

EUROOPA INIMÕIGUSTE KOHUS

KOLMAS OSAKOND

KOHTUASI KALDA vs. EESTI (nr 2)

(Kaebus nr 14581/20)

KOHTUOTSUS

Protokolli nr 1 artikkel 3 • Riigisiseste kohtute üksikasjalik hinnang seadusest tuleneva sellise üldise hääletamiskeelu proportsionaalsuse kohta, mida kohaldati konkreetselt kaebaja suhtes, kes on mitmes raskes süüteos süüdi mõistetud eluaegne kinnipeetav • Kaalutusõigust ei ületatud

STRASBOURG

6. detsember 2022

Käesolev kohtuotsus jõustub konventsiooni artikli 44 lõikes 2 sätestatud tingimustel. Kohtuotsust võidakse keeleliselt toimetada.

EUROOPA NÕUKOGU

Kohtuasjas Kalda vs. Eesti (nr 2),

Euroopa Inimõiguste Kohus (kolmas osakond) kojana, kuhu kuuluvad

esimees Pere Pastor Vilanova,

kohtunikud Georgios A. Serghides,

Yonko Grozev,

Jolien Schukking,

Darian Pavli,

Peeter Roosma,

Andreas Zünd

ja *osakonna kohtusekretär* Milan Blaško,

võttes arvesse:

Eesti kodaniku Romeo Kalda (edaspidi: kaebaja) 12. märtsil 2020. aastal inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (edaspidi: konventsioon) artikli 34 alusel EIK-ile Eesti Vabariigi vastu esitatud avaldust (nr 14581/20);

otsust teavitada Eesti riiki (edaspidi: riik) konventsiooni protokollis nr 1 artikli 3 alusel esitatud kaebusest, mis käsitleb kinnipeetavate hääletamisõigust;

poolte seisukohti;

olles pidanud nõu kinnisel istungil 8. novembril 2022,

tegi sellel kuupäeval järgmise otsuse.

SISSEJUHATUS

1. Kohtuasi puudutab seadusest tulenevat keeldu, mille kohaselt ei tohi kuriteos süüdi mõistetud ja vanglakaristust kandvad isikud hääletada Euroopa Parlamendi valimistel. Kaebaja kannab eluaegset vanglakaristust ja soovis hääletada Euroopa Parlamendi 2019. aasta valimistel.

ASJAOLUD

2. Kaebaja on sündinud 1974. aastal ja teda peetakse kinni Viru vanglas. Tema õigusabitaotlus rahuldati ja teda esindas Tallinna advokaat J. Valdma.

3. Riiki esindas esialgu Eesti esindaja Euroopa Inimõiguste Kohtus M. Kuurberg välisministeeriumist ja seejärel tema ametijärglane T. Kolk.

4. Kohtuasja asjaolud võib kokku võtta järgmiselt.

5. Kaebaja on erinevate kriminaalmenetluste tulemusena mõistetud süüdi mitmes kuriteos, sealhulgas kaks korda mõrvas (üks neist oli politseiniku mõrv), kaks korda tulirelva või laskemoona ebaseaduslikus valdamises, kasutamises, hoidmises või võõrandamises, kaks korda vahi alt või kinnipidamiskohast põgenemises ning kaks korda röövimises. Talle mõisteti eluaegne vanglakaristus ja ta on karistust kandnud 1996. aastast. Pärast seda on ta süüdi mõistetud ka teise kinnipeetava piinaval või julmal viisil toime pandud mõrvale kihutamises.

6. Vangla 2019. aasta sisemise ohuhinnangu kohaselt peeti kaebajat üldiselt äärmiselt ohtlikuks. Viidates muu hulgas kaebaja iseloomule, tema toime pandud süütegude asjaoludele, tema minevikule ja ohuhinnangule, jätsid riigisisised kohtud tema tingimisi vabastamise taotluse 2020. aastal rahuldamata, märkides siiski, et tema käitumine on teataval määral paranenud.

7. Kaebaja esitas 4. aprillil 2019. aastal Märjamaa vallavalitsusele taotluse, milles palus võimaldada tal hääletada 26. mail 2019. aastal toimuvatel Euroopa Parlamendi valimistel.

8. Märjamaa vallavalitsus jättis taotluse 8. aprillil 2019. aastal rahuldamata. Kaebaja vaidlustas selle, taotledes muu hulgas, et tal lubataks hääletada esialgse õiguskaitse korras.

9. Tallinna Halduskohus jättis 9. mail 2019. aastal kaebuse menetlusse võtmata ja keeldus läbi vaatamast tema taotlust esialgse õiguskaitse kohaldamiseks. Kaebaja vaidlustas ka selle.

10. Tallinna Ringkonnakohus jättis 31. mail 2019. aastal kaebaja kaebuse rahuldamata, leides, et sellel puudub eduväljavaade. Kohus viitas Riigikohtu otsustele kohtuasjades nr 3-4-1-2-15 ja 3-3-1-49-15 (vt punktid 16-23 allpool). Nendes kohtuasjades käsitles Riigikohus kaebaja varasemaid taotlusi Riigikogu ja Euroopa Parlamendi valimistel hääletamiseks. Riigikohus leidis, et kuigi riigisiseses õiguses on kinnipeetavate hääleõigusele kehtestatud üldine keeld, on selline keeld kaebaja puhul proportsionaalne, pidades silmas tema varasemat karistatust ja karistust. Selles kohtuasjas ei näinud Tallinna Ringkonnakohus põhjust Riigikohtu varasematest kohtuotsustest kõrvale kalduda.

11. 10. septembril 2019. aastal keeldus Riigikohus kaebaja esitatud kassatsioonkaebust läbi vaatamast. Lahend toimetati kaebajale kätte 13. septembril 2019. aastal.

ASJAKOHANE ÕIGUSLIK RAAMISTIK JA KOHTUPRAKTIKA

I. ASJAKOHANE ÕIGUSLIK RAAMISTIK

A. Põhiseadus

12. Eesti Vabariigi põhiseaduse § 57 lõikes 1 on sätestatud, et hääleõiguslik on Eesti kodanik, kes on saanud kaheksateist aastat vanaks.

13. Põhiseaduse § 58 järgi võib seadusega piirata nende Eesti kodanike osavõttu hääletamisest, kes on kohtu poolt süüdi mõistetud ja kannavad karistust kinnipidamiskohtades.

B. Euroopa Parlamendi valimise seadus

14. Euroopa Parlamendi valimise seaduse (EPVS) § 4 lõike 3 punkti 2 kohaselt ei ole hääleõiguslik isik, kes on kohtu poolt süüdi mõistetud kuriteos ja kannab vanglakaristust.

15. EPVS § 20 lõike 3 punkti 1 alusel ei kanta valijate nimekirja andmeid isiku kohta, kelle kohus on karistusregistri andmetel süüdi mõistnud kuriteos ja kes valimispäevale eelneva 30. päeva seisuga kannab valimispäevani vanglakaristust.

II. ASJAKOHANE RIIGISISENE KOHTUPRAKTIKA

16. Riigikohtu 1. juuli 2015. aasta otsuses põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 3-4-1-2-15 käsitleti kaebaja hääletamisõigust 2015. aasta Riigikogu valimistel. Riigikogu valimise seaduses on sarnaselt Euroopa Parlamendi valimise seadusega kehtestatud keeld, mille kohaselt ei tohi hääletada isikud, kes on süüdi mõistetud kuriteos ja kes kannavad vanglakaristust. Selles kohtuasjas oli Tallinna Ringkonnakohus pidanud seda keeldu eelnevalt põhiseadusega vastuolus olevaks ja algatanud Riigikohtus põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse. Et Tallinna Ringkonnakohus oli tunnistanud oma lahendi viivitamatult täidetavaks, sai kaebaja Riigikogu valimistel hääletada.

17. Oma otsuses selgitas Riigikohtu üldkogu, et kinnipeetavate hääletamiskeelu eesmärk on kõrvaldada ajutiselt riigivõimu teostamisest seadusandja valimiste kaudu isikud, kes on ühiselu aluseks olevaid (sealhulgas karistusseadustikuga kaitstavaid) põhiväärtusi jämedal moel kahjustanud. Ühtlasi kaitseb selline piirang nende isikute õigusi, kes ei ole oma tegudega ühiselu aluseks olevate väärtuste suhtes taolist lugupidamatust väljendanud, ning edendab õigusriiki. Riigikohus leidis, et need eesmärgid on legitiimsed, kuid rõhutas, et demokraatlikus ühiskonnas üliolulist hääleõigust ei tohiks piirata kergekäeliselt. Veel rõhutas kohus, et üksnes tehnilist laadi raskusi ei saa pidada vanglas hääleõiguse piiramise õigustamisel piisavaks.

18. Riigikohtu üldkogu märkis EIK-i kohtupraktikale viidates lisaks, et tõlgendab põhiseaduse § 57 sarnaselt nagu EIK tõlgendab konventsiooni protokolli nr 1 artiklit 3. Üldkogu nõustus, et keeld, mille kohaselt ei või ükski vanglakaristust kandev kinnipeetav parlamendivalimistel hääletada, on põhimõtteliselt põhiseadusega vastuolus.

19. Riigikohtu üldkogu selgitas siiski, et saab hinnata teatava õigusnormi põhiseaduspärasust üksnes lähtuvalt konkreetsest menetlusest ja talle esitatud taotlusest. Seega oli konkreetse normikontrolli menetluse raames üldkogu ülesanne hinnata, kas seadusandja kasutas oma kaalutusõigust hääleõiguse piiramisel kaebaja kohtuasja konkreetsetel asjaoludel proportsionaalselt. Üldkogu selgitas, et ka teatud tunnuste järgi piiritletud isikute grupi absoluutne hääletamiskeeld, mis ei võimalda huvide

kaalumist, võib sellegipoolest anda osade sellesse gruppi kuuluvate isikute puhul proportsionaalse tulemuse.

20. Seejärel loetles Riigikohus kõik süüteod, milles kaebaja oli süüdi mõistetud (rohkem kui kümme, muu hulgas punktis 5 nimetatud süüteod). Märkides, et vähemalt osade kinnipeetavate hääleõigust lubab põhiseadus *expressis verbis* piirata, ning arvestades kaebaja toime pandud kuritegude hulka, laadi ja raskust, samuti seda, et isik kannab eluaegset vanglakaristust ja jätkas kuritegude toimepanemist vanglas viibimise ajal, järeldas Riigikohtu üldkogu, et hääletamiskeeld oli kaebaja kohtuasjas proportsionaalne. Seega jättis üldkogu Tallinna Ringkonnakohtu taotluse tunnistada keeld põhiseadusega vastuolus olevaks selles kohtuasjas rahuldamata.

21. Üldkogu lisas, et õiguskantsleri pädevuses on alustada põhiseaduslikkuse järelevalve menetlust, mis võimaldab tal hinnata kõnealuste normide põhiseaduspärasust abstraktselt (abstraktne normikontroll). Samuti on Riigikogul õigus muuta põhiseadusvastaseid norme omal algatusel.

22. Riigikohtu 9. novembri 2015. aasta otsuses kohtuasjas nr 3-3-1-49-15 käsitleti kaebaja hääleõigust 2014. aasta Euroopa Parlamendi valimistel. Selles kohtuasjas oli Tallinna Ringkonnakohus eelnevalt leidnud, et keeld on vastuolus Euroopa Liidu õigusega, ja keeldus seda kohaldamast. Tallinna Ringkonnakohtu 30. jaanuari 2015. aasta otsuse ajaks olid valimised juba toimunud. Kaebaja kaebas kohtuotsuse edasi osas, milles Tallinna Ringkonnakohus ei tunnistanud keeldu põhiseadusega vastuolus olevaks.

23. Riigikohus kordas, et selles menetluses tuleb kinnipeetavate hääletamiskeelu proportsionaalsust hinnata lähtuvalt konkreetsest kaebajast. Riigikohtu hinnangul ei piiranud kaebajale Euroopa Parlamendi valimistel hääletamise piirangu seadmine konventsiooni protokolli nr 1 artiklist 3 tulenevaid õigusi viisil, mis kahjustab vabu valimisi tingimustel, mis takistavad rahva vaba tahteavaldust seadusandja valimisel. Viidates muu hulgas oma järeldusele kohtuasjas nr 3-4-1-2-15, leidis Riigikohus, et hääleõiguse piirang oli kaebaja konkreetsetel asjaoludel proportsionaalne. Kuigi vaidlusalune piirang rikkus ilmselgelt paljude kinnipeetavate õigusi, ei saanud kaebaja hääleõigust nõudes tugineda teiste isikute õiguste rikkumisele. Seega keeldus Riigikohus selles kohtuasjas kinnipeetavate hääletamiskeeldu põhiseadusvastaseks tunnistamast.

III. EUROOPA LIIDU ÕIGUS JA KOHTUPRAKTIKA

24. Euroopa Liidu lepingu (ELT C 202, 7.6.2016, lk 13–388) artikli 14 lõikes 3 on sätestatud, et Euroopa Parlamendi liikmed valitakse viieaastaseks tähtajaks otsestest ja üldistel valimistel vaba ja salajase hääletuse teel.

25. Ka Euroopa Liidu põhiõiguste harta (ELT C 202, 7.6.2016, lk 389–405) artikli 39 lõikes 2 on sätestatud, et Euroopa Parlamendi liikmed valitakse otsestest ja üldistel valimistel vaba ja salajase hääletuse teel.

26. Euroopa Kohus hindas kohtuasjas *Delvigne* (C-650/13, EU:C:2015:648, 6. oktoobri 2015. aasta kohtuotsus), kas Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikli 39 lõikega 2 on kooskõlas see, et Prantsusmaa õigusnormid välistavad Euroopa Parlamendi valimistel hääletamisõigust omavate isikute hulgast need isikud, kes on raskes kuriteos süüdi mõistetud. Kohtuasjas *Delvigne* leidis Euroopa Kohus, et piirang, mille Prantsusmaa on kehtestanud kinnipeetavate hääletamisõigusele, ei muuda seda õigust kui sellist küsitavaks, kuna selle tulemuseks on välistada teatavad isikud Euroopa Parlamendi valimistel hääletamisõigust omavate isikute hulgast konkreetsetel tingimustel ja nende tegude tõttu, kui nimetatud tingimused on täidetud. Peale selle leidis Euroopa Kohus, et Prantsusmaa kehtestatud piirang on proportsionaalne, kuna selle puhul on arvesse võetud toimepandud kuriteo laadi ja raskusastet ning karistuse kestust (*ibid.*, punktid 48–49).

ÕIGUSKÜSIMUSED

KONVENTSIOONI PROTOKOLLI NR 1 ARTIKLI 3 VÄIDETAV RIKKUMINE

27. Kaebaja leidis, et kinnipeetavate hääletamiskeeld rikkus tema õigust vabadele valimistele nagu see on tagatud konventsiooni protokollis nr 1 artikliga 3, mille sõnastus on järgmine:

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

A. Vastuvõetavus

1. Poolte väited

28. Riik väitis, et kaebaja oli riigisisese tasandil juba vaidlustanud kinnipeetavate seadusest tuleneva hääletamiskeelu 2014. aastal seoses Euroopa Parlamendi valimistega ja 2015. aastal seoses Riigikogu valimistega. Arvestades, et kaebaja seisund ja asjaolud ei ole sellest ajast saadik muutunud, tuleks lugeda, et kaebus on esitatud kuuekuulist tähtaega järgimata. Sama kaebuse oleks võinud esitada juba pärast Riigikohtu 2015. aasta otsuseid (vt punktid 16–23 eespool). Kui EIK on ainuisikuliselt asja läbi vaatava kohtuniku isikus kaebaja varasemad samasisulised kaebused vastuvõetamatuks tunnistanud, tuleks pidada vastuvõetamatuks ka tema praegust kaebust, sest see on sisuliselt sama juba EIK-i poolt arutatuga. Igal on kaebus selgelt põhjendamatult allpool käsitletud sisulistel põhjustel (vt punktid 34–35).

29. Kaebaja vaidles riigile vastu, märkides, et hääletamiskeeld on jätkuv, kestev rikkumine. Et kaebaja sai hääletada Riigikogu 2015. aasta valimistel (vt punkt 16 eespool), ei olnud tal toona mingit põhjust EIK-ile

kaebust esitada. Igal juhul on kaebuse ese muutunud, sest selles kohtuasjas tugines kaebaja riigisisestes kohtutes varasemate kohtuasjadega võrreldes erinevatele väidetele. Peale selle võttis ta seoses hääletamiskeeluga ühendust Euroopa Komisjoniga.

2. Kohtu hinnang

30. Vastuseks riigi vastuväidetele vastuvõetamatuse kohta kordab EIK, et üldjuhul algab kuuekuuline tähtaeg riigisiseste õiguskaitsevahendite ammendamise menetluses lõpliku lahendi tegemise kuupäevast (vt muu hulgas *Anchugov ja Gladkov vs. Venemaa*, nr-d 11157/04 ja 15162/05, punkt 73, 4. juuli 2013).

31. Praeguses kohtuasjas puudutab kaebaja kaebus võimatust hääletada Euroopa Parlamendi valimistel 2019. aastal. Kaebaja esitas oma kaebuse EIK-le 12. märtsil 2020. aastal, st kuue kuu jooksul pärast kuupäeva, mil kaebajale toimetati kätte Riigikohtu lahend, mille alusel keelduti kaebaja kassatsioonkaebust nende valimiste kohta läbi vaatamast (vt punkt 11 eespool). Riik ei väitnud, et kaebaja kasutatud õiguskaitsevahendit – taotluse esitamist kohalikule omavalitsusasutusele, et saada luba hääletada Euroopa Parlamendi valimistel, ning seejärel tema taotluse rahuldamata jätmise vaidlustamine riigisisestes kohtutes – ei saa pidada tõhusaks õiguskaitsevahendiks (vrd *Anchugov ja Gladkov*, viidatud eespool, punktid 75–76). Samuti ilmneb, et riigisiseses kohtud lahendasid kaebaja kaebusi sisuliselt, ehkki lakooniliselt ja viidates varasematele kohtuotsustele. Sellistel asjaoludel ei saa EIK järeldada, et kaebus on esitatud tähtaega eirates.

32. Lisaks märgib EIK, et kaebus ei ole selgelt põhjendatu ega vastuvõetatu ühelgi muul konventsiooni artiklis 35 nimetatud alusel. Asjaolu, et kaebaja viibis juba varasemate valimiste ajal vanglas ja oli nendega seoses kohtusse pöördunud, ei mõjuta kuidagi seda järeldust. Varasemad menetlused ei olnud seotud Euroopa Parlamendi 2019. aasta valimistega, misolid omakorda olnud eraldi riigisisese menetluse esemeks. Seega tuleb kaebus tunnistada vastuvõetavaks.

B. Sisulised küsimused

1. Poolte väited

33. Kaebaja tõi esile oma positiivse käitumise, viidates oma edusammudele seoses õppimise, töötamise ja distsipliiniga vanglas. Ta väitis, et riigi osutatud kuriteod olid toime pandud kümme kuni kakskümmend aastat tagasi. Ta lisas, et hääletamisõiguse absoluutne piirang on vastuolus ka ELi õigusega.

34. Riik osutas sellele, et konventsiooni protokolli nr 1 artiklis 3 sätestatud õigused ei ole absoluutsed ja et EIK ei tohiks hinnata

kinnipeetavate hääletamisõiguse piirangut *in abstracto*. Selle asemel peaks ta hindama – nagu riigisisised kohtud olid seda teinud –, kas viis, kuidas piirang mõjutab konkreetset kaebajat temaga seotud asjaoludel, tõi kaasa konventsiooni rikkumise. Teisisõnu tuleks hääletamiskeelu proportsionaalsust hinnata seoses konkreetse kaebajaga. Riigi hinnangul oli hääletamiskeeld kaebaja suhtes proportsionaalne, pidades silmas tema toime pandud süütegude laadi, raskust ja hulka (mis õigustab eluaegset vanglakaristust) ning temaga kaasnevat jätkuvat ohtu.

35. Peale selle selgitas riik, et hääletamiskeeld kehtib üksnes vanglakaristust kandvatele süüdimõistetutele. Seda ei kohaldata süüdimõistetud õigusrikkujate suhtes, keda ei ole karistatud vangistusega, vaid kellele on määratud rahaline karistus, kes on karistusest tingimisi vabastatud (võimalik, et koos isiku allutamisega käitumiskontrollile) või kelle vangistus on asendatud ravi, elektroonilise valve või üldkasuliku tööga. Hääletamiskeeld ei puuduta eelvangistuses viibivaid isikuid. Vabadusekaotusliku karistuse määramise üle otsustamisel peavad riigisisised kohtud kaaluma toime pandud süüteo raskust, õigusrikkuja süü astet, mitmesuguseid raskendavaid ja kergendavaid asjaolusid, võimalust mõjutada õigusrikkujat hoiduma süütegude toimepanemisest tulevikus ning võimalikke alternatiive leebema karistuse määramiseks. Statistiliste andmete kohaselt määratakse vabadusekaotuslik karistus ligikaudu 30%-le süüdimõistetutest.

36. Peale selle viitas riik Euroopa Nõukogu ministrite komitee järeldustele EIK-i nende kohtuotsuste täitmise järelevalve kohta, mis tehti Ühendkuningriigi ja Venemaa puhul seoses kinnipeetavate hääletamiskeeluga, mis nimetatud riikides kehtis. Eestis kehtiv kinnipeetavate hääletamiskeeld ei ole kunagi olnud nii ulatuslik kui keeld, mille puhul tuvastati neis riikides rikkumine. Selle asemel on Eestis kehtivad hääletamisõiguse piirangud pigem võrreldavad piirangutega, mis kehtestati Ühendkuningriigis ja Venemaal EIK kohtuotsuste täitmise järelevalve käigus.

2. Kohtu hinnang

(a) Üldpõhimõtted

37. EIK kordab, et konventsiooni protokolli nr 1 artikliga 3 on tagatud subjektiivsed õigused, sealhulgas õigus valimistel hääletada ja kandideerida (vt *Mathieu-Mohin ja Clerfayt vs. Belgia*, 2. märts 1987, punktid 46–51, A-seeria nr 113).

38. Peale selle märgib EIK, et selle artikliga tagatud õigused on õigusriigi põhimõttest kantud tõhusa ja mõtestatud demokraatia aluste loomisel ja hoidmisel otsustava tähtsusega (vt *Hirst vs. Ühendkuningriik (nr 2)* [suurkoda], nr 74025/01, punkt 58, EIK 2005-IX, ja *Scoppola vs. Itaalia (nr 3)* [suurkoda], nr 126/05, punkt 82, 22. mai 2012). Lisaks ei ole hääletamisõigus privileeg. Kahekümne esimesel sajandil peab

demokraatlikus riigis olema eeldus kaasamise kasuks ning üldine hääleõigus on muutunud aluspõhimõtteks (vt *Hirst*, punkt 59, ja *Scoppola*, punkt 82, mõlemad viidatud eespool).

39. Protokoll nr 1 artiklis 3 sätestatud õigused ei ole siiski absoluutsed. Tuletatud piiranguteks on ruumi ja riikidele tuleb selles vallas jätta kaalutlusõigus. EIK on korduvalt kinnitanud, et selles valdkonnas on kaalutlusõigus lai (vt *Mathieu-Mohin ja Clerfayt*, viidatud eespool, punkt 52; *Matthews vs. Ühendkuningriik* [suurkoda], nr 24833/94, punkt 63, EIK 1999-I, ning *Labita vs. Itaalia* [suurkoda], nr 26772/95, punkt 201, EIK 2000-IV). Euroopas on valimissüsteemide korraldamiseks ja juhtimiseks mitmeid viise ning nende puhul esineb muu hulgas ajaloolise arengu, kultuurilise mitmekesisuse ja poliitilise mõtlemise poolest hulgaliselt erinevusi, mille põhjal iga riik kujundab ise oma nägemuse demokraatiast (vt *Hirst*, punkt 61, ja *Scoppola*, punkt 83, mõlemad viidatud eespool).

40. Siiski on EIK ülesanne määrata viimase abinõuna kindlaks, kas protokoll nr 1 artikli 3 nõuded on täidetud; ta peab veenduma, et asjakohased tingimused ei piira kõnealuseid õigusi sellisel määral, et need kahjustavad nende õiguste olemust ja võtavad neilt igasuguse mõju, et need tingimused on kehtestatud õiguspärase eesmärgi taotlemiseks ja et rakendatud meetmed ei ole ebaproportsionaalsed (vt *Mathieu-Mohin ja Clerfayt*, viidatud eespool, punkt 52). Kindlasti ei tohi kehtestatud tingimused takistada rahva vaba tahteavalduse kujunemist seadusandja valimisel – teisisõnu peavad need kajastama soovi säilitada sellise valimismenetluse ausus ja tõhusus, mille eesmärk on tuvastada rahva tahe üldiste valimiste kaudu, ning need tingimused ei tohi avaldada vastupidist mõju. Igasugune kõrvalekalldumine üldiste valimiste põhimõttest võib õõnestada selliselt valitud seadusandja ja selle vastu võetud seaduste demokraatlikku kehtivust. Seega peab elanikkonna mis tahes rühma või kategooria kõrvale jätmise olema vastavuses protokoll nr 1 artikli 3 põhieesmärkidega (vt *Hirst*, punkt 62, ja *Scoppola*, punkt 84, mõlemad viidatud eespool).

41. Samuti kordab EIK, et hääletamisõiguse äravõtmine ilma sellekohase kohtulahendita ei kujuta endast iseenesest protokoll nr 1 artikli 3 rikkumist (vt *Scoppola*, viidatud eespool, punkt 104). Protokoll nr 1 artikliga 3 garanteeritud õiguste tagamiseks võivad protokollisalsed otsustada, kas jätta süüdimõistatud kinnipeetavate hääletamisõigust piirava meetme proportsionaalsuse üle otsustamine kohtute ülesandeks või lisada oma seadustesse sätteid, milles määratletakse asjaolud, mille korral tuleks sellist meetet kohaldada. Viimasel juhul peab seadusandja ise kaaluma konkureerivaid huve, et vältida üldist, automaatset ja kõigile ühetaoliselt kohalduvat piirangut (vt *Anchugov ja Gladkov vs. Venemaa*, nr-d 11157/04 ja 15162/05, punkt 107, 4. juuli 2013, ning *Kulinski ja Sabev vs. Bulgaaria*, nr 63849/09, punkt 37, 21. juuli 2016).

(b) Eelnimetatud põhimõtete kohaldamine praeguse kohtuasja suhtes

42. Tulles praeguse kohtuasja asjaolude juurde, märgib EIK, et kaebaja jäeti Euroopa Parlamendi 2019. aasta valimistel ilma hääletamisõigusest seadusest tuleneva üldise keelu tõttu, mida kohaldatakse automaatselt kõigi kinnipeetavate süüdimõistetute suhtes (vt punkt 14 eespool).

43. Mis puudutab kaebaja väidet, et vaidlusalune keeld on vastuolus ELi õigusega, siis kordab EIK – märkides seejuures, et praeguse kohtuasja ese kuulub ELi õiguse kohaldamisalasse (vt punkt 24 eespool) –, et konventsiooni artikli 19 ja artikli 32 lõike 1 kohaselt ei ole ta pädev kohaldama ega arutama EL-i normide väidetavat rikkumist, välja arvatud juhul, kui see võis riivata konventsiooniga kaitstud õigusi ja vabadusi. Üldisemalt on riigisisese õiguse tõlgendamine ja kohaldamine vajaduse korral kooskõlas ELi õigusega eeskätt riigisiseste ametivõimude, eelkõige kohtute, ülesanne ning EIK ülesanne piirdub selle kindlakstegemisega, kas otsustuse mõju on kooskõlas konventsiooniga (vt *K.I. vs. Prantsusmaa*, nr 5560/19, punkt 123, 15. aprill 2021).

44. Analüüsides konventsiooniga tagatud õiguste väidetavat rikkumist, ei ole pooled seadnud kahtluse alla, et keeld kujutas endast sekkumist kaebaja hääletamisõigusesse, mis on sätestatud konventsiooni protokolli nr 1 artiklis 3, või et sekkumisega taotleti õiguspärast eesmärki. EIK ei näe põhjust teha nendes aspektides teistsugust järeldust.

45. Mis puutub vaidlusaluse hääletamiskeelu proportsionaalsuse hindamisse, märgib EIK, et riigisisene õigus, mis piirab süüdimõistatud kinnipeetavate õigust hääletada Euroopa Parlamendi valimistel, oli kõigi suhtes ühetoaliselt kohalduv, kuivõrd selle puhul ei võetud arvesse süüteo laadi ega raskust, vanglakaristuse pikkust ega süüdimõistetute individuaalseid tunnuseid. Riik ei esitanud mingeid tõendeid selle kohta, et Eesti seadusandja oleks kunagi püüdnud kaaluda vastanduvaid huve või hinnata süüdimõistatud kinnipeetavate hääletamisõiguse üldise keelu proportsionaalsust.

46. Kuigi EIK nõustub, et riigisiseseid kohtud peavad vanglakaristuse määramisel enne karistuse valimist arvestama kõiki erinevaid asjaolusid (vt riigi väidet punktis 35 eespool), puuduvad tõendid selle kohta, kas kõnealused kohtud võtsid praeguses kohtuasjas karistuse üle otsustamise ajal arvesse asjaolu, et vanglakaristusega kaasneb kaebaja valimisõiguse äravõtmine.

47. EIK märgib, et eeltoodut silmas pidades paistavad selle kohtuasja asjaolud pealtnäha sarnased nendega, mida on arutatud varasemates kohtuasjades, milles käsitleti kinnipeetavate hääletamisõiguse üldist keeldu (vt *Hirst; Anchugov ja Gladkov*; ning *Kulinski ja Sabev*, viidatud eespool; vt ka *Söyler vs. Türgi*, nr 29411/07, 17. september 2013).

48. Erinevalt eespool nimetatud kohtuasjadest, kus EIK leidis, et konventsiooni protokolli nr 1 artiklit 3 on rikutud, on EIK siiski seisukohal, et praeguses kohtuasjas – kaebaja hääletamisõigust käsitlevas menetluses –

hindasid riigisisesed kohtud hääletamiskeelu kohaldamise proportsionaalsust kaebajaga seotud konkreetsetel asjaoludel ja jõudsid järeldusele, et see oli tõepoolest proportsionaalne (vt punktid 10 ja 16-23 eespool; vrd *Strøbye ja Rosenlind* vs. *Taani*, nr-d 25802/18 ja 27338/18, punktid 103–110, 2. veebruar 2021, kus riigisisene kohus oli üksikasjalikult analüüsinud kaebajate hääletamisõiguse piirangu põhjendatust ja proportsionaalsust; vrd *Hirst*, viidatud eespool, punkt 80, kus EIK märkis, et riigisisesed kohtud ei olnud hääletamiskeelu küsimust käsitledes keelu proportsionaalsust ise üldse hinnanud).

49. Sellega seoses on tähtis korrata, et kohtuasjades, mis saanud alguse individuaalkaebustest, ei ole EIK ülesanne kontrollida asjaomaseid õigusnorme abstraktselt. Selle asemel peab EIK piirduma võimalikult suurel määral talle esitatud kohtuasja küsimuste arutamisega (vt näiteks *Anchugov ja Gladkov*, punktid 51–52, ning *Strøbye ja Rosenlind*, punkt 115, mõlemad viidatud eespool).

50. Seega peab EIK kontrollima viisi, kuidas kohaldata riigisiseseid õigusnorme konkreetse kaebaja suhtes tema konkreetsetel asjaoludel, võttes muu hulgas arvesse riigisiseste kohtute järeldusi (vrd *Scoppola*, viidatud eespool, punktid 99 ja 104; vt muu hulgas ka *Vool ja Toomik* vs. *Eesti*, nr-d 7613/18 ja 12222/18, punktid 90–93, 29. märts 2022; ning *nõuandev arvamus, milles käsitletakse konventsiooni protokolli nr 1 artikli 3 kohast hinnangut tagandamismenetluse käigus ametist tagandamisele järgnenud valimistel kandideerimise üldise keelu proportsionaalsuse kohta* [suurkode], taotlus nr P16-2020-002, Leedu Kõrgem Halduskohus, punkt 92, 8. aprill 2022). EIK vajaks kaalukaid põhjuseid, et asendada riigisiseste kohtute seisukoht oma seisukohaga, eriti kui viimased on oma kontrolli teinud viisil, mis on kooskõlas EIK-i kohtupraktikas kehtestatud kriteeriumidega.

51. Praeguses kohtuasjas põhjendasid riigisisesed kohtud (Tallinna Ringkonnakohus viitas Riigikohtu varasematele kohtuotsustele) hääletamiskeelu proportsionaalsust kaebaja puhul tema toime pandud süütegude hulga, laadi ja raskusega (vt punkt 5 eespool), tema jätkuva kuritegeliku käitumisega vanglas, aga ka asjaoluga, et talle mõisteti selle tagajärjel eluaegne vanglakaristus (vt punkt 20 eespool). Sellega seoses märgib EIK, et toime pandud süütegude raskus oli ka üks teguritest, mida suurkode võttis arvesse kohtuasjas *Scoppola*, kui ta jõudis järeldusele, et konventsiooni ei ole rikutud (vt *Scoppola*, viidatud eespool, punkt 107, ning vrd *Söyler*, viidatud eespool, punkt 44, kus EIK viitas sellele, et tegemist oli olemuselt suhteliselt kerge süüteoga).

52. EIK võtab teadmiseks asjaolu, et Eesti Riigikohus – vaatamata sellele, et ta pidas kaebaja suhtes kehtestatud hääletamiskeeldu põhiseaduspäraseks – suhtus kinnipeetavate hääletamisõiguse üldisesse keeldu üldjoontes kriitiliselt, tehes põhjalikke viiteid konventsioonile ja EIK kohtupraktikale, ning leidis, et keeld rikub ilmselgelt paljude kinnipeetavate õigusi (vt punktid 18 ja 23 eespool).

53. Võttes arvesse eelnimetatud kaalutlusi, leiab kohus, et praegusekohtuasja asjaolusid arvestades ei ole alust järeldada, et riigisiseseid kohtud oleksid kaebaja suhtes kehtestatud hääletamiskeelu proportsionaalsust hinnates väljunud neile jäetud kaalutusõiguse piiridest.

54. Seega ei ole protokoll nr 1 artiklit 3 rikutud.

SELLEST LÄHTUDES EIK

1. *tunnistab* ühehäälselt kaebuse vastuvõetavaks;
2. *leiab* viie poolthäälega kahe vastu, et konventsiooni protokoll nr 1 artiklit 3 ei ole rikutud.

Koostatud inglise keeles ja tehtud teatavaks kirjalikult 6. detsembril 2022 kohtureeglite reegli 77 lõigete 2 ja 3 kohaselt.

Milan Blaško
sekretär

Pere Pastor Vilanova
esimees

Konventsiooni artikli 45 lõike 2 ja kohtureeglite reegli 74 lõike 2 kohaselt on otsusele lisatud kohtunike Serghidese ja Zündi eriarvamused.

P. P. V.
M. B.

KOHTUNIK SERGHIDESE ERIARVAMUS

I. Sissejuhatus

1. Kaebaja kannab eluaegset vanglakaristust ja ta soovis hääletada Euroopa Parlamendi 2019. aasta valimistel. Ta kaebas, et kinnipeetavate hääletamiskeeld rikkus tema vabadel valimistel osalemise õigust, mis on tagatud konventsiooni protokolli nr 1 artikliga 3.

2. Euroopa Parlamendi valimise seaduse § 4 lõike 3 punkti 2 kohaselt ei ole hääleõiguslik isik, kes on kohtu poolt süüdi mõistetud kuriteos ja kannab vanglakaristust. Tallinna Ringkonnakohus leidis, et kuigi selles seaduses on kinnipeetavate hääletamisõigusele kehtestatud üldine keeld, on selline keeld kaebaja konkreetsetes kohtuasjas proportsionaalne, pidades silmas tema varasemat karistatust ja karistust (vt kohtuotsuse punkt 10).

3. Nõustun resolutsiooni punktiga 1, et kaebus on vastuvõetav. Siiski ei ole ma nõus kohtuotsuse punktis 54 ja resolutsiooni punktis 2 märgitud järeldusega, et konventsiooni protokolli nr 1 artiklit 3 ei ole rikutud.

4. Kohtuotsuses märgitakse, et kaebaja jäeti Euroopa Parlamendi valimistel ilma hääletamisõigusest seadusest tuleneva üldise keelu tõttu, mida kohaldatakse automaatselt kõigi kinnipeetavate süüdimõistetute suhtes (vt kohtuotsuse punktid 42 ja 14). Kohtuotsusest selgub, et asjaomane seadusest tulenev keeld oli valimatult kohaldatav (vt kohtuotsuse punktid 42 ja 45). Samuti märgitakse kohtuotsuses, et pooled ei vaidlustanud seda – ja ka kohtuotsuses ei leita põhjust teistsuguse järelduse tegemiseks –, et kõnealune keeld kujutas endast sekkumist kaebaja hääletamisõigusesse ja et sekkumisega taotleti õiguspärast eesmärki (vt kohtuotsuse punkt 44). Nõustun kõigi eelnimetatud seisukohtadega.

5. Eeltoodut silmas pidades leian, et praeguses kohtuasjas on kohaldatav EIK-i varasem kohtupraktika (millele on viidatud selle kohtuotsuse punktides 38 ja 47), näiteks otsus kohtuasjas *Hirst vs. Ühendkuningriik (nr 2)* ([suurkoda], nr 74025/01, punkt 58, EIK 2005-IX), milles EIK tuvastas, et kinnipeetavate hääletamisõiguse üldise keelu tõttu on konventsiooni protokolli nr 1 artiklit 3 rikutud.

6. Niisiis ei nõustu ma kohtuotsusega selles, et praegust kohtuasja tuleks kohtuotsuse punktides 38 ja 47 nimetatud teistest kohtuasjadest, kus EIK tuvastas rikkumise, eristada sellepärast, „et praeguses kohtuasjas hindasid riigisisesed kohtud hääletamiskeelu kohaldamise proportsionaalsust kaebajaga seotud konkreetsetel asjaoludel ja jõudsid järeldusele, et see oli tõepoolest proportsionaalne“ (vt kohtuotsuse punkt 48).

7. Minu lahkavamus kohtuotsusega taandub sellele, et ma ei nõustu asjaoluga, mille kohaselt saavad riigisisesed kohtud (st Tallinna Ringkonnakohus, kes viitas Riigikohtu varasematele otsustele, ja Riigikohus, kes keeldus kaebaja kaebust läbi vaatamast – vt kohtuotsuse punktid 10–11) muuta seadusest tuleneva absoluutse keelu suhteliseks või teatud tingimustel

kohaldatavaks keeluks, ning seega ei nõustu ma proportsionaalsuse testi rakendamise järel tehtud edasise järeldusega, et konventsiooni protokolli nr 1 artiklit 3 ei ole rikutud.

II. Konventsiooni protokolli nr 1 artiklit 3 tuleks tõlgendada ja kohaldada kooskõlas õigusriigi põhimõttega

8. Minu hinnangul ei tohiks riigisiseste õigusnormide asjakohast sätet, st Euroopa Parlamendi valimise seaduse § 4 lõike 3 punkti 2, kohaldada viisil, mis ei ole kooskõlas õigusriigi põhimõtte ja selle aspektidega, nimelt võimude lahususe ja õiguskindluse põhimõtetega.

9. Õigusriigi põhimõte on „üks demokraatliku ühiskonna aluspõhimõtetest“ (*Broniowski vs. Poola* [suurkoda], nr 31443/96, punkt 147, 22. juuni 2004) ja Euroopa demokraatlike riikide nurgakivi. Peale selle, et see on konventsiooni üks aluspõhimõtte, võib seda iseloomustada konventsiooni süsteemi teenäitajana.

10. Väidan eelkõige seda, et vastustajariik rikkus kaebaja vabadel valimistel osalemise õigust, mis on sätestatud konventsiooni protokolli nr 1 artiklis 3, kahes järgmises aspektis, mis ei ole kooskõlas õigusriigi põhimõttega:

a) asjakohane säte, st Euroopa Parlamendi valimise seaduse § 4 lõike 3 punkt 2, ei võimaldanud kaebajal kasutada tema hääletamisõigust, kehtestades täieliku, absoluutse, üldise ja valimatu keelu igale isikule, kes on kohtu poolt süüdi mõistetud kuriteos ja kannab vanglakaristust, ning sellest tulenevalt rikub see säte konventsiooni protokolli nr 1 artiklit 3, nagu EIK on oma sellekohases kohtupraktikas varem tõlgendanud (vt asjakohast kohtupraktikat kohtuotsuse punktides 38 ja 47)¹;

b) riigisisised kohtud (st Tallinna Ringkonnakohus, viidates Riigikohtu varasematele otsustele) küll mõõnsid, et seadusandja poolt kaebaja õiguse suhtes kehtestatud keeld on üldine ja valimatu ning sellisena vastuolus konventsiooniga ja EIK-i asjakohase kohtupraktikaga, kuid selle asemel, et tuvastada kaebaja kohtuasjas protokolli nr 1 artikli 3 rikkumine, kohaldasid nad segadusseajavalt seda üldist keeldu nii, nagu absoluutse või üldise piirangu asemel oleks tegemist pigem suhtelise või teatud tingimustel kohaldatava piiranguga, võimaldades seega tasakaalustamist või proportsionaalsuse testi rakendamist, mille tagajärjel õigustasid nad kaebaja õiguse kasutamise keeldu tema asjaolusid silmas pidades (vt muu hulgas kohtuotsuse punktid 48 ja 51–52 riigisiseste kohtute proportsionaalsuse testi kohta selles kohtuasjas). Riigisisised kohtud kaalusid huve tavapärasel viisil,

¹ Selle kohta, et EIK-i kohtupraktika järgi ei tohi absoluutseid keelde kehtestada, vt minu osalise eriarvamuse punktid 63–71 kohtuasjas *Regner vs. Tšehhi* [suurkoda], nr 35289/11, 19. september 2017. Kõnealuse arvamuse punkti 71 alusel *oleme siiani teadnud, et konventsioon sätestab mõne absoluutse õiguse, kuid ei sätesta absoluutseid piiranguid. Absoluutne piirang toob kaasa õiguse kaotamise või õiguse üldise puudumise.*

hoolimata asjaolust, et asjakohaste õigusnormide järgi oli neil igasugune tasakaalustamine keelatud. Teisisõnu – ehkki riigisisised kohtud tõlgendasid õigesti asjaomaseid õigusnorme, mis määrasid absoluutse keelu, muutsid nad seda paradoksaalselt praktikas rakendades, eeldades, et neil on teatav kaalutusõigus, mis võimaldab neil teha proportsionaalsuse testi, ning käsitledes seega keeldu suhtelise või teatud tingimustel kohaldatava piiranguna.

11. Riigisisised kohtud oleksid minu tagasihoidliku arvamuse järgi pidanud tõlgendama ja kohaldama keeldu kui absoluutset keeldu, välja arvatud juhul, kui nad oleksid kohe leidnud, et see rikub konventsiooni protokolli nr 1 artiklit 3 või kui Riigikohus oleks teinud lahendi, milles oleks leitud, et keeld on põhiseadusega vastuolus. Siiski ei leidnud Riigikohus ei praeguses kohtuasjas ega ka kaebaja 2015. aasta kohtuasjades lõpuks seda, et asjaomane seadus oleks kaebaja suhtes põhiseadusega või konventsiooniga vastuolus. Sellega seoses on kohtuotsuse punktis 20 märgitud, et: „Seega jättis [Riigikohus] Tallinna Ringkonnakohtu taotluse tunnistada keeld põhiseadusega vastuolus olevaks rahuldamata.“ Samamoodi on kohtuotsuse punktis 52 kirjas, et: „EIK võtab teadmiseks asjaolu, et Eesti Riigikohus – vaatamata sellele, et ta pidas kaebaja suhtes kehtestatud hääletamiskeeldu põhiseaduspäraseks – suhtus kinnipeetavate hääletamisõiguse üldisesse keeldu üldjoontes kriitiliselt...“.

12. Kui riigisisised kohtud oleksid kohaldanud asjaomast seadust selle olemasoleval kujul, kehtestades seega absoluutse keelu, kuid kontrollimata samal ajal selle kooskõla konventsiooni protokolli nr 1 artikliga 3 või jättes tuvastamata, et keeld on vastuolus selle sättega, tuleks minu hinnangul jällegi leida, et vastustajariik on konventsiooni alusel vastutav protokolli nr 1 artikli 3 rikkumise eest, sest kõnealune seadus rikub ilmselgelt seda sätet. Kui aga riigisisised kohtud oleksid leidnud, et asjaomane riigisisene säte on vastuolus protokolli nr 1 artikliga 3, ja oleksid teinud sellekohase kohtuotsuse, ei oleks vaja olnud sama küsimuse üle otsustamiseks pöörduda EIK-i poole.

13. Väidan kogu oma tagasihoidlikkuse juures, et Riigikohtu üldkogu märkus asjakohase seaduse põhimõttelise põhiseadusvastasuse kohta (vt kohtuotsuse punkt 18) ja teisalt sama seaduse kohaldamisel selle kohtuasja asjaolude suhtes selle põhiseaduspäraseks pidamise kohta ainuüksi sellepärast, et kaebaja puhul kehtivad asjaolud ei ole sellised, et tal tekiks õigus kasutada oma hääletamisõigust (vt punkt 11 eespool), on vastuoluline. Seadus peaks olema kas põhiseaduspärane või põhiseadusega vastuolus, just nagu see peaks olema kas konventsiooniga kooskõlas või konventsiooniga vastuolus, ning vastused nendele küsimustele ei tohiks oleneda üksikisiku konkreetsetest asjaoludest. Kui kaalutakse, kas seadus on põhiseaduspärane või kooskõlas konventsiooniga, ei tule hinnata mitte kaebaja asjaolusid, vaid tuleb hinnata seaduse kooskõla vastavalt põhiseaduse või konventsiooniga.

14. Kaebaja puhul kehtivad asjaolud oleksid asjakohased üksnes juhul, kui seaduses ei oleks kehtestatud absoluutset keeldu. Hoopis teine asi on aga väita, et riigisisese õigusnormi põhiseaduspärasust või kooskõla konventsiooniga ei tuleks kontrollida abstraktselt, vaid tuleks kontrollida sellise konkreetse kohtuasja kontekstis, kus see küsimus on tõstatatud, sest see ei muuda õigusküsimuse üle otsustamist sõltuvaks kohtuasja asjaoludest. Õigusnormi kooskõla konventsiooniga, aga ka selle põhiseaduspärasus on õigusküsimused ning riigisisised kohtud peaksid neid käsitlema just sellisena, isegi kui need on tõstatatud konkreetsetes kohtuasjas ja konkreetsete asjaolude puhul. Loomulikult ei ole meie mureküsimus siinkohal paragrahvi 4 lõike 3 punkti 2 põhiseaduspärasus, vaid üksnes selle kooskõla konventsiooniga, sest EIK ei saa tegutseda neljanda astme kohtuna. Põhiseaduspärasuse küsimust mainitakse siinkohal üksnes näitamaks, et riigisisised kohtud muutsid asjaomast õigusnormi tegelikult selle kohaldamisel, leidmata seejuures, et see on põhiseadusega vastuolus.

15. Nagu eespool öeldud, kohaldasid riigisisised kohtud asjakohast riigisisest õigust sellisel viisil rakendades seda riigisisest õigusnormi, mis kehtestab üldise ja valimatu keelu, kohtuasja asjaolude suhtes selliselt, et nad tegelikult muutsid seda. Nimetatud muudatus mõjutas asjaomase seaduse teksti, eesmärki, absoluutsust, kohaldamist ja tagajärgi.

16. Sellest tulenevalt kohaldas riigisisene kohtuvõim asjaomast seadust meelevaldselt, eirates õigusriigi põhimõtet, kuid – mis veelgi hullem – ta tungis seadusandliku võimu vastutus- või pädevusalasse, järgimata võimude lahususe põhimõtet ja eirates seega ka õigusriigi põhimõtet, mille üks aspekt on esimesena nimetatud põhimõte. Sellega seoses tuleb märkida, et õigusriigi põhimõtte olulise tunnusjoone kohaselt on seadused selliste demokraatlike protsesside tulemus, mis nõuavad, et mitte keegi, sealhulgas kohtud, ei saa kohaldada neid seadusi muudetud kujul. Kohtuasjas *Grzęda vs. Poola* ([suurkoda], nr 43572/18, punkt 339, 15. märts 2022) kordas EIK oma järeldust, et „õigusriigi põhimõte, mis on üks demokraatliku ühiskonna aluspõhimõtetest, on omane konventsiooni kõikidele artiklitele“. See hõlmab muidugi ka seda, et kõnealust sätet, st konventsiooni protokoll nr 1 artiklit 3, tuleb tõlgendada koosmõjus konventsiooni preambuliga, milles on sätestatud, et õigusriigi põhimõte moodustab osa protokolliosaliste ühisest pärandist. Peale selle märgitakse kohtuotsuse punktis 38, et konventsiooni protokoll nr 1 artikliga 3 tagatud õigused on õiguslikult reguleeritud tõhusa ja mõtestatud demokraatia aluste loomisel ja hoidmisel otsustava tähtsusega. Meelevaldsusega kaasneb õigusriigi põhimõtte eitamine ja sellega ei saa ühegi menetlus- või materiaalõiguse puhul leppida (*ibid.*).

17. Võimude lahususe põhimõtte kohaldamine selles kohtuasjas vajab veidi selgitamist, sest EIK on kohtuasjas *Ramos Nunes de Carvalho e Sá vs. Portugal* ([suurkoda], nr-d 5539/13, 57728/13 ja 74041/13, punkt 144, 6. november 2018) ja muudes kohtuasjades täheldanud, et kuigi mõiste „täitevvõimu ja kohtuvõimu lahusus“ on EIK-i kohtupraktikas omandanud

üha suurema tähtsuse, ei nõua ei artikkel 6 ega konventsiooni ükski teine säte, et konventsiooniosalised peaksid järgima mis tahes teoreetilisi põhiseaduspäraseid kontseptsioone, mis on seotud võimude koostoime lubatud piiridega. Nagu EIK leidis kohtuasjas *Henryk Urban ja Ryszard Urban vs. Poola* ([suurkoda], nr 23614/08, punkt 46, 30. november 2020), on küsimus alati selles, kas konventsiooni nõuded on asjaomases kohtuasjas täidetud. Minu hinnangul on üks konventsiooni nõuetest, mis peab olema täidetud, see, et riigisisest kohtud peavad järgima ja kohaldama õigusriigi põhimõtet konventsioonis sätestatud õiguse puhul, mida EIK parasjagu käsitleb. See on nii, sest EIK-i kohtupraktika järgi on õigusriigi põhimõtte omane konventsiooni kõikidele sätetele ning seepärast on see nende sätete vältimatu komponent. Kasutan selles arvamuses võimude lahususe põhimõtet mitte teoreetilise põhiseaduspärase põhimõttena, vaid ühe aspektina või osana õigusriigi põhimõttest, mis on omakorda konventsiooni asjaomase sätte üks aspekt või komponent. Püüan näidata, et selles kohtuasjas rikuti õigusriigi põhimõtet mitte ainult seetõttu, et riigisisest kohtud ei järginud ega kohaldanud asjaomast riigisisest seadust, vaid ka seetõttu, et nad tegelikult muutsid seda ilma sellekohase õigusega – selline õigus kuulub eranditult seadusandja pädevusse.

18. Kokkuvõtteks võib öelda, et seadusest tuleneva keelu kohaldamisel jätsid riigisisest kohtud asjakohase seaduse seadusandja kehtestatud kujul kohaldamata ning lisaks muutsid nad seda seadust tahtlikult, et kontrollida selle kooskõla konventsiooniga. Kasutades lähenemisviisi, mille põhjal muudeti seadus millekski, mis ei olnud seadusandja kavatsus, eesmärgiga kontrollida selle kohtuasja asjaolude puhul seaduse kooskõla konventsiooniga, vältisid riigisisest kohtud asjaomast küsimust ning – mis kõige tähtsam – rikkusid samal ajal õigusriigi põhimõtet. Need on minu arvates äärmiselt tõsised põhjused, miks EIK peaks selles kohtuasjas sekkuma ja tuvastama rikkumise.

19. Kuigi riigisiseste kohtute kavatsus kohaldada asjaomaseid riigisiseseid õigusnorme kooskõlas konventsiooniga ei ole EIK-i jaoks mitte ainult mõisteta, vaid on ka soovitatav („subsidiarsuse põhimõtte paneb konventsiooniosalistele ja EIK-ile jagatud vastutuse ning ... riigisisest ametivõimud ja kohtud peavad tõlgendama ja kohaldama riigisisest õigust viisil, mis tagab konventsiooni igakülgse mõju“, vt *Grzęda*, viidatud eespool, punkt 324), ei tohiks EIK samal ajal julgustada lähenemisviisi, mille puhul kasutatakse riigisiseste õigusnormide meelevaldset ja isegi *contra legem* kohaldamist.

20. Minu väitel põhjustas riigisiseste kohtute toime pandud õigusriigi põhimõtte rikkumine riigisisel tasandil eespool selgitatud viisil sama põhimõtte rikkumise ka rahvusvahelisel tasandil seoses konventsiooni protokollis nr 1 artikliga 3 tagatud hääletamisõiguse küsimusega, sest selles nõutakse, et riigisisest kohtud peaksid kohaldama riigisisest õigust, kui see ei ole vastuolus konventsiooniga. Konventsiooni iga säte, sealhulgas

konventsiooni protokolli nr 1 artikkel 3, on rahvusvahelise õiguse norm. Sellest tulenevalt väidetakse, et konventsiooni kõik sätted aitavad kaasa õigusriigi üldpõhimõtte elluviimisele. Järelikult tähendab õigusriigi põhimõtte seos konventsiooniga enam kui üksnes asjaolu, et õigusriigi põhimõtte on konventsiooni igale sättele omane norm: konventsiooni iga säte on ka iseenesest rahvusvahelise õiguse norm ja osa õigusriigi põhimõttest rahvusvahelisel tasandil. Just see rahvusvahelise õiguse norm vajab tõlgendamist ja kohaldamist kooskõlas tõhususe põhimõttega (st inimõiguste tõhusa kaitse põhimõttega). Tõhususe norm on konventsiooni iga sätte vältimatu komponent. Tõhususe põhimõtte aitab õigusriigi põhimõttel alati praktiliseks ja tõhusaks jääda, minnes seega kaugemale selle toetamisest vaid sõnades.

21. Minu tagasihoidliku arvamuse põhjal on õigusriigi põhimõtted ja tõhususe põhimõtte üksteisest sõltuvad, sest viimane on olemas lihtsalt selleks, et teenida esimest, ning esimene kaotab oma tähenduse ja eesmärgi ilma viimaseta. Väidan, et riigisisised kohtud ei kohaldanud selles kohtuasjas kumbagi põhimõtet. Lisaks olen seisukohal, et õigusriigi põhimõtte on ühtlasi tõlgendamismeetod, -vahend või -tööriist, mida EIK saab kasutada, kui ta täidab oma ülesannet konventsiooni artikli 32 alusel, milles on sätestatud, „et kohtu pädevusse kuuluvad kõik konventsiooni ja selle protokollide tõlgendamise ja kohaldamise küsimused“.

22. Minu arvates ei saa viisi, kuidas kohtuotsuses jõuti järeldusele, et konventsiooni protokolli nr 1 artiklit 3 ei ole rikutud, kasutades seejuures riigisiseste kohtute meelevaldset ja *contra legem* lähenemisviisi, pidada tõhususe põhimõttega kui tõlgendamismeetodiga ja rahvusvahelise õiguse normiga kooskõlas olevaks. Konventsioonist tuleneva õiguse kasutamine ei saa tõhususe põhimõtte järgi olla praktiline ja tõhus, kui riigisisised ametivõimud käsitlevad seda meelevaldselt ja vastuoluliselt. Meelevaldsus on minu arvates tõhususe põhimõtte vaenlane, sest viimase eesmärk ühtib konventsiooni eesmärgi ja olemasolu põhjusega, milleks on inimõiguste tõhus kaitse.

23. Kohtuotsuses (vt punkt 41) korratakse EIK-i kohtupraktikat, milles selgitatakse hääletamisõiguse piirangu kohta, et protokollisalisel on üksnes kaks võimalikku varianti: „kas jätta süüdimõistatud kinnipeetavate hääletamisõigust piirava meetme proportsionaalsuse üle otsustamine kohtute ülesandeks või lisada oma seadustesse sätted, milles määratletakse asjaolud, mille korral tuleks sellist meetet kohaldada.“ Lisatud on veel, et „[viimasel juhul peab seadusandja ise tasakaalustama konkureerivad huvid, et vältida üldist, automaatset ja valimatut piirangut...“. Selles kohtuasjas ei ole Eesti andnud oma kohtutele õigust otsustada meetme proportsionaalsuse üle, samuti ei ole seadusandja ise kaalunud konkureerivaid huve, et vältida „üldist, automaatset ja valimatut piirangut“ (*ibid.*).

24. Nõustudes konventsiooni protokolli nr 1 artiklis 3 tagatud hääletamisõiguse piirangu puhul kolmanda käsitusviisiga, suundutakse

kohtuotsuses „sogasesse vette“. Sellise lähenemisviisiga ei sea kohtuotsus tegelikult ohtu üksnes õigusriigi ja võimude lahususe põhimõtteid, nagu on kirjeldatud eespool, vaid seatakse ohtu ka õiguskindluse põhimõte. Sellise õigusnormi puudumisel, mis võimaldab riigisisestel kohtutel hinnata proportsionaalsust igas konkreetses kohtuasjas, ei ole olemas ka tagatise, mis nõuaksid ja garanteeriks proportsionaalsuse hindamise, mis on vajalik EIK-i kohtupraktika kohaselt.

25. Kaebaja ei pea sõnaselgelt tuginema õigusriigi põhimõttele, mis on konventsiooni selle sätte – st protokolli nr 1 artikli 3 – lahutamatu komponent või element, millele kaebaja tugineb. EIK on korduvalt rõhutanud, et tema pädevuses on otsustada, milline on see konventsiooni säte, mille alusel tuleks kontrollida tuvastatud asjaolusid, mis moodustavad kaebaja kaebuse („EIK-i ülesanne on anda kohtuasja asjaoludele õiguslik hinnang“, vt näiteks *Schwizgebel vs. Šveits*, nr [25762/07](#), punkt 69, 10. juuni 2010; *Guerra jt vs. Itaalia*, 19. veebruar 1998, punkt 44, *Reports of Judgments and Decisions* 1998-I; ning *Glor vs. Šveits*, nr [13444/04](#), punkt 48, EIK 2009)². Sellegipoolest ei põhine õigusriigi põhimõtte rikkumine selles kohtuasjas sellel, et kontrolliti artiklit, mis erineb sellest, millele tugines kaebaja, vaid rikkumine tuleneb hoopis sellest, et eespool kirjeldatud õigusriigi põhimõte on „omane konventsiooni kõikidele artiklitele“ (vt *Grzęda*, viidatud eespool, punkt 339). *A fortiori* – kaebaja ei pea sõnaselgelt tuginema õigusriigi põhimõttele, sest see on üks EIK-i vältimatu tööriist konventsiooni kogu süsteemi tõlgendamisel ja kohaldamisel. Seega ei ole EIK-il kaebaja konventsiooni protokolli nr 1 artikli 3 alusel esitatud kaebuse läbivaatamisel mitte ainult lubatud võtta arvesse õigusriigi põhimõtet ja selle kõiki aspekte, muu hulgas võimude lahususe põhimõtet ja õiguskindluse põhimõtet, vaid EIK on lausa *kohustatud* tõlgendama ja kohaldama protokolli nr 1 artiklit 3 õigusriigi põhimõtet silmas pidades.

26. Eeltoodut silmas pidades väidan, et riigisiseste kohtute lahend ei olnud kooskõlas õigusriigi, võimude lahususe ja õiguskindluse põhimõtetega ning rikkus seega kaebaja õigust, mis on tagatud konventsiooni protokolli nr 1 artikliga 3.

III. Kas valimatu ja ebaproportsionaalne seadus võib tuua kaasa proportsionaalse lahendi?

27. Kohtuotsuse punktis 49 on asutud seisukohale, et asjaomase seaduse (Euroopa Parlamendi valimise seaduse) kontrollimise kujutaks endast iseenesest „asjaomaste õigusnormide abstraktset kontrollimist“ ning seda vastupidiselt vajadusele kontrollida „viisi, kuidas kohaldata riigisiseseid

² Selle kohta vt ka Dean Spielmann „The European Court of Human Rights: Master of the Law but not of the Facts?“ L.-A. Sicilianose, I. A. Motoci, R. Spano ja R. Chenali (toim) raamatus „Intersecting views on national and international human rights protection: *liber amicorum* Guido Raimondi“ (Wolf Legal Publishers, 2019), 909 jj.

õigusnorme konkreetse kaebaja suhtes tema konkreetsetel asjaoludel“ (vt kohtuotsuse punkt 50).

28. Loomulikult on tõsi, et individuaalsetest kaebustest tulenevates kohtuasjades peaks EIK analüüsima, kuidas asjaomane riigisisene õigusnorm on kaebajat konkreetsetelt mõjutanud. Siiski olen seisukohal, et Märjamaa vallavalitsuse lõpliku haldusakti, millega jäeti rahuldamata kaebaja taotlus võimaldada tal Euroopa Parlamendi 2019. aasta valimistel hääletada (vt kohtuotsuse punkt 8), uurimisel on vaja kontrollida seadust, mis on selle akti õiguslikuks aluseks ja kehtestab selle õiguslikud parameetrid.

29. Järelikult ei peaks EIK hindama üksnes Märjamaa vallavalitsuse haldusakti, millega jäeti rahuldamata kaebaja taotlus võimaldada tal Euroopa Parlamendi 2019. aasta valimistel hääletada, õiguspärasest eesmärgist ja proportsionaalsusest, vaid EIK peaks hindama ka asjakohast seadust (st Euroopa Parlamendi valimise seaduse § 4 lõike 3 punkti 2), mis moodustab selle haldusakti õigusliku aluse, ning kontrollima selle kooskõla konventsiooniga.

30. See ei tähenda siiski „asjaomaste õigusnormide abstraktset kontrollimist“, nagu väidetakse kohtuotsuses (vt punktid 49 ja 50). Kui riigisisest õigusnormid, mis moodustavad selle haldusakti õigusliku aluse, ei vasta EIK-i kohtupraktikas nõutud proportsionaalsuse testi nõuetele (viidatud kohtuotsuse punktis 47), ei ole ka nendel õigusnormidel põhinev haldusakt kooskõlas konventsiooniga. Teisisõnu muudab riigisisestest õigusnormidest tulenev üldine ja valimatu keeld võimatuks konkreetset kaebaja suhtes tehtava lahendi, mis oleks kooskõlas konventsiooniga. Ebaproportsionaalselt piiravat ja seega konventsiooniga vastuolus olevat seadust ei saa kohaldada proportsionaalselt.

31. Selline lähenemisviis, mis kipub mööda hiilima haldusakti õiguslikuks aluseks olevast seadusest, on problemaatiline ka selle korrelatiivse aspekti poolest, mille põhjal pööratakse ümber üldreegel, mida nimetati kohtuasjas *Hirst* (viidatud eespool, punkt 69), st „et kinnipeetavatel on üldjoontes endiselt kõik konventsiooniga tagatud põhiõigused ja -vabadused, välja arvatud õigus isikuvabadusele“, muutes hääletamisõiguse erandiks ja nõudes, et iga kinnipeetav pöörduks oma õiguste kaitsmiseks riigisiseste kohtute poole. Samal ajal toob see samuti kaasa tõendamise kohustuse ümberpööramise: selle asemel, et riik lubaks oma seadusandja kaudu proportsionaalsuse testi tegemist ja et tema ametivõimud tõestaksid, et kinnipeetav tuleks tema individuaalsete asjaolude uurimise tulemusel jätta valimisõiguseta, nõuab riigisiseste kohtute kasutatud lähenemisviis, mille ka EIK on heaks kiitnud, et kinnipeetav peaks pöörduma kohtusse ja tõestama ise, et talle tuleks võimaldada hääletamisõiguse säilimine.

32. Sellega seoses ei tohiks unustada, et EIK-i kohtupraktika kohaselt „on kinnipeetavatel üldjoontes endiselt kõik konventsiooniga tagatud põhiõigused ja -vabadused, välja arvatud õigus isikuvabadusele, kui seaduslikult määratud kinnipidamine kuulub sõnaselgelt konventsiooni

artikli 5 kohaldamisalasse“ (vt muu hulgas *Boulois vs. Luksemburg* [suurkoda], nr 37575/04, punkt 82, EIK 2012, ja *Hirst*, viidatud eespool, punkt 67). Kohtuasjas *Hirst* (viidatud eespool, punkt 70) rõhutas EIK, et „[s]eega ei ole kahtlust, et kinnipeetav kaotab oma konventsioonist tulenevad õigused ainuüksi seetõttu, et ta on pärast süüdimõistmist kinnipeetav isik“. Seejärel lisas EIK, et „konventsiooni süsteemis, kus sallivus ja avatud mõttelaad on demokraatliku ühiskonna tunnustatud omadused, ei ole kohta automaatsele valimisõiguse äravõtmisele, mis põhineb üksnes sellel, mis võiks avalikku arvamust solvata“.

33. Seega võib väita, et inimõiguste kaitse „ei saa lõppeda vangla väravas“ (vt sarnast fraasi „õigusemõistmine ei saa lõppeda vangla väravas“, mida EIK kasutas konventsiooni artiklile 6 viidates, eelkõige eesmärgiga rõhutada, et kinnipeetavaid ei jäeta selle artikli kohaldamisalast välja – vt muu hulgas *Enea vs. Itaalia* [suurkoda], nr 74912/01, punkt 105, EIK 2009, ning *Ezeh ja Connors vs. Ühendkuningriik* [suurkoda], nr-d 39665/98 ja 40086/98, punkt 83, EIK-X).

34. Niisiis tuleks rõhutada, et demokraatlikus ühiskonnas, kus igaühe inimõigusi tuleks austada, peaks vältima õiguskindluse ja selguse puudumist seoses kinnipeetavate, sealhulgas selles kohtuasjas loomulikult kaebaja, hääletamisõiguse kasutamisega.

35. Eeltoodut silmas pidades ei nõustu ma kohtuotsuse punktides 50 ja 53 esitatud järeldusega, et EIK-il puuduvad kaalukad põhjused asendada riigisiseste kohtute seisukoht oma seisukohaga. Ei ole õige väita, et riigisisised kohtud tegid kontrolli viisil, mis on kooskõlas EIK-i kohtupraktikas kehtestatud kriteeriumidega, ja et riigisisised kohtud ei ületanud neile antud kaalutusõigust, kui nad tegutsesid tegelikkuses *contra legem*, st vastupidiselt riigisisese õiguse selgele sõnastusele ja tähendusele, mis ei võimaldanud teha proportsionaalsuse testi.

IV. Järeldus

36. Kõike eelnevat silmas pidades leian, et konventsiooni protokolli nr 1 artiklit 3 on rikutud, ning kui ma ei oleks vähemuses, mõistaksin kaebaja kasuks mittevaralise kahju hüvitamiseks ja kulude katteks välja summad, mille suurust ei ole vaja kindlaks määrata.

KOHTUNIK ZÜNDI ERIARVAMUS

1. Hälteenamusega leiti, et konventsiooni protokolli nr 1 artiklit 3 ei ole rikutud, hoolimata sellest, et enamuse sõnul on riigisisene õigus, mis piirab kinnipeetavate hääletamisõigust, valimatult kohaldatav (kohtuotsuse punkt 45) ja et riigisisised kohtud ei arvestanud karistuse mõistmise ajal sellega, et kaebajalt võetakse ära valimisõigus (punkt 46). Seega on hälteenamus kiitnud heaks kinnipeetavate hääletamisõiguse automaatse ja üldise keelu kohaldamise. Ülaltoodut silmas pidades jään lugupidamisega eriarvamusele.

2. Kinnipeetavad jäävad ühiskonna, eelkõige demokraatliku ühiskonna, osaks. Kui arvata välja nende õigus isikuvabadusele, on neil endiselt kõik konventsiooniga tagatud põhiõigused ja -vabadused (vt *Hirst vs. Ühendkuningriik (nr 2)* [suurkoda], nr 74025/01, punkt 69), sealhulgas hääletamisõigus. See on *status quo* ja lähtepunkt kõikide lahendite puhul, mis tehakse kinnipeetavate valimisõiguse äravõtmise kohta. Sellest põhimõttest võib teha üksikuid erandeid, kui esinevad mõjuvad põhjused, mis õigustavad teatavate kinnipeetavate välistamist demokraatlikust protsessist. Valimisõiguse äravõtmise rängesse meetmesse ei tohiks suhtuda kergekäeliselt. Selle rakendamiseks on nõutav, et hääletamisõiguse äravõtmise ning asjaomase isiku käitumise ja asjaolude vahel oleks ilmne ja piisav seos. EIK on mitmel korral leidnud, et seda saab kohaldada siis, kui isik on osalenud tsiviil- ja poliitiliste õigustega seotud kuritegevuses, näiteks valimispettuses või avaliku võimu kuritarvitamises, ning on selles süüdi mõistetud (vt *Hirst, ibid.*, punkt 77; *Calmanovici vs. Rumeenia*, nr 42250/02, punkt 153; *Frodl vs. Austria*, nr 20201/04, punkt 28, ning *Anchugov ja Gladkov vs. Venemaa*, nr-d 11157/04 ja 15162/05, punkt 97). Teisalt ei ole piisav tugineda valimisõiguse äravõtmisel üksnes kuriteo raskusastmele, sest see ei ole üldse seotud kaebaja tsiviil- ja poliitiliste õigustega. Kuivõrd EIK ei heida nimetatud elemente kõrvale (vt *Scoppola vs. Itaalia (nr 3)*, nr 126/05, punktid 106–108), ei ole need kooskõlas õiguspärase eesmärgiga piirata valimisõigust, st kaitsta demokraatlikku protsessi.

3. Valimisõiguse äravõtmise lahend nõuab eelnevat seadusandlikku otsustamist konkreetsete olukordade üle, mille puhul võib isik kaotada oma hääletamisõiguse. Üldine keeld on rangelt keelatud (vt *Hirst*, viidatud eespool, punkt 71). Alternatiivselt on kriminaalmenetlust juhtiva kohtuniku ülesanne hinnata karistuse mõistmisel kostja hääletamisõiguse teatavaks perioodiks äravõtmise proportsionaalsust (vt *Frodl*, viidatud eespool, punkt 34). Kohtuniku kaalutusõigus tuleb aga selles küsimuses sätestada ka õigusnormides.

4. Selles kohtuasjas ei ole järgitud kumbagi eespool nimetatud kahest alternatiivsest nõudest: hälteenamuse jaoks näib lähtepunktiks olevat üldine keeld, mitte puutumatu hääletamisõigus. Asjaolu, et kaebajal oli võimalus taotleda üldise keelu proportsionaalsuse tagantjärele kontrollimist seoses

konkreetsete valimistega, õigustab häälteenamuse hinnangul nimetatud üldist keeldu. Niisiis pöörab selline lahendus valimisõiguse äravõtmise lahendi kitsa ja erandliku laadi pea peale.

5. Lõpuks toetab häälteenamuse lahendus klassipõhist hääletussüsteemi. On üldteada, et vangistus mõjutab ebaproportsionaalselt madalama klassi või kehvema taustaga inimesi – neid, kellel ei pruugi olla ka vahendeid valimisõiguse äravõtmise vaidlustamiseks. Kinnipeetavatele kehtiv üldine hääletamiskeeld ilma selle õiguspärasuse eelhindamiseta tekitab ohu, et just tõrjutud inimrühmad jäävad ilma oma õigusest osaleda demokraatlikus protsessis.