Riigikogu põhiseaduskomisjoni istungi protokoll nr 189

Tallinn, Toompea Esmaspäev, 16. november 2026

Algus 11.15, lõpp 12.25

Juhataja: Ando Kiviberg (esimees)
Protokollija: Markus Veia (konsultant)
Võtsid osa:
Komisjoni liikmed: Ants Frosch, Anastassia Kovalenko-Kõlvart, Kalle Laanet, Evelin Poolamets, Helir-Valdor Seeder, Pipi-Liis Siemann, Timo Suslov, Tanel Tein

Komisjoni ametnikud: Erle Enneveer (nõunik-sekretariaadijuhataja), Helin Leichter (nõunik)
Puudusid: Lauri Läänemets, Hanno Pevkur ja Jaak Valge
Kutsutud: Kaitseministeeriumi õiguse ja halduse asekantsler Margit Gross; Kaitseministeeriumi esindaja; Siseministeeriumi esindaja; Kaitsepolitseiameti esindajad (2. päevakorrapunkt); Justiits- ja Digiministeeriumi avaliku õiguse talituse nõunik Mariko Jõeorg-Jurtšenko (3. päevakorrapunkt)

Päevakord:

1. Nädala töökava kinnitamine
2. Vabariigi Valitsuse algatatud riigisaladuse ja salastatud välisteabe seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (920 SE) teise lugemise ettevalmistamine
3. Põhiseaduskomisjoni algatatud põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (1024 SE) esimese lugemise ettevalmistamine
4. Info ja muud küsimused

1. Nädala töökava kinnitamine

Ando Kiviberg sõnas, et komisjoni liikmetele välja saadetud nädala töökava kavandis ei olnud esialgu 17.11 istungile planeeritud 920 SE-d. Kuna on võimalik, et sellele eelnõule lisandub täiendav muudatusettepanek, tegi ta ettepaneku kinnitada nädala töökava järgmiselt:

Riigikogu põhiseaduskomisjoni nädala (16.11.2026-20.11.2026) töökava

Komisjoni istung esmaspäev, 16.11.2026 kell 11.15

1. Nädala töökava kinnitamine
2. Vabariigi Valitsuse algatatud riigisaladuse ja salastatud välisteabe seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (920 SE) teise lugemise

ettevalmistamine
3. Põhiseaduskomisjoni algatatud põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (1024 SE) esimese lugemise ettevalmistamine
4. Info ja muud küsimused

Komisjoni istung teisipäev, 17.11.2026 kell 14.00

1. Vabariigi Valitsuse algatatud riigisaladuse ja salastatud välisteabe seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (920 SE) teise lugemise ettevalmistamine
2. Vabariigi Valitsuse algatatud isikuandmete kaitse seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (1006 SE) teise lugemise ettevalmistamine
3. Info ja muud küsimused

Otsustati:
1.1. Kinnitada nädala töökava (konsensus: Ants Frosch, Ando Kiviberg, Kalle Laanet, Evelin Poolamets, Helir-Valdor Seeder, Pipi-Liis Siemann, Timo Suslov, Tanel Tein).

2. Vabariigi Valitsuse algatatud riigisaladuse ja salastatud välisteabe seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (920 SE) teise lugemise ettevalmistamine

Ando Kiviberg tutvustas külalisi ning märkis, et komisjon arutas käesoleva eelnõu teise lugemise ettevalmistamist ka eelmisel esmaspäeval. Toona kuulati ära Kaitseliidu ja õiguskantsleri esindajate ettepanekud ning tutvuti Riigikohtu ettepaneku ja Kaitseministeeriumi täiendavate ettepanekutega. Samuti kuulati ära Kaitseministeeriumi kommentaarid teiste esitatud ettepanekute kohta. Lisaks vaadati läbi kodaniku kiri. Tänasel istungil on kavas läbi vaadata seitse võimalikku eelnõule esitatavat komisjonipoolset muudatusettepanekut. Muudatusettepanekud nr 1, 2, 3, 5 ja 7 on koostatud Kaitseministeeriumi ettepanekute alusel, muudatusettepanek nr 6 lähtub õiguskantsleri ettepanekust ning muudatusettepanek nr 4 Siseministeeriumis koostatud ettepanekust. Viimane käsitleb riigisaladusele juurdepääsu loa andmisest keeldumise aluseid seoses kodakondsusega. Muudatusettepanekute loetelu kavand saadeti komisjoni liikmetele reedel. Pärast kavandis sisalduvate muudatusettepanekute läbivaatamist soovib ta arutada komisjoniga veel ühte võimalikku muudatusettepanekut, mille esitamist komisjon saab kaaluda. Ta selgitas, et täiendava võimaliku muudatusettepaneku arutamise vajadus oli peamine põhjus, miks nädala töökava muudeti ja menetlusotsuseid ei tehtud eelmisel nädalal. Ta tegi ettepaneku vaadata loetelu kavandis sisalduvad muudatusettepanekud läbi ükshaaval ning palus Kaitseministeeriumi esindajal iga muudatusettepanekut lühidalt selgitada, välja arvatud muudatusettepanek nr 4, mille kohta palus ta selgitust Siseministeeriumi esindajalt. Seejärel asus komisjon muudatusettepanekute läbivaatamise juurde ning ta palus Kaitseministeeriumi esindajal igaühte eraldi selgitada.

Margit Gross selgitas, et muudatusettepanek nr 1 puudutab relvasüsteeme, mis sisaldavad riigisaladuse osiseid ning mille suhtes ei ole seetõttu võimalik üldisi riigisaladuse kaitse nõudeid eesmärgipäraselt rakendada. Muudatusettepanekuga nähakse nende relvasüsteemide jaoks ette eriregulatsioon, mis ei tähenda riigisaladuse kaitse nõuete kohaldamata jätmist, vaid alternatiivsete kaitsemeetmete rakendamist. Need meetmed peavad tagama salastatud teabe vähemalt samaväärse kaitse. Muudatusettepanek nr 2 on seotud kriisiolukorra ja riigikaitse

seaduse jõustumisega 1. oktoobril, millega jäeti riigisaladuse ja salastatud välisteabe seadusest välja Vabariigi Valitsuse julgeolekukomisjoni pädevust ja ülesandeid käsitlevad sätted. Erandina jäi seadusesse säte, mille kohaselt annab julgeolekukomisjon nõusoleku riigisaladuse avaldamiseks välisriigis töötlevale üksusele, rahvusvahelisele organisatsioonile või rahvusvaheliselt loodud muule institutsioonile. Küsimust on arutatud koostöös Riigikantseleiga ning jõutud seisukohale, et Vabariigi Valitsuse julgeolekukomisjoni ülesanne on poliitika suunamine, mitte tehniliste üksikjuhtumite lahendamine. Seetõttu tehakse ettepanek anda nõusoleku andmise pädevus valdkonna eest vastutavale ministrile, kes määratakse vastavalt riigisaladuse liigile. Välissuhtlemise valdkonna salastatud teabe avaldamiseks annab nõusoleku välisminister ning kaitsetööstusega seotud salastatud teabe avaldamiseks kaitseminister. Ta selgitas, et muudatusettepanek nr 3 on samuti seotud kriisiolukorra ja riigikaitse seaduse jõustumisega 1. oktoobril. Tegemist on tehnilise muudatusega, millega lisatakse riigikaitset käsitlevale viitele ka viide kriisiolukorrale.

Ando Kiviberg andis sõna Siseministeeriumi esindajale muudatusettepaneku nr 4 tutvustamiseks.

Siseministeeriumi esindaja selgitas, et muudatusettepanek nr 4 käsitleb riigisaladusele juurdepääsu loa andmisest keeldumise aluseid seoses isiku kodakondsusega. Siseministeeriumi algne ettepanek oli kehtestada absoluutne keeldumisalus isikutele, kellel on sellise välisriigi kodakondsus, mille suhtes kehtib teatamiskohustus, samuti mitme kodakondsusega isikutele, kelle vähemalt üks kodakondsus on nimetatud välisriigi kodakondsus. Põhiseaduspärasuse analüüsi ja Riigikohtu hinnanguga tutvumise tulemusel leiti, et absoluutne keeldumisalus ei pruugi algselt kavandatud kujul olla täielikult põhjendatud, mistõttu muudeti esialgset ettepanekut. Uue ettepaneku kohaselt kehtiks absoluutne keeldumisalus isikute suhtes, kellel on üksnes ühe või mitme sellise välisriigi kodakondsus, mille suhtes kehtib teatamiskohustus. Kaalutlusõigus säiliks mitme kodakondsusega isikute puhul, kellel on sellise välisriigi kodakondsuse kõrval ka näiteks Eesti, mõne teise Euroopa Liidu liikmesriigi, NATO liikmesriigi või Eestile sõbraliku riigi kodakondsus. Ta lisas, et Riigikohus pidas algset ettepanekut proportsionaalseks, arusaadavaks ja vajalikuks, kuid juhtis tähelepanu vajadusele hinnata vähem piirava alternatiivi olemasolu. Sellest lähtudes esitas Siseministeerium ettepaneku muudetud kujul.

Helir-Valdor Seeder juhtis tähelepanu, et tema sõnul ei võimalda kehtiv seadus Eestis mitmikkodakondsust, see on keelatud. Ta küsis, kuidas saab põhiseaduskomisjon sellises olukorras üksmeelselt aktsepteerida lähenemist, millega kirjutatakse seadusesse mitmikkodakondsuse aktsepteerimine. Komisjonile on teada eelnõu, mis võimaldaks Eesti õigusruumis mitmikkodakondsust, kuid mida ei ole veel vastu võetud. Ta avaldas lootust, et kõnealust eelnõu vastu ei võeta, kuigi pidas selle vastu võtmata jäämise tõenäosust väikeseks. Tema hinnangul ei ole korrektne seadustada mitmikkodakondsust käesoleva eelnõu raames olukorras, kus Eesti seadus seda tema sõnul üheselt ei luba.

Ando Kiviberg sõnas, et õigusruumi kooskõla tegelikkusega on erakordselt oluline ning topeltkodakondsusega kodanike olemasolu on juba praegu reaalsus. Sünnijärgsetelt kodanikelt ei ole õigust Eesti kodakondsust ära võtta, mistõttu ei ole tema hinnangul tegelikkusega kooskõlas soov luua või säilitada seaduste või laiemalt õigusaktide kaudu näilist olukorda. Ta mõistab H.-V. Seederi tõstatatud küsimust ning peab arusaadavaks soovi püüelda ideaali poole, kuid tegelikkuse ignoreerimine ei ole tema hinnangul kohane ega mõistlik.

Kaitsepolitseiameti esindaja rõhutas, et kuigi mitmikkodakondsus ei pruugi olla seaduse järgi lubatud, jõuavad julgeolekukontrolli siiski topeltkodakondsusega inimesed. Ta selgitas, et ettepaneku eesmärk on maandada teatamiskohustusega riikidest lähtuvat julgeolekuriski ning anda võimalus keelduda riigisaladusele juurdepääsu loa andmisest juhul, kui isiku kodakondsusega kaasneva lojaalsuskonflikti hindamisel ilmneb, et tema lojaalsus kaldub pigem riskiriigi poole. Praegu selline keeldumisvõimalus puudub, seega topeltkodakondsusega inimeste olemasolu ignoreerimisel võib probleem aja jooksul süveneda.

Kalle Laanet küsis, kui palju on Kaitsepolitseiameti praktikas olnud topeltkodakondsusega inimesi, kes on soovinud saada riigisaladusele juurdepääsu luba.

Kaitsepolitseiameti esindaja vastas, et sünnijärgset kodakondsust ei saa üldjuhul kelleltki ära võtta. Ta kinnitas, et julgeolekukontrolli läbinute hulgas on topeltkodakondsusega inimesi, kuid ei saa öelda, et neid oleks sadades. Näidetena nimetas ta Ameerikas, Rootsis ja Soomes sündinud väliseesti päritolu inimesi, kelle vanemad on Eestist lahkunud, ning selliseid inimesi on üsna palju. Eesti-Vene topeltkodakondsuse näitena kirjeldas ta olukorda, kus inimene on saanud Venemaa kodakondsuse sünnijärgselt vanemate kaudu ning omandanud Eesti kodakondsuse täisealiseks saamisel naturalisatsiooni korras. Tema sõnul ei ole Venemaa sünnijärgsest kodakondsusest loobumine praktikas siiski võimalik. Kuigi inimene võib saada dokumendi, mille kohaselt tema Venemaa Föderatsiooni dokumendid enam ei kehti ja uusi dokumente talle ei väljastata, ei tähenda see kodakondsusest vabanemist. Kaitsepolitseiameti esindaja märkis, et kui julgeolekukontrollis on Eesti-Vene topeltkodakondsusega inimene, ei ole teise riigi kodakondsuse olemasolu iseenesest riigisaladusele juurdepääsu loa andmisest keeldumise alus. Seni on selliseid olukordi lahendatud taotlust toetaval asutusel taotluse tagasivõtmist paludes. Seetõttu ei ole tehtud keelduvaid otsuseid, mille kaudu saaks kujundada kohtupraktikat. Kaitsepolitseiamet peab seda probleemiks ning on esitanud küsimuse seadusandjale lahendamiseks.

Ando Kiviberg küsis, kas ta saab õigesti aru, et kodanikul on oma kodakondsusriigi suhtes lojaalsuskohustus ning mitme kodakondsuse korral võib tekkida lojaalsuskonflikt, kui nende riikide suhted on halvad. Ta soovis täpsustada, kas kõnealune risk seisneb selles, millisele riigile on inimene sellises olukorras lojaalne.

Kaitsepolitseiameti esindaja vastas, et julgeolekukontrolli teostava asutusena peab Kaitsepolitseiamet olema kindel, et kontrolli läbinud inimese puhul on tagatud Eesti riigisaladuse ja teatud juhtudel ka salastatud välisteabe kaitse. Selliste inimeste puhul hinnatakse ka kõiki muid riske. Ta tõi näite inimesest, kes on sündinud Eestis, elanud siin kogu elu ning käinud mõnes teises riigis üksnes koos vanematega. Üksnes meelsuse alusel ei saa riigisaladusele juurdepääsu loa andmisest keelduda. Tegemist on probleemiga, millega Kaitsepolitseiamet on oma töös kokku puutunud.

Helir-Valdor Seeder avaldas arvamust, et arutelu käigus on asutud lahendama algsest erinevat probleemi. Ta toetas ministeeriumide esialgset ettepanekut, mille kohaselt oleks teatamiskohustusega riigi kodakondsus riigisaladusele juurdepääsu loa andmisest keeldumise absoluutne alus ka mitme kodakondsusega isikute puhul. Tema hinnangul oli see lahendus lihtne, üheselt mõistetav ja õiguslikult korrektne ning annaks julgeolekuasutustele selge aluse loa andmisest keeldumiseks. Hiljem lisatud mitmikkodakondsust arvestav käsitlus tekitab uusi

probleeme. Ta kutsus üles jääma esialgse ettepaneku juurde. Tema hinnangul tähendaks muudetud lähenemine seadusega vastuollu minekut, oleks õigustühine ja tooks kaasa vaidlustamise. Samuti pidas ta oluliseks, et põhiseaduskomisjon annaks parlamendile seaduste menetlemisel eeskuju. Sünnijärgse kodakondsuse äravõtmise põhiseaduslik keeld ja sellest tulenevalt kujunenud mitmikkodakondsuse küsimus on olnud Eesti kodakondsuspoliitika üks keskseid probleeme algusest peale. Tema sõnul on ligikaudu 30 aastat püsinud vaikiv konsensus, et seda delikaatset olukorda ei muudeta. Mitmikkodakondsuse reguleerimine tooks kaasa hulga omavahel seotud probleeme, sealhulgas sünnijärgsete ja naturalisatsiooni korras kodakondsuse omandanud inimeste erineva kohtlemise ning vajaduse määrata, milliste riikide kodakondsus võiks inimesel Eesti kodakondsuse kõrval olla. Seetõttu kutsus ta üles jätma mitmikkodakondsuse küsimuse käesolevast eelnõu kõrvale. Ta küsis julgeolekuasutuste esindajatelt, kuidas toimuks mitme kodakondsusega inimese lojaalsuse hindamine üldmetoodilisel tasandil, soovimata käsitleda riigisaladusega kaitstud üksikasju. Näiteks soovis ta teada, kas teatamiskohustusega riigi parlamendi- või presidendivalimistel osalemisest piisaks inimese lojaalsuse kahtluse alla seadmiseks, arvestades, et ei ole teada, kelle poolt ta hääletab. Ta küsis, millised on lojaalsuse hindamise üldised raamid ja piirid. Vastava volituse andmisel peaks seadusandja neid teadma.

Kaitsepolitseiameti esindaja selgitas, et kaalutlusõiguse rakendamisel hinnataks eelkõige inimese tegelikke sidemeid riskiriigiga. Ta viitas arutelus nimetatud Riigikohtu kirjale ja selles käsitletud kodakondsuse seaduse muutmisele, mis tema hinnangul olukorda mõnevõrra leevendab. Näiteks tõi ta mitme kodakondsusega inimese, kellel puudub riskiriigiga sisuline kokkupuude: ta ei ole selle riigi kodakondsust vormistanud, seal elanud ega pruugi oma kodakondsusest teadlikki olla. Sellisel juhul võiks inimese seost selle riigiga pidada suhteliselt olematuks. Teisalt tuleks hinnata näiteks sõjaväekohustust ja sõjaväeteenistust, sealhulgas seda, millises väeosas inimene on teeninud ning kas ta on teinud seda vabatahtlikult. Ta pidas keeruliseks jälgida, keda inimene valib. Ettemääratud valimistulemus, näiteks Venemaa puhul, ei pruugi anda sisuliseks hindamiseks palju teavet. Tegemist oleks üksikjuhtumipõhise kaalutlusotsusega, mille puhul võrreldaks inimese sidemeid Eesti ja riskiriigiga ning hinnataks, kumma riigi poole võiks tema lojaalsus kalduda nende riikide vahelise konflikti korral. Tema sõnul kasutab Venemaa oma kodanikke hübriidrünnakute läbiviimiseks ning risk võib olla suurem, kui inimese elu on Venemaaga tihedalt seotud, näiteks seal elavate vanemate või teiste pereliikmete või sealsete ärihuvide kaudu. Selliseid sidemeid võidakse kasutada inimese survestamiseks ning Venemaa kodanikult eeldatakse koostööd riigivõimuga. Ühest lähenemist ei ole ning hinnata tuleb nii riski suurendavaid kui ka vähendavaid asjaolusid.

Margit Gross lisas eelneva arutelu jätkuks, et algne sõnastus hõlmas nii üksnes teatamiskohustusega välisriigi kodakondsusega isikuid kui ka mitme teatamiskohustusega kodakondsusega isikuid. Kumbki arutlusel olev sõnastus ei eelda, et mitme kodakondsuse korral oleks üks neist Eesti kodakondsus. Muudatuseettepanek number 4.1 käsitleb olukorda, kus inimesel on üksnes Venemaa kodakondsus või Venemaa ja Valgevene kodakondsus. Muudatusettepanek number 4.2 võib aga hõlmata näiteks Venemaa ja Soome kodakondsusega inimest, kelle teine kodakondsusriik ei kuulu teatamiskohustusega riikide hulka. Seetõttu ei ole tema hinnangul pakutud sõnastused otseses vastuolus kodakondsuse seaduses sätestatud mitmikkodakondsuse keeluga, sest neis ei viidata konkreetselt Eesti kodakondsusele.

Ants Frosch märkis eelneva sõnavõtu täienduseks, et seadus käsitleb eeskätt Eesti

riigisaladust, mistõttu on Eesti kodakondsus tema hinnangul selles kontekstis eeldatav. Ta küsis Kaitsepolitseiameti esindajalt, kui paljudele inimestele on praeguse seisuga väljastatud eri tasemetel riigisaladusele juurdepääsu luba.

Kaitsepolitseiameti esindaja sõnas täpsustuseks, et kuigi riigisaladusele juurdepääsu puhul räägitakse eeskätt Eesti kodanikest, ei saa juurdepääsuluba ja Eesti kodakondsust samastada. Ta selgitas, et seaduse kohaselt antakse juurdepääsuluba ennekõike Eesti kodanikule, kuid kitsamatel tingimustel võib selle anda ka välisriigi kodanikule, näiteks oskustöölisele. Seetõttu ei saa juurdepääsuloa andmist siduda üksnes Eesti kodakondsusega.

Ants Frosch ütles, et kõnealuses olukorras tuleb teha haldusotsus, mida ta pidas üheks olulisemaks julgeolekuasutuste otsuseks selles kontekstis. Ta pöördus tagasi juurdepääsulubade arvu puudutava küsimuse juurde ning soovis teada, kui palju on riigisaladusele juurdepääsu lubasid väljastatud ja kui palju julgeolekukontrolli menetlusi aastas tehakse.

Kaitsepolitseiameti esindaja vastas, et riigisaladusele juurdepääsu loaga inimesi on mitu tuhat, ligikaudu alla 10 000, ning nende arv suureneb igal aastal. Täpne arv muutub igal nädalal, sest väljastatakse uusi lube ja osa lubasid kaotab kehtivuse. Tema mäletamist mööda edastatakse lubade arv iga aasta alguses julgeolekuasutuste järelevalve erikomisjonile. Julgeolekukontrolli menetlusi tehakse aastas üle tuhande.

Ando Kiviberg küsis, kas üks argument mitme kodakondsusega isikute puhul kaalutlusõiguse säilitamise kasuks on võimalus kaasata neid koostööle.

Siseministeeriumi esindaja selgitas, et kaalutlusõiguse säilitamise mõte on arvestada olukordadega, kus inimene on püüdnud ühest oma kodakondsusest loobuda, kuid see ei ole mingil põhjusel õnnestunud või see ei ole võimalik. Sellele on tähelepanu juhtinud ka Riigikohus. Kaalutlusõigus võimaldaks julgeolekuasutusel selliseid asjaolusid arvesse võtta ja hinnata, kas juurdepääsuloa andmine võiks siiski olla võimalik.

Helir-Valdor Seeder märkis, et Eesti kuulub nii Euroopa Liidu kui ka NATO liikmesriikide hulka, mistõttu puudutab arutlusel olev sõnastus ka Eesti kodanikke. Ta ei nõustunud käsitlusega, nagu puudutaks mitmikkodakondsuse küsimus eeskätt teiste riikide kodanikke, sest enamik juurdepääsulubasid antakse Eesti kodanikele ja vaid väike osa välisriikide kodanikele. Ta jäi seisukohale, et pakutud sõnastus võimaldaks kaalutlusõigust rakendada ka Eesti-Vene topeltkodakondsusega isikute puhul, mida ta ei pidanud kehtivat õigusruumi arvestades õigeks ega korrektseks. Ta möönis, et ka esialgne sõnastus oli paindlikum või laiem, seega tegi ta ettepaneku see paindlikkus kõrvaldada ja sätestada üheselt, et teatamiskohustusega riigi kodakondsusega isikutele juurdepääsuluba ei anta, sealhulgas juhul, kui neil on mitu kodakondsust. Tema hinnangul annaks selline lahendus julgeolekuasutustele nende ja ministeeriumide algselt soovitud õigusliku aluse ning lahendaks probleemi ilma ebamäärast kaalutlusruumi lisamata.

Margit Gross märkis, et üks alternatiiv oleks sätestada keeldumisalus teatamiskohustusega riigi kodakondsuse olemasolu korral, sõltumata sellest, kas inimesel on ka mõne teise riigi kodakondsus. Mitmikkodakondsuse sõnaselge mainimata jätmine võiks lahendada arutelus tõstatatud kodakondsuse või mitmikkodakondsuse küsimuse, andes samal ajal

Kaitsepolitseiametile võimaluse juurdepääsuloa andmisest keelduda.

Ants Frosch küsis, kas julgeolekuasutuse poolt koostööle kaasatud isiku vaikimiskohustus tagatakse praktikas ka riigisaladusele juurdepääsu loa menetluse kaudu.

Margit Gross selgitas esmalt õiguslikust vaatenurgast, et kui isikule on antud Eesti riigisaladusele juurdepääsu luba, kaasnevad sellega kõik seadusest tulenevad kohustused, sealhulgas riigisaladuse hoidmise kohustus. Selle kohustuse täitmata jätmisel on isik toime pannud rikkumise.

Ants Frosch täpsustas, et tema küsimus puudutas seda, kas riigisaladusele juurdepääsu loa menetlust rakendatakse konkreetse riigisaladuse kaitseks või isiku ja julgeolekuasutuse koostöö varjamiseks. Ta küsis, kas koostöö saladuses hoidmine on kehtivas õigusruumis sellisel viisil tagatud. Ta märkis, et ei oska ette kujutada muud viisi vaikimiskohustuse tagamiseks.

Kaitsepolitseiameti esindaja sõnas, et ta ei oska öelda, kes on teinud Välisluureameti või Kaitsepolitseiametiga salajast koostööd. Algatuse eesmärk on võimaldada kaalutlusõiguse rakendamist teatamiskohustusega riigi kodakondsusega isikute suhtes. Julgeolekuasutuste ja nende salajaste kaastöötajate suhete korralduse kohta tal praegu teadmisvajadust ei ole.

Margit Gross tutvustas muudatusettepanekut nr 5, millega nähakse Kaitseväe luureüksusele ette erand elektroonilise töötluse süsteemide akrediteerimise üldnõuetest. Ettepaneku kohaselt võiks neid süsteeme akrediteerida Kaitseväe juhataja, sarnaselt julgeolekuasutustele kehtiva korraldusega. Mitmed töötlussüsteemid loob luurekeskus ise ning nende kaudu vahetatakse partnerasutustega teavet. Muudatusettepaneku nr 6 kohaselt teeks Kaitsepolitseiameti tegevuse üle järelevalvet teostavate õiguskantsleri nõunike julgeolekukontrolli Välisluureamet. Muudatusettepanek nr 7 puudutab salastatud välisteavet sisaldavaid andmekandjaid, mis võivad lisaks relvasüsteemidele olla näiteks raadiosaatjad ja muud sidevahendid. Nende suhtes võib olla vaja rakendada üldnõuetest erinevaid töötlemis- ja kaitsenõudeid. Ta märkis, et tootjariik määrab sageli kindlaks sellise teabe kaitse nõuded ning kavandatav erisus võimaldaks kaitsta salastatud välisteavet tootjariigi nõuete või Eestiga sõlmitud lepingus kokkulepitu kohaselt. Seega rakendataks Eesti üldiste riigisaladuse kaitse nõuete asemel välisriigi või tootjariigi kehtestatud nõudeid.

Ando Kiviberg tutvustas komisjoni võimalikku täiendavat muudatusettepanekut, mille sõnastuseni oli jõutud valdkonna ametnike ja mõne komisjoni liikmega konsulteerides. Ta selgitas, et muudatusettepanekuga nr 4 seotud teatamiskohustusega riikide nimekirja kehtestab praegu siseminister oma käskkirjaga. Täiendava ettepaneku eesmärk oleks muuta nimekirja kehtestamine ühe ministri otsuse asemel kollektiivseks otsuseks. Kaaluti ka nimekirja kehtestamist Vabariigi Valitsuse poolt, kuid seda peeti liiga kohmakaks ning potentsiaalselt Välisministeeriumile koormavaks, sest nimekirja kantud riigid võiksid hakata esitama pöördumisi ja noote. Arutlusel oleva sõnastuse kohaselt kehtestaks nimekirja sisejulgeoleku tagamise valdkonna eest vastutav minister kooskõlastatult riigi sõjalise kaitse valdkonna eest vastutava ministri ja välissuhtlemise valdkonna eest vastutava ministriga. Seega oleks nimekirja kehtestamiseks vaja senise ühe ministri asemel kolme ministri heakskiitu. Ta küsis, kas selgitus oli komisjoni liikmetele arusaadav.

Helir-Valdor Seeder küsis, milline on asjaomase ministeeriumi seisukoht komisjoni võimaliku täiendava muudatusettepaneku kohta.

Siseministeeriumi esindaja selgitas, et praktikas kooskõlastatakse riikide nimekiri juba praegu Välisministeeriumiga, sealhulgas tehti seda selle viimasel uuendamisel 2023. aastal. Kaitseministeeriumi kaasamise suhtes Siseministeeriumil vastuväiteid ei ole. Küll aga tekkis ministeeriumis küsimus, kas Välisministeeriumi või välisministri kaasamine on vaja seaduses sõnaselgelt sätestada, kuna praktikas seda niigi tehakse. Kui seda soovitakse muuta, siis eelistaks Siseministeerium lisada kooskõlastajana üksnes kaitseministri, kuid komisjoni soovi korral võib sätestada ka välisministri kaasamise.

Margit Gross sõnas, et Kaitseministeerium ei näe kooskõlastajate ringi laiendamises otsest murekohta ega ole sellele vastu, kui sellist vajadust nähakse. Praktikas tehakse asjaomast koostööd niigi ning riikide nimekirja kehtestava käskkirja aluseks on eelkõige julgeolekuasutuste antavad julgeolekuhinnangud.

Ants Frosch märkis, et ühest küljest võiks riikide nimekirja kehtestada määrusega, sealhulgas Vabariigi Valitsuse määrusega, kuid teisalt pidas ta juba 2023. aasta käskkirja kehtestamist problemaatiliseks. Tema hinnangul käsitlevad nimekirja kantud 12 riiki seda vaenulike riikide nimekirjana ning teemale suurema tähelepanu pööramine suurendaks ka avalikku tähelepanu. Ta oleks eelistanud nimekirja kehtestamist salajase õigusaktiga, sest pidas selle avalikustamist Eesti välissuhtlust kahjustavaks. Välissuhtluse võimaliku kahjustamise tõttu on piiratud ka muid arutelusid. Tema hinnangul on nimekirja avalik kehtestamine ministri käskkirjaga viimane piir, milleni minna. Nimekirja kehtestamine määrusega ja välisministri sõnaselge kaasamine võiks tema arvates raskendada välisministri suhtlust nende riikidega. Näitena viitas ta käesoleva aasta suhetele Kasahstaniga, kus asjad ei kulgenud tema hinnangul soovitud viisil. Üldisema märkusena tõi ta välja, et regulatsiooni üksikasjalik lahtikirjutamine, kohtuliku vaidlustamise võimaluse käsitlemine ja Riigikohtu seisukohtade arvestamine on viinud lahenduseni, mille asemel oleks ta eelistanud pädeva asutuse haldusotsust, mida ei saaks kohtus vaidlustada. Samas möönis ta, et Eestis on põhimõtteliselt võimalik kõike vaidlustada. Tema hinnangul ei ole regulatsiooni sedavõrd põhjalik lahtikirjutamine olnud Eesti julgeoleku huvides.

Margit Gross märkis, et välisministri osalemise sõnaselge sätestamine riikide nimekirja kehtestava käskkirja kooskõlastamisel võib tekitada tõepoolest välissuhtluses probleeme. Seetõttu oleks eelistus jätta olemasolev regulatsioon muutmata.

Siseministeeriumi esindaja nõustus Ants Froschi tähelepanekuga ning selgitas, et ka 2023. aastal oli Välisministeeriumi jaoks oluline murekoht vältida nimekirja kehtestamist määrusega, kuna see avaldataks Riigi Teatajas. Praegu on nimekiri küll avalikult Kaitsepolitseiameti veebilehel leitav, kuid selle leidmiseks tuleb seda eraldi otsida. Ta märkis, et nad ei toeta nimekirja kehtestamise viimist Vabariigi Valitsuse tasandile, sest see tooks tema hinnangul kaasa rohkelt asjaomaste riikide pöördumisi.

Ando Kiviberg märkis, et täiendava muudatusettepaneku lahenduse otsimine on seni olnud tema ülesanne ning ta on lähtunud varasemates konsultatsioonides esitatud argumentidest ja põhjendustest. Istungil kuuldud seisukohad erinesid tema sõnul varasematest selgitustest. Ta selgitas, et talle oli riskina esile toodud võimalus, kus siseminister soovib riikide nimekirja

vähendada, jättes sellest riike välja. Tema arusaama järgi võiks see seada ohtu nimekirjale tugineva juurdepääsuloa andmisest keeldumise süsteemi toimimise ning tingida vajaduse töötada välja uus süsteem. Ta möönis, et oli võib olla asjaoludest valesti aru saanud ning vabandas selle võimaluse pärast. Samas sõnas ta, et talle esitatud põhjenduste keskmes oli just vajadus vältida nimekirja muutmist ühe ministri ainuisikulise otsusega.

Kaitsepolitseiameti esindaja selgitas, et riikide nimekirja avalikkuse kasuks otsustati seetõttu, et inimesed peavad teadma, millistesse riikidesse reisimisest tuleb neil teatada. Kui kaaluda nimekirja salastamist, saaks tema hinnangul määrata sellele kõige rohkem piiratud taseme, et nimekirjaga saaksid tutvuda kõigil tasemetel juurdepääsuõigust omavad isikud. Kõrgema salastatuse taseme korral ei saaks piiratud taseme juurdepääsuõigusega inimesed nimekirjaga tutvuda. Õiguslikult võiks üks minister nimekirja ühepoolselt vähendada, kuid praktikas see nii ei toimu, sest Kaitseministeerium ja Välisministeerium on olnud protsessi tihedalt kaasatud. Ta pidas praegu kõige lihtsamaks jätta säte muutmata, et mitte teemale täiendavat tähelepanu juhtida, või lisada kooskõlastajana üksnes Kaitseministeerium. Sellisel juhul saaks välisminister viidata julgeolekuasutuste ja kahe ministeeriumi hinnangule ning märkida, et ta ei ole ametlikult otsuse tegemises osalenud.

Margit Gross märkis, et mõistab riski, mis kaasneb riikide nimekirja kehtestamise kuulumisega siseministri ainupädevusse. Samas siseminister on valitsuskabineti liige ning valitsuskabinet saab temalt selgitusi küsida. Kaitseminister ja välisminister saavad küsimuse tõstatada ning Riigikogu ja selle komisjonid kutsuda siseministri selgitusi andma tehtud või kavandatavate otsuste kohta. Tema hinnangul toimivad nii valitsuses kui ka Riigikogus poliitiline arutelu ja järelevalve, mistõttu ei saa siseminister nimekirja muuta teistest eraldiseisvalt ega võimalikke tagajärgi arvestamata, näiteks vähendades nimekirja vaid ühe riigini.

Ando Kiviberg märkis, et vastavalt nädala töökava kinnitamisel otsustatule on komisjonil võimalik võtta veel ööpäev täiendava muudatusettepaneku arutamiseks ning teha otsus järgmisel päeval toimuval istungil. Samuti saab komisjon kaaluda, kas pöörduda muudatusettepaneku nr 4 puhul tagasi algse ettepaneku juurde. Mõlemad valikud on veel võimalikud ning enne otsustamist on komisjoni liikmetel aega mõelmat teemat omavahel arutada ja üksteist veenda. Ta tänas külalisi.

3. Põhiseaduskomisjoni algatatud põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (1024 SE) esimese lugemise ettevalmistamine

Ando Kiviberg tutvustas külalist ning meenutas, et tegemist on põhiseaduskomisjoni algatatud eelnõuga, mille Riigikohus oli komisjonile ette valmistanud ja mille algatamist palunud. Komisjon on eelnõu varem arutanud ning nõustunud selle algatama. Nüüd valmistatakse ette eelnõu esimest lugemist. Ta märkis, et eelnõu kohta on küsitud ja saadud Vabariigi Valitsuse arvamus, ning andis selle tutvustamiseks sõna Mariko Jõeorg-Jurtšenkole.

Mariko Jõeorg-Jurtšenko sõnas, et Vabariigi Valitsus arutas eelnõu 22. oktoobri istungil ning otsustas seda toetada, arvestades seisukohakirjas esitatud kolme tähelepanekut. Ministeerium on põhiseaduslikkuse järelevalve menetlusreeglite muutmise vajadust teadvustanud juba varem ning 2023. aastal kutsuti nende küsimuste arutamiseks kokku laiem

ring osalisi. Riigikohus võttis ettevalmistustöös aktiivsema rolli ning nüüdseks on ettepanekud vormistatud eelnõuna. Laiem põhiseaduslikkuse järelevalvega seotud küsimuste ring vajab veel käsitlemist ning seda tööd jätkatakse koostöös Riigikohtuga. Praeguse eelnõu praktiline eesmärk on sätestada selged menetlusreeglid, et kohus ei peaks kohaldama analoogia korras teiste menetlusseaduste norme. Valitsuse üldine mure puudutab muudatuste mõju õigusemõistmise kättesaadavusele. Eelnõu vajab nende hinnagul suuremat tasakaalustamist, et tagada õigusemõistmise kättesaadavus ja tõhus õiguskaitse. Seejärel tutvustas ta kolme põhjalikumat kaalumist vajavat küsimust. Esiteks käsitleb eelnõu § 1 punkt 10 valimiskaebustele kautsjoni kehtestamist, mis oleks Eesti õiguses põhimõtteline muudatus. Seni ei ole Vabariigi Valimiskomisjonile ega Riigikohtule esitatavate valimiskaebuste puhul riigilõivu ega kautsjoni ette nähtud. Lisaks kautsjoni suurusele vajab tema sõnul arutamist asjaolu, et eelnõus ei ole ette nähtud kautsjoni tasumisest vabastamise võimalust. Samas möönis ta, et valimiskaebuste menetlemise tähtajad on lühikesed ning vabastamise põhjendatuse hindamine nõuaks kohtult lisaaega. Teiseks näeb eelnõu § 1 punkt 11 ette Riigikohtu võimaluse tagastada ilmselgelt põhjendamatu kaebus läbi vaatamata, määrust põhjendamata. Valitsuse hinnangul vajab täiendavat arutelu, kas kaebuse tagastamine täiesti ilma põhjendusteta on parim lahendus. Kolmandaks puudutab eelnõu § 1 punkt 22 kohtumenetluse kulusid, mis jäetaks kavandatava regulatsiooni kohaselt menetlusosaliste endi kanda. Kehtiv napp regulatsioon näeb ette kulude kandmise riigi poolt. Ta leidis, et arvestades põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse eripära võrreldes tsiviil-, haldus- ja kriminaalkohtumenetlusega, ei pruugi kulude menetlusosaliste kanda jätmine olla parim lahendus. Lisaks juhtis ta tähelepanu jõustumisajale. Lähenevaid valimisi arvestades ei tohiks valimiskaebusi puudutavad sätted jõustuda enne Riigikogu 2027. aasta valimisi.

Anastassia Kovalenko-Kõlvart vaidles vastu eelnõu nimetamisele põhiseaduskomisjoni eelnõuks ning leidis, et sisuliselt on tegemist Villu Kõve eelnõuga. Ta viitas eelnõu metaandmetele Riigikogu veebilehel avaldatud dokumentides, millest tema sõnul nähtub Riigikohtu seos eelnõu koostamisel. Ta väljendas heameelt, et Vabariigi Valitsus on juhtinud tähelepanu valimiskaebustele kautsjoni kehtestamise küsimusele, ning pidas seda põhimõtteliseks muudatuseks. Ta seadis kahtluse alla 100-eurose kautsjoni proportsionaalsuse, võrreldes seda halduskohtusse pöördumisel varem kehtinud 15–20-eurose riigilõivuga, mis on hilisemate muudatustega küll suurenenud. Tema hinnangul tuleks jätkata senise põhimõttega, et valimiskaebustele kautsjoni ei kohaldata. Riigikohus jätab juba praegu paljud valimiskaebused läbi vaatamata, näiteks juhul, kui kaebus ei puuduta kaebajat isiklikult ega riiva tema õigusi. Tema hinnangul tähendaks 100-eurose kautsjoni lisamine valimiskaebuste esitamise võimaluste täiendavat piiramist. Ta küsis Vabariigi Valitsuse esindajalt, kas valitsus toetab valimiskaebuste kautsjonivabaks jätmist ning kas valitsus toetaks vastavat muudatusettepanekut eelnõu teise lugemise ettevalmistamisel. Samuti soovis ta täpsustada, kas valitsus peab siiski vajalikuks mingis suuruses kautsjoni kehtestamist või jätab selle küsimuse Riigikogu otsustada.

Mariko Jõeorg-Jurtšenko kinnitas, et kaalutlusruum on Riigikogul. Kautsjoni kehtestamine ei ole iseenesest põhiseadusvastane, kuid selle põhiseaduspärasus sõltub kautsjoni suurusest ja tasumisest vabastamise regulatsioonist. Ülemääraste nõuete korral võib regulatsioon osutuda põhiseadusvastaseks, kuid kohase suurusega kautsjon koos tasumisest vabastamise võimalusega võib olla proportsionaalne ja põhiseaduspärane.

Evelin Poolamets märkis, et tema hinnangul on valimiste usaldusväärsus seoses

e-valimistega viimasel ajal langenud. Ta küsis, kas 100-eurose kautsjoni kehtestamisega ei piirata inimeste võimalust valimiskaebusi esitada ja oma arvamust avaldada. Samuti tõstatas ta küsimuse, kas kohtud ei ole võimaliku suure kaebuste arvu tõttu valinud mugavamat lahendust, püüdes kaebuste esitamist piirata.

Mariko Jõeorg-Jurtšenko märkis, et kautsjoni kehtestamise eesmärk on esitatud eelnõu seletuskirjas. Tegemist ei ole Vabariigi Valitsuse algatatud eelnõuga.

Anastassia Kovalenko-Kõlvart sõnas, et tegemist on Riigikohtu esimehe algatatud eelnõuga.

Ando Kiviberg rõhutas, et tegemist on põhiseaduskomisjoni algatatud eelnõuga ning ta selgitas selle kujunemislugu juba sissejuhatuses. Ta meenutas, et Riigikohtu esimees pöördus selle eelnõuga komisjoni poole ning pärast põhjalikku arutelu nõustus komisjon eelnõu konsensuslikult algatama. Keegi ei olnud algatamise vastu ega tõstatanud küsimust, miks komisjon seda teeb. Seetõttu ei pidanud ta eelnõu nimetamist Villu Kõve eelnõuks korrektseks ega viisakaks ning leidis, et viited metaandmetele ei muuda asjaolu, et algataja on põhiseaduskomisjon. Tema hinnangul võis eelnõu selline nimetamine jätta eksliku mulje, nagu oleks komisjon selle algatanud vastu tahtmist või kellegi survel.

Helir-Valdor Seeder avaldas eelneva arutelu taustal arvamust, et valimiskaebuste suur hulk ja nende lahendamiseks ette nähtud lühike aeg põhjustavad Riigikohtule suure töökoormuse. Ta pidas kõigi ühiseks huviks valimistulemuste võimalikult kiiret väljakuulutamist ning ausate, läbipaistvate ja kontrollitavate valimiste tagamist. Tema sõnul on sellest lähtudes nõustutud probleemi lahendamiseks seadusandlikke võimalusi otsima. Probleemi olemasolu tunnistamine ja soov seda lahendada aga ei tähenda, et kõik menetluse käigus pakutavad lahendused oleksid komisjoni liikmetele vastuvõetavad. Algatatud menetlus tuleb tema hinnangul lõpuni viia, kuid komisjon ei pea vastuvõetamatuid lahendusi heaks kiitma ning eelnõu ei pruugi menetluses kuigi kaugele jõuda. Ta ei toetanud kautsjoni kehtestamist, kuid pooldas võimaluste otsimist Riigikohtu haldussuutlikkuse suurendamiseks. Samas leidis ta, et lahendused ei tohiks piirata valimiste sisulist läbipaistvust ja kontrollitavust tagavaid tegevusi.

Ando Kiviberg tänas külalist ning tegi ettepaneku teha menetlusotsused.

Otsustati:
3.1. Teha ettepanek võtta eelnõu täiskogu päevakorda 25.11.2026 (konsensus: Ants Frosch, Ando Kiviberg, Anastassia Kovalenko-Kõlvart, Kalle Laanet, Evelin Poolamets, Helir-Valdor Seeder, Pipi-Liis Siemann, Timo Suslov, Tanel Tein).

3.2. Teha ettepanek esimene lugemine lõpetada (poolt 5: Ando Kiviberg, Kalle Laanet, Pipi-Liis Siemann, Timo Suslov, Tanel Tein; vastu 4: Ants Frosch, Anastassia Kovalenko-Kõlvart, Evelin Poolamets, Helir-Valdor Seeder; erapooletuid 0).

Vastavalt Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse § 99 lõikele 1 on muudatusettepanekute esitamise tähtaeg 10 tööpäeva.

4. Info ja muud küsimused

Infot ja muid küsimusi ei olnud.

(allkirjastatud digitaalselt)
Ando Kiviberg
juhataja

(allkirjastatud digitaalselt)
Markus Veia
protokollija