



Õiguskantsler

Teie 14.12.2023 nr

Meie 29.12.2023 nr 16-4/231805/2306668

Austatud avaldaja

Vastan teie küsimustele ja esitan oma vaate mõne teie arvamuse kohta.

E-valimiste õiguspärasus ja unikaalsus

Riigikohus on Eesti e-valimiste ajaloo kestel (alates kohaliku omavalitsuse volikogude valimistest 2005. aastal) lahendanud arvukalt erinevaid selle valimisviisi seaduslikkust ja ausust puudutanud kaebusi. Siiani kõige põhjalikum [Riigikohtu lahend](#) e-valimiste „kui sellise“ lubatavuse kohta pärineb 2005. aastast, hilisemad kohtukaasused on lahanud mõnd kitsamat valimiskorralduse alalõiku.

Vastab tõele, et e-valimiste korralduse terviklikku põhiseaduslikkuse järelevalve menetlust pole Riigikohus ei üksiku valimiskaebuse lahendamise kontekstis ega ka mitte omal algatusel siiani läbi viinud. Sellest ei saa järeldada, nagu oleksid e-valimised ebaausad, ebaseaduslikud või põhiseadusega vastuolus. Senised auditid ja kohtuotsused kinnitavad vastupidist.

Vastab ka tõele väide, et Eesti e-valimiste korraldus on maailma mõistes jätkuvalt ainulaadne. Eestis sai e-hääletus 20 aastat tagasi võimalikuks tänu riiklikult arendatud, kohustuslikule ja turvalisele elektroonilise identiteedi lahendusele ja seda toetavale taristule (e-riik). Valdavas osas Euroopa riikides analoogilist elektroonilise isikuidentiteedi süsteemi erinevatel, valdavalt poliitilistel ja ajaloolistel põhjustel välja arendatud ei ole.

Erinevat liiki e-lahendusi kasutavad valimiste korraldamisel väga paljud riigid. Väga levinud on elektroonilised valijaregistrid, paljudes riikides kasutatakse valimisjaoskondades rohkem või vähem digitaliseeritud (ja võrgustatud) hääletuskaste/kabiine. Väljaspool jaoskonda kirja teel hääletamiseks lubatakse hääletamisedel sageli tellida e-kirja teel. Valimisprotseduure, elektroonilisi andmebaase ning häältelugemise seadmeid saab omavahel erineval moel kombineerida.

Euroopa Nõukogu on 2017. aastal heaks kiitnud [e-hääletamise üldised standardid](#) kõigile, kes soovivad seesugust hääletusviisi oma valimissüsteemi integreerida.

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. info@oiguskantsler.ee www.oiguskantsler.ee

Eelhääletamise aeg ja kestus

Et võimalikult paljud valimisõiguslikud isikud saaksid riigielu kujundamisel kaasa lüüa, on riigid aastakümnete vältel lubanud enne valimispäeva hääletamist ehk eelhääletamist ja uusi hääletamisviise. Valimisviiside mitmekesistamise alla mahuvad nii e-hääletamine kui ka paljudes riikides kasutatav kirja teel hääletamine.

Alates Eesti Vabariigi iseseisvuse taastamisest on hääletada lubatud nii valimispäeval kui enne seda (lihtsuse mõttes vaatlen küsimust Riigikogu valimiste seaduse võtmes). Eelhääletust on peetud vajalikuks ja võimalikuks, et kõik soovijad saaksid oma tahet valimistel avaldada. Näiteks 1992. aasta valimistel sai eelhääletada 15 päeva jooksul enne valimispäeva ja anda täidetud valimissedel suletud ümbrikus jaoskonnakomisjonile. 2003. aastal toimus eelhääletus 6ndast 4nda päevani enne valimispäeva. 2007. aasta valimistel aga 13.-9. päevast enne valimispäeva maakonnakeskustes ja 6.-4. päevani kõigis jaoskondades. Alates 2023. aasta valimistest toimub eelhääletamine jaoskondades kuuendast kuni kolmanda päevani enne valimispäeva ning elektrooniliselt kuuendast kuni esimese päevani enne valimispäeva. Samuti on aja jooksul muutunud elukohajärgses ja muudes valimisjaoskondades eelhääletamise tingimused.

Eriline eelhääletuse regulatsioon ja ajaperiood kehtib haiglates, hoolekandeesutustes, kaitseväge üksustes ja kohtades, kus viibivad kinnipeetavad, keda ei ole kuriteos süüdi mõistetud. Omaette eelhääletamise perioodid kehtivad Eesti Vabariigi välisesindustes tegutsevates valimisjaoskondades välismaal. Selle eesmärgiks on tagada, et kõik hääletussedelid jõuaksid valimispäeva häältelugemiseks Eestisse. Jätkuvalt on lubatud on välismaalt kirja teel hääletamine.

Eelhääletuse võimalust kasutavad paljud demokraatlikud riigid. Ühe näitena soovitan tutvuda Soome 2027. aasta [üldvalimiste kalenderplaaniga](#). Sellest nähtub, et kirja/posti teel hääletamiseks registreerimine algab Soomes juba jaanuaris (valimised ise on aprillis), eelhääletus kestab 6 päeva aprilli esimeses pooles ja valimispäev ise on 18. aprillil. Soome eelhääletamise korralduse inglisekeelse kirjeldusega saab tutvuda siin: [Voting in advance - Elections \(vaalit.fi\)](#)

Läti parlamendi ehk Seimi valimistel algab eelhääletus nädal enne valimispäeva.

Ameerika Ühendriikides on eelhääletamise ja kirja teel hääletamise reeglid osariigiti erinevad, sõltudes muu hulgas ka kohapealse valimiste korraldaja igakordsest otsusest. Seaduste järgi on enam kui nädal vältav eelhääletamine lubatud 43 osariigis ja Washington D.C.-s, neljas osariigis kestab eelhääletamise periood alla nädala ja kolmes osariigis ei ole eelhääletamine lubatud.

Rootsis on võimalik eelhääletada ligi kolme nädala vältel enne valimispäeva, välisriikides elavatel rootslastel kuni 45 päeva enne valimispäeva. Teatud tingimustel on Rootsis võimalik ka oma hääleõigust volitada (haiguse korral).

Ka Austrias ([Elections in Austria \(bmi.gv.at\)](#)) ja Saksamaal on kontrollimata keskkonnast kirja teel ja eelhääletamine seadustes reguleeritud ning väga laialdaselt kasutusel. 2021. aasta üldvalimistel kasutas kodust või mujalt kontrollimata keskkonnast kirja teel hääletamise võimalust u 50% Saksamaa valimistel osalenutest.

Näidete rida tõestab, et Eestis kasutatav eelhääletuse korraldus on pigem levinud kui erandlik. Põhiseaduses tuleb määrata valimispäev, hääletamispäevi ei pea määrama. Hääletada saab nii valimispäeval kui enne seda.

Võimalus muuta varem antud e-häält

Riigikogu on tõesti näinud ette võimaluse, et hääle salajasuse tagamiseks saab e-hääletaja soovi korral mitu korda hääletada, sealhulgas oma häält muuta. Riigikohus ei ole leidnud, et selline õigus riivaks ülemääraselt sedeliga hääletanute õigusi või looks kellelegi liigseid eeliseid. Tehniliselt ei ole vahet, kas oma häält muuta 2 või näiteks 20 korda: kehtima jääb viimane süsteemi sisestatud e-häält, eelmised hääled tühistatakse automaatselt.

Riigikohus on oma 2005. aasta lahendis hääle muutmise õiguspärasuse põhjalikult lahti kirjutanud. Riigikohus muu hulgas leidis:

„Elektroonilise hääletamise süsteemis on ühekordne hääletamine ehk iga hääletaja kohta üksnes ühe hääle arvesseminek tagatud väljaspool elukohta eelhääletamisel kasutatavale nn kahe ümbriku süsteemile sarnase süsteemiga. Elektroonilisel hääletamisel teeb hääletaja oma valiku ehk annab hääle, mis šifreeritakse (asetatakse n-õ sisemisse ümbrikusse). Seejärel kinnitab valija oma valiku digitaalallkirjaga ehk šifreeritud häälele lisatakse isikuandmed (n-õ välimine ümbrik). Kuni häälte kokkulugemiseni valimispäeval säilitatakse isikuandmeid ja šifreeritud hääli koos eesmärgiga kindlaks teha, et isik on hääletanud vaid ühe korra. Pärast korduvhääletamise kontrollimist ja korduvhäälte eemaldamist eraldatakse isikuandmed šifreeritud häältest. Nn sisemise ümbriku avamine on võimalik üksnes pärast šifreeritud häälele lisatud isikuandmete eemaldamist Vabariigi Valimiskomisjoni liikmetele jaotatud võtmete abil pärast valimisjaoskondade sulgemist. Seega tagab elektroonilise hääletamise süsteem üksnes ühe hääle arvessemineku ühe inimese kohta, kindlustades samas ka hääle salajassejäämist.

Vaagides elektroonilise hääle muutmise võimaluse mõju valija antud hääle kaalule, märgib kolleegium, et korduva hääletamise korral varem antud häält tühistatakse. Valijal puudub võimalus korduvast elektroonilisest hääletamisest olenemata valimistulemust teisi hääletamisviise kasutavatest valijatest suuremal määral mõjutada. Elektroonilisel teel antud häält läheb arvesse ühe häälena ega ole valimistulemuste seisukohalt kuidagiviisi mõjukam kui teisi hääletusviise kasutavate hääletajate antud häält.“

Viimastel Riigikogu valimistel kulus elektrooniliste häälte lugemisele varasemast rohkem aega põhjusel, et esmakordselt anti valijatele õigus veel valimispäeval oma e-häält valimisjaoskonnas tühistada. Seda lisavõimalust saab muu hulgas tõlgendada ka kompromissina e-hääletuse toetajate ja vastaste vahel: viimane sõna, kui nii saab öelda, jääb sel juhul pabersedeliga hääletajale. See võib osutada mõnele valijale oluliseks ka sisulisel põhjusel: kui näiteks valimispäeva eelõhtul peaks selguma mõni asjaolu, mis tingib valimiseelistuse muutuse, siis jõuab valija oma muutunud eelistuse ka valimiskasti juures realiseerida.

E-valimiste usaldusväärsus

Tuleb nõustuda, et viimastel aastatel on Eestis suurenenud kahtlused e-valimiste usaldusväärsuse ja aususe suhtes. Objektiivselt on halb, kui arvestatav hulk kodanikest ei pea valimisviise ja sealtkaudu ka valimiste tulemust õigeks ja ausaks. See on laiemalt võttes ühiskondliku usalduse, mitte aga ühe või teise õigusnormi piisavuse küsimus.

Osaliselt ka sellest tulenevalt on Riigikohus leidnud, et e-valimiste reeglid tuleb varasemaga võrreldes suuremas mahus sätestada valimisseaduses ning mitte jätta valimiste tehnilise korralduse küsimust rahva mandaadita Riigi Valimisteestuse (valimiste korraldaja) ja Vabariigi

Valimiskomisjoni (sõltumatu järelevalveasutus) pädevusse. Siiski on kohane toonitada, et valimisseaduste täiendamine tuleneb vajadusest suurendada õigusselgust, mitte aga põhjusel, et siiani kehtiv kord oleks võimaldanud valimisseadusi meelevaldselt tõlgendada või seaduste rikkumise teel võltsida valimistulemusi.

Sõltumata e-valimiste üldise usaldusväarsuse tasemest eri aastatel, on kõik hääletamistoimingud, andmete terviklikkus ja hääletamistulemuste kindlakstegemine olnud alati matemaatiliselt kontrollitav. Selleks viiakse iga kord valimiste käigus läbi [sõltumatu andmeaudit](#).

Umbusk e-valimiste suhtes on mingis osas ka tehislik probleem. Kui mõni ühiskonnas arvestatava toetusega poliitiline jõud pikema aja jooksul enne ja pärast valimisi poliitilistel või muudel põhjustel kordab, et üks seaduslikest valimisviisidest ei ole aus ja/või õiguspärane, siis eeldatavasti asuvad samale seisukohale ka paljud selle poliitilise jõu toetajad ehk valijad. Sellest tulenevalt võib e-valimisi vastustav poliitiline jõud saada ka suhteliselt vähe e-hääli. Näib loogiline, et selle erakonna valijad ei kasuta „kahtlaseks“ peetavat hääletusviisi.

Kohtunikel, ametnikel, poliitikutel, eriti aga valimiste korraldajatel ja nende õigsuse eest vastutajatel, sh sõltumatutel rahvusvahelise sertifikaadiga IT-audiitoritel lasub kohustus uurida erapooletult kõiki kahtlusi ja võimalikke rikkumisi. Kindlasti on oluline selgitada elektroonilise hääletamise süsteemi ning lükata ümber selle kohta levitatavaid väärarusaamu ja valesid. Lisaks sellele tuleb vajadusel valimisseadusi muuta, täpsustada ja täiendada. Kui valimiskaebuste kohta tehtud Riigikohtu otsused on jõustunud, tuleb neid õigusriigis austada ja valimistulemuse kahtluse alla seadmine ei ole kohane.

Lugupidamisega ja head uut aastat soovides

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise