

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
Avaliku õiguse osakond

Nellika Valder

KAEBEÕIGUSE REALISEERIMINE ELEKTROONILISE HÄÄLETAMISE
VAIDLUSTAMISEL

Magistritöö

Juhendajad:
dr. iur., Katre Luhamaa
mag. iur, Oliver Kask

Tartu
2025

SISUKORD

Sissejuhatus	4
1. Kaebeõigus valimiskaebuste lahendamise süsteemis ja elektroonilise hääletamise kontekstis	9
1.1. Kaebeõiguse mõiste ja olemus	9
1.2. Kaebeõiguse rahvusvahelised standardid ja soovitused	10
1.3. Subjektiivne kaebeõigus Eesti õiguses ja põhiseaduse tähenduses	12
1.4. Kaebeõiguse subjektid ja ulatus valimisprotsessis	13
1.4.1. Kaebeõiguse piirid rahvusvaheliste standardite ja soovituste valguses.....	15
1.4.2. Hääleõigus ja sellest võrsuv valija kaebeõigus.....	16
1.4.3. Kandidaadi ja erakonna kaebeõigus	23
1.4.4. Vaatleja kaebeõigus	25
1.5. Lünkadeta õiguskaitse valimiskaebuste kaebeõiguses	28
2. Vaidlustatavad toimingud.....	31
2.1. Toimingute vaidlustatavuse tähendus ja määratlemise probleem	31
2.2. Vaidlustatavate toimingute eristamise kriteeriumid	32
2.2.1. Õigusliku tähenduse kriteerium.....	33
2.2.2. Tagajärje kriteerium	34
2.2.3. Iseseisvuse kriteerium	36
2.2.4. Tõhusa õiguskaitse põhimõte	37
2.2.5. Rahvusvahelised soovitused	38
2.3. Riigi valimisteenistuse toimingud elektroonilise hääletamise korraldamisel.....	41
2.4. Vabariigi Valimiskomisjoni toimingud elektroonilise hääletamise korraldamisel	46
2.5. Hääletamistulemuste vaidlustamise piirid ja võimalused.....	49
2.6. Tõhus õiguskaitse vaidlustatavate toimingute kaudu: piirid ja võimalused.....	51
3. Valimiskaebuste lahendamise menetlus ja tähtajad.....	53
3.1. Kaebetähtaegade probleemid elektroonilise hääletamise kontekstis.....	53
3.2. Nõuded protseduurireeglitele	55

3.3. Nõuded valimiskaebuste menetlusele ja tähtaegadele rahvusvahelistes soovitusetes.....	57
3.4. Valimistega seotud kaebuste lahendamise menetlus ja tähtajad Eesti õiguses	60
3.4.1. Valimiskaebuste lahendamise pädevad organid Eestis	60
3.4.2. Avaldus puuduse kohta valimiste korralduses	62
3.4.3. Kaebus Vabariigi Valimiskomisjonis.....	67
3.4.4. Kaebuse menetlemine Riigikohtus	71
3.4.5. Kaebus Euroopa Inimõiguste Kohtus.....	73
3.5. Valimiskaebuste tähtaegade mõju efektiivsele õiguskaitsele elektroonilise hääletamise kontekstis.....	75
Kokkuvõte	78
The Right of Appeal in Internet Voting Disputes (Summary)	83
Lühendid.....	92
Kasutatud materjalid.....	93

SISSEJUHATUS

Magistritöö teema „Kaebeõiguse realiseerimine elektroonilise hääletamise vaidlustamisel“ on tänapäeva elektroonilise hääletamise (e-hääletamine) lisandumisel aktuaalne ja oluline. Eestis on e-hääletamine olnud kasutusel alates 2005. aastast¹ ning selle populaarsus on pidevalt kasvanud. Näiteks 2023. aasta Riigikogu valimistel, andis oma hääle elektrooniliselt 50,9%² valijatest. E-hääletamine on muutunud Eestis oluliseks osaks valimissüsteemist, pakkudes valijatele mugavust ja võimalust osaleda valimistel olenemata asukohast.³ Samas tõstatab e-hääletamise kasutuselevõtt lisaks tehnilistele küsimustele ka juriidilisi küsimusi, eelkõige seoses kaebeõiguse ja vaidlustamisprotsessiga.

Viimatised valimiskaebused Eestis on suuresti jäetud rahuldamata kaebeõiguse puudumise, aga ka kaebetähtaja ületamise tõttu⁴, mis võib viidata, et seaduses võivad esineda lüngad kellel ja millal on õigus kaebus esitada. Kaebeõigus on valimiskaebuste lahendamise keskne element, mille täpne ulatus ja rakendamine mõjutavad valimiste õiguspärasust ja legitiimsust. Käesolevas töös käsitletakse kaebeõigust nii selle eesmärgi kui ka isikute subjektiivsete õiguste kaitse kontekstis. Eristatakse valija, kandidaadi, erakonna ja vaateleja kaebeõigust ning analüüsitakse, kas kaebeõigus peaks olema seotud ainult subjektiivsete õiguste rikkumisega või võiks see hõlmata ka laiemat valimiste õiguspärasuse kontrolli, sealhulgas populaar- või huvikaebuste võimaldamist või võimalust vaidlustada eelnevaid etappe koos hääletamistulemustega. E-hääletamise puhul kerkib esile küsimus, kuidas saab õiguste rikkumisest rääkida ja kas see tingimus ei muuda valimiskaebuste menetlemist ülemäära keerukaks. Töö raames analüüsitakse ka, kas kohtulik kontroll kõigi valimisprotsesside üle on praeguses süsteemis ammendav ning millised on võimalikud õiguslikud lüngad kaebeõiguse määratlemisel. Samuti hinnatakse, kuidas vastab Eesti õiguskord rahvusvahelistele standarditele, võttes arvesse Euroopa Inimõiguste Kohtu (EIK) lahendeid, Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni (ÜRO) inimõiguste komitee standardeid, Veneetsia komisjoni ja Euroopa

¹ Breuer, F.; Trechsel, A.H. E-hääletamine 2005. aasta kohalikel valimistel Eestis. Euroopa Nõukogu, 2006, lk 15. - https://www.coe.int/t/dgap/goodgovernance/Activities/E-voting/EVoting_Documentation/PDF-FinalReportCOE_EvotingEstonia2005.pdf (28.03.2025).

² Riigi valimisteenistus. Riigikogu valimised 2023. - <https://www.valimised.ee/et/valimiste-arhiiv/riigikogu-valimised/riigikogu-valimised-2023> (28.03.2025).

³ Madise, Ü., Vinkel, P. *A Juridical Approach to Internet Voting in Estonia*. lk 105.

⁴ Riigikohus. Riigikohtule esitatud valimiskaebused seoses Euroopa Parlamendi valimistega 2024. - https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/elfinder/ylevaated/2024/EP_valimiskaebused_2024.pdf (28.03.2025).

Julgeoleku- ja Koostööorganisatsiooni Demokraatlike Institutsioonide ja Inimõiguste Büroo (OSCE/ODIHR) soovitusi. Eesti kohtupraktika ja Vabariigi Valimiskomisjoni (VVK) tõlgendused on samuti olulised allikad kaebeõiguse praktiliste aluste mõistmiseks.

Kaebeõiguse rakendamise probleemistik ei piirdu ainult küsimusega, kellel on õigus kaebust esitada, vaid hõlmab ka seda, mida ja millal saab vaidlustada. Praktikast on esinenud olukordi, kus kaebused jäetakse läbi vaatamata või rahuldumata põhjusel, et vaidlustatud ei ole õiget toimingut⁵ või on kaebus esitatud pärast kaebetähtaja möödumist.⁶ Eelkõige on saanud tavapäraseks hääletamistulemuste vaidlustamine, kuigi etteheidetav väidetav seaduserikkumine on aset leidnud juba varasemas menetlusetapis.⁷ Selline lähenemine võib muuta õiguskaitse ebaefektiivseks ning võib kahjustada ka valimiskaebuste süsteemi toimimist, sest teatud toiminguid ei ole hiljem enam võimalik sisuliselt ja ajalisel korrektselt hinnata. See võib osutada sellele, et valimisseadustes pole üheselt aru saada, milliseid toiminguid saab vaidlustada. Seaduses on nimetatud läbisegi tehnilisi, korralduslikke ning õiguslikke tähendusi omavaid toiminguid. Seetõttu võib kaebajale olla selgusetu, millised riigi valimisteenistuse (RVT) või VVK toimingud kuuluvad vaidlustamisele seonduvalt e-hääletamisega.

Käesolev töö läheneb sellele probleemile süsteemselt, töötades välja testi toimingute vaidlustatavuse hindamiseks. Test toetub Eesti kehtivatele õigusaktidele, rahvusvahelistele standarditele ning Riigikohtu ja VVK praktikast lähtuvatele põhimõtetele. Testi eesmärk on lihtsustada arusaamist ja kontrollida, millised toimingud on vaidlustatavad. Samuti uuritakse, kas kehtiv regulatsioon tagab toimingute vaidlustamise osas tõhusa ja sisulise õiguskaitse ning kas see on kooskõlas rahvusvaheliste standarditega.

Kolmas küsimus, mis leiab käsitlust, on valimiskaebuse esitamise tähtsajad üldiselt. Valimiskaebused tuleb lahendada võimalikult kiiresti, et valitud organid saaksid tööle asuda. Kaebus tuleb esitada kolme päeva jooksul toimingute või otsuse tegemisest. VVK vaatab kaebuse läbi viie tööpäeva jooksul ja Riigikohus peab kaebuse läbi vaatama seitsme tööpäeva jooksul. Valimiste ajal on kaebused saanud kandidaate registreerimise etapis (kandidaatide registreerimine), hääletamise ajal (hääletamise ajal tehtud toimingud), hääletamis- ja valimistulemuste

⁵ RKPJKm 5-23-8.

⁶ RKPJKo 5-23-20.

⁷ Ibidem.

kindlakstegemise järgselt. Kõige enam kaebusi tuleb tavaliselt hääletamise ajal ja pärast seda, mis tähendab, et valimiskaebuseid esitatakse lühike aja jooksul palju ja võib esineda ajaline surve nende läbivaatamisele nii VVK-s kui Riigikohtus. Hetkel ei ole seaduses mingit võimalust kaebuste läbivaatamise aega pikendada. Samuti võivad lühikesed ajad seada piiranguid asja igakülgselt uurimiseks, nt tellida ekspertiise. Riigikohus ise on märkinud, et e-hääletamist puudutava õiguse põhiseaduspärasuse hindamine võib olla probleemne, sest selleks ettenähtud tähtajad on liiga lühikesed. Riigikohtu esimees Villu Kõve märkis, et praegune menetlusaeg on ebanõistlikult lühike, et korralikult hinnata keerulisi küsimusi ja kaasata eksperte.⁸ Kõve leidis, et menetlus peaks olema tõhus, et vältida ainult formaalset hindamist, ja pakkus, et tuleks kaaluda põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatamist, et võimaldada põhjalikku ja õiguslikult korrektset hindamist.⁹ Eriarvamuse näol on tegemist kriitilise vähemusse jäänud seisukohaga, mis illustreerib debatti kaebeõiguse tõlgendamise ulatuse üle. Kuigi see ei esinda kohtu enamuse seisukohta, annab see olulise panuse õigusteaduslikku arutellu. Nendest Riigikohtu esimehe mõtetest on võrsunud ka käesoleva magistr töö teema.

Samuti tuleb arvestada, et seadusandja otsused, sealhulgas valimistega seotud küsimused, võivad olla vaidlustatavad ka EIK-s, kus menetlustähtajad on oluliselt pikemad kui riigisiselt valimiskaebuste lahendamisel. See võimaldab küll põhjalikumat analüüsi, kuid toob esile vajaduse tagada tõhus õiguskaitse juba siseriiklikul tasandil, et vältida rahvusvahelist õigusrikkumist. Lisaks võib valimisi puudutavates küsimustes tekkida vajadus Riigikohtul esitada eelotsusetaotlus Euroopa Kohtule, eelkõige Euroopa Parlamendi valimisi või kohalikke valimisi puudutavate Euroopa Liidu õiguse tõlgendamise küsimuste korral. Sellised mehhanismid mõjutavad kaebeõiguse realiseerimist ja valimismenetluse korraldust, tuues esile vajaduse hinnata siseriiklike normide kooskõla rahvusvaheliste ja Euroopa Liidu standarditega.

E-hääletamine on osaliselt kasutusel vähestes riikides. Prantsusmaal saavad välisriigis asuvad valijad kasutada e-hääletamise võimalust.¹⁰ Saksamaal ei kasutatud e-hääletamist pärast

⁸ RKPJKo 5-23-20/6 koos kohtunik Villu Kõve eriarvamusega.

⁹ Ibidem.

¹⁰ Cortier, P., Cortier, V. & Blanchet, B. *Verifiability of E-Voting: Definitions and Analysis*. INRIA, 2023. - <https://inria.hal.science/hal-04205615v1/document> (15.03.2025).

konstitutsioonikohtu otsust¹¹ ja Norras lõpetati e-hääletamine pärast pilootprojekti toimumist.¹² Kuigi töös on toodud üksikuid näiteid teiste riikide praktikast, ei ole üheski teises riigis e-hääletamine kasutusel samas ulatuses ja õiguslikus vormis nagu Eestis. Seetõttu ei ole võimalik võtta ühtegi teist riiki otseseks võrdlusmudeliks, vaid rahvusvaheline võrdlus jääb illustreerivaks ning keskendub põhimõtetele, mitte konkreetsete süsteemide täielikule paralleelile. Teiste riikide kogemuste põhjalik analüüs ja järeldused Eesti õigussüsteemi kontekstis vajaksid eraldi uurimist. Iga riigi otsus loobuda või piirata e-hääletamist lähtub eri põhjustest – tehnilistest, poliitilistest või õiguslikest, mistõttu oleks põhjendatud analüüsida neid eraldi töö raames. Käesoleva töö keskmes on aga Eesti õiguskorra hindamine rahvusvaheliste standardite valguses ning kaebeõiguse tagamise mehhanismide tõhusus.

Üha suurenev arv kaebusi valimiste osas ja kohtusüsteemi piiratud suutlikkus neid kaebusi käsitleda viitavad probleemidele, mis võivad mõjutada valimiste usaldusväärsust ja õiglust. E-hääletamine on Eestis innovaatiline ja ainulaadne lahendus, kuid selle puhul kerkivad esile mitmed tehnilised ja õiguslikud väljakutsed. Kohtunikud ja juristid peavad e-hääletamisega seotud kaebusi lahendama, kuid nad ei pruugi omada piisavalt tehnilisi teadmisi, et neid küsimusi põhjalikult analüüsida. Lisaks on valimiskaebuste menetluskord lühikeste tähtaegade tõttu piiratud, mis võib jätta kaebajatele mulje, et nende kaebusi ei käsitleta piisava tõsidusega. Aktuaalsust lisab asjaolu, et 2023. aasta Riigikogu valimiste järel soovitas Riigikohtu esimees oma eriarvamuses hinnata e-hääletamise vastavust põhiseadusele.¹³

Töös on püstitatud järgmised uurimisküsimused.

1. Milline peaks olema kaebeõiguse subjektide ring ja ulatus, et tagada põhiseadusest ja rahvusvahelistest standarditest tulenev lünkadeta õiguskaitse valimismenetluses?
2. Kuidas saab kindlaks teha, millised toimingud e-hääletamise protsessis on vaidlustatavad, ning kas kehtiv õigus ja praktika tagavad nende osas tõhusa õiguskaitse?
3. Kas kehtivad valimiskaebuste esitamise ja läbivaatamise tähtajad tagavad e-hääletamise korral piisava võimaluse tõhusaks õiguskaitseks, sealhulgas ekspertiiside tegemiseks?

¹¹ BVerfG. 2 BvC 3/07-
https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2009/03/cs20090303_2bvc000307en.html (25.03.2025).

¹² Norra Kohaliku Omavalitsuse ja Regionaalarengu Ministeerium. E-hääletuse katseprojekt. - <https://www.regjeringen.no/en/historical-archive/Stoltenbergs-2nd-Government/Ministry-of-Local-Government-and-Regiona/tema-og-redaksjonelt-innhold/kampanjesider/e-vote-trial/id597658/> (17.04.2025).

¹³ RKPJKo 5-23-20/6 koos Villu Kõve eriarvamusega.

Töös kasutatakse peamiselt õigusdogmaatilist meetodit, kus kasutatakse tõlgendamist, süstematiseerimist ja võrdlemist. Õiguslik analüüs keskendub Eesti õigussüsteemile, põhiseadusele, valimisseadustele ja teistele asjakohastele õigusaktidele, samuti rahvusvaheliste õigusaktidele ja soovitustele. Võrdleva uuringu käigus võrreldakse Eesti õigusakte rahvusvaheliste standarditega, uurimaks, kas Eesti süsteem on kooskõlas rahvusvaheliste soovitustega. Töös kasutatakse ka asjakohast kohtupraktikat, mis käsitleb valimiskaebuste menetluse efektiivsust ja e-hääletamise mõju õiguskaitsele, mis võimaldab hinnata e-hääletamisega seotud kaebeõigust igakülgset. Kokkuvõttes pakuvad uurimismeetodid põhjalikku analüüsi, mis võimaldab vajadusel teha ettepanekuid Eesti valimiskaebuste lahendamise süsteemi võimalikuks täiustamiseks, et tagada kõigile osapooltele tõhus õiguskaitse ja kooskõla rahvusvaheliste soovitustega.

Kokkuvõtteks antakse töös põhjalik ülevaade e-hääletamise vaidlustamise kaebeõigusest ja menetlusprotsessidest, võttes arvesse nii Eesti kui ka rahvusvahelist kogemust. Analüüs keskendub sellele, kuidas tagada hääletamistulemuste usaldusväärsus ja õiglus e-hääletamise kontekstis ning millised on võimalikud juriidilised lahendused kaebuste lahendamisel. Töö eesmärgiks ei ole ainult õigusloomele kriitika esitamine, vaid tasakaalustatud analüüs kehtiva regulatsiooni vastavusest rahvusvaheliste standarditele ning selle rakendatavusest praktikas.

Käesoleva töö teaduslik panus seisneb selles, et esmakordselt analüüsitakse Eesti õiguskorras süsteemselt kaebeõiguse ja valimiskaebuste toimimist e-hääletamise kontekstis. Töös võrreldakse Eesti regulatsiooni rahvusvaheliste standarditega ning see pakub vajadusel suuniseid regulatsiooni täpsustamiseks. Töös arendatakse kriteeriumipõhine lähenemine vaidlustatavate toimingute määratlemiseks ning rõhutatakse õiguskaitsemehhanismide tugevdamise vajadust juhtudel, kus rikkumised ilmnevad hiljem või ei puuduta otseselt valija individuaalseid õigusi. Kuigi töö ei pretendeeri ammendavale käsitlusele ja osad järeldused vajaksid süvendatud analüüsi, pakub see usaldusväärset ja tasakaalustatud raamistikku, millest edasised uuringud saavad lähtuda. Kuigi esitatakse mitmeid sisulisi ettepanekuid, ei ole töö eesmärgiks koostada ammendavat seadusmuudatuste paketti või vaidlustatavate toimingute täielikku loetelu – see eeldaks eraldi normitehnilist käsitlust ja jääb magistritöö fookusest välja.

Magistritööd iseloomustavad enim järgnevad märksõnad: e-hääletamine, kaebeõigus, valimised, riigiõigus.

1. KAEBEÕIGUS VALIMISKAEBUSTE LAHENDAMISE SÜSTEEMIS JA ELEKTROONILISE HÄÄLETAMISE KONTEKSTIS

1.1. Kaebeõiguse mõiste ja olemus

Kaebeõigus on põhiseaduslik põhiõigus, mis tagab isikule võimaluse pöörduda õiguskaitseorganite poole oma õiguste ja vabaduste kaitseks. Põhiseaduse § 15 esimese lõike kohaselt on igal isikul õigus pöörduda oma õiguste rikkumise korral kohtusse – see säte loob aluse laiemale õiguskaitseõigusele, mida nimetatakse kaebeõiguseks. Kaebeõigust ei tohi mõista kitsalt üksnes kui menetluslikku luba kohtusse pöördumiseks, vaid see on sisuline õigus saada kaitset olukorras, kus isiku põhiseaduslikke õigusi või vabadusi on rikutud või riivatud.¹⁴

Kaebeõigus väljendab õigusemõistmise kättesaadavuse ja tõhususe põhimõtteid. See on suunatud eelkõige sellele, et õigusrikkumistele oleks tagatud riiklikult institutsionaliseeritud ja erapooletu lahendusmehhanism. Seetõttu ei taga kaebeõigus mitte üksnes formaalset võimalust vaidlustada riivet, vaid nõuab ka, et see võimalus oleks tegelikult kasutatav ning piisavalt tõhus. Kaebeõigus eeldab seega ka toimivat õigussüsteemi ja sõltumatuid õiguskaitseorganeid.¹⁵

Kaebeõigusel on tihe seos õiguste ja vabaduste kaitse üldpõhimõttega. Isik ei pea leppima avaliku võimu tegevusega, mis kahjustab tema huve, vaid tal peab olema võimalus nõuda sõltumatu organi hinnangut selle tegevuse õiguspärasusele. Seetõttu täidab kaebeõigus ühtaegu nii individuaalset kaitsefunktsiooni kui ka võimu kontrolli funktsiooni, mis on demokraatliku õigusriigi aluspõhimõtete lahutamatu osa.¹⁶

Eestis on tõhus valimiskaebuste menetlemise kord oluline põhiseaduslike valimis põhimõtete ning valimiste aususe ja läbipaistvuse tagamise vahend. EIK on korduvalt rõhutanud, et isikule peab olema tagatud tõhus riigisisene õiguskaitsevahend oma valimisõiguste kaitseks, rõhutades vajadust praktilise ja sisulise, mitte pelgalt formaalse õiguskaitse järele.¹⁷

¹⁴ Pilving, I. Põhiseaduse § 15 kommentaar. – Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 5., täiend. vlj. Tartu: Iuridicum, 2020. p-d 1, 5, 36, 45.

¹⁵ Ibidem, p-d 1, 5, 36, 45.

¹⁶ Ibidem, p-d 5, 36, 45.

¹⁷ EIKo 78039/01, *Grosaru vs. Rumeenia*, p 47.

1.2. Kaebeõiguse rahvusvahelised standardid ja soovitused

Euroopa Inimõiguste konventsioon (EIÕK)¹⁸ käsitleb kaebeõiguse teemat valimisprotsessides. Eriti oluline on protokoll nr 1¹⁹ artikkel 3, mis käsitleb valimisõigust ja sätestab, et igaüks, kellel on õigus hääletada ja kandideerida valimistel, peab saama osaleda vabadel ja õiglastel valimistel. Artiklis on kirjas järgmine:

„Kõikidel lepinguriikide kodanikel peab olema õigus osaleda valimistel, mis on vabad ja õiged. Lepinguriigid peavad tagama, et valimistel oleks tagatud võimalus hääletada ja kandideerida ilma ebamõistliku takistuse või diskrimineerimiseta.“²⁰

EIÕK ei räägi otseselt kaebeõigusest valimisprotsessis, kuid kaebeõigus on järelevalve tagamise mehhanism, et tagada valimiste õiguspärasus ja kõikide õiguste kaitse. Lisaks sellele võimaldab EIK isikutel pöörduda kohtu poole, kui nende õigusi on valimismenetluses rikutud.²¹ Seega, kuigi EIÕK ei käsitle kaebeõigust otseselt, annab see raamistiku, mille alusel igaüks saab pöörduda sõltumatu organi poole, kui nende õigusi on rikutud.

Kuigi Euroopa Nõukogu soovitus CM/Rec(2017)5²² ja selle seletuskiri (CM(2017)50-add1final)²³ käsitlevad e-hääletuse turvalisust, kontrollitavust ja eksimuste parandatavust, ei ole neis detailselt välja töötatud kaebemenetluse korda e-hääletamise kontekstis. Veneetsia komisjoni üldistest soovitustest²⁴ tuleneb ühine seisukoht, et valimiste vaidlustamise kord peab olema efektiivne, kättesaadav ja võimaldama kontrolli valimiste õiguspärasuse üle. Kuigi e-hääletamise kohta puuduvad eraldi kaebeõigust puudutavad soovitused, võib nendest dokumentidest tulenevaid põhimõtteid laiendada ka e-hääletamisele.

¹⁸ Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. – RT II 1996, 11, 34.

¹⁹ Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni esimene protokoll. – RT II 2000, 11, 56.

²⁰ Ibidem.

²¹ Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni art 19.

²² Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitus CM/Rec(2017)5 liikmesriikidele e-hääletamise standardite kohta. - <https://rm.coe.int/168071bc84> (24.04.2025).

²³ Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitus CM/Rec(2017)5 seletuskiri liikmesriikidele e-hääletamise standardite kohta. - <https://rm.coe.int/168071bc84> (24.04.2025); Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee CM/Rec(2017)5.

²⁴ Veneetsia Komisjon, *Code of Good Practice in Electoral Matters*, CDL-AD(2002)013rev, 2002, p II.3.3. - https://www.venice.coe.int/images/SITE%20IMAGES/Publications/Code_conduite_PREMS%20026115%20GB_R.pdf (24.04.2025); Veneetsia Komisjon, *Election Dispute Resolution*, CDL-AD(2020)025, lk 18, p 79; lk 22, p 95. - [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2020\)025-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2020)025-e) (25.03.2025).

Seega ei näe rahvusvahelised soovitusel ette, et e-hääletamise puhul peaks kaebeõigus olema kuidagi eriliselt reguleeritud. Vastupidi, see on iga riigi enda otsustada, kuidas ja millise ulatusega nad kaebeõigust reguleerivad, kuna riikidel on suveräänne õigus kehtestada valimisreegleid, lähtudes oma õiguskorra eripäradest ja juhindudes rahvusvahelistes soovitusel.

Näitelks mitmetes Euroopa riikides on valimiskaebuste lahendamisel loodud spetsiaalsed valimiskomisjonid või kohus, mis tegeleb valimistega seotud vaidlustega.²⁵ Rahvusvahelised organisatsioonid, nagu Euroopa Nõukogu ja OSCE, on rõhutanud, et valimiskaebuste menetlemine peab olema läbipaistev, sõltumatu ja efektiivne, et tagada demokraatliku protsessi usaldusväärsus.²⁶

Kokkuvõtteleks on valija kaebeõigus demokraatliku ühiskonna toimimise keskne komponent, mis võimaldab valijal kaitsta oma õigusi ning vaidlustada valimisprotsessis ilmnevaid rikkumisi. Kaebeõigus ei ole pelgalt individuaalse õiguse kaitse mehhanism, vaid oluline vahend kogu valimiste seaduslikkuse, usaldusväärsuse ja läbipaistvuse tagamisel. Sellest tulenevalt peab valimiskaebuste lahendamise süsteem olema tõhus, kättesaadav ja selgelt reguleeritud, et valijatel oleks võimalik oma õigusi ka tegelikult kasutada. Kuigi rahvusvahelised soovitusel ei sätesta e-hääletamise puhul eraldi kaebeõiguse regulatsiooni, saab ja tuleb neist tulenevaid põhimõtteid rakendada ka e-hääletamise korral. Riikidel on vabadus kujundada oma valimiskaebuste süsteem vastavalt õiguskorra eripäradele, kuid seejuures tuleb arvestada rahvusvaheliste standardite eesmärgiga tagada tõhus ja toimiv õiguskaitsemehhanism kogu valimisprotsessi ulatuses. Ka käesoleva töö autor on seisukohal, et e-hääletamine on vaid üks hääletamise liik, mis erikohtlemist kaebeõiguse realiseerimise osas ei vaja.

²⁵ Veneetsia Komisjon, CDL-AD(2020)025, lk 3, p 2.

²⁶ Euroopa Nõukogu Parlamentaarne Assamblee resolutsioon nr 1897 (2012), *Ensuring greater democracy in elections*. –<https://pace.coe.int/en/files/19121/html> (24.04.2025); OSCE/ODIHR, *Guidelines for Reviewing a Legal Framework for Elections*. –<https://www.osce.org/files/f/documents/f/8/104573.pdf> (24.04.2025); Veneetsia Komisjon, CDL-AD(2002)013rev.

1.3. Subjektiivne kaebõigus Eesti õiguses ja põhiseaduse tähenduses

Eesti Vabariigi põhiseaduse (PS) § 15 lõige 1 1. lause sätestab kaebepõhiõiguse,²⁷ mis peab tagama kohase kohtumenetluse kaudu lünkadeta ja tõhusa õiguskaitse.²⁸ Samasugused õigused on tagatud Euroopa Liidu põhiõiguste harta²⁹ artikli 47 lõikes 1, ÜRO inimõiguste ülddeklaratsiooni³⁰ artiklis 8 ning kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti (ICCPR)³¹ artikli 2 lõike 3 punktis b, mille kohaselt peavad riigid tagama isikute kaitseks pädevad organid ning tagama kohtuliku kaitse võimaluse.³² Isikutele tuleb tagada tulemuslik õiguskaitse ja aus menetlus.³³ Kaebepõhiõigus on dispositiivne õigus, mis tähendab, et igaüks on vaba otsustama, kas pöörduda enda õiguste kaitseks kohtusse või mitte. Samas kui isik ei ole kohtusse pöördunud tähtaegselt, võib see kaasa tuua hilisema õiguskaitse minetamise.³⁴ Kohtusse pöördumiseks peab isikul olema sisuline õigus, mida ta soovib kaitsta.³⁵ Subjektiivse õiguse tekkimiseks peab kaitstav huvi olema isiklik ja kuuluma kaebuse esitajale.³⁶ Näiteks valimiste usaldusväärsus on kollektiivne õigushüve ja see subjektiivset õigust kaitsenormi kaudu ei loo ning seda kaitsev kaebus pole PS § 15 lõike 1 esimese lause esemelises kaitsealas.³⁷ Samuti ei võimalda kaebepõhiõigus tulla kohtusse kellegi teise õiguste kaitseks, kui sellist erisust ei ole eraldi seaduses ette nähtud (populaarkaebused, huvikaebused).³⁸

Kohtusse pöördumise põhiõiguse eelduseks on isiku õiguste ja vabaduste rikkumine ning piisab kui õigusrikkumine on väidetav.³⁹ Kohtusse pöördumine peab olema võimalik ka siis, kui kaebuse lubatavus (tähtaegsus või põhjendatus) on küsitavad,⁴⁰ kuid see ei tähenda, et kohus peab sellise kaebuse rahuldama.⁴¹ Kaebepõhiõiguse kaitse alla ei kuulu olukorrad, kus kaebaja

²⁷ Pilving, PSK § 15, lk 189.

²⁸ RKÜKo 3-3-1-35-15, p 25; RKÜKo 3-3-1-38-00, p 15.

²⁹ Euroopa Liidu põhiõiguste harta, art 47. - <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=celex%3A12016P%2FTXT> (17.04.2025).

³⁰ ÜRO. Inimõiguste ülddeklaratsioon, art 8. - <https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights> (17.04.2025).

³¹ Kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakt - RT II 1993, 10, 11.

³² Pilving, PSK § 15, lk 192.

³³ Ibidem, lk 189.

³⁴ Ibidem, lk 191.

³⁵ Ibidem, p 34.

³⁶ Ibidem, lk 196.

³⁷ Ibidem; RKPJKo, 5-19-7/2.

³⁸ Ibidem, lk 196-197.

³⁹ Ibidem, lk 198.

⁴⁰ Ibidem; RKTko 2-15-4239/55, p 15.

⁴¹ Ibidem.

õiguste rikkumine on selgelt välistatud. Kui olukord pole selge, tuleb tagada juurdepääs kohtule ja asja uurida sobivas menetluses, mille järel võib kaebuse jätta rahuldamata. PS § 15 lõike 1 esimese lause kontekstis tähendab õiguse riive igasugust subjektiivset õiguse või sellega kaitstud õigushüve ebasoodsat mõjutamist. Õiguskaitse on kättesaadav üksnes siis, kui tegemist on reaalse ja tõsise vaidlusega; pelgalt abstraktsed või teoreetilised riived ei ole piisavad kaebeõiguse jaatamiseks.⁴²

Kohtusse pöördumise õiguse loogiline tagajärg on õigus kvaliteetsele kohtupidamisele, et see ei oleks näiline. Aus ja tõhus kohtumenetlus peab olema tagatud nii kaebepõhiõiguse olukordades kui ka kõigile teistele kohtumenetluses osalejatele, sealhulgas edasikaebamisel.⁴³

Kaebeõigus on õiguslik vahend, mille kaudu isik saab pöörduda pädeva asutuse poole, et vaidlustada talle kahju tekitanud otsus, toiming või tegevusetus. Valimiste kontekstis tähendab see õigust vaidlustada valimisprotsessis tehtud otsuseid või toiminguid, mis võivad kahjustada valija õigusi. Kaebeõiguse eesmärk valimistel on tagada protseduuride seaduslikkus ja õiguspärasus ning kaitsta valimiste tulemuste usaldusväarsust.

1.4. Kaebeõiguse subjektid ja ulatus valimisprotsessis

EIK ei määra otsesõnu, kes on valimistel kaebeõiguse kandjad ehk kellel peab olema õigus esitada kaebusi valimisprotsessis esinevate rikkumiste suhtes. Siiski on kohtupraktikast tuletatav, et valimisõiguste tõhus kaitse eeldab kaebeõiguse tagamist kõikidele isikutele, kelle õigused või õiguspärased huvid võivad valimisprotsessis olla kahjustatud. EIK käsitleb seda küsimust peamiselt EIÕK protokoll nr 1 artikli 3 valguses, mis sätestab õiguse vabadele valimistele, ning artikli 13 alusel, mis tagab õiguse tõhusale õiguskaitsele.⁴⁴

EIK on korduvalt rõhutanud, et riiklik valimiskaebuste süsteem peab olema reaalne ja tõhus, mitte pelgalt formaalne, ning peab võimaldama õigusrikkumiste sisulist läbivaatamist ning vajadusel ka tagajärgede kõrvaldamist. Sellise süsteemi olemasolu ja toimivus on osa riigi

⁴² Pilving, PSK § 15, lk 199.

⁴³ Ibidem, lk 200.

⁴⁴ EIK, *Guide on Article 3 of Protocol No. 1 to the European Convention on Human Rights – Right to free elections*. – https://ks.echr.coe.int/documents/d/echr-ks/guide_art_3_protocol_1_eng (21.03.2025).

positiivsest kohustusest tagada valimisõiguse tõhus kaitse. Seetõttu on EIK praktikas lugenud kaebeõiguse olemasolu valimiskaebuste lahendamise süsteemis konventsioonikohaseks vaid juhul, kui see on kättesaadav neile, kelle õigusi vaidlusalune toiming otseselt mõjutab.⁴⁵

EIK on praktikas pidanud kaebeõigust vajalikuks tagada ka kandidaatidele, kelle kandideerimine on jäetud registreerimata või kelle valimisõigus on muul viisil piiratud, nagu juhtumites *Ždanoka vs. Läti*⁴⁶ ja *Paksas vs. Leedu*.⁴⁷ Samuti on kaebeõigus olnud asjakohane erakondadele, mida ei registreeritud valimistel osalema või mis kõrvaldati nimekirjast, näiteks asjas *Russian Conservative Party of Entrepreneurs vs. Venemaa*.⁴⁸ EIK on ka aktsepteerinud kaebusi valijatelt, kelle hääletamisõigus oli piiratud või kellel takistati valimistel osalemist, nagu juhtumites *Sejdić ja Finci vs. Bosnia ja Hertsegoviina*⁴⁹ ning *Selygenenko ja teised vs. Ukraina*.⁵⁰ Mõnel juhul on kaebeõigust omanud ka valimiste vaatlejad või muud valimisprotsessis osalejad, kellel on olnud otsene ja tõendatav seos valimiste läbiviimisega ning selle aususe tagamisega.⁵¹

EIK ei ole loonud üheselt määratletavat kaebeõiguse subjektide loetelu, vaid hindab igas konkreetses juhtumises, kas isikul oli reaalne, isiklik ja õiguspärane huvi vaidlustatu suhtes ning kas talle tagati tõhus võimalus kaebuse esitamiseks. Sellest tulenevalt ei saa kaebeõigust piirata üksnes formaalse seotuse, näiteks otsese subjektiivse õiguse rikkumisega, vaid tuleb arvestada ka laiemat konteksti ning valimisõiguse sisulise kaitse tagamise vajadust.⁵²

Eesti õigusaktides on valimiskaebemenetlus reguleeritud Riigikogu valimise seaduses (RKVS),⁵³ kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduses,⁵⁴ Euroopa Parlamendi valimise seaduses⁵⁵ ja rahvahääletuse seaduses.⁵⁶ Seadustest tulenevalt kehtib Eestis mitmetasandiline kaebemenetlus, mille kaudu saavad huvitatud isikud vaidlustada valimiste korraldajate ja

⁴⁵ EIK, *Guide on Article 3 of Protocol No. 1*, 31.08.2023.

⁴⁶ EIKo 12651/20, *Ždanoka vs. Läti*.

⁴⁷ EIKo 34932/04, *Paksas vs. Leedu*.

⁴⁸ EIKo 55066/00 ja 55638/00, *Russian Conservative Party of Entrepreneurs jt vs. Venemaa*.

⁴⁹ EIKo 27996/06 ja 34836/06, *Sejdić ja Finci vs. Bosnia ja Hertsegoviina*.

⁵⁰ EIKo 24919/16 ja 28658/16, *Selygenenko jt vs. Ukraina*.

⁵¹ EIK, *Guide on Article 3 of Protocol No. 1*, 31.08.2023.

⁵² *Ibidem*.

⁵³ Riigikogu valimise seadus.- RT I, 24.05.2024, 10.

⁵⁴ Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus.- RT I, 24.05.2024, 5.

⁵⁵ Euroopa Parlamendi valimise seadus. - RT I, 24.05.2024, 3.

⁵⁶ Rahvahääletuse seadus. - RT I, 24.05.2024, 7.

valimiskomisjonide otsuseid ja toiminguid. Kaebeõigus on antud huvitatud isikutele, kelleks on valijad, kandidaadid, erakonnad, valimisliidud, vaatlejad ja teised isikud, kelle õigusi valimisprotsessis võidi rikkuda.⁵⁷

VVK ja Riigikohus tõlgendavad kaebeõigust kooskõlas rahvusvaheliste soovitustega, mis näevad ette, et valimiskaebuste menetlemine peab olema kiire, tõhus ja tagama tegeliku õiguskaitse. Seetõttu on kaebeõiguse ulatus ja menetluskord kujundatud viisil, mis tagab tasakaalu kaebeõiguse ja hääletamistulemuste stabiilsuse vahel. Kaebeõigus on avatud kõikidele, kelle valimisõigusi on riivatud, ning menetlus on kooskõlas rahvusvaheliste normidega, tagades nii demokraatliku protsessi aususe kui ka selle lõplikkuse.

1.4.1. Kaebeõiguse piirid rahvusvaheliste standardite ja soovitude valguses

Rahvusvahelised soovitused, sealhulgas Veneetsia komisjoni „*Code of Good Practice in Electoral Matters*“⁵⁸ (valimiste hea tava) ning Euroopa Nõukogu soovitus CM/Rec(2017)5,⁵⁹ rõhutavad valimiskaebuste süsteemi tõhususe, kättesaadavuse ja sõltumatuse olulisust, kuid ei sätesta sõnaselgelt, et igäühel peab olema õigus kaevata ka siis, kui tema subjektiivseid õigusi pole rikutud. Kaebeõiguse ulatus, sealhulgas küsimus, kas see hõlmab ka üldise huvi alusel esitatavaid kaebusi, jääb rahvusvaheliste standardite kohaselt riigi enda otsustada.

Kuigi EIK on lahendis *Tănase vs. Moldova* rõhutanud valimisõiguste kesksel rollil demokraatliku protsessi toimimises ja vajadust vältida õiguste illusoorseks muutumist, ei tulene sellest otseselt, et kohtulik kaebeõigus peaks olema tagatud ka juhul, kui kaebaja subjektiivset õigust pole rikutud.⁶⁰ Pigem kinnitab kohus, et valimiskaebuste süsteem peab olema tõhus ja proportsionaalne ning toetama valimiste legitiimsust, kuid see ei tähenda kohustust võimaldada üldist kaebeõigust igäühele sõltumata isiklikust huvist. Seega jääb küsimus, kas ja millises ulatuses lubada *actio popularis*, peamiselt riigi enda otsustada.

⁵⁷ RKVS § 70 – ka teistes valimisseadustes ja rahvahääletuse seaduses on samasugune säte.

⁵⁸ Veneetsia Komisjon, CDL-AD(2002)013rev, p II.3.3.

⁵⁹ EN Ministrite Komitee soovitus CM/Rec(2017)5.

⁶⁰ EIKo 7/08, *Tănase vs. Moldova*.

Eesti kohtupraktikas on valimiskaebuste esitamise õiguse tõlgendus olnud piiratud subjektiivsete õiguste rikkumisega nagu seadus ette näeb. Riigikohus on korduvalt rõhutanud, et kaebeõigus eeldab vahetut õigushüve riivet. Näiteks kohtuasjas nr 3-4-1-7-11 selgitas Riigikohus, et valimiskaebuse läbivaatamine eeldab isiku subjektiivse õiguse rikkumist osaleda valimistel ning pelgalt üldise demokraatia või avaliku huvi kaitseks kaebuse esitamine ei ole lubatav.⁶¹ Seega puudub Eesti õiguskorras valimiskaebuste puhul üldine *actio popularis*-tüüpi kaebeõigus nii õigusaktide kui kohtupraktika kohaselt.

Rahvusvahelised standardid rõhutavad, et kaebeõigusele võib kehtestada mõistlikke ja selgeid piiranguid, et tagada menetluse tõhusus ja vältida selle kuritarvitamist. Sellisteks piiranguteks võivad olla näiteks kaebetähtaegade järgimise nõue,⁶² vaidlustatava toimingu õiguslik tähendus ning kaebuse esitaja sobivus.⁶³ Eestis on kaebeõiguse tingimused seaduses selgelt määratletud ning formaalselt puuduvad takistused, mis takistaksid huvitatud isikul vaidlustada toiminguid, mis riivavad tema õigusi. Seega on subjektiivsete õiguste piirang rahvusvaheliste soovitustega kooskõlas.

1.4.2. Hääleõigus ja sellest võrsuv valija kaebeõigus

Selleks, et analüüsida valija kaebeõigust, tuleb esmalt keskenduda hääleõigusele kui subjektiivsele õigusele ning milliseid õigused on sellega kaitstud. Hääleõiguse sisu seisneb isiku võimaluses osaleda poliitilises otsustusprotsessis, mõjutades avaliku võimu teostamist ja teda puudutavate seaduste kujundamist. See on vahend, mille kaudu iga kodanik saab demokraatlikus ühiskonnas avaldada oma tahet ning osaleda kollektiivses otsustamises. Hääleõigus ei väljenda üksnes indiviidi õigust hääletada, vaid ka tema staatust poliitilise kogukonna täieõigusliku liikmena. Samal ajal annab hääleõigus riigivõimule legitiimsuse, kinnitades, et avalikud otsused sünnivad rahva tahte alusel ning peegeldavad erinevate ühiskonnagruppide huvide tasakaalu.⁶⁴

⁶¹ RKPJKo 3-4-1-7-11.

⁶² Veneetsia Komisjon, CDL-AD(2002)013rev, p II.3.3.

⁶³ Ibidem, p. f.

⁶⁴ Karmo, H., Kask, O. PSK § 56/1. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. Tallinn: Juura 2020.

Hääleõigus on keskne põhiseaduslik aktiivse kodanikuõiguse mõiste, millele tuginevad kõik teised riigivõimu teostamise viisid – valimine ja rahvahääletus. Tegemist on ülemmõistega, millest tulenevad nimetatud osalusõigused kui eriliigid. Seetõttu määrab hääleõiguse sisu ka nende õiguste ulatuse ja tähenduse. Põhiseadus määratleb hääleõiguslikkuse üldklausli (vanus ja kodakondsus) ja välistuste loetelu kaudu (nt teovõime ja vanglakaristust kandvad kinnipeetavad), kuid jätab nende konkreetse sisu seadusandja otsustada. Seetõttu on hääleõiguse ulatus põhiseaduslikult raamistatav, ent mitte ammendavalt määratletud. Iseloomult on hääleõigus esiteks avalik õigus – see on mõeldud üldsuse, mitte isiklike huvide teenimiseks. Teiseks on see isiklik ja võõrandamatu subjektiivne õigus, mida ei saa kellelegi üle anda ega ilma tahteta ja õigusliku aluseta ära võtta. Kolmandaks on hääleõigus erikaitsega põhiõigus, mida ei saa piirata isegi eriolukorras, erinevalt teistest õigustest. Kuigi Eestis on subjektiivne hääleõigus ja hääletamisõigus sisuliselt kattuvad, tuleb teoreetiliselt eristada – hääleõigus tähistab õigust osaleda riigivõimu teostamises, samas kui hääletamisõigus viitab konkreetsele protseduurile. Praktikast võib esineda olukordi, kus isik on hääleõiguslik, kuid mitte hääletamisõiguslik – näiteks nimekirjast välja jäämise korral või ajutise seadusliku takistuse tõttu.⁶⁵

Samas hääleõigus ei anna üksikisikule kausaalset võimu, kuna üksiku valija hääle mõjutab valimisstulemust harva. Selle asemel tuleb hääleõiguse sisu mõista õigusliku võimuna, mis seisneb kodanike kollektiivses võimes määrata valitava kogu koosseis. See võim on juriidiline pädevus osaleda demokraatlikus protsessis, mille kaudu määratakse, kes kehtestab seadusi ja kannab avalikku võimu. Seega on hääleõigus sisuliselt rahva kollektiivne õiguspädevus avaliku võimu kujundamises, mitte üksiku isiku vahetu võim poliitilisi tulemusi mõjutada.⁶⁶

EIÕK protokoll 1 artikkel 3 ei anna isikule subjektiivset hääletamisõigust, vaid paneb riigile positiivse kohustuse tagada vabad ja ausad valimised. EIK on leidnud näiteks lahendis *Frodl vs. Austria*, et automaatne hääleõiguse kaotus vangistuses olevatele isikutele oli lubamatu.⁶⁷ Siiski lahendis *Scoppola vs. Itaalia* aktsepteeris kohus piirangut, kui see põhines konkreetse kohtu otsusel ja oli seotud raske kuriteoga.⁶⁸ *Ždanoka vs. Läti* – endine kommunistliku partei

⁶⁵ Kliimann, A.-T. (1931). Hääleõigus ja hääletamissund. *Õigus*, nr. 7, lk 241–253.

⁶⁶ Beckman, L. *Legal Power and the Right to Vote: Does the Right to Vote Confer Power?* – Canadian Journal of Law & Jurisprudence, 2017, kd 30, nr 1, lk 5–22. DOI: <https://doi.org/10.1017/cjlj.2017.1> (21.03.2025).

⁶⁷ EIKo 20201/04, *Frodl vs. Austria*.

⁶⁸ EIKo 126/05, *Scoppola vs. Itaalia*.

aktiivne liige ei tohtinud kandideerida parlamendi valimistel. EIK leidis, et piirang oli põhjendatud Läti ajaloolise tausta tõttu.⁶⁹ *Seyidzade vs. Aserbaidžaan* – usupõhine diskrimineerimine kandideerimisõiguses (piirang usujuhile) ei olnud põhjendatud.⁷⁰ *Hirst vs. Ühendkuningriik* – üldine ja automaatne hääleõiguse kaotus kõigile vangidele rikkus EIÕK-d.⁷¹ Seega EIK arvates ei ole hääleõigus absoluutne, kuid piiranguid tuleb rangelt hinnata. EIK on aga oma tõlgenduste kaudu arendanud sellest sättest välja ka hääletamis- ja kandideerimisõiguse sisulise kaitse. Riigid ei või neid õigusi meelevaldselt piirata: piirangud on lubatud vaid juhul, kui need teenivad legitiimset eesmärki (nt demokraatia kaitsmine, kuritegevuse ennetamine või valimissüsteemi toimimine), on proportsionaalsed ning ei lähe kaugemale, kui see on eesmärgi saavutamiseks vajalik. Piirangud peavad olema selged, läbipaistvad ja seadusest tulenevad. Riikidel on teatud otsustusruum, kuid selle ulatus sõltub olukorra tundlikkusest (nt vähemuste õigused, ajalugu). Riigil tuleb luua tingimused, et kodanikud saaksid hääletada (nt kodumaalt eemal viibijad, füüsilise puudega inimesed). Hääleõiguse piirang ei tohi tugineda näiteks elukohale, usulistele või poliitilistele veendumustele, kui see ei ole põhjendatud.⁷²

Hääleõiguse tegelik kaitse ei sõltu üksnes selle põhiseaduslikust sätestamisest, vaid ka toimivast institutsionaalsest raamistikust – seadusandlusest, sõltumatutest valimisasutustest ja kohtutest, mis suudavad rikkumisi tuvastada ja heastada. See rõhutab, et valimisõiguse realiseerimine eeldab rohkemat kui normatiivset sätestatust – see peab olema ka praktiliselt teostatav ja õiguskaitsevahenditega tagatud.⁷³

Riigikohus on leidnud, et valijal puudub kaebeõigus vaidlustada hääletamistulemust pelgalt seetõttu, et väidetavalt hääletasid isikud, kellel puudus hääleõigus. Sellistes vaidlustes on kaebeõigus eelkõige kandidaatidel, keda võib mõjutada mandaatide jaotus. Piirang on seadusandja teadlik valik, mille eesmärk on vältida liigseid vaidlusi ja kaitsta teiste isikute põhiõigusi, ilma et see riivaks valijate põhiõigusi ebaproportsionaalselt.⁷⁴

⁶⁹ EIKo 12651/20, *Ždanoka vs. Läti*.

⁷⁰ EIKo 37700/05, *Seyidzade vs. Aserbaidžaan*.

⁷¹ EIKo, 74025/01, *Hirst vs. Ühendkuningriik*.

⁷² EIK, *Guide on Article 3 of Protocol No. 1*, 31.08.2023.

⁷³ Dawood, Y. *What Is the Value of a Constitutionalized Right to Vote?* In: Ginsburg, T., Huq, A.Z., Khaitan, T. (eds.), *The Entrenchment of Democracy: The Comparative Constitutional Design of Elections, Parties and Voting*. Comparative Constitutional Law and Policy. Cambridge University Press; 2024: 155–168.

⁷⁴ RKPJKo 3-4-1-59-13.

E-hääletamise puhul võib valijate ja kandidaatide õigusi rikkuda isegi tehniline lahendus, mis ei vasta väidetavalt seaduses sätestatud nõuetele. Riigikohtu asjas nr 5-19-13/2 vaidlustati, et valijarakendus ei esitanud kandidaate valimisringkonna koondnimekirjana, vaid suunas valija esmalt erakonna valimisele, mis võis moonutada valikuvabadust ja seada kandidaadid ebavõrdsesse olukorda.⁷⁵ See näitab, et tehniline teostus võib mõjutada valimisprotsessi seaduslikkust ja demokraatlikkust.

Riigikohus asjas nr 5-17-32 leidis, et valijal ei pea olema e-hääletamisel võimalust teadlikult anda kehtetut häält, nagu seda saab teha pabersedeliga. Selline piirang ei riku valimiste vabaduse ega ühetaolisuse põhimõtet, kuna e-hääletamine ja jaoskonnas hääletamine on oma olemuselt erinevad. Kohus rõhutas, et seadusandja otsustada on, kas muuta süsteemi nii, et ka e-hääletusel oleks võimalik osaleda ilma kandidaati valimata.⁷⁶

E-hääletamisega seoses tõstatati ka küsimus valija kaebeõiguse ulatusest olukorras, kus kaebus puudutab e-hääletamise korralduse üldist õiguspärasust. Asjas nr 5-19-19/2 esitati kaebus, milles väideti, et elektroonilise hääletamise süsteemi (EHS) ettevalmistamisel rikuti infoturbe nõudeid ning süsteemi testimine ei olnud piisavalt läbipaistev ega dokumenteeritud. Valija hinnangul kahjustas see valimiste usaldusväarsust ja läbipaistvust ning seadis kahtluse alla e-hääletamise legitiimsuse tervikuna. Kaebaja ei olnud aga rahul mitte oma isikliku hääletusprotsessi või tulemusega, vaid pidas puudulikku infoturvet ja dokumentatsiooni üldise valimiskorralduse probleemiks. Riigikohus leidis, et selline väide ei puudutanud kaebaja individuaalseid õigusi valijana, vaid esindas abstraktset huvi valimiste seaduslikkuse üle. Kohus rõhutas, et valimisõiguse kaitse eeldab subjektiivsete õiguste tegelikku ja otsest riivet ning seadusest ei tulene kaebeõigust üksnes üldise õigusrikkumise kahtluse korral. Seega kinnitas Riigikohus, et valijana puudub isikul kaebeõigus pelgalt EHS-i turvalisuse või korralduslike aspektide kritiseerimiseks, kui ta ei ole esitanud usutavat väidet selle kohta, kuidas sellised puudused on kahjustanud tema isiklikku valimisõiguse teostamist.⁷⁷

Valija on kaebuse esitanud ka põhjusel, et tal ei olnud võimalik e-hääletamisel kontrollida oma hääle jõudmist serverisse vastavalt ettenähtud korrale. Kaebaja oli andnud oma hääle

⁷⁵ RKPJKo 5-19-13/2.

⁷⁶ RKPJKo 5-17-32.

⁷⁷ RKPJKo 5-24-18/2.

elektrooniliselt, kuid kontrollrakendus andis vea ega võimaldanud tal veenduda, et tema hääl oli korrektselt registreeritud. Sellest tulenevalt leidis kaebaja, et tema kui valija õigus kontrollida elektroonilise hääle (e-hääle) edastamist ja arvestamist oli ebaõiglaselt piiratud. Kuna kaebajal ei olnud võimalik minna elukohajärgsesse valimisjaoskonda, et paberil uuesti hääletada, jäi talle ainult usaldus süsteemi toimimise vastu ilma reaalse võimaluseta oma hääletustulemust kontrollida. See tõstas küsimuse, kas kontrollvõimaluse puudumine juhul, kui tehniline tõrge takistab selle kasutamist, võib rikkuda valimisvabadust ja kahjustada valija usaldust e-hääletamise vastu. Juhtum illustreerib, et ka valija tehniline kontrollvõimalus on oluline osa tema subjektiivsest valimisõigusest, ning selle tegelik toimimine on määrava tähtsusega valimiste läbipaistvuse ja usaldusväarsuse tagamisel.⁷⁸

Valija kaebeõiguse realiseerimine võib olla seotud mitmete piirangute ja väljakutsetega. Eelkõige võivad piirangud olla seotud ka kaebuse esitamise alustega – kõik valimisprotsessiga rahulolematud isikud ei pruugi omada kaebeõigust, vaid see võib olla piiratud ainult otseselt huvitatud isikutega, kelle õigusi on rikutud. Ja ka tähtaegadega, millele keskendub põhjalikumalt magistritöö kolmas peatükk.

Eesti valimisseadused ja rahvahääletuse seadus⁷⁹ seovad valimiskaebuse esitamise võimaluse subjektiivse õiguse rikkumisega. Kaebuse sisulisel hindamisel toimub esmalt analüüs, kas vaidlustatud toiming või otsus võis potentsiaalselt rikkuda kaebaja isiklike õigusi. Alles seejärel hinnatakse, kas toiming oli seadusvastane ja kas sellest tulenes kaebajale tegelik õigusrikkumine.⁸⁰

Alljärgnevalt toon mõned näited olukordadest, kui valija õigused võivad olla rikutud: kui e-hääletamise võimalus on loodud operatsioonisüsteemidele, mida valijal ei ole võimalik kasutada;⁸¹ valijarakendus ei võimalda e-hääletada tühja sedeliga võrdväarselt paberil

⁷⁸ RKPJKo 5-23-13/9.

⁷⁹ Euroopa Parlamendi valimise seadus. - RT I, 24.05.2024, 3; rahvahääletuse seadus. - RT I, 24.05.2024, 7; Riigikogu valimise seadus.- RT I, 24.05.2024, 10; 9; kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus.- RT I, 24.05.2024, 5.

⁸⁰ RKHKm 3-3-1-25-99, p 2.

⁸¹ VVK otsus nr 80, 03.03.2015. - <https://www.riigiteataja.ee/akt/305032015003>.

hääletajatega;⁸² e-kirjaga edastatud hääle lugemata jätmise;⁸³ valijat ei lubatud hääletama, kuna tal puudus kehtiv isikut tõendav dokument (kehtib ka e-hääletamise puhul);⁸⁴ valija õigus teha jaoskonnas kaalutletud otsus 2,5 h jooksul;⁸⁵ e-hääletades ei olnud valijal võimalik oma häält kontrollrakendusega kontrollida;⁸⁶ valija e-hääle säilitamine isikustatult EHS-is pärast selle vastuvõtmist;⁸⁷ hääletamistulemuste kindlakstegemisel loeti kehtetuks hääletamissedel, millele oli kirjutatud veebilehe aadress, millelt on valija tahe arusaadav;⁸⁸ viimane nõuetekohaselt antud e-häääl on jäetud lugemisel arvestamata.⁸⁹ Seega jaatatakse valija kaebeõiguse sisu sellega, mis võib potentsiaalselt rikkuda tema hääletamisõiguse teostamist.

EIK kohtupraktika kinnitab, et isikute õigus vaidlustada hääletamistulemusi võib riigisisises õiguses olla mõistlikult piiratud, kuid hääletamise või hääle lugemise protsessis esineb tõsisid rikkumisi, mis moonutavad valijate tahet, peab riik tagama tõhusa kaebemenetluse. Selle puudumine rikub EIÕK 1. lisaprotokolli artiklit 3.⁹⁰

Valija subjektiivseid õigusi rikutakse juhul, kui tal puudub võimalus valimistest osa võtta või esineb muu rikkumine, mis tema õigusi rikub. Sellised piirangud võivad olla seadusega kehtestatud, näiteks seoses piisava vanuse, kodakondsuse, teovõime puudumise või vangistuses viibimisega. Samas võivad riigid ka seada piiranguid välismaal elavatele kodanikele. Kõik piirangud hääleõigusele peavad olema vajalikud, põhjendatud ja proportsionaalsed.

Näiteks EIK kohtuasjas *Shindler vs. Ühendkuningriik* leiti, et Ühendkuningriigi seadus, mis keelas üle 15 aasta välismaal elanud kodanikel osaleda Ühendkuningriigi parlamendi valimistel, ei riku Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni 1. protokolli artiklit 3. Kohus leidis, et hääleõiguse piiramisel on seaduslikud põhjused, mis seonduvad kodakondsuse ja riigi poliitilise kuuluvusega. Seetõttu ei leidnud kohus, et riik oleks rikkunud

⁸² VVK otsus nr 34 11.10.2017. - <https://www.riigiteataja.ee/akt/314102017001>; VVK otsus nr 77, 03.03.2019. - <https://www.riigiteataja.ee/akt/305032019008>; VVK otsus nr 106, 26.05.2019. - <https://www.riigiteataja.ee/akt/328052019008>; VVK otsus nr 117, 14.06.2019. - <https://www.riigiteataja.ee/akt/319062019001>; VVK otsus nr 76, 17.03.2023. - <https://www.riigiteataja.ee/akt/321032023004>.

⁸³ VVK otsus nr 92, 11.03.2019. - <https://www.riigiteataja.ee/akt/313032019016>.

⁸⁴ VVK otsus nr 23, 25.10.2021. - <https://www.riigiteataja.ee/akt/326102021004>.

⁸⁵ VVK otsus nr 29, 27.10.2021. - <https://www.riigiteataja.ee/akt/329102021004>.

⁸⁶ VVK otsus nr 56, 13.03.2023. - <https://www.riigiteataja.ee/akt/315032023001>.

⁸⁷ VVK otsus nr 5, 13.06.2024. - <https://www.riigiteataja.ee/akt/315062024001>.

⁸⁸ VVK otsus nr 7, 18.06.2024. - <https://www.riigiteataja.ee/akt/320062024003>.

⁸⁹ VVK otsus nr 10, 18.06.2024. - <https://www.riigiteataja.ee/akt/320062024006>.

⁹⁰ EIKo 75947/11, *Davydov jt vs. Venemaa*.

kaebaja õigust valida või olla valitud. Rikkumise puudumise põhjenduseks oli, et riigil oli kaalutlusõigus kehtestada selline piirang, et tagada seos kodaniku poliitilise kuuluvusega riigi valimisprotsessidesse.⁹¹

Kinnipeetavate valimisõiguse küsimuses on EIK arvamusel, et kinnipeetava hääleõiguse piiramine ei ole vastuolus EIÕK-ga, kui valimisõiguse piiramiseks on õiguslik alus ning piirang on proportsionaalne. Hääleõigusest loobumise kaalumisel tuleb arvestada kuritegude tõsidust ja karistuse määramist. Kohus rõhutas, et kinnipeetavate hääleõigus on küsimus, mis kuulub iga riigi õigusruumi, kuid peab olema kooskõlas rahvusvahelise õiguse ja inimõiguste kaitsega, tagades tasakaalu ühiskonna turvalisuse ja isikute õiguste vahel.⁹² EIK on rõhutanud, et üldine ja automaatne hääleõiguse piiramine kõikidele kinnipeetavatele ei ole proportsionaalne meede ning riigid peaksid kaaluma individuaalseid asjaolusid, mitte rakendama üldist keeldu.⁹³ Samuti ei ole kooskõlas piirang, mis keelab kinnipeetavatel hääletada, kui nende kinnipidamisasutus asub väljaspool nende valimisringkonda.⁹⁴

Seoses valija teovõimega on EIK leidnud, et vaimse puudega isikute automaatne hääleõiguse piirang, mis tuleneb osalise eestkoste määramisest ilma individuaalse kohtuliku kontrollita, ei arvesta iga isiku tegelikke võimeid ja on vastuolus õiguste piirangu kontrollimise nõudega.⁹⁵

Eesti õiguses on kaebeõigus seostatud subjektiivse õiguse tegeliku riivega, mistõttu ei saa valija kaevata pelgalt üldise rikkumise või protseduurilise kahtluse korral. E-hääletamise eripära võib aga eeldada täiendavaid nõudeid hääleõiguse sisule, kuna tehnilised lahendused mõjutavad valiku vabadust, läbipaistvust ja kontrollitavust, sealhulgas näiteks hääle kontrollimise võimalus, hääletamissüsteemi kättesaadavus, vajalike tehniliste vahendite olemasolu ning õigus anda kehtetu e-häääl, kui selline võimalus on seadusega ette nähtud.

⁹¹ EIKo 19840/09, *Shindler vs. Ühendkuningriik*.

⁹² EIKo 126/05, *Scoppola vs. Itaalia*.

⁹³ EIKo 14581/20, *Kalda vs. Eesti*; EIKo 42286/21, *Tingarov jt vs. Bulgaaria*; EIKo 68958/17, *Myslihaka jt vs. Albaania*.

⁹⁴ EIKo 17504/18, *Mironescu vs. Rumeenia*.

⁹⁵ EIKo 215603/18, *Marinov vs. Bulgaaria*.

1.4.3. Kandidaadi ja erakonna kaebeõigus

EIK on kohtupraktikas kinnitanud, et protokoll nr 1 artikli 3 kaitseala hõlmab lisaks hääleõigusele ka kandideerimisõigust. Kandideerimisõigus on seega valimisõiguse lahutamatu osa, kuid selle kasutamine ei ole samuti absoluutne. Riikidel on teatud määral kaalutusõigust kehtestada piiranguid kandideerimisõigusele tingimusel, et need piirangud põhinevad seadusel, teenivad legitiimset eesmärki ning on proportsionaalsed. EIK on rõhutanud, et demokraatliku süsteemi kaitsmise eesmärgil võib olla põhjendatud kehtestada kandidaatidele teatud tingimusi, näiteks seoses kodakondsuse, vanuse, elukoha või ametikohustustega.⁹⁶ Näiteks asjas *Paksas vs. Leedu* leiti, et eluaegne kandideerimiskeeld oli ebaproportsionaalne,⁹⁷ ning asjas *Demirtaş vs. Türgi* hinnati riigi tegevust, mis takistas kandidaadil täita oma mandaati.⁹⁸

Kohtupraktikas on mitmeid juhtumeid, kus kandideerimisõiguse piiranguid on hinnatud erinevate standardite alusel. Lahendis *Ždanoka vs. Läti* leidis suurkoda, et ajaloolise ja poliitilise konteksti tõttu oli õigustatud piirata endise kommunistliku partei aktiivse liikme kandideerimisõigust, kuivõrd see teenis demokraatliku korra kaitsmise eesmärki.⁹⁹ Teisalt on kohtul olnud juhtumeid, kus kandideerimisõiguse piirangud on hinnatud ebaproportsionaalseteks. Näiteks asjas *Paksas vs. Leedu* tuvastati rikkumine, kuna endisele presidendile kehtestatud eluaegne kandideerimiskeeld oli liiga karm ja ei võimaldanud olukorra individuaalset hindamist.¹⁰⁰ Asjas *Kavakçı vs. Türgi* käsitles kohus olukorda, kus kandidaat jäeti parlamendist kõrvale seetõttu, et ta ei olnud valimiste eel loobunud oma topeltkodakondsusest. Kohus leidis, et see sanktsioon ei olnud proportsionaalne ega piisavalt kaalutletud.¹⁰¹ Samuti oli määrav *Demirtaş vs. Türgi* kohtuasjas, kus opositsioonipoliitik peeti valimiste ajal kinni ning takistati tal mandaadi täitmist. Kohus leidis, et selline tegevus rikkus mitte ainult artiklit 3 protokollist nr 1, vaid ka artikleid 5 ja 10.¹⁰²

Samuti käsitleb kohus erakondade õigusi valimiskontekstis, mida sageli analüüsitakse koos konventsiooni artiklitega 10 ja 11, kuna erakondadele on tagatud sõnavabadus ja

⁹⁶ EIK, *Guide on Article 3 of Protocol No. 1*, 31.08.2023.

⁹⁷ EIKo 34932/04, *Paksas vs. Leedu*.

⁹⁸ EIKo 14305/17, *Selahattin Demirtaş vs. Türgi*.

⁹⁹ EIKo 12651/23, *Ždanoka vs. Läti*.

¹⁰⁰ EIKo 34932/04, *Paksas vs. Leedu*.

¹⁰¹ EIKo 71907/01, *Kavakçı vs. Türgi*.

¹⁰² EIKo 14305/17, *Selahattin Demirtaş vs. Türgi*.

ühinemisvabadus. Erakonna osalemine valimistel on kohtupraktika järgi demokraatliku protsessi põhiosa ning selle takistamine, näiteks registreerimisest keeldumise või erakonna tegevuse keelustamise kaudu, võib samuti rikkuda konventsiooni. Asjas *Russian Conservative Party of Entrepreneurs vs. Venemaa* leidis kohus, et erakonna kõrvaldamine valimistelt formaalsete põhjuste alusel oli EIÕK-ga vastuolus.¹⁰³ Kohtu hinnangul tuleb nii kandidaatide kui ka erakondade puhul tagada nende tegelik ja tõhus võimalus osaleda poliitilises elus ning igasugune piirang peab olema erandlik, selgelt põhjendatud ja mõõdukas.

Kokkuvõtlikult võib öelda, et EIK praktika kohaselt võib kandideerimisõigust piirata vaid juhul, kui piirang on selgelt sätestatud, eesmärgipärane ja mõõdukas. Eriti taunib EIK automaatseid või eluaegseid piiranguid, mis ei võimalda individuaalset ja kontekstitundlikku kaalumist. Kandideerimisõigus on oluline komponent rahva suveräänsuse teostamisel ning igasugune piirang sellele peab olema erandlik ning hoolikalt põhjendatud.

Nii erakondadele kui ka kandidaatidele peab olema tagatud samaväärne tõhus ja lünkadeta õiguskaitse nagu valijatele. Eesti kohtupraktikas ei ole erakonnad seni esitanud palju valimiskaebusi. Üks hiljutine lahend puudutas Erakond Eestimaa Rohelised vaidlust Euroopa Parlamendi valimiste kautsjoni suuruse üle, mille raames erakond vaidlustas oma kandidaatide registreerimata jätmise. Selle kaebuse lahendamisel kohaldas Riigikohus esmakordselt analoogia korras esialgset õiguskaitset valimiskaebuse menetluses: peatas VVK otsuse kehtivuse, kohustas VVK-d erakonna kandidaadid registreerima¹⁰⁴ ning esitas Euroopa Kohtule eelotsusetaotluse,¹⁰⁵ küsides, kas sellises suuruses kautsjon võib olla vastuolus Euroopa Liidu õigusega. Käesoleva magistritöö kirjutamise ajaks ei ole Euroopa Kohus veel vastust andnud. Autori hinnangul näitab see kaasus veenvalt, et Eestis on võimalik tagada tõhus ja lünkadeta õiguskaitse ka erakondadele.

Nii erakonnad kui ka kandidaadid on esitanud kaebusi e-hääletamise kohta. Kohus on alati kaebeõigust jaatanud, tunnistades nii erakondade¹⁰⁶ kui ka kandidaatide¹⁰⁷ õigust vaidlustada

¹⁰³ EIKo 35522/04, *Russian Conservative Party of Entrepreneurs, Zhukov ja Vasilyev vs. Venemaa*.

¹⁰⁴ RKPJKm 5-24-5.

¹⁰⁵ Eelotsusetaotlus, 19.06.2024 – Erakond Eestimaa Rohelised (Kohtuasi C-438/24), ELT C 2024/5085, 26.08.2024.

¹⁰⁶ RKPJKo 5-23-20.

¹⁰⁷ RKPJKo 5-21-17.

e-hääletamisega seotud toiminguid. Erakondade puhul tuleb tähelepanu pöörata, kellel on õigus esitada kaebus erakonna nimel. Kaebus peab allkirjastama erakonna seaduslik esindaja.¹⁰⁸

1.4.4. Vaatleja kaebeõigus

Rahvusvahelised standardid, sealhulgas Veneetsia komisjoni ja OSCE soovitusel, rõhutavad valimisvaatlejate tähtsust valimiste läbipaistvuse ja usaldusväärsuse tagamisel, kuid ei näe ette neile üldist kaebeõigust hääletamistulemuste või valimisprotsessi vaidlustamiseks.¹⁰⁹

Veneetsia soovitustest tulenevad vaatlejatele järgmised õigused: kandidaatide poolt määratud vaatlejal peab olema lubatud viibida hääletamise ja häälte lugemise juures;¹¹⁰ häälte lugemine peab toimuma läbipaistval viisil, see tähendab, et vaatlejal peab olema lubatud kohal viibida ning neil peab olema ligipääs dokumentidele;¹¹¹ erakondade esindatus valimiskomisjonides peab olema tagatud või nad peavad saama jälgida valimisi korraldava sõltumatu organi tööd;¹¹² vaatlemine peab olema avatud nii siseriiklikele kui rahvusvahelistele vaatlejatele, kes saavad jälgida kogu valimisprotsessi – alates kandidaatide ja vajadusel valijate registreerimisest kuni kampaania ja valimispäevani, sealhulgas häälte lugemise ja tulemuste väljakuulutamiseni;¹¹³ seadus peab selgelt määratlema kohad, kus vaatlejate kohalolek ei ole lubatud;¹¹⁴ vaatlemise keskmes peab olema võimuesindajate neutraalsuskohustuse järgimine;¹¹⁵ vaatlejal peab olema võimalus jälgida nii valimiseelseid, valimisaegseid kui ka valimisjärgseid protsesse, sh nimekirjade koostamist, kandidaatide registreerimist, sõnavabaduse ja meedialigipääsu tagamist ning tulemuste väljakuulutamist, sh peab vaatlejal olema lubatud vestelda kohalviibijatega, teha märkmeid ja koostada aruandeid;¹¹⁶ vaatlejal ja valijatel, kes on registreeritud jaoskonnas, peab olema lubatud häälte lugemist jälgida ning protokollide koopiaid peavad olema jaoskonnas kättesaadavad.¹¹⁷ Vaatlejate kaebeõigust ei ole dokumendis välja

¹⁰⁸ RKPJKo 5-21-25.

¹⁰⁹ OSCE/ODIHR. *Election Observation Handbook. - Legal Framework and Complaints*; Veneetsia Komisjon, CDL-AD(2020)025.

¹¹⁰ Veneetsia Komisjon, CDL-AD(2002)013rev, p. 3.2.x.

¹¹¹ Ibidem, p 3.2.xiii.

¹¹² Ibidem, p 3.1.e.

¹¹³ Ibidem, p 3.2.a–b.

¹¹⁴ Ibidem, p 3.2.c.

¹¹⁵ Ibidem, p 3.2.d.

¹¹⁶ Ibidem, lk 38.

¹¹⁷ Ibidem, p 3.2.2.4.

toodud. Küll aga on rõhutatud, et kaebeõigus peab hõlmama küsimusi, mis puudutavad hääleõigust, kandideerimisõigust, kampaaniareeglite järgimist ja hääletamistulemusi. Kaebeõigus tuleb võimalikult laialt tagada kõigile valijatele ja kandidaatidele. Hääletamistulemuste vaidlustamiseks võib kehtestada mõistliku kvoorumi.¹¹⁸

Siiski nähtub asjast *Davydov ja teised vs. Venemaa*, et EIK võttis menetlusse ja rahuldab muuhulgas vaatlejate kaebuse, mis puudutas nende õiguste rikkumist, kui tehti takistusi valimisprotsessi jälgimisel ning keelduti hääletustulemuste protokollidele juurdepääsust. Venemaa esitas kohtumenetluses seisukoha, et vaatlejad ei olnud huvitatud isikud konventsiooni tähenduses ning neil ei olnud alust pöörduda EIK-sse. Kohus rõhutas, et vaatlejate töö takistamine mõjutab otseselt ka valijate õigust vabadele valimistele ning kahjustab valimiste usaldusväärust tervikuna. EIK leidis, et vaatlejatele ei olnud tagatud tõhus õiguskaitse ning siseriiklikud kohtud oleksid pidanud nende tähelepanekuid sisuliselt hindama.¹¹⁹ Kuigi EIK ei andnud otsesõnu hinnangut vaatlejate kaebeõigusele, võib siiski järeldada, et vaatlejal peab olema võimalus kaebuse esitamiseks olukorras, kus neile keelatakse seadusega ettenähtud juurdepääs valimisprotsessiga seotud dokumentidele või piiratakse nende õigust valimisprotsessi vaadelda, kui see on neile õigusaktidega antud. Sellistel juhtudel ei ole tegemist hääletamistulemuste üldise vaidlustamisega, vaid vaatleja enda õiguste rikkumisega, mis võib kuuluda tõhusa õiguskaitse põhimõtte kaitsealasse.

Magistritöö kirjutamise lõppfaasis sai autor tutvuda ka OSCE/ODIHR-i raporti, mille koostamist oli palunud Riigikogu aseesimees Arvo Aller e-hääletamise juriidiliseks hindamiseks, kavandi väljavõttega. Raporti üheks järelduseks oli, et Eesti võiks kaaluda seadusemuudatust ja anda vaatlejale õiguse esitada kaebus ka avalikes huvides, mitte üksnes subjektiivsete õiguste kaitseks. Kuigi raport ei tee otsest soovitusi anda valijale kaebeõigus avalikes huvides, viidatakse võimalusele kehtestada mõistlik kvoorum valijate kaebuste esitamiseks hääletamistulemuste vaidlustamiseks, mis võib viidata kaalumisele anda selline õigus teatud tingimustel ka valijatele.¹²⁰

¹¹⁸ Veneetsia Komisjon, CDL-AD(2002)013rev, p. 3.3.d; lk 38-41.

¹¹⁹ EIKo 75947/11, *Davydov ja teised vs. Venemaa*.

¹²⁰ OSCE/ODIHR *Draft Report on Estonia's Internet Voting System*, 2025 (autori valduses).

Kuigi rahvusvahelised soovitused ei eelda üldjuhul, et vaatlejatele tuleks anda kaebeõigus üldistes huvides, on Eestile antud soovitus just e-hääletamise kasutamise kontekstis, arvestades selle eripära ja võimalikku mõju valimiste usaldusvärsusele.

Riigikohus on vaatleja kaebeõiguse olemasolu e-hääletamist puudutavates asjades jaatanud näiteks olukorras kui vaatleja on eemaldatud VVK koosolekult, kus arutati e-hääletamise riskikäsitusplaani¹²¹ või kui e-hääletamise tulemuse kindlakstegemise toimingu vaatlemisele oli seatud registreerimisenõue.¹²² VVK on näiteks jaatanud vaatleja kaebeõigust, kui vaatleja soovis tutvuda EHS-i privaatvõtme loomiseks kasutatud alglaadimisketta varukoopia tõmmise sisuga¹²³ ja kui vaatlejal takistati jaoskonnas vaatlemist.¹²⁴

Riigikohus on toonitanud, et vaatlejal puudub üldistes huvides kaebuse esitamise õigus, kui nad ei esine samal ajal mõnes muus rollis, näiteks valijana, ja ei ole tuvastatav nende subjektiivse õiguse rikkumine. Vaatleja õigused on seaduse järgi piiratud passiivse vaatlemisega ning vaatlejal ei ole õigust nõuda toimingute tegemist selleks, et valimistoiminguid oleks võimalik paremini vaadelda. Samuti ei anna õigusnormid vaatlejale õigust esitada kaebust pelgalt valimiste läbipaistvuse huvides. See eeldab konkreetset subjektiivset õigushüve. Antud asjas oli kaebus esitatud e-hääletamise ettevalmistamise toimingute vaidlustamiseks, kuid kuna vaatleja õigusi polnud rikutud ning kaebus ei olnud suunatud konkreetsele toimingule, vaid esitas üldise kriitika e-hääletamise turvalisuse kohta, leidis Riigikohus, et vaatlejal puudus selle toimingu puhul kaebeõigus.¹²⁵

Riigikohus on leidnud, et kaebus, milles vaatleja ei nõustu valimissüsteemi tehnilise korraldusega või esitab sellele kriitikat, on suunatud avalike huvide kaitsele ega riku vaatleja subjektiivseid õigusi, mistõttu puudub sellisel kaebusel kohtulikult kaitstav õigus. Samuti kinnitas kohus, et süsteemi tehniliste parameetrite ja turvalisuse vaidlustamine ei kuulu vaatleja kaitstavate õiguste alla, kuna see ei mõjuta tema võimalust toiminguid jälgida. Riigikohtu hinnangul ei saa vaatleja kaebeõiguse puudumise korral siiski väita, et ta oleks õiguskaitseta. Kuigi vaatlejal puudub õigus vaidlustada valimistoiminguid juhul, kui tema subjektiivseid

¹²¹ RKPJKo 5-25-3.

¹²² RKPJKo 5-21-19.

¹²³ VVK otsus nr 54, 23.02.2023. - <https://www.riigiteataja.ee/akt/328022023004>.

¹²⁴ VVK otsus nr 55, 02.03.2023. - <https://www.riigiteataja.ee/akt/304032023001>.

¹²⁵ RKPJKo 5-24-18.

õigusi ei ole rikutud, on vaatlejale tagatud õigus juhtida tähelepanu valimiste korralduses esinevatele puudustele, esitades selleks avalduse puuduse kohta valimiste korralduses või märgukirja. E-hääletamise kontekstis on süsteemi tehnilise usaldusväarsuse kontrollimiseks kaasatud sõltumatu infosüsteemide audiitor, kelle roll ja pädevus on laiem kui vaatlejal ning vaatleja ei täida audiitori rolli.¹²⁶

Kuigi rahvusvahelised soovitused ega kehtivad õigusaktid ei nõua üldjuhul, et vaatlejatele tuleks anda kaebeõigus valimisprotsessi või tulemuste vaidlustamiseks avalikes huvides, viitab OSCE/ODIHR-i hiljutine soovitus Eesti kontekstis siiski vajadusele sellist võimalust kaaluda, eelkõige seoses e-hääletamise kasutamisega. Seetõttu oleks seadusandjal põhjendatud ja asjakohane sellise muudatuse vajalikkust tõsiselt hinnata.

1.5. Lünkadeta õiguskaitse valimiskaebuste kaebeõiguses

Esimeses peatükis uuriti, milline peaks olema kaebeõiguse subjektide ring ja ulatus, et tagada põhiseadusest ja rahvusvahelistest standarditest tulenev lünkadeta õiguskaitse valimismenetluses. Töö eesmärk oli analüüsida kaebeõiguse ulatust valimisprotsessis, eelkõige e-hääletamise kontekstis, hinnates, kas kehtiv regulatsioon ja praktika võimaldavad tagada kõigile tõhusa ja toimiva õiguskaitse, mis vastab rahvusvahelistele soovitustele ja Eesti põhiseadusele.

Analüüs näitas, et kaebeõigus on demokraatliku ühiskonna toimimise keskne komponent, mis võimaldab valijal kaitsta oma õigusi ja vaidlustada valimisprotsessis esinevaid rikkumisi. Kaebeõigus ei ole pelgalt individuaalne õiguskaitsevahend, vaid ka oluline vahend valimiste seaduslikkuse, usaldusväarsuse ja läbipaistvuse tagamisel. Kaebeõigus peab seetõttu olema tõhus, kättesaadav ja selgelt reguleeritud, et see ei muutuks näiliseks ega piirduks üksnes formaalse võimalusega kohtusse pöörduda.

Eestis on kaebeõiguse rakendamine piiratud subjektiivsete õiguste rikkumisega, mille kohta on selge seisukoht ka Riigikohtu praktikas – valimiskaebuse läbivaatamine eeldab isiku isikliku

¹²⁶ RKPJKo 5-24-9.

õiguse rikkumist. Sellest tulenevalt puudub Eesti õiguses üldine *actio popularis*-tüüpi kaebeõigus. Siiski näitab töö analüüs, et ka subjektiivsete õiguste raames on võimalik tagada laiapõhjaline ja tõhus õiguskaitse, kui õiguse rikkumise määratlemisel arvestatakse ka näiteks valimisprotsessi tehnilisi ja sisulisi aspekte, nagu on aktuaalne e-hääletamise puhul.

Töö eristab valija, kandidaadi, erakonna ja vaatleja kaebeõigust. Valijal peab olema võimalus vaidlustada hääletamisõiguse rikkumisi, sealhulgas e-hääletuse eripäradest tingitud probleeme nagu hääle kontrollitavus või rakenduse kasutusvõimalused. Kandidaadil peab olema võimalus kaitsta oma kandideerimisõigust ning vaidlustada registreerimise või osalemise piiranguid või ka hääletamise protsessis ilmnevaid ebakõlasid ja hääletamistulemust. Erakondadel peab olema õigus vaidlustada nende osalemist piiravaid otsuseid ning teha seda oma seadusliku esindaja kaudu. Eestimaa Roheliste Erakonna juhtum¹²⁷ kinnitab, et Eesti süsteem võimaldab ka erakondadele tõhusat õiguskaitset, kui kohaldati esimest korda esialgset õiguskaitset, mida seadus otsesõna ette ei näe. Vaatlejatel puudub rahvusvaheliste standardite ja Eestis kehtivate õigusaktide järgi üldine kaebeõigus valimiste tulemuste vaidlustamiseks, kuid neil peab olema võimalus kaitsta oma vaatlemisõigust, kui see on rikutud. Eesti kohtupraktika on seda võimalust e-hääletamise kontekstis ka toetanud.

E-hääletamise puhul ei ole rahvusvahelised soovitusel sõnaselgelt kehtestanud eraldi kaebeõiguse regulatsiooni, kuid olemasolevaid üldpõhimõtteid tuleb rakendada ka e-hääletamise korral. E-hääletamine ei vaja üldjuhul erikohtlemist kaebeõiguse realiseerimisel – see on üks hääletamise viis ning peab alluma samadele tõhusa õiguskaitse nõuetele nagu muud hääletamisvormid. Samas, võttes arvesse OSCE/ODIHR-i hiljutist raportit, milles tehakse ettepanek võimaldada vaatlejatele kaebeõigus ka avalikes huvides, nähakse e-hääletamise kontekstis sellise õiguse andmist kui head tava, mille seadusandlikku rakendamist soovitatakse Eestis tõsiselt kaaluda. Kuigi raport ei tee otsest soovitusi anda valijatele kaebeõigus avalikes huvides, viidatakse võimalusele kehtestada mõistlik kvoorum valijate kaebuste esitamiseks hääletamistulemuste vaidlustamiseks, mis võib viidata kaalumisele anda selline õigus teatud tingimustel ka valijatele.

Uurimistöö esimese uurimisküsimuse valguses võib järeldada, et Eestis kehtiv kaebeõiguse subjektide ring – valijad, kandidaadid, erakonnad ning teatavatel juhtudel ka vaatlejad – on

¹²⁷ RKPJKm 5-24-5.

rahvusvaheliste soovitustega kooskõlas eeldusel, et nende õigusi on vahetult riivatud. Selline regulatsioon vastab EIK praktikale, mille kohaselt tuleb hinnata, kas kaebajal oli reaalne, isiklik ja õiguspärane huvi. Samas tuleb tagada, et kaebeõigus oleks mitte üksnes formaalne, vaid sisuline ja praktiline – see tähendab, et kohtud peavad analüüsima kaebusi ka juhul, kui õiguserikkumine on keerulisemalt tuvastatav, eriti e-hääletamise tehniliselt keerulises ja uuenduslikus kontekstis.

Töö alaeesmärk on seega saavutatud, sest on kaardistatud, millistel subjektidel on Eestis kaebeõigus, milline on selle ulatus ja milliste kitsaskohtadega tuleb arvestada. Samuti on tõestatud, et Eesti süsteem vastab rahvusvaheliste standarditele. Kuigi töö alguses eeldas autor, et kaebeõiguse regulatsioon Eestis võiks vajada laiendamist ning kaaluda tuleks ka populaarkaebuste osalist lubamist, selgus analüüsi käigus, et sellist lähenemist ei eelda otseselt ei rahvusvahelised soovitused, EIK praktika ega järeldu ka Riigikohtu praktikast. Subjektiivsete õiguste piirang kaebuse esitamisel ei sea Eestis üleliigseid tõkkeid kaebeõiguse realiseerimisele ning tagab tõhusa õiguskaitse isikutele, kelle õigusi on otseselt riivatud. Seetõttu võib järeldada, et Eesti kehtiv süsteem, mis lähtub subjektiivsete õiguste kaitsele keskenduvast loogikast,¹²⁸ on kooskõlas rahvusvaheliste standarditega ega vaja üldjoontes muudatusi.

Siiski tuleb märkida, et magistr töö kirjutamise lõppfaasis tutvus autor OSCE/ODIHR-i raporti kavandiga, milles soovitati Eestil kaaluda võimalust anda valimisvaatlejatele kaebeõigus ka üldistes huvides, arvestades e-hääletamise eripärasid ja selle mõju valimisprotsessi usaldusväärsusele. Autor nõustub selle soovitusega ning leiab, et vaatlejate kaebeõiguse osas oleks põhjendatud seadusandlik täpsustus, mis tugevdaks valimiste läbipaistvust ning parandaks valimiskorralduse järelevalvet olukordades, kus vaatlejate subjektiivseid õigusi pole otseselt rikutud, kuid kui nad tuvastavad üldise tähtsusega rikkumisi.

¹²⁸ EPVS § 67; RaHS § 57; RKVS § 69; KOVVS § 63.

2. VAIDLUSTATAVAD TOIMINGUD

2.1. Toimingute vaidlustatavuse tähendus ja määratlemise probleem

Valimismenetluse vaidlustamise korra selgus on õigusriigi toimimise ja valimiste usaldusväarsuse seisukohast oluline. Praktikas on esinenud olukordi, kus kaebaja pöördub VVK või Riigikohtu poole alles hääletamis- või valimistulemuste vaidlustamiseks, kuigi etteheidetav toiming on aset leidnud juba varasemas etapis¹²⁹ või pole veel aset leidnud.¹³⁰ Ebaselgus võib muuta õiguskaitse illusoorseks ning kahjustab ka valimiskaebuste süsteemi ennast, sest teatud toiminguid ei ole võimalik enam hiljem sisuliselt ja ajaliselt korrektselt hinnata. Samuti võib see õhnestada valimiste ja eelkõige e-hääletamise usaldusväarsust tervikuna. Probleemi juurpõhjuseks on asjaolu, et kehtivas õiguses ei ole selgelt sätestatud, millised valimiste korraldaja või VVK toimingud on vaidlustatavad.

RVT on valimiste korraldaja RKVS § 13 lõike 1 punkti 1 alusel ning selle ülesandeks on muu hulgas e-hääletamise korraldamine.¹³¹ E-hääletamine hõlmab mitut järjestikust toimingut, alates süsteemi ettevalmistamisest ja seadistamisest, hääletamise toimumisest kuni e-hääle lugemiseni. E-hääletamise periood ise algab kuuendal päeval enne valimispäeva kell 9.00 ja lõpeb valimispäevale eelneva päeva kell 20.00, võimaldades hääletamise lõpetamist veel kuni kella 20.15-ni.¹³² Kuigi e-hääletamise korraldamise käigus tehakse mitmeid otsuseid ja tehnilisi toiminguid, ei ole selgelt määratletud, milline neist on iseseisev ja õiguslikult vaidlustatav toiming ning millised on pigem sisemised või korralduslikud sammud, mis ei saa kellegi õigusi rikkuda.

Eriti e-hääletamise puhul on keeruline eristada, millal on tegemist sisuliselt vaidlustatava toiminguga ning millal on tegu üksnes tehnilise protsessi või süsteemi hooldusega. Kuna seadus loetleb mitmeid e-hääletamisega seotud etappe, sh tehnilist laadi sätteid, võib see tekitada segadust kaebajates, kes ei pruugi osata selgelt määratleda, millist toimingut nad täpselt vaidlustavad. See toob esile vajaduse eristada vahetult vaidlustatavaid toiminguid teistest toimingutest, et tagada tõhus õiguskaitse ja vältida olukorda, kus sisuline rikkumine jääb

¹²⁹ VVK otsus nr 77, 17.03.2023. - <https://www.riigiteataja.ee/akt/321032023008>.

¹³⁰ RKPJKm 5-23-8.

¹³¹ RKVS § 15 lg 1 p 1.

¹³² RKVS § 38 lg 24; § 48² lg 1. – sama säte on ka teistes valimisseadustes ja rahvahääletuse seaduses.

vaidlustamata ainuüksi toimingu ebaselguse tõttu. Sellest tulenevalt on oluline luua süsteemne arusaam, millised toimingud on vaidlustatavad ja mille alusel nende vaidlustatavust hinnata.

2.2. Vaidlustatavate toimingute eristamise kriteeriumid

Käesolevas töös töötati välja toimingute vaidlustatavuse hindamise test, mille eesmärk on pakkuda süsteemset ja praktilist lähenemist kaebemenetluses, eelkõige e-hääletamise kontekstis, esinevate toimingute analüüsiks. Test põhineb Riigikohtu ja VVK praktikast tuletatavatel põhimõtetel ning rahvusvahelistel standarditel. Test aitab praktikas ilmnunud probleemi korral, kui kaebajad ei ole alati suutnud eristada, milline toiming on iseseisev ja vaidlustatav ning milline mitte.

Test tugineb kolmele järjestikusele kriteeriumile: toimingu õiguslik tähendus, toimingu õiguslik tagajärg ja toimingu iseseisvus. Need kriteeriumid on autoripoolselt süstematiseeritud, toetudes RKVS sõnastusele ja Riigikohtu praktikast välja kujunenud seisukohtadele. Iga kriteerium esindab iseseisvat alust, mille olemasolul võib konkreetne toiming olla vaidlustatav. Kui vähemalt üks kriteerium on täidetud, võib toimingut olla vaidlustatav. Kui kõik kolm kriteeriumi jäävad täitmata, ei ole toiming üldjuhul vaidlustatav. Samas ei välista see erandjuhtumeid, kus vaidlustatavus tuleneb näiteks rahvusvahelistest normidest, tõhusa õiguskaitse põhimõttest või konkreetse kaebaja õiguste sisulisest riivist. Eelkõige aitab test struktureeritult hinnata, kas toiming on üldse vaidlustatav. Test on rakendatav juhtumipõhiselt ja seda kasutatakse järgnevas analüüsis mitmete e-hääletamise toimingute hindamiseks. Selle eesmärk ei ole anda lõplikke hinnanguid, vaid toetada õigusselgust ja õiguskaitset olukordades, kus seadusandlik regulatsioon ei võimalda üheselt eristada vaidlustatavat toimingut korralduslikust või tehnilisest etapist.

Kriteeriumid ei ole pelgalt teoreetilised, vaid neid saab rakendada konkreetsetele toimingutele, et hinnata nende vaidlustatavust. Järgnevalt avatakse iga kriteeriumi sisu ning tuuakse esile nende rakendamise loogika ja piirid, eeskätt e-hääletamise kontekstis.

2.2.1. Õigusliku tähenduse kriteerium

Toiming on vaidlustatav, kui see rikub isiku õigusi või piirab tema õigustatud huvi. Halduskohtumenetluse seadustiku¹³³ (HKMS) § 44 lg 1 kohaselt saab isik esitada kaebuse, kui haldusorgan on andnud haldusakti või teinud toimingut, millega rikutakse kaebaja õigusi. Riigikohus on leidnud, et toimingut vaidlustatavuse eelduseks on selle õiguslik mõju isikule.¹³⁴

Ka valimisseadused näevad ette subjektiivsete õiguste rikkumise. Näiteks RKVS § 70 sedastab, et kaebuse võib esitada isik, kes leiab, et tema õigusi on vaidlustatava toiminguga rikutud. Valimiste puhul tähendab see, et võimalik on vaidlustada neid samme, mis vahetult takistavad või piiravad näiteks hääleõiguse teostamist, valimisvõrdsuse tagamist või vaatlemist. Näiteks on vaidlustatav olukord, kus valijal ei ole võimalik oma hääle kohale jõudmist kontrollida, kuigi see on seadusega ette nähtud või kui valijarakendus ei tööta ega võimalda hääle andmist. Kui valija ei saa tehnilise tõrke tõttu oma häält anda, siis on tema aktiivset hääleõigust piiratud ning sellisel juhul on tegemist vaidlustatava toiminguga. Samuti on vaidlustatav, kui valijale ei kuvata tema elukohajärgse valimisringkonna kandidaate. Need mõjutavad otseselt hääle andmise võimalust ning seeläbi ka hääleõigust. Samuti saab vaidlustada kandidaadi registreerimata jätmist, kuna see piirab isiku passiivset valimisõigust. Vaatlejate puhul on vaidlustatav olukord, kui vaatlejale ei anta teavet, millele ta on seadusest tulenev õigus, või kui tehakse takistusi vaatlemisele, näiteks seatakse vaatlemisele eelnev registreerimiskohustus.

Samas ei ole vaidlustatav näiteks see, kui valimiskomisjon määrab oma koosoleku toimumise aja või arutab dokumentide vormistamise korda, kuna need toimingud ei oma iseseisvat mõju ei valija, kandidaadi ega vaatleja õigustele. Tegemist on sisekorralduslike sammudega, mis ei too kaasa vahetut õigust loovat või piiravat tagajärge. Vaidlustatav ei ole ka olukord, kui EHS-i lähtekoodi avalikustamine viibib, kui see ei too kaasa reaalselt mõju valijale või kandidaadile. Sama kehtib ka näiteks testimise ajakava kinnitamise kohta, kui testimine siiski toimub ja see ei riku kaebaja õigusi muul viisil.

Seega tuleb iga üksiku toimingut puhul hinnata, kas sellel on otsene ja tuvastatav mõju isiku õigustele. Kui mõju on olemas, näiteks takistus hääletamisel või kandidaatide ebavõrdne

¹³³ Halduskohtumenetluse seadustik.- RT I, 14.03.2025, 15.

¹³⁴ RKHKm 3-3-1-25-99, p 2.

kohtlemine, on tegemist vaidlustatava toiminguga. Kui mõju puudub või see on üksnes kaudne ja hüpoteetiline, ei ole vaidlustamine võimalik.

Toimingu õigusliku tähenduse hindamiseks on välja töötatud kontrollküsimused, mille eesmärk on aidata hinnata, kas konkreetne toiming rikub isiku subjektiivseid õigusi või õigustatud huvi ning seetõttu vastab vaidlustatavuse tingimustele. Küsimused ei ole kumulatiivsed. See tähendab, et piisab, kui vähemalt üks küsimus saab jaatava vastuse, et järeldada toimingu vaidlustatavust selle kriteeriumi alusel. Kui kõik vastused on eitavad, tuleb hinnata toimingut järgmiste kriteeriumite valguses.

Kontrollküsimused õigusliku tähenduse kriteeriumi rakendamiseks:

1. Kas toiming takistab valijal hääleõiguse teostamist või piirab tema valimisvabadust?
2. Kas toiming mõjutab valimisvõrdsust, näiteks kohtleb kandidaate või valijaid ebavõrdselt?
3. Kas toiming riivab kandidaadi õigust kandideerida või osaleda valimistel?
4. Kas toiming rikub vaateleja õigust valimisprotsessi jälgida või saada vajalikku teavet?
5. Kas toiming mõjutab vahetult isiku seaduslikku ootust või õigustatud huvi valimisprotsessis osalemise osas?

Kui vähemalt üks nendest küsimustest saab jaatava vastuse, tuleb toimingut käsitada õigusliku tähendusega toiminguna, mis võib olla iseseisvalt vaidlustatav RKVS § 70 tähenduses.

2.2.2. Tagajärje kriteerium

Toiming on vaidlustatav, kui see toob kaasa õigusliku tagajärje - tekitab, muudab või lõpetab mingi õigussuhte. Seda kinnitab ka HKMS § 46 lg 1, mille kohaselt tuleb kaebus esitada 30 päeva jooksul haldusakti andmisest või toimingu tegemisest. Eeldus, et toiming on vaidlustatav, tugineb arusaamal, et toimingul peab olema väljapoole suunatud õiguslik toime, mis muudab isiku õiguslikku olukorda. RKVS § 72 lõike 1 punkti 1 kohaselt tuleb kaebus esitada kolme päeva jooksul toimingu tegemisest.

Näiteks on vaidlustatav selline toiming, mille tulemusena registreeritakse kandidaat või jäetakse kandidaat registreerimata. Samuti võib vaidlustada VVK otsuse e-hääletamise katkestamise kohta, kui sellel on otsene mõju valijate hääletamisvõimalusele.

E-hääletamise kontekstis võib tagajärje kriteeriumi kohaldada näiteks olukorrale, kus süsteemi rikke tõttu tuleb osa hääli tühistada. Selline otsus muudab valijate hääli käsitlevat õigussuhet ja seega on sel otsusel õiguslik tagajärg. Samuti on vaidlustatav see, kui kehtestatakse valijarakenduse või kontrollrakenduse operatsioonisüsteemid, millele kõik valijad ei pääse ligi, kui selline olukord piirab valijate tegelikku võimalust oma häält anda.

Küll aga ei ole tagajärje kriteeriumi järgi vaidlustatav näiteks see, kui RVT või VVK valmistab ette tehnilist dokumentatsiooni, koostab riskianalüüsi või planeerib auditit, kuna need tegevused iseenesest ei loo, muuda ega lõpeta ühegi isiku õigussuhteid. Tegemist on sisuliste ettevalmistavate töödega, mis võivad küll mõjutada hilisemaid otsuseid, kuid neil puudub iseseisev vahetu õiguslik tagajärg.

Seega tuleb tagajärje kriteeriumi rakendamisel keskenduda küsimusele, kas toiming mõjutab otseselt isiku õigust valimistel osaleda, oma kandidaati üles seada või valimisprotsessi vaadelda. Kui vastus on jaatav, on toiming vaidlustatav, kui ei, siis mitte.

Järgnevad kontrollküsimused aitavad toimingu olemust hinnata. Kui vähemalt üks küsimus saab jaatava vastuse, võib toimingul olla õiguslik tagajärg ning seega olla vaidlustatav.

1. Kas toiming muudab, loob või lõpetab mõne isiku õiguse või kohustuse valimistel?
2. Kas toimingu tulemusel muutub valija, kandidaadi või vaatleja õiguste tegelik seisund?
3. Kas toiming mõjutab hääletamis- või valimistulemust (nt häälte arvestust, kandidaatide registreerimist või tulemuste kinnitamist)?
4. Kas toiming piirab juurdepääsu hääletamis- või kontrollimisvahenditele, mis on seadusega ette nähtud?
5. Kas toiming põhjustab olukorra, kus valija, kandidaat või vaatleja ei saa enam valimisprotsessis osaleda nii, nagu seadus ette näeb?

Kui vähemalt üks nendest küsimustest saab jaatava vastuse, tuleb toimingut käsitada õigusliku tähendusega toiminguna, mis võib olla iseseisvalt vaidlustatav RKVS § 70 tähenduses.

2.2.3. Iseseisvuse kriteerium

Iseseisvuse kriteeriumi rakendamine tähendab, et vaid need toimingud, millel on õiguslik tähendus ja mis on piisavalt määratletavad, on vaidlustatavad. Vaidlustatav toiming peab olema konkreetne ja õiguslikult iseseisev toiming, mitte üksnes üldine rahulolematuse või protsessikriitika.

E-hääletamise puhul on iseseisvuse kriteerium eriti oluline, kuna elektrooniliste süsteemide puhul toimub mitmeid tehnilisi toiminguid, mille mõju võib olla vähem nähtav, kuid samas oluliselt mõjuda valimisõigust. Näiteks, kui EHS ei tööta korralikult ja valija ei saa oma häält anda, on tegemist iseseisvalt vaidlustatava toiminguga, kuna see rikub isiku õigust hääletada. Kui süsteem ei tööta õigesti ja ei võimalda valijal valida oma valimisringkonnas olevaid kandidaate, siis ei saa seda lugeda lihtsalt tehniliseks etapiks, vaid õiguste piiranguks. Kui valija ei saa kontrollida, kas tema hääl on süsteemis õigesti salvestatud, võib see tuua kaasa hääleõiguse rikkumise, sest valija ei saa olla kindel, et tema hääl loetakse õigesti. Sellised olukorrad, kus valija häält ei saa tehnilistel põhjustel kontrollida, on iseseisvalt vaidlustatavad, kuna need seavad kahtluse alla hääletamistulemuste õiguspärasuse. Kui EHS ei suuda tagada häälte turvalisust või neid ei krüpteerita vastavalt seaduses sätestatud nõuetele, on tegemist vaidlustatava toiminguga, kuna see võib mõjutada hääletamistulemusi. Kui süsteemi turvalisus ei ole tagatud, võib see võimaldada häält manipuleerida või hääletamistulemusi muuta, mis on isiku õiguste rikkumine.

Kokkuvõttes on oluline eristada, millised toimingud on ettevalmistavad ja tehnilised ning millised toovad kaasa iseseisvaid õiguslikke tagajärgi. Just need viimased on vaidlustatavad, kuna nad mõjutavad otseselt isiku õigusi või valimiste usaldusväarsust. E-hääletamise puhul on oluline, et süsteem oleks läbipaistev ja usaldusväärne, kuna tehnilised probleemid võivad vahetult mõjutada valimisõiguse teostamist.

Selleks, et hinnata, kas toiming vastab iseseisvuse kriteeriumile, tuleb kontrollida, kas tegemist on konkreetse ja iseseisva õigustoiminguga, millel on tuvastatav mõju õiguskeskkonnale või õigussuhtele. Kui vähemalt üks küsimus saab jaatava vastuse, võib toiming olla iseseisev ja seega vaidlustatav.

1. Kas toiming on piisavalt konkreetne ja individualiseeritav, et sellele saaks viidata kui iseseisvale toimingule?

2. Kas toiming toimib iseseisvalt, mitte üksnes osana pikemast tehnilisest või sisekorralduslikust protsessist?
3. Kas toiming avaldab mõju ilma, et see sõltuks teisest toimingust või otsusest, mis alles hiljem järgneb?
4. Kas toiming on seadusega ette nähtud või praktikas tuvastatav samm, mille alusel tehakse valimiste käigus õigust loov või õigust piirav otsus?
5. Kas toiming on selline, mille vaidlustamine saaks viia konkreetse tulemini – näiteks otsuse tühistamise või valimisprotsessi muutmiseni?

Kui vähemalt üks nendest küsimustest saab jaatava vastuse, tuleb toimingut käsitada õigusliku tähendusega toiminguna, mis võib olla iseseisvalt vaidlustatav RKVS § 70 tähenduses.

2.2.4. Tõhusa õiguskaitse põhimõte

Tõhusa õiguskaitse põhimõte on rahvusvahelise õiguse üks kesksemaid nõudeid, mis on esitatud EIÕK-s ja ICCPR artiklites. EIÕK artikkel 13 ja ICCPR artikkel 2 lõige 3 sätestavad, et riikidel on kohustus tagada igale isikule õiguskaitsemehhanismid, mille kaudu saavad isikud vaidlustada oma õigusi rikkuvad toimingud. See nõue tähendab, et igal isikul peab olema võimalus esitada kaebus, kui tema õigusi on rikutud, ja riik peab tagama, et kaebuse arutamine oleks sisuline ja tõhus, mitte pelgalt formaalne.

EIK on oma praktikas toonitanud, et kohtulik kontroll peab olema sisuline ja ulatuslik, mitte pelgalt vormiline. EIK on rõhutanud, et õiguskaitsemehhanismid peavad olema sellised, mis võimaldavad kaebajal oma õigusi tõhusalt kaitsta.¹³⁵ Kui kaebus ei ole sisuliselt hinnatud ja kui kaebaja õigused jäävad tegelikult kaitsmata, siis ei täida riik oma rahvusvahelisi kohustusi tõhusa õiguskaitse tagamise osas.

See põhimõte on oluline ka valimiskaebuste lahendamisel, sealhulgas e-hääletamist puudutavates vaidlustes, kuna kaebajad peavad saama vaidlustada toimingud, mis võivad rikkuda nende õigusi või piirata nende valimisõiguse teostamist. Kui valimismenetlus ei

¹³⁵ EIKo 34591/19 ja 42545/19, *Toplak ja Mrak vs. Sloveenia*, p 177.

võimalda tõhusalt vaidlustada näiteks EHS-i vigu või hääletamisõiguse rikkumisi, siis ei ole õiguskaitse tõhus.

Näiteks, kui e-hääletamine ebaõnnestub ja valijad ei saa oma hääli anda, peab olema võimalik esitada kaebus, mis viib asja sisulise arutamiseni ning vajalike muudatuste tegemiseni süsteemis. Tõhusa õiguskaitse põhimõtte eeldab, et isikutel oleks võimalik oma õiguste rikkumist vaidlustada viisil, mis ei ole pelgalt formaalne, vaid võimaldab sisulist kohtulikku kontrolli. Samas tuleb arvestada, et õiguskaitse mehhanismide legitiimsus ja toimivus sõltub ka protseduurilistest piirangutest, nagu tähtajad, mis on õiguskindluse ja menetluse kiiruse seisukohalt olulised. Probleem võib tekkida eelkõige juhul, kui tähtajad on ebamõistlikult lühikesed, reeglid ebaselged või kui protseduurilisi takistusi kasutatakse sisulise arutelu vältimiseks olukorras, kus kaebaja õigusi on oluliselt rikutud. Sellistel juhtudel võib tekkida küsimus, kas konkreetne regulatsioon vastab rahvusvahelistele nõuetele tõhusa õiguskaitse tagamise osas.

Seega, tõhusa õiguskaitse põhimõtte kohaselt peab valimistel olema tagatud võimalus kaebuste esitamiseks, kui on põhjendatud kahtlused valimiste või e-hääletamise õigsuses. Tõhusa õiguskaitse põhimõtte rakendamisel tuleb hinnata, kas kehtivad regulatsioonid ja praktika tagavad sisulise ja ajakohase kaebeõiguse ka selliste toimingute puhul, mille vaidlustatavus ei tulene otseselt seadusest, kuid millel võib olla oluline mõju isiku valimisõiguste kaitsele ja valimiste usaldusväärsusele.

2.2.5. Rahvusvahelised soovitused

Veneetsia komisjoni valimiste hea tava rõhutab, et valimiskaebuste mehhanismid peavad olema lihtsad, formaalsuste vabad ja sisuliselt efektiivsed. Ka tehnilised ja korralduslikud otsused, mis võivad mõjutada valimisprotsessi usaldusväärsust, peavad olema vaidlustatavad.¹³⁶

Valimiskaebuste menetluse normid peaksid olema kooskõlas rahvusvaheliste soovitustega. Veneetsia komisjoni valimiste hea tava rõhutab, et vaidlustatavad toimingud Veneetsia komisjoni hea tava kohaselt on kaebused valimisõiguse kohta, sealhulgas valijate registrite

¹³⁶ Veneetsia Komisjon, CDL-AD(2002)013rev, p II.3.3.g.

täpsus ja ajakohasus, näiteks valijate nimekirjade koostamine, muutmine ja väljajätmine;¹³⁷ kandideerimisõigus ja kandidaatide registreerimine;¹³⁸ valimiskampania ja meediakasutus, sh reeglite järgimine kampania ajal, meediale ligipääs ja rahastamine;¹³⁹ kaebused hääletamisprotsessi või tulemuste kohta, kui on põhjendatud kahtlus, et rikkumised võisid mõjutada tulemust, sh võimalus tühistada tulemused osaliselt (üks jaoskond või ringkond) või täielikult;¹⁴⁰ e-hääletamise puhul võimalus vaidlustada hääletamistulemused, mis tähendab, et tuleb tagada konfidentsiaalsus, loetavus, kontrollitavus ning masinate puhul soovitatakse kasutada väljaprinditavat hääletussedelit, mis võimaldab vaidlustamise korral kontrolli;¹⁴¹ vaidlusi lahendav organ, milleks võib olla valimiskomisjon või kohus peab olema pädev kõigi oluliste valimistoimingute osas ning peab olema võimalik kohtulik kontroll;¹⁴² vaidlusi lahendavate organite pädevus peab olema selgelt sätestatud, et vältida pädevuskonflikte¹⁴³ ning menetlus peab olema õiglane, sh pooled peavad saama oma seisukohti esitada.¹⁴⁴

Rahvusvahelised soovitused viitavad selgelt vajadusele piiritleda, millised valimistoimingud on vaidlustatavad ja millised mitte. Seadusandjal oleks soovitatav täpsustada, millised toimingud kuuluvad vaidlustamise alla, et vältida segadust ja tagada õigusselgus kaebemenetluses. Kui vaidlustatavate toimingute osas ei ole üheselt aru saada, kas need toimingud on vaidlustavad või ei ole, võib see viia õiguskaitse ebaefektiivsuseni.

Oluline on, et valimiskaebuste lahendamisel ei keskendutaks ainult formaalsetele nõuetele, vaid oldaks avatud tõhusaks ja sisuliseks õiguskaitseks. Selline lahendus oleks kooskõlas ka EIK praktika ja soovitustega, mille kohaselt peab kohtulik kontroll olema mitte ainult formaalne, vaid ka sisuline. EIK on praktikas rõhutanud, et valimiste usaldusväarsuse tagamiseks peab olema võimalik vaidlustada toimingud, mis võivad mõjutada lõpptulemusi, ning selliste vaidlustuste käsitlemine peab olema sisuline, mitte pelgalt formaalne.¹⁴⁵ EIK on ka rõhutanud, et iga kaebuse menetlemise käigus tuleb tagada, et kaebaja õigused oleksid täielikult kaitstud ja et kaebuse menetlemine ei tohi olla pelgalt formaalne ega tõkestatud formaalsete takistustega.

¹³⁷ Veneetsia Komisjon, CDL-AD(2002)013rev, p. 3.3.d; lk 39–40.

¹³⁸ Ibidem p. 3.3.d; lk 39.

¹³⁹ Ibidem.

¹⁴⁰ Ibidem, p. 3.3.d–e; lk 40–41.

¹⁴¹ Ibidem, p. 3.3.d; lk 39.

¹⁴² Ibidem, lk 39–40.

¹⁴³ Ibidem, lk 40.

¹⁴⁴ Ibidem.

¹⁴⁵ EIKo 78039/01, *Grosaru vs. Rumeenia*, p 47.

Näited valimistoimingutest, mis võivad olla vaidlustatavad, lähtudes Veneetsia komisjoni ja rahvusvaheliste soovitude kohaselt, on järgmised. Valijate nimekirjade koostamine ja täpsustamine on vaidlustatav toiming, kui valijad ei ole õigesti nimekirja kantud või kui õigustatud isik ei saa hääletada. Näiteks, kui valimisringkonna nimekiri sisaldab valijaid, kellel ei ole hääletamisõigust, on tegemist vaidlustatava toiminguga, kuna see takistab hääletamisõiguse teostamist. Samuti on vaidlustatav kandidaatide registreerimise või keeldumise otsus, kui valimiskomisjon keeldub kandidaadi registreerimisest või teeb selle protsessi väärtalt, kuna see piirab kandidaadi õigust osaleda valimistel. EHS-i seadistamine ja testimine on oluline, kuna kui süsteemis esinevad tõrked, näiteks valijarakenduse mittetöötamine või süsteemi turvaprobleemid, võivad need mõjutada valimiste usaldusväarsust, mistõttu on need vaidlustatavad toimingud. Proovihääletamine on samuti vaidlustatav, kui EHS-i ei ole piisavalt testitud või proovihääletamine ei ole korraldatud vastavalt seaduses sätestatud nõuetele, kuna see võib tõsiselt mõjutada valimiste usaldusväarsust. Kui e-hääletamise tulemused ei ole õigesti loetud või kui süsteemis esinevad vead, mis mõjutavad lõpptulemusi, näiteks häälte kadumine või vale arvestus, on selline toiming, mis peaks olema vaidlustatav. Samuti on hääletamistulemuste kinnitamine vaidlustatav, kui hääletamistulemused on kinnitatud ilma nõuetekohase kontrollita või kui need on oluliselt moonutatud näiteks haldusvigade või andmete terviklikkuse rikkumise tõttu.

E-hääletamise kontekstis on oluline, et kõik e-hääletamise protsessid oleksid põhjalikult dokumenteeritud ja auditeeritavad, tagamaks nende seaduslikkuse, järjepidevuse, läbipaistvuse ja kontrollitavuse. Kui valimisprotsessi elektrooniline osa ei vasta nõutud õiguslikele ja tehnilistele nõudmistele, võib see seada hääletamistulemused õigustatult kahtluse alla. Seetõttu tuleb tagada, et kõik olulised toimingud oleksid määratletud vaidlustatavatena, et võimaldada õiguskaitse kasutamist, kui valimistoimingud on tehtud valesti või kui need on mõjutatud süsteemsetest vigadest.

Seega kinnitavad rahvusvahelised soovitusel, et valimistoimingute vaidlustatavus peab olema tagatud mitte ainult formaalselt, vaid ka sisuliselt ja efektiivselt, hõlmates ka tehnilisi ja korralduslikke samme, mis võivad mõjutada valimiste usaldusväarsust. See toetab käesolevas töös esitatud vaidlustatavuse hindamise testi praktilist rakendatavust ning tõhusa õiguskaitse vajadust kogu valimisprotsessi vältel.

2.3. Riigi valimisteenistuse toimingud elektroonilise hääletamise korraldamisel

RKVS sätestab RVT-le mitmeid tehnilisi ja korralduslikke ülesandeid seoses e-hääletamisega, mille elluviimisel võib esineda toiminguid, mis on iseseisvalt vaidlustatavad ning ka neid mis on sisemised ja ei oma vahetut õiguslikku tähendust. Käesolevas peatükis analüüsitakse toiminguid vaidlustatavuse alusel, lähtudes eelnevas alapeatükis kirjeldatud vaidlustatavuse kriteeriumidest, nagu õigusliku tähenduse kriteerium, tagajärje kriteerium, iseseisvuse kriteerium, tõhusa õiguskaitse põhimõte ning rahvusvahelised soovitusel. Samuti on vaadeldud, kelle õigusi võib konkreetne toiming rikkuda ja millistes olukordades see võib aset leida. Alljärgnev analüüs käsitleb toiminguid küll igakülgsest aga mitte ammendavalt magistr töö piiratuse tõttu.

E-hääletamise kontekstis võiks vaidlustatavaks toiminguks olla audiitori puudumine proovihääletusel, mille kohustus tuleneb RKVS § 48² lõikest 4. Audiitori roll on tagada, et e-hääletamine vastaks seadusele ja kehtestatud tehnilisele dokumentatsioonile. Kui RVT ei taga audiitori olemasolu enne hääletamise algust, võib see mõjutada hääletusprotsessi läbipaistvust ja usaldusväarsust. Sellise olukorra vaidlustatavus põhineb õigusliku tähenduse ja tagajärje kriteeriumil ning tõhusa õiguskaitse põhimõttel. Õigustatud huvi selle toimingu vaidlustamiseks on valijatel, kandidaatidel, erakondadel ning vaatlejal.

Teiseks vaidlustatavaks olukorraks on tuvastusteenuste või valijarakenduse ajutine katkestus või tehniline tõrge, mis on seotud e-hääletamise kättesaadavusega ja reguleeritud RKVS § 48⁵ lõikes 1. Kui e-hääletamiseks vajalikud teenused, nagu mobiil-ID, ID-kaardi või Smart-ID-ga autentimine, ei tööta mõistliku aja jooksul või esinevad katkestused, mis takistavad valija hääletamist kogu e-hääletusperioodi jooksul, võib see sisuliselt piirata isiku hääletamisõigust. Samas tuleb arvestada, et võimalus on alati kasutada teisi hääletamise viise ja vaidlustatavuse tuvastamisel tuleb ka lähtuda ka sellest, kas need võimalused olid kättesaadavad. Eristada tuleb olukordi, kui isikul ei ole teatud tuvastusvahendit üldse (nt puudub mobiil-ID), – sellisel juhul saab ta siiski kasutada teisi hääletamisviise (nt pabersedel valimisjaoskonnas), – ning see ei tähenda automaatselt õiguste rikkumist. Õiguskaitsevajadus võib aga tekkida olukorras, kus valijale objektiivselt kättesaadav hääletusviis osutub tehnilise vea tõttu kasutamatuks ning selle tulemusena jääb tal valimisõigus realiseerimata. Selline rikkumine võib potentsiaalselt mõjutada ka hääletamistulemust ning seetõttu tuleb hinnata selle vaidlustatavust tõhusa

õiguskaitse põhimõtte ja rahvusvaheliste standardite valguses, eelkõige olukorras, kus puudub võimalus rikkumise kiireks kõrvaldamiseks või alternatiivseks hääletamiseks.

Võimalik vaidlustatav olukord tekib ka siis, kui valijarakendus kuvab valijale vale valimisringkonna kandidaate või ei võimalda tal mõne kandidaadi poolt hääletada, nagu on sätestatud RKVS § 48⁵ lõikes 2. Selline tehniline rike võib moonutada valija tahteavaldust ning rikkuda nii valija, kandidaadi kui ka erakonna valimisõigusi. Sellisel juhul on toiming vaidlustatav tagajärje kriteeriumi ja tõhusa õiguskaitse põhimõtte alusel. Kaebeõigus peaks sellises olukorras kuuluma valijale, kandidaadile ja erakonnale. Vaatlejate puhul on õiguste otsene riive väiksem, kuid rahvusvaheliste standardite kohaselt nagu OSCE/ODIHR ja Veneetsia komisjoni soovitus¹⁴⁶ on rõhutatud, et vaatlejatele võiks anda kaebeõiguse valimisprotsessi läbipaistvust ja korrektsust puudutavate vigade puhul, eriti kui rikkumine võib mõjutada valimiste usaldusväärsust tervikuna.¹⁴⁷ Hetkel kehtiv õigus sellist kaebeõigust vaatlejatele ei anna. Küll aga saab vaatleja tuvastatud olulise rikkumise korral pöörduda VVK poole, kes võib alustada järelevalvemenetlust valimiste korraldaja üle¹⁴⁸ ja vajadusel hääletamistulemused kehtetuks tunnistada, kui rikkumine on mõjutanud tulemust¹⁴⁹.

Rahvusvahelised standardid rõhutavad, et vaatlejatele tuleb tagada võimalus reageerida valimisprotsessis tuvastatud rikkumistele, eriti kui need mõjutavad valimiste läbipaistvust ja usaldusväärsust.¹⁵⁰ Kuigi need ei nõua, et vaatlejal peab olema õigus hääletamistulemusi vaidlustada, nähakse ette, et neil peab olema ligipääs tõhusale ja kiirele õiguskaitsevahendile juhtudel, kus nende vaatlusõigusi rikutakse – näiteks kui neile piiratakse juurdepääsu vaatlemisprotseduuridele, koosolekutele või häälte lugemisele, või kui neile keeldutakse andmast juurdepääsu avalikule teabele, mis on vajalik valimisprotsessi jälgimiseks. Eesti õiguses ei ole vaatlejate jaoks ette nähtud sellise õiguste rikkumise kohtulikku vaidlustamise mehhanismi, kuna vaatlejal puudub subjektiivsete õiguste otsene riive. Samas on Eestis kehtestatud avalduse esitamise mehhanism puuduse kohta valimiste korralduses,¹⁵¹ mille kaudu saab RVT-d teavitada puudusest. Samuti saab VVK algatada järelevalvemenetluse juhul, kui

¹⁴⁶ OSCE/ODIHR. *Election Observation Handbook. - Legal Framework and Complaints*; Veneetsia Komisjon, CDL-AD(2020)025.

¹⁴⁷ Ibidem, p. II.3.3.d; II 3.3.e.

¹⁴⁸ RKVS § 9 lg 1 ja lg 2 p 1.

¹⁴⁹ RKVS § 9 lg 2 p 3.

¹⁵⁰ OSCE/ODIHR. *Election Observation Handbook. - Legal Framework and Complaints*; Veneetsia Komisjon, CDL-AD(2020)025.

¹⁵¹ RKVS § 68.

tegemist on olulise seaduserikkumisega, mis võis mõjutada hääletamistulemust.¹⁵² Eesti õiguskorras ei registreerita vaatlejaid ning igaühel on õigus valimisi jälgida – seetõttu ei ole Eestis asjakohased ka need OSCE/ODIHR soovitusel, mis puudutavad vaatlejate registreerimist, akrediteerimist või staatuse tühistamist. Selline Eesti-poolne lähenemine, kus vaatlejatele tagatakse üldine vaatlusõigus ning sisuline mõju järelevalvemenetluse kaudu, on kooskõlas OSCE/ODIHR soovitustega.

Häälte töötlemisega seotud puudused, mis võivad tekkida seoses e-häälte anonüümimise, mitmekordsete häälte tühistamise või pabersedeliga hääletanute häälte eemaldamisega, võivad mõjutada kandidaatide ja erakondadele antud häälte arvestust. Sellised toimingud, reguleeritud RKVS § 48⁴ ja § 48⁸ sätetega, omavad iseseisvat õiguslikku tähendust ning võivad olla vaidlustatavad tagajärje ja iseseisvuse kriteeriumi alusel.

Samuti võib vaidlustatavaks osutada olukord, kus valijal puudub võimalus oma antud häält kontrollida või kui kontrollrakendus kuvab eksitavat teavet. Selline rikkumine, mille välistamiseks näeb RKVS § 48⁹ ette hääle kontrollimise võimaluse, võib kahjustada valija õigust veenduda oma hääle korrektse kohalejõudmises. Probleem võib esineda nii juhul, kui kontrollrakendus ei tööta tehnilise katkestuse tõttu, kui ka olukorras, kus kontrollimise võimalus ei ole universaalselt kättesaadav, näiteks nutiseadmega hääletamisel, kus kontrollrakenduse kasutamine võib olla piiratud kasutaja seadme, tarkvara või ligipääsuvõimaluste tõttu. Tõhusa õiguskaitse põhimõtte alusel peaks sellise olukorra vaidlustamise õigus olema valijal, kuivõrd kontrollimisvõimalus on üks olulisi mehhanisme e-hääletamise usaldusväarsuse ja legitiimsuse tagamisel.

Lõpetuseks tuleb käsitleda statistiliste andmete ja hääletamistulemuste avaldamise võimalikke puudujääke, mis võivad esineda juhul, kui RVT ei täida RKVS § 48⁸ lõikes 2 sätestatud kohustust avalikustada usaldusväärseid, kontrollitavaid ja täielikke hääletamistulemusi ning valimisstatistikat. Selliseks rikkumiseks võib olla näiteks hääletamistulemuste või nende aluseks olevate andmete hiline või osaline avalikustamine, avaldatud info ebatäpsus või sellest puuduv kontrollitavus. Ehkki selline rikkumine ei pruugi alati otseselt riivata ühegi konkreetse valija või kandidaadi õigusi, võib see otseselt mõjutada valimiste läbipaistvust, usaldusväarsust ja tulemuste legitiimsust. Rahvusvaheliste standardite kohaselt, eriti OSCE/ODIHR ja

¹⁵² RKVS § 9 lg 1 ja lg 2 p 1.

Veneetsia komisjoni soovitusel, rõhutatakse, et hääletamistulemuste arusaadav ja täielik avalikustamine on demokraatlike valimiste oluline komponent.¹⁵³ Seetõttu võiks selline rikkumine olla vaidlustatav vähemalt tulemuste kehtivuse aspektist – kui ebaselge või puudulik avalikustamine seab kahtluse alla tulemuste õigsuse. Tulemuste läbipaistvuse rikkumine võib selles vaates kujuneda hääletamistulemuste vaidlustamiseks.

Samas tuleb arvestada, et mitmed RVT tegevused e-hääletamise korraldamisel ei ole iseseisvalt vaidlustatavad, kuivõrd neil puudub otsene õiguslik tagajärg või isiku subjektiivsete õiguste rikkumise seos. Näiteks ei ole vaidlustatavad EHS-i komponentide haldus ja tehniline seadistamine,¹⁵⁴ mille puhul RVT täidab tehnilist ja korralduslikku rolli. Sellised sisemised toimingud võivad küll kaudselt mõjutada valimisprotsessi, kuid kaebeõigus tekib üksnes juhul, kui rike realiseerub mõne hääletusprotsessi elemendi kaudu ja see võib mõjutada kas valija hääleõigust või hääletamistulemust.

Samuti proovihääletus, mida käsitleb RKVS § 48³ lg 4, ei ole üldjuhul iseseisvalt vaidlustatav, kuna tegemist on süsteemi sisemise kontrollmehhanismiga, mis ei too vahetult kaasa õiguslikku tagajärge valijatele. Siiski tuleb eristada olukordi, kus proovihääletuse läbiviimine, tulemused või usaldusväärsus tekitavad kahtlusi. Näiteks võib vaidlustatavaks muutuda olukord, kus proovihääletust viiakse läbi ilma sõltumatu audiitori osaluseta. Samuti võib vaidlustatavus tekkida juhul, kui kontrollprotsess paljastab tõsise vea (nt vigased võtmed, katsetatud valijarakenduste mittetoimimine), kuid vaatamata sellele kasutatakse sama süsteemi valimistes. Sellisel juhul ei pruugi küsimus olla kontrolltoimingu enda vaidlustamises, vaid selle toimingu sisuline mõju valimiste läbiviimise otsusele, mistõttu tuleb hinnata, kas rikkumine vastab tagajärje või tõhusa õiguskaitse kriteeriumile. Samuti ei ole iseseisvalt vaidlustatav valijarakenduse lähtekoodi mitteavaldamine. Kui aga lähtekoodi mitteavaldamine takistab sõltumatut järelevalvet või muudab võimatuks hääletuse usaldusväärse hindamise, võib selline olukord tõstatada küsimusi kogu süsteemi põhiseaduspärasuse või valimiste legitiimsuse kohta, mida saaks vaidlustada VVK-s.

¹⁵³ OSCE/ODIHR. *Election Observation Handbook*. - *Legal Framework and Complaints*; Veneetsia Komisjon, CDL-AD(2020)025.

¹⁵⁴ RKVS § 15 lg 2, § 18¹ lg 1 ja 2, § 48³ lg 1.

Küberturvalisuse tagamise protseduurid, nagu riskianalüüs, auditeerimine ja turvatestid, on sisemised protsessid, millel ei ole vahetut õiguslikku tähendust. Neid reguleerib RKVS § 48⁷. Vaidlustatavus tekib alles juhul, kui mõni tuvastatud risk realiseerub ja põhjustab valija õiguste rikkumise. Samuti kuuluvad sisemiste toimingute alla valijate nimekirjade uuendamine¹⁵⁵ ja statistika koostamine,¹⁵⁶ mis ei oma iseseisvat õiguslikku tähendust ega ole seotud ühegi konkreetse isiku õiguste rikkumisega, välja arvatud juhul, kui nende kaudu ilmnevad süsteemsed vead, mis mõjutavad hääleõigust või hääletamistulemust.

Lisaks eeltoodule on vaidlustatav ka e-häälte ja nendega seotud andmete hävitamine, mis toimub RKVS § 48⁶ ja § 77¹ lõigete alusel. E-hääletamise lõppemisel logid anonüümitakse ning anonüümimata logid, valijate isikuandmed, e-hääled ja häälte avamise võti tuleb hävitada pärast ühekuulist säilitamistähtaega tingimusel, et kõik RKVS § 69 alusel esitatud kaebused on lõplikult lahendatud. Elektrooniliste andmete hävitamise juures peab viibima ka infosüsteemide audiitor, nagu näeb ette RKVS § 48⁷ lõige 4, ning protsessiauditi käigus kontrollitakse muu hulgas häälte hävitamise vastavust kehtestatud reeglitele.¹⁵⁷ Koguja komponenti tuleb säilitada kuni häälte hävitamiseni,¹⁵⁸ mis on osa süsteemi terviklikkuse tagamise protsessist.

Häälte hävitamine on vaidlustatav juhul, kui see toimub enne tähtaega või enne, kui kaebused on lõplikult lahendatud. Sellisel juhul võib tegemist olla rikkumisega, mille vaidlustatavus põhineb tagajärje kriteeriumil, tõhusa õiguskaitse põhimõttel ja rahvusvahelistel soovitusel, kuna see takistaks valimismenetluse hilisemat kontrolli ja õiguskaitsevahendite tõhusat rakendamist. Sellise rikkumise korral võib olla rikutud kandidaatide ja erakondade õigust tõhusale õiguskaitsele hääletamistulemuste vaidlustamisel, samuti kaudselt valijate õigust läbipaistvale ja kontrollitavale valimisprotsessile. Vaidlustamise õigus peaks sellisel juhul olema eelkõige kandidaatidel, erakondadel ning sõltuvalt rikkumise laadist ka vaatlejatel ja valijatel.

Häälte hävitamise toiming on sisuliselt valimiste dokumenteerimise ja õigusriigi põhimõtte viimane lüli - kui see toimub õigusvastaselt või ilma nõuetekohase järelevalveta, muutub kogu eelneva e-hääletamise protsessi kontrollimine võimatuks. Sellest tulenevalt ei saa sellist

¹⁵⁵ RKVS § 48³ lg 4.

¹⁵⁶ RKVS § 48⁵ lg 4, § 48⁸ lg 2.

¹⁵⁷ RKVS § 48⁸ lg 10.

¹⁵⁸ RKVS § 48⁸ lg 5.

toimingut käsitleda pelgalt sisemise või formaalse protseduurina, vaid tegemist on sisuliselt potentsiaalselt õigusi rikkuva ja seega vaidlustatava toiminguga, mille üle peab olema võimalik teostada nii sisulist kui ka avalikku kontrolli.

Kokkuvõttes võib tõdeda, et e-hääletamise korraldamisel tehtavate toimingute vaidlustatavus sõltub eelkõige nende õiguslikust tähendusest ja potentsiaalsest mõjust isikute õigustele või hääletamistulemusele. Vaidlustatavad toimingud on magistritöös määratletud lähtuvalt kolmest põhimõttelisest kriteeriumist: õiguslik mõju, tagajärg hääletamistulemusele või protsessi usaldusväärsusele ning iseseisvus haldusotsuste või tehniliste etappide ahelas. Selline analüüs võimaldab eristada vahetult vaidlustatavaid toiminguid sisemistest tehnilistest ja korralduslikest protsessidest, mille vaidlustatavus saab kõne alla tulla vaid siis, kui need realiseeruvad konkreetsete rikkumistena, näiteks turvaveana, usaldusväärsuse kaotusena, juurdepääsupiiranguna.

Käesolevas töös esitatud toimingute analüüs ja kataloog ei ole suvaliselt valitud, vaid põhineb kehtiva õiguse, rahvusvaheliste standardite ja Riigikohtu praktika alusel loodud süsteemsel kriteeriumipõhisel hindamisel. Töö üheks eesmärgiks ongi luua strukturesem ülevaade vaidlustatavatest toimingutest, mis aitaks kaasa selgusele selles, millal, kuidas ja kellel on võimalik valimisprotsessi eri etappides kaebusi esitada. Pikemas perspektiivis võiks see analüüs toetada ka seadusandlikku parendust, näiteks täpsemate sätete kehtestamist vaidlustatavate toimingute, kaebeõiguse ja tähtaegade osas, et tagada paremini kooskõla tõhusa õiguskaitse ja õiguskindluse põhimõtetega.

2.4. Vabariigi Valimiskomisjoni toimingud elektroonilise hääletamise korraldamisel

Käesolevas peatükis rakendatakse eelnevalt esitatud vaidlustatavuse testi, et hinnata VVK toimingute iseseisvat vaidlustatavust. VVK-l on oluline roll e-hääletamise järelevalves, normide kehtestamises ning süsteemi töökindluse ja usaldusväärsuse tagamises. VVK ülesandeks on tagada e-hääletamise vastavus seadusele ning võtta viivitamatult meetmeid juhtudel, kui süsteemis esineb turvalisuse või töökindluse puudujääke. Komisjonil on ulatuslik pädevus peatada, lõpetada või mitte alustada e-hääletamist kas täielikult või osaliselt, kui ilmneb, et süsteemi turvalisus ei ole tagatud. Samuti on VVK ülesandeks teavitada valijaid

viivitamata nii hääletamise katkestamise, alustamata jätmise kui ka alternatiivsete hääletamisvõimaluste kohta.

Sellised otsused – hääletamise peatamine, lõpetamine, uuesti alustamine – on selgelt vaidlustatavad, kuna need mõjutavad vahetult valijate hääletamisvõimalusi ja kandidaatide hääletamistulemust. Vaidlustatavus põhineb siin õigusliku tähenduse ja tagajärje kriteeriumil ning tõhusa õiguskaitse põhimõttel. Õigusi võib see rikkuda nii valijatel, kellel ei võimaldata hääletada või kelle antud hääl tühistatakse, kui ka kandidaatidel ja erakondadel, kelle toetajate hääled jäävad arvestamata. Kui VVK ei korralda õigeaegselt kordushääletamist või ei teavita valijaid piisavalt kiiresti ja arusaadavalt nende õigustest, võib see rikkumine viia hääletamistulemuste moonutamiseni.

Tehniliste e-identimise lahenduste valimine ja e-hääletamise tehniliste nõuete kehtestamine, mis kuulub samuti VVK pädevusse, ei ole iseseisvalt vaidlustatavad, kuna need on üldnormatiivsed korraldused. Siiski muutuvad need vaidlustatavaks juhul, kui valitud tuvastusmeetod ei ole kõigile valijatele võrdselt kättesaadav ning toob kaasa mõne valijagrupi tõrjutuse. Sellisel juhul toetub vaidlustatavus tagajärje kriteeriumile ja rahvusvahelistele soovitusetele.

VVK ülesandeks on ka e-häälte ja teiste hääletusviiside tulemuste põhjal hääletamistulemuste kindlakstegemine. See hõlmab kõigi ringkondade kaupa valijate ja häälte arvestust, hääletamistulemuste protokollide koostamist ning mandaatide jaotust. Hääletamis- ja valimistulemuste kinnitamine on iseseisev haldusotsus, millel on selge õiguslik tähendus, ning see on otseselt vaidlustatav. Vaidlustatavus tugineb siin iseseisvuse kriteeriumile ja õigusele õiglasele valimisele. Otsuse võivad vaidlustada kandidaadid, erakonnad ning vajadusel ka valijad, kelle õigusi on hääletamisprotsessis rikutud või kelle hääl ei ole arvesse võetud.

VVK rakendab valimistulemuste kindlakstegemisel lihtkvoodi ja kompensatsioonimandaatide jaotamise süsteemi. Kui nende arvutuste või kohaldamise käigus esineb eksimusi, mis mõjutavad mandaadi jaotust, on tegemist otsusega, mille vaidlustatavus põhineb tagajärje ja õigusliku tähenduse kriteeriumil. Otsused kandidaatide valituks osutumise kohta on vaidlustatavad, kuna need määravad esinduskogu koosseisu ja on seega õiguslikult lõplikud ja mõjuvad.

Seejuures on oluline rõhutada, et kõik VVK otsused, mis loovad või muudavad isikute õigusi või kohustusi, on põhimõtteliselt vaidlustatavad. Tegemist on haldusmenetluse käigus tehtud otsustega, mille kontrollitavus kohtus on tagatud põhiseadusliku kohtuliku kontrolli põhimõttega.

Samas ei ole vaidlustatavad sellised toimingud, mis on puhtalt formaalsed, nagu protokollide vormistamine ja allkirjastamine või tulemuste esitamine, välja arvatud juhul, kui nendes esineb vigu, mis mõjutavad sisulisi otsuseid. Ka selliste toimingute vaidlustatavus sõltub lõppotsuse õiguslikust mõjust.

Kokkuvõttes on VVK toimingute vaidlustatavus oluline tagatis õiguspärase ja läbipaistva valimisprotsessi toimimiseks. VVK-l lasub vastutus nii süsteemsete otsuste kui ka tulemuste õiguspärasuse eest, mistõttu peab tema otsuste suhtes olema tagatud kohtulik kontroll ja võimalus esitada õiguskaitsevahendeid kõigil isikutel, kelle õigusi need mõjutavad.

Ühes Riikohtu kaasuses ilmnis vaidlustatava toimingu määratlemise olulisus. Kaebaja esitas kaebuse abstraktselt kogu e-hääletamise süsteemi vastu, viidates väidetavatele põhiseaduslikele probleemidele hääletamise salajasuse ja ühetaolisuse osas, kuid ei täpsustanud konkreetset toimingut, mille peale ta kaebuse esitas. VVK tuvastas, et kaebus oli suunatud RVT eelhääletamise korraldamise toimingu vastu, ent kaebaja ei väitnud, et seda toimingut oleks tehtud seadusevastaselt ega näidanud, kuidas see rikub tema subjektiivseid õigusi. Riigikohus nõustus, et kaebuses ei olnud vaidlustatud konkreetset vaidlustatavat toimingut, mistõttu jäeti kaebus läbi vaatamata.¹⁵⁹ See juhtum näitab, et vaidlustatava toimingu selge määratlemine on kaebeõiguse eelduseks ning üksnes süsteemi või normide üldine kriitika ei ole piisav.

Samas illustreerib analüüsitud kaasus ka tõhusa õiguskaitse toimimist olukorras, kus kaebaja ei ole suutnud selgelt eristada vaidlustatavat toimingut ja siduda seda oma subjektiivsete õiguste rikkumisega. Kuigi kaebus jäeti osaliselt läbi vaatamata, käsitlesid nii VVK kui Riigikohus siiski sisuliselt mitmeid kaebaja tõstatatud küsimusi. See näitab, et kohtulik kontroll ei ole pelgalt formaalne ning et valimiskaebuste menetluses püütakse tagada sisuline õiguskaitse ka siis, kui esitatud kaebus ei vasta täielikult formaalsetele nõuetele. Seega ei tähenda kaebuse

¹⁵⁹ RKPJKo 5-23-12, p 14–16.

rahuldamata jätmise automaatselt seda, et kaebaja etteheited oleksid jäetud tähelepanuta või et võimalikud rikkumised oleksid jäänud hindamata.

2.5. Hääletamistulemuste vaidlustamise piirid ja võimalused

E-hääletamise kontekstis on tõstatunud küsimus, kas peaks olema lubatud esitada kaebusi valimiste varasemates etappides tehtud toimingute kohta ka pärast hääletamistulemuste kinnitamist, kui nende toimingute vahetu vaidlustamise tähtaeg on möödunud. Kehtiv valimiskaebemenetluse ülesehitus eeldab, et iga valimistoiming tuleb vaidlustada vahetult pärast selle toimumist. Seda ei tulene otseselt ühestainsast normist, vaid kogu kaebemenetluse loogikast, mis lähtub menetlusökoonomia põhimõttest ning vajadusest tagada hääletamistulemuste kiire ja kindel jõustumine. Valimiskaebusi reguleerivad tähtajad on lühikesed, sest valimistega seotud vaidlused tuleb lahendada enne, kui valitud organ saab asuda täitma oma põhiseaduslikke ülesandeid. Seetõttu on kohtupraktikas aktsepteeritud seisukoht, et hääletamistulemusi vaidlustades ei saa reeglina tagasiulatuvalt esitada kaebusi toimingute kohta, mille vaidlustamise tähtaeg on möödunud. Seda kinnitab ka õiguskindluse ja demokraatia funktsionaalsuse tagamise vajadus. Valimised peavad lõppema selgete ja kehtivate tulemustega, mille alusel asuvad ametisse rahva poolt valitud esindajad.

Võib küsida, kas kaebuste esitamist pärast valimistulemuste kinnitamist peaks siiski lubama, kui tegemist on sisuliselt olulise rikkumisega, mis võib mõjutada valimistulemust. Kuigi kehtivad valimisseadused ja kohtupraktika eeldavad üldjuhul, et toimingud tuleb vaidlustada vahetult pärast nende toimumist, ei ole Riigikohtus veel selgesõnaliselt lahendatud juhtumit, kus valija või kandidaat oleks esitanud kaebuse olulise rikkumise kohta alles pärast valimistulemuste väljakuulutamist. Seega on see küsimus veel Eestis läbi vaidlemata.

Veneetsia komisjoni valimiste hea tava rõhutab, et kaebuste esitamise mehhanismid peavad olema tõhusad ja mitte pelgalt formaalsed. Punktis II.3.3.g tuuakse esile, et valimiskaebuste menetlus peab olema lihtsustatud ja väheste formaalsustega, et tagada, et õiguskaitsevõimalus ei jääks kasutamata pelgalt menetluslike puuduste tõttu.¹⁶⁰

¹⁶⁰ Veneetsia Komisjon, CDL-AD(2002)013rev, p II.3.3.g.

Samas tuleb arvestada, et kui avada võimalus vaidlustada valimistulemusi varasemate toimingute alusel ka hiljem, tekib oht, et valimistulemused ei muutu kunagi lõplikuks. Selline olukord oleks vastuolus õiguskindluse ja valimiste stabiilsuse põhimõttega. EIK on rõhutanud, et valimiste lõpptulemused peavad saabuma mõistliku aja jooksul ja nende lõplikkus on osa demokraatliku riigi toimimise tõhususest.¹⁶¹

Seega on oluline leida tasakaal tõhusa õiguskaitse ja õiguskindluse vahel. Valimiskaebemenetlus peab võimaldama tõsiste rikkumiste korral kohtulikku kontrolli, kuid ei tohi seejuures muuta kogu protsessi õiguslikult ebakindlaks. Võimaliku kompromissina võiks kaaluda piiratud erandite lubamist ka pärast hääletamistulemuste kindlakstegemist, tingimusel, et rikkumine ilmnes alles hiljem, sellel on objektiivselt oluline kaal hääletamistulemuste usaldusväarsuse seisukohalt ning kaebaja suudab põhjendada, miks rikkumist ei olnud võimalik varem avastada või vaidlustada. Tegelikult võimaldavad sellist paindlikkust ka kehtivad õigusaktid. Näiteks RKVS § 71 lõige 1 punkti 6 kohaselt peab kaebaja näitama, kuidas ja millal ta vaidlustatavast toimingust teada sai ning miks ei olnud tal võimalik sellest varem teada saada. See annab VVK-le võimaluse erandlikult hinnata hilinenud kaebuse vastuvõetavust olukorras, kus rikkumine ilmnes alles pärast tavapäraselt kaebeõiguse realiseerimise aega. Seega on võimalik kriitilistes ja erandlikes olukordades juba kehtiva õiguse raamistikus.

Selline lähenemine, et teatud juhtudel oleks võimalik kaebusi sisuliselt hinnata ka pärast tavapäraselt tähtaega, ei ole vastuolus kehtiva õigusega. Nimelt annab kehtiv regulatsioon, eelkõige RKVS § 71 lõige 3, valimiskaebuste hilinemise korral VVK-le kaalutulusõiguse, kas jätta kaebus läbi vaatamata või seda sisuliselt hinnata. RKVS ei välista võimalust menetleda hilinenud kaebust juhul, kui esineb sisuline õiguskaitsevajadus, rikkumine on oluline ning kaebuse hilinemine on objektiivselt põhjendatud. Selline paindlikum käsitlus ei pruugi vajada seadusemuudatust, vaid pigem kohtupraktika ja VVK praktika muutust. Samas tuleb arvestada, et see kaalutulusõigus ei tohi muutuda automaatseks kohustuseks kõiki kaebusi sisuliselt arutada. Valimiste legitiimsuse ja toimimise huvides peab säilima õiguskindlus ning põhjendamata või pahatahtlikult hilinenud kaebuste sisuline arutamine võib ohustada nii menetluse tõhusust kui ka usaldust valimissüsteemi vastu. Seega peaks valimiskaebuste hilinenud arutamise võimalus jääma erandlikuks ja selgelt põhjendatud juhtumite jaoks. Ka VVK senine praktika viitab

¹⁶¹ EIKo 75947/11, *Davydov ja teised vs. Venemaa*.

sellele, et kuigi mitmed kaebused on jäetud läbi vaatamata tähtaja ületamise tõttu, ei ole seni esitatud kaebustes esinenud selliseid asjaolusid, mis viitaksid süsteemsetele või valimistulemust oluliselt mõjutavatele rikkumistele.¹⁶² Sellest järeldub, et sisulise läbivaatamise välistamine ei ole siiani praktikas põhjendanud tõsisid tagajärgi, kuid samas ei saa välistada tulevikus juhtumeid, kus tähtjast kinnipidamise formaalne nõue võib takistada olulise rikkumise sisulist kontrolli. Seetõttu oleks õiguskaitse tagamise huvides põhjendatud paindlikuma tõlgenduse kujundamine juhtumipõhiselt.

2.6. Tõhus õiguskaitse vaidlustatavate toimingute kaudu: piirid ja võimalused

Käesoleva peatüki eesmärk on anda kokkuvõtvalt vastus magistr töö teisele uurimisküsimusele, mis puudutab vaidlustatavate toimingute määratlemise võimalusi ja vajalikkust Eesti õiguskorras ning hinnata selle vastavust rahvusvahelistele soovitudele.

Analüüsi keskne järeldus on, et Eesti õiguskorras ei ole selgelt reguleeritud, millised toimingud on vaidlustatavad. See võib põhjustada olukordi, kus kaebajad ei suuda tuvastada täpset toimingut, mille peale kaebust esitada, mis võib omakorda teoreetiliselt jätta olulised rikkumised sisuliselt tähelepanuta. Sellise õigusliku ebaselguse vältimiseks töötati käesolevas töös välja vaidlustatavuse test, mis pakub süsteemset lähenemist toimingute hindamiseks. Testi eesmärk on toetada nii õigusselgust kui ka tõhusa õiguskaitse tagamist olukordades, kus seadus ei võimalda üheselt eristada vaidlustatavaid ja mittevaidlustatavaid toiminguid. Test koosneb kolmest kriteeriumist: õigusliku tähenduse kriteerium, tagajärje kriteerium ja iseseisvuse kriteerium. Kui vähemalt üks neist kriteeriumidest on täidetud, võib toiming olla vaidlustatav. Testi rakendamine võimaldab praktiliselt hinnata, kas konkreetne valimismenetluses tehtud toiming on selline, mille vaidlustamise võimalus peaks olema tagatud.

Töö käigus ilmnes, et kuigi Eesti õiguskorras ei ole vaidlustatavate toimingute loetelu ammendavalt sätestatud, on valimiskaebuste süsteem praktikas suutnud tagada sisulise õiguskaitse. Riigikohtu ja VVK praktika näitab, et isegi juhul, kui kaebus jääb läbi vaatamata formaalsetel alustel, antakse kaebajatele sageli sisulised vastused ning käsitletakse kaebustes

¹⁶² Näiteks VVK otsus nr 80, 03.03.2015. - <https://www.riigiteataja.ee/akt/305032015003>.

tõstatatud probleeme.¹⁶³ Seega võib öelda, et kaebeõigus ei ole illusoorne, vaid õiguskaitse on tagatud ka olukorras, kus kaebus ei vasta kõigile formaalsetele nõuetele. Eriti ilmneb see juhtumites, kus kaebaja ei ole suutnud selgelt määratleda vaidlustatavat toimingut, kuid küsimused, mille ta esitab, puudutavad valimiste õiguspärasust ja vajavad sisulist käsitlemist.

Veneetsia komisjoni ja OSCE/ODIHR soovitusel rõhutavad, et valimismenetlus peab tagama sisulise, kiire ja lihtsustatud õiguskaitsemehhanismi, mis ei piirdu pelgalt formaalsete kaebustega. Samuti tuuakse esile, et vaidlustatavad peaksid olema ka sellised tehnilised või korralduslikud sammud, mis mõjutavad valimiste läbipaistvust ja usaldusväärsust.¹⁶⁴ Eesti süsteem on nende põhimõtetega üldjoontes kooskõlas, kuid töö tulemused viitavad vajadusele suurendada õigusselgust toimingute vaidlustatavuse osas, et kaebajatele oleks arusaadavam, millal ja millist toimingut vaidlustada.

Analüüs viidi läbi kooskõlas töö sissejuhatuses kirjeldatud metoodikaga. Kasutati normatiivset analüüsi, rahvusvaheliste dokumentide võrdlevat käsitlust ning Riigikohtu ja VVK praktika analüüsi. Toimingute vaidlustatavuse kriteeriumid töötati välja nende metoodikate põhjal ning rakendati süsteemselt konkreetsete e-hääletamisega seotud olukordade hindamiseks. Läbiviidud analüüs võimaldas hinnata, kuidas Eesti süsteem toimib ning millised on tema tugevused ja kitsaskohad rahvusvahelise õiguse valguses.

Töö eesmärk – uurida valimistoimingute vaidlustatavust e-hääletamise kontekstis ning hinnata, kas Eesti süsteem tagab tõhusa õiguskaitse ja vastab rahvusvahelistele standarditele – on täidetud. Töös tehtud järeldused annavad aluse edasisteks aruteludeks ja võimalike reformide kaalumiseks, näiteks seadusandlike selgituste lisamiseks. Eesti valimiskaebuste süsteem tagab üldjoontes sisulise õiguskaitse, kuid õigusselguse suurendamiseks oleks otstarbekas täpsustada, millised toimingud on vaidlustatavad.

¹⁶³ VVK otsus nr 80, 03.03.2015. - <https://www.riigiteataja.ee/akt/305032015003>.

¹⁶⁴ OSCE/ODIHR. *Election Observation Handbook. - Legal Framework and Complaints*; Veneetsia Komisjon, CDL-AD(2020)025.

3. VALIMISKAEBUSTE LAHENDAMISE MENETLUS JA TÄHTAJAD

3.1. Kaebetähtaegade probleemid elektroonilise hääletamise kontekstis

E-hääletamise spetsiifika võib tekitada probleeme kaebetähtaegade määratlemisel, kuna tegemist on tehnoloogiliste ja sageli kasutajale läbipaistmatute protsessidega. Praktikas ei ole üheselt selge, millal hakkab kulgema kaebetähtaeg sellise toimingu puhul, mis on oma olemuselt tehniline, ei ole vahetult nähtav avalikkusele ega valijale ning mille tagajärjed avalduvad alles hiljem. Kehtivas õiguses puudub täpne juhised selle kohta, kas tähtaja kulgemise lähtepunktiks on toimingu toimumise aeg, selle lõpetamise hetk või rikkumise avastamine kaebaja poolt. Näiteks võib tekkida küsimus, kas ja kuidas hinnata hilinenuks kaebust olukorras, kus valija avastab kuuendal päeval enne valimispäeva, et valijarakendus ei tööta või ei võimalda häält anda, kuid esitab kaebuse alles kolmandal päeval pärast seda. Sellises olukorras võib kaebus juba formaalselt olla hilinenud. Ent õigusriigis tuleks hinnata, kas kaebetähtaega saab lugeda rikkumise mõistlikust avastamise hetkest, mitte ainult toimingu formaalsest toimumise ajast. Seetõttu võiks kas seaduses või kohtupraktikas täpsustada, kuidas määratleda kaebetähtaeg tehniliste või varjatud toimingute korral e-hääletamise raames.

Valimiskaebuste esitamisel kehtib tavapäraselt kolmepäevane tähtaeg, mis muudab e-hääletamise puhul õiguskaitse keeruliseks: valija või kandidaat ei pruugi teada, millal täpselt mingi tehniline toiming – näiteks süsteemi seadistamine, kontrollimine või auditeerimine – aset leidis või millal selles esines viga. Samas ei ole vaidlustamise objektiks mitte tehniline toiming ise, vaid isiku õiguste rikkumine, näiteks olukord, kus valija ei saa hääletada või tema hääl ei kajastu õigesti. Selle rikkumise põhjuseks võib hiljem osutada mingi varasem tehniline viga, kuid valija ei pea seda vahetult teadma ega tõendama. Õiguslikult tuleks määratleda, kas kaebeõigus tekib alles siis, kui õigusrikkumine on isikule tuvastatav, näiteks kui valija ei saa hääletada, või juba tehnilise toimingu toimumise ajal, näiteks süsteemi vale seadistus, mis on isikule sageli nähtamatu. Seega tuleb selgelt määratleda ka see, milline õiguste rikkumine annab aluse kaebuseks ja millal algab selle esitamise tähtaeg.

Selliste olukordade vältimiseks tuleks analüüsida, kas e-hääletamise puhul peaks kehtima erisätted, mis lubaksid arvestada ka rikkumise ilmnemise hetkega. Arvestades, et EHS logib suure osa toimingutest automaatselt, oleks võimalik määrata objektiivne hetk, millal potentsiaalne rikkumine aset leidis ja millal kaebaja oleks saanud seda teada. Selline lahendus

tugevdaks õiguskaitse efektiivsust ja välistaks formaalsete põhjuste tõttu põhjendatud kaebuste tagasilükkamise. Samas ei ole VVK e-hääletamisel ilmnenud rikkumist puhul võtnud aluseks konkreetset hääletamise hetke, vaid lugenud tähtaega alates e-hääletamise lõppemisest ja Riigikohus ei ole teistsugusele seisukohale asunud. Selline kohtupraktika puudub.

Rahvusvahelises praktikas leidub erinevaid lahendusi. Näiteks Saksamaa Konstitutsioonikohus ei lükanud 2009. aasta otsusega kaebust tagasi formaalsetel alustel, vaid käsitles sisuliselt elektrooniliste hääletamismasinade kasutamise põhiseaduspärasust, kuigi kaebus esitati pärast valimiste toimumist ja masinate tehnilised aspektid olid avalikkusele raskesti mõistetavad, kuid varem teada. Kohus rõhutas, et valimisprotsess peab olema jälgitav ja kontrollitav ka ilma eriteadmisteta ning leidis, et sellist läbipaistvust mitte võimaldavad elektroonilised hääletusmasinad ei vasta Saksamaa põhiseaduse nõuetele. Otsuse tulemusena kuulutati elektrooniliste hääletusmasinate kasutamine põhiseadusvastaseks ning Saksamaa loobus nende kasutamisest föderaalvalimistel.¹⁶⁵

Norra viis 2011. aastal läbi e-hääletamise pilootprojekti, kus kümnes omavalitsuses võimaldati valijatel anda oma hääl interneti kaudu. Projekti eesmärk oli testida tehnilist võimekust, turvalisust ja valijate usaldust süsteemi vastu. Piloodi hindamisaruanandes toodi välja, et kuigi e-hääletuse korraldust hinnati üldiselt edukaks, esines mitmeid probleeme, mis seondusid süsteemi läbipaistvuse, tehnilise keerukuse ja valimisprotsessi vaidlustatavusega. Raportis seda eraldi välja ei toodud, kuid kaebuste lahendamisel kohaldus Norras kehtiv üldine valimiskaebuste menetluse kord ilma, et oleks kehtestatud spetsiaalseid norme või mehhanisme elektrooniliste toimingute vaidlustamiseks. Samuti ei sisaldunud see ettepanekut, et selline erikord sisse seada.¹⁶⁶

Eestis puudub hetkel selgelt sõnastatud erisäte, mis käsitleks e-hääletamise toimingute puhul kaebetähtaegade alguspunkti. Praktika ja normi üldisus võib kaasa tuua olukorra, kus identsetele asjaoludele võidakse anda erinev juriidiline hinnang. Selle vältimiseks võiks seaduses sätestada, millal loetakse toiming tehtuks ja millal algab kaebetähtaeg, arvestades ka võimalikke viivitusi rikkumise ilmnemisel.

¹⁶⁵ BVerfG. 2 BvC 3/07.

¹⁶⁶ Ministry of Local Government and Regional Development. *E-voting trial in Norway 2011 – Evaluation report*. Oslo, 2011. - https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/krd/red/2006/0087/ddd/pdfv/298587-evalg_rapport_engelsk201106.pdf (25.03.2025).

Autori hinnangul võiks kaaluda valimisseaduse täiendamist sätetega, mis võimaldaksid e-hääletamise korral paindlikumat lähenemist kaebetähtaegade määramisel, eriti juhtudel, kus probleemid on seotud tehniliste süsteemide tööga või info kättesaadavuse raskustega valijale. Samas võib VVK või Riigikohus kaalutusõiguse alusel otsustada, kas kaebus läbi vaadata sisuliselt või mitte, kui kaebuses toodud asjaolud on piisavalt kaalukad.

Arutleda tuleb, milliseid tehnilisi tõendeid peaks kaebemenetluses olema võimalik kasutada ja millised neist peaksid olema kättesaadavad kaebuse esitajale. Näiteks logifailide kättesaadavus võib olla asjakohane vaid teatud tüüpi rikkumiste korral nagu kahtlus hääletamisel kellegi teise eest või hääle ostmine, kuid sellistes olukordades kuuluvad tõendid tavaliselt kriminaalmenetlusesse ja on politsei pädevuses. Seetõttu ei ole logide üldine kättesaadavus kaebajatele tingimata vajalik, kuid kaebuste menetlemisel tuleks siiski tagada, et õiguskaitseorganitel ja Riigikohtul oleks piisav juurdepääs kõigile vajalikele andmetele tõhusaks uurimiseks. E-hääletamise süsteemis peaks olema selgelt määratletud ja usaldusväärne andmete auditeerimise mehhanism, mis võimaldaks kontrollida kogu protsessi usaldusväärsust ka juhul, kui logide üksikasjalikule sisule ei ole igal kasutajal ligipääsu.

3.2. Nõuded protseduurireeglitele

Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne rõhutab, et valimisreeglistik peab tagama valimiskaebuste tõhusa ja kiire lahendamise, et kaitsta valimistel osalejate õigusi ja suurendada usaldust valimisprotseduuri ja tulemuste seaduslikkuse vastu. Kaebemenetluse eesmärk on tagada hääletamis- ja valimistulemuste kontrollitavus ja seaduslikkus. Eesti kohtud on kinnitanud, et valimiskaebuste lahendamine tuleb teha mõistliku aja jooksul, et tagada õiguste tõhus kaitse.¹⁶⁷

Kaebemenetluse kiirus on tingitud ka sellest, et valimistulemusi ei kuulutata enne välja kui kõik kaebused on leidnud lahenduse Riigikohtus, välja arvatud Euroopa Parlamendi valimistel.¹⁶⁸

¹⁶⁷ Olle, V., Almann, A., Kolk, T., Lahesoo, K., & Liventaal, J. (n.d.). PSK § 156/1. - Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. Tallinn: Juura 2020, p 35.

¹⁶⁸ RKVS § 74 lg 1; KOVVS § 68 lg 1; RaHS § 62 lg 1; EPVS § 72 lg 1.

Seega ei saa valitud organite liikmed enne oma mandaati teostada, kui kõik kaebused on lahendatud.

Valijate kaebused seisnevad peamiselt selles, et neil ei ole õigust valimistel osaleda. Kui valija ei ole kantud valijate nimekirja ja valla- või linnasekretär keeldub teda nimekirja kandmast, saab isik esitada kaebuse halduskohtusse. Eestis ei ole antud juhul tegemist valimisseaduste mõistes klassikalise valimiskaebusega, vaid haldusmenetluses antava haldusakti või toimingu vaidlustamisega halduskohtumenetluse seadustiku alusel. Sellised kaebused vaadatakse läbi halduskohtus kiirmenetluse korras, et võimaldada isikul õigel ajal valimistel osaleda. Sisuliselt on tegu valimisõiguse teostamise eelduse kaitsmisega. Kui isik avastab, et teda ei ole valijate nimekirja kantud, kuigi tal on seaduse kohaselt hääletamisõigus, on tal võimalus esitada vastav avaldus rahvastikuregistrisse kandmiseks või andmete muutmiseks valla- või linnasekretärile. Valla- või linnasekretär vaatab avalduse läbi koostöös rahvastikuregistri vastutava töötlejaga ja vastab isikule viivitamata. Kui avaldus jäetakse rahuldamata, on isikul õigus esitada selle peale kaebus oma elukohajärgsele halduskohtule. Kaebus tuleb esitada valla- või linnasekretärile, kes edastab selle koos omapoolsete kirjalike selgitustega halduskohtule 24 tunni jooksul. Kohus on kohustatud kaebuse lahendama kolme tööpäeva jooksul alates kaebuse saamisest. Kui kohus kaebuse rahuldab, teeb ta valla- või linnasekretärile ettekirjutuse kas isiku kandmiseks rahvastikuregistrisse või andmete muutmiseks, mille tulemusel tuleb isik viivitamata lisada ka valijate nimekirja. Selline menetluskorraldus tagab valija õiguste kiire ja tõhusa kaitse ning võimaldab vältida olukordi, kus valimisõigus jääks eksliku või hilinenud haldusotsuse tõttu realiseerimata.¹⁶⁹ Riigikohus on leidnud, et kui vaidlus valijate nimekirja kandmise üle ei lahene kaebemenetluses piisavalt kiiresti, on kaebajal võimalik taotleda esialgse õiguskaitsse kohaldamist, et saada valijate nimekirja kantud enne lõpliku kohtuotsuse langetamist.¹⁷⁰ Samas, kui valija avastab valimispäeval, et teda ei ole kantud valijate nimekirja, ei pruugi tema õigused olla tagatud.

Tallinna Ringkonnakohus käsitles haldusajlas 3-14-50880 küsimust, kas eluaegset vanglakaristust kandval isikul on õigus osaleda Euroopa Parlamendi valimistel ning kas tema valijate nimekirja kandmata jätmine on õiguspärane. Kaebaja leidis, et seadus, mis keelas kõigil vangistust kandvatel isikutel hääletamisest osa võtta, rikub nii põhiseadust kui ka EIÕK-d ning

¹⁶⁹ RKVS § 25; KOVVS § 30, EPVS § 24; RaHS § 26.

¹⁷⁰ RKPJKo 3-4-1-58-13, p 35.

Euroopa Liidu õigust. Ringkonnakohus nõustus, et Euroopa Parlamendi valimise seaduse sätted, mis nägid ette üldise ja automaatse hääleõiguse keelu kõigile kuriteos süüdimõistetud ja vangistust kandvatele isikutele, ei ole kooskõlas ei EIÕK artikli 3 esimese protokolliga ega Euroopa Liidu põhiõiguste hartas sätestatud üldiste ja otseste valimiste põhimõttega. Kohus rõhutas, et valimisõiguse piirangud peavad olema diferentseeritud ja proportsionaalsed ning et seadusandja ei saa kehtestada kõikehõlmavat keeldu, mis ei arvesta süüteo raskust ega karistuse kestust.¹⁷¹ Selle otsuse alusel lubati valija hääletama tema elukohajärgses valimisringkonnas. Samas leidis Riigikohus, tühistades hiljem ringkonnakohtu otsuse osaliselt, et konkreetse kaebaja – eluaegset vangistust kandva isiku – puhul ei olnud valimisõiguse piiramine õigusvastane. Lahend toob esile, et automaatsed ja üldistatud hääleõiguse piirangud ei ole kooskõlas rahvusvahelise õigusega, ent samas on kaebaja individuaalsed asjaolud olulised proportsionaalsuse hindamisel.¹⁷² See kohtuasi illustreerib ka preventiivse huvi tunnustamist valimiskaebuste puhul ning kinnitab, et valijate nimekirja kandmata jätmise vaidlustamine on võimalik ka pärast valimiste toimumist, kui vaidlustuse eesmärk on edaspidiste õigusrikkumiste vältimine.

EIK lahend *Kovach vs. Ukraina* käsitleb üksikisiku õigust kaevata valimisprotsessi rikkumiste peale ning tõhusa õiguskaitsevahendi puudumist. EIK leidis, et Ukraina oli rikkunud nii EIÕK artiklit 13 kui ka esimese protokollil artiklit 3, kuna kandidaadil ei olnud tõhusat ja õigeaegset võimalust oma valimisõiguste kaitsmiseks. Lahend kinnitab, et valimiskaebuste läbivaatamine peab toimuma kiirelt ja tõhusalt, et vältida olukorda, kus õiguskaitse muutub sisutuks, kui see saabub alles pärast valimisi.¹⁷³

3.3. Nõuded valimiskaebuste menetlusele ja tähtaegadele rahvusvahelistes soovitusetes

Rahvusvaheline praktika ja standardid seavad valimiskaebuste menetlusele ja tähtaegadele mitmeid kvalitatiivseid ja formaalseid nõudeid, mille eesmärk on tagada tõhus, sõltumatu ja ajaliselt sobiv õiguskaitse. Need nõuded puudutavad nii kaebuste esitamise kui ka nende

¹⁷¹ TlnRnKo 3-14-50880.

¹⁷² RKHKo 3-3-1-49-15.

¹⁷³ EIKo 39424/02, *Kovach vs. Ukraina*.

lahendamise aega ning seda, et kaebaja tuleb menetluses ära kuulata. Valimiskaebuste menetluse tähtaegade ülesehitus mõjutab otseselt õigusemõistmise kättesaadavust, valimiste lõplikkust ja legitiimsust.

Veneetsia komisjon rõhutab oma valimiste heas tavas, et valimiskaebuste mehhanism peab olema kiire, tõhus ja sõltumatu ning võimaldama valimisprotsessi rikkumiste sisulist läbivaatamist. Eelkõige peab valijatel, kandidaatidel ja erakondadel olema võimalus esitada kaebusi ning need tuleb lahendada enne valimistulemuste lõplikku kinnitamist.¹⁷⁴ Kaebuste esitamiseks ja läbivaatamiseks tuleb kehtestada mõistlikud tähtajad, kuid need ei tohi olla nii lühikesed, et muudavad õiguskaitse formaalseks või raskesti kättesaadavaks. Samuti ei tohi menetlus olla määramatus ajas veniv, mis võiks kahjustada valimiste lõplikkust ja tulemuste aktsepteeritavust.

Veneetsia komisjoni valimiskaebuste lahendamise heas tavas rõhutatakse, et valimistulemusi ei tohiks kuulutada lõplikult välja enne, kui olulised vaidlused on lahendatud. Rõhutatakse, et kaebused peavad olema lahendatud enne valimistulemuste kinnitamist. Samas tuuakse välja, et selline lähenemine ei tohiks õigustada tarbetut viivitamist ning vajalik on selgelt piiritletud tähtaegade süsteem.¹⁷⁵

Ka International IDEA rõhutab, et kõik tulemusi mõjutavad kaebused tuleb läbi vaadata enne valimistulemuste lõplikku väljakuulutamist. Organisatsioon toonitab, et menetlus peab võimaldama osapooltel esitada argumente ning riigil peab olema piisav aeg nende sisuliseks hindamiseks, sealhulgas vajadusel ekspertide kaasamiseks. Sarnaselt Veneetsia komisjonile leitakse, et mõistlik ajaraam peab tasakaalustama kiire õiguskaitse vajaduse ning võimaluse anda kaebustele õiglaselt hinnang.¹⁷⁶

Euroopa Liidu õiguses ei ole kehtestatud siduvaid valimiskaebemenetluse tähtaegu liiduüleselt, kuid Euroopa Parlamendi valimiste kontekstis eeldatakse, et liikmesriigid tagavad tõhusa õiguskaitse vastavalt oma siseriiklikule õigusele. Euroopa Liidu Kohtu praktikas on selgitatud, et tõhus õiguskaitse eeldab ka ajaliselt toimivat ja sisulist õiguskaitsevahendit ning

¹⁷⁴ Veneetsia Komisjon, CDL-AD(2002)013rev, p. II.3.3.g.

¹⁷⁵ Veneetsia Komisjon, CDL-AD(2020)025, p. 99.

¹⁷⁶ International IDEA. *Electoral Justice: The International IDEA Handbook*, 2023, lk 93–94. - <https://www.idea.int/publications/catalogue/electoral-justice-handbook> (25.03.2025).

liikmesriikide menetlusnormid ei tohi muuta õiguste kasutamist ülemäära raskeks või võimatuks.¹⁷⁷

Valimiskaebuste tõhusa lahendamise eelduseks on kaebaja võimalus esitada oma väidete kinnitamiseks tõendeid ning vajadusel taotleda kohtult tõendite kogumist, eriti juhul, kui vaidlusalused andmed ei ole kaebajale kättesaadavad. E-hääletamise kontekstis võib kaebaja ligipääs riskianalüüsile, süsteemi logidele, auditeerimistulemustele või muule tehnilisele teabele olla piiratud, mistõttu oleks vajalik, et kohus saaks kaebaja taotlusel või omal algatusel nõuda selliste tõendite esitamist, tellida ekspertiise või kaasata sõltumatuid asjatundjaid. Selline võimalus on kooskõlas rahvusvaheliste soovitustega, mille kohaselt ei tohi menetlus olla ülemäära formaliseeritud ning peab võimaldama kaebuste sisulist ja põhjendatud läbivaatamist.

Veneetsia komisjoni valimiste hea tava rõhutab, et kaebajale tuleb tagada võimalus esitada tõendeid ning et valimiskaebuste mehhanism peab olema lihtne, formaalsusest vaba ja sisuline.¹⁷⁸ Samuti märgitakse, et kohtul peab olema võimalus hinnata esitatud tõendeid ja vajadusel koguda täiendavaid materjale.¹⁷⁹ International IDEA juhendis rõhutatakse, et vaidlusi lahendaval organil peab olema volitus koguda tõendeid ka omal algatusel ning tagada kaebajatele juurdepääs avaliku võimu valduses olevatele dokumentidele, mis on vajalikud oma õiguste kaitsmiseks.¹⁸⁰

EIK on samuti märkinud, et kaebuste tõhusaks lahendamiseks peab kaebajal olema reaalne võimalus oma väidete tõendamiseks ning riik ei tohi keelduda vajaliku teabe esitamisest, kui see on kaebuse sisulise arutamise seisukohalt oluline. Lahendis *Kovach vs. Ukraina* leidis kohus, et valimiskaebuse sisuline läbi vaatamata jätmise kaebajale vajalike dokumentide kättesaamatuse tõttu rikkus konventsiooni artiklit 13 ja protokoll nr 1 artiklit 3.¹⁸¹

¹⁷⁷ EKo C-279/09, *DEB Deutsche Energiehandels- und Beratungsgesellschaft mbH versus Saksamaa*, ECLI:EU:C:2010:811.

¹⁷⁸ Veneetsia Komisjon, CDL-AD(2002)013rev, p. II.3.3.f.

¹⁷⁹ Ibidem, punkt II.3.3.g.

¹⁸⁰ International IDEA, *Electoral Justice: The International IDEA Handbook*, Stockholm, 2010, lk 112. - <https://www.idea.int/publications/catalogue/electoral-justice-international-idea-handbook> (24.04.2025).

¹⁸¹ EIKo 39424/02 *Kovach vs. Ukraina*, p 60.

3.4. Valimistega seotud kaebuste lahendamise menetlus ja tähtajad Eesti õiguses

3.4.1. Valimiskaebuste lahendamise pädevad organid Eestis

Valimiskaebuste lahendamisel on keskne roll pädevatel organitel, mille ülesanne on tagada valimisprotsessi seaduslikkus, läbipaistvus ja õiguspärasus. Eestis on valimiskaebuste lahendamise protsess reguleeritud erinevate seadustega¹⁸², mis määratlevad selgelt, millised organid ja asutused on volitatud valimiskaebusi menetlema. E-hääletamise kontekstis esitab kaebuste lahendamine täiendavaid väljakutseid, kuna protsessi läbipaistvus ja usaldusväärsus sõltuvad suuresti tehnilistest aspektidest, mida traditsiooniliste hääletusmeetodite puhul ei eksisteeri. Eestis on valimiskaebuste lahendamiseks ette nähtud mitmetasandiline süsteem.

Valimiskaebuseid vaatab esimeses astmes läbi VVK, mille ülesanne on tagada valimiste üldpõhimõtete järgimine, teha kindlaks üleriigilised hääletamis- ja valimistulemused, valvata valimiste korraldajate tegevuse järele, lahendada kaebusi ning täita muid seadustest tulenevaid ülesandeid.¹⁸³

VVK-l on õigus oma ülesannete täitmiseks teha valimiste korraldajale ettekirjutusi valimiste seaduse põhimõtete kaitseks või isiku õiguste tagamiseks, tühistada eelhääletamisel antud hääli olulise seadusrikkumise tõttu osaliselt või täielikult ning kutsuda valijaid uuesti hääletama, tunnistada hääletamistulemused valimisjaoskonnas, vallas, linnas, valimisringkonnas või riigis kehtetuks või tunnistada e-hääletamise tulemused täielikult või osaliselt kehtetuks ning korraldada kordushääletamine, kui seadusrikkumine mõjutas või võis mõjutada tulemusi oluliselt. Samuti on komisjonil õigus mitte alustada e-hääletamist, peatada või lõpetada see täielikult või osaliselt, kui EHS-i turvalisust või töökindlust ei ole võimalik tagada viisil, mis vastaks seaduse nõuetele.¹⁸⁴ Enne maavalitsuste kaotamist, vaatas valimiskaebusi esimeses astmes läbi maakonna valimiskomisjonid ja alles seejärel VVK ja Riigikohus.¹⁸⁵

¹⁸² RKVS § 69-73; KOVVS § 63-67; EPVS § 67-71; RaHS § 57-61; PSJKS.

¹⁸³ RKVS § 9 lg 1.

¹⁸⁴ RKVS § 9 lõige 2.

¹⁸⁵ RKVS. § 68 jj; KOVVS § 62 jj; EPVS § 66 jj; RaHS § 56 jj.

Kaebuste lahendamine VVK-s on kohustuslik kohtueelne menetlus, mis tuleb läbida.¹⁸⁶ Vastasel korral jätab Riigikohus kaebuse läbi vaatamata.¹⁸⁷

VVK volitused kestavad neli aastat. VVK moodustub eri institutsioonide poolt nimetatud liikmetest, sh kohtunikud, õiguskantsleri nõunik, riigiprokurör, Riigikontrolli ja Riigikantselei ametnikud ning infosüsteemide audiitor. Liikmetele määratakse ka asendusliikmed. Komisjoniliikme volitused lõpevad ennetähtaegselt teatud juhtudel (nt surm, tagasiastumine, kandideerimine jms) või ametisse nimetaja otsusel. VVK esimehe ja aseesimehe valib komisjon enda liikmete hulgast esimesel koosolekul.¹⁸⁸

VVK liige peab olema hääleõiguslik ning on oma töös sõltumatu ja erapooletu – poliitiline agitatsioon on keelatud. Komisjoni töövorm on koosolek, mille kutsub kokku esimees või tema puudumisel aseesimees või noorim liige. Otsustusvõimelisuseks on vaja vähemalt poolte liikmete kohalolekut. Otsused tehakse poolthälte enamusega ja kantakse koosoleku protokoll. Koosolekud on avalikud ja protokollitakse, otsused tehakse kättesaadavaks. Komisjoni tegevust teenindab Riigikogu Kantselei.¹⁸⁹

Riigikohus on viimane instants valimiskaebuste menetlemisel. Riigikohus võib valimisasjades algatada ka põhiseaduslikkuse järelevalve, kui küsimus puudutab valimisprotsessi vastavust põhiseadusele.¹⁹⁰

Riigikohus on olnud pädev valimiskaebuseid lahendama alates 2002. aastast. Varem vaadati valimiskaebuseid läbi kui teisi avalik-õiguslikus suhtes tekkinud vaidlustega, mille lahendamine kuulub halduskohtu pädevusse. Enne 01.07.2002 lahendasidki valimisasju halduskohtud üldises menetluskorras. Enne 1999. a halduskohtumenetluse seaduse jõustumist kuulus valimiskaebuste lahendamine osaliselt maa- ja linnakohtute pädevusse.¹⁹¹ Riigikohtu halduskolleegium lahendas valimisasju harva.¹⁹² Valimisasjade pädevuse üleminekut

¹⁸⁶ RKPJKo 5-21-11/2, punktid 16-17 - enne Riigikohtusse pöördumist tuleb kaebus esitada eelnevalt VVK-le, mis on kohustuslik menetlus. Pärast selle läbimist saab kaebuse edastada Riigikohtule, kui VVK on teinud oma otsuse.

¹⁸⁷ RKPJKm 5-23-8.

¹⁸⁸ RKVS § 10-11.

¹⁸⁹ RKVS § 12.

¹⁹⁰ PSJKS § 45-46.

¹⁹¹ RKHKm III-3/1-1/94.

¹⁹² RKHKm 3-3-1-21-96; 3-3-1-20-96; 3-3-1-33-98; RKHko 3-3-1-35-01; 3-3-1-7-02.

halduskohtutelt Riigikohtule selgitas Riigikohus, et kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse alusel lahendatakse valimiskaebused otse Riigikohtus, mitte halduskohtus. See menetluskord on kooskõlas põhiseadusega, kuna tagab kaebaja õiguste kiire ja tõhusa kaitse. Kohustuslik kohtueelne menetlus, nagu valimiskomisjonide otsuste vaidlustamine VVK-s, kompenseerib puuduvat kohtulikku edasikaebeõiguse süsteemi. Kohtueelne menetlus ei riku põhiseaduslikku õigust pöörduda kohtusse, kuna see ei kesta liiga kaua ning kohtusse pöördumine on tagatud.¹⁹³ Seega saab VVK otsuseid vaidlustada alates 2002. aastast Riigikohtus, sest otsused saab teha kiiresti.

Eestis tagavad nimetatud organid valimiskaebuste lahendamisel õigusriigi põhimõtete järgimise ning pakuvad võimalust vaidlustada valimisprotsessi seaduslikkust ja õiguspärasust. E-hääletamise puhul on nende organite roll veelgi olulisem, kuna e-hääletamine toob kaasa keerukamaid ja tehnilisemaid küsimusi.

3.4.2. Avaldus puuduse kohta valimiste korralduses

Kehtivas õiguses ettenähtud avaldus puuduse kohta valimiste korralduses on kavandatud kui lihtsustatud õiguskaitse mehhanism, mis võimaldab isikul kiiresti ja vahetult pöörduda valimiste korraldaja poole juhul, kui ta märkab seaduserikkumist valimiste läbiviimisel. Seletuskirja kohaselt on see mõeldud alternatiivina ametlikule kaebusele, võimaldamaks probleemi lahendada enne hääletamise lõppu.¹⁹⁴

Sellise mehhanismi olemasolu võib toetada valimiste läbipaistvust ja kiiret reageerimist, kuid see tekitab mitmeid küsimusi kaebeõiguse ja tõhusa õiguskaitse tagamise seisukohast. Avalduse lahendab RVT, kellel ei ole üleüldse kaebuste lahendamise pädevust – nende roll on üksnes halduslik ja korraldav. Seetõttu ei saa RVT tehtud otsuseid käsitada vaidlustatud toimingute sisulise läbivaatamisena sõltumatu organi poolt ning õiguskaitse toimub üksnes VVK-s või kohtu kaudu. See seab kahtluse alla, kas tegemist on piisavalt neutraalse ja sõltumatu õiguskaitsevahendiga. Kuigi esmapilgul võib tunduda, et puudub selgus, kellel on õigus esitada

¹⁹³ RKPJKo 3-4-1-5-04.

¹⁹⁴ Riigikogu valimise seaduse ja teiste seaduste muutmise seadus 160 SE. - <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/3d2d1ec2-6f70-4324-8dcd-fc5e4b6f8d3d/> (25.03.2025).

avaldus puuduse kohta valimiste korralduses, katab seaduses kasutatud mõiste isik üldiselt kõiki asjaomaseid subjekte – sealhulgas valijaid, kandidaate, erakondi ja vajadusel ka vaatlejaid. Seetõttu ei ole põhjust eeldada, et õigust sellise avalduse esitamiseks oleks kitsendatud ainult valijale.

Lisaks tuleb arvestada, et avaldus tuleb esitada viivitamata, kuid mitte hiljem kui kolme päeva jooksul rikkumisest arvates.¹⁹⁵ Kuigi see tähtaeg on mõeldud tagama valimiste kiire ja ladusa kulgemise, võib see praktikas seada kahtluse alla õiguskaitse kättesaadavuse, eriti olukordades, kus rikkumine on varjatud, tehniline või ilmneb alles tagantjärele – näiteks e-hääletamise korral. Nii võib juhtuda, et rikkumine muutub tuvastatavaks alles pärast andmeanalüüsi, logide kontrolli või sõltumatu auditi tulemusi, kuid selleks hetkeks on avalduse esitamise tähtaeg juba möödunud.

Veelgi keerulisem on küsimus avalduse seosest ametliku kaebemenetlusega. RKVS kohaselt võib isik vaidlustada avalduse lahendamise tulemuse kolme päeva jooksul VVK-s.¹⁹⁶ Samas on teada vaid mõned üksikud juhtumid, kus VVK on sellise kaebuse sisuliselt lahendanud – näiteks suulise avalduse registreerimata jätmine¹⁹⁷ või avalduse esitamine valele organile.¹⁹⁸ See vähene praktika ei viita tingimata sellele, et mehhanism oleks õiguskaitsevahendina puudulik, vaid võib osutada ka sellele, et suurem osa probleeme lahendatakse kiiresti ja otse RVT kaudu. Kuna valimisteenistus lahendab arvukalt pöördumisi telefoni või e-kirja teel, siis tuleks süsteemi efektiivsuse või alaekspluateerituse üle järelduste tegemiseks analüüsida nii ametlikult registreeritud avalduste kui ka informaalsete pöördumiste osakaalu ja lahendamise praktikat, kuid see ei ole käesoleva magistritöö uurimisküsimuseks.

Lisaks väärrib tähelepanu, et valimiste korralduslike vaidluste menetlemise struktuur võib hakata konkureerima üldise kohtuliku kaebeõiguse põhimõttega. Põhiseaduse § 15 lõike 1 kohaselt peab igaüks saama pöörduda kohtusse mistahes õiguste rikkumise korral, kuid kui praktiline õiguskaitse piirdub vaid lühikese tähtajaga haldusorganisisesse menetlusega, võib põhiseaduslik kaebeõigus jääda formaalseks.

¹⁹⁵ RKVS § 68 lg 2; KOVVS § 62 lg 2; EPVS § 66 lg 2; RaHS § 56 lg 2.

¹⁹⁶ RKVS § 72 lg 1 p 2. – ka teistes valimisseadustes ja rahvahääletuse seaduses on sama säte samas sõnastuses.

¹⁹⁷ VVK otsus nr 63, 13.03.2023. - <https://www.riigiteataja.ee/akt/315032023008>.

¹⁹⁸ VVK otsus nr 41, 08.11.2021. - <https://www.riigiteataja.ee/akt/310112021008>.

Eriti teravalt tõstatub see küsimus e-hääletamise kontekstis, kus puudusi või turvariske on keeruline märgata reaalajas ning kus valijale ei pruugi tekkida üldse teadmist rikkumisest enne, kui hääletamine on juba lõppenud või tulemused selgunud. Sellisel juhul võib esmane pöördumine RVT poole olla mitte ainult ebapiisav, vaid ka ajaliselt võimatu, mis seab küsimärgi alla kogu valimiste korralduse kontrollitavuse enne tulemuste kinnitamist.

Lisaks on praktikas tekitanud küsimusi olukord, kuidas suhestub avalduse puuduse kohta valimiste korralduses mehhanism RKVS § 48² lõike 4 punktiga 2, mille kohaselt on RVT ülesanne korraldada seadusekohast e-hääletamist takistavate juhtumite lahendamine. Seadus ei täpsusta, kas sellised juhtumid peaksid olema lahendatavad formaalselt kui avalduse puuduse kohta valimiste korralduses või on tegemist üldisema tehnilise korraldusfunktsiooniga, mis ei kujuta endast õiguskaitsemehhanismi. Praktikas võib aga e-hääletamise takistus olla tehniline, näiteks süsteemirike, millel on siiski otsene õiguslik tagajärg, näiteks kui valija ei saa hääletada temast mitteoleneval põhjusel, mis tähendab tema aktiivse valimisõiguse piiramist. Sellisel juhul ei saa toimunud käsitleda pelgalt tehnilise probleemina, vaid tegemist on põhiseadusliku õiguse riivega, mille puhul peab isikul säilima võimalus pöörduda sõltumatu ja erapooletu organi, näiteks VVK poole. Oluline on täpsustada, et avalduse puuduse kohta valimiste korralduses esitamine ei võta isikult ära kaebeõigust, vaid on pigem mehhanism probleemi kiireks lahendamiseks halduslikul tasandil. Kui isik esitab esmalt avalduse ja alles seejärel kaebuse, siis RKVS § 71 lõike 1 punkti 6 kohaselt arvestatakse kaebetähtaja kulgemist alates hetkest, mil isik saab rikkumisest teada või selle kohta teavet, ning kaebetähtaega võib pidada alanuks alles pärast avalduse lahendamist, kui rikkumise olemus või ulatus sai lõplikult selgeks.

Rahvusvahelised standardid, eelkõige Euroopa Julgeoleku- ja Koostööorganisatsiooni Demokraatlike Institutsioonide ja Inimõiguste Büroo (OSCE/ODIHR) ning Euroopa Nõukogu Veneetsia komisjoni seisukohad, rõhutavad, et igasugune olukord, mis mõjutab valimisõiguse tegelikku teostamist, peab olema vaidlustatav mõistliku aja jooksul ning sõltumatus korras. OSCE/ODIHR juhendi kohaselt tuleb ka e-hääletamise puhul hinnata tehnilisi tõrkeid mitte üksnes tehnilises, vaid ka õiguslikus kontekstis, kui need mõjutavad valimiste ausust, üldistust või individuaalset hääleõigust.¹⁹⁹

¹⁹⁹ OSCE/ODIHR 2013, *Handbook for the Observation of New Voting Technologies*, lk 45–46.

Kuna seaduses ei ole selgelt määratletud, kuidas suhestuvad avalduse puuduse kohta valimiste korralduses esitamise kord ning RVT roll e-hääletamist takistavate juhtumite lahendamisel, võib praktikas tekkida olukord, kus oluline probleem lahendatakse halduslikul tasandil ilma sõltumatu õiguskaitseorganini jõudmata. Samas ei pruugi see olla probleem iseenesest. Kui isikule ei ole selge, et tal on õigus esitada ka kaebus valimiskomisjonile või kohtusse või kui menetlusvormide eristamine on ebamäärane, võib sisuliselt õigust riivav olukord jääda vaidlustamata või formaalselt ebakvalifitseeruvaks kaebuseks. Selline olukord võib teoreetiliselt ohustada põhiseaduse § 15 tagatud õigust tõhusale kohtulikule kaitsele, samuti olla vastuolus rahvusvaheliste standarditega, mille kohaselt peab valijal olema reaalne ja arusaadav juurdepääs sisulisele ja sõltumatule õiguskaitsevahendile valimiste käigus aset leidvate rikkumiste puhul.

Arvestades, et avaldus puuduse kohta valimiste korralduses on seaduses ette nähtud kui lihtsustatud mehhanism valimisrikkumiste kiireks kõrvaldamiseks, võiks valijad, kandidaadid ja muud võimalikud kaebajad kaaluda selle kasutamist just olukorras, kus rikkumine vajab vahetut lahendust valimiste käigus, mitte hilisemat õiguslikku hinnangut. Näiteks sobib see instrument hästi olukordadesse, kus hääletusruumis rikub valimisjaoskonna töötaja korduvate juhiste kiuste hääletamise salajasust või e-hääletamisel ei kuvata hääletamise QR-koodi, mis võimaldab valijal kontrollida, kas e-hääletamiseks kasutatud rakendus on tema antud hääle tema tahte kohaselt EHS-ile edastanud – juhul, kui probleem vajab kiiret korralduslikku sekkumist, et valijal oleks veel võimalik hääletada.

Seejuures tuleb aga arvestada, et kui probleemil on isiku õigusi oluliselt piirav mõju või seda ei ole võimalik lahendada enne valimiste lõppu, siis ei piira avalduse esitamine isikul kaebuse esitamise õigust, vaid kaebuse esitamine VVK-le võib osutuda vajalikuks, et tagada rikkumise sisuline hindamine ning sõltumatu ja tõhus õiguskaitse. Samuti tuleb kaebust eelistada siis, kui on alust arvata, et rikkumine mõjutab mitte ainult üksikisikut, vaid hääletamise tulemust või protsessi legitiimsust laiemalt. Valija, vaatleja või kandidaat ei peaks sellisel juhul piirduma vaid avalduse esitamisega, kuna kaebus võimaldab sõltumatumat ja õiguslikult siduvat lahendust.

Seetõttu oleks soovitatav, et RVT ja VVK suunaksid isikuid selgemini, millal on tegu avaldusega ja millal kaebusega, ning välditaks olukordi, kus õiguskaitse jääb vormilise eksimuse tõttu

kasutamata. Vajadus suurema selguse järele on eriti oluline e-hääletamise kontekstis, kus tehnilise tõrke ja õigusliku vaidluse piir on sageli hägune ning eksimisruum on suur.

E-hääletamise korral võib vaatelejatel tekkida olukordi, kus nad täheldavad süsteemset puudust või rikkumist, mis ohustab valimisprotsessi usaldusväarsust või valimisõiguse tegelikku teostamist. Sellisel juhul ei ole küsimus üksnes tehnilises rikkumises, vaid potentsiaalses õigusrikkumises, mis mõjutab suure hulga valijate õigusi. Eriti oluline on see siis, kui rikkumine toimub valimiste käigus – näiteks kui vaateleja tuvastab, et teatud seadmetega ei ole võimalik hääletada või süsteem ei arvesta kõiki hääli korrektselt. Kuna e-hääletamise protsess ei ole avalikult jälgitav samas mahu kui pabersedeliga hääletamine, on just vaatelejate tähelepanekud sageli oluliseks ning võib-olla ka ainsaks allikaks, mille põhjal saab RVT või VVK sekkuda. Vaatelejatel ei ole seadusest tulenevat subjektiivset kaebeõigust hääletamistulemuste vaidlustamiseks, mistõttu on nende peamine otsene sekkumisvõimalus avalduse esitamine puuduse kohta valimiste korralduses. Samas ei pruugi vaatelejate iseseisev kaebeõigus olla alati vajalik, kuna kui vaateleja tuvastab rikkumise ja toob selle avalikkuse ette või teatab pädevatele organitele, saavad rikkumist vaidlustada teised õigustatud isikud, kelle subjektiivseid õigusi see puudutab – näiteks valijad, kandidaadid või erakonnad. Lisaks võimaldab kehtiv õigus esitada kaebuse ka pärast avalduse lahendamist. Oluline on rõhutada, et kuigi vaatelejatel puudub kaebeõigus, ei tähenda see automaatselt õiguskaitse lünka. RKVS näeb ette mehhanismid järelevalvemenetluse algatamiseks või tunnistada hääletamistulemused kehtetuks, kui ilmneb oluline rikkumine.²⁰⁰ Seega ei tulene vaatelejate iseseisva kaebeõiguse puudumisest automaatselt, et õiguskaitse on ebapiisav – pigem sõltub see sellest, kas süsteem tervikuna võimaldab oluliste rikkumiste tuvastamist ja sisulist käsitlemist.

Kuigi kehtiv õigus ei välista vaatelejate õigust esitada avaldus puuduse kohta valimiste korralduses, kui nad tuvastavad e-hääletamise usaldusväarsust ohustava rikkumise, võiks seadusandja või ka VVK ja Riigikohus läbi oma praktika kaaluda selle võimaluse selgesõnalisemat esiletõstmist, et suurendada õigusselgust ning tugevdada valimiste läbipaistvust. Selline täpsustus oleks kooskõlas OSCE/ODIHR ja Veneetsia komisjoni soovitustega, mille kohaselt peab kaebuste ja pöördumiste süsteem hõlmama sõltumatute vaatelejate tõstatatud rikkumiste kiiret ja sisulist käsitlemist.

²⁰⁰ RKVS § 9 g 2 p 1, 3. – sama õigus tuleneb ka teistest valimisseadustest ja rahvahääletuse seadusest.

3.4.3. Kaebus Vabariigi Valimiskomisjonis

Kehtiva korra kohaselt on kaebus valimiste korraldaja toimingu või otsuse vaidlustamise vahend, mis esitatakse esmalt VVK-le ja vajadusel seejärel Riigikohtule. Kaebuse esitamise eelduseks on subjektiivne õiguste riive – üksnes isik, kelle õigusi vaidlustatav toiming otseselt rikub, saab kaebust esitada.²⁰¹ Nn populaarkaebusi – kus isik ei vaidle enda õiguste rikkumise üle, vaid tegutseb üldistes huvides – Eesti valimisõiguses ei tunnustata.²⁰²

Selline lähenemine, mille kohaselt kaebuse saab esitada vaid isik, kelle konkreetseid õigusi on rikutud, seab kaebeõigusele piirid, mis on õiguskaitseüsteemi usaldusväarsuse seisukohast mõistetav. Praktikas on aga võimalik, et rikkumised, mis võivad mõjutada hääletamistulemusi või kahjustada valimiste legitiimsust, jäävad vaidlustamata, kuna õigustatud isikud – näiteks erakonnad, kandidaadid või valijad – ei esita kaebust. Siiski ei tähenda see, et sobiv isik puudub; reeglina on igasuguse sisulise rikkumise korral olemas subjekt, kelle õigused on vähemalt kaudselt riivatud.

Rahvusvahelised soovitused, eelkõige OSCE/ODIHR ja Veneetsia komisjon, on rõhutanud, et valimiskaebuste süsteem peab võimaldama vaidlustada süsteemseid või tehnilisi rikkumisi, mis võivad mõjutada kogu valimisprotsessi usaldusväarsust.²⁰³ See aga ei tähenda, et usaldusväarsuse kaotus iseenesest oleks piisav alus valimistulemuste tühistamiseks. Kaebus peab sisaldama tuvastatavat rikkumist ja selle seost võimaliku tagajärjega – näiteks valijate hääletamisvõimaluse kahjustamine, häälte väärarvestus, kandidaatide ebavõrdne kohtlemine. Kui sellist seost ei ole võimalik tuvastada, jääb kaebus sageli läbi vaatamata just põhjusel, et sisuline rikkumine, millel oleks õiguslik tähendus, puudub.

Kaebemenetluse tähtaja – kolm päeva rikkumisest teada saamisest – eesmärk on tagada valimiste kiire ja tõhus läbiviimine ning vältida venivat vaidlustamist, mis võiks häirida valimistulemuste kindlakstegemist. Kuigi selline tähtjarežiim on rahvusvaheliselt aktsepteeritud, võib see teoreetiliselt piirata efektiivset õiguskaitset olukordades, kus rikkumised ilmnevad alles hiljem või on keerukad tuvastada, nagu näiteks e-hääletamise puhul.

²⁰¹ RKPJKo 3-4-1-6-06, p 7; 3, 3-4-1-6-13, p 20.

²⁰² RKPJKo 5-23-24/3, p 24; RKPJKo 3-4-1-6-13, p 20.

²⁰³ OSCE/ODIHR. *Election Observation Handbook. - Legal Framework and Complaints*; Veneetsia Komisjon, CDL-AD(2020)025.

Samas ei ole Eesti kohtupraktikas seni ilmnenuid juhtumeid, kus mõni oluline rikkumine oleks jäänud kohtulikult läbi vaatamata üksnes kaebetähtaja möödumise tõttu. Seetõttu ei saa väita, et kehtiv tähtaeg oleks praktikas kujunenud õiguskaitset takistavaks teguriks. Õiguskaitse efektiivsust tuleb hinnata koos muude teguritega – näiteks rikkumise olemuse, selle tuvastatavuse ja õiguskaitsemehhanismide üldise toimivuse valguses. Lisaks tuleb arvestada, et kaebuse esitamise tähtajad ei täida pelgalt menetluslikku funktsiooni, vaid on tihedalt seotud ka tõendite säilitamise ja kättesaadavusega. E-hääled ja hääletamisedelid tuleb hävitada ühe kuu möödumisel pärast valimispäeva, kuid mitte enne kui kõik valimiskaebused on lahendatud²⁰⁴ ning hilisem tõendamine võib olla sisuliselt võimatu.

E-hääletamise puhul on probleem veelgi teravam - tehnilised ja protseduurilised rikkumised võivad mõjutada hääle salajasust, arvestamist või tühistamist, kuid nende tuvastamine eeldab sageli spetsialiseeritud teadmisi või sõltumatut auditeerimist. Valijal ei pruugi tekkida teadmist oma õiguse rikkumisest enne, kui kaebuse tähtaeg on möödunud. Seetõttu on õiguskaitsevõimaluste praktiline toimimine e-hääletamise kontekstis vaieldav.

Selle taustal on oluline hinnata, kas kehtiv kaebesüsteem vastab põhiseaduse § 15 ja rahvusvaheliste inimõiguste standardite nõudele tagada igapäevasele tõhus õiguskaitsevahend.

Autori arvates ei saa iga üldist muret või kahtlust pidada piisavaks kaebemenetluse alustamiseks, kuigi rahvusvahelised soovitusel rõhutavad vajadust tagada ka valimisprotsessi üldise usaldusväärsuse kaitse.²⁰⁵ Õiguskaitse toimub eelkõige tuvastatavate rikkumiste, millel on seos konkreetse vaidlustatava toiminguga või otsusega ja mis võivad mõjutada hääletamistulemust või isikute valimisõiguse teostamist, korral. Seetõttu tuleb selgelt eristada, millised rikkumised kuuluvad kaebemenetluse esemeks. See tähendab, et tuleb eristada olukordi, kus probleem on realiseerunud vaidlustatava otsuse või toiminguga kaudu ning seetõttu kuulub kaebemenetluse alla, ja olukordi, kus tegemist on laiemate korralduslike küsimustega, mis kuuluvad RVT või VVK järelevalvepädevusse. Vastasel juhul riskitakse õiguskaitseüsteemi üle kuhjamisega juhtumitega, millel puudub sisuline ja õiguslikult

²⁰⁴ RKVS § 771 lg 2 – samasuguse korra hävitamisele sätestavad ka teised valimisseadused ja rahvahääletuse seadus.

²⁰⁵ OSCE/ODIHR. *Election Observation Handbook. - Legal Framework and Complaints*; Veneetsia Komisjon, CDL-AD(2020)025.

hinnatav alus. Samas tuleb tunnustada, et kaudne mõju valimiste legitiimsusele ei välista, et mõni toiming on siiski vaidlustatav, kui sellel on tuvastatav seos isiku õiguste piiramise või valimistulemuse mõjutamisega.

Valimiskaebuste lahendamise korraldus VVK-s seab piirid ka õiguskaitse sisulisele kvaliteedile. Kuigi seadus näeb ette, et VVK peab kaebuse läbi vaatama ja otsuse tegema viie tööpäeva jooksul kaebuse laekumisest, võib seda tähtaega mõnikord pidada praktikas liiga lühikeseks, et tagada piisavalt põhjalik ja usaldusväärne menetlus, eriti valimiste intensiivses ajaraamis, kus võib laekuda mitu kaebust korraga.

Seadus ei võimalda seda tähtaega pikendada, samuti ei ole valimiskomisjonil pädevust määrata ekspertiise – näiteks juhul, kui on vaja hinnata e-hääletamise süsteemi turvalisust, andmete terviklust või muude IT-spetsiifiliste asjaolude mõju valijate õigustele. See on eriti probleemne olukorras, kus komisjoni liikmetel võib puududa süvateadmine tehnoloogilistest protsessidest, mis võivad olla valimiste legitiimsuse hindamisel määrava tähtsusega. Samas on ka selle piiratud aja jooksul VVK kaasanud eksperdina näiteks EHS-i arendaja, et hinnata kaebuse põhjendatust.²⁰⁶ OSCE/ODIHR on korduvalt rõhutanud, et e-hääletamise puhul peab kaebuste läbivaatamine hõlmama ka tehnilisi hinnanguid ja vajadusel sõltumatute ekspertide kaasamist.

E-hääletamise puhul on keeruline ka tõendite esitamine, kuna valijal ei pruugi olla võimalik oma hääletamisprotsessi või süsteemiriket dokumenteerida – näiteks puudub võimalus salvestada, kui hääl ei läinud läbi või kui autentimine ei toimunud. Kuna kaebuse esitaja kanda on tavapäraselt tõendamiskoormus, võib sellistes olukordades õiguskaitse jääda formaalseks. Seetõttu oleks otstarbekas kaaluda seadusesse täpsustuse lisamist, mis e-hääletamisega seotud kaebuste puhul kehtestaks ümberpööratud tõendamise põhimõtte – olukordades, kus kaebajal puudub objektiivne võimalus tõendeid koguda, lasuks süsteemi toimimise või rikkumise puudumise tõendamine valimiste korraldajal. Samas täidaks see üksnes õigusselguse põhimõtet, sest praktikas on VVK Riigikohtule saatnud tõendeid, mida on asja lahendamiseks vaja ning vajadusel piiratakse tõendite kättesaadavust kaebajale.²⁰⁷

²⁰⁶ VVK otsus nr 5, 13.06.2024. - <https://www.riigiteataja.ee/akt/315062024001>.

²⁰⁷ RKPJKo 5-24-14, p 69.

Niisugune muudatus oleks kooskõlas rahvusvaheliste soovitustega, mille kohaselt tuleb e-hääletamisega seotud kaebuste lahendamisel arvestada süsteemide suletust ja tehnilist keerukust, mis võib takistada tavapärast tõendite kogumist ning nõuab eraldi lähenemist tõendamiskoormuse ja menetlusnõuete osas.²⁰⁸

Antud peatüki analüüs näitab, et kehtiv valimiskaebuste esitamise ja läbivaatamise süsteem on mitmes osas piirav ega pruugi tagada alati põhiseaduse § 15 ega rahvusvaheliste standardite kohast tõhusat õiguskaitset. Kaebeõiguse piiramine üksnes subjektiivse õiguse vahetu rikkumisega tähendab, et paljud süsteemsed või protseduurilised rikkumised võivad teoreetiliselt jääda vaidlustamata, kuigi need mõjutavad valimiste ausust ja legitiimsust. See on eriti oluline e-hääletamise kontekstis, kus valija ei pruugi rikkumist tuvastada või ei ole selleks piisavalt tehnilisi vahendeid.

Lisaks on kaebuse esitamise ja läbivaatamise tähtjad väga lühikesed, ilma võimaluseta neid pikendada või määrata ekspertiise. See võib teoorias piirata VVK suutlikkust tegeleda keerukamate vaidlustega, eriti kui need puudutavad e-hääletamise tehnilisi või turvalisusega seotud küsimusi. Komisjoni liikmetel võib puududa piisav tehniline kompetents, mis muudab kaebuste sisulise hindamise keeruliseks ja suurendab riski, et kaebusi menetletakse formaalselt. Samas VVK kaebuste lahendamise praktika sellele teoreetilisele käsitlusele toetust ei leia.

Teoreetiline probleem on ka tõendamiskoormises - e-hääletamise puhul võib valijal puududa praktiline võimalus koguda tõendeid. Seetõttu oleks õiguskaitse tagamiseks otstarbekas kehtestada ümberpööratud tõendamise põhimõtte olukordades, kus valija ei saa rikkumist objektiivselt tõendada, ent on esinenud tõsine risk valimisõiguse riiveks.

Kokkuvõtvalt võib tõdeda, et kehtivad kaebuste esitamise ja läbivaatamise tähtjad tagavad küll formaalselt kiire õiguskaitse, kuid e-hääletamise kontekstis kerkivad esile mitmed praktilised ja sisulised piirangud. Kolmepäevane kaebetähtaeg ja viiepäevane menetlusaeg võivad osutada ebapiisavaks juhtudel, kus rikkumise tuvastamine eeldab tehnilisi teadmisi, ligipääsu süsteemilogidele või sõltumatut eksperthinnangut. Samuti ei võimalda kehtiv kord tähtja pikendamist ega ekspertiisi määramist VVK tasandil. Kaebeõiguse sidumine üksnes isiku subjektiivse õiguse vahetu rikkumisega võib takistada selliste süsteemsete või tehniliste

²⁰⁸ OSCE/ODIHR 2013, *Handbook for the Observation of New Voting Technologies*.

rikkumiste vaidlustamist, mis võivad mõjutada valimiste usaldusväarsust ja legitiimsust laiemalt. Kuigi VVK ja Riigikohus on praktikas püüdnud tagada sisulise õiguskaitse ka lühikeste tähtaegade tingimustes, ei pruugi see alati olla piisav eriti olukordades, kus kaebajatel puudub objektiivne võimalus rikkumist tõendada. Selleks, et tagada e-hääletamise puhul tõhus ja sisuline õiguskaitse, tuleks kaaluda menetlusnormide paindlikumaks muutmist: võimalust tähtaja algust siduda rikkumisest teada saamisega, võimalust määrata ekspertiise ning ümberpööratud tõendamiskoormuse põhimõtte sõnastamist seaduses sellistes olukordades, kus kaebajal puudub objektiivne ligipääs tõenditele. Sellised muudatused tugevdaksid kaebemenetluse usaldusväarsust ning aitaksid viia Eesti õiguse kooskõlla rahvusvaheliste standarditega, säilitades samas valimiste kiiruse ja toimivuse.

3.4.4. Kaebuse menetlemine Riigikohtus

Kaebuste lahendamine Riigikohtus valimiste korraldaja toimingute või valimiskomisjoni otsuste peale toimub põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse alusel. Riigikohtusse ei saa pöörduda otse – kaebus tuleb esmalt esitada VVK-le, mis edastab selle koos omapoolse seisukohaga Riigikohtule hiljemalt järgmisel tööpäeval.²⁰⁹ Selline korraldus tagab VVK osaluse menetluses ja võimaldab Riigikohtul saada täiendavat teavet kaebuse kohta ning kiirendab menetlust, kuivõrd kaebuse edastamisel lisatakse juba VVK seisukoht.

Menetlus toimub Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumis, vähemalt kolmeliikmelises koosseisus. Kui vaidlus eeldab õigustloova akti põhiseaduspärasuse kontrolli, vaadatakse asi läbi viieliikmelises koosseisus või antakse üle üldkogule. Menetlusosalisteks on kaebuse esitaja ja VVK; lisaks kaasatakse isik, kelle mandaati vaidlustatakse, kui vaidlus puudutab registreerimist või mandaadi jaotust. Menetlus on üldjuhul kirjalik, kuid vajadusel võib Riigikohus määrata ka suulise istungi.²¹⁰

Kaebuse lahendamise tähtaeg Riigikohtus on seitse tööpäeva, alates kaebuse saabumisest.²¹¹ Tähtaega ei ole võimalik pikendada, isegi juhul, kui tegemist on keeruka või tehnilist ekspertiisi

²⁰⁹ PSJKS § 38.

²¹⁰ PSJKS § 3 lg 2; § 42; § 51 lg 1.

²¹¹ PSJKS § 44 lg 1.

nõudva e-hääletamise juhtumiga. Selline jäikus seab olulised piirid sisuliselt kvaliteetse menetluse läbiviimisele. Samas on Riigikohus praktikas siiski kasutanud loovaid lahendusi, et tagada lünkadeta õiguskaitse. Näiteks on kohus peatanud menetluse Euroopa Kohtu eelotsuse küsimiseks ning kohaldanud esialgset õiguskaitset, kuigi kumbki meede ei ole seaduses otseselt sätestatud.²¹² Selline paindlik lähenemine näitab Riigikohtu valmisolekut reageerida olukorras, kus põhiseaduslik või rahvusvahelise õiguse kohaldamise probleem vajab sisulist käsitlemist ka lühikese tähtaja raamistikus.

Rahvusvahelised standardid, sealhulgas OSCE/ODIHR soovitusel ja Veneetsia komisjoni juhised, rõhutavad, et valimiskaebuste süsteem peab tagama efektiivse, erapooletu ja usaldusväärse õiguskaitse ka tehniliselt keeruliste või olulise avaliku huviga küsimuste korral. OSCE/ODIHR on soovitanud, et eriti e-hääletamise puhul tuleks riigil tagada kaebuste läbivaatamisel piisav ajaraam, võimalus kasutada eksperthinnanguid ning õiguskaitseorganite suutlikkus tegeleda tehniliselt spetsiifiliste küsimustega.²¹³

Ka Saksamaa kohtupraktika kinnitab, et paindlikumad lahendusmehhanismid on vajalikud. Saksamaal on põhiseaduskohus rõhutanud valimiskaebuste sisulise läbivaatamise olulisust ja võimalust võtta menetlusse ka poliitiliselt tundlikke ja keerukaid küsimusi ilma kindla tähtajata, tagades samal ajal valimiste legitiimsuse.²¹⁴

Kriitilise küsimusena võib esile tõsta, kas kehtiv kord peaks võimaldama ka teistmis- või erakorralise uuesti läbivaatamise võimalust, kui pärast Riigikohtu otsuse tegemist ilmnevad uued olulised tõendid või kui ilmneb, et otsus tugines puudulikule või eksitavale teabele. Hetkel seadus sellist võimalust ei näe ette. Kuigi praktikas on väljendatud rahulolematust Riigikohtu otsuste suhtes, ei tähenda see veel, et otsus oleks olnud õigusvastane või põhiseadusega vastuolus – pigem tõstatab see küsimuse õiguskaitse lõpetatuse ja õigusrahu vahelise tasakaalu kohta.

Võib veel välja tuua ka asjaolu, et valimiste ajal saabub kaebuseid arvestataval hulgal ning nende lahendamise ajasurve võib ka Riigikohtule piiratud inimressursi tingimustes saada

²¹² RKPJKm 5-24-5.

²¹³ Veneetsia Komisjon, CDL-AD(2002)013rev; OSCE/ODIHR 2013, *Handbook for the Observation of New Voting Technologies*, lk 49–50.

²¹⁴ BVerfG. 2 BvC 3/07.

takistuseks. Selle vastu aitaks ilmselt välja pakutud lahendus, kus valimiskaebuste lahendamine võiks olla jaotatud kõigi Riigikohtu liikmete vahel juhuslikkuse põhimõttel, tagamaks töökoormuse tasakaalu ja tõhusa õiguskaitse kättesaadavuse.²¹⁵

Riigikohtu roll valimiskaebuste lahendamisel on keskne, kuid selle tõhusus võib e-hääletamise kontekstis jääda piiravaks eelkõige menetlustähtaegade jäikuse ja tehnilise keerukuse tõttu. Kuigi kehtiv kord võimaldab kiiret ja otsest õiguskaitset, ei võimalda see pikendada menetlust keerukate juhtumite korral ega ette näha ekspertiise. Riigikohus on praktikas siiski kasutanud paindlikke lahendusi, nagu esialgne õiguskaitse ja eelotsuse taotlemine Euroopa Kohtult, et tagada sisuline õiguskaitse ka piiratud aja jooksul.

Rahvusvahelised soovitused rõhutavad, et eriti e-hääletamise puhul tuleb õiguskaitse tagamisel arvestada tehnilist keerukust ning vajadust ekspertide ja pikema menetlusaja järele. Saksamaa praktika näitab, et sisulise läbivaatamise võimaldamine ka keerulistes ja tundlikes valimiskaebustes on demokraatia toimimise seisukohast vältimatu.

Eestis võiks kaaluda võimalusi valimiskaebuste menetluse paindlikumaks korraldamiseks, sealhulgas teistmisvõimaluse loomist erandlikel juhtudel ning valimiskaebuste jaotamist juhuslikkuse alusel kogu Riigikohtu koosseisus, et tagada ressursside parem kasutus ja õiguskaitse kättesaadavus. See aitaks tugevdada õiguskaitse kvaliteeti ning suurendada usaldust valimisprotsessi ja -tulemuste vastu.

3.4.5. Kaebus Euroopa Inimõiguste Kohtus

EIK on Euroopa Nõukogu sõltumatu kohtuasutus, mille eesmärk on tagada EIÕK järgimine. EIK ei toimi siseriikliku kohtusüsteemi osana ega ole apellatsiooni- ega kassatsioonikohus, vaid sekkub üksnes juhul, kui riigisisised õiguskaitsevahendid on ammendatud ja isik leiab, et tema konventsiooniga tagatud õigusi on rikutud. EIK-le võivad kaebuse esitada üksikisikud, isikute

²¹⁵ Pilving, I. 2023. Tõupuhtus põhiseaduslikkuse järelevalves. *Juridica*, 2023/6, lk 454–469.

rühmad, juriidilised isikud või riigid tingimusel, et nad on vahetult ja isiklikult õigusrikkumise ohvrid. Kaebus tuleb esitada nelja kuu jooksul pärast lõpliku siseriikliku otsuse tegemist.²¹⁶

EIK menetleb ainult neid kaebusi, mis vastavad EIÕK artiklites sätestatud õigustele ja vabadustele ning vastavad vastuvõetavuse tingimustele. Kaebus ei tohi olla anonüümne ega sisuliselt kattuda varem EIK-s või teistes rahvusvahelistes instantsides läbivaatamisele võetud kaebusega. Peamine tingimus on, et kaebaja on kasutanud kõiki tõhusaid siseriiklikke õiguskaitsevahendeid ning kannatab isiklikult ja otseselt väidetava rikkumise tõttu.²¹⁷

EIK on varem tuvastanud, et EIÕK 1. protokolli artikliga 3 tagatud õigused ei hõlma mitte ainult hääletusprotsessi korraldamise ja juhtimise protsessi, vaid ka hääletamis- ja valimistulemuste kinnitamist puudutavate vaidluste läbivaatamise viisi.²¹⁸

EIK tuvastab kaebuse rahuldamise korral, kas on toimunud konventsiooni rikkumine ning võib määrata kaebajale õiglast hüvitist. Samuti võib EIK juhtida liikmesriigi tähelepanu vajadusele võtta meetmeid, mis välistaksid sarnaste rikkumiste kordumise tulevikus. EIK lahendil ei ole otsest mõju siseriiklikele valimistulemustele ja see ei tühista riigisiseseid kohtuotsuseid ent lahendi täitmine on riigile kohustuslik.²¹⁹

Valimiskaebuste kontekstis on EIK roll piiratud – ta ei menetle valimiskaebusi otseselt, kuid võib sekkuda juhul, kui isik on esitanud siseriikliku kaebuse valimisõiguse rikkumise kohta ning ei ole saanud tõhusat ja õigeaegset õiguskaitset. EIK on korduvalt rõhutanud, et valimisõiguse kaitse peab olema praktiline ja tõhus ning demokraatliku protsessi terviklikkus peab olema tagatud. Kohus võib tuvastada EIÕK protokolli 1 artikli 3 rikkumise, kuid ei oma pädevust otseselt muuta valimiskorraldust ega valimistulemusi.²²⁰ Seega võib EIK sekkuda valimisõiguste rikkumisse alles siis, kui riigisiseseid õiguskaitsevahendid ei ole olnud tõhusad või kättesaadavad.

²¹⁶ Laffranque, J. (toim). (2021). *Inimõiguste raamat*. Tartu Ülikooli Kirjastus. - <https://www.inimoiigusteraamat.ee/raamat/inimoiiguste-raamat/4-euroopa-inimoiiguste-kohus-kui-euroopa-inimoiiguste-konventsiooni> (25.04.2025).

²¹⁷ Ibidem.

²¹⁸ EIKo 39424/02, *Kovach vs. Ukraina*.

²¹⁹ Laffranque, J. *op cit*.

²²⁰ Ibidem.

EIK lahendi puhul on tulemus üldjuhul rahaline hüvitis või soovitus võtta kasutusele õiguskaitset parandavaid meetmeid. Sellest tulenevalt ei saa EIK käsitada ennast valimiskaebuste lahendamise mehhanismina kitsamas tähenduses. Küll aga on EIK oluline standardite looja ja järelevalvemehhanism, mis mõjutab riikide kohustusi tagada valimisprotsessi õiguspärasus ja kodanike võimalus seda vaidlustada.²²¹

EIK täidab olulist rolli viimase instantsi mehhanismina, tagades, et igaljuhul oleks võimalus saada õigust ka siis, kui riigi enda süsteem ei paku toimivat ega sisulist lahendust. Valimiskaebuste kontekstis tähendab see, et EIK sekkumine võib osutada vajalikuks juhul, kui isiku valimisõigusi on rikutud ja tal puudub riigis tõhus võimalus seda rikkumist vaidlustada. Seetõttu on EIK menetlus osa laiemast tõhusa õiguskaitse tagamise raamistikust ning oluline tagatisdemokraatia ja inimõiguste kaitsel.²²²

3.5. Valimiskaebuste tähtaegade mõju efektiivsele õiguskaitsele elektroonilise hääletamise kontekstis

Antud peatüki eesmärk oli vastata küsimusele, kas kehtivad valimiskaebuste esitamise ja läbivaatamise tähtajad tagavad e-hääletamise korral piisava võimaluse tõhusaks õiguskaitseks, sealhulgas ekspertiiside tegemiseks. Analüüsist selgub, et kuigi kehtiv kaebetähtaeg (kolm päeva rikkumisest teada saamisest) ja läbivaatamise tähtaeg (viis päeva VVK-s ja seitse tööpäeva Riigikohtus) on rahvusvaheliselt aktsepteeritud ning loovad formaalselt kiire õiguskaitse raamistiku, kerkivad e-hääletamise kontekstis esile olulised praktilised piirangud.

Esiteks, e-hääletamine toob kaasa eripärasid, mis raskendavad rikkumiste tuvastamist ja ajaliselt täpse kaebetähtaja määratlemist. E-hääletamisega seotud rikkumised on tihti tehnilist laadi ja valijale varjatud, mistõttu ei pruugi kaebajal olla võimalik õigel ajal rikkumisest teada saada. Kehtiv kord ei anna selget vastust sellele, kas tähtaja alguspunktiks loetakse toimingute sooritamise aeg, selle lõpetamise hetk või hetk, mil isik rikkumisest teada sai. Praktikas on tähtaja alguseks üldiselt loetud hääletamisperioodi lõppu, kuid seaduses või kohtupraktikas seda selgesõnaliselt ei täpsustata. Ka Saksamaa konstitutsioonikohtu seisukohad viitavad

²²¹ Laffranque, J. *op cit.*

²²² Ibidem.

vajadusele hinnata rikkumise sisulist olemust ning võimaldada kaebuse esitamist ka siis, kui rikkumine ilmnes alles pärast valimiste toimumist.²²³

Teiseks, kehtiv menetlus ei võimalda ekspertiisi määramist ega tähtaja pikendamist, mis võib piirata kaebuste sisulist ja põhjalikku läbivaatamist. Eriti võib see puudutada olukordi, kus vaidlus eeldab tehnilist ekspertiisi või ligipääsu spetsiifilistele andmetele (nt logifailid, süsteemi konfiguratsioonid). Kuigi praktikas on VVK eksperdi kaasamise võimalust piiratud kujul kasutanud, ei ole see seadusega tagatud. Riigikohtul puudub samuti seaduslik võimalus tähtaja ületamisel menetlust jätkata või ekspertiise määrata, ehkki Riigikohus on mitmel juhul kasutanud loovaid lähenemisi, näiteks menetluse peatamist ja esialgse õiguskaitse kohaldamist.

Kolmandaks, e-hääletamise kontekstis on probleemiks tõendite esitamine. Kaebajal ei pruugi olla võimalik koguda rikkumist kinnitavaid tõendeid, näiteks salvestada hääletamisprobleemi või saada ligipääsu süsteemi sisemisele infole. Seetõttu võiks kaaluda ümberpööratud tõendamiskoormuse kehtestamist juhtudel, kus kaebajal ei ole objektiivselt võimalik oma väiteid tõendada. Selline lähenemine oleks kooskõlas rahvusvaheliste soovitustega, mille kohaselt peab e-hääletamise korral võimaldama paindlikumat ja sisulisemat õiguskaitset.

Oluliseks probleemiks võib kujuneda ka see, et valimiste korraldusega seotud puudused lahendatakse RVT-s avaldusena, mitte sõltumatus õiguskaitseorganis. Avaldus puuduse kohta valimiste korralduses on mõeldud kiireks probleemide kõrvaldamiseks, kuid selle sidumine kaebetähtaja kulgemisega või kaebeõiguse piiramisega võib viia olukorrani, kus sisuline õiguskaitse jääb kasutamata. Lisaks võib selgusetus erinevate õiguskaitsemehhanismide kasutamise jaotuses (nt millal esitada avaldus, millal kaebus) piirata õiguste tõhusat kaitset, eriti tehniliselt keerukates olukordades, nagu e-hääletamine.

Kokkuvõtlikult võib järeldada, et kuigi Eesti valimiskaebuste esitamise ja läbivaatamise tähtaegade süsteem vastab formaalselt rahvusvahelistele põhimõtetele, ei pruugi see praktikas alati tagada tõhusat õiguskaitset e-hääletamise kontekstis. Tõhususe piirangud ilmnevad eelkõige kolmes aspektis: kaebetähtaja alguspunkti määratlematus varjatud rikkumiste korral; ekspertiiside määramise ja menetluse pikendamise piiratus ning kaebajate raskendatud tõendamisvõimalused tehniliste rikkumiste korral. Selleks, et õiguskaitse oleks sisuline ja

²²³ BVerfG. 2 BvC 3/07.

kättesaadav ka e-hääletamise kontekstis, tuleks kaaluda kaebetähtaegade paindlikumat kohaldamist rikkumisest teada saamise hetkest, võimalust määrata ekspertiise kaebemenetluses ning ümberpööratud tõendamiskoormuse põhimõtte kehtestamist olukordades, kus tõendite kogumine on kaebaja jaoks objektiivselt raskendatud. Neid täiendusi arvesse võttes oleks võimalik viia Eesti valimiskaebuste süsteem paremasse kooskõlla põhiseaduse §-ga 15 ja rahvusvaheliste standarditega.

KOKKUVÕTE

Käesoleva magistritöö eesmärk oli analüüsida, kas Eestis kehtiv õigus tagab tõhusa ja lünkadeta õiguskaitse e-hääletamise korral, keskendudes kaebeõiguse subjektidele, vaidlustatavatele toimingutele ja kaebemenetluse tähtaegadele. Töös selgitatakse, kas regulatsioon vastab rahvusvahelistele standarditele, sh EIK praktikale. Töö tugines õigusteaduslikule analüüsile, rahvusvahelisele võrdlusele ning aktuaalsele kohtupraktikale.

Töö esimeses peatükis analüüsiti kaebeõiguse subjektide ringi ja selle ulatust eesmärgiga hinnata, kas Eesti õigus tagab põhiseadusest ja rahvusvahelistest standarditest tuleneva lünkadeta õiguskaitse valimisprotsessis, eelkõige e-hääletamise kontekstis. Kuigi autor eeldas töö alguses, et Eesti süsteemis võib esineda oluline lünk avalikes huvides kaebamise võimaluse puudumise tõttu, näitas esmane analüüs praktikat uurides, et ka piiratud kaebeõiguse mudelis, mis tugineb subjektiivsete õiguste rikkumisele, on võimalik praktiliselt tagada sisuline ja tõhus õiguskaitse – eeldusel, et kaebuse sisu käsitletakse laiapõhjaliselt ning arvestatakse ka valimisprotsessi tehnilisi ja sisulisi aspekte. Samas OSCE/ODIHR-i 2025. aasta raport soovitabki, nagu autor algselt eeldas, Eestil kaaluda seadusemuudatust, mis annaks vaatlejale õiguse esitada kaebus ka avalikes huvides, arvestades e-hääletuse eripära ja selle mõju valimiste legitiimsusele. Autor toetab seda soovitusi ning leiab, et selline muudatus tugevdaks valimiste läbipaistvust ja usaldusväärsust, võimaldades paremat järelevalvet olukordades, kus vahetut õiguserikkumist on raske tuvastada, kuid esinevad võimalikud küsitavused kogu protsessi legitiimsusele. Samas, toetudes VVK ja Riigikohtu praktikale, saab väita, et esitatud kaebuste tulemusel ei ole avastatud olulisi rikkumisi, mis oleksid mõjutanud hääletamis- või valimistulemust ning mille tõttu oleks olnud vaja täiendavat sekkumist.

Töös eristati eri kategooriate õigussubjekte – valijaid, kandidaate, erakondi ja vaatlejaid – ning toodi välja iga subjekti potentsiaalseid õigusi riivavad olukorrad, milles võib olla teoreetiline vajadus kaebeõigust realiseerida. Valijatel peab olema võimalus vaidlustada hääleõiguse rikkumisi, näiteks olukordades, kus e-hääletamise rakenduse tehnilised tõrked või kontrollimehhanismide puudused piiravad tema hääleõigust. Kandidaadid ja erakonnad peavad saama kaitsta oma õigust osaleda valimistel ja vaidlustada hääletamistulemusi, kui see on mõjutatud olulistest rikkumistest. Vaatlejate puhul leidis töö autor, et kuigi neil puudub üldine kaebeõigus hääletamistulemuste üle, tuleb nende vaatlemisõiguse rikkumise korral tagada

võimalus pöörduda kaebusega pädevate organite poole. Selle kohta on ka Riigikohus asunud toetavale seisukohale ja see on ka Eestis tagatud.

Kaebõiguse osas võib järeldada, et kuigi Eesti süsteem piirab kaebõiguse realiseerimist subjektiivsete õiguste kaudu, ei ole see iseenesest rahvusvaheliste standarditega vastuolus, kuigi ODIHR-i 2025. a raporti valguses on tungivalt soovituslik ka avaliku huvi kaitseks kaebuste esitamise lubamine. Ilmselt toob see kaasa ka rohkemaarvulise kaebuste esitamise.

Töö teise uurimisküsimuse keskmes oli küsimus, kas Eesti õiguskord võimaldab piisava selgusega tuvastada, millised toimingud on vaidlustatavad ning kas praegune regulatsioon tagab tõhusa õiguskaitse kooskõlas rahvusvaheliste standarditega. Analüüsi peamine järeldus on, et Eesti õiguses puudub selge ja ammendav regulatsioon vaidlustatavate toimingute kohta. See võib praktikas põhjustada olukordi, kus kaebajad ei suuda määratleda konkreetset toimingut, millele kaebus suunata, mistõttu võivad sisuliselt olulised rikkumised jääda vaidlustamata ning seega ka kohtuliku kontrollita.

Selle probleemkoha ületamiseks töötas autor välja kolmest kriteeriumist koosneva vaidlustatavuse testi: õigusliku tähenduse kriteerium, tagajärje kriteerium ja iseseisvuse kriteerium. Kui vähemalt üks kriteeriumitest on täidetud, võib toiming olla käsitletav vaidlustatavana. Test pakub süsteemset ja praktilist raamistikku, et eristada vaidlustatavaid ja mittevaidlustatavaid toiminguid olukorras, kui seadus on vaikiv või ebaselge. Testi rakendati ka töö käigus konkreetsetele e-hääletamise etappidele, mis tõi esile, et mitmed RVT toimingud, mida praegu ei käsitleta vaidlustatavatena, võivad siiski täita vaidlustatavuse kriteeriumid.

Kuigi Eesti õiguskorras ei ole vaidlustatavate toimingute loetelu ammendavalt sätestatud, on praktika – eelkõige Riigikohtu ja VVK otsused – toetanud sisulise õiguskaitse rakendamist. Eriti ilmneb see olukordades, kus kaebus on küll vormiliselt jäetud läbi vaatamata, kuid kaebuses tõstatatud probleemidele on antud sisuline vastus. Seega ei ole kaebõigus Eestis pelgalt formaalne ega illusoorne ja praktikas on võimalik saavutada tõhus õiguskaitse ka siis, kui kaebus ei vasta kõigile formaalsetele nõuetele.

Rahvusvahelised standardid – sealhulgas Veneetsia komisjoni ja OSCE/ODIHR-i soovitused – rõhutavad vajadust tagada kiire, lihtne ja sisuline õiguskaitsemehhanism, mis hõlmab ka selliseid toiminguid, mille vaidlustatavus seadusest otseselt ei selgu, kuid millel on

potentsiaalne mõju valimiste aususele ja usaldusväärsele. Nende soovitude valguses võib öelda, et Eesti praktika – kuigi paljuski kooskõlas – vajab täiendavat õigusselgust, et kaebajad suudaksid paremini tuvastada, millised toimingud on vaidlustatavad, eriti e-hääletuse tehniliste ja korralduslike etappide osas.

Töös tehtud järeldused võimaldavad teha järgmisi soovitusi: seadusandjal kaaluda valimisseadustesse täpsustavate sätete lisamist, mis määratlevad kas toiming on vaidlustav või mitte; rakendada praktikas töö käigus välja töötatud vaidlustatavuse testi; selgitada valimiskaebuste esitamise juhendites kaebajatele arusaadavamalt, millised toimingud võivad olla vaidlustatavad ning millal ja kuidas. Kokkuvõtvalt võib järeldada, et Eesti valimiskaebuste süsteem toimib üldjoontes kooskõlas rahvusvaheliste soovitustega, kuid selle arusaadavus ja prognoositavus kaebajate vaates vajab täiendamist.

Magistritöö kolmanda uurimisküsimuse eesmärk oli uurida, kas kehtivad valimiskaebuste tähtjad tagavad e-hääletamise kontekstis tõhusa ja sisulise õiguskaitse, sealhulgas ka võimaldavad ekspertteadmiste kaasamist menetlusse ja kaebajate poolt tõendite esitamist. Analüüsi tulemusel selgus, et kuigi Eesti regulatsioon on vormiliselt kooskõlas rahvusvaheliste standarditega – pakkudes kiiret kaebuste menetlemise raamistikku –, ei pruugi see praktikas tagada sisulist õiguskaitset e-hääletamise spetsiifikat arvestades.

Esiteks, e-hääletamine on tehniliselt keerukas ning sellega seotud rikkumised võivad olla nähtamatud või avalduda alles pärast hääletamisperioodi lõppu. Kehtivas õiguses puudub üheselt määratletud hetk, millest kaebetähtaeg kulgema hakkab ja see on otseselt seotud õige toimingu tuvastamisega. Saksamaa kohtupraktika viitab samuti vajadusele hinnata kaebusi sisuliselt ja mitte jätta neid läbi vaatamata tähtaja ületamise tõttu.

Teiseks, praegune kaebemenetlus ei võimalda kaebuse lahendamise tähtaegu pikendada ega ekspertiise määrata. VVK praktikas on eksperte küll kaasatud, ent see ei ole seadusest tulenev alus kaebuse lahendamise tähtaega pikendada. Riigikohtu puhul puudub samuti õiguslik alus tähtaja pikendamiseks, kui on vajadus eksperthinnangut tellida, isegi kui see oleks põhjendatud kaebuse sisuliseks lahendamiseks. Selline olukord võib viia selleni, et võimaliku rikkumise ulatust ei ole võimalik igakülgsest hinnata.

Kolmandaks, e-hääletamise puhul on tihti raskendatud ka tõendite esitamine. Kaebajal puudub ligipääs EHS-i sisemistele logidele või muudele andmetele, mis kinnitaksid vigade, turvariskide või muude probleemide olemasolu. See seab kaebaja ebavõrdsesse olukorda võrreldes RVT-ga, kes omab kogu asjakohast teavet. Autor soovib seetõttu kaaluda ümberpööratud tõendamiskoormuse kehtestamist seaduses juhtudel, kui kaebajal ei ole objektiivselt võimalik oma väiteid tõendada ning esineb põhjendatud kahtlus süsteemse rikkumise olemasolus.

Probleemiks tõusis ka avalduse ja kaebuse piiride ebaselgus. Valimiste korraldusega seotud puudused lahendatakse teinekord ka RVT avalduse alusel. RVT ei ole sõltumatu õiguskaitseorgan. Kui avalduse puuduse kohta valimiste korralduses esitamine mõjutab õigust hiljem kaebus esitada, võib see viia olukorrani, kus rikkumist ei saa enam sisuliselt vaidlustada.

Autor järeldas seoses tähtaegadega, et Eesti regulatsioon, mis näeb ette kolme päeva pikkuse kaebuse esitamise tähtaja, viie päevase läbivaatamise tähtaja VVK-s ning seitsme tööpäeva pikkuse tähtaja Riigikohtus, vastab formaalselt rahvusvahelistele soovitudele kiirest ja tõhusast õiguskaitsest. Siiski ei taga see praktikas alati sisulist õiguskaitset, eelkõige kolmel põhjusel: tähtaja alguspunkti määratlematus varjatud rikkumiste korral; ekspertiisi määramise ja menetlustähtaegade pikendamise võimaluse puudumine; kaebajate raskendatud tõendamisvõimalused tehnilise info puudumise tõttu.

Autor soovib: määratleda selgemalt, millest alates hakkab kaebetähtaeg kulgema, arvestades rikkumise ilmumise aega, mitte pelgalt toimingute sooritamise hetke; võimaldada vajadusel seaduslikult menetluse pikendamist ja ekspertiiside määramist e-hääletamise vaidlustes; kaaluda ümberpööratud tõendamiskoormuse põhimõtte kehtestamist juhtudel, kus kaebajal ei ole võimalik vajalikke tõendeid koguda.

Neid muudatusi rakendades oleks võimalik viia Eesti valimiskaebuste süsteem paremasse kooskõlla põhiseaduse § 15 ja rahvusvahelistes soovitudes nõutud tõhusa õiguskaitse põhimõtetega. Käesolev töö pakub seega mitte üksnes kriitilist hinnangut kehtivale õiguskorrale, vaid ka konkreetseid lahendusi, mis aitaksid tagada sisulisema ja õiglasema kohtuliku kontrolli e-hääletamise vaidluste puhul.

Kõik magistr töö eesmärgid – kaebeõiguse ulatuse analüüs, vaidlustatavate toimingute määratlemine ning menetlustähtaegade sobivuse hindamine e-hääletamise kontekstis – said

täidetud, kuigi mitmed teemapüstitused osutasid töö jooksul keerukamateks, kui autor algselt eeldas. Magistritöö piiratud mahu tõttu jäid käsitlemata mitu olulist teemat, mis väärivad eraldi uurimist. Näiteks uurida e-hääletamise kogemus teistes riikides, sh kohtupraktika ja tuvastada, millised on õpikohad. Samuti võiks veel põhjalikumalt ja ammendavalt uurida kõiki valimistoiminguid, mis võiksid olla vaidlustavad ja millised mitte. Põhjalikult ja igakülgset tasuks uurida ka VVK ja Riigikohtu praktikat kaebeõiguse, toimingute ja tähtaegade vaates.

Suurim tänu kuulub töö juhendajatele Katre Luhamaale ja Oliver Kasele professionaalse juhendamise, konstruktiivse kriitika ja suunaandmise eest. Eriline tänu kuulub Arne Koitmäele, kelle pikaajaline praktiline kogemus valimiskaebuste menetlemisel aitas autoril mõista kaebeõiguse tegelikku rakendamist. Samuti soovin tänada Andre Eli, kelle tehnilised ja keelelised ettepanekud olid töö selguse ja kvaliteedi seisukohalt väga väärtuslikud.

THE RIGHT OF APPEAL IN INTERNET VOTING DISPUTES (SUMMARY)

The topic of the master's thesis "The Right of Appeal in Internet Voting Disputes" is topical and important with the addition of modern Internet voting. Internet voting has been in use in Estonia since 2005, and in the 2023 Riigikogu elections, 50.9% of voters already voted electronically. Internet voting has become an important part of the electoral system in Estonia, offering voters convenience and the opportunity to participate in elections regardless of their location. At the same time, the introduction of internet voting raises not only technical issues, but also legal issues, in relation to the right of appeal and the appeal process.

The most recent election complaints in Estonia have largely been dismissed due to the lack of the right of appeal, but also due to the exceeding of the time limit for appeal, which may indicate that there may be gaps in the law as to who has the right to file an appeal and when. The right of appeal is a central element in the resolution of electoral complaints, the precise scope and implementation of which affect the legitimacy and legitimacy of elections. In this work, the right of appeal is discussed both in the context of its purpose and in the context of the protection of the subjective rights of individuals. A distinction is made between the right of appeal of voters, candidates, political parties and observers, and it is analyzed whether the right of appeal should relate only to the violation of subjective rights or could also include a broader review of the legality of elections, including the provision of popular complaints. The work will analyze whether judicial control over all electoral processes is exhaustive in the current system and what are the possible legal gaps in the definition of standing. The extent to which the Estonian legal order meets international standards is also assessed, considering the rulings of the European Court of Human Rights, the standards of the United Nations Human Rights Committee, the recommendations of the Venice Commission and the Office for Democratic Institutions and Human Rights of the Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE/ODIHR). Estonian case law and the interpretations of the National Electoral Committee are also important sources for understanding the practical bases of the right of appeal.

The problem of exercising the right of appeal is not limited to the question of who has the right to lodge a complaint but also includes what and when can be challenged. In practice, there have often been situations where complaints are dismissed or dismissed on the grounds that the correct action has not been contested, or the complaint has been lodged after the expiry of the time limit for lodging an appeal. It has become customary to challenge voting results, even

though the alleged breach of law complaint has already occurred at an earlier stage of the proceedings. Such an approach may render legal protection ineffective and undermine the functioning of the electoral complaints system, as certain acts can no longer be assessed on their merits at a later stage. This may indicate that electoral laws do not provide a clear understanding of what actions can be challenged. The Act sets out a mixture of technical, organizational and legal acts. Therefore, it may be unclear to the complainants which acts of the State Electoral Office, or the National Electoral Committee are subject to contestation in connection with Internet voting.

This work takes a systematic approach to this issue by developing a test to assess the contestability of operations. The test is based on current Estonian legislation, international standards and principles based on the practice of the Supreme Court and the National Electoral Committee. The purpose of the test is to facilitate comprehension and check which actions are contestable. It also examines whether the current regulation provides effective and substantive legal protection in terms of challenging acts and whether it is in line with international standards.

The third issue to be addressed is the time limits for filing an electoral complaint in general. Electoral complaints must be resolved as soon as possible so that the elected bodies can take up their duties. The appeal must be lodged within three days of the act or decision being taken. The National Electoral Committee shall review the complaint within five working days and the Supreme Court shall review the complaint within seven working days. During elections, complaints have been received during the candidacy phase (registration of candidates), during voting (activities performed during voting), after the determination of voting results and election results. The largest number of complaints is usually received during and after voting, which means that many electoral complaints are submitted in a short period of time and there may be time pressure on them to be reviewed by both the National Electoral Committee and the Supreme Court. At the moment, there is no possibility in the law to extend the time for the examination of complaints. Short times may also set limits for a comprehensive examination of the case, e.g. ordering expert assessments. The Supreme Court itself has noted that the assessment of constitutionality concerning internet voting may be problematic because the time limits prescribed for it are too short.

It should also be considered that the decisions of the legislator, including issues related to elections, can also be challenged before the European Court of Human Rights, where the procedural deadlines are significantly longer than when resolving electoral complaints domestically. While this allows for more in-depth analysis, it highlights the need to ensure effective legal protection already at national level in order to prevent an international offence. In addition, questions concerning elections may require the Supreme Court to submit a request for a preliminary ruling to the Court of Justice of the European Union, in the case of questions concerning the interpretation of European Union law concerning elections to the European Parliament or local elections. Such mechanisms affect the exercise of the right of appeal and the organization of the electoral procedure, highlighting the need to assess the compatibility of national rules with international and European Union standards.

Internet voting is partly used in a small number of countries. In France, foreign voters can use the option of Internet voting. In Germany, Internet voting was no longer used following a decision of the Constitutional Court, and in Norway Internet voting was discontinued after the pilot project took place. Although there are few examples of practice in other countries, Internet voting is not used in any other country to the same extent and in the same legal form as in Estonia. Therefore, it is not possible to take any other country as a direct reference model, but the international comparison remains illustrative and focuses on principles and not on the full parallel of specific systems. A thorough analysis of the experiences and conclusions of other countries in the context of the Estonian legal system would require a separate investigation. Each country's decision to introduce, abandon or restrict internet voting is based on different reasons – technical, political or legal – which would justify analyzing them in the context of separate work. The focus of this work, however, is the assessment of the Estonian legal environment in the light of international standards and the effectiveness of the mechanisms for ensuring the right of appeal.

The increasing number of electoral grievances and the limited capacity of the judiciary to address these grievances point out challenges that may affect the integrity and fairness of elections. I-voting is an innovative and unique solution in Estonia, but it poses several technical and legal challenges. Judges and lawyers must deal with complaints related to internet voting, but they often do not have sufficient technical knowledge to analyze these issues in depth. In addition, the procedure for electoral complaints is limited by the short deadlines, which may

give complainants the impression that their complaints are not being dealt with sufficiently seriously.

The following research questions have been raised in the work.

1. What should be the range and scope of the subjects of legal standing to ensure that there are no loopholes in the electoral process because of the Constitution and international standards?
2. How can it be determined which actions in the i-voting process are contestable and whether the law and practice in force provide effective legal protection in this regard?
3. Do the current deadlines for filing and reviewing electoral complaints provide sufficient opportunity for effective legal protection, including expert examinations, in the case of i-voting?

The work mainly uses the legal dogmatic method, which uses interpretation, systematization and comparison. The legal analysis focuses on the Estonian legal system, the Constitution, electoral laws and other relevant legislation, as well as international legislation and recommendations. During the comparative study, Estonian legislation is compared to international standards to examine whether the Estonian system is in line with international recommendations. Relevant case law on the effectiveness of the electoral complaint's procedure and the impact of Internet voting on law enforcement will also be used in the work.

The aim of the thesis is not only to criticize legislative drafting, but to provide a balanced analysis of the compliance of the current regulation with international standards and its applicability in practice.

The scientific contribution of this work is that, for the first time, the functioning of the right of appeal and electoral complaints in the context of i-voting is systematically analyzed in the Estonian legal order. The work also makes recommendations for clarifying the regulation. The Master's thesis develops a criterion-based approach to defining contestable acts and stresses the need to strengthen the legal protection mechanisms in cases where violations occur later or do not directly affect the subjective rights of the voter. Although the work does not claim to be exhaustive and some findings would require in-depth analysis, it provides a sound and balanced framework within which further research can be conducted. Although several substantive proposals are submitted, the aim of the thesis is not to draw up an exhaustive set of legislative

amendments or a complete list of contestable acts – this would require a separate normative approach and would remain outside the focus of the Master's thesis.

The first chapter of the thesis analyzed the circle of subjects of the right of appeal and its scope with the aim of assessing whether Estonian law ensures legal protection without gaps in the electoral process arising from the Constitution and international standards, especially in the context of i-voting. Although the author assumed at the beginning of the work that there may be a significant gap in the Estonian system due to the lack of the possibility of appealing in the public interest, the first analysis of the practice showed that even in the model of limited right of appeal based on violation of subjective rights, it is practically possible to ensure substantive and effective legal protection – provided that the content of the appeal is dealt with broadly and the technical and substantive aspects of the election process are also taken into account. At the same time, the OSCE/ODIHR report of 2025 recommends, as the author originally expected, that Estonia consider a legislative amendment that would give the observer the right to file a complaint also in the public interest, considering the peculiarities of i-voting and its impact on the legitimacy of elections. The author supports this recommendation and considers that such an amendment would strengthen the transparency and reliability of elections, allowing for better supervision in situations where it is difficult to identify an immediate offence, but there are possible doubts about the legitimacy of the whole process. At the same time, relying on the practice of the National Electoral Committee and the Supreme Court, it can be argued that there have been no cases where significant violations have been discovered, and which have not been paid attention to before.

The work distinguished between different categories of legal entities – voters, candidates, political parties and observers – and highlighted situations that may affect the potential rights of each entity, in which there may be a theoretical need to exercise legal standing. Voters must be able to challenge violations of voting rights, for example in situations where technical failures in the i-voting application or deficiencies in controls limit their voting rights. Candidates and political parties must be able to defend their right to participate in elections and challenge the results of voting if it is affected by significant irregularities. In the case of observers, the author of the paper found that although they do not have a general right to appeal against voting results, in the event of a violation of their right to observe, the possibility of appealing to the competent bodies must be ensured. The Supreme Court has also taken a supportive position on this, and this is guaranteed in Estonia as well.

As regards the right of appeal, it can be concluded that although the Estonian system restricts the exercise of the right of appeal through subjective rights, it is not in itself contrary to international standards. Although, in light of the ODIHR report of 2025, allowing complaints to be lodged to protect the public interest is also strongly recommended. It is reasonable to conclude that this will probably also lead to more complaints.

At the heart of the second research question is the question of whether the Estonian legal order makes it possible to identify with sufficient clarity which acts are contestable and whether the current regulation ensures effective legal protection in accordance with international standards. The main conclusion of the analysis is that there is no clear and exhaustive regulation of contested acts in Estonian law. This may, in practice, lead to situations in which the applicants are unable to identify the specific act to which the complaint should be directed, with the result that material infringements may remain uncontested and thus not be subject to judicial review.

To overcome this problem, the author developed a contestability test consisting of three criteria: the criterion of legal significance, the criterion of effect and the criterion of independence. If at least one of the criteria is met, the act may be open to challenge. The test provides a systematic and practical framework to distinguish between challengeable and non-challengeable acts in situations where the law is tacit or unclear. The test also applied to specific stages of i-voting in the course of the work, which highlighted that several acts of the State Electoral Office, which are currently not considered contestable, may still fulfil the criteria for contestability.

Although the Estonian legal order does not provide an exhaustive list of contested acts, practice – in particular the decisions of the Supreme Court and the National Electoral Committee – has supported the implementation of substantive legal protection. This is particularly the case in situations where, although formally the complaint has not been examined, a substantive response has been given to the issues raised in the complaint. Thus, the right of appeal in Estonia is not merely formal or illusory, and in practice it is possible to achieve effective legal protection even if the appeal does not meet all the formal requirements.

International standards – including the recommendations of the Venice Commission and the OSCE/ODIHR – underline the need to ensure a swift, simple and meaningful redress mechanism, which also includes acts whose contestability is not directly apparent from the law,

but which have a potential impact on the integrity and credibility of elections. In the light of these recommendations, it can be said that Estonian practice – although in many respects consistent – requires additional legal clarity for the applicant to be better able to identify which acts are contestable, especially as regards the technical and organizational stages of i-voting.

The conclusions of the work allow the following recommendations to be made: the legislator to consider including in electoral laws more specific provisions determining whether an act is contestable or not; apply in practice the contestability test developed during the work; explain more clearly to complainants in the guides on how to file electoral complaints which acts can be challenged and when and how. In conclusion, it can be concluded that the Estonian election complaints system generally works in accordance with international recommendations, but its comprehensibility and predictability in the view of the complainants needs to be improved.

The aim of the third research question of the Master's thesis was to investigate whether the current deadlines for election complaints ensure effective and substantive legal protection in the context of i-voting, including enabling the involvement of expert knowledge in the proceedings and the submission of evidence by complainants. The analysis revealed that although Estonian regulation is formally in line with international standards – providing a framework for fast complaint-handling – it may not ensure substantive legal protection in practice, considering the specifics of i-voting.

Firstly, i-voting is technically complex, and the related violations may be invisible or manifest only after the end of the voting period. There is no clearly defined moment in the current law from which the time limit for bringing an action starts to run and this is directly related to the establishment of the correct act. German case-law also refers to the need to assess the merits of the complaints and not to dismiss them on the ground that they were out of time.

Secondly, the current appeal procedure does not allow the deadlines for adjudicating a complaint to be exceeded or for expert assessments to be ordered. In the practice of the IGC, experts have been involved, but this is not a legal basis for extending the term for adjudicating a complaint. In the case of the Supreme Court, there is also no legal basis for extending the term if there is a need to order an expert assessment, even if this would be justified for the substantive adjudication of the appeal. Such a situation may lead to the impossibility of a comprehensive assessment of the extent of the possible infringement.

Thirdly, in the case of i-voting, it is often difficult to provide evidence. The applicant does not have access to the internal logs of the Internet voting system or other data confirming the existence of errors, security risks or other problems. This puts the applicant in an unequal position compared to the State Electoral Office, which has all the relevant information. The author therefore recommends considering the introduction of a reversed burden of proof in cases where the applicant is objectively unable to prove his or her allegations and there is reasonable doubt as to the existence of a systemic infringement.

The ambiguity of the boundaries of the statement and the complaint also became a problem. Deficiency in the organization of elections are sometimes also addressed through a statement by the State Electoral Office, which is not an independent law enforcement body. If the submission of a statement concerning a deficiency in the organization of elections affects the right to file a complaint at a later stage, this may lead to a situation where the infringement can no longer be contested on the merits.

The author concludes regarding time limits that the Estonian regulation, which provides for a three-day time limit for filing an appeal, a five-day time limit for review by the National Electoral Committee and a seven-day time limit in the Supreme Court, formally complies with international recommendations for prompt and effective legal protection. However, it does not always provide substantive legal protection in practice, for three reasons: the determinability of the starting point of the time limit in the case of disguised infringements; the absence of the possibility to order an expert assessment and extend procedural time limits; Difficult means of proof for applicants due to lack of technical information.

The author recommends: to define more clearly the starting point of the period for bringing an action, taking into account the time at which the infringement occurred and not merely the time at which the act was performed; to legally allow, where necessary, the extension of proceedings and the appointment of expert assessments in i-voting disputes; consider introducing the principle of reversal of the burden of proof in cases where the applicant is not in a position to take the necessary evidence.

Applying these amendments, it would be possible to bring the Estonian electoral complaint system more into conformity with § 15 of the Constitution and the principles of effective legal protection required by international recommendations.

All the objectives of the master's thesis - analysis of the scope of the right of appeal, definition of contestable acts and assessment of the suitability of procedural deadlines in the context of i-voting - were met, although several themes proved to be more complicated during the work than initially expected by the author. Due to the limited scope of the Master's thesis, several important topics that merit separate research were not addressed. For example, study the experience of i-voting in other countries, including case law, and identify study places. There is also scope for a more thorough and exhaustive examination of all electoral procedures, which could be contested and which could not. It is also worthwhile to thoroughly and comprehensively examine the practice of the National Electoral Committee and the Supreme Court in terms of the right of appeal, acts and deadlines.

LÜHENDID

EIK – Euroopa Inimõiguste Kohus

VVK – Vabariigi Valimiskomisjon

RVT – riigi valimisteenistus

EIÕK – Euroopa Inimõiguste Konventsioon

ÜRO – Ühinenud Rahvaste Organisatsioon

OSCE - Euroopa Julgeoleku- ja Koostööorganisatsiooni (*Organization for Security and Co-operation in Europe*)

ODIHR - Euroopa Julgeoleku- ja Koostööorganisatsiooni Demokraatlike Institutsioonide ja Inimõiguste Büroo (*Office for Democratic Institutions and Human Rights*)

RKVS – Riigikogu valimise seadus

RKPJK – Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium

PS – Eesti Vabariigi põhiseadus

EHS – elektroonilise hääletamise süsteem

QR-kood - (*Quick Response* – kiire reageering) - kahemõõtmeline ruutkood, mis võimaldab andmete kiiret ja lihtsat lugemist nutiseadmete abil

ICCPR - Kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakt (*International Covenant on Civil and Political Rights*)

KASUTATUD MATERJALID

Kasutatud õigusaktid

1. Euroopa Liidu põhiõiguste harta. - <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=celex%3A12016P%2FTXT>.
2. Euroopa Parlamendi valimise seadus. - RT I, 24.05.2024, 3.
3. Euroopa Parlamendi valimise seadus.- RT I, 12.07.2014, 43.
4. Halduskohtumenetluse seadustik.- RT I, 14.03.2025, 15.
5. Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. – RT II 1996, 11, 34.
6. Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni esimene protokoll. – RT II 2000, 11, 56.
7. Kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakt - RT II 1993, 10, 11.
8. Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus. - RT I, 21.06.2016, 7.
9. Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus.- RT I, 24.05.2024, 5.
10. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus. - RT I, 07.03.2019, 4.
11. Rahvahääletuse seadus. - RT I, 24.05.2024, 7.
12. Rahvahääletuse seadus.- RT I, 25.10.2016, 18.
13. Riigikogu valimise seadus. - RT I, 25.10.2016, 21.
14. Riigikogu valimise seadus.- RT I, 24.05.2024, 10.
15. Ühinenud Rahvaste Organisatsioon. Inimõiguste ülddeklaratsioon - <https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights>.

Kasutatud kohtupraktika

16. BVerfG. 2 BvC 3/07-
https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2009/03/cs20090303_2bvc000307en.html.
17. Eelotsusetaotlus, 19.06.2024 - Erakond Eestimaa Rohelised (Kohtuasi C-438/24), ELT C 2024/5085, 26.08.2024.
18. EIKo 126/05, *Scoppola vs. Itaalia*.
19. EIKo 12651/20, *Ždanoka vs. Läti*.
20. EIKo 14305/17, *Selahattin Demirta vs. Türgi*.
21. EIKo 14581/20, *Kalda vs. Eesti*.
22. EIKo 17504/18, *Mironescu vs. Rumeenia*.

23. EIKo 19840/09, *Shindler vs. Ühendkuningriik*.
24. EIKo 20201/04, *Frodl vs. Austria*.
25. EIKo 215603/18, *Marinov vs. Bulgaaria*.
26. EIKo 24919/16 ja 28658/16, *Selygenenko jt vs. Ukraina*.
27. EIKo 27996/06 ja 34836/06, *Sejdić ja Finci vs. Bosnia ja Hertsegoviina*.
28. EIKo 34591/19 ja 42545/19, *Toplak ja Mrak vs. Sloveenia*.
29. EIKo 34932/04, *Paksas vs. Leedu*.
30. EIKo 35522/04, *Russian Conservative Party of Entrepreneurs, Zhukov ja Vasilyev vs. Venemaa*.
31. EIKo 37700/05, *Seyidzade vs. Aserbaidžaan*.
32. EIKo 39424/02, *Kovach vs. Ukraina*.
33. EIKo 42286/21, *Tingarov jt vs. Bulgaaria*.
34. EIKo 55066/00 ja 55638/00, *Russian Conservative Party of Entrepreneurs jt vs. Venemaa*.
35. EIKo 68958/17, *Myslihaka jt vs. Albaania*.
36. EIKo 7/08, *Tanase vs. Moldova*.
37. EIKo 71907/01, *Kavak vs. Türgi*.
38. EIKo 74025/01, *Hirst vs. Ühendkuningriik*.
39. EIKo 78039/01, *Grosaru vs. Rumeenia*.
40. EIKo 75947/11, *Davydov jt vs. Venemaa*.
41. EIKo C-279/09, *DEB Deutsche Energiehandels- und Beratungsgesellschaft mbH versus Saksamaa*, ECLI:EU:C:2010:811.
42. RKHKm 3-3-1-21-96.
43. RKHKm 3-3-1-25-99.
44. RKHKm 3-3-1-33-98.
45. RKHKm III-3/1-1/94.
46. RKHko 3-3-1-35-01.
47. RKHko 3-3-1-49-15.
48. RKHko 3-3-1-7-02.
49. RKPJKm 5-23-8.
50. RKPJKm 5-24-5.
51. RKPJKo 3, 3-4-1-6-13.
52. RKPJKo 3-4-1-5-04.
53. RKPJKo 3-4-1-58-13.
54. RKPJKo 3-4-1-59-13.

55. RKPJKo 3-4-1-6-06.
56. RKPJKo 3-4-1-6-13.
57. RKPJKo 3-4-1-7-11.
58. RKPJKo 5-17-32.
59. RKPJKo 5-19-13/2.
60. RKPJKo 5-19-7/2.
61. RKPJKo 5-21-11/2.
62. RKPJKo 5-21-17.
63. RKPJKo 5-21-19.
64. RKPJKo 5-21-25.
65. RKPJKo 5-23-12.
66. RKPJKo 5-23-13/9.
67. RKPJKo 5-23-20.
68. RKPJKo 5-23-20/6 koos kohtunik Villu Kõve eriarvamusega.
69. RKPJKo 5-23-24/3.
70. RKPJKo 5-24-14.
71. RKPJKo 5-24-18.
72. RKPJKo 5-24-18/2.
73. RKPJKo 5-24-9.
74. RKPJKo 5-25-3.
75. RKTko 2-15-4239/55.
76. RKÜKo 3-3-1-35-15.
77. RKÜKo 3-3-1-38-00.
78. TlnRnKo 3-14-50880.
79. VVK otsus nr 10, 18.06.2024. - <https://www.riigiteataja.ee/akt/320062024006>.
80. VVK otsus nr 106, 26.05.2019. - <https://www.riigiteataja.ee/akt/328052019008>.
81. VVK otsus nr 117, 14.06.2019. - <https://www.riigiteataja.ee/akt/319062019001>.
82. VVK otsus nr 23, 25.10.2021. - <https://www.riigiteataja.ee/akt/326102021004>.
83. VVK otsus nr 29, 27.10.2021. - <https://www.riigiteataja.ee/akt/329102021004>.
84. VVK otsus nr 34 11.10.2017. - <https://www.riigiteataja.ee/akt/314102017001>.
85. VVK otsus nr 41, 08.11.2021. - <https://www.riigiteataja.ee/akt/310112021008>.
86. VVK otsus nr 5, 13.06.2024. - <https://www.riigiteataja.ee/akt/315062024001>.
87. VVK otsus nr 5, 13.06.2024. - <https://www.riigiteataja.ee/akt/315062024001>.
88. VVK otsus nr 54, 23.02.2023. - <https://www.riigiteataja.ee/akt/328022023004>.

89. VVK otsus nr 55, 02.03.2023. - <https://www.riigiteataja.ee/akt/304032023001>.
90. VVK otsus nr 56, 13.03.2023. - <https://www.riigiteataja.ee/akt/315032023001>.
91. VVK otsus nr 63, 13.03.2023. - <https://www.riigiteataja.ee/akt/315032023008>.
92. VVK otsus nr 7, 18.06.2024. - <https://www.riigiteataja.ee/akt/320062024003>.
93. VVK otsus nr 76, 17.03.2023. - <https://www.riigiteataja.ee/akt/321032023004>.
94. VVK otsus nr 77, 03.03.2019. - <https://www.riigiteataja.ee/akt/305032019008>.
95. VVK otsus nr 77, 17.03.2023. - <https://www.riigiteataja.ee/akt/321032023008>.
96. VVK otsus nr 80, 03.03.2015. - <https://www.riigiteataja.ee/akt/305032015003>.
97. VVK otsus nr 92, 11.03.2019. - <https://www.riigiteataja.ee/akt/313032019016>.

Kasutatud kirjandus

98. Beckman, L. *Legal Power and the Right to Vote: Does the Right to Vote Confer Power?* - Canadian Journal of Law & Jurisprudence, 2017, kd 30, nr 1, lk 5-22. DOI: <https://doi.org/10.1017/cjlj.2017.1>.
99. Breuer, F.; Trechsel, A.H. E-hääletamine 2005. aasta kohalikel valimistel Eestis. Euroopa Nõukogu, 2006, lk 15. - https://www.coe.int/t/dgap/goodgovernance/Activities/E-voting/EVoting_Documentation/PDF-FinalReportCOE_EvotingEstonia2005.pdf.
100. Cortier, P., Cortier, V. & Blanchet, B. *Verifiability of E-Voting: Definitions and Analysis*. INRIA, 2023. - <https://inria.hal.science/hal-04205615v1/document>.
101. Dawood, Y. *What Is the Value of a Constitutionalized Right to Vote?* In: Ginsburg, T., Huq, A.Z., Khaitan, T. (eds.), *The Entrenchment of Democracy: The Comparative Constitutional Design of Elections, Parties and Voting*. Comparative Constitutional Law and Policy. Cambridge University Press; 2024.
102. Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. Tallinn: Juura 2020.
103. EIK, *Guide on Article 3 of Protocol No. 1 to the European Convention on Human Rights - Right to free elections*. - https://ks.echr.coe.int/documents/d/echr-ks/guide_art_3_protocol_1_eng.
104. Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitus CM/Rec(2017)5 liikmesriikidele e-hääletamise standardite kohta. - <https://rm.coe.int/168071bc84>.
105. Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitus CM/Rec(2017)5 seletuskiri liikmesriikidele e-hääletamise standardite kohta. - <https://rm.coe.int/168071bc84>.
106. Euroopa Nõukogu Parlamentaarse Assamblee resolutsioon nr 1897 (2012), *Ensuring greater democracy in elections*. - <https://pace.coe.int/en/files/19121/html>.

107. International IDEA, Electoral Justice: *The International IDEA Handbook*, Stockholm, 2010. - <https://www.idea.int/publications/catalogue/electoral-justice-international-idea-handbook>.
108. International IDEA. Electoral Justice: *The International IDEA Handbook*, 2023. - <https://www.idea.int/publications/catalogue/electoral-justice-handbook>.
109. Kliimann, A.-T. (1931). Hääleõigus ja hääletamissund. Õigus, nr. 7.
110. Laffranque, J. (toim). (2021). Inimõiguste raamat. Tartu Ülikooli Kirjastus. - <https://www.inimoigusteraamat.ee/raamat/inimoiguste-raamat/4-euroopa-inimoiguste-kohus-kui-euroopa-inimoiguste-konventsiooni>.
111. Madise, Ü., Vinkel, P. *A Juridical Approach to Internet Voting in Estonia*.
112. Ministry of Local Government and Regional Development. *E-voting trial in Norway 2011* - Evaluation report. Oslo, 2011. - https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/krd/red/2006/0087/ddd/pdfv/298587-evalg_rapport_engelsk201106.pdf.
113. Norra Kohaliku Omavalitsuse ja Regionaalarengu Ministeerium. E-hääletuse katseprojekt. - <https://www.regjeringen.no/en/historical-archive/Stoltenbergs-2nd-Government/Ministry-of-Local-Government-and-Regiona/tema-og-redaksjonelt-innhold/kampanjesider/e-vote-trial/id597658/>.
114. OSCE/ODIHR 2013, *Handbook for the Observation of New Voting Technologies*.
115. OSCE/ODIHR, *Guidelines for Reviewing a Legal Framework for Elections*. - <https://www.osce.org/files/f/documents/f/8/104573.pdf>.
116. OSCE/ODIHR. *Election Observation Handbook*. - *Legal Framework and Complaints*.
117. Riigi valimisteenistus. Riigikogu valimised 2023. - <https://www.valimised.ee/et/valimiste-arhiiv/riigikogu-valimised/riigikogu-valimised-2023>.
118. Riigikogu valimise seaduse ja teiste seaduste muutmise seadus 160 SE. - <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/3d2d1ec2-6f70-4324-8dcd-fc5e4b6f8d3d/>.
119. Riigikohus. Riigikohtule esitatud valimiskaebused seoses Euroopa Parlamendi valimistega 2024. - https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/elfinder/ylevaated/2024/EP_valimiskaebused_2024.pdf.
120. Veneetsia Komisjon, *Code of Good Practice in Electoral Matters*, CDL-AD(2002)013rev, 2002. -

https://www.venice.coe.int/images/SITE%20IMAGES/Publications/Code_conduite_PREMS%20026115%20GBR.pdf.

121. Veneetsia Komisjon, *Election Dispute Resolution*, CDL-AD(2020)025. - [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2020\)025-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2020)025-e).