurus on Vabariigi Valitsuse kehtestatud kuupalga viis alammäära (2024. a EP valimistel 4100 eurot) iga registreerimiseks esitatud isiku kohta. Kautsjoni tasumist tõendava maksekorralduse koopia puudumine riigi valimisteenistusele kandidaadi registreerimiseks esitatavate dokumentide hulgast on EPVS § 31 lõike 3 punkti 2 kohaselt kandidaadi registreerimata jätmise aluseks ja seadus ei näe ette kandidaadi kautsjoni tasumisest vabastamise võimalust. Kautsjoni tasumiseks ettenähtud Rahandusministeeriumi arveldusarvele kautsjonit laekunud ei ole ja puuduvad ka muud andmed, et Erakond Eestimaa Rohelised oleks kautsjoni eelnimetatud kandidaatide eest tasunud. Kuivõrd Erakonnal Eestimaa Rohelised on kautsjon nimetatud kandidaatide eest tasumata, siis ei ole täidetud eeldused nende kandidaatide registreerimiseks EP valimistel.

5. Erakond Eestimaa Rohelised esitas 2. mail 2024 Vabariigi Valimiskomisjoni kaudu Riigikohtule kaebuse Vabariigi Valimiskomisjoni otsuse nr 102 peale. Vabariigi Valimiskomisjon saatis 3. mail 2024 Erakond Eestimaa Rohelised kaebuse ja asjasse puutuvad materjalid Riigikohtule edasi. Vabariigi Valimiskomisjon jäi otsuses nr 102 väljendatud seisukohtade juurde, vaidles kaebusele vastu ja palus jätta selle rahuldamata.

6. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium asus 6. mai 2024. a määruses seisukohale, et tuleb hinnata EPVS § 29 lõike 5 põhiseadusele vastavust, ja märkis, et asjas võib olla vaja kontrollida ka sätte kooskõla Euroopa Liidu (EL) õigusega. Kolleegium kaasas menetlusse menetlusosalistena Riigikogu, õiguskantsleri, justiitsministri ja Vabariigi Valitsust esindava ministri ning arvamuse andjana Vabariigi Valimiskomisjoni.

7. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium peatas 14. mai 2024. a määrusega otsuse nr 102 kehtivuse kuni menetlust lõpetava lahendi jõustumiseni kohtuasjas nr 5-24-5 ja kohustas Vabariigi Valimiskomisjoni uuesti otsustama, kas registreerida kandidaatidena otsusega nr 102 registreerimata jäetud isikud. Kolleegium märkis, et tal on tekkinud kahtlus EPVS § 29 lõike 5 vastavuses EL-i õigusele ja ta peab vajalikuks eelotsuse küsimist Euroopa Kohtult ning põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse peatamist kuni Euroopa Kohtu lahendi jõustumiseni. Kuna lõpplahend kohtuasjas nr 5-24-5 ei jõustuks Euroopa Kohtult eelotsuse küsimise korral enne eelolevaid EP valimisi, siis oleks kaebaja õiguste esialgseks kaitsmiseks vajalik registreerida otsusega nr 102 registreerimata jäänud kandidaadid hoolimata sellest, et nende eest ei ole nõutud määras kautsjonit tasunud ega esitatud Vabariigi Valimiskomisjonile kautsjoni tasumist tõendavat maksekorralduse koopiat.

8. Vabariigi Valimiskomisjon registreeris 14. mai 2024. a otsusega nr 105 „Erakond Eestimaa Rohelised registreerimata jäetud kandidaatide registreerimine“ 9. juunil 2024 toimuvateks EP valimisteks otsusega nr 102 registreerimata jäetud seitse kandidaati.

## KAEBAJA SEISUKOHT RIIGIKOHTUS

**9.** Kaebaja palub tunnistada EPVS § 29 lõike 5 põhiseadusega vastuolus olevaks, tühistada Vabariigi Valimiskomisjoni otsus nr 102 ja kohustada Vabariigi Valimiskomisjoni kandma kõik kaebaja esitatud kandidaadid EP valimistel kandidaatide nimekirja.

**10.** EPVS § 29 lõikes 5 sätestatud kautsjoni nõue seaduses sätestatud suuruses riivab ebaproportsionaalselt kandidaatide passiivset valimispõhiõigust.

**11.** Kautsjoni eesmärk on vältida kandidaatide kergekäelist ülesseadmist ja aidata kaasa valitava organi representatiivsusele.

**12.** EP valimiste kautsjoni suuruseks on viis kuupalga alammäär ehk käesoleval ajal 4100 eurot iga kandidaadi kohta. Sedavõrd suur summa välistab nende ühiskonnagruppide kandideerimise, mille liikmed pole orienteeritud rahalisele kasumile, vaid näiteks keskkonna ja taaskasutatavate lahenduste väärtustamisele. Nii on see ka kaebaja puhul. Kaebaja näol on tegemist toimiva erakonnaga, mis seisab tõsiseltvõetavate poliitiliste ideede eest, kuid sellise suurusega kautsjon tõrjub teda kandideerimast ega ole sobiv vahend valimiste representatiivsuse tagamiseks.

**13.** Piirang ei ole vajalik, sest kandidaadi kergekäelise esitamise vältimiseks on võimalik leida muid tõhusaid lahendusi, mis piiravad kandideerimisõigust vähem: teatud tingimustel kautsjonist vabastamine või selle asendamine haridusnõuetega, selge kandideerimisprogrammi või toetusallkirjade esitamise kohustusega jne.

**14.** Kaebuse esitamise ajal moodustab vaidlusalune kautsjon 215% Eesti keskmisest brutokuupalgast ja on 3,17 korda suurem mediaankuupalgast. Sellise suurusega kautsjon ei ole mõõdukas ja on selgelt ülemäärane. Samuti on EP valimiste kautsjonist tulenev kandideerimisõiguse riive oluliselt intensiivsem kui Riigikogu valimiste kautsjonist tulenev riive, sest EP valimiste kautsjoni suurus on oluliselt kõrgem. Riigikogu valimise seaduse § 30 lõike 5 kohaselt on kautsjoni suuruseks valimiste väljakuulutamise aastal Vabariigi Valitsuse kehtestatud kuutasu alammäär iga registreerimiseks esitatud isiku kohta (2023. a Riigikogu valimistel 725 eurot).

**15.** Kautsjon annab eelise tuntud erakondadele, sest nende puhul pole kahtluse all valimiskünnise ületamine ja kautsjoni tagasisaamine EPVS § 77 alusel. Kautsjoni suuruse otsustavad seega erakonnad, kes kautsjoni tegelikult tasuma ei pea, sest tasutud kautsjon tagastatakse. Need erakonnad on motiveeritud kehtestama võimalikult suurt kautsjonit, et potentsiaalseid konkurente valimistelt eemale tõrjuda.

**16.** Kautsjoni ebaproportsionaalsust näitab võrdlus teiste EL-i riikidega, kus kautsjonid on Eestis rakendatavast oluliselt väiksemad. See toob kaasa Eesti erakondade ja kandidaatide ebavõrdse kohtlemise EP valimistel võrreldes teiste EL-i riikide erakondadega. Kuna piirang on sedavõrd intensiivne, rikub see ka Euroopa Liidu põhiõiguste harta (ELPH) artiklist 39 tulenevat Eesti kodanike ja teiste EL-i kodanike õigust EP valimistel kandideerida.

**17.** Kokkuvõttes on EPVS § 29 lõige 5 ning EPVS-is sätestatud kandidaatide registreerimise kord põhiseadusega vastuolus, sest ei võimalda kandidaati kautsjoni tasumisest vabastada ega näe kautsjoni tasumise asemel ette muid alternatiivseid võimalusi kandidaatide registreerimiseks. Tegu on varandusliku tsensusega, mis on oluline takistus valimistel osalemisel.

## MENETLUSOSALISTE ARVAMUSED

### Riigikogu

**18.** Riigikogu nimel arvamust avaldanud Riigikogu põhiseaduskomisjon leiab, et kautsjoni suurus on mõõdukas. Kautsjoni tasumise kohustust tuleb hinnata osana terviklikust süsteemist, mis võimaldab võtta arvesse erakondade tegevuse tulemuslikkust ning aitab Riigikogu valimistel künnise taha jäänud, kuid piisavalt hääli kogunud erakondadel kanda valimistel tekkinud kulud riigieelarvest saadud raha arvel. Seda, et kautsjon ei ole kandideerimise ülemääraseks piiranguks, tagab ka EPVS § 77, mille kohaselt tagastatakse erakonnale kautsjon, kui see kogus üleriigiliselt kokku vähemalt 5% häältest.

**19.** Erakond peab ise hindama kautsjoni tasumisega seotud riske ja kui ta leiab, et tema nimekirjas valimistel osalevad kandidaadid ei kogu suure tõenäosusega üleriigiliselt vähemalt 5% hääli, ei pea erakond osalema valimistel täisnimekirjaga (ühiksa kandidaati).

**20.** EPVS ei ole põhiseadusega vastuolus seetõttu, et ei võimalda kandidaati kautsjoni tasumisest vabastada. Olukord, kus Vabariigi Valimiskomisjon peaks hindama, milline kautsjon on iga erakonna eripärasid arvestades mõõdukas, ei ole mõistlik.

**21.** Kautsjon ja selle suuruse kehtestamine on liikmesriikide pädevuses ega ole hõlmatud EL-i õigusega. Kautsjoni kehtestamisel tuleb siiski silmas pidada EL-i lepingu artikli 14 lõikest 3 tulenevaid EP valimise põhimõtteid. EPVS § 29 lõikes 5 sätestatud kautsjoni tasumise nõue kujutab endast oma olemuselt kandideerimisõiguse piirangut, ent see ei tähenda, et see piirang oleks EL-i valimisõiguse põhimõtetega vastuolus.

### Õiguskantsler

**22.** Riigikohus on kohustatud jätma Eesti õiguse normi kohaldamata, kui see on vastuolus EL-i õigusega. Seda tuleb teha viivitamatult ning seda isegi siis, kui kohtul on kahtlus, et norm on samal ajal vastuolus ka põhiseadusega.

**23.** EL-i õiguses EP valimisi peamiselt reguleeriva otsust ja üldist Euroopa Parlamenti valimist käsitleva akti, mis on lisatud otsusele 76/787/ESTÜ, EMÜ, Euratom (1976. a valimisakt) artikli 8 lõige 1 sätestab mitteühtlustamise põhimõtte, st kui EL-i õigus mingit küsimust ei reguleeri, on see liikmesriigi pädevuses. Seega tuleb hinnata, kas EL-i õiguse normid laienevad kandideerimisõigust piiravale kautsjoninõudele. ELPH artikli 39 lõige 1 sätestab erilise võrdsuspõhiõiguse, millele kautsjoninõue vastab – see kohaldub ühtmoodi nii Eesti kui ka EL-i kodanikele. ELPH artikli 39 lõige 2 näeb ette, et EP liikmed valitakse otsestest ja üldistel valimistel vaba ja salajase hääletuse teel. Euroopa Kohus on võimaldanud sättele tugineda ka n-ö puhtalt riigisisises olukorras, s.o isik soovib kandideerida liikmesriigis, mille kodanik ta on (vt C-650/13, Delvigne, punkt 44 jj). EP valimisi puudutavate normide eri keeleversioonid võimaldavad nende tähendusvälja sisustada erinevalt. Kui eesti- ja saksakeelsetes tekstides on üldisuse nõue seotud terminiga *valimised* (*Wahl*) üldiselt, mis ei tee vahet hääle- ja kandideerimisõigusel, siis inglise- ja prantsuskeelsetes versioonides on üldisuse nõue seotud terminiga *suffrage*, mida eeskätt mõistetakse hääleõigusena (vrd siiski Veneetsia Komisjon. Electoral Law, 2013). See võimaldab küsida, kas EL-i õigusnormid kaitsevad üldisuse põhimõtet ka kandideerimisõiguse puhul. Seega on kaheldav, kas tegu on *acte clair* olukorraga eelotsuse küsimise kohustust silmas pidades.

**24.** Põhiseaduslikkuse järelevalvet silmas pidades on asjassepuutuvateks normideks EPVS § 29 lõike 3 punkti 3 ja lõike 4 punkti 2 (viimane n-ö seotud sättena).

**25.** Kautsjoninõue piirab küll kandideerimisõigust, kuid küsimus on, kas see on põhiseaduse alusel põhiõigusena kaitstav. Õige on Riigikohtu üldkogu otsusele asjas nr 3-4-1-33-09 esitatud seitsme riigikohtuniku eriarvamuses väljendatud seisukoht, et PS § 60 ei laiene EP valimistele, sest see ei ole PS § 56 mõttes kõrgeima riigivõimu teostamine. Seda seisukohta toetatakse ka õiguskirjanduses. EP valimistel kandideerimisõiguse saab toetada siiski üldisele võrdsuspõhiõigusele, mida kaitseb PS § 12, ja erakonnavõrdsuse põhimõttele, mis nähtub PS § 48 lõikest 1. Tagatud peavad olema ühelt poolt võrdsed võimalused olemasolevatele erakondadele ning teiselt poolt ka võimalus uute erakondade tekkeks.

**26.** Vaidlusalune kautsjoninõue vastab proportsionaalsuse nõudele ja on põhiseaduspärane. Piirangul on legitiimne eesmärk vähendada kaotsi minevate häälte hulka ja piirang on sobiv selle saavutamiseks. Vajalikkust silmas pidades oleks alternatiivseks lahenduseks toetusallkirjade kogumise nõue (vt ka õiguskantsleri 2019. a ettekanne Riigikogule). Kandideerimisõigust kõige paremini kaitsvaks lahenduseks oleks jätta kandidaatidele mitu alternatiivset võimalust enda tõsiseltvõetavuse kinnitamiseks, sest mõnel võib olla lihtsam koguda toetusallkirju, mõnel aga maksta kautsjon. See, mis on soovitatav, ei pruugi aga olla põhiseadusega nõutav. Arvestada tuleb EP valimiste eripäradega, nt jagatavaid mandaate on vaid seitse, maksimaalne nimekirja pikkus on üheksa kandidaati. Arvestades erakonna liikmeskonnale seatud minimaalset suurust (500 liiget), oleks see täisnimekirja korral iga erakonna liikme kohta 73 eurot 80 senti. Erakond ei pea esitama täisnimekirja. Piirangut leevendab kautsjoni tagasimaksmine, kui kogutakse vähemalt 5% häältest (EPVS § 77).

### **Justiitsminister**

**27.** Justiitsminister leiab, et vaidlusalune säte on põhiseadusega ja EL-i õigusega kooskõlas.

**28.** Kautsjoni regulatsiooni põhiseaduslikud piirid saab tuletada põhiseaduse valimisõiguse põhimõtetest ja need on samad, mis Riigikogu valimise puhul. EPVS-is sätestatud kautsjoni määr – viis alampalka – on püsinud muutumatuna alates seaduse vastuvõtmisest 2002. a. Riigikohtu praktikas on Riigikogu ja EP valimiste kautsjonit peetud seni põhiseaduspäraseks passiivse valimisõiguse piiranguks.

**29.** Kuigi EP valimistel kandideerimist reguleerib ka EL-i õigus, jätab see liikmesriikidele ulatusliku kaalutlusruumi oma kodanikele valimistel osalemise tingimuste seadmiseks. Seega ei valita kõiki liikmesriikide esindajaid EP ühtsete kandideerimistingimuste alusel, kuna need tingimused kehtestavad liikmesriigid ise, lähtudes mh oma valimistraditsioonidest.

**30.** Kautsjoni kehtestamine on EL-i õigusega kooskõlas, kuna kautsjoni tasumise kohustus kehtib kõigile kandidaatidele ega tee vahet Eesti kodanikust ja muu EL-i liikmesriigi kodanikust kandidaadi vahel.

### **Vabariigi Valimiskomisjon**

**31.** Vabariigi Valimiskomisjon leiab, et kautsjoni eesmärk on kooskõlas PS § 60 lõikes 1 sätestatud valimiste üldisuse põhimõttega, kautsjon on mõõduka suurusega ega ole takistanud laia spektrit erakondi oma nimekirju EP valimistele esitama. Kautsjon aitab kaasa valitava esinduskogu suuremale representatiivsusele, kuna väldib kandidaatide kergekäelist ülesseadmist ja kandideerimist. Teisalt ei ole see eesmärk praktikas siiski täielikult õnnestunud: EP valimistel on olnud üksikkandidaate, kes vaatamata kautsjoni tasumisele said vaid 48 või 55 häält.

**32.** EP valimistel ei ole kautsjon laialt levinud. Suur osa riike nõuab kandidaadi ülesseadmisel pigem toetusallkirjade esitamist, mis teenib kautsjoniga sarnast eesmärki.

**33.** Kautsjoni mõõdukuse hindamisel ei saa lähtuda ainult kautsjoni suurusest ühe kandidaadi kohta. Erakonnal on kautsjoni tasumiseks erinevad rahastusallikad, sh liikmemaksud ja annetused. Võrreldes Riigikogu valimistega selgitab suuremat kautsjonit lühem kandidaatide nimekiri ning väiksem jaotatavate mandaatide arv. Kautsjoni suurus kandidaatide täisnimekirja kohta on EP valimistel 2,7 korda väiksem kui Riigikogu valimistel (vrd 9 kandidaati x (5 x 820 eurot) ja 125 kandidaati x 820 eurot), mistõttu seda ei saa pidada erakonnale ebamõistlikult koormavaks.

**34.** Kaebaja esindatav maailmavaade on käimasolevatel valimistel kahe kandidaadi esitamisega tagatud, seega ei ole kaebajat jäetud kandideerimisõiguseeta. Ei ole usutav, et ühiskonnas laia toetust omav erakond ei suuda liikmemaksudest ja annetustest koguda vajaminevat summat.

**35.** Kautsjon arvestab ühiskonnaliikmete keskmise sissetulekuga, sest selle suurus on seaduses seotud Vabariigi Valitsuse kehtestatud kuupalga alammääraga. Kaebajal on äriregistri andmetel 791 liiget ja kui täisnimekirja eest tasutava kautsjoni suurus 36 900 eurot jagada liikmete arvuga, tuleb liikme kohta kogutav summa 46,65 eurot.

**36.** EL-i õiguse kohaselt on EP liikmete valimistega seotud toimingud, sh kandidaatide ülesseadmisega seonduv, reguleeritud liikmesriikide õigusega.

**37.** Kui Riigikohtu hinnangul on vaidlusalune säte vastuolus põhiseadusega, on see vastuolus ka EL-i õigusega, sest kandideerimisõiguse piirangu proportsionaalsuse nõue tuleneb ühtmoodi nii põhiseadusest, Euroopa Liidu õigusest kui ka Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioonist (EIÕK).

## **ASJASSEPUUTUVAD SÄTTED**

### **38. Euroopa Liidu leping**

Artikli 14 lõige 3: Euroopa Parlamendi liikmed valitakse viieaastaseks tähtajaks otsestest ja üldistel valimistel vaba ja salajase hääletuse teel.

### **39. Euroopa Liidu põhiõiguste harta**

Artikli 17 lõike 1 esimene lause: Igaühel on õigus vallata, kasutada, käsutada ja parandada oma seaduslikul teel saadud omandit.

Artikli 39 lõige 2: Euroopa Parlamendi liikmed valitakse otsestest ja üldistel valimistel vaba ja salajase hääletuse teel.

Artikli 52 lõige 1: Hartaga tunnustatud õiguste ja vabaduste teostamist tohib piirata ainult seadusega ning arvestades nimetatud õiguste ja vabaduste olemust. Proportsionaalsuse põhimõtte kohaselt võib piiranguid seada üksnes juhul, kui need on vajalikud ning vastavad tegelikult liidu poolt tunnustatud üldist huvi pakkuvatele eesmärkidele või kui on vaja kaitsta teiste isikute õigusi ja vabadusi.

**40. Otsest ja üldist Euroopa Parlamenti valimist käsitlev akt, mis on lisatud otsusele 76/787/ESTÜ, EMÜ, Euratom (1976. a valimisakt)**

Artikli 1 lõige 3: Valimised on otsesed, üldised ja vabad ning hääletamine on salajane.

Artikli 8 lõige 1: Kui käesoleva akti muudest sätetest ei tulene teisiti, reguleeritakse igas liikmesriigis valimismenetlust siseriiklike õigusnormidega.

#### **41. Euroopa Ülemkogu otsus (EL) 2023/2061, 22. september 2023, millega määratakse kindlaks Euroopa Parlamendi koosseis**

Artikkel 3: Parlamendi 2024.–2029. aasta koosseisu ametiajaks valitakse Euroopa Parlamenti igast liikmesriigist järgmine arv esindajaid:

[---]

Eesti	7
-------	---

[---]

#### **42. Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni 1. protokoll**

Artikli 1 lõike 1 esimene lause: Igal füüsilisel ja juriidilisel isikul on õigus oma omandit segamatult kasutada.

Artikkel 3: Protokolliosalised kohustuvad mõistlike ajavahemike järel korraldama salajase hääletamisega vabu valimisi tingimustel, mis tagavad rahva vaba tahteavalduse seadusandja valimisel.

#### **43. Euroopa Parlamendi valimise seadus**

##### **§ 28. Kandidaatide nimekirj**

[---]

(2) Kandidaatide arv nimekirjas võib ületada Eestist Euroopa Parlamenti valitavate liikmete arvu kahe võrra.

[---]

##### **§ 29. Kandidaatide registreerimiseks esitamine**

[---]

(3) Kandidaatide registreerimiseks esitab erakond riigi valimisteenistusele:

[---]

3) kautsjoni tasumist tõendava maksekorralduse koopia;

[---]

(4) Üksikkandidaat esitab riigi valimisteenistusele:

[---]

2) kautsjoni tasumist tõendava maksekorralduse koopia;

[---]

(5) Erakond või üksikkandidaat kannab enne kandidaatide registreerimiseks esitamist Rahandusministeeriumi arveldusarvele kautsjonina summa, mille suurus on Vabariigi Valitsuse kehtestatud kuupalga viis alammäära iga registreerimiseks esitatud isiku kohta.

[---]

##### **§ 77. Kautsjoni tagasimaksmine**

Üksikkandidaadile või erakonnale makstakse kautsjon tagasi, kui üksikkandidaat või erakond kogus üleriigiliselt kokku vähemalt 5% häältest. Tagastamata kautsjoni kannab Vabariigi Valimiskomisjon riigituludesse.

#### 44. Vabariigi Valitsuse 8. detsembri 2023. a määrus nr 113 „Töötasu alammäära kehtestamine“

##### § 1. Töötasu alammäära kehtestamine

Kehtestada alates 1. jaanuarist 2024. a tunnitasu alammääraks 4,86 eurot ja kuutasu alammääraks täistööajaga töötamise korral 820 eurot.

#### KOLLEEGIUMI SEISUKOHT

45. Kolleegium hindab esmalt, kas vaidlusalune küsimus on EL-i õiguse kohaldamisalas (I) ja põhjendab seejärel, miks ta peab eelotsuse küsimist käesolevas asjas vajalikuks (II).

#### I

46. EL-i lepingu artikli 10 lõike 1 kohaselt toimib liit esindusdemokraatia alusel ning see teenib EL-i lepingu artiklis 2 mainitud demokraatiat kui väärtust. Esindusdemokraatia põhimõttest juhindub EL-i lepingu artikli 14 lõige 3, mis sätestab, et EP kui liidu institutsiooni liikmed valitakse viieaastaseks tähtajaks otsestest ja üldistel valimistel vaba ja salajase hääletuse teel. (Euroopa Kohtu otsus asjas C-502/19, Vies, punktid 63 ja 64.) Esindusdemokraatia põhimõtte tähendab muu hulgas ka seda, et EP koosseis peaks kajastama usaldusväärselt ja täielikult liidu kodanike üldistel ja otsestest valimistel (*au moyen du suffrage universel direct; by direct universal suffrage; mittels allgemeiner und unmittelbarer Wahl*) teostatud valikuvabadust seoses isikutega, keda nad soovivad end esindama seadusandlikus kogus (viidatud otsus asjas C-502/19, punkt 83).

47. Pärast EL-i toimimise lepingu vastuvõtmist ei ole kehtestatud eraldiseisvat õigusakti artikli 223 lõike 1 alusel (vt siiski ka nõukogu 18. juuli 2018. a otsus (EL, Euratom) 2018/994; vt EL valimisõiguse reformi kava, sh üleliiduliste kandidaatide nimekirjade kasutusele võtmise kava kohta ka EP 3. mai 2022. a seadusandlik resolutsioon ettepaneku kohta võtta vastu nõukogu määrus Euroopa Parlamendi liikmete valimise kohta otsestest ja üldistel valimistel, millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu otsus 76/787/ESTÜ, EMÜ, Euratom ning sellele otsusele lisatud Euroopa Parlamendi liikmete valimist otsestest ja üldistel valimistel käsitlev akt (2020/2220(INL) – 2022/0902(APP)). Selle sätte järgi koostab Euroopa Parlament ettepaneku eesmärgiga kehtestada vajalikud sätted oma liikmete otsesteks ja üldisteks valimisteks ühtse menetluse kohaselt kõikides liikmesriikides või kõikidele liikmesriikidele ühistel põhimõtetel (lause 1). Nõukogu kehtestab vajalikud sätted seadusandliku erimenetluse kohaselt ühehäälsel otsusega ning pärast nõusoleku saamist Euroopa Parlamendilt, kes teeb otsuse oma liikmete enamusega; asjaomased sätted jõustuvad pärast seda, kui liikmesriigid on need heaks kiitnud kooskõlas nende põhiseadusest tulenevate nõuetega (laused 2 ja 3). EL-i lepingu artikli 10 lõikest 1 ja artikli 14 lõikest 3 tulenevaid valimisõiguse põhimõtteid konkretiseerib 1976. a valimisakt, mille artikli 8 lõike 1 kohaselt reguleeritakse igas liikmesriigis valimismenetlust riigisiseste õigusnormidega, kui nimetatud akti muudest sätetest ei tulene teisiti. Euroopa Kohus on nentunud, et EL-i toimimise lepingu artikli 223 lõike 1 ja 1976. a valimisakti artikli 8 koostoimest nähtub, et kehtiva liidu õiguse kohaselt on liikmesriikidel põhimõtteliselt pädevus reguleerida valimismenetlust (viidatud otsus asjas C-502/19, Vies, punkt 69).

48. Siiski väljendab EL-i toimimise lepingu artikli 223 lõige 1 Euroopa Kohtu kohtujuristi hinnangul „esmase õiguse seadusandja tahet teha EP liikmete valimistest „liidu õigusega reguleeritud olukord“ kohtuotsuse Åkerberg Fransson tähenduses, kuigi mitte eksklusiivselt, vaid liikmesriikide õiguste osalusel liidu kehtestatud ühtse menetluse või olenevalt olukorrast liidu kehtestatud ühiste põhimõtete kontekstis“ (vt kohtujuristi arvamus kohtuasjas C-650/13, Delvigne, punkt 96). Sama arvamuse punktis 101 leidis kohtujurist: „On selge, et Euroopa Parlament ei saa sellises liidu kodanikke vahetult esindava koja uues staatuses enam kuidagi olla pelgalt saadikute kogu, mis on valitud vastavalt



riigisisestele valimismenetlustele, mis võivad olla täiesti erinevad lähenemisviisilt või lähte-eeldustelt. Kodanikuesindatuse ühtsus eeldab ühtse või vähemalt ühistest põhimõtetest lähtuva valimismenetluse vastuvõtmist. Selline on minu arvates ELTL artikli 223 lõike 1 mõte.“

**49.** ELPH artikli 39 lõike 2 kohaselt valitakse EP liikmed otsestest ja üldistel valimistel vaba ja salajase hääletuse teel. Euroopa Kohus on nentunud, et see säte tagab kandideerimisõiguse EP valimistel ja väljendab vaba ja salajase hääletuse teel toimuvate otseste ja üldiste valimiste põhimõtet, mis on ette nähtud EL-i lepingu artikli 14 lõikes 3 ja 1976. a valimisakti artikli 1 lõikes 3 (viidatud otsus asjas C-502/19, Vies, punkt 86). Samas rõhutas Euroopa Kohus ka hartast tuleneva kandideerimisõiguse tõhusa tagamise vajadust.

**50.** Kohtuasjas C-650/13 andis Euroopa Kohus eelotsusetaotluse alusel tõlgenduse ELPH artikli 39 lõikele 2 olukorras, kus küsimuse all oli liikmesriigi kodaniku hääleõiguse piirangu vastavus ELPH-le samas liikmesriigis toimunud EP valimistel, st faktiline olukord oli ühe liikmesriigi keskne. Kohus leidis otsuse punktis 32, et liikmesriigid on kohustatud 1976. aasta valimisakti artikli 1 lõikest 3 koostoimes EL-i lepingu artikli 14 lõikega 3 tulenevalt tagama, et EP liikmete valimised toimuvad otsestest, üldistel, vabadel ja salajastel valimistel. Sama otsuse punktis 33 leidis kohus, et vastavalt ELPH artikli 51 lõikele 1 tuleb liidu õiguse kohaldamiseks lugeda see, kui liikmesriik näeb oma EL-i lepingu artikli 14 lõikest 3 ja 1976. aasta valimisakti artikli 1 lõikest 3 tuleneva kohustuse täitmisel enda õigusnormides ette, et liidu kodanikud, kes on enne 1. märtsi 1994 jõustunud kohtuotsusega kriminaalkorras süüdi mõistetud, jäetakse EP valimistel hääletamisõigust omavate isikute hulgast välja.

**51.** Kolleegium mõistab eelkäsitletud EL-i õigusakte ja nende kohaldamisega seotud Euroopa Kohtu praktikat selliselt, et EL-i õiguse kohaldamiseks tuleb lugeda ka see, kui liikmesriik näeb oma EL-i lepingu artikli 14 lõikest 3 ja 1976. aasta valimisaktist tuleneva kohustuse täitmisel enda õigusnormides ette EP valimisteks kautsjoni tasumise nõude.

## II

**52.** Nagu eespool öeldud, tagab ELPH artikli 39 lõige 2 nii EL-i kodaniku õiguse hääletada kui ka kandideerida EP valimistel. Sarnaselt kohtuasja C-650/13 aluseks olnud asjaoludega piirab valimistel osaleva kandidaadi suhtes kautsjoninõude kehtestamine tema ELPH artikli 39 lõikest 2 tulenevat kandideerimisõigust, eelkõige üldise valimisõiguse tagamise aspektist. Sõltumata sellest, kas kautsjon tagastatakse või mitte, piirab see rahaline kohustus vähemalt teatud ajaks ka tasumiseks kohustatud isiku ELPH artikli 17 lõike 1 esimesest lausest tulenevat õigust vallata, kasutada ja käsutada oma seaduslikul teel saadud omandit.

**53.** ELPH artikli 52 lõike 1 kohaselt tohib selliste õiguste ja vabaduste teostamist, nagu on tunnustatud harta artikli 39 lõikes 2, piirata vaid siis, kui piirangud on seatud seadusega, arvestatud on nimetatud õiguste ja vabaduste olemust, järgitud on proportsionaalsuse põhimõtet ja piirangud on vajalikud ning vastavad tegelikult EL-i poolt tunnustatud üldise huvi eesmärkidele või vajadusele kaitsta teiste isikute õigusi ja vabadusi. Piirang ei tohi muuta õigust kui sellist küsitavaks. (Viidatud otsus asjas C-650/13, punktid 46 ja 48.) Omandiõiguse riive lubatavust tuleb antud juhul hinnata lähtudes samadest põhimõtetest, mis on kandideerimisõiguse riive lubatavuse puhul.

**54.** Euroopa Inimõiguste Kohus (EIK) on leidnud, et EIÕK 1. protokolli artiklist 3 tulenev õigus vabadele valimistele hõlmab ka EP valimist, sest EP tegevus kujutab endast seadusandliku võimu (legislatuuri) teostamist selle sätte tähenduses (nt EIK otsused *Matthews vs. Ühendkuningriik*, §-d 45–54; *Occhetto vs. Itaalia*, 2013, § 42). EIÕK 1. protokolli artiklist 3 tulenevad nii subjektiivne õigus valimistel hääletada, kui ka õigus valimistel kandideerida (nt EIK otsus *Venemaa*

Konservatiivne Ettevõtjate Partei jt. vs. Venemaa, 2007, § 48). Seetõttu tuleb EP valimiste kautsjoninõude EL-i õigusele vastavuse hindamisel arvestada ka ELPH artikli 52 lõikest 3 tulenevat, mis näeb ette, et hartas sisalduvate selliste õiguste tähendus ja ulatus, mis vastavad EIÕK-ga tagatud õigustele, on samad, mis neile nimetatud konventsiooniga ette on nähtud.

**55.** EIK on asunud seisukohale, et tasutud kautsjoni (deposiidi) erakonnale tagastamata jätmise riivab lisaks EIÕK 1. protokolli artiklist 3 tulenevale õigusele EIÕK 1. protokolli artiklist 1 tulenevat omandiõigust (EIK otsus Venemaa Konservatiivne Ettevõtjate Partei jt. vs. Venemaa, 2007, §-d 91–97). Kolleegiumi hinnangul kehtib see järeldus kautsjoni tagastamata jätmise kõrval ka kautsjoninõudele endale.

**56.** Eesti riigisisese õigusega kehtestatud kautsjoni tasumise nõue ja tasutava kautsjoni suurus EP valimistel tuleneb seadusest (EPVS § 29 lõige 5). Samuti tuleneb seadusest, et kautsjoni tasumata jätmise ja kautsjoni tasumist tõendava maksekorralduse koopia Vabariigi Valimiskomisjonile esitamata jätmise korral tuleb kandidaat jätta EP valimisteks registreerimata (EPVS § 29 lõike 3 punkt 3 ja lõike 4 punkt 2).

**57.** Kolleegiumi arvates on kautsjoni tasumise nõude ettenägemine EP valimistel iseenesest EL-i õigusega kooskõlas. Kautsjoninõude (deposiidi) eesmärk on hoida ära kergekäelist kandideerimist ja suurendada kandidaatide vastutustunnet. Kergekäelise kandideerimise ärahoidmine vähendab valimistel kaotsi minevate häälte hulka ja suurendab valimistulemuste vastavust valijate tegelikule tahtele. Seeläbi tagatakse valijate õigus tõhusale esindatusele ehk tagatakse esinduskogu representatiivsus. Kõrvaleesmärgina välditakse ka avalike vahendite ebamõistlikku kasutamist, nt riigi kulud valimiste läbiviimiseks, avalik-õiguslikes meediakanaleis debattide kajastamise kulud jne. (Vt ka EIK otsus Sukhovetskyy vs. Ukraina, 2006, §-d 61–62.) Samu legitiimseid eesmärke järgib piirang, et kautsjon tagastatakse valituks mitte osutunud kandidaadile üksnes juhul, kui ta kogus teatud protsendi häältest (EIK otsus Venemaa Konservatiivne Ettevõtjate Partei jt. vs. Venemaa, 2007, § 94).

**58.** Samas ei tohi kautsjoni suurus muutuda kandideerimisõiguse ebaproportsionaalseks piiranguks. EIK on leidnud, et kandideerimisõiguse reguleerimisel on liikmesriikidel lai otsustusruum (nt Sukhovetskyy vs. Ukraina, 2006, § 51). Siiski on ebaproportsionaalne sellise suurusega kautsjon, mis osutub kandidaadile ületamatuks barjääriks valimistel osalemisel. Veelgi enam ei tohi kautsjon olla takistuseks piisavat toetust omava poliitilise jõu tekkimisele ega sekkuda pluralismi põhimõttesse (samas, §-d 72–73).

**59.** Euroopa Nõukogu Veneetsia Komisjoni valimiste hea tava koodeksi punkti 1.3.vi kohaselt peab juhul, kui valimistel kandideerimiseks on ette nähtud kautsjon (deposiit), olema see teatud arvu häälte saamise korral kandidaadile tagastatav ja nii kautsjoni suurus kui ka selle tagastamiseks nõutav häälte arv ei tohi olla ülemäärane.

**60.** EPVS § 29 lõike 5 kohaselt on enne kandidaatide registreerimiseks esitamist erakonna või üksikkandidaadi poolt Rahandusministeeriumi arveldusarvele kautsjonina kantava summa suurus Vabariigi Valitsuse kehtestatud kuupalga viis alammäära iga registreerimiseks esitatud isiku kohta. EPVS § 28 lõike 2 kohaselt võib kandidaatide arv erakonna nimekirjas ületada Eestist EP valitavate liikmete arvu kahe võrra. Eestist valitavate liikmete arv on 2024. a EP valimistel seitse liiget ja erakond võib seega esitada valimisteks kuni üheksa kandidaadiga nimekirja. EPVS § 77 kohaselt makstakse üksikkandidaadile või erakonnale kautsjon tagasi, kui üksikkandidaat või erakond kogus üleriigiliselt kokku vähemalt 5% häältest.

**61.** Vabariigi Valitsuse 8. detsembri 2023. a määruse nr 113 „Töötasu alammäära kehtestamine“ § 1 kohaselt on alates 1. jaanuarist 2024 kuutasu alammääraks täistööajaga töötamise korral 820 eurot. Seega on 2024. a EP valimistel ühe kandidaadi kohta nõutav kautsjon 4100 eurot ja erakonna poolt maksimaalse kandidaatide arvuga nimekirja esitamise puhul 36 900 eurot.

**62.** Keskmise brutokuupalk Eestis oli Statistikaameti andmetel 2023. a neljandas kvartalis 1904 eurot ja mediaanbrutopalk samal ajavahemikul 1578 eurot. Seega on kautsjon u 2,2 korda suurem kui brutokuupalk ja u 2,6 korda suurem kui keskmine mediaanbrutopalk.

**63.** Eelotsusetaotluse ajendanud kohtuasjas on vaidluse all erakonna poolt EP valimistel tasumisele kuulunud kautsjoni suurus. Erakonnaseadus (EKS) seab erakonna liikmelisusele ja tegevusele rangemad nõudmised, mistõttu ei ole tegu kergekäeliselt loodud inimeste ühendusega. Nii registreeritakse EKS § 6 lõike 2 kohaselt erakond, kui tal on vähemalt 500 liiget (vt ka EKS § 12 lõiked 2 ja 3). Seejuures on liikmetele seadusega kehtestatud kindlad nõuded (vt EKS § 5) ning liikmete nimekiri on avalik (EKS § 8<sup>1</sup> lg 5). Teisisõnu eeldab erakonna registreerimine arvestatava tegeliku toetajaskonna olemasolu ühiskonnas. Seadus reguleerib ka erakonna tegevust ja selle piiranguid (vt nt EKS §-d 4, 7, 12).

**64.** Kautsjon ei ole ainus kulu, mida EP valimistel kandideerijad peavad kandma, nt tuleb kanda kampaaniakulu. Samas peab arvestama, et avalik-õiguslikul ringhäälingul (Eesti Rahvusringhääling) on kohustus tagada poliitilise tasakaalustatuse põhimõttel kõigile EP valimistel osalevatele erakondadele ja üksikkandidaatidele võrdsed võimalused oma seisukohtade piisavaks selgitamiseks (Eesti Rahvusringhäälingu seaduse § 4 punkt 5 ja § 6 lõige 5, vt ka Euroopa Parlamendi valimiskampaania kajastamise kord Eesti Rahvusringhäälingus). Võimalus avalik-õigusliku ringhäälingu kaudu valimisdebatis osaleda ja oma seisukohti selgitada tagatakse erakondadele ja üksikkandidaatidele tasuta.

**65.** Erakonna võimalus teenida tulu, mille arvelt oma tegevust rahastada, sh kautsjonit tasuda, on seadusega piiratud. EKS § 12<sup>1</sup> lõike 2 kohaselt võib erakond saada tulu üksnes põhikirja alusel makstavatest liikmemaksudest, seaduse alusel makstavatest riigieelarve eraldistest (vt EKS § 12<sup>7</sup>), seaduses sätestatud tingimustele vastavatest füüsilise isiku annetustest (vt EKS § 12<sup>3</sup> lg 1) ja tehingutest erakonna varaga. Nii on Eestis keelatud näiteks anonüümsed ja juriidilise isiku annetused (EKS § 12<sup>3</sup> lg 2 punktid 1 ja 2) ning ka laenamisele on seatud piirangud (vt EKS § 12<sup>2</sup>). EKS § 12<sup>7</sup> kohaselt on Riigikogus esindatud või Riigikogu valimistel osalenud ja vähemalt 2% häälest kogunud erakonnal õigus saada eraldist riigieelarvest. Põhikohtuasjas kaebuse esitanud erakond küll osales 2023. a Riigikogu valimistel, kuid ei kogunud riigieelarvest eraldise saamiseks vajalikku minimaalset arvu hääli.

**66.** Ehkki eelotsusetaotluse esitanud kohtul puuduvad täielikud andmed teistes EL-i riikides EP valimistel kergekäelise kandideerimise ärahoidmiseks kasutatavate meetmete kohta, näitab ka üksnes osaline võrdlus, et paljudes liikmesriikides Eestiga sarnanev kautsjoninõue puudub ja selle asemel kasutatakse muid meetmeid (nt kohustus esitada kandideerimisel kindel arv hääleõiguslike isikute toetusallkirju) (vt nt European Parliament. Directorate General for Internal Policies. The European Elections. EU Legislation, National Provisions and Civic Participation. Study, lk 17; vt ka Euroopa Nõukogu Veneetsia Komisjoni valimiste hea tava koodeksi selgitused (Explanatory report), punkti 1.3 kohta). Ka võrdluses nende riikidega, mis EP valimistel kautsjoni rakendavad, on Eestis nõutav üks kõrgemaid (nt Lätis on kautsjoni suurus 8000 eurot erakonna nimekirja kohta, Iirimaa 1800 eurot erakonna nimekirja kohta ja Hollandis 11 250 eurot erakonna nimekirja kohta).

**67.** EPVS-is ei ole ette nähtud muid alternatiivseid vahendeid, millega kandideerida sooviv isik või kandidaatide nimekirja esitada sooviv erakond saaks kautsjoni tasumise asemel tõendada

kandideerimissoovi tõsidust (nt toetusallkirjade esitamise võimalus). Kaebaja poolt varasematel EP valimistel kogutud häälte arv ei ole taganud tema kandidaatide valituks osutumist: Erakond Eestimaa Rohelised kogus 2014. a EP valimistel 986 häält ja 2019. a EP valimistel 5824 häält. Sellest ei saa aga järeldada toetuse täielikku puudumist ühiskonnas või kergekäelist kandideerimise soovi. Teisalt on Vabariigi Valimiskomisjon Riigikohtule esitatud arvamuses möönnud, et kautsjoni eesmärk hoida ära kergekäelist kandideerimist ei ole täielikult õnnestunud, kuna EP valimistel on olnud üksikkandidaate, kes vaatamata kautsjoni tasumisele said vaid 48 või 55 häält (vt määruse punkt 31).

**68.** Kolleegiumi arvates on käesoleva põhiseaduslikkuse järelevalve asja lahendamiseks vajalik Euroopa Kohtu seisukoht küsimuses, kas ELPH artikli 17 lõike 1 esimest lauset ja artikli 39 lõiget 2 koostoimes artikli 52 lõikega 1 tuleb tõlgendada viisil, et sellega on vastuolus kohustus tasuda EP valimistel osalemiseks kautsjon, mille suurus on viis kehtestatud kuupalga alammäära iga registreerimiseks esitatud isiku kohta ja nelikümmend viis kehtestatud kuupalga alammäära erakonna täisnimekirja kohta. Asjassepuutuvate EL-i õigusaktide tekstist ega Euroopa Kohtu senisest praktikast ei saa teha üheseid järeldusi käesoleva kohtuasja jaoks. Samuti ei ole Euroopa Kohtu menetluses nimetatud küsimust puudutavaid eelotsusetaotlusi. Seega ei ole tegemist *acte clair* või *acte éclairé* olukorraga.

**69.** PSJKS eelotsuse küsimise korda ei reguleeri. Siiski ei ole eelotsuse küsimine ka põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse raames, sh normikontrolli menetluses, välistatud (vt RKPJKm nr 5-19-29/18, punkt 46).

**70.** Arvestades eeltoodut ja Euroopa Kohtu praktika puudumist vaidlusaluses küsimuses, peab kolleegium vajalikuks EL-i toimimise lepingu artikli 267 lõike 1 punktile b ja sama artikli lõikele 3 tuginedes küsida Euroopa Kohtult eelotsust. Kolleegium peatab kohtuasja menetluse kuni Euroopa Kohtu lahendi jõustumiseni.

(allkirjastatud digitaalselt)