

Eriaruanne

Valimisvaatlusmissioonid – soovituste täitmise kontrollimiseks on tehtud jõupingutusi, kuid järelvalvet tuleb parandada

(vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 287 lõike 4
teisele lõigule)



4
1977 - 2017



EUROOPA
KONTROLLIKODA

Auditirühm

Kontrollikoja eriaruannetes esitatakse konkreetseid eelarvevaldkondi või juhtimisega seotud teemasid hõlmavate tulemus- ja vastavusauditite tulemused. Auditite valiku ja ülesehituse juures on kontrollikoja eesmärgiks maksimeerida nende mõju, võttes arvesse tulemuslikkuse ja vastavuse riske, konkreetse valdkonna tulude ja kulude suurust, tulevasi arengusuundi ning poliitilist ja avalikku huvi.

Käesoleva tulemusauditi viis läbi välistegevuse, turvalisuse ja õiguse kuluvaldkondade auditeerimise eest vastutav III auditikoda, mille eesistuja on kontrollikoja liige Karel Pinxten.

Auditit juhtis kontrollikoja liige Ville Itälä, keda toetasid kabinetiülem Turo Hentilä, kabineti atašee Helka Nykänen, valdkonnajuht Beatrix Lesiewicz ja auditijuht Kristina Maksinen. Auditirühma kuulusid Balázs Kaszap, Jiri Lang ja Erika Söveges.



Esimene rida: Ville Itälä, Kristina Maksinen

Teine rida: Helka Nykänen, Turo Hentilä, Beatrix Lesiewicz, Erika Söveges, Jiri Lang, Balázs Kaszap

SISUKORD

	Punkt
Lühendid	
Kokkuvõte	I–VI
Sissejuhatus	1–29
ELi valimisvaatlusmissioonid	1–7
ELi institutsioonide roll ja ELi valimisvaatlusmissiooni sõltumatus	8–11
ELi valimisvaatlusmissioonide õigus- ja haldusraamistik	12–17
ELi valimisvaatlusmissioonide rahastamine	18
Suhted OSCEga	19
ELi valimisvaatlusmissiooni koosseis ja valimisvaatluse tsükkel	20–25
Valimisvaatluste soovitusel ja järelkontroll	26–29
Auditi ulatus ja lähenemisviis	30–39
Tähelepanekud	40–117
I OSA. Soovitused on viimastel aastatel paranenud, kuid kohapealsete sidusrühmadega tuleb rohkem konsulteerida	40–66
Soovitused on paremini võrreldavad ja nende esitusviis ühtlustatum, kuid suuniseid ei järgita alati	41–55
ELi valimisvaatlusmissioonid kohtusid sidusrühmadega enne valimispäeva mitmeid kordi, kuid ei arutanud nendega soovitusi	56–66
II OSA. Soovituste elluviimise toetamiseks kasutati poliitilist dialoogi ja valimisabi, kuid valimiste järelvaatlusmissioone ei korraldatud nii tihti, kui oleks võinud	67–97
Poliitiline dialoog toimus, kuid mõne asjaomase riigi ametiasutused sooviksid arutelu jätkata	71–83
Valimiste järelvaatlusmissioone ei korraldatud nii tihti, kui oleks võinud	84–88
Valimisabi toetas ELi valimisvaatlusmissiooni soovitude elluviimist	89–97

III OSA. Soovitustest ja nende täitmise seisust puudub keskne ülevaade	98–117
Puudub ELi valimisvaatlusmissioonide soovituste keskne andmebaas	99–104
Soovituste elluviimise edenemist ei hinnata süstemaatiliselt	105–113
Hiljuti koguti parimaid tavaid, kuid saadud kogemuste analüüs ei hõlma alati soovituste täitmise kontrolli	114–117
Järeldused ja soovitused	118–127
ELi valimisvaatlusmissioonide soovitused on viimastel aastatel paranenud, kuid kohapealsete sidusrühmadega tuleb rohkem konsulteerida	119–121
Soovituste elluviimise toetamiseks kasutati poliitilist dialoogi ja valimisabi, kuid valimiste järelvaatlusmissioone ei korraldatud nii tihti, kui oleks võinud	122–124
Soovitustest ja nende täitmise seisust puudub keskne ülevaade	125–127
I lisa. ELi valimisvaatlusmissioonide kaart	
II lisa. Soovituste hindamise graafikud	
III lisa. Ülevaade valimisabi projektidest Ghanas, Jordaanias, Nigeerias ja Sri Lankal	
Euroopa välis teenistuse ja komisjoni vastused	

LÜHENDID

DG DEVCO	Rahvusvahelise koostöö ja arengu peadirektoraat
DG NEAR	Euroopa naabruspoliitika ja laienemisläbirääkimiste peadirektoraat
EEAS	Euroopa välisteenistus
EIDHR	Demokraatia ja inimõiguste Euroopa rahastamisvahend
ELi VVM	Euroopa Liidu valimisvaatlusmissioon
ExM	Tutvumissmissioon
OAS	Ameerika Riikide Organisatsioon
ODIHR	OSCE demokraatlike institutsioonide ja inimõiguste büroo
OSCE	Euroopa Julgeoleku- ja Koostööorganisatsioon
UNDP	ÜRO Arenguprogramm
VEM	Valimisekspertide missioon
VJM	Valimiste järelvaatlusmissioon

KOKKUVÕTE

- I. Valimiste vaatlemine on oluline vahend demokraatia, inimõiguste ja õigusriigi edendamiseks. Hästi korraldatud valimised võivad kaasa aidata poliitilise võimu rahumeelsele üleminekule. Sel eesmärgil vaatleb Euroopa Liit (EL) valimisi eri riikides üle kogu maailma.
 - II. Peatselt pärast valimispäeva avaldab ELi valimisvaatlusmissioon esialgse avaliku teadaande, millele järgneb kahe kuu pärast põhjalik lõpparuanne, mis sisaldab soovitusi selle kohta, kuidas valimiste läbiviimise korda tulevikus parandada. Soovitused esitatakse asjaomase riigi ametivõimudele, kellel puudub formaalne kohustus neid täita. Siiski on hädavajalik soovitude elluviimist jälgida, et valimisvaatluste mõju oleks võimalikult suur. Kui asjaomane riik valimistega seotud puudusi ei kõrvalda, püsib oht, et need jäävad püsima ja isegi suurenevad edaspidiste valimiste käigus.
 - III. Auditi peamine eesmärk oli hinnata, kas Euroopa välisteenistus (EEAS) ja Euroopa Komisjon olid andnud riikidele soovitude täitmiseks abi. Audit hõlmas ELi valimisvaatlusmissioonide soovitude järelkontrolli neljas riigis: Ghanas, Jordaania, Nigeerias ja Sri Lankal, keskendudes pärast 2010. aastat toimunud valimisvaatlustele.
 - IV. Kontrollikoda uuris, kas soovitud olid koostatud ja esitatud viisil, mis hõlbustas nende täitmist. Selles kontekstis hindas kontrollikoda ka seda, kas soovitude üle oli nõu peetud asjaomaste riikide sidusrühmadega, et edendada kohalikku iverastutust ja seeläbi suurendada soovitude elluviimise tõenäosust. Seejärel kontrolliti, kas Euroopa välisteenistus ja Euroopa Komisjon olid kasutanud nende käsutuses olevaid vahendeid, et ELi valimisvaatlusmissioonide soovitude täitmist toetada. Kõige tähtsamateks vahenditeks hinnati valimiste järelvaatlusmissioonid, poliitiline dialoog ja valimisabi. Samuti hindas kontrollikoda kohapeal tulemuste jälgimiseks tehtud jõupingutusi.
 - V. Kontrollikoda leidis, et Euroopa välisteenistus ja komisjon olid teinud märkimisväärseid jõupingutusi, et toetada ELi valimisvaatlusmissioonide soovitude elluviimist, ning kasutanud selleks enda käsutuses olevaid vahendeid. ELi valimisvaatlusmissioonide soovitude esitamine on viimastel aastatel paranenud, kuid kohapealsete sidusrühmadega tuleb rohkem konsulteerida. Euroopa välisteenistus ja komisjon osalesid poliitilises dialoogis ning andsid
-

valimisabi, et soovitude täitmist toetada, ent valimiste järelvaatlusmissioone ei korraldata nii tihti kui võiks. Soovitustest puudub keskne ülevaade ja nende täitmise seisu ei hinnata pidevalt.

VI. Auditi põhjal soovitab kontrollikoda Euroopa välisteenistusel muu hulgas

- teha enne lõpparuande avaldamist selle vormi üle järjepidevat kvaliteedikontrolli ja seeläbi tagada, et ELi valimisvaatlusmissioonid järgivad aruandlussuuniseid ja näidisvormi;
 - järjepidevalt tagada, et põhimeeskond peaks asjaomase riigi sidusrühmadega soovitude üle nõu enne aruande lõplikku valmimist;
 - kindlustada, et sidusrühmade ümarlaud toimuks mitte enne kui neli tööpäeva pärast aruande avaldamist, andmaks osalejatele enne koosolekut piisavalt aega aruande ja soovitudega tutvumiseks;
 - võimaluse korral saata sobival valimistevahelisel ajal valimiste järelvaatlusmissioonid riikidesse, kus on toimunud ELi valimisvaatlusmissioon, tingimusel, et riigi poliitiline või julgeolekuolukord seda võimaldab;
 - rajada ELi valimisvaatlusmissioonide soovitude keskne andmebaas;
 - jälgida regulaarselt ELi valimisvaatlusmissioonide soovitude elluviimist.
-

SISSEJUHATUS

ELi valimisvaatlusmissioonid

1. Valimiste vaatlemine on oluline vahend demokraatia, inimõiguste ja õigusriigi edendamiseks. Hästi korraldatud valimised võivad kaasa aidata poliitilise võimu rahumeelsele üleminekule. Sel eesmärgil vaatleb Euroopa Liit (EL) valimisi eri riikides üle kogu maailma. Alates ELi valimisvaatluse metoodika kehtestamisest 2000. aastal on EL lähetanud 138 valimisvaatlusmissiooni¹ 66 riiki Aafrikas, Lähis-Idas, Aasias ja Ladinameerikas.
2. ÜRO põhimõtete deklaratsioonis kirjeldatakse valimiste vaatlemist järgmiselt: „järjepidev, ülevaatlik ja täpne teabe kogumine [---]; sellise teabe erapooletu ja professionaalne analüüsimine; ja valimisprotsesside iseloomu kohta järelduste tegemine, tuginedes teabe täpsuse ja analüüsi erapooletuse kõrgeimatele standarditele“².
3. ELi valimisvaatluste käsiraamatus (edaspidi „käsiraamat“) kirjeldatakse ELi valimisvaatlusmissioonide otstarvet järgmiselt: „Valimised annavad inimestele võimaluse vabalt oma tahet väljendada, valides endale ise valitsuse, ja inimrühmadele võimaluse teistega konkureerides ning vägivalda kasutamata oma poliitilisi veendumusi väljendada, aidates kaasa poliitilise võimu rahumeelsele üleminekule. Selles suhtes võib ELi poolne valimiste vaatlemine täiendada ja tõhustada ELi teisi kriisiohje- ja rahukindlustamisalaseid algatusi partnerriikides“³.
4. ELi valimisvaatlejad koguvad ja analüüsivad valimisprotsessi puudutavaid fakte ja annavad sõltumatu hinnangu, valimiste korraldamisse sekkumata.

¹ Hõlmab ka valimiste hindamise meeskondi, mis on peamiselt pealinnades tegutsevad väiksema koosseisuga missioonid.

² ÜRO rahvusvahelise valimisvaatluse põhimõtete deklaratsioon 2005, lk 2, punkt 4.

³ Euroopa välisteenistus, Euroopa Komisjoni välispoliitika vahendite talitus, „Handbook for EU Election Observation“, kolmas väljaanne, 2016, lk 16–17.

5. Asjaomase riigi kutsel lähetatakse ELi valimisvaatlusmissioon kohale üksnes juhul, kui ELi hinnangul oleks vaatlusmissioon vajalik ja aitaks kaasa demokraatia arengule riigis. Enne kutse vastuvõtmist korraldab EL harilikult neli kuni kuus kuud enne valimispäeva tutvumissiooni, et kindlaks teha, kas täiemahuline ELi valimisvaatlusmissioon oleks vajalik, soovitatav ja teostatav. Tavaliselt kaks nädalat vältava tutvumissiooni käigus hinnatakse ka seda, mil määral on varasemate ELi valimisvaatlusmissioonide soovitusi arvesse võetud, kui tegu on korduva missiooniga.

6. EL võib otsustada valimisprotsessi tähelepanelikult jälgida ka siis, kui kõik ELi valimisvaatlusmissiooni lähetamise tingimused (nt julgeolekutingimused) ei ole täidetud. Samas võib Euroopa välisteenistus ka kõigi tingimuste täitmise korral täiemahulist ELi valimisvaatlusmissiooni mittevajalikuks pidada⁴. Kasutada võib teist tüüpi missioone. Julgeolekuprobleemide korral kaalutakse valimiste hindamise meeskonna lähetamist. EL võib lähetada ka väiksema missiooni, nagu valimisekspertide missioon. Valimisekspertide missioonil osalevad kahe- kuni neljaliikmelised ekspertide rühmad, kes teevad samasugust valimisprotsessi hindamist nagu ELi valimisvaatlusmissioon, kuid ei vaatle valimisi jaoskondades valimispäeval. Valimisekspertide missiooni järeldusi ei avalikustata, ehkki mõned valimisekspertide missioonid jagavad oma soovitusi asjaomase riigi ametivõimudega. Ka valimiste hindamise meeskonnad ei tegele valimiste süstemaatilise vaatlemisega jaoskondades valimispäeval, kuid sarnanevad ELi valimisvaatlusmissioonidega selle poolest, et ka neil on riigi pealinnas tegutsev täiskoosseisuline põhimeeskond ja võimaluse korral peavaatleja.

7. Euroopa Liit võib valimistevahelisel ajal üldise kontrollitegevuse raames lähetada riiki ka valimiste järelevaatlusmissiooni. Sellise missiooni peamine ülesanne on hinnata varasema ELi valimisvaatlusmissiooni soovitude täitmist. Valimiste järelevaatlusmissioon on väikesekoosseisuline missioon, mis koosneb missiooni juhust (tavaliselt peavaatleja), valimis-/poliitikaekspertist, õigusekspertist ja vajaduse korral pressiametnikust. Lisaks osalevad missioonil Euroopa välisteenistuse demokraatia ja valimisvaatluste osakonna ning võimaluse korral Euroopa Komisjoni esindajad. Viimased peaksid keskenduma ELi ja selle liikmesriikide

⁴ Käsiraamat, lk 126–127.

antavale abile ning võimalikele meetmetele, mida tulevase programmitöö raames rahastada. Need võivad hõlmata lühiajalisi meetmeid enne järgmiseid valimisi, tuginedes ELi valimisvaatlusmissiooni soovitudele. Valimiste järelvaatlusmissioon võib anda ka täiendavaid soovitusi, võttes arvesse tehtud edusamme ja suunates tähelepanu ümber kõige pakilisematele küsimustele, mis vajavad lahendamist enne eelseisvaid valimisi.

ELi institutsioonide roll ja ELi valimisvaatlusmissiooni sõltumatus

8. Välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja / Euroopa Komisjoni asepresident omab poliitilist vastutust iga-aastase ELi valimisvaatluse prioriteetsete riikide valimise eest (pärast konsulteerimist liikmesriikide ja Euroopa Parlamendiga), teeb lähetamist puudutava lõpliku otsuse ja jälgib ELi valimisvaatlusmissioonide üldist toimimist.

9. ELi valimisvaatlusmissiooni juhib tavaliselt mõni Euroopa Parlamendi liige, kelle nimetab välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja / Euroopa Komisjoni asepresident ja kes tegutseb missiooni peavaatlejana. Euroopa välis teenistus abistab missiooni poliitilistes ja valimistega seotud küsimustes, välispoliitika vahendite talitus aga vastutab tegevus- ja julgeolekualaste ning finantsaspektide eest.

10. Käsiraamatu⁵ kohaselt on „ELi valimisvaatlejad kohustatud olema rangelt erapooletud, näitamata üles eelistust ühegi valimisprotsessis osaleja suhtes“. Samuti öeldakse selles, et „ELi valimisvaatlusmissioon on poliitiliselt sõltumatu kõigist ELi rahastatavatest tehnilise abi projektidest, mida võidakse vaatlusaluses riigis ellu viia“⁶. Valimisvaatlejate sõltumatus on sätestatud ka ÜRO põhimõtete deklaratsioonis⁷.

11. ELi valimisvaatlusmissioonid on selles mõttes ebatüüpilised, et nad on ELi sõltumatud. Muud vaatlusmissioonid, mille on lähetanud näiteks OSCE demokraatlike institutsioonide ja inimõiguste büroo, Rahvaste Ühendus, Carteri keskus ja Aafrika Liit, kommenteerivad valimisprotsessi enda organisatsiooni nimel. ELi valimisvaatlusmissioonid ei võta aga sõna ELi

⁵ Käsiraamat, lk 37.

⁶ Käsiraamat, lk 23.

⁷ ÜRO rahvusvahelise valimisvaatluse põhimõtete deklaratsioon 2005, artikkel 19.

nimel. Käsiraamatu kohaselt on „ELi valimisvaatlusmissioon oma leidudes ja järeldustes poliitiliselt sõltumatu [---]. ELi valimisvaatlusmissioon teeb tihedat koostööd ELi institutsioonidega, kuid selle mandaat on Euroopa välisteenistuse, Euroopa Komisjoni ja asjaomases riigis asuva ELi delegatsiooni omast erinev⁸.“

ELi valimisvaatlusmissioonide õigus- ja haldusraamistik

12. ELi valimisvaatlused lähtuvad demokraatia, õigusriigi, inimõiguste, soolise võrdõiguslikkuse ja põhivabaduste põhimõtetest, mis on sätestatud aluslepingutes⁹. Samuti juhindutakse Cotonou lepingust¹⁰.

13. Täpsemalt reguleerib ELi valimisvaatlusmissioone määrus demokraatia ja inimõiguste rahastamisvahendi loomise kohta¹¹, milles sätestatakse ELi valimisvaatlusmissioonide eesmärgid: „Need missioonid pakuvad parimaid võimalusi selleks, et anda valimisprotsessidele asjatundlikku hinnangut ja soovitusi nende edasiseks parandamiseks liidu koostöö ja poliitilise dialoogi raames kolmandate riikidega.“

14. Pärast demokraatia ja inimõiguste Euroopa rahastamisvahendi määruse vastuvõtmist 2014. aastal esitati komisjoni otsuses, mis käsitleb ELi valimisvaatlusmissioonide rakenduskorda¹², ja selle lisas täpsustusi, peamiselt ELi valimisvaatlusmissioonide töötajate rolli ja tasustamise kohta.

⁸ Käsiraamat, lk 37.

⁹ Euroopa Liidu lepingu artiklid 2 ja 21; Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 8.

¹⁰ Cotonou leping on ELi ning 78 Aafrika, Kariibi mere ja Vaikse ookeani piirkonna riigi (AKV) vahel sõlmitud koostööleping, mis allkirjastati 2000. aasta juunis ning vaadati üle 2005. ja 2010. aastal. Artiklis 9 sätestatakse: „Kõikide inimõiguste ja põhivabaduste, sealhulgas põhiliste sotsiaalsete õiguste austamine, õigusriigile rajatud demokraatia ning läbipaistev ja vastutustundlik valitsemine on jätkuva arengu lahutamatu osa“.

¹¹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. märtsi 2014. aasta määrus (EL) nr 235/2014 rahastamisvahendi loomise kohta demokraatia ja inimõiguste edendamiseks kogu maailmas (ELT L 77, 15.3.2014, lk 85), eesmärk 4 (lisa).

¹² Komisjoni 29. oktoobri 2014. aasta rakendusotsus, millega võetakse vastu valimisvaatlusmissioonide rakenduskord, C(2014) 7782 final.

15. Kuigi paljud ELi valimisvaatlusmissioonidega seotud aspektid on aja jooksul muutunud, nagu Lissaboni lepingust tulenev institutsionaalne ülesehitus, on peamine suunisdokument missioonide eesmärkide ja metoodika kohta komisjoni teatis, mis pärineb 2000. aastast¹³. Teatises on esitatud ELi valimisvaatlusmissioonide üldine poliitikaraamistik.

16. ELi valimisvaatlusmissioonide kõige põhjalikum metoodiline raamistik on käsiraamat. Pärast selle vastuvõtmist avaldati käsiraamat esmakordselt 2002. aastal ning on seejärel kaks korda üle vaadatud – 2008. ja 2016. aastal.

17. Pärast komisjoni teatise vastuvõtmist on seda täiendatud teiste ametlike dokumentidega, milles määratakse kindlaks valimisvaatluste eesmärgid. Kõige olulisemad täiendused olid nõukogu 2009. aasta järeldused, mis käsitlevad demokraatia toetamist ELi välissuhetes, ning ELi 2012. aasta inimõiguste ja demokraatia strateegiline raamistik ja tegevuskava (ajakohastati perioodiks 2015–2019). Neis dokumentides pöörati suurt tähelepanu ELi valimisvaatlusmissioonide järelkontrollile ja ELi liikmesriikide sellealasele koostööle.

ELi valimisvaatlusmissioonide rahastamine

18. ELi valimisvaatlusmissioone haldab välispoliitika vahendite talitus otsese eelarve täitmise raames. Missiooni maksumus sõltub suurel määral selle konkreetsetest tingimustest. Viimaste kättesaadavate andmete põhjal on ühe missiooni keskmine maksumus 3,5 miljonit eurot. Aastail 2015–2017 eraldati valimisvaatlustele eelarvest keskmiselt ligikaudu 44 miljonit eurot aastas. See võimaldab lähetada umbkaudu 10–12 ELi valimisvaatlusmissiooni, 8 valimisekspertide missiooni ja 4 valimiste järelvaatlusmissiooni aastas. Valimisekspertide missioone ja tutvumissioone tehakse raamlepingu alusel ja

¹³ Komisjoni teatis ELi valimisabi ja -vaatluste kohta, KOM(2000) 191 lõplik, 11. aprill 2000. Teatis jõustasid Euroopa Parlament 15. märtsi 2001. aasta resolutsiooniga ja nõukogu 31. mai 2001. aasta järeldustega.

nende maksumus on kuni 300 000 eurot missiooni kohta. Valimiste järelvaatlusmissiooni maksumus ei ületa tavaliselt 100 000 eurot.¹⁴

Suhted OSCEga

19. Kõik ELi liikmesriigid kuuluvad ka Euroopa Julgeoleku- ja Koostööorganisatsiooni (OSCE). OSCE osalisriikides teeb valimisvaatlust OSCE demokraatlike institutsioonide ja inimõiguste büroo. EL ning OSCE demokraatlike institutsioonide ja inimõiguste büroo kasutavad sarnast metoodikat. Seetõttu ei tegele EL tavaliselt valimisvaatlusega OSCE piirkonnas. Sellekohane suuline kokkulepe ELi ja OSCE vahel pärineb 2000. aastate algusest ning ei ole kirjalikult fikseeritud.

ELi valimisvaatlusmissiooni koosseis ja valimisvaatluse tsükkel

20. Valimised ei ole ühepäevane sündmus, vaid mitut etappi hõlmav protsess. Valimisperioodi alguseks võib pidada valimiskampania algust, mille ajastus võib riigiti erineda. Valimisperiood lõpeb, kui pärast valimisi esitatud kaebused on läbi vaadatud. ELi valimisvaatlusmissioonid hõlmavad valimistsükli kõiki etappe: valimiseelset etappi, valimispäeva ennast ja valimisjärgset etappi. Lisaks valimiste vaatlemisele annab Euroopa Komisjon ka valimisabi, st valimisprotsessi jaoks vajalikku üldtehnilist või materiaalist toetust.

21. Pärast kutse vastuvõtmist sõlmib asjaomane riik Euroopa Liiduga vastastikuse mõistmise memorandumi, milles määratakse kindlaks missiooni peamised üksikasjad. See hõlmab ELi valimisvaatlusmissiooni julgeoleku- ja logistilisi aspekte, kuid mitte järelvaatlusmissiooni ega soovitusi tulevaseks valimisreformiks.

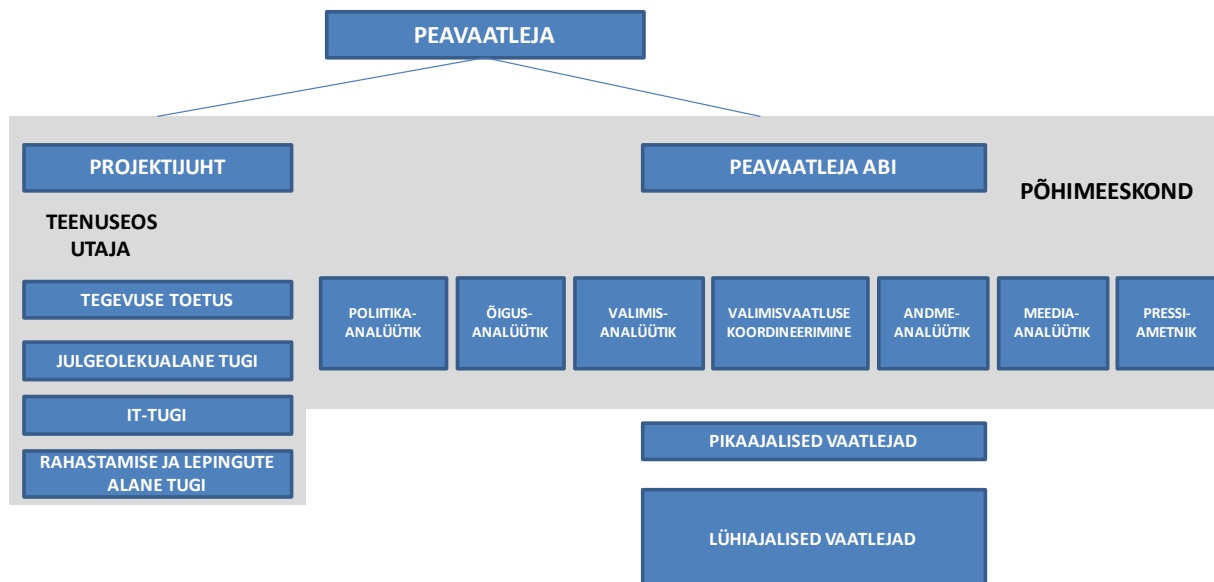
22. ELi vaatlejad võivad olla pika- või lühiajalised. Pikaajalised vaatlejad paiknevad asjaomase riigi eri piirkondades, vaadeldes valimisi kohapeal alates valimiskampania käivitamisest, kuni lõplikud tulemused on välja kuulutatud ja kaebuste läbivaatamine

¹⁴ Kuni praeguseni on EL lähetanud väga vähe valimiste hindamise meeskondi ja audit neid ei hõlma, mistõttu ei esitata käesolevas aruandes üksikasju valimiste hindamise meeskondade kulude kohta.

lõppenud¹⁵. Lühiajalised vaatlejad vaatlevad valimisprotsessi laial geograafilisel alal mõned päevad enne ja pärast valimispäeva. Lisaks tegutseb pealinnas põhimeeskond, mis koosneb tavaliselt kaheksast kuni kümnest eksperdist¹⁶.

23. Põhimeeskonna eksperdid on spetsialiseerunud valimiskeskonna eri aspektidele. Meeskonda võivad kuuluda näiteks õigusanalüütik, meediaanalüütik ja pressiametnik (vt **1. joonis**). Põhimeeskond osaleb peavaatleja abi juhendamisel kõigi missioonide aruannete (sh ELi valimisvaatlusmissiooni lõpparuande) koostamises.

1. joonis. ELi valimisvaatlusmissiooni koosseis



Allikas: käsiraamat.

24. Komisjoni palgatud teenuseosutaja pakub ELi valimisvaatlusmissioonidele logistilist, julgeoleku- ja haldusalast tuge¹⁷.

25. ELi valimisvaatlusmissioon avaldab peavaatleja juhitalval pressikonverentsil, mis korraldatakse peatselt pärast valimisi (tavaliselt kahe päeva jooksul), esialgse avaliku teadaande. Põhjalik lõpparuanne avaldatakse kahe kuu jooksul pärast valimisprotsessi lõppu

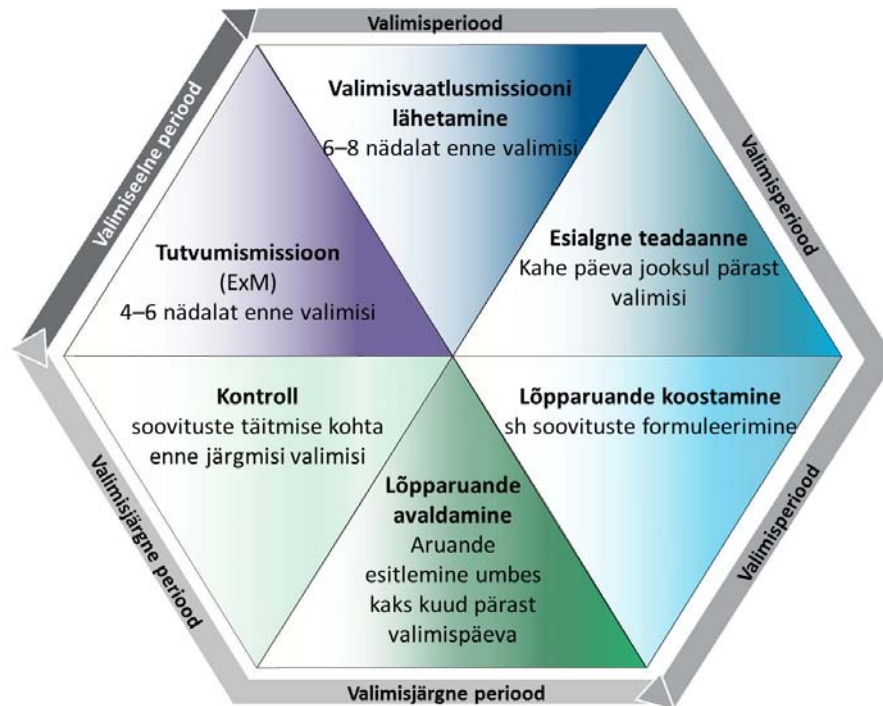
¹⁵ Käsiraamat, lk 24.

¹⁶ Käsiraamat, lk 128.

¹⁷ Käsiraamat, lk 130.

ja see sisaldab asjaomasele riigile mõeldud soovitusi tulevaste valimiste paremaks korraldamiseks¹⁸ (vt **2. joonis**).

2. joonis. ELi valimisvaatlustsükkel



Allikas: kontrollikoda käsiraamatu põhjal.

Valimisvaatluste soovitused ja järelkontroll

26. ÜRO põhimõtete deklaratsiooni kohaselt „peaks rahvusvaheline valimisvaatlus võimaluse korral andma soovitusi valimiste ja nendega seotud protsesside läbipaistvuse ja tulemuslikkuse parandamiseks, protsessidesse sealjuures sekkumata ja neid seeläbi takistamata“¹⁹.

¹⁸ Käsiraamat, lk 26.

¹⁹ ÜRO rahvusvahelise valimisvaatluse põhimõtete deklaratsioon, 2005.

27. ELi valimisvaatlusmissioonide lõpparuannetes käsitletakse 14 järgmist hindamisvaldkonda²⁰: i) poliitiline kontekst; ii) õigusraamistik (sealhulgas valimissüsteem); iii) valimiste korraldus; iv) valijate registreerimine; v) erakondade ja kandidaatide registreerimine; vi) valimiskampaania; vii) valimistega seotud vägivald; viii) meedia; ix) valimisi kajastava elektroonilise meedia sisu; x) kaebused; xi) inimõigused (sh naiste, vähemuste ja puudega inimeste osalemine); xii) kodanikuühiskonna roll; xiii) valimispäev; xiv) tulemused ja valimisjärgne keskkond. Euroopa Parlamendi 2012. aastal tehtud uuring näitas, et ligi 90 % ELi valimisvaatlusmissioonide soovitustest puudutas asjaomase riigi õigusraamistiku muutmist või valimisreformi²¹.

28. Riikidel, kuhu ELi valimisvaatlusmissioon lähetatakse, ei ole ametlikku kohustust (lisaks kohustustele, mis tulenevad nende osalemisest rahvusvahelistes konventsioonides, nagu inimõiguste ülddeklaratsioon ning kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakt) valimisalaseid soovitusi täita. Seega tegutsevad ELi valimisvaatlusmissioonid teistsuguses keskkonnas kui näiteks OSCE, mille osalisriigid on allkirjastanud dokumendi, mis kohustab neid ametlikult soovitusi ellu viima²².

29. ELi valimisvaatlusmissioonide soovituste elluviimist saab toetada mitmel viisil. Peamised Euroopa välisteenistuse ja komisjoni käsutuses olevad vahendid on järgmised:

- poliitiline dialoog asjaomase riigiga;
- valimiste järelvaatlusmissioonid;
- ELi valimisabi.

²⁰ Käsiraamat, lk 35.

²¹ Euroopa Parlament, „Study – Following-up on recommendations of EU election observation missions”, 2012, lk 9.

²² OSCE osalisriigid on allkirjastanud OSCE 1999. aasta Istanbuli dokumendi ning on selle alusel kohustatud OSCE demokraatlike institutsioonide ja inimõiguste büroo valimishinnanguid ja soovitusi viivitamatult järgima.

AUDITI ULATUS JA LÄHENEMISVIIS

30. Auditi keskmes olid ELi valimisvaatlusmissioonid ja eelkõige keskenduti missioonide soovitude täitmise kontrollimisele. Peamine auditiküsimus oli järgmine: „Kas Euroopa välis teenistus ja komisjon teevad piisavaid jõupingutusi selleks, et toetada ELi valimisvaatlusmissioonide soovitude elluviimist?“

31. Soovitude elluviimise tõhus kontrollimine pole määrava tähtsusega mitte ainult valimisreformi edendamiseks asjaomastes riikides, vaid ka juba vaatlusmissioonidel tehtud töö mõju maksimeerimiseks. Nagu **punktis 18** selgitatud, eraldatakse ELi valimisvaatlusmissioonidele keskmiselt 44 miljonit eurot aastas. See moodustab neljandiku demokraatia ja inimõiguste Euroopa rahastamisvahendi raames kasutada olevast kogusummast. Käsiraamatus rõhutatakse soovitude elluviimise kontrolli tähtsust, öeldes, et „ELi valimisvaatlusmissiooni soovitude täitmise kontrollimine on ELi institutsioonide üks prioriteete“²³. OSCE käsiraamatu kohaselt²⁴ on „valimisvaatlusest kasu üksnes juhul, kui soovitusi tõsiselt kaalutakse ja tulemuslikult ellu viiakse. Vastasel juhul on olemas reaalne oht, et valimistel ilmnenu puudused ja nõrgad küljed jäävad püsima ja suure tõenäosusega süvenevad.“

32. Kontrollikoda ei ole pärast 1996. aastat²⁵ teinud tulemusauditit valimisabi valdkonnas. Käesoleva eriaruande avaldamise aeg on planeeritud nii, et aruannet oleks võimalik kasutada aruteludes demokraatia ja inimõiguste Euroopa rahastamisvahendi määruse vahehindamise üle, mille komisjon peab lõpule viima 31. märtsiks 2018.

33. Audit viidi läbi 2017. aasta jaanuarist maini ja see hõlmas nelja riiki, illustreerimaks ELi valimisvaatlusmissioonide soovitude täitmise kontrolli tulemuslikkust: Ghanat, Jordaaniat, Nigeeriat ja Sri Lankat, rõhuasetusega pärast 2010. aastat toimunud valimisvaatlustel.

²³ Käsiraamat, lk 185.

²⁴ OSCE käsiraamat valimissoovitude täitmise kontrolli kohta, lk 5.

²⁵ Eriaruanne nr 4/96, mis käsitleb ühise välis- ja julgeolekupoliitika meetme raames Palestiina valimiste vaatlemiseks moodustatud Euroopa valimisüksuse raamatupidamisarvestust (EÜT C 57, 24.2.1997).

Kohapealset kontrolli tehti Ghanas ja Jordaania. Riikide väljavalimiseks kasutati kaht põhikriteeriumi. Esiteks pidi riigis juba vähemalt kaks ELi valimisvaatlusmissiooni toimunud olema, kusjuures viimane 2015. või 2016. aastal. Teiseks võeti arvesse geograafilist katvust.

34. Viimastel aastatel oli Jordaania ja Nigeerias toimunud kaks ELi valimisvaatlusmissiooni. Ghanasse lähetati eelmiste valimiste ajaks (2012) ainult valimisekspertide missioon, kuid sellegipoolest anti valimisreformi alaseid soovitusi. Valimisekspertide missiooni soovitusi tavaliselt ei avalikustata. Ghana puhul jagati aga soovitusi valimiskomisjoni, ELi institutsioonide ja ELi liikmesriikidega, ning soovitude alusel on võimalik anda ELi valimisabi. Sri Lanka valiti põhjusel, et 2017. kevadel pidi sinna kavakohaselt lähetatama järelvaatlusmissioon ja kontrollikoda planeeris missiooni saata. Euroopa välis teenistus otsustas riigis valitseva olukorra tõttu järelvaatlusmissiooni edasi lükata, kuid kontrollikoja audit hõlmas siiski Sri Lankat, tuginedes dokumentaalsele kontrollile.

35. Arvestades, et ligi pool ELi valimisvaatlusmissioonidest toimub Aafrikas²⁶, otsustas kontrollikoda auditisse kaasata kaks Aafrika riiki, samuti ühe Aasia riigi ja ühe Euroopa naabruses asuva riigi. ELi valimisvaatlusmissioonide kaart on toodud ***lisas***.

36. Kõigepealt hindas kontrollikoda soovitude koostamise protsessi, sealhulgas seda, mil määral oli nõu peetud asjaomase riigi sidusrühmadega, et tagada kohalik isevastutus. Samuti analüüsiti seda, kas tutvumissmissioonid arvestasid järgmise ELi valimisvaatlusmissiooni ettevalmistamisel varasemaid soovitusi.

37. Seejärel hindas kontrollikoda seda, kuidas kasutasid Euroopa välis teenistus ja Euroopa Komisjon peamisi enda käsutuses olevaid vahendeid, et ELi valimisvaatlusmissioonide soovitude täitmist toetada. Auditis hinnatud soovitude täitmise kontrolli vahendid piirduvad ***punktis 29*** loetletud vahenditega. Kontrollikoda on teadlik sellest, et soovitude täitmise edendamiseks on ka teisi vahendeid, nagu eristiimul üldiste tariifsete soodustuste

²⁶ Häid tavasid koondava dokumendi „Beyond Election Day” kohaselt toimub ligi pool (48 %) kõigist ELi valimisvaatlusmissioonidest ja valimisekspertide missioonidest Aafrikas (lk 10, avaldatud 8. juunil 2017).

kava (GSP+)²⁷ raames, rahvusvahelistel foorumitel kokkulepitud meetmed, Euroopa Parlamendi poliitiline dialoog ja eelarvetoetus. Neid vahendeid auditi ulatus aga ei hõlmanud.

38. Viimasena hindas kontrollikoda Euroopa välisteenistuse ja komisjoni järelevalvet soovituste täitmise üle ning parimate tavade ja saadud kogemuste jagamist.

39. Lõplik vastutus soovituste elluviimise eest on asjaomase riigi valitsusel. Ehkki ELi valimisvaatlusmissiooni soovituste täitmise tagamine on üks missiooni lõpparuande eesmärkidest, on oluline märkida, et auditi eesmärk ei olnud hinnata valimisreformi seisu asjaomases riigis. Lisaks ei ole soovituste täitmise tagamiseks tehtud ELi jõupingutuste ja tegelike tulemuste vaheline põhjuslik seos piisavalt selge, et kontrollikoda saaks selle kohta järeldusi teha.

TÄHELEPANEKUD

I OSA. Soovitud on viimastel aastatel paranenud, kuid kohapealsete sidusrühmadega tuleb rohkem konsulteerida

40. Järgnevalt vaadeldakse ELi valimisvaatlusmissioonide soovituste ettevalmistamist kahest aspektist: nende esitamine lõpparuannetes ja põhimeeskonna konsultatsioonid asjaomase riigi sidusrühmadega. Soovituste ühtne esitusviis lihtsustaks nende võrreldavust ajas. Esialgsete soovituste üle nõu pidamine on keskse tähtsusega nii täpsuse tagamiseks kui kohaliku isevastutuse edendamiseks, et seeläbi suurendada soovituste elluviimise tõenäosust asjaomastes riikides.

Soovitud on paremini võrreldavad ja nende esitusviis ühtlustatum, kuid suuniseid ei järgita alati

41. Käesoleva osa koostamiseks vaatas kontrollikoda läbi järgmiste valimiste lõpparuanded:

- Ghana: 2016;

²⁷ Kava GSP+ haldab kaubanduse peadirektoraat ja see annab partnerriikidele suuremale osale nende ELi eksporditavatest kaupadest tollimaksuvabastuse. Partnerriigid peavad ratifitseerima ja rakendama 27 rahvusvahelist konventsiooni inimõiguste ja töötajate õiguste valdkonnas.

- Jordaania: 2013 ja 2016;
- Nigeeria: 2011 ja 2015;
- Sri Lanka: 2015.

Soovituste hindamine on toodud **II lisas**.

42. Euroopa välissteenistus annab ELi rahastatava valimiste vaatlemise ja demokraatia toetamise projekti kaudu sõltumatu ELi valimisvaatlusmissiooni põhimeeskonnale metoodikaalast toetust missiooni lõpparuande koostamiseks. Ühtlasi vastutab Euroopa välissteenistus lõpparuannete kvaliteedikontrolli eest, hinnates aruande projekti vormistust ja kavandatavate soovituste selgust²⁸. Euroopa välissteenistus ja ELi delegatsioonid esitavad oma arvamuse selle kohta, kas soovitused on konkreetse riigi kontekstis konstruktiivsed, ja võivad anda nõu soovituste tähtsusjärjestuse kohta.

43. Euroopa välissteenistus esitas 2012. aastal (valimiste vaatlemise ja demokraatia toetamise projekti kaudu) aruandlussuunised, mis sisaldasid soovituse näidisvormi. Suunised vaadati üle 2016. aasta juulis. Kõik kontrollikoja analüüsitud aruanded, mis olid avaldatud pärast 2010. aastat, tuginesid soovituste esitamisel näidisvormile.

44. Kokkuvõttes leidis kontrollikoda, et pärast suuniste avaldamist koostatud ELi valimisvaatlusmissioonide aruanded sisaldasid väiksemal arvul ja täpsemalt sõnastatud soovitusi.

45. Soovituste liiga suur arv võib mitmel põhjusel anda soovitud vastupidise tulemuse. Näiteks võib see asjaomase riigi ametiasutused üle koormata, mis raskendab ELi delegatsiooni tööd soovituste elluviimise toetamisel. Sellest tuleneb oht, et kõige tähtsamatele soovitustele ei pöörata soovituste täitmise kontrolli teemalistes aruteludes piisavalt tähelepanu. Suuniste kohaselt võiks soovitusi olla mitte rohkem kui 30. Pärast suuniste avaldamist koostatud aruanded sisaldasid 20–33 soovitust. See on edasiminek

²⁸ Käsiraamat, lk 183.

võrreldes varasemate aastatega, kui näiteks 2011. aasta Nigeeria aruanne sisaldas koguni 50 soovitud.

46. Käsiraamatus antakse ELi valimisvaatlusmissioonidest põhjalik ülevaade, käsitledes vaatlejate kohapealse tegevuse kõiki peamisi aspekte. Selle kohaselt „tuleks lõpparuandes vältida väga tehnilisi termineid või erialakeelt“²⁹. Ehkki tehniliste terminite kasutamine on mõnikord möödapääsmatu, et vältida väärarusaamist, leidis kontrollikoda liigset pikkade sõnade, pikkade lausete, passiivilauseste ning väga tehniliste terminite ja lühendite kasutamist. Enamik asjaomastes riikides küsitletud sidusrühmadest ütles siiski, et sai soovitudest aru, mis näitab, et need olid mõistetavad valdkonda tundvale lugejale, kuid mitte tingimata laiemale üldsusele. Valimisreform võib hõlmata paljusid valdkondi ja kaasata sidusrühmi erinevatelt eluvaldkondadelt. Seetõttu aitaksid üldmõistetavad soovitused kaasata valimissüsteemi parandamiseks laiemat osalejate ringi.

47. Küsitletud sidusrühmad leidsid, et üldiselt olid soovitused konstruktiivsed ja piisavalt üksikasjalikud, olemata sealjuures liiga normatiivsed, mis on kooskõlas ka aruandlussuunistega.

48. Suunised sisaldavad soovitusena näidise vormi, kuid alati seda ei järgita. Näiteks pole alati selge, millisele asutusele on soovitus adresseeritud. Jordania 2016. aasta aruandes on 22 soovitud suunatud „seadusandjale“, jättes lahtiseks, milline institutsioon peaks seadusandliku ettepaneku esitama. ÜRO Arenguprogrammi raames rakendatud ELi rahastatud valimisabi projekti 2016. aasta soovituste analüüs näitab, et suurem osa soovitudest oleks tulnud adresseerida valitsusele.

49. Ghana 2016. aasta ELi valimisvaatlusmissiooni aruandes on kaheksa soovitud suunatud rohkem kui ühele adressaadile³⁰: „valimiskomisjon/parlament“, „kohtu komitee/parlament“ või „kommunikatsiooniminister, parlament“. Ehkki adressaadid vastutavad seadusandlike muudatuste eest ühiselt, ei ole selge, millisel institutsioonil lasub esmane vastutus soovitud elluviimise eest. ELi valimisvaatlusmissioon saaks soovitud elluviimist

²⁹ Käsiraamat, lk 183.

³⁰ Ghana 2016. aasta valimisvaatlusmissiooni lõpparuanne, soovitused 5, 6, 7, 14, 17, 18, 19 ja 20.

lihtsustada, selgitades koos asjaomase riigi ametiasutustega välja, millisel institutsioonil on esmane vastutus.

50. Üldiselt põhinesid soovitused, nagu käsiraamatus ette nähtud, aruande põhiosas toodud konkreetsetel näidetel, et ilmestada soovitusel esitamise ajendiks olnud probleeme³¹. Soovituste ja aruande põhiosa vahel puudusid aga ristviited, ehkki need olid näidises ette nähtud. See raskendas vastava lõigu leidmist aruande põhiosast.

51. Samuti oli mõnikord puudu viide rahvusvahelistel konventsioonidel põhinevatele kohustustele, ehkki viimastel aastatel on olukord paranenud. Suuniste kohaselt tuleb viide lisada juhul, kui sellised kohustused kehtivad soovituste suhtes, kuid kontrollikoda leidis soovitusi, mille juures viide puudus, ehkki need tulenesid otseselt rahvusvahelisest õigusest³².

52. Jordaania 2016. aasta aruandes ei viidanud ükski soovitus õigusaktile, mida soovitus puudutab, ehkki suuniste kohaselt peavad ELi valimisvaatlusmissioonid seda aspekti hindama³³.

53. Kõik aruanded sisaldavad teatud arvu prioriteetseid soovitusi. Ehkki prioriseerimine ei ole lihtne ülesanne, tasub märkida, et prioriteetsete soovituste valimise loogikat ei dokumenteeritud. Ka suunistes ei ole sellist dokumenteerimist ette nähtud. Jordaania 2016. aasta aruanne on ainus, milles soovituste prioriseerimise põhjendusi mõnevõrra kirjeldatakse ning milles on soovitused jagatud kolme kategooriasse: prioriteetsed, lühiajalised ja pikaajalised soovitused.

54. Prioriteetsete soovituste osakaal auditiga hõlmatud riikide viimaste ELi valimisvaatlusmissioonide aruannetes moodustas 23–45 % kõigist soovitustest.

³¹ Käsiraamat, lk 184.

³² Jordaania 2016. aasta aruandes ei sisalda neli prioriteetset soovitusi ja neli ülejäänud soovitusi viidet rahvusvahelistest konventsioonidest tulenevatele kohustustele. Selline viide oleks olnud eriti asjakohane prioriteetse soovitusel P15 puhul, mis käsitleb väljendusvabadust.

³³ ELi valimisvaatluse praktilised suunised soovituste koostamise kohta, 2016, lk 8.

55. Kuuest ELi valimisvaatlusmissiooni lõpparuandest³⁴ vaid kahes – Jordaania 2016. aasta ja Nigeeria 2011. aasta omas – jagati soovitused pika- ja lühiajalisteks. Teistes aruannetes ei viidatud soovituste elluviimise tähtajale. Ehkki suunistes pole seda ette nähtud, lihtsustaks tähtaeg meetmete järjestamist asjaomastes riikides ja kiirendaks seeläbi soovituste elluviimist.

ELi valimisvaatlusmissioonid kohtusid sidusrühmadega enne valimispäeva mitmeid kordi, kuid ei arutanud nendega soovitusi

56. Kontrollikoda keskendus viimastele ELi valimisvaatlusmissioonidele auditiga hõlmatud riikides, tagamaks, et sidusrühmadega konsulteerimise kohta kättesaadav teave oleks võimalikult täpne ja täielik.

57. Kontrollikoda leidis tõendeid sellest, et kõigis neljas riigis konsulteeriti Euroopa välisteenistuse peakorteriga Brüsselis ja enamikul juhtudel ka ELi delegatsioonidega viimaste ELi valimisvaatlusmissioonide soovituste üle kogu ELi valimisvaatlusmissiooni lõpparuande koostamise protsessi vältel. See nähtus e-kirjadest ja dokumentidesse tehtud ääremärkustest.

Konsulteerimine enne valimispäeva

58. Enne valimispäeva korraldati asjaomastes riikides kohtumisi mitmesuguste sidusrühmadega, et nendega valimisküsimusi arutada. Kohtumisi mainitakse vahe- ja sisearuannetes. Üheski aruandes ei tooda aga ära sidusrühmadega peetud konsultatsioonide tulemusi, ehkki suunistes nõutakse erinevate arvamuste dokumenteerimist. Vestluses selgitas mitu põhimeeskonna eksperti, et vastav info talletati märkmetesse, mis aga jäid nende valdusesse ja mida ei säilitatud tsentraalselt.

Konsulteerimine ELi valimisvaatlusmissiooni lõpparuande koostamise ajal

59. Suunistes on sõnaselgelt kirjas, et „ELi valimisvaatlusmissiooni soovituste arutamine sidusrühmadega annab võimaluse parandada võimalikke missioonipoolseid väärtõlgendusi

³⁴ 2016 Ghana, 2013 Jordaania, 2016 Jordaania, 2011 Nigeeria, 2015 Nigeeria ja 2015 Sri Lanka.

ning lihtsustab prioriteetide kindlaksmääramist. On oluline, et iga soovitusel kohta küsitaks arvamust erinevatelt sidusrühmadelt³⁵. Euroopa välisestus on selgitanud, et aruannet koostades peaks ELi valimisvaatlusmissioon samaaegselt nii kohalike sidusrühmadega soovitusel üle nõu pidama kui neid Euroopa välisestuse peakorteriga arutama.

60. Ehkki kohalike sidusrühmadega arutati mitmeid küsimusi ja põhimeeskonna eksperdid võisid soovitusi juba algusest peale kaaluda, ei leidnud kontrollikoda tõendeid selle kohta, et sidusrühmadega oleks üheski auditiga hõlmatud riigis soovitusel üle nõu peetud. Seda kinnitasid kohtumised kohalike sidusrühmadega, kes kõik kinnitasid, et nendega soovitusel üle nõu ei peetud. Mitu põhimeeskonna eksperti ütles vestlusel, et nende arvates võib sidusrühmadega soovitusel üle konsulteerimine paista sõltumatusel põhimõtte rikkumisena. Kontrollikoja hinnangul ei ole soovitusel teksti üle konsulteerimine sõltumatusel põhimõttega vastuolus. Sidusrühmadega konsulteerimine on tava, mis pole kooskõlas mitte ainult Euroopa välisestuse suunistega, vaid ka ÜRO põhimõtete deklaratsiooniga, kus öeldakse järgmist: „Samuti võivad rahvusvahelised valimisvaatlusmissioonid pidada mõnes riigis tõeliselt demokraatlike valimiste korraldamisest huvitatud pooltega kinniseid kohtumisi, et arutada missiooni leide, järeldusi ja soovitusi“³⁶.

61. Ka ei leidnud kontrollikoda tõendeid sellest, et üheski neljast riigist oleks toimunud arutelusid kõige tehnilisemates küsimustes. Seetõttu panid eksperdid mõned soovitusel pärast lõpparuannete ilmumist kahtluse alla. Kui põhimeeskond oleks sidusrühmadega soovitusel tehniliste aspektide üle nõu pidanud, oleks saanud need juba protsessi alguses selgeks rääkida. Nõupidamine soovitusel ettevalmistamise käigus on oluline, sest pärast lõpparuande avaldamist tekkivad eriarusaamad võivad ELi valimisvaatlusmissiooni soovitusi ja nende täitmist negatiivselt mõjutada.

62. Euroopa välisestus selgitas, et enne asjaomasest riigist lahkumist teeb peavaatleja peamiste sidusrühmade juurde viisakusvisiidi, mille vältel arutatakse soovituselga seotud

³⁵ Soovitusel koostamise praktilised suunised, alajaotis „Teiste vaatlejate ja sidusrühmadega konsulteerimine ning soovitusel viimistlemine”, lk 4.

³⁶ ÜRO rahvusvaheliste valimisvaatluse põhimõtete deklaratsioon 2005, punkt 7.

küsimusi. Kontrollikoda ei leidnud aga kirjalikke tõendeid nende visiitide kohta ega saa nende sisu kinnitada.

Konsulterimine pärast ELi valimisvaatlusmissiooni lõpparuande avaldamist

63. Pärast viimaseid ELi valimisvaatlusmissioone peeti kõigis neljas riigis peavaatleja kordusvisiidi ajal sidusrühmade ümarlauakohtumisi, kuhu kutsuti kohalikke sidusrühmi arutama lõpparuannet ja selle soovitusi pärast nende avaldamist. Kohtumistele kaasatud sidusrühmade ring oli lai, ehkki üks partei Jordaania ja üks kodanikuühiskonna organisatsioon Ghanas teatasid, et neid ei olnud kohtumisele kutsutud.

64. Kordusvisiidil jääb peavaatleja asjaomasesse riiki tavaliselt mõneks päevaks. Lõpparuannet jagatakse sidusrühmadega pärast selle ametlikku esitlemist riigi ametiasutustele ja pressikonverentsi. Et peavaatleja viibib riigis lühikest aega, korraldati sidusrühmade ümarlaud kõigis neljas riigis liiga ruttu (kohe või 1–2 päeva jooksul) pärast pressikonverentsi, mis ei võimaldanud osalejatel lõpparuande ja selle soovituste sisuga piisavalt tutvuda. Seetõttu jäid kasulike arutelude pidamise võimalused kesiseks. Kui peavaatleja ei saa kauemaks riiki jääda, on tal võimalus delegeerida ümarlaua juhatamise ülesanne enda abile.

65. Pärast kordusvisiiti koostatakse aruanne, milles mõnikord kirjeldatakse saadud kogemusi. Kõigi auditiga hõlmatud riikide aruannetes nenditi, et sidusrühmad pidasid lõpparuande avaldamise ja sidusrühmade ümarlaua vahele jäävat aega liiga lühikeseks. Ehkki probleem tõstatati juba Sri Lanka 2015. aasta kordusvisiidi aruandes, jäi see püsima ka Jordaania 2016. aasta ja Ghana 2017. aasta kordusvisiitide puhul, nagu rõhutas mitu sidusrühma kohtumistel auditirühmaga.

66. Kordusvisiidi korraldamise kohta on antud vähe juhiseid. ELi delegatsioonide hinnangul olid juhised ebaselged, mis puudutab vastutust kordusvisiidi korraldamise eest: mõned ELi delegatsioonid tegelesid korraldamisega algusest lõpuni ise, teised aga kasutasid ELi valimisvaatlusmissiooni teenuseosutajat, kes kordusvisiidi ajal veel tegutses. Ghanas korraldas sidusrühmade ümarlaua spetsiaalne valimiste töörühm, mida juhtisid ühiselt EL ja ÜRO Arenguprogramm. Ka kordusvisiidi ajastus oli riigiti erinev, sõltudes sellest, millal oli peavaatlejana tegutseval Euroopa Parlamendi liikmel võimalik riiki külastada. Kordusvisiidid

Ghanasse, Jordaaniasse ja Sri Lankale toimusid umbes kaks kuud pärast valimispäeva, Nigeeriasse aga kuus kuud pärast valimispäeva.



Peavaatleja Santiago Fisas annab ELi valimisvaatlusmissiooni lõpparuande üle Nigeeria sõltumatu riikliku valimiskomisjoni esimehele Attahiru Jegale

Allikas: Euroopa välissteenistus.

II OSA. Soovituste elluviimise toetamiseks kasutati poliitilist dialoogi ja valimisabi, kuid valimiste järelvaatlusmissioone ei korraldatud nii tihti, kui oleks võinud

67. Käesolevas osas käsitletakse peamisi vahendeid, mida Euroopa välissteenistus ja komisjon ELi valimisvaatlusmissioonide soovituste elluviimise toetamiseks kasutasid: poliitilist dialoogi asjaomaste riikidega, valimiste järelvaatlusmissioone ja valimisabi. Et valimisvaatluste mõju oleks võimalikult suur, tuleb ELi valimisvaatlusmissiooni soovitused esitada asjaomase riigiga peetava poliitilise dialoogi käigus ning tagada valimisabi ja ELi valimisvaatlusmissiooni soovituste vastastikune täiendavus.

68. Soovituse täitmata jätmiseks võib olla mitmeid põhjuseid. Riigil võib puududa soov või võimalus valimisalaseid soovitusi täita näiteks järgmistel põhjustel:

- a) poliitilise tahte või parlamendi toetuse puudumine;
- b) vajaliku oskusteabe, rahaliste ressursside või reformide elluviimiseks vajamineva aja puudumine;

- c) sõda, ebastabiilne olukord riigis või rahvarahutused;
- d) riigipoolsete partnerite mure selle üle, et soovitused ei ole veenvad, piisavalt täpse suunitlusega või riigi kontekstis asjakohased³⁷.

69. ELi valimisvaatlusmissiooni soovitude täitmine sõltub eelkõige asjaomase riigi poliitilisest tahtest ja suutlikkusest, kuid Euroopa välisteenistuse ja komisjoni käsutuses on mitmeid vahendeid riikide toetamiseks. Nende hulka kuulub peamiselt ELi delegatsioonide ja valimiste järelvaatlusmissioonide poolt riigivõimudega peetav poliitiline dialoog, mis hõlmab arutelusid, kus võivad osaleda nii Euroopa välisteenistus kui komisjon.

70. Lisaks võib soovitude elluviimist toetada erinevate ELi rahastamisprogrammidega, nagu valimisabi programmid, mida haldavad rahvusvahelise koostöö ja arengu peadirektoraat ning naabruspoliitika ja laienemisläbirääkimiste peadirektoraat. Kontrollikoda hindas ELi valimisvaatlusmissiooni soovitude ja ELi rahastatava valimisabi kavandamise vahelist seost. Selles kontekstis hindas kontrollikoda ka ELi delegatsiooni jõupingutusi valimisabi kooskõlastamiseks ELi liikmesriikidega.

Poliitiline dialoog toimus, kuid mõne asjaomase riigi ametiasutused sooviksid arutelu jätkata

71. ELi valimisvaatlusmissiooni mandaat on ELi institutsioonide omast erinev. Alles pärast lõpparuande esitlemist asjaomases riigis „on ELi delegatsiooni ja liikmesriikide otsustada, kuidas kavandada ja läbi viia tegevusi ELi valimisvaatlusmissiooni soovitude täitmise kontrolli toetamiseks“³⁸.

72. ELi delegatsioon hakkab ELi valimisvaatlusmissiooni soovitude elluviimiseks toetust andma alles siis, kui missioon on lõpule viidud ja lõpparuanne riigi ametiasutustele esitatud. Sellest alates mängib soovitude elluviimise toetamisel olulist rolli ELi poliitiline dialoog asjaomase riigiga.

³⁷ OSCE käsiraamat valimissoovituste täitmise kontrolli kohta, lk 13.

³⁸ Käsiraamat, lk 185.

73. Demokraatia ja inimõiguste Euroopa rahastamisvahendi määruse kohaselt pakuvad ELi valimisvaatlusmissioonid „parimaid võimalusi selleks, et anda valimisprotsessidele asjatundlikku hinnangut ja soovitusi nende edasiseks parandamiseks liidu koostöö ja poliitilise dialoogi raames kolmandate riikidega“³⁹.
74. Poliitiline dialoog on riigi isevastutuse ja ELi valimisvaatlusmissiooni soovitude täitmise edendamiseks keskse tähtsusega, sest asjaomased riigid ei ole selleks ametlikult kohustatud.
75. ELi valimisvaatlusmissioonide hiljutises hindamises soovitati lisada iga missiooni eel sõlmitavasse vastastikuse mõistmise memorandumisse viide soovitude esitamise ja tähtsuse kohta⁴⁰. Kontrollikoja arvates annaks soovitusi puudutava viite lisamine vastastikuse mõistmise memorandumisse ELi delegatsioonidele vajaliku lähtepunkti pärast valimisi asjaomase riigi ametiasutustega peetavateks aruteludeks.
76. Poliitiline dialoog asjaomase riigiga on Ghana ja Nigeeria puhul ette nähtud Cotonou lepingus⁴¹, Jordaania puhul assotsieerimislepingus⁴² ja Sri Lanka puhul koostöölepingus⁴³. Cotonou lepingu artikli 8 kohaselt on selle dialoogi eesmärk „vahetada teavet, parandada üksteisemõistmist ja hõlbustada prioriteetide [ja ühiste ajakavade] kohta tehtavaid kokkuleppeid“.
77. Kõigis neljas auditiga hõlmatud riigis käsitleti iga-aastastel kõrgetasemelistel poliitilise dialoogi kohtumistel ELi valimisvaatlusmissiooni soovitusi või neis tõstatatud probleeme. Samuti arutati neid inimõiguste töörühmades.
78. Näiteks Ghanas soovitas valimisekspertide missioon 2012. aastal välja töötada seaduseid, mis käsitlevad õigust teabele, et parandada avaliku halduse, sh valimissektori

³⁹ Demokraatia ja inimõiguste Euroopa rahastamisvahendi määrus, eesmärk 4.

⁴⁰ ELi valimisvaatluse hindamine, 8. lisasoovitus, lk 4.

⁴¹ Cotonou lepingu artikkel 8.

⁴² 2002. aastal Euroopa ühenduste ja Jordaania Hašimiidi Kuningriigi vahel sõlmitud assotsieerimislepingu artiklid 3–5.

⁴³ Euroopa Ühenduse ja Sri Lanka Demokraatliku Sotsialistliku Vabariigi vahel 1995. aastal sõlmitud partnerluse ja arengu alase koostöölepingu artiklid 1 ja 2.

läbipaistvust ja aruandekohustuse täitmist. Selles vallas tehtud edusamme tunnustati 2016. aasta juunis peetud poliitilises dialoogis, mis käsitles artiklit 8.

79. Jordaanias arutati selliseid küsimusi inimõiguste allkomitees, kuhu kuuluvad Jordaania ametivõimude, Euroopa välisteenistuse ja ELi suursaadikute esindajad. Selle viimasel koosolekul 2016. aasta oktoobris tõstatasid ELi delegatsioon ja Euroopa välisteenistuse piirkondlik osakond mitu keskset küsimust esialgsest aruandest, mille põhjal hiljem koostati ELi valimisvaatlusmissiooni lõpparuande soovitusel. Need hõlmasid noorte kandideerimisõiguse piiramist, võimalusi parandada võrdset esindatust ja kohalike vaatlajate hääletusprotokollide koostamisele juurdepääsu piiramist⁴⁴.

80. Ka 2016. aasta novembris peetud ELi ja Nigeeria vahelise inimõigustealase dialoogi käigus vahetasid ELi delegatsioon ja Nigeeria välisministeerium mõtteid selle üle, kuidas jätkata valimisreformi, tõhustades näiteks kodanike kaasamise võimalusi, mida käsitles ka üks ELi valimisvaatlusmissiooni soovitus⁴⁵.

81. Sri Lankal tuli valitsemistava, õigusriigi põhimõtte ja inimõiguste töörühm esimest korda kokku 2016. aasta jaanuaris. Sellel kohtumisel arutasid Sri Lanka ametivõimud ja EL ühena 14 päevakorrapunkti valimisreformi ja ELi valimisvaatlusmissiooni soovitude täitmise kontrolli. Töörühm leppis kokku kahes sammus: viia uue põhiseaduse alusel ellu valimisreform ja seada naiste osakaalu miinimummääraks parlamendis 25 %.

82. ELi delegatsioonid korraldasid kõigis auditiga hõlmatud riikides ka teisi töökohtumisi peamiste partneritega, nagu ministrid ja valimiskomisjon, et arutada ELi valimisvaatlusmissiooni soovitustega seotud küsimusi. Töökohtumiste tulemusi aga ei dokumenteeritud.

83. Ehkki suur osa poliitilisest dialoogist puudutas muid prioriteete, leidis kontrollikoda, et riikide esindajad näitasid üles elavat huvi selle vastu, et ELi valimisvaatlusmissiooni soovitusi põhjalikumalt arutada. Nii Ghanas kui Jordaanias väljendasid seda huvi kodanikuühiskonna

⁴⁴ Jordaanias 2016. aasta lõpparuanne avaldati 5. detsembril 2016. Vastavad prioriteetsed soovitusel on P2, P3, P6, P11, P13, P15.

⁴⁵ Nigeeria 2015. aasta lõpparuande 28. soovitus, mis käsitleb kodanike kaasamist.

organisatsioonid ja parlamendi õiguskomisjonid. Viimased tegid ettepaneku korraldada töötube, et arutada ELi valimisvaatlusmissiooni soovitude võimalikku elluviimist ELi delegatsiooniga, sest nad ei olnud lõpparuandega enne kontrollikoja auditikülastust tutvuda saanud. See näitab, et soovitude täitmise toetamiseks peetava poliitilise dialoogiga seotud tegevusi võiks laiendada⁴⁶.

Valimiste järelvaatlusmissioone ei korraldatud nii tihti, kui oleks võinud

84. Käsiraamatu kohaselt võib valimiste järelvaatlusmissioone kasutada selleks, et hinnata lõpparuandes esitatud soovitude elluviimist, aidata kaasa riigiga peetavale demokraatia- ja inimõigustealasele poliitilisele dialoogile ning välja selgitada valdkonnad, mis vajavad reformi ja edaspidist sekkumist. Järelvaatlusmissiooni juhib võimaluse korral viimase asjaomases riigis toimunud ELi valimisvaatlusmissiooni peavaatleja. Aastas toimub keskel läbi neli valimiste järelvaatlusmissiooni, mis tähendab, et sellist missiooni ei saadeta automaatselt kõigisse riikidesse, kus on toimunud ELi valimisvaatlusmissioon. Valimiste järelvaatlusmissioonide lähetamise ja ajastuse üle otsustab Euroopa välissteenistus tihedas koostöös ELi delegatsiooniga.

85. Nigeeria oli valimi ainus riik, kus toimus valimiste järelvaatlusmissioon. Auditil ajal arutati võimaliku valimiste järelvaatlusmissiooni lähetamist Sri Lankale, kuid Euroopa välissteenistus otsustas selle edasi lükata, sest riigis viidi ellu olulist poliitilist reformi. Otsust toetas ka ELi delegatsioon Sri Lankal.

86. Nigeerias toimus valimiste järelvaatlusmissioon 2014. aasta maist juunini ja ELi delegatsiooni sõnul peeti seda üldiselt kasulikuks ja õigeaegseks. Valimiste järelvaatlusmissioon korraldas laia kõlapinnaga kohtumisi, tegi kindlaks kriitilised valdkonnad, millega tuleb viivitamatult tegeleda, ning esitas soovitusi Nigeeria ametivõimudele, parlamendile, meediale ja kodanikuühiskonnale⁴⁷.

⁴⁶ Hiljutises ELi valimisvaatlusmissioonide hindamises mindi sellest veelgi kaugemale, öeldes, et „ELi valimisvaatlusmissioonide soovitude täitmise süstemaatiliseks kontrollimiseks saaks teha enamat, kasutades järjepidevamalt olemasolevat ELi poliitikat, poliitilist dialoogi ja vahendeid”, ELi valimisvaatluse hindamine, lk 35.

⁴⁷ Nigeeria valimiste järelvaatlusmissiooni 2014. aasta lõpparuanne, lk 5.

87. Valimiste järelvaatlusmissioon koostas graafiku viimase ELi valimisvaatlusmissiooni soovitude täitmise seisuga kohta ning korraldas soovitude arutamiseks ja elluviimiseks sidusrühmadega ümarlaua. Valimiste järelvaatlusmissiooni järeldusi kasutati ka sellele järgnenud valimiseksperitide missiooni käigus, mis toimus Nigeerias 2014. aasta 19. novembrist 16. detsembrini.

88. Nendes auditiga hõlmatud riikides, kuhu ei olnud valimistevahelisel ajal järelvaatlusmissiooni lähetatud, leidis valdav enamik küsitletud sidusrühmadest, et selline missioon oleks andnud laia kõlapinnaga kohtumiste kaudu kasuliku poliitilise impulsi. Nagu **punktis 18** selgitatud, ei kaasne valimiste järelvaatlusmissioonidega märkimisväärseid kulusid, kui arvestada juba ELi valimisvaatlusmissioonidesse investeeritud summasid, kuid järelvaatlusmissioonid saaksid soovitude täitmise kontrollimisele olulisel määral kaasa aidata, kui neid sagedamini kasutatakse.

Valimisabi toetas ELi valimisvaatlusmissiooni soovitude elluviimist

89. EL on üks maailma juhtivaid valimisabi andjaid ning annab paljudes partnerriikides valimisprotsessi jaoks tehnilist ja materiaalselt toetust. Erinevalt ELi valimisvaatlusmissioonidest, mis keskenduvad valimistele, on valimisabi ulatus tavaliselt laiem ja seda võib anda kogu valimistsükli vältel. Valimisabi võib hõlmata professionaalset toetust õigusraamistiku loomiseks, valismaterjalide ja varustuse pakkumist ning abi parteide ja valijate registreerimisel. See võib hõlmata ka toetust kodanikuühiskonna organisatsioonidele sellistes valdkondades, nagu valijate harimine ja kohalike vaatlejate koolitamine, samuti toetust meediale⁴⁸. Enamikul juhtudel rahastatakse valimisabi geograafilistest fondidest – Euroopa Arengufondist, arengukoostöö rahastamisvahendist ja Euroopa naabruspoliitika rahastamisvahendist.

⁴⁸ KOM(2000) 191 lõplik, lk 4.



Ghana valija hääletussedelit valimiskasti laskmas

Allikas: Euroopa välisteenistus.

90. Käsiraamatus märgitakse ELi valimisabi rahastamise ja katvuse märkimisväärsed suurenemist viimastel aastatel⁴⁹. Sellele vaatamata ei suutnud komisjon kontrollikojale esitada rahalist ülevaadet kõigile abisaajariikidele antud valimisabi kohta⁵⁰. Selle põhjus on asjaolu, et teistele valdkondadele keskenduv toetus sisaldab ka valimisreformi edendamise komponente. Lisaks ei säilitanud mitte kõik ELi delegatsioonid auditiga hõlmatud riikides dokumentaalset ülevaadet ELi ja liikmesriikide valimisabi programmidest.

91. Ehkki ELi valimisvaatlusmissioon on poliitiliselt sõltumatu kõigist ELi rahastatavatest tehnilise abi projektidest, mida võidakse vaatlusaluses riigis ellu viia⁵¹, rõhutab komisjon täiendavuse tähtsust. Tema hinnangul on valimisvaatlus ja valimisabi „erinevad tegevused, kuid neid tuleks arvestada ja kavandada kui teineteist täiendavaid“⁵².

⁴⁹ Käsiraamat, lk 23.

⁵⁰ Ülevaade auditiga hõlmatud riikides varem läbi viidud ja käimasolevatest ELi valimisabi projektidest on toodud **III lisas**.

⁵¹ Käsiraamat, lk 23.

⁵² KOM(2000) 191 lõplik, lk 5.

92. Pärast seda on täiendavuse tähtsust toonitatud komisjoni valimisabi juhendis⁵³ ning 2014. aasta demokraatia ja inimõiguste Euroopa rahastamisvahendi määruses⁵⁴.

93. Et suurem osa ELi valimisvaatlusmissioonide soovitudest puudutab asjaomase riigi õigusreformi, sõltub soovitude elluviimine tunduvalt rohkem riigi valitsuse poliitilisest tahtest kui ELi toetusest. Kontrollikoda leidis siiski mitu valdkonda, kus oli võimalik rahastamist ja soovitusi omavahel seostada, ja sageli oli seos loodud ka ELi valimisabi kavandamise ja sõnastamise puhul (vt **1. selgitus**).

94. Lisaks järgitakse ELi programmitöös tervet aastat hõlmavat ajakava, mis ei pruugi kokku langeda ELi valimisvaatlusmissioonide lõpparuannete avaldamisega pärast valimisi. Eelmiste ELi valimisvaatlusmissioonide soovitusi saab aga järgnevas programmitöös kasutada.

95. Oluline on märkida, et kontrollikoda ei leidnud juhtumeid, kus ELi valimisabi oleks olnud soovitud otseses vastuolus. Selle põhjuseks on asjaolu, et ELi valimisvaatlusmissiooni käigus kogutud teave oli programmijuhtidele osaliselt teada tulenevalt nende koostööst asjaomase riigiga. Näiteks üks projekt Sri Lankal oli allkirjastatud kolm kuud enne ELi valimisvaatlusmissiooni soovitude lõppversiooni valmimist, ning oli soovitud täiel määral kooskõlas.

1. selgitus. Näiteid ELi valimisvaatlusmissiooni soovitude ja ELi valimisabi omavahelisest vastavusest

Sri Lankal antakse 2015.–2017. aastal 1,2 miljoni euro suuruses summas toetust projektile, mille eesmärk on tagada valimisprotsessi käigus valimiste ausus, toetudes sõltumatule valimisvaatlusele ja parandusmeetmete⁵⁵. ELi valimisvaatlusmissiooni 2015. aasta lõpparuandes esitati järgmine soovitus: „riigi ressursside, sh inimressursside väärkasutamist valimiskampaania eesmärgil saaks tõhusamalt ära hoida, kui õiguskaitset parandada ja õigusrikkujad vastutusele võtta.“ Toetus hõlmab mitut meetet riigi ressursside väärkasutuse ärahoidmiseks, alates aruandluskriteeriumide

⁵³ Euroopa Komisjoni valimisabi meetodiline juhend, 2006, eessõna ja lk 13.

⁵⁴ Demokraatia ja inimõiguste Euroopa rahastamisvahendi määrus, eesmärk 4 (lisa).

⁵⁵ Stabiilsuse ja rahu edendamise rahastamisvahendi raames.

kehtestamisest kuni võrgustiku loomiseni juristidest, kes tegeleksid kampaaniaperioodil aset leidnud avaliku sektori vahendite omastamise juhtumitega.

Ghanas on alates 2015. aastast valimisabi raames antud 5 miljoni euro suuruses summas toetust sõltumatutele valitsusasutustele, kes osalevad valimisprotsessis. Üks 2012. aasta valimisekspertide missiooni soovitudest oli valimiskomisjonile suunatud soovitus tõhustada teabevahetust parteidega. Toetus hõlmab mitut sellekohast meetet, nagu töötoad, seminarid ja parteidevahelise komitee platvormid parteidega peetava dialoogi edendamiseks.

Euroopa välissteenistus ja komisjon pidasid toetuse ülesehitust heaks näiteks tõeliselt valimistsükliil põhinevast lähenemisviisist, kus valimistevahelist aega kasutatakse peamiste valimisorganite suutlikkuse suurendamiseks enne järgmiseid valimisi.

96. Mis puudutab ELi delegatsiooni tegevuse kooskõlastamist ELi liikmesriikidega, siis kontrollikoja analüüs eelneva ja praeguse valimisabi kohta auditiga hõlmatud riikides näitab, et ELi abi ja ELi liikmesriikide finantseeritav abi omavahel otseselt ei kattu. Seda võib seletada asjaoluga, et ELi delegatsioonid on korraldanud riigis viibivate ELi liikmesriikide esindajatega kohtumisi, et valimisabi arutada.

97. Kooskõlastatud abi näiteks võib tuua komisjoni 2016. aastal vastu võetud laiaulatusliku programmi tõhustatud toetuse andmiseks demokraatlikule valitsemisele Jordaanias, mida EL toetab 15 miljoni euroga. Koostoime suurendamiseks küsiti Ammanis kohalolevatelt ELi liikmesriikide esindajatelt, kas nad oleksid huvitatud programmi rakendamisest ja kaasrahastamisest. Hispaania koostööamet AECID otsustas programmi 2 miljoni euroga kaasrahastada ja rakendada programmiosa, mis käsitleb kodanikuühiskonna toetamist.

III OSA. Soovitustest ja nende täitmise seisust puudub keskne ülevaade

98. Käesolevas osas analüüsitakse Euroopa välissteenistuse jõupingutusi ELi valimisvaatlusmissioonide soovitude seireks tsentraliseeritud tasandil ja nende täitmise kontrollimiseks asjaomastes riikides. Kui kesktasandil on olemas teave tehtud edusammude kohta, aitab see edaspidist kontrollitegevust sihipärasemaks muuta. Selles kontekstis hindas kontrollikoda ka parimate tavade kindlakstegemist ja saadud kogemuste analüüsimist.

Puudub ELi valimisvaatlusmissioonide soovitude keskne andmebaas

99. Personali liikuvuse tõttu on ELi valimisvaatlusmissioonide puhul institutsioonilise mälu säilitamine eriti keeruline. Näiteks juhtub üsna harva, et mõni töötaja töötaks ühes ja samas ELi delegatsioonis kahtede järjestikuste valimiste ajal. Euroopa välisestuse demokraatia ja valimisvaatluste osakond on ELi institutsioonide jaoks oluliseks valimisvaatluste kontaktüksuseks⁵⁶.

100. Arvestades, et Euroopa Parlamendi liige nimetatakse peavaatlejaks ajutiselt ja põhimeeskonna eksperdid töötavad ühes ELi valimisvaatlusmissioonis korraga, on töötulemuste dokumenteerimine ja kesktasandil säilitamine nende hilisemaks kasutamiseks hädavajalik. ELi valimisvaatlusmissiooni tegevusest antakse aru vahe-, sise- ja kordusvisiidi aruannetes. Need aruanded ei sisalda aga piisavalt üksikasju sidusrühmadega konsulteerimise kohta.

101. 2012. aastal märgiti Euroopa Parlamendi tellitud uuringus, et vaja oleks andmebaasi, mis annaks võimaluse soovitude elluviimise seisu kesktasandil kontrollida⁵⁷. ELi valimisvaatlusmissioonide soovitude keskset andmebaasi aga veel loodud ei ole.

102. Valimiste vaatlemise ja demokraatia toetamise projektil on veebisait põhjaliku arhiiviga. See võib personali liikuvuse mõju leevendada, sest see toimib asutusesisese institutsioonilise mälu alternatiivina. Projekti eksperdid koolitavad põhimeeskonda ja teisi vaatlejaid, et arendada ELi valimisvaatluse suutlikkust ja metoodikat.

103. ELi valimisvaatlusmissioonide soovitude keskse andmebaasi puudumisel ei ole varasemad riigi- ja/või teemapõhised soovitud sarnastel teemadel soovitusi ette valmistavate põhimeeskonna ekspertide jaoks hõlpsasti kättesaadavad. Sama kehtib ka kolleegide kohta teistest ELi institutsioonidest, kellel on riigi vastu erihuvi.

⁵⁶ Kontrollikoda on sellise kontaktüksuse puudumist kritiseerinud eriaruandes nr 4/96.

⁵⁷ Euroopa Parlament, „Study – Following-up on recommendations of EU election observation missions”, 2012, lk 17–18.

104. Näiteks Ameerika Riikide Organisatsioon (OAS) on soovitude salvestamiseks sellise andmebaasi loonud. Andmebaasis saab otsinguid teha riikide, aastate ja järgmise kaheksa temaatilise valdkonna kaupa: valimistega seotud õigusküsimused, meedia, poliitiline rahastamine, valimisasutus, sugu, alaesindatud rühmad, valimistehnoloogia ning poliitilised ja õigussüsteemid.

Soovitude elluviimise edenemist ei hinnata süstemaatiliselt

105. Kontrollikoda uuris ka seda, kas Euroopa välisteenistus hindas ja dokumenteeris regulaarselt ELi valimisvaatlusmissioonide soovitude elluviimise seisut.

106. Juba 2014. aastal juhtis komisjoni siseauditi talitus tähelepanu vajadusele soovitude elluviimise tõhusa kesktasandi kontrolli järele. Samuti tegi siseauditi talitus ettepaneku, et ELi delegatsioonid edastaksid Euroopa välisteenistusele ja välispoliitika vahendite talitusele teavet selle kohta, milliseid meetmeid asjaomased riigid ELi valimisvaatlusmissioonide soovitude alusel võtavad⁵⁸.

107. Tutvumissiooni aruanne on praegu ainus dokument, kus tuleb soovitude elluviimise seisut järjepidevalt hinnata. Euroopa välisteenistus on tutvumissioonide aruannete jaoks ette näinud näidise, mis sisaldab struktureeritud tabelit kõigi asjaomast riiki puudutavate varasemate ELi valimisvaatlusmissioonide soovitude elluviimise ühekaupa hindamiseks. Nagu aga **punktis 5** selgitatud, ei ole tutvumissioonide aruannete peamine eesmärk varasemaid soovitusi hinnata. Nende alusel otsustatakse, kas lähetada riiki ELi valimisvaatlusmissioon või mitte.






108. Kolme auditiga hõlmatud riigi (Ghana 2016, Jordaania 2016 ja Nigeeria 2015) kohta ei olnud tutvumissiooni aruande tabelit täidetud. Sri Lanka kohta oli tabel täidetud, kuid puudus põhjalik analüüs. Seetõttu ei olnud nelja kõnealuse riigi kohta esitatud aruandlus ülevaatlik, kujutades endast pigem kokkuvõtet kui soovitude elluviimise seisut üksikasjalikku hindamist. Sellest tulenevalt järeltab kontrollikoda, et tutvumissioonid jätsid kasutamata võimaluse varasemate soovitude elluviimise seisut hinnata. Ehkki tutvumissioonide

⁵⁸ Siseauditi talitus, *EOMs audit management letter*, 10.4.2014, lk 6.

aruannetes soovitude elluviimise seisu ei hinnatud, tehti seda mitmes teises dokumendis. Sellise analüüsi tegi näiteks 2014. aastal Nigeerias toimunud valimiste järelvaatlusmissioon.

109. Jordaania ÜRO Arenguprogrammi raames rakendatud ja ELi rahastatud valimisabi projekti võib tuua näiteks, kuidas sellist hindamist läbi viia. 2016. aasta märtsist kuni 2017. aasta jaanuarini koostati neli aruannet, kus hinnati kõigi 2013. aasta ELi valimisvaatlusmissiooni soovitude elluviimise seisu. Projekt kasutab soovitude elluviimise seisu hindamiseks nn valgusfoorisüsteemi (vt **3. joonis**) ning annab ELi delegatsioonile Ammanis ja Euroopa välisestusele Brüsselis õigeaegset ja üksikasjalikku teavet. ÜRO Arenguprogrammi hinnangul kasutatakse projektis paindlikku meetodikat ja seda võiks potentsiaalselt rakendada ka teistes riikides. Projektis analüüsiti ka 2016. aasta soovitusi, et lihtsustada nende elluviimist enne kohalikke valimisi 2017. aasta augustis.

3. joonis. Jordaania 2013. aastal toimunud ELi valimisvaatlusmissiooni soovitude elluviimise hindamine

	<p><i>Areng on olnud positiivne.</i> Soovitudes tõstatatud probleem on tänu õigusaktidele või soovitude elluviimisele täielikult lahendatud.</p>
	<p><i>Mõningane areng on toimunud.</i> Tõstatatud probleem on tänu õigusaktidele või soovitude elluviimisele osaliselt lahendatud, kuid selle täielikuks lahendamiseks on vaja võtta edasisi meetmeid.</p>
	<p><i>Arengut ei ole toimunud.</i> Tõstatatud probleemi ei ole õigusaktide abil või tänu soovitude elluviimisele lahendatud, kuid edaspidiste meetmete korral on olukorra paranemine võimalik.</p>
	<p><i>Areng on olnud negatiivne.</i> Tõstatatud probleem on uute õigusaktide mõjul veelgi süvenenud.</p>
	<p><i>Soovitus ei ole enam asjakohane.</i> Tõstatatud probleem sõltus asjaoludest, mis ei ole valimiste raames enam asjakohased.</p>

Allikas: ÜRO Arenguprogrammi raames rakendatud ja ELi rahastatud projekt Jordaania valimistsükli toetamiseks.

110. Ehkki soovitude elluviimise hindamiseks on tehtud mõningaid algatusi, puudub pidev protsess süstemaatilise analüüsi tegemiseks pärast iga ELi valimisvaatlusmissiooni. Euroopa

väliseenistus on selgitanud, et ELi delegatsioonides ei ole üldjuhul piisavalt töötajaid ja mõnikord puuduvad neil põhjalikud teadmised, et hinnata valimisreformi elluviimist riigis.

111. Mõnikord hinnatakse soovitude elluviimise seisu Euroopa Arengufondist või Euroopa naabruspoliitika rahastamisvahendist rahastatavate valimisabi projektide raames, kuid mitte kõigi valimisabi saavate riikide puhul, kus on toimunud ELi valimisvaatlusmissioon.

112. 2017. aasta juunis kiitis Euroopa naabruspoliitika ja laienemisläbirääkimiste peadirektoraat heaks projekti ühinemiseelse abi rahastamisvahendi raames⁵⁹, et hinnata (peamiselt OSCE demokraatlike institutsioonide ja inimõiguste büroo valimisvaatlusmissioonide⁶⁰) soovitude elluviimise seisu Lääne-Balkani kandidaatriikides ja potentsiaalsetes kandidaatriikides.

113. ELi valimisvaatlusmissioonide üldise tulemuslikkuse mõõtmiseks kasutab komisjon näitajaid, mis on kehtestatud mitmeaastases sihtprogrammis⁶¹. Tegemist on väljundnäitajatega, nagu koolitusel osalenud vaatelejate arv. ELi valimisvaatlusmissioonide suhtes puuduvad aga selged tulemusnäitajad, mis võimaldaksid komisjonil nende tulemuslikkust mõõta. Tulemusnäitajate ebaühtlasele tasemele vahendite tasandil juhiti tähelepanu ka ühes demokraatia ja inimõiguste Euroopa rahastamisvahendi hiljutises hindamises⁶².

Hiljuti koguti parimaid tavaid, kuid saadud kogemuste analüüs ei hõlma alati soovitude täitmise kontrolli

114. 2017. aasta juunis avaldas Euroopa väliseenistus dokumendi „Beyond Election Day“. Tegemist on esimese põhjaliku ülevaatega ELi valimisvaatlusmissioonide soovitude

⁵⁹ Toetus valimisalaste soovitude täitmise kontrollimiseks Lääne-Balkani riikides, viide: IPA 2016/039–858.12/MC/Elections.

⁶⁰ Ainsad erandid on ELi valimisvaatlusmissioonid 2013. ja 2014. aastal Kosovos.

⁶¹ Demokraatia ja inimõiguste Euroopa rahastamisvahendi mitmeaastane sihtprogramm 2014–2017, I lisa, lk 30.

⁶² Demokraatia ja inimõiguste Euroopa rahastamisvahendi välishindamine, (2014–2017. aasta keskaik), lõpparuanne, juuni 2017, 1. köide – põhjaruanne, lk 42.

elluviimise kontrollimiseks kasutatavatest vahenditest. Dokumendis mitte üksnes ei selgitata põhjalikult ELi käsutuses olevaid vahendeid, vaid tuuakse ka arvukalt näiteid parimatest tavadest erinevas kontekstis ja näidatakse mitmeid võimalusi kontrolli tõhustamiseks. Tegemist on teabeallikaga nende jaoks, kelle ülesanne on kontrollida ELi valimisvaatlusmissioonide soovitude täitmist, nagu ELi delegatsioonid.

115. Pärast iga ELi valimisvaatlusmissiooni analüüsitakse saadud kogemusi. Analüüsi teeb välispoliitika vahendite talitus ning see on süstemaatiline ja hõlmab missiooni kõiki logistilisi ja julgeolekuaspekte. Lisaks korraldab Euroopa välisteenistuse peakorter pärast iga ELi valimisvaatlusmissiooni põhimeeskonnaga kohtumise, et arutada missiooni lõpparuande ja soovitude sisu. Kohtumistel võidakse arutada metoodikaalaseid küsimusi, kuid need peetakse enne aruande lõppversiooni valmimist ja neid ei dokumenteerita.

116. Euroopa välisteenistus korraldab koostöös valimiste vaatlemise ja demokraatia toetamise projektiga regulaarselt metoodika alal saadud kogemuste teemalisi seminare; viimane toimus 2017. aasta aprillis.

117. 2016. aasta aprillis palus Euroopa välisteenistus anda ELi valimisvaatlusmissiooni võõrustanud ELi delegatsioonidel teavet oma tegevuse kohta soovitude elluviimise kontrolli toetamiseks. Selline standardsel kujul ja regulaarselt esitatav aruandlus võiks olla lähtepunktiks, et jagada kontrollitegevusest saadud kogemusi ELi delegatsioonide vahel. Tuleb aga öelda, et ehkki aruanded osutusid kasulikuks ja aitasid saada ülevaadet olukorrast teatud ajahetkel, olid nad üksikasjalikkuse tasemelt ebaühtlased.

JÄRELDUSED JA SOOVITUSED

118. Kontrollikoda jäeldab, et Euroopa välisteenistus ja komisjon tegid märkimisväärseid jõupingutusi, et toetada ELi valimisvaatlusmissioonide soovitude elluviimist, kasutades selleks enda käsutuses olevaid vahendeid. Protsessis võiks siiski teha mõned muudatused, et toetuse andmist tõhustada. Seetõttu esitab kontrollikoda Euroopa välisteenistusele mitu soovitud.

ELi valimisvaatlusmissioonide soovitud on viimastel aastatel paranenud, kuid kohapealsete sidusrühmadega tuleb rohkem konsulteerida

119. Pärast Euroopa välisteenistuse aruandlussuuniste väljastamist on lõpparuannete ja soovitude esitamine viimastel aastatel paranenud. See lihtsustab tõenäoliselt edaspidi nende võrreldavust ajas. On aga valdkondi, mille puhul suuniseid ei järgita. Lisaks ei ole soovitude elluviimise tähtsajale viitamine aruannetes järjepidev. Samuti ei nõuta põhimeeskonnalt soovitude prioriseerimise põhjenduste dokumenteerimist (vt **punktid 41–55**).

120. Põhimeeskonnad korraldasid enne valimispäeva asjaomastes riikides sidusrühmadega kohtumisi, et nendega soovitud seotud küsimusi arutada, kuid ei dokumenteerinud kohtumiste tulemusi ega jaganud oma märkmeid Euroopa välisteenistusega. Auditiga hõlmatud ELi valimisvaatlusmissioonid pidasid esialgsete soovitud üle nõu Euroopa välisteenistuse ja enamikul juhtudel ELi delegatsioonidega, kuid mitte sidusrühmadega asjaomastes riikides (vt **punktid 56–62**).

121. Pärast lõpparuande esitlemist korraldati igas riigis sidusrühmade ümarlauakohtumised, millel osalejate ring oli üldjuhul lai. Kohtumised toimusid aga liiga ruttu pärast pressikonverentsi, mis ei võimaldanud osalejatel lõpparuande ja selle soovitud sisuga piisavalt tutvuda. Lisaks on kordusvisiidi korraldamise kohta liiga vähe juhiseid (vt **punktid 63–66**).

Soovitud elluviimise toetamiseks kasutati poliitilist dialoogi ja valimisabi, kuid valimiste järelvaatlusmissioone ei korraldatud nii tihti, kui oleks võinud

122. ELi delegatsioonid tõstasid asjaomaste riikide ametivõimudega peetud poliitilistel kõnelustel ELi valimisvaatlusmissioonide soovitud seotud küsimusi. Poliitilise dialoogiga seotud tegevusi tuleks aga veelgi laiendada, sest kontrollikoda täheldas huvi arutada ELi valimisvaatlusmissioonide soovitud võimalikku elluviimist asjaomaste riikide parlamentides (vt **punktid 71–83**).

123. Nigeeria oli valimi ainus riik, kus toimus valimiste järelvaatlusmissioon, ning ELi delegatsiooni hinnangul oli see õigeaegne ja kasulik. Teistes auditiga hõlmatud riikides

suhtus valdav enamik küsitletud sidusrühmadest pooldavalt võimalusse korraldada valimistevahelisel ajal järelvaatlusmissioon, et laia kõlapinnaga kohtumistel soovitusi paremini tutvustada. Valimiste järelvaatlusmissioonidega ei kaasne märkimisväärseid kulusid ning nad saaksid soovitude täitmise kontrollimisele olulisel määral kaasa aidata, kui neid sagedamini kasutatakse (vt **punktid 84–88**).

124. Kontrollikoda leidis arvukalt juhtumeid, kus oli võimalik valimisabi ja ELi valimisvaatlusmissiooni soovitusi omavahel seostada, ning kus komisjon oli programmide kavandamisel ELi valimisvaatlusmissiooni soovitusi arvesse võtnud. See suurendas valimisvaatluse ja valimisabi vastastikust täiendavust (vt **punktid 89–97**).

Soovitudest ja nende täitmise seisust puudub keskne ülevaade

125. Arvestades ELi valimisvaatlusmissioonide sõltumatut iseloomu ning ELi delegatsioonide ja Euroopa välisteenistuse personali liikuvust, on hädavajalik institutsioonilist mälu teiste vahendite abil säilitada. Puudub keskne andmebaas, kus soovitusi säilitada, et need oleksid põhimeeskonna ekspertide või ELi töötajate jaoks hõlpsasti kättesaadavad (vt **punktid 99–104**).

126. Kontrollikoda leidis positiivseid näiteid soovitude elluviimise kontrollimisest, kuid üksikasjade hindamiseks ja salvestamiseks puudus süstemaatiline protsess (vt **punktid 105–113**).

127. Euroopa välisteenistus koostas hiljuti põhjaliku loetelu ELi valimisvaatlusmissioonide soovitude elluviimise kontrollimiseks kasutatavatest vahenditest ja kogus kokku teabe sellealaste parimate tavade kohta, kuid saadud kogemusi ei analüüsita süstemaatiliselt (vt **punktid 114–117**).

1. soovitus. Aruandlussuunised

Euroopa välisteenistus peaks

- tegema enne lõpparuande avaldamist selle vormi üle järjepidevat kvaliteedikontrolli ja seeläbi tagama, et ELi valimisvaatlusmissioonid järgivad aruandlussuuniseid ja näidismuud

- aruandlussuuniseid ajakohastama, lisades ELi valimisvaatlusmissioonide jaoks nõude dokumenteerida soovituste prioriseerimise põhjendused ja panna koos sidusrühmadega paika soovituste elluviimise ajaline perspektiiv (lühike, keskmine või pikk).

Tähtaeg: 2018. aasta lõpp.

2. soovitus. Sidusrühmadega konsulteerimine

Euroopa välisteenistus peaks

- järjepidevalt tagama, et põhimeeskond peaks asjaomase riigi sidusrühmadega soovituste üle nõu enne aruande lõplikku valmimist;
- nõudma, et sidusrühmadega peetavate ELi valimisvaatlusmissioonide konsultatsioonide tulemused dokumenteeritaks ja säilitataks tsentraalselt.

Tähtaeg: 2018. aasta keskpaik.

3. soovitus. Kordusvisiidid ja ümarlauakohtumised

Euroopa välisteenistus peaks

- selgitama rollide ja ülesannete jaotust kordusvisiitide korraldamisel;
- tagama, et sidusrühmade ümarlaud toimuks mitte enne kui neli tööpäeva pärast aruande avaldamist, andmaks osalejatele enne koosolekut piisavalt aega aruande ja soovitustega tutvumiseks.

Tähtaeg: 2018. aasta keskpaik.

4. soovitus. Olemasolevate vahendite täiustamine

Euroopa välisteenistus peaks

- viitama vastastikuse mõistmise memorandumis asjaolule, et riiki lähetatav ELi valimisvaatlusmissioon esitab soovitusi, ja rõhutama nende olulisust;
- võimaluse korral saatma sobival valimistevahelisel ajal valimiste järelvaatlusmissioonid riikidesse, kus on toimunud ELi valimisvaatlusmissioon, tingimusel, et riigi poliitiline või julgeolekuolukord seda võimaldab.

Tähtaeg: 2019. aasta algus.

5. soovitus. Järelevalve ja hindamine

Euroopa välisteenistus peaks

- rajama ELi valimisvaatlusmissioonide soovitude keskse andmebaasi;
- jälgima regulaarselt ELi valimisvaatlusmissioonide soovitude elluviimist;
- paluma ELi delegatsioonidel ELi koordineerimistegevuse raames regulaarselt aru anda asjaomases riigis soovitude elluviimise toetamiseks võetud meetmetest. See peaks andma kasulikku teavet kontrolli alal saadud kogemuste analüüsimiseks.

Tähtaeg: 2019. aasta algus.

III auditikoda, mida juhib kontrollikoja liige Karel PINXTEN, võttis käesoleva eriaruande vastu 16. novembri 2017. aasta koosolekul Luxembourgis.

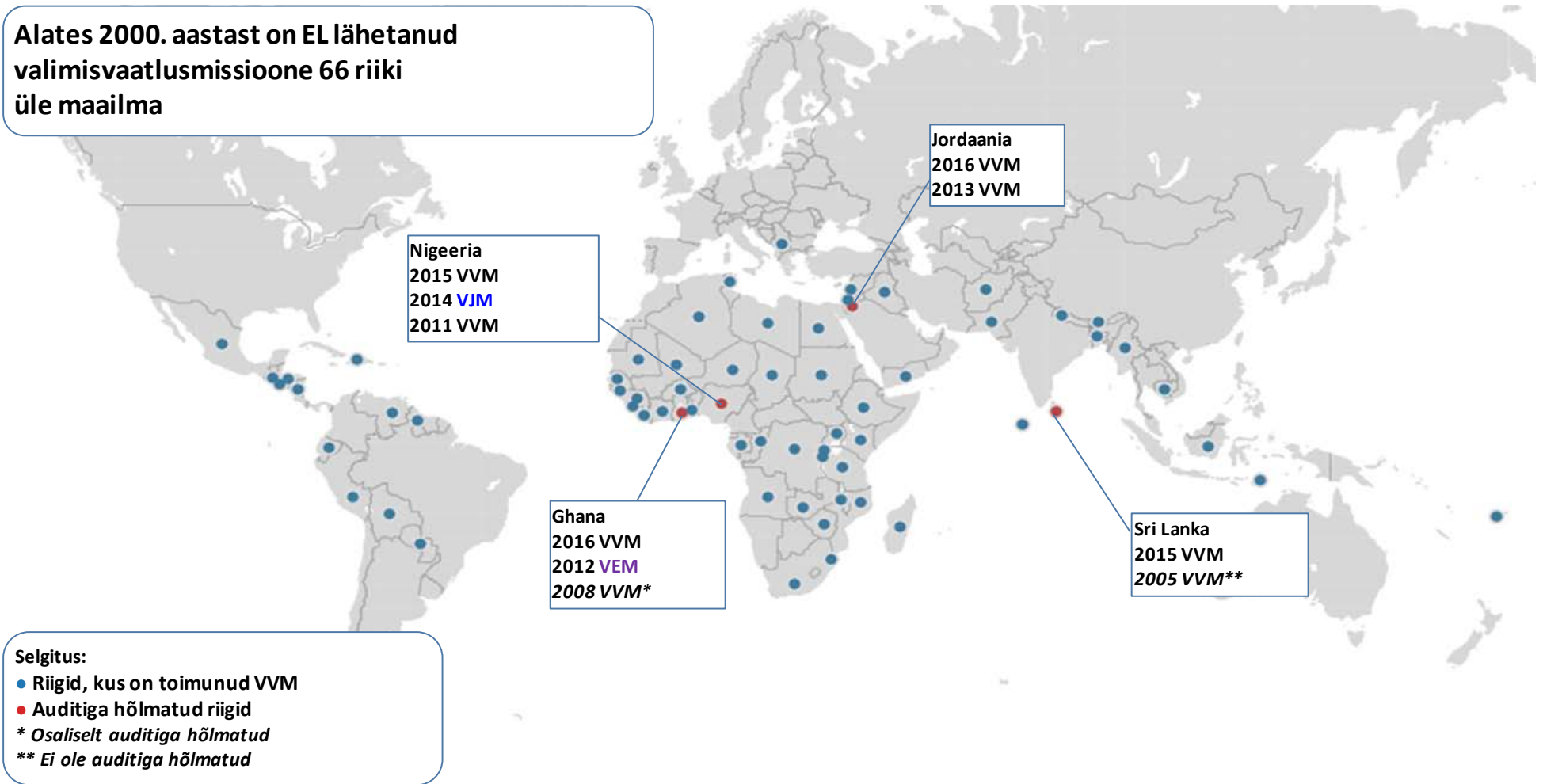
Kontrollikoja nimel

president

Klaus-Heiner LEHNE

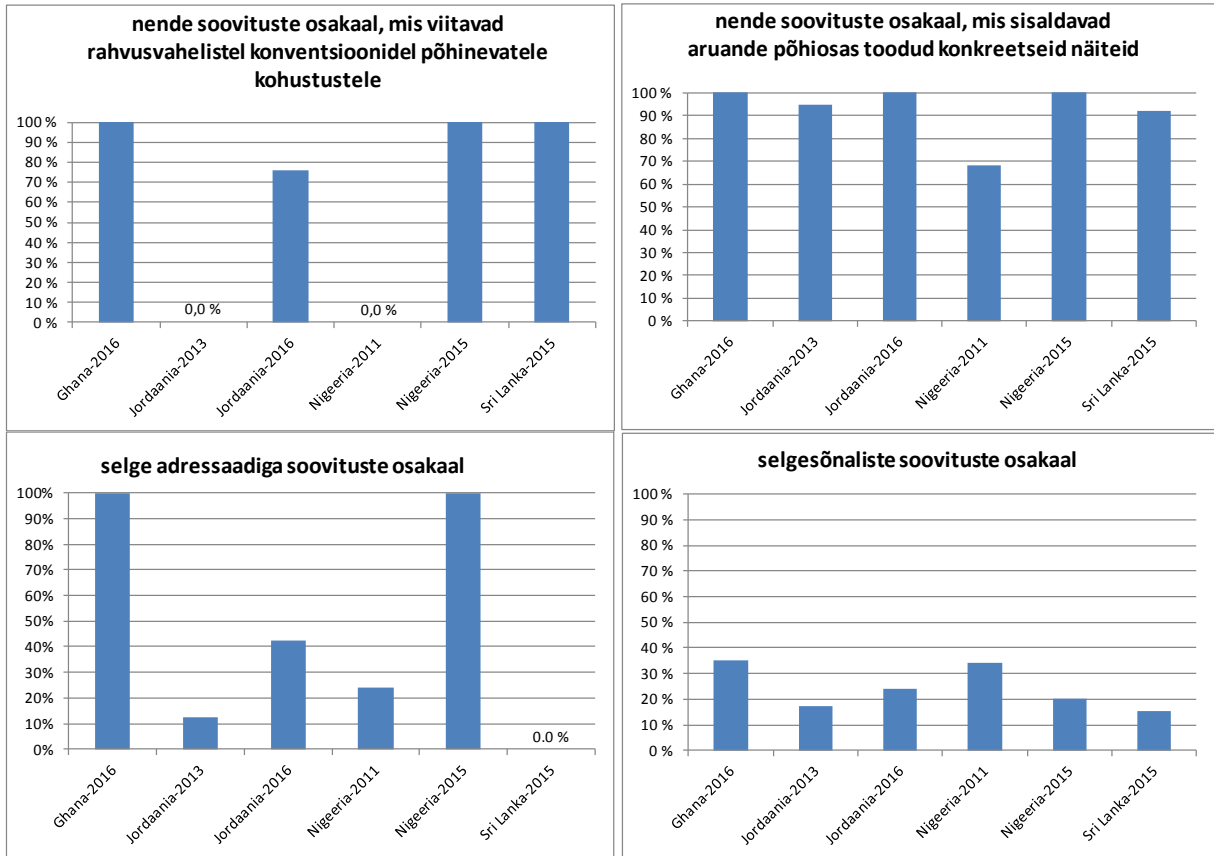
ELi valimisvaatlusmissioonide kaart

Alates 2000. aastast on EL lähetanud valimisvaatlusmissioone 66 riiki üle maailma



Allikas: kontrollikoda käsiraamatu põhjal.

Soovituste hindamise graafikud



III LISA**Ülevaade valimisabi projektidest Ghanas, Jordaania, Nigeerias ja Sri Lankal**

Riik	Projekt	Rahastamisvahend	ELi eraldis (eurodes)	Rakendusperiood	Riigi kohta kokku (eurodes, ümardatud)
Ghana					
	Toetus valimisprotsessis osalevatele sõltumatutele valitsusasutustele (2010)	EAF ⁶³	11 500 000	2010–2018	
	Toetus valimisprotsessis osalevatele sõltumatutele valitsusasutustele (2015)	EAF	5 000 000	2015–2022	
	Programm läbipaistvuse, vastutuse ja reageerimisvõime parandamiseks Ghanas (STAR-Ghana)	EAF	3 100 000	2011–2020	
	Programm läbipaistvuse, vastutuse ja reageerimisvõime parandamiseks Ghanas: STAR-Ghana II	EAF	2 800 000	2016–2020	
	Toetus kodanikuhariduse riiklikule komisjonile 2014–2016	IcSP ⁶⁴	100 000	2014–2018	
	Riigi suutlikkuse arendamine ja koondamine konfliktide ennetamiseks	IcSP	370 000	2015–2019	
	Toetus naiste valimistel osalemise suurendamiseks	EIDHR	2 400 000	2010–2014	
	Toetus usaldusväärsete valimiste, rahu ja riikliku ühtekuuluvuse edendamiseks	EIDHR	300 000	2010–2014	
	Ausate valimiste edendamine Ghanas aastal 2016 ja pärast seda	EIDHR	290 000	2016–2020	
Ghana kokku:					25 860 000

⁶³ Euroopa Arengufond (EAF).

⁶⁴ Stabiilsuse ja rahu edendamise rahastamisvahend.

Jordaania					
	Partnerluse, reformi ja kaasava majanduskasvu toetusprogramm (SPRING)	ENPI ⁶⁵	5 000 000	2012–2017	
	Toetus Jordaania valimistsükli toetamiseks	ENPI	2 000 000	2012–2017	
	Demokraatliku valitsemise toetus	ENPI	10 000 000	2011–2019	
	Tõhustatud toetus demokraatlikuks valitsemiseks Jordaania	ENI ⁶⁶	15 000 000	2017–2021	
	Jordaania 2016. aasta parlamendivalimiste siseriiklik vaatlemine	EIDHR	300 000	2016 (2,5 kuud)	
Jordaania kokku:					32 300 000
Nigeeria					
	EL-UNDP partnerlus, toetus valimistsüklile, II etapp	EAF	16 000 000	2009–2011	
	Toetus Nigeeria valimistsüklile 2012–2015	EAF	20 000 000	2012–2015	
	Täiendav toetus Nigeeria valimistsüklile	EAF	15 000 000	2014–2015	
	Valimistega seotud vägivalla vähendamine	IcSP	1 000 000	2014–2015	
	Meetmekava „ELi toetus demokraatlikuks valitsemiseks Nigeerias“ (EU-SGDN), toetus käimasolevale valimistsüklile, mis hõlmab ka 2019. aasta üldvalimisi	EAF	26 500 000	2016–2020	
Nigeeria kokku:					79 000 000
Sri Lanka					
	Toetus kohalikele vaatlejatele	IcSP	1 200 000	2015–2017	
Sri Lanka kokku:					1 200 000

⁶⁵ Euroopa naabus- ja partnerlusinstrument (ENPI, kasutati aastail 2007–2014).

⁶⁶ Euroopa naabruspoliitika rahastamisvahend (ENI).

EUROOPA VÄLISTEENISTUSE/KOMISJONI TALITUSTE VASTUSED EUROOPA KONTROLLIKOJA ERIARUANDELE

„VALIMISVAATLUSMISSIOONID: SOOVITUSTE TÄITMISEKS ON TEHTUD JÕUPINGUTUSI, KUID JÄRELEVALVET TULEB PARANDADA“

KOKKUVÕTE

VI.

Teise loetelupunkti kohta: sidusrühmadega peetakse süstemaatilisel nõu soovituste üldise sisu üle ja nendega ei arutata konkreetsete soovituste koostamist, et vältida mõju avaldamist aruande sõltumatusele.

Neljanda loetelupunkti kohta: Euroopa välisteenistus ja komisjoni talitused töötavad jätkuvalt ELi valimisvaatlusmissioonide soovituste parema järelkontrolli nimel, kasutades kombinatsiooni erinevatest vahenditest, mille hulgas on valimiste järelvaatlusmissioonid, poliitiline dialoog ja valimisabi.

Viienda loetelupunkti kohta: Komisjon püüab tagada rahalised vahendid, et luua ELi valimisvaatlusmissioonide soovituste keskne andmebaas.

TÄHELEPANEKUD

66. ELi valimisvaatlusmissioonide tingimusi muudetakse, et anda kordusvisiidi kohta rohkem teavet. Samas sõltub kordusvisiidi ajastus ka tulevikus riigis valitsevast poliitilisest olukorrast ja sellest, milline on peavaatleja ajakava.

1. selgitus. Näiteid ELi valimisvaatlusmissiooni soovituste ja ELi valimisabi omavahelistest seostest

Veel üks hea näide kooskõlastatud abi kohta on Jordaania, kus on soovituste täitmiseks ulatuslik raamistik, mis toetub põhjalikule demokraatliku valitsemistava programmile „Tõhusam toetus demokraatlikule valitsemisele Jordaania“, mille eelarve on 17,6 miljonit eurot ja milles kasutatakse terviklikku lähenemisviisi demokraatia toetamisele, et aidata sidusamalt rakendada 2013. ja 2016. aastal toimunud ELi valimisvaatlusmissioonide soovitusi, mis ei piirdu pelgalt valimiste tehnilise küljega.

114. Töömeetodite täiustamiseks ja töö tulemuste kvaliteedi parandamiseks on komisjon koostanud juhendi tulemusnäitajate kohta. Selle alusel töötab komisjon välja konkreetsete valimisvaatluse tulemusnäitajad, ent nende juures tuleb arvesse võtta, et valimisvaatluse mõju mõõta on keeruline ja selles valdkonnas puuduvad usaldusväärsed teadustööd.

JÄRELDUSED JA SOOVITUSED

1. soovitus. Aruandlussuunised

- Euroopa välisteenistus nõustub selle soovitusel.
- Euroopa välisteenistus nõustub selle soovitusel, juhtides samas tähelepanu sellele, et ELi valimisvaatlusmissioonid dokumenteerivad soovituste tähtsusjärjestusse seadmise põhjendused ja et tähtaegu arutatakse sidusrühmadega soovituste rakendamise üle peetavate arutelude raames.

2. soovitus. Sidusrühmadega konsulteerimine

- Euroopa välisteenistus nõustub selle soovitusel, juhtides samas tähelepanu sellele, et sidusrühmadega peetakse süstemaatiliselt nõu soovituste üldise sisu üle ja nendega ei arutata konkreetsete soovituste koostamist, et vältida mõju avaldamist aruande sõltumatusele.
- Euroopa välisteenistus nõustub selle soovitusel. Küsimust mainitakse põhimeeskonna missiooneelsetel teabekoosolekutel, et valimisvaatlusmissioonil oleks olemas ülevaade sidusrühmadega konsulteerimisel esile kerkinud olulistest punktidest.

3. soovitus. Kordusvisiidid ja ümarlauakohtumised

- Euroopa välisteenistus nõustub selle soovitusel. ELi valimisvaatlusmissioonide tingimusi muudetakse, et anda kordusviidi kohta rohkem teavet.
- Euroopa välisteenistus nõustub selle soovitusel.

4. soovitus. Olemasolevate vahendite täiustamine

- Euroopa välisteenistus nõustub selle soovitusel.
- Euroopa välisteenistus nõustub selle soovitusel. Euroopa välisteenistus ja komisjoni talitused töötavad jätkuvalt ELi valimisvaatlusmissioonide soovitusel parema järelkontrolli nimel, kasutades kombinatsiooni erinevatest vahenditest, mille hulgas on valimiste järelvaatlusmissioonid, poliitiline dialoog ja valimisabi.

5. soovitus. Järelevalve ja hindamine

- Euroopa välisteenistus ja komisjoni talitused nõustuvad selle soovitusel. Komisjoni talitused püüavad tagada rahalised vahendid, et luua ELi valimisvaatlusmissioonide soovitusel keskne andmebaas.
- Euroopa välisteenistus nõustub selle soovitusel.
- Euroopa välisteenistus nõustub selle soovitusel.

Sündmus	Kuupäev
Auditiplaani vastuvõtmine / auditi algus	24.1.2017
Aruande projekti ametlik saatmine Euroopa välisestusele	28.9.2017
Aruande lõplik vastuvõtmine peale ärakuulamismenetlust	16.11.2017
Euroopa välisestuse ametlike vastuste saamine kõigis keeltes	15.12.2017

EL vaatleb valimisi üle kogu maailma, et edendada demokraatiat, inimõigusi ja õigusriigi põhimõtet. Umbes kaks kuud pärast valimispäeva esitab missioon asjaomasele riigile soovitusel tulevaste valimiste paremaks korraldamiseks. Kontrollikoda hindas selliste soovituste elluviimiseks antud abi neljas riigis: Ghanas, Jordaania, Nigeerias ja Sri Lankal. Kontrollikoda leidis, et Euroopa välis teenistus ja Euroopa Komisjon tegid märkimisväärsed jõupingutusi, et toetada soovituste elluviimist, kasutades selleks enda käsutuses olevaid vahendeid. Siiski tuleks kohapealsete sidusrühmadega rohkem konsulteerida ning järelvaatlusmissioone võiks korraldada sagedamini. Soovitustest puudub keskne ülevaade ja nende täitmise seisu ei hinnata pidevalt. Kontrollikoda esitab nende aspektide parandamiseks mitu soovitust.

40
1977 - 2017



EUROOPA
KONTROLLIKODA



Väljaannete talitus

EUROOPA KONTROLLIKODA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel +352 4398-1

Päringud: eca.europa.eu/et/Pages/ContactForm.aspx
Veebisait: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

©Euroopa Liit, 2017

Euroopa Liidu autoriõiguste alla mittekuuluvate fotode või muu materjali kasutamiseks või reprodutseerimiseks tuleb taotleda luba otse autoriõiguste valdajalt.