R I I G I K O H U S

PÕHISEADUSLIKKUSE JÄRELEVALVE KOLLEEGIUM

KOHTUOTSUS
Eesti Vabariigi nimel

Kohtuasja number	5-26-45
Otsuse kuupäev	27. november 2026
Kohtukoosseis	Eesistuja Ivo Pilving, liikmed Heili Sepp ja Margit Vutt
Kohtuasi	Märt Põdra ja MTÜ Ausad Valimised kaebus Vabariigi Valimiskomisjoni 29. oktoobri 2026. a otsuse nr 105 peale
Menetlusosalised	Kaebajad Märt Põder ja MTÜ Ausad Valimised Vabariigi Valimiskomisjon
Asja läbivaatamise viis	Kirjalik menetlus

RIIGIKOHUS OTSUSTAB

1. Rahuldada kaebus osaliselt ja tühistada Vabariigi Valimiskomisjoni 29. oktoobri 2026. a otsuse nr 105 punkt 2.

2. Jätta muus osas kaebus rahuldamata.

ASJAOLUD JA MENETLUSE KÄIK

1. 29. oktoobril 2026 kell 9.16 esitasid **kaebajad** VVK-le **taotluse** mitte kehtestada operatsioonisüsteeme valijarakendusele ja hääle kontrollrakendusele 2027. a Riigikogu valimisteks. Taotluse kohaselt pole tõendatud, et üheski teadaolevas operatsioonisüsteemis oleks tagatud elektroonilise hääletuse turvalisus ja töökindlus. VVK ei ole täitnud Riigikogu valimise seaduse (RKVS) § 9 lg-st 1 tulenevat kohustust teha järelevalvet valimiste korraldajate tegevuse üle. Ta ei ole tutvunud iseseisvalt sellega, kas raportites, uuringutes ja komisjonides huvirühmade või ekspertide väljatoodud ning arutatud probleemid on lahendatud.

2. 29. oktoobril 2026 algusega kell 13.30 toimus Vabariigi Valimiskomisjoni (VVK) koosolek. **VVK** tegi koosolekul mh **otsuse nr 105**, millega ta määras operatsioonisüsteemid valijarakendusele ja hääle kontrollrakendusele 2027. a Riigikogu valimisteks. Otsuse punkti 1 kohaselt luuakse valijarakendus Windowsi, Ubuntu Linuxi ja macOS-i operatsioonisüsteemidele. Punkti 2 kohaselt luuakse valijarakendus ka Androidi ja iOS-i mobiilseadmete operatsioonisüsteemidele. Otsuse punkti 4 kohaselt tuleb riigi valimisteenistusel avaldada valimiste veebilehel vahetult enne elektroonilise hääletamise algust valijarakenduse ja hääle kontrollrakenduse kasutamiseks toetatud mobiilseadmete operatsioonisüsteemide versioonid, millele tootja pakub turvauuendusi, ning rakenduste avaldajate

nimed, mille alusel saab valija veenduda rakenduste autentsuses. Otsuse punkti 2 poolt hääletas neli, vastu kolm VVK liiget. Punkti 2 toetanud VVK liikmete põhjendused olid kokkuvõtvalt järgmised.

3. Seadusandja on otsustanud, et mobiilseadmega hääletamine on võimalik. Riigi valimisteenistus (RVT) ei ole mitte lihtsalt alustanud mobiilse valijarakendus väljatöötamist, vaid see on olemas, seda on auditeeritud ja korduvalt testitud. Ehkki mobiilse valijarakenduse kasutuselevõtuga kaasneb riske, ei ole need nii suured, et õigustada uue hääletamisviisi kasutusele võtmata jätmist.

4. Valijarakendused avaldatakse rakenduspoodide kaudu. Ehkki rakenduspoodidega ei ole võimalik sõlmida läbiräägitavaid lepinguid, toimub avaldamine tüüptingimuste alusel ning RVT teeb rakenduspoodidega koostööd. Ka rakenduspoed ise ei sooviks mainekahju, mis kaasneks sellega, kui nende tegevuse tõttu Eesti valimised kahjustada saaks. Seejuures on VVK-l alati, kui peaks ilmnema mõni suur probleem, võimalus mobiilne hääletamine peatada ja see segment e-häältest tühistada. Võimekus mobiilseadmega hääletanud isikuid sellest teavitada ning paluda neil uuesti hääletada on olemas.

5. Libarakenduste levikuga kaasnev risk on ületähtsustatud. Valijarakenduse avaldamine rakenduspoodide kaudu pigem vähendab libarakenduste riski arvutiga hääletamisega võrreldes. Lisaks on arvuti ja mobiilseadmega võimalik hääletada ka siis, kui nt ilmastikuolude või droonihoiatuse tõttu ei oleks mõistlik valimisjaoskonda hääletama minna.

6. VVK edastas **3. novembril 2026** Riigikohtule **kaebuse**, milles kaebajad paluvad tunnistada õigusvastaseks VVK poolt kaebajate 29. oktoobri 2026. a taotluse käsitlemata jätmise, kohustada VVK-d kaebajatele vastama ning tühistama otsuse nr 105, kui taotluse nõuetekohane menetlemine oleks võinud otsuse sisu mõjutada. Kaebuse kohaselt jättis VVK 29. oktoobri 2026. a koosolekul kaebajate samal päeval esitatud järelevalvetaotluse RKVS § 14 lg 5 järgi käsitlemata. Kui Riigikohtu hinnangul puudub kaebajatel kaebeõigus või VVK-l ei olnud kohustust taotluse suhtes seisukoht kujundada, palub M. Põder hinnata selle olukorra põhiseaduspärasust valija jaoks.

7. VVK vaidleb kaebusele vastu ja palub jätta see läbi vaatamata, alternatiivselt rahuldamata. Pöördumist, mida ei saa käsitada valimisseaduse kohaselt kaebusena, lahendab VVK märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise ning kollektiivse pöördumise esitamise seaduse alusel. Kaebajatel ei ole õigust nõuda, et VVK vaataks laekunud pöördumise läbi ja vastaks vaatlejana koosolekul viibivatele kaebajatele samal päeval toimuval koosolekul. Isikul on õigus saada teavet enda pöördumise menetlemise kohta, kuid see ei anna VVK koosolekul vaatlejana osalevale isikule õigust nõuda pöördumise käsitlemist koosoleku käigus. Lisaks esitasid VVK liikmed koosolekul RVT-le küsimusi mh kaebajate pöördumisest lähtudes.

8. VVK 11., 18. ja 19. novembri 2026. a vastuste kohaselt on elektroonilise hääletamise turvalisus ja töökindlus tõendatud. VVK on kontrollinud teadustöödes ja ekspertide pöördumistes tõstatatud probleemide lahendamist. RKVS § 9 lg-st 1 tulenev järelevalvekohustus ei tähenda, et VVK peab ise tegema tehnilisi katseid või auditeid. Nende korraldamine kuulub RVT ülesannete hulka. VVK hindab talle esitatud teavet, küsib vajaduse korral lisaselgitusi ja otsustab, kas esineb alus järelevalvemeetmete rakendamiseks. Otsuse nr 105 tegemisel ei tuginenud VVK üksnes RVT selgitustele, vaid VVK liikmetele edastati enne koosolekut elektroonilise hääletamise riskihinnang, testimise ülevaade ning põhjalik selgitus mobiilsete valijarakenduste arendamise ja kasutuselevõtmise kohta. VVK tutvus ka KPMG Baltics OÜ mobiilsete valijarakenduste tervikluse auditiaruandega.

9. Kaebajad viitavad mitmele teadustööle ja ekspertide pöördumisele, milles on käsitletud elektroonilise hääletamise võimalikke turvariske. RVT selgitas, et arvestas asjakohaseid

tähelepanekuid süsteemi arendamisel. Näiteks on laiendatud auditirakenduse võimalusi, võetud kasutusele Smart-ID+, mis pakub kõrgema taseme identiteedi tõendamist, ning kasutusele võetakse ka nullteadmustõestuse mehhanism, mille eesmärk on tõendada, et valija on teinud valiku talle vastava valimisringkonna kandidaatide või nimekirjade hulgast, avaldamata seejuures valiku sisu. Samuti ei ole valijal enam võimalik kasutada elektroonilise hääletamisega seotud metaandmeid ja autentimistoimingute logisid, et tõendada, milline elektrooniline hääl oli valija viimane ehk kehtiv hääl. Teadustöödes kirjeldatud võimalikud turvariskid ei tähenda, et elektroonilise hääletamise süsteem ei vasta seaduse nõuetele. RVT hindab, kas kirjeldatud probleem puudutab kasutatavat süsteemi, milline on selle tegelik mõju ning milliseid meetmeid on rakendatud riski maandamiseks. Kaebajad on viidanud RVT-le teadaolevatele riskidele, millega on arvestatud.

10. Mobiilne valijarakendus ei ole eraldiseisev elektroonilise hääletamise süsteem, vaid kasutab samu hääle krüpteerimise ja edastamise põhimõtteid ning sama keskset süsteemi nagu arvuti valijarakendus. Mobiilse valijarakenduse kasutuselevõtt ei muuda elektrooniliste häälte vastuvõtmise, töötlemise ega lugemise korda. Samas kaasnevad sellega täiendavad riskid: esiteks hääle sõltumatu kontrollimise võimalus, sest mobiilseadmega antud häält ei saa kontrollida sama seadmega; teiseks rakenduste levitamise turvalisus, sest mobiilseid valijarakendusi levitatakse Apple App Store'i ja Google Play kaudu. Ametlikud levitamiskohad ja rakenduste avaldajate andmed tehakse valijatele teatavaks ning VVK arvestas ka rakenduspoodidest sõltumise, libarakenduste ja uuenduste avaldamisega seotud riskidega.

11. KPMG Baltics OÜ auditi käigus ei tuvastatud kontrollitud komponentides, et mobiilseid valijarakendusi oleks avaldamise või levitamise käigus lubamatult muudetud. Kui Androidi rakenduse terviklus oli kõigi ettenähtud kontrollide puhul tuvastatav, siis iOS-i rakendust ei olnud võimalik kahe välise teegi osas täielikult kontrollida. Need kaks teeki olid auditeeritavad osaliselt, mitteauditeeritav osa puudutas allkirja, millega poe omanik kinnitab rakenduste poodi lubamist. Valijarakenduse autentsust aitab kontrollida asjaolu, et rakenduspoodides on valijarakenduse avaldajateks märgitud Riigikogu Kantselei ja RVT. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 19. oktoobri 2022. a määrus (EL) 2022/2065, mis käsitleb digiteenuste ühtset turgu ja millega muudetakse direktiivi 2000/31/EÜ (digiteenuste määrus), kohustab Apple App Store'i ja Google Play'd hindama oma teenustega seotud süsteemide riske, sh võimalikku negatiivset mõju valimisprotsessidele (art 34 lg 1 p c), ning võtma tuvastatud riskide maandamiseks mõistlikke, proportsionaalseid ja tõhusaid meetmeid (art 35 lg 1).

12. 2025. a kohalike valimiste eel otsustas VVK mobiilseadmega hääletamist mitte võimaldada. Seejuures ei leidnud VVK, et mobiilne hääletamine oleks põhimõtteliselt võimatu või lubamatu, vaid VVK enamus ei pidanud seda konkreetsetel valimistel veel piisavalt ettevalmistatuks. 2027. a Riigikogu valimiste ettevalmistamisel jätkati mobiilsete valijarakenduste arendamist ja katsetamist. Võrreldes 2025. aastaga oli VVK-l 29. oktoobril 2026 kasutada rohkem teavet rakenduste toimimise, turvalisuse ja levitamise kohta. Olulisim muudatus oli sõltumatu tervikluse auditi tegemine. Lisaks oli tehtud täiendavaid teste, sh asutusesiseseid ja koormusteste, arendatud rakenduste funktsionaalsust ning laiendatud elektroonilise hääletamise süsteemi auditeerimise võimalusi. Seega tulenes 2025. ja 2026. a otsuste erinevus eelkõige vahepeal toimunud arendustest, lisatestidest ja auditi tulemustest ning VVK liikmete erinevast hinnangust riskide maandamise piisavusele. Õiguslik alus oli mõlemal juhul sama.

13. Mobiilsetele operatsioonisüsteemidele luuakse eraldi valijarakendused Androidi ja iOS-i jaoks. Iga mobiilseadme tüübi või mudeli jaoks ei ole vaja eraldi rakendust luua. Ka eri riikide või piirkondade jaoks ei looda eraldi rakendusi. Valijarakendused avaldab rakenduspoodides Riigikogu Kantselei, ent rakenduspoed tagavad selle, et rakendused oleksid kättesaadavad ja ühildatavad erinevatele seadmetele ja operatsioonisüsteemide versioonidele. Seejuures rakenduspood kontrollib,

et rakendus ei ole pahatahtlik, on kasutamiseks ohutu ning selle avaldaja on riiklik asutus. Rakenduse allkirjastab esmalt selle omanik, seejärel rakenduspood. Rakenduspood rakendust ei muuda ega täienda. Kuna erinevatel seadmetel on erinev ekraani suurus ja eraldusvõime, siis rakenduspood kohandab rakendust, et see oleks igas seadmes kasutatav. See on vajalik ühilduvuse tagamiseks, kuid rakendust see ei muuda.

14. Valijarakenduse terviklust ja poest leitava rakenduse vastavust RVT avaldamiseks edastatud rakendusele kontrollib valimisperioodil audiitor. Vaatleja saab laadida oma mobiilseadmesse valijarakenduse ning kontrollida hääle korrektset moodustumist ja e-valimiskasti jõudmist kontrollrakendusega. See ei erine arvutis hääletamisest. Libarakenduste poodi jõudmine on ebatõenäoline, sest rakenduspood kontrollib rakendust enne avaldamist. Kui valija kasutab libarakendust, võib rakendus rikkuda valija hääle nii, et see ei lähe arvesse, või võib rakenduse omanik saada teada valija valiku. Ka võib valija arvata, et tema hääl on jõudnud valimiskasti, kuid tegelikult ei ole see sinna jõudnud. Alates 2027. a Riigikogu valimistest kasutusele võetav nullteadmustõestus tagab, et libarakendused ei saaks saata valimiskasti kehtetuid hääli. Küll aga ei ole võimalik libarakenduste ohtu vältida selliselt, et RVT allkirjastab rakenduspoele edastatava lähtekoodi ning valimiste infosüsteem aktsepteerib üksnes allkirjastatud lähtekoodil põhinevast rakendusest antud hääli.

15. Rakenduste levitamine on valimiste korraldamist toetav tehniline toiming, mis ei anna rakenduspoodide haldajatele pädevust sekkuda valimiste sisulisse korraldamisse, sh häälte kogumisse, lugemisse ega tulemuste kindlakstegemisse. Rakenduse levitamiseks ei ole vaja sõlmida halduslepingut, kuna rakenduspoodide haldajatele ei anta üle täidesaatva riigivõimu volitusi ega õigust reguleerida valijate õigusi ega kohustusi. Seetõttu ei eelda rakenduspoodide kasutamine ka avaliku võimu volituste delegeerimiseks ette nähtud eraldi seaduslikku volitusnormi. Riik ei pea eraõiguslikke teenuseosutajaid siiski tingimusteta usaldama. Riigi ülesanne on rakendada asjakohaseid tehnilisi ja korralduslikke kontrollimeetmeid, et maandada kolmandate isikute teenuste kasutamisest tulenevaid riske. RVT ülesanne on tagada, et valijatele tehakse kättesaadavaks riigi arendatud valijarakendused ning et levitamise käigus ei oleks neid lubamatult muudetud.

16. Valijarakenduse arendamisel arvestatakse seadmete tehniliste omadustega. Nii Apple App Store kui ka Google Play kasutavad tehnilisi lahendusi, mis võimaldavad moodustada arendaja esitatud rakenduspaketist konkreetsele seadmele sobivaid paigalduspakette. Kohandamine võib seisneda näiteks seadme protsessori arhitektuurile vastava käivitatava koodi ning ekraani omadustele sobivate ressursside valimises. Seetõttu võivad erinevatesse seadmetesse paigaldatavad rakenduspaketid tehniliselt erineda.

17. Rakenduse omanik on Riigikogu Kantselei struktuuriüksus RVT. Cybernetica AS koostab rakenduse lähtekoodi ja kompileerib selle käivitatavaks programmiks. Riigikogu Kantselei allkirjastab valijarakenduse enne rakenduspoodi üleslaadimist. Rakenduspood võtab Riigikogu Kantselei allkirjastatud failist rakenduse ja allkirjastab selle ise, st algne allkirjastamise ahel rakenduspoes katkeb. Kuna rakenduspood hakkab rakendust eri seadmetüüpidele kohandama, tuleks iga kohanduse korral rakendus Riigikogu Kantseleil uuesti allkirjastada, sest kui fail muutub, ei vasta see enam allkirjale. Rakenduspoodide protsessiloogika seda aga ei võimalda. Seetõttu jõuab kasutajateni rakenduspoe allkirjaga rakendus, mitte Riigikogu Kantselei algse allkirjaga rakendus. Seda, et rakenduspood ei ole rakenduse sisu selle kohandamise käigus muutnud, kontrollib audiitor.

18. Teoreetiliselt on võimalik, et libarakenduse omanik saab teada valija valiku selliselt, et sellega valija häält ei rikuta ning hääl läheb valimistel arvesse. See eeldab, et vaatamata valijarakenduse

lähtekoodi salajasusele suudetakse luua toimiv libarakendus ning seda levitada rakenduspoodide kaitsemeetmetest hoolimata.

19. Kaebajad selgitavad **16., 19. ja 20. novembri 2026. a vastustes**, et nad vaidlustavad otsust nr 105 järelevalvemenetluse taotlust silmas pidades. Mobiilseadmega hääletamise võimaldamine nihutab hääletamise ka kohtadesse, kus valija hääle salajasus on veelgi vähem tagatud ning valija ebaseaduslik mõjutamine veelgi lihtsam.

20. Kaebajad tuginevad vaatlejaõiguste riivele ning M. Põder ka enda kui valija õiguste riivele. Kõigil valijatel on subjektiivne õigus salajase hääletusega vabadele valimistele ning tõhusale kaebemenetlusele, et vaidlustada olulisi puudujääke selle õiguse faktilisel tagamisel. Otsus nr 105 piirab M. Põdra võimalust valimistel hääletada, kuivõrd kõigis hääletuskanalites ei ole võrdväärselt tagatud valimispõhimõtete järgimine. Valijalt ei saa nõuda, et ta valiks iseseisvalt hääletuskanalite vahel sõltuvalt sellest, et mõnes neist on tagatud valimispõhimõtete järgimine ja mõnes mitte. Vaatlejaõigusi riivab olukord, kus mõne hääletusviisi puhul ei ole vaatlejatele tagatud võimalus ise vahetute tõendite põhjal veenduda, et valimiste sammud läbiti ja tulemused tehti kindlaks korrektselt.

21. Eri tootjate mobiilseadmed võivad kasutada Androidi operatsioonisüsteemi erinevaid versioone ning tootjapõhiseid kohandusi, mis võivad funktsionaalsuse, süsteemikomponentide ja turvaomaduste poolest oluliselt erineda. VVK vastuses käsitletud riskid ei piirdu üksnes rakenduse enda võimalike puudustega. Need võivad realiseeruda ka operatsioonisüsteemi, selle süsteemikomponentide või seadme tootja lisatud tarkvara tasemel. Mobiilseid libavalijarakendusi ei ole raskem levitada kui arvutile mõeldud libavalijarakendusi. Eri tootjad haldavad erinevaid rakenduspoode ning kasutajal endal on võimalik seadistada ka muid, tootjast sõltumatuid rakenduse levitamise kanaleid.

22. KPMG Baltics OÜ auditiaruande kohaselt muudab Apple rakenduse käivitatavat koodi, mida ei õnnestunud auditi käigus dekrüpteerida. Seega ei ole valijarakenduse terviklust App Store'i puhul võimalik tõendada. Tõendatult ei ole tagatud ka kontrollrakenduse terviklus ning kasutamise turvalisus.

KOLLEEGIUMI SEISUKOHT

(I) Kaebuse ese ja kaebeõigus

23. Kolleegium mõistab kaebust selliselt, et kaebajad paluvad VVK otsuse nr 105 tühistada põhjusel, et VVK ei pööranud otsuse tegemisel piisavalt tähelepanu kaebajate 29. oktoobri 2026. a pöördumises tõstatatud probleemidele, mis puudutavad elektroonilist hääletamist. Kaebuse sellist tõlgendust kinnitab kaebajate 16. novembril 2026 Riigikohtule esitatud seisukoht. Kaebajad on seejuures vaidlustanud otsuse nr 105 tervikuna. Kolleegium on kaebuse lahendamisel seotud kaebuse nõude ja alusega, kuid mitte kaebajate faktiliste ja õiguslike väidetega. Seega ei sõltu vaidluse lahendamise piirid ega otsuse nr 105 vaidlustamise lubatavus kaebajate 29. oktoobri 2026. a pöördumise olemusest ja sisust ega sellest, kas VVK lahendas pöördumise õigesti.

24. Järelevalvega seotud tuvastamis- ja kohustamistaotlusi ei tuleks eraldi lahendada põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses, mistõttu ei ole neid põhjust tõlgendada iseseisvate nõuetena. VVK käsitas kaebajate pöördumist õigesti märgukirjana ning sellega seotud toimingud ei ole valimiste korraldamise toimingud põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse (PSJKS) § 37 lg 1 tähenduses (vrd RKPJK 25.09.2026, 5-26-34/2, p 5; 11.04.2025, 5-25-3/5, p 13).

25. PSJKS § 37 lg-st 1 tulenevalt võib isik, kes leiab, et valimiskomisjoni otsusega on rikutud tema õigusi, esitada Riigikohtule taotluse selle otsuse tühistamiseks. PSJKS 6. peatükis sätestatud valimiskaebemenetluses saab isik kaitsta üksnes enda subjektiivseid õiguseid (viimati RKPJK 10.11.2026, 5-26-44/3, p 7). Kaebajad tuginevad praegusel juhul enda kui vaatlejate, M. Põder ka enda kui valija õiguste rikkumisele.

26. Riigikohtu hinnangul ei ole M. Põder praegusel juhul selgitanud, kuidas operatsioonisüsteemide valik piirab tema võimalust valimistel hääletada, sh arvestades ka erinevaid muid olemasolevaid hääletamisviise (vrd RKPJK 5-26-44/3). Valija kaebeõiguse regulatsioon on Riigikohtu hinnangul põhiseaduspärane, sest põhiseadus ei nõua kohtusse pöördumise võimaluse tagamist olukorras, kus valija õigusi ei ole kitsendatud (põhiseaduse § 15 lg 1). M. Põdral ei ole seetõttu praeguses asjas kaebeõigust valijana. Küll aga on mõlemal kaebajal kaebeõigus valimiste vaatlejana.

27. Valimiste vaadeldavus on üks valimiste korrakohasuse ja usaldusväärsuse tagamise meetmetest. Vaatlejatel on niisiis oluline osa selles, et valimised toimuksid valimispõhimõtteid järgides ja oleksid lõppkokkuvõttes demokraatlikud (RKPJK 27.10.2025, 5-25-55/4, p 10; 12.12.2023, 5-23-40/2, p 18). Vaatlejal puudub siiski üldine õigus nõuda, et valimistoimingud vastaksid seadusele (RKPJK 04.07.2024, 5-24-15/2, p 6; 22.06.2023, 5-23-33/2, p 23).

28. Valimiste vaatlejal on õigus esitada kaebus selliste toimingute ja otsuste peale, mis seostuvad tema kui vaatleja õigustega – eelkõige vaatlemisele seatud tingimuste või takistuste osas. Õigust toimingut jälgida rikutakse olukorras, kus vaatlemisele seatakse ebamõistlikke takistusi (vt nt RKPJK 07.01.2026, 5-25-83/2, p 17). Vaatleja roll on valimistel passiivne ega võrdu audiitori ülesannetega (RKPJKo 24.10.2025, 5-25-54/2, p 10; 12.06.2024, 5-24-9/3, p 26). Valimiste passiivse vaatlemise õigust riivab olukord, kus valimiste korraldamisse lisatakse uusi olulisi komponente, mis raskendavad vaatlemist märkimisväärselt ja põhimõtteliselt senise valimiskorraldusega võrreldes.

29. Elektroonilise hääletuse prooviläbimise vaidluses on Riigikohus leidnud, et RVT ei takistanud vaatleja õiguste teostamist õigusvastaselt tulenevalt asjaolust, et vaatleja pole nõus elektroonise hääletamisega ja esitab selle kohta vastuväiteid (RKPJK 5-24-9/3, p 30). Samuti pole vaatlejal õigust vaidlustada häältekogumise süsteemi puudusi ega andmete hävitamise korda (RKPJK 07.01.2026, 5-25-83/2; 02.07.2024, 5-24-18/2).

30. Kolleegium on jätkuvalt seisukohal, et vaatleja vastuväited hääletusviisile ei too kaasa vaatleja õiguste rikkumist valimiskomisjoni või valimiste korraldaja iga otsuse või toiminguga, mida on keeruline või võimatu vaadelda. Erinevalt viidatud kohtuasjadest vaidlustasid kaebajad praeguses asjas põhimõttelise valimiskorralduse muudatuse, mis raskendab varasemaga võrreldes oluliselt valija antud hääle salajasuse ja tervikluse tagamise vaatlemist.

31. RVT selgitas vaidlustatud otsuse tegemisel VVK-le, et mobiilne valijarakendus ei ole uus ega senisest eraldiseisev elektroonilise hääletamise süsteem. See kasutab samu elektroonilise hääle moodustamise, krüpteerimise, digitaalse allkirjastamise ja edastamise põhimõtteid nagu tavaarvutis kasutatav valijarakendus. Mobiilse valijarakenduse kasutuselevõtmine puudutab eelkõige hääletaja komponenti, mille kaudu valija teeb oma valiku, krüpteerib selle, allkirjastab digitaalselt ja edastab elektroonilise hääletamise süsteemile.

32. Kolleegium leiab, et ehkki rakenduste tööpõhimõtted võivad suuresti kattuda, on iga uus rakendus eraldiseisev arvutiprogramm, mille tööd ja vastavust valimisõiguse põhimõtetele ja nõuetele peab vaatlejal olema võimalik teataval määral vaadelda. See, et VVK ja RVT kinnitusel vastavad mobiilseadmetes kasutatavad rakendused samadele krüptograafilistele põhimõtetele ja

turvameetmetele nagu arvutites kasutatavad rakendused, ei kaota vajadust igat mobiilirakendust ja selle versiooni iseseisvalt vaadelda.

33. Kolleegiumi hinnangul riivab VVK otsus nr 105 kaebajate vaatlejaõigusi eeskätt põhjusel, et otsuse p-s 2 nähti ette, et valijarakendus luuakse ka Androidi ja iOS-i mobiilseadmete operatsioonisüsteemidele. Isegi kui mobiilse valijarakendusega kaasnevad riskid jääksid olemuslikult sarnaseks varem kasutatud elektroonilise hääletamise viisidega, suureneb uute rakenduste kasutuselevõtuga praegusel juhul märkimisväärselt vaadeldavate programmide hulk ja valimiste korraldamise keerukus. Kaebajad viitasid 29. oktoobri 2026. a pöördumises õigesti, et hääletamistulemuste kindlakstegemine peab olema võimalikult lihtne, usaldusväärne, kontrollitav ja vaadeldav (vt J. Jäätma jt, – Ü. Madise (toim), Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, 2020, § 60 komm 7). Neil põhimõtetel on oluline ühisosa vaatleja õigustega.

34. Lisaks kaasnevad valijarakenduse levitamisega Google Play ja Apple App Store digiplatvormide kaudu täiendavad riskid valimiste nõuetekohasusele ja usaldusväärsusele, mis suurendavad vajadust vaatlemise järele, mida aga nende platvormide ärimudelite tõttu on vähemalt osas etappides keeruline, kui mitte võimatu korraldada (täpsemalt allpool p-d 41 jj).

(II) Rakenduspoodide kaasamise lubatavus

35. Ehkki vaatlemist raskendavate rakenduste lisamine võib anda vaatlejale õiguse taotleda asjaomase otsuse kohtulikku kontrolli, ei tähenda see, et mistahes uue rakenduse kasutuselevõtt oleks õigusvastane. Vaatlemisele tingimuste või takistuste seadmine on õiguspärane, kui sellel on legitiimne eesmärk ning see ei riiva vaatleja õigusi ebamõistlikult (RKPJK 5-25-83/2, p 17). Seega tuleb praegusel juhul kolleegiumil hinnata, kas VVK on operatsioonisüsteemide otsuse tegemisel järginud kaalutlusreegleid. Seejuures ei saa kolleegium asuda VVK asemel ise kaalutlusõigust teostama (analoogia korras halduskohtumenetluse seadustiku § 158 lg 3).

36. RKVS § 48^3 lg 5 esimese lause järgi luuakse valijarakendus levinumatele arvuti operatsioonisüsteemidele ja hääle kontrollrakendus levinumatele mobiilseadme operatsioonisüsteemidele. Sama lõike teise lause järgi võib valijarakenduse luua ka mobiilseadme operatsioonisüsteemidele. Lõike kolmas lause sätestab, et operatsioonisüsteemid, millele rakendused luuakse, kehtestab VVK otsusega enne iga valimist. Seega eristab RKVS § 48^3 lg 5 elektroonilist hääletamist arvutites ja mobiilseadmetes.

37. Enam levinud arvuti operatsioonisüsteemidele tuleb valijarakendused luua, kui see on tehniliselt võimalik elektroonilisele hääletamisele kehtestatud nõudeid arvestades. Mobiilseadmetele valijarakenduse loomine ei ole ühelgi juhul kohustuslik. RKVS § 48^3 lg 5 teine ja kolmas lause annavad VVK-le mobiilseadme operatsioonisüsteemile valijarakenduse loomise üle otsustamisel ulatusliku kaalutlusõiguse (RKPJK 27.06.2025, 5-25-8/3, p 10). Ka siis, kui mobiilseadmetele kavandatav valijarakendus on tehniliselt sobiv ja mobiilseadme operatsioonisüsteem on väga levinud, ei pea VVK mobiilseadme rakendust elektroonilisel hääletamisel lubama. Kui mõni operatsioonisüsteem erineb kaasnevate probleemide tõttu teisest, ei pea VVK neid süsteeme käsitlema ühetaoliselt.

38. Ehkki VVK-l on mobiilseadme valijarakenduse loomise otsustamisel avar kaalutlusõigus, ei saa valimiste nõuetekohase korraldamise olulisust arvestades väita, et vaatleja õiguste ja valimisõiguse põhimõtete võimalik riive oleks praegu väheintensiivne (eespool p 33). Seetõttu ei saa kolleegium vaidlustatud otsuse õiguspärasuse hindamisel piirduda ilmselgete vigade testiga (vrd RKÜK 20.10.2020, 5-20-3/43, p 43; RKHK 11.12.2020, 3-20-1198/58, p 13).

39. Mõningaid mittemaandatavaid riske tuleb valimiste korraldamisel taluda. Täielikku turvalisust ei ole ühiskonnas võimalik tagada. VVK peab iga operatsioonisüsteemi puhul hindama sellega kaasneda võivaid negatiivseid mõjusid ning veenduma, et iga operatsioonisüsteemi lisamisega kaasnevad positiivsed mõjud kaaluvad üles negatiivsed. Kui valimiste korraldamisel võetavast keerukast meetmest saadav kasu on väiksem kui selle tõttu lisanduvad riskid või kui kogurisk ületab ühiskonna taluvuse piiri, tuleb kaalutav meede jätta rakendamata.

40. Vaidluses mobiilhääletuse riskide üle on kesksel kohal ülemaailmsete digiplatvormide osalus valijarakenduse levitamisel, sh küsimus, kas nad täidaks riigi haldusülesannet iseseisvalt halduskoostöö seaduse (HKTS) § 1 lg 1 mõttes või kaasataks platvormid valimiste korraldamisse tehnilise abilisena, st ilma iseseisva rollita. VVK hinnangul on rakenduspood pelgalt tehniline abiline. Kolleegium sellega ei nõustu alljärgnevatel põhjustel.

A

41. Otsuse nr 105 tegemisel võttis VVK arvesse, et mobiilseadmete operatsioonisüsteemidele valijarakenduse loomine toob vältimatult kaasa vastavate rakenduste avaldamise väga suurte digiplatvormide (vt määrus 2022/2065 art 33) Google Play ja App Store rakenduspoodides. „Rakenduste pakkumine otse valimiste veebilehelt ei ühildu nutitelefonide allalaadimisloogikaga ning on seetõttu praegu perspektiivitu“ (VVK koosoleku nr 57 protokoll (2026), lk 6).

42. RVT selgitas Riigikohtule, et rakenduspoodidel on võimalus ja vajadus Riigikogu Kantselei poolt poodi üleslaaditud rakenduste faile mingil määral muuta selleks, et kohandada neid erinevatele seadmetüüpidele. Lisaks kinnitavad rakenduspoed valijarakenduse ehtsust ja terviklust (RKVS § 48^8) ning peaksid välistama kuritarvitusi võimaldavate nn võlts- ehk libarakenduste üleslaadimise.

43. Libarakenduste all tuleb silmas pidada nii ametliku lähtekoodi abil ebaseaduslikult loodud rakendusi kui ka rakendusi, mis on loodud lähtekoodist sõltumatult, kuid mis imiteerivad ametlike rakenduste tööd. VVK selgituste kohaselt võib libarakendustega, kui need õnnestub rakenduspoodi laadida, olla põhimõtteliselt võimalik valija antud häält kahjustada selliselt, et see ei lähe arvesse või et rikutakse hääletamise saladust.

44. Libarakenduste riski on VVK möönnud. Otsitud on lahendusi selle maandamiseks. Muuhulgas on RVT leidnud, et just rakenduspoodide kaasamine aitab libarakenduste kasutamist tõkestada. Rakenduspoed peaks tegema rakenduste üle pahavara kontrolli (*review*) ja valijarakenduste üleslaadimisel nõudma riigiasutuse kinnitust (koosolek nr 57, lk-d 6–7). Nende protseduuride järgimine ja lubaduste täitmine sõltub suuresti vaid rakenduspoodidest endist.

45. RVT selgituse kohaselt üritatakse võltsrakendusi üldiselt (mitte spetsiifiliselt valijarakendusi) rakenduspoodidesse laadida kolossaalsel hulgal (koosolek nr 57, lk 12). Arvestades tehisintellekti kasvavat võimekust arvutiprogrammide loomisel, tuleb libarakenduste riski pidada kasvavaks. Seepärast ei jaga kolleegium VVK istungil kõlanud seisukohta, et seda riski on tähtsustatud üle (vrd koosolek nr 57, lk 16).

46. Kolleegiumi hinnangul on rakenduspoodide mõju libarakenduste riskile kahetine. Ühest küljest suurendab riski igaühe võimalus libarakendusi luua ja rakenduspoodi laadida, kui digiplatvorm käitub hooletult. Kuna rakendus on digiplatvormi valduses, ei ole põhimõtteliselt välistatud ka platvormi enda kuritarvitused, kui selleks peaks tekkima motiiv ja selle välistamiseks puuduvad piisavad kontrollimeetmed. Teisalt, kui digiplatvorm käitub vastutustundlikult, aitavad tema

kontrolliprotseduurid libarakenduste levikut tõkestada. Sõltuvalt ärimudelist võivad rakenduspoodide vahel olla selles küsimuses erinevused.

47. Väga suured digiplatvormid peaks määruse 2022/2065 art 34 lg 1 teise lõigu p „c“ ja art 35 lg 1 järgi hindama enda tegevusest tulenevaid riske valimisprotsessidele ning maandama need asjakohaste meetmetega. Need tagatised ei toimi iseenesest, vaid tuleb liikmesriikidel ja Euroopa Liidul jõustada.

B

48. Rakenduspoodide roll ei seisneks niisiis pelgalt rakenduste valijatele edastamises, vaid digiplatvormidele usaldataks suurel määral valijarakenduste tervikluse kaitsmine ja libarakenduste leviku tõkestamine, mille juures neil praeguses õiguslikus olustikus säiliks märkimisväärne iseseisvus ja faktiline võim. RVT selgitas Riigikohtule, et ta ei digiallkirjasta rakenduspoele edastatavat koodi selliselt, et digiallkirja järgi oleks hääle edastamisel võimalik kontrollida rakenduse vastavust lähtekoodile. Rakenduspoes katkeb algne allkirjastamise ahel (19. novembri vastus Riigikohtule, lk 2). VVK hinnangul saab rakenduse vastavust lähtekoodile kontrollida teiste vahendite abil. Kolleegiumi hinnangul ei taga need alternatiivid rakenduste terviklust samaväärselt.

49. Pakutava rakenduse vastavust lähtekoodile saab praktiliselt kontrollida üksnes valimiste audiitor. Valijate ja vaatlejate võimalus vastavust kontrollida piirdub võimalusega kontrollida mobiilseadme valijarakendusega antud häält kontrollrakendusega. Seejuures ei ole valijatel kohustust oma häält kontrollida. Kontrollrakendus ei saa konkreetsel juhul libarakendusi avastada, kui valija seda ei kasuta. Näiteks 2025. a kohalikel valimistel oli kontrollrakendusega kontrollitud e-häälte osakaal 5,6%.

50. Ka audiitori võimalused valijarakenduse terviklust kontrollida on piiratud.

52. Esiteks ei saa audiitor rakendusi pidevalt reaalajas uurida ega tagada, et ühelgi hetkel ei ole elektroonilise hääletamise vältel digiplatvormide miljonite rakenduste seas üles laaditud võltsitud või kompromiteeritud valijarakendusi.

53. Teiseks ei pruugi audiitoril olla võimalik teha konkreetse rakenduse üle täielikku kontrolli. RVT tellitud ja KPMG Baltics OÜ tehtud auditi käigus kontrolliti rakenduspoodidele edastatud rakendusi ning selle käigus ei tuvastatud, et rakendusi oleks lubamatult muudetud või nende terviklust rikutud. Seejuures ei olnud iOS-i mobiilseadmetele loodud rakenduse puhul audiitoritel võimalik kontrollida kõiki andmeid tulenevalt Apple’i tavapärastest protsessidest. VVK-le selgitati, et neil konkreetsetel programmilõikudel ei ole mingit mõju (koosolek nr 57, lk 10). See arutlus ei veena kolleegiumi, et rakenduspoed ei saa võimaliku pahatahtlikkuse või majanduslike kaalutluste tõttu teha valijarakenduse failile audiitori jaoks kontrollimatuid lisandusi, mis võivad mõjutada rakenduse toimimist. VVK tugines otsuse tegemisel mh eeldusele, et digiplatvormid püüavad vältida mainekahju (koosolek nr 57, lk 15). See näitab selgelt, et valimisprotsessi tähtis lüli allutataks platvormi autonoomsele ärikalkulatsioonile.

54. Lisaks ei välista varem kontrollitud rakenduste autentsus, et tulevikus, sh valimiste ajal, võivad rakenduspoodide pahatahtlikkuse või hooletuse tõttu jõuda valijateni siiski ka libarakendused. Kolleegium möönab, et libarakendusi on võimalik luua ka arvutile, kuid arvutiga hääletamise puhul on lihtsam suunata valijaid valijarakendust alla laadima ametlikult valimiste veebilehelt.

55. Eeltoodu ei tähenda veel, et rakenduspoodide kaasamine valijarakenduse levitamisse oleks välistatud. Küll aga näitab see, et valijarakenduse tervikluse tagamisel sõltub väga palju rakenduspoodide nõuetekohasest tegutsemisest ja riigi kontroll selle üle on piiratud.

C

55. VVK ei ole valijarakenduse levitamise puhul mõistnud õigesti rakenduspoodide kaasamise õiguslikku olemust.

56. VVK esitas Riigikohtule advokaadibüroo DEM OÜ 27. jaanuari 2025. a õigusanalüüsi „M-rakenduse kasutusele võtmise õiguslikud aspektid“. Analüüsis leiti õigesti, et valijarakenduse kättesaadavaks tegemine ei ole valimiste korraldamisel riigi tuumikfunktsioon.

57. Kolleegium nõustub ka analüüsi hinnanguga, et rakenduspoodide kaasamine ei pruugi tuua vältimatult kaasa neile riigivõimu volituste andmist HKTS § 3 lg 4 mõttes. See, kas tegu on riigivõimu volituste üleandmisega, sõltub siiski platvormidele tegelikult antavate volituste ulatusest, mida võivad mõjutada mh platvormide tüüptingimused.

58. Analüüsis on õigete lähtealuste põhjal tehtud ennatlik järeldus, et platvormide kaasamine on vaid toetav tehniline vahend ja sellega ei kaasne kontroll valimisprotsessi üle (lk 7). Ülesande üleandmiseks tsiviilõigusliku lepingu sõlmimine kooskõlas HKTS § 3 lg-ga 4 vabastab haldusorgani halduskoostöö seaduse piirangutest (HKTS § 1 lg 3). See ei tähenda, et tegemist ei oleks riigi ülesande üleandamisega (vrd aga DEM analüüs, lk 17). Ülesande üleandmine sõltub HKTS § 1 lg 1 kohaselt sellest, kas ülesande täitmisele kaasatud isik tegutseb iseseivalt või toetavalt. Seejuures ei ole olulised ainult isikule antavad õigused, vaid ka riigi tehtav kontroll, et mh välistada eraisikule jääva positsiooni kuritarvitamine.

59. RVT selgituste kohaselt „toimivad rakenduste poed eraldiseisvalt ja valimisteenistus on seal vaid üks paljudest klientidest“. Piiratud on RVT võimalused rakenduspoodide protsesse kiirendada, kui selleks peaks vajadus tekkima nt rakenduste uuendamise tõttu. On olemas kontaktisikuid, kuid „Google’i ja Apple’iga ei ole sõlmitud erilepinguid ega spetsiifilisi kohustusi fikseerivaid kokkuleppeid“ (koosolek nr 57, lk 6). „[Mobiili]rakenduse lõppkontroll on suurkorporatsiooni käes“ (koosolek nr 57, lk 16). DEM analüüs rõhutab, et Google ja Apple võivad mõjutada rakenduse autentsust (lk 8). Kolleegium nõustub, et kui „Google ja Apple kehtestavad oma platvormidel tingimusi, mis jätavad neile kas õigused või võimaluse kompromiteerida valimiste sõltumatust, salajasust, turvalisust vms, on see vastuolus [põhiseaduslike põhimõtetega] või seab kahtluse alla [nende] järgmise“ (samas).

60. Valijarakenduse levitamine, kontroll ja tervikluse tagamine on oluline riiklik haldusülesanne. See on elektroonilise hääletuse puhul tähtis osa valimiste korraldamisest, mis võib mõjutada häälte kindlakstegemist ja hääletamise salajasust. Selle usaldamine autonoomselt tegutsevale eraettevõtjale ei ole pelgalt tehniline kaasamine (vrd RKHK 20.10.2003, 3-3-1-64-03, p 12), arvestades rakenduspoodide keskset rolli ja iseseisvust elektroonilise hääletamise süsteemis (eespool p-d 41 jj).

D

61. Kolleegiumi hinnangul ei ole VVK otsust nr 105 tehes arvestanud riigi valimishalduse funktsioonide üleandmisel kehtivate õiguslike nõuetega.

62. Võimalus luua valijarakendus ka mobiilseadmetele kehtestati Riigikogu valimise seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadusega (344 SE, Riigikogu XV koosseis). Seaduse sätetes ega eelnõu seletuskirjades ei käsitleta võimalust kasutada mobiilseadme valijarakenduse avaldamiseks eraisikuid. Eelnõu teisel lugemisel Riigikogu täiskogu 17. aprilli 2024. a istungil seda siiski arutati, mis võimaldab järeldada, et Riigikogu möönis, et eelnõu vastu võttes lubatakse riigi ülesandeid delegeerida välismaistele kolmandatele isikutele.

63. RKVS ei sisalda erinorme riikliku valimishalduse ülesannete üleandmise kohta. HKTS § 5 lg 1 p 3 järgi ei tohi mistahes haldusülesande täitmiseks volitamine kahjustada mh avalikke huve ega isikute õigusi. See põhimõte kehtib ilmselgelt ka haldusülesande üleandmisel tsiviilõigusliku lepinguga. Sõltumata sellest, millist liiki lepingu või õigusaktiga riigi haldusülesanne üle antakse, on riigil kohustus luua ülesande täitja tegevuse üle sellised järelevalvemehhanismid, mis vastavad ülesande olulisusele.

64. Mobiilse valijarakenduse avaldamine rakenduspoodides toimuks rakenduspoodide tüüptingimuste alusel. Riigi ja rakenduspoodide suhted ei alluks Eesti õigusele. VVK koosoleku protokollist nähtub, et nii RVT esindajad kui ka VVK liikmed möönsid, et platvormteenuse pakkujatega läbiräägitavate lepingute sõlmimine ei ole ka realistlik. Advokaadibüroo DEM analüüsis viidatakse, et rakenduspoed ei võta oma tüüptingimuste kohaselt näiteks kohustust hoida valijarakenduse lähtekoodi saladuses (lk-d 13–14). See oleks vastuolus RKVS § 48^8 lg 7 teise lausega.

65. Rakenduspoodide kaasamine digitaalsete avalike teenuste osutamisse, sh valimiste korraldamisse, ei ole täielikult välistatud, kuid arvestada tuleb mh sellega, millise avaliku ülesande täitmisega on tegemist. Riigi tehtava kontrolli ulatuse ja ranguse kohta ei ole ühte universaalset standardit. Eraisikule jäetav autonoomia, mis võib olla lubatav mõne ülesande täitmisel, ei pruugi olla kohane ülesannete puhul, mille mõju riigi legitiimsele toimimisele on ülisuur. Paljude avalike teenuste osutamisel kasutatavate rakenduste puhul võib sõltuvalt tingimustest olla haldusorgani piisava kontrolli säilitamiseks küllaldane rakenduspoe tüüptingimuste alusel sõlmitav tsiviilõiguslik leping. Ka võib mõnel riigi kasutataval rakendusel tõepoolest olla toetav iseloom, mis ei pruugi tähendada ülesande üleandmist.

66. Valimised, iseäranis Riigikogu valimised, on fundamentaalse tähtsusega riigivõimu usaldusväärsuse ja legitiimsuse tagamisel. Valijarakendus on elektroonilise hääletamise keskne lüli, mis peab tagama hääle õige ja salajase edastamise. Tulenevalt valimispõhimõtetest kehtivad valimiste korraldamisele iseäranis kõrged küberturvalisuse, salajasuse ja usaldusväärsuse nõuded. Valijarakenduse levitamise üleandmisel peaks riik jõustama Eesti valimisõiguse norme väga suurte digiplatvormide suhtes. Kolleegiumi hinnangul ei ole see realistlik. Siiski ei saa kõigile valimistel kasutatavatele mobiilirakendustele läheneda ühetaoliselt. Kuigi kontrollrakendusel on oluline osa elektroonilise hääletamise nõuetekohasuse tagamisel, on tema tähendus siiski teisene. Esmaselt peab valimiste nõuetekohasuse tagama valijarakenduse terviklus.

67. Rakenduspoodide kaasamine mobiilse valijarakenduse levitamisse kavandatud viisil ei ole kolleegiumi hinnangul õiguspärane. VVK on teinud otsuse nr 105 langetamisel olulise kaalutlusvea, nähes ette, et valijarakendus luuakse ka Androidi ja iOS-i mobiilseadmete operatsioonisüsteemidele olukorras, kus valijarakenduse avaldamiseks kaastakse rakenduspoed ilma selleks kohandatud ja Eesti õigusele alluva järelevalveraamistikuta.

68. Valimiste usaldusväärsuse, mida muuhulgas peaks kaitsma vaatlejad, kahjustamiseks ei ole vajalik, et valijarakenduse levitamisega seotud riskid realiseeruvad. Valimised ei näi ausad, kui

valijarakenduse kahjustamine ei ole praktiliselt välistatud ning riske maandavad tegevused rakenduspoodides ei allu Eesti õiguskorrale.

(III) Muud kaalutlusvead

69. VVK tegi otsuse nr 105 vastuvõtmisel ka muid olulisi kaalutlusvigu. Iseäranis ei ole VVK veenvalt selgitanud, miks kaalub mobiilsest hääletamisest saadav kasu üles need riskid, mida ta ise möönab.

70. VVK on mobiilsest hääletamisest saadava kasu põhjendamisel tuginenud asjakohatutele argumentidele. VVK koosoleku protokollist nähtub, et põhjendamatult suurt tähendust omistati sellele, et mobiilseadmega on võimalik hääletada nt juhul, kui ränkadest ilmastikuoludest tingituna ei ole võimalik minna hääletama valimisjaoskonda (koosolek nr 57, lk 17). Valmisolekut elektrooniliselt hääletada ei saa kõigi valijate puhul eeldada ja valijailt ei tohi võtta võimalust hääletada soovi korral jaoskonnas.

71. Mobiilseadmega hääletamise võimaldamist ei saa õigustada pelgalt asjaolu, et see on tehniliselt võimalik, seda on arendatud ja katsetatud ning selle turvalisus, usaldusväärsus ja kooskõla muude nõuetega on paranenud. Tähtis pole nutiseadmete ja riigi nutirakenduste lai levik muudes valdkondades, vaid nende konkreetne mõju valimistele (vrd koosolek nr 57, lk 17).

72. VVK peab igal juhul kaaluma, kas uue hääletamisviisi kasutuselevõtuga kaasnevad eelised kaaluvad üles sellega kaasnevad riskid. Kuna valimiste usaldusväärsus on üliloluline, peab VVK võtma arvesse, et ühiskonnal võib olla „raske järjekordse uuendusega kaasa minna“ (eespool p 39; vrd koosolek nr 57, lk 17). VVK ei ole näidanud, miks on mobiilhääletusega kaasnevate lisariskide võtmine õigustatud vaatamata sellele, et mobiilhääletamise mõju valimisaktiivsusele on väga väike. Tartu Ülikooli uuringu kohaselt suurendaks mobiilhääletuse võimaldamine valimisaktiivsust vaid mõne protsendi võrra (M. Solvak. Hinnang m-valimiste mõjule valimisosalusele, 2022). Ainuüksi väikese valijagrupi mugavus ja eelistus hääletusviisi valikul (vrd koosolek nr 57, lk 13) ei saa olla määrav arvestatavate lisariskide ja täiendavate vaatlemise raskuste loomisel.

73. Mobiilse hääletamise teadaolevaid lisariske ning vähest kasutegurit ei kompenseeri e-hääletuse peatamise ega e-häälte tühistamise võimalus (RKVS § 9 lg 2 ja § 48^{12}; vrd koosolek nr 57, lk 13). Need meetmed tekitaks olulist segadust ja neid tuleks kasutada vaid äärmusliku abinõuna ootamatute asjaolude ilmnemisel. Piisav kindlus kasu ja riskide tasakaalu suhtes peab olema olemas enne süsteemi rakendamist, mitte selguma katseliselt valimiste käigus.

74. Olulist kaalu ei saa omistada asjaolule, et turvalise mobiilse hääletamise ettevalmistamiseks, sh testimiseks, on tehtud palju tööd ja investeeringuid, kui mobiilvalimistest prognoositav kasu avalikule huvile ei kaalu tegelikult üles riske.

(IV) Arvuti operatsioonisüsteemid

75. Arvuti operatsioonisüsteeme puudutavas osas nõustub Riigikohus VVK põhjendustega ega pea vajalikuks neid korrata. Käesolevas otsuses käsitletud kaalutlusvead ei puuduta e-valimisi üldiselt.

76. Seadus ei jäta VVK-le enam levinud arvuti operatsioonisüsteemidele valijarakenduste määramisel kaalutlusruumi, kui rakendused on nõuetekohased. Mistahes turvariskid ei tähenda rakenduste mittenõuetekohasust (eespool p 39). Seadusandja on ise juba poliitilise otsusena põhimõtteliselt kaalunud elektroonilise hääletamisega kaasnevaid riske.

77. Arvutiga hääletamine on olnud pikka aega võimalik. Selle praktika jätkamine ei too kaasa varasemaga võrreldes olulisi lisapiiranguid vaatleja õigustele. Viimastel valimistel on arvuti abil hääletanud suur hulk valijaid. Seega tuleb arvutiga hääletamise mõju valimisaktiivsusele lugeda suureks. Riigikohus on elektroonilise hääletamise põhimõttelisi küsimusi varem juba hinnanud ja jääb oma seisukohtade juurde (RKPJK 30.03.2023, 5-23-20/5, p 82).

(V) Kokkuvõte

78. Eeltoodust tulenevalt tühistab kolleegium PSJKS § 46 lg 1 p 1 alusel VVK 29. oktoobri 2026. a otsuse nr 105 punkti 2. MTÜ Ausad Valimised ja M. Põdra kaebus tuleb selles osas rahuldada. Muus osas jätab kolleegium kaebuse rahuldamata.

79. Vaidluste vältimiseks tasuks seadusandjal kaaluda täpsemate normide kehtestamist selle kohta, milliste avalike ülesannete, sh valimiste korraldamisega seotud ülesannete täitmisel ja millistel tingimustel võivad avaliku võimu kandjad eraettevõtjaid, sh ülemaailmseid rakenduspoode kaasata. Kaebajate õiguste kaitseks ei ole vaja tühistada otsuse nr 105 punkti 4. Kuna mobiilseadmete operatsioonisüsteemidele ei tohi valijarakendust luua, ei ole võimalik avaldada ka neid puudutavaid andmeid.

(allkirjastatud digitaalselt)