

Varssavi, 17. juuni 2025
Hinnang-nr: ELE-EST/527/2025

HINNANG E-HÄÄLETAMISE ÕIGUSLIKULE RAAMISTIKULE

EESTI

Käesoleva hinnangu koostamisele on kaasa aidanud pr Ardita Driza Maurer, õigusekspert IKT valimistel kasutamise reguleerimise alal, pr Marla Morry, rahvusvahelise õiguse spetsialist ja õigusekspert ning pr Beata Martin- Rozumiłowicz, valimiste ja IKT ekspert.

Põhineb Riigikogu valimise seaduse ametlikul ingliskeelsel tõlkel



OSCE Demokraatlike institutsioonide ja inimõiguste büroo

Ul. Miodowa 10, PL-00-251 Warsaw
Office: +48 22 520 06 00, Fax: +48 22 520 0605
www.legislationline.org

KOKKUVÕTE JA PEAMISED SOOVITUSED

17. septembril 2024 esitas Riigikogu (Eesti parlamendi) II aseesimees hr Arvo Aller OSCE demokraatlike institutsioonide ja inimõiguste büroole (ODIHR) taotluse vaadata läbi Eestis parlamendivalimistel, kohalikel valimistel ja Euroopa Parlamendi valimistel interneti teel hääletamist reguleeriv õigusraamistik. Hinnang ja selles esitatud analüüs on vastus kõnealusele taotlusele.

Interneti teel hääletamist on Eesti valimistel kasutatus üle 20 aasta. Aja jooksul on sellest saanud kõige laialdasemalt kasutatav hääletamisviis. Sellel on rahva toetus ja demokraatlike institutsioonide ja inimõiguste büroo (ODIHR) on eelmistel vaatlustel täheldanud, et „avalikkuse usalduse tase interneti teel hääletamise vastu on jätkuvalt kõrge tanu süsteemi läbipaistvusele...“ Samuti on ta leidnud, et „interneti teel hääletamise protsess korraldati professionaalselt ja läbipaistvalt, pöörates nõuetekohast tähelepanu alussüsteemide täpsusele ja turvalisusele, kuid esines mõningaid tehnilisi raskusi“. Siiski püsivad poliitilised erimeelsused interneti-hääletamise suhtes.

24. mail 2024 võeti vastu Riigikogu valimise seaduse (RVS) muudatused, mis on kooskõlas Riigikohtu 2019. ja 2023. aasta otsustega, milles nõuti interneti teel hääletamise täiendavat reguleerimist seadusandlikul tasandil. Nendes otsustes rõhutati vajadust selgete korralduslike, menetluslike ja sisuliste õigusnormide järele, et tagada õiguslik järelevalve ja avalikkuse usaldus valimisprotsessi vastu.

Muudatused on positiivseks sammuks suurema õigusloomealase ühtsuse poole. Neis võetakse arvesse ka mõningaid põhimõtteid, mille Euroopa Nõukogu on välja töötanud oma mitmes soovitusel e-hääletamise ja IKT kohta. Eelkõige kehtestatakse muudatustega valimispõhimõtted, nagu universaalsed, salajased ja turvalised valimised, interneti teel hääletamisele kohaldatavateks üksikasjalikeks nõueteks. Need muudatused on RVS-i oluline täiendus, kuna tagavad stabiilsuse taseme, mida madalama taseme määrused varem ei pakkunud. Teise meetmena ühtlustati ja täiustati olemasolevaid küberturvalisuse sätteid.

2024. aasta muudatuste kohta peeti konsultatsioone, kus valitsus, parlament, erakonnad ja kodanikud said anda oma panuse. Siiski puudus arutelu selle üle, kuidas valimispõhimõtteid tuleks interneti teel hääletamise kontekstis tõlgendada.

Võttes arvesse 2024. aastal muudetud RVS-i ja interneti teel hääletamist reguleerivat laiemat õigusraamistikku, esitatakse käesolevas hinnangus mitu soovitusi interneti teel hääletamise õiguslike ja tehniliste nõuete struktuuri, sisu ja kehtestamise korra kohta kooskõlas rahvusvaheliste standardite ja heade tavadega. Hinnangus tunnistatakse, et nagu muud hääletamisviisid, ei saa ka interneti teel hääletamine täielikult ja üheaegselt rahuldada kõiki kohaldatavaid valimispõhimõtteid. Kuigi interneti teel hääletamisel on salajasuse põhimõttega seotud olemuslikud probleemid, on Eesti õigusaktid ja praktika aidanud seda konkreetset probleemi lahendada. Eesti parlamendi ülesanne on koguda laialdast poliitilist ja avalikkuse toetust ning otsustada, kuidas interneti teel hääletamise kontekstis tasakaalustada põhiseaduslike põhimõtteid, ning määratleda sellekohased õiguslikud nõuded. ODIHR leiab, et kaasavad, läbipaistvad ja põhjalikud arutelud, mille tulemusena jõutakse konsensuslikule kokkuleppele asjakohaste õiguslike ja tehniliste standardite kohta, on olulised ühise arusaama edendamiseks parlamendis ja ühiskonnas ning lõppkokkuvõttes laiaulatusliku usalduse loomise jätkamiseks interneti teel hääletamise kui usaldusväärse hääletusmeetodi vastu.

Täpsemalt esitab ODIHR järgmised olulised soovitusel, et veelgi parandada interneti teel hääletamise õigusraamistiku vastavust rahvusvahelistele põhimõtetele ja standarditele:

- A Interneti teel hääletamist reguleerivasse õigusraamistikku tuleks edaspidi teha olulisi muudatusi ainult pärast laiapõhjalisi konsultatsioone ja tõendatavat toetust parlamendis ja avalikkuse seas, et suurendada seaduse legitiimsust ja tugevdada avalikkuse usaldust. Arvestades interneti teel hääletamise tehnilist keerukust, tuleks sellistesse aruteludesse asjakohaselt kaasata esinduslik eksperdirühm, kuhu kuuluvad eksperdid teadusringkondadest ja kodanikuühiskonnast. [punkt 42].
- B Tuleks edasi arendada õiguslikke nõudeid, millega rakendatakse interneti teel hääletamise kontekstis valimiste üldisuse, võrdsuse, salajasuse ja hääleõiguse vaba kasutamise põhimõtteid. [punkt 44].
- C Interneti teel hääletamise vabaduse ja salajasuse õiguse olemasolevate turvameetmete edasiseks tugevdamiseks võiksid täiendavad meetmed hõlmata valijate pidevat harimist nende põhimõtete osas, selgeid juhiseid hääletamise ajal, rõhutades nõuet hääletada salajaselt, ning kohustusliku teate kasutuselevõtmist, millega kinnitatakse, et hääle on antud salajaselt ja sundimata. [punkt 46].
- D Vabariigi Valimiskomisjoni (VVK) ja riigi valimisteenistust (RVT) tuleb seadusega selgesõnaliselt kohustada Riigi Infosüsteemi Ameti (RIA) abiga jälgima, kas on toimunud e-hääletussüsteemi võimalikke rikkumisi ja kehtestama selgesõnalise nõude valimisjärgsete auditite läbiviimiseks, et teha kindlaks, kas on aset leidnud rikkumisi, eelkõige seoses hääletamise salajasusega juhtudel, kus võib kahtlustada grupiviisilist hääletamist või järjestikust hääletamist sama seadme abil. [punkt 47].
- E Kehtestada valimisseaduses selged ja objektiivsed kriteeriumid Vabariigi Valimiskomisjoni (VVK) otsustele elektroonilise hääletamise mitte algatamise, peatamise või lõpetamise või selle tulemuste kehtetuks kuulutamise kohta. Lisaks soovitatakse kehtestada seadusega selged tingimused, mille alusel VVK võib otsustada võtta mobiilseadmed kasutusele või lõpetada nende kasutamine interneti teel hääletamiseks. [punkt 48].
- F Täpsustada ja arendada edasi tehnilisi, korralduslikke, turvalisuse ja kontrolli nõudeid, millega jõustatakse interneti teel hääletamist käsitlevaid õigusnorme, tagades, et need kajastavad jätkuvalt uusimaid tehnoloogilisi standardeid ja rahvusvahelisi häid tavasid. Need nõuded tuleks määratleda ja neid tuleks regulaarselt ajakohastada läbipaistva ja kaasava protsessi teel, kasutades esindusliku eksperdirühma, sealhulgas akadeemiliste ringkondade ja kodanikuühiskonna ekspertide panust. [punkt 57].
- G Määratleda RVS-s selgesõnaliselt kõik internetihääletamise süsteemi ja sellega seotud menetluste jaoks vajalikud kontrolli- ja järelevalvemehhanismid ning tagada, et selliseid kontrole viivad läbi sõltumatud asutused. Kohaldatavad eeskirjad peaksid seadma eesmärgiks kajastada uusimat tehnoloogiat ja olema kooskõlas rahvusvaheliste heade tavadega. [punkt 58].
- H Selgitada RVS-s, milliseid kontrollimeetmeid võivad rakendada ka huvitatud üldsuse liikmed, näiteks kvalifitseeritud kodanikvaatlejad ning riiklikud või rahvusvahelised eksperdid, ning määratleda läbipaistvuse meetmed, mis on vajalikud sellise avaliku järelevalve võimaldamiseks. Meetmed peaksid seadma eesmärgiks kajastada uusimat tehnoloogiat ja olema kooskõlas rahvusvaheliste heade tavadega. [punkt 59].

- I Määratleda RVS-s individuaalse kontrollitavuse ja sellega seotud surveavalduste vastaste meetmete ning universaalse kontrollitavuse õiguslikud nõuded. See peaks hõlmama ka täpsustamist, kellel on õigus kontrollida universaalset kontrollitavust, võttes arvesse hääletamissüsteemi omadusi. Lisaks tuleks kaaluda tingimusi, mille alusel vaatlejad võivad osaleda sellise kontrollitavuse järelevalve vaatlemisel. [punkt 65].
- J Kaaluda õigusaktide kehtestamist, millega sätestatakse vaatlejate poolt tuvastatud interneti teel hääletamisega seotud eeskirjade rikkumiste kohta kaebuste esitamise õigus ja kord, sealhulgas võimalus esitada selliseid kaebusi avalikkuse huvides. Selles kontekstis peaks seadusandja asjakohaste tähtaegade, tõendamisnõuete ning selliste kaebuste ja pöördumiste esitamise, läbivaatamise ja lahendamise korra kindlaksmääramisel arvestama ka interneti teel hääletamise spetsiifilise keerukusega. [punkt 68].
- K Kaaluda kriminaalõiguse sätete ajakohastamist, et määratleda interneti teel hääletamise protsessi kõikide etappidega seotud spetsiifilised süüteod ja hoiatavad, proportsionaalsed karistused. [punkt 69].

Need ja muud soovitused on leitavad käesoleva hinnangu tekstis ja esile tõstetud paksus kirjas.

Oma volituste raames aidata OSCE osalisriikidel täita oma OSCE inimõõtmega seotud kohustusi, vaatab ODIHR taotluse korral läbi seaduseelnõud ja kehtivad seadused, et hinnata nende vastavust rahvusvahelistele inimõiguste standarditele ja OSCE kohustustele, ning annab konkreetseid soovitusi paranduste tegemiseks.

SISUKORD CONTENTS

I. SISSEJUHATUS	6
II. HINNANGU KOHALDAMISALA	6
III. ÕIGUSLIK ANALÜÜS JA SOOVITUSED	7
3.1. Asjakohased rahvusvahelised inimõiguste standardid ja OSCE inimõõtmekohustused	7
3.2. Taust	11
3.3. Interneti teel hääletamist käsitlevad õigusaktid	14
3.4. Otsused interneti teel hääletamise põhiseaduslikkuse kohta	28

I. SISSEJUHATUS

1. 17. septembril 2024 esitas Eesti parlamendi (Riigikogu) II aseesimees hr Arvo Aller OSCE demokraatlike institutsioonide ja inimõiguste büroole (ODIHR) taotluse koostada õiguslik hinnang Eesti parlamendivalimistel, kohalikel valimistel ja Euroopa Parlamendi valmistel interneti teel hääletamist reguleerivate õigusaktide kohta (edaspidi „taotlus“).
2. 13. jaanuaril 2025 vastas ODIHR kõnealusele taotlusele, kinnitades büroo valmisolekut koostada õiguslik hinnang interneti teel hääletamise vastavuse kohta rahvusvahelistele normidele ja OSCE inimõõõtme kohustustele. Käesolevas hinnangus on mõisteid „elektrooniline hääletamine“, „e-hääletamine“ ja „interneti teel hääletamine“ ('electronic voting', 'e-voting' ja 'internet voting') kasutatud samas tähenduses, kuna Eesti kontekstis tähistavad nad ühte ja sama hääletamisviisi. Vastavalt ODIHRi metoodikale ei vasta käesolev arvamus taotluses esitatud otsesele küsimusele, kas Eesti elektroonilise hääletamise süsteemi kasutamise jätkamine praeguse õigusraamistiku alusel on „õigustatud ja turvaline“, vaid käsitleb interneti teel hääletamisega seotud peamiste valimis põhimõtete rakendamist, olemasolevaid kaitsemeetmeid ja vajaduse korral seda, kuidas neid kaitsemeetmeid õigusaktides selgesõnaliselt sätestada. ODIHR märgib, et elektroonilise hääletamisega seotud otsused jäävad riigi pädevusse.
3. Lisaks dokumendipõhisele hindamisele pidas ODIHR 11.–13. veebruaril ja 18.–19. veebruaril 2025. aastal kohtumisi mitmete valimistega seotud sidusrühmadega, sealhulgas parlamendi, Vabariigi Valimiskomisjoni (VVK), riikliku valimisteenistuse (RVT), justiitsministeeriumi, kõigi Riigikogus esindatud erakondade, Riigikohtu, kolmandate osapoolte, kodanikuühiskonna organisatsioonide, akadeemiliste ringkondade ja sõltumatute ekspertide esindajatega.
4. Käesolev hinnang on koostatud vastuseks eespool nimetatud taotlusele. ODIHR viis hindamise läbi oma volituste raames, milleks on aidata OSCE osalisriikidel täita oma OSCE raames võetud kohustusi. ODIHRi töötajad ja eksperdid on valmis tutvustama hinnangu peamisi järeldusi ja soovitusi ning arutama neid kõigi asjaomaste sidusrühmadega.¹

II. HINNANGUKOHALDAMISALA

5. Hinnang ei kujuta endast kogu Eestis valimisi reguleeriva õigusliku ja institutsioonilise raamistiku täielikku ja kõikehõlmavat ülevaadet. Selles käsitletakse ainult interneti teel hääletamist reguleerivaid esmaseid ja teiseseid õigusakte.
6. Hinnang ja selles esitatud õiguslik analüüs põhinevad rahvusvahelistel ja piirkondlikel inimõiguste ja õigusriigi standarditel, normidel ja soovitustel ning asjakohastel OSCE inimõõõtme kohustustel. Hinnangus tuuakse vajaduse korral esile OSCE teiste osalisriikide head tavad.
7. Käesolevas hinnangus esitatud soovitude eesmärk on täiustada internetihääletust reguleerivat õigusraamistikku Eestis, et selgitada kehtivaid kaitsemeetmeid ja menetlusi, mis tagavad, et interneti teel hääletamise rakendamine on täiel määral kooskõlas OSCE asjaomaste kohustustega ja rahvusvaheliste normidega. Soovitusi tuleks lugeda koos ODIHRi varasemate soovitustega

¹ 1999. aasta OSCE Istanbuli dokumendi punktis 25 võtsid OSCE osalisriigid kohustuse „järgida viivitamatult ODIHRi valimiste hindamist ja soovitusi“.

valimiste vaatlusaruannetes, millega tuleb veel tegeleda.²

8. Kuigi käesoleva hinnangu taotluses väljendatakse teatavaid kahtlusi Eesti e-hääletamise õigusraamistiku põhiseaduslikkuse suhtes, märgib ODIHR, et riikide õigusaktide põhiseaduslikkuse küsimus kuulub põhiseaduslikke küsimusi uurima volitatud riikliku kohtu ainupädevusse. Seetõttu keskendub käesolev hinnang kohaldatava õigusraamistiku uurimisele rahvusvaheliste normide ja heade tavade seisukohast.
9. Käesoleva hinnangu koostamisel võeti arvesse asjakohaseid õigusakte ja muid dokumente, mis on seotud interneti teel hääletamisega Eestis. Eelkõige hõlmab see põhiseadust, Riigikogu valimise seadust (RVS) ja Vabariigi Valimiskomisjoni (VVK) välja antud määrusi. Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus, Euroopa Parlamendi valimise seadus ja rahvahääletuse seadus viitavad elektroonilise hääletamise korraldamisel RVS-le ja seetõttu ei olnud vaja neid eraldi käsitleda. Suurem osa läbivaadatud dokumentidest on tõlgitud mitteametlikult, välja arvatud põhiseadus, RVS ja muud valimisseadused, mis on ametlikult tõlgitud ja avaldatud. Seetõttu võivad esineda tõlkevead. Kui käesolev hinnang tõlgitakse mõnda muusse keelde, jääb ingliskeelne versioon määravaks.
10. ODIHR soovib rõhutada, et käesolev hinnang ei takista ODIHRil tulevikus koostamast täiendavaid kirjalikke või suulisi soovitusi või märkusi vastavate teemade kohta Eestis.
11. Kasutatakse järgmisi lühendeid: VVK (Vabariigi Valimiskomisjon), RVS (Riigikogu valimise seadus), RIA (Riigi Infosüsteemi Amet), RVT (riigi valimisteenistus).

III. ÕIGUSLIK ANALÜÜS JA SOOVITUSED

3.1. ASJAKOHASED RAHVUSVAHELISED INIMÕIGUSTE STANDARDID JA OSCE INIMÕÕTME KOHUSTUSED

12. Eelnõuga seotud peamised asjakohased rahvusvahelised standardid ja parimad tavad on järgmised:
 - 1990. aasta OSCE Kopenhaageni dokumendi punkt 6, milles sätestatakse rahva tahte vaba väljendamine korrapäraste ja ausate valimiste kaudu ning austus kodanike õiguste vastu osaleda oma riigi valitsemises kas otseselt või vabalt valitud esindajate kaudu, ning punkt 7, milles rõhutatakse täisealiste kodanike üldist ja võrdset valimisõigust;
 - kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakt, artikkel 25 ja üldsoovitus 25 punkt 1): „[r]iiigid peavad võtma tõhusaid meetmeid, et tagada kõigile hääleõiguslikele isikutele võimalus seda õigust kasutada.“ Kohaldatakse ka muid demokraatlike valimistega seotud rahvusvahelisi kohustusi ja standardeid, näiteks 1950. aasta Euroopa inimõiguste konventsioonis ja Euroopa Nõukogu dokumentides sätestatud kohustusi ja standardeid. Eriti olulised on Euroopa Nõukogu ministrite komitee soovitus CM/Rec(2017)5 elektroonilise hääletamise standardite kohta, mis võeti vastu 14. juunil 2017, ja Euroopa Nõukogu ministrite komitee suunised CM(2022)10-final info- ja kommunikatsioonitehnoloogia (IKT) kasutamise kohta valimisprotsessides, mis võeti vastu 9. veebruaril 2022;³
 - rahvusvaheline konventsioon rassilise diskrimineerimise kõigi vormide likvideerimise kohta, artikkel 5, punkt c: „kohustuvad osavõtvad riigid keelama ja likvideerima rassilise

² Vt [eelmised ODIHRi valimiste vaatlemise aruanded Eesti kohta](#). Vt ka ODIHRi kõikide soovitude [arhiiv](#), milles sislduvad ka märkused eelnevate soovitude rakendamise olukorra kohta.

³ Vt 2017 Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitus [CM/Rec\(2017\)5](#) e-valimiste kohta ja 2022 EN MK suunised [CM\(2022\)10-final](#) IKT kasutamise kohta valimistel.

diskrimineerimise kõigis selle vormides ja tagama kõigi inimeste võrdõiguslikkuse seaduse ees, tegemata vahet rassi, nahavärvuse, rahvusliku või etnilise päritolu järgi, ning seda eriti järgmiste õiguste suhtes: [...] poliitilised õigused, sealhulgas õigus osaleda valimistel üldise ja ühetaolise valimisõiguse alusel, st. õigust hääletada ja oma kandidatuuri üles seada; õigus osa võtta riigi valitsemisest, samuti riigiasjade juhtimisest igal tasemel ning õigus võrdseks juurdepääsuks riigiteenistusse;

- OSCE valimistega seotud kohustused võib kokku võtta allpool esitatud kuues põhimõttes, mis kehtivad samamoodi ka interneti teel hääletamise õigusraamistiku hindamisel.⁴ Õigus tõhusale õiguskaitsevahendile ja õigus isikuandmete kaitsele (vastavalt OSCE 1990. aasta Kopenhaageni dokumendi punktid 5.10 ja 26) on samuti valimiste seisukohalt olulise tähtsusega, sealhulgas valimistel, kus kasutatakse mis tahes liiki elektroonilist hääletamist. Lisaks on avalikkuse usaldus demokraatliku valimisprotsessi oluline osa, mida on kinnitatud mitmes OSCE dokumendis, sealhulgas 2003. aasta Maastrichti Ministrite Nõukogu otsuses nr 5/03.⁵

13. Interneti teel hääletamise õigusliku raamistiku väljatöötamisel kohaldatavad põhimõtted on järgmised:

- *Hääletamise salajasus*: 1990. aasta OSCE Kopenhaageni dokumendi punkt 7.4 nõuab osalisriikidelt, et nad „tagaksid, et hääled antakse salajase hääletamise teel või võrdväärse vaba hääletamistoimingu kaudu”.
- *Tulemuste ausus*: 1990. aasta OSCE Kopenhaageni dokumendi punkt 7.4 nõuab osalisriikidelt, et nad tagaksid, et valijata antud hääled „loetakse ja nende kohta antakse ausalt teavet ning ametlikud tulemused avalikustatakse”.
- *Häälte võrdsus*: 1990. aasta OSCE Kopenhaageni dokumendi punkt 7.3 sätestab, et osalisriigid tagavad „täisealistele kodanikele võrdse hääleõiguse”.
- *Valimiste üldisus*: 1990. aasta OSCE Kopenhaageni dokumendi punktis 7.3 sätestatud üldine valimisõigus tähendab, et kõikidel valimisõiguslikel täisealistel kodanikel peab olema võimalus valimistel osaleda ning nende osalemiseks tuleb tagada tõhusad vahendid.
- *Läbipaistvus*: Läbipaistvus on OSCE valimistega seotud kohustuste nurgakivi, kuna on vaja kontrollida, et valimised toimuksid kooskõlas seaduste ja demokraatlike põhimõtetega.
- *Aruandekohustus*: 2003. aasta Maastrichti Ministrite Nõukogu otsuses nr 5/03 rohutatakse aruandluse olulisust valimisprotsessis. Internetipõhiste valimiste kontekstis hõlmab aruandlus valimistega seotud ametnikke, tarnijaid, sertifitseerimist, kontrollorganeid ning muid hangete, juhtimise ja kasutamise seotud isikuid.

14. Ülemaailmsel tasandil on ÜRO välja töötanud suunised ettevõtetele ja inimõiguste organisatsioonidele, sealhulgas eraõiguslikele tehnoloogiaettevõtetele, inimõiguste ja poliitiliste protsesside küsimustes.⁶ Neid jõupingutusi täiendavad mitmed rahvusvaheliste

⁴ Neid kajastatakse hiljuti avaldatud ODIHri Käsiraamatus informatsiooni- ja kommunikatsioonitehnoloogiate (IKT) kasutamise kohta valimistel (2024).

⁵ Vt punkt 61, otsus valimiste kohta (MC.DEC/5/03), Ministrite Nõukogu 11. kohtumine, 1. ja 2. detsember 2003.

⁶ Vt ÜRO peasekretäri 2019. aasta [raport](#) ÜRO rolli tugevdamise kohta korrapäraste ja tõeliste valimiste põhimõtte tõhususe suurendamisel ja demokratiseerimise edendamisel, milles märgitakse, et ÜRO ei soodusta ega takista liikmesriike digitaalsete uuenduste kasutuselevõtmisel oma valimistoimingutes. Kuigi raportis märgitakse, et sellel on suur potentsiaal osaluse suurendamiseks, teatavate eeskirjade rikkumiste vähendamiseks ja avaliku usalduse tugevdamiseks, hoiatatakse raportis liikmesriike, et nad peaksid „varuma piisavalt aega, et kaaluda laiaulatusliku konsultatsiooniprotsessi kaudu uuenduse tehnilist, rahalist ja poliitilist teostatavust ning võtma uue tehnoloogia kasutusele järk-järgult, et võimaldada põhjalikku testimist ja kohandamist, võttes arvesse kasvavat muret riiklike valimistaristute haavatavuse pärast küberrünnakute suhtes” (punkt 28).

organisatsioonide juhitud algatused, mille eesmärk on edendada demokraatlikke valimisprotsesse.⁷

15. Praeguseks ei ole OSCE osalisriigid välja töötanud konkreetseid kohustusi uute hääletustehnoloogiate kasutamise kohta. Kuid viimastel aastakümnetel on mõningad piirkondlikud rahvusvahelised organisatsioonid, eelkõige Euroopa Nõukogu, teinud ühiseid jõupingutusi, et töötada välja standardid ja põhimõtted, mis annaksid liikmesriikidele täiendavaid suuniseid. 2017 võttis Euroopa Nõukogu vastu soovitus CM/Rec(2017)5, milles sätestatakse elektroonilise hääletamise standardid. See ulatuslik dokument sisaldab soovitusi, seletuskirja ja toetavaid suuniseid. 49 e-hääletamise standardit on jaotatud peamiste valimispõhimõtete alusel: üldine valimisõigus, võrdne valimisõigus, vaba valimisõigus, salajane valimisõigus, regulatiivsed ja korralduslikud nõuded, läbipaistvus ja vaatlemine, aruandlus ning süsteemi usaldusväärsus ja turvalisus.⁸
16. Euroopa Liit on oma Küberturvalisuse Ameti (ENISA) kaudu välja töötanud elutähtsa taristu turvalisuse standardid, et aidata ELi liikmesriikidel, ELi institutsioonidel ja muudel sidusrühmadel ennetada küberturvalisuse ohte ja neile reageerida. ELi institutsioonilises raamistikus ei ole praegu siiski välja töötatud konkreetseid standardeid interneti teel hääletamise või muude elektroonilise hääletamise liikide kohta.⁹
17. Euroopa Nõukogu standardite kohaselt peaksid liikmesriigid, kes võtavad kasutusele e-hääletamise, tegema seda „astmete kaupa ja järk-järgult”.¹⁰ Liikmesriigid peaksid välja töötama tehnilised, hindamis- ja sertifitseerimismõõdu ning tagama, et need nõuded kajastavad täielikult asjakohaseid õiguslikke ja demokraatlikke põhimõtteid. Liikmesriigid hoiavad nõuded ajakohastena. Enne e-hääletamise süsteemi kasutuselevõtmist ja pärast seda sobivate ajavahemike järel peaks sõltumatu ja pädev asutus hindama e-hääletamise süsteemi ja kõigi info- ja kommunikatsioonitehnoloogia (IKT) komponentide vastavust tehnilistele nõuetele, eriti pärast süsteemis tehtud olulisi muudatusi. See võib toimuda ametliku sertifitseerimise või muu asjakohase kontrolli vormis. Sertifikaat või muu väljastatud asjakohane dokument peaks „selgelt määratlema hindamise objekti ja sisaldama kaitsemeetmeid, et vältida selle salajast või tahtmatut muutmist”. E-hääletamise süsteem peaks olema auditeeritav, auditeerimissüsteem peaks olema avatud ja terviklik ning teavitama aktiivselt võimalikest probleemidest ja ohtudest.¹¹ Lisaks peavad elektroonilises hääletamissüsteemis olema formaalsed menetlused, et jälgida selle turvalisust ja usaldusväärsust ning parandada võimalikke probleeme (suunised (2017)5, standard nr 40).¹²
18. Lisaks nõutakse Euroopa Nõukogu standardites, et asjakohased õigusaktid reguleeriksid vastutust e-hääletamise süsteemide toimimise eest ja tagaksid, et valimisi korraldaval asutusel oleks nende üle kontroll (standard 29). Kõigi nõuete täitmise eest peaks vastutama valimisi korraldav asutus, sealhulgas tõrgete ja rünnete korral. Valimisi korraldav asutus peaks jääma

⁷ Hiljutised näited hõlmavad Veneetsia komisjoni tõlgendavat deklaratsiooni valimiste heade tavade koodeksi kohta seoses digitaaltehnoloogia ja tehisintellektiga, [CDL-AD\(2024\)044](#); IFES, [Primer: Cybersecurity and Elections](#), juuli 2022; [General principles and guidelines related to ICT and elections](#) - Põhimõtete deklaratsiooni tehniline dokument, mis on heaks kiidetud põhimõtete deklaratsiooni rakendamise kohtumisel, 8. detsember 2022; [IDEA](#), Cybersecurity in Elections – Models of Interagency Collaboration, 2019.

⁸ [Recommendation CM/Rec\(2017\)5](#), Ministrite Komitee soovitus liikmesriikidele e-hääletamise standardite kohta, on läbi vaadatud ja ajakohastatud versioon Euroopa Nõukogu 2004. aasta dokumendist [Recommendation Rec\(2004\)11](#). See kajastab edasiminekuid tehnoloogias, valimistavades ja pärast varasema teksti avaldamist saadud kogemusi, asendades selle ulatuslikuma ja üksikasjalikuma raamistikuga.

⁹ Vt [Määrus \(EÜ\) nr 460/2004](#) ja [ELi küberturvalisuse seadus \(määrus \(EL\) 2019/881\)](#).

¹⁰ Standard 27, Euroopa Nõukogu Ministrite Komisjoni soovitus liikmesriikidele e-hääletamise standardite kohta [Rec\(2017\)5](#).

¹¹ Standardid 36, 37, 38, 39, [Rec\(2017\)5](#).

¹² Suunised standardi 40 kohta, Suunised soovitus CM/Rec(2017)5 e-hääletamist käsitlevate sätete rakendamise kohta, 14. juuni 2017, [CM\(2017\)50-add2final](#).

vastutavaks e-hääletamise süsteemi kättesaadavuse, usaldusväärsuse, kasutatavuse ja turvalisuse eest (standardid 29 ja 40). E-hääletamise süsteemide arendamisel, katsetamisel, kasutuselevõtul, rakendamisel, hooldamisel, jälgimisel ja auditeerimisel on oma roll ja teatav vastutus mitmetel sidusrühmadel. Lõppkokkuvõttes on aga valimisi korraldav asutus see, kes kannab üldist vastutust hääletusprotsesside ja seega ka e-hääletamise süsteemi eest. Asjakohased õigusaktid peaksid sätestama valimisi korraldava asutuse järelevalverolli e-hääletuse üle. Muude asjaomaste osapoolte roll ja vastutus peaks olema selgitatud asjakohasel regulatiivsel või lepingulisel tasandil (seletuskiri, punkt 87 standardi 29 kohta).

19. Euroopa Nõukogu standardid käsitlevad ka e-hääletamise protsessi läbipaistvust ja vaatlemist, kutsudes liikmesriike üles olema läbipaistvad e-hääletamise kõikides aspektides (standardid 31–35, Rec(2017)5).¹³ See hõlmab kõigi kasutatavate tarkvara- ja riistvarakomponentide, sealhulgas nende versioonide, konfiguratsioonide ja sertifitseerimistulemuste õigeaegset avaldamist, samuti dokumentide, lähtekoodi ja auditeerimisprotokollide avalikku kättesaadavust, mis avaldatakse piisavalt aegsasti enne valimisi, et võimaldada sidusrühmadel neid põhjalikult kontrollida.
20. ODIHRI käsiraamat IKT jälgimise kohta valimistel annab üksikasjalikke juhiseid interneti teel hääletamise jälgimiseks osana laiemast raamistikust uute hääletustehnoloogiate ja IKT hindamiseks valimisprotsessides.¹⁴ Selles määratletakse interneti teel hääletamine kõige vähem kasutatavaks, kuid ühtlasi kõige enam arutatud uute hääletustehnoloogiate vormiks. Käsiraamatus rõhutatakse interneti teel hääletamise süsteemide individuaalse ja universaalse kontrollitavuse tähtsust ning märgitakse, et sellised süsteemid tuginevad sageli krüptograafilistele lahendustele ja usaldusele süsteemi operaatorite vastu. Käsiraamatus tunnistatakse protseduuriliste ohte leevendada võivate turvameetmete olemasolu, kuid rõhutatakse ka, et interneti teel hääletamiseks on vaja rangeid küberturvalisuse meetmeid, selgeid õigusraamistikke, läbipaistvust ja avalikkuse usaldust, et seda saaks pidada OSCE kohustustega kooskõlas olevaks.

3.2. TAUST

21. Interneti teel hääletamist on Eesti valimistel kasutatud viimased 20 aastat, alates 2005. aasta kohalikest valimistest. Eesti valitsuse kutsel on ODIHR vaadelnud kõiki viit Riigikogu valimist, kus on kasutatud interneti teel hääletamist (2007, 2011, 2015, 2019, 2023). Interneti teel hääletamist on kasutatud ka kohalikel valimistel (2005, 2009, 2013, 2017, 2021) ja Euroopa Parlamendi valimistel (2009, 2014, 2019, 2024).
22. ODIHRI lõpparuanne 2023. aasta parlamendivalimiste kohta jõudis järeldusele, et „[õ]igusraamistik on kindel alus demokraatlike valimiste läbiviimiseks kooskõlas rahvusvaheliste standarditega”, mis hõlmas muudatusi, millega võeti arvesse mõned ODIHRI varasemad soovitused seoses interneti teel hääletamisega. Märkides, et avalikkuse usaldus e-hääletamise vastu Eestis on suhteliselt kõrgel tasemel, leidis ODIHR, et „e-hääletamine [korraldati] professionaalselt ja läbipaistvalt, pöörates nõuetekohast tähelepanu süsteemide täpsusele ja turvalisusele, kuid esines mõningaid tehnilisi raskusi”. Aruandes märgiti, et esitati „põhjendamatuid väiteid e-hääletamisega seotud pettuste kohta, mis kõik mõjutas negatiivselt märkimisväärse hulga valijate usaldust ja viis hääletamismeetodi valikul erakonnapõhise polariseerumiseni.”
23. ODIHR on esitanud mitmesuguseid soovitusi, mille eesmärk on veelgi täiustada interneti teel hääletamise õigusraamistikku ja selle rakendamist kooskõlas rahvusvaheliste standardite ja heade tavadega. Need soovitused on üldiselt seotud tehniliste spetsifikatsioonide väljatöötamise,

¹³ Vt ka suunis 7 Euroopa Nõukogu Ministrite Komisjoni suunistest infotehnoloogia ja kommunikatsioonitehnoloogia (IKT) kasutamise kohta Euroopa Nõukogu liikmesriikides, [CM/2022/10](#).

¹⁴ Vt ODIHR Käsiraamat IKT jälgimise kohta valimistel.

turvalisuse suurendamise ja riskide vähendamise ning aruandluse ja läbipaistvuse tagamisega, mille eesmärk on tugevdada e-hääletamise läbipaistvust ja usaldusväärust ning avalikkuse usaldust valimisprotsessi ja tulemuste vastu. Viimase 10 aasta jooksul (alates 2015. aasta parlamendivalimistest) on ODIHR esitanud kokku 18 interneti teel hääletamisega seotud soovitusi. Kuigi ODIHR ei ole veel ametlikult hinnanud seitset soovitusi interneti teel hääletamise kohta, mille ta esitas seoses 2023. aasta parlamendivalimistega, ja seda teeb ametlikult ODIHRi võimalik valimiste vaatlus- või hindamississioon 2027. aasta parlamendivalimiste ajal, on mõningaid soovitusi täielikult või osaliselt rakendatud ja mõnega ei ole veel tegeletud.¹⁵

24. Vastusena ühele soovitustest tuleb elektroonilise hääletamise komisjon nüüd regulaarselt kokku ja avaldab ametlikult kõik interneti teel hääletamisega seotud otsused vaatlejatele avatud istungitel.¹⁶ Elektroonilise hääletamise komisjon on läbi vaadanud ka oma serverite hoolduse ja varundamisega seotud turvapraktikad ning koostab ja säilitab nüüd dokumente protsessi paljudes etappides, vastavalt muudele esitatud soovitustele. Eesti ametiasutused on ka enamasti järginud varasemaid soovitusi, mille kohaselt tuleb interneti teel hääletamise süsteemis tagada individuaalne ja universaalne kontrollitavus, et tõhustada aruandlust kontrollimise kaudu. See on kooskõlas ODIHRi IKT käsiraamatuga, eelkõige punktidega 2.1.1 ja 2.1.2.¹⁷
25. ODIHR on teadlik, et hoolimata olemasolevatest rahvusvahelistest headest tavadest ja soovitustest interneti teel hääletamise reguleerimiseks, ei ole ükski riik rakendanud kõiki soovitusi, näiteks Euroopa Nõukogu esitatud soovitusi. Siiski ei ole ükski muu OSCE osalisriik edukalt kasutusele võtnud interneti teel hääletamist kõigi valijate ja kõigi valimisringkondade jaoks, ning üheski teises riigis ei ole interneti teel hääletamine saavutanud sellist avalikkuse usaldust, et see oleks muutunud peamiseks hääletamisviisiks, nagu see oli Eestis 2023. aasta parlamendivalimistel.
26. Eesti on ainus riik, kus kõigil valimisõiguslikel kodanikel on võimalik hääletada interneti teel, ja seda on tehtud alates 2005. aastast. Interneti teel hääletamist kasutatakse lisaks valimispäeval valimisjaoskondades hääletamisele, eelhääletamisele valimisjaoskondades, kodus hääletamisele (mis on mõeldud isikutele, kes ei saa valimisjaoskonda minna), posti teel hääletamisele (mis on mõeldud välismaal elavatele eestlastele, kes saavad oma hääle saata Eesti diplomaatilisele esindusele välismaal) ning isiklikule hääletamisele diplomaatilistes esindustes, kinnipidamisasutustes, haiglates ja ööpäevaringselt töötavates sotsiaalhoolekandetasutustes, Vastavalt ODIHRi IKT-käsiraamatule võib interneti teel hääletamine seega positiivselt mõjutada suurema osa välismaal elavate kodanike, koju kinnijäänud valijate ja valimisjaoskonda isiklikult mitte minna suutvate valijate hääleõiguse kasutamist.¹⁸ Valijad saavad oma hääle anda interneti teel eelhääletamise perioodil, mis algab esmaspäeval kell 9.00, kuus päeva enne pühapäevast valimispäeva, ja kestab katkematult kuni laupäevani, valimispäeva eelõhtuni, kuni kella 20.00. Mõned teised OSCE piirkonna riigid kasutavad interneti teel hääletamist, kuid piiratud ulatuses ja eksperimentaalselt, näiteks posti teel hääletamise digitaalse vormina.¹⁹

¹⁵ Nendest soovitustest täieliku ülevaate saamiseks palun vt ODIHRi välja antud soovituste [arhiivi](#), kus on ka andmed täitmise kohta.

¹⁶ Siin ei ole arvesse võetud Riigikohtu hiljutist [otsust 5-25-3](#) 11. aprillist 2025, milles leiti, et vaatleja kaugosaluse osaline piiramine oli kooskõlas põhiseaduse ja muude seadustega.

¹⁷ Ametiasutuste poolt kõikehõlmavate universaalsete kontrollimeetodite rakendamine tähendab, et „kõik hääletussedelikud peavad olema pandud valimiskasti sellistena, nagu valijad need märkisid; kõik hääled peavad olema loetud nii, nagu need on antud; ning tulemustesse ei tohi ebaseaduslikult hääli lisada ega neist maha arvata. Tulemusi ei tohi olla võimalik muuta pettuse või eksituse teel.” ODIHRi informatsiooni- ja kommunikatsioonitehnoloogiatega (IKT) valimistel kasutamise vaatlemise käsiraamat (2024), punkt 2.1.2. Vt. ka punkt 2.1.1.

¹⁸ “Interneti teel hääletamine võib pakkuda lihtsamat juurdepääsu ja rohkem võimalusi valimistel osalemiseks, eriti valijatele, kellel on raskusi valimisjaoskondadesse pääsemisega või kes elavad väljaspool oma ametlikku elukohapiirkonda.” ODIHRi informatsiooni- ja kommunikatsioonitehnoloogiatega (IKT) valimistel kasutamise vaatlemise käsiraamat (2024), punkt 2.1.4.

¹⁹ 2023. aasta Liidunõukogu valimistel [lubas](#) föderaalvalitsus interneti teel hääletamise katsetusel kuni 10%-l föderaalset

27. Eestis on interneti teel hääletavate valijate osakaal aastate jooksul kasvanud, ulatudes 2023. aasta parlamendivalimistel rekordilise 51,1 protsendini osalenud valijatest (üldine valimisaktiivsus oli 63,5% kõigist registreeritud valijatest). Nendel valimistel sai interneti teel hääletamine esimest korda kõige kasutatavamaks hääletamisviisiks. 2024. aasta Euroopa Parlamendi valimistel oli interneti teel hääletajate osakaal madalam, 41,7% (üldine valimisaktiivsus oli 37,6%).²⁰ Uuringute kohaselt ei ole interneti teel hääletamine Eestis suurendanud üldist valimisaktiivsust, kuid on võinud ära hoida valimisaktiivsuse languse.²¹ Samal ajal on Eestis valijate usaldus e-hääletamise vastu mõnevõrra vähenenud, peamiselt seetõttu, et mõned erakonnad on tõstatanud vastuväiteid ja küsimusi selle aususe kohta. 2024. aasta valimistega seotud väited selles osas leiti olevat põhjendamatud. Samuti on see kaasa toonud avaliku arvamuse polariseerumise.²² Samal ajal on mõned erakonnad teinud ettepaneku kasutada tulevastel valimistel veel rohkem IKT-d.
28. Parlamendis esindatud erakondadest väljendasid Eesti Konservatiivse Rahvaerakonna (EKRE), Keskerakonna ja Isamaa esindajad ODIHri ekspertidega kohtumistel muret interneti teel hääletamise praeguse kasutamise üle. EKRE on ajalooliselt olnud interneti teel hääletamise vastu. Praegu on neil neli peamist mureküsimust: läbiv kontrollitavus, kaitse sisemiste ohtude (sisemised ründed) eest, sõltumatu auditeerimise ja jälgimise süsteem ning kaebuste esitamise süsteem. Nende seisukoht on, et kuni läbiv kontrollitavus ei ole rakendatud neile rahuldaval viisil, tuleks interneti teel hääletamise kasutamine Riigikogu ja Euroopa Parlamendi valimistel peatada. Nad kavatsesid selle uuesti kasutusele võtta, kui on tõestatud, et see suudab pakkuda paberhääletusega võrdväärseid tagatisi madalamal tasandil kui üldvalimised, ning pärast kohaldatava õigusraamistiku põhiseaduslikkuse läbivaatamist.
29. Keskerakond on EKREga sarnasel seisukohal, kuid interneti teel hääletamise kaotamise asemel soovib ta selle turvalisust parandada. Isamaa liikmed kritiseerisid internetihääletuse praegust kontrollitavust, isikliku hääletamise ja interneti teel hääletamise õiguslike nõuete ühtsust, parlamendi poolt VVK-le antud volitusi mobiilse hääletamise üle otsustada, samuti riigi praeguse kontrolli taset interneti teel hääletamisega seotud eraettevõtete valikute üle. Isamaa esindajad olid mures ka surveavalduste pärast, eriti hooldekodudes, ning püsivate kuulujuttude pärast kuritarvituste ja selle juhtumite menetlemata jätmise kohta. Nad väitsid, et surveavaldamine on kohalikel valimistel muutunud keerukamaks ja levinumaks.
30. Nii Keskerakond kui ka Isamaa tegid ettepaneku kehtestada näotuvastussüsteem, et vältida näosarnasuspettust, eriti hooldekodudes elavate inimeste puhul. Kõigi kolme erakonna esindajad väitsid, et internetihääletuse kasutamine ei ole poliitiliselt neutraalne, kuigi see on kõigile valijatele võrdselt kättesaadav ja ligipääsetav. Nad põhjendasid seda sellega, et 2023. aastal võitis valitsev enamus internetihääletuse, samas kui opositsioon võitis paberkandjal hääletuse.
31. Interneti teel hääletamise praegust kasutamist täielikult toetavad parlamendierakonnad on Reformierakond, Sotsiaaldemokraatlik Erakond ja Eesti 200. Nende usaldus põhineb väidetavalt usaldusel internetihääletuse eest vastutavate institutsioonide, nimelt VVK ja RVT vastu, nende selgitustel parlamendile probleemide või rikkumiste tuvastamise ja parandamise kohta, usaldusel kvalifitseeritud audiitori vastu ja 2022. aasta auditaruandes märgitud positiivsetel tulemustel, asjaolul, et erinevad protsessid, sealhulgas elektrooniliste häälte lugemine, on avalikud ning et

valijaskonnast kasutada praegust interneti teel hääletamise süsteemi. Välismaal elavad Prantsuse valijad [saavad interneti teel hääletades](#) valida oma esindajad parlamenti. Mõnedes Ameerika Ühendriikide jurisdiktsioonides [on võimalus](#) hääletada kaugosaluse teel interneti kaudu.

²⁰ Vt [e-hääletamise statistika](#) Eestis.

²¹ Ehin et al., [Internet voting in Estonia 2005–2019: Evidence from eleven elections](#) - ScienceDirect

²² Pärast parlamendivalimisi, 23. aprillil 2023 viis andmekogumifirma Norstat läbi EKRE tellitud [avaliku arvamuse uuringu](#) elektroonilise hääletamise kohta Eestis. Selle tulemuste kohaselt ei pidanud 38% vastanutest Eesti e-hääletamist usaldusväärseks ja 39,7% vastanutest arvas, et valimisi võidi osaliselt mõjutada. Sellele vastupidiselt sellele oli eksperdirühma uuringu kohaselt eelmistel aastatel avalikkuse usaldus Eesti e-hääletamise vastu 70–80% (vt järgmise uuringu [peatükk 5.3](#)).

surveavaldustele ja salajasuse puudumisele saab vastu astuda uuesti hääletamisega (kas elektrooniliselt või isiklikult). See on kooskõlas ODIHRi IKT käsiraamatuga.²³ Muud tegurid, mis toetavad nende usaldust, on Eesti ainulaadne lähenemisviis elektroonilise ID (e-ID) kasutamisele ja tõsiasi, et muid elektroonilisi tehinguid, näiteks e-pangandust, ei seata ühelgi tasemel kahtluse alla (privaatsuse, täpsuse või turvalisuse osas). Nende erakondade toetajad ja paljud teised sidusrühmad, sealhulgas ekspertide kogukonnast, usuvad, et umbusk on pigem poliitiliselt motiveeritud kui seotud seaduse kvaliteedi või tehniliste küsimustega. Nad märkisid ka, et opositsioonil oli võimalus interneti teel hääletamise küsimust põhjalikult uurida, eriti ajal, mil nad osalesid valitsuskoalitsioonides.²⁴ Lisaks märkisid nad, et kõikidest väidetavad rikkumistest tuleks teatada prokuratuurile.

32. Eestis toimub interneti teel hääletamine personaalarvuti abil hääletades. Valijad võivad kasutada ka eraldi kinnituskanalit nutitelefone kaudu. 1. oktoobrist 2024 on VVK-le seadusega antud õigus otsustada, kas lubada hääletamist mobiilseadmete kaudu. VVK ei ole veel mobiilseadmete kaudu hääletamist lubanud teatavate tehniliste ja kontseptuaalsete takistuste tõttu, kuid otsib võimalikke lahendusi.²⁵ Teine küsimus on seotud valijate isikusamasuse tuvastamisega. Lisaks riigi poolt väljastatud e-ID-le (mille jaoks on vaja kaardilugejat) või riigi poolt väljastatud mobiil-ID-le (mille jaoks on vaja SIM-kaarti) lubab RVS nüüd isikusamasuse tuvastamist ka muude dokumentide abil, mis vastavad isikut tõendavate dokumentide seaduses sätestatud digitaalse isikusamasuse tuvastamise nõuetele.²⁶ See uus reegel kehtestati, et hõlbustada rakendusepõhise Smart-ID süsteemi (mis ei vaja spetsiaalset riistvara, näiteks kaardilugejat) kasutamist ja mis on Eestis kõige laialdasemalt kasutatav süsteem kõikide elektroonilise identimise teenuste jaoks.²⁷ ODIHRi intervjuueeritavad kommenteerisid neid suundumusi, kuid nendega kaasnevad õiguslikud kohandused jäävad käesoleva hinnangu uurimisalast välja.

3.3. INTERNETI TEEL HÄÄLETAMIST KÄSITLEVAD ÕIGUSAKTID

33. ODIHR ja Euroopa Nõukogu Veneetsia komisjon on oma hinnangutes valimisi reguleerivate õigusaktide kohta järjekindlalt väljendanud seisukohta, et valimisseaduste edukate muudatuste aluseks peaksid olema vähemalt järgmised kolm olulist põhimõtet: 1) selge ja terviklik õigusakt, mis vastab rahvusvahelistele kohustustele ja standarditele ning võtab arvesse varasemaid soovitusi; 2) õigusaktide vastuvõtmine laiapõhjalise konsensuse alusel pärast ulatuslikke avalikke konsultatsioone kõigi asjaomaste sidusrühmadega, ning 3) poliitiline kohustus rakendada neid õigusakte täielikult ja heas usus, koos piisavate menetluslike ja õiguslike tagatistega ning vahenditega, mille abil puudusi õigeaegselt hinnata. Lisaks sellele ei tohiks valimisseaduse põhielemente muuta, kui valimiseni on jäänud vähem kui aasta.²⁸ Üldiselt peaks

²³ Selles on sätestatud, et „kui uute hääletustehnoloogiate süsteemid annavad valijatele kinnituse või koodi, et kontrollida, kas hääle on registreeritud nii, nagu see anti, tuleks rakendada täiendavaid meetmeid, et tagada hääle salajasus vastavalt OSCE kohustustele”. ODIHR käsiraamat infotehnoloogia ja kommunikatsioonitehnoloogia (IKT) jälgimiseks valimistel (2024), punkt 2.1.1.

²⁴ Novembrist 2016 kuni aprillini 2019 oli Keskerakond valitsuskoalitsioonis SDE ning Isamaa ja Res Publica Liiduga, mis nimetati hiljem ümber Isamaaks. Aprillist 2019 kuni jaanuarini 2021 kuulusid valitsuskoalitsiooni EKRE, Keskerakond ja Isamaa.

²⁵ ODIHRi ekspertrühmale teatati, et mobiilseadmete kaudu hääletamise kasutuselevõtu suurimad tehnilised takistused on see, kuidas tagada eraldi hääle kontrollimise kanal, kui valijal on ainult üks mobiilseade, ning kuidas säilitada täielik kontroll rakenduse levitamise üle, mida praegu tuleb jagada rakenduste poe pakkujatega.

²⁶ VVK kehtestab valijate isiku tuvastamiseks kasutatavad e-identimise süsteemid (RVS §48² lõige 3 punkt 1). Lisaks riigi välja antud e-ID-le (RVS §48⁵ lõige 2) võib kasutada samaväärseid digitaalseks isiku tõendamiseks ettenähtud dokumente (RVS §48⁵ lõige 2).

²⁷ Smart-ID saamiseks peavad kodanikud oma isikut tõendama kas olemasoleva riigi poolt väljastatud e-ID või mobiil-ID abil või teatud sertifitseeritud pankade poolt pakutava biomeetrilise identifitseerimise abil, mille puhul on vaja esitada ka kehtiv pass või ID-kaart.

²⁸ Veneetsia Komisjon Valimiste hea tava koodeks, suunis II.2.b. Vastavalt Veneetsia komisjoni 2005. aasta tõlgendavale deklaratsioonile valimisseaduse stabiilsuse kohta ([CDL-AD\(2005\)043](#)) hõlmavad põhielemendid valimissüsteemi ennast, valimiskomisjonide liikmeks olemise eeskirju ja valimisringkondade piiride kindlaksmääramise eeskirju. Lisaks ei ole

valimiste ajal kohaldatav valimisseaduse reform toimuma piisavalt vara, et seda saaks valimiste ajal tõhusalt rakendada.²⁹

34. Eestis kehtestati enne interneti teel hääletamist muud asjakohased õigusaktid, nimelt isikut tõendavate dokumentide seadus (1999), mis sisaldab üksikasjalikke sätteid digitaalsete isikutunnistuste kohta, sealhulgas mobiil-ID kaudu toimuva digitaalse isikusamasuse tuvastamise kohta, ning digitaalallkirja seadus (2000), mis reguleerib õiguslikult siduvate digiallkirjade kasutamist koos sertifitseerimis- ja ajatempliteenuste osutamisega. Seejärel võeti vastu muud seonduvad õigusaktid, rahvastikuregistri seadus (2017) ja isikuandmete kaitse seadus (2018), mis reguleerivad rahvastikuregistrisse kantud andmete kasutamist. Rahvastikuregister on riigi peamine andmebaas, mis sisaldab teavet kõigi Eesti kodanike ja elanike kohta.³⁰ Interneti teel hääletamist reguleerivad neli valimisseadust: Riigikogu valimise seadus (RVS), kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus, Euroopa Parlamendi valimise seadus ja rahvahääletuse seadus. Interneti teel hääletamist reguleeritakse peamiselt siiski RVS-s, samas kui muud valimisseadused viitavad RVS-le, mis on positiivselt ühtsust tagav õigusloome lähenemisviis, sätestades, et interneti teel hääletamise reeglid on kõikidel valimistel ühesugused. Kui valimiste läbiviimise korras toimuvad muudatused, muudetakse kõiki nelja seadust üheaegselt, mis on konstruktiivne lähenemisviis.
35. RVS kehtib 2002. aastast. See sisaldab sätteid, mis kehtivad kõikide hääletamisviiside kohta: üldsätted (§1 jj), sätted valimiste korraldamise kohta (§9 jj) ja valimiste korraldajate kohta (§13 jj; sealhulgas §18¹ valimiste infosüsteemi, elektroonilise hääletamise süsteemi ja küberturvalisuse tagamise kohta ning §19⁴ vaatlemise kohta), sätted valijate registreerimise kohta (§20 jj), hääletamise korra kohta (§34 jj), välismaal hääletamise kohta (§49 jj), hääletustulemuste kindlaksmääramise kohta (§57 jj), valimiskulude kohta (§64), pöördumiste ja kaebuste kohta (§68 jj), vastutuse kohta (§73¹ jj) ja lõppsätted (§74 jj). RVS sisaldab täiendavaid sätteid, mis kehtivad ainult interneti teel hääletamise kohta; need on peamiselt §§48²–48¹² (7¹. peatükk elektroonilise hääletamise kohta) ning mõned muud artiklid, mis on hajutatud kogu RVS-sse. RVS e-hääletamist käsitlevaid sätteid ajakohastati viimati 24. mail 2024.³¹
36. 2024. aastal kehtestatud muudetud ja uued sätted käsitlevad RVT pädevust (§15 lõige 2 punkt5³, §18¹) ja Riigi Infosüsteemi Ameti (RIA) pädevust (§18¹), elektroonilise hääletamise üldpõhimõtteid (§48²), e-hääletamise ettevalmistamist (§48³), e-hääletamise süsteemi korraldamist (§48⁴), elektroonilise hääletamise korda (§48⁵), salajasust (§48⁶), turvalisust (§48⁷) ja terviklikkust (§48⁸), e-hääle muutmist (§48⁹), e-hääle kontrollimist (§48¹⁰), e-hääle arvessevõtmist (§48¹¹), e-hääletamise peatamist, lõpetamist ja alustamata jätmist (§48¹²), e-hääle terviklikkuse kontrollimist ja e-hääletussüsteemi andmete terviklikkuse kontrollimist e-hääle lugemise ajal (§60¹ lõige 1¹ ja lõige 9¹), süsteemi varukoopiate ja nendes sisalduvate isikuandmete hävitamist teiste e-hääletuse korraldamises osalevate osapoolte poolt (§77¹ lõige 2 punkt 2) ning kulutusi, nimelt RIA-le (§65 lõige 6). Enamik RVS 2024. aasta muudatustest on VVK määrusest üle võetud sätted, paljudel juhtudel sõna-sõnalt, ja on positiivne samm nende küsimuste reguleerimise tagamiseks esmases õigusaktis.³²

põhimõte, mille kohaselt põhielemente ei tohiks muuta vähem kui aasta enne valimisi, ülimuslik muude valimiste hea tava koodeksi põhimõtete suhtes ja seda ei tohiks kasutada Euroopa valimistraditsioonide normidega vastuosol oleva olukorra säilitamiseks või rahvusvaheliste organisatsioonide soovitude rakendamise takistamiseks.

²⁹ Veneetsia Komisjoni 2005. aasta tõlgendava deklaratsioon valimisseaduse stabiilsuse kohta, II osa, punkt 5 ([CDL-AD\(2005\)043](#)).

³⁰ Ülevaate saamiseks interneti teel hääletamise arengust Eestis vt Ehin et al., [Internet voting in Estonia 2005–2019: Evidence from eleven elections](#) (2022).

³¹ RVS muudatused võeti Riigikogus vastu 24. mail 2024 ja jõustusid osaliselt 3 juunil 2024 ja osaliselt 1. oktoobril 2024.

³² Pärast muudatuste vastuvõtmist lõpetasid eksisteerimise VVK määrused „[Tehnilised nõuded the elektroonilise hääletamise üldpõhimõtete tagamiseks](#)“ ja „[Elektroonilise hääletamise korralduse kirjeldus](#)“ (mõlemad 9. veebruarist 2024). Praegu kehtivad VVK määrused on näiteks „[Hääletamissedeli ja elektroonilise hääle vormi kehtestamine](#)“ (20. september 2023) ja „[Valija tuvastamiseks kasutatavate e-identimise süsteemide kehtestamine](#)“ (9. jaanuar 2025).

37. Seega seisnes uuendus nende üleminekus madalama taseme õigusaktidest parlamendi poolt heaks kiidetud esmasesse õigusakti, mis suurendas õiguskindlust. Muudatused käsitlevad mitmeid Euroopa Nõukogu soovitustes esitatud sätteid, sealhulgas e-hääletamise tehniliste nõuete avaldamine, süsteemi auditeerimise üksikasjalikum kirjeldamine ning e-süsteemi eri komponentide, nende kontrollimise, terviklikkuse ja isikuandmete töötlemise üksikasjalikum kirjeldamine.³³ See on kooskõlas ka ODIHRi IKT-käsiraamatus sätestatud kriteeriumidega.³⁴ 2024. aastal kehtestatud täiesti uued sätted hõlmavad kahte võimalikku tulevast arengut, mille tegeliku rakendamise üle võib otsustada VVK. Need hõlmavad internetihääletuse laiendamist mobiilseadmetele ja alternatiivse elektroonilise süsteemi kasutamise lubamist valijate e-tuvastamiseks.³⁵
38. RVS muutmise otsus oli osa valitsuse programmist ja selle eesmärk oli viia õigusaktid vastavusse Riigikohtu 2019. ja 2023. aasta otsustega, milles nõuti internetihääletuse täiendavat reguleerimist õigusaktide tasandil.³⁶ Eelnõu koostas justiits- ja digiministeerium juulis 2023, millele järgnesid sisekonsultatsioonid teiste ministeeriumidega ja konsultatsioonid sidusrühmadega, sealhulgas VVK, RVT, kõikide erakondade, kohalike omavalitsuste ja Tartu Ülikooliga. Kättesaadavate dokumentide kohaselt ei hõlma justiits- ja digiministeeriumi poolt konsulteeritud osapooled kodanikuühiskonna esindajaid.
39. Selles etapis esitasid arvamusi kolm sidusrühma, sealhulgas üks erakond (Isamaa). Muudatusettepanekud avaldati ja avalikkusel oli võimalus esitada arvamusi ja ettepanekuid. Mõned ettepanekud, sealhulgas VVK ettepanekud, võeti arvesse ja justiits- ja digiministeerium vaatas eelnõu läbi, mille järel toimus teine sisemiste konsultatsioonide voor. Seejärel arutas eelnõu parlamendis põhiseaduskomisjon, kes korraldas kahe-kolme kuu jooksul kuus kuulamist, kus osalesid mõned eksperdid või huvitatud rühmad, kellel oli eelnõu kohta kommentaare või ettepanekuid, kutsuti ära kuulamisele.³⁷ Kaks erakonda esitasid vastused; opositsioon tegi mitu ettepanekut, sealhulgas e-hääletamise peatamiseks; konsensuslikku kokkulepet aga ei suudetud saavutada. Valitsev enamus võttis muudatused vastu ilma opositsiooni toetuseta.³⁸
40. 2024 lisati RVS-sse sätted, millega rakendatakse valimispõhimõtteid, nagu üldised, salajased ja turvalised valimised, ning täpsustati interneti teel hääletamisele kohaldatavaid nõudeid. Teise edusammuna lisati sätted küberturvalisuse kohta, mida varem ei olnud.³⁹ See on kooskõlas Euroopa Nõukogu soovitusel CM(2022)10 suunise 4 ja ODIHRi IKT-käsiraamatu sätetega.⁴⁰ Need kujutavad endast RVS olulist muudatust, kuna kõnealused sätted sisaldavad põhimõtete tõlgendusi, mis erinevad paberil hääletamise kontekstis antud tõlgendustest, ning loovad stabiilsuse taseme, mida madalama taseme määrused ei pakkunud. Kuid kui küsiti parlamendis pärast interneti teel hääletamise kehtimahakkamist toimunud arutelude kohta, mis käsitlesid internetihääletust reguleerivate õigusnormide (RVS ja madalama taseme aktid) põhiseaduslike põhimõtete konkretiseerimist, teatasid parlamendiliikmed ODIHRile, et parlamendis ega

³³ Euroopa Nõukogu soovitusel CM/Rec(2017)5 ja CM(2022)10.

³⁴ ODIHRi informatsiooni- ja kommunikatsioonitehnoloogia (IKT) valimistel kasutamise vaatlemise käsiraamat (2024), tabel 5.

³⁵ Jaanuaris 2025 andis VVK välja [otsuse](#), millega võimaldatakse valijatel oma isikusamasust tõendada Smart-ID süsteemi kaudu.

³⁶ Riigikohtu 2023. aasta [otsuses](#) leiti, et kooskõlas nimetatud põhiseadusliku normiga oli seadusandja kohustatud tagama valimisseadustes piisavalt range reguleerimise kõigi valimistega seotud oluliste küsimuste osas, et tagada seadusandja kontroll ja avalikkuse usaldus valimiste vastu korralduslike, menetluslike ja sisuliste õiguslike tagatiste kaudu.

³⁷ Veidi aega pärast seda, kui komisjon oli lõpetanud seaduseelnõu teise lugemise ettevalmistamise, saatis MTÜ Ausad Valimised komisjonile [kirja](#), milles taotles varem e-hääletamise seaduse kohta kriitilisi seisukohti väljendanud kollektiivse pöördumise esitajate kaasamist. Komitee märkis oma [vastuses](#), et on nendest ettepanekutest teadlik, kuna need olid esitatud kollektiivses kaebuses, mida komitee oli eelnevalt arutanud ja asjakohaste põhjendustega tagasi lükanud.

³⁸ Konsultatsiooniprotsessi üksikasjad ja tulemused, mis on avaldatud Riigi Teatajas, võib leida [siit](#).

³⁹ See on kooskõlas ODIHRi 2024. aasta käsiraamatuga info- ja kommunikatsioonitehnoloogia (IKT) jälgimise kohta valimistel, milles rõhutatakse selle küsimuse tähtsust IKT ja e-hääletamise terviklikkuse seisukohalt.

⁴⁰ Vt ODIHRi käsiraamatut info- ja kommunikatsioonitehnoloogia (IKT) jälgimise kohta valimistel (2024), peatükk 7.

avalikkuses ei ole toimunud põhjalikku arutelu selle üle, kuidas interneti teel hääletamise reguleerimisel järgida põhiseaduslikke põhimõtteid. Üks peamine põhjus näib olevat see, et avalikkusel, sealhulgas parlamendiliikmetel ja õigus- ja IT-valdkonna spetsialistidel, välja arvatud mõned üksikud eksperdid, on raske mõista interneti teel hääletamise kõiki tehnilisi nüansse. See tähelepanek kehtib võrdselt ka teiste osalisriikide kohta. Lõppkokkuvõttes on parlamendi ja avalikkuse ülesanne otsustada teadliku arutelu ja laiaulatusliku poliitilise toetuse alusel, kas usaldada eksperte, nimelt VVK-d, RVT-d, RIA-d ja nende poolt ametisse nimetatud või kaasatud spetsialiste.

41. ODIHRI ekspertgrupi saadud teabe kohaselt ei ole valimispõhimõtete tõlgendamist interneti teel hääletamise kontekstis põhjalikult arutatud, sealhulgas ka siis, kui VVK ja RVT määrused esmakordselt kehtestati. **Seetõttu soovitatakse, et mis tahes olulisi muudatusi tehakse alles pärast laiaulatuslikke konsultatsioone parlamendis ja avalikkusega, et tugevdada seaduse legitiimsust ja avalikkuse toetust.**
42. Lisaks, arvestades interneti teel hääletamise tehnilist keerukust, on oluline, et ekspertide rühm, kuhu kuuluvad teadlased ja kodanikuühiskonna eksperdid, käsitleks kriitilisi argumente konstruktiivselt ja läbipaistvalt. Argumendid tuleb esitada keeles, mida avalikkus mõistab. RVS olulised muudatused, nagu interneti teel hääletamise kasutuselevõtt või muutmine, peaksid saama parlamendi poliitiliste jõudude laialdase toetuse.

SOOVITUS A

Interneti teel hääletamist reguleerivasse õigusraamistikku tuleks edaspidi teha olulisi muudatusi ainult pärast laiapõhjalisi konsultatsioone ning tõendatavat toetust parlamendis ja avalikkuse seas, et suurendada seaduse legitiimsust ja tugevdada avalikkuse usaldust. Arvestades interneti teel hääletamise tehnilist keerukust, tuleks sellistesse aruteludesse asjakohaselt kaasata esinduslik eksperdirühm, kuhu kuuluvad eksperdid teadusringkondadest ja kodanikuühiskonnast.

43. RVS 7¹. peatükk sisaldab sätteid valimispõhimõtete tõlgendamise ning korralduslike, tehnilise rakendamise ja kontrolli nõuete kohta. Neid on täpsustatud 11 artiklis, mis käsitlevad üldpõhimõtete tõlgendamist (§48²), hääletamise eri etappide korraldamist (§§48³–48⁵), kõrgemate põhimõtete tagamist (§§48⁶–48¹¹), sealhulgas salajasust, turvalisust ja terviklikkust, ning interneti teel hääletamise peatamise, lõpetamise või algatamata jätmise võimalusi (§48¹²).
44. RVS 2024. aasta muudatused on selgelt parandanud määruse loetavust, koondades sätteid, mis varem olid esitatud madalama taseme määrustes. Siiski tundub, et on vaja veel mõningaid täiendavaid parandusi, et tagada, et seadus käsitleks selgesõnaliselt ja süstemaatiliselt interneti teel hääletamisele kohaldatavaid õiguslikke, tehnilisi, kontrollialaseid ja korralduslikke nõudeid, tugevdades seeläbi valimispõhimõtete järgimist interneti teel hääletamisel. **Seetõttu on soovitatav, et seadusandjad arendaksid edasi õiguslikke nõudeid, mille eesmärk on rakendada valimiste üldisuse, võrdsuse, salajasuse ja hääleõiguse vaba kasutamise valimispõhimõtteid. Peamiseid õiguslikke nõudeid, mis kehtivad muu hulgas süsteemi ja/või teabe (sh isikuandmete) kättesaadavuse, kasutatavuse, usaldusväärsuse, konfidentsiaalsuse, terviklikkuse, autentsuse, kontrollitavuse, aluseks olevate usaldusolekute, läbipaistvuse, jälgitavuse, kolmandate isikutega koostöö, riskijuhtimise, kontrolli, vastutuse ja vaidluste lahendamise suhtes, tuleks selgesõnaliselt sisse viia või veelgi täpsustada ja täiendada.**

SOOVITUS B

Arendada edasi õiguslikke nõudeid, mille eesmärk on sõnaselgelt sätestada valimiste üldisuse, võrdsuse, salajasuse ja hääleõiguse vaba kasutamise valimis põhimõtete rakendamine interneti teel hääletamise kontekstis.

45. Hääletamise salajasuse põhimõtet saab hääletamiskoha seisukohast järgida kaughääletamise meetodit kasutades, tingimusel et seadus tagab õiguse salajasele hääletamisele ja sisaldab teatavaid kaitsemeetmeid. Nende hulka kuuluvad ka sanktsioonid mis tahes rikkumiste eest. Tuleb siiski märkida, et hääletamise salajasust võib teatavas ulatuses rikkuda kõige hääletamismeetodite puhul ja võidakse kasutada survet, sundimist, hirmutamist või ebaseaduslikke stiimuleid. Salajasus sõltub seega menetluslikest kaitsemeetmetest, hääletamise ajal valitsevatest tingimustest, poliitilisest kultuurist ja valimiste kuritarvituste vältimiseks võetavatest hoiatavatest meetmetest.
46. Seetõttu peetakse kontrollitud keskkonnast väljaspool asuvaid hääletuskanaleid, sealhulgas posti või interneti teel hääletamist, haavatavamaks. Eestis on salajane hääletamine põhiseaduslik õigus. RVS kohaselt tagatakse selle õiguse austamine, võimaldades valijatel muuta või tühistada oma häält internetis, kas elektrooniliselt nii mitu korda, kui nad soovivad, või hääletades paberkandjal eelvalimistel või valimispäeval. See meede on mõeldud võimalike salajasuse või vabalt hääletamise õiguse rikkumiste vältimiseks. **Et veelgi tugevdada õigust anda e-häält vabalt ja salaja, võib kehtestada täiendavaid meetmeid. Need võivad hõlmata valijate jätkuvat harimist, et selgitada neile valimis põhimõtteid ja kohaldatavaid sanktsioone. Valijate juhendamine vahetult enne hääletamist, et hääletamine peab toimuma salaja, ja nõude, et nad kinnitaksid (tunnistaksid), et hääletamine toimub sundimata ja/või et kui kolmandad isikud püüavad valijaid manipuleerida või neile survet avaldada, kohaldatakse sanktsioone.** Selline kinnitus võib tähendada lihtsalt kasti märgi tegemist või nupu vajutamist nõusoleku kinnitamiseks, mis oleks hääletamisprotsessis lihtne lisasamm.

SOOVITUS C

Interneti teel hääletamise vabaduse ja salajasuse õiguse olemasolevate turvameetmete edasiseks tugevdamiseks võiksid täiendavad meetmed hõlmata valijate pidevat harimist nende põhimõtete osas, selgeid juhiseid hääletamise ajal, rõhutades nõuet hääletada salajaselt, ning kohustusliku teate kasutuselevõtmist, millega kinnitatakse, et häält on antud salajaselt ja sundimata.

47. Hääletamise salajasuse põhimõtet võib kuritarvitada rühmas hääletamise kontekstis, näiteks hooldekodudes, või kui kolmandad isikud pakuvad sama arvutit (või nutitelefoni) internetis hääletamiseks mitmele hääletajale. Arvestades, et selliseid kuritarvitusi on varasemate Eesti valimiste puhul väidetavalt esinenud, on soovitatav pöörata erilist tähelepanu nende riskide kõrvaldamisele. **Sellega seoses on soovitatav, et seadus kohustaks VVKd ja RVTd jälgima selliseid rikkumisi süsteemi poolel, mida saab RIA abiga osaliselt automatiseerida, teisisõnu, vormistada seaduses juba mitteametlikult toimuv digitaalsete vahendite abil teostatav järelevalve ning teostada sellistes keskkondades valimisjärgseid auditeid, vajadusel ka kohapealseid kontrollkäike, et teha kindlaks, kas selliseid rikkumisi või rikkumiskatseid on toimunud.** Lisaks tuleks tuvastatud rikkumiste toimepanijad kohtu alla anda ja määrata neile hoiatavad ja proportsionaalsed karistused (vt ka punkt 71).

SOOVITUS D

Vabariigi Valimiskomisjoni (VVK) ja riigi valimisteenistust (RVT) tuleb seadusega kohustada infosüsteemi ameti (RIA) abiga jälgima, kas on toimunud hääletussüsteemi võimalikke rikkumisi ja kehtestama selgesõnalise nõude valimisjärgsete auditite läbiviimiseks, et teha kindlaks, kas on aset leidnud rikkumisi, eelkõige seoses hääletamise salajasusega juhtudel, kus võib kahtlustada grupiviisilist hääletamist või järjestikust hääletamist sama seadme abil.

48. Korralduslikul tasandil on peamised interneti teel hääletamise korraldamisega seotud institutsioonid VVK, RVT ja RIA. Vastavalt elektroonilise hääletamise rahvusvahelistele standarditele on VVK sõltumatu asutus, mille peamine ülesanne on juriidiline järelevalve kõikide valimistega seotud otsuste ja meetmete üle.⁴¹ VVK kontrollib interneti teel hääletamise vastavust valimiste peamistele põhimõtetele, mis on sätestatud seadusega. RVS annab VVK-ile õiguse otsustada interneti teel hääletamise kasutamise üle, kinnitada selle tulemused, karistada rikkumisi ja korraldada interneti teel kordushääletamine. VVK peab tagama, et RVS §1 lõigetes 2 ja 3 sätestatud üldised valimis põhimõtted järgitakse, sealhulgas e-hääletamisel. VVK kontrollib tulemusi (§ 61), teostab järelevalvet valimiste korraldajate, nimelt RVT üle, lahendab kaebusi (§§69, 71, 72, kus viimane instants on Riigikohus, § 72¹) ning täidab muid seadusest tulenevaid ülesandeid (RVS §9 lõige 1).
49. Samuti kooskõlas ODIHRI juhistega kuulutab VVK elektroonilise hääletamise tulemused osaliselt või täielikult kehtetuks ja korraldab kordushääletuse, kui rikkumine mõjutas oluliselt või oleks võinud oluliselt mõjutada hääletustulemusi (§9 lõige 2 punkt 3, vt ka §73). Ta teeb otsuse elektroonilist hääletamist mitte alustada või selle osaliselt või täielikult peatada või lõpetada, kui elektroonilise hääletussüsteemi turvalisust või usaldusväärsust ei ole võimalik tagada vastavalt RVS nõuetele, ning teavitab sellest valijaid (§9 lõige 2 punktid 4 ja 1, §48¹² lõige 1). VVK-l on mitte ainult õigus, vaid ka kohustus võtta vastu nimetatud otsuseid, kui ilmnevad teatavad §9 lõike 2 punktis 3 või 4 sätestatud tingimused (§9 lõiked 2 ja 1).⁴² Lisaks on VVK-l regulatiivne pädevus kehtestada üksikasjalikud tehnilised sätted interneti teel hääletamise kohta. Eelkõige kehtestab ta elektroonilise hääle standardvormi (§37 lõige 1),⁴³ kehtestab valijate tuvastamiseks kasutatavad elektroonilised identifitseerimissüsteemid ja otsustab riikliku e-ID kõrval ka Smart-ID kasutamise üle (§48² lõige 3 punkt 1); kehtestab elektroonilise hääletamise tehnilised nõuded (§48² lõige 3 punkt 2); määrab kindlaks operatsioonisüsteemid, mille jaoks valijate rakendus ja hääle kontrollimise rakendus loodud on, ning otsustab seega mobiilse hääletamise võimaliku tulevase kasutamise üle (§48³ lõige 5).
50. Lisaks osaleb VVK tegevuses, saades häälete avamise võtme vahendid (§48³ lõige 3) ja osaledes elektrooniliste hääle lugemisel (§601 lõige 2, 4). Vastavalt valimisi korraldavate asutuste rahvusvahelisele heale tavale teeb VVK oma pädevusse kuuluvates küsimustes otsused häälteenamusega ning kõik liikmed (või nende asendajad) peavad olema kohal (RVS §12 lõige 5, 7).⁴⁴ Lisaks peavad VVK liikmed oma ülesannete täitmisel olema erapooletud ja

⁴¹ Vt [täiendavat teavet](#) VVK kohta.

⁴² E-hääletuse alustamise jätmise või peatamise/lõpetamise tingimuseks on olukord, kus e-hääletussüsteemi turvalisust või usaldusväärsust ei ole võimalik tagada sellisel viisil, et e-hääletust saaks läbi viia vastavalt RVS nõuetele (§9 lõige 2 punkt 4) ning e-hääletuse tulemuste kehtetuks tunnistamise ja kordushääletuse korraldamise tingimuseks on rikkumise tuvastamine, mis mõjutas oluliselt või oleks võinud oluliselt mõjutada hääletustulemusi (§9 lõige 2 punkt 3). Samuti on RVS ette nähtud, et §48⁶ sätestatud elektrooniliste hääle kontrollimine – süsteemi muudatus – ei saa rakenduda enne teatavat aastat, kuid VVK võib otsustada varasemate kohalike valimiste ajal *rakendada katseliselt* kontrollisüsteemi, mis võimaldab individuaalset kontrollitavust (RVS §85¹).

⁴³ Vt ka VVK otsus nr 92, vastu võetud 20.09.2023

⁴⁴ VVK koosneb seitsmest liikmest, kelle nimetavad ametisse vastavalt Riigikohtu esimees (kaks liiget), õiguskantsler,

sõltumatud (RVS §11 lõige 4). Positiivse läbipaistvusmeetmena on VVK koosolekud avalikud ja nende kohta koostatakse protokoll (RVS §12 lõige 3).⁴⁵ VVK otsuste ja tegevuse kohta võib esitada kaebusi Riigikohtule (§§69, 71).

51. Kokkuvõttes võimaldavad RVS sätted VVK-l teha otsuseid elektroonilise hääletamise algatamise või algatamata jätmise ning selle protsessi peatamise või lõpetamise kohta, sõltuvalt sellest, kas kindlaksmääratud tingimused on täidetud või mitte. Lisaks on VVK-l õigus otsustada tunnistada interneti teel hääletamise tulemused kehtetuks, kui tingimusi on rikutud ja kui rikkumine on oluliselt mõjutanud või oleks võinud oluliselt mõjutada hääletustulemusi (RVS §9 lõige 2 punkt 4). Põhitingimus on peamiste valimispõhimõtete järgimine (RVS §1 lõige 2, 3 ja §9 lõige 1). Muud tingimused on sätestatud §48² ja järgnevatel paragrahvide üksikasjalikes õiguslikes nõuetes.
52. Õigusaktidest siiski ei selgu, milliseid kriteeriume VVK kasutaks otsustamaks, kas interneti teel hääletamist alustada, peatada või lõpetada. Lisaks teostab VVK järelevalvet RVT üle, mis viib läbi interneti teel hääletamist, lahendab kaebusi valimiste korraldajate vastu, osaleb internetihäälte lugemisel ja hoiab osa krüptograafilisest võtmest häälte avamiseks. **Õigusselguse tagamiseks ja võimalike meelevaldsete otsuste vältimiseks on soovitatav, et seadusandja kehtestaks RVS-s selged ja objektiivsed kriteeriumid, mille alusel VVK saaks otsustada, kas interneti teel hääletamist mitte alustada, peatada või lõpetada või selle tulemused kehtetuks tunnistada. Lisaks soovitatakse kehtestada seadusega selged tingimused, mille alusel VVK võib otsustada, kas kasutada mobiilseadmed interneti teel hääletamiseks või see lõpetada.**

SOOVITUS E

Kehtestada valimisseaduses selged ja objektiivsed kriteeriumid VVK otsustele elektroonilise hääletamise mitte algatamise, peatamise, lõpetamise või selle tulemuste kehtetuks kuulutamise kohta. Lisaks soovitatakse kehtestada seadusega selged tingimused, mille alusel VVK võib otsustada võtta mobiilseadmed kasutusele või lõpetada nende kasutamine interneti teel hääletamiseks.

53. RVT on Riigikogu Kantselei struktuuriüksus, mis on RVS-st tulenevate ülesannete täitmisel iseseisev. Nende üle teostab järelevalvet VVK (§13 lõige 1 punkt 1 ja §14 lõige 1, 5). Interneti teel hääletamise puhul vastutab RVT protsessi järgmiste oluliste turvameetmete eest:
- tagab valimiste seadusekohase korraldamise, korraldab interneti teel hääletamist ja teeb kindlaks tulemused. Samuti arendab, haldab ja hooldab ta valimiste infosüsteemi ja elektroonilise hääletamise süsteemi, sealhulgas veebipõhist valijate registrit ja vahendeid e-häälte krüpteerimiseks, dekrüpteerimiseks, töötlemiseks ja lugemiseks. Tagab, et süsteem on ajakohane ja et iga hääle loendatakse või tühistatakse õigesti ja kajastub tulemustes;
 - konfigureerib enne hääletamist kõik süsteemi komponendid, kinnitab turvapoliitika ja VVK suunised ning määrab kindlaks krüptograafilise algoritmi. Moodustab ja jagab krüpteerimis- ja dekrüpteerimisvõtmed. Samuti arendab ta kontrollirakendust ning avaldab hääletus- ja kontrollisüsteemide (mitte valijarakenduse) lähtekoodi;
 - arendab, haldab, majutab ja muudab süsteemi turvaliseks. Sellesse võib RVT kaasata pädevad

riigikontrolör, riigi peaprokurör, riigisekretär ja Eesti Audiitorikogu (igaüks ühe liikme) neljaks aastaks (RVS §10 lõige 1 punktid 1–7).

⁴⁵ Sellega seoses on Riigikohus hiljuti, 11. aprillil 2025. aastal teinud otsuse (5-25-3), mis käsitleb VVK-lt kaugosalemise teel osalejate jaoks nõutavat avatuse taset. Riigikogus otsustas, et VVK seaduslike volituste piires on õigus piirata nende juurdepääsu, kes isiklikult kohal ei ole. Otsuses on siiski välja toodud, et Riigikogus ei ole „kujundanud seni ühest seisukohta vaatleja osalemise vormi suhtes sellisel valimiskomisjoni koosolekul, mis toimub ühtaegu nii elektrooniliselt kui ka kohapeal“, ja selle kohta on eriarvamusi.

asutused ja eraettevõtted (nt Cybernetica tarkvara ja KPMG auditeerimise jaoks). Muud lepingulised teenused võivad hõlmata ajatemplit, tuvastamist ja registreerimist;

- korraldab testhääletuse, avaldab selle ajakava ja tulemused ning tellib sõltumatud auditid, mis hõlmavad testhääletust, süsteemi terviklikkust ja õigusnormide täitmist. Vastab teabenõuetele avaliku teabe seaduse alusel;
- lahendab intsidente, kontrollib häälte terviklikkust ja digitaalallkirju, kontrollib, kas e-hääletajad on valijate nimekirjas, ja tühistab paberkanjal hääletamisega muudetud e-hääled, säilitades ainult viimase kehtiva hääle valija kohta. Tagab isikuandmete eraldamise häältelt, jälgib häälte lugemist, kontrollib tulemusi valimispäeva järgsel päeval ja RVT juht allkirjastab lõpliku tulemuse;
- hävitab pärast valimisi anonümiseerimata e-hääled, logid ja isikuandmed, säilitades samas anonüümsed logid. Käsitleb valimiste korraldajate puuduste kohta esitatud teateid ja edastab kaebused VVK-le.

54. RIA on riigiasutus, mis vastutab interneti teel hääletamise protsessi edasise toetamise eest, pakkudes:

- valimiste infosüsteemi tehnilist arendamist, käitamist, majutamist ja küberturvalisust ning e-hääletuse süsteemi koguja komponendi (elektrooniline valimiskast) majutamist. Kokkuleppel RVTga võidakse määrata täiendavaid ülesandeid. Kuigi e-hääletuse süsteemi küberturvalisus ei ole RIA ülesannete hulgas selgesõnaliselt loetletud, võib selle lepinguga lisada;
- valimistega seotud teenuste osutamine RVT-ga sõlmitud teenustaseme lepingu alusel, milles on määratletud RIA ülesanded ja muude sidusrühmade, sealhulgas valimiste audiitori rollid. RVT kontrollib protsessi ühise rakkerühma kaudu, kuhu kuuluvad RIA esindajad. See rakkerühm võib valimisperioodil esitada VVK-le ettepanekuid;
- üldiste riskide hindamine ja riskide juhtimine vastavalt küberturvalisuse seadusele. Kui RIA tuvastab riske, mida ei ole võimalik leevendada, teavitab ta sellest RVT-d, kes kannab lõplikku vastutust määratud riskide eest vastutajana. RIA on ISO27001/EITS sertifitseeritud;
- kõigi valimistega seotud andmete toimetamine CD-l politsei eskordi saatel RVT ruumidesse, kus audiitor jälgib andmete üleandmist. Valimiste-eelset serverite konfiguratsiooni siiski ei auditeerita. Kõik RIA-le esitatud kodanike taotlused valimistega seotud teabe saamiseks edastatakse RVT-le läbivaatamiseks.

55. Eespool toodud sätted näitavad, et RVT kannab operatiivset vastutust süsteemi kõigi aspektide, sealhulgas registrite, valijate ja häälte kontrollrakenduste ning häälte lugemise protsessi eest, samuti vajalikku vastutust häälte ja tulemuste kontrollimise ja kinnitamise eest. Arvestades oma piiratud võimekust internetihääletuse valdkonnas, delegeerib RVT olulised ülesanded, nimelt tarkvara paigaldamise, majutamises ülesanded ja kontrollülesanded, lepingulistele teenusepakkujatele, sealhulgas riigiasutustele (nt RIA) ja eraettevõtjatele. Seda tehakse tehniliste, turvalisuse ja korralduslike nõuete alusel, mis on väidetavalt sätestatud kahepoolsetes lepingutes, kuid mida üldjuhul ei avalikustata.⁴⁶

56. Lisaks väljakujunenud õiguslikele põhimõtetele ja teatavatele õiguslikele nõuetele sisaldab RVS mõningaid organisatsioonilisi ja tehnilisi nõudeid või viiteid tehnilistele nõuetele, mille peab kehtestama VVK või RVT (näiteks määrab RVT enne valimisi kindlaks krüptograafilise algoritmi täpse spetsifikatsiooni (§48⁷ lõige 3). Eespool kirjeldatud õiguslik raamistik ei käsitle piisavalt interneti-hääletamise protsessi turvameetmeid. Selle probleemi lahendamiseks **on soovitatav täiendavalt selgitada ja selgesõnaliselt täpsustada tehnilisi, korralduslikke, turvalisuse ja kontrolli nõudeid (edaspidi „tehnilised nõuded”), millega rakendatakse interneti teel hääletamisele omaseid õiguslikke nõudeid.** RVS peaks selgesõnaliselt sätestama,

⁴⁶ Parlament peab [veebipõhist dokumentide registrit](#), kus avalikustatakse muu hulgas kõik internetihääletamisega seotud otsused ja muud dokumendid. Lepinguid tavaliselt ei avalikustata, kuna seadus nõuab isikuandmete, süsteemide turvalisusega seotud tundliku teabe ning lepingus osalevate äriühingute ärisaladuste kaitsmist.

et tehnilised nõuded peavad olema täielikult kooskõlas õiguslike nõuetega ning lähtuma uusimatest tehnoloogilistest standarditest ja heast tavast. Kuigi tehniliste nõuete koondamine ühte määruksesse on hea tava, ei pruugi nende lisamine RVS-sse olla asjakohane, kuna neid võib olla vaja sageli ajakohastada. Pidades silmas aastatepikkust kogemust ning väljakujunenud ja läbiproovitud raamistikku, võib VVK olla kõige sobivam organ, kes vastutab tehniliste nõuete kehtestamise ja ajakohastamise eest, nagu on praegu sätestatud RVS-s.

57. **Kõigi asjaomaste õiguslike põhimõtete järgimise tagamiseks tuleks tehnilised nõuded määratleda ja ajakohastada konsensuslikul ja läbipaistval viisil, võttes arvesse esindusliku eksperdirühma, kuhu rahvusvahelise hea tava kohaselt kuuluvad akadeemiliste ringkondade ja kodanikuühiskonna eksperdid ning võimaluse korral ka rahvusvahelised vaatlejad (arvestades internetihääletuse ekspertide väikest arvu), panust. Läbipaistvuse säilitamiseks tuleks arutelu kõige olulisemad elemendid avaldada üldsusele kergesti arusaadavas keeles.⁴⁷ Kui tehniliste nõuete määratlemise käigus selgub, et tehnoloogia ei võimalda või ei võimalda enam RVS-s sätestatud õiguslike nõuete täielikku rakendamist, peaks VVK olema kohustatud saatma selle probleemi seadusandjale lahendamiseks. Seadusandjal on õigus interneti teel hääletamist ümber kujundada, kehtestada põhimõtete teistsugune tõlgendus või küsimus muul viisil seadusandlikult lahendada. Kui seadusandja delegeerib valimisõigusi potentsiaalselt piiravate tehniliste nõuete kehtestamise õiguse valitsusele või sõltumatule riigiasutusele, peaks seadusandja selgelt määratlema nende potentsiaalsete piirangute kohaldamisala.**

SOOVITUS F

Täpsustada ja arendada edasi tehnilisi, korralduslikke, turvalisuse ja kontrolli nõudeid, millega jõustatakse interneti teel hääletamist käsitlevaid õigusnorme, tagades, et need kajastavad jätkuvalt uusimaid tehnoloogilisi standardeid ja rahvusvahelisi häid tavasid. Need nõuded tuleks määratleda ja neid tuleks regulaarselt ajakohastada läbipaistva ja kaasava protsessi teel, kasutades esindusliku eksperdirühma, sealhulgas akadeemiliste ringkondade ja kodanikuühiskonna ekspertide panust.

58. Lisaks soovitatakse seadusandjal RVS-s täpsustada kõik süsteemi ja selle protseduuride jaoks vajalikud kontrollimeetmed, sealhulgas kontrollid, millega veendutakse, et tehnilised nõuded, sealhulgas korralduslikud ja turvanõuded, on nõuetekohaselt rakendatud. Need peaksid hõlmama kontrollimeetmeid, mis viiakse läbi enne uue süsteemi rakendamist, kontrollimeetmeid, mis viiakse läbi iga kord, kui süsteemis toimuvad olulised muudatused, ja perioodilisi kontrollimeetmeid, ning nende reguleerimist (selles osas, kes neid rakendab ja kuidas). RVS-s tuleks ka täpsustada, et kontrollid peaksid läbi viima sõltumatud asutused. Kontrollide üksikasjalik reguleerimine peaks olema tehniliste nõuete osa ning selle eesmärk peaks olema vastavus uusima tehnoloogia ja heade tavadega.

SOOVITUS G

Määratleda RVS-s selgesõnaliselt kõik internetihääletamise süsteemi ja sellega seotud menetluste jaoks vajalikud kontrolli- ja järelevalvemehhanismid ning tagada, et selliseid kontrolle viivad läbi sõltumatud asutused. Kohaldatavad eeskirjad peaksid seadma eesmärgiks kajastada uusimat tehnoloogiat ja olema kooskõlas rahvusvaheliste heade tavadega.

59. Läbipaistvuse edasiseks suurendamiseks ja avalikkuse usalduse tõstmiseks e-hääletamise protsessi vastu on soovitatav, et RVS-is selgitataks, milliseid kontrolle võivad läbi viia ka

⁴⁷ Arutelude kohta avaldatavad dokumendid võivad olla näiteks sellised, nagu Teaduste Akadeemia küberturvalisuse komisjoni [praegused koosolekute protokollid](#).

huvitatud üldsuse liikmed (nt eriteadmistega vaatlejad, riiklikud ja rahvusvahelised eksperdid), ning millised testide läbiviimise viisid ja läbipaistvuse meetmed võimaldavad avalikkusel läbi viia teatavaid kontrole. Täpsed eeskirjad, näiteks lähtekoodi ja muude dokumentide avaldamine, avaldamise tähtajad, tulemuste avaldamise kord ja võimalik rahaline hüvitis oluliste puuduste avastamise eest, on tehniliste nõuete osa ning need väljatöötatud meetmed peavad kajastama uusimat tehnoloogiat ja olema kooskõlas rahvusvaheliste heade tavadega.

SOOVITUS H

Selgitada RVS-s, milliseid kontrollimeetmeid võivad rakendada ka huvitatud üldsuse liikmed, näiteks kvalifitseeritud kodanikühiskonna vaatlejad ning riiklikud või rahvusvahelised eksperdid, ning määratleda läbipaistvuse meetmed, mis on vajalikud sellise avaliku järelevalve võimaldamiseks. Meetmed peaksid seadma eesmärgiks kajastada uusimat tehnoloogiat ja olema kooskõlas rahvusvaheliste heade tavadega.

60. Nagu eespool märgitud, annab interneti teel hääletamise õigusraamistik selle rakendamise ja järelevalvega tegelevatele riiklikele asutustele vastutuse/volitused kaasata eraettevõtteid teatavate e-hääletuse protsessiga seotud teenuste osutamiseks. See on kooskõlas ODIHri IKT-käsiraamatu nõudega, et „valimistega seotud ametnikud peavad vastutama valimiste üldise läbiviimise eest, sealhulgas uute hääletustehnoloogiate järelevalve eest”. Käsiraamatus täpsustatakse veel, et „kui uus hääletustehnoloogia hõlmab eraettevõtjate poolt tarnitud tehnoloogiat, peavad nende tarnijate ülesanded ja vastutus olema selgelt määratletud, sealhulgas kriisiohjamise vastutus”.⁴⁸ **Hea valitsemistava huvides on soovitatav, et RVS-is selgitataks internetihääletuse ülesannete eratarnijatele allhanke andmise üldtingimusi ning VVK, RVT ja eraettevõtjate vastavaid kohustusi. See muudatus peaks olema kooskõlas Euroopa Nõukogu soovitustega tagada, et RVT ja VVK säilitaksid täieliku vastutuse e-hääletamise protsessi eest.**
61. Interneti teel hääletamise osas on teine oluline huvirühm 2023. aastal loodud Teaduste Akadeemia küberturvalisuse komisjon.⁴⁹ Aastatel 2023–2024 keskendus komisjon oma töös valimisiriskidele, sealhulgas paberkandjal hääletamisele ja personaalarvutitest ja mobiilseadmetest elektroonilisele hääletamisele, võrdlevas kontekstis. Eesmärk oli luua riskianalüüsi metoodika ja esialgne ohukataloog. Komitee hindas 30 ohtu, millest kuus avaldati;⁵⁰ täielik nimekiri anti üle RVT-le, VVK-le ja RIA-le (juuni 2024).
62. Komisjon võttis vastu metoodika, mis vastab kaasaegse riskijuhtimise rahvusvahelistele tavadele (metoodika „mõju – ohtude tõenäosus”). Riskianalüüs toob esile mitu keskmise taseme ohtu, sealhulgas desinformatsioonikampaaniad, mis on suunatud e-hääletussüsteemide usaldusväärsuse kahjustamisele ja mis võivad tõsiselt õhnestada avalikkuse usaldust, eriti kui neis levitatakse väiteid häälte manipuleerimise või salajasuse kaotamise kohta. Sellega seoses märgitakse analüüsis, et e-hääletamise pidev avalik kritiseerimine võib – kui sellele ei reageerita tõhusalt – viia poliitilise surve tekkimiseni selle piiramiseks või täielikult kaotamiseks, vähendades seeläbi valijate valikuvõimalusi.
63. Teine mure on seotud mobiilse hääletamise (m-hääletamise) rakenduste autentsuse ja terviklikkusega, kuna VVK hinnangu kohaselt ei ole praegused auditeerimisprotseduurid piisavalt usaldusväärsed, et kontrollida Apple'i App Store'i või Google Play taoliste platvormide

⁴⁸ Vt ODIHri informatsiooni- ja kommunikatsioonitehnoloogiate (IKT) valimistel kasutamise vaatlemise käsiraamat (2024), punkt 2.1.6.

⁴⁹ Vt komisjoni [protokollid ja dokumendid](#).

⁵⁰ Vt [Valimistehnoloogia riskianalüüs](#), koostanud teaduste Akadeemia küberturvalisuse komisjon.

kaudu levitatavaid rakendusi. Lisaks viitab analüüs, et e-hääletamise protsessi teatud tehnilised etapid on protokollipiirangute ja kolmandatest osapooltest sõltuvuse tõttu olemuselt auditeerimatud. Isegi kui auditeerimine on tehniliselt võimalik, võivad olemasolevate suuniste kohaselt jääda kriitilised etapid kontrollimata, sõltudes suuresti üksikute audiitorite hoolikusest ja võimetest. Lõpuks märgib komisjon valimiste ajal internetiühenduse riketest tulenevat riski, mis võib häirida häälte edastamist või süsteemi toimimist, mõjutades eelkõige välismaal viibivaid valijaid.

64. **Kuigi positiivse külje pealt näeb RVS ette riskide hindamise (§48⁷), on õigusliku selguse huvides soovitatav, et seadusandjad määratleksid enne iga valimist vastutuse riskide hindamise ja käsitlemise korraldamise eest, ning samuti leevendusmeetmete piisavuse ja allesjäänud riskide aktsepteeritavuse üle otsustamise eest. Lisaks peaks RVS selgitama riskide hindamise üldisi kriteeriume, sealhulgas hindamistulemuste läbipaistvust, ning selle teostamiseks vajalikku eelarvet. Riskide hindamise raames tuleks arutada interneti teel hääletamise aluseks olevaid usaldusväarsuse eeldusi. Riskide hindamise üksikasjalikum reguleerimine peaks olema osa tehniliste nõuete osa, nagu on öeldud punktis 58.**
65. Hoolimata rangest kontrollist ja riskide vähendamise meetmetest on alati olemas oht, et süsteemi osad ei pruugi korrektselt toimida (st ei pruugi olla kohe selge, kas hääled on kadunud, neid on lisatud või muudetud puhtalt elektroonilise teekonna jooksul hääletusseadmetest digitaalse valimiskasti kaudu kuni veebis avaldatud tulemuseni). Sellised muudatused võivad olla põhjustatud mitte ainult tahtlikust manipuleerimisest, vaid ka tundmatutest tarkvaravigadest, mis võivad tekkida uuenduste või kahjurvara kaudu. Teadlaste pakutud lahendus on läbiv kontrollitavus, mis võimaldab kontrollida, kas lõpptulemus vastab valijate tahtele, isegi kui osa süsteemist ei tööta nõuetekohaselt.⁵¹ Euroopa Nõukogu soovitused ja ODIHRi käsiraamat IKT jälgimiseks valimistel märgivad, et läbiv kontrollitavus hõlmab individuaalset ja universaalset kontrollitavust, ehk hääletamist vastavalt kavatsusele, hääle registreerimist vastavalt hääletamisele ja hääle lugemist vastavalt registreerimisele, ohustamata hääletamise salajasust ega valijate valimisõiguse kontrollitavust.⁵² Valija võib kontrollida, et hääle on antud ja salvestatud vastavalt kavatsusele, samas kui üldine kontrollitavus peaks tagama elektroonilise valimiskasti terviklikkuse (et hääli ei ole muudetud, eemaldatud, ebaseaduslikult lisatud ega ümber paigutatud) ning selle, et tulemused on õigesti loetud ja esitatud. **Eespool öeldut silmas pidades on soovitatav, et seadusandja määratleks RVS-s individuaalse kontrollitavuse ja sellega seotud sundimise vastumeetmete õiguslikud nõuded ning universaalse kontrollitavuse, sealhulgas selle, kes võib kontrollida universaalset kontrollitavust, võttes arvesse Euroopa Nõukogu soovituset Rec(2017)5 määratlusi ja hääletussüsteemi tervikuna. Nende õiguslike nõuete üksikasjalik tehniline rakendamine peaks olema osa eespool viidatud tehnilistest nõuetest. Kuna tänapäevane universaalse kontrollitavuse järelevalve võimaldab internetihääletust tegelikult „vaadelda”, on soovitatav, et seadusandja kaaluks tingimusi vaatlejate kaasamiseks universaalse kontrollitavuse järelevalve läbiviimiseks.⁵³ Lisaks on soovitatav selgitada, millist lisateavet süsteemi ja menetluste kohta antakse valijatele, sealhulgas üksikasju valijatele kättesaadavate kontrollivõimaluste (individuaalse kontrollitavuse järelevalve) kohta, samuti valijate võimaluse kohta süsteemi testida.**

⁵¹ Nt vt hiljutist uuringut: [A Study of Mechanisms for End-to-End Verifiable Online Voting](#), 2024

⁵² Tuleks rõhutada, et ODIHRi poolt kasutatud mõiste „läbiv kontrollitavus” ei hõlma hääle individuaalset kontrollitavust, st seda, kas hääle loeti nii, nagu see registreeriti, kuna see võiks anda valijatele kindla võimaluse tõendada, kelle poolt nad hääletasid, kahjustades seega hääletamise salajasust.

⁵³ Praegu on vaatlejal Eestis lubatud teostada ainult „visuaalset vaatlemist”, millest ei piisa vaatlejate aruannete koostamiseks selle kohta, et interneti teel hääletamise viidi läbi nõuetekohaselt. Riigikohtu otsuste kohta selles küsimuses vt arutlust punktis 65.

SOOVITUS I

Määratleda RVS-s individuaalse kontrollitavuse ja sellega seotud surveavalduste vastaste meetmete ning universaalse kontrollitavuse õiguslikud nõuded. See peaks hõlmama ka täpsustamist, kellel on õigus kontrollida universaalset kontrollitavust, võttes arvesse hääletamissüsteemi omadusi. Lisaks tuleks kaaluda tingimusi, mille alusel vaatlejad võivad osaleda sellise kontrollitavuse järelevalve vaatlemisel.

66. Valimiste vastu usalduse tekitamises on oluline roll vaatlejate osalemisel, kes interneti teel hääletamise kontekstis võivad omada spetsiaalset taustteadmisi ja oskusi, et mõista sellise hääletamise taristu ja protsesside keerukust. Seetõttu tehakse eespool nimetatud soovitusel ettepanek kaasata vaatlejad avalikkusse aruteludesse, mis käsitlevad interneti teel hääletamise õiguslike nõuete kehtestamist, tehniliste nõuete määramist, universaalsete kontrollide rakendamist ja avalikkuse sõltumatu kontrolli kehtestamist. Lisaks on ODIHRI valimiste vaatlemise aruanded Eesti valimiste kohta esitanud mitmesuguseid soovitusi läbipaistvuse suurendamiseks ja avalikkuse usalduse tugevdamiseks. **Sellega seoses on võiks korrata ODIHRI 2023. aasta soovitus, mille eesmärk on suurendada usaldust interneti teel hääletamise vastu:** „Et veelgi suurendada ja säilitada usaldust e-hääletamise vastu, peaksid valimiste eest vastutavad asutused ennetavalt tegelema kõigi probleemidega, mille on tõstatanud valimiste osapooled, kes ei usalda e-hääletamise tulemusi.“⁵⁴ See võib hõlmata nii sisulisi vastuseid muret tekitavatele teadetele kui ka perioodilisi valijate harimise kampaaniaid.
67. Aastate jooksul on mõned kodanikuühiskonna vaatlejad esitanud VVK-le mitmeid kaebusi interneti teel hääletamise protsessi aususe kohta. Nendes kaebustes viidati võimaluse puudumisele protsessi sõltumatult kontrollida ning väidetavatele eeskirjade rikkumistele või süsteemi puudustele. Hiljuti on Riigikohus arutanud kodanikuühiskonna vaatlejate koosolekutele ligipääsu taset kaugosaluse teel osalemisel.⁵⁵ Riigikohus, mis on valimistega seotud juhtumite lõplik instants ja põhiseaduslikkuse järelevalvet teostav asutus, on korduvalt tunnistanud vaatlejate esitatud kaebused, sealhulgas põhiseaduslikkuse järelevalvet nõudvad kaebused, vastuvõetamatuks, põhjendades seda sellega, et vaatlejal on õigus esitada kaebusi ainult oma vaatlusõiguse rikkumise kohta, kuid neil ei ole õigust esitada üldisi kaebusi valimisprotsessi kohta.⁵⁶ Oma otsustes on kohus märkinud, et kuigi vaatlejad ei saa esitada kaebusi e-hääletamise küsimuste kohta, võivad nad valimiste eest vastutavatel asutustelt selgitusi küsida, esitada oma arvamusi aruannetes, juhtida avalikkuse tähelepanu oma mureküsimustele või esitada oma seisukohad seadusandjale asjaomase seaduse läbivaatamise käigus. Kohus on ka otsustanud, et vaatlemise õigus on passiivne, st vaatlejatele ei ole antud õigust interneti teel hääletamise süsteemi kontrollida.⁵⁷ Need otsused, isegi kui need põhinevad kohaldatava õiguse mõistlikul tõlgendamisel, sisuliselt takistavad vaatlejal e-hääletamise protsessi mõistlikult vaadelda ja keelavad tõhusa õiguskaitse nende väidete puhul, mis käsitlevad eeskirjade rikkumisi ja kohaldatavate eeskirjade põhiseaduslikkuse vaidlustamist.
68. **Õigusaktides tuleks määratleda, kuidas käsitleda universaalse kontrollitavuse järelevalve käigus tuvastatud eeskirjade rikkumisi, et tagada tõhus õiguskaitsevahend. Ideaalis peaks**

⁵⁴ ODIHR EOM [Lõpparuanne](#), 5. märtsi 2023 parlamendivalimised.

⁵⁵ Vt Riigikohtu otsus 5-25-3, 11. aprill 2025.

⁵⁶ RVS §70 sätestab, et üksikisikul, kandidaadil ja erakonnal, kes leiab, et tema õigusi on vaidlustatava toiminguga rikutud, on õigus esitada kaebus.

⁵⁷ RVS §19⁴ lõige 1 sätestab: „Igaühel on õigus vaadelda Vabariigi Valimiskomisjoni ja valimiste korraldajate tegevust ja toiminguid.“ Muud sätted sätestavad e-hääletamise piiratud arvu aspektide avalikku laadi, täpsemalt §48³, mis kirjeldab e-häälte krüpteerimisvõtme ja häälte dekodeerimiseks kasutatava häälte avamise võtme seadistamist, ning §60¹, mis reguleerib e-häälte lugemist. Praeguse praktika väidetavad puudused on esile toodud MTÜ Ausad Valimised kodanikuühiskonna vaatlejate 31. märtsi 2023 ühisavalduses „[Nõuame vaadeldavat e-hääletust](#)“, mis esitati parlamendile 4. juulil 2023.

selline vaidluste lahendamine olema reguleeritud süsteemi toimimise osana ja selgelt sätestatud tehnilistes nõuetes. Sõltuvalt universaalse kontrollitavuse täpsest vormist antud juhul võib olla vaja kehtestada või laiendada õigusvaidluste lahendamise mehhanisme, kuna seni ei ole vaatlejatel õiguslikku võimalust esitada avaliku huvi nimel seaduslikke kaebusi interneti teel hääletamise süsteemi kohta (ega ka täheldatud valimisseaduse rikkumiste kohta). Koosõlas rahvusvahelise hea tavaga kehtestada võimalikult laialdane kaebuste esitamise õigus, tuleks kaaluda õiguse ja protsessi sätestamist vaatlejate tuvastatud eeskirjade rikkumiste kohta kaebuste esitamiseks, võimaldades neil esitada kaebusi avalikes huvides.⁵⁸ Sellega seoses peaks seadusandja kaaluma ka interneti teel hääletamise küsimusi, kehtestades asjakohased tähtajad, nõutavad tõendid ja muud vajalikud üksikasjad selliste kaebuste ja pöördumiste esitamiseks ja lahendamiseks.⁵⁹

SOOVITUS J

Kaaluda õigusaktide kehtestamist, millega sätestatakse vaatlejate poolt tuvastatud interneti teel hääletamisega seotud eeskirjade rikkumiste kohta kaebuste esitamise õigus ja kord, sealhulgas võimalus esitada selliseid kaebusi avalikkuse huvides. Selles kontekstis peaks seadusandja asjakohaste tähtaegade, tõendamisnõuete ning selliste kaebuste ja pöördumiste esitamise, läbivaatamise ja lahendamise korra kindlaksmääramisel arvestama ka interneti teel hääletamise spetsiifilise keerukusega.

69. 2001. aasta karistusseadustiku 3. jagu, mis käsitleb valimisvabaduse vastu suunatud süütegusid, ei sisalda interneti teel hääletamisega seotud süütegusid. Ka küberkuritegusid käsitlevad sätted ei määratle konkreetselt elektroonilise hääletamisega seotud kuritegusid. Interneti teel hääletamise protsessi või süsteemi võimaliku kuritarvitamise ärahoidmiseks ja selliste õigusrikkumiste tõhusa kohtuliku menetlemise tagamiseks on soovitatav kaaluda kriminaalõiguse sätete ajakohastamist, et määratleda interneti teel hääletamise protsessi kõikidele etappidega seotud spetsiifilised süüteod ja hoiatavad, proportsionaalsed karistused.

SOOVITUS K

Kaaluda kriminaalõiguse sätete ajakohastamist, et määratleda interneti teel hääletamise protsessi kõikide etappidega seotud spetsiifilised süüteod ja hoiatavad, proportsionaalsed karistused.

3.4. OTSUSED INTERNETI TEEL HÄÄLETAMISE PÕHISEADUSLIKKUSE KOHTA

70. Põhiseaduse 60. paragrahvis on sätestatud, et parlamendivalimised on üldised, ühetaolised ja otsesed” ning et hääletamine on salajane.⁶⁰ Interneti teel hääletamise põhiseaduslikkuse tagamine hõlmab mitmeid kontrollimeetmeid: interneti teel hääletamise õiguslike nõuete vastavust põhiseaduse põhimõtetele hindavad õiguslikud nõuded kehtestanud asutused ja/või põhiseadusele vastavust kontrolliv Riigikohus; tehniliste nõuete vastavus õiguslikele nõuetele

⁵⁸ Valijate poolt valimistulemuste kohta esitatud kaebuste puhul võib siiski kehtestada mõistliku kvoorumi. Vt [Veneetsia komisjoni valimisküsimuste hea tava koodeks](#), seletuskiri, lk 38–40.

⁵⁹ RVS §72 sätestab VVK-le kaebuste esitamise tähtajaks kolm päeva; kaebused tuleb lahendada viie päeva jooksul. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse §38 lõike 1 kohaselt tuleb valimistega seotud kaebused esitada Riigikohtule kolme päeva jooksul ja §44 lõike 1 kohaselt on kohtul kuni seitse päeva aega otsuse tegemiseks (ja §45 lõike 3 kohaselt kuni neli kuud, kui asi tõstatab põhiseaduslikkusega seotud küsimusi). Veneetsia komisjoni valimisküsimuste hea tava koodeksis (seletuskiri, 3.3) on sätestatud: „Tähtajad peavad [...] olema piisavalt pikad, et võimaldada kaebuse esitamist, tagada kaitseõiguste teostamine ja kaalutletud otsuse tegemine. Kolme kuni viie päeva pikkune tähtaeg esimeses astmes (nii kaebuste esitamiseks kui ka otsuste tegemiseks) tundub mõistlik valimiste-eelsete otsuste puhul. Kõrgeimale ja konstitutsioonikohtule võib aga otsuste tegemiseks anda veidi rohkem aega.”

⁶⁰ Põhiseadus (§156) sätestab, et kohalikel valimistel kehtivad samad valimispõhimõtted.

tagatakse eelkõige kõigi eespool nimetatud sidusrühmade (esinduslikud ekspertrühmad, kuhu kuuluvad akadeemilised ja kodanikuühiskonna eksperdid) ja rahvusvaheliste eksperdirühmade kaasamisega ning tehniliste nõuete üle konsensusliku otsustamisega, tuginedes uusimatele tehnoloogilistele standarditele ja headele tavadele; interneti teel hääletamise süsteemi ja menetluste vastavus tehnilistele nõuetele tagatakse kontrollide ja riskianalüüside abil. Interneti teel hääletamise tegeliku kasutamise vastavus hääletamise ja hääle lugemise ajal tagatakse peamiselt individuaalsete ja universaalsete kontrollide abil.

71. Eestis võib seaduste põhiseaduslikkuse hindamise algatada Vabariigi President, õiguskantsler või Riigikohus kohtuasja raames ning hindamise viib läbi Riigikohus. President võib keelduda parlamendi poolt vastu võetud seaduse väljakuulutamisest ja saata selle parlamendile uuesti arutamiseks ja otsustamiseks või teha Riigikohtule ettepaneku kuulutada seadus põhiseadusega vastuolus olevaks (põhiseaduse §107). Õiguskantsler kontrollib seadusandja ja täitevvõimu üldiselt kohaldatavate õigusaktide põhiseadusele ja seadustele vastavust (põhiseaduse §139) ning kui ta leiab, et seadusandja või täitevvõimu poolt vastu võetud üldiselt kohaldatav õigusakt on vastuolus põhiseaduse või seadusega, on ta kohustatud tegema Riigikohtule ettepaneku õigusakt kehtetuks tunnistada (põhiseaduse §142). Kohtuasja lahendamisel ei tohi kohus kohaldada ühtegi seadust ega muud õigusakti, mis on põhiseadusega vastuolus. Riigikohus tunnistab kehtetuks iga seaduse või muu õigusakti, mis on vastuolus põhiseaduse teksti ja mõttega (põhiseaduse §151).
72. Põhiseaduslikkuse põhimõtete tõlgendamist interneti teel hääletamise kontekstis on arutatud Riigikohtu 2005., 2011. ja 2025. aasta otsustes.⁶¹ Riigikohus otsustas 2005. aastal tõlgendada ühetaolisuse ja võrdse kohtlemise põhiseaduslikke põhimõtteid nii, et interneti teel hääletamise puhul on lubatud uuesti hääletada, et kaitsta hääletajaid sundimise eest ja aidata tagada interneti teel hääletajate jaoks salajase hääletamise võimalus. 2011. aasta kohtuotsustes märgiti, et hääletustulemuste kehtetuks tunnistamise eeltingimuseks on valija õiguste rikkumise kindlakstegemine, mis omakorda tekitab küsimusi tõendite hankimise ja kontrollitavuse tagamise kohta interneti teel hääletamisel. 11. aprilli 2025 otsuses leiti, et vaatleja kaugosaluse osaline piiramine oli seaduslik ja et VVK „peab hindama iga juhtumi puhul eraldi”, kas arutatav teave on tundlik ja võib ohustada süsteemi turvalisust.
73. Lisaks märkis Riigikohus oma 2019. ja 2023. aasta otsustes, et parlamendi ülesanne on sätestada valimisseadustes piisavalt ranged eeskirjad kõigi valimistega seotud oluliste küsimuste kohta, et tagada seadusandja kontroll ja avalikkuse usaldus valimiste vastu korralduslike, menetluslike ja sisuliste õiguslike nõuete abil.⁶² Riigikohus on korduvalt märkinud, et põhiõigustega seotud küsimustes peab kõik põhiõiguste teostamise jaoks olulised otsused tegema seadusandja. Põhiõiguste väiksemaid piiranguid võib kehtestada määrusega, mis põhineb täpsetel, selgetel ja proportsionaalsetel volitamise normidel (nt volituste delegeerimine valitsusele). See tähendab, et seadusandja peaks selliste piirangute ulatuse selgelt piiritlema. Parlamendiliikmed märkisid, et RVS 2024. aasta muudatuste eesmärk oli võtta arvesse Riigikohtu hiljutisi otsuseid⁶³ ja need olid sisuliselt olemasolevate madalama taseme e-hääletamise eeskirjade üleviimine seadusesse; need ei kujutanud aga endast tõeliselt põhjalikku ja laiaulatuslikult kaasavat püüt tugevdada e-hääletamise õigusraamistikku.

⁶¹ Põhiseadusele vastavuse [otsus](#) 3-4-1-13-05. 1. september 2005. Kõnealune otsus käsitleb Vabariigi Presidendi taotlust tunnistada kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse muutmise seadus põhiseadusega vastuolus olevaks. Kohus lükkas taotluse lõpuks tagasi, toetades seaduse elektroonilise hääletamisega seotud sätteid. Otsused põhiseadusele vastavuse kohta [3-4-1-4-11](#), 21. märts 2011 ja [3-4-1-7-11](#), 23. märts 2011 ja otsus 5-25-3, 11. aprill 2025.

⁶² Otsused põhiseadusele vastavuse kohta kohtuasjades [5-19-18](#) ja [5-19-20](#) ning otsus kohtuasjas nr 5-23-30, 27. märts 2019, punkt 83.

⁶³ Vt Riigikogu [pressiteade](#), milles on öeldud: “Riigikogu valimise seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadusega kõrvaldatakse viimastel valimistel e-hääletamise regulatsioonis ilmnenu kitsaskohad, millele on tähelepanu juhtinud Riigikohus.”