



## Riigikogu põhiseaduskomisjoni erakorralise istungi protokoll nr 120

Tallinn, Toompea

Esmaspäev, 04. august 2025

Algus 11.15, lõpp 12.50

**Juhataja:** Ando Kiviberg (esimees)

**Protokollija:** Elise Ernesaks (konsultant)

**Võtsid osa:**

Komisjoni liikmed: Ants Frosch, Anastassia Kovalenko-Kõlvart, Katrin Kuusemäe, Kalle Laanet, Hanah Lahe (Pipi-Liis Siemanni asendusliige), Helir-Valdor Seeder, Timo Suslov

Komisjoni ametnikud: Karin Tuulik (nõunik), Helin Leichter (nõunik)

**Puudusid:** Lauri Läänemets, Evelin Poolamets ja Jaak Valge

**Kutsutud:** Vabariigi Presidendi õigusnõunik Hent-Raul Kalmo (1.-2. päevakorrapunkt), Rahandusministeeriumi finants- ja maksupoliitika asekanstler Evelyn Liivamägi ning Rahapesu Andmebüroo asejuht Toomas Plaado ja juriidilise osakonna juhataja Eneli Nõmm (1. päevakorrapunkt); Siseministeeriumi nõunik Erik Salumäe (2. päevakorrapunkt)

**Päevakord:**

1. Vabariigi Presidendi otsusega nr 590 välja kuulutamata jäetud rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse ning rahvusvahelise sanktsiooni seaduse muutmise seaduse (640 UA) uuesti arutamine
2. Vabariigi Presidendi otsusega nr 591 välja kuulutamata jäetud kirikute ja koguduste seaduse muutmise seaduse (570 UA) uuesti arutamine
3. Riigikohtule arvamuse andmine õigustloovate aktide (eeskätt Riigikogu valimise seaduse) põhiseaduspärasuse kohta, osas, milles need võimaldavad või ei võimalda kuulutada Vabariigi Valimiskomisjoni koosolekud osaliselt/täielikult kinniseks, samuti keelata Vabariigi Valimiskomisjoni koosoleku salvestamine
4. Info ja muud küsimused

**1. Vabariigi Presidendi otsusega nr 590 välja kuulutamata jäetud rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse ning rahvusvahelise sanktsiooni seaduse muutmise seaduse (640 UA) uuesti arutamine**

**Ando Kiviberg** sõnas sissejuhatuseks, et Vabariigi President jättis käesoleva aasta 3. juuli otsusega nr 590 välja kuulutamata rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse ning rahvusvahelise sanktsiooni seaduse muutmise seaduse. President leidis, et vastuvõetud seadus ei ole kooskõlas põhiseaduse §-dega 26 ja 44, kuna see piirab liialt informatsioonilise enesemääramise õigust.

**Hent-Raul Kalmo** märkis, et kõnealuse seaduse muutmise arutelu on siiani eelkõige

keskendunud küsimusele, kas nii ulatuslikke andmekogusid peaks üldse saada moodustada. See on väga lai küsimus. Sõltumata sellest, mis seisukoht siin võtta, peaks arvestama, et mitmed seadused juba täna lubavad andmete riskasutamist ja andmekogusid ei soovita täielikult lahutada. Vastuolu, millele president osundab, puudutab seda, millisel viisil toimub andmete töötlemine. Seaduse puhul ei ole suurt tähelepanu pälvinud andmete töötlemise viis ja see, kuidas on tagatud andmekaitse põhiprintsiibid ning õiguste kaitse, mis on loetletud nii isikuandmete kaitse seaduses kui ka Euroopa Liidu otsekohalduvas määruses. Üks oluline tagatis, kuidas põhiprintsiipide järgimine tagatakse, on isiku õigus saada teavet tema kohta kogutud infost. See ei puuduta ainult isiku uudishimu, vaid see tagab selle, et ametkond mõtleks läbi, millisel eesmärgil andmeid kogutakse, kas nende jätkuv kogumine on vajalik, kuidas andmeid töödeldakse. Kõikide nende printsiipide järgimine on eriti oluline andmete automatiseeritud töötlemise puhul. Nii Eesti suhtes kehtiv isikuandmete automatiseeritud töötlemisel isiku kaitse konventsioon kui isikuandmete kaitse üldmäärus ja ka põhiseadus lubavad piirata inimese õigust saada informatsiooni. Põhiküsimuseks on moodus, kuidas põhiõigust piirata. Seaduses on toodud ühelt poolt nii öelda tüüpilised alused, et andmeid ei väljastata ja selgitusi ei anta olukorras, kus see takistaks kriminaalmenetlust või kuritegevuse tõkestamist. Seaduses on aga ka täiendav alus, mis sätestab, et andmesubjekti õigusi võib piirata juhul, kui see takistab Rahapesu Andmebüroo (RAB) seadusest tulenevate eesmärkide teostamist. Seadusest tulenevad eesmärgid on aga määratletud äärmiselt laialt ja jääb mulje, et andmesubjekti õiguste teostamine on jäetud ametkonna meelevalda. Seda just põhjusel, et see on täiendav alus lisaks põhjusele, et see takistaks kriminaalmenetlust. Täiendav alus annab võimaluse mõelda, et kuna isikule informatsiooni väljastamine nõuab ametkonna aega ja ressursi, siis see takistab seadusest tulenevate eesmärkide teostamist. Küsimus ei ole üksnes andmete väljastamises, vaid ka printsiipide järgimises, mis puudutab andmete jätkuva kasutamise hindamist. Proportsionaalsuse põhimõtte nõuab, et kui andmeid on mingi kindla perioodi jooksul salastatud, siis mingi hetk see periood lõpeb ja võib-olla on võimalik tagasiulatuvalt selgitada, kuidas andmete kasutamine toimus. Selle kohta regulatsioon puudub, aga seda oleks vaja. Kahtlust ei ole selles, et rahapesu ja terrorismi uurimisel on vajadus piirata õigust informatsioonile. RAB-i juht on eelnõu menetlemisel märkinud, et üksnes informatsioon sellest, et kellegi andmeid on vaadatud, võib anda sobimatut teavet. Kahtlemata peab seda regulatsiooni kehtestamisel arvestama. Proportsionaalsust on võimalik tagada regulatsiooniga, mis sätestab kohustuse hinnata, kas andmeid on jätkuvalt vaja ja kas jätkuvalt on piirangud vajalikud. RAB-i juht on seaduse menetlemisel möönnud, et nemad võib-olla ei küsigi inimeste tundlikke andmeid, mis puudutavad poliitilisi veendumusi ja terviseandmeid, aga need andmed võivad siiski RAB-i jõuda ja sellisel juhul nad neid ka kasutavad. H.-R. Kalmo sõnas, et tekib küsimus, kuidas neid andmeid sealt kõrvaldatakse, kuna selle kohta puudub regulatsioon. Seaduses on vaid üldine alus selgitamisest keeldumiseks.

**Evelyn Liivamägi** sõnas, et arvestades presidendi seisukohta on seadust võimalik täpsustada ja viidata konkreetsetele seaduses loetletud RAB-i ülesannetele, mille täitmisega seoses andmeid ei avalikustata. Ministeerium ei ole mõelnud täiendava aluse ette nägemise puhul juhtu, et aega ei ole. Mõeldud on andmete väljastamise piiramisel ikka neid juhte, kui andmete väljastamisega saab rahapesu tõkestamine kahjustatud. E. Liivamägi märkis, et suve jooksul valmistab Rahandusministeerium ette seaduse muudatused ja sügisel saab Riigikogu otsustada, kas tehtud muudatused on piisavad.

**Toomas Plaado** nõustus Rahandusministeeriumi esindaja seisukohaga ja märkis, et neil ei olnud plaanis kuidagi oma tööd lihtsamaks muuta. Ta möönis, et hetkel on keeldumise alus liiga lai ja seda tuleks kitsendada.

**Eneli Nõmm** lisas, et mis puudutab seaduse § 60<sup>1</sup> lõike 2 punkte 1 ja 2, siis RAB-il ongi palju eelinfot enne kriminaalmenetluse algatamist ning enamasti juhtudel algab menetlus andmete kogumite pinnalt, mida on kogutud kokku ühe, kahe või kolme aasta jooksul. See võib tähendada, et esialgse laekunud info pinnalt ei ole kuriteo tunnuseid, kuid näiteks kuue kuu

pärast laekuva uue info pinnal võib olla kuriteo tunnused ja siis on neil kohustus edastada need andmed uurimisasutusele. Kui nad esialgses etapis annaks isikule sellekohast teavet, siis tõenäoliselt ei tuleks uut teavet ja nad ei saa kuritegu tõkestada. Seetõttu on vajalik eraldiseisev alus andme väljastamisest keeldumiseks.

**Kalle Laanet** uuris enne kriminaalmenetluse algatamist kogutud teabe kohta. Näiteks, kui RAB kogub informatsiooni ja esialgse info pinnalt ei ole põhjust kriminaalmenetlust alustada, siis jääb see nii öelda uinuvasse faasi. Kui seejärel poole aasta pärast selgub, et siiski on põhjust kriminaalmenetlust alustada, siis kuidas peab õiguslikult vett see, et me kogume informatsiooni, meie eesmärgiks on kuritegu ära hoida ja kuritegevuse ärahoidmiseks kogutakse eelnevalt hulk andmeid, mida hoitakse alles selleks, et hiljem algatada kriminaalmenetlus. Kas tegemist pole vastuoluga.

**Hent-Raul Kalmo** vastas, et täiendav alus pole õigustatud, kui on olemas eraldi alus kuritegevuse tõkestamiseks. Ta lisas, et president ei ole heitnud varju RAB-i eesmärkidele, vaid küsimus on tekkida võivas halduspraktikas, kus on alus, mis ei kirjelda täpset olukorda, vaid on igaks juhuks, mis hiljem kujuneb tüüpvastuseks, et me andmeid ei väljasta. Peab olema regulatsioon, mis nõuab teabele ligipääsu ümber hindamist ja teisi toiminguid, et tagada proportsionaalsuse põhimõte. Probleemi sisu on selles, et puudub regulatsioon, mis sunniks ametkonda hindama küsimuses välja toodud probleemi.

**Anastassia Kovalenko-Kõlvart** ütles, et tänu õiguskantslerile ja Vabariigi Presidendi Kantseleile on tugevalt tõstatatud põhiõiguste teema. Eelnõu lugemistel Riigikogus palus tema ja Keskerakond mitu korda, et eelnõu võetaks tagasi, sest see on vastuolus põhiseadusega ja sisaldab tugevat põhiõiguste riivet. Isiku profileerimisel ei taga pseudonüüm isiku anonüümsust. Deanonümiseerimise põhjenduse sõnastus on liiga lai. Samuti puudub tegevusele sõltumatu järelevalve, mis on vajalik andmete kuritarvitamise vältimiseks. Ta uuris tehisarut automatiseerimise ohtude kohta. Ta küsis, kas isiku anonüümsuse tagamine on võimalik ja kas nii mitmete ohtude esinemisest hoolimata on üldse võimalik seadust parandada ja sellga nii edasi liikuda, et isikute põhiõigused oleksid kaitstud.

**Hent-Raul Kalmo** märkis, et järelevalve puudumine on eelnõu üks põhiküsimusi. Tänapäevamaailmas kogutakse andmeid nagunii, samuti ei saa öelda, et me ei riskasuta andmeid, kuna ka see võimalus on juba olemas. Aga põhiküsimus ongi järelevalves. Asja tuum on proportsionaalsuse põhimõte, see tähendab, et kui andmed on juba olemas, siis kuidas oleks tagatud, et oleks kontrollitud, mis on nende andmete töötlemise eesmärk. Tehisarut võimaldab ühelt poolt massandmeid koguda, aga teisalt võimaldab neid ka deanonümiseerida ja seetõttu peaks järelevalve olema mitmekihiline. Seadus näeb küll ette Andmekaitse Inspektsiooni rolli, aga see roll on piiratud. Seetõttu seda olulisem on isiku enda järelevalve, mis sunnib ametkonda hindama ja mõtlema, kas andmed on jätkuvalt vajalikud. Arutelu punkt peakski olema selles, millised on tõhusad järelevalve moodused, mitte alati niivõrd selles, kas andmeid üldse võib koguda ja koondada, kuigi ka see on oluline.

**Ando Kiviberg** uuris andmete kasutamise ajalise piirangu kohta. Üldiselt kehtib uurimistoimingute puhul põhimõte, et teavitama peab ka kaudselt puudutatud isikuid. Ta küsis, kuidas tagada teavitamise põhimõte inimeste puhul, kelle andmeid koguti, kuid rikkumist ei tuvastatud.

**Hent-Raul Kalmo** vastas, et tekkida ei tohiks halduspraktika, kus andmete mitte avaldamise alus on niivõrd lai, mida hakatakse kasutama üldise põhimõttena põhjusel, et see võib takistada kuritegevuse tõkestamist. Ajalise piirangu osas ei saa välistada, et andmeid on vaja kümne aasta pärast. Seetõttu ei tohi jõuda olukorda, kus alused on nii laiad ja praktika selliseks kujunebki. Teistes riikides on näiteks määratletud kindlad kuriteo menetlused, mis võimaldavad raamistada piirangud ning alusena ei ole kasutatud üldist kuritegevuse tõkestamist.

**Toomas Plaado** nõustus, et laiemat diskussiooni on kindlasti vaja, kuid lisas, et nemad lähtusid praegusest praktikast õigusloomes. Näiteks politsei ja piirivalve seaduses on piiritletud, kuidas kriminaalmenetluse väliselt ennetavas staadiumis andmeid töödeldakse ja andmetele juurdepääsu piiratakse. Sarnane regulatsioon on kriminaalmenetluse seadustikus. Nendes ei ole küll määratud kindlat aega andmete kasutuse ümber hindamiseks, kuid praktikas lähtutakse sellest, et kui inimene esitab päringu ja sel hetkel ei saa nad kommenteerida, siis nad ei kommenteeeri. Kui inimene esitab paar aastat hiljem päringu ja siis nad saavad kommenteerida, siis nad kommenteerivad. Seega ümberhindamine tegelikult toimub. Kui ühiskond on arvamusel, et tegevused peaksid olema läbipaistvamad, siis peaksid muutuma ka teiste asutuste praktikad.

**Ando Kiviberg** meenutas, et samal teemal peetud kolme komisjoni ühisistungil tõusetus korduvalt küsimus riigi usaldusväärsest ja see on väga oluline asi, mida silmas pidada.

#### **Otsustati:**

**1.1.** Mitte toetada Vabariigi Presidendi poolt Riigikogule tagasi saadetud rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse ning rahvusvahelise sanktsiooni seaduse muutmise seaduse muutmata kujul uuesti vastuvõtmist (konsensus: Ants Frosch, Ando Kiviberg, Anastassia Kovalenko-Kõlvart, Katrin Kuusemäe, Kalle Laanet, Hanah Lahe, Helir-Valdor Seeder, Timo Suslov).

**1.2.** Määrata põhiseaduskomisjoni esindajaks komisjoni esimees Ando Kiviberg (konsensus: Ants Frosch, Ando Kiviberg, Anastassia Kovalenko-Kõlvart, Katrin Kuusemäe, Kalle Laanet, Hanah Lahe, Helir-Valdor Seeder, Timo Suslov).

#### **2. Vabariigi Presidendi otsusega nr 591 välja kuulutamata jäetud kirikute ja koguduste seaduse muutmise seaduse (570 UA) uuesti arutamine**

**Ando Kiviberg** ütles, et Vabariigi President jättis käesoleva aasta 3. juuli otsusega nr 591 välja kuulutamata kirikute ja koguduste seaduse muutmise seaduse. President leidis, et vastuvõetud seadus pole ka muudetud kujul kooskõlas põhiseadusega, kuna sellega loodud usuvabaduse ja ühinemisvabaduse piirang ei ole proportsionaalne. Kirikute ja koguduste seaduse muutmise seadus on Vabariigi Presidendi hinnangul vastuolus põhiseaduse §-ga 40 (tõlgendatuna koosmõjus PS §-ga 48) ja §-ga 11.

**Hent-Raul Kalmo** sõnas, et Vabariigi Presidendi otsus ei viita sellele, et Riigikogu pole seadust piisavalt parandanud. See on hea, et Riigikogu liikmed on võtnud selle küsimuse arutamisele ja on proovinud seda seadust muuta. Vabariigi President ei saa öelda, millist seadust on vaja, ta peab vetostama seaduse tervikuna. Sellises olukorras võib jääda mulje, et presidendile ei ole vastuvõetav kogu see poliitika või esmapilgul ei ole võib olla selge, mille vastu president on astunud. President on läinud oma otsuses kaugele, näidates ka, mida tema hinnangul saab teha. Seadust tutvustades on sageli mainitud, et seaduse põhiline eesmärk on haldussidemete katkestamine, need on need ohtlikud sidemed. Vabariigi President on korduvalt rõhutanud, et ohtlike haldussidemete katkestamine ongi tõenäoliselt põhiseadusega kooskõlas. President justkui nõustub selle seaduse põhieesmärgiga. Seaduses räägitakse üldiselt sidemete katkestamisest välismaise isiku või usujuhiga, aga need sidemed on erinevad ning juriidiliselt tuleb vaadata, millised sidemed on seadusega hõlmatud. Halduslike ja majanduslike sidemete katkestamine, samuti kaadriotsuste muutmine oleks tõenäoliselt ohtlikkuse korral põhiseadusega kooskõlas. Küsimus on tekkinud täiendavas elemendis, milleks on õpetuslik alus ja selle mõiste. See on asja tuum. On öeldud, et katkestama peab igasuguse sideme, mis põhineb põhikirjal ja põhikiri täpsustab, et on vaja määratleda usulise ühenduse õpetuslik alus. Tõstatub küsimus, milline õpetuslik side võib säilida ja millise peab katkestama. Vabariigi Presidendi kahtlus puudutab küsimust, milline on just õpetusliku sidemega kaasnev oht. Usuvabadus on kõige tundlikum küsimus, kuid ka seda vabadust on võimalik piirata. H-R. Kalmo ütles, et usuvabadust saab piirata, mõnedel juhtudel ka laiadel

alustel. Usuvabadust ei saa kuritarvitada teise tegevuse kattevarjuna, seda on võimalik piirata kuritegude tõkestamiseks. Segaseks jääb, miks on lisanduvalt vaja piirata usuvabaduse tuuma, seda õpetuslikku alust, kui teised piirangud on juba olemas. Vabariigi President on viidanud, et võiks olla seadus, milles keskendutakse ohtlikele haldussidemetele, millest on olnud juttu seaduse õigustamisel. Ohu täpsustamise kohta ütles ministeeriumi ametnik, et oht puudutab kaadriotsuseid. Ta ütles, et ei saa välistada, et tulevikus määratakse Eestisse inimesi, kes ohustavad riigi julgeolekut. Ametnik ütles, et see on see põhiline oht, millega peab tegelema. Kaadriotsused võivad olla selle seadusega hõlmatud, selles osas pole presidendil vastuväiteid, kuid õpetusliku aluse tähendus on ebaselge. Usulised ühendused peaksid tulevikus küsima, mida nad saavad teha. Sellises ebaselges olukorras hakatakse hoiduma igasugustest seisukohtadest. Kui see seadus on täiendav hetkel kehtivatele seadustele, siis nõuab hetkel kehtiv seadus juba järelevalvet ja nagunii peab tulevikus hindama, kas õpetuslik side on olemas, lisaks kõigile muudele sidemetele. Minister peaks teostama õpetliku aluse üle igapäevast järelevalvet. See on selle asja tuum.

**Erik Salumäe** lausus, et õigusteadlase selgitus on vaid arvamus ja lõplikku tõde paljudes küsimustes tihti pole. Siseministeerium soovib Riigikogul võtta seadus vastu muutmata kujul. Meediast on käinud läbi, et kui Riigikogu võtab seaduse vastu muutmata kujul, siis pöördub Vabariigi President tõenäoliselt Riigikohtusse. Kui Siseministeerium ja Riigikogu suudavad anda piisavalt selgitusi, siis on Vabariigi Presidendi ka valik seadus välja kuulutada. Ta arvas, et Riigikogu ja Vabariigi Presidendi vahel pole seaduse osas niivõrd radikaalset erinevat arvamust, et Riigikohus peaks andma sellele enda hinnangu. Enne seaduse arutelu õiguskomisjonis koostatakse Vabariigi Presidendi otsuse konkreetsete lõikude kohta kirjalikud seisukohad. Konkreetsete märkuste kohta, mida presidendi õigusnõunik välja tõi, ütles ta, et õpetuslikud alused peavad olema iga usulise ühenduse põhikirjas. *Ipsa jure* tegelikult on kirikutel põhilised õpetuslikud alused juba seadusest tulenevalt kõik ühised. Kiriku definitsioonis on kirjas, et see peab olema episkopaalse struktuuriga, mis tähendab, et see on kristlik organisatsioon ja selle aluseks on pühakiri ja see on seotud kolme üldkirikliku usutunnistusega ehk kõik kirikud on sellised niikuinii. Kui näiteks Vene Õigeusu Kirik Eestis lõpetab alluvuse Moskva Patriarhaadile, ei tähenda see siinsete õigeusklike usutunnistuse muutmist. Usutunnistus on kogu õigeusu maailmas ühtne. Kui välismaine kiriku juhtorgan kuulutatakse julgeolekuohuks, ei too see automaatselt kaasa kõigi Eestis tegutsevate õigeusu koguduste sundlõpetamist vaid neil on võimalus jätkata tegevust teise kiriku kanoonilise alluvuse all. Probleemaatiline on haldussuhete ja majanduslike suhete piiriülene suhe. Oht julgeolekule võib seisneda aga ka õpetuslikes alustes, kui välismaal on organ, kelle seisukohti Eestis paiknev usuline ühendus arvestab. Sidemete nimekirja ei saa kitsalt seaduses üles loetleda, sest probleemiks võib olla ka õpetuslik alus. Sellepärast on see norm piisavalt abstraktne. Elemente tuleb vaadata kogumis, põhikiri, muud dokumendid, majanduslik side, samuti tuleb vaadata, kellega on side ning lisaks tuum - oht julgeolekule. Vabariigi Presidendi otsuses olid mainitud paljud aspektid, mis olid õiguskomisjoni seletuskirjas selgitatud, näiteks kaalutusõigus. See kõik tähendab seda, et kogumis hindab olukorda usuline ühendus ise, hiljem vajadusel kohus. Aastakümnete tagused usulise ühenduse juhi väljaütlemised ei saa pigem saada saatuslikuks siinsele usulisele ühendusele. Samas kui nüüd aktiveeritakse õpetus, mida vaimulik juht on aastakümneid tagasi öelnud, siis see võib olla ohuks. Seetõttu peab seaduse norm olema abstraktne. Norm peab olema õigusselge, kuid see ei saa olla Vabariigi Presidendi poolt seaduse tagasilükkamise põhjuseks. Tema hinnangul ei ole argument, et normi adressaadid ei mõista, kas teema neid puudutab, asjakohane. Jutt käib rahvusvahelistest piiriülestest kirikutest, mille osas on seisukohti võtnud rahvusvahelised institutsioonid. Väheusutav on, et kui juba nii paljud riigid on hädas kindlate usuliste ühenduste tegevusega, siis sinne usuline ühendus ei saa aru, et norm võib neid puudutada. Eestis on 350 000 juriidilist isikut, nendest 605 registreeritud usulist ühendust, millest kümme kirikut, 10 koguduste liitu ja üksikkogudusi on ainult 97. Kogudusi ja liite konsulteeritakse jooksvalt ja küsimuste korral pakutakse selgitusi. Proportsionaalsuse põhimõtte osas on oluline võtta arvesse sihtrühma, keda see norm puudutab, aspekti, ja seda, kas keegi ei saa normist aru. Eelmisel aastal registreeriti seitse uut usulist ühendust, millest viis kuulusid juba

olemasolevate kirikute koosseisu ja ainult kaks olid uued üksikkogudused. See on see hulk, kelles võib tekkida küsimus, kas see norm neid puudutab.

**Anastassia Kovalenko-Kõlvart** märkis, et Keskerakond ütles selle eelnõu menetlemise käigus ainukesena nii esimesel kui teisel korral, et see seadus on vastuolus põhiseadusega. Kui nüüd ka Vabariigi President oli seisukohal, et seadus oli vastuolus põhiseadusega, pole presidendil põhjust sellest seisukohast ka hiljem taganeda. Keskerakond esitas eelnõule muudatusettepaneku, mis kitsendas piiranguid, kuid seda ei toetanud Siseministeerium, õiguskomisjon ega täiskogu. Muudatusettepaneku sõnastus oli järgmine: „Usulise ühendusega põhikirja, lepingu, tegevuse aluseks olevate muude dokumentide alusel või majanduslikult seotud välisriigis asuva märkimisväärse mõjuga isiku, ühenduse, usulise ühenduse, vaimuliku keskuse, juhtorgani või vaimuliku juhi otsustusest ega korraldusest või muust juhiseist ei või juhinduda ega seda täita, kui selline otsustus, korraldus või muu juhise: 1) kujutab ohtu Eesti riigi julgeolekule, põhiseaduslikule või avalikule korrale; 2) toetab sõjalist agressiooni või kutsub üles sõjale, terrorikuriteole või muul viisil relvajõu kasutamisele või vägivallale või 3) on oma eesmärgilt ja sisult vastuolus rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtetega.“. Muudatusettepanek sätestas, et side, mis võib olla ohuks riigi julgeolekule, ei kuulu täitmisele. Ta küsis, kas Vabariigi President oleks kuulutanud selle seaduse välja, kui Riigikogu oleks arvestanud Keskerakonna muudatusettepanekut.

**Hent-Raul Kalmo** vastas, et Riigikohtu otsus on vajalik olukordades, kui tegemist on väga põhimõttelise küsimusega, mis on tähtis riigikorrale tervikuna. Ta ütles, et mõistab õigusloome raskust ja seda, et normide koostamisel kiputakse mõtlema ühele konkreetsele juhule. Õigusloome eeldab aga abstraktsemat lähenemist – üldisema regulatsiooni loomist, mis rakendub ka teistele juhtumitele. Probleem tekib, kui abstraktset regulatsiooni hinnatakse vaid ühe konkreetse juhtumi prisma kaudu. Sellisel juhul kerkib küsimus, et kui meil on ühes juhtumis kujundatud seisukoht, näiteks et president toetab teatud meetmeid ühe kiriku suhtes, siis kuidas on võimalik, et ta samal ajal ei toeta tervet seadust, milles need meetmed sisalduvad. Põhimõtteline küsimus on, kuidas määratleda ohtusid ja välissidemeid. Ta ütles, et tasub vaadata ka rahvusvahelist tausta. Viimastel aastatel on EL-i tasandil ja mitmetes riikides võetud vastu välismõju seadusi, mis puudutavad MTÜ-sid, rahvusvahelisi liikumisi ja sugugi mitte ainult kirikuid ja erakondi. Küsimus on, kuidas määratleda õiguskorras laiemalt välise mõju ohtu. See küsimus nõuab täiendavat tähelepanu ja Riigikohtu seisukoht oleks siin võib olla vajalik. Me näeme, kuidas need lahendused liiguvad ühest riigist teise ja kuidas ühtesid lahendusi hakatakse kasutama teises riigis. Mis puudutab ühte muudatusettepanekut, siis Vabariigi President ei saa toetada ühte lahendust. Riigikogul oli muudatusettepaneku mitte arvestamiseks legitiimne põhjus, sest seaduse eesmärk on laiem. Eesmärk puudutab laiemalt finantsilisi sidemeid, haldussidemeid ja kui see on Riigikogu eesmärk, siis võib olla tõepoolest oli see muudatusettepanek liiga kitsas. Küsimus on selles, kas seda kitsamat lähenemist saaks rakendada laiemalt haldussidemetele ja muule. Ta arvas, et see on täiesti võimalik. Kõiki sidemeid pole võimalik üles lugeda, kuid muudatusettepanek näitab, et võimalik on keskenduda konkreetsete sidemetega seotud ohule. Sellise lahenduse puhul on ka suurem tõenäosus, et rahvusvahelised kohtud aktsepteerivad Eesti otsuseid. Lähtudes Eesti ajaloolisest kogemusest võib Eestil olla usuvabadusest oma arusaam, kuid austama peab ka rahvusvahelisi usuvabaduse määratlusi. Riigikohus on põhiseaduse tõlgendamisel lähtunud pragmaatilistel kaalutlusel Euroopa Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioonist. Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika pole vastuolus selle seaduse eesmärgiga, sest selle praktika põhisisu pole usuvabaduse väga lai määratlemine vaid keskendumine konkreetsele ohule. Riigikogu eesmärk, milleks on haldussidemete katkestamine, on ühitatav Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikaga. Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika sunnib meid olema selles regulatsioonis konkreetsem ja sihipärasem.

**Erik Salumäe** täiendas, et seadus pole vastuolus Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikaga. Abstraktsete kriteeriumite kaasust pole Euroopa Inimõiguste Kohtus varem olnud. Vastuollu ei tohiks minna Riigikohtu hoiakutega, kuid Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika on pidevas

muutumises.

**Ants Frosch** küsis, miks on käesoleva seaduse arutelu täna põhiseaduskomisjoni istungi päevakorras, et kas meil on selle menetlemiseks ajasurve. Ta uuris, milline on seaduse uuesti arutamise menetlusraam. Ta arvas, et enne kohalike omavalitsuste valimisi võib tekkida seaduse osas liigne ažiotaž ja seda teemat võiks arutada ilma lokaalpoliitilise surveta.

**Ando Kiviberg** vastas, et tänase komisjoni istungi kokku kutsumise tingis istungi kolmas päevakorrapunkt, millega kaasneb ajaline surve. Antud seaduse uuesti arutamise osas peab ka õiguskomisjon langetama otsuse ja siis saab Riigikogu juhatus otsustada, millal on seaduse uuesti arutamine täiskogu päevakorras.

**Ando Kiviberg** küsis usuvabaduse mõiste kohta. Eesti Kristliku Õigeusu Kiriku piiskop Daniel tegi avalduse ÜRO-s, kus ütles, et Eestis käib õigeusklike genotsiid. Ta uuris, kuidas peaks käsitlema sellist väljaütlemist.

**Hent-Raul Kalmo** vastas, et põhivabaduste käsitus on lai, kuid võimalusi neid vabadusi piirata on palju. Usuvabaduse määratlemisel on Euroopa Inimõiguste Kohus olnud selgel seisukohal, et see hõlmab ka organisatsiooni, mitte üksnes selle sisemist veendumust, vaid ka selle praktiseerimist. Usuvabadust võib laialt piirata, näiteks kui seda kasutatakse hübriidsõja kontekstis. Riigikohus on tõlgendanud värskelt riigireetmist äärmiselt laialt, see hõlmab välissidet ning tegevusi Eestis, näiteks avaliku arvamuse kujundamist või mõjutamist. Välissideme lisandumine avaliku arvamuse mõjutamisele on kehtiva seaduse alusel riigireetmine ja karistatav. See ei näe ette erandit usulistele seisukohtadele. Selline tegevus on täna karistatav. Ta leidis, et tuleks analüüsida, mida tähendab see Riigikohtu käsitus tänases õiguskorras ja kuidas see suhestub selle regulatsiooniga. Ta ei tahtnud öelda, et sellest piisab. Ta leidis, et kehtivat õigust tuleb hinnata, selgitada välja, mida see juba lubab teha ja kuidas see suhestub selle regulatsiooniga. Tema soovitus oli mõelda riigireetmise aspektile, millega on hõlmatud sisuliselt kogu mõjutustegevus ja mille täiendav element on välisside, mis on samuti laialt määratletud. Küsimus on, et mida on vaja veel täiendavalt reguleerida.

**Erik Salumäe** ütles, et piiskop Danieli avaldus äratas tähelepanu. Antud juhul viitas piiskop Daniel siiski dokumendile, kus oli genotsiidi sõna sees, mitte et seadusega kaasneb genotsiid.

**Ants Frosch** ütles, et eelnõuga edasi liikumine on paratamatu. Tänapäevases rahvusvahelises sisepoliitilises olukorras kogub teema kiiresti aktuaalsust, kuid selle olulisus sõltub komisjoni liikmetest. Ta arvas, et seaduse menetlustempot peaks aeglustama ja jäi seetõttu erapooletuks.

#### **Otsustati:**

**2.1.** Toetada Vabariigi Presidendi poolt Riigikogule tagasi saadetud kirikute ja koguduste seaduse muutmise seaduse muutmata kujul uuesti vastuvõtmist (poolt 6: Ando Kiviberg, Katrin Kuusemäe, Kalle Laanet, Hanah Lahe, Helir-Valdor Seeder, Timo Suslov; vastu 1: Anastassia Kovalenko-Kõlvart; erapooletuid 1: Ants Frosch).

**2.2.** Määrata põhiseaduskomisjoni esindajaks komisjoni esimees Ando Kiviberg (konsensus: Ants Frosch, Ando Kiviberg, Anastassia Kovalenko-Kõlvart, Katrin Kuusemäe, Kalle Laanet, Hanah Lahe, Helir-Valdor Seeder, Timo Suslov).

### **3. Riigikohtule arvamuse andmine õigustloovate aktide (eeskätt Riigikogu valimise seaduse) põhiseaduspärasuse kohta, osas, milles need võimaldavad või ei võimalda kuulutada Vabariigi Valimiskomisjoni koosolekud osaliselt/täielikult kinniseks, samuti keelata Vabariigi Valimiskomisjoni koosoleku salvestamine**

**Ando Kiviberg** ütles, et Riigikohtule arvamuse andmise tähtaeg, 4. august, tingis erakorralise istungi kokku kutsumise ja seetõttu tuleb anda Riigikohtule arvamus sellel istungil.

Riigikohus palub selgitada, kas põhiseadusega (PS) on kooskõlas kehtivad õigustloovad aktid (eeskätt Riigikogu valimise seadus) osas, milles need võimaldavad või ei võimalda: kuulutada Vabariigi Valimiskomisjoni (VVK) koosolekud (osaliselt/täielikult) kinniseks; keelata vaatelejatel VVK koosoleku salvestamine. Komisjoni liikmetele on kolmapäeval välja saadetud nõunike koostatud arvamuse kavand. Ta luges ette vastuskirja projekti järgmises sõnastuses:

„Austatud esimees

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

- 1) kuulutada Vabariigi Valimiskomisjoni (VVK) koosolekud (osaliselt/täielikult) kinniseks;
- 2) keelata vaatelejatel 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 (RKVS, avaliku teabe seadus (AvTS) ja analoogia korras haldusmenetluse seadus koostoimes) võimaldab VVK-l määrata teatud päevakorrapunktide arutelu kinniseks, kui see on põhjendatud ja proportsionaalne.

1.2. 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.<sup>1</sup>

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 hääletamisedeli vormi ja elektroonilise hääle vormi VVK. Käesoleval juhul arutas VVK 12.06.2025. aasta koosolekul neljanda päevakorrapunktina VVK otsuse „Hääletamisedeli 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 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 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

<sup>1</sup> Riigikohtu PSJK 11.04.2025. a otsus kohtuasjas nr [5-25-3](#), p 25.

tunnistatud andmed. Riigikohtunik N. Siitam on märkinud oma [täiendavas arvamuses](#)<sup>2</sup> 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. Reegliski 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 usaldusväärust, 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-is analoogselt näiteks halduskohtumenetluse seadustiku kinniselt istungit menetlusosalise eemaldamise võimalusega juurdepääsupiiranguga teabe kaitseks.

## 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 igaüheõigus põhiseaduse tähenduses.

2.2. Salvestamine (eriti heli- ja videosalvestus) on isikuandmete töötlemine.<sup>3</sup> EL isikuandmete kaitse üldmäärus (IKÜM)<sup>4</sup> näeb ette, et isikute hääle või kujutise jäädvustamine eeldab õiguspärasest alust (IKÜM art 6 lg 1).

2.3. Vaatlejad ei oma staatust, mis annaks neile õiguse dokumenteerida koosolekut oma äranägemisel. Vaatlejad viibivad koosolekul kui “igaüks” KOVVS § 23<sup>4</sup> 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 põhiseaduskomisjon 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.“.

**Anastassia Kovalenko-Kõlvart** ütles, et ta ei nõustu kirja seisukohaga, kuna seadusandja on sätestanud, et RKVS § 12 lg 3 kohaselt peab Vabariigi Valimiskomisjoni koosolek olema avalik. Seadusandja ei ole ette näinud erisusi koosoleku osaliselt kinniseks kuulutamiseks.

<sup>2</sup> Riigikohtunik Nele Siitami [täiendav arvamus](#) asjas nr 5-25-3.

<sup>3</sup> [Arvamus 4/2007 isikuandmete mõiste kohta](#). 01248/07/ET WP 136, lk 8.

<sup>4</sup> 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).

**Helir-Valdor Seeder** sõnas, et niivõrd vastutusrikka seisukoha kujundamisel oleks ta eeldanud, et komisjoni informeeritaks arvamuse andmise taustast. VVK esindaja peaks olema istungil ja andma teemast ülevaate. Oluline on usaldus riigi vastu ja vabad demokraatlikud valimised. Ta ei osale hääletusel ja ta soovis teemast sisulist ülevaadet. Ta lausus, et sisulise analüüsi tegemiseks oleks komisjon võinud küsida tähtaja pikendamist.

**Ando Kiviberg** märkis, et Riigikohtult küsiti tähtaja pikendamist, kuid Riigikohus viitas vastuses, et tähtaja pikendamine paneks nemad raskesse olukorda. Ta nõustus, et olukorrast parema ülevaate saamiseks võiks kutsuda komisjoni istungile VVK esindaja.

**Ants Frosch** lausus, et probleem on tekkinud seoses e-valimistega. Pabersedeliga antud häälte lugemisel pole tehnilisi keerukusi. Ta arvas, et VVK peaks salvestama koosoleku juhul, kui vaatlejad ei tohi seda ise salvestada. Näiteid, mis viitaksid rikkumistele, pole võimalik tagantjärele tõestada. Ta toetas H-V. Seederi tähelepanekut ja sõnas, et asjaga on vaja teha sisulist tööd. Ta palus hääletust Riigikohtule arvamuse andmise tähtaja pikendamise osas.

**Ando Kiviberg** märkis, et käesolev salvestamise juhtum käsitles pabersedeli vormi ja turvaelementide kehtestamist, mitte elektrooniliste häälte lugemist.

**Ando Kiviberg** pani hääletusele A. Froschi ettepaneku küsida Riigikohtult arvamuse andmiseks ajapikendust. Ettepaneku poolt oli 3: Ants Frosch, Anastassia Kovalenko-Kõlvart, Helir-Valdor Seeder; vastu 4: Ando Kiviberg, Katrin Kuusemäe, Kalle Laanet, Timo Suslov; erapooletuid 1: Hanah Lahe. Ettepanek ei leidnud toetust.

#### **Otsustati:**

**3.1.** Kiita heaks Riigikohtule saadetava arvamuse kavand, mis saadeti liikmetele enne istungit tutvumiseks, ja saata see Riigikohtule (poolt 5: Ando Kiviberg, Katrin Kuusemäe, Kalle Laanet, Hanah Lahe, Timo Suslov; vastu 1: Anastassia Kovalenko-Kõlvart; erapooletuid 0; ei hääletanud 2: Ants Frosch, Helir-Valdor Seeder).

#### **4. Info ja muud küsimused**

**Ando Kiviberg** uuris, kas komisjoni liikmed sooviksid asjassepuutuvate Rahapesu Andmebüroo ametnike kuulamist seoses tõusetunud probleemidega.

**Kalle Laanet** märkis, et Vabariigi Presidendi Kantselei esindaja ütles, et tsiviilkontroll peab olema tugevam ja õigusnorm selgem. Riigikogu peab nüüd otsustama, kuidas seadust muuta. Vastavad muudatused peab ette valmistama rahanduskomisjon. Seetõttu ei näe K. Laanet põhjust ametnike selgituste kuulamiseks.

**Ants Frosch** sõnas, et riik on viimastel aastatel andmete kogumisega väga tugevalt sekkunud inimeste privaatsfääri. Väidetakse, et need asutused, kes on initsieerinud muudatusi, on ka ise pädevad teostama sisekontrolli ja see on väidetavalt piisav. A. Froschi arvates peab selleks aga leidma sõltumatu kontrollasutuse.

**Ando Kiviberg** märkis, et täna pole Rahapesu Andmebüroo kohustatud andma aru julgeolekuasutuste järelevalve erikomisjonile, puudub järelevalveasutus, kes nende üle kontrolli teostaks.

**Ants Frosch** ütles, et ka julgeolekuasutuste järelevalve erikomisjonil on nii öelda käed lühikesed. Andmete kogumine on privaatsfääri tungimine ja tema arvates on see läinud üle piiri. Ta lisas, et selle teemaga haakub ka see probleem, et julgeolekuasutuste seaduse alusel toimub info kogumine, mis on praktiliselt igasuguse kontrollita.

**Helir-Valdor Seeder** ütles, et huvi on ja ametnikke peaks üle kuulama, aga see ei ole

lahendus. Täna on ametkondadele ja täitevvõimule delegeeritud ülesanded, mis peaksid olema tegelikult sõltumatu järelevalveasutuse roll. Tegemist on erinevates seadustes oleva sügava ja laiahaardelise probleemiga.

(allkirjastatud digitaalselt)  
Ando Kiviberg  
juhataja

(allkirjastatud digitaalselt)  
Elise Ernesaks  
protokollija