



Demokraatlike institutsioonide ja inimõiguste büroo

**EESTI**

**RIIGIKOGU VALIMISED**

**1. märts 2015**

**OSCE/ODIHR-I VALIMISTE EKSPERDIRÜHMA  
ARUANNE**



Varssavi  
26. mai 2015

## SISUKORD

<b>I. KOKKUVÕTE.....</b>	<b>1</b>
<b>II. SISSEJUHATUS JA TÄNUVALDUSED.....</b>	<b>2</b>
<b>III. VALIMISSÜSTEEM, ÕIGUSLIK RAAMISTIK JA VALIMISTE KORRALDAMINE .....</b>	<b>3</b>
<b>IV. INTERNETI TEEL HÄÄLETAMINE.....</b>	<b>3</b>
A. ÕIGUSLIK RAAMISTIK JA INTERNETIHÄÄLETUSE LÄBIVIIMINE.....	4
B. INTERNETIHÄÄLETUSE KORRALDAMINE .....	5
C. SERTIFITSEERIMINE JA AUDITEERIMINE .....	7
<b>V. ERAKONDADE JA KAMPAANIATE RAHASTAMINE.....</b>	<b>7</b>
A. TULUDE JA KULUDE REGULEERIMINE.....	8
B. ARUANDLUS JA AVALIKUSTAMINE .....	9
C. MONITOOING JA JÄRELVALVE .....	10
<b>VI. RAHVUSVÄHEMUSTE OSALUS.....</b>	<b>11</b>
<b>VII. SOOVITUSED .....</b>	<b>13</b>
A. PEAMISED SOOVITUSED .....	13
B. MUUD SOOVITUSED .....	14
<b>LISA: VALIMISTULEMUSED.....</b>	<b>15</b>
<b>OSCE/ODIHR.....</b>	<b>16</b>

**EESTI  
RIIGIKOGU VALIMISED  
1. märts 2015**

**OSCE/ODIHR-i valimiste eksperdirühma aruanne<sup>1</sup>**

**I. KOKKUVÕTE**

Pärast Eesti Vabariigi Alaliselt Esinduselt OSCE juures kutse saamist ning tuginedes vajaduste hindamise missiooni soovitusel, lähetas OSCE demokraatlike institutsioonide ja inimõiguste büroo (OSCE/ODIHR) 15. veebruaril valimiste eksperdirühma (EET) vaatlema 1. märtsil toimunud Riigikogu valimisi. OSCE/ODIHR EET keskendus vaid teatud valimistega seotud aspektidele – interneti teel hääletamisele, erakondade ja valimiskampaaniate rahastamisele ning rahvusvähemuste osalusele valimistel.

Eesti on esimene OSCE liikmesriik, mis on alates 2005. aastast võimaldanud kõigil hääleõiguslikel kodanikel hääletada interneti teel kõikidel riiklikel ja kohalikel valimistel. Käesolevatel valimistel andis oma hääle interneti teel 176 329 inimest, mis moodustas 30,5% kõikidest antud häältest. Enamik OSCE/ODIHR EET-ga vestelnud osapooltest väljendas suurt usaldust internetihääletuse töökindluse ja turvalisuse suhtes. Internetihääletus viidi läbi tõhusalt ja koosõlas õigusliku raamistikuga, kuigi protsessi läbipaistvuse ja aruandluse paremaks muutmise osas võiks veel rakendada täiendavaid meetmeid.

Pärast 2011. aasta Riigikogu valimisi on internetihääletuse osas tehtud mitmeid muudatusi, sealhulgas on rakendatud mitmeid OSCE/ODIHR-i varasemaid soovitusi, kuid mitte kõiki. Peamine suur muudatus pärast 2011. aasta Riigikogu valimisi on Vabariigi Valimiskomisjoni (VVK) alla kuuluva Elektroonilise Hääletamise Komisjoni (EHK) loomine, mille ülesandeks on internetihääletuse läbiviimine ja e-hääletamise tulemuste kinnitamine. EHK tööd saatis laialdane avalikkuse usaldus.

VVK esitles valijatele verifitseerimisprotsessi, kinnitamaks, et nende e-hääle edastati sihipäraselt ja salvestati hääletatlemisserveris, mis võttis osaliselt arvesse varasemat OSCE/ODIHR-i soovitust. Sellegipoolest, ei luba süsteem *end-to-end* verifitseerimist. Eesti Vabariigi Riigikogu valimisseadus ei nõua internetihääletuse süsteemi ametlikku sertifitseerimist sõltumatu organisatsiooni poolt, mis piirab mõningal määral süsteemi läbipaistvust ja aruandlust. VVK sõlmis lepingu audiitoriga, kes hindas internetihääletuse vastavust protseduurilistele nõuetele ja avaldas auditi aruannete kokkuvõtted.

Pärast viimaseid Riigikogu valimisi on erakonnaseaduses tehtud mitmeid muudatusi. Üldiselt annab see erakondade ja kampaaniate rahastamise reguleerimiseks tugeva õigusliku raamistiku. Erakondade ja kampaaniate rahastamiseks tehtavatele annetustele ei ole ette nähtud ülemist piiri, samuti ei ole seda ette nähtud erakondade ja kampaaniate kulude puhul. Erakondadel ei ole lubatud kampaaniate läbiviimiseks või korraldamiseks kasutada avalikke vahendeid. Erakonnad ja teised osapooled väitsid OSCE/ODIHR EET-le, et avalike vahendite väärkasutamine, eelkõige kohalike omavalitsuste poolt, on

---

<sup>1</sup> Inglisekeelne versioon käesolevast aruandest on ainus ametlik dokument. Mitteametlik tõlge sellest on saadaval eesti keeles.

jätuv probleem. Poliitilise välireklaami jätkuv keelustamine valimiskampania perioodil piirab sõnavabadust.

Selleks, et jälgida kampaniate rahastamise seadusandlusest kinnipidamist, loodi Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjon (ERJK). ERJK volitused on piiratud, kuna see ei või võtta vastu määrusi, teha trahve ega uurida võimalikke rikkumisi. Kuid ERJK võib aga teha rahalisi ettekirjutusi, kui erakonnad ei pea kinni selle korralduslikest juhistest parandamiseks avastatud rikkumisi. Seaduse järgi peab ERJK edastama uurimist vajavad juhtumid politseile, mis toob endaga kaasa uurimise pikalevenimise ja on tõsiseks probleemiks otsuste täideviimisel. Erakonnad on kohustatud ERJK-le esitama kvartaalsed ja aastaaruanded oma tulude ning kulude kohta. Kolmandatelt osapooltelt aga seadus ei nõua kampania kulude kohta aruannete esitamist.

OSCE/ODIHR EET täheldas terves poliitilises spektrumis positiivset trendi rahvusvähemuste esindajate paigutamisel erakondade nimekirjadesse, mõningatel juhtudel esimeste numbrite sekka. Samuti täheldas OSCE/ODIHR EET üleüldist erakondade suuremat pingutust jõuda rohkem venekeelsete valijateni, sealhulgas pakkudes neile venekeelset informatsiooni valimiskampania kohta. Samas üksikasjalik informatsioon valimiste kohta oli VVK kodulehel ainult eesti keeles ja vähemal määral ka inglise keeles. Valijatele saadetud hääletamisjuhised ja valimisjaoskondades ning valimisedelitel olev informatsioon oli ainult eesti keeles. Internetihääletuse kohta käiv informatsioon oli osaliselt kättesaadav nii vene kui ka inglise keeles.

Määratlemata kodakondsusega isikutel on õigus hääletada kohalikel valimistel, kuid mitte Riigikogu valimistel. Samuti ei või nad kandideerida Riigikogu valimistel. Kuigi määratlemata kodakondsusega isikud võivad osaleda erakondadega seotud tegevustes ja teha erakondadele ning kandidaatidele annetusi, ei ole neil hoolimata OSCE-ODIHR-i varasemast soovitusel õigust astuda ühegi erakonna liikmeks. Vaatamata mõnede positiivsetele muudatustele kodakondsuse seaduses, toimub määratlemata kodakondsusega isikute naturaliseerimine jätkuvalt liiga aeglaselt.

## II. SISSEJUHATUS JA TÄNUAVALDUSED

Pärast Eesti Alaliselt Esinduselt OSCE juures kutse saamist ning tuginedes vajaduste hindamise missiooni (NAM), mis oli lähetatud Eestisse ajavahemikus 18.-21. jaanuar, soovitusel, lähetas OSCE demokraatlike institutsioonide ja inimõiguste büroo ajavahemikus 15. veebruar - 5. märts, 1. märtsil 2015 toimunud Riigikogu valimisi vaatlema valimiste eksperdirühma (EET). OSCE/ODIHR-i EET koosnes kolmest eksperdist, kes olid pärit kahest OSCE liikmesriigist.

OSCE/ODIHR EET hindas internetihääletuse, erakondade ja valimiskampaniate rahastamise ning rahvusvähemuste osalusega seotud aspekte. Seega on käesolev aruanne piiratud ulatusega ega anna hinnangut tervele valimisprotsessile. Vaatluse all olevate valdkondade puhul hinnati nende vastavust OSCE nõuetele ja teisele rahvusvahelistele standarditele ning Eesti seadusele. OSCE/ODIHR-i meetodika kohaselt, ei viinud OSCE/ODIHR EET läbi laiaulatuslikku ja süstemaatilist valimisprotsessi ning valimispäeva protseduuride vaatlust. Käesolevat aruannet tuleks lugeda koos 2015. aasta OSCE/ODIHR NAM-i aruande ja 2011. aasta OSCE/ODIHR valimiste hindamise missiooni aruandega, milles on esitatud täiendavaid üksikasju Eesti valimiste kohta.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> [Vt kõiki varasemaid OSCE/ODIHR-i aruandeid Eesti kohta.](#)

OSCE tänab Välisministeeriumi, Vabariigi Valimiskomisjoni, Elektroonilise Hääletamise Komisjoni, Erakondade Rahastamise Järelevalvekomisjoni, erakondi ja teisi osapooli koostöö ning abi eest.

### III. VALIMISSÜSTEEM, ÕIGUSLIK RAAMISTIK JA VALIMISTE KORRALDAMINE

Eesti on parlamentaarne vabariik, kus seadusandlikku võimu teostab ühekojaline parlament (Riigikogu), mille 101 liiget valitakse proportsionaalse avatud nimekirja alusel 12 mitmemandaadilisest valimisringkonnast nelja-aastaseks ametiajaks. Valimisringkondade suurus varieerub 5-14 mandaadi vahel, sõltuvalt piirkonnas registreeritud valijate arvust.

Riigikogu valimisi reguleerib peamiselt Eesti Vabariigi Riigikogu valimisseadus. Teiste kohaldatavate seaduste hulka, mis puudutavad OSCE/ODIHR EET vaatluse all olevaid aspekte, kuuluvad põhiseadus, erakonnaseadus, karistusseadustik ja keeleseadus. Neid seadusi täiendavad VVK määrused. Naiste poliitilise osaluse suurendamiseks ei ole eraldi õigusakte. Üldiselt väljendasid OSCE/ODIHR-iga vestelnud osapooled rahulolu olemasoleva õigusliku raamistiku suhtes, mis on tugev alus demokraatlike valimiste läbiviimiseks.

Valimised viis läbi kolmeastmeline valimisamet, mis koosnes VVK-st, 15 maakonna ja kahest linna valimiskomisjonist ning 547 valimisjaoskonna komisjonist (üks komisjon valimisjaoskonna kohta).<sup>3</sup> Internetihääletuse viis läbi EHK, mis kuulub VVK alla. VVK, EHK ja maakonna ning linna valimiskomisjonid on alalised organid, mis määratakse neljaks aastaks. Valimisjaoskondade komisjonid aga moodustatakse valimiste ajaks iga kord uuesti. Valimistega seotud osapoolte hinnangul eksisteeris valimiste korraldajate suhtes laialdane usaldus.

Valimisseadus pakub kodanikele valimiseks, mis on nende kodanikuõigus, mitmeid võimalusi. Lisaks valimispäevale, võis ajavahemikus 19.-25. veebruar valimisjaoskonnas või interneti teel hääletada ka eelhääletamisel. Kodus hääletamist rakendati haiglades, hooldekodudes, eeluurimisasutustes ning samuti nende puhul, kes ei saanud tervises seisundi või mõne muu mõjuva põhjuse tõttu kodust lahkuda. Välismaal sai hääletada 39 diplomaatilises või konsulaaresinduses või interneti teel.

### IV. INTERNETI TEEL HÄÄLETAMINE

Eesti on esimene OSCE liikmesriik, mis on alates 2005. aastast võimaldanud kõigil hääleõiguslikel kodanikele hääletada interneti teel kõikidel riiklikel ja kohalikel valimistel. Käesolevad valimised olid kolmandad Riigikogu valimised ja üldkokku kaheksandad valimised, kus internetihääletust rakendati.<sup>4</sup> Internetihääletamise süsteem tugineb aktiveeritud isikut tõendaval dokumendil (ID-kaardil), mis võimaldab isiku digitaalset identifitseerimist ja autentimist, kaasa arvatud mobiiltelefonide kaudu, millel on spetsiaalselt aktiveeritud SIM-kaardid (*mobiili-ID*).<sup>5</sup> Hääletamise salastatus tagatakse

<sup>3</sup> Interneti teel hääletajate arvu kasvu tõttu on Riigikogu valimistel kasutatavate jaoskondade arv pidevalt kahanenud. 2007. aastal oli neid 657 ja 2011. aastal 625.

<sup>4</sup> Internetti kasutatakse Eestis laialdaselt – 2014. aastal oli 83% majapidamistest ligipääs internetile.

<sup>5</sup> Isikut tõendavate dokumentide seaduse kohaselt on ID-kaardi omamine Eesti kodanikele kohustuslik. ID-kaartidel on spetsiaalne kiip, mis sisaldab turvalise identifitseerimise tagamiseks privaatseid võtmeid ja sertifikaate. ID-kaart ei pea olema digitaalselt aktiveeritud, kui kodanik ei soovi e-teenuseid kasutada.

protsessiga, mida võib võrrelda posti teel hääletamise „kahe ümbriku“ süsteemiga.<sup>6</sup> Süsteem tugineb hästi toimivatel krüptograafilistel meetoditel.

Tagamaks, et hääletamisel valijat ei segata ega avaldata talle survet, võis iga valija interneti teel hääletada nii mitu korda, kui soovis. Arvesse läks ainult viimane hääl. Interneti teel antud hääle sai eelhääletamise ajal valimisedelil hääletades tühistada. Interneti teel hääletanute nimed märgiti valijate nimekirjas ja, hoolimata OSCE/ODIHR-i varasemast soovituselt, ei olnud neil lubatud valimispäeval pabersedelil enam hääletada. Kuigi seda mainiti VVK kodulehel ja meedias, ei olnud see kirjas valijatele saadetud valijakaartidel ning mõned valijad ei olnud sellest piirangust teadlikud. Need valijad, kes hääletasid internetihääletuse lõpufaasis ja ei saanud enam oma häält muuta, võisid potentsiaalselt tõendada, kelle poolt nad hääletasid, näidates antud häält arvuti- või mobiiltelefoniekraanil.<sup>7</sup>

Kokku hääletas interneti teel 17 6329 valijat (19,6% kõikidest registreeritud valijatest), mis moodustas 30,5% kõikidest häältest.<sup>8</sup> Enamik OSCE/ODIHR EET-ga vestelnud osapooltest väljendas suurt usaldust internetihääletuse töökindluse ja turvalisuse suhtes. Kuigi nad tunnistasid võimalike haavatavate kohtade olemasolu, kaalusid nende arvates plusspunktid üle miinused. Mõned erakonnad ja kandidaadid, sealhulgas ka üks Riigikogus olev erakond, on põhimõtteliselt internetihääletuse läbiviimise vastu. Üldiselt näitasid erakonnad ja kandidaadid üles piiratud huvi või arusaamist teatud internetihääletuse süsteemi osade vastu ning vaatlesid valimiste korraldajate tööd vähesel määral.

## A. ÕIGUSLIK RAAMISTIK JA INTERNETHÄÄLETUSE LÄBIVIIMINE

Internetihääletust reguleerib valimisseadus ning seda täiendavad isikut tõendavate dokumentide seadus, digitaalalkirja seadus ja VVK määrused. Valimisseadus sätestab piisava internetihääletuse õigusliku aluse, kuid teatud küsimused vajavad veel tähelepanu. Pärast 2011. aasta Riigikogu valimisi, võttes arvesse mitmeid varasemaid OSCE/ODIHR-i soovitusi, on valimisseaduses tehtud mitmeid muudatusi, mis on internetihääletust veelgi tugevdanud. Seadusesse lisati peatükk, mis kirjeldab üldisi internetihääletuse põhimõtteid, ettevalmistusi ja hääletamise ning häälte lugemise protseduure. Valimisseaduses tehti ka muudatus interneti teel antud häälte valiidsuse kriteeriumite selgemaks muutmise osas.

Peamine positiivne muudatus pärast 2011. aasta Riigikogu valimisi oli EHK loomine, mille ülesandeks on internetihääletuse läbiviimine ja e-hääletuse tulemuste kinnitamine. EHK loomisega formaliseeriti internetihääletuse korralduslik struktuur ja suurendati selle aruandlust ning läbipaistvust, mis oli ka üks OSCE/ODIHR-i varasemaid soovitusi. EHK koosnes seitsmest VVK poolt ametisse nimetatud liikmest, kelle hulgas olid asjakohaste valdkondade, nagu näiteks interneti turvalisuse, programmeerimise ja serverite haldamise, eksperdid. Valimisseadus ei reguleeri selgesõnaliselt, milline peab olema EHK liikmete kvalifikatsioon või muud tingimused. EHK poolt tehtud töö tundus olevat tõhus ning seda saatis laialdane avalikkuse usaldus.

<sup>6</sup> Antud e-hääl ei sisalda informatsiooni valija kohta ja on suletud elektroonse „ümbriku“ sisse. See ümbrik on omakorda suletud teise ümbriku sisse, mis sisaldab informatsiooni valija kohta. Pärast seda, kui valija hääleõiguslikkus on tuvastatud, avaneb väline ümbrik elektroonselt ja hääl lisatakse valimiskasti.

<sup>7</sup> [Euroopa Nõukogu \(EN\) soovitus \(2004\)11 e-hääletamise õiguslike, korralduslike ja tehniliste standardite kohta](#), soovitus nr 51: „E-hääletamise kaugsüsteem ei või valijale võimaldada omada tõestust antud hääle sisu kohta.”

<sup>8</sup> 2011. aasta Riigikogu valimistel anti interneti teel 24,3% kõikidest häältest. [Vt VVK internetihääletuse võrdlevat statistikat.](#)

*Selleks, et säilitada ning muuta veelgi tugevamaks usaldust EHK suhtes, võiks kaaluda selle liikmete kvalifikatsiooni ja teiste võimalike kohaldatavate nõudmiste formaliseerimist.*

EHK-l puudub volitus anda välja määrusi. VVK võib EHK otsused üle vaadata, kuid EHK sõnul ei ole neil kohustust regulaarselt VVK-le ette kanda. Käesolevate valimiste raames pidas EHK kolm ametlikku kohtumist valimiste tarkvara, tehnilise dokumentatsiooni, süsteemi komponentide testimise ja üles seadmise ajakava ning lõpliku kontrolli läbi viimiseks.<sup>9</sup> Nende kohtumise punktid on kättesaadavad internetis. Üks kolmest kohtumisest peeti interneti teel ja seda ei olnud võimalik otse jälgida. EHK esimehe sõnul võeti kõik otsused vastu *ad hoc* baasil osana igapäevasest tööst.

*Selleks, et suurendada aruandlust, peaks EHK pidama regulaarseid kohtumisi ja ametlikult vastu võtma ning avalikustama kõik otsused, mis on seotud vaatljatele avatud internetihääletuse sessioonidega.*

Valimisseadus sätestab, et juhul kui süsteemis avastatakse turvalisuse või töökindluse risk, võib VVK EHK ettepanekul otsustada mitte algatada internetihääletust, selle peatada või lugeda lõppenuks. Sellegipoolest, hoolimata varasematest OSCE/ODIHR-i soovitusel, ei sätesta seadus piisavalt üksikasjalikke tingimusi internetihääletuse tulemuste kehtetuks tunnistamiseks.

## **B. INTERNETIHÄÄLETUSE KORRALDAMINE**

Internetihääletuse protsess koosneb viiest etapist: testimisest, süsteemi installeerimisest, hääletamisest, häälte lugemisest ja andmete hävitamisest.<sup>10</sup> OSCE/ODIHR EET täheldas, et EHK korraldas internetihääletuse professionaalselt ja õigeaegselt. Enne OSCE/ODIHR EET tulekut ei korraldatud valimisvaatljate ja audiitorite juuresolekul laiaulatuslikku tarkvara ja riistvara testimist. Samuti ei olnud ette nähtud üksikasjalikke protseduure tarkvara arendamiseks ja testimiseks.

Tarnija andis internetihääletuse tarkvara VVK-le üle 6. jaanuaril. Seda katsetati ajavahemikus 19.-23. jaanuar. EHK tegi kättesaadavaks serveri tarkvara lähtekoodi.<sup>11</sup> Viimane muudatus tarkvaras tehti 4. veebruaril ja süsteem seadistati VVK ruumides ajavahemikus 10.-13. veebruar. Krüpteerimis- ja dekrüpteerimisvõtmed jagati VVK liikmetele 13. veebruaril.

*VVK võiks kaaluda internetihääletuse tarkvara arendamiseks, testimiseks ja uuenduste tegemiseks üksikasjalike ja ametlike protseduuride ning tähtaegade määramist.*

Interneti teel sai hääletada ajavahemikus 19.-25. veebruar, laadides VVK kodulehelt alla tarkvara, mis sisaldas ka tuge nägemispuudega inimestele. VVK ei pakkunud valijatele interneti teel tühja valimisedeli edastamise võimalust.<sup>12</sup>

---

<sup>9</sup> Tegemist oli *end-to-end* testiga, milles anti 14 e-häält ning seejärel testiti tulemusi.

<sup>10</sup> OSCE/ODIHR EET ei vaadelnud internetihääletuse testimise, seadistamise ja andmete hävitamise etappe.

<sup>11</sup> Tarkvara lähtekoodi leiab aadressilt: <https://github.com/vvk-ehk/evalimine>. EHK kasutas ka lähtekoodi failide kalkulatsiooni ja räsiväärtusi tõestamiseks, et serveris salvestatud tarkvara oli sama, mis on salvestatud hoidlas.

<sup>12</sup> EN soovitus (2004)11 soovitus nr 13 järgi peavad e-hääletamise süsteemid „pakkuma valijatele võimaluse osaleda valimistel või rahvahääletusel ilma, et nad peaksid vaba valimisõiguse tagamiseks eelistama mõnda teist valimismetoodit, näiteks valimisedeli tühjaks jätmist”.

VVK esitles valijatele verifikatsiooniprotsessi, kinnitamaks, et nende e-häääl salvestati sihipäraselt hääletatlemisserveris, mis oli osaline OSCE/ODIHR-i varasema soovitusel rakendamine.<sup>13</sup> Kinnitamiseks kasutati eraldi nutiseadet (mobiiltelefoni või tahvelarvutit), mis luges pärast hääle andmist valija arvutiekraanilt koodi hääletamise lõpetamise kohta. Seejärel näitas nutiseade ajutiselt valija poolt tehtud valikut, andes seejärel kinnituse, et tema häääl on võetud arvesse. EHK ei saanud ühtegi raportit ebakorrektsel kinnituse kohta.<sup>14</sup> EHK informeeris OSCE/ODIHR EET-d, et ühtegi teenusetõkestamise rünnet (DoS) hääletamise perioodil serveritele ei toimunud. Eesti infoturbeinsidentide käsitlemise meeskonna sõnul jälgisid nad pidevalt potentsiaalseid pahavara ja DoS ründe ohte Eesti internetiruumis.

EHK uuendas igapäevaselt valijate nimekirja ja varundas krüpteeritud hääletusedelid CD-le. Seda tehti otse ligipääsuga serveritele, kuna EHK eelistas seda kaugühendusele, kuigi üldiselt ei peeta kriitiliste operatsioonide läbiviimisel otseühendust (administratiivset ühendust) ja selle tegevuskorras hoidmist heaks turvalisuse tagamise tavaks. EHK oli seisukohal, et krüpteeritud hääle varundamine välisel salvestusvahendil on eelistatav otseühendusel põhinevatele peegelserveritele. Sellegipoolest, juhul kui serveri asukohas oleks juhtunud õnnetus, oleks toimunud märkimisväärne katkestus hääletamises ja osa hääli oleks pärast viimast varundamist läinud kaduma. Hoolimata varasemast OSCE/ODIHR-i soovitusel, ei ole loodud ametlikku õnnetusest taastamise kava.

*EHK võiks kaaluda serveri hoolduse ja varundamise turvalisusega seotud tavade üle vaatamist.*

Interneti teel antud hääled loeti üle avalikul hääletelugemise tseremoonial valimispäeva õhtul. Kõigepealt edastati krüpteeritud hääled internetiga mitte ühendatud serverisse. Seejärel sorteeriti need valimisringkondade järgi ja eelmaldati valijate digitaalallkirjad. Viimased salvestati hääle salajasuse tagamise huvides eraldi. Seejärel dekrüpteeriti hääled kasutades selleks dekrüpteerimisvõtit ja need loeti üle. EHK avalikustas internetihääletuse tulemused valimispäeval valimisjaoskondade sulgemise ajaks. Järgmisel päeval kontrollis EHK edukalt serveri logifaile eesmärgiga kinnitada hääletelugemisprotsessi tulemusi.<sup>15</sup>

Praegune süsteem ei luba ilma hääle salastatust ohu alla seadmata verifitseerida, et kõik interneti teel antud hääled on edastatud nii, nagu need on salvestatud hääletatlemisserveris. EHK on teadlik võimalikest tehnilistest lahendustest sellele probleemile, sealhulgas *end-to-end* verifitseerimisest, mis ei seaks hääle salastatust ohu alla. EHK kinnitas avalikult, et kaalub sellekohaste muudatuste tegemist internetihääletuse süsteemis.

*Selleks, et suurendada internetihääletuse süsteemi aruandlust, võiksid ametkonnad jätkata jõupingutusi end-to-end verifitseerimise lisamiseks süsteemi, et valijad saaksid kinnitust, et nende hääled loetakse samal kujul, kui need on salvestatud.*

<sup>13</sup> Verifikatsiooniprotsessi kasutati esimest korda 2013. aasta kohalikel valimistel ja see sätestati esimest korda seadusega kõnealuste valimiste jaoks.

<sup>14</sup> Kuigi ainult 4,2% interneti teel hääletajatest kasutas verifitseerimistööriista, pidas EHK protsessi edukaks, kuna minimaalselt on vajalik verifitseerida 2% häälest selleks, et saaks statistiliselt kinnitada, et valija seade ei sattunud pahavara rünnaku ohvriks.

<sup>15</sup> Need logifailid sisaldavad informatsiooni selle kohta, millised e-hääled kõrvaldati ning milliseid arvestati. Seda protsessi saab võrrelda erineva kategooria hääle omavahel vastavusse viimisega.



## C. SERTIFITSEERIMINE JA AUDITEERIMINE

Vaatamata varasemale OSCE/ODIHR-i soovitusele ja EN-i juhistele ei ole sõltumatu organisatsiooni poolt tehtav ametlik sertifitseerimine vajalik.<sup>16</sup> EHK sõnul ei ole sertifitseerimine vajalik internetihääletuse tarkvara avatuse tõttu. Sertifitseerimise asemel ei ole kaalutud internetihääletuse eraldi etappide, nende koostoime ja süsteemi kui terviku kontrollimiseks sõltumatu mehhanismi loomist.

*Ametkonnad võiksid kaaluda ametliku protsessi loomist internetihääletuse end-to-end sertifitseerimiseks sõltumatu asutuse poolt, mis oleks kooskõlas EN juhistega ning mille aruanne oleks avalikkusele kättesaadav.*

VVK sõlmis lepingu audiitoriga, kes pidi hindama internetihääletuse vastavust tehnilistele, õiguslikele ja protseduurilistele nõuetele. Audiitor koostas valimisperioodi jooksul kaks vahearuanne ning pidi väljastama lõpparuande pärast valimisprotsessi lõppu, kui OSCE/ODIHR EET oli juba lahkunud. Avaldatud auditi aruannete kokkuvõtete kohaselt järgis VVK täpselt tehnilisi protokolle ja kinnitas, et turvapitserid olid serveritel ja teistel esemetel puutumata. Aruanded ei sisaldanud soovitusi.

*Selleks, et suurendada läbipaistvust ja aruandlust, võiks VVK kaaluda internetihääletuse süsteemi täismahus auditi aruannete avalikustamist.*

VVK oli kohustatud viima läbi kriitilised tegevused serveritega vähemalt kahe VVK liikme juuresolekul. Ainsaks dokumentatsiooniks selle kohta olid videosalvestised. Paber kandjal dokumenteerimist ei toimunud, kuigi see võib kaebuste ja apellatsioonide puhul olla otsustava tähtsusega. VVK otsustas mitteametlikult, et ei muuda videosalvestisi valimisperioodil avalikult kättesaadavaks, vaid avaldab need pärast valimisi internetis.

*Selleks, et suurendada internetihääletuse aruandlust, võiks VVK kaaluda selle kõikide etappide dokumenteerimist.*

Tehniline dokumentatsioon (käsiraamatud ja samm-sammult juhised) internetihääletuse süsteemi kohta on koostatud ja avaldatud VVK poolt. Sellekohane informatsioon ei olnud aga mitte alati edasi antud kergesti arusaadaval viisil. Audiitorid täheldasid, et dokumentatsioonis esines kohati ristviiteid ja seda oli keeruline jälgida ning üksikutele juhtudel ei olnud mõned sammud, mida operaator pidi süsteemi üles seadmiseks täitma, samm-sammult juhendites kirjas. Vaatamata varasemale OSCE/ODIHR-i soovitusele, puudub konsolideeritud käsiraamat, mis kirjeldaks kõiki internetihääletuse protseduure.

## V. ERAKONDADE JA KAMPAANIATE RAHASTAMINE

Pärast 2011. aasta Riigikogu valimisi on erakonnaseadust muudetud mitu korda. See annab tugeva õigusliku raamistiku erakondade ja kampaaniate rahastamise reguleerimiseks. Kooskõlas rahvusvahelise hea tavaga, sisaldab see üksikasjalikke sätteid, mis nõuavad erakondade tulude ja kulude läbipaistvust. Need õiguslikud sätted laienevad ka erakondadega seotud organisatsioonidele. Samuti sätestab see aluse erakondade avalikule rahastamisele ja reguleerib laenamist. Pärast 2011. aasta Riigikogu valimisi loodi erakondade tegevuse seaduslikkuse järelvalveks ERJK. Ka

<sup>16</sup> Vt nt Euroopa Nõukogu juhiseid: „[E-hääletamise süsteemide sertifitseerimine](#)“.

valimisseadus sisaldab sätteid kandidaatide rahastamise ning lubatud kampaania tüüpide kohta. Mitmetel OSCE/ODIHR-iga vestelnud osapooltest oli hea meel tõdeda, et kandidaatide deposiit oli vähenenud poole võrra, rõhutades, et see oli eelkõige kasulik väiksematele erakondadele.<sup>17</sup> Euroopa Nõukogu juures asuv korrupsioonivastane riikide ühendus GRECO täheldas „märkimisväärseid edusamme“ GRECO soovitude rakendamisel ja „oluliste reformide“ läbiviimist erakondade rahastamises.<sup>18</sup>

## A. TULUDE JA KULUDE REGULEERIMINE

Suurem osa erakondade rahastamisest tuleneb avalikest vahenditest. 2014. ja 2015. aastal eraldas parlament erakondadele 5 412 678 eurot. Need erakonnad, kes ei pääsenud parlamenti, kuid kes täitsid teatud tingimused (said eelmistel valimistel vähemalt 1% või 4% häältest), saavad riiklikku toetust (vastavalt 9587 eurot ja 15 978 eurot aastas). Ülejäänud summa jagatakse parlamendis esindatud erakondade vahel vastavalt nende kohtade arvule.<sup>19</sup> Kuigi osa erakondi pooldab erakondade riikliku rahastamise vähendamist, siis enamik OSCE/ODIHR EET-ga vestelnud osapooltest uskus, et parlamendis mitte esindatud erakondade rahastamise protsenti tuleks suurendada.

Erakondade ja kandidaatide rahastamisele ning erakondade ja kampaaniate kuludele ei ole piiranguid.<sup>20</sup> Mitmed erakonnad ja kodanikuühendused pooldasid sellekohaste piirangute kehtestamist. Seadusandluse järgi on lubatud mitterahalised annetused. Keelatud on anonüümsed annetused, juriidiliste isikute poolt tehtavad annetused ning sularahas tehtud annetused, mis on suuremad kui 1200 eurot aastas annetaja kohta. Pangaülekandega tehtud annetustele piiranguid ei ole. Ajakirjanduse andmetel tegi pärast 2011. aasta valimisi mitu isikut erakondadele suuri annetusi, sealhulgas tehti ühe annetaja poolt üle 1 miljoni euro suurune annetus. Juhul, kui see tõesti oli nii, moodustaks see suure osa erakondade rahastamiseks mõeldud eelarvest pärast 2011. aastat.<sup>21</sup>

*Selleks, et kindlustada, et demokraatlikku valimisprotsessi ei moonutaks rahalistest eelistest tulenev poliitiline mõjuvõim, võiksid ametkonnad kaaluda erakonnale või kandidaadile ühe annetaja poolt tehtavate annetuste piiramist aastas.*

Vaatamata varasemale OSCE/ODIHR-i soovitusele, ei ole poliitiline välireklaam valimisperioodil lubatud, mis piirab sõnavabadust.<sup>22</sup> Riigikohus tunnistas, et see keeld rikub valimisõigust,

<sup>17</sup> Kandidaatide deposiit oli võrdne ühe miinimumkuupalgaga (390 euroga). Deposiit tagastatase juhul, kui kandidaat saab oma valimisringkonnas vähemalt poole lihtkvoodi ulatuses hääli või kui tema erakond saab piisavalt hääli, et pääseda Riigikokku.

<sup>18</sup> Vt [GRECO kolmanda hindamisvooru teine aruanne Eesti kohta](#), vastu võetud 14.-16. mai 2012.

<sup>19</sup> 2014. ja 2015. aastal jäi erakondade avalik rahastamine ligikaudu 1 miljoni euro ja 1,8 miljoni euro vahemikku parlamendis esindatud erakonna kohta. See on võrdne 76-87% nende kogutulust.

<sup>20</sup> Artikli 3.b.ii EN soovituse [Rec\(2003\)4](#) erakondade ja kampaaniate rahastamise ühiste korrupsioonivastaste reeglite järgi „peaksid riigid... kaaluma võimalusi erakondadele tehtavate annetuste väärtuse piiramiseks“. [2010. aasta OSCE/ODIHR-i ja VeneetsiaKomisjoni juhtnöörid erakondade rahastamise kohta](#) märgivad, et „Erakondade ja kampaaniate rahastamise reguleerimine on vajalik selleks, et kaitsta demokraatlikku valimisprotsessi, sh määrates piirangud kulutustele, kus see on asjakohane“.

<sup>21</sup> Nt 2014. aastal oli ERJK kodulehel olevate andmete järgi kõigi nelja parlamendis oleva erakonna annetuste kaudu saadud kogutulu 1,1 miljonit eurot.

<sup>22</sup> Kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti (ICCPR) artikkel 19 märgib, et „Kõigil on õigus sõnavabadusele. See hõlmab endas vabadust otsida, saada ja levitada erinevat tüüpi informatsiooni ja ideesid, hoolimata piiridest, kas suuliselt, kirjalikult, trükitult, kunsti kujul või ükskõik millisel muul moel isiku valikul.“ Seda õigust võib piirata ainult siis, kui see on „vajalik: (a) teiste isikute õiguste ja maine austamiseks; (b) rahvusliku julgeoleku ja avaliku korra (*ordre public*) või avalikkuse tervise või moraalide kaitseks.“

sõnavabadust ja teisi põhiseaduslikke õigusi, kuid jäi sellegipoolest seisukohale, et tegu on ebasobiva meetmega „vähendamaks raha rolli” poliitikas.<sup>23</sup> Praktikas ei ole kohtu otsus vähendanud kampaaniatele tehtavaid kulutusi, kuna erakonnad kasutasid välireklaami enne ametliku valimisperioodi algust ning kandsid sellega seonduvad kulud teist liiki reklaami, peamiselt televisiooni kaudu edastatava reklaami, alla. Puudub juriidiline nõue reklaamis ära märkida isiku või organisatsiooni nimi, kes on selle eest maksnud.

Erakondadel on keelatud valimiskampaaniate korraldamiseks ja läbiviimiseks kasutada avalikke vahendeid.<sup>24</sup> Sellegipoolest täheldasid erakonnad ja teised osapooled OSCE/ODIHR EET-le, et administratiivkuludeks mõeldud vahendite väärkasutamine valimiskampaania läbiviimise eesmärgil on jätkuv üldine probleem. Kõige nähtavam näide taolisest väärkasutusest oli nende sõnul Tallinna Linnavalitsus. Seda väidet toetas ERJK kohtumisel EET-ga, samuti toetas seda Riigikontrolli üksikasjalik aruanne, mis väitis, et Tallinna Linnavalitsuse teod olid 2013. aasta kohalikel valimistel vastuolus avaliku huviga.<sup>25</sup> Tallinna Linnavalitsuse sõnul oli reklaamide kujul tegu avalikkuse huvides info edastamisega linnavalitsuse kohustuste või linnas toimuvate ürituste kohta. OSCE/ODIHR EET-le teadaolevalt esitati nende väidetega seoses mitu ametlikku kaebust.

*Selleks, et vähendada probleeme väidetava administratiivvahendite väärkasutusega, võiksid ametkonnad kaaluda sätete, mis reguleerivad avalike vahendite kasutust valimiskampaania perioodil, täpsustamist.*

## **B. ARUANDLUS JA AVALIKUSTAMINE**

Erakonnad peavad esitama oma kvartaalsed ja aastaaruanded tulude ja kulude kohta ERJK-le. Valimiskampaania kulude kohta tuleb esitada eraldi aruanne 30 päeva jooksul arvates valimispäevast. Kampaaniate rahastamise aruanded tehakse avalikuks ERJK kodulehel.

Mitmed sätted püüavad tagada erakondade rahastamise läbipaistvust. Erakonnad võivad kasutada ainult neid pangakontosid, millest nad on ERJK-d teavitanud. Annetajate nimed ja annetatavad summad, kaasa arvatud mitterahalised annetused, peavad olema avalikustatud, nagu ka erakonnaliikmete nimed ja nende liikmemaksud.

Erakondade kulutused tuleb välja tuua kindlate kategooriate kaupa, nagu näiteks reklaam, suhtekorraldus ja trükised. Valimiste ajal peab iga erakond pakkuma üksikasjalikku ülevaadet nii iga kandidaadi kui ka terve erakonna kuludest. Mõned kodanikuühiskonna organisatsioonid täheldasid OSCE/ODIHR EET-le, et kohaldatavad kategooriad ei olnud piisavalt täpsed, et hinnata, kas aruanded olid tõesed või realistlikud, põhjendades seda sellega, et erakonnad esitasid iga kategooria jaoks üldsumma ja mitte konkreetse plakati või televisioonireklaami maksumuse. Seadus ei nõua aruandlust kolmandate osapoolte valimiskampaania kulude kohta. Mitmed valimistega seotud isikud ütlesid OSCE/ODIHR EET-le, et need valimised olid esimesed, kus oli märgata kolmandate osapoolte reklaami märkimisväärtetes kogustes.

<sup>23</sup> Vt Riigikohtu [otsust](#), juhtum nr 3-4-1-33-09, 1. juuli 2010.

<sup>24</sup> See ei sisalda riigieelarvest erakondadele eraldatavat rahastamist.

<sup>25</sup> Vt 13. jaanuaril 2015 avaldatud [Riigikontrolli auranne](#). Kuigi antud aruanne ei käi kõnealuste valimiste kohta, avaldati see 2015. aasta jaanuaris valimiskampaania perioodil, andes alust süüdistusteks, et selle avaldamine sellisel ajal oli poliitiline otsus.

*Selleks, et suurendada valimiskampaaniate rahastamise läbipaistvust, võiksid ametkonnad kaaluda seaduse muutmist nii, et kolmandate osapoolte valimistega seotud kulude aruandlus muutuks kohustuslikuks.*

### C. MONITOORING JA JÄRELVALVE

ERJK on peamine organ, kes vastutab selle eest, et erakonnad ja kandidaadid järgiksid seadust. Selle moodustavad kolme institutsiooni poolt nimetatud esindajad ja kõigi parlamendis esindatud erakondade nimetatud esindajad.<sup>26</sup> Ükski liikmetest ei tööta täistööajaga. Ametisse nimetav organ või erakond võib oma esindaja tagasi kutsuda igal ajal, mis võib negatiivselt mõjuda ERJK sõltumatusele.

*Selleks, et suurendada ERJK ja selle liikmete sõltumatust, võiks parlament kaaluda seaduse muutmist nii, et see sätestataks ERJK liikmete ametiaja.*

ERJK saab kokku iga kuu, et regulaarselt üle vaadata erakondade kohustuslikud finantsaruanded. Valimisperioodil ei saa komisjon tihedamini kokku. ERJK on erakondadele andnud juhised, kuidas finantsaruandeid ette valmistada.

ERJK volitused on limiteeritud, kuna nad ei või võtta vastu määrusi, väljastada trahve ega uurida võimalikke rikkumisi. Küll aga võib ERJK teha rahalisi ettekirjutusi, näiteks paludes erakonda tagastada saadud rahastus või paluda neil maksta neile osutatud teenuse eest. Juhul, kui erakond keeldub seda tegemast, võib neile määrata rahalise nõude, mida ei käsitleta trahvina.<sup>27</sup> ERJK võib uurida kaebusi või alustada menetlust omal algatusel. Veebruaris toimunud kohtumisel vaadati valimistega seoses läbi 20 kaebust ning tehti mitmeid ettekirjutusi, millest mõned ei olnud veel valimispäeva seisuga lahendust leidnud, kuna erakonnad vaidlustasid need kohtus. Kuna ERJK ei või ise uurimisi läbi viia, peavad nad edastama uurimist vajavad juhtumid politseile. ERJK väitel on pikaleveninud või hilinenud uurimised otsuste täide viimisel probleemiks. ERJK töö on konfidentsiaalne, mis vähendab selle läbipaistvust. Nii ERJK kui Riigikontroll soovitasid anda ERJK-le volitused uurimiste läbiviimiseks.

*Selleks, et muuta erakondade ja valimiskampaaniate rahastamise järelvalve tõhusamaks, võiksid ametkonnad kaaluda seaduse muutmist nii, et ERJK-l oleksid volitused uurimiste läbiviimiseks ning selleks rohkem ressursse.*

Kaebusi valimiste rahastamise kohta võib politsei saada ka üksikisikutelt ning alustada seejärel kriminaaluurimist. Käesolevatel valimistel alustati sel viisil mitmeid uurimisi. Poliitilise välireklaami keelust üle astumine võib kaasa tuua kuni 400 euro suuruse trahvi ning juhul, kui politsei korraldust ei täideta, kuni 9600 euro suuruse trahvi. Politsei väljastas ka juhised poliitilise välireklaami kohta. OSCE/ODIHR EET-le ütles politsei, et rikkumiste jälgimine nõuab märkimisväärseid ressursse ja nad on sunnitud lahendama keerulisi ning mõnikord ka poliitiliselt tundlikke teemasid. Politsei sai valimiskampaania perioodil ligikaudu 75 kaebust lisaks neile rikkumistele, mille suhtes alustasid nad menetlust omal käel. Nad väljastasid mitmeid hoiatusi ja korraldusi poliitilise välireklaami

<sup>26</sup> Õiguskantsler, riigikontrolör ja VVK nimetavad kõik ühe esindaja. Kõnealuste valimiste puhul kuulus ERJK-sse ka neli parlamendis esindatud erakondade poolt nimetatud esindajat.

<sup>27</sup> [Asendustäitmise ja sunniraha seaduse](#) järgi ei peeta ettekirjutuste mittetäitmisest tulenevaid nõudeid trahvideks või karistuseks.

eemaldamiseks. Viiel juhul alustas politsei väärteomenetlust. Kõik OSCE/ODIHR EET-ga vestelnud osapooled väljendasid täielikku usaldust politsei terviklikkuse ja erapooletuse osas.

*Ametkonnad võiksid kaaluda VVK-le vastutuse andmist poliitilise välireklaami kohta käivate juhiste andmisel ning otsustamisel, mis kuulub poliitilise välireklaami alla.*

2014. aastal tehtud seadusemuudatusega rekriminaliseeriti karistusseadustikus OSCE/ODIHR-i varasema soovitusel „keelatud suuremahuliste annetuste“ vastuvõtmine. Kuid tehtud muudatus ei määratle täpselt keelatud allikalt pärineva „suuremahulise“ annetuse ega võimaliku trahvi suurus. Kuigi mitmed erakondade rahastamisega seotud juhtumid on viimastel aastatel pälvinud avalikkuse tähelepanu, on OSCE/ODIHR EET-ga vestelnud osapoolte sõnul vaid üksikud kui üldse keegi saanud seetõttu kohtulikult karistada.

*Kaaluda võiks „keelatud suuremahulise annetuse“ täpsema summaga määratlemist seaduses ning üleastumise korral selgesõnalise karistuse määramist. Seejuures peaks karistus olema piisavalt suur, et võimalikke seaduserikkujaid ümber veenda.*

## VI. RAHVUSVÄHEMUSTE OSALUS

Etnilised eestlased moodustavad Eesti rahvastikust 69%. Suurimad rahvusvähemused on venelased (25%), ukrainlased (1,7%) ja valgevenelased (1%). Teised rahvusrühmad, sealhulgas soomlased, tatarlased, lätlased ja poolakad, moodustavad igaüks vähem kui 1% rahvastikust. Edendamaks rahvusvähemuste integratsiooni, on valitsus loonud riikliku programmi ja on seisukohal, et rahvusvähemuste julgustamine aktiivsemaks osalemiseks sotsiaalses ja poliitilises elus on integratsioonipoliitika üks alustalasid.<sup>28</sup> Rahvusvahelised organid on soovitanud teha suuremaid jõupingutusi rahvusvähemuste osaluse tõstmiseks avalikus elus, kaasa arvatud parlamendis.<sup>29</sup>

OSCE/ODIHR EET-ga vestelnud osapooled täheldasid terves poliitilises spektrumis positiivset trendi rahvusvähemuste esindajate paigutamisel erakondade nimekirjadesse, mõningatel juhtudel esimeste numbrite sekka, ning üleüldist erakondade suuremat pingutust jõuda rohkem venekeelsete valijateni, sealhulgas ka venekeelse valimiskampaania informatsiooni näol. Selgus, et rahvusvähemuste taustaga kandidaadid moodustasid kõikide, v.a kahe erakonna nimekirjas vähem kui 10% kandidaatidest.<sup>30</sup> Erinevalt eelmistest valimistest, ei identifitseerinud ükski erakond end sõnaselgelt rahvuse järgi.

Rahvusvähemustega seotud küsimused ei olnud valimiskampaaniates esikohal, kui välja arvata venekeelse hariduse küsimus. Enamiku OSCE/ODIHR EET-ga vestelnud osapoolte sõnul, oli rahvusvähemusi puudutavate küsimuste lahkarvamusi tekitav retoorika vähem kajastatud kui eelmiste valimiste ajal. Mõnede OSCE/ODIHR-iga vestelnute ja meediakommentaatorite arvates oli 24. veebruaril toimunud valimistel osaleva erakonna noortekogu poolt korraldatud iseseisvuspäeva tõrvikurongkäik natsionalistliku ja antisemiitliku tooniga.

<sup>28</sup> Vt Eesti poolt esitatud [neljandat aruannet](#) EN Rahvusvähemuste kaitse raamkonventsiooni kohta, mai 2014.

<sup>29</sup> Vt: ÜRO rassilise diskrimineerimise likvideerimise komitee [Kokkuvõtvad vaatlusandmed Eesti kümnenda ja üheteistkümnenda perioodilise aruandete kohta](#), 22. september 2014.

<sup>30</sup> Kandidaatidelt ei nõutud kandidaadiks registreerimisel rahvuse märkimist – seetõttu puuduvad ametlikud andmed kandidaatide etnilise tausta kohta.

Põhiseaduse järgi on eesti keel ainus ametlik riigikeel. 2011. rahvaloenduse andmetel räägib vene keelt emakeelena ligikaudu 30% rahvastikust. VVK kodulehel oli üksikasjalik valimisi puudutav informatsioon ainult eesti keeles. Üldisem informatsioon oli toodud ka inglise keeles. Kõikidele valijatele saadetud valimisjuhised ning informatsioon valimisjaoskondades ja valimisedelitel oli ainult eesti keeles. VVK oli seisukohal, et ainult Eesti kodanikel on õigus Riigikogu valimistel hääletada ja seetõttu peaksid kõik valijad oskama eesti keelt piisaval tasemel, et aru saada valimisi puudutavast informatsioonist. Internetihääletust puudutav informatsioon oli eesti keeles ning vähemal määral vene ning inglise keeles. Vaatamata varasemale OSCE/ODIHR-i soovitusel, oli e-hääletamise liides ainult eesti keeles. Interneti teel hääletas kõige vähem inimesi Ida-Virumaal, kus on kõige suurem vene keelt emakeelena kõnelevate inimeste osakaal.

OSCE/ODIHR EET-ga vestelnud osapoolte sõnul, kelle seas oli ka rahvusvähemuste esindajaid, ei olnud puudulik keeletundmine üldiselt hääletamisprotsessist aru saamisel ja hääletamisel takistuseks. Lisaks pakkus venekeelne trüki- ja ringhäälingumeedia informatsiooni hääletamisprotseduuride kohta. Sellegipoolest muudaks suurem venekeelse informatsiooni olemasolu valimised rahvusvähemuste jaoks kättesaadavamaks ning saadaks positiivse sõnumi nende kaasatusest Eesti poliitilisse ellu. Samuti viiks see valimistava vastavusse rahvusvaheliste standarditega.<sup>31</sup>

Keeleseadus sätestab, et kui välireklaamil on kujutatud võõrkeelne tekst, peab sama tekst olema ära toodud ka eesti keeles ning eestikeelne tekst ei tohi olla vähem nähtaval kui võõrkeelne tekst. Keeleinspeksioon jälgib reklaamide vastavust keeleseadusega ja tegeleb kaebustega võimalike rikkumiste kohta. Enne valimiskampaania perioodi algust, kui välireklaami kasutamine oli lubatud, väljastati üks suusõnaline hoiatus erakonnale, kelle reklaamil oli venekeelne tekst nähtavamal kui eestikeelne tekst. Eesti rahvusringhääling edastas venekeelseid valimisdebate televisioonis ja raadios. Ka mõned erakanalid korraldasid venekeelseid valimisdebate.

2014. aasta 1. veebruari seisuga, moodustavad määratlemata kodakondsusega isikud Eesti rahvastikust 6,5%.<sup>32</sup> Siseministeriumi 2015. aasta 1. veebruari seisuga oli määratlemata kodakondsusega isikuid kokku 85 000, kellest peaaegu kõik olid valimisealised. Valdav osa määratlemata kodakondsusega isikutest kuuluvad rahvusvähemuste hulka.<sup>33</sup> Neil on õigus valida kohalikel valimistel, kuid nad ei või valida ega kandideerida Riigikogu valimistel. Kuigi nad võivad osaleda erakondade tegevuses ning teha erakondadele ja kandidaatidele annetusi, ei või nad astuda ühegi erakonna liikmeks. Erakondade liikmeks olemise piiramine ei ole kooskõlas rahvusvaheliste ühinemisvabaduse standardite ja

<sup>31</sup> Ühinenud Rahvaste Inimõiguste Komisjoni üldine tähelepanek nr 25 Kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakti (ICCPR) kohta ütleb, et „valimisi puudutav informatsioon ja materialid peaksid olema ka vähemuskeeltes“. OSCE 1990. aasta Kopenhaageni dokumendi paragrahv nr 32.5 ütleb, et „rahvusvähemuste hulka kuuluvatel isikutel on õigus [...] levitada, omada ligipääsu ja vahetada informatsiooni oma emakeeles“. Rahvusvähemuste Kaitse Raamkonventsiooni nõuandekomitee tähelepanek rahvusvähemuste keeleõiguse kohta, mis võeti vastu 24. mail 2012 raamkonventsiooni raames, ütleb et „ametkonnad võiksid samuti kaaluda võimalusi rahvusvähemuste keele kasutamiseks riigiteleviioonis ja raadiosaadetes, mis on pühendatud valimiskampaaniatele ja valimisedelitel ning muudel valimistega seotud materjalidel piirkondades, kus rahvusvähemused on traditsiooniliselt elanud või kus neid on arvukalt“.

<sup>32</sup> Pärast Eesti taasiseseisvumist 1991. aastal, anti kodakondsus automaatselt neile, kes omasid Eesti kodakondsust enne 16. juunit 1940 ja nende järeltulijatele. Pikaajalisi Eesti elanikke ja nende järeltulijaid, kes ei saanud automaatselt ega naturalisatsiooni korras Eesti kodakondsust ning kes ei saanud mõne muu riigi kodakondsust, nimetatakse määratlemata kodakondsusega isikuteks.

<sup>33</sup> 2011. aasta rahvaküsitluse järgi on Eestis 85 000 määratlemata kodakondsusega isikut ainult 2000 etnilised eestlased.

soovitustega.<sup>34</sup>

Määratlemata kodakondsusega inimesed võivad saada Eesti kodakondsuse naturalisatsiooni korras, mille eeltingimuseks on, et isik on elanud Eestis vähemalt kaheksa aastat (millest vähemalt viis aastat püsivalt) ja ta omab teadmisi eesti keele ja põhiseaduse kohta. Alates 2009. aastast on naturalisatsiooni korras kodakondsuse omandajate arv langenud vähema kui 2000 inimeseni aastas.

21. jaanuaril võttis parlament vastu mitmeid positiivseid muudatusi kodakondsuse seaduses. Alates 1. jaanuarist 2016, saavad alla 15-aastased lapsed, kes on sündinud määratlemata kodakondsusega vanemate perre, naturalisatsiooni korras Eesti kodakondsuse ilma vanematepoolse taotluseta. Teine muudatus vabastab üle 65-aastased isikud kirjaliku keeleeksami sooritamise nõudest. Varem kehtis see isikute kohta, kes olid sündinud enne 1. jaanuari 1930.

*Ametkonnad peaksid säilitama ja jätkama püüdlusi naturalisatsiooni korras kodakondsuse saamise stimuleerimiseks endiselt suure hulga määratlemata kodakondsusega isikute seas, eesmärgiga anda neile Riigikogu valimistel valimisõigus.*

## VII. SOOVITUSED

Aruandes sisalduvad soovitused on toodud eesmärgiga muuta Eesti valimissüsteemi paremaks ning viia see kooskõlla OSCE nõuete ja teiste rahvusvaheliste kohustuste, standardite ning demokraatlike valimiste hea tavaga. Neid soovitusi tuleks lugeda koos varasemate OSCE/ODIHR-i soovitustega, mida ei ole veel rakendatud. OSCE/ODIHR on valmis aitama Eesti ametkondadel muuta valimisprotsessi veelgi paremaks ja jätkata eelmistes ning käesolevas aruandes toodud soovituste rakendamist.<sup>35</sup>

### A. PEAMISED SOOVITUSED

1. Selleks, et suurendada internetihääletuse süsteemi aruandlust, võiksid ametkonnad jätkata jõupingutusi *end-to-end* verifitseerimise lisamiseks süsteemi, et valijad saaksid kinnitust, et nende hääled loetakse samal kujul, kui need on salvestatud.
2. Ametkonnad võiksid kaaluda ametliku protsessi loomist internetihääletuse *end-to-end* sertifitseerimiseks sõltumatu asutuse poolt, mis oleks kooskõlas EN juhistega ning mille aruanne oleks avalikkusele kättesaadav.

<sup>34</sup> ICCPR-i artikkel nr 22.1 ütleb, et „kõigil peab olema ühinemisõigus“, samal ajal kui artikkel nr 2.1 ütleb, et see õigus ei ole limiteeritud kodanikega vaid kehtib „kõigi isikute“ kohta, kes elavad riigi „jurisdiktsiooni alla kuuluval territooriumil“. Artikkel 22.2 täpsustab, et seda õigust ei või piirata välja arvatud juhul, kui see on „vajalik demokraatlikus ühiskonnas“ kindlatel ja limiteeritud juhtudel. OSCE Kopenhaageni dokumendi paragrahv 9.3 kinnitab ühinemisõigust. Rahvusvahemuste Kaitse Raamkonventsiooni Komitee nõuandekomitee [tähelepanek töhuse rahvusvahemuste osaluse kohta kultuuri-, sotsiaalses, majanduslikus ja avalikus elus](#), mis võeti vastu 27. veebruaril 2008, „ei peaks kodakondsus olema tingimuseks, et rahvusvahemused saaksid ühineda ametiühingute või teiste kodanikuühiskonna organisatsioonidega“.

<sup>35</sup> 1999. aasta OSCE Istanbuli dokumendi paragrahv 24 ütleb, et OSCE liikmesriigid kohustuvad „järgima ODIHR-i valimiste hindamisi ja soovitusi“.

3. Selleks, et kindlustada, et demokraatlikku valimisprotsessi ei moonutaks rahalistest eelistest tulenev poliitiline mõjuvõim, võiksid ametkonnad kaaluda erakonnale või kandidaadile ühe annetaja poolt tehtavate annetuste piiramist aastas.
4. Selleks, et muuta erakondade ja valimiskampaaniate rahastamise järelvalve tõhusamaks, võiksid ametkonnad kaaluda seaduse muutmist nii, et ERJK-l oleksid volitused uurimiste läbiviimiseks ning selleks rohkem ressursse.
5. Ametkonnad peaksid säilitama ja jätkama püüdlusi naturalisatsiooni korras kodakondsuse saamise stimuleerimiseks endiselt suure hulga määratlemata kodakondsusega isikute seas, eesmärgiga anda neile Riigikogu valimistel valimisõigus.

## **B. MUUD SOOVITUSED**

6. Selleks, et säilitada ning muuta veelgi tugevamaks usaldust EHK suhtes, võiks kaaluda selle liikmete kvalifikatsiooni ja teiste võimalike kohaldatavate nõudmiste formaliseerimist.
7. Selleks, et suurendada aruandlust, peaks EHK pidama regulaarseid kohtumisi ja ametlikult vastu võtma ning avalikustama kõik otsused, mis on seotud vaatlejatele avatud internetihääletuse sessioonidega.
8. VVK võiks kaaluda internetihääletuse tarkvara arendamiseks, testimiseks ja uuenduste tegemiseks üksikasjalike ja ametlike protseduuride ning tähtaegade määramist.
9. EHK võiks kaaluda serveri hoolduse ja varundamise turvalisusega seotud tavade üle vaatamist.
10. Selleks, et suurendada läbipaistvust ja aruandlust, võiks VVK kaaluda internetihääletuse süsteemi täismahus auditi aruannete avalikustamist.
11. Selleks, et suurendada internetihääletuse aruandlust, võiks VVK kaaluda selle kõikide etappide dokumenteerimist.
12. Selleks, et vähendada probleeme väidetava administratiivvahendite väärkasutusega, võiksid ametkonnad kaaluda sätete, mis reguleerivad avalike vahendite kasutust, täpsustamist.
13. Selleks, et suurendada valimiskampaaniate rahastamise läbipaistvust, võiksid ametkonnad kaaluda seaduse muutmist nii, et kolmandate osapoolte valimistega seotud kulude aruandlus muutuks kohustuslikuks.
14. Selleks, et suurendada ERJK ja selle liikmete sõltumatust, võiks parlament kaaluda seaduse muutmist nii, et see sätestaks ERJK liikmete ametiaja.
15. Ametkonnad võiksid kaaluda VVK-le vastutuse andmist poliitilise välireklaami kohta käivate juhiste andmisel ning otsustamisel, mis kuulub poliitilise välireklaami alla.
16. Kaaluda võiks „keelatud suuremahulise annetuse“ täpsema summaga määratlemist seaduses ning üleastumise korral selgesõnalise karistuse määramist. Seejuures peaks karistus olema piisavalt suur, et võimalikke seaduserikkujaid ümber veenda.



**LISA: VALIMISTULEMUSED**

<b>Erakond</b>	<b>Häälte arv</b>	<b>Häälte %</b>	<b>Mandaatide arv</b>
Eesti Reformierakond	158 965	27,7	30
Eesti Keskerakond	142 438	24,8	27
Sotsiaaldemokraatlik erakond	87 186	15,2	15
Isamaa ja Res Publica Liit	78 707	13,7	14
Eesti Vabaerakond	49 885	8,7	8
Eesti Konservatiivne Rahvaerakond	46 772	8,1	7
Eestimaa Rohelised	5193	0,9	0
Rahva Ühtsuse Erakond	2289	0,4	0
Eesti Iseseisvuspartei	1046	0,2	0
Üksikkandidaadid	887	0,2	0
Eestimaa Ühendatud Vasakpartei	764	0,1	0
Hääleõiguslike valijate arv	899 793		
Antud häälte koguarv	577 929		
Kehtivate häälte arv	574 132		
Valimisaktiivsus (%)	64,23		
<b>Interneti teel hääletamine</b>			
Interneti teel antud hääled, kaasa arvatud korduvad e-hääled	181 084		
Korduvad e-hääled	4593		
Interneti teel hääletanute koguarv	176 491		
Eelhääletamise tõttu tühistatud e-häälte arv	162		
Arvesse läinud e-hääled	176 329		
E-häälte protsent kogu häälte arvust	30,5		

Kokku valiti Riigikokku 24 naist, mis moodustab Riigikogu liikmetest 23,8%.

## OSCE/ODIHR

Demokraatlike Institutsioonide ja Inimõiguste Büroo (OSCE/ODIHR) on peamine OSCE institutsioon, mis aitab liikmesriikidel „tagada inim- ja põhiõiguste austamist, järgida õigusriigi seadusi, edendada demokraatia põhimõtteid (...) ja ehitada, tugevdada ning kaitsta demokraatlikke institutsioone ning edendada sallivust kogu ühiskonnas“ (1992. aasta Helsingi tippkohtumise dokument). Sellele viidatakse kui OSCE inimlikule dimensioonile.

OSCE/ODIHR-i Varssavis (Poolas) asuv peakorter loodi 1990. aasta Pariisi tippkohtumisega vabade valimiste büroo kujul ja see alustas tegevust 1991. aasta mais. Aasta hiljem muudeti büroo nimetust, et see peegeldaks tema laiendatud volitusi inimõiguste ja demokratsiseerimise vallas. Praegu töötab ODIHR-is üle 130 inimese.

OSCE/ODIHR on Euroopa juhtiv agentuur **valimisvaatluste valdkonnas**. Iga aasta koordineerib ja organiseerib see tuhandete vaatlejate missioonile lähetamist, et hinnata, kas OSCE liikmesriikides peetavad valimised vastavad OSCE nõuetele ja teistele rahvusvahelistele demokraatlike valimiste standarditele ning riiklikele õigusaktidele. Organisatsiooni ainulaadne metoodika annab põhjaliku ülevaate valimisprotsessist tervikuna. OSCE/ODIHR aitab läbi toetavate projektide liikmesriikidel nende valimissüsteemi paremaks muuta.

Büroo **demokratiseerimistegevused** hõlmavad: õigusnorme, õigusalast tuge, demokraatlikku valitsemisviisi, migratsiooni ja liikumisvabadust ning soovõrdõiguslikkust. OSCE/ODIHR rakendab igal aastal mitmeid sihipäraseid abiprogramme, mille eesmärk on arendada demokraatlikke struktuure.

OSCE/ODIHR aitab ka oma liikmesriike nende kohustuste täitmisel, et edendada ja kaitsta **inimõigusi** ja põhivabadusi, mis on kooskõlas OSCE inimliku dimensiooniga. See saavutatakse koostöös erinevate partneritega, tõstes suutlikkust ja pakkudes ekspertide arvamusi valdkondades, mille alla kuuluvad inimõigused ja terrorismivastane võitlus, inimkaubanduse ohvriks langenute inimõiguste kaitsmine, inimõiguste alane harimine ja koolitamine, inimõiguste järelvalve ja aruandlus ning naiste inimõigused ja turvalisus.

OSCE/ODIHR pakub oma liikmesriikidele tuge **sallivuse** ja **mittediskrimineerimise** vallas, et vihkamiskuritegudele, rassi-, ksenofoobia, antisemitismi ja teiste mittesallivuse vormidele tugevamalt vastu siesta. OSCE/ODIHR-i sallivuse ja mittediskrimineerimisega seotud toimingud keskenduvad järgmistele valdkondadele: õigusaktid; õiguskaitseorganite koolitamine; järelvalve, aruandlus, meetmete rakendamine vihkamiskuritegude ja -intsidentide suhtes; samuti harivad tegevused sallivuse propageerimiseks, austus ja vastastikune mõistmine.

OSCE/ODIHR annab oma liikmesriikidele nõu **romisid** ja **sintisid** puudutavate poliitikasuundade suhtes. Edendab romi ja sinti kogukondade seas suutlikkust ning suhetevõrkustiku arendamist ja julgustab romi ja sinti kogukondade esindajaid osalema poliitikas.

Kõik ODIHR-i tegevused viiakse läbi tihedas koostöös OSCE liikmesriikide, OSCE institutsioonide ja lähetustega, samuti mõnede teiste rahvusvaheliste organisatsioonidega.

Rohkema info saamiseks vt ODIHR-i veebilehte ([www.osce.org/odihr](http://www.osce.org/odihr)).