Riigikohtu arvamus[1] eelnõule 981 SE

Sotsiaaldemokraatliku Erakonna fraktsioon, Ester Karuse, Tanel Kiik ja Züleyxa Izmailova esitasid 18.06.2026 Riigikogule eelnõu Riigikogu valimise seaduse (RKVS) § 9 lg 2 p 3 muutmiseks. Eelnõu (981 SE) kohaselt täiendatakse seda sätet allajoonitud osaga: „[---] Vabariigi Valimiskomisjonil on oma ülesannete täitmiseks õigus tunnistada hääletamistulemused [---] kehtetuks [---], kui seadusrikkumine, sealhulgas välisriigi desinformatsioon, mõjutustegevus või ebaseaduslik rahastamine, mõjutas või võis mõjutada hääletamistulemusi oluliselt."

Eelnõu seletuskirja p 2 (981 SE) kohaselt ei ole muudatuse eesmärk laiendada hääletustulemuste kehtetuks tunnistamise aluseid, vaid täpsustada olemasolevat regulatsiooni, tuues seaduses sõnaselgelt välja võimalikud rikkumised, mille mõju tuleb võtta arvesse hääletustulemuste hindamisel. Muudatus lähtub viimaste aastate julgeolekuarengutest Euroopas, kus välisriigid on üha sagedamini kasutanud valimisprotsesside mõjutamiseks hübriidseid mõjutusmeetmeid. Nende tegevuste eesmärk ei ole tavaliselt võltsida valimisi tehniliselt ega mõjutada häälte lugemist, vaid kahjustada valijate vaba tahte kujundamist ja kandidaatide võrdseid võimalusi, vähendada ühiskondlikku usaldust ning õõnestada demokraatlike institutsioonide legitiimsust (p 3 teine lõik).

Riigikohus ei nõustu väitega, et eelnõuga vaid täpsustatakse olemasolevat regulatsiooni. RKVS § 9 lg 2 p 3 kehtiv sõnastus räägib „seadusrikkumisest". Eelnõus on lähtutud eeldusest, et seadusrikkumiseks on „sealhulgas välisriigi desinformatsioon, mõjutustegevus või ebaseaduslik rahastamine", kui see mõjutas või võis mõjutada hääletamistulemusi oluliselt. Selleks, et saaks rääkida seadusrikkumisest, peaks nimetatud tegevuste keeld sisalduma seega mõnes õigusaktis. Seejuures peaks olema seaduses defineeritud, mida peetakse välisriigi desinformatsiooniks või mõjutustegevuseks (edaspidi koos nimetatud ka „vaenulik mõjutustegevus"). Praegusel juhul ükski seadus sellist määratlust ei anna. Samuti ei ole selge, kuidas tuleb hinnata sellise tegevuse mõju valimistulemustele.

Eelnõu seletuskirjas tuuakse negatiivsete ja eelnõu koostamist õigustavate näidetena esile Rumeenia ja Moldova juhtumid. Rumeenias tühistati 2024. a presidendivalimiste tulemused koordineeritud mõjutusoperatsiooni tõttu ning Moldovas mõjutati välisriigi poolt 2024. a presidendivalimisi ja Euroopa Liiduga ühinemise referendumit. Seletuskirjas ei ole aga käsitletud Veneetsia komisjoni 27.01.2025 aruannet „On the Cancellation of Election Result by Constitutional Courts", mis koostati Euroopa Parlamentaarse Assamblee (ENPA) palvel kohe pärast Rumeenia 2024. a presidendivalimiste tulemuste tühistamist. Nimelt palus ENPA president Veneetsia Komisjonilt kiireloomulist abi, paludes selgitada, millistel tingimustel ning milliste õiguslike standardite alusel võib konstitutsioonikohus tunnistada valimised kehtetuks. Veneetsia Komisjon on ka varem käsitlenud valimiste kehtetuks tunnistamise teemat (Veneetsia komisjoni 2009. a aruanne „Report on the Cancellation of Election Results", CDL-AD(2009)054); samuti on asjakohane Veneetsia Komisjoni valimiste hea praktika koodeks

[1] Riigikohtu arvamus ei väljenda Riigikohtu siduvat seisukohta. Riigikohus kujundab siduvaid seisukohti ainult kohtuasjade menetlemisel Riigikohtus.

(„Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report“, CDL-AD(2002)023rev2-cor).

Kuigi Veneetsia Komisjon ei asunud 2025. a aruandes seisukohale, et valimistulemuste kehtetuks tunnistamine n-ö vaenuliku mõjutustegevuse tõttu[2] oleks välistatud, rõhutas ta (vt aruande p-d 68, 74–77), et see saab olla vaid *ultima ratio* meede olukorras, kus rikkumine on võinud mõjutada valimistulemust. Keskseks kriteeriumiks, mis lubab rahvusvaheliste standardite kohaselt valimistulemusi kehtetuks tunnistada, ongi küsimus, kas rikkumine võis mõjutada hääletustulemust. Veebis ja sotsiaalmeedias toimuvast kampaaniategevusest tulenevate õigusrikkumiste tõendamine on Veneetsia Komisjoni hinnangul eriti keeruline. Seetõttu peab valimiste kehtetuks tunnistamisel vastavast otsusest nähtuma nii rikkumine kui seda kinnitavad tõendid. Otsus valimistulemused kehtetuks tunnistada ei tohi tugineda üksnes salastatud luureandmetele, kuna see ei taga vajalikku läbipaistvust ega kontrollitavust. Veneetsia Komisjon rõhutas ka seda, et kampaaniapropaganda – olenemata vormist või kanalist – kontekstis esitatud poliitilised avaldused on Euroopa Inimõiguste Kohtu (EIK) praktika kohaselt reeglina väärtushinnangud, mis kuuluvad kandidaadi sõnavabaduse (Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (EIÕK) art 10) kaitsealasse, välja arvatud juhul, kui need ületavad lubatud piire (nt poliitiliste vastaste vastane vihakõne). Ideaalis peaksid riigid Veneetsia Komisjoni sõnul pigem reguleerima seda, kuidas tulla toime infohäirete, küberrünnakute ja muude valimiste ausust ohustavate digitaalsete ohtude tagajärgedega.

Ka EIK rõhutas hiljutises Ühendkuningriigi suhtes tehtud otsuses, et EIÕK esimese protokolli art 3 nõuab, et riik võtaks tarvitusele positiivseid meetmeid valimisprotsesside terviklikkuse kaitsmiseks olukorras, kus esineb reaalne oht, et vaenuliku riigi sekkumine kahjustab valijate õiguste tuuma ja muudab need õigused tegelikkuses toimetuks (EIKo 22.07.2025, Bradshaw jt *vs*. Ühendkuningriik, 15653/22).

Bradshaw jt asjas ei olnud küsimuse all valimistulemuste kehtetuks tunnistamine, vaid selle hindamine, kas Ühendkuningriik on täitnud oma positiivset kohustust uurida vaenuliku riigi sekkumist demokraatlikesse valimistesse ning kas ta on loonud tõhusa õigusliku ja institutsionaalse raamistiku konventsioonist tulenevate kohustuste täitmiseks. Ka EIK hinnangul on desinformatsiooni ja mõjutuskampaaniate tegelikku mõju valijatele ning valimistulemustele keeruline täpselt hinnata. Seetõttu puudub riikidel seni üksmeel konkreetsete kaitsemeetmete osas (p 159). Kuna tegemist on globaalse probleemiga, eeldab selle lahendamine rahvusvahelist koostööd ja sotsiaalmeediaettevõtete kaasamist (p 160). EIK rõhutas, et piir desinformatsiooni vastase võitluse ja tsensuuri vahel on õrn ning kasutatavad meetmed peavad olema kooskõlas sõnavabadusega (EIÕK art 10). Kuigi väärinfo levik

[2] Veneetsia komisjon peab üldjuhul oluliseks, et valimiskaebusi lahendaval organil on õigus tunnistada valimised tervikuna või osaliselt kehtetuks („The appeal body must have authority to annul elections where irregularities may have affected the outcome. It must be possible to annul the entire election or merely the results for one constituency or one polling station. In the event of annulment, a new election must be called in the area concerned.“ – Code of Good Practise. Guidelines (2002) p 3.3.e). Veneetsia Komisjoni 2009. a aruande p 79 kohaselt on valimiste kehtetuks tunnistamise põhjusteks: valimisaktiivsuse nõude täitmata jätmine; vead valijate registreerimisel või kandidaatide esitamisel; valimiskampaania reeglite (sh kampaania rahastamist puudutavate reeglite) rikkumine; hääletusprotsessi reguleerivate õigusaktide rikkumine; rikkumised häälte lugemisel või tulemustest teatamisel; rikkumised mandaatide jaotamisel.

kahjustab õigust saada teavet, võivad seda samamoodi kahjustada liiga ranged piirangud. Samuti eksisteerib oht, et riik võib piiranguid kuritarvitada, püüdes ise oma riigi valimistulemusi mõjutada (p 161). EIK asus *Bradshaw jt* kohtuasjas lõppastmes seisukohale, et kuigi riigid ei tohi jääda passiivseks, kui neil on tõendeid selle kohta, et demokraatlikud valimised on ohus, tuleb neile jätta lai kaalutlusruum ohu tõrjumiseks vajalike meetmete valikul (p 162). EIK selles kohtuasjas rikkumist ei leidnud, kuna Ühendkuningriik oli võtnud piisavalt meetmeid väärinfo vastu võitlemisel.[3]

Kuigi *Bradshaw jt* otsus ei käsitle – ning seega keela ega luba – vaenuliku mõjutustegevuse tõttu valimistulemuste kehtetuks tunnistamist, on riigi esimeseks kohustuseks võidelda sellise tegevuse vastu ning välistada võimalus, et valimisi saab väljastpoolt mõjutada (vt ka Veneetsia Komisjoni 2025. a aruande p-d 54, 55 ja järelduste p 78 F; p-d 56, 58 ja järelduste p 78 G).

Kui Eestis siiski soovitakse seadustada võimalus tunnistada valimistulemused kehtetuks ka n-ö vaenuliku mõjutustegevuse tõttu, peab sellekohane säte olema selge ja ettenähtav, mida eelnõuga pakutav ei ole. Nagu eespool märgitud, ei ole Eesti seadustes reguleeritud ega defineeritud, mis on välisriigi desinformatsioon ja mõjutustegevus. Seega ei saa täiendada RKVS § 9 lg 2 p 3 selliselt, et sõnale „seadusrikkumine“ lisatakse lihtsalt „sealhulgas välisriigi desinformatsioon“ jne. VVK-le ei saa anda niivõrd ulatuslikku õigust otsustada esmalt selle üle, milles seisneb välisriigi desinformatsioon ja mõjutustegevus, ning seejärel kaaluda, kas see oli niivõrd ulatuslik, et mõjutas valimiste tulemust (vt ka EIKo (SK) 10.07.2020, Mugemangango *vs.* Belgia, 310/15, p-d 109–114). Kui eelnõuga soovitud uus õiguslik alus kehtestada, tuleks see reguleerida RKVS § 9 lg 2 uue eraldi punktina või § 9 uue lõikena.

VVK-l on kehtiva RKVS kohaselt seaduserikkumise korral õigus tunnistada valimistulemused kehtetuks omal algatusel, ent see on edasikaebamise korral kontrollitav Riigikohtu poolt. Kui võimaldada VVK-l tunnistada valimistulemused kehtetuks ka väidetava vaenuliku mõjutustegevuse tõttu, tuleb täiendavalt hinnata, kas sel juhul piisab sellest, et igal valijal, kandidaadil ja erakonnal on õigus VVK otsust vaidlustada[4] või peaks VVK sellisel alusel valimiste kehtetuks tunnistamise otsuse edastama ise Riigikohtule läbivaatamiseks ja siduva otsuse tegemiseks. Igal juhul tuleb välistada olukord, kus niivõrd kaaluka otsuse saab teha vaid

[3] Venemaa poolt Ühendkuningriigi valimistesse sekkumist uurisid põhjalikult ja üksteisest sõltumatult *House of Commons Digital, Culture, Media and Sport Committee* (DCMS) ja *Intelligence and Security Committee of Parliament* (ISC). Mõlema uurimise kohta koostati aruanded. Pärast ISC aruande valmimist võeti vastu kolm seadust. 2022. a valimisseadus piiras kolmandate osapoolte valimiskulutusi ning kehtestas uue nõude, et digitaalsel kampaaniamaterjalil peab olema digitaalne jäljend koos materjali levitaja või mis tahes isiku nime ja aadressiga, kelle nimel materjal avaldati. 2023. a-l muudeti riikliku julgeoleku seadust (*National Security Act 2023*) ning kriminaliseeriti mitmed teod, mis hõlmasid välisriigi luureteenistuse abistamist jms Ühendkuningriigis toimuvate tegevuste läbiviimisel, kui selline käitumine kahjustab Ühendkuningriigi julgeolekut ja huve. 2023. a-l kehtestati ka veebiturvalisuse seadus (*Online Safety Act 2023*). Lisaks lõi Ühendkuningriigi valitsus 2019. a-l desinformatsioonivastase üksuse ning 2022. a-l töörühma *Defending Democracy Taskforce*.

[4] Nimetatud isikutel peaks olema ka sisuline kaebeõigus, kuna valimiste kehtetuks tunnistamine mõjutab iga valimis- ja kandideerimisõigusliku isiku huve. Vt ka EIKo 30.05.2017 Davydov *vs*. Venemaa, 75947/11, p 335 – kuigi riik võib piirata üksikvalijate õigust hääletustulemuste peale edasi kaevata, siis kui häälte lugemise protsessis esinevad tõsised rikkumised võivad viia valijate tahte ränga moonutamiseni, tuleks sellised kaebused läbi vaadata. Kui seda ei tehta, on see EIÕK esimese protokolli art 3 alusel tagatud üksikisikute õiguse vabadele valimistele aktiivses ja passiivses aspektis rikkumine.

VVK ning Riigikohtul ei ole selle sisulise läbivaatamise pädevust (nt formaalsel põhjusel, et kaebuse esitanud isiku subjektiivseid õigusi ei olnud rikutud).

Arvestades võimaliku uue valimistulemuste kehtetuks tunnistamise aluse erakorralisust, tuleb hinnata ka seda, kas praegune valimiskaebuste läbivaatamise menetlus ja tähtajad on piisavad ja asjakohased, arvestades, milliste tõendite hindamist eeldab vaenuliku mõjutustegevuse tuvastamine (vt ka Veneetsia Komisjoni 2025. a aruande p-d 16, 28, 31, 33, samuti järelduste p 78 D) . Arutada tuleks ka selle üle, kas Riigikohtus peaks sellist kaebust läbi vaatama Riigikohtu üldkogu või vähemalt mingi suurem koosseis kui kolm kohtunikku (põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse § 3 lg 2 teine lause).

Riigikohus ei toeta eelnõud esitatud kujul. Seadusandja peab esmalt selgelt määratlema, milline mõjutustegevus on keelatud ning kuidas sellist mõjutamist hinnatakse. Riigikohus möönab samal ajal, et valimisi on võimalik vaenuliku mõjutustegevusega mõjutada. Riigi esimene ülesanne peaks siiski olema hoida selline mõjutustegevus ära, samuti peaks riik olema valmis võimalikku mõjutustegevust uurima. Tõhus uurimine eeldab samuti piisavate seaduslike aluste olemasolu. Valimistulemuste kehtetuks tunnistamine saab olla kõige viimane vahend.