



Õiguskantsler

Riigikohus
info@riigikohus.ee

Teie 27.06.2025 nr 5-25-7/6

Meie 04.08.2025 nr 9-2/251602/2505663

Arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 5-25-7

Austatud Riigikohtu esimees

Palusite õiguskantsleri arvamust kohtuasjas, mis puudutab Vabariigi Valimiskomisjoni (VVK) koosoleku päevakorrapunkti arutelu kinniseks kuulutamist ning koosoleku külalistel VVK koosoleku salvestamise keelamist. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium otsustas selles kohtuasjas uuendada menetluse [põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse](#) alusel, sest kolleegiumil tekkis kahtlus, kas asjassepuutuvad õigustloovad aktid (eeskätt [Riigikogu valimise seadus](#)) vastavad [Eesti Vabariigi põhiseadusele](#).

Leian, et kui hääletussedeli värvi ja turvaelementide kohta käiva teabe avalikustamine tõesti võimaldab tõsiselt rünnata valimisprotsessi hääle võrdsele kaalule (ehk edukalt kasutada võltsitud sedeleid) ning selle ründega kaasnevat ohtu ei ole juba piisavalt ära hoitud muude meetmetega, siis on sellele teabele juurdepääsu piiramist ja sellega seoses VVK koosoleku kinniseks kuulutamist sätestavate normide puudumine vastuolus põhiseaduse (PS) § 156 lõikega 1 koostoimes PS § 13 lõikest 1 tuleneva üldise kaitseprotsessiga. Ühtlasi leian, et kehtivad seadused ei võimalda VVK koosoleku salvestamist keelata.

I. VVK koosoleku kinniseks kuulutamine

1. Vabariigi Valimiskomisjoni esimees palus VVK 12.06.2025 koosoleku neljanda päevakorrapunkti arutelu ajaks koosolekul viibinud külalistel (kaebajad) ruumist lahkuda. VVK koosolekut ei jätkatud enne politsei saabumist ning kaebajate lahkumist. Sisuliselt oli tegemist koosoleku osaliselt kinniseks kuulutamisega. Kuna VVK koosoleku kinniseks kuulutamisele antav hinnang sõltub muu hulgas sellest, kas kinniseks kuulutamise põhjuseks toodud õigusakti eelnõule on õiguspäraselt võimalik ja vajalik juurdepääsu piirata, siis tuleb alustada sellest.

2. VVK 12.06.2025 koosoleku neljas päevakorrapunkt puudutas hääletamissedeli teksti värvi ja turvaelementide kehtestamist 2025. aastal toimuvateks kohaliku omavalitsuse volikogu valimisteks. Sellele teabele oli kehtestatud juurdepääsupiirang [avaliku teabe seaduse \(AvTS\) § 35](#) lõike 1 punkti 9 alusel (seda teavet sisaldava õigusakti eelnõu kandis asutusesisese kasutamise ehk AK märget). See säte võimaldab piirata juurdepääsu teabele, mis on esitatud „turvasüsteemide, turvaorganisatsiooni või turvameetmete kirjelduse kohta“.

3. Hääletamissedeli teksti värv ja turvaelemendid vastavad põhimõtteliselt viidatud sättes esitatud kirjeldusele. Juurdepääsu piiratakse selleks, et takistada hääletamissedeli järeletegemist ning seeläbi valimispettuse läbiviimist. Hoides ära võltsitud hääletussedelite kasutamist, suurendatakse

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. info@oiguskantsler.ee www.oiguskantsler.ee

valimiste usaldusväärstust ning tagatakse ka valimiste ühetaolisuse põhimõttest (volikogu valimiste kontekstis PS § 156 lg 1) tulenevat põhiõigust – hääle võrdset kaalu ehk seda, et iga hääleõiguslik inimene saab anda vaid ühe arvesse mineva hääle. Seda põhiõigust on rikutud, kui kellegi eelistuse kaal on suurem, kuna ta võltsib hääletussedeleid ning kasutab neid oma eelistatud kandidaatide toetuseks.

4. Omaette küsimus on, kas niisuguse valimispettuse oht ei ole juba täielikult välistatud muude meetmetega (nt meetmetega, mis võimaldavad võltsimise avastada vähemalt tagantjärele ning sellest lähtuvalt hääletamis- või valimistulemuse kehtetuks tunnistada). Kui nii on, siis see muudaks juurepääsupiirangu tarbetuks (vt sarnase küsimuse käsitlese näitena: RKPJKo 11.04.2025, [5-25-3](#) p 23). **Igatahes peab konkreetsele teabele juurdepääsu piiramiseks olema põhiseadusega kooskõlas olev seaduslik alus.** Praeguses olukorras on sellise seadusliku aluse olemasolu küsitav.

5. Juurdepääsu piiramisega valimiste korraldamist puudutavale teabele tekivad sarnased probleemid, mida õiguskantsler käsitles 30.11.2020 Riigikogu põhiseaduskomisjonile saadetud pöördumises „[Avalikkuse ja Riigikogu liikmete juurdepääs asutusesiseseks kasutuseks tunnistatud teabele](#)“. Nii esinduskogu valimisi reguleerivad seadused kui ka [Riigikogu kodu- ja töökorra seadus](#) (RKKTS) on PS § 104 lõike 2 punktide 2, 4 ja 6 kohaselt seadused, mida saab muuta ainult Riigikogu koosseisu häälteenamusega (nn 51-hääle-seadused). Seevastu AvTS on nn lihtseadus, mille muutmiseks piisab Riigikogus poolthääle enamusest.

6. AvTS § 35 lõige 1 kehtestati praegu kehtival kujul [riigipiiri seaduse ja teiste seaduste muutmise seadusega](#), mille vastuvõtmise [poolt hääletas 76 Riigikogu liiget](#). Sellegipoolest ei anna see säte praeguses olukorras põhiseadusele vastavat seaduslikku alust juurdepääsu piiramiseks järgmistel põhjustel.

7. Esiteks on küsitav, kas saab PS § 104 lõike 2 nõuet täidetaks lugeda pelgalt sellega, et ükskõik millise pealkirjaga seaduse poolt hääletab rohkem kui 51 Riigikogu liiget (nagu RKPJKo 17.07.2009, [3-4-1-6-09](#), p 18). Hääletamisel peaksid Riigikogu liikmed teadvustama, et nad hääletavad parajasti just PS § 104 lõike 2 eseme üle ehk otsustavad küsimust, mis kuulub riigi põhikorra seisukohast olulisimate riigielu küsimuste hulka (vrd RKÜKo 26.04.2016, [3-2-1-40-15](#), p 46). Piisav poolthääle arv ei peaks olema juhuslik asjaolu, vaid (muudetava) seaduse pealkirjast lähtuvalt selgelt teadvustatud toetus olulisele muudatusele. Seega ei piisa PS § 104 lõikes 2 nimetatud küsimuste reguleerimiseks üksnes sellest, kui muudatus tehakse Riigikogu koosseisu enamuse poolt vastu võetud seaduses, vaid muudatus tuleb teha asjakohases PS § 104 lõikes 2 nimetatud seaduses.

8. Teiseks on valimiste läbipaistvus ja seeläbi usaldusväärstuse tagamine (neid eesmärke tunnustavalt: RKPJKo 04.07.2025, [5-25-13](#), p 8) sedavõrd oluline, et valimistega seotud teabele juurdepääsu piiramine ei saa põhiseaduspäraselt toimuda mistahes turvameetmeid reguleeriva üldise sätte alusel. See ei ole küsimus, mida saaks lahendada n-ö möödaminnes mingi muu laiema regulatsiooniga. Pealegi tooks AvTS-i üldisemast sättest lähtumise lubamine kaudselt kaasa olukorra, kus valimiste korraldajal oleks sisuliselt suvaõigus otsustada, millisele valimiste korraldamisega seotud teabele juurdepääsu piirata. Ühtlasi kohalduks siis ka juurdepääsu piiramist välistavad AvTS-i sätted (vt iseäranis § 36 lg 1 punktid 5-8; valimiste usaldusväärstuse tagamiseks juurdepääsupiirangut vajavat teavet ei oleks aga mõistlik mõne sellise sätte kohaldumise tõttu jätta juurdepääsupiiranguta). **Valimistega seotud teabele juurdepääsu piiramise võimalus on valimisõiguse tuumikküsimus, mis peab olema selgelt ja läbikaalutult kehtestatud valimisseaduse sättena.** Kuna VVK tegevust reguleerivad normid on kehtestatud Riigikogu

valimise seaduses (RKVS), siis tuleb juurdepääsu piiramise võimalus sätestada samuti selle seadusega.

9. Riigikohus on siiski vähemalt ühel korral aktsepteerinud valimistega seotud teabele juurdepääsu piiramist avaliku teabe seaduse alusel (RKPKo 21.10.2021, [5-21-15](#), p 33). Praegune olukord erineb selle poolest, et tegemist ei ole lihtsalt auditis või analüüsis esitatud teabega, vaid teabega, mis sisaldub valimiste korraldamiseks antavas õigusaktis (koosoleku vastava päevakorrapunkti arutelu alguses oli küll tegemist alles õigusakti eelnõuga). RKVS § 37 lõike 1 kohaselt kehtestab VVK hääletamissedeli ja elektroonilise hääle vormi. Selle sätte alusel kehtestatud ja Riigi Teatajas avaldatud [VVK 03.04.2025 otsuses „Hääletamissedeli ja elektroonilise hääle vormi kehtestamine“](#) ei ole hääletamissedeli teksti värvi ega turvaelementide kirjeldust, vaid selle otsuse punkt 2 näeb ette: „Hääletamissedelil kasutatavad värvid ja turvaelemendid kinnitab Vabariigi Valimiskomisjon eraldi otsusega.“ Selle eraldi tehtud otsuse eelnõu arutamiseks kuulutatigi VVK koosoleku neljanda päevakorrapunkti arutelu kinniseks.

10. See, kas ja milline valimiste korraldamisega seotud õigusakt (või ka selle eelnõu) on juurdepääsupiiranguga, on valimiste läbipaistvuse ja usaldusväärsuse ning ka valimis põhiõiguste teostamise seisukohalt sedavõrd oluline küsimus, et seda **tuleb ammendavalt reguleerida valimisseaduses** (sealjuures PS § 104 lg 2 punkte 2 ja 4 arvestades vähemalt 51 Riigikogu liikme poolthäälega). Ühegi otseselt valimiste korraldamisega seotud dokumendi puhul ei tohiks AvTS-ist lähtuda. Kindlasti aga tuleb AvTS-ist lähtumine välistada valimistega seotud õigusakti puhul. Pealegi kehtib VVK otsuste kohta selge erinorm: **RKVS § 12 lõike 4 kohaselt VVK otsused avalikustatakse.**

11. RKVS § 12 lõikes 3 on sätestatud, et VVK koosolek on avalik. RKVS ei näe ette koosoleku kinniseks tunnistamise võimalust. Riigikohus on selle kohta märkinud: „[...] RKVS ei näe otsesõnu ette võimalust kuulutada Vabariigi Valimiskomisjoni koosolek kinniseks. Pole selge, kas selle võimaluse reguleerimata jätmine on olnud seadusandja teadlik valik või mitte. Vabariigi Valimiskomisjoni koosolekute avalikkuse nõue täidab demokraatlikus riigikorras kaalukat eesmärki, tagades, et valimiste korraldamine oleks läbipaistev ning valimisprotsess legitiimne“ (RKPKo 11.04.2025, [5-25-3](#) p 25).

12. Kui hääletussedeli värv ja turvaelemendid on sellist laadi teave, millele juurdepääsu on põhjendatud piirata (vt küsimusepüstitust p 4), siis on põhjust arvata, et Riigikogu ei ole jätnud sellele juurdepääsu piiramise võimalust ja sellega seoses koosoleku kinniseks kuulutamise võimalust RKVS-i lisamata mitte teadlikult, vaid tegemist on lüngaga. **Sellist lünka ei saa aga täita analoogia alusel mingit muud seadust aluseks võttes, sest see läheks vastuollu nii põhiõiguse piirangu seadusliku aluse nõudega, võimude lahususe põhimõttega kui ka PS § 104 lõike 2 punktidega 2 ja 4.**

13. Põhiseaduse § 104 lõikes 2 nimetatud seaduste lünkade täitmist nn lihtseaduste abil (vt ka 11.04.2025 riigikohtuniku eriarvamust [5-25-3/6](#)) saab põhiseaduspäraseks pidada ainult tingimusel, et seda tehakse kaebaja põhiõiguse kaitseks (ja samas kellegi teise põhiõigust piiramata). Praegusel juhul aga tähendaks see seadusliku aluse nõude eiramist kaebaja põhiõiguse piiramisel. Põhiõiguse piiramise seaduslikku alust ei peaks kohus saama luua lünga täitmise meetodil. Seega on ainus võimalus kaitsta niisugust valimistega seotud teavet avalikuks saamast see, kui vastav normi puudumine tunnistatakse põhiseadusega vastuolus olevaks. Alles see annab

kohtule võimaluse järgnevalt reguleerida konkreetset õigussuhet põhiseaduspärasel viisil (eelduslikult üksnes ajutiselt – vastava seadusliku aluse loomiseni).¹

14. Igasugune normi puudumine ei ole põhiseadusega vastuolus (RKÜKo 21.05.2008, [3-4-1-3-07](#), p 50). Normi puudumine on põhiseadusega vastuolus siis, kui vastava sisuga norm on põhiseaduspärasuse tagamiseks mõõdapääsmatult vajalik. Valimispõhiõigus hääle võrdsele kaalule on sedavõrd kaalukas põhiõigus, et see kaalub üles PS § 44 lõikes 2 sätestatud põhiõiguse saada teavet riigiasutuse tegevuse kohta. Niisiis, kui hääletussedeli värvi ja turvaelementide kohta käiva teabe avalikustamine tõesti võimaldab tõsiselt rünnata valimispõhiõigust hääle võrdsele kaalule (ehk edukalt kasutada võltsitud sedeleid) ning selle ründega kaasnevat ohtu ei ole juba piisavalt ära hoitud muude meetmetega, siis on sellele teabele juurdepääsu piiramist ja sellega seoses VVK koosoleku kinniseks kuulutamist sätestavate normide puudumine RKVS-ist vastuolus PS § 156 lõikega 1 koostoimes PS § 13 lõikest 1 tuleneva üldise kaitsepõhiõigusega.

15. Valimisvaatlejate staatus vajab sealjuures ilmselt eraldi reguleerimist, sest laiemale avalikkusele kehtiv juurdepääsupiirang ei pruugi olla põhjendatud vaatlejate puhul nende erilist rolli arvestades (vt [nn Veneetsia Komisjoni 11.12.2024 raport valimisvaatlejatest kui inimõiguste tagajatest](#), sh on nimetatud nii valimisõigusi kui ka teisi õigusi, nagu õigus teabe saamisele, viimase kohta vt p-d 45 ja 53; samas on raportis siiski esitatud võimalus piirata teatud määral vaatlejate juurdepääsu eriti tundlikule teabele, vt p-d 92 ja 98).

II. VVK koosoleku salvestamise keelamine

16. RKVS § 12 lõikes 3 on öeldud, et VVK koosolek on avalik. VVK 12.06.2025 koosoleku alguses keelas VVK esimees koosolekut salvestada, v.a VVK enda tarbeks helisalvestamine. Keeluga sooviti takistada koosoleku külalisi koosolekut salvestamast. Koosoleku salvestamise keeld piirab vähemalt põhiõigust vabale eneseteostusele (PS § 19 lg 1). Põhiõiguse piiramiseks peab olema seaduslik alus. Kui seadus koosoleku salvestamist keelata ei võimalda, siis peab salvestamine järelikult olema lubatud. Kuni Eesti õiguses ei ole selgelt reguleeritud valimisvaatleja staatust, tuleb VVK koosolekul osalevaid külalisi käsitada vaatlejana rahvusvahelise õiguse tähenduses. Vaatlejal on eriline roll valimiste läbipaistvuse ja õiguspärasuse tagamisel (vt p 15).

17. VVK koosoleku salvestamise keelamise alust pole sätestatud ei RKVS-is ega kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduses. Samas kaasneb salvestamisega koosolekul osalejate isikuandmete töötlemine. Seetõttu näib esmapilgul, et salvestamise keelamise lubatavus võiks tuleneda isikuandmete töötlemist reguleerivatest õigusaktidest (lahendus taanduks siis küsimusele, kas eesmärgid, millest lähtuvalt on vaatlejal huvi koosolekut salvestada, on kaalukamad kui koosolekul osalejate huvi enda isikut sellise salvestamise eest kaitsta. Seda huvi oleks üsna keeruline salvestamise eesmärkidest kaalukamaks pidada, arvestades vaatlejate erilist rolli valimiste läbipaistvuse tagamisel ning koosoleku avalikkuse nõuet, millega osalejal tuleb arvestada; vt sarnane kaalumine: RKHKo, 06.06.2019, [3-17-842](#), p 8.2 jj).

18. Leian siiski, et ka **VVK avaliku koosoleku salvestamise keelamise võimaldamine on valimiste korraldamise seisukohast sedavõrd oluline küsimus**, et seda ei saa põhiseaduspäraselt lahendada isikuandmete töötlemise üldreeglitega (sisuliselt samadel põhjustel, mis on esitatud eespool valimistega seotud teabele juurdepääsu piiramise kohta). Kui salvestamise keelamine peaks olema võimalik, siis **keelamise võimaluse peab selgelt sätestama RKVS-is**. Sellise keelamise aluse puudumist ei saa aga pidada põhiseadusvastaseks (omaette küsimus on

¹ Vt pikemat arutelu küsimuses, kas ja mis tingimustel saab kohus ajutiselt asendada põhiseadusega nõutava seadusliku aluse põhiõiguse piiramisel: M. Borowski. Grundrechte als Prinzipien. Baden-Baden: Nomos, 2018, 3. vlj. Lk 415.

salvestise kuritarvitamise keelamine²). Riigikogul on võimalik selle kehtestamise üle otsustada, kaaludes hoolikalt ühelt poolt koosolekutel osalejate vajadust kaitsta enda isikuandmeid ning teiselt poolt eesmärgi, mille täitmiseks võib vaatlejatel osutada vajalikuks koosolekut salvestada. Kui RKVS sätestaks selgelt, et VVK-1 endal tuleb korraldada koosoleku salvestamine (vrd [tsiviilkohtumenetluse seadustiku](#) § 52 lõikega 1, mis selle näiteks kohtuistungil puhul selgelt ette näeb), siis oleks raske pidada kuigi kaalukaks külaliste vajadust salvestada veel lisaks sellele. Sellisel tingimusel oleks külalistel salvestamise keelamist võimaldava sätte kehtestamine ilmselt mõistlik.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Liina Lust-Vedder 693 8429
Liina.Lust-Vedder@oiguskantsler.ee

² Olen juhtinud justiits- ja digiministri tähelepanu vajadusele luua regulatsioon süvavõltsingute valmistamise ja nende pahatahtliku kasutamise vastu – vt [märgukiri isikuandmete töötlemisega ja korrakaitsega seotud küsimuste kohta.pdf](#), p-d 33 ja 34.