

Villu Kõve
Riigikohus

Teie 06.05.2024 nr 5-24-5/2

Meie .05.2024 nr 2-8/24-9/5

**Arvamus EPVS § 29 lg 5 põhiseaduspärasuse
kohta põhiseaduslikkuse järelevalve
asjas nr 5-24-5**

Austatud Riigikohtu esimees

Riigikohus pöördus 06.05.2024 põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse § 10 lg 1 punkti 1 alusel Riigikogu kui vaidlustatud õigustloova akti vastuvõtnud organi poole, küsimaks arvamust Euroopa Parlamendi valimise seaduse (EPVS) § 29 lg 5 põhiseaduspärasuse kohta. Lisaks EPVS § 29 lg 5 põhiseaduspärasusele küsib Riigikohus arvamust ka EPVS § 29 lg 5 kooskõla kohta Euroopa Liidu (EL) õigusega. Samuti küsib Riigikohus, pidades silmas mõju 2024. a Euroopa Parlamendi (EP) valimistele, millised oleksid õiguslikud tagajärjed, kui Riigikohus peaks jõudma järeldusele, et EPVS § 29 lg 5 ei ole kooskõlas põhiseaduse ja/või Euroopa Liidu õigusega.

Riigikogu juhatus suunas Riigikohtu kirja vastamiseks põhiseaduskomisjonile.

Põhiseaduskomisjon arutas Teie kirja 13.05.2024 istungil ja märgib järgmist.

I EPVS § 29 lg 5 põhiseaduspärasus

1. Kaebaja, Erakond Eestimaa Rohelised, on seadnud kahtluse alla EP valimistel erakonna poolt kautsjonina makstava summa, mille suurus on Vabariigi Valitsuse kehtestatud kuupalga viis alammäära iga registreerimiseks esitatud isiku kohta. 2024. a EP valimistel on kautsjoni suurus 4100 eurot ühe kandidaadi kohta. Kokkuvõtvalt leiab kaebaja, et kandidaatide registreerimise kord on põhiseadusega (PS) vastuolus, sest see ei võimalda kandidaati kautsjoni tasumisest vabastada ning seadus ei näe kautsjoni tasumise asemel ette muid alternatiivseid võimalusi kandidaatide registreerimiseks. Samuti leiab kaebaja, et kehtiv kautsjoni määr on liialt suur, mistõttu see piirab isikute valmisõigust ebaproportsionaalselt ja on seetõttu PS-ga vastuolus.
2. EPVS § 29 lg 5 tekst on järgmine:

§ 29. Kandidaatide registreerimiseks esitamine

(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.
[RT I, 06.05.2016, 1 - jõust. 01.01.2017]

3. Riigikogu võttis EPVSi vastu 18.12.2002. Seaduse eelnõu (906 SE) algteksti seletuskirjas oli kaitsjoni osas märgitud, et „Võttes arvesse, et iga erakonna nimekirjas on vaid 12 kandidaati, on võrreldes Riigikogu valimise seadusega tõstetud kaitsjoni suurust, milleks on Vabariigi Valitsuse kehtestatud kuupalga viis alammäära iga registreerimiseks esitatud isiku kohta.“¹ Seega on Riigikogu lähtunud EP valimistel kaitsjoni summa sätestamisel sellest, et kuna EP valimistel on erakonna poolt esitatavas kandidaatide nimekirjas esitatavaid kandidaate vähem kui Riigikogu valimistel, peaks kaitsjon olema EP valimistel ühe kandidaadi kohta suurem kui Riigikogu valimistel.
4. Kaitsjoni tasumise kohustus riivab erakonnavõrdsuse põhimõtet (PS § 48 lg 1 koostoimes §-ga 12), millest lähtuvalt tuleb kõigile erakondadele tagada kandideerimisel võrdsed võimalused. Kaitsjoni tasumise kohustus riivab ka erakonna omandi põhiõigust (PS § 32). Kaitsjoni maksmise kohustus vähendab isiku vara ja takistab selle vaba kasutamist. Seega riivab vastava tasu maksmise kohustus erakonna PS § 32 lõikega 2 tagatud omandi valdamise, kasutamise ja käsutamise vabadust. Komisjoni hinnangul ei ole kehtiv regulatsioon eelnimetatud PS paragrahvidega vastuolus, kuna on mõõdukas ja võimaldab võtta arvesse erakondade tegevuse tulemuslikkust ja aitab ka Riigikogu valimistel künnise taha jäänud, kuid piisavalt häält saanud erakondadel kanda valimistel tekkinud kulusid eraldistega riigieelarvest. Samuti tuleb arvesse võtta, et EPVS § 77 kohaselt tagastatakse erakonnale kaitsjon, kui erakond kogus üleriigiliselt kokku vähemalt 5 % häältest.
5. Põhiõiguste riivel peab olema PS-ga kooskõlas olev eesmärk. Riigikohus on korduvalt analüüsinud Riigikogu valimistel kaitsjoni tasumise põhiseaduspärasust ning leidnud, et valimiskaitsjoni kehtestamise eesmärk on *vältida kandidaatide kergekäelist ülesseadmist ja ära hoida ebatõsist kandideerimist selleks, et vähendada valimistel paratamatult kaotsi minevate häälte hulka*. Mida vähem läheb häält kaotsi, seda representatiivsem eeldatavalt esinduskogu on². EP valimistel võib kaitsjoni kehtestamise eesmärki pidada samaks. Seega on riivel legitiimne eesmärk.
6. Riigikohus on Riigikogu valimistel kehtestatud kaitsjoni osas üksikkandidaadi kaebuse lahendamisel märkinud, et kaitsjoni suuruse ja mõõdukuse hindamisel ei saa lähtuda kandideerida sooviva isiku varanduslikust seisust. Isik ei pea tasuma kaitsjoni ainult endi vahenditest. Arvesse tuleb võtta *kaitsjoni eesmärki ja ühiskonnaliikmete keskmist sissetulekut*.³ Erakonnad osalevad EP valimistel kandidaatide nimekirjadega. Erakonna tuluallikad on vastavalt EKS § 12¹ lõikele 2 liikmemaksud, eraldised riigieelarvest, annetused ja tehingud erakonna varaga. Seega ei saa erakonna puhul kaitsjoni suuruse hindamisel arvestada ainult ühiskonnaliikmete keskmise sissetulekuga, vaid arvesse tuleb võtta ka erakonna eelnimetatud lubatavad tuluallikad. Erakonna liikmelisuse miinimumnõue on 500 liiget ja e-äriregistri andmetest (09.05.2024 seisuga) nähtub, et Erakonnal Eestimaa Rohelised 791 liiget⁴. Kui erakond esitas EP valimistel kandideerimiseks täisnimekirja, ehk 9 erakonna liiget, oli tasumisele kuuluv kaitsjoni kogusumma 36900 eurot. Jagades selle summa 791 erakonna liikme vahel, oleks piisanud, kui iga erakonna liige panustab 46,65 euroga.

¹ Euroopa Parlamendi valimise seadus (906 SE). Kättesaadav [Riigikogu kodulehel](#).

² RKPJKo 27.01.2003, 3-4-1-3-03, p 11, RKPJKo 12.04.2019, 5-19-27, p 16.

³ RKPJKo 27.01.2003, 3-4-1-3-03, p 11.

⁴ [E-äriregister](#)

7. Statistikaameti andmetel oli EP valimistele eelneva 2023. aasta keskmine brutokuupalk 1832 eurot⁵, mis tähendab seda, et kautsjon (4100 eurot) on aasta keskmisest kuupalgast 2,2 korda suurem. Riigikohus on märkinud 2019. aasta lahendis, milles vaidlustati EP valimistel üksikkandidaadi registreerimata jätmist, et „Kollegiumil ei ole kahtlusi kautsjoni tasumise kohustuse põhiseaduspärasuses. Seadus võib nõuda, et kandidaat tõestaks registreerimisel enda tõsiseltvõetavust. Kautsjoni suurus on mõõdukas.“⁶ 2018. aastal oli Statistikaameti andmetel aasta keskmine brutokuupalk 1310 eurot⁷ ja kautsjoni suurus 2019. a EP valimistel 2700 eurot. Seega oli kautsjon võrreldes aasta keskmise kuupalgaga 2,1 korda suurem. Kautsjoni suhe keskmisesse kuupalka ei ole 2019. aasta ja 2024. aasta vahel märkimisväärselt muutunud ja on samas suurusjärgus.
8. Riigikohus on märkinud, et riive intensiivsus sõltub esiteks sellest, *kui palju kandidaate erakond valimistel üles seadis*, ning teiseks, *erakonna valimistulemusest*⁸. Erakonnale tagastatakse kautsjon, kui erakond kogus üleriigiliselt kokku vähemalt 5 % häältest (EPVS § 77). Kautsjoni tasumise kohustust tuleb vaadelda tervikliku süsteemina.⁹ Erakonna tegevus on laiem kui ainult EP valimistel osalemine. Erakond on Eesti kodanike vabatahtlik ühendus, mille eesmärk on oma liikmete ja toetajaskonna poliitiliste huvide väljendamine ning riigivõimu ja kohaliku omavalitsuse teostamine (erakonnaseaduse (EKS) § 1 lg 1). Erakonna eesmärkide saavutamise vahendid on erakonna kandidaatide esitamine ja valimiskampaania läbiviimine Riigikogu, Euroopa Parlamendi ja kohaliku omavalitsuse volikogude valimistel ning erakonna osalemine valitud erakonnaliikmete kaudu Riigikogu, Euroopa Parlamendi ja kohaliku omavalitsuse volikogu tegevuses (EKS § 2 lg 1). Erakond saab oma tulu lisaks liikmemaksudele, annetustele ja erakonna varaga tehtud tehingutele ka EKS alusel makstavatest riigieelarvelistest eraldistest (EKS § 12¹ lg 2). Riigieelarvelisi eraldisi saavad Riigikogus esindatud erakonnad ja õigus saada riigieelarvelisi eraldisi tekib ka juhul, kui erakond ei ületanud valimiskünnist, kuid kogub Riigikogu valimistel vähemalt 2 % häältest ning eraldise suurus kasvab iga toetusprotsendiga (2-3 % häältest saanud erakonna eraldis on 30 000 eurot, 3-4 % häältest saanud erakonnal 60 000 eurot ja 4-5 % häältest kogunud erakonnal 100 000 eurot aastas) (EKS § 12⁷ lg 1 ja 2).
9. Erakond peab ise riske hindama ning kui erakond leiab, et tema nimekirjas valimistel osalevad kandidaadid ei kogu suure tõenäosusega üleriigiliselt vähemalt 5 % hääli, ei pea erakond osalema valimistel täisnimekirjaga (9 kandidaati). See, kas erakond kogub Riigikogu valimistel nii palju hääli, et kvalifitseerub riigieelarvelisele toetusele, sõltub erakonna pingutustest ja tegevusest Riigikogu valimistel.
10. Komisjon ei pea õigeks kaebaja väidet, mille kohaselt EPVS § 29 lg 5 ning EPVS-s sätestatud kandidaatide registreerimise kord on PS-ga vastuolus, kuna see ei võimalda kandidaati kautsjoni tasumisest vabastada. Olukord, kus Vabariigi Valimiskomisjon (VVK) peaks hindama, milline kautsjon on iga erakonna puhul tema suhtes mõõdukas, ei ole mõeldav.¹⁰ Kaebaja väite kohta, et seadus ei näe kautsjoni tasumise asemel ette muid alternatiivseid võimalusi kandidaatide registreerimiseks, märgib komisjon, et Riigikogu saab iseenesest kaaluda kautsjoni nõudmise alternatiivina ka teatud arvu toetusallkirjade

⁵ Statistikaameti koduleht

⁶ RKPJKo 03.05.2019, 5-19-30, 15.

⁷ Statistikaameti koduleht

⁸ RKPJKo 12.04.2019, 5-19-27, p 18.

⁹ Samas, p 19.

¹⁰ Õiguskantsleri 23.02.2015 kiri nr 6-1/150107/1500835.

kogumise võimaldamist, kuid see oleks täiendav poliitiline valik, mille mitterakendamine ei muuda kaitsjoni nõuet põhiseadusvastaseks.¹¹

11. Kokkuvõttes leiab põhiseaduskomisjon, et arvestades kaitsjoni tasumise kohustust tervikliku süsteemina, mis võimaldab võtta arvesse erakondade tegevuse tulemuslikkust ning aitab Riigikogu valimistel künnise taha jäänud, kuid piisavalt häält kogunud erakondadel kanda valimistel tekkinud kulud riigieelarvest, on kaitsjoni suurus mõõdukas. Samuti arvestades, et EPVS § 77 kohaselt tagastatakse erakonnale kaitsjon, kui erakond kogus üleriigiliselt kokku vähemalt 5 % häältest.

II. EPVS § 29 lg 5 kooskõla Euroopa Liidu õigusega

12. Käesoleval juhul tuleb kindlaks teha, kas kaitsjoni tasumise nõue, mis tuleb EPVS § 29 lg 5 kuulub EL õiguse kohaldamise valdkonda. EP valimise sh kandideerimise regulatsioon tugineb ennekõike järgnevatele õigusallikale: ELL artikkel 14 lõige 3; ELTL artikkel 20 b; Euroopa põhiõiguste harta art 39; *Euroopa Parlamendi liikmete valimist otsestest ja üldistel valimistel käsitlev otsus ja akt*; nõukogu direktiiv 2013/1/EL, 20. detsember 2012, millega muudetakse direktiivi 93/109/EÜ seoses üksikasjaliku korraga, mille alusel liikmesriigis elavad, kuid selle riigi kodakondsuseta liidu kodanikud saavad kasutada õigust kandideerida EP valimistel.¹² Mis puutub harta artiklisse 39, siis see kujutab endast EL kodanike ELL artikli 14 lõikest 3 ja 1976. aasta akti artikli 1 lõikest 3 tulenevat EP valimistel hääletamise õiguse väljendust hartas.¹³
13. ELL artikkel 14 lg 3 sätestab, et EP liikmed valitakse viieaastaseks tähtajaks otsestest ja üldistel valimistel vaba ja salajase hääletuse teel. EP liikmete valimist otsestest ja üldistel valimistel käsitlevas akti artiklis 1 lg 3 on samuti ära toodud, et valimised on otsesed, üldised ja vabad ning hääletamine on salajane. *Samas akti artiklis 8 on kirjas, et kui muudest sätetest ei tulene teisiti, reguleeritakse igas liikmesriigis valimismenetlust siseriiklike õigusnormidega. Seega kaitsjoni instituuti ja määra, aluslepingud, akt ega teised EL õigusaktid, ei reguleeri. See tähendab, et kaitsjoni olemasolu ja määr on liikmesriikide pädevuses reguleerida. Teisisõnu, kuna akti artikli 1 lõikest 3 ja artiklist 8 ei tulene sõnaselgelt ja täpselt, et millistel tingimustel on EL kodanikul õigus EP-sse kandideerida, siis järelikult kuulub kehtiva EL õiguse kohaselt selliste tingimuste seadmine liikmesriikide pädevusse, kes peavad seejuures arvestama EL õigusega. Ennekõike tuleb liikmesriigil arvestada ELL artiklis 14 lg 3 sätestatud valimisõiguse üldpõhimõtetega.¹⁴ Liikmesriigid on kohustatud 1976. aasta akti artikli 1 lõikest 3 koostoides ELL artikli 14 lõikega 3 tagama, et EP liikmete valimised toimuvad otsestest, üldistel, vabadel ja salajastel valimistel.¹⁵*
14. Kaitsjon ja selle määra kehtestamine on liikmesriikide pädevuses, seega ei ole see EL õigusega hõlmatud. Küll aga tuleb silmas pidada ELL artikli 14 lg 3. EPVS § 29 lg 5 sätestatud kaitsjoni tasumise nõue kujutab endast oma olemuselt kandideerimisõiguse teostamise piirangut, ent see ei tähenda, et see piirang oleks EL valimisõiguse põhimõtetega vastuolus.

¹¹ Õiguskantsleri 24.04.2017 kiri nr 6-1/170529/1701777.

¹² Vt ka Streinz/Huber, 3. Auflage 2018, EUV Art. 14, Calliess/Ruffert, EUV/AEUV 6. Auflage 2022.

¹³ Jarass GrCh, 4. Aufl. 2021, EU-Grundrechte-Charta Art. 39.

¹⁴ W. Schroeder, Wahlrechtsgrundsätze für Wahlen zum Europäischen Parlament, EuR 2023.

¹⁵ Delvigne, C-650/13, p 32.

III. Õiguslikud tagajärjed, kui Riigikohus peaks jõudma järeldusele, et EPVS § 29 lg 5 ei ole kooskõlas põhiseaduse ja/või Euroopa Liidu õigusega

15. Juhul, kui Riigikohus leiab, et EPVS § 29 lg 5 ei ole kooskõlas PS-ga ja rahuldab kaebuse, registreerib VVK varem kaitsjoni tasumata jätmise tõttu registreerimata jäänud kandidaadid. EPVS § 31 lõike 6 kohaselt registreerib VVK varem registreerimata isiku pärast EPVS § 31 lõikes 1 nimetatud tähtaega, kui Riigikohtu otsusega on tühistatud VVK otsus, millega jäeti kandidaadid registreerimata. Lisaks tuleb tagastada ülemääraselt tasutud kaitsjon erakondadele ja üksikkandidaatidele.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)
Hendrik Johannes Terras
esimees