

Villu Kõve
Riigikohus

Teie 30.09.2026 nr 5-24-5/28

Meie 10.10.2026 nr 2-8/26-18/3

**Vastus Riigikohtu küsimustele
põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 5-24-5**

Austatud Riigikohtu esimees

Riigikohus edastas 30.09.2026 Riigikogule põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi menetluse uuendamise määruse põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 5-24-5 ja kohtunõude, milles palus vastust kolmele küsimusele. Riigikohtu kiri suunati vastamiseks põhiseaduskomisjonile.

Põhiseaduskomisjon arutas Teie kirja 20.10.2026 istungil ja esitab järgmised vastused.

1. Riigikohtu esitatud küsimus nr 1

„Kui hinnata Euroopa Parlamendi valimistel kandideerimiseks kehtestatud kautsjoni põhiseaduspärasust, siis millistele põhiseaduse sätetele vastavust tuleks kontrollida, võttes arvesse Euroopa Kohtu otsuses väljendatud seisukohti ning Euroopa Liidu põhiõiguste hartas ja Euroopa Liidu lepingu artiklis 10 sätestatud?“

Kautsjoni põhiseaduspärasust tuleks kontrollida eelkõige erakondade võrdsete võimaluste (PS § 48 lg 1 koostoimes § 12 lg-ga 1) ja proportsionaalsuse põhimõtte (PS § 11) järgi, sest kaebuse on esitanud erakond ja nimekirja kandidaatide eest tasub kautsjoni erakond (EPVS § 29 lg 5). Neid tuleb tõlgendada PSTS § 2 alusel kooskõlas Euroopa Liidu põhiõiguste harta art 39 lg-ga 2 ja ELL art-ga 10, nagu ka Euroopa Kohus välja tõi.

Euroopa Parlament on liidu institutsioon ja liidu kodanike esindus (ELL art 10 lg 2, art 14 lg 2 ja 3). Õigus kandideerida Euroopa Parlamendi valimistel on liidu kodaniku õigus (ELTL art 20 lg 2 p b, art 22 lg 2; harta art 39). Euroopa Kohus tuletas selle õiguse harta art 39 lg-st 2 ja ELL art 14 lg-st 3 ning sidus selle liidu esindusdemokraatiaga (ELL art 10; EK otsus, p-d 43, 51–53). Liikmesriik määrab küll kandideerimise tingimused, kuid peab seejuures järgima liidu õigust (p-d 44–47).

Erakondade võrdsed võimalused (PS § 48 lg 1 koostoimes § 12 lg-ga 1). Erakonnaseaduse § 2 lg 1 järgi on Euroopa Parlamendi valimistel kandidaatide esitamine ja valimiskampaania läbiviimine erakonna tegevuse osa. Riigikohus on Riigikogu valimiste kautsjonit selle mõõdupuu järgi hinnanud (RKPJKo 12.04.2019, 5-19-27, p-d 18–19). Euroopa Kohus rõhutas, et erakonnad täidavad esindusdemokraatia süsteemis olulist ülesannet (ELL art 10 lg 4; p 54) ning et suur kautsjon võib takistada uute erakondade teket ja kahjustada seeläbi

poliitilist pluralismi (p-d 83–84). Need kaalutlused näitavad, et kautsjon ei koorma kõiki erakondi võrdselt: suurtele ja rahaliselt tugevatele erakondadele on see väiksem takistus kui uutele ja väikestele.

Nimekirja kandidaadid. Erakonna nimekirjas kandideerijate vabadust kandideerida (PS § 19 lg 1) riivab kautsjon kaudselt, sest nende registreerimine sõltub erakonna tasutud kautsjonist. See ei muuda kontrolli peamist mõõdupuud, milleks on PS § 48 lg 1.

Proportsionaalsus (PS § 11). Arvesse tuleb võtta samu asjaolusid, millele Euroopa Kohus rajas vajalikkuse hinnangu (vt III osa).

2. Riigikohtu esitatud küsimus nr 2

„Kas Euroopa Kohtu otsuse punktis 79, võttes arvesse Euroopa Kohtu järeldust otsuse p-s 86, tuleb mõista nii, et juhul, kui Euroopa Parlamendi ja Riigikogu valimiste erisusi analüüvides ilmneb, et kehtestatud kautsjonite erinevus on põhjendatud, võib EPVS § 29 lg-s 5 sätestatud kautsjoni suurust pidada proportsionaalseks Euroopa Liidu õiguse tähenduses?“

Väljavõte Euroopa Kohtu otsuse C-438/24 punktidest 79 ja 86

Euroopa Kohtu otsuse C-438/24 punkt 79:

„Euroopa Kohtu istungil põhjendas Eesti valitsus kautsjoni suuruse erinevust asjaoluga, et jagatavate mandaatide arvu arvestades on riigisisestel parlamendivalimistel ülesseatavate kandidaatide arv suurem kui Euroopa Parlamendi valimistel kandideerijate arv. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu ülesanne on 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.“

Euroopa Kohtu otsuse C-438/24 punkt 86:

„Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikli 39 lõiget 2 koostoimes ELL artiklis 10 väljendatud esindusdemokraatia põhimõttega, mis reguleerib Euroopa Parlamendi valimisi, tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus riigisisised 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 häälest, kuna kautsjoni suurus ja selle tagasimaksmise kord lähevad kaugemale sellest, mis on vajalik nende õigusnormidega taotletavate eesmärkide saavutamiseks.“

Euroopa Kohtu otsuse punkti 79 tõlgendus

Euroopa Kohtu otsuse punktist 79 koostoimes punktiga 86 ei saa teha järeldust, et Riigikogu ja Euroopa Parlamendi valimiste kautsjonite erinevuse põhjendatus muudaks EPVS § 29 lõikes 5 sätestatud kautsjoni suuruse proportsionaalseks.

- 1) Eesti valitsus põhjendas Riigikogu ja Euroopa Parlamendi valimiste kautsjonite erinevust asjaoluga, et jagatavate mandaatide arvu arvestades on riigisisestel parlamendivalimistel ülesseatavate kandidaatide arv suurem kui Euroopa Parlamendi valimistel kandideerijate arv.
- 2) Euroopa Kohus rõhutas, et Riigikohtu ülesanne on kontrollida, kas kautsjonite erinevus on põhjendatav neil valimistel kasutatavate erinevate hääletussüsteemidega.
- 3) Punkti 79 viimasest lausest võib esmapilgul teha *a contrario* järelduse, et kui kautsjonite erinevus on põhjendatud, võiks kautsjon olla proportsionaalne. Selline järeldus ei ole siiski põhjendatud. Punkt 79 näeb ette ühe täiendava proportsionaalsuse hindamise asjaolu. Punkti 79 viimane lause on sõnastatud eitavalt: kui erinevus ei ole hääletussüsteemide erinevusega põhjendatav, ei saa kautsjoni suurust pidada proportsionaalseks. Erinevuse põhjendatus on seega proportsionaalsuse hindamisel vajalik, kuid mitte ainuke tingimus. Punkt 79 käsitleb üht proportsionaalsuse hindamisel arvesse võetavat asjaolu, mitte proportsionaalsuse hindamist tervikuna.
- 4) Kui kautsjonite erinevus on erinevate hääletussüsteemidega põhjendatav, langeb ära üksnes punktis 79 käsitletud alus, mille põhjal saaks kautsjoni ebaproportsionaalsuse tuvastada. Proportsionaalsuse hindamise tulemust see ei muuda, sest Euroopa Kohus tugines ka muudele asjaoludele: kautsjoni suurusele võrreldes keskmise ja mediaanpalgaga (p-d 75–76), riigieelarvelise eraldise puudumisele Euroopa Parlamendi valimistel (p 80), erakondade piiratud võimalusele oma tegevust rahastada (p-d 81–82) ning kautsjoni mõjule poliitilisele pluralismile (p-d 83–84). Arvestada tuleb Euroopa Kohtu ülejäänud põhjendusi, sealhulgas punkti 85, ning eelkõige punktis 86 antud lõplikku vastust.

Euroopa Kohtu otsuse punkti 86 tõlgendus

- 1) Euroopa Parlamendi valimistele kohaldub Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikli 39 lõige 2 koostoimes ELL artiklis 10 väljendatud esindusdemokraatia põhimõttega. Harta artikli 39 lõike 2 kohaselt valitakse Euroopa Parlamendi liikmed otsestest ja üldistel valimistel vaba ja salajase hääletuse teel. ELL artikli 10 kohaselt toimib Euroopa Liit esindusdemokraatia alusel ning kodanikud on liidu tasandil otseselt esindatud Euroopa Parlamendis.
- 2) Euroopa Kohus leidis, et harta artikli 39 lõikega 2 koostoimes ELL artiklis 10 väljendatud esindusdemokraatia põhimõttega on vastuolus riigisisised õigusnormid, mille kohaselt tuleb Euroopa Parlamendi valimistel kandidaadi registreerimiseks tasuda viie kuupalga alammäära suurune kautsjon, mis makstakse tagasi tingimusel, et üksikkandidaat või erakonna kandidaatide nimekiri on kogunud 5% valimistel antud häälest.
- 3) Euroopa Kohtu hinnang hõlmab seejuures nii kautsjoni suurust kui ka selle tagasimaksmise korda. Euroopa Kohus järeldas, et need lähevad kaugemale sellest, mis on vaidlusaluste õigusnormidega taotletavate eesmärkide saavutamiseks vajalik.
- 4) Punktis 86 ei jäta Euroopa Kohus enam Riigikohtu otsustada, kas kirjeldatud viie kuupalga alammäära suurune kautsjon koos 5% tagasimaksekünnisega on liidu õiguse tähenduses proportsionaalne. Euroopa Kohus annab selles küsimuses lõppjärelduse, et selline regulatsioon läheb taotletavate eesmärkide saavutamiseks vajalikust kaugemale. Euroopa Kohtu antud tõlgendus on Riigikohtule siduv (Euroopa Kohtu 5.07.2016, otsus C-614/14, *Ognyanov*, p 33). Punkti 79 kontrolli tulemus ei mõjuta seega liidu õigusega vastuolu olemasolu; see võib olla asjakohane põhiseaduspärasuse hindamisel ja uue regulatsiooni kujundamisel.

Kokkuvõte

Euroopa Kohtu ülesanne eelotsusemenetluses on tõlgendada Euroopa Liidu õigust, et tagada selle ühetaoline tõlgendamine ja kohaldamine liikmesriikides. Euroopa Kohtu otsuse resolutsiooni ja põhjendusi tuleb lugeda koostoimes. Resolutsioonis antakse eelotsuse

küsimusele lõplik vastus, põhjendused aga selgitavad selle vastuse aluseid ja ulatust. Üksikut põhjenduste punkti ei saa tõlgendada eraldiseisvalt viisil, mis viiks resolutsioonis sõnaselgelt väljendatud järeldusega vastupidise tulemuseni. Punkt 79 näeb ette ühe kontrollikriteeriumi, samas kui punkt 86 sisaldab Euroopa Kohtu lõplikku järeldust vaidlusaluse kautsjonikorra kooskõla kohta Euroopa Liidu õigusega.

Arvestada tuleb Euroopa Kohtu ülejäänud põhjendustega ning eelkõige punktis 86 antud lõppjäreldusega. Selle kohaselt on harta artikli 39 lõikega 2 koostoimes ELL artiklis 10 väljendatud esindusdemokraatia põhimõttega vastuolus regulatsioon, mis näeb Euroopa Parlamendi valimistel ette viie kuupalga alammäära suuruse kautsjoni ja seob selle tagasimaksmise 5% häältekännise saavutamise, kuna kautsjoni suurus ja selle tagasimaksmise kord lähevad kaugemale sellest, mis on taotletavate eesmärkide saavutamiseks vajalik.

Seega tuleb Riigikohtu küsimusele nr 2 vastata eitavalt. See tähendab, et isegi juhul, kui Riigikogu ja Euroopa Parlamendi valimiste kautsjonite erinevus osutub erinevate hääletussüsteemide tõttu põhjendatuks, ei saa selle põhjal pidada EPVS § 29 lõikes 5 sätestatud kautsjoni suurust Euroopa Liidu õiguse tähenduses proportsionaalseks, sest Euroopa Kohus on selle küsimuse punktis 86 lahendanud.

3. Riigikohtu esitatud küsimus nr 3

„Kui Riigikohus peaks leidma, et kautsjoni suurus ja selle tagasimaksmise kord, nagu see on kehtestatud EPVS § 29 lg-s 5 ja §-s 77, on Euroopa Liidu õiguse ja/või põhiseadusega vastuolus, siis milline oleks praeguses asjas Euroopa Liidu õiguse ja/või põhiseadusega kooskõlas olev lahendus, võttes arvesse, et seadusandjal on võimalik kehtestada erinevaid kandideerimiskünniseid ning on otsustanud kautsjoni kasuks?“

Euroopa Kohus pidas kautsjoni nõuet kui sellist lubatavaks ja sobivaks (p-d 60, 66–67, 70–72); vastuolus on üksnes kautsjoni suurus koos tagastamise korraga (p 86). Kautsjoni eesmärki – mittetõsiseltvõetavate ja kergekäeliste kandidatuuride ärahoidmist – saab Euroopa Kohtu otsusega kooskõlas saavutada, kui kandideerimisega kaasnev rahaline kogukoormus on praegusest oluliselt väiksem. Kautsjon võib seega jääda, kuid mitte praegusel kujul.

Euroopa Kohtu otsusest lähtudes on seadusandjal järgmised võimalused:

Väiksem kautsjon. Kautsjon, mis ei tekita keskmise sissetulekuga isikule märkimisväärset rahalist koormust (p-d 75–76). Riigikogu valimiste tase (üks kuupalga alammäär kandidaadi kohta) on Euroopa Kohtu otsusega eriti hästi kooskõlas, sest seadusandja on ise pidanud seda sama eesmärgi saavutamiseks piisavaks (p-d 77–78).

Madalam tagastamise lävend. Lävend, mis koos kautsjoni suurusega ei jäta kõrvale väikesi ja uusi erakondi ega väikese sissetulekuga kandidaate (p-d 82–84).

Alternatiiv kautsjonile. Kandidaat või erakond võib kautsjoni asemel esitada teatud arvu toetusallkirju. See näitab kandidatuuri tõsiseltvõetavust, ilma et seda peaks rahaga toetama.

Kombinatsioon eelnimetatud võimalustest.

Euroopa Kohus ei määranud konkreetset lahendust; oluline on kautsjoni kogukoormus. Kuna etteheite tuum on kautsjoni summa (p-d 75–76), ei pruugi üksnes tagastamise lävendi muutmine vastuolu kõrvaldada. Kui Euroopa Parlamendi valimiste kautsjon jääb kandidaadi kohta Riigikogu valimiste omast suuremaks, peab erinevus olema põhjendatav valimissüsteemide erinevusega (p 79). Liikmesriik ei saa „kaotsi läinud häälte“ vastu võidelda üksnes hinnangu alusel, et teatud poliitilistel programmidel puudub tegelik võimalus saada

piisavalt hääli (p 68). Riigikogu valimistel leevendab kautsjoni kaotusest tulenevat rahalist riski riigieelarveline toetus erakondadele, kes on kogunud vähemalt 2% häälest (p 80). Kui vähemalt sellise toetusega erakond jääb Riigikogu valimistel kautsjonist ilma, saab ta selle toetuse kaudu siiski riigilt raha. Euroopa Parlamendi valimistel sellist toetust ei ole, nii et kautsjoni kaotus jääb täielikult erakonna kanda. Seetõttu peab Euroopa Parlamendi valimiste kautsjoni suurus ja selle tagastamise lävend olema mõõdukas iseenesest, mitte üksnes võrreldes Riigikogu valimiste kautsjoniga.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Ando Kiviberg

esimees