R I I G I K O H U S

PÕHISEADUSLIKKUSE JÄRELEVALVE KOLLEEGIUM

KOHTUMÄÄRUS

Kohtuasja number	5-24-5
Määruse kuupäev	19. november 2026
Kohtukoosseis	Eesistuja Villu Kõve, liikmed Julia Laffranque, Juhan Sarv, Nele Siitam ja Margit Vutt
Kohtuasi	Erakond Eestimaa Rohelised kaebus Vabariigi Valimiskomisjoni 29. aprilli 2024. a otsuse nr 102 peale
Menetlusosalised	Riigikogu Erakond Eestimaa Rohelised, esindaja vandeadvokaat Aldo Vasser Vabariigi Valimiskomisjon Õiguskantsler Justiits- ja digiminister Vabariigi Valitsus, esindaja justiits- ja digiminister
Asja läbivaatamise viis	Kirjalik menetlus

RIIGIKOHUS MÄÄRAB

Anda põhiseaduslikkuse järelevalve asi nr 5-24-5 lahendada Riigikohtu üldkogule.

ASJAOLUD JA MENETLUSE KÄIK

1. Erakond Eestimaa Rohelised (edaspidi ka Eestimaa Rohelised) esitas 20. aprillil 2024 riigi valimisteenistusele dokumendid, et kandideerida 9. juunil 2024 toimuvatel Euroopa Parlamendi (EP) valimistel. Dokumentide hulgas olid üheksa kandidaadi kandideerimisavaldused ja üheksa kandidaadiga nimekiri.

2. Vabariigi Valimiskomisjon (VVK) registreeris 29. aprilli 2024. a otsusega nr 103 „Kandidaatide registreerimine Euroopa Parlamendi valimisteks“ kaks Eestimaa Rohelised kandidaati.

3. VVK jättis 29. aprilli 2024. a otsusega nr 102 „Kandidaadi registreerimata jätmine“ (otsus nr 102) kandidaatidena registreerimata seitse Eestimaa Rohelised kandidaati.

4. Kandidaatide registreerimata jätmise põhjendusena oli otsuses märgitud, et Eestimaa Rohelised ei ole esitanud riigi valimisteenistusele otsuses nr 102 nimetatud kandidaatide eest kautsjoni tasumist tõendava maksekorralduse koopiat. Euroopa Parlamendi valimise seaduse (EPVS) § 29 lõike 5

kohaselt kannab erakond või üksikkandidaat enne kandidaatide registreerimiseks esitamist Rahandusministeeriumi arvelduskontole kautsjonina summa, mille suurus on Vabariigi Valitsuse kehtestatud kuupalga viis alammäära iga registreerimiseks esitatud isiku kohta. Kui kautsjoni tasumist tõendav maksekorralduse koopia puudub kandidaadi registreerimiseks esitatavate dokumentide hulgast, tuleb EPVS § 31 lõike 3 punkti 2 kohaselt jätta kandidaat registreerimata. Seadus ei näe ette võimalust vabastada kautsjoni tasumisest. Kautsjoni tasumiseks ettenähtud Rahandusministeeriumi arvelduskontole ei ole kautsjonit laekunud ja puuduvad ka muud andmed, et Eestimaa Rohelised oleksid seitsme kandidaadi eest kautsjoni tasunud. Kuivõrd erakonnal on kautsjon tasumata, siis ei ole täidetud eeldused nende kandidaatide registreerimiseks EP valimistel.

5. Eestimaa Rohelised esitasid 2. mail 2024 VVK kaudu Riigikohtule VVK otsuse nr 102 peale kaebuse. VVK palus jätta see rahuldamata.

6. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium uuendas 6. mai 2024. a määrusega kohtuasjas menetluse EPVS § 29 lõike 5 põhiseadusele vastavuse hindamiseks ja märkis, et asjas võib olla vaja kontrollida ka sätte kooskõla Euroopa Liidu (EL) õigusega.

7. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium peatas 14. mai 2024. a määrusega nr 5-24-5/13 otsuse nr 102 kehtivuse kuni menetlust lõpetava lahendi jõustumiseni kohtuasjas nr 5-24-5 ja kohustas VVK-d uuesti otsustama, kas registreerida kandidaatidena otsusega nr 102 registreerimata jäetud isikud. Kolleegiumil tekkis kahtlus, kas EPVS § 29 lõige 5 on kooskõlas EL õigusega, mistõttu tuleb küsida Euroopa Kohtult eelotsust ning põhiseaduslikkuse järelevalve menetlus peatada kuni Euroopa Kohtu lahendi jõustumiseni. Lõpplahend kohtuasjas nr 5-24-5 ei jõustuks Euroopa Kohtult eelotsuse küsimise korral enne eelolevaid EP valimisi. Seetõttu oleks kaebaja õiguste esialgseks kaitsmiseks vaja registreerida otsusega nr 102 registreerimata jäänud kandidaadid hoolimata sellest, et nende eest ei ole nõutud määras kautsjonit tasutud ega esitatud VVK-le kautsjoni tasumist tõendavat maksekorralduse koopiat.

8. VVK registreeris 14. mai 2024. a otsusega nr 105 „Erakond Eestimaa Rohelised registreerimata jäetud kandidaatide registreerimine“ 9. juunil 2024 toimuvateks EP valimisteks need kandidaadid, kes jäid otsusega nr 102 registreerimata.

9. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium taotles 31. mai 2024. a **määrusega** Euroopa Kohtult eelotsust järgmises küsimuses: „Kas Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikli 17 lõike 1 esimest lauset ja artikli 39 lõiget 2 koostoimes artikli 52 lõikega 1 tuleb tõlgendada viisil, et sellega on vastuolus kohustus tasuda EP valimistel osalemiseks kautsjon, mille suurus on viis kehtestatud kuupalga alammäära iga registreerimiseks esitatud isiku kohta ja nelikümmend viis kehtestatud kuupalga alammäära erakonna täisnimekirja kohta?“ Kolleegium peatas kohtuasja menetluse kuni Euroopa Kohtu lahendi jõustumiseni.

10. Euroopa Kohus tegi 17. septembril 2026 kohtuasjas C-438/24 **otsuse**, milles leidis, et Euroopa Liidu põhiõiguste harta (ELPH) artikli 39 lõiget 2 koostoimes Euroopa Liidu lepingu (ELL) artiklis 10 väljendatud esindusdemokraatia põhimõttega, mis reguleerib EP valimisi, tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus riigisisesed õigusnormid, mille kohaselt tuleb EP valimistel kandidaadi registreerimiseks tasuda kautsjon, mille suurus on viis asjaomases liikmesriigis kehtivat kuupalga alammäära ja mis makstakse tagasi tingimusel, et üksikkandidaat või erakonna kandidaatide nimekiri on kogunud 5% nendel valimistel antud häältest, kuna kautsjoni suurus ja selle tagasimaksmise kord lähevad kaugemale sellest, mis on vajalik nende õigusnormidega taotletavate eesmärkide saavutamiseks.

11. Euroopa Kohus leidis, et vaidlusalune kautsjoninõue ei kuulu ELPH artikli 17 lõike 1 kohaldamisalasse. Harta artikli 17 lõige 1 sisaldab kolme eraldiseisvat normi. Nõuet, mis seab EP valimistel kandideerimise võimaluse sõltuvusse kautsjoni tasumisest ja kautsjoni tagasimaksmise sõltuvusse tingimusest, et üksikkandidaat või erakonna kandidaatide nimekiri kogub 5% antud häältest, ei saa käsitada omandiõiguse äravõtmise ega omandi kasutamise reguleerimisena. Tegemist on tingimusega, mida peavad täitma kandidaadid ja erakonnad, kes teevad vaba valiku kandideerida EP valimistel.

12. ELPH artikli 39 lõike 2 ja ELL artikli 14 lõike 3 kohaselt valitakse „Euroopa Parlamendi liikmed [---] otsestel ja üldistel valimistel vaba ja salajase hääletuse teel“. ELPH artikli 39 lõige 2 näeb ette õiguse kandideerida EP valimistel ning nõuab, et liikmesriigid tagaksid liidu kodanikele võimaluse seda õigust tõhusalt kasutada. ELPH artiklis 39 ei ole siiski täpsustatud, millistel tingimustel kasutatakse õigust kandideerida EP valimistel. Nende kindlaksmääramine kuulub liikmesriikide pädevusse, kes peavad seejuures järgima liidu õigust. Nii peavad kandideerimise õiguse kasutamise tingimused vastama ELPH artikli 52 lõikes 1 sätestatud proportsionaalsuse põhimõttele. Lisaks peavad liikmesriigid silmas pidama, et ELL artikli 10 lõike 1 kohaselt põhineb liidu toimimine esindusdemokraatial. ELL artikli 10 lõikest 4 nähtub, et erakonnad, kelle ülesanne on valimistel kandidaate üles seada, täidavad olulist ülesannet esindusdemokraatia süsteemis.

13. Seetõttu sõnastas Euroopa Kohus Riigikohtu esitatud küsimuse ümber, analüüsides, „kas harta artikli 39 lõiget 2 koostoimes ELL artiklis 10 väljendatud esindusdemokraatia põhimõttega, mis reguleerib Euroopa Parlamendi valimisi, tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus riigisisesed õigusnormid, mille kohaselt tuleb Euroopa Parlamendi valimistel kandidaadi registreerimiseks tasuda kautsjon, mille suurus on viis asjaomases liikmesriigis kehtivat kuupalga alammäära ja mis makstakse tagasi tingimusel, et üksikkandidaat või erakonna kandidaatide nimekiri on kogunud 5% nendel valimistel antud häältest“.

14. Euroopa Kohus leidis, et kautsjoni tasumise nõue piirab kandideerimisõiguse kasutamist, kuid ei muuda selle õiguse kasutamist võimatuks ega sea seetõttu õiguse olemust iseenesest kahtluse alla. Kautsjoni tasumise nõude eesmärk on eelkõige hoida ära mittetõsiseltvõetavate kandidaatide ja kandidaatide kergekäelist ülesseadmist, suurendada kandidaatide vastutustunnet, vähendada „kaotsi läinud“ häälte hulka ning tagada valijate õigus tõhusale esindatusele. Neid eesmärke tuleb käsitada liidu õiguse seisukohast õiguspärastena, kuna need aitavad tagada esindusdemokraatiat.

15. Kautsjoni tasumise nõue on nimetatud eesmärkide saavutamiseks sobiv meede. Kautsjoni tasumise nõude vajalikkuse hindamisel tuleb arvesse võtta kautsjoni suurust ja selle tagasimaksmise korda. Põhikohtuasjas oli kautsjoni suurus 4100 eurot iga kandidaadi kohta, mis ületas ligikaudu 2,2 korda Eesti keskmist brutokuupalka ja 2,6 korda mediaanbrutopalka. Seetõttu võis kautsjoni tasumise nõue tekitada EP valimistel kandideerida soovivale liidu kodanikule märkimisväärse rahalise koormuse.

16. EP valimistel nõutav kautsjon on viis korda suurem kui riigisisestel parlamendivalimistel nõutav kautsjon, kuigi kautsjoni eesmärgid on mõlemal juhul samad. Seetõttu on eelotsusetaotluse esitanud kohtu ülesanne kontrollida, kas kautsjonite erinevus on põhjendatav neil valimistel kasutatavate erinevate hääletussüsteemidega. Eitava vastuse korral ei saa EPVS § 29 lõikes 5 kindlaks määratud kautsjoni suurust pidada proportsionaalseks eesmärgiga hoida ära mittetõsiseltvõetavate kandidaatide ülesseadmist ja kandidaatide kergekäelist ülesseadmist.

17. Lisaks ei ole EP valimistel ette nähtud erakondadele sellist riigieelarvest saadavat eraldist, mis võimaldab hüvitada riigisiseste parlamendivalimiste kulusid, ning erakondade võimalused oma

tegevuse rahastamiseks on Eesti õiguses piiratud. Seetõttu võib suur kautsjon ammendada olulise osa kandidaatide või erakondade aastaeelarvest ning muuta väikese sissetulekuga kandidaatidel ja erakondadel EP valimistel kandideerimise või kandidaatide nimekirja ülesseadmise praktikas keeruliseks.

18. Kautsjon ja selle tagasimaksmiseks nõutav 5% häältest kogumise künnis võivad kõrvale jätta vähemusrühmadesse kuuluvad kandidaadid, uued poliitilised liikumised ja madala sissetulekuga isikud, kes võivad küll mitte saada mandaati, kuid esindada olulisi ja seni esindamata poliitilisi nõudmisi ning koguda arvestatava arvu hääli. Samuti võib range kautsjoninõue takistada uute erakondade teket ja minna vastuollu liidu õigusega tagatud poliitilise pluralismi põhimõttega. Seetõttu leidis Euroopa Kohus, et kautsjoni suurus ja selle tagasimaksmise kord lähevad kaugemale sellest, mis on vajalik õigusnormidega taotletavate eesmärkide saavutamiseks, ning on seega vastuolus ELPH artikli 39 lõikega 2 koostoimes EL lepingu artiklis 10 väljendatud esindusdemokraatia põhimõttega.

19. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium uuendas 30. septembri 2026. a **määrusega** kohtuasja menetluse, kuna Euroopa Kohtu otsusega langes ära menetluse peatamise alus.

MENETLUSOSALISTE SEISUKOHAD

20. Riigikogu põhiseaduskomisjoni hinnangul tuleks kautsjoni põhiseaduspärasust kontrollida eelkõige erakondade võrdsete võimaluste (põhiseaduse (PS) § 48 lõige 1 koostoimes § 12 lõikega 1) ja proportsionaalsuse põhimõtte (PS § 11) järgi. Kautsjoni eesmärki saab saavutada, kui kandideerimisega kaasnev rahaline kogukoormus on praegusest oluliselt väiksem. EP valimiste kautsjoni suurus ja selle tagastamise lävend peab olema mõõdukas iseenesest, mitte üksnes võrreldes Riigikogu valimiste kautsjoniga.

21. Eestimaa Rohelised leiab, et kautsjoni põhiseaduspärasuse kontrolliks on asjakohased eelkõige PS §-d 11 ja 60, mida tuleb tõlgendada kooskõlas EL õigusega. Samuti tuleb arvestada PS §-des 1 ja 10 sätestatud demokraatia põhimõtet ning PS §-s 48 kaitstud ühinemisvabadust. Asjakohane on ka PS §-st 12 tulenev võrdsuspõhiõigus, kuivõrd ühesuguse suurusega kautsjon võib avaldada erineva majandusliku võimekusega erakondadele ja kandidaatidele erinevat mõju. Kautsjon ei ole olemuslikult sobimatu meede, kuid see peab olema suuruses, mis ühest küljest takistab mittetõsiseltvõetavate kandidaatide ülesseadmist, kuid teisalt võimaldab valimistel kandideerida ka majanduslikult vähem kindlustatud isikutel.

22. VVK arvates tuleb kautsjoni põhiseaduspärasust hinnata eelkõige PS §-de 48, 60 ja 12 järgi. Valimiste korraldamise seisukohalt ei ole EP ja Riigikogu valimiste vahel selliseid erinevusi, mis põhjendaksid EP valimistel kehtestatud kõrgemat kautsjonit. Mõistlik oleks säilitada kautsjonisüsteem ning vajaduse korral muuta kautsjoni suurust ja tagastamise tingimusi. Seda peab tegema seadusandja. Kui Riigikohus tunnistab vaidlusaluse regulatsiooni põhiseadusvastaseks, on sel mõju teistele 2024. a EP valimistel osalenutele. Seetõttu tuleks Riigikohtul käsitleda otsuses ka seda.

23. Õiguskantsler leiab, et kautsjoni põhiseaduspärasust tuleks hinnata eelkõige üldise võrdsuspõhiõiguse (PS § 12) ja erakonnavõrdsuse põhimõtte (PS § 48 lõige 1) järgi. PS § 60 ei laiene EP valimistele, sest EP valimistel osalemine ei ole kõrgeima riigivõimu teostamine PS § 56 mõttes. Põhiseadusega kõige paremini kooskõlas olev lahendus oleks tunnistada kautsjonit puudutavad sätted tervikuna põhiseadusvastaseks ja kehtetuks. Riigikohus ei peaks otsustama kautsjoni uue suuruse üle. Seda, millised on asjakohased alternatiivid, on pädev otsustama Riigikogu.

24. Justiits- ja digiministri ning **Vabariigi Valitsuse** hinnangul tuleks kautsjonit käsitleda passiivse valimisõiguse piiranguna, nagu Riigikohus on ka varem teinud. Seadusandja peaks lisaks kautsjoni suurusele mõtlema alternatiivsetele võimalustele, mis võimaldaks kinnitada kandideerimise tõsiseltvõetavust.

KOLLEEGIUMI SEISUKOHT

25. Euroopa Kohus leidis, et kautsjoni suurus ja selle tagasimaksmise kord lähevad kaugemale sellest, mis on vajalik õigusnormidega taotletavate eesmärkide saavutamiseks, ning on seega vastuolus ELPH artikli 39 lõikega 2 koostoimes EL lepingu artiklis 10 väljendatud esindusdemokraatia põhimõttega. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium leidis 6. mai 2024. a määruses, et praeguses kohtuasjas on vaja hinnata ka EPVS § 29 lõike 5 põhiseadusele vastavust.

26. Riigikohtu üldkogu on varem asunud seisukohale, et põhiseaduse III peatükki „Rahvas“ ja PS § 56 tuleb tõlgendada selliselt, et EP valimistel osalemisega teostab rahvas kõrgeimat riigivõimu ning et III peatükist tulenevad ka Eesti kodanike põhiõigused hääletada ja kandideerida EP valimistel. Sellise järelduse tegemisel tugines üldkogu PS § 3 lõikele 1 koostoimes Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seaduse §-ga 2, mille kohaselt teostatakse riigivõimu ka EL õiguse alusel, ning PS § 1 lõikele 1, mille järgi on Eesti demokraatlik vabariik, kus kõrgeima riigivõimu kandja on rahvas. (Vt RKÜK 01.07.2010, 3-4-1-33-09, punktid 39–40; vrd siiski ka riigikohtunik Jüri Põllu eriarvamus samas kohtuasjas, II osa.) Kolleegiumil tekkis kahtlus, kas EP valimistel osalemist saab pidada kõrgeima riigivõimu teostamiseks põhiseaduse mõttes ning kas üldkogu varasemat seisukohta tuleks muuta. Sellest sõltub, millistele põhiseaduse sätetele peab kautsjoni tasumise nõue vastama.

27. Euroopa Kohtu hinnangul ei riiva kohustus maksta kautsjonit ELPH artiklis 17 sätestatud omandiõigust (vt eespool määruse punkt 11). Samas on Euroopa Inimõiguste Kohus (EIK) asunud seisukohale, et tasutud kautsjoni (deposiidi) erakonnale tagastamata jätmine riivab lisaks EIÕK 1. protokolli artiklist 3 tulenevale õigusele vabadele valmistele ka EIÕK 1. protokolli artiklist 1 tulenevat omandiõigust (vt EIK otsus 11.01.2007, Venemaa Konservatiivne Ettevõtjate Partei jt *vs*. Venemaa, 55066/00 ja 55638/00, §-d 91–97; vrd siiski ka EIK otsus 28.03.2006, Sukhovetskyy *vs.* Ukraina, 13716/02). Riigikohus on varem samuti selgitanud, et kautsjoni riigituludesse kandmine riivab omandipõhiõigust (vt RKPJK 12.04.2019, 5-19-27/2, punkt 15), märkides samas, et kautsjoni tasumise kohustuse, selle osal juhtudel riigituludesse arvamise ning erakondadele makstavate riigieelarveliste eraldiste regulatsiooni tuleb vaadelda tervikliku süsteemina (viidatud lahend, punkt 19). Eelnevat arvestades tuleb kujundada seisukoht, kas kohustus tasuda valimistel kandidaadi ülesseadmise eest kautsjon riivab PS §-s 32 sätestatud omandipõhiõigust.

28. Eeltoodut silmas pidades annab kolleegium kohtuasja põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse § 3 lõike 3 alusel lahendamiseks Riigikohtu üldkogule.

(allkirjastatud digitaalselt)