



Valimiskautsjoni kooskõla Euroopa Liidu õigusega

Nr 12

05.10.2026

Euroopa Kohus tegi 17. septembril 2026. aastal otsuse, milles leidis, et Eesti Euroopa Parlamendi valimiste kautsjonisüsteem on Euroopa Liidu õigusega vastuolus.¹ Euroopa Kohtu eelotsuse raames antud tõlgendus toetas suurel määral Erakond Eestimaa Rohelised (edaspidi EER) argumente.² Euroopa Kohtu hinnangul on Eestis nõutava kautsjoni summa liiga suur ning võib uutele poliitilistele jõududele kujutada endast ülemäära takistust valimistel kandideerimisel. Teemaleht tutvustabki Euroopa Parlamendi kautsjoniga seotud regulatsioone ning annab ülevaate värskest Euroopa Kohtu lahendist.

Kohtuvaidluse kulg

Kautsjoniga seotud kohtuvaidlus sai alguse 2024. aasta Euroopa Parlamendi valimiste eel, kui EER esitas registreerimiseks üheksast kandidaadist koosneva nimekirja. Vabariigi Valimiskomisjon registreeris neist vaid kaks, jättes ülejäänud seitse kandidaati registreerimata, kuna nende eest ei olnud tasutud Euroopa Parlamendi valimise seaduses (edaspidi EPVS) sätestatud kautsjonit. Nimelt on mittetõsiseltvõetavate kandidaatide ülesseadmise ja kandidaatide kergekäelise ülesseadmise ärahoidmiseks ning esindusdemokraatia tagamiseks EPVS-s ette nähtud kautsjoni tasumine Euroopa Parlamendi valimistel kandidaatide ülesseadmise eeltingimusena.³ EER pöördus Riigikohtusse, taotledes EPVS-i § 29 lõike 5 tunnistamist põhiseadusega vastuolus olevaks ning registreerimata jäetud kandidaatide registreerimist. EER-i hinnangul on kautsjoninõue ebaproportsionaalselt suur ja riivab kandidaatide passiivset valimisõigust. Vaidlusalune säte kohustab tasuma iga kandidaadi kohta viis kuupalga alammäära, mis 2024. aastal tähendas 4100 euro suurust kautsjonit kandidaadi kohta. Täisnimekirja esitamisel ulatus kautsjon 36 900 euroni. EER-i esindajad leidsid, et 4100 eurot ühe kandidaadi eest on sedavõrd suur summa, et välistab selliste ühiskonnagruppide kandideerimise, mille liikmed pole orienteeritud rahalisele kasumile, vaid näiteks keskkonna ja taaskasutatavate lahenduste väärtustamisele.⁴ Riigikohus algatas 6. mail 2024 põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse ning lubas esialgse õiguskaitse korras ka registreerimata jäetud kandidaatidel valimistel osaleda. Kautsjoninõude õiguspärasuse hindamisel tekkis Riigikohtul muu hulgas kahtlus ka regulatsiooni kooskõlast Euroopa Liidu õigusega, mistõttu esitas kohus ka Euroopa Kohtule eelotsusetaotluse.⁵ Eelotsusetaotlus käsitles Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikli 17 lõike 1 ja artikli 39 lõike 2 tõlgendamist. Teisisõnu Riigikohus soovis Euroopa Kohtult teada, kas EPVS-st tulenev kautsjoninõue on kooskõlas Euroopa Liidu

¹ Euroopa Kohtu otsus kohtuasjas *Erakond Eestimaa Rohelised, C-438/24*.

² Euroopa Kohtu eelotsuse menetlust kasutatakse juhul, kui liikmesriigi kohtul on küsimusi Euroopa Liidu õiguse tõlgendamise või kehtivuse kohta. Eelotsused on siduvad nii eelotsuse taotluse esitanud kohtule kui ka kõigile liikmesriikide kohtutele. See tähendab, et Riigikohus peab põhivaidluse lahendamisel Euroopa Kohtu tõlgendustest lähtuma, kuid Riigikohtul säilib pädevus teha lõplik otsus asjas ning hinnata vajadusel vaidlustatud normi kooskõla Eesti põhiseadusega.

³ Vt ka EPVS § 77, mis sätestab, et üksikkandidaadile või erakonnale makstakse kautsjon tagasi, kui üksikkandidaat või erakond kogus üleriigiliselt kokku vähemalt 5% häältest. Tagastamata kautsjon kantakse riigituludesse.

⁴ Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 31.05.2024. kohtumäärus asjas nr 5-24-5 p 12.

⁵ Euroopa Liidu õigusest tuleneb liikmesriikide kohtutele õigus kohtumenetluse käigus paluda Euroopa Kohtult eelotsust selle kohta, kuidas tõlgendada ja kohaldada Euroopa Liidu õigust.

põhiõiguste hartas sätestatud omandiõigusega⁶, valimisõiguse ja proportsionaalsuse põhimõttega.⁷ Pärast Euroopa Kohtu otsuse saamist uuendas Riigikohus menetluse ning kautsjoni põhiseaduspärasus on nüüd Riigikohtu laual lõplikuks otsustamiseks.

Kautsjoni õiguslik regulatsioon

Lisaks EPVS-le reguleerib Euroopa Parlamendi valimiste korraldamist ka suur hulk Euroopa Liidu õiguse norme. Euroopa Parlamendi valimiste ja kandideerimise regulatsioon tugineb ennekõike järgnevatele Euroopa Liidu õigusallikatele: Euroopa Liidu lepingu (edaspidi ELL) artikkel 14 lõige 3; Euroopa Liidu toimimise lepingu (edaspidi ELTL) artikkel 20 lõige 2 punkt b; Euroopa Liidu põhiõiguste harta (edaspidi harta) artikkel 39; Euroopa Parlamendi liikmete valimist otsestest ja üldistel valimistel käsitlev otsus ja akt (edaspidi 1976. aasta akt); nõukogu direktiiv 2013/1/EL, 20. detsember 2012.⁸ Euroopa Liidu lepingu artikli 14 lõike 3 kohaselt valitakse Euroopa Parlamendi liikmed viieaastaseks tähtajaks otsestest ja üldistel valimistel vaba ja salajase hääletuse teel. Samad põhimõtted on sätestatud ka Euroopa Parlamendi liikmete valimist otsestest ja üldistel valimistel käsitlevas 1976. aasta aktis, mille kohaselt peavad valimised olema otsesed, üldised ja vabad ning hääletamine salajane. Harta artikli 39 lõike 1 ning ELTL-i artikli 20 lõike 2 punkti b ja artikli 22 lõike 2 alusel on igal liidu kodanikul õigus hääletada ja kandideerida Euroopa Parlamendi valimistel selles liikmesriigis, kus asub tema elukoht, samadel tingimustel selle riigi kodanikega. Harta artikkel 39 tunnustab hääletamis- ja kandideerimisõigust Euroopa Parlamendi valimistel liidu kodanike põhiõigusena. See säte väljendab hartas ELL artikli 14 lõikest 3 ja 1976. aasta akti artikli 1 lõikest 3 tulenevaid valimisõigusi.⁹

Samas ei sätesta harta artikli 39 lõige 1 tingimusi, mille alusel liidu kodanikud saavad Euroopa Parlamendi valimistel kandideerida. Seetõttu kuulub nende tingimuste kindlaksmääramine liikmesriikide pädevusse, tingimusel et järgitakse liidu õigust. Hartast tuleneb liikmesriikide kohustus kujundada oma valimisõiguslik regulatsioon viisil, mis tagab liidu kodanikele nende hääletamis- ja kandideerimisõiguse tegeliku ja tõhusa kasutamise.¹⁰ Ka 1976. aasta akti artiklis 8 on ette nähtud, et kui aktis ei ole sätestatud teisiti, reguleeritakse valimismenetlust igas liikmesriigis siseriikliku õigusega. Kuna akt ei näe sõnaselgelt ette tingimusi, millele Euroopa Liidu kodanik peab vastama Euroopa Parlamenti kandideerimiseks, on nende tingimuste kehtestamine jäetud liikmesriikide pädevusse. Arvestades, et Euroopa Liit ei ole kehtestanud õigusnorme, mis reguleeriksid Euroopa Parlamendi valimiste menetlust ühtemoodi kõigis liikmesriikides, on liikmesriikidel ulatuslik kaalutlusruum erinevate meetmete plusside ja miinuste kaalumisel ning otsustamisel, milline lahendus on kõige sobivam.¹¹ Kuna kautsjoni instituuti, määra ja muid olulisi tingimusi aluslepingud, akt ega teised EL õigusaktid ei reguleeri, siis kuulub kautsjoni regulatsioon liikmesriikide pädevusesse. Küll aga peavad liikmesriigid oma pädevust teostades järgima liidu õigust ja sellest tulenevaid põhimõtteid. Euroopa Liidu kodanikel peab olema tegelik võimalus osaleda valimistel nii valijatena kui ka kandidaatidena ning valimisreeglid ei tohi seda õigust põhjendamatult piirata. Samuti on Euroopa Nõukogu põhiseaduslik eksperdirühm, tuntud ka kui Veneetsia Komisjon, rõhutanud valimiste hea tava koodeksi punktis 1.3. vi, et kandidaatidele seatud kautsjon peab olema proportsionaalne ega tohi põhjendamatult piirata kandideerimisõigust. Kautsjoni suurus ning selle tagastamise tingimused ei tohi olla ülemäära koormavad. Kautsjon peab olema tagastatav, kui kandidaat või erakond saab vähemalt kindlaksmääratud hulga hääli.¹²

⁶ Kautsjoninõude ja omandiõiguse kooskõla osas nentis Euroopa Kohus, et kautsjon on tingimuslik makse. Kautsjoni nõue on tingimus, mida peavad täitma kandidaadid ja erakonnad, kes teevad vaba valiku kandideerida Euroopa Parlamendi valimistel. Seda ei saa käesoleval juhul käsitada omandiõiguse äravõtmisena ega omandi kasutamise reguleerimisena harta artikli 17 lõike 1 tähenduses. Vt Euroopa Kohtu otsus kohtuasjas *Erakond Eestimaa Rohelised*, C-438/24, p 40.

⁷ Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 31.05.2024. kohtumäärus asjas nr 5-24-5.

⁸ Vt C. Calliess., M. Ruffert, *Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta*. EUV/AEUV 6. Auflage 2022, Art. 14 EUV.

⁹ D. Jarass, GrCh, 4. Auflage. 2021, EU-Grundrechte-Charta Art. 39. Vt ka W. Schroeder, *Wahlrechtsgrundsätze für Wahlen zum Europäischen Parlament*, EuR 2023, lk 517–534.

¹⁰ Euroopa Kohtu otsus kohtuasjas *Erakond Eestimaa Rohelised*, C-438/24, pp 47 ja 49.

¹¹ Kohtujuristi ettepanek, 13/11/2025, pp 83-86.

¹² Euroopa Nõukogu Veneetsia Komisjoni valimiste hea tava koodeksi punkt 1.3.vi.

Riigikohus kautsjonist

Riigikohus nõustus Vabariigi Valitsuse seisukohaga selles osas, et EPVS-s sätestatud kautsjoninõude eesmärk on hoida ära kergekäelist kandideerimist ja suurendada kandidaatide vastutustunnet. Kergekäelise kandideerimise ärahoidmine vähendab valimistel kaotsi minevate häälte hulka ja suurendab valimistulemuste vastavust valijate tegelikule tahtele. Seeläbi tagatakse valijate õigus tõhusale esindatusele ehk tagatakse esinduskogu representatiivsus.¹³ Riigikohus on seisukohal, et Euroopa Parlamendi valimistel kogutud häältesaak kinnitab EER-i toetajaskonna olemasolu: EER kogus 2014. a Euroopa Parlamendi valimistel 986 häält ja 2019. a valimistel 5824 häält. Riigikohus toonitas, et sellistest arvudest lähtudes ei saa järeldada toetuse täielikku puudumist ühiskonnas või kergekäelist kandideerimise soovi.¹⁴ Küll aga rõhutas Riigikohus oma eelotsusetaotluses, et EPVS-s sätestatud kautsjoninõue ei ole Euroopa Parlamendi valimistel kandideeri- ja ainus rahaline kohustus, kuna kandideerimisega kaasnevad ka kampaania läbiviimise kulud.¹⁵ Lisaks tõi Riigikohus välja, et Eestis on erakonna võimalused teenida tulu, mille arvelt oma tegevust rahastada, sh kautsjonit tasuda, seadusega üsna piiratud. Erakonnaseaduse kohaselt võib erakond saada tulu üksnes põhikirja alusel makstavatest liikmemaksudest, seaduse alusel makstavatest riigieelarve eraldistest, füüsilise isiku annetustest ja tehingutest erakonna varaga. Nii on Eestis keelatud näiteks anonüümsed ja juriidiliste isikute annetused ning piirangud on seatud ka laenamisele.¹⁶ EPVS-s ei ole ette nähtud muid alternatiivseid vahendeid, millega kandideerida sooviv isik või kandidaatide nimekirja esitada sooviv erakond saaks kautsjoni tasumise asemel tõendada oma kandideerimissoovi tõsidust (nt toetusallkirjade esitamise võimalus).¹⁷ Samuti viitas Riigikohus asjaolule, et Eestis Euroopa Parlamendi valimistele kohaldatav kautsjon on Euroopa Liidu üks kõrgeimaid.¹⁸

Euroopa Kohtu seisukoht

Euroopa Kohus jaatas Euroopa Liidu õiguse kohaldatavust EER-i kohtuasjas. EPVS-s sätestatud õigusnormidega, mis piiravad kodanike õigust kandideerida Euroopa Parlamendi valimistel, rakendatakse liidu õigust, ning see tähendab, et harta on niisuguste õigusnormide suhtes kohaldatav. Euroopa Kohus märkis siiski, et harta sätestatud valimis- ja kandideerimisõigus ei ole absoluutne. Harta artikli 52 lõike 1 kohaselt tohib selliste õiguste ja vabaduste teostamist, nagu on tunnustatud harta artiklis 39, piirata ainult seadusega, arvestades nimetatud õiguste olemust, ning proportsionaalsuse põhimõtet. Proportsionaalsuse põhimõtte kohaselt võib piiranguid seada üksnes juhul, kui need on vajalikud ja vastavad liidu poolt õiguspärastena tunnustatud eesmärkidele, mis teenivad üldist huvi.¹⁹ Seega asja lahendamisel ja Riigikohtule siduvate juhtnööride andmiseks viis Euroopa Kohus läbi põhjaliku proportsionaalsuse testi. Euroopa Kohtu väljakujunenud praktika kohaselt nõuab proportsionaalsuse põhimõtte järgimine, et riigisisestes õigusnormides ette nähtud meetmed ei läheks kaugemale sellest, mis on nende õigusnormidega taotletavate õiguspäraste eesmärkide saavutamiseks sobiv ja vajalik, ning juhul, kui on võimalik valida mitme sobiva meetme vahel, tuleb rakendada kõige vähem koormavat meetet ja meetmega tekitatud ebamugavused ei tohi olla seatud eesmarke arvestades ülemäära suured.²⁰

Euroopa Parlamendi valimistel kandideerimise õiguse piiramise õiguslik alus ja taotletavad eesmärgid

Euroopa Kohus toonitas, et kautsjoni tasumise nõue ei muuda Euroopa Parlamendi valimistel kandideerimist võimatuks, vaid seab sellele rahalise eeltingimuse. Seetõttu ei saa pidada seda nõuet selliseks piiranguks, mis kahjustaks kandideerimisõiguse olemust.²¹ Euroopa Kohtu hinnangul teenib kautsjoni tasumise nõue mitut üldist huvi pakkuvat eesmärki. Kõige olulisemaks eesmärgiks on piirata mittetõsiste kandidaatide kandideerimist, suurendada kandidaatide

¹³ Euroopa Kohtu otsus kohtuasjas *Erakond Eestimaa Rohelised*, C-438/24, pp 9 ja 25.

¹⁴ Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 31.05.2024. kohtumäärus asjas nr 5-24-5, p 67.

¹⁵ Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 31.05.2024. kohtumäärus asjas nr 5-24-5, p 64.

¹⁶ Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 31.05.2024. kohtumäärus asjas nr 5-24-5, p 65.

¹⁷ Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 31.05.2024. kohtumäärus asjas nr 5-24-5, p 67.

¹⁸ Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 31.05.2024. kohtumäärus asjas nr 5-24-5, p 67.

¹⁹ *Delvigne*, C-650/13, p 46.

²⁰ Euroopa Kohtu otsus kohtuasjas *Erakond Eestimaa Rohelised*, C-438/24, p 69. Vt ka *Volkswagen Group Italia ja Volkswagen Aktiengesellschaft*, C-27/22, p 93.

²¹ Euroopa Kohtu otsus kohtuasjas *Erakond Eestimaa Rohelised*, C-438/24, p 60.

vastutustunnet ning aidata kaasa sellele, et valimistulemused peegeldaksid võimalikult täpselt valijate tahet. Samuti aitab kautsjon tagada valijate tõhusa esindatuse Euroopa Parlamendis. Lisaks aitab kautsjon vältida põhjendamatuid avalikke kulutusi valimiste korraldamisele.²² Euroopa Kohus leidis, et kandidaatide kergekäelise ülesseadmise vältimise eesmärk on õiguspärane. Selle eesmärk on kaitsta esindusdemokraatia toimimist. Oluline on välistada selliste isikute kandideerimine, kelle tegelik eesmärk ei ole saada Euroopa Parlamendi liikmeks ning kes ei taha sisuliselt osaleda Euroopa Liidu demokraatlikus protsessis.²³ Samas ei tohi liikmesriigid piirata kandideerimist üksnes põhjendusel, et mõnel kandidaadil või erakonnal näib olevat väike võimalus saada piisav kogus hääli.²⁴ Euroopa Kohus selgitas, et üldjuhul annab see, kui üksikkandidaat või kandidaatide nimekiri ei suuda koguda vajalikke vahendeid, et tasuda kautsjon, mille hüvitamine on võimalik ainult siis, kui selle kandidaadi või selle nimekirja kogutud häälte arv ületab teatud künnise, tunnistust sellest, et puuduvad tõsise kampaania korraldamiseks vajalikud organisatsioonilised võimed, võrgustik või pühendumus.²⁵

Kautsjoni tasumise nõude sobivus

Kautsjoni tasumisest tulenev rahaline koormus ning selle tagasimaksmise tingimused panevad kandidaatidele teatava vastutuse oma kandideerimisotsuse eest. Euroopa Kohus leidis, et selline nõue võib innustada kandidaate oma tegelikke motiive põhjalikumalt kaaluma ning seeläbi aidata kaasa mittetõsiseltvõetavate või kergekäeliselt üles seatud kandidaatide väljasõelumisele. Seega on kandideerimisel makstav kautsjon sobiv meede, et vähendada selliste kandidaatide arvu ning piirata ka nn kaotsi läinud häälte hulka. See omakorda aitab tagada valijate õigust tõhusale esindatusele.²⁶ Seevastu kohtujurist leidis, et kautsjoninõue ei ole sobiv vahend mittetõsiseltvõetavate kandidaatide heidutamiseks. Tema hinnangul näitab kautsjoni tasumise suutlikkus eelkõige kandidaadi või tema toetajate rahalist võimekust, mitte kandideerimise tõsiseltvõetavust. Kohtujurist möönis, et kautsjoni tasumiseks raha kogumise võimet, eriti kui see on kombineeritud madala, kuid sisuka tagastamiskünnisega, võib siiski mõista kui tõendit avalikkuse toetuse teatava taseme kohta. See tähendab, et kautsjon võib aidata vähendada nende kandidaatide arvu, kellel on vähe tõenäosust saada piisavalt hääli. Seega võib kautsjonit pidada sobivaks meetmeks, et saavutada eesmärk vähendada „kaotsi läinud häälte“ arvu ja tagada valitud organi suurem esinduslikkus.²⁷

Kautsjoni tasumise nõude vajalikkus

Keskseks küsimuseks kujunes Euroopa Kohtus EPVS-s sätestatud kautsjoni summa suurus. Euroopa Kohus analüüsis, kas kautsjoni suurus ja selle tagasimaksmise kord lähevad kaugemale sellest, mis on nende eesmärkide saavutamiseks vajalik.²⁸ EPVS § 29 lõikes 5 on ette nähtud, et iga Euroopa Parlamendi valimistel kandideeriva isiku eest tasutakse kautsjonina summa, mis vastab viiele kuupalga alammäärale. EPVS §-s 77 on täpsustatud, et kautsjon makstakse tagasi, kui üksikkandidaat või erakonna kandidaatide nimekiri kogub vähemalt 5% antud häältest.²⁹ EPVS-s sätestatud kautsjoni määr oli 2024. aastal 4100 eurot iga kandidaadi kohta ja 36 900 eurot erakonna kohta, kes esitas kandidaatide täisnimekirja. Neid summasid kõrvutas Euroopa Kohus samal ajal Eestis kehtinud brutopalgaga. Nimelt oli 2024. aastal Eesti keskmine brutokuupalk 1904 eurot ja Eesti mediaanbrutopalk 1578 eurot.³⁰ Seega oli iga kandidaadi kautsjon ligikaudu 2,2 korda suurem kui keskmine brutokuupalk ja ligikaudu 2,6 korda suurem kui mediaanbrutopalk. Kautsjon kandidaadi kohta oli seega 215% Eesti keskmisest brutokuupalgast.³¹ Seda statistikat arvesse võttes leidis Euroopa Kohus, et kautsjoni tasumise nõue võib tekitada märkimisväärse

²² Euroopa Kohtu otsus kohtuasjas *Erakond Eestimaa Rohelised*, C-438/24, p 61.

²³ Euroopa Kohtu otsus kohtuasjas *Erakond Eestimaa Rohelised*, C-438/24, p 66.

²⁴ Euroopa Kohtu otsus kohtuasjas *Erakond Eestimaa Rohelised*, C-438/24, pp 66-67.

²⁵ Euroopa Kohtu otsus kohtuasjas *Erakond Eestimaa Rohelised*, C-438/24, p 71.

²⁶ Euroopa Kohtu otsus kohtuasjas *Erakond Eestimaa Rohelised*, C-438/24, p 71.

²⁷ Kohtujuristi ettepanek 13.11.2025, pp 51-62.

²⁸ Euroopa Kohtu otsus kohtuasjas *Erakond Eestimaa Rohelised*, C-438/24, p 73.

²⁹ Euroopa Kohtu otsus kohtuasjas *Erakond Eestimaa Rohelised*, C-438/24, p 74.

³⁰ Euroopa Kohtu otsus kohtuasjas *Erakond Eestimaa Rohelised*, C-438/24, p 75.

³¹ Kohtujuristi ettepanek 13.11.2025, p 70.

rahalise koormuse sellisele liidu kodanikule, kes soovib Eestis Euroopa Parlamendi valimistel kandideerida.³²

Euroopa Kohus tõi oma argumentatsioonis välja ka kõneka fakti, et Eesti riigisisestel parlamendivalimistel on kandidaadi registreerimiseks nõutav kautsjon viis korda väiksem sellest, mis on nõutav kandidaadi registreerimiseks Euroopa Parlamendi valimistel. Seega, isegi kui Riigikogu ja Euroopa Parlamendi valimistel on erinevusi, mis võivad õigustada kummagi suhtes erinevaid reegleid, ei ole liikmesriigi seadusandja pidanud mittetõsiseltvõetavate kandidaatide ülesseadmise ja kandidaatide kergekäelise ülesseadmise ärahoidmise eesmärgi saavutamiseks vajalikuks nõuda liikmesriigi parlamendi valimistel kandidaadi registreerimiseks sama suure kautsjoni tasumist, kuigi ta taotleb seda eesmärki mõlemate valimiste puhul.³³

Euroopa Kohtu istungil põhjendas Eesti valitsus kautsjoni suuruse erinevust asjaoluga, et jagatavate mandaatide arvu arvestades on riigisisestel parlamendivalimistel ülesseatatavate kandidaatide arv suurem kui Euroopa Parlamendi valimistel kandideerijate arv. Eelotsusetaotluse esitanud Riigikohtu 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.³⁴

Euroopa Kohus pidas oluliseks ka Eesti valitsuse selgitust, et erinevalt riigisisestest parlamendivalimistest ei ole Euroopa Parlamendi valimistel ette nähtud riiklikku toetust valimiskulude katmiseks. Samas saavad riigisisestel parlamendivalimistel erakonnad, kes koguvad vähemalt 2% häälest, taotleda eelarvest eraldist valimistel osalemisega seotud kulude hüvitamiseks.³⁵ Muuhulgas tõi Euroopa Kohus oma otsuses välja, et Eesti õigusnormid piiravad erakondade võimet teenida tulu oma tegevuse rahastamiseks, sealhulgas asjaomase kautsjoni tasumiseks. Nimelt võib erakond ühelt poolt saada tulu üksnes oma põhikirja alusel makstavatest liikmemaksudest, seaduse alusel makstavatest riigieelarve eraldistest, seaduses sätestatud tingimustele vastavatest füüsilise isiku annetustest ja tehingutest erakonna varaga. Teiselt poolt on anonüümsed ja juriidilise isiku annetused keelatud ning ka laenamisele on seatud piirangud.³⁶ Neil asjaoludel võib Euroopa Parlamendi valimistel kandidaadi registreerimiseks nõutav suur kautsjonisumma moodustada olulise osa teatud kandidaatide või erakondade aastaeelarvest. Kandidaadid peavad kandma kampaaniakulud ning võtma riski, et kui nad ei kogu 5% antud häälest, jääb kautsjon tagastamata. Seega võivad kautsjoni suurus ja selle tagasimaksmise kord muuta väikese sissetulekuga kandidaatidel või erakondadel Euroopa Parlamendi valimistel kandideerimise või kandidaatide nimekirja ülesseadmise praktikas üsna keeruliseks.³⁷ Euroopa Kohus toonitas, et EPVS-s sätestatud kautsjoni regulatsioon võib viia selleni, et poliitikast jäetakse kõrvale vähemusrühmadesse kuuluvad kandidaadid, uued poliitilised liikumised või madala sissetulekuga isikud, kes tõenäoliselt küll mandaati ei saa, kuid võivad esindada olulisi ja 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.³⁸ Eelnevaid argumente arvesse võttes jõudis Euroopa Kohus tõdemuseni, et kautsjoni suurus ja selle tagastamise tingimused lähevad kaugemale sellest, mis on eesmärkide saavutamiseks vajalik.

Kokkuvõte

Euroopa Kohtu hinnangul on EPVS-s sätestatud kautsjoni instituut õiguspärane meede, mille eesmärk on vältida mittetõsiseltvõetavate ja kergekäeliselt üles seatud kandidaatide kandideerimist ning tagada valimistulemuste parem vastavus valijate tegelikule tahtele. Seega ei seadnud Euroopa Kohus kahtluse alla kautsjonisüsteemi kui sellist, vaid Eestis kehtiva regulatsiooni proportsionaalsuse. Euroopa Kohtu hinnangul võivad kautsjoni suurus, selle tagastamise tingimused ning erakondade rahastamisele seatud piirangud muuta kandideerimise

³² Euroopa Kohtu otsus kohtuasjas *Erakond Eestimaa Rohelised*, C-438/24, p 76.

³³ Euroopa Kohtu otsus kohtuasjas *Erakond Eestimaa Rohelised*, C-438/24, p 78.

³⁴ Euroopa Kohtu otsus kohtuasjas *Erakond Eestimaa Rohelised*, C-438/24, p 79.

³⁵ Euroopa Kohtu otsus kohtuasjas *Erakond Eestimaa Rohelised*, C-438/24, p 80.

³⁶ Euroopa Kohtu otsus kohtuasjas *Erakond Eestimaa Rohelised*, C-438/24, p 81.

³⁷ Euroopa Kohtu otsus kohtuasjas *Erakond Eestimaa Rohelised*, C-438/24, p 83.

³⁸ Euroopa Kohtu otsus kohtuasjas *Erakond Eestimaa Rohelised*, C-438/24, p 84.

ebamõistlikult koormavaks, seades ebasoodsasse olukorda eelkõige uued poliitilised liikumised, vähemusrühmade esindajad ja väiksema sissetulekuga kandidaadid. See võib omakorda kahjustada Euroopa Liidu õigusega kaitstud poliitilise pluralismi põhimõtet. Samuti on oluline silmas pidada, et juhul, kui Riigikohus tunnistab EPVS § 29 lõike 5 põhiseadusvastaseks, peab Riigikogu aegsasti enne 2029. aasta Euroopa Parlamendi valimisi kehtestama uue põhiseaduspärase ja Euroopa Liidu õigusega kooskõlas oleva regulatsiooni.

Triinu Põdramägi
nõunik
triinu.podramagi@riigikogu.ee

Kasutatud allikad

Calliess, C., Ruffert, M. Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta. EUV/AEUV, 6. Auflage 2022.

Jarass, D. Charta der Grundrechte der Europäischen Union: GRCh, 4. Auflage. 2021.

Schroeder, W. Wahlrechtsgrundsätze für Wahlen zum Europäischen Parlament, EuR 2023.

Euroopa Kohtu kohtujuristi ettepanek kohtuasjas *Erakond Eestimaa Rohelised*, C-438/24, 13.11.2025. Arvutivõrgus: https://infocuria.curia.europa.eu/tabs/jurisprudence?sort=DOC_DATE-DESC&searchTerm=%2522C%252D438%252F24%2522&publishedId=C-438%2F24.

Euroopa Kohtu otsus 17.09.2026. kohtuasjas *Erakond Eestimaa Rohelised*, C-438/24. Arvutivõrgus: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:62024CJ0438>.

Euroopa Kohtu pressiteade nr 127/26 kohtuasjas *Erakond Eestimaa Rohelised*, C-438/24. Arvutivõrgus: <https://curia.europa.eu/site/upload/docs/application/pdf/2026-09/cp260127et.pdf>.

Euroopa Nõukogu Veneetsia Komisjoni valimiste hea tava koodeks. Arvutivõrgus: https://docs-venice.coe.int/images/SITE%20IMAGES/Publications/Code_conduite_PREMS%20026115%20GBR.pdf.

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 31.05.2024, kohtumäärus asjas nr 5-24-5.