Riigikogu põhiseaduskomisjon
põhiseaduskomisjon@riigikogu.ee

Teie: 03.11.2026
Meie: 18.11.2026 nr 12-19/26-49/2

Arvamus Riigikogu valimise seaduse muutmise seaduse eelnõu (981 SE) kohta

Austatud põhiseaduskomisjon

Täname võimaluse eest avaldada arvamust Riigikogu valimise seaduse muutmise seaduse eelnõu (981 SE) kohta.

Vabariigi Valimiskomisjon peab oluliseks kaitsta valimiste vabadust ja ausust välisriikide mõjutustegevuse eest. Desinformatsiooni levitamine, varjatud mõjutuskampaaniad ja ebaseaduslik rahastamine võivad kahjustada valimiste usaldusväärsust ning valijate võimalust kujundada oma tahet vabalt. Seetõttu peab komisjon vajalikuks, et seaduses oleksid ette nähtud võimalused sellisele tegevusele reageerimiseks, sealhulgas vajaduse korral hääletamistulemuste kehtetuks tunnistamiseks. Samas vajab kavandatav regulatsioon täpsustamist, et tagada selle õigusselgus ja rakendatavus.

1. Kavandatava muudatuse õigusselgus

Eelnõuga soovitakse täiendada Riigikogu valimise seaduse (RKVS) § 9 lõike 2 punkti 3 selliselt, et Vabariigi Valimiskomisjonil oleks õigus tunnistada hääletamistulemused kehtetuks ja korraldada kordushääletamine ka juhul, kui hääletamistulemusi mõjutas või võis oluliselt mõjutada välisriigi desinformatsioon, mõjutustegevus või ebaseaduslik rahastamine.

Kavandatava muudatuse kohaselt täiendatakse sätet pärast sõna „seadusrikkumine“ sõnadega „sealhulgas välisriigi desinformatsioon, mõjutustegevus või ebaseaduslik rahastamine“.

Selline sõnastus käsitab välisriigi desinformatsiooni, mõjutustegevust ja ebaseaduslikku rahastamist seadusrikkumise liikidena. Seadusrikkumisega saab aga olla tegemist üksnes juhul, kui vastav tegevus on vastuolus õigusnormiga.

Kehtivas õiguses leidub üksikuid sätteid, mis võimaldavad teatud mõjutustegevusele reageerida. Näiteks käsitleb karistusseadustiku § 233 Eesti Vabariigi vastu suunatud vägivallata tegevust ning erakonnaseaduse § 12^3 sätestab piirangud erakondadele ja teistele annetuse saajatele tehtavatele annetustele. Samuti näeb riigikaitse korralduse seaduse § 3 lõige 3 ette riigi kaitsmise muu hulgas informatsioonilise mõjutustegevuse eest.

Lossi plats 1a, 15165, Tallinn
T. +372 631 6540
E. info@valimised.ee
valimised.ee

Need sätted ei tähenda siiski, et igasugune välisriigi desinformatsioon või mõjutustegevus oleks kehtiva õiguse kohaselt keelatud. Mõjutustegevus võib hõlmata ka tegevusi, mis ei vasta ühegi konkreetse süüteo või muu õigusrikkumise tunnustele.

Seetõttu ei pruugi kavandatav sõnastus täita eelnõu eesmärki, kuna Vabariigi Valimiskomisjonil ei pruugi olla õiguslikku alust tunnistada hääletamistulemusi kehtetuks sellise mõjutustegevuse tõttu, mis ei ole käsitatav seadusrikkumisena.

Vabariigi Valimiskomisjoni hinnangul tuleks seaduses selgelt määratleda, millist tegevust käsitatakse välisriigi desinformatsiooni, mõjutustegevuse ja ebaseadusliku rahastamisena ning millistel tingimustel võib selline tegevus kaasa tuua hääletamistulemuste kehtetuks tunnistamise.

Eelnõus nimetatud tegevused erinevad nii oma olemuse kui ka tuvastamise ja tõendamise võimaluste poolest. Näiteks võib ebaseaduslikku rahastamist olla võimalik tõendada konkreetsete tehingute ja rahastamisallikate kaudu, samas kui desinformatsiooni puhul võib olla keerulisem tuvastada tegevuse seost välisriigiga ja selle mõju valijate tahte kujunemisele. Seetõttu tuleks hinnata, kas nende tegevuste suhtes on põhjendatud kohaldada ühetaolisi hääletamistulemuste kehtetuks tunnistamise aluseid.

Kui seadusandja soovib võimaldada hääletamistulemuste kehtetuks tunnistamist ka juhul, kui mõjutustegevus ei kujuta endast seadusrikkumist, tuleks kavandatavast täiendusest välja jätta sõna „sealhulgas“ ning sõnastada vastav alus iseseisva asjaoluna.

2. Mõjutustegevuse tuvastamine ja menetluse algatamine

Eelnõu seletuskirja kohaselt hindaks Vabariigi Valimiskomisjon mõjutustegevuse võimalikku mõju teiste pädevate riigiasutuste kogutud ja avaldatud teabe põhjal. Samas ei ole eelnõus määratud, milline asutus mõjutustegevust tuvastab, millises menetluses tõendeid kogutakse ega kuidas vastav teave Vabariigi Valimiskomisjonile edastatakse.

Välisriigi mõjutustegevus võib olla pikaajaline, hõlmata mitut omavahel seotud tegevust ning toimuda väljaspool valimiskampaania perioodi. Selle tuvastamine võib eeldada julgeolekuasutuste ja õiguskaitseasutuste kogutud teabe analüüsimist ning vajaduse korral uurimistoiminguid.

Vabariigi Valimiskomisjoni hinnangul tuleks seaduses selgelt eristada mõjutustegevuse tuvastamist ja selle õiguslike tagajärgede üle otsustamist.

Komisjon peab põhjendatuks lahendust, mille kohaselt pädev riigiasutus esitab Vabariigi Valimiskomisjonile põhistatud taotluse koos tõenditega, mille alusel saab komisjon hinnata, kas mõjutustegevus mõjutas või võis hääletamistulemusi oluliselt mõjutada. Selliseks taotluse esitajaks võiks olla näiteks Riigiprokuratuur, kellel oleks võimalik tugineda ka julgeolekuasutustelt saadud teabele.

Seaduses tuleks määrata kindlaks taotluse esitamiseks pädev asutus, taotluse sisu ja tõenditele esitatavad nõuded ning menetluse algatamise ja läbiviimise kord. Selge menetluskord on vajalik ka selleks, et vältida põhjendamatute taotluste esitamist üksnes valimistulemuste vaidlustamise või nende õiguspärasuses kahtluste tekitamise eesmärgil.

Valimiste usaldusväärsuse seisukohalt on põhimõttelise tähtsusega, et hääletamistulemuste kehtetuks tunnistamise aluseks olevad asjaolud ja tõendid oleksid avalikkusele kontrollitavad. Kui otsustamisel kasutatakse riigisaladust või muud juurdepääsupiiranguga teavet, tuleb seaduses ette näha menetluslikud tagatised, mis võimaldavad kaitsta piiratud juurdepääsuga teavet, tagades

samal ajal otsuse põhjendatuse ja tõhusa kohtuliku kontrolli. Üksnes viitest julgeolekuasutuste kogutud teabele ei saa piisata hääletamistulemuste kehtetuks tunnistamiseks.

3. Vabariigi Valimiskomisjoni otsuse kohtulik kontroll

Hääletamistulemuste kehtetuks tunnistamine on erakordselt kaalukas otsus, mis võib mõjutada valimistulemusi kogu riigis ning valijate ja kandidaatide põhiseaduslikke õigusi.

Vabariigi Valimiskomisjoni hinnangul peaks sellise otsuse puhul olema tagatud Riigikohtu kontroll sõltumata sellest, kas mõni menetlusosaline otsuse vaidlustab.

Kehtiva valimiskaebemenetluse kohaselt eeldab kaebuse esitamine üldjuhul kaebaja enda õiguste rikkumist. Seetõttu ei pruugi olla tagatud, et hääletamistulemuste kehtetuks tunnistamise otsus jõuab Riigikohtus sisulise läbivaatamiseni.

Komisjon teeb ettepaneku näha ette erimenetlus, mille kohaselt pädeva riigiasutuse taotluse alusel tehtud hääletamistulemuste kehtetuks tunnistamise otsuse edastab Vabariigi Valimiskomisjon ise Riigikohtule kontrollimiseks.

Selline lahendus on kooskõlas Veneetsia komisjoni seisukohaga, mille kohaselt võib valimistulemuste kehtetuks tunnistamise otsuse teha kõrgeim valimisasutus ning selle otsuse üle peab olema võimalik teostada kohtulikku kontrolli kõrgeimas kohtuastmes[1].

Erimenetluse kujundamisel võiks lähtuda põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse §-s 41 sätestatud protestimenetluse põhimõtetest, kohandades neid kavandatava regulatsiooni eesmärgile.

Seaduses tuleks sätestada Vabariigi Valimiskomisjoni otsuse Riigikohtule edastamise kord, Riigikohtu kontrolli ulatus ning otsuse jõustumise tingimused. Kaaluda tuleks lahendust, mille kohaselt ei saaks hääletamistulemuste kehtetuks tunnistamise otsuse alusel kordushääletamist korraldada enne, kui Riigikohus on otsuse õiguspärasust kontrollinud.

Samuti vajab lahendamist küsimus, kas ja kellel on õigus vaidlustada pädeva asutuse taotluse rahuldamata jätmine.

4. Mõjutustegevuse mõju hindamine ja kordushääletamise tulemuslikkus

Eraldi vajab analüüsi, milliste tõendite ja kriteeriumide alusel hinnata, kas välisriigi mõjutustegevus mõjutas või võis hääletamistulemusi oluliselt mõjutada.

Mõjutustegevuse olemasolu ja ulatuse tuvastamine ei tähenda iseenesest, et selle oluline mõju hääletamistulemusele oleks tõendatud. Desinformatsioon ja muu mõjutustegevus võivad kujundada valijate hoiakuid ja valimiseelistusi, kuid nende mõju konkreetsele valimistulemusele on keeruline usaldusväärselt kindlaks teha.

Erinevalt hääletamise korraldamisel või häälte lugemisel toimunud rikkumistest ei pruugi välisriigi mõjutustegevuse puhul olla võimalik kindlaks teha, milliste valijate otsuseid mõjutati või kuidas oleksid valimistulemused kujunenud mõjutustegevuse puudumisel.

---

[1] Veneetsia komisjoni 2025. aasta aruanne „Urgent Report on the Cancellation of Election Results by Constitutional Courts“, CDL-AD(2025)003, punkt 21. Kättesaadav arvutivõrgus: https://www.coe.int/en/web/venice-commission/-/cdl-ad-2025-003-e.

Riigikogu valimistel osaleb suur hulk erakondi ja kandidaate ning mandaadid jaotatakse proportsionaalse valimissüsteemi alusel mitmes valimisringkonnas. Seetõttu võib olla keeruline hinnata, millist erakonda või kandidaati mõjutustegevus puudutas, kas ja kuidas see muutis valijate eelistusi ning milline oleks olnud mandaatide jaotus mõjutustegevuseta.

Veneetsia komisjon on oma 2025. aasta aruandes „*Urgent Report on the Cancellation of Election Results by Constitutional Courts*“ (CDL-AD(2025)003)[2], mis koostati pärast Rumeenia 2024. aasta presidendivalimiste tulemuste tühistamist, käsitlenud valimistulemuste kehtetuks tunnistamise aluseid ja tõendamisnõudeid.

Veneetsia komisjoni hinnangul ei pea valimistulemuste kehtetuks tunnistamiseks tingimata olema tõendatud, et rikkumine tegelikult muutis valimistulemust. Küll aga peab objektiivsete asjaolude ja piisavate tõendite põhjal olema võimalik põhjendatult järeldada, et rikkumise puudumisel oleks valimistulemus võinud kujuneda teistsuguseks. Valimistulemuste kehtetuks tunnistamine ei saa põhineda üksnes oletustel või üldisel kahtlusel mõjutustegevuse võimaliku mõju suhtes.

Veneetsia komisjon on ühtlasi juhtinud tähelepanu sellele, et valimiskampaania ajal toimunud rikkumiste mõju valimistulemusele on märksa keerulisem hinnata kui hääletamise või häälte lugemisega seotud rikkumiste mõju. Aruandes ei ole esitatud ühtset metoodikat, mille alusel saaks hinnata desinformatsiooni või muu mõjutustegevuse mõju valijate eelistustele ja valimistulemusele.

See küsimus on oluline ka kavandatava muudatuse puhul. RKVS § 9 lõike 2 punkt 3 võimaldab hääletamistulemused kehtetuks tunnistada ka juhul, kui seadusrikkumine võis hääletamistulemusi oluliselt mõjutada. Seega ei nõua kehtiv regulatsioon tegeliku mõju tõendamist, kuid võimalik oluline mõju peab siiski olema tõendite põhjal põhjendatav. Eelnõu puhul tuleks selgitada, milliste asjaolude ja tõendite alusel saab Vabariigi Valimiskomisjon järeldada, et välisriigi mõjutustegevus võis hääletamistulemusi oluliselt mõjutada.

Samuti tuleb hinnata, millistel juhtudel oleks põhjendatud hääletamistulemuste osaline või täielik kehtetuks tunnistamine. Seejuures tuleks lähtuda põhimõttest, et valimistulemustesse sekkumine ei tohi olla ulatuslikum, kui on vajalik tuvastatud asjaolude tagajärgede kõrvaldamiseks.

Vabariigi Valimiskomisjon juhib tähelepanu ka sellele, et kordushääletamine ei pruugi alati kõrvaldada juba toimunud mõjutustegevuse tagajärgi. Kui mõjutustegevus on kujundanud valijate hoiakuid ja eelistusi pikema aja jooksul, ei ole võimalik tagada, et kordushääletamisel kujuneks valijate tahe mõjutustegevusest sõltumatult. Samuti võib kordushääletamise korraldamine ise kaasa tuua täiendava mõjutustegevuse või suurendada usaldamatust valimisprotsessi vastu.

Seetõttu tuleb analüüsida, kas ja millistel tingimustel on kordushääletamine selliste asjaolude puhul sobiv ja tulemuslik õiguskaitsevahend.

5. Menetlustähtajad ja valimistulemuste õiguskindlus

Kehtivad valimiskaebuste menetlemise tähtajad on lühikesed, et tagada valimistulemuste kiire ja lõplik kindlakstegemine.

Välisriigi mõjutustegevuse tuvastamine ja selle võimaliku mõju hindamine võib aga eeldada mahukat teabe kogumist, eri asutuste koostööd ja täiendavat analüüsi. Seetõttu ei pruugi selliste asjaolude hindamine olla võimalik kehtivate valimiskaebuste menetlemise tähtaegade jooksul.

[2] Kättesaadav arvutivõrgus: https://www.coe.int/en/web/venice-commission/-/cdl-ad-2025-003-e.

Samuti võib mõjutustegevuse tegelik ulatus selguda alles pärast valimistulemuste väljakuulutamist.

Seetõttu tuleb seaduses määrata kindlaks, millise aja jooksul saab vastava taotluse esitada ning millised tähtajad kehtivad Vabariigi Valimiskomisjoni ja Riigikohtu menetluses.

Eraldi vajab lahendamist küsimus, kas ja millistel tingimustel oleks võimalik valimistulemuste kehtivust uuesti hinnata pärast Riigikogu uue koosseisu ametisse asumist. Seadusandjal tuleb määrata selge ajaline piir, mille jooksul on võimalik välisriigi mõjutustegevuse tõttu taotleda hääletamistulemuste kehtetuks tunnistamist, ning sätestada, millised õiguslikud tagajärjed kaasnevad mõjutustegevuse tuvastamisega pärast valimistulemuste lõplikku kindlakstegemist.

Seejuures tuleb leida tasakaal valimiste õiguspärasuse kontrollimise ja valimistulemuste õiguskindluse vahel.

6. Mõjutustegevuse ennetamine ning teiste valimiste ja rahvahääletuste kaitse

Vabariigi Valimiskomisjon leiab, et lisaks hääletamistulemuste kehtetuks tunnistamise võimalusele tuleks analüüsida, kas kehtivas õiguses on piisavad võimalused valimisprotsessi kahjustava mõjutustegevuse ennetamiseks ja tõkestamiseks.

Hääletamistulemuste kehtetuks tunnistamine on olemuslikult tagantjärele rakendatav abinõu. Valimiste vabaduse ja aususe kaitseks on aga oluline, et õiguslikud võimalused lubamatule mõjutustegevusele reageerimiseks oleksid olemas juba selle toimumise ajal.

Seejuures tuleb eristada õigusvastast mõjutustegevust õiguspärasest poliitilisest arutelust ning tagada, et võimalikud piirangud ei kahjustaks põhjendamatult sõna- ja väljendusvabadust.

Vabariigi Valimiskomisjon juhib tähelepanu ka sellele, et välisriigi mõjutustegevusest tulenevad ohud ei piirdu Riigikogu valimistega. Samasugune mõjutustegevus võib kahjustada kohaliku omavalitsuse volikogu ja Euroopa Parlamendi valimiste ning rahvahääletuse vabadust ja ausust.

Ka nende puhul peab olema tagatud valijate võimalus kujundada oma tahe vabalt ja teha otsus lubamatu mõjutustegevuseta. Seetõttu tuleks analüüsida, kas kavandatav regulatsioon peaks hõlmama kõiki valimisi ja rahvahääletusi.

Üksnes Riigikogu valimise seaduse muutmine ei taga valimisprotsessi ühetaolist kaitset ega lahenda mõjutustegevusega seotud küsimusi terviklikult.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Ingrid Kullerkann
Vabariigi Valimiskomisjoni esimees