

Riigikogu valimise seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

Eelnõuga antakse Vabariigi Valimiskomisjonile võimalus tühistada valimistulemused osaliselt või täielikult juhul, kui on tuvastatud välisriigi desinformatsioon, mõjutustegevus või ebaseaduslik rahastamine ja kui see mõjutab hääletustulemust oluliselt.

Viimastel aastatel on mitmes Euroopa riigis tuvastatud välisriikide poolt korraldatud või toetatud mõjutustegevust, mille eesmärk on mõjutada demokraatlikke valimisprotsesse. Selline tegevus võib hõlmata ulatuslikke desinformatsioonikampaaniaid, varjatud mõjutusoperatsioone sotsiaalmeedias, kandidaatide või erakondade ebaseaduslikku rahastamist ning muid tegevusi, mille eesmärk on moonutada valijate vaba tahte kujunemist.

Kuigi osa välisriikide mõjutustegevusest võib seisneda kehtiva õiguse rikkumises, ei hõlma olemasolev regulatsioon ammendavalt kõiki tänapäevaseid mõjutusmeetodeid. Näiteks võib valijate otsustusprotsessi mõjutada sotsiaalmeediaplattformide algoritmide teadlik ärakasutamine, koordineeritud nähtavuse suurendamine, varjatud mõjutuskampaaniad või muud tegevused, mis ei pruugi iseenesest olla seadusega keelatud, kuid võivad oluliselt moonutada avalikku arutelu ja valijate vaba tahte kujunemist. Muudatusega täpsustatakse seadust ning rõhutatakse, et ka välisriigi desinformatsioon, mõjutustegevus või ebaseaduslik rahastamine võivad olla asjaolud, mille olulise mõju korral on võimalik hääletustulemused kehtetuks tunnistada ja korraldada kordushääletamine.

2. Eelnõu eesmärk

Eelnõu eesmärk on tagada Eestis toimuvate valimiste läbipaistvus, usaldusväärsus ja võrdsed tingimused ning tugevdada võimekust tõrjuda väliseid mõjutuskatseid. Muudatus aitab suurendada valimiste legitiimsust ning tugevdada Eesti riigi võimet kaitsta põhiseaduslikku korda ja demokraatlikku otsustusprotsessi väliste mõjutusoperatsioonide eest.

Muudatuse eesmärk ei ole laiendada hääletustulemuste kehtetuks tunnistamise aluseid, vaid täpsustada olemasolevat regulatsiooni, tuues seaduses sõnaselgelt välja võimalikud rikkumised, mille mõju tuleb hääletustulemuste hindamisel arvesse võtta.

Eelnõu lähtub põhimõttest, et demokraatlikud valimised peavad väljendama Eesti kodanike vaba ja teadlikku tahet. Kui välisriigi koordineeritud mõjutustegevus, ulatuslik desinformatsioonikampaania või varjatud rahastamine mõjutab või võib oluliselt mõjutada hääletustulemusi, peab Vabariigi Valimiskomisjonil olema selge seaduslik alus selliste asjaolude arvestamiseks ning vajaduse korral valimistulemuste kehtetuks tunnistamiseks ja kordushääletamise korraldamiseks.

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõuga täiendatakse Riigikogu valimise seaduse § 9 lõike 2 punkti 3 selliselt, et Vabariigi Valimiskomisjon võib tunnistada hääletamistulemused kehtetuks ja korraldada kordushääletamise ka juhul, kui hääletamistulemusi mõjutas või võis oluliselt mõjutada välisriigi desinformatsioon, mõjutustegevus või ebaseaduslik rahastamine.

Muudatus lähtub viimaste aastate julgeolekuarengutest Euroopas, kus välisriigid on üha sagedamini kasutanud valimisprotsesside mõjutamiseks hübriidseid mõjutusmeetmeid. Nende tegevuste eesmärk ei ole tavaliselt valimiste tehniline võltsimine ega häälte lugemise mõjutamine, vaid valijate vaba tahte kujundamine, kandidaatide võrdsete võimaluste kahjustamine, ühiskondliku usalduse vähendamine ning demokraatlike institutsioonide legitiimsuse õõnestamine.

Kaasaegsed mõjutusoperatsioonid ühendavad sageli mitut erinevat tegevussuunda, sealhulgas:

- koordineeritud desinformatsioonikampaaniaid;
- mõjutusvõrgustike loomist ja juhtimist;
- varjatud või ebaseaduslikku rahastamist;
- sotsiaalmeedia algoritmide manipuleerimist;
- automatiseeritud või koordineeritud kasutajakontode kasutamist;
- mõjutajate (influencerite) varjatud rahastamist;
- küberoperatsioone valimisprotsessi vastu;
- välisriikide huvides tegutsevate organisatsioonide ja vahendajate kasutamist.

Selliste tegevuste eripära seisneb asjaolus, et valimistulemuse mõjutamine toimub sageli väljaspool traditsioonilist valimiskampaaniat ning olemasolevad rikkumised ei pruugi olla käsitatavad tavapäraste valimispettustena.

Eelnõu eesmärk on tagada, et Eesti õiguskord arvestaks ka selliste mõjutusmeetoditega olukorras, kus nende mõju hääletustulemusele on oluline või võib olla oluline.

Rumeenia 2024. aasta presidendivalimiste juhtum

Kõige olulisem Euroopa pretsedent on Rumeenia Konstitutsioonikohtu 6. detsembri 2024. aasta otsus, millega tunnistati kehtetuks kogu presidendivalimiste protsess ning otsustati valimised uuesti läbi viia. Otsus tugines Rumeenia Ülemkaitsenõukogule (CSAT) esitatud luure- ja julgeolekuasutuste raportitele, mille koostasid Rumeenia luureteenistus (SRI), välisluureteenistus (SIE), Siseministeerium ning erisideamet (STS).

Konstitutsioonikohus leidis, et valimisprotsessi oli selle kõigis etappides kahjustanud ulatuslik ja koordineeritud mõjutusoperatsioon, mis rikkus valimiste läbipaistvuse, kandidaatide võrdsete võimaluste ning kampaania rahastamise seaduslikkuse põhimõtteid. Kohus märkis, et valijate tahe ei saanud kujuneda vabalt, kuna valimisprotsessi mõjutasid mitmed omavahel seotud tegevused.

Julgeolekuasutuste raportites kirjeldati muu hulgas:

- vähemalt 25 000 koordineeritud TikTok'i konto kasutamist;
- mitusada varem loodud nn magavat kontot, mis aktiveeriti vahetult enne valimisi;
- Telegrami kaudu juhitud koordineerimiskanaleid;
- poliitilise reklaami maskeerimist tavakasutajate sisuks;
- üle 100 mõjutaja kasutamist, kelle kogujälgijaskond ulatus enam kui 8 miljoni kasutajani;
- deklareerimata kampaaniarahastamist;
- algoritmilise võimendamise skeeme;
- küberrünnakuid valimisprotsessi toetava taristu vastu.

Luureasutuste hinnangul oli tegemist klassikalise hübriidmõjutusoperatsiooniga, mille tunnusteks olid pikaajaline ettevalmistus, koordineeritud juhtimine, varjatud rahastamine, sotsiaalmeediaplatvormide süstemaatiline ärakasutamine ning välisriigi osalusele viitavad tegevusmustrid. Rumeenia Konstitutsioonikohus ei pidanud vajalikuks eelneva kriminaalkohtu otsuse olemasolu, vaid lähtus valimisprotsessi aususe ja legitiimsuse tervikhinnangust.

Moldova 2024. aasta presidendivalimised ja Euroopa Liiduga liitumise referendum

Moldova julgeoleku- ja teabeteenistus (SIS) avaldas 2024. aasta lõpus põhjaliku raporti välisriigi sekkumisest presidendivalimistesse ja Euroopa Liiduga liitumise referendumisse. Raporti kohaselt oli tegemist mitmeaastase mõjutusoperatsiooniga, mille eesmärk oli muuta Moldova geopoliitilist kurssi, kahjustada Euroopa Liiduga lõimumist ning asendada riigi poliitiline juhtkond välisriigi huvidele lojaalsete jõududega.

SIS tuvastas Moskvast tegutsenud operatiivse juhtimiskeskuse, mille ülesanne oli koordineerida mõjutustegevust Moldova territooriumil. Raporti kohaselt kasutati selleks ulatuslikku mõjutusvõrgustikku, mis koosnes:

- kesketest juhtimisstruktuuridest;
- piirkondlikest koordinaatoritest;
- tuhandetest aktivistidest;
- kümnetest tuhandetest toetajatest;
- välisriigist rahastatud organisatsioonidest;
- sotsiaalmeediavõrgustikest;
- mõjutajatest ja arvamusiidritest.

Raportis kirjeldatakse üksikasjalikult järgmisi mõjutusmeetodeid:

- valijate otsene mõjutamine rahaliste hüvede kaudu;
- varjatud kampaaniarahastamine;
- desinformatsiooni levitamine Telegramis, TikTakis ja YouTube'is;
- propagandaoperatsioonid;
- pseudo-vaatlejate kasutamine;
- küberrünnakud valimistaristu vastu;
- pommiähvardustega seotud mõjutusstsenaariumid;
- välismaal asuvate valimisjaoskondade töö häirimise katsed;
- noorte aktivistide väljaõpe protestide ja destabiliseerimisoperatsioonide korraldamiseks.

SIS hinnangul kasutati mõjutusoperatsioonis finants-, meedia-, logistilisi, tehnilisi ja vastuluure ressursse ning selle läbiviimiseks loodi spetsiaalne operatiivne juhtimissüsteem. Raporti kohaselt investeeriti mõjutustegevusse sadu miljonid dollareid.

Moldova juhtum näitab, et tänapäevased valimisprotsessi mõjutamise meetodid võivad kujutada endast ulatuslikku riiklikult toetatud operatsiooni, mille mõju ei piirdu üksikute õigusrikkumistega, vaid on suunatud kogu valimisprotsessi usaldusväärsuse kahjustamisele.

Võrdlevas õiguses ei ole välisriigi mõjutustegevus tavaliselt sõnaselgelt nimetatud eraldi valimiste tühistamise alusena, kuid sarnane eesmärk saavutatakse laiemate põhimõtete kaudu. Prantsusmaa valimisseadustiku artikli L118-4 kohaselt võib valimiskohtunik tunnistada kandidaadi valituks osutumise kehtetuks, kui kandidaat on kasutanud pettuslikke võtteid, mille eesmärk või tagajärg on kahjustada valimiste ausust (*sincérité du scrutin*). Seega ei keskendu

Prantsuse õigus üksnes konkreetsele rikkumise liigile, vaid valimisprotsessi terviklikkuse kahjustamisele tervikuna.

Austria Konstitutsioonikohus tühistas 2016. aasta presidendivalimiste teise vooru tulemused, kuigi ei olnud tõendatud, et rikkumised oleksid tegelikult valimistulemust muutnud. Kohus leidis, et piisab sellest, kui rikkumised võisid tulemust mõjutada. See põhimõte on sisuliselt sarnane Eesti kehtivas õiguses sisalduva kriteeriumiga, mille kohaselt võib valimistulemused kehtetuks tunnistada juhul, kui rikkumine mõjutas või võis mõjutada valimistulemusi oluliselt.

Antud eelnõu lähtub samast põhimõttest. Demokraatlike valimiste kaitse ei saa tänapäeval enam piirduda üksnes traditsiooniliste rikkumistega, nagu hääle ostmine või valimisdokumentide võltsimine. Kaasaegses julgeolekukeskkonnas võivad valimiste ausust oluliselt kahjustada koordineeritud desinformatsioonikampaaniad, varjatud rahastamine, sotsiaalmeedia algoritmide manipuleerimine ning muud välisriikide mõjutusoperatsioonid. Eelnõu eesmärk on tagada, et Eesti õiguskord võimaldaks selliste asjaolude ilmnemisel hinnata nende mõju hääletustulemustele ning vajaduse korral taastada valimisprotsessi usaldusväärsus kordushääletamise kaudu.

4. Seaduse mõju

Eelnõu peamine mõju seisneb Eesti valimissüsteemi vastupanuvõime suurendamises välisriikide mõjutustegevuse suhtes ning valimisprotsessi usaldusväärsuse tugevdamises.

Eelnõu aitab kaasa olukordade ennetamisele, kus välisriigi mõjutustegevuse tulemusena võivad valimistulemused kujuneda viisil, mis ei peegelda täielikult Eesti valijate vaba ja teadlikku tahet. Muudatusel on seega ennetav mõju, sest see suurendab võimalike mõjutajate teadlikkust, et selliste tegevuste tuvastamisel võib kaasneda hääletustulemuste kehtetuks tunnistamine ja kordushääletamise korraldamine. Ühtlasi võimaldavad muudatused hääletamisprotsessi sekkumisel kiiremat ja otsustavamalt reageerimist, mis on valimissüsteemi usaldusväärsuse säilitamiseks oluline.

Eelnõul ei ole otsest mõju riigieelarvele, kohalike omavalitsuste eelarvetele ega ettevõtluskeskkonnale. Samuti ei too muudatus kaasa uusi püsivaid haldusülesandeid riigiasutustele.

Kaudne mõju avaldub julgeolekuasutuste, valimiste korraldajate ning õiguskaitseasutuste koostöö tugevnemises olukordades, kus on vajalik hinnata välisriigi mõjutustegevuse võimalikku mõju hääletustulemustele.

Eelnõu aitab tugevdada Eesti põhiseadusliku korra kaitset ning suurendada avalikkuse usaldust valimiste aususe ja legitiimsuse vastu.

5. Eelnõu vastavus põhiseadusele

Eelnõu on kooskõlas Eesti Vabariigi põhiseadusega.

Põhiseaduse § 1 kohaselt on Eesti iseseisev ja sõltumatu demokraatlik vabariik, kus kõrgeima riigivõimu kandja on rahvas. Põhiseaduse § 56 kohaselt teostab rahvas kõrgeimat riigivõimu muu hulgas Riigikogu valimise kaudu. Sellest tuleneb riigi kohustus tagada, et valimised toimuksid vabalt, ausalt ning välise surveta.

Põhiseadusest tulenev valimisõigus ei tähenda üksnes õigust hääletada, vaid ka õigust osaleda valimistel tingimustel, kus valijate tahte kujunemist ei moonutata.

Eelnõu ei loo uut hääletustulemuste kehtetuks tunnistamise alust, vaid täpsustab olemasolevat regulatsiooni. Ka kehtiva õiguse kohaselt võib Vabariigi Valimiskomisjon tunnistada hääletustulemused kehtetuks juhul, kui seaduserikkumine mõjutas või võis oluliselt mõjutada hääletustulemusi. Eelnõu täpsustab, et sellise mõju hindamisel tuleb arvesse võtta ka välisriigi desinformatsiooni, mõjutustegevust ja ebaseaduslikku rahastamist.

Eelnõu ei muuda hääletustulemuste kehtetuks tunnistamise künnist. Ka pärast muudatuse jõustumist peab Vabariigi Valimiskomisjon tuvastama, et mõjutustegevus mõjutas või võis oluliselt mõjutada hääletustulemusi. Seega säilib senine kõrge sekkumiskünnis ning hääletustulemuste kehtetuks tunnistamine jääb erandlikuks meetmeks.

Eelnõu eesmärk on kaitsta demokraatiat, riigi suveräänsust ja vabade valimiste põhimõtet.

6. Seaduse rakendamiseks vajalikud kulutused

Seaduse muudatusega ei kaasne täiendavaid kulusid riigieelarvele.

7. Rakendusaktid

Muudatus ei too kaasa vajadust kehtestada uusi rakendusakte. Vabariigi Valimiskomisjon jätkab oma seniste ülesannete täitmist Riigikogu valimise seaduses sätestatud korras.

Eelnõu rakendamisel hindab Vabariigi Valimiskomisjon välisriigi desinformatsiooni, mõjutustegevuse või ebaseadusliku rahastamise võimalikku mõju hääletustulemustele muu hulgas Kaitsepolitsei ameti, Välisluure ameti, Politsei- ja Piirivalve ameti, Riigi Infosüsteemi Ameti, prokuratuuri või teiste pädevate asutuste kogutud ja avaldatud teabe põhjal.

8. Seaduse jõustumine

Seadus jõustub üldises korras.

Algatavad Sotsiaaldemokraatliku Erakonna fraktsioon, ~~Jaak Aab~~, Ester Karuse, Tanel Kiik,
~~Andre Hanimägi~~ ja Züleyxa Izmailova 18.06.2026. a.

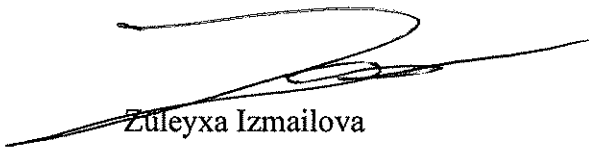


Lauri Läänemets

Sotsiaaldemokraatliku Erakonna fraktsiooni esimees

Jaak Aab
Riigikogu liige

Andre Hanimägi
Riigikogu liige



Züleyxa Izmailova
Riigikogu liige



Ester Karuse
Riigikogu liige



Tanel Kiik
Riigikogu liige