Riigikohus
kantselei@riigikohus.ee

Teie. 06.11.2026 nr 5-26-45/3
Meie: 11.11.2026 nr 12-19/26-45/11

Vabariigi Valimiskomisjoni täiendavad selgitused ja materjalide esitamine kohtuasjas nr 5-26-45

Taotlus:
Palume Riigikohtul piirata kaebajate ja nende esindajate juurdepääsu kirja asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud lisadele ka e-toimikus ning mitte võimaldada nendega tutvumist ega nende allalaadimist.

Käesoleva kirja lisad sisaldavad muuhulgas asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud dokumente, milles on elektroonilise hääletamise süsteemi turvalisust, riske, kontrollimeetmeid ja auditeerimist puudutavat teavet. Palume kohaldada nende lisade suhtes kaebajale juurdepääsupiirangut kohtumenetluses. Dokumendid sisaldavad teavet, mille välistele isikutele teatavaks saamine võib kaasa tuua e-hääletamise süsteemi vastaste rünnakute ohu. Rünnakud e-hääletamise süsteemi vastu seaks ohtu selle korrapärase toimimise ja turvalisuse, mis on olulised valimistulemuste legitiimsuse seisukohalt. Juurdepääsupiirangut sisaldavad dokumendid saadame eraldi krüpteeritult.

Selgitused:
Vabariigi Valimiskomisjon (VVK) esitab Riigikohtu päringu alusel täiendavad selgitused Märt Põdra ja MTÜ Ausad Valimised kaebuse kohta ning VVK 29. oktoobri 2026. aasta otsuse nr 105 tegemisel aluseks olnud materjalid.

VVK jääb seisukohale, et kaebus tuleb jätta läbi vaatamata või alternatiivselt rahuldamata. Kaebajate pöördumine menetleti nõuetekohaselt ning komisjonil oli operatsioonisüsteemide määramiseks piisav teave. Kaebuses ega vaatlejate pöördumises ei ole esitatud asjaolusid, mis ei olnud VVK-le otsustamisel teada või mis oleksid tinginud teistsugusele otsusele jõudmise.

1. Selgitused kaebajate 29. oktoobri 2026. aasta pöördumise punktis 2 esitatud väidete kohta

Kaebajad taotlesid, et VVK ei määraks 2027. aasta Riigikogu valimisteks ühtegi operatsioonisüsteemi, kuna nende hinnangul ei ole tõendatud elektroonilise hääletamise turvalisus ja töökindlus. Samuti heidavad nad komisjonile ette, et komisjon ei ole iseseisvalt kontrollinud teadustöödes ja ekspertide pöördumistes tõstatatud probleemide lahendamist ega menetlenud nende taotlust 29. oktoobri koosolekul. Samuti esitatakse taas väited elektroonilise hääletamise vaadeldavuse puudustega seonduvalt.

VVK ei nõustu nende etteheidetega.

Kaebajate pöördumine esitati 29. oktoobril 2026 kell 9.16 ehk komisjoni koosoleku toimumise päeval. Koosolekul viidati pöördumisele ning riigi valimisteenistuse esindajad selgitasid teadustöödes tõstatatud küsimusi ja nende arvestamist elektroonilise hääletamise süsteemi arendamisel. Koosoleku juhataja kinnitas, et pöördumine registreeritakse ja seda menetletakse eraldi. Kaebajatele vastati 6. novembril 2026 (lisa 1).

Pöördumise nõuetekohane menetlemine ei tähenda kohustust anda sellele vastus samal päeval või arutada seda eraldi päevakorrapunktina. Samuti ei kohusta pöördumise esitamine komisjoni peatama pooleliolevat otsustamist. Kaebajatel on õigus saada oma pöördumisele vastus, kuid mitte nõuda järelevalvemenetluse algatamist või konkreetse otsuse tegemist. Seda eristust on selgitanud ka Riigikohus. Riigikohtu väljakujunenud praktika kohaselt toimub järelevalvemenetlus valimisasjades üksnes avalikes huvides. Sellest tulenevalt on isikul (sh vaatlejal) õigus üksnes oma pöördumise korrakohasele menetlemisele, mitte aga õigus nõuda järelevalvemenetluse algatamist või konkreetse meetme rakendamist (RKPJKo 28.10.2025, 5-25-58/2, p 6; vrd ka RKPJKo 13.08.2025, 5-25-19/2, p 13).

VVK ülesanne on RKVS § 9 lõike 1 kohaselt valvata valimiste korraldajate tegevuse järele. See ei tähenda, et komisjon peab ise läbi viima tehnilisi teste või auditeid. Nende korraldamine kuulub riigi valimisteenistuse ülesannete hulka. VVK hindab talle esitatud teavet, küsib vajaduse korral täiendavaid selgitusi ning otsustab, kas esineb alus järelevalvemeetmete rakendamiseks.

29. oktoobri 2026. aasta otsuse tegemisel ei tuginenud komisjon üksnes riigi valimisteenistuse selgitustele. Komisjoni liikmetele olid enne koosolekut saadetud elektroonilise hääletamise riskide hindamine, testimiste ülevaade ning põhjalik selgitus mobiilsete valijarakenduste arendamise ja kasutuselevõtmise kohta. Komisjon tutvus ka KPMG Baltics OÜ mobiilsete valijarakenduste tervikluse auditiaruandega. Enne operatsioonisüsteemide määramist tutvustati komisjonile E-ITS vaheauditi tulemusi .

Koosolekul arutati rakenduste turvalisust, auditeeritavust, levitamist, uuendamist, hääle sõltumatut kontrollimist ning võimalikke turvaintsidente. Komisjoni liikmed esitasid küsimusi ja väljendasid oma kaalutlusi, mis kajastuvad koosoleku protokollis.

Kaebajad viitavad mitmele teadustööle ja ekspertide pöördumisele, milles on käsitletud elektroonilise hääletamise võimalikke turvariske. Koosolekul VVK liige küsis teadustöödes tõstatud küsimuste kohta. Riigi valimisteenistus selgitas, et vaatab need läbi ja on asjakohaseid tähelepanekuid arvestanud süsteemi arendamisel. Näiteks on laiendatud auditirakenduse võimalusi, mille tulemusel saavad audiitorid sõltumatult kontrollida samu valideerimis- ja kontrolltegevusi, mida täna tehakse häälte töötlemise käigus. See suurendab valimisprotsessi läbipaistvust, kontrollitavust ning usaldusväärsust. Kasutusele on võetud Smart-ID+, mis pakub kõrgema taseme identiteedi tõendamist, kuna konto sidumine isikuga toimub tugevamate autentimis- ja identifitseerimismeetoditega. See suurendab usaldusväärsust ning vähendab identiteedivarguse ja väärkasutuse riski. Kasutusele võetakse ka nullteadmustõestuse (*Zero-Knowledge Proof*) mehhanism, mis luuakse valija seadmes ning selle eesmärk on tõendada, et valija on teinud valiku talle vastava valimisringkonna kandidaatide või nimekirjade hulgast, avaldamata seejuures valiku sisu. Selline lähenemine võimaldab kontrollida hääle korrektsust (kontrollitakse, et valija on teinud valiku oma valmisringkonna kandidaatide hulgast), säilitades samal ajal hääletamise salajasuse. Samuti ei ole valijal enam võimalik kasutada elektroonilise

hääletamisega seotud metaandmeid ja autentimistoimingute logisid selle tõendamiseks, milline elektrooniline hääl oli valija viimane ehk kehtiv hääl.

Teadustöödes kirjeldatud võimalikud turvariskid ei tähenda, et elektroonilise hääletamise süsteem ei vasta seaduse nõuetele. Riigi valimisteenistus hindab, kas kirjeldatud probleem puudutab kasutatavat süsteemi, milline on selle tegelik mõju ning millised meetmed on riski maandamiseks rakendatud. Kaebajad on viidanud riigi valimisteenistusele teada olevatele riskidele, millega on arvestatud.

Mobiilne valijarakendus ei ole eraldiseisev elektroonilise hääletamise süsteem. See kasutab samu hääle krüpteerimise ja edastamise põhimõtteid ning sama keskset süsteemi nagu arvutis kasutatav valijarakendus. Mobiilseadmete kasutuselevõtmine ei muuda elektrooniliste häälte vastuvõtmise, töötlemise ega lugemise korda.

Samas kaasnevad mobiilseadmetega täiendavad riskid, mida komisjon kaalus. Riskina on käsitatav hääle sõltumatu kontrollimise võimalus. Mobiiltelefonis antud häält ei saa sama seadmega kontrollida. Selleks on vaja teist sobivat seadet. Valijatele selgitatakse kontrollimise võimalusi ning soovitatakse kasutada kahte seadet.

Teine oluline küsimus on rakenduste levitamise turvalisus. Mobiilseid valijarakendusi levitatakse Apple App Store'i ja Google Play kaudu. Ametlikud levitamiskohad ja rakenduste avaldajate andmed tehakse valijatele teatavaks. Komisjon arvestas ka rakenduste poodidest sõltumise, võltsrakenduste ja uuenduste avaldamisega seotud riskidega.

KPMG Baltics OÜ auditis kontrolliti, kas rakenduste poodide kaudu levitatavad mobiilsed valijarakendused vastavad rakenduste omaniku koostatud versioonidele. Auditi käigus ei tuvastatud kontrollitud komponentides tõendeid selle kohta, et mobiilseid valijarakendusi oleks avaldamise või levitamise käigus lubamatult muudetud. Androidi rakenduse terviklus leidis kinnitust kõigi ettenähtud kontrollide ulatuses. iOS-i rakenduse kontrollitud komponentides kõrvalekaldeid ei tuvastatud.

Koosolekul paluti riigi valimisteenistusel selgitada, miks ei olnud võimalik iOS-i rakendust kahe välise teegi osas täielikult kontrollida ja kas see mõjutab valimiste turvalisust. Riigi valimisteenistus selgitas, et sarnaselt arvutikeskkonnas kasutatavatele rakendustele kasutatakse ka mobiilirakendustes kolmandate osapoolte poolt arendatud tarkvarakomponente. Näiteks ID-kaardiga suhtlemiseks kasutatakse arvutites DigiDoc tarkvara vastavat funktsionaalsust. Samal põhimõttel kasutatakse nutiseadmetes teiste organisatsioonide loodud tarkvarakomponente. Need kaks teeki oli auditeeritavad osaliselt, mitteauditeeritav osa puudutas allkirja, millega poe omanik kinnitab rakenduste poodi lubamist. Selline lähenemine on tavapraktika ja sellega kinnitab poe omanik omalt poolt rakenduse turvalisust. Riigi valimisteenistuse hinnangul ei mõjuta nimetatud asjaolu valimiste turvalisust.

Koosolekul tutvustas riigi valimisteenistuse juht, et valijarakenduse autentsuse kontrollimist toetab asjaolu, et rakenduste poodides on selle avaldajana märgitud Riigikogu Kantselei, Riigi valimisteenistus. Rakenduse kasutajal on võimalik kontrollida rakenduse avaldajat ja riigi valimisteenistus selgitab seda valijale. Euroopa Liidu digiteenuste määrus (EL) 2022/2065 kohustab Apple App Store ja Google Play kui väga suuri digiplatvorme hindama oma teenustega seotud süsteemseid riske, sealhulgas võimalikku negatiivset mõju

valimisprotsessidele (artikli 34 lõike 1 punkt c), ning võtma tuvastatud riskide maandamiseks mõistlikke, proportsionaalseid ja tõhusaid meetmeid (artikli 35 lõige 1).

Kaebajad leiavad, et E-ITS vaheaudit ei käsitle kõiki elektroonilise hääletamise spetsiifilisi turvaküsimusi. See ei olnud ka eesmärk. E-ITS audit andis komisjonile täiendavat teavet valimiste korraldamise infoturbe kohta. Elektroonilise hääletamise protsessi- ja andmeaudit tehakse seaduse kohaselt valimiste perioodil. Süsteemi turva- ja koormustestid on käimas.

Elektrooniline hääletamine on ettenähtud seaduses ja selle viib läbi riigi valimisteenistus. Oluline on eristada operatsioonisüsteemide määramist ja elektroonilise hääletamise lõplikku valmisolekut, millele on viidanud ka Riigikohus (RKPJKm 20.10.2025, 5-25-34/9, p 10). RKVS § 48³ lõike 5 alusel määrab VVK operatsioonisüsteemid, millele rakendused luuakse. See ei tähenda, et rakenduste testimine, auditeerimine või riskide hindamine oleks lõppenud. Kui enne valimisi või nende ajal selgub, et mõne operatsioonisüsteemi kaudu ei ole võimalik turvalist ja töökindlat hääletamist tagada, saab VVK RKVS § 9 lõike 2 punkti 4 alusel elektroonilise hääletamise selles osas peatada või jätta alustamata.

Komisjon tutvus asjakohaste materjalidega, arutas tuvastatud riske ning tegi selle põhjal otsuse. Kaebajate samal päeval esitatud pöördumise eraldi menetlemine ei muutnud otsuse tegemist õigusvastaseks.

Kaebajad on esile toonud ODIHR-i 2025. aasta raporti punktid 65 ja 67, milles osutatakse, et vaatlejate taandamine üksnes visuaalsele pealtvaatamisele ei võimalda anda sisulist hinnangut hääletamise korrektsusele ning riivab tõhusat õiguskaitset. Riigikohus on varasemates sama kaebajaga seonduvates lahendites selgitanud, et süsteemi sisemiste komponentide, logide, andmevoogude ja vastavuse kontrollimine ei kuulu vaatleja, vaid infosüsteemide audiitori pädevusse (RKPJKo 27.10.2025, 5-25-55/4, p 11; RKPJKo 07.01.2026, 5-25-83/2, p 14) ning vaatlejal puudub õigus audiitori rolli asendada või sekkuda süsteemi toimingutesse (RKPJKo 07.01.2026, 5-25-83/2, p-d 14, 19). Vaatleja õiguste laiendamine on Riigikogu pädevuses.

Elektroonilise hääletamise nõuded tulenevad valimisseadustes (eelkõige RKVS) ja teistest seadustest, mh küberturvalisuse seadusest (KüTS). Teave turvaturvasüsteemide, turvaorganisatsiooni või turvameetmete kirjelduse kohta ei kuulu avaldamisele.

2. VVK 29. oktoobri 2026. aasta otsuse nr 105 tegemisel aluseks olnud materjalid

VVK-le esitati otsuse tegemiseks järgmised materjalid:

Riigi valimisteenistuse ülevaade elektroonilise hääletamise rakenduste operatsioonisüsteemide määramisest 2027. aasta Riigikogu valimisteks (lisa 2). Ülevaates käsitleti mobiilsete valijarakenduste arendamist, testimist, tehnilisi ja õiguslikke eeldusi, rakenduste levitamist, hääle kontrollimist ning riskide maandamist.

Elektroonilise hääletamise riskide hindamine (lisa 3), milles käsitleti süsteemi turvalisusega seotud riske ja nende maandamiseks kavandatud meetmeid.

Elektroonilise hääletamise testimiste ülevaade, mis kajastas rakenduste arendamise ja testimise seniseid tulemusi (lisa 4).

KPMG Baltics OÜ auditiaruanne „iOS ja Android m-valijarakenduste tervikluse audit“ (lisa 5), milles hinnati rakenduste poodide kaudu levitatavate versioonide vastavust rakenduste omaniku koostatud versioonidele.

E-ITS vaheauditi aruanne (lisa 6), mida tutvustati komisjonile enne operatsioonisüsteemide määramise päevakorrapunkti.

VVK 29. oktoobri 2026. aasta koosoleku protokollis (oleme esitanud varem) kajastuvad komisjoni liikmete küsimused, arutelu ja otsuse tegemisel esitatud kaalutlused.

3. Miks otsustas VVK 2026. aastal lubada mobiilsetele operatsioonisüsteemidele valijarakenduste loomise, kuigi 2025. aastal seda ei tehtud?

RKVS § 48³ lõige 5 annab VVK-le õiguse otsustada enne iga valimist, millistele operatsioonisüsteemidele valijarakendused luuakse. Riigikohus on 27. juuni 2025. aasta otsuses nr 5-25-8/3 selgitanud, et komisjonil on selles küsimuses ulatuslik kaalutlusõigus ning otsustamisel tuleb lähtuda avalikest huvidest, eelkõige valimiste turvalisusest ja usaldusväärsusest.

6. juunil 2025 tutvus VVK esmalt mobiilsete valijarakenduste avaliku testimise tulemustega. Testimisel anti ligi 2500 testhäält ja kasutajate tagasiside oli valdavalt positiivne. Samas ilmnesid probleemid Androidi rakenduse levitamisel otse valimiste veebilehe kaudu ning lahendamist vajasid küsimused rakenduste poodide kaudu levitatavate rakenduste tervikluse kontrollimise ja auditeerimise kohta.

Komisjon arutas seejärel mobiilsete valijarakenduste kasutuselevõtmist 2025. aasta kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel. Osa liikmeid leidis, et rakenduste auditeeritavus, levitamise usaldusväärsus ja testimise ulatus ei anna veel piisavat kindlust nende kasutuselevõtmiseks. Samuti arvestati valimisteni jäänud aega. Mobiilse hääletamise võimaldamist toetas kolm ja selle vastu hääletas neli komisjoni liiget.

Seega ei leidnud komisjon 2025. aastal, et mobiilne hääletamine oleks põhimõtteliselt võimatu või lubamatu. Komisjoni enamus ei pidanud selle kasutuselevõtmist konkreetsetel valimistel veel piisavalt ettevalmistatuks.

2027. aasta Riigikogu valimiste ettevalmistamisel jätkati mobiilsete valijarakenduste arendamist ja testimist. Võrreldes 2025. aastaga oli komisjonil 29. oktoobril 2026 kasutada rohkem teavet rakenduste toimimise, turvalisuse ja levitamise kohta.

Olulisim muudatus oli sõltumatu tervikluse auditi läbiviimine. Kui 2025. aastal oli üheks peamiseks küsimuseks, kas rakenduste poodide kaudu levitatavate rakenduste terviklust on võimalik kontrollida, siis 2026. aastal oli komisjonil võimalik tutvuda juba tehtud auditi tulemuste ja piirangutega.

Lisaks oli tehtud täiendavaid teste, sealhulgas asutusesiseseid teste ja koormusteste, arendatud rakenduste funktsionaalsust ning laiendatud elektroonilise hääletamise süsteemi auditeerimise võimalusi. Komisjonile tutvustati muu hulgas Smart-ID+ kasutuselevõtmist, nullteadmustõestuse rakendamist ning häälte töötlemise täiendavaid kontrollivõimalusi.

Komisjon hindas uuesti ka mobiilse hääletamise riske. Arutati rakenduste levitamist ja uuendamist, sõltuvust Apple'ist ja Google'ist, võltsrakenduste võimalust, hääle sõltumatut kontrollimist ning turvaintsidentidele reageerimist.

Kõik komisjoni liikmed ei pidanud riske piisavalt maandatuks. Osa liikmeid leidis jätkuvalt, et rakenduste levitamise ja uuendamise sõltuvus platvormiteenuse pakkujatest ning hääle sõltumatu kontrollimise piirangud on olulised probleemid. Teised liikmed pidasid vahepeal tehtud arendusi, teste ja auditit piisavaks, et lubada mobiilsete valijarakenduste loomist, arvestades ka võimalust piirata nende kasutamist, kui enne valimisi ilmnevad täiendavad riskid.

29. oktoobril 2026 toetas mobiilsete valijarakenduste loomist neli ja selle vastu hääletas kolm komisjoni liiget. Mõlema otsuse puhul on komisjoni liikmete kaalutlused kajastatud koosoleku protokollis.

Seega tulenes 2025. ja 2026. aasta otsuste erinevus eelkõige vahepeal toimunud arendustest, täiendavatest testidest ja auditi tulemustest ning komisjoni liikmete erinevast hinnangust riskide maandamise piisavusele. Õiguslik alus oli mõlemal juhul sama. Komisjon hindas enne kumbagi valimist olemas olnud teavet ja tegi selle põhjal otsuse.

VVK rõhutab, et otsus nr 105 võimaldab luua valijarakendused Androidi ja iOS-i operatsioonisüsteemidele, kuid ei lõpeta nende turvalisuse ja töökindluse kontrollimist. Kui enne valimisi ilmnevad asjaolud, mis ei võimalda elektroonilist hääletamist seaduse nõuete kohaselt läbi viia, on VVK-l õigus ja kohustus rakendada vajalikke meetmeid.

VVK hinnangul tehti otsus nr 105 seaduses sätestatud pädevuse piires ning komisjon kaalus otsustamisel asjakohaseid asjaolusid. Kaebajad ei ole näidanud, et nende õigusi oleks rikutud või et otsuse tegemisel oleks jäetud arvestamata olulised asjaolud.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Ingrid Kullerkann
Vabariigi Valimiskomisjoni esimees

Lisad:

1. Kaebajale 06.11.2026 saadetud vastus;
2. Riigi valimisteenistuse ülevaade elektroonilise hääletamise rakenduste operatsioonisüsteemide määramisest 2027. aasta Riigikogu valimisteks (AK).
3. Elektroonilise hääletamise riskide hindamise dokument (AK).
4. Elektroonilise hääletamise testimiste ülevaade.
5. KPMG Baltics OÜ auditiaruanne „iOS ja Android m-valijarakenduste tervikluse audit“ (AK).
6. E-ITS vaheauditi aruanne (AK).

Nellika Valder
nellika.valder@valimised.ee

Katrin Laaniste
katrin.laaniste@valimised.ee