

Villu Kõve
Riigikohus

Teie 27.06.2025 nr 5-25-7/6

Meie .08.2025 nr 2-8/25-14/2

**Arvamus õigustloovate aktide
(eeskätt Riigikogu valimise seaduse)
põhiseaduspärasuse kohta
(põhiseaduslikkuse järelevalve asi nr 5-25-7)**

Austatud esimees

Olete pöördunud Riigikogu poole kirjaga, milles palute selgitada, kas põhiseadusega (PS) on kooskõlas kehtivad õigustloovad aktid (eeskätt Riigikogu valimise seadus) osas, milles need võimaldavad või ei võimalda:

- 1) kuulutada Vabariigi Valimiskomisjoni (VVK) koosolekud (osaliselt/täielikult) kinniseks;
- 2) keelata vaatejatel VVK koosoleku salvestamine.

Teie kiri suunati vastamiseks põhiseaduskomisjonile, kes arutas seda küsimust oma 4.08.2025. a istungil. Põhiseaduskomisjon märgib järgmist.

1. Küsimus Vabariigi Valimiskomisjoni (VVK) koosoleku osaliselt kinniseks kuulutamise põhiseaduspärasuse kohta

- 1.1. Riigikogu hinnangul ei ole PS vastane see, et kehtiv õiguskord (Riigikogu valimise seadus, avaliku teabe seadus ja analoogia korras haldusmenetluse seadus koostoimes) võimaldab VVK-l määrata teatud päevakorrapunktide arutelu kinniseks, kui see on põhjendatud ja proportsionaalne.
- 1.2. Riigikogu valimise seaduse (RKVS) § 12 lg 3 sätestab, et VVK koosolekud on avalikud ja need protokollitakse. Sama paragrahvi lg 4 kohaselt VVK otsused ja koosolekute protokollid avalikustatakse. VVK koosolekute avalikkuse nõue on RKVS-is juba seaduse vastuvõtmisest 12.06.2002. aastal ja seaduseelnõu [748 SE](#) seletuskirjas ei ole seda sätet kommenteeritud. See tagab valimiste läbipaistvuse ja demokraatliku kontrolli. Riigikohus on sedastanud, et VVK koosolekute avalikkuse nõue täidab demokraatlikus riigikorras kaalukat eesmärki, tagades, et valimiste korraldamine oleks läbipaistev ning valimisprotsess legitiimne.¹

¹ Riigikohtu PSJK 11.04.2025. a otsus kohtuasjas nr 5-25-3, p 25.

- 1.3. Samas ei välista avalikkuse põhimõtte siiski võimalust rakendada seaduslikke piiranguid üksikjuhtudel, kus on kaalul avalikud huvid, eeskätt valimiste usaldusväärsuse ja turvalisuse tagamine, mis kaalub üles VVK koosoleku avalikkuse põhimõtte.
- 1.4. RKVS § 37 lg 1 alusel kehtestab hääletamissedeli vormi ja elektroonilise hääle vormi VVK. Käesoleval juhul arutas VVK 12.06.2025. aasta koosolekul neljanda päevakorrapunktina VVK otsuse „Hääletamissedeli teksti värvi ja turvaelementide kehtestamine 19.10.2025. toimuvateks kohaliku omavalitsuse volikogu valimisteks“ eelnõu. VVK võttis 12.06.2025 selle otsuse vastu (VVK 12.06.2025 koosoleku protokoll).
VVK on tunnistanud selle otsuse avaliku teabe seaduse (AvTS) § 35 lg 1 p 9 alusel asutusesiseseks kasutamiseks, kuna tegemist on valimiste turvalisuse seisukohast tundliku teabega. Kuna see otsus on AvTS § 35 lg 1 p 9 kohaselt asutusesiseseks kasutamiseks tunnistatud teave, ei saa seda selgelt turvakriitilist teavet sisaldavat eelnõu arutada VVK avalikul istungil, sest selle avalikustamine võib kahjustada valimiste ausust ja turvalisust.
- 1.5. RKVS § 12 lg 3 kohaselt on VVK koosolekud küll avalikud, kuid seda normi tuleb rakendada koostoimes AvTS § 35 lg 1 p-ga 9 ja analoogia korras koostoimes haldusmenetluse seaduse (HMS) § 7 lg-ga 3. AvTS § 35 lg 1 p 9 näeb ette, et teabe valdaja on kohustatud tunnistama asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks teabe turvasüsteemide, turvaorganisatsioonide või turvameetmete kirjelduse kohta. HMS § 7 lg 3 kohaselt on haldusorgan kohustatud hoidma riigi- ja ärisaladust ning hoidma saladuses salastatud välisteabe ja asutusesiseseks kasutamiseks tunnistatud andmed. Riigikohtunik N. Siitam on märkinud oma [täiendavas arvamuses](#)² sarnases kohtuasjas nr [5-25-3](#) järgmist: “Seega tuleb see haldusorganil igakord eraldi otsustada, püüdes ühest küljest tagada haldusmenetluse avalikkus, kuid teisalt kaitstes asjakohaseid saladusi, sh isikuandmeid. Tuleb leida kohane tasakaal nende vahel. Eelöeldu kehtib minu hinnangul ka VVK koosolekute puhul. Reegliks peaks olema VVK koosoleku avalikkus, kuid kaalukama vastassuunalise huvi puhul tuleb võtta meetmeid asjakohase saladuse kaitseks ning erandina piirata väliste isikute juurdepääsu nii piirangust puudutatud koosolekul arutatavatele materjalidele kui koosolekule endale. Erandit avalikkusest tuleb tõlgendada kitsalt ja piirangut tuleks kohaldada minimaalses võimalikus mahus. Võib olla olukordi, kus juurdepääsupiiranguga koosoleku päevakorrapunkti saab arutada avalikult ka viisil, et see ei ohusta asjakohase saladuse avalikuks tulekut. Samas võib olla ka olukordi, kus see ei ole võimalik, ning sel juhul tuleb siiski koosolek tunnistada vastavas osas kinniseks.”.
- 1.6. Piirangu seaduslikkus ja proportsionaalsus on täidetud, sest piirangu õiguslik alus (AvTS § 35 lg 1 p 9 ja analoogia korras HMS § 7 lg 3) on olemas, piirangul on legitiimne eesmärk kaitsta valimiste usaldusväärsust, välistades sedeli võltsingute või tehniliste turvaelementide lekitamise ohu ning piirangu eesmärk kaalub üles koosoleku avalikkuse põhimõtte.
- 1.7. Põhiseaduskomisjon möönab siiski, et parema õigusselguse huvides võiks reguleerida VVK koosoleku kinniseks kuulutamise võimaluse RKVS-s analoogselt näiteks halduskohtumenetluse seadustiku kinniselt istungit menetlusosalise eemaldamise võimalusega juurdepääsupiiranguga teabe kaitseks.

² Riigikohtunik Nele Siitami [täiendav aramus](#) asjas nr 5-25-3.

2. Küsimus salvestamise keelamise põhiseaduspärasuse kohta VVK koosolekul

- 2.1. RKVS § 12 lg 3 kohaselt on VVK koosolekud avalikud, kuid see ei hõlma automaatselt õigust nende heli- või videosalvestuseks. Salvestamine ei ole igapäeõigus põhiseaduse tähenduses.
- 2.2. Salvestamine (eriti heli- ja videosalvestus) on isikuandmete töötlemine.³ EL isikuandmete kaitse üldmäärus (IKÜM)⁴ näeb ette, et isikute hääle või kujutise jäädvustamine eeldab õiguspärasust (IKÜM art 6 lg 1).
- 2.3. Vaatlejad ei oma staatust, mis annaks neile õiguse dokumenteerida koosolekut oma äranägemisel. Vaatlejad viibivad koosolekul kui "igapäks" KOVVS § 23⁴ lg 1 tähenduses.
- 2.4. VVK-l on õigus kehtestada töökorralduslikud reeglid, mis ei luba kolmandatel isikutel salvestada koosolekut ilma loata. Selline keeld on põhjendatud koosoleku häirimise vältimisega, isikuandmete kaitsega ja salvestuste võimaliku väärkasutuse vältimisega.
- 2.5. VVK tegevus salvestamise keelamisel vaatlejatele on seaduspärane ja proportsionaalne. See keeld ei riku PS § 44 lg-s 1 ega §-s 10 tagatud õigusi, kuna piirang põhineb õiguspärasel eesmärgil (töörahu, andmekaitse) ja on proportsionaalne.

3. Kokkuvõte

Riigikogu põhiseaduskomisjoni enamus leiab, et:

- 1) kehtiv õigus, mis võimaldab VVK koosoleku osaliselt kinniseks kuulutamise, on kooskõlas põhiseadusega;
- 2) vaatlejatele salvestamise keelamine VVK koosolekul on proportsionaalne ja seega põhiseaduspärane.

Eriarvamusele jäänud komisjoni liige märkis, et ei nõustu Riigikogu põhiseaduskomisjoni enamuse seisukohaga, et istungite kinniseks kuulutamine on põhiseadusega kooskõlas. Seadusandja on RKVS § 12 lg 3 kohaselt andnud väga konkreetse suunitluse, mille kohaselt peab Vabariigi Valimiskomisjoni koosolek olema avalik. Seadusandja ei ole ette näinud erisusi istungi (osaliselt) kinniseks kuulutamiseks. Seda pole täpsustatud ei seaduses endas ega ka seletuskirjas. Põhjus, miks avalikkuse nõue on oluline, on usalduse tagamine nii valimiste kui Vabariigi Valimiskomisjoni vastu. Usaldust saab tagada läbipaistvuse teel. See puudutab ka erinevaid dokumente millele pannakse juurdepääsupiirang. Tuleb väga tugevalt kaaluda, kas sellised piirangud on kooskõlas koosolekute avalikkuse põhimõttega või võivad hoopis tekitada täiendavat usaldamatust ning kahtlusi valimiste legitiimsuses. Demokraatlikus õigusriigis on need küsimused põhimõttelise tähtsusega. Nii kaua kuni seadusandja pole muutnud RKVS-i ega pole sisse viinud erisust Vabariigi Valimiskomisjoni koosolekute (osaliselt) kinniseks kuulutamise kohta, ei saa kinniseid koosolekuid lugeda põhiseadusega kooskõlas.

Viimati lisatu on komisjoni liikme Anastassia Kovalenko-Kõlvarti eriarvamus põhiseaduskomisjoni arvamuselt.

³ Arvamus 4/2007 isikuandmete mõiste kohta. 01248/07/ET WP 136, lk 8.

⁴ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2016/679, 27. aprill 2016, füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise ning direktiivi 95/46/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta (isikuandmete kaitse üldmäärus).

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)
Ando Kiviberg
esimees