



Datum van
inontvangstneming

:

08/08/2024

Zaak C-438/24

Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie

Datum van indiening:

19 juni 2024

Verwijzende rechter:

Riigikohus (Estland)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

31 mei 2024

Verzoekster:

Erakond Eestimaa Rohelised

Andere partijen in de procedure:

Riigikogu

Õiguskantsler

Justiitsminister

Vabariigi Valimiskomisjon

Voorwerp van het hoofdgeding

Het door de Erakond Eestimaa Rohelised (Estse Groene Partij) ingestelde beroep tegen besluit nr. 102 van de Vabariigi Valimiskomisjon (nationale verkiezingscommissie) van 29 april 2024 tot weigering van registratie van zeven personen als kandidaten voor de verkiezingen van het Europees Parlement wegens niet-betaling van de voor hun registratie als kandidaat verplichte waarborgsom.

Voorwerp en rechtsgrondslag van de prejudiciële verwijzing

Met het krachtens artikel 267, derde alinea, VWEU ingediende verzoek om een prejudiciële beslissing wordt verzocht om uitlegging van artikel 17, lid 1, eerste

volzin, en artikel 39, lid 2, juncto artikel 52, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

Prejudiciële vraag

Moeten artikel 17, lid 1, eerste volzin, en artikel 39, lid 2, juncto artikel 52, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie aldus worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen de verplichting om voor de kandidaatstelling voor de verkiezingen van het Europees Parlement een waarborgsom te betalen die voor elke voor registratie aangemelde kandidaat vijf keer het wettelijk vastgestelde minimummaandloon en voor een volledige kandidatenlijst van een partij vijfenveertig keer het wettelijk vastgestelde minimummaandloon bedraagt?

Aangevoerde bepalingen van Unierecht

Artikel 17, lid 1, artikel 39, lid 2, en artikel 52, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”)

Artikel 10, lid 1, en artikel 14, lid 3, VEU

Artikel 223, lid 1, VWEU

Artikel 1, lid 3, en artikel 8, lid 1, van de Akte betreffende de verkiezing van de leden van het Europees Parlement door middel van rechtstreekse algemene verkiezingen, gehecht aan besluit 76/787/EGKS, EEG, Euratom van de Raad van 20 september 1976 (PB 1976, L 278, blz. 1) [zoals gewijzigd] (hierna: „verkiezingsakte van 1976”)

Artikel 3 van besluit (EU) 2023/2061 van de Europese Raad van 22 september 2023 inzake de samenstelling van het Europees Parlement (PB 2023, L 238, blz. 114)

Aangevoerde bepalingen van internationaal recht

Artikel 1, lid 1, en artikel 3 van Protocol nr. 1 bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: „EVRM”)

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

§ 28, lid 1, § 29, leden 3 en 5, en § 77 van de wet inzake de verkiezingen van het Europees Parlement (Euroopa Parlamendi valimise seadus; hierna: „EPVS”)

§ 28, lid 1, EVPS bepaalt dat het aantal kandidaten op een lijst het aantal te verkiezen leden van het Europees Parlement uit Estland met twee mag overschrijden.

§ 29, met als opschrift „Aanmelding van kandidaten voor registratie”, bepaalt in lid 3 dat een partij ten behoeve van de registratie van kandidaten een kopie van de betalingsopdracht moet overleggen aan de nationale verkiezingsautoriteit, waaruit blijkt dat de waarborgsom is voldaan. Lid 5 bepaalt dat een partij of een individuele kandidaat voor iedere voor registratie aangemelde kandidaat op de rekening-courant van het ministerie van Financiën een waarborgsom moet storten die gelijk is aan vijf keer het door de regering van de republiek vastgestelde minimummaandloon.

§ 77 EPVS, met als opschrift „Terugbetaling van de waarborgsom”, luidt: „De waarborgsom wordt aan een individuele kandidaat of aan een partij terugbetaald wanneer de individuele kandidaat of de partij in totaal ten minste 5 % van de in het gehele land uitgebrachte stemmen heeft behaald. Een niet-terugbetaalde waarborgsom wordt door de nationale verkiezingscommissie overgemaakt aan de nationale schatkist.”

§ 12¹, lid 2, en § 127 van de wet op de politieke partijen (Erakonnaseadus; hierna: „EKS”)

Korte weergave van de feiten en van de procedure

- 1 Op 20 april 2024 heeft de Estse Groene Partij (Erakond Eestimaa Rohelised; hierna ook: „verzoekster”) de kandidaatstellingsdocumenten voor de verkiezingen van het Europees Parlement van 9 juni 2024 ingediend bij de nationale verkiezingsautoriteit, daaronder begrepen de kandidaatstelling van negen kandidaten en een lijst van negen kandidaten.
- 2 De nationale verkiezingscommissie (Vabariigi Valimiskomisjon) heeft bij besluit nr. 103 van 29 april 2024 twee kandidaten van de Estse Groene Partij als kandidaat geregistreerd en bij besluit nr. 102 van 29 april 2024 (hierna: „besluit nr. 102”) geweigerd om de overige zeven kandidaten van deze partij als kandidaat te registreren.
- 3 Als reden voor de niet-registratie van deze kandidaten wordt in besluit nr. 102 opgegeven dat een partij overeenkomstig § 29, lid 5, EPVS vóór het aanmelden van kandidaten voor registratie een waarborgsom moet storten op de rekening-courant van het ministerie van Financiën. Verzoekster heeft echter geen kopie van een betalingsopdracht aan de nationale verkiezingsautoriteit overgelegd, waaruit blijkt dat de waarborgsom voor de in besluit nr. 102 genoemde kandidaten is voldaan. De niet-overlegging van een dergelijke kopie levert volgens § 31, lid 3, punt 2, EPVS grond op voor niet-registratie van een kandidaat, en de wet voorziet niet in de mogelijkheid om een kandidaat vrij te stellen van betaling van de waarborgsom.

- 4 Op 2 mei 2024 is verzoekster tegen besluit nr. 102 opgekomen bij de Riigikohus (hoogste rechterlijke instantie, Estland; hierna: „verwijzende rechter”). Zij betwist niet dat de waarborgsom niet was voldaan, maar vordert ongrondwettigverklaring van § 29, lid 5, EPVS, nietigverklaring van besluit nr. 102 en veroordeling van de nationale verkiezingscommissie tot opname van alle door verzoekster aangemelde kandidaten in de kandidatenlijst voor de verkiezingen van het Europees Parlement.
- 5 De nationale verkiezingscommissie heeft de in besluit nr. 102 uiteengezette standpunten gehandhaafd, de vorderingen betwist en tot afwijzing ervan geconcludeerd.
- 6 Bij beslissing van 6 mei 2024 heeft de verwijzende rechter zich op het standpunt gesteld dat § 29, lid 5, EPVS moet worden getoetst op grondwettigheid en tevens verklaard dat het in het hoofdgeding noodzakelijk kan zijn om deze bepaling ook te toetsen op verenigbaarheid met het Unierecht. De verwijzende rechter heeft het Riigikogu (hierna: „parlement”), de Õiguskantsler (hierna: „kanselier van justitie”), de Justitiisminister (hierna: „minister van Justitie”) en de minister die de regering vertegenwoordigt, alsmede – voor een standpuntbepaling – de nationale verkiezingscommissie opgeroepen als partijen in de procedure.
- 7 Bij beslissing van 14 mei 2024 heeft de verwijzende rechter de geldigheid van besluit nr. 102 geschorst totdat de eindbeslissing in de onderhavige zaak in kracht van gewijsde is gegaan en de nationale verkiezingscommissie opgedragen een nieuw besluit te nemen over de registratie als kandidaat van de personen wier registratie bij besluit nr. 102 was geweigerd. De verwijzende rechter heeft verklaard te zijn twijfelen over de vraag of § 29, lid 5, EPVS verenigbaar is met het Unierecht en dat hij het noodzakelijk acht om het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: „Hof”) te verzoeken om een prejudiciële beslissing en de procedure voor de grondwettigheidstoetsing te schorsen totdat de beslissing van het Hof in kracht van gewijsde is gegaan. Aangezien een eindbeslissing in geval van een verzoek om een prejudiciële beslissing aan het Hof hoe dan ook niet in kracht van gewijsde zal gaan vóór de verkiezingen van het Europees Parlement in 2024, is het ter voorlopige bescherming van verzoeksters rechten noodzakelijk om over te gaan tot registratie van de kandidaten wier registratie bij besluit nr. 102 was geweigerd, ook al is voor hen de vereiste waarborgsom niet voldaan.
- 8 Bij besluit nr. 105 van 14 mei 2024 heeft de nationale verkiezingscommissie de zeven kandidaten wier registratie bij besluit nr. 102 was geweigerd, geregistreerd voor de verkiezingen van het Europees Parlement van 9 juni 2024.

Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 9 Verzoekster is van mening dat het in § 29, lid 5, EPVS wettelijk vastgestelde bedrag van de verplichte waarborgsom het passieve kiesrecht van de kandidaten onevenredig aantast. De waarborgsom van 4 100 EUR per kandidaat is dermate hoog dat de kandidaatstelling van maatschappelijke groeperingen waarvan de

leden niet uit zijn op financieel gewin, maar zich bijvoorbeeld inzetten voor het milieu en duurzame oplossingen, wordt uitgesloten. Dit geldt ook voor verzoekster. Verzoekster is een actieve partij die staat voor serieuze politieke ideeën, maar een dermate hoge waarborgsom belet haar om zich kandidaat te stellen en is geen geschikt middel om de representativiteit van de verkiezingen te garanderen.

- 10 Volgens verzoekster is deze beperking niet nodig, aangezien er andere doeltreffende oplossingen voorhanden zijn om niet-serieuze aanmeldingen van kandidaten te voorkomen, die het passief kiesrecht minder beperken: een vrijstelling van betaling van de waarborgsom onder bepaalde voorwaarden of de vervanging ervan door informatievereisten, een duidelijk programma voor de kandidaatstelling, de verplichting om steunverklaringen te overleggen, enzovoorts.
- 11 Ten tijde van de instelling van het beroep bedroeg de litigieuze waarborgsom 215 % van het gemiddelde Estse bruto maandloon en 3,17 keer het mediane maandloon. Een dermate hoge waarborgsom is onredelijk en duidelijk buitensporig. Tegelijkertijd is de beperking van het passief kiesrecht als gevolg van de waarborgsom voor de verkiezingen van het Europees Parlement aanzienlijk groter dan die welke voortvloeit uit de waarborgsom voor de verkiezingen van het nationale parlement, aangezien de waarborgsom voor de verkiezingen van het Europees Parlement aanzienlijk meer bedraagt. Bij de verkiezingen van het nationale parlement moet bij elke aanmelding voor registratie per kandidaat een waarborgsom worden betaald die gelijk is aan het minimumloon dat door de regering is vastgesteld in het jaar waarin de verkiezingen moeten plaatsvinden.
- 12 Verzoekster is van mening dat de waarborgsom een voordeel oplevert voor de bekende partijen, aangezien er in hun geval geen twijfel over bestaat dat zij de kiesdrempel zullen halen en dat hun de waarborgsom overeenkomstig § 77 EPVS zal worden terugbetaald. De hoogte van de waarborgsom wordt dan ook bepaald door de partijen die de waarborgsom niet daadwerkelijk hoeven te betalen, aangezien de gestorte waarborgsom wordt terugbetaald. Deze partijen hebben er belang bij dat er een zo hoog mogelijke waarborgsom wordt vastgesteld teneinde potentiële concurrenten weg te houden van de verkiezingen.
- 13 Verzoekster betoogt dat de onevenredigheid van de waarborgsom ook blijkt uit een vergelijking met andere lidstaten van de Europese Unie, waar de waarborgsommen aanzienlijk minder bedragen dan die welke in Estland worden gehanteerd. Bij de verkiezingen van het Europees Parlement leidt dit tot een ongelijke behandeling van Estse partijen en kandidaten in vergelijking met partijen uit andere lidstaten. Aangezien de beperking zo verstrekkend is, is er tevens sprake van schending van het in artikel 39 van het Handvest neergelegde recht voor Estse burgers en andere burgers van de Unie om zich kandidaat te stellen voor de verkiezingen van het Europees Parlement.
- 14 Kortom, verzoekster stelt zich op het standpunt dat § 29, lid 5, EPVS en de in de EPVS vastgestelde procedure voor de registratie van kandidaten ongrondwettig

zijn, aangezien zij niet toestaan dat kandidaten worden vrijgesteld van betaling van de waarborgsom en niet voorzien in alternatieve mogelijkheden voor de registratie van kandidaten in plaats van betaling van de waarborgsom.

- 15 Het parlement is van mening dat de hoogte van de waarborgsom redelijk is. De verplichting tot betaling van de waarborgsom moet worden beoordeeld als onderdeel van een bredere regeling die het mogelijk maakt om rekening te houden met het electorale succes van partijen en waarmee partijen die bij de nationale parlementsverkiezingen de kiesdrempel niet hebben gehaald, maar toch voldoende stemmen hebben behaald, hun verkiezingsgerelateerde uitgaven deels met middelen uit de staatsbegroting kunnen dekken. § 77 EPVS zorgt er bovendien voor dat de waarborgsom geen buitensporige beperking van het recht op kandidaatstelling oplevert, aangezien daarin is bepaald dat de waarborgsom aan een partij wordt terugbetaald wanneer deze landelijk ten minste 5 % van de stemmen heeft behaald.
- 16 Volgens het parlement moet een partij de met de betaling van de waarborgsom gepaarde risico's zelf inschatten en niet met een volledige lijst aan de verkiezingen deelnemen wanneer zij van mening is dat het zeer onwaarschijnlijk is dat de op haar lijst opgenomen kandidaten die aan de verkiezingen deelnemen, landelijk ten minste 5 % van de stemmen zullen behalen. De omstandigheid dat de EPVS niet toestaat dat een kandidaat wordt vrijgesteld van betaling van de waarborgsom, betekent niet dat deze wet ongrondwettelijk is. Het zou juist onredelijk zijn wanneer de nationale verkiezingscommissie moet beoordelen welke waarborgsom gepast is in het licht van de bijzonderheden van elke partij.
- 17 Het parlement is bovendien van mening dat de vaststelling van de hoogte van de waarborgsom tot de bevoegdheid van de lidstaten behoort en niet onder het Unierecht valt. Bij de vaststelling van de waarborgsom moet evenwel rekening worden gehouden met de in artikel 14, lid 3, VEU neergelegde beginselen voor de verkiezingen van het Europees Parlement. De verplichting tot voldoening van de in § 29, lid 5, EPVS bedoelde waarborgsom vormt naar haar aard een beperking van het passief kiesrecht, wat evenwel niet betekent dat deze beperking niet verenigbaar is met de beginselen van het kiesrecht van de Europese Unie.
- 18 De kanselier van justitie voert aan dat het Unierecht, en meer in het bijzonder artikel 8, eerste alinea, van de verkiezingsakte van 1976 waarin de wezenlijke bepalingen ter zake van de verkiezingen van het Europees Parlement zijn opgenomen, in beginsel niet voorzien in harmonisatie. Derhalve moet worden onderzocht of de Unierechtelijke bepalingen zich uitstrekken tot een verplichting tot betaling van een waarborgsom, die een beperking oplevert van het passief kiesrecht. In artikel 39, lid 1, van het Handvest is een bijzonder grondrecht verankerd dat correspondeert met de verplichting tot betaling van een waarborgsom, in die zin dat het in gelijke mate geldt voor Estse burgers en burgers van de Unie. Artikel 39, lid 2, van het Handvest bepaalt dat de leden van het Europees Parlement worden gekozen door middel van rechtstreekse, vrije en geheime algemene verkiezingen. Het Hof heeft toegestaan dat ook in een

zogenoemde zuiver binnenlandse situatie, dat wil zeggen wanneer iemand zich kandidaat wil stellen in de lidstaat waarvan hij onderdaan is, een beroep op deze bepaling wordt gedaan [zie arrest van 6 oktober 2015, Delvigne (C-650/13, EU:C:2015:648, punten 44 e.v.); hierna: „arrest Delvigne”]. De verschillende taalversies van de bepalingen inzake de verkiezingen van het Europees Parlement laten ruimte voor een verschillende semantische uitlegging. Terwijl in de Estse en de Duitse taalversie het vereiste van „algemeenheid” betrekking heeft op de algemene begrippen „valimised” en „Wahl”, die geen onderscheid maken naar actief en passief kiesrecht, heeft dit vereiste in de Engelse en de Franse taalversie betrekking op het begrip „suffrage”, dat in de eerste plaats wordt opgevat als actief kiesrecht (zie ook Commissie van Venetië van de Raad van Europa, *Venice Commission, Electoral Law*, 2013). Bijgevolg rijst de vraag of het beginsel van algemene verkiezingen ook met betrekking tot het passief kiesrecht door het Unierecht wordt beschermd.

- 19 De kanselier van justitie is van mening dat de litigieuze verplichting tot betaling van een waarborgsom voldoet aan het evenredigheidsbeginsel en grondwettelijk is. Deze beperking [van het passief stemrecht] streeft het legitieme doel na om het aantal verloren stemmen te verminderen en is geschikt om dit doel te bereiken. Wat de noodzakelijkheid betreft, kan als alternatieve oplossing worden overwogen om het verzamelen van steunverklaringen verplicht te stellen. De oplossing die het passief kiesrecht het best zou beschermen, is erin gelegen om kandidaten meerdere alternatieven aan te reiken om aan te tonen dat hun kandidaatstelling serieus is, aangezien het voor sommigen eenvoudiger uitvalt om steunverklaringen te verzamelen, terwijl het voor anderen makkelijker is om een waarborgsom te betalen. Wat wenselijk is, hoeft echter niet noodzakelijk te zijn. Er moet rekening worden gehouden met de bijzonderheid van de verkiezingen van het Europees Parlement; zo zijn er slechts zeven mandaten toegewezen en mag de lijst niet meer dan negen kandidaten bevatten. Uitgaande van het minimumaantal leden van een partij (500 leden), komt de waarborgsom in het geval van een volledige lijst neer op 73,80 EUR per partijlid. Een partij is niet verplicht om een volledige lijst in te dienen. De beperking wordt deels weggenomen doordat de waarborgsom wordt terugbetaald wanneer ten minste 5 % van de stemmen wordt behaald.
- 20 De minister van Justitie is van mening dat de litigieuze bepaling verenigbaar is met de grondwet en met het Unierecht. De in de EVPS vastgestelde hoogte van de waarborgsom – vijf keer het minimumloon – is sinds de goedkeuring van de wet in 2002 ongewijzigd gebleven. In zijn rechtspraak tot dusver heeft de Riigikohus de waarborgsom voor de verkiezingen van het nationale parlement en van het Europees Parlement aangemerkt als een grondwettelijke beperking van het passief kiesrecht.
- 21 De minister van Justitie wijst erop dat het passief kiesrecht bij de verkiezingen van het Europees Parlement weliswaar mede wordt geregeld door het Unierecht, maar dat dit recht aan de lidstaten een ruime beoordelingsmarge laat bij het bepalen van de voorwaarden waaronder hun burgers aan de verkiezingen mogen deelnemen. Bijgevolg worden niet alle vertegenwoordigers van de lidstaten

verkozen op basis van uniforme voorwaarden voor kandidaatstelling voor het Europees Parlement, aangezien deze voorwaarden door de lidstaten zelf worden vastgesteld, onder meer op basis van hun eigen verkiezingstradities. De vaststelling van een waarborgsom is verenigbaar met het Unierecht, aangezien de verplichting tot betaling ervan voor alle kandidaten geldt en geen onderscheid maakt tussen kandidaten met de Estse nationaliteit en kandidaten die onderdaan zijn van een andere lidstaat van de Europese Unie.

- 22 De nationale verkiezingscommissie is van mening dat het doel van de waarborgsom strookt met het grondwettelijk verankerde beginsel van algemene verkiezingen, dat de hoogte van de waarborgsom redelijk is en dat zij een breed scala aan partijen er niet van heeft weerhouden om hun lijsten voor de verkiezingen van het Europees Parlement in te dienen. De waarborgsom draagt bij aan een grotere representativiteit van de gekozen volksvertegenwoordiging door te voorkomen dat niet-serieuze kandidaten op de kieslijst worden geplaatst. Dit doel is in de praktijk echter niet volledig bereikt: bij de verkiezingen van het Europees Parlement is er sprake geweest van individuele kandidaten die, ondanks betaling van de waarborgsom, slechts 48 of 55 stemmen hebben behaald.
- 23 Volgens de nationale verkiezingscommissie kan de hoogte van de waarborgsom per kandidaat niet als enige grondslag dienen voor de beoordeling van het redelijke karakter ervan. Een partij beschikt over verschillende financieringsbronnen voor de betaling van een waarborgsom, waaronder lidmaatschapsgelden en donaties. De hogere waarborgsom in vergelijking met die voor de nationale parlementsverkiezingen vindt zijn reden in de kortere kandidatenlijst en het lagere aantal toe te wijzen mandaten. Bij de verkiezingen van het Europees Parlement was het bedrag van de waarborgsom voor een volledige kandidatenlijst 2,7 keer lager dan bij de nationale parlementsverkiezingen [9 kandidaten x (5 x 820 EUR) versus 125 kandidaten x 820 EUR]. Dit bedrag kan dan ook niet worden beschouwd als een onredelijke last voor een partij.
- 24 Volgens de nationale verkiezingscommissie is de vertegenwoordiging van de door verzoekster uitgedragen levensbeschouwelijke overtuigingen bij de verkiezingen in kwestie gewaarborgd door de registratie van twee kandidaten, zodat aan verzoekster niet het recht is ontnomen om zich verkiesbaar te stellen. Het is weinig aannemelijk dat een partij met een breed draagvlak in de samenleving niet in staat is om het vereiste bedrag via lidmaatschapsgelden en donaties bijeen te brengen. De waarborgsom houdt rekening met het gemiddelde inkomen van de leden van de samenleving, aangezien de hoogte ervan wettelijk gekoppeld is aan het door de regering vastgestelde minimummaandloon. Uit gegevens van het handelsregister blijkt dat verzoekster 791 leden telt, en wanneer de voor een volledige lijst verschuldigde waarborgsom van 36 900 EUR wordt gedeeld door dit aantal leden, resulteert dit in een bedrag van 46,65 EUR per lid.
- 25 De nationale verkiezingscommissie wijst erop dat de procedures voor de verkiezing van leden van het Europees Parlement, daaronder begrepen de

procedures voor kandidaatstelling, op grond van het Unierecht worden beheerst door de nationale bepalingen van elke lidstaat. Mocht de verwijzende rechter tot de slotsom komen dat de litigieuze bepaling ongrondwettig is, dan zou die bepaling ook in strijd zijn met het Unierecht, aangezien het vereiste van evenredigheid van beperkingen van het passief kiesrecht niet alleen voortvloeit uit de grondwet, maar ook uit het Unierecht en het EVRM.

Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzingsbeslissing

- 26 De procedure die ten grondslag ligt aan het verzoek om een prejudiciële beslissing draait om de hoogte van de waarborgsom die een partij bij de verkiezingen van het Europees Parlement moet betalen. De verwijzende rechter onderzoekt eerst of de litigieuze vraag binnen de werkingssfeer van het Unierecht valt en zet vervolgens de redenen uiteen waarom hij het in casu noodzakelijk acht een prejudiciële vraag te stellen.
- 27 Wat in de eerste plaats de werkingssfeer van het Unierecht betreft, bepaalt artikel 10, lid 1, VEU dat de werking van de Unie gegrond is op het beginsel van de representatieve democratie, dat een concrete uitwerking vormt van de democratie als een in artikel 2 VEU genoemde waarde. Ter toepassing van dit beginsel bepaalt artikel 14, lid 3, VEU dat de leden van het Europees Parlement – als instelling van de Unie – door middel van rechtstreekse, vrije en geheime algemene verkiezingen voor een periode van vijf jaar worden gekozen [zie arrest van het Hof van 19 december 2019, ██████████ (C-502/19, EU:C:2019:1115, punten 63 en 64; hierna: „arrest ██████████”. Het beginsel van de representatieve democratie houdt onder meer ook in dat de samenstelling van het Europees Parlement een getrouwe en volledige weerspiegeling moet vormen van de door middel van rechtstreekse algemene verkiezingen (Ests: *üldistel ja otsestel valimistel*; Frans: *au moyen du suffrage universel direct*; Engels: *by direct universal suffrage*) gemaakte vrije keuze van de burgers van de Unie voor de personen door wie zij in een wetgevend orgaan wensen te worden vertegenwoordigd (arrest ██████████ punt 83).
- 28 Sinds de goedkeuring van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie is er geen afzonderlijke rechtshandeling vastgesteld op grond van artikel 223, lid 1, ervan [zie evenwel ook besluit (EU, Euratom) 2018/994 van de Raad van 1[3] juli 2018; met betrekking tot het voorstel voor de hervorming van de kieswet van de Europese Unie, daaronder begrepen het voorstel voor de vaststelling van kieslijsten in de hele Unie, zie ook wetgevingsresolutie van het Europees Parlement van 3 mei 2022 over het voorstel voor een verordening van de Raad betreffende de verkiezing van de leden van het Europees Parlement door middel van rechtstreekse algemene verkiezingen, tot intrekking van besluit 76/787/EGKS, EEG, Euratom van de Raad en de aan dit besluit gehechte akte betreffende de verkiezing van de leden van het Europees Parlement door middel van rechtstreekse algemene verkiezingen [2020/2220(INL) – 2022/0902(APP)].

- 29 De uit artikel 10, lid 1, en artikel 14, lid 3, VEU voortvloeiende beginselen van het kiesrecht zijn concreet uitgewerkt in de verkiezingsakte van 1976, waarvan artikel 8, eerste alinea, bepaalt dat, behoudens de bepalingen van deze akte, voor de verkiezingsprocedure in elke lidstaat de nationale bepalingen gelden. Het Hof heeft verklaard dat uit artikel 223, lid 1, VWEU, gelezen in onderlinge samenhang met artikel 8 van de verkiezingsakte van 1976, volgt dat de lidstaten bij de huidige stand van het Unierecht in beginsel bevoegd blijven om de verkiezingsprocedure te regelen (arrest Veis, punt 69).
- 30 Volgens de advocaat-generaal van het Hof geeft artikel 223, lid 1, VWEU echter „uitdrukking aan de wil van de primaire wetgever om van de verkiezing van de leden van het Europees Parlement een ‚situatie die door het Unierecht wordt beheerst’ in de zin van het arrest Åkerberg Fransson te maken, weliswaar niet op exclusieve wijze, maar met de participatie van het recht van de lidstaten in de context van de door de Unie vastgestelde eenvormige procedure dan wel, in voorkomend geval, van de door haar vastgestelde gemeenschappelijke beginselen” [zie conclusie van advocaat-generaal Cruz Villalón in de zaak Delvigne (C-650/13, EU:C:2015:363, punt 96; zie ook punt 101 van deze conclusie)].
- 31 Met betrekking tot artikel 39, lid 2, van het Handvest heeft het Hof verklaard dat deze bepaling het passief kiesrecht bij de verkiezingen van het Europees Parlement verzekert en uitdrukking geeft aan het in artikel 14, lid 3, VEU en artikel 1, lid 3, van de verkiezingsakte van 1976 verankerde beginsel van rechtstreekse, vrije en geheime algemene verkiezingen (arrest ██████ punt 86). Tegelijkertijd heeft het Hof de noodzaak beklemtoond om de doeltreffendheid te verzekeren van het door het Handvest gewaarborgde passief kiesrecht.
- 32 In het arrest Delvigne heeft het Hof bij wijze van prejudiciële beslissing uitlegging gegeven aan artikel 39, lid 2, van het Handvest tegen de achtergrond van een situatie waarin de verenigbaarheid met het Handvest van een beperking van het kiesrecht van een onderdaan van een lidstaat bij de in diezelfde lidstaat gehouden verkiezingen van het Europees Parlement aan de orde was, dat willen zeggen een in wezen tot één lidstaat beperkte situatie. In punt 32 van dit arrest heeft het Hof verklaard dat op de lidstaten de in artikel 1, lid 3, van de verkiezingsakte van 1976 juncto artikel 14, lid 3, VEU neergelegde verplichting rust om te verzekeren dat de leden van het Europees Parlement door middel van rechtstreekse, vrije en geheime algemene verkiezingen worden verkozen. In punt 33 van datzelfde arrest heeft het Hof gesteld dat een lidstaat die bij de nakoming van de verplichting die op hem rust krachtens artikel 14, lid 3, VEU en artikel 1, lid 3, van de verkiezingsakte van 1976, in de nationale wettelijke regeling bepaalt dat burgers van de Unie die strafrechtelijk zijn veroordeeld op grond van een vóór 1 maart 1994 onherroepelijk geworden uitspraak, zijn uitgesloten van stemrecht bij de verkiezingen van het Europees Parlement, geacht wordt het Unierecht ten uitvoer te leggen in de zin van artikel 51, lid 1, van het Handvest.

- 33 De verwijzende rechter vat de hierboven genoemde handelingen van Unierecht en aangehaalde rechtspraak van het Hof over de uitvoering ervan aldus op dat een lidstaat ook dan wordt geacht uitvoering te geven aan het Unierecht wanneer hij bij de nakoming van de op hem rustende verplichting krachtens artikel 14, lid 3, VEU en de verkiezingsakte van 1976, in zijn nationale wettelijke regeling voorziet in een verplichting tot betaling van een waarborgsom voor de verkiezingen van het Europees Parlement.
- 34 Wat in de tweede plaats de noodzaak van een prejudiciële beslissing betreft, wijst de verwijzende rechter erop dat – naar analogie met de in het arrest Delvigne aan de orde zijnde situatie – het opleggen van een waarborgsom aan een kandidaat die aan de verkiezingen deelneemt, de uitoefening van diens passief kiesrecht overeenkomstig artikel 39, lid 2, van het Handvest beperkt, met name vanuit het oogpunt van de bescherming van het beginsel van algemeen kiesrecht. Ongeacht of de waarborgsom al dan niet wordt terugbetaald, beperkt deze betalingsverplichting, op zijn minst voor een bepaalde periode, ook het in artikel 17, lid 1, eerste volzin, van het Handvest verankerde recht van de persoon die de waarborgsom is verschuldigd, om de goederen die hij rechtmatig heeft verkregen, in eigendom te bezitten, te gebruiken en erover te beschikken.
- 35 Artikel 52, lid 1, van het Handvest erkent dat aan de uitoefening van rechten, zoals die welke in artikel 39, lid 2, van dat Handvest zijn gewaarborgd, beperkingen kunnen worden gesteld, voor zover die beperkingen bij wet zijn gesteld, de wezenlijke inhoud van die rechten en vrijheden eerbiedigen en, met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel, noodzakelijk zijn en daadwerkelijk voldoen aan door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang of aan de eisen van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. De beperking mag geen afbreuk doen aan het recht als zodanig (arrest Delvigne, punten 46 en 48). De toelaatbaarheid van een beperking van het eigendomsrecht moet in het onderhavige geval worden beoordeeld aan de hand van dezelfde beginselen die tevens gelden voor de toelaatbaarheid van een beperking van het passief kiesrecht.
- 36 Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: „EHRM”) heeft geoordeeld dat het in artikel 3 van Protocol nr. 1 bij het EVRM neergelegde recht op vrije verkiezingen zich ook uitstrekt tot de verkiezingen van het Europees Parlement, aangezien er bij de activiteiten van het Europees Parlement sprake is van uitoefening van de wetgevende macht in de zin van deze bepaling (zie EHRM, 18 februari 1999, ████████ tegen Verenigd Koninkrijk, CE:ECHR:1999:0218JUD002483394, §§ 45-54, en 12 november 2013, Occhetto tegen Italië, CE:ECHR:2013:1112DEC001450707, § 42). Het subjectieve recht om te stemmen alsook om zich verkiesbaar te stellen is impliciet vervat in artikel 3 van Protocol nr. 1 bij het EVRM (zie EHRM, 11 januari 2007, Russische conservatieve partij van ondernemers e.a. tegen Rusland, CE:ECHR:2007:0111JUD005506600, § 48; hierna: „EHRM-arrest Russische conservatieve partij van ondernemers”). Bij de beoordeling van de verenigbaarheid met het Unierecht van de verplichting tot betaling van een waarborgsom voor de verkiezingen van het Europees Parlement moet dan ook

- rekening worden gehouden met artikel 52, lid 3, van het Handvest, waarin is bepaald dat voor zover dit Handvest rechten bevat die corresponderen met rechten welke zijn gegarandeerd door het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, de inhoud en reikwijdte ervan dezelfde zijn als die welke er door genoemd verdrag aan worden toegekend.
- 37 Het EHRM heeft zich op het standpunt gesteld dat de niet-terugbetaling van een betaalde waarborgsom aan een partij niet alleen een aantasting vormt van het in artikel 3 van Protocol nr. 1 bij het EVRM neergelegde recht, maar ook van het in artikel 1 van Protocol nr. 1 bij het EVRM verankerde recht op ongestoord genot van eigendom (EHRM-arrest Russische conservatieve partij van ondernemers, §§ 91-97). Volgens de verwijzende rechter geldt deze conclusie niet alleen voor de niet-terugbetaling van de waarborgsom, maar ook voor de verplichting tot betaling ervan.
- 38 De in de Estse nationale wetgeving neergelegde verplichting tot betaling van een waarborgsom, alsook de hoogte van de voor de verkiezingen van het Europees Parlement te betalen waarborgsom, zijn bij wet gesteld. Bovendien volgt uit de wet dat de kandidaat niet voor de verkiezingen van het Europees Parlement mag worden geregistreerd wanneer de waarborgsom niet is betaald en een bewijs van betaling ervan niet is overgelegd aan de nationale verkiezingscommissie.
- 39 Volgens de verwijzende rechter is de verplichting tot betaling van een waarborgsom voor de verkiezingen van het Europees Parlement op zich verenigbaar met het Unierecht. De verplichting tot betaling van een waarborgsom heeft als [primaire] doel om niet-serieuze kandidaatstellingen te ontmoedigen en het verantwoordelijkheidsgevoel van de kandidaten te versterken. Het ontmoedigen van niet-serieuze kandidaatstellingen zorgt er mede voor dat er bij verkiezingen minder stemmen verloren gaan en dat de verkiezingsresultaten beter aansluiten op de werkelijke wil van de kiezers. Op die wijze wordt het recht van de kiezers op een daadwerkelijke vertegenwoordiging alsmede op een representatief vertegenwoordigend orgaan beter gewaarborgd. Een bijkomstig doel van deze verplichting is erin gelegen om oneigenlijk gebruik van publieke middelen te voorkomen, zoals bijvoorbeeld door de staat gemaakte kosten voor het organiseren van verkiezingen, kosten voor verslaggeving van debatten in publieke media, enzovoorts (zie ook EHRM, 28 maart 2006, ██████████ tegen Oekraïne, CE:ECHR:2006:0328JUD001371602, §§ 61 en 62; hierna: „EHRM-arrest ██████████”). Dezelfde legitieme doelen worden nagestreefd met de beperkende maatregel dat de waarborgsom alleen dan aan een niet-verkozen kandidaat wordt terugbetaald wanneer hij een bepaald percentage van de stemmen heeft behaald (EHRM-arrest Russische conservatieve partij van ondernemers, § 94).
- 40 Tegelijkertijd mag de hoogte van de waarborgsom niet leiden tot een onevenredige beperking van het passief kiesrecht. Het EHRM heeft vastgesteld dat de lidstaten over een ruime beoordelingsmarge beschikken bij de regeling van het passief kiesrecht (zie EHRM-arrest ██████████ § 51). Een dermate hoge

waarborgsom is echter onevenredig wanneer zij voor de kandidaten een onoverkomelijk obstakel vormt om aan de verkiezingen deel te nemen. A fortiori mag de waarborgsom geen belemmering vormen voor de opkomst van voldoende breed gedragen politieke stromingen of het beginsel van pluralisme in gevaar brengen (EHRM-arrest ██████████ §§ 72 en 73).

- 41 Volgens regel 1.3.vi van de gedragscode in verkiezingsaangelegenheden van de Commissie van Venetië moet de voor de kandidaatstelling voor een verkiezing wettelijk verplichte waarborgsom aan de kandidaat worden terugbetaald wanneer deze een bepaald aantal stemmen heeft behaald, waarbij de hoogte van de waarborgsom noch het voor terugbetaling vereiste stemmenaantal buitensporig mag zijn.
- 42 In Estland bedraagt het minimummaandloon voor een voltijdbaan sinds 1 januari 2024 820 EUR. Voor de verkiezingen van het Europees Parlement in 2024 diende een kandidaat dus een waarborgsom van 4 100 EUR te betalen, en wanneer een partij een lijst met het maximaal aantal kandidaten had ingediend, was zij een waarborgsom van 36 900 EUR verschuldigd. Volgens gegevens van het bureau voor de statistiek bedroeg het gemiddelde bruto maandloon in Estland in het vierde kwartaal van 2023 1 904 EUR en het mediane brutoloon in dezelfde periode 1 578 EUR. De waarborgsom bedroeg dus ongeveer 2,2 keer het [gemiddelde] bruto maandloon en ongeveer 2,6 keer het mediane brutoloon.
- 43 De waarborgsom is niet de enige uitgave die de kandidaten voor de verkiezingen van het Europees Parlement moeten dragen; zo moeten bijvoorbeeld ook de kosten voor de verkiezingscampagne worden gefinancierd. Tegelijkertijd is de publieke omroep, overeenkomstig het beginsel van politiek evenwicht, verplicht om ervoor te zorgen dat alle partijen en individuele kandidaten die aan de verkiezingen van het Europees Parlement deelnemen, dezelfde mogelijkheden hebben om hun standpunten naar behoren en kosteloos toe te lichten.
- 44 De mogelijkheden waarover een partij beschikt om inkomsten te genereren ter financiering van haar activiteiten, daaronder begrepen de betaling van de waarborgsom, zijn bij wet beperkt. Overeenkomstig § 12¹, lid 2, EKS mag een partij alleen inkomsten verwerven uit lidmaatschapsbijdragen die op basis van de statuten worden betaald, uit toewijzingen uit de staatsbegroting die op basis van de wet worden betaald, uit donaties van natuurlijke personen die voldoen aan de wettelijk gestelde voorwaarden en uit transacties met het partijvermogen. Anonieme donaties en donaties van rechtspersonen, bijvoorbeeld, zijn in Estland verboden en er zijn ook beperkingen gesteld aan het opnemen van kredieten. Volgens § 127 EKS heeft een partij die in het nationale parlement is vertegenwoordigd of die aan de nationale parlementsverkiezingen heeft deelgenomen en daarbij ten minste 2 % van de stemmen heeft behaald, recht op een toewijzing uit de staatsbegroting. In 2023 heeft verzoekster weliswaar deelgenomen aan de nationale parlementsverkiezingen, maar zij heeft daarbij niet het voor een toewijzing uit de staatsbegroting vereiste minimumaantal stemmen behaald.

- 45 In tal van andere lidstaten van de Unie bestaat er, anders dan in Estland, geen soortgelijke verplichting tot betaling van een waarborgsom, maar zijn er in plaats daarvan andere maatregelen gangbaar (bijvoorbeeld de verplichting om bij een kandidaatstelling een bepaald aantal steunverklaringen van kiesgerechtigden te overleggen) [zie Europees Parlement, directoraat-generaal Intern Beleid, *The European Elections: EU Legislation, National Provisions and Civic Participation*, studie, blz. 17; zie ook het Toelichtend verslag (Explanatory report) bij de gedragscode in verkiezingsaangelegenheden van de Commissie van Venetië, punt 1.3]. Uit een vergelijking met de lidstaten die voor de verkiezingen van het Europees parlement de betaling van een waarborgsom verplicht stellen, blijkt dat Estland een van de hoogste waarborgsommen oplegt (zo bedraagt de waarborgsom per partijlijst 8 000 EUR in Letland, 1 800 EUR in Ierland en 11 250 EUR in Nederland).
- 46 Naast de betaling van een waarborgsom voorziet de EPVS niet in alternatieve wijzen waarop personen die zich kandidaat wensen te stellen of politieke partijen die een kandidatenlijst wensen in te dienen, kunnen aantonen dat hun intentie tot kandidaatstelling serieus is (zoals bijvoorbeeld de mogelijkheid om steunverklaringen te overleggen). Het aantal door verzoekster bij eerdere verkiezingen van het Europees Parlement behaalde stemmen bood geen garantie voor de verkiezing van haar kandidaten: bij de verkiezingen van het Europees Parlement in 2014 en 2019 had de Estse Groene Partij respectievelijk 986 en 5 824 stemmen behaald. Hieruit valt echter niet af te leiden dat deze partij helemaal geen draagvlak in de samenleving had of dat haar intentie tot kandidaatstelling niet serieus was. In haar aan de verwijzende rechter overgelegde opmerkingen heeft de nationale verkiezingscommissie evenwel erkend dat het doel van de waarborgsom – het voorkomen van niet-serieuze kandidaatstellingen – niet ten volle was bereikt.
- 47 De verwijzende rechter wijst er bovendien op dat de EKS strenge eisen stelt aan zowel het lidmaatschap als de activiteiten van een partij, zodat er geen sprake kan zijn van een lichtzinnig opgerichte vereniging van personen. Voor de registratie van een partij is vereist dat zij een breed en daadwerkelijk draagvlak in de samenleving geniet.
- 48 Voor de beslechting van de onderhavige zaak acht de verwijzende rechter het noodzakelijk het Hof te verzoeken om uitlegging van het Handvest. Uit de bewoordingen van de relevante rechtshandelingen van de Unie noch uit de huidige rechtspraak van het Hof kunnen eenduidige conclusies worden getrokken voor de afdoening van de onderhavige zaak. Bij het Hof is er thans ook geen prejudiciële procedure over dezelfde kwestie aanhangig. Er is derhalve geen sprake van een *acte clair* of een *acte éclairé*.