



Demokraatlike institutsioonide ja inimõiguste büroo

**EESTI**

**RIIGIKOGU VALIMISED**

**5. märts 2023**

**ODIHR valimiste eksperdirühma lõpparuanne**



Varssavi  
30. august 2023

## SISUKORD

<b>I. KOKKUVÕTE .....</b>	<b>1</b>
<b>II. SISSEJUHATUS JA TÄNUSÕNAD .....</b>	<b>3</b>
<b>III. TAUSTAINFO JA POLIITILINE KONTEKST .....</b>	<b>3</b>
<b>IV. ÕIGUSLIK RAAMISTIK JA VALIMISSÜSTEEM.....</b>	<b>4</b>
<b>V. E-HÄÄLETAMINE .....</b>	<b>4</b>
<b>VI. POLIITILISED PARTEID JA KAMPAANIATE RAHASTAMINE .....</b>	<b>8</b>
A. TULUD JA KULUD .....	8
B. KULUDE KAJASTAMINE JA ARUANDLUS .....	10
C. SEIRE JA JÄRELEVALVE .....	10
<b>VII. RAHVUSVÄHEMUSTE OSALUS .....</b>	<b>11</b>
<b>VIII. SOOVITUSED.....</b>	<b>13</b>
<b>LISA: VALIMISTULEMUSED.....</b>	<b>15</b>
<b>ODIHR.....</b>	<b>16</b>

**EESTI  
RIIGIKOGU VALIMISED  
5. märts 2023**

**ODIHR valimiste eksperdirühma lõpparuanne<sup>1</sup>**

## **I. KOKKUVÕTE**

Lähtuvalt Eesti ametivõimude kutsest vaadelda 5. märtsil, 2023, toimunud parlamendivalimisi ja vastavalt oma mandaadile, moodustas OSCE demokraatlike institutsioonide ja inimõiguste büroo (ODIHR) 5. märtsil toimunud parlamendivalimiste hindamiseks valimiste ekspertrühma (EET). ODIHR EET keskendus oma hinnangus informatsiooni- ja kommunikatsioonitehnoloogia kasutamisele valimistel, eelkõige e-hääletamisele, poliitilise- ja kampaaniate rahastamise määrusele ning rahvusvähemuste osalemise järelevalvele valimiste protsessis.

Õigusraamistik on kindel alus demokraatlike valimiste läbiviimiseks kooskõlas rahvusvaheliste standarditega. Valimisprotsessi, sealhulgas e-hääletamist, korraldati tõhusalt ja kooskõlas seadusega, kuid mõningate väikeste tehniliste puudustega. Esimest korda ületas nende valimiste ajal internetis antud häälte arv valimisjaoskondades antud häälte arvu. Kuigi erakondade ja kampaaniate rahastamise usaldusväärsus oli üldiselt tagatud põhjaliku reguleerimise ja aruandlusnõuetega, vajavad mõned aspektid täiendavat tähelepanu, sealhulgas annetuste ja kampaaniakulutuste piirangute puudumine, mõnede organisatsioonide poolt läbiviidava kolmanda osapoole kampaania reguleerimine ja poliitilise reklaami läbipaistvus. Rahvusvähemuste õigus osaleda valimistel on tagatud täielikult ja võrdselt ning vähemused said vabalt ja suures osas takistusteta kampaaniat teha, kasutades vähemuskeeli, kuid esines ka juhtumeid, kus mõned poliitikud kasutasid lõhestavat retoorikat.

Pärast viimaseid parlamendivalimisi on valimisseadusandlust oluliselt muudetud. Pärast hiljutisi seadusemuudatusi võeti edukalt kasutusele täielikult elektrooniline valijate registreerimise ja tuvastamise süsteem, mis suurendas valijate juurdepääsu valimisjaoskondadele, sealhulgas valijate võimalust hääletada valimispäeval igas oma elukohajärgses valimisringkonnas moodustatud valimisjaoskonna hääletamisruumis. Selline lähenemisviis lihtsustas valimisprotsessi haldamist ja suurendas valijate juurdepääsu valimisjaoskondadele. Lisaks tühistati poliitilise välireklaami keeld kampaaniaperioodi ajal vastavalt ODIHR varasemale soovitusel. Veel üks oluline muudatus kaotas kampaaniavaikuse, võimaldades kandidaatidel kampaaniat teha ka valimispäeval.

Muudatustes on käsitletud mitmeid teisi ODIHR varasemaid soovitusi, sealhulgas seoses internetihääletamise, kampaania ja valimisvaatlusega, kuid mitmed pikaajalised soovitused on veel käsitlemata, sealhulgas kõigi vangide automaatse hääletamiskeelu kaotamine, määratlemata kodakondsusega ja pikaajalise elamisloaga isikutele erakondadega ühinemise võimaldamine, internetihääletamise tulemuste kehtetuks tunnistamise tingimuste täpsustamine, selgete kriteeriumide sätestamine elektrooniliste hääletusedelite kehtivuse kindlaksmääramiseks ja Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjoni (ERJK) volituste suurendamine.

Avalikkuse usaldus e-hääletamise vastu on jätkuvalt suur, mis tuleneb süsteemi läbipaistvusest ja asjaolust, et alates 2005. aastast kasutatav internetihääletamine on juba väljakujunenud tava. Üldiselt korraldati e-hääletamine professionaalselt ja läbipaistvalt, pöörates nõuetekohast tähelepanu süsteemide täpsusele ja turvalisusele, kuid esines mõningid tehnilisi raskusi. Mõned erakonnad väljendasid siiski oma kampaania raames kahtlusi internetihääletamise suhtes ja esitasid põhjendamatuid väiteid E-

---

<sup>1</sup> Käesoleva aruande ingliskeelne versioon on ainus ametlik dokument. Eestikeelne tõlge on mitteametlik dokument.

hääletamisega seotud pettuste kohta, mis kõik mõjutas negatiivselt märkimisväärse hulga valijate usaldust ja viis hääletamismeetodi valikul erakonnapõhise polariseerumiseni. Lisaks sellele ei teinud valimiste korraldajad piisavalt jõupingutusi, et teavitada avalikkust internetihääletuse tulemuste avaldamise ajakavast pärast täiendavate funktsioonide kasutuselevõttu, mis mõjutas negatiivselt mõnede sidusrühmade usaldust.

Erakondade rahastamise üldine terviklikkus on tagatud kombinatsioonina avaliku sektori heldest rahastamisest, kõigi saadud annetuste kvartaalsest avalikustamisest, juriidiliste isikute ja välismaalt saadud annetuste keelustamisest ning ebaseadusliku annetuse põhjalikust määratlusest. Kandidaadid ja erakondadega seotud organisatsioonid peavad esitama üksikasjalikke kampaania rahastamise aruandeid, mis tagab suure läbipaistvuse. Siiski võivad mitteseotud kolmandad organisatsioonid osaleda toetuskampaaniates ilma läbipaistvuse või aruandlusnõueteta. Ühel juhul täheldati, et valitsusvälise organisatsiooni propageerimistegevus oli korrelatsioonis erakonna programmiga.

Seadusega ei ole reguleeritud ühtegi kampaania annetuste või kulutuste piirmäära. See on vastuolus rahvusvahelise hea tavaga. Seadus ei nõua, et kampaaniareklaamid sisaldaksid teavet maksja isiku kohta, mis vähendab läbipaistvust. Lisaks ei ole kampaania reklaami müüvad eraettevõtjad kohustatud avalikustama allahindluste poliitikat. Enamik erakondi kasutas aktiivselt kõiki olemasolevaid tasulise reklaami vahendeid, mõned kulutasid märkimisväärselt rohkem kui teised. ERJK, mis vastutab poliitilise- ja kampaania rahastamise järelevalve eest, täitis oma volitusi tõhusalt ja proaktiivselt, kuid tal puudusid ressursid ja õigus nõuda kandidaatide lepingulistelt partneritelt asjakohast finantsteavet. Poliitiliste erakondade kampaania rahastamisele pöörati meediakajastustes suurt tähelepanu, mis suurendas läbipaistvust ja aruandekohustust.

Olemasolev õiguslik raamistik võimaldab rahvusvähemuste esindajatest kodanike täielikku ja võrdset valimisosalust. Õiguslikud nõuded rahvusvähemuste esindajate kandideerimiseks erakondade kandidaatide nimekirjadesse puuduvad, kuid mitmed vähemuste esindajad kandideerisid eri erakondade nimekirjades ja mõned neist osutusid lõpuks ka valituks. Valimiskampaaniad vähemuskeeltes on lubatud ja see on tavapärane praktika piirkondades, kus on rohkem rahvusvähemuste esindajaid.

Ukraina sõda lisas Eesti vähemusrahvuste probleemidele tugeva julgeoleku dimensiooni. Mõnede konkreetsete poliitikute lõhestav retoorika valimiste eelsel perioodil avaldas negatiivset mõju rahvusvähemuste võõrandumisele ja marginaliseerimisele, kuigi mõned olulised riigiametnikud jätkasid dialoogi vähemuskogukondadega, et ületada lõhed ja edendada sidusat ühiskonda. Kampaania ajal tegid mõned erakondade esindajad ettepaneku õiguslikeks algatusteks, et keelata vähemuskeelte kasutamine avalikus ruumis, mis tekitas muret venekeelses kogukonnas. Viis protsenti Eesti elanikkonnast on määratlemata kodakondsusega täiskasvanud isikud, kes võivad küll osaleda poliitilises tegevuses ja teha annetusi, kuid neil puudub õigus liituda erakondadega ja hääletada parlamendivalimistel.

Käesolevas aruandes antakse mitmeid soovitusi, et toetada jõupingutusi Eesti valimiste lähendamiseks OSCE raames võetud kohustustele ja muudele rahvusvahelistele nõuetele ning demokraatlike valimiste standarditele. Soovitused keskenduvad vajadusele tegeleda e-hääletusega seotud probleemidega ja anda rohkem teavet e-hääletuse tulemuste kindlaks tegemise kohta ning kehtestada internetihääletuse kvaliteedi tagamise protsessid. Samuti soovitatakse kehtestada kampaaniakulude piirangud, nõuded reklaamijatele, et nad avalikustaksid allahindluste poliitika. Ulatuslikumalt tuleks defineerida kolmandate osapoolte kampaaniate tegemine, suurendada ERJK pädevusi, võtta meetmeid, et vähendada rahvusvähemusi negatiivselt mõjutavat lõhestavat retoorikat ning tagada, et määratlemata kodakondsusega pikaajalise elamisloaga inimesed saaksid täielikud poliitilised õigused. ODIHR on valmis abistama ametivõime valimisprotsessi edasisel parendamisel ning käesolevas ja varasemates aruannetes esitatud soovitude täitmisel.

## II. SISSEJUHATUS JA TÄNUSÕNAD

Pärast Eesti ametivõimudelt kutse saamist ja tuginedes 10.-13. jaanuarini, 2023, läbi viidud vajaduste hindamise missiooni (NAM) tulemustele ja järeldustele, moodustas OSCE demokraatlike institutsioonide ja inimõiguste büroo (ODIHR) 5. märtsil toimunud Riigikogu valimiste hindamiseks valimiste eksperdirühma (EET). ODIHR EET koosnes kolmest eksperdist, kes olid pärit kolmest OSCE liikmesriigist.

ODHIR EET keskendus oma hinnangus info- ja kommunikatsioonitehnoloogia kasutamisele valimistel, eelkõige internetihääletusele, erakondade ja kampaaniate rahastamisega seotud õigusaktidele ja tavadele ning rahvusvähemuste osalemisele valimisprotsessis. Aruanne on seega piiratud ulatusega ja ei anna üldist hinnangut valimiste kohta. Konkreetsetes vaadeldavates valdkondades hinnati vastavust OSCE raames võetud kohustustele, muudele rahvusvahelistele nõuetele ja demokraatlike valimiste standarditele ning siseriiklikele õigusaktidele. Kooskõlas ODIHR metoodikaga ei teostanud EET valimispäeva toimingute põhjalikku ja süstemaatilist vaatlust. Käesolevat lõpparuannet tuleks lugeda koos ODIHR 2023. aasta NAM-aruande ja varasemate aruannetega, mis käsitlevad Eesti valimisprotsesse üksikasjalikumalt.<sup>2</sup>

ODIHR EET soovib tänada välisministeeriumi, Vabariigi Valimiskomisjoni (VVK), Riigi valimisteenistust (RVT), erakondi, kodanikuühendusi, teadusringkondi ja teisi koostööpartnereid koostöö ja abi eest.

## III. TAUSTAINFO JA POLIITILINE KONTEKST

Eesti on parlamentaarne vabariik, kus seadusandlikku võimu teostab ühekojaline parlament (*Riigikogu*). Täidesaatvat võimu teostab valitsus, mida juhib peaminister. Parlament valib presidendi viie aasta pikkuseks perioodiks ning tal on piiratud võim, mille hulka kuulub peaministri nimetamine. Vastavalt põhiseadusele kuulutas president Karis 28. novembril välja Riigikogu valimised toimumisajaga 5. märts 2023.

Viimastel, 2019. aastal toimunud valimistel, võitsid parlamendi kohti viis erakonda. Keskerakond, koos Eesti Konservatiivse Rahvaerakonnaga (EKRE) ja *Isamaa* moodustasid koalitsioonivalitsuse, mida juhtis Jüri Ratas Keskerakonnast. Pärast korruptsioonisüüdistusi ja valitsuse tagasiastumist jaanuaris 2021, moodustas Reformierakond Kaja Kallase juhtimisel valitsuse koos Keskerakonnaga. 3. juunil 2022 vabastas peaminister Keskerakonna ministrid ametist, kuid tema valitsus jätkas vähemusvalitsusena. Juulis 2022, moodustas Kaja Kallas oma teise koalitsioonivalitsuse Isamaa ja Sotsiaaldemokraatliku Erakonnaga. 2023. aasta valimistel kandideeris 9 erakonda ja 11 sõltumatut kandidaati, pakkudes valijatele laia valikut.<sup>3</sup>

Naised on hästi esindatud riigi- ja kohaliku tasandi juhtimises; peaminister ja 14-st ametist lahkuvast valitsuskabineti liikmest 6 on naised. Parlamendis on naised aga vähem esindatud - käesolevatel valimistel valiti 101 parlamendi kohale 30 naissoost parlamendiliiget; võrreldes 2019. aasta parlamendivalimistega, kus valiti 27 naist, on tendents kasvav.

---

<sup>2</sup> Vaata eelmisi [ODIHR valimistega seotud aruandeid Eesti kohta](#).

<sup>3</sup> Keskerakond, EKRE, Eesti 200, Eestimaa Rohelised, Isamaa, Parempoolsed, Reformierakond, Sotsiaaldemokraatlik Erakond ja Ühendatud Vasakpartei.

## IV. ÕIGUSLIK RAAMISTIK JA VALIMISSÜSTEEM

Parlamendivalimisi reguleerib peamiselt Riigikogu valimise seadus, mida viimati muudeti 2020. aastal. Valimisseadustikku täiendavad Vabariigi Valimiskomisjoni määrused. Õiguslik raamistik moodustab demokraatlike valimiste läbiviimiseks kindla aluse, mis on kooskõlas rahvusvaheliste standarditega.

Alates 2021. aastast võeti kasutusele täielikult elektrooniline valijate registreerimis- ja tuvastamissüsteem ning valijate võimalus hääletada oma valimisringkonnas asuvas mis tahes valimisjaoskonnas ja eelhääletamise algfaasis ka mis tahes ringkonna valimisjaoskonnas, suurendas valijate võimalusi hääletada. Elektroonilise valija tuvastamise süsteemi kasutuselevõtt parlamendivalimistel oli edukas ja kaotas madalama tasandi valimiste korraldusasutuste koormuse tegelemaks paber kandjal valijate nimekirjadega. Täielikult elektrooniline valijate registreerimissüsteem lihtsustas oluliselt valijate tuvastamist ja võimaldas elektrooniliselt hääletanud valijatele anda oma hääl paber kandjal mitte ainult eelhääletamise perioodil, vaid ka valimispäeval.<sup>4</sup>

Muud valimisi käsitlevate õigusaktide muudatused hõlmavad poliitilise välireklaami keelu kaotamist kampaaniaperioodil, mis on kooskõlas ODIHR varasemate soovitustega. Samuti kaotati kampaaniavaikus, mis võimaldab kandidaatidel valimispäeval kampaaniat teha.

Kuigi mitmed varasemad ODIHR soovitused on rakendatud, sealhulgas seoses e-hääletamise, kampaania ja valimisvaatlusega, on mitmed pikaajalised soovitused veel käsitlemata, sealhulgas kõigi vangide automaatse valimiskeelu kaotamine, määratlemata kodakondsusega pikaajalise elamisloaga isikutele võimaluse andmine erakondadesse astumiseks, e-hääletuse tulemuste kehtetuks tunnistamise tingimuste täpsustamine, selgete kriteeriumide sätestamine elektrooniliste häälte kehtivuse kindlaksmääramiseks ja kandidaatide registreerimisel makstava kautsjoni tagastamise tingimuste lõdvendamine.

Parlamendivalimiste üle teostab järelevalvet VVK ja valimisi juhib kolmeastmeline valimiste korraldajate struktuur, kuhu kuuluvad Riigi valimisteestus (RVT), 79 linna- ja vallasekretäri ning valimisringkonna tasandil 405 jaoskonnakomisjoni. VVK on sõltumatu organ, mis vastutab seadust täiendavate otsuste tegemise, kandidaatide registreerimise, valimiskaebuste läbivaatamise ja valimistulemuste kinnitamise eest. RVT vastutab tehniliste lahenduste väljatöötamise, operatiivsete ettevalmistuste, valimisametnike koolitamise ja internetihääletamise korraldamise eest. VVK ja RVT otsused ja juhised on siduvad madalama tasandi valimiste korraldajatele. Valimiste sidusrühmadel on täielik usaldus valimiste korraldusorganite erapooletuse ja professionaalsuse suhtes.

## V. E-HÄÄLETAMINE

Lisaks võimalusele anda oma hääl valimisjaoskonnas, saavad kõik hääleõiguslikud valijad e-hääletada interneti teel.<sup>5</sup> Valija võib anda elektroonilise hääle mitu korda, kusjuures arvesse võetakse ainult viimati antud häält. Selle meetodi eesmärk on suurendada valijate võimalusi hääletada eraviisiliselt ja

---

<sup>4</sup> Varasematel parlamendivalimistel olid interneti teel hääletanud valijad eelnevalt märgitud paber kandjal valijate nimekirja ja nad ei saanud valimispäeval hääletada. Selleks, et võimaldada sellistel valijatel valimispäeval hääletada, pidi nende interneti teel antud häälte tuvastamise ja väljaarvamise mehhanism interneti teel antud häälte loendamise ajal võimaldama täielikult keskse elektroonilise valijate nimekirja kasutamist.

<sup>5</sup> E-hääletamine algas 27. veebruaril kell 9 hommikul ja lõppes 4. märtsil kell 20.00 õhtul, enne 5. märtsi valimispäeva.

seega salaja. Isiklikult valimisjaoskonnas antud hääled kaaluvad üles internetihääled.<sup>6</sup> Internetihääletamine oli võimalik, kasutades personaalarvutit ja 2023. aasta parlamendivalimisteks ettevalmistatud ametlikku hääletusrakendust.<sup>7</sup> Mobiilsete seadmete (sealhulgas tahvelarvutite) abil ei saanud hääletada. Internetis hääletamiseks pidi valija end tuvastama Eesti ID-kaardiga või oma digitaalallkirja sisaldava mobiil-ID-ga.

Interneti teel hääletamine võeti Eestis esmakordselt kasutusele 2005. aastal ja sellest ajast alates on sellest saanud populaarne hääletamismeetod igas vanuses valijate seas.<sup>8</sup> Käesolevad parlamendivalimised olid esimesed, kus e-häälte arv ületas valimisjaoskonnades antud häälte arvu.<sup>9</sup> Üldiselt korraldati e-hääletamine professionaalselt ja läbipaistvalt, pöörates nõuetekohast tähelepanu süsteemide täpsusele ja turvalisusele, kuid mõningate tehniliste raskustega ja mõnede poliitiliste osalejate väidetega valimispettuste kohta, mis jäävad põhjendamatuks.

E-hääletamise arendamise, säilitamise ja laiendamise võime on mitme institutsiooni tiheda koostöö ja jagatud vastutuse tulemus.<sup>10</sup> Valijate nimekiri on väljavõte rahvastikuregistrist ja seda ajakohastatakse pidevalt, sealhulgas internetihääletamise eesmärgil. Riigi Infosüsteemi Amet (RIA) osutab e-hääletamise süsteemile veebimajutusteenuseid, tegutseb küberrünnakute korral ja korraldab süsteemi läbistustestimist (*system penetration testing*). Kõik ODIHR EET vestluspartnerid väljendasid suurt usaldust RIA suutlikkuse osas kaitsta valimisi ja muud infrastruktuuri küberrünnakute eest ning 2023. aasta Eesti parlamendivalimistel ei ole teatatud ühestki märkimisväärsest küberrünnakust. Riigi valimisteenistus (RVT) vastutab internetihääletamise süsteemi konfigureerimise ja toimimise eest, sealhulgas häälte dekrüpteerimise (*vote decryption ceremony*) ja internetihäälte loendamise korraldamise eest. Vabariigi Valimiskomisjon teostab üldist järelevalvet valimisprotsessi üle ja tegeleb kaebustega.

Valimisperioodil oli interneti teel hääletamisele jätkuvalt kõrge avalik usaldus, kuna süsteem on läbipaistev ja see hääletamisviis on väljakujunenud tava. Mõned valijad ei usalda siiski e-hääletamise tulemusi, kusjuures ühiskonnas on märkimisväärne lõhe nende vahel, kes täielikult usaldavad ja nende vahel, kes üldse ei usalda e-hääletamist. Vastavalt poliitilisele eelistusele eristusid selgelt need valijad, kes hääletasid valimisjaoskonnas ja need, kes hääletasid internetis. Sama polariseerumist võis näha ka poliitilises spektris, kus mõned erakonnad toetasid kindlalt internetihääletamist ja teised erakonnad väljendasid selle suhtes kahtlusi enne ja pärast valimisi, eelkõige EKRE. Pärast tulemuste väljakuulutamist tegid mõned EKRE esinumbrid, sealhulgas erakonna juht, avaldusi, et valimised varastati internetihääletamise kaudu, ning seejärel esitas erakond mitu kaebust, milles taotlesid internetihääletamise tühistamist, mis kõik jäeti rahuldamata. Nimelt avaldati süstemaatilist valimispettust käsitlevad väited avalikkusele ilma põhjendusteta; sellised väited võivad kahjustada avalikkuse usaldust demokraatlike institutsioonide vastu. Kuigi valimisasutused andsid oma veebisaidil ja muudel platvormidel põhjalikku teavet valijatele, ei käsitletud nad õigeaegselt ja ennetavalt mõningaid kandidaatide poolt tõstatatud probleeme seoses internetihääletuse usaldusväarsusega.

<sup>6</sup> Nende valimiste puhul eemaldati digitaalsest hääletuskastist 1329 elektroonilist häält.

<sup>7</sup> Hääletajad pidid enne hääletamist alla laadima ja käivitama hääletamiskrakenduse.

<sup>8</sup> E-hääletamise võimalust kasutas 2011. aastal - 24,3 protsenti, 2015. aastal - 30,5 protsenti ja 2019. aastal - 43,8 protsenti valijatest.

<sup>9</sup> Kokku anti internetis 312 181 häält (51 protsenti) ja veel 301 620 häält (49 protsenti) anti valimisjaoskonnades või kodus hääletades.

<sup>10</sup> Nendel valimistel kasutatava hääletamis- ja loendustarkvara töötas välja eraettevõtte, kes võitis avaliku konkursi, [Cybernetica AS](#), tarkvara haldab RVT.

*Et veelgi suurendada ja säilitada usaldust e-hääletamise vastu, peaksid valimiste eest vastutavad asutused ennetavalt tegelema kõigi probleemidega, mille on tõstatanud valimiste osapooled, kes ei usalda e-hääletamise tulemusi.*

E-hääletamine põhineb kahekordsel ümbrikuskeemil: sisemine ümbrik sisaldab avaliku valimisvõtmega krüpteeritud häält ja välimine ümbrik sisaldab valijat üheselt identifitseerivat digitaalallkirja. See võimaldab häälte kogumise tarkvara suhteliselt lihtsaks ja tõhusaks muuta, sest see ei tee mingit täiendavat töötlemist, sealhulgas saadud elektroonilise hääletussedeli kehtivuse kontrollimist. Siiski on vaja täiendavaid kaitsemeetmeid, sest praegu võib piisavate programmeerimisoskuste või -vahenditega valija mööda minna ametliku hääletusrakenduse kasutamisest ja esitada valesti vormistatud hääletussedeli, mis tunnistatakse elektroonilises hääletuskastis vastuvõetavaks. See võib kujutada endast ohtu küberturvalisusele, näiteks tegeliku või tajutava võimaluse tõttu ohustada süsteemi koodisüstide (*code injections*) sisseviimise teel. Samuti võib see avaldada negatiivset mõju valijate usaldusele süsteemi töökindluse suhtes. Kõnealuste valimiste häälte lugemise käigus avastati üks selline kehtetu hääl ja see lükati tagasi.

*Valimisasutused võiksid kaaluda krüptograafiliste meetodite kasutuselevõttu, et vältida valesti vormistatud hääletussedelite deponeerimise võimalust.*

E-hääletamise alguses, 27. veebruaril, oli süsteem konfigureeritud vananenud valijate nimekirjaga, mistõttu 63 valijat andsid oma hääle varasema elukohajärgse valmisringkonna kandidaatide poolt enne kui konfiguratsiooniviga avastati ja see parandati. Valijaid teavitati ja 59 neist hääletasid uuesti internetis ning üks valija andis oma hääle ka valimisjaoskonnas. Nelja uuesti mitte hääletanud valija hääletussedelid tühistati RVT poolt, millega nende hääled tunnistati kehtetuks. Konfiguratsiooni ja muude andmete kvaliteedi tagamise puudumine võib negatiivselt mõjutada valijate usaldust e-hääletamise vastu.

*Et vältida vigu või vananenud teavet süsteemi komponentide konfigureerimisel, peaksid valimiste korraldajad kehtestama kvaliteedi tagamise protsessi, mis hõlmab kogu e-hääletamise süsteemi põhjalikku testimist enne selle kasutuselevõttu.*

Tootja avaldas enne valimisi internetihääletamise süsteemi lähtekoodi.<sup>11</sup> Pakett ei sisaldanud siiski piisavaid juhiseid selle kohta, kuidas tarkvara komplekteerida ja kuidas kontrollida, kas valimistel kasutatav hääletusrakendus on identne avaldatud lähtekoodist koostatud rakendusega. Internetis avaldatud dokumentatsioon ei olnud piisavalt üksikasjalik ja täielik krüptograafilise hääletusprotokolli selgitamisel.

*Selleks, et võimaldada sisulist välist kontrolli ja suurendada avalikkuse usaldust, peaks VVK avaldama täieliku, täpse ja ajakohastatud dokumentatsiooni e-hääletamise süsteemi toetavate tehnoloogiate ja protsesside kohta.*

Pärast internetihääletuse lõpetamist võeti digitaalne hääletuskast RIA serverist välja, kirjutati DVD-le ja transporditi Riigi valimisteenistusse. Valimispäeval kontrolliti krüpteeritud hääletussedelid ajatemplite abil ja kustutati nende valijate varasemad elektroonilised hääletussedelid, kes esitasid mitu elektroonilist hääletussedelit või hääletasid paber kandjal. Pärast valimispäeva lõppu kell 20.00 õhtul anonümiseeriti, segati ja dekrüpteeriti kõik kehtivad internetihääled, kasutades selleks eraldi arvutit, mis ei olnud ühendatud ühegi võrguga. E-hääled dekrüpteeriti alles pärast täielikku anonüümseks muutmist, kuid pärast anonüümseks muudetavate hääletussedelite segamist ning enne dekrüpteerimist

<sup>11</sup> [Lähtekood](#) on kätte saadav GitHub tarkvarahoidlas.



ja häälte lugemist võis sõltumatu audiitor või igäüks, kellel on asjakohased kontrollivahendid, kontrollida anonüümseks muudetud häälte ehtsust. See tagas täiendavalt e-hääletuse usaldusväarsust.

Dekrüpteerimisprotsess lõpetati enne südaööd, rohkem kui kolm tundi hiljem kui eelmistel parlamendivalimistel ja mitu tundi pärast seda kui valimisjaoskondade hääletustulemused olid juba avalikkusele kättesaadavad.<sup>12</sup> ODIHR EET täheldas, et VVK poolt puudus eelnev teavitamine selle kohta, kuidas häälte dekrüpteerimisprotsess mõjutab tulemuste väljakuulutamise ajakava, eriti kuna dekrüpteerimist muudeti pärast viimaseid parlamendivalimisi 2019. aastal. Mitmete ODIHR EET vestluspartnerite sõnul mõjusid praktika muutmise tingitud ebakindlus ja viivitused, mida eelnevalt ei selgitatud, avalikkuse usaldusele negatiivselt.

*Selleks, et tagada läbipaistvus ja kõrvaldada igasugune kahtlus tulemuste usaldusväarsuse suhtes, peaks VVK selgitama tulemuste teatamise protsessi ja ajakava aegsasti enne valimispäeva.*

E-hääletamise süsteem pakub kaks mehhanismi häälte kontrollimiseks. Esiteks saab valija kontrollida, kas tema hääle on antuks loetud.<sup>13</sup> See annab valijale võimaluse veenduda, et tema valik on valimiskasti täpselt salvestatud. Siiski on teada, et valija kontrollimise mehhanism on ohustatud, kui hääletuse kliendirakendust muudetakse. Kuigi seda tüüpi ründeid oleks raske kasutada ulatuslikult ja märkamatuks, näitab selle võimalus, et valija kontrollimise praegusel süsteemil on oluline puudus. Nimelt võib rakenduse programmeerida nii, et see kukub kokku kohe pärast nõuetekohaselt esitatud hääletussedelite kohta teabe kogumist, kuid enne selle teabe kasutamist kontrollimiseks. Kui valija käivitab rakenduse uuesti ja üritab uuesti hääletada, eeldades võib-olla ekslikult, et tema hääletussedel ei ole esitatud, esitaks muudetud rakendus esmalt hääletussedeli muudetud valikuga, kuid viiks valija kontrollimise läbi enne süsteemi kokkuvarisemist esitatud hääletussedeliga, ja valija kontrollimise rakendus näitaks valija algset valikut.<sup>14</sup>

Teine mehhanism, mida nimetatakse universaalseks kontrollitavuseks, põhineb kõigi sertifikaatide ja e-hääletamise süsteemi poolt genereeritud hääletustulemuste sõltumatu auditeerimisel ning see kontroll tuvastab võimalikud valekonfiguratsioonid või talitusprobleemid. E-hääletamise tulemused kinnitatakse, kui need vastavad audiitori poolt uuesti arvutatud tulemustele. Hääletamisedelite segamise kontrollimine, et tagada krüpteeritud häälte täielik eraldamine valijate identiteedist, ja hääletussedelite dekrüpteerimise kontrollimine viidi edukalt läbi 6. märtsil, päev pärast valimisi. ODIHR EET täheldas siiski, et kriitilist sammu, mille käigus eemaldati internetis või valimisjaoskonnas antud teise häälega ülekirjutatud hääled, ei kontrollitud.<sup>15</sup>

*Nagu eelnevalt soovitatud, peaksid valimiste korraldajad kaaluma meetodeid, kuidas saavutada läbiv (end-to-end) kontrollitavus. Praeguste kontrollitavuse mehhanismide parandamiseks peaksid valimiste korraldajad kõrvaldama puudused individuaalses kontrollitavuses ja tagama, et kõik e-hääletamise tulemuste kindlaksmääramise kriitilise tähtsusega etapid oleksid auditeeritavad.*

<sup>12</sup> Alates 2019. aasta parlamendivalimistest tehtud muudatuse kohaselt võib e-häälte lugemine alata alles pärast 20.00, et jätta välja nende valijate internetihääled, kes hääletasid valimispäeval ka isiklikult. Seetõttu oli vajalik täiendav aeg kõikide kontrollide ja menetluste turvaliseks läbiviimiseks ning üldiselt lõppes protsess võrreldes eelmiste parlamendivalimistega öösel tunduvalt hiljem.

<sup>13</sup> Valijad saavad 30 minuti jooksul pärast hääletamist kontrollida oma krüpteeritud hääle mobiiltelefonirakenduse kaudu, lugedes sellega pärast hääletamiskrakenduses esitatud QR-koodi, mis sisaldab piisavalt teavet valija valiku kuvamiseks telefoni ekraanil.

<sup>14</sup> Vaata ka Olivier Peirra, [Individual Verifiability and Revoting in the Estonian Internet Voting System](#), Cryptology ePrint Archive, 2021/1098.

<sup>15</sup> Piisavaid vahendeid omav siseringi kuuluv isik võib, kui ta suudab seda teha märkamatuks, kontrollida, millised hääled eemaldatakse, ja seega osaliselt mõjutada tulemusi.

## VI. POLIITILISED PARTEID JA KAMPAANIATE RAHASTAMINE

### A. TULUD JA KULUD

Iga-aastane riiklik rahastamine on kõigi parlamendiparteide peamine sissetulekuallikas, kusjuures rahastamine on proportsionaalne parlamendiliikmete kohtade arvuga.<sup>16</sup> Erakonnad, mis saavad vähemalt kaks protsenti häälest, saavad samuti iga-aastast riiklikku toetust. Ainus pärast 2019. aasta valimisi riiklikku toetust saanud parlamendiväline erakond - Eesti 200 - sai riiklikke vahendeid, mis moodustasid umbes 20 protsenti erakonna tuludest, mida üldiselt peetakse piisavaks erakonna organisatsiooniliseks arendamiseks ja tegevuse läbiviimiseks. Vastupidiselt rahvusvahelisele heale tavale ei ole aga iga-aastast toetust mitte saavate erakondade valimiskampaania jaoks eraldi riiklikku rahastamist, mis võib ebaseaduslikult kahjustada esmakordselt kandideerivaid erakondi.<sup>17</sup>

*Selleks, et tagada võrdsed võimalused valimistel osalemiseks, peaksid valimiste korraldajad kaaluma esmakordselt kandideerivate erakondade kampaaniategevuse riikliku rahastamise eraldamist põhjendatud toetusnäitajate alusel.*

Erakonnad võivad saada liikmemaksu, annetusi eraisikutelt ja tulu oma vara haldamisest; erakonnad võivad ka väärtpaberitega kaubelda. Juriidiliste isikute annetused, anonüümsed annetused ja välismaistest allikatest saadud annetused on keelatud. Ebaseadusliku annetuse määratlus on lai ja hõlmab kaupade, teenuste ja hüvede üleandmist ning kohustustest vabastamist, mida ei pakuta teistele erakondadele. Selline ulatuslik määratlus kitsendab mitterahaliste annetuste võimalusi ning hõlbustab läbipaistvust ja järelevalvet. Üksikisikute annetuste puhul ei ole piiranguid, välja arvatud sularaha annetuste puhul.<sup>18</sup> Poliitiliste parteide rahastamise terviklikkuse tagamiseks piisas märkimisväärse avaliku rahastamise, kõigi saadud annetuste kvartaalse avalikustamise, juriidilistelt isikutelt ja välismaalt saadud annetuste keelustamise ning ebaseadusliku annetuse range määratluse kombinatsioonist. ODIHR EET poolt läbiviidud erakondade annetuste andmebaasi analüüsi kohaselt saavad enamik erakondi võrreldavas proportsioonis suuri, keskmise suurusega, väikeseid ja väga väikeseid annetusi, mis näitab, et erakondi rahaliselt toetada soovivatel isikutel on neile võrdne juurdepääs.<sup>19</sup>

Erakonnad võivad saada laenu krediitiasutustelt vastavalt turuhindadele. Poliitiliste erakondade esindajad teatasid ODIHR EET-le, et mõned erakonnad lahendavad finantsraskusi laenude võtmise asemel pigem arвете tasumise edasilükkamisega ja seda mõnikord väga pikaks ajaks. Seaduse kohaselt tuleb hilinenud maksetest teatada erakonna kvartaliaruannetes. Maksete edasilükkamise võimalus võib potentsiaalselt viia kuritarvitusteni, näiteks juriidiliste isikute rahastamise keelust kõrvalhoidmise kaudu.

---

<sup>16</sup> 2022. aastal said viis parlamendiparteid kokku 5 240 582 eurot ja riiklik rahastamine moodustas 60-80 protsenti parlamendiparteide aastasest sissetulekust: Keskerakond umbes 78 protsenti, EKRE 80 protsenti, Reformierakond 78 protsenti, Isamaa 51 protsenti, Sotsiaaldemokraadid 61 protsenti.

<sup>17</sup> Punkt 232 [2020 ODIHR ja Veneetsia komisjoni ühised suunistes parteide reguleerimise kohta](#) sätestab, et riikliku rahastamise süsteemi "eesmärk peaks olema ka tagada, et kõik erakonnad, sealhulgas opositsiooniparteid, väikeparteid ja uued erakonnad, saaksid valimistel konkureerida vastavalt võrdsete võimaluste põhimõttele, tugevdades seeläbi poliitilist pluralismi ja aidates tagada demokraatlike institutsioonide nõuetekohast toimimist". Vt ka ühiste suuniste punkt 242.

<sup>18</sup> Erakond võib isiku kohta aastas saada kuni 1200 eurot rahalisi annetusi, mille peab seejärel viivitamatult tuluna registreerima.

<sup>19</sup> Vaata ka [Erakondade tulude ja kulude andmebaasi](#), mida haldab Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjon.

*Kampaaniatulu eeskirjadest kõrvalehoidmise vältimiseks tuleks seadust muuta, et kehtestada tähtajad, mille jooksul tuleb kampaaniakulutustega seotud tasumata arved tasuda.*

Erakondadel ei ole piiranguid kui palju nad võivad oma kampaaniatele kulutada, ja enamik neist on valimisperiodil aktiivselt kasutanud kõiki kättesaadavaid tasulise kampaania reklaami vahendeid. Enamik erakondi kasutas aktiivselt kõiki olemasolevaid tasulise reklaami vahendeid, mõned erakonnad kulutasid märkimisväärselt rohkem kui teised, mistõttu vähem raha omavad erakonnad ei suutnud võrdsetel alustel konkureerida. Selles kontekstis on kampaaniakulude piirangute puudumine vastuolus rahvusvahelise hea tavaga. Erakonnaseaduse (EKS) muudatustega, mille valitsus esitas parlamendile vahetult enne 2023. aasta parlamendivalimisi, tehti ettepanek kehtestada kampaaniakulutuste piirang kolmeks kuuks enne valimisi, kuid neid muudatusi ei võetud vastu.

*Kampaaniakulude suurenemise vältimiseks ning erakondade ja kandidaatide vahelise võrdsuse suurendamiseks tuleks seadust muuta kehtestades kampaaniakulude piirangud.*

Poliitilist reklaami, eelkõige telereklaami ja reklaamplakatite müügiga tegelevate ettevõtete allahindluste poliitika ei ole läbipaistev. Mitmed ODIHR EET vestluspartnerid kirjeldasid juhtumeid, kus suur hulk poliitilisi reklaame on saanud märkimisväärselt allahindlustega. Kuigi seaduses on sätestatud üldine tasakaalustatud juurdepääsu põhimõte ringhäälingumeediale, puuduvad konkreetset õigusnormid selle kohta, kuidas allahindlused tuleks kindlaks määrata ja kuidas reklaamiandjad peaksid neid kohaldama, mis võib viia eeliskohtlemiseni.

*Võrdsete konkurentsitingimuste tagamiseks võiks kaaluda, kas nõuda, et reklaamiandjad avaldaksid oma valimiskampaania reklaami allahindluste poliitika.*

Seadus ei nõua, et tasulised poliitilised reklaamid sisaldaksid teavet selle kohta, kes neid tootis ja kes maksis, mis vähendab läbipaistvust. Sellist märget nõudsid vaid mõned sotsiaalmeediaplattformid (eelkõige Facebook) oma sisemise läbipaistvuspoliitika raames.

*Läbipaistvuse suurendamiseks peaks seadus sätestama, et kõik kampaaniareklaamid peavad sisaldama teavet selle kohta, kes neid tootis ja kes nende eest maksis.*

Lisaks erakondadele kuulusid teiste kampaania kulutajate hulka erakondade poolt esitatud ja sõltumatud kandidaadid, erakondade programmidega seotud küsimusi propageerivad sihtasutused ning erakondadega ametlikult seotud organisatsioonid, näiteks erakondade noorte- ja naiste organisatsioonid, mis võivad saada annetusi erakondadelt ja osaleda kampaaniategevuses. Üksikkandidaadid peavad esitama oma pangakonto andmed ja kuu aega pärast valimisi ka kampaania rahastamise aruande. Erakonna poolt esitatud kandidaadid peavad oma kulutustest teavitama kandideerivat erakonda. Kõik kandidaadid peavad deklareerima oma kampaania läbiviimise vahendid.

Kolmandad osapooled ehk organisatsioonid, mis ametlikult ei ole seotud poliitiliste parteidega, kuid osalevad teavituskampaaniates, ei ole seadusega määratletud kui kampaania kulutajad. Siiski on võimalik, et sellised organisatsioonid teevad kampaaniaid samadel teemadel kui konkreetne erakond, ilma et nad peaksid järgima samu regulatiivseid nõudeid kui ametlikult tunnustatud kampaaniakulutajad. See nõrgestab kampaania rahastamise üldist läbipaistvust. Valitsuse poolt vahetult enne 2023. aasta parlamendivalimisi esitatud muudatusettepanekute eesmärk oli kolmanda osapoole kampaaniaid täiendavalt reguleerida, kuid neid ei võetud enne kõnealuseid valimisi vastu.

*Kampaaniakulutuste läbipaistvuse suurendamiseks ja selle tagamiseks, et kõik valimistel osalejad järgiksid regulatiivseid nõudeid, peaks seadus sisaldama põhjalikku määratlust selle kohta, millised*

*kolmandate sõltumatute organisatsioonide tegevused on valimiskampaaniad ja sätestama nende aruandekohustuse.*

## **B. KULUDE KAJASTAMINE JA ARUANDLUS**

Erakondade tulud ja kulud deklareeritakse kord kvartalis. Erakonnad esitavad aruanded, sisestades oma finantsandmed finantsaruandluse infosüsteemi. Avalikustada tuleb kõigi üksikisikute poolt tehtud annetuste andmed ja summad. Ehkki Erakonnaseadus sisaldab mitterahaliste annetuste määratlust ja näeb ette ka nende väärtuse kindlaksmääramise meetodi, ei ole poliitiliste erakondade mitterahalisi annetusi parteide rahastamise andmebaasis esitatud, kuigi seda liiki annetusi kasutatakse praktikas, mis tekitab küsimusi mitterahaliste annetustega seotud määruste tõhususe kohta.<sup>20</sup>

*Läbipaistvusmeetmena võiks välja töötada suunised kandidaatide mitterahaliste annetuste käsitlemiseks tagamaks, et kõikidest sellistest annetustest teatatakse seaduses ettenähtud viisil.*

Erakondade kulutused avalikustatakse kvartaliaruannetes ja eraldi kampaaniakulude aruandes, mille erakonnad ja kandidaadid esitavad kuu aja jooksul pärast valimisi. Kvartaliaruanded on kättesaadavad otsinguga andmebaasis ja sisaldavad kulukategooriaid - näiteks reklaam, mis on esitatud eraldi erinevate meediakanalite, juhtimis- ja suhtekorralduskulude lõikes. Mõned ODIHR EET vestluspartnerid märkisid, et need aruanded peaksid olema üksikasjalikumad ja põhjalikumalt liigendatud. Valimiskampaania aruanded on üksikasjalikud ja sisaldavad kõigi erakondade lepingulist partnerite nimesid ning makstud ja maksmata summasid, mis tagavad läbipaistvuse.

## **C. SEIRE JA JÄRELEVALVE**

Erakonnaseadusega luuakse järelevalveorganina Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjon (ERJK). Viimase ülesandeks on kontrollida õigusnormide järgimist ja nõustada erakondi kampaania rahastamise küsimustes, sealhulgas finantsraskuste ületamisel. ERJK liikmete ametiaeg on viis aastat. Iga parlamendipartei, õiguskantsler, riigikontrolör ja VVK nimetab komisjoni ühe liikme.<sup>21</sup>

EKS keelab niinimetatud vahendamise erakondade rahastamisel, mis tähendab, et teise isiku raha antakse erakonnale edasi. ERJK teostab järelevalvet selliste ebaseaduslike tegevuste üle. Kui tekib kahtlus, et tegemist on vahendamisega, küsib ERJK maksuametilt teavet ja rakendab jõustamismeetmeid. EKS keelab ka avalike vahendite kasutamise kampaania eesmärkidel ja erakonnad seda keeldu üldiselt ka järgisid. ERJK teostab ka selles osas järelevalvet seaduse täitmise üle.<sup>22</sup>

Enamik ODIHR EET vestluspartneritest väljendas arvamust, et ERJK ressursid on ebapiisavad, et täita oma mahukat mandaati, ning neid tuleks suurendada. ERJK palkas kampaania reklaamandmete sõltumatuks kogumiseks ettevõtte, mis võimaldas tal oma ülesandeid paremini täita, kuid see mehhanism ei andnud alati kõiki tõhusa järelevalve teostamiseks vajalikke andmeid. ERJK volitused oleksid tugevamad, kui ta saaks nõuda finantsteavet erakondade lepingulistelt partneritelt, näiteks reklaamiplatvormidelt, meedia- ja PR-agentuuridelt.

<sup>20</sup> Tulude ja kulude andmebaas on kättesaadav ERJK [veebilehel](#).

<sup>21</sup> ERJK liikmete arv sõltub sellest, kui palju erakondi on parlamendis esindatud. ERJK-d toetab kaks töötajat, kes tegelevad järelevalve õiguslike ja finantsaspektidega.

<sup>22</sup> ODIHR EET-le teatati, et 2021. aasta kohalike valimiste ajal oli laialt levinud tava kasutada kohalikke ajalehti kandidaatide reklaamimiseks, mis ei ole kooskõlas kampaania käigus avaliku sektori vahendite kasutamise keeluga. Pärast 2021. aasta kohalike valimisi pöördus ERJK kohalike omavalitsuste poole selgitamiseks, et see tava ei ole õiguslikult lubatud.

*Tuleks kaaluda ERJK suutlikkuse ja volituste suurendamist erakondade ja kampaaniate rahastamise järelevalve teostamisel.*

Kui erakonda kahtlustatakse ebaseadusliku annetuse vastuvõtmises, on ERJK õigus teha hoiatusi, milles osutatakse erakonnale kavandatavale sunnirahale, kui see ei täida oma kohustusi.<sup>23</sup> Neid hoiatusi võib edasi kaevata halduskohtusse.<sup>24</sup> Mitmesugused muud rahalised sanktsioonid on ette nähtud näiteks pangakonto andmete esitamata jätmise, kvartaliaruannete esitamata jätmise ning vale või ebaõige teabe esitamise eest.

Poliitilise ja kampaania rahastamise järelevalvet hõlbustab ka meedia, mis otsib ja kajastab aktiivselt võimalikke poliitilisi ja kampaania rahastamise rikkumisi. Erakondade kampaaniaid jälgisid heade tavade ja eetilise käitumise seisukohast ka mõned kodanikuühiskonna organisatsioonid.<sup>25</sup> ERJK sai ja käsitles ka mitmeid teateid ja kaebusi poliitilistelt oponentidelt, kes jälgisid üksteise kampaaniaid ja kasutasid võimalusi, et juhtida tähelepanu sellele, mida nad tajusid vääraks käitumisena.<sup>26</sup>

## VII. RAHVUSVÄHEMUSTE OSALUS

2021. aasta rahvaloenduse andmetel moodustavad eestlased 69 protsenti elanikkonnast. Suurimad rahvusvähemused on venelased (24 protsenti), ukrainlased (2 protsenti) ja valgevenelased (1 protsenti). Õiguslikud nõuded rahvusvähemuste esindajate kaasamiseks erakondade kandidaatide nimekirjadesse või muud liiki vähemuste kvoodid puuduvad. Kuigi mõned vähemuste hulka kuuluvad parlamendiliikmed valiti selles ja eelmistes koosseisudes eri erakondade nimekirjades, puudub ametlik statistika vähemusrahvuste hulka kuuluvate kandidaatide või valitud parlamendiliikmete kohta.

Olemasolev õigusraamistik võimaldab kodakondsusega rahvusvähemuste esindajate täielikku ja võrdset valimisosalust. Kampaania läbi viimine vähemuskeeles on lubatud ja seda tehakse regulaarselt piirkondades, kus elavad rahvusvähemuste, eelkõige vene vähemuse valijad. Keeleseaduse kohaselt on lubatud võõrkeelne välireklaam, kui selle sisu ei ületa eestikeelset sisu.<sup>27</sup> Kampaania ajal ei teatud ühestki keelekasutuseeskirjade rikkumise juhtumist. Muud tüüpi kampaania kommunikatsioon, nagu lendlehtede levitamine ja kogunemiste korraldamine, võib toimuda vähemuskeeles ilma piiranguteta, ja seda täheldati ka. Suurimad erakonnad tegid venekeelset kampaaniat nii valdavalt venekeelsete valijate poolt asustatud piirkondades kui ka avalik-õigusliku ringhäälingu venekeelsetel telekanalil.

Üldine valimistega seotud teave oli kättesaadav ka vene ja inglise keeles, sealhulgas RVT veebilehel ning trüki- ja ringhäälingumeedias. Rahvusringhäälingu venekeelne kanal ETV+ ja mõned eraväljaanded edastasid valimiste kohta teavet ka vene keeles. Suurema rahvusvähemuste elanikkonnaga piirkondades olid valimisjaoskondades valimiste korraldajatena esindatud märkimisväärne arv rahvusvähemuste esindajaid ning vähemuskeelte kasutamine suulises suhtluses

<sup>23</sup> Sõltuvalt ebaseadusliku annetuse liigist võivad need olla: annetuse tagasi saatmine selle tegijale, annetuse kandmine riigieelarvesse või selle müümine ja raha riigieelarvesse kandmine. Ebaseadusliku annetuse korral võib rikkumise trahvi suurus olla kuni 15 000 eurot.

<sup>24</sup> Alates 1. jaanuarist 2023 kuni juuni lõpuni on ERJK teinud või dokumenteerinud [43 kohtuotsust](#) seoses kohtumääruste, ettekirjutuste või trahviteatistega.

<sup>25</sup> Rühm vabaihenduste esindajaid – [Valimiste Valvurid](#) – valimiskampaania head ja halvad valimistavad.

<sup>26</sup> Alates 1. jaanuarist 2023 kuni 5. märtsi valimispäevani sai ERJK poliitilise ja kampaania rahastamise järelevalvega seotud päringuid 47 korral ja vastas neile. Pärast valimispäeva, 2023. aasta juuni lõpuks, sai ja vastas ERJK veel rohkem kui 50-le päringule.

<sup>27</sup> Sellest reeglist tulenevalt tuleb vähemuskeelne kirjalik sisu tõlkida eesti keelde.

hääletamise ajal oli lubatud. Üldiselt tagasid valimisasutuste võetud meetmed juurdepääsu asjakohasele teabele ja rahvusvähemuste kaasava osalemise.

Valimised toimusid Ukraina sõja taustal, mis on lisanud Eesti vähemusrahvuste probleemidele tugeva julgeolekuaspekti. Mõne peamise erakonna valimisprogrammid ja kampaaniadiskursus lähtusid vajadusest tugevdada Eesti rahvuslikku identiteeti. Siiski täheldasid mõned ODIHR EET vestluskaaslased ka mitme poliitiku poolt valimiseelsel perioodil kasutatud lõhestavat retoorikat, mis võib avaldada negatiivset mõju ja aidata kaasa rahvusvähemuste võõrandumisele ja marginaliseerimisele. Positiivne on see, et peamised riigiametnikud jätkasid dialoogi vähemuskogukondadega, et ületada lõhed ja edendada sidusat ühiskonda.

Detsembris 2022 vastu võetud keele- ja haridusseaduste muudatused näevad ette vähemuskeelte õpetamise kaotamise kõikides koolides ja lasteaedades ning selle protsessi üle arutleti kampaania ajal laialdaselt.<sup>28</sup> Eesti õppekeele ülemineku reform koolides on enamiku erakondade programmides esile toodud, kusjuures sellise ülemineku vajalikkuses ollakse üldiselt ühel meelel, kuid rakendamise viiside ja ajakava osas on arvamused erinevad. Mõned rahvusvähemusi esindavad ODIHR EET vestluskaaslased pidasid seda reformi nende keeleõigusi piiravaks. Kampaania ajal tegid mõned erakondade esindajad ettepaneku teha õiguslikke algatusi, et keelata vähemuskeelte kasutamine avalikus ruumis, mis tekitas venekeelsetes kogukondades täiendavat muret.

*Vähemusgruppide võõrandumise ja marginaliseerimise vältimiseks peaksid ametivõimud ja poliitilised osalejad tegema jõupingutusi, et vähendada lõhestavat retoorikat poliitilises diskursuses ja valimiskampaanias.*

Viis protsenti Eesti elanikkonnast on määratlemata kodakondsusega täiskasvanud ja nende osakaal väheneb järk-järgult.<sup>29</sup> Nad võivad osaleda erakondade tegevuses ja teha annetusi erakondadele või kandidaatidele. Neil puudub aga õigus erakondadega liituda, mis on vastuolus ODIHR eelneva soovitusena ja rahvusvaheliste standarditega. Samuti on neil õigus hääletada kohalikel valimistel, kuid neil puudub see õigus parlamendivalimistel.<sup>30</sup>

Pikaajalise elamisloaga inimeste ja nende laste jaoks on viimastel aastatel tehtud märkimisväärseid edusamme Eesti kodakondsuse omandamisel.<sup>31</sup> Paljud pikaajalise elamisloaga isikud ei kasuta siiski võimalust kodakondsuse omandamiseks; mõnedel on raskusi keeleeksamite sooritamise, samas kui teistel puudub protsessi vastu huvi, sest eelistavad säilitada staatust, mis võimaldab viisavaba reisimist nii Euroopa Liidus kui ka Vene Föderatsioonis.

<sup>28</sup> Välja arvatud keele- ja kultuuritunnid

<sup>29</sup> Pärast Eesti iseseisvuse taastamist 1991. aastal anti kodakondsus automaatselt ainult enne 16. juunit 1940 Eesti kodakondsust omanud isikutele ja nende järeltulijatele. Eestis pikaajalise elamisloaga viibinuid ja nende järeltulijaid, kes ei saanud Eesti kodakondsust automaatselt või naturalisatsiooni teel ega saanud muud kodakondsust, nimetatakse määratlemata kodakondsusega isikuteks. 1. jaanuari 2023. aasta seisuga oli Eestis umbes 64 005 määratlemata kodakondsusega täiskasvanud isikut. Mõnes piirkonnas on need mittekodanikud ebaproportsionaalselt esindatud. Eelkõige Narvas, vastavalt [2021. Rahvaküsitluse andmetele](#), on mittekodanike arv 19 500 ehk pool valimisõiguslikust elanikkonnast.

<sup>30</sup> Need kodakondsuseta isikud on seaduslikud elanikud, kellel on täielikud majanduslikud, sotsiaalsed ja konsulaarõigused ning -kaitse.

<sup>31</sup> Alates 2016. aasta seadusemuudatustest võimaldab Kodakondsuse seadus mittekodanike ja alla 15-aastaste laste puhul saada Eesti kodakondsuse automaatselt, kui nende vanemad ei ole ühe aasta jooksul nende nimel sellest ennetavalt keeldunud. Muudatustega loobuti ka kirjaliku eesti keele eksami nõudest üle 65-aastaste taotlejate puhul.

Hiljutised arutelud ja mõnede erakondade õiguslikud algatused, mille eesmärk on kaotada määratlemata kodakondsusega pikaajalise elamisloaga isikute hääleõigus kohalikel valimistel, on tekitanud muret vähemusrahvuste seas, kuna see takistaks veelgi nende osalemist poliitilises ja avalikus elus.<sup>32</sup>

*Kõigi elanikkonnarühmade poliitiliste õiguste edendamiseks ja tugevdamiseks tuleks jätkata jõupingutusi, et julgustada, hõlbustada ja stimuleerida määratlemata kodakondsusega pikaajalise elamisloaga isikute naturalisatsiooni. Ühinemisvabaduse tagamiseks peaks neil seadusega olema lubatud liituda erakondadega.*

## VIII. SOOVITUSED

Need kogu tekstis sisalduvad soovitused on esitatud eesmärgiga parandada valimiste läbiviimist Eestis ja viia need täielikult kooskõlla OSCE raames võetud kohustuste ja muude rahvusvaheliste kohustuste ja demokraatlike valimiste standarditega. Neid soovitusi tuleks lugeda koos varasemate ODIHR soovitustega, mis vajavad veel rakendamist.<sup>33</sup>

1. Et veelgi suurendada ja säilitada usaldust e-hääletamise vastu, peaksid valimiste korraldajad ennetavalt tegelema kõigi probleemidega, mida on tõstatanud valimiste sidusrühmad, kes ei usalda internetihääletamise tulemusi.
2. Valimisasutused võiksid kaaluda krüptograafiliste meetodite kasutuselevõttu, et ennetada valesti vormistatud hääletussedelite deponeerimise võimalust.
3. Et vältida vigu või vananenud teavet süsteemi osade konfigureerimisel, peaksid valimiste korraldajad kehtestama kvaliteedi tagamise protsessi, mis hõlmab kogu e-hääletamise süsteemi põhjalikku testimist enne selle kasutuselevõttu.
4. Selleks, et võimaldada sisulist välist kontrolli ja suurendada avalikkuse usaldust, peaks RVT avaldama täieliku, täpse ja ajakohase dokumentatsiooni e-hääletamise süsteemi toetavate tehnoloogiate ja protsesside kohta.
5. Selleks, et tagada läbipaistvus ja kõrvaldada igasugune kahtlus tulemuste usaldusväärsuse suhtes, peaks RVT selgitama tulemuste teatamise korda ja ajakava aegsasti enne valimispäeva.
6. Nagu eelnevalt soovitatud, peaksid valimiste korraldajad kaaluma meetodeid, kuidas saavutada läbivat kontrollitavust. Praeguste kontrolli mehhanismide parandamiseks peaksid valimiste korraldajad kõrvaldama puudused individuaalses kontrollis ja tagama, et kõik e-hääletamise tulemuste kindlaksmääramise kriitilise tähtsusega etapid oleksid auditeeritavad.

<sup>32</sup> Vastav seaduseelnõu esitati Isamaa poolt aprillis 2022 ja seda toetas EKRE, kuid see ei leidnud parlamendis laiemat toetust.

<sup>33</sup> Vastavalt 1999. aasta OSCE Istanbuli dokumendi punktile 25 kohustusid OSCE liikmesriigid "võtma viivitamata järelmeetmeid ODIHR valimiste hindamise ja soovituste kohta". Varasemate soovituste järelmeetmed on ODIHR EET hinnangul järgmised: 2015. aasta parlamendivalimisi käsitleva ODIHR lõpparuande (2015. aasta lõpparuanne) soovitused 9 ja 12 on täielikult rakendatud. 2015. aasta lõpparuande soovitused 1, 5 ja 11 ning 2019. aasta parlamendivalimisi käsitleva ODIHR lõpparuande soovitus 10 rakendati osaliselt. Vt ka ODIHR [valimisalaste soovituste andmebaas](#).

7. Selleks, et tagada valimistel osalemiseks võrdsed võimalused, peaksid valimiste korraldajad kaaluma esmakordselt kandideerivate erakondade kampaaniategevusele riikliku rahastamise eraldamist mõistliku toetuse näitamise alusel.
8. Kampaaniatulu eeskirjadest kõrvalehoidmise vältimiseks tuleks seadust muuta, et kehtestada tähtajad, mille jooksul tuleb kampaaniakulutustega seotud maksmata arved tasuda.
9. Kampaaniakulude suurenemise vältimiseks ning erakondade ja kandidaatide vahelise võrdsuse suurendamiseks tuleks seadust muuta kehtestades kampaaniakuludele piirangud.
10. Võrdsete tingimuste tagamiseks võiks kaaluda, kas nõuda, et reklaamiandjad avaldaksid oma valimiskampaania reklaami allahindluste poliitika.
11. Läbipaistvuse suurendamiseks peaks seadus sätestama, et kõik kampaaniareklaamid peavad sisaldama teavet selle kohta, kes need tootis ja kes nende eest maksis.
12. Kampaaniakulutuste läbipaistvuse suurendamiseks ja kõigi valimistel osalejate õigusnormide järgimise tagamiseks peaks seadus sisaldama põhjalikku määratlust selle kohta, millised tegevused sõltumatute kolmandate organisatsioonide puhul on valimiskampaania ja sätestada nende aruandekohustus.
13. Läbipaistvusmeetmena võiks välja töötada suunised kandidaatide mitterahaliste annetuste käsitlemiseks, et tagada, et kõik sellised annetused teatatakse seaduses ettenähtud viisil.
14. Tuleks kaaluda ERJK pädevuse ja volituste suurendamist erakondade ja kampaaniate rahastamise järelevalve teostamisel.
15. Et vältida rahvusvähemuste võõrandumist ja marginaliseerimist, peaksid ametivõimud ja poliitilised osalejad tegema jõupingutusi, et vähendada lõhestavat retoorikat poliitilises diskursuses ja valimiskampaania ajal.
16. Kõigi elanikkonnarühmade poliitiliste õiguste edendamiseks ja tugevdamiseks tuleks jätkata jõupingutusi, et julgustada, hõlbustada ja edendada määratlemata kodakondsusega pikaajaliste elanike naturalisatsiooni. Ühinemisvabaduse tagamiseks peaks neil olema seadusega lubatud liituda erakondadega.



**LISA: VALIMISTULEMUSED<sup>34</sup>**

Hääleõiguslike valijate arv	966,129
Antud hääle koguarv	613,801
Kehtivaid hääletussedeleid	610,299
Kehtetuid hääletussedeleid	3,502
Eelhääletusel antud hääled	141,682
Kodus antud hääle koguarv	3,663
E-hääle koguarv	312,181
Välismaal antud hääle koguarv	1,826
Valimisaktiivsus (%)	63.7

Erakond	E-hääle arv	Kogu hääle arv	Hääle %	Mandaate kokku	Naissaadikuid kokku
Eesti Reformierakond	130,072	190,641	31.2	37	13
EKRE	27,363	97,974	16.1	17	3
Eesti Keskerakond	28,575	93,247	15.3	16	4
Erakond Eesti 200	52,574	81,332	13.3	14	5
Sotsiaaldemokraatlik erakond	33,253	56,580	9.3	9	4
<i>Isamaa</i>	24,688	50,115	8.2	8	1
Eestimaa Ühendatud Vasakpartei	2,520	14,604	2.4	-	-
<i>Parempoolsed</i>	8,328	14,036	2.3	-	-
Erakond Eestimaa Rohelised	3,410	5,889	1.0	-	-
Üksikkandidaadid	1,398	5,887	1.0	-	-

<sup>34</sup> Allikas: [VVK veebileht](#).

## ODIHR

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

ODIHR-i Varssavis (Poolas) asuv peakorter loodi 1990. aasta Pariisi tippkohtumisega vabade valimiste büroo kujul ja see alustas tegevust 1991. aasta mais. Aasta hiljem muudeti büroo nimetust, et see peegeldaks selle laiendatud volitusi inimõiguste ja demokratiseerimise valdkonnas. Praegu töötab ODIHR-s üle 150 inimese.

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

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

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

ODIHR pakub oma liikmesriikidele tuge **sallivuse** ja **mittediskrimineerimise** vallas, et vihkamiskuritegudele, rassismi, ksenofoobia, antisemitismi ja teiste mittesallivuse vormidele tugevamalt vastu seista. ODIHR-i sallivuse ja mittediskrimineerimise tegevused keskenduvad järgmistele valdkondadele: õigusaktid; õiguskaitseorganite koolitamine; järelevalve, aruandlus, meetmete rakendamine vihkamiskuritegude ja -intsidentide suhtes; samuti harivad tegevused sallivuse, austuse ja vastastikkuse mõistmise propageerimiseks.

ODIHR annab oma liikmesriikidele nõu **romisid ja sintisid** puudutavate poliitikasuundade osas. Organisatsioon edendab romi ja sinti kogukondade seas suutlikkust ning suhete võrgustiku arendamist ja julgustab romi ja sinti kogukondade esindajaid osalema poliitikas.

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

Lisateavet saab ODIHR veebilehelt ([www.osce.org/odihr](http://www.osce.org/odihr)).