



Riigikohus

Teie: 06.05.2024 nr 5-24-5/2

Meie: 09.05.2024 nr 12-19/24-11/5

**Arvamus EPVS § 29 lg 5 kooskõla kohta
põhiseadusega ja Euroopa Liidu õigusega**

Soovisite Vabariigi Valimiskomisjonilt arvamust EPVS § 29 lg 5 kohta järgmistes küsimustes.

1. Kas Euroopa Parlamendi valimise seaduse § 29 lg 5 on kooskõlas põhiseadusega ja Euroopa Liidu õigusega?

Leian, et kaitsjoni eesmärk on kooskõlas PS § 60 lõikes 1 sätestatud valimiste üldisuse põhimõttega. Valimiskautsjon aitab kaasa valitava esinduskogu suuremale representatiivsusele, kuna see väldib kandidaatide kergekäelist ülesseadmist ja hoiab ära ebatõsist kandideerimist, selleks et vähendada valimistel paratamatult kaotsi minevate häälte hulka (RKPJKo 27.01.2003 nr 3-4-1-3-03, p 11). Seda seisukohta kinnitab ka Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika EIÕK 1. protokoll art 3 tõlgendamisel, mis käsitleb seadusandliku kogu valimistel osalemise õigust (vt EIK 11.01.2007 otsus asjas Russian Conservative Party of Entrepreneurs jt vs Venemaa,¹ p 94 edasiste viidetega; 28.03.2006 otsus asjas Sukhovetsky vs Ukraina²) ja rahvusvaheliste organisatsioonide soovitusel (Euroopa Nõukogu Veneetsia komisjoni valimiste hea tava I.1.3.vi³). OSCE/ODIHR, IFES ega teised rahvusvahelised organisatsioonid ei ole andnud soovitusi kaitsjoni suuruse kohta.

Euroopa Parlamendi valimistel kandidaatide ülesseadmisel nõutav kaitsjon ei ole levinud laialt, kuid on siiski ette nähtud mitmes riigis.⁴ Suur osa riike nõuab kandidaadi ülesseadmisel pigem toetusallkirjade esitamist, mis teenib sama eesmärki ära hoida kandidaatide kergekäelist kandideerimist ilma tõsise poliitilise platvormi ja toetuseta valijaskonnas. Kuigi toetusallkirjade kogumist võib korraldada vabatahtlike ja erakonnaliikmete abiga ka väga väikeste kuludega, kaasneb sellega valimiste korraldajale märksa suurem halduskoormus allkirjade õigsuse kontrollimise näol, mis on lisaks ka võrreldes kaitsjoni tasumise kontrollimisega aeganõudvam.

Riigikohus on leidnud Riigikogu valimiste kohta, et mõõduka suurusega valimiskautsjoni kehtestamine ei ole vastuolus põhiseadusega ega vaadeldav demokraatlikes riikides lubamatuks peetava varandusliku tsensusega. Seejuures tuleb arvesse võtta ka ühiskonnaliikmete keskmist sissetulekut (RKPJKo 27.01.2003 nr 3-4-1-3-03, p 11). Vabariigi Valimiskomisjoni hinnangul on see seisukoht asjakohane ka Euroopa Parlamendi valimistel nõutava kaitsjoni suuruse määramisel.

¹ <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-78984>.

² <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-72893>.

³ [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev2-cor-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev2-cor-e).

⁴ Vt nt [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2009/410672/IPOL-AFCO_ET\(2009\)410672_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2009/410672/IPOL-AFCO_ET(2009)410672_EN.pdf) lk 18. Selle informaterjali õigsus on siiski küsitav, arvestades, et Eestit ei ole selles nimetatud, kuigi dokumendi koostamise ajal oli EPVS vaidlusalune säte samasugune.

Seadusandjal on selles küsimuses küll avar kaalutlusruum, kuid kautsjon peab olema mõistliku suurusega ja proportsionaalne.

EPVS § 29 lg-s 5 ette nähtud kautsjoni suurus on mõõdukas. Mõõdukuse hindamisel ei saa lähtuda ainult kautsjoni suurusest ühe kandidaadi kohta. Riigikogu valimistel ja Euroopa Parlamendi valimistel on kasutusel proportsionaalne valimissüsteem ning valimised toimuvad kandidaatide nimekirjade (ning üksikkandidaatide) vahel. Kandidaatide nimekirja koostab ja esitab erakond (EPVS § 28 lg 1; § 29 lg 1). Kautsjoni iga kandidaadi eest tasub seaduse kohaselt erakond, mitte kandidaat (EPVS § 29 lg 5) ega erinevad ühiskonnagrupid. Erakonnal on olemas erinevad rahastusallikad, sh liikmemaksude ja annetuste näol ning valimistel osalemiseks, sh kautsjoni tasumiseks vahendite leidmine on osa erakonna tegevusest. Ka Riigikohus on leidnud, et kandideerida sooviv isik ei pea kautsjonit tasuma ainuüksi enda vahenditest ning ei saa lähtuda kandideerida sooviva isiku varanduslikust seisust (vt ka RKPJKo 27.01.2003 nr 3-4-1-3-03, p 11). Erakond saab Euroopa Parlamendi valimistel üles seada 9 kandidaati. 2024. a Euroopa Parlamendi valimistel on kautsjoni suurus 4100 eurot kandidaadi kohta ja 36 900 eurot täisnimekirja kohta. Võrdluseks, Riigikogu valimistel oleks 2024. aastal kautsjoni suurus 820 eurot kandidaadi kohta ja 102 500 eurot täisnimekirja (125 kandidaati) kohta. Võrreldes Riigikogu valimistega selgitab suuremat kautsjoni kandidaadi kohta väiksem kandidaatide nimekiri (9 kandidaati Euroopa Parlamendi valimistel, 125 kandidaati Riigikogu valimistel) ning väiksem jaotatavate mandaatide arv. Kautsjoni suurus kandidaatide täisnimekirja kohta on Euroopa Parlamendi valimistel 2,7 korda madalam kui Riigikogu valimistel, mistõttu seda ei saa pidada erakonnale ebamõistlikult koormavaks.

Senises praktikas ei ole kautsjon takistanud laia spektrit erakondi esitamast kandidaate; Euroopa Parlamendi valimistel on seni olnud sisuline ja tegelik valik tagatud. Nii kandideeris nt 2014. a-l 8 erakonda ja 16 üksikkandidaati; 2019. a-l 9 erakonda ja 5 üksikkandidaati; praegustel valimistel on seni registreeritud lisaks kaebaja esitatud nimekirjale 8 erakonna nimekirja ja 5 üksikkandidaati. Mõõname, et kautsjoni eesmärk ära hoida mittetõsist kandideerimist ei ole täielikult õnnestunud. Olukorras, kus see võib hoida ära mõnel erakonnal kandidaatide esitamist, on Euroopa Parlamendi valimistel olnud üksikkandidaate, kes vaatamata kautsjoni tasumisele said vaid 48⁵ või 55 häält⁶. Millisel viisil kandidaatide mittetõsist valikut kõige paremini piirata, tuleb otsustada seadusandjal.

Kaebaja õiguste piirang on Vabariigi Valimiskomisjoni hinnangul praegusel juhul proportsionaalne. Kaebaja on tasunud kautsjoni kahe kandidaadi eest oma nimekirjas ja võib saada valimistel 28,57% mandaatidest. 2023. a Riigikogu valimistel sai Erakond Eestimaa Rohelised 1% häältest (5886 häält), 2019. a Euroopa Parlamendi valimistel 1,8% häältest (5824 häält) ja 2014. a Euroopa Parlamendi valimistel 0.3% häältest (986 häält). Selleks, et omada võimalust saada 3 mandaati 7-st neil valimistel jagatavast (s.o 42,86% mandaatidest), tuleks kaebajal tasuda täiendavalt 4100 eurot kautsjonit (kokku 12 300 eurot). Ei ole usutav, et ühiskonnas väga laia toetust omav erakond, millel oleks tõsiseltvõetav võimalus saada 42,86% mandaatidest, ei suuda liikmemaksudest ja annetustest koguda vajaminevat summat. Kaebaja esindatav maailmavaade on käimasolevatel valimistel kahe kandidaadi esitamisega tagatud, seega ei ole kaebajat jäetud kandideerimisõiguseta.

Kautsjon arvestab ühiskonnaliikmete keskmise sissetulekuga, sest selle suurus on seaduses seotud Vabariigi Valitsuse kehtestatud kuupalga alammääraga (EPVS § 29 lg 5 kohaselt on kautsjoni suurus viis kuupalga alammäära kandidaadi kohta).

⁵ <http://ep2014.vvk.ee/voting-results.html>.

⁶ <https://ep2019.valimised.ee/et/voting-result/index.html>.

Erakonna saab moodustada, kui selles on vähemalt 500 liiget. Euroopa Parlamendi valimistel täisnimekirja ehk 9 kandidaadi esitamiseks vajaliku kautsjoni tasumiseks tuleks minimaalse liikmete arvuga erakonnal igalt liikmelt koguda 73,80 eurot. Kaebajal on äriregistri andmetel 09.05.2024 seisuga 791 liiget ja kui kautsjoni suurus 36 900 eurot jagada 791 liikmega, siis tuleb liikme kohta kogutav summa 46,65 eurot. Näiteks 2023. a IV kvartalis kogus Erakond Eestimaa Rohelised liikmemaksu 270 eurot⁷ ja 2024. a I kvartalis 957 eurot⁸.

Mis puudutab Euroopa Liidu õigust, siis vastavalt 1976. a Euroopa Parlamendi liikmete otseseid ja üldisi valimisi käsitleva akti⁹ artiklile 8 on valimistoimingud (sh kandidaatide ülesseadmisega seonduv) reguleeritud liikmesriikide siseriikliku õigusega.

Euroopa Liidu põhiõiguste harta art 39 lg 1 sätestab, et Euroopa Liidu kodanikul on asukoha riigi kodanikega samad õigused kandideerimiseks. Lõige 2 näeb ette, et Euroopa Parlamendi liikmed valitakse otsestest ja üldistel valimistel vaba ja salajase hääletuse teel. Seega sisaldub selles sättes valimiste üldisuse põhimõte, mida kautsjoninõue piirab. Harta art 39 lg 2 väljatöötamisel võeti aluseks sama sisuga EIK 1. protokoll art 3.¹⁰ Kui Riigikohtu hinnangul on asjassepuutuv säte vastuolus põhiseadusega, on EPVS § 29 lg 5 vastuolus ka harta viidatud sättega, sest kandideerimisõiguse piirangu proportsionaalsuse nõue tuleneb ühtmoodi nii põhiseadusest, EIK 1. protokoll art-st 3 kui ka EL õigusest. Kui seadus on vastuolus EL õigusega, tuleb ta jätta kohaldamata ja kooskõla põhiseadusega ei ole vaja hinnata (vt Riigikohtu 05.10.2006 otsus asjas nr 3-3-1-33-06, p 32 edasiste viidete). Arvestades, et Euroopa Kohus ei ole selles küsimuses hartaga lubatud piire selgitanud ja EIK praktika puudutab teistsuguse suurusega kautsjoni lubatavust, võib Vabariigi Valimiskomisjoni hinnangul olla õigustatud Euroopa Kohtult enne põhiseaduslikkuse järelevalve asja lahendamist eelotsuse küsimine. Kuna Vabariigi Valimiskomisjoni hinnangul on aga kautsjoninõue ja selle suurus proportsionaalsed, ei ole meie hinnangul EPVS vastuolus põhiseaduse ega EL õigusega.

Kui Riigikohus leiab, et kautsjon on ebaproportsionaalselt suur, ei anna see alust kogu vaidlusaluse sätte kehtetuks tunnistamiseks, vaid EPVS § 29 lg 5 tuleks sel juhul kehtetuks tunnistada üksnes selles ulatuses, milles kautsjoni nõue on ebaproportsionaalne.

2. 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.

Vastavalt EPVS § 31 lõikele 6 registreerib Vabariigi Valimiskomisjon varem registreerimata isiku pärast § 31 lõikes 1 nimetatud tähtaega, kui ta leiab, et isik vastab EPVS § 4 lõigetes 4–7 ettenähtud nõuetele või kui Riigikohtu otsusega on tühistatud Vabariigi Valimiskomisjoni otsus, millega kandidaat jäeti registreerimata. Sellest tulenevalt, kui Riigikohus rahuldab kaebuse, registreerib Vabariigi Valimiskomisjon Erakond Eestimaa Rohelised registreerimata jäänud kandidaadid; samuti vaatab Vabariigi Valimiskomisjon üle selle üksikkandidaadi registreerimata jätmise otsuse, kes jäeti kandidaadina registreerimata kautsjoni tasumata jätmise tõttu. Vabariigi Valimiskomisjon tagastab EPVS § 29 lõike 5 alusel ülemääraselt tasutud kautsjoni ka kõigile teistele erakondadele ning üksikkandidaatidele.

⁷ <https://erjk.ee/et/aruanDED/erakondade-tulud-ja-laekumised?report=456146>.

⁸ <https://erjk.ee/et/aruanDED/erakondade-tulud-ja-laekumised?report=449465>.

⁹ https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/199394/A1_ET.pdf.

¹⁰ Vt ka [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:32007X1214\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:32007X1214(01)).

Teiste erakondade ja üksikkandidaatide valimistel osalemist see ei mõjuta, kuna kandidaadid on esitatud EPVS nõuetele vastavalt ning registreeritud vastavalt EPVS § 31 lõikele 1. Samuti ei näe seadus ette täiendavat kandidaatide registreerimiseks esitamise võimalust.

Kaebajal on juba praegu võimalus osaleda koos teiste erakondade ja üksikkandidaatidega valimiskampanias. Kui mõned kaebaja esitatud kandidaadid registreeritakse hiljem, ei too see seaduse ega ka teiste riikide praktika järgi kaasa valimiste edasilükkumist ega otsest põhjust hääletustulemuste hilisemaks kehtetuks tunnistamiseks.

Vastavalt EPVS § 31 lõikele 7 saab registreerimisotsust tühistada ja registreerimata jäetud isikut registreerida hiljemalt 13. päeval enne valimispäeva – st hiljemalt 27.05.2024. Kandidaatide hiline registreerimine võib siiski mõjutada hääletamistulemusi välisriigis hääletamisel. Välisesinduses hääletamist peab välisesindus võimaldama vähemalt kahel päeval ajavahemikus 15. päevast kuni 10. päevani enne valimispäeva. Välisriigis kirja teel hääletamine välisriigis alaliselt elavate valijate ja seal ajutiselt viibivate valijate jaoks algab veelgi varem, sest taotluse sellisel viisil hääletamiseks peab valija esitama hiljemalt 10.05.2024 ja seejärel tuleb valijatele saata aegsasti hääletamissedelid.

Kui valijatel ei olnud võimalik valida kõigi kandidaatide vahel nende hilise registreerimise tõttu ja see võis mõjutada valimistulemusi, tekib alus korraldada kordushääletamine (EPVS § 71). See lükkab edasi ka Euroopa Parlamendi liikmete registreerimise otsuse tegemise (EPVS § 72 lg 2). Kordushääletamise ja võimalike valimiskaebuste lahendamisel tuleb tegutseda kiiresti, arvestades, et pärast Euroopa Parlamendi valimisi tuleb liikmesriikide pädevatel asutustel teatada Euroopa Parlamendile viivitamata valitud parlamendiliikmete nimed, et kõik uued liikmed saaksid tööle asuda alates esimesest valimisjärgsest istungist, mis toimub 16.07.2024.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Oliver Kask

Vabariigi Valimiskomisjoni esimees