

Strasbourg, 16. detsember 2013  
Uurimus nr 585 / 2010

CDL-Ad(2013)033  
orig. ingl. k

**EUROOPA ÕIGUSDEMOKRAATIA KOMISJON  
(VENEETSIA KOMISJON)**

**ARUANNE**

**HALDUSRESSURSSIDE VÄÄRKASUTAMISE KOHTA  
VALIMISPROTSESSI AJAL**

**vastu võtnud Demokraatlike Valimiste Nõukogu  
oma 46. kohtumisel  
(Veneetsia, 5. detsember 2013)  
ja Veneetsia komisjon  
oma 97. plenaaristungil  
(Veneetsia, 6.–7. detsember 2013)**

**Hr Manuel GONZALEZ OROPEZA (asendusliige, Mehhiko)  
Hr Johan HIRSCHFELDT (asendusliige, Rootsi)  
Hr Oliver KASK (liige, Eesti)  
Hr Serhii KALCHENKO (ekspert, Ukraina)**

## Sisukord

### I Mõisted ja ulatus

- A. Ulatus
- B. Allikad, viited
- C. Mõisted

### II Kommenteeritud kokkuvõte

### III Õiguslik keskkond ja praktika

- A. Põhimõtted
- B. Võrdlev analüüs
- C. Pretsedendiõiguse kohtustandardid

### IV Haldusressursside seaduslik kasutamine või väärkasutamine valimisprotsessi käigus: analüüsi teemad

- A. Haldusressursside valimisprotsessi käigus seadusliku kasutamise ja väärkasutamise olukorra hindamine
- B. Valitsus *versus* võimalolev erakond, enamuses olevad erakonnad ja parlamendis esindatud või esindamata opositsioonierakonnad

### V Soovituste suunas

- A. Eneseregulatsioon – esimene samm
- B. Altkäemaksu ja korrupsiooni eest karistusi määravad õigusaktid
- C. Muud õiguslikud meetmed
- D. Õigusaktide korrektne ja tõhus rakendamine
- E. Läbipaistvuse ja teabevabaduse nõue
- F. Avalikud toetusrahad erakondadele

### VI Juhised

### A. Ulatus

1. Pärast rohkem kui 20 aastat valimiste vaatlemist Euroopas ja enam kui 10 aastat õigusabi andmist Euroopa Nõukogu liikmesriikidele täheldati mitmeid edusamme seoses valimisi käsitlevate õigusaktidega ja valimiste läbiviimisega. Need suundumused teostusid tänu poliitilisele taatele ja rahvusvaheliste soovitude üsna edukale rakendamisele valimiste õigusraamistikus. Sellegipoolest tekitab valimisseaduste ja erakondi käsitlevate seaduste (sealhulgas erakondade ja valimisprotsesside rahastamine) praktiline elluviimine jätkuvalt mitmeid probleeme. Õigusriigi põhimõtetest lähtuvalt nõuab valimiste läbiviimine mehhanismi loomist, mis tagaks demokraatlike põhimõtete järgimise, võrdse kohtlemise kõigile, kes kasutavad oma õigust valida ja olla valitud, poliitilise kultuuri arenemise, ning läbipaistvuse valimistel osaleja õiguste ja kohustuste täitmisel, vältides seega igasuguseid kuritarvitamisi. Üks kõige olulisemaid, sisulisemaid ja korduvamaid probleeme, mida tuuakse välja valimisvaatlusmissioonide aruannetes enamikus vaadeldavates riikides, on haldusressursside – mida nimetatakse ka avalikeks ressursideks – väärkasutus valimisprotsessi käigus. See on väljakujunenud ja levinud nähtus mitmetes Euroopa riikides, sealhulgas sellistes, kus on pikaajaline demokraatlike valimiste traditsioon. Põlvest põlve on nii ametisoliigid kui ka riigiametnikud pidanud tava normaalseks ning valimisprotsessi osaks. Nad ei näi isegi pidavat seda ebaseaduslikuks tegevuseks vastaskandidaatide suhtes. Sellest tulenevalt võib nende vastastel olla keerulisem haldusressurssi kasutada. See nähtus tundub kuuluvat väljakujunenud poliitilise kultuuri ja on seotud mitte ainult potentsiaalselt ebaseaduslikeks peetavate tavadega, vaid ka nendega, mis on põhjustatud valimisprotsessidega seotud eetikanormide puudumisest ametisolevatel võimuesindajatel.

2. Seda laialt levinud nähtust silmas pidades otsustas Veneetsia komisjon koostada küsimuse kohta aruande ning juhised, võttes muuhulgas aluseks kolme Veneetsia komisjoni liikme, Gonzalez Oropeza,<sup>1</sup> Hirschfeldti ja Kase, ning valimiseksperti Serhii Kalchenko kaastööd. Olukorra hindamiseks Veneetsia komisjoni liikmesriikides püüab aruanne vastata kahele küsimusele: 1) Millised on liikmesriikide õigusaktides ja praktikas leiduvad nõrkused, mis viivad haldusressursside väärkasutamiseni valimisprotsessi käigus? 2) Kuidas selle probleemiga seaduse tasandil ja praktikas tegeleda.

3. Siinses sissejuhatavas osas määratleb aruanne valimisprotsessi käigus kasutatavate haldusressursside mõiste. Samuti määratleb aruanne sissejuhatavas osas analüüsi ulatuse võrdlevas perspektiivis. Võrdleva analüüsi läbiviimiseks koostas Veneetsia komisjoni sekretariaat liikmesriikide abil tabeli, kus võrreldakse õigusnorme, arvamusi ja valimisvaatlusmissioonide aruandeid, mis valdkonnaga erinevates Veneetsia komisjoni liikmesriikides tegelevad. See tabel analüüsib eranditult valimisseadusi. Seega teisi haldusressursside väärkasutamise seotud õigusakte, kuigi need on asjakohased, aruandes ei käsitleta. Aruandele annavad panuse ka IV Idapartnerluse seminar, mis toimus Georgias Tbilisis 17.–18. aprillil 2013, ja ettekanded vastavatest tavadest Ladina-Ameerikas, Prantsusmaal, Armeenias, Aserbaidžaanis, Georgias, Ukrainas ja Moldovas.<sup>2</sup>

4. Kokkuvõttele (teine osa) järgnev kolmas osa keskendub liikmesriikide õiguskeskkonnale ja praktikale, viidates võrdluseks teistele riikidele. Neljas osa käsitleb vahet seaduslikul ja ebaseaduslikul haldusressursside kasutamisel valimisprotsessi käigus. Aruande viies osa teeb soovitusi haldusressursside väärkasutamise vältimiseks ja nähtuse piiramiseks.

---

<sup>1</sup> Avalike vahendite kasutamine valimistel, Mehiko tava, Manuel González Oropeza ettekanne (CDL(2012)076) Kättesaadav aadressil: [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF\(2012\)076-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF(2012)076-e).

Märkus: Kõik veebilehekülgede viited on ajakohastatud 15. oktoobri 2013 seisuga.

<sup>2</sup> Seminari aruanded: CDL-EL(2013)007.

Kättesaadav aadressil: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-EL\(2013\)007-bil](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-EL(2013)007-bil).

5. Lõpuks koostab Veneetsia komisjon kuuendas osas riikidele ja seadusandjatele juhised mille eesmärgiks on võidelda haldusressursside väärkasutamise vastu valimisprotsessi käigus.

6. Aruanne võeti vastu Demokraatlike valimiste nõukogu 46. koosolekul (Veneetsias, 5. detsembril 2013) ja Veneetsia komisjoni 97. plenaaristungil (Veneetsias, 6.–7. detsembril 2013).

## B. Allikad, viited

7. Aruanne põhineb peamiselt järgnevatel allikatel:

- Euroopa Nõukogu, Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon;<sup>3</sup>
- OSCE, Kopenhaageni dokument 1990;<sup>4</sup>
- Euroopa Inimõiguste Kohtu pretsedendiõigus;<sup>5</sup>
- Euroopa Nõukogu, Parlamentaarne Assamblee, valimisvaatlusmissioonide aruanded;<sup>6</sup>
- Euroopa Nõukogu, GRECO aruanded;<sup>7</sup>
- Euroopa Nõukogu, Parlamentaarne Assamblee, "Lobitöö demokraatlikus ühiskonnas" (dok. 11937);<sup>8</sup>
- Euroopa Nõukogu, Veneetsia komisjon, valimiste hea tava kodeks (CDL-AD(2002)023rev);
- Euroopa Nõukogu, Veneetsia komisjon, ettekanne meediaseirest valimisvaatlusmissioonide käigus (CDL-AD(2004)047);
- OSCE demokraatlike institutsioonide ja inimõiguste büroo, Euroopa Nõukogu Veneetsia komisjoni ja inimõiguste ja õigusküsimuste peadirektoraadi ning Euroopa Komisjoni koostöös koostatud juhised meediaanalüüsi läbiviimiseks valimisvaatlusmissioonide ajal (CDL-AD(2005)032);
- OSCE demokraatlike institutsioonide ja inimõiguste büroo (OSCE/ODIHR) ja Veneetsia komisjoni juhised meediaanalüüsi läbiviimiseks valimisvaatlusmissioonide ajal (CDL-AD(2009)031);
- Euroopa Nõukogu, Veneetsia komisjon, poliitiliste parteide hea tava kodeks (CDL-AD(2009)021);
- Euroopa Nõukogu, Veneetsia komisjon, OSCE/ODIHR ja Veneetsia komisjoni juhised erakonna regulatsiooni kohta (CDL-AD(2010)024);
- Euroopa Nõukogu, Veneetsia komisjon, aruanne opositsiooni rollist demokraatlikus parlamendis (CDL-AD(2010)025);
- Euroopa Nõukogu, Veneetsia komisjon, haldusressurse käsitlevaid õigusnorme, arvamusi ja valimisvaatlusmissioonide raporteid võrdlev tabel, uuendatud pärast Veneetsia komisjoni liikmetega konsulteerimist (CDLREF(2012)025rev);
- OSCE/ODIHR, ülevaade valimisi käsitlevatest õigusaktidest ja valimiste läbiviimisest OSCE liikmesriikides;<sup>9</sup>
- Euroopa nõukogu, Veneetsia komisjon ja OSCE/ODIHR, juhised erakondade reguleerimise kohta (CDL-AD(2010)024);<sup>10</sup>
- IV Idapartnerluse Seminar "Haldusressursside kasutamine valimiskampaaniate ajal" - Tbilisi, Georgia, 17.–18. aprill 2013 - Seminari aruanded (CDL-EL(2013)007); ja

---

<sup>3</sup> Kättesaadav aadressil: [www.conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/005.htm](http://www.conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/005.htm).

<sup>4</sup> Kättesaadav aadressil: [www.osce.org/odihr/elections/14304](http://www.osce.org/odihr/elections/14304).

<sup>5</sup> Kättesaadav aadressil: <http://hudoc.echr.coe.int>.

<sup>6</sup> Aruanded on käesolevas aruandes riikide kaupa välja toodud.

<sup>7</sup> Kättesaadav aadressil: [www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/default_en.asp).

<sup>8</sup> Kättesaadav aadressil: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-EN.asp?fileid=12205&lang=EN&search=MTE5Mzc=>.

<sup>9</sup> Avaldatud 15. oktoobril 2013. Kättesaadav aadressil: [www.osce.org/odihr/elections/107073](http://www.osce.org/odihr/elections/107073). Väljaandele viidatakse informatsiooni andmiseks, seda ei kasutatud aruande koostamisel, sest väljaanne avaldati alles hiljuti.

<sup>10</sup> Kättesaadav aadressil: [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)024-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)024-e); ja [www.osce.org/odihr/77812](http://www.osce.org/odihr/77812).

### C. Mõisted

8. "Avalike ressursside väärkasutust" peetakse laialdaselt riigiametnike, ametisolevate poliitiliste kandidaatide ja erakondade ebaseaduslikuks tegevuseks, eesmärgiga kasutada oma ametialast positsiooni või sidemeid valitsusasutustega valimistulemuste mõjutamiseks. Antud määratlus aga ei kata käesoleva aruande täielikku ulatust Aruanne tõstab esile nii ametisoolijate kui ka riigiametnike pideva või sagedase haldusressursside väärkasutamise probleemi valimisprotsesside käigus. Oletus on seega järgmine: Veneetsia komisjoni liikmesriikide õigusaktides ja praktikas on nõrkusi, mis võivad viia haldusressursside väärkasutamiseni, andes sellega võimul olevatele erakondadele ja kandidaatidele nende vastaste ees põhjendamatu eelise ja mõjutades seega valimisprotsessi võrdsust<sup>12</sup>

9. Valimisprotsess on aruande mõistes pikem periood kui valimiseadustes rangelt määratletud valimiskampaania; see hõlmab valimisprotsessi mitmeid etappe, mis algavad näiteks valimiste piirkondlikust ettevalmistamisest, valimisametnike värbamisest või kandidaatide või kandidaatide nimekirjade registreerimisest Kogu see periood lõppeb ametiisikute valimisega. See hõlmab kõiki kandidaadi, erakonna või koalitsiooni toetuseks või vastu suunatud tegevusi ametis olevate valitsusesindajate poolt enne valimispäeva või selle ajal. Aruande määratluses algab valimiskampaania selles varajases staadiumis. Seega viitab aruanne siseriiklikele sätetele, millest mõned kohalduvad rangelt ainult valimiskampaaniale, mõned aga pikemale perioodile. Valimiskampaaniad on valimisprotsessi osa. Seega ei mõjuta see aruandes kasutatud meetodika võrdlevat aspekti (eelkõige tabelit, mis võrdleb õigusakte, arvamusi ja valimisvaatlusmissioonide aruandeid, mis käsitlevad haldusressursse).<sup>13</sup> Aruandes on seetõttu jäetud valimisprotsessile lai määratlus.

10. Samuti teeb aruanne selget vahet haldusressursside kasutamisel ja väärkasutamisel. Ressursside kasutamine peaks olema seadusega lubatud; see osutab seaduslikule võimalusele kasutada haldusressursse valimisprotsessi ajal, et tagada institutsioonide toimimine eeldusel, et ressursse ei kasutata valimiskampaaniaks. Haldusressursside väärkasutamine aga peaks olema seadusega karistatav kui avalike ressursside ebaseaduslik kasutamine valimiskampaania tegemiseks ametisoolijate ja riigiametnike poolt.

11. Avalike ressursside eraldamine valimiskampaania läbiviimiseks annab erakondadele ja kandidaatidele erilise avaliku rahalise toetuse, mis piirab ebavõrdsetest rahalistest võimalustest tulenevaid ohte valimiskampaaniatele. Selle kohta on näiteid seadustest, mis sätestavad, et parlamendisaadikud ja valitsuse ministrid võivad reisida riigisiselt tasuta, kaasa arvatud valimisprotsessi ajal. Kui selliseid poliitilisi tegevusi toetatakse rahaliselt avalikest ressurssidest kooskõlas parlamendisaadikute võrdsuse põhimõttega ning on sõltumatu järelevalve all, ei kuulu need meetmed haldusressursside väärkasutamise määratluse alla.

12. Seega võib aruandes säilida järgnev haldusressursside määratlus:

---

<sup>11</sup> Kättesaadav aadressil: [www.osce.org/odihr/elections/](http://www.osce.org/odihr/elections/). Aruanded on käesolevas aruandes riikide kaupa välja toodud.

<sup>12</sup> OSCE/ODIHR juhised erakondade reguleerimise kohta määratlevad ametisoolija eelise järgnevalt: "Kuigi ametisoolijal on loomulik ja vältimatu eelis, peavad õigusaktid hoiduma nende eeliste põlistamisest või kasvatamisest Võimul olevad erakonnad ja kandidaadid ei tohi kasutada riigi vara või ressursse (st materjale, töölepinguid, transporti, töötajaid jne) iseenda huvides.

<sup>13</sup> CDL-REF(2012)025rev.

Kättesaadav aadressil: [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF\(2012\)025rev-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF(2012)025rev-e).

**Haldusressursid on inim-, rahalised, materiaalsed, loonus-<sup>14</sup> ja teised mittemateriaalsed ressursid, mis on nii ametisoliijate kui ka riigiametnike kasutuses tulenevalt nende võimust avaliku sektori töötajate, rahaliste vahendite ja eraldiste,<sup>15</sup> avalikele asutustele ligipääsu ning prestiiži või avaliku tuntuks avalduvate ressursside üle, lähtudes nende positsioonist valitud või avalike teenistujatena, ning mis võivad muutuda poliitilisteks toetuseks või teisteks toetuse vormideks.<sup>16</sup>**

13. Haldusressursside väärkasutamine hõlmab sellest tulenevalt ka vahendite kasutamist (st telefonide, sõiduvahendite, koosolekuruumide jne kasutamine) ja ligipääsu inimressurssidele (st riigiteenistujad, ametnikud jne) ministeeriumides ning piirkondlikes ja kohalikes avalikes institutsioonides, eesmärgiga reklaamida ametisoliijate kampaaniaga seotud tegevusi. Sellised kuritarvitamised viivad kandidaatide ebavõrdsuseni, eriti ametisoliijate ja teiste erakondade või kandidaatide vahel, veelgi enam nende puhul, kes pole parlamendis esindatud. Lisaks tuleb märkida, et kuigi aruanne keskendub parlamendivalimistele, võib see kohalduda ka piirkondlike ja kohalike omavalitsuste valimistele. Veel enam, uurimuse ulatuse piiramiseks, käsitleb aruanne haldusressursside peamiste väärkasutajatena avalikke institutsioone. See ei välista poolavalikke organeid, nagu riigimandis olevad ettevõtted, poolavalikud asutused, riigiasutused ja nende töötajad, sest need alluvad poliitilisele survele ning neid on võimalik valimiskampaania läbiviimisel kuritarvitada.

14. Haldusressursside väärkasutamist valimisprotsessi ajal tuleks nähtusena määratleda olemasolevates siduvates tekstides ja pehmes normistikus. 1990. aasta CSCE (OSCE) inimõõõtme dimensiooni konverentsi Kopenhaageni kohtumise dokument rõhutab selles osas vajadust "selgele lahususele riigi ja erakondade vahel". Erakondadele tuleks anda "vajalikud õigusgarantiid, mis võimaldavad neil omavahel konkureerida tingimustes, kus seadused ja võimuorganid kohtlevad neid võrdselt."<sup>17</sup> Kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakt (ICCPR) ja ÜRO korrupsioonivastane konventsioon (UNCAC) kuuluvad samuti kehtivate rahvusvaheliste normide hulka, nagu ka Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee 2003. aasta soovitus ühiseeskirjade kohta korrupsioonivastaseks võitluseks erakondade rahastamises ja valimiskampaaniates.<sup>18</sup>

---

<sup>14</sup> Näiteks mõned sotsiaalsetest programmidest tulenevad hüved, kaasa arvatud kaubad ja vahetuskaubana saadud ressursid.

<sup>15</sup> Samuti riigimandis olev meedia, mida siin ei käsitleta.

<sup>16</sup> Selle määratluse eesmärk on ühtlustada siseriiklikus seadusandluses leiduvad erinevad väljendid, nagu näiteks "avalikud ressursid" või "riiklikud ressursid". Mõlemad väljendid viitavad "haldusressurssidele".

<sup>17</sup> Vastavalt lõigud 5.4 ja 7.6, Kopenhaageni dokument, 1990.

Kättesaadav aadressil: [www.osce.org/odihr/elections/14304](http://www.osce.org/odihr/elections/14304).

<sup>18</sup> Vaata vastavalt: ICCPR, artikkel 25: "(...) Valimisõiguslikud inimesed peavad olema vabad hääletama ükskõik millise valimisel osaleva kandidaadi poolt ning ükskõik millisele rahvahääletusele pandud ettepaneku poolt või vastu, ja olema vabad valitsust toetama või sellele vastu olema ilma põhjendamatu mõjutamise või sundimiseta, mis võiks moonutada või piirata valija tahte vaba väljendamist. Valijad peavad olema võimelised kujundama oma arvamusi iseseisvalt, ilma mingisuguse vägivalda või vägivaldaohu, sundluse, pettuse või manipuleeriva vahelesegamiseta". Kättesaadav aadressil:

<http://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%20999/volume-999-I-14668-English.pdf>.

. UNCAC, artikkel 17: "Osalisriigid võtavad niisuguseid seadusandlikke ja muid meetmeid, mis võivad vajalikud olla, et tunnustada kriminaalkorras karistatavaks igasuguse tahtlikult toime pandud vara, riikliku või erasektori vahendite või tagatiste või mõne muu ametiisikule tema ametipositsioonist lähtuvalt usaldatud väärtusliku vara seadusevastane omastamine või suunamine riigiametniku poolt omakasu või mõne teise inimese või asutuse kasu eesmärgil."

Kättesaadav aadressil: [http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?mtdsg\\_no=XVIII-14&chapter=18&lang=en](http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?mtdsg_no=XVIII-14&chapter=18&lang=en).

. Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitus Rec(2003)34, IV jagu: "(...) Riigi toetuste jagamist tuleks läbi viia vastavalt objektiivsetele, ausatele ja mõistlikele kriteeriumidele (...)" (artikkel 1) ja "(...) Riigid peaksid keelama riigi või mõne muu avaliku võimu mõju all olevatel juriidilistel isikutel erakondadele annetusi teha" (artikkel 5. c.) Kättesaadav aadressil: [www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/Rec\(2003\)94\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/Rec(2003)94_EN.pdf).

15. Sellise võrdse kohtlemise nõude – võrdsete võimaluste põhimõtte – järgi on olemas tõhus abinõu haldusressursside väärkasutamise vastu võimalolevate erakondade ja riigiametnike poolt nii valimisprotsessi ajal kui ka võimul olemise vältel, eelkõige vahetult enne valimisperioodi algust<sup>19</sup> Järgides erapooletuse põhimõtet, mis tagab kõikidele poliitilistele kandidaatidele võrdsed tingimused ning nõuab riigiametnike erapooletut käitumist kogu valimisprotsessi vältel, on oluline, et kõigi tasandite võimuorganid hoiaksid eemale valimisprotsessist, et vältida igasugust sekkumist ja kindlustada kogu valimisprotsessi kestel võrdsus ja erapooletus.<sup>20</sup> Veel enam, riikides, kus tagasivalimine on lubatud, ei tohiks ametisse kandideerivad avalikel positsioonidel ametnikud kasutada neile ametikohast tulenevaid võimalusi, et kandidaatidena oma kampaaniat läbi viia. Riigiametnike poolt haldusressursside väärkasutamisega seotud normide eesmärk on tugevdada demokraatlike põhimõtetenäe määratletavaid korduvaid tavasid, tagada igale erakonnale võrdsus ja kaitsta vabade ja ausate valimiste põhimõtet.<sup>21</sup>

16. Aruanne põhineb ülaltoodud määratlusel haldusressursside väärkasutamisest valimisprotsesside käigus. Seega ei hõlma see haldusressursside väärkasutamist riigimandis oleva meedia poolt ega kampaaniakulude piiranguid, kuigi ka need on laialt levinud nähtused. Veel enam, meediakajastusele kehtivad valimiskampaaniate ajal erisätted, mis näevad üldiselt ette, et kõik kandidaadid saavad võrdselt eetriaega.<sup>22</sup> Selle nõude võimalikud mittetäitmise juhud ei kuulu käesoleva aruande uurimisalasse.

---

<sup>19</sup> Vaata ka OSCE demokraatlike institutsioonide ja inimõiguste büroo (OSCE/ODIHR) ja Veneetsia komisjoni juhised erakondadele (CDLAD(2010)024), lk. 207-210, kus on välja toodud mõned riigiressursside kuritarvitamisega seotud üldised probleemid. Kättesaadav aadressil:

[www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)024-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)024-e).

<sup>20</sup> 2006. aasta otsus Mehhiiko Ühendriikide presidendivalimiste viimase lugemise tulemuste kohta, valimiste ja valitud presidendi kehtivuse deklaratsioon, Mehhiiko, TEPIJ, 2008, lk. 392. Kättesaadav aadressil:

[www.tedf.org.mx/sentencias/index.php/sentencias](http://www.tedf.org.mx/sentencias/index.php/sentencias).

<sup>21</sup> Nagu tunnistab Saksamaa põhiseaduskohus 1977. aasta hinnangus, on riigiasutuste tegevusel tugev mõju valijate arvamusel ja hääletamisotsusel. Seega, pidades silmas nende riikliku funktsiooni, on neil valimiste ajal keelatud samastada ennast erakondade või kandidaatidega ning kasutada haldusressursse nende hüvanguks või vastu, eriti valijate otsust suunava reklaami jaoks. (vaata BverfGE 44; 125; C; I; 4; lõik 49). Vaata muu hulgas:

<http://www.kommunalbrevier.de/kb.epl?dn=ou%3D%C2%A7%2011%20Unterrichtung%20der%20Einwohner%20Cou%3DLandkreisordnung%20%28LKO%29%2Cou%3DGesetzestexte%20Cou%3DKommunalbrevier%20Cdc%3Dkomb%20Cdc%3Dgstbrp>.

<sup>22</sup> Veneetsia komisjoni valimiste hea tava koodeks (CDL-AD(2002)023rev) märgib siinkohal:

I. 2.3. Võimaluste võrdsus

a. Võimaluste võrdsus peab olema tagatud nii erakondadele kui kandidaatidele. See hõlmab riigiasutuste erapooletut suhtumist, mis puudutab eelkõige:

- i. valimiskampaaniat;
  - ii. meediakajastust, eriti riigi omandis oleva meedia poolt;
  - iii. erakondade ja kampaaniate riiklikku rahastamist
- (...)

I. 3.1. Valijate vabadus kujundada arvamus

a. Riigiasutused peavad järgima oma erapooletuse kohustust. See puudutab eelkõige:

- i. meediat;
- ii. valimisplakateid;
- iii. meelevaldamise õigust;
- iv. erakondade ja kandidaatide rahastamist

Vaata ka aruannet meediaseirest valimisvaatlusmissioonide käigus (CDL-AD(2004)047), lõigud 9, 14.5, 22.1, 22.3, 26, 41, 46, 49.1, 58, 60, 62-63, 147-148 ja 166. Kättesaadav aadressil:

[www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2004\)047-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2004)047-e).

Vaata ka OSCE demokraatlike institutsioonide ja inimõiguste büroo, Euroopa Nõukogu Veneetsia komisjoni ja inimõiguste ja õigusküsimuste peadirektoraadi ning Euroopa Komisjoni koostöös koostatud juhiseid meediaanalüüsile valimisvaatlusmissioonide ajal (CDL-AD(2005)032); ning juhiseid meediaanalüüsile

## II Kommenteeritud kokkuvõte

17. Hoolimata sellest, et Euroopas on olukord valimisi reguleerivate seaduste ja valimiste praktika valdkonnas paljuski paranenud, jääb valimisseaduste ja erakondadega seotud seaduste (sealhulgas erakondade rahastamist ja valimisprotsessi käsitlevate seaduste) rakendamine tegelikkuses mitmes osas problemaatiliseks. Üks kõige olulisemaid, süstemaatilisemaid ja korduvamaid probleeme, mis enamikes riikides, kus valimiste vaatlusi on korraldatud, valimisi vaatlevate delegatsioonide aruannetes korrapäraselt esile kerkib, on haldusressursside (mida kutsutakse ka avalikeks ressursideks) väärkasutamine valimisprotsessi ajal. See on juurdunud ja laialt levinud nähtus mitte ainult Euroopas, vaid ka mõlemal Ameerika mandril ja Kesk-Aasias, sealhulgas ka pikaajalise demokraatlike valimiste traditsiooniga riikides. Veneetsia komisjon arvab, et Veneetsia komisjoni liikmesriikideski seadustes ja praktikas sisulised puudused, mis võivad kaasa tuua haldusressursside väärkasutuse, andes võimul olevatele erakondadele ja nende kandidaatidele põhjendamatud eelised nende vastaste ees, mõjutades sellega valitsusprotsessi võrdsust ja valijate vabadust oma arvamuse kujundamisel.

18. Aruanne rõhutab, et haldusressursside väärkasutamine valimisprotsessi ajal võib ohustada mõningaid demokraatliku põhiseadusliku riigi põhilisi tunnuseid. Sellest hoolimata on määravaks teguriks kõrgeimate riigivõimude poliitiline tahe tagada vabad, õiglased ja tasakaalustatud valimised. Lisaks sellele on siinkohal määrava tähtsusega, kuidas kasutatakse õiguslikke vahendeid, teostatakse täidesaatvat võimu ning kuidas kohtuvõim või vastavad sõltumatud organid seadusi kohaldavad. Sanktsioonide rakendamine haldusvõimu väärkasutamise vastu on võimalik üksnes siis, kui uurimis-, kontrolli-, prokuratuuri- ja kohtusüsteemid on valitsevast poliitilisest võimust sõltumatud.

19. Õigusaktid, mis käsitlevad haldusressursside väärkasutamise vältimist ja haldusressursside väärkasutamise eest karistamist, võib jaotada kuude rühma. Teatavad alajaotused viitavad ühesugustele seadustele, kuid tõstavad esile kindlaid sätteid:

- Esimeses rühmas ei tehta vahet materiaalsete ja inimressursside vahel. Näiteks keelavad, Albaania, Georgia, Türgi ja Ukraina haldusressursside väärkasutamise, samas kui Vene Föderatsioon kehtestab mitmed piirangud, et ära hoida avalike vahendite kasutamist iga valimistel kandideeriva erakonna toetuseks.
- Teises rühmas tõstetakse esile kindlaid ressurside liike. Siia kuuluvad riigid on muude hulgas Armeenia, Georgia, Kasahstan, Moldova ja Montenegro. Moldova ja Montenegro puhul on haldusressursside väärkasutamist keelavad õigussätted suunatud kandidaatidele, mitte riigiametnikele. Kasahstanis käsitlevad vastavad eeskirjad näiteks üldkasutatava kinnisvaraomandi väärkasutamist. Inimressursside väärkasutamise osas keskendub enamik õigusakte oma ametikohta ärakasutavatele ametnikele ja töötavad välja väga üksikasjalikud oletused võimaliku väärkäitumise kohta. Mõned Euroopa riigid rakendavad üldisi piiravaid sätteid, muude hulgas Armeenia, Aserbaidžaan, Georgia, Kasahstan ja Moldova.
- Kolmas rühm keskendub sätetele, mis keelavad ametnike igasuguse sekkumise kandidaatide heaks. See tingimus kehtib Kreekas, Iirimaa, Kirgiisias, Portugalis ja Hispaanias. Neli analüüsitud seadustikku viitavad ajutisele olukorrale, kui ametnikud ei tohi tegeleda valimiskampaaniaga, kui nad on tööl või ainult tööpäeval, st Albaania, Armeenia, Kirgiisia ja Ukraina.
- Neljas õigusaktide rühm hõlmab reegleid, mis keskenduvad vabade valimiste kaitsmisele võimaliku ametnike-poolse mõjutamise eest kingituste, annetuste või lubaduste kaudu. Selline keeld on selgesõnaliselt välja toodud Belgia, Prantsusmaa, Luksemburgi ja Monaco valimisseadustes.
- Viies rühm loeb avaliku raha võimalikuks väärkasutamiseks ka meediakajastust (vt Armeenia ja Georgia valimisseadusi).



- Kuuendasse ja viimasesse rühma kuuluvad riigid, millel ei ole selgeid õigussätteid haldusressursside väärkasutamise kohta valimisprotsessi ajal, kuid on kaudsed eeskirjad, mis võivad kehtida selle küsimuse puhul.

20. Riikides, kus ei ole sätteid haldusressursside väärkasutamise kohta valimisprotsessi ajal, tõlgendasid konstitutsioonikohtud või nendega võrdsustatud organid õigust otsuste korpuse abil, andes õigusliku tõlgenduse põhiseaduslikele põhimõtetele võrdsuse kohta valimisprotsessis ja aidates kaasa valitsusasutuste neutraalsuse tagamisele valimisprotsessis. Aruandes mainitakse ka mitut Euroopa Inimõiguste Kohtu otsust sellel teemal.

21. Veneetsia komisjon arvab, et hea tava ja eetiliste normide koodeksid – eriti valimiskorralduse ja valimisvaidluste osas – tuleks määratleda ja neisse võetud materjalid peaksid olema ametnikele kergesti kättesaadavad. Samuti tuleks rõhutada demokraatlikus parlamendis opositsiooni rolli austamise olulisust. Seda võiks lugeda esimeseks oluliseks sammuks poliitilise võimu väärkasutamise vastu.

22. Lisaks sellele rõhutab aruanne, et enamikes riikides kehtivad rahuldavad kriminaalseadused haldusressursside väärkasutamise vastu, aga üldiseks probleemiks jääb nende tõhus rakendamine. Seaduste tõhusaks rakendamiseks on vaja, et kõigi poliitiliste huvirühmade vahel valitseks vastastikune arusaamine ja vastutustunne. Vaja on ühist arusaamist ja konsensust põhiseaduslike väärtuste olulisuse suhtes. Kuid see ei puuduta mitte ainult kriminaalõigust, vaid ka üldisi õigusnorme.

23. Haldusressursside väärkasutamisega võitlemiseks on ilmselgelt väga oluline kõikide asjassepuutuvate huvirühmade – muu hulgas politsei, prokuratuuri, kohtute, kohtunike ning ka riigikontrolli – ausameelsus. Teabevabaduse põhimõtet austav meedia võib samuti mängida olulist rolli rikkumistele vastuseismises ja toetada tõhusat õigusemõistmist selles valdkonnas. Veneetsia komisjon tuletab meelde, et – valimisprotsessis – on läbipaistvuse ja teabevabaduse aluspõhimõtted haldusressursside väärkasutuse ärahoidmise vältimatud eeltingimused.

24. Valimisprotsessi ajal haldusressursside väärkasutamise vastu võitlemise juhised võib leida V peatükist. Need juhised põhinevad käesoleval aruandel.

### **III Õiguslik keskkond ja praktika**

#### **A Põhimõtted**

25. Valimisprotsess on tavapäraselt aeg, mil valitseb tihe konkurents, mis on mõnikord kaugel poliitilistest platvormidest, mida kodanikele tuleks pakkuda. Valimisprotsessi iseloomustab sageli konkurentidevaheline karm sõnadekasutus, surve avaldamine valijatele ja kandidaatidele, laim, hääle ostmine ja mõnikord ka ebaseaduslikud kampaaniameetmed. Viimane tava valitseb paljudel valimistel kogu valimisprotsessi ajal. Tõesti, haldusressursside väärkasutus kogu valimisprotsessi ajal avaldab mõju avalikele institutsioonidele (ministeeriumid, territoriaalsed ja kohalikud asutused ning teised riigi poolt rahastatavad organisatsioonid) ja inimressurssidele avalikus sektoris.

26. Hoolimata vajadusest reguleerida haldusressursside kasutamist valimisprotsessi ajal, ei sätesta paljude riikide valimisseadused reegleid ega sanktsioone. Selle tulemusena võib haldusressursside väärkasutamine võimude tasakaalu põhimõtet ohustada muu hulgas võimulolijate jaoks soodsas tasakaalustamata valimisprotsessi tõttu. Lisaks sellele võivad õiguse üldised osad, näiteks korruptsioonivastased, huvide konflikti või avalikku teenistust käsitlevad seadused olla liiga üldsõnalised, et tõhusalt reageerida vajadusele lahendada konkreetseid selliste ressursside

väärkasutamise olukordi. Kui seda teemat käsitlevaid seadusi ei ole, peaksid avalikud võimud järgima oma tegevuses eetika põhimõtteid, tagades kõikidele poliitilistele konkurentidele võrdsed tingimused. Austusega tasakaalustatud valimisprotsessi vastu ja sellest tulenevalt demokraatliku õigusriigi põhinõuete vastu kaasneb riigi jaoks kohustus neid põhimõtteid kaitsta, esmajärjekorras uute erakondade ja kandidaatide puhul, eriti kui nad ei ole esindatud parlamendis ja/või kohalikes omavalitsusorganites, ja eelkõige valimisprotsessi ajal, kui keskkond on kõige konkurentsitihedam ja sageli ka kõige rohkem tasakaalust väljas. Selleks tuleks välja töötada valimisseadused, millega sätestatakse tõhusad ja piisavad vahendid haldusressursside väärkasutusega võitlemiseks, mida avalikud teenistujad peavad rakendama eetilisel, järgides oma ülesannete täitmisel erapooletuse põhimõtet, koos selge, arusaadava ja prognoositava sobivate sanktsioonide süsteemiga.

27. Demokraatlikes institutsioonides tuleks avalikele vahenditele juurdepääsu osas teha erand parlamendis esindamata erakondadele, arvestades, et erakondadel, mis ei ole parlamendis esindatud, on juurdepääs neile avalikele vahenditele raskendatud. Opositsiooni erakondade ja kandidaatide juurdepääs haldusressurssidele peaks vastama võrdsuse põhimõttele. Töö valitsuses ja poliitiline kampaania peaksid olema selgelt eraldatud tegevused, millega kaasnevad eraldi rollid poliitikategijate jaoks, milleks on riigivõimud ja erakonnad. Seega on nii presidentiaalsete kui parlamentaarsete süsteemide puhul oluline seadusi, sealhulgas erakondade ja valimiskampaaniate rahastamist sobivalt kavandada, et kajastada neid erisuguseid olukordi.

28. Haldusressursside väärkasutamine valimisprotsessi ajal võib ohustada mõningaid demokraatliku õigusriigi põhinõudeid.<sup>23</sup> Võimude tasakaalustatuse ja arvamuse avaldamise vabaduse peavad tagama ja neid peavad toetama parlament oma valitsuse üle järelevalvet teostava seadusandja rollis, valitsus oma täidesaatvas rollis, sõltumatu kohtusüsteem ning vaba meedia ja arvamuseavaldamine. Lisaks sellele võib haldusressursside väärkasutamise uurimist juhtida valitsusest ja poliitilistest struktuuridest sõltumatu organisatsioon riikides selliste sõltumatute organisatsioonide puhul välja kujunenud tava kohaselt. Ametkondadevahelise organisatsiooni formaat, mis on loodud näiteks Georgias, tundub olevat huvitav lahendus, pidades silmas, et sellisel organil ei ole õiguslikku mõõdet. Ta on loogiliselt seotud valimiskomisjoniga ja eelkõige keskse valimisi juhtiva asutusega ning valimisküsimustega tegelevate kohtutega.<sup>24</sup> Sellest hoolimata jääb määravaks teguriks kõrgeimate riigivõimude tahe tagada vabad, tasakaalustatud ja õiglased valimised. Ilma selle tahteta, mille peavad omaks võtma poliitilised huvirühmad, võib valimisprotsessi ajal haldusressursside kasutamist kontrolliva sõltumatu organi loomine jäädagi pealiskaudseks algatuseks.

29. Seega on hästitoimiva demokraatliku õigusriigi jaoks vaja, et saaks arendada ja hoida mõningaid üleüldisi ühiseid väärtusi ühiskonnas. Eesmärk peab olema poliitiline ja õiguskultuur, mis peab oluliseks ausat mängu, kus poliitikud – eelkõige võimulolevad –, kohtunikud, ametnikud ja kõik sotsiaalsed juhid peaksid mitte ainult seadustest kinni pidama, vaid ka püüdma säilitada oma tegevuses kõrgeid eetilisi standardeid. Ka avalikkus peaks kõikehõlmavad ja vastutustundlikus ühiskondlikus arutelus osalema.

30. Aruanne arvestab selgelt erakondade seisukohtade mitmesuguste tavade ja vaadetega. Mõned riigid, näiteks Põhjamaad, on üksikasjalikumatele seadustele traditsiooniliselt eelistanud erakondliku elu eneseregulatsiooni ja vabatahtlikke kokkuleppeid. Teistes Euroopa piirkondades, kus pluralistliku poliitikalava traditsioon on alles uus või vähem arenenud, on selliseid aumeeste kokkuleppeid võib-olla raskem saavutada.

---

<sup>23</sup> Vt punkt 25.

<sup>24</sup> Vt punkt 62.

31. Riiklik õigus võib tagada mõningaid eesõigusi opositsioonilistele poliitilistele jõududele, näiteks kohti parlamendikomisjonides ja enamust keskses valimisi haldavas organisatsioonis.<sup>25</sup>

32. On oluline märkida, et nii tugevate ja pikaajaliste õigustraditsioonidega riikides kui õhukese õigusraamistikuga maades on haldusressursside kaitsmiseks kogu valimisprotsessi ajal kaks peamist elementi: esiteks, olemasolevate seaduste rakendamine, ja teiseks, hästitoimivad institutsioonid, kus poliitiline kogukond saab tegeleda eneseregulatsiooniga. Viimane hõlmab reaalselt võimalust mitte võimul olevate erakondade ja kandidaatide jaoks avalikustada ja institutsionaalselt suunata kaebusi haldusressursside väärkasutamise kohta. Sõltumatud, erapooletud ja avatud institutsioonid tugevdavad ja intensiivistavad õiguspärasuse kultuuri ja demokraatlikku keskkonda.

33. Kuid lõpuks on ikkagi oluline see, kuidas õiguslikku instrumenti kasutatakse, täidesaatvat võimu teostatakse ja kohtuvõim või vastavad sõltumatud asutused seadust kohaldavad. Nagu korruptsiooni puhul, on sanktsioonide kasutamine haldusvõimu väärkasutamise vastu võimalik ainult siis, kui uurimine, süüdistuse esitamine ja õigussüsteem on valitsevast poliitilisest võimust sõltumatud.

## **B Võrdlev analüüs**

34. Õiguskeskonna osas ja esitatud võrdlustabeli<sup>26</sup> põhjal ei ole mitmel Veneetsia komisjoni liikmesriigil valimisseadustes erisätteid valimisprotsessi ajal haldusressursside väärkasutamise vastu. Siiski võib muude seaduste, näiteks kriminaal- või haldusseaduste või erakonnaseaduste põhjalikum analüüs sellised sätted katta.<sup>27</sup> Riikides, millel on seadused haldusressursside väärkasutamise kohta valimisprotsessi ajal, on detailsuse ja seadustega ettenähtud tõhusate sanktsioonide määr erinev ega taga ühesugusel tasemel kaitset. Kampaniate ja erakondade rahastamine, meediakajastus ja laim valimisprotsessi ajal on sageli reguleeritud, kuid valimisprotsessi ajal haldusressursside väärkasutamise, sealhulgas sanktsioonide reguleerimisel on seadused nõrgemad. Riikide valimisseadustes ei ole seega sätteid, või on need liiga nõrgad, et sellele pikaajalisele tavale vastu seista.<sup>28</sup> Üldiselt ei kata kohtuvõim seda nähtust piisavalt ja teised olemasolevad kaebuse esitamise või kohtusse pöördumise menetlused ei ole süstemaatiliselt kohandatud sellele küsimusele. Näiteks Mehhikos on põhiseaduslikud alused aidanud kohtuvõimudel mõista haldusressursside väärkasutamise vastuolulistes juhtumites õigust võrdsuse põhimõtte põhjal.

35. Tuleks märkida, et käesolevas aruandes viidatud OSCE/ODIHR-i aruannete loetelu ei ole lõplik. Ja veel – see, et OSCE/ODIHR-i aruandes ei ole mainitud haldusressursside väärkasutamise probleemi, ei tähenda tingimata, et probleemi ei olnud. Sama kehtib ka Euroopa Nõukogu Parlamentaarse Assamblee valimisvaatlusaruannete kohta.

36. Alljärgnevad punktid püüavad teha vahet haldusressursside kasutamist käsitlevate seaduste eri kategooriate vahel. Mõnedes alapunktides viidataks e sarnastele seadustele, kuid tõstetakse esile konkreetseid sätteid.

---

<sup>25</sup> Rootsi puhul on nüüdseks saanud parlamendis väljakujunenud tavaks, et opositsioonierakondade esindajale kuulub põhiseaduskomisjoni ametikoht, samas kui komisjonis on enamuses valitsuserakon(na)d nii kaua kui valitseval erakonnal või valitseval koalitsioonil on parlamendis enamuse.

<sup>26</sup> CDL-REF(2012)025 rev.

<sup>27</sup> Täpsemat teavet haldusressursside väärkasutust käsitlevate õigussätete kohta vt rahvusvahelise demokraatia ja valimisabi instituudi IDEA poliitika finantseerimise andmebaasi. Kättesaadav aadressil: [www.idea.int/political-finance/index.cfm](http://www.idea.int/political-finance/index.cfm).

<sup>28</sup> Ladina-Ameerikas on vähemalt 18 riigis erireeglid haldusressursside väärkasutamise kohta valimiskampaania ajal. Mehhikos ja Uruguais on põhiseadustes sätted, mis kohustava ametnikke tegutsema erapooletult, vältides poliitiliste konkurentide mõjutamist. On tõendeid, et ülemkohtud ja spetsialiseerunud valimiskohtud on võtnud meetmeid haldusressursside väärkasutuse osas, kuigi rikkumised on siiani valdavad.

37. a) **Esimesse kategooriasse kuulvad seadused reguleerivad haldusressursside kasutamise valimisprotsessi ajal ilma materiaaletel ja inimressurssidel vahet tegemata.**<sup>29</sup>

38. **Georgia** valimisseadustik, mis jõustus hiljuti, 2011. aastal, kehtestab ammendavad sätted, mille aineks on nii „haldusressursside väärkasutamise keelamine valimiseelse agitatsiooni ja kampaania ajal” (artikkel 48) kui „eelarvevahendite, ametialase seisundi või ametiülesannete kasutamise keelamine” (artikkel 49).<sup>30,31</sup>

39. **Vene Föderatsioonis** kehtestab Riigiduum valimiste seaduse artikkel 46 mitmed piirangud, et ära hoida avalike vahendite kasutamine ükskõik millise valimistel kandideeriva erakonna heaks. Tegelikult olukorra osas märgib OSCE/ODIHR oma aruandes pärast 4. märtsi 2012 presidendivalimisi, et „OSCE/ODIHR-i valimiste vaatlemise missioon täheldas, et ilmselgelt mobiliseeriti üksikisikuid ja haldusressurssi hr Putini kampaania toetuseks. Mitmes piirkonnas teatasid kampaaniaüritustest osavõtjad, et nende ülemused käskisid neil osaleda. Mitme taseme avalikud asutused käskisid neile alluvatel struktuuridel korraldada ja toetada hr Putini kampaaniaüritusi. Samuti kasutasid kohalikud ametivõimud ametlike sidekanaleid, näiteks oma asutuste veebilehti või ajalehti, hr Putini kampaania toetuseks.”<sup>32</sup> ENPA raport samade valimiste kohta soovib „rangeid reegleid [ ] haldusressursside kasutamise kohta kampaaniaperioodil.”<sup>33</sup>

40. **Türgis** keelab valimiste ja valijate registrite põhialuste seadus artiklites 63–65 haldusressursside väärkasutamise avalike võimude poolt valmiskampaania ajal. Tegelikult olukorra osas, pärast 2011. aasta parlamendivalimisi ei juhitud OSCE/ODIHR-i valmisvaatluse missiooni tähelepanu haldusressursside väärkasutamisele.<sup>34</sup>

---

<sup>29</sup> Sellesse kategooriasse kuuluvad punktides 38–44 kirjeldatud riigid. Ameerika mandril hõlmab see kategooria selliseid riike nagu Boliivia, Guatemala, Honduras, Mehhiko, Panama, Dominikaani Vabariik, Ühendriigid ja Venetsueela. Ühendriikidest rääkides piirab 1939. aasta Hatch'i seadus riigi või täidesaatva võimu asutuses töötavate isikute või föderaalsete laenu või toetusega rahastatava programmiga seotud tööd tegevate isikute parteipoliitilist tegevust. Hatch'i seadust muudeti 2011. aastal (2011. aasta Hatch'i riigi ja kohaliku seadusandluse seaduse muutmise seadus).

<sup>30</sup> Käesolevas aruandes kasutatakse meelega väljendit „valimisseadustik” vastavalt riigis, arvamuses või muudes asjassepuutuvates dokumentides kasutatavale sõnastusele.

<sup>31</sup> Avalike rahade valimiste ajal kasutamise koha pealt on ka Mehhiko reeglid üsna konkreetsed. Põhiseaduse artikkel 134 sätestab, et föderaalset, osariigi, kohaliku omavalitsuse ja Ciudad de Mexico valitsuse ning nende territoriaalsetes piirides asuvate poliitiliste halduslike allasutuste rahalisi vahendeid tuleb kasutada tõhusalt, säästlikult, läbipaistvalt ja ausalt, et saavutada eesmärgid, milleks nad mõeldud on, ning et avaliku teenistuse ametnikud vastutavad nende sätete rakendamise eest. Riigi-, osariigi ja kohaliku omavalitsuse ametnikud ning Ciudad de Mexico ja tema linnaosade ametnikud on kohustatud kasutama nende vastutuse all olevaid avalikke ressursse erapooletult, ilma erakondadevahelist õiglast konkurentsi mõjutamata. Täpsema ülevaate saamiseks avalike rahade väärkasutamisest valimistel ja sellega seotud tavadest Mehhikos vt hr Manuel Gonzalez Oropeza aruannet (CDL(2012)076. Kättesaadav aadressil

[www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL\(2012\)076-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(2012)076-e).

<sup>32</sup> OSCE/ODIHR, Vene Föderatsioon, presidendivalimised, 4. märts 2012, valimisvaatlusmissiooni lõpparuanne, lk 1. Kättesaadav aadressil: [www.osce.org/odihr/90461](http://www.osce.org/odihr/90461).

<sup>33</sup> Euroopa Nõukogu, Parlamentaarne Assamblee, Vene Föderatsiooni presidendivalimiste vaatlemine (4. märts 2012), valimisvaatluse aruanne (Doc. 12903, 23. aprill 2012), punkt 61. Kättesaadav aadressil:

<http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-EN.asp?fileid=18168&lang=EN&search=MTI5MDM=>.

<sup>34</sup> OSCE/ODIHR, Türgi Vabariik, parlamendivalimised, 12. juuni 2011, lõpparuanne. Kättesaadav aadressil:

[www.osce.org/odihr/84588](http://www.osce.org/odihr/84588).

Euroopa Nõukogu, Parlamentaarne Assamblee, Türgi parlamendivalimiste vaatlemine (12. juuni 2011), Raport (Doc. 12701, 5. september 2011).

Kättesaadav aadressil: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=12999&lang=en>.

41. **Ukrainas** keelab rahvasaadikute valimise seadus haldusressursside väärkasutamise avalike võimude poolt valmiskampaania ajal.<sup>35</sup> Seaduse artikkel 74 sätestab piirangud seoses valimiskampaaniate läbiviimisega, keelates muu hulgas ametnikel töö ajal valimispropaganda tegemise või kampaaniamaterjalide paigutamise avaliku halduse hoonetesse. Tegelikult olukorra osas teatas OSCE/ODIHR oma lõpparuandes pärast 28. oktoobri 2012 parlamendivalimisi, et „puuduvad võrdsed tingimused, mis on [muu hulgas] tingitud eelkõige haldusressursside väärkasutamisest [ ].” Samuti rõhutab aruanne, et see haldusressursside väärkasutamine valimiskampaania ajal „näitas selge vahetegemise puudumist riigi ja valitseva erakonna vahel riigi mõnedes osades, mis on vastuolus 1990. aasta OSCE Kopenhaageni dokumendi punktiga 5.4.”<sup>36</sup>

42. **Albaanias** kuulub materiaalsete varade ja inimressursside kasutamine sarnaste seadusesätete alla, aga mõlemal nähtusel tehakse selget vahet. Valimisseadustik ütleb haldusressursside kasutamise kohta valmiskampaania ajal järgmist:

Artikkel 88 – Keeld kasutada avalikke ressursse valimissubjektide toetuseks

1. Välja arvatud seaduses sätestatud juhud, ei tohi avalike võimuorganite või keskvalitsuse või kohaliku taseme asutuste või ükskõik millise muu organisatsiooni, milles riik omab kapitali või aktsiaid või/ja määrab ametisse organisatsiooni kontroll- või juhtorgani enamuse vaatamata kapitali päritolule või omandivormile, vahendeid valimistel kandidaatide, erakondade või koalitsioonide toetuseks kasutada või kättesaadavaks teha.

2. Käesoleva artikli tähenduses loetakse tsiviilkoodeksi artiklis 142 osutatud vallas- ja kinnisvara ning asutuse inimressursse „vahenditeks”. „Inimressursside” kasutamise all mõeldakse asutuse töötajate kasutamist valimistega seotud tegevuseks töö ajal. Avaliku asutuse tegevuseks loetakse ka töölevõtmist, töölt vabastamist, vallandamist, teisele ametikohale üleviimist ja tööülesannete muutmist, välja arvatud põhjendatud juhtudel.<sup>37</sup>

43. Selles sättes loetakse varad ja inimressursid haldusressurssideks, kui neid töö ajal valimiste jaoks kasutatakse. See säte on huvitav, kuna katab vähemalt seaduses haldusressursside väärkasutamise nõuded. Sellest hoolimata rõhutab Veneetsia komisjoni ja OSCE/ODIHR-i viimane ühisarvamus<sup>38</sup> Albaania valimisseadustiku kohta, et väljend „välja arvatud põhjendatud juhtudel” (artikkel 88, lõige 2) „tundub liiga laiaulatuslikuna ja vajab mõningast täpsustamist”. Seepärast „Veneetsia komisjon ja OSCE/ODIHR soovivad muuta artikli 88 lõiget 2, et piirata kõnealuse erandi ulatust”.<sup>39</sup>

44. Tegelikult olukorra osas rõhutab OSCE/ODIHR-i lõpparuanne pärast 28. juuni 2009. aasta parlamendivalimisi, et „oli põhjendatud süüdistusi haldusressursside väärkasutamise kohta [Demokraatliku Erakonna] poolt valimiskampaania huvides. Sellise tegevusega muudeti ebaselgeks piir riigi ja erakonna tegevuse vahel, mis on vastuolus OSCE Kopenhaageni dokumendi punktiga 5.4.”<sup>40</sup> Euroopa Nõukogu Parlamentaarse Assamblee (ENPA) pärast neidsamu valimisi koostatud aruandes avaldatakse muret samade asjade pärast:

<sup>35</sup> Seaduse §§ 6.2, 6.4, 6.10, 7.1, 7.4, 7.13, 7.21 ja 7.24.

<sup>36</sup> Rahvusvaheline valimisvaatlusmissioon, Ukraina, parlamendivalimised, 28. oktoober 2012, lõpparuanne, kommenteeritud kokkuvõte, lk 3–4. Kättesaadav aadressil: [www.osce.org/odihr/elections/98578](http://www.osce.org/odihr/elections/98578). Euroopa Nõukogu, Parlamentaarne Assamblee, Ukraina parlamendivalimiste vaatlemine (28. oktoober 2012), valimisvaatlusaruanne (Doc. 13070, 29. november 2012), punkt 7. Kättesaadav aadressil: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=19213&lang=en>.

<sup>37</sup> Albaania valimisseadustiku artikkel 88 (CDL-REF(2011)038). Kättesaadav aadressil: [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF\(2011\)038-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF(2011)038-e).

<sup>38</sup> Kõik viited ühistele arvamustele aruandes, on arvamused, miile koostasid ühiselt Veneetsia komisjon ja OSCE demokraatlike institutsioonide ja inimõiguste büroo (ODIHR).

<sup>39</sup> CDL-AD(2011)042, punkt 85–86. Kättesaadav aadressil: [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)042-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)042-e).

<sup>40</sup> OSCE/ODIHR, Albaania Vabariik, parlamendivalimised, 28. juuni 2009 valimisvaatlusmissiooni lõpparuanne, lk 2. Kättesaadav aadressil: [www.osce.org/odihr/elections/albania/38598](http://www.osce.org/odihr/elections/albania/38598).

„38. Ajutine komisjon pidas murettekitavaks opositsioonierakondade antud teavet haldusressursside valimiskampaania huvides kasutamise ja avalike teenistujate, konkreetselt kooliõpetajate ja meditsiinitöötajate, peamiselt opositsiooni kandidaate toetavates maapiirkondades, töö kaotusega ähvardamise juhtumite pärast.

39. Ajutist komisjoni teavitati, et valimiskampaania ajal korraldasid ametivõimud Tiranas ja teistes piirkondades suure arvu maanteede, haiglate ja hüdroelektrijaama avamise tseremooniaid ja muid üritusi, milles väidetavalt sunniti osalema avalikke teenistujaid, üliõpilasi ja koolilapsi. Siiski peaks üks valimiskampaania peamisi eesmärke olema teavitada kodanikke erakondade programmide ja ideedest enne kodanikelt mandaadi küsimist.”<sup>41</sup>

Pärast 23. juuni 2013. aasta parlamendivalimisi rõhutatakse Euroopa Nõukogu Parlamentaarse Assamblee aruandes, et „seadused ei reguleerinud haldusressursside väärkasutamist või selle eest karistuse määramist piisavalt. Valimiskampaania käigus aset leidvate õigusrikkumiste, sealhulgas häälte ostmise vastaste sätete rakendamine, oli nõrk.”<sup>42</sup> OSCE/ODIHR rõhutab oma aruandes, et „õigusraamistik ei täpsustata kõikehõlmavat sanktsioonide süsteemi haldusressursside, sealhulgas avalike teenistujate väärkasutamise, kooliõpilaste valimiskampaaniasse kaasamise ning avaliku halduse ametikohtade ja valitsuse ürituste vääralt valimiskampaanias rakendamise puhul” ning soovib, et „riigi ressursside, sealhulgas inimressursside väärkasutamist valimiskampaania huvides tuleks tõhusamalt vältida seaduste parema rakendamise ja väärkasutamises süüdi olevate isikute vastutuselevõtmise teel.”<sup>43</sup>

#### 45. b) On eraldi kategooria õigusakte, milles juhitakse tähelepanu mingit konkreetset liiki ressurssidele.<sup>44</sup>

46. **Armeenia** valimisseadustik käsitleb haldusressursside väärkasutamist valimiste ajal alates 2011. aastast, pärast OSCE/ODIHR-i ja Veneetsia komisjoni soovitusi, et Armeenia õigussüsteem tegeleks riigi ressursside erakondade ja/või kandidaatide ressurssidest eraldamise kroonilise probleemiga. Artiklis 22 on selle kohta öeldud:

1. Poliitilistel, otsustamisõigusega ja avaliku teenistuse ametikohal töötavad kandidaadid, samuti kandidaadid, kes on riigi- või kohaliku omavalitsuse teenistuja ametikohal, peavad valimiskampaaniat läbi viies arvestama järgmiste piirangutega:

(...)

(2) Ametikohustuste täitmiseks mõeldud alade, transpordi- ja sidevahendite, materiaalse ja inimressursside kasutamine valimiskampaania läbiviimiseks on keelatud, välja arvatud julgeolekumeetmena, mida rakendatakse seoses kõrgetasemeliste ametiisikutega, kelle suhtes kehtib Armeenia Vabariigi seadus „Riikliku erikaitse alla kuuluvate isikute julgeoleku tagamisest”.

Kõnealused kandidaadid võivad kasutada riigi vara teistele kandidaatidega võrdsetel alustel.

(...)

---

<sup>41</sup> Euroopa Nõukogu, Parlamentaarne Assamblee, Albaania parlamendivalimiste vaatlemine (28. juuni 2009), Raport, (Doc. 12007; 16. september 2009), punkt 38–39.

Kättesaadav aadressil: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewHTML.asp?FileID=12831&lang=EN>.

<sup>42</sup> Euroopa Nõukogu, Parlamentaarne Assamblee, Albaania parlamendivalimiste vaatlemine (28. juuni 2009), Raport (Doc. 13296; 3. september 2013), punkt 22. Kättesaadav aadressil:

<http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=20055&lang=en>.

<sup>43</sup> OSCE/ODIHR, Albaania Vabariik, parlamendivalimised, 23. juuni 2013 valimisvaatlusmissiooni lõpparuanne, V osa, lk 7; samuti lk 14 ja soovitus nr 18. Kättesaadav aadressil: [www.osce.org/odihr/elections/106963](http://www.osce.org/odihr/elections/106963).

<sup>44</sup> Selles rühmas ei tehta mitte ainult vahet materiaalse ja inimressursside vahel, vaid see hõlmab ka muid, riigipõhiseid kriteeriume.

47. Teine sellesse kategooriasse kuuluv näide Euroopas<sup>45</sup> on **Georgia** valimisseadustik, mille artiklis 48.1 lubatakse haldusressursside kasutamist valimiskampaania huvides. See säte lubab kasutada riigi rahastatavaid hooneid, sidevahendeid ja sõidukeid tingimusel, et kõigile valimistel kandideerijatele võimaldatakse võrdne ligipääs. Veneetsia komisjoni ja OSCE/ODIHR-i ühisarvamuses Georgia valimisseadustiku eelnõu kohta avaldatakse taas muret jätkuva haldusressursside väärkasutamise ohu üle. Arvamuses on öeldud, et „näiliselt peetakse selles sättes kinni võrdsete võimaluste põhimõttest. Kuid tegelikkuses võidakse sellist võrdsust kiiresti õõnestada, kuna valitsusse kuuluvatel erakondadel on kergem juurdepääs kõnealustele vahenditele (riigile kuuluvad ehitised, telefonid, arvutid ja sõidukid). Lisaks sellele lunatakse artiklis 48(2) ametisikutel kasutada oma ametisõidukeid valimiskampaania huvides tingimusel, et kütusekulud tasutakse.”<sup>46</sup>

48. Oma lõpparuandes 1. oktoobri 2012. aasta parlamendivalimiste kohta tõstab OSCE/ODIHR esile seadusega antud võimalust väärkasutada „mõningaid haldusressursse valimiskampaania huvides, eelkõige riigi rahastatavaid hooned, tingimusel et kõigile valimistel kandideerijatele võimaldatakse võrdne ligipääs.” Siiski toetab aruanne ühisavalduses väljendatud muret, kuna „tegelikkuses võidakse sellist võrdsust õõnestada, sest valitsusse kuuluvatel erakondadel on kergem juurdepääs.”<sup>47</sup> Parlamentaarse Assamblee aruanne rõhutab, et „kampaania keskendus peamiselt valitseva erakonna poolsetele haldusressursside ja valitseva positsiooni eeliste väärkasutamise küsimustele ning eraõiguslike rahaliste vahendite väärkasutamisele opositsiooni juhtide poolt”, ja täheldas, et „haldusressursside väärkasutamine oli nendel valimistel pidevalt tähelepanu all, sealhulgas oli süüdistusi surve avaldamise kohta ametnikele ja opositsiooni aktivistidele. Rahvusvahelised vaatlejad täheldasid, et piir riigi ja valitseva erakonna vahel oli sageli ähmane. Selles suhtes täitsid kohalikud kodanikuühiskonna organisatsioonid olulist valvekoera rolli. Mitmel juhul tegi IATF [asutustevaheline vabade ja õiglaste valimiste tööühm] soovitus tegeleda nii haldusressursside väärkasutamise tõestatud juhtumitega kui vastavate süüdistustega.”<sup>48</sup>

49. Ka **Kasahstanil** on seadused riigile kuuluva kinnisvara väärkasutamise kohta (punktid 63–64). Samuti on sarnased õigussätted **Moldovas** (punktid 65–66) ja **Montenegros** (punktid 50–51), kuigi haldusressursside valimiste huvides kasutamise keeld ei ole suunatud mitte ametnikele, vaid kandidaatidele, arvatavasti tagasivalimise kontekstis.

50. **Montenegro** seadused keskenduvad materiaalsete ressursside kasutamise konkreetsetele viisidele; presidendivalimiste seadus artiklis 22 on öeldud:

Montenegro presidendi kandidaat ei või kasutada hooneid, rahalisi vahendeid, sõidukeid, tehnilisi vahendeid ega muud riigi vara valimiskampaania huvides.

51. Montenegro nõunike ja esindajate valimise seadus sätestab artiklis 50.2, et „riigiasutuste, riigile kuuluvate ettevõtete, avalike asutuste ja fondide ega Montenegro Kaubandus- ja Majanduskoja vara (raha, tehnilisi vahendeid, hooneid jne) ei tohi kasutada valimisnimekirjade tutvustamiseks.”

52. Tegelikult olukorra osas rõhutab OSCE/ODIHR-i lõpparuanne pärast ennetähtaegseid parlamendivalimisi 14. oktoobril 2012, et süüdistused riigi vahendite väärkasutamise kohta ja teated avaliku sektori värbamise keelu rikkumise kohta valimiskampaania ajal muutsid ähmaseks piiri riigi

---

<sup>45</sup> Ameerika mandril on sellisteks riikideks Boliivia, El Salvador ja Nicaragua.

<sup>46</sup> CDL-AD(2011)043, punkt 11 & 60 jj. Kättesaadav aadressil: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)043-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)043-e).

<sup>47</sup> OSCE/ODIHR, Georgia, parlamendivalimised, 1. oktoober 2012, valimisvaatlusmissiooni lõpparuanne, lk 6. Kättesaadav aadressil: [www.osce.org/odihr/98399](http://www.osce.org/odihr/98399).

<sup>48</sup> Euroopa Nõukogu, Parlamentaarne Assamblee, Georgia parlamendivalimiste vaatlemine (1. oktoober 2012), valimisvaatlusaruanne (Doc. 13068, 29. november 2012), punkt 59 & 61.

tegevuse ja valitseva koalitsiooni valimiskampaania vahel.”<sup>49</sup> Euroopa Nõukogu Parlamentaarse Assamblee aruandes pärast ennetähtaegseid parlamendivalimisi 14. oktoobril 2012 teatatakse haldusressursside väärkasutamisest ning eelkõige surve avaldamisest riigiteenistujatele ja nende hirmutamisest, et nad hääletaksid valitsevate poliitiliste jõudude poolt.<sup>50</sup> Pärast presidendivalimisi 7. aprilli 2013 osutab OSCE/ODIHR-i lõpparuanne, et „süüdistused riigi vahendite väärkasutamise kohta ning usaldamatus avalike institutsioonide ja kohtuvõimu vastu vähendasid avalikkuse usaldust valimisprotsessi vastu ja nendega tuleks tegeleda.”<sup>51</sup> Parlamentaarse Assamblee aruanne rõhutab, et „ODIHR-i piiratud valimisvaatlusmissioon ning MTÜ-de ja meedia esindajad teatasid ajutisele komisjonile väidetavatest häälteostmise ja haldusressursside väärkasutamise juhtumitest valitseva koalitsiooni poolt, kuid piir riigi tegevuse ja valimiskampaania vahel oli ähmane. Montenegros on umbes 40% töökohtadest otseselt või kaudselt seotud mitmesuguste avalike asutustega.” Aruandes soovitatakse, et „Montenegro ametivõimud peaksid esimesel võimalusel tegelema” haldusressursside väärkasutamisega.<sup>52</sup>

53. Inimressursside väärkasutamise osas keskenduvad seadused enamasti **oma ametikoha eeliste ärakasutamisele avalike teenistujate poolt** ja töötavad välja väga üksikasjalikud oletused võimaliku väärkäitumise kohta.

54. Mõnes Euroopa riigis, muu hulgas **Armeenias, Aserbaidžaanis, Georgias, Kasahstanis ja Moldovas**, kehtib üldine piirang.<sup>53</sup>

55. **Armeenias** (nagu on mainitud punktis 46) sätestab artikkel 22:

1. Poliitilistel, otsustamisõigusega ja avaliku teenistuse ametikohal töötavad kandidaadid, samuti kandidaadid, kes on riigi- või kohaliku omavalitsuse teenistuja ametikohal, peavad valimiskampaaniat läbi viies arvestama järgmiste piirangutega:

(1) ametikohuseid täites on keelatud teha otseseid või kaudseid avaldusi, milles kutsutakse üles hääletama kandidaadi, erakonna, erakondade liidu poolt või vastu ning samuti ametialase positsiooni väärkasutamine valimistel eeliste saamiseks. (...)

56. Lisaks sellele osutas Armeenia Keskvalimiskomisjoni esindaja 2013. aasta aprillis seminaril<sup>54</sup> sellele, et valimisseadustik keelab valimiskampaania jaoks kasutada ruume, mis asuvad riigivalitsuse asutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste valduses olevates hoonetes (välja arvatud juhtudel, kui valimiskampaania kontor asub hoone osas, mis nimetatud asutustele ei kuulu) või hoonetes, kus tegutsevad valimiskomisjonid.<sup>55</sup> Lisaks sellele sätestab valimisseadustik, et kohaliku omavalitsuse

---

<sup>49</sup> OSCE/ODIHR, Montenegro, ennetähtaegsed parlamendivalimised, 14. oktoober 2012, piiratud valimisvaatlusmissiooni lõpparuanne, lk 1. Kättesaadav aadressil: [www.osce.org/odihr/97940](http://www.osce.org/odihr/97940).

<sup>50</sup> Euroopa Nõukogu, Parlamentaarne Assamblee, Montenegro ennetähtaegsete parlamendivalimiste vaatlemine (14. oktoober 2012), valimisvaatlusaruanne (Doc. 13069, 29. november 2012), punktid 5, 33, 42 & 45. Kättesaadav aadressil: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=19196&lang=en>.

<sup>51</sup> OSCE/ODIHR, Montenegro, presidendivalimised, 7. aprill 2013, piiratud valimisvaatlusmissiooni lõpparuanne, lk 1, 2, 11 & 12; ja soovitus nr 19. Kättesaadav aadressil: [www.osce.org/odihr/elections/103093](http://www.osce.org/odihr/elections/103093).

<sup>52</sup> Euroopa Nõukogu, Parlamentaarne Assamblee, Montenegro presidendivalimiste vaatlemine (7. aprill 2013), valimisvaatlusaruanne (Doc. 13217, 30. mai 2013), punktid 29, 32, 46, 49 & 52. Kättesaadav aadressil: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=19735&lang=en>.

<sup>53</sup> Ladina-Ameerika kontekstis kuuluvad üldise piirangu mõjualasse järgmised riigid: Costa Rica, El Salvador, Ühendriigid ja Venetsueela.

<sup>54</sup> Neljas idapartnerluse rahastamisvahendi raames korraldatud seminar „haldusressursside kasutamise kohta valimiskampaania ajal” – Tbilisi, Georgia, 17.–18. aprill 2013 – seminari ettekanded (CDL-EL(2013)007). Kättesaadav aadressil: [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-EL\(2013\)007-bil](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-EL(2013)007-bil).

<sup>55</sup> 26. mail 2011 vastu võetud Armeenia valimisseadustiku artikkel 20.9. Kättesaadav aadressil: [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF\(2011\)029-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF(2011)029-e).



juhid peavad määrama kohad kampaaniaplakatite ülespanemiseks. Võrdsete tingimuste tagamiseks antakse kampaaniaplakatid kõigile kandidaatidele tasuta.<sup>56</sup>

57. Ühisarvamuses Armeenia valimisseadustiku kohta (26. maist 2011) rõhutatakse, et „riigi vahendite eraldamine erakondade ja kandidaatide vahenditest on probleem, mida on mainitud igas OSCE/ODIHR-i aruandes alates 1996. aastast. Valitseva erakonna võrgustik avaldab mõju riigi valitsusele, aga ka riigiasutustele ja kohalikule omavalitsusele enamikes piirkondades. Riiklike valimiste ajal kasutatakse nende asutuste kontrollitavaid vahendeid valitsuse kandidaatide toetuseks kampaaniate korraldamiseks. See tekitab ebavõrdsuse kättesaadavate ressursside osas, millele lisandub täiendav probleem, et luuakse ettekujutus, et töötajad on hirmust oma töökoha pärast töötama valitsuse kandidaatide heaks, käima nende valimiskoosolekutel ja hääletama nende poolt. See tava ei vasta valimiste hea tava koodeksile, kus võrdsete võimaluste põhimõtte hõlmab riigivõimude neutraalset suhtumist,<sup>[57]</sup> ega OSCE kohustustele, milles kutsutakse üles erakondade ja riigi eraldamisele ning kampaania korraldamisele võrdse kohtlemise alusel.<sup>[58]</sup> Artiklite 19 ja 22 muudatused, kui neid täiel määral ja korrakohaselt rakendatakse, võiksid märkimisväärselt kaasa aidata eelmistel valimistel täheldatud probleemide lahendamisele.”<sup>59</sup>

58. Tegelikult kriitikat põhjustanud olukord püsib. Pärast viimaseid, 6. mail 2012 toimunud parlamendivalimisi avaldatud OSCE/ODIHR-i valimisvaatlusmissiooni lõpparuanne rõhutab, et „mõningad valimiskampaaniat käsitlevate seadussätete rikkumised kandidaatide poolt, sealhulgas haldusressursside kasutamine ja katsed piirata valijate valikuvabadust, tekitades ebavõrdsed tingimused.”<sup>60</sup> Pärast neidsamu valimisi tõstis Euroopa Nõukogu Parlamentaarne Assamblee esile, et „haldusressursside väärkasutati, mis on otseses vastuolus valimisseadustikuga. Armeenia Vabariiklik Erakond [valitsev erakond] kaasas kampaaniaüritustesse aktiivselt õpetajaid ja õpilasi, sealhulgas ka tundide ajal. Ühel juhul kutsusid õpetajad ja kohalikud ametivõimud isegi lapsevanemad Armeenia Vabariikliku Erakonna üritusel osalema. Mitmel koolihoonel olid väljas Armeenia Vabariikliku Erakonna kampaaniamaterjalid ja erakonna lipud.”<sup>61</sup> OSCE/ODIHR-i lõpparuanne pärast 18. veebruari 2013. aasta presidendivalimisi rõhutab, et „ametivõimud ja kandidaadid ei tõlgendanud ega rakendanud kampaaniat käsitlevaid eeskirju alati korrektselt, eriti kampaania rahastamise osas. See andis võimaluse haldusressursside kuritarvitada ja ei loonud võrdsed tingimusi kandidaatidele ega kaitsnud valijaid lubamatu mõjutamise eest. Lisaks sellele ei sisalda kriminaalkodeks konkreetseid õigusrikkumisi ametikoha ja riigi vahendite kuritarvitamise kohta valimiskampaanias. Need tegurid aitasid kaasa lubamatu eelise loomisele võimalolija jaoks valimiskampaania ajal.”<sup>62</sup> Pärast neidsamu valimisi osutab Parlamentaarne Assamblee oma aruandes sellele, et „kampaaniareeglid ei

---

<sup>56</sup> 26. mail 2011 vastu võetud Armeenia valimisseadustiku artikkel 21.2. Kättesaadav aadressil:

[www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF\(2011\)029-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF(2011)029-e).

<sup>57</sup> Valimiste hea tava koodeks (CDL-AD(2002)023rev), I, 2.3, a. Kättesaadav aadressil:

[www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2002\)023rev-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2002)023rev-e).

<sup>58</sup> OSCE, Kopenhaageni dokument 1990, punkt 7.6. Kättesaadav aadressil:

[www.osce.org/odihr/elections/14304](http://www.osce.org/odihr/elections/14304).

<sup>59</sup> CDL-AD(2011)032, punkt 50. Kättesaadav aadressil: [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)032-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)032-e).

<sup>60</sup> OSCE/ODIHR, Armeenia Vabariik, parlamendivalimised, 6. mai 2012, valimisvaatlusmissiooni lõpparuanne, lk 1. Kättesaadav aadressil: [www.osce.org/odihr/91643](http://www.osce.org/odihr/91643).

<sup>61</sup> Euroopa Nõukogu, Parlamentaarne Assamblee, Armeenia parlamendivalimiste vaatlemine (6. mai 2012), valimisvaatlusaruanne (Doc. 12937, 24. mai 2012), punkt 30. Kättesaadav aadressil: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=18720&lang=en>.

<sup>62</sup> OSCE/ODIHR, Armeenia Vabariik, presidendivalimised, 18. veebruar 2013, valimisvaatlusmissiooni lõpparuanne, lk 5. Kättesaadav aadressil: [www.osce.org/odihr/elections/101314](http://www.osce.org/odihr/elections/101314).

võimaldanud piisavat kaitset haldusressursside väärkasutamise eest ega riigi ja valitseva erakonna vahelise piiri hägustumise eest.”<sup>63</sup>

59. **Aserbaidžaaani** valimisseadustik keelab samuti haldusressursside väärkasutamise valimiskampaania ajal. Artikli 55 eesmärgiks on „tagada kandidaatide võrdne seisund kandideerimise ajal”. See säte rõhutab, et „kõigil kandidaatidel on võrdsed õigused ja kohustused” (artikkel 55.1). Artikkel 55.2 käsitleb tegevusi, mida valimisseadustikus loetakse ametikoha kuritarvitamiseks. Lisaks sellele on artiklis 55.3 välja toodud loetelu isikutest ja institutsioonidest, kellel on valimiskampaania ajal keelatud tegeleda heategevusega. Valimisseadustiku artikli 115 kohaselt võetakse isikud, kes kuritarvitavad oma volitusi ja haldusressursse valimistulemuste mõjutamiseks, vastutusele vastavalt kriminaal-, tsiviil- või halduskorras. Aserbaidžaaani Vabariigi kriminaalkodeks kinnitab samuti, et võimul olevad isikud, kes rikuvad valimisõigusi oma ametialaste volituste väärkasutamise teel, karistatakse selle eest trahvi, mõneks ajaks mingil ametikohal töötamise õiguse äravõtmise või vangistusega.

60. Tegelikult olukorra osas rõhutab OSCE/ODIHR-i lõpparuanne pärast 7. novembril 2010 toimunud parlamendivalimisi muu hulgas, et „kohalike ametivõimude poolne haldusressursside väärkasutamine ja sekkumine valitseva erakonna kandidaatide toetuseks tekitas kandidaatide jaoks ebavõrdse olukorra.” Aruanne toob välja, et „haldusressursside väärkasutamise kohta tuli teateid 20 valimisringkonnast, kui riigiasutuste töötajad tegelesid töö ajal kampaania tegemisega mõne kandidaadi heaks.” OSCE/ODIHR-i aruandes soovitatakse, et „püsivate probleemidega seoses kohaliku täitevvõimu esindajate lubamatu sekkumisega valimisprotsessi, eriti [...] haldusressursside väärkasutamise osas teatavate kandidaatide heaks, tuleks otsustavalt tegeleda, kuna riigi kohustus on luua kandidaatidele võimalus konkureerida võrdse kohtlemise alusel...”<sup>64</sup> Pärast neidsamu valimis koostatud Euroopa Nõukogu Parlamentaarse Assamblee aruanne tõstab samuti esile „haldusressursside kuritarvitamise süüdistused”.<sup>65</sup> Pärast 9. oktoobril 2013 toimunud presidendivalimisi teatas rahvusvaheline valimisvaatlusmissioon, et „YAP-i (Uue Aserbaidžaaani Partei) kampaania ametisoleva presidendi toetuseks näis olevat hästi korraldatud ja vahenditega varustatud, hõlmates rahva koosolekuid ja kontserte. Kuigi ametisolev president otseselt valimiskampaaniat ei pidanud, reisis ta ametiisikuna riigis ringi ja esines sageli avalikel üritustel. Teiste kandidaatide kampaania oli tagasihoidlikum, hõlmates väiksemaid koosolekuid, ükselt ukselt hääletekogumist ja sotsiaalmeediat internetis, koos mõne suurema rahvakoosolekuga. Mõned kandidaadid ei pidanud ühtegi rahvakoosolekut ega teinud plakateid.”<sup>66</sup>

61. **Georgia** valimisseadustiku artikkel 49.1 keelab isikutel, „kelle ametikoht on riiklikes või kohalikes võimuorganites”, ühendada kampaaniategevust mõne kandidaadi toetuseks (või vastu) oma ametikohustuste täitmisega. Ennekõike kehtib see olukordades, kus kõnealused isikud kasutavad alluvaid kampaaniategevuses, allkirjade kogumises lähetuste ajal või „valimiseelse agitatsiooni” läbiviimisel. Ühisarvamuses kritiseeritakse seda sätet, kuna „isikud, „kelle ametikoht on riiklikes või kohalikes võimuorganites”, ei ole artiklis 49 loetletud, ja huvirühmad tõlgendavad seda, millal ametiisikuid loetakse isikuteks, „kelle ametikoht on riiklikes või kohalikes võimuorganites”,

<sup>63</sup> Euroopa Nõukogu, Parlamentaarne Assamblee, Armeenia presidendivalimiste vaatlemine (18. veebruar 2013), valimisvaatlusaruanne (Doc. 13172, 22. aprill 2013), punkt 34. Kättesaadav aadressil: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=19556&lang=en>.

<sup>64</sup> OSCE/ODIHR, Aserbaidžaaani Vabariik, presidendivalimised, 7. november 2010, valimisvaatlusmissiooni lõpparuanne, lk 1, 11 & 24. Kättesaadav aadressil: [www.osce.org/odihr/elections/azerbaijan/75073](http://www.osce.org/odihr/elections/azerbaijan/75073).

<sup>65</sup> Euroopa Nõukogu, Parlamentaarne Assamblee, Aserbaidžaaani parlamendivalimiste vaatlemine (7. november 2010), Raport (Doc. 12475, 24. jaanuar 2011), punktid 30 & 49. Kättesaadav aadressil: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=13086&lang=en>.

<sup>66</sup> Rahvusvaheline valimisvaatlusmissioon, Aserbaidžaaani Vabariik, presidendivalimised, 9. oktoober 2013, ülevaade esialgsetest tulemustest ja järeldustest, lk 7. Kättesaadav aadressil: [www.osce.org/odihr/elections/106901](http://www.osce.org/odihr/elections/106901).

erinevalt.” Arvamuses soovitatakse kõnealuse sätte mõjuulatusse kuuluvate isikute loetelu täpsustada ning võtta sellesse ka maavanemad ja linnapead, kellel on õigus valimiskampaaniaid pidada. Ühisarvamuse kohaselt „seadustik peaks keelama ka nimetatud isikutel haldusressursse otseselt või kaudselt kasutada ja tegeleda valimiskampaaniategevusega ükskõik millise erakonna või kandidaadi toetuseks, et tagada võrdsed võimalused kõikidele kandidaatidele.”<sup>67</sup> Ühisarvamuses väljendatakse poolehoidu sättele, „millega sätestatakse, et riigil ja kohalikel omavalitsustel ei ole alates valimiste väljakuulutamise päevast kuni valimistulemuste kindlakstegemise päevani lubatud algatada mingeid eriprogramme peale nende, mis on nende asutuste aastaelarves ette nähtud.”<sup>68</sup>

62. Tegelikult olukorra osas „OSCE/ODIHR-i eelnevate valimiste valimisvaatlusmissioonide aruannetes on pidevalt tõsise probleemina mainitud haldusressursside [väär]kasutamist<sup>69</sup> Georgia valimistel. See probleem on osaliselt tingitud selguse ja konkreetsuse puudumisest seadustes, mis kordub ka seadustiku eelnõus. Seadustiku eelnõu sätted muudavad piiri riigi ja erakondade vahel ähmaseks ega vasta OSCE kohustustele. Veneetsia komisjon ja OSCE/ODIHR soovitasid läbi vaadata haldusressursside väärkasutamist käsitlevad sätted. Lisaks sellele tõstatab Euroopa Nõukogu korrupsioonivastase riikide ühenduse (GRECO) viimane hindamisaruanne erakondade rahastamise kohta samasuguseid küsimusi ja „soovib võtta edasisi meetmeid, et ennetada mis tahes liiki haldusressursside väärkasutamist valimiskampaaniates”.<sup>70</sup> Selle tulemusena moodustati ametkondadevaheline komisjon haldusressursside väärkasutamise kontrollimiseks valimiskampaania ajal. Ametkondadevaheline komisjon on organ, mis koosneb täidesaatva võimu vanemametnikest, kellele on ülesandeks tehtud vaadata läbi kaebused või süüdistused riigiametnike õigusrikkumiste kohta. Hr Zurab Kharatishvili, endine keskvalimiskomisjoni esimees, tõstis esile sellise mehhanismi tõhusust. Valimiskampaaniaga seotud õigusrikkumiste ärahoidmisel oli sellel ennetav roll, ta andis välja 12 soovitusi parandusmeetmete kohta. Kuid siiski tekitasid teatavad soovitused muret seoses ametkondadevahelise komisjoni volituste tegeliku ulatusega, sest mõnikord ületas ta oma mandaati ja seadis kahtluse alla võimude lahususe põhimõtte.

63. **Kasahstani** põhiõigusaktis valimiste kohta (artikkel 27.5) on öeldud:

„Ametiseisundi ärakasutamine kandidaatide poolt, kes on riigiorganite ametnikud, on keelatud. Ametikohast või ametiseisundist tulenevate eeliste all mõeldakse käesolevas põhiõigusaktis järgmist:

- 1) kandidaadile alluvate või temast sõltuvate isikute kaasamine valimiseelse kampaania läbiviimisesse, välja arvatud juhtudel, kui kõnealused isikud viivad kampaaniat läbi kandidaadi volitatud asendajana;
- 2) riigiorganite valduses olevate ruumide kasutamine kandidaadi või erakonna nimekirja esitanud erakonna valimise toetuseks, kui teistele kandidaatidele või erakondadele ei võimaldata nende ruumide kasutamist samadel tingimustel.”

64. Tegelikult olukorra osas ei viidata OSCE/ODIHR-i pärast 15. jaanuari 2012 ennetähtaegseid parlamendivalimisi koostatud aruandes sõnaselgelt haldusressurssidele. Siiski anti valimisprotsessile tervikuna hinnang, et see ei vastanud „demokraatlike valimiste aluspõhimõtetele.”<sup>71</sup>

<sup>67</sup> CDL-AD(2011)043, punkt 62. Kättesaadav aadressil: [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)043-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)043-e).

<sup>68</sup> CDL-AD(2011)043, punkt 63.

<sup>69</sup> Algtekstis on öeldud „kasutamist”. Raportöörid lisasid eesliite *väär*, et säilitada aruande mõisteline ühtsus.

<sup>70</sup> CDL-AD(2011)043, punkt 61.

Täiendav viide: GRECO, Hindamisaruanne erakondade rahastamise läbipaistvuse kohta Georgias, kolmas hindamisvoor, Strasbourg, 27. mai 2011, kinnitanud GRECO oma 51. plenaaristungil (Strasbourg, 23.–27. mai 2011; Greco Eval III Rep (2010) 12E), paragraph 69. Kättesaadav aadressil: [www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3%282010%2912\\_Georgia\\_One\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3%282010%2912_Georgia_One_EN.pdf).

<sup>71</sup> OSCE/ODIHR, Kasahstani Vabariik, ennetähtaegsed parlamendivalimised, 15. jaanuar 2012, valimisvaatlusmissiooni lõpparuanne, lk 1. Kättesaadav aadressil: [www.osce.org/odihr/elections/89401](http://www.osce.org/odihr/elections/89401).

65. **Moldova** valimisseadustiku artiklis 47.6 on öeldud, et „kandidaadid ei tohi valimiskampaania ajal kasutada avalikke vahendeid (haldusressursse) ning avalikud võimuorganid/institutsioonid ja teised nendega seotud asutused ei tohi anda/võimaldada kandidaatidele valimistel avalikke vahendeid või muid soodustusi, väljaarvatud lepingu alusel, luues kõikidele kandidaatidele võrdsed tingimused.” 2010. aasta ühisarvamuses on rõhutatud, et „see uus lõige on kiiduväärne ja kooskõlas eelmiste soovitustega.”<sup>72</sup> Haldusressursside väärkasutamise oht on suurem nende kandidaatide hulgas, kes valimiskandidaatide nimekirja registreerimise ajal on avaliku teenistuse ametikohal. Seepärast nähakse valimisseadustikus ette nende ametiseisundi peatamine kogu valimiskampaania ajaks.<sup>73</sup>

66. Tegelikult olukorra osas teatas OSCE/ODIHR pärast 2011. aasta kohalike valimisi (5. ja 19. juuni 2011) ebaseaduslike valimiskingituste jagamisest valijatele valimiskampaania ajal.<sup>74</sup> Samuti märgitakse aruandes, et küsitletud isikud „kaebasid haldusressursside väärkasutamise üle kohalikul tasandil, eriti tagasivalimisteks kandideerivate võimulolijate poolt, kuigi sellise tegevuse ulatust oli raske kindlaks teha.”<sup>75</sup> Oma 2010. aastal pärast ennetähtaegseid parlamendivalimisi koostatud aruandes märgib ENPA, et „mitmed inimesed väljendasid muret haldusressursside [väär]kasutamise üle valimiskampaania ajal.” Dokumendis mainiti ka valijatele tehtud kingitusi, sealhulgas toiduaineid ja mitmesuguseid esemeid, millele olid kirjutatud poliitiliste liidrite nimed.<sup>76</sup>

**67. c) Mõnedes Euroopa riikides on seadusega keelatud igasugune sekkumine kandidaadi toetuseks, st keelatud on mistahes toetusavaldused ametnike või avalike teenistujate poolt.**<sup>77</sup>

68. **Portugalis** keelab parlamendivalimiste seadus riigiteenistuse väärkasutamise valimiskampaania huvides (artikkel 153). Tegelikult olukorra osas ei juhitud pärast 27. septembril 2009 toimunud parlamendivalimisi OSCE/ODIHR-i valimisvaatlusmissiooni tähelepanu haldusressursside väärkasutamisele valimiskampaania ajal.<sup>78</sup>

69. **Kreekas** on põhiseaduses säte:

Artikkel 29

3. Kohtunikel ja relvajõududes ja julgeolekuvägedes teenivatel isikutel on keelatud teha mis tahes avaldusi mõne erakonna toetuseks või vastu. Oma ametikohustuste täitmisel on avalikel teenistujatel ja isikutel, kes töötavad kohalikes omavalitsusasutustes, teistes avalik-õiguslikes asutustes või riigiettevõtetes või kohaliku omavalitsuse asutustele kuuluvates ettevõtetes või ettevõtetes, mille juhtkonna nimetab otseselt või kaudselt ametisse riik haldusaktiga või osanikuna, rangelt keelatud teha mis tahes avaldusi mõne erakonna toetuseks või vastu.

---

<sup>72</sup> CDL-AD(2010)014, punkt 37. Kättesaadav aadressil: [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)014-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)014-e).

<sup>73</sup> Moldova valimisseadustiku artikkel 44.1 g. Kättesaadav aadressil: [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL\(2008\)082-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(2008)082-e).

<sup>74</sup> Tuleks arvesse võtta, et valimiskampaaniaid rahastab Moldovas peamiselt riik.

<sup>75</sup> OSCE/ODIHR, Moldova Vabariik, kohalikud valimised, 5. ja 19. juuni 2011, piiratud valimisvaatlusmissiooni lõpparuanne, lk 10–11. Kättesaadav aadressil: [www.osce.org/odihr/elections/85409](http://www.osce.org/odihr/elections/85409).

<sup>76</sup> Euroopa Nõukogu, Parlamentaarne Assamblee, Moldova ennetähtaegsete parlamendivalimiste vaatlemine (28. november 2010), Raport (Doc. 12476, 24. jaanuar 2011), punkt 40. Kättesaadav aadressil: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=13085&lang=en>.

<sup>77</sup> Ladina-Ameerikas võib üldise keelu tegutseda mis tahes konkreetse kandidaadi huvides leida Boliivia, Kolumbia, Costa Rica, Haiti, Hondurase, Nikaraagua ja Panama seadustest. Vt ka allmärkust nr 31.

<sup>78</sup> OSCE/ODIHR, Portugal, parlamendivalimised, 27. september 2009, valimisvaatlusmissiooni aruanne. Kättesaadav aadressil: [www.osce.org/odihr/elections/41003](http://www.osce.org/odihr/elections/41003).

70. **Iirimaa** valimisseadus keelab „ametnikel tegutseda kandidaadi esindajana või kandidatuuri edendada” (artikkel 144):

„Valimiste järelevalve eest vastutav ametnik, kõnealuse ametniku abi, asetäitja või kohusetäitja või seoses Dáili valimistega mis tahes ülesannetes kõnealuse ametniku teenistusesse võetud isik, kes tegutseb nendel valimistel mis tahes kandidaadi esindajana või kes on aktiivselt seotud mõne kandidaadi kandidatuuri edendamise või teeb valimistel propagandat mis tahes erakonna huvides, on süüdi väärteos.”

71. Tegelik olukorra osas rõhutab OSCE/ODIHR oma vajaduste hindamise missiooni aruandes pärast 25. veebruari 2011. aasta ennetähtaegseid parlamendivalimisi, et „kõikide huvirühmade usaldus valimisprotsessi ja valimiste haldamisse on väga kõrgel tasemel.” Seepärast ei avaldatud muret avalike ressursside väärkasutamise üle valimiskampaaniate ajal.<sup>79</sup>

72. **Kirgiisi Vabariigi** presidendi ja parlamendi valimiste seaduse kohaselt „valimiskomisjonide liikmetel, vaatlejal, rahvusvahelistel vaatlejal, kohtunikel, usuorganisatsioonide ja esindajatel, heategevusorganisatsioonidel, alla 18-aastastel isikutel, välisriikide kodanikel ja organisatsioonidel ei ole õigust viia läbi valimiskampaaniat ja anda välja ja levitada mis tahes kampaaniamaterjale. Riigi- ja omavalitsusorganite ametnikud võivad kampaaniat läbi viia ja levitada mis tahes kampaaniamaterjale väljaspool oma ametikohustuste täitmist” (artikkel 22.15). Ühisarvamuses valimisseaduse kohta rõhutatakse, et teatavate rühmade jaoks valimiskampaania korraldamise keelamisega kehtestab artikkel 22.15 „kodanikele ebamõistlikke piiranguid ja seda võib lugeda „liigselt piiravaks””.<sup>80</sup>

73. Tegelik olukorra osas rõhutatakse OSCE/ODIHR-i pärast 30. oktoobri 2011 presidendivalimisi koostatud aruandes, et „süüdistusi ametialase võimu väärkasutamise kohta surveavaldamise ja hirmutamise kujul esitati kogu valimiseelsel perioodil, mis õõnestas usaldust valimisprotsessi vastu.” Aruandes mainitakse ka, et „29. septembril võttis parlament vastu määruse „Presidendi ja parlamendi valimiste seaduse rakendamise tagamise meetmete kohta”, millega toetati valimisseadust ja kehtestati ranged meetmed kõnealuste ressursside väärkasutamise juhtude puhuks.”<sup>81</sup>

74. **Hispaanias** sisaldab üldvalimiste korra seadus sätteid haldusressursside väärkasutamise kohta. Artiklis 52 keelatakse ametnikel kampaaniaid korraldada; artiklis 139 määratakse karistused avalike teenistujate poolt valimiskampaania ajal toime pandud seadusrikkumiste eest ja artiklis 140 määratakse karistused oma ametipositsiooni valimiste huvides ära kasutavatele ametnikele. Tegelik olukorra osas ei juhitud pärast 20. novembril 2011 toimunud ennetähtaegseid parlamendivalimisi OSCE/ODIHR-i valimisvaatlusmissiooni aruandes tähelepanu haldusressursside väärkasutamisele.<sup>82</sup>

75. Teised, konkreetsemad sätted käsitlevad ametnike ja töötajate kasutamist, näiteks Georgias (punkt 61–62) ja Kasahstanis (punkt 63–64).<sup>83</sup>

---

<sup>79</sup> OSCE/ODIHR, Iirimaa, ennetähtaegsed parlamendivalimised, 25. veebruar 2011, vajaduste hindamise missiooni aruanne, lk 11. Kättesaadav aadressil: [www.osce.org/odihr/elections/75725](http://www.osce.org/odihr/elections/75725).

<sup>80</sup> CDL-AD(2011)025, punkt 73. Kättesaadav aadressil: [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)025-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)025-e).

<sup>81</sup> OSCE/ODIHR, Kirgiisi Vabariik, presidendivalimised, 30. oktoober 2011, valimisvaatlusmissiooni lõpparuanne, lk 2 & 10. Kättesaadav aadressil: [www.osce.org/odihr/elections/86926](http://www.osce.org/odihr/elections/86926).

<sup>82</sup> OSCE/ODIHR, Hispaania, ennetähtaegsed parlamendivalimised, 20. november 2011, valimiste hindamise missiooni lõpparuanne. Kättesaadav aadressil: [www.osce.org/odihr/elections/Spain/88222](http://www.osce.org/odihr/elections/Spain/88222).

<sup>83</sup> Ameerika mandril võib selliseid seadusesätteid leida Boliivias, Kolumbias ja Ühendriikides.

76. Ainult neljas analüüsitud seadusandluses viidati ajutisele olukorrale, kui avaliku teenistuse ametnikud ei tohi korraldada kampaaniat, kui nad on tööl või ainult tööpäeva ajal, nt Albaania (punkt 43), Armeenia (punkt 55), Kirgiisi Vabariigi (punkt 72–73) ja Ukraina (punkt 41) seadused.<sup>8485</sup>

77. „Endise Jugoslaavia Vabariigi Makedoonia” sätestab seoses valimiskampaaniatega, et:  
(1) Valimiskampaaniaks loetakse: kampaaniakorraldaja korraldatud avalik koosolek ja teised avalikud üritused, plakatite avalikult välja panemine, videoesitlused avalikes kohtades, esitlused valimismeedias ja internetis, trükitud materjalide levitamine ja kinnitatud kandidaatide avalik esitlemine ametlike valimisorganite ja nende programmide poolt.  
(2) Valimiskampaania algab 20 päeva enne valimispäeva ning ei tohi valimiste esimeses ja teises voorus kesta 24 tundi enne valimis ja valimiste päeval (artikkel 69-a).

78. Ühisarvamuses valimisseadustiku kohta rõhutatakse, et „selle määratluse kohta võib öelda, et ta piirab tavapärasest poliitilist tegevust enne ametliku kampaaniaperioodi algust” ja et „seadustik peaks täpsustama, milline poliitiline tegevus ei ole enne kampaaniaperioodi algust lubatud.”<sup>86</sup>

79. Tegelikult olukorra osas väidetakse OSCE/ODIHR-i pärast 5. juuni 2011. aasta ennetähtaegseid parlamendivalimis koostatud aruandes, et „[valimiste] teatavatele aspektidele tuleks tähelepanu pöörata”, sealhulgas „meetmete, mis tagavad riigi ja erakondlike struktuuride piisava eraldatuse”. Lisaks sellele, „OSCE/ODIHR-i sai mitu süüdistust, et erakondade aktivistid olid nõudnud ametnikelt teatava arvu valitseva erakonna poolt hääletavate valijate nimekirja. Nende süüdistuste järgi hirmutati riigi ja avalike asutuste töötajaid ja ähvardati töökohast ilmajäämisega, kui nad neid nõudmisi ei täida. Teised süüdistused puudutasid ähvardusi, et kodanikud kaotavad oma pensionid või sotsiaalteenused, kui nad toetavad või ei toeta teatud erakondi või kandidaate. Valdav enamus neist süüdistustest puudutas riigiametnike ja peamise valitseva erakonna aktivistide tegevust. Riigiametnike igasugune töö ajal aset leidev erakondlik tegevus kujutab endast riigi ressursside kasutamist erakonna huvides.”<sup>87</sup>

80. Lisaks põhiseaduse artiklile 134<sup>88</sup> on **Mehhikos** kõnealust teemat käsitlevaks seaduseks föderaalne valimisinstiitutsioonide ja -protseduuride seadustik. Põhiseaduse artiklis 134.8 on öeldud, et nii föderaalne kui kohaliku tasandi rahvaesindajatel ning senaatoritel ja parlamendifraktsioonidel on keelatud valitsuse vahenditega kampaaniaid korraldada. Ametiisikutele kehtestatud piirangute loetelu on ulatuslik, kuna hõlmab inimõiguste komisjone, valimiskomisjone, riiklikku statistika-, geograafia- ja informaatikainstituuti ning Mehhiko Panka. Samuti hõlmab see loetelu mis tahes muid avaliku asutuse staatust puudutava õigussüsteemi mõjualasse kuuluvaid organisatsioone või valitsusasutusi kõikidel valitsuse tasanditel (föderaalne, osariigi, linna). Neid õigussätteid täiendab föderaalne kriminaalseadustiku artikkel 212, mis keelab avaliku teenistuse ametnike õigusrikkumised.<sup>89</sup> Nende eeskirjade kohaselt tuleb kõik avaliku teenistuse ametnikud kõrvaldada

---

<sup>84</sup> Ameerika mandril on selline olukord Tšiilis, Costa Ricas, Guatemalas, Hondurases, Panamas, Ühendriikides ja Uruguais.

<sup>85</sup> Mehhikos on selles küsimuses õiguslik kriteerium (valimiste ülemkohus, 14/2012): poliitiline värbamine. Avalikel teenistujatel ei ole mittetööpäevadel keelatud üksinda sellises tegevuses osaleda.

<sup>86</sup> CDL-AD(2011)027, punkt 46. Kättesaadav aadressil: [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)027-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)027-e).

<sup>87</sup> OSCE/ODIHR, Endine Jugoslaavia Vabariik Makedoonia, ennetähtaegsed parlamendivalimised, 5. juuni 2011, valimisvaatlusmissiooni lõpparuanne, lk 1, 6 & 11. Kättesaadav aadressil: [www.osce.org/odihr/elections/83666](http://www.osce.org/odihr/elections/83666).

<sup>88</sup> Põhiseaduse artikkel 134 kehtestab avalike teenistujate jaoks sõnaselgelt kohustuse kasutada haldusressursse erapooletult, vältides erakondadevahelise konkurentsi võrdsuse mõjutamist. Kättesaadav aadressil: [www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf).

<sup>89</sup> Põhjalikuma ülevaate saamiseks avaliku rahastamise kasutamisest valimiste huvides ja selle valdkonna praktikast Mehhikos, sealhulgas valimiskulutustest ja Ülemkohtu kohtupraktikast seoses avalike ressurssidega

oma kohustuste täitmiselt selleks ajaks, kui nad kandideerivad valitavale ametikohale, mis on muu koht kui see, millel nad parajasti on. Tuleb võtta arvesse, et kohene tagasivalimine on keelatud. 2012. aasta presidendivalimistel esitati süüdistus, et võitnud kandidaadi erakond jagas pangakaarte ja poodide kliendikaarte, et presidendikandidaadile toetust koguda. Aga esitatud tõendid ei olnud piisavad, et kinnitada mõju valimistulemustele.

**81. d) On ka seadussätete kategooria, mis sisaldab reegleid, mis keskenduvad hääletamisvabaduse säilitamisele olukorras, kui avalikud teenistujad võivad mõjutada tulemust kingituste, annetuste või lubaduste abil.<sup>90</sup>**

**82. Belgia** valimisseadustik sätestab karistused isikutele, kes lubavad töökohti avalikus või erasektoris (artikkel 182). Seadustikus on samuti keelatud anda inimestele lubadusi seoses sellega, kuidas nad hääletavad või hääletamata jätavad (artikkel 187).<sup>91</sup> Tegeliku olukorra osas rõhutab OSCE/ODIHR oma pärast 10. juunil 2007 toimunud föderaalvalimisi koostatud aruandes, et õiguslik raamistik „on mõnes osas vanade erakondade jaoks soodus, aga see ei ole viimastel aastakümnetel takistanud uute erakondade esilekerkimist, mis täiendavad juba niigi mitmekesist poliitilist maastikku.”<sup>92</sup>

**83. Prantsusmaa** valimisseadustik keelab igasugused kingitused, annetused ja lubadused, mille eesmärgiks on mõjutada häält, nagu ka selliste kingituste, annetuste ja lubaduste vastuvõtmise.<sup>93</sup> Tegeliku olukorra osas ei juhitud pärast 2012. aasta 10. ja 17. juuni parlamendivalimisi OSCE/ODIHR valimiste vaatlemise missiooni tähelepanu üheleegi haldusressursside väärkasutusele valimiskampaania käigus.<sup>94</sup> Sellest hoolimata toonitab Prantsusmaa kampaaniaarvete ja poliitilise rahastamise riiklik komisjon (CNCCFP)<sup>95</sup> oma 2011. aasta tegevusaruandes<sup>96</sup>, et komisjon võttis vastu 2899 heakskiitvat otsust kandidaatide arvete korrigeerimise eeldusel (kokku vaadati läbi 7047 arvet). Pärast korrigeerimist heaks kiidetud arved kujutavad endast veidi üle 40% kõigist arvetest (kaks korda rohkem kui 2008. aasta valimistel), mis näitab pigem, et paljud kandidaadid lisavad valimiskulude nime all kulusid, mida komisjon ei pea valimiskuludeks. Nende kandidaatide arved kiideti heaks peamiselt pärast järgnevate kulude korrigeerimist: intressimäärad, tarvikud, vastuvõtud, telefoni- ja kommunikatsioonikulud.<sup>97</sup> Siiski pole need eeskirjad alati lihtsalt kohaldatavad, nagu näitas Prantsusmaa endise presidendi Nicolas Sarkozy 2012. aasta kampaania. Selle juhtumi puhul leidis Prantsusmaa kampaaniaarvete ja poliitilise rahastamise riiklik komisjon, et Sarkozy oli oma

---

vt Manuel Gonzalez Opreza aruannet (CDL(2012)076). Kättesaadav aadressil:

[www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL\(2012\)076-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(2012)076-e).

<sup>90</sup> Ameerika mandril võib seda kohata Brasiilias ja El Salvadoris. Kanadas on kandidaatidel valimiskampaania ajal keelatud vastu võtta kingitusi või mis tahes muid soodustusi.

<sup>91</sup> Kättesaadav aadressil: [www.droitbelge.be/codes.asp](http://www.droitbelge.be/codes.asp).

<sup>92</sup> OSCE/ODIHR, Belgia, föderaalvalimised, 10. juuni 2007, valimiste hindamise missiooni aruanne, lk 1.

Kättesaadav aadressil: [www.osce.org/odihr/elections/belgium/28213](http://www.osce.org/odihr/elections/belgium/28213).

<sup>93</sup> Prantsuse Vabariik, valimisseadustik, artikkel L106 (muudetud 19. septembri 2000. aasta määrusega nr 2000-916 - art. 1 (V) JORF 22. september 2000, jõustunud 1. jaanuaril 2002) :

Isikut, kes on ühe või mitme valija hääle mõjutamiseks tehtud rahaliste või loonuskingituste või annetustega, või lubadustega annetustest, teenetest, avalikest või erahangetest või muudest erieelistustest saanud või üritanud saada nende häält kas otse või mõne kolmanda isiku vahendusel samade vahenditega, või kallutanud või püüdnud kallutada ühte või mitut nende hulgast jääma erapooletuks, karistatakse kaheaastase vabadusekaotuse ja 15 000 euro suuruse rahaträhviga.

Samamoodi karistatakse neid, kes on selliseid kingitusi, annetusi või lubadusi vastu võtnud või neid nõudnud.

Kättesaadav aadressil: <http://www.legifrance.gouv.fr/>; ja

[http://www.legifrance.gouv.fr/telecharger\\_pdf.do?cidTexte=LEGITEXT000006070239](http://www.legifrance.gouv.fr/telecharger_pdf.do?cidTexte=LEGITEXT000006070239).

<sup>94</sup> OSCE/ODIHR, Prantsuse Vabariik, parlamendivalimised, 10. ja 17. juuni 2012, valimiste hindamise missiooni lõpparuanne. Kättesaadav aadressil: [www.osce.org/odihr/elections/93621](http://www.osce.org/odihr/elections/93621).

<sup>95</sup> [www.cnccfp.fr/presse/kit/cnccfp\\_en.pdf](http://www.cnccfp.fr/presse/kit/cnccfp_en.pdf).

<sup>96</sup> [www.cnccfp.fr/docs/commission/cnccfp\\_activite\\_2011.pdf](http://www.cnccfp.fr/docs/commission/cnccfp_activite_2011.pdf).

<sup>97</sup> CNCCFP, 2011 tegevusaruanne, lk 54–55. Kättesaadav aadressil: [www.cnccfp.fr](http://www.cnccfp.fr).

kampaaniakuludesse kaasanud kulud avalike kohtumiste eest, mis ta oli pidanud väljaspool pealinna osana presidendi mandaadist, isegi kui mõned neist toimusid enne seda, kui ta oma kandidatuuri välja oli kuulutanud. 2013. aasta juulis lükkas Prantsusmaa konstitutsiooninõukogu tagasi Sarkozy 2012. aasta presidendikampaania arved.<sup>98</sup> Selle tagajärjel peab tema erakond (UMP) riigile tagastama 11 miljonit eurot. See juhtum näitab selgelt, et hoolimata suurepäraste vahendite olemasolust igasuguse väärkasutamise vastu, on ikkagi keeruline selgelt eristada haldusressursside kasutamist kandidaadi kampaaniaks ja nende ressursside kasutamist ametisoleva presidendi poolt tema ametialaste ülesannete täitmisel.

84. **Luksemburgi** valimisseadus keelab annetuste, kingituste ja lubaduste andmise valimistel osalejate ja valijate vahel (artikkel 95). Samuti keelab seadus annetuste, kingituste ja lubaduste andmise või vastuvõtmise teatud hääle või erapooletuks jäämise eest (artikkel 96).

85. **Monaco** üleriiklike ja kohalike valimiste seadus keelab valimiste kontekstis kingitused ja lubadused (artikkel 69). OSCE/ODIHR valimiste vaatlemise missiooni tähelepanu ei juhitud haldusressursside väärkasutusele valimiskampaania käigus.<sup>99</sup>

86. **e) Kahe Euroopa riigi õigusaktides on sätted meediakajastuse kui avalike rahade võimaliku väärkasutuse kohta.**<sup>100</sup>

87. Lisaks **Georgiale**,<sup>101</sup> viitab küsimusele ka **Armeenia** valimisseaduse artikkel 22:

1. Poliitilistes, usalduslikes, kodanikuühiskonna ametites töötavad kandidaadid, nagu ka riigi- või kogukonnaametnikuna töötavad kandidaadid peavad valimiskampaaniaid läbi viies arvestama järgnevate piirangutega:

(...)

(3) selliste kandidaatide tegevuse kajastamine massimeedias on keelatud, välja arvatud põhiseaduses ettenähtud juhtudel, ametlike visiitide ja vastuvõttude puhul ning nende tegevuse osas looduskatastroofide ajal.

2. Kui kajastatakse käesolevas artiklis nimetatud kandidaadi muud tegevust, peab mastilevi kaudu ülekandeid tegev massimeedia sellega arvestama teiste kandidaatide tegevust kajastades, et järgida võrdse kajastamise mittediskrimineerimise põhimõtet, mis on sätestatud käeoleva seadustiku artiklis 19.<sup>102</sup>

88. **f) Mitmes riigis puuduvad selgesõnalised sätted haldusressursside väärkasutamise kohta valimisprotsessis, kuid võivad olla olemas vaikivad reeglid selle küsimusega tegelemiseks.** Seda analüüsitakse allpool (punktid 89–91 ja peatükk C).

89. **Soome** valimisseadus ei käsitle selgesõnaliselt haldusressursside väärkasutamist valimisprotsessides, kuid teeb karistatavaks valimiskomisjonide liikmete ametikohustuste rikkumise:

§ 185 – *Valimisametniku kriminaalvastutus*

---

<sup>98</sup> Prantsuse Vabariigi Konstitutsiooninõukogu, konstitutsiooninõukogu otsus nr Nicolas Sarkozy apellatsiooni osas Prantsusmaa kampaaniaarvete ja poliitilise rahastamise riikliku komisjoni 19. detsembri 2012. aasta otsuse vastu (otsus nr 2013-156 PDR, 4. juuli 2013). Kättesaadav aadressil: [www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/english/case-law/decision/decision-n-2013-156-pdr-of-4th-july-2013.137967.html](http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/english/case-law/decision/decision-n-2013-156-pdr-of-4th-july-2013.137967.html).

<sup>99</sup> Euroopa Nõukogu Parlamentaarne Assamblee, Monaco Riiginõukogu valimiste jälgimine (10. veebruar 2013), valimiste jälgimise aruanne (dok. 13137, 27. veebruar 2013). Kättesaadav aadressil: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=19506&lang=en>.

<sup>100</sup> Ameerika mandril on sellised sätted Boliivias, Ecuadoris, El Salvadoris, Hondurases, Mehhikos, Paraguays ja Peruus.

<sup>101</sup> Vt aruande lõiget 60.

<sup>102</sup> Armeenia valimiskoodeks, vastu võetud 16. mai 2011. Kättesaadav aadressil: [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF\(2011\)029-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF(2011)029-e).



Kui valimisringkonnakomisjoni, omavalitsuse keskvalimiskomisjoni, valimiskomisjoni või valimiskomitee liige või valimiste abiline või mõni teine käesoleva seaduse mõistes valimisametnikuna toimiv isik jätab oma kohustused hooletusse, karistatakse teda nagu oleks ta korda saatnud ametikohustuste rikkumine.<sup>103</sup>

90. Tegelikult olukorra osas ei teinud OSCE/ODIHR viimaste presidendivalimiste (22. jaanuar 2012) puhul soovitusi valimistega seotud tegevuste osas, sest "[k]õik OSCE/ODIHR-iga [vajaduste hindamise missiooniga] kohtunud isikud väljendasid suurt usaldust valimisprotsessi kõigi aspektide vastu." Eelmiste missioonide ajal tehtud ülejäänud soovitusel ei viita haldusressursside väärkasutamise küsimusele valimiskampaaniate käigus.<sup>104</sup>

91. Viimasena, **Ühendkuningriigi** 2000. aasta erakondade, valimiste ja rahvahääletuste seadus reguleerib kulusid, mis tekivad valimiste läbiviimisel. Lisaks sisaldab 2006. aasta valimishalduse seadus<sup>105</sup> sätteid ametikohustuste rikkumise kohta - nagu Soomeski –, mis võivad hõlmata käsitletavaid küsimusi (artikkel 63). Tegelikult olukorra osas ei juhitud pärast 2010. aasta 6. mai üldvalimisi OSCE/ODIHR valimiste vaatlemise missiooni tähelepanu haldusressursside väärkasutusele valimiskampaania käigus.<sup>106</sup>

92. Lisaks on vaid **Georgia** ja **Montenegro** õigusaktide aluseks avalike ressursside kaitsmine,<sup>107</sup> sellal kui enamik seadusi keskendub valimiste võrdsusele.

### C. Pretsedendiõiguse kohtustandardid

93. Olemasolevad õigusaktid, ühest küljest haldusressursside väärkasutamise kohta valimisprotsessides, ja teisest küljest valimiste ajal järgitavate tavade kohta, näitavad, et valdkonna õigussätete rakendamine on paljudes riikides ikka veel raske. Praktika toob liiga tihti välja ametisolevate ametnike huvide ja valimisprotsessi õigluse vastukäivuse.

94. Siiani on aruanne käsitlenud olemasolevaid sätteid haldusressursside kasutamise ja väärkasutamise kohta valimisprotsesside käigus. See pole üksikasjalikult käsitlenud Veneetsia komisjoni liikmesriike, kel pole eraldi valimisõiguse sätteid ega muid erilisi vahendeid haldusressursside väärkasutamise vastu valimisprotsessides.<sup>108</sup>

95. Siiski võib sellised erilised õigussätted välja töötada teistes õigusaktides, näiteks üldistes kriminaal- või haldusõigusaktides, nagu ka korruptsioonivastastes või avalikku teenistust käsitlevates õigusaktides. Need sätted võivad olla sama tõhusad kui kitsamad või erilised õigusaktid (näiteks valimisõigusaktid), kui neid kohaldatakse asjakohaselt nii ametisolevatele kui ka riigiametnikele. Üldõigusaktides võivad need olla veelgi tõhusamad, kuna rõhutavad selliste rikkumiste tõsidust.

---

<sup>103</sup> Kättesaadav aadressil: [www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1998/en19980714.pdf](http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1998/en19980714.pdf).

<sup>104</sup> OSCE/ODIHR, Soome Vabariik, presidendivalimised, 22. jaanuar 2012, vajaduste hindamise missiooni aruanne, lk 2 ja järeldused lk 8.

Kättesaadav aadressil: [www.osce.org/odihr/elections/85410](http://www.osce.org/odihr/elections/85410).

<sup>105</sup> Kättesaadav aadressil: [www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/22/pdfs/ukpga\\_20060022\\_en.pdf](http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/22/pdfs/ukpga_20060022_en.pdf).

<sup>106</sup> OSCE/ODIHR, Suurbritannia ja Põhja-Iirimaa Ühendkuningriik, Üldvalimised, 6. mai 2010, lõpparuanne. Kättesaadav aadressil: [www.osce.org/odihr/elections/69072](http://www.osce.org/odihr/elections/69072).

<sup>107</sup> Nagu Argentina, Tšiili, Ecuadori, Guatemala, Mehhiko, Nicaragua, Paraguay, Dominikaani Vabariigi, USA ja Venezuelagi puhul.

<sup>108</sup> Vt aruande punkte 87–91.

96. Riikides, kus puuduvad sätted haldusressursside väärkasutamise vastu valimisprotsesside käigus,<sup>109</sup> tõlgendasid **konstitutsioonikohtud või neile vastavad instantsid** seadust läbi otsuste kogumi, andes seega kohtuliku tõlgenduse põhiseaduslikele põhimõtetele valimisprotsesside võrdsuse kohta. Sellised tõlgendused aitavad peamiselt tagada valitsusasutuste erapooletust valimisprotsessides.

97. Euroopa kontekstis tuleks viidata **Euroopa Inimõiguste Kohtu** ja **konstitutsioonikohtute** (või neile vastavate organite) järgnevatele otsustele (kronoloogilises järjestuses):

- **Euroopa Inimõiguste Kohtu pretsedendid:**

**Ühendkuningriik**, juhtum Ahmed ja teised v. Ühendkuningriik, valitsuse erapooletuse vajalikkusest valimiskampaaniate käigus Ühendkuningriigis;<sup>110</sup>

**Vene Föderatsioon**, juhtum Venemaa Vabariiklik Partei v. Venemaa, Venemaa Vabariikliku Partei laialisaatmise ja haldusressursside väärkasutamise tõendamise asjus;<sup>111</sup>

**Vene Föderatsioon**, juhtum Venemaa Kommunistlik Partei v. Venemaa, meediale ligipääsu küsimus, Euroopa Inimõiguste Kohtus, 19. juuni 2012. aasta otsus;<sup>112</sup> ja

- **Konstitutsioonikohtute** (või neile vastavate organite) **pretsedendiõigus:**

**Prantsusmaa**, kohaliku omavalitsuse ametnike sekkumise kohta valimiskampaaniasse;<sup>113</sup>

**Armeenia**, valimistel kandideerivate Armeenia riigiametnike erapooletuse nõudest;<sup>114</sup>

**Iirimaa**, juhtum McCrystal v. laste ja noorsooasjade minister ja teised, Iirimaa rahvahääletuse asjus, mis viitab Briti valimiskomisjoni põhimõttele, et iga demokraatiaaavaldus, näiteks valimised või rahvahääletus, peaks põhinema usaldusel ja osalusel ning hoiduma igasugusest põhjendamatu mõjutamisest;<sup>115</sup>

**Ukraina**, Ukraina presidendivalimiste juhtum is rõhutab konstitutsioonikohus vajadust kaitsta valijate tahet valida presidendikandidaatide hulgast. Seadus keelab täitevvõimuorganitel ja kohalikel omavalitustel, nagu ka nende ametnikel ja töötajatel valimiskampaanias osaleda, et vältida surve avaldamist valijatele ning tagada väljendusvabadus.<sup>116</sup>

98. Ka **Ameerika Ühendriikide** kohtupraktikas on asjaomaseid juhtumeid:

---

<sup>109</sup> Austria, Horvaatia ja Tšehhi Vabariik (CDL-REF(2012)025rev). Kättesaadav aadressil: [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF\(2012\)025rev-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF(2012)025rev-e).

<sup>110</sup> Otsus ECH-1998-2-011. Kättesaadav aadressil:

[www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll/CODICES/full/eur/ech/eng/ech-1998-2-011](http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll/CODICES/full/eur/ech/eng/ech-1998-2-011).

<sup>111</sup> Otsus kättesaadav aadressil: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-104495>.

<sup>112</sup> Kättesaadav aadressil: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-111522>.

<sup>113</sup> Otsus FRA-2002-3-007. Kättesaadav aadressil:

[www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll/CODICES/precis/eng/eur/fra/fra-2002-3-007?fn=documentframe.htm&f=templates\\$3.0](http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll/CODICES/precis/eng/eur/fra/fra-2002-3-007?fn=documentframe.htm&f=templates$3.0).

<sup>114</sup> Otsus ARM-2012-2-002. Kättesaadav aadressil:

[www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll/CODICES/precis/eng/eur/arm/arm-2012-2-002?f=templates&fn=documentframeset.htm&q=%5Bfield,GRP%3A%5Bborderedprox,0%3ACCCOCOND%5D%5D%20\\$х=server\\$3.0#LPHit1](http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll/CODICES/precis/eng/eur/arm/arm-2012-2-002?f=templates&fn=documentframeset.htm&q=%5Bfield,GRP%3A%5Bborderedprox,0%3ACCCOCOND%5D%5D%20$х=server$3.0#LPHit1).

<sup>115</sup> Otsus IRL-2012-3-005, kättesaadav aadressil:

[www.courts.ie/Judgments.nsf/09859e7a3f34669680256ef3004a27de/47c2796248c9a70280257ad1005980df?OpenDocument](http://www.courts.ie/Judgments.nsf/09859e7a3f34669680256ef3004a27de/47c2796248c9a70280257ad1005980df?OpenDocument).

<sup>116</sup> Ukraina konstitutsioonikohtu 24. märtsi 2005. aasta otsus № 3-pn/2005. Kättesaadav (ukraina keeles) aadressil: [www.ccu.gov.ua/uk/doccatalog/list?currDir=8847](http://www.ccu.gov.ua/uk/doccatalog/list?currDir=8847).

**Riik v. Sperl:**<sup>117</sup> 1976. aastal andis Los Angelese maakond kandidaadi, tema personali ja perekonna käsutusse sõiduki. Sperlile mõisteti vanglakaristus; otsuse elluviimine peatati ja talle määrati nelja-aastane tingimisi karistus teatud tingimustel, millest üks oli see, et ta veetis esimesed kuus kuud maakonna vanglas ja maksis 500 USD trahvi.

**People v. Battin:**<sup>118</sup> 1974. aastal oli Battin Orange'i maakonna esimese ringkonna ülem, kui otsustas saada demokraatliku partei kandidaadiks California leitnantkubernerini kohale. Viie kuu jooksul kuni eelvalimisteni kasutas ta oma kontorit, varustust ja personali oma kandidatuuri propageerimiseks. Battin sai kolmeaastase mitteametlikku katseaja tingimusel, et veetis kuus kuud maakonna vanglas ja maksis 3500 USD rahatrahvi pluss väljaarvestatud sunniraha.

**Stanson v. Mott:**<sup>119</sup> 1974. aasta juunis kiitsid California valijad heaks 250 miljoni USD suuruse obligatsiooniemissiooni, et koguda raha pargimaa ning puhke- ja ajalooliste kohtade hankimiseks tulevikus riigi- ja linnaasutuste poolt. Päev enne valimisi esitas hageja Sam Stanson maksumaksjana hagi, väites, et kostja, California parkide ja rekreatsiooni(osakonna) direktor William Penn Mott Jr, oli volitanud üle 5000 USD kasutamise avalikest varadest obligatsioonide küsimuse vastuvõtmise propageerimiseks. Avalike rahade sellise kasutamise ebaseaduslikkuses veendunult taotles hageja otsust, mis sunniks Motti isiklikult osariigi kassase tagasi maksma raha ja muud asjakohased hüvitised. Ülemkohus leidis ühehäälselt, et direktor oli toiminud seadusevastaselt, ning teatas, et: "... Avalike rahade valikuline kasutamine valimisprotsessides tekitab loomulikult hirmu just sellisest demokraatliku valimisprotsessi sobimatust moonutamisest."

99. Ka Ladina-Ameerika kontekstis on mitu näidet, mis hõlmavad Kolumbia ülemkohtu (mis kehtestas riigiametnikele piirangud, et vältida valimiskampaaniate mõjutamist)<sup>120</sup> ja ka Peruu Riikliku Valimispaneeli (mis kehtestas piirangud riigiüksuste osalemisele kohe, kui valimised välja kuulutatakse) otsuseid.<sup>121</sup>

#### **IV Haldusressursside seaduslik kasutamine ja väärkasutamine valimisprotsessi käigus: analüüsi teemad**

##### **A. Haldusressursside valimisprotsessi käigus seadusliku kasutamise ja väärkasutamise olukorra hindamine**

100. Kooskõlas kohaldatavate seaduste ja aruande osas III hinnatud tavadega tundub olevat seaduslik võtta vastu õigusakte, mis käsitlevad haldusressursside kasutamist valimisprotsesside käigus, ning sätteid, mis keelavad selliste ressursside väärkasutamise. Samuti on vaja tagada järjepidevus

---

<sup>117</sup> Riik v. Sperl. 54 Cal. App. 3d 640. Crim. Nr 26259. California apellatsioonikohus, teine apellatsiooniringkond, viies jagu. 21. jaanuar 1976.

Kättesaadav aadressil: <http://law.justia.com/cases/california/calapp3d/54/640.html>.

<sup>118</sup> Riik v. Battin (1978) 77 Cal. App. 3d 635. Crim. Nr 9051. Neljas ringkond, teine jagu. 18. jaanuar 1978.

Kättesaadav aadressil:

<http://law.justia.com/cases/california/calapp3d/77/635.html>.

<sup>119</sup> Stanson v. Mott, 17 Cal.3d 206. Los Angeles Nr 30567. California Ülemkohus. 22. juuni 1976. Kättesaadav aadressil:

<http://scocal.stanford.edu/opinion/stanson-v-mott-27987>.

<sup>120</sup> Sentencia de la Corte Constitucional, Decision C1153-2005. Artikkel 38. Kättesaadav aadressil:

[www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=18212](http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=18212).

<sup>121</sup> Jurado Nacional de Elecciones, Decision 136-2010-JNE. Kättesaadav aadressil:

<http://portal.jne.gob.pe/informacionlegal/Constitucin%20y%20Leyes1/Reglamento%20de%20progranda%20electoral.pdf>.

poliitika rakendamisel ja poliitiliste platvormide osas, mis enne valimisprotsesside algushetke kindlaks määratakse.

101. Näiteks leidis Mehhiko valimiste ülemkohus, et riigiametnike seotus mittetööpäevadel teatud erakonna, eelvalimiste kandidaadi või valimiste kandidaadi poliitilise kampaania üritustega ei tähenda iseenesest tingimata riigivarade väärkasutamist.<sup>122</sup>

102. Seega, selge vahe tegemiseks haldusressursside kasutamise ja väärkasutamise vahel valimisprotsesside käigus jääb peamiseks kriteeriumiks nende poliitika kinnitamise ajakava. Valitud isikutel ja kõrgematel riigiametnikel on võimalik haldusressursse valimisprotsesside ajal seaduslikult kasutada, kui poliitiline platvorm (ja täpsemalt seda platvormi ellu viivad sündmused, nagu näiteks avalike hoonete pidulikud avamised, uute avalike rajatiskavade käikulaskmine, avaliku sektori palkade või pensionide tõstmine jne) tuleneb paikapandud pikaajalisest kavast, st on sisse viidud seadusloome (või mandaadi) algfaasis või hiljemalt eelarveaasta alguses. Lisaks ei ole sellise poliitika tulemus mõeldud avalduma valimisprotsessi ajal. Näiteks avalike hoonete avamiste hulk peaks valimisperioodil jääma sarnasele tasemele valimistevahelise ajaga. Valimisperiood ei ole sobiv aeg rakendada eelarvelise mõjuga uusi kavasid ja tegevusi, mida ei kavandatud enne kampaaniat. Selliseid kavasid ja tegevusi on seega lihtsam kvalifitseerida immateriaalsete haldusressursside väärkasutusena.

103. Piir – eelkõige juhul, kui seadus vaikib – haldusressursside kasutamise ja väärkasutamise vahel valimisprotsessides puudutab ka valimistega otseselt või kaudselt seotud inimressursse, sel määral, mil nende kasutamine riikis õigluse kohustust, mis peaks olema igasuguste valimisprotsesside põhialus. Nendeks ressursideks on eelkõige kõrgemad riigiametnikud. Need riigiametnikud on kas poliitilistel kaalutlustel ametisse nimetatud poliitiliste organite poolt (valitud inimesed või valitsus) või pärinevad karjääririigiametnike hulgast, st avaliku halduse mittepoliitilisest harust. Olenemata oma esialgsest ametisse nimetamise vormist (või edutamisest ja ametikohast), peaksid need riigiametnikud oma teadmiste ja terve mõistuse abil tõhusalt, õiglaselt ja pädevalt aitama kaasa poliitika rakendamisele.

104. Samuti tuleks teha vahet sellel, kas need riigiametnikud on ametisse nimetatud poliitiliselt või mitte. Siis tuleb hinnata, kas nad täitsid oma tööülesandeid kooskõlas seadusega ja erapooletult (st avalikkuse huvides) või ikkagi seadusega kooskõlas, aga ka lojaalselt ja truult avalikule poliitilisele organile, kes nad ametisse nimetas. Riigiametnikud ei peaks oma ülesandeid täitma puhtalt võimalolevate erakondade poliitilistes huvides. Lisaks ei tohiks riigiametnikele ametialases kontekstis olla suunatud surve ja mõjutamine. Kahe kategooria vahel vahe tegemiseks ei piisa õigusaktide abist. Samuti peavad need riigiametnikud püüdma arendada ja säilitada oma töös kõrgeid eetikanorme. Seetõttu pole küsimus ainult poliitika osalejate kultuuris, vaid ka riigiametnike ametialastes käitumisnormides või avaliku halduse ametikultuuris. Heade tavade ja eetikanormide koodeksid – eelkõige seoses valimiste haldamise ja valimisvaidlustega – tuleks välja töötada ja kaasata riigiametnikele vabalt kättesaadavatesse ressursidesse.

---

<sup>122</sup> Jurisprudence 14/2012, pealkirja all "*Acts Electioneering. The sole presence of public officials at non-working days at such acts is not is not restricted by law*", apellatsioonide SUP-RAP-14/2009 ja sellest tulenevad, SUP-RAP-258/2009 ning SUP-RAP-75/2010 põhjal. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral Mexico City, number 10, 2012, lk 11–12. Lisateavet saab hr Gonzalez Oropeza aruandest (CDL(2012)076). Kättesaadav aadressil:

. [www.seatlax.gob.mx/JURIS/14\\_2012.htm](http://www.seatlax.gob.mx/JURIS/14_2012.htm).

. <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2009/RAP/SUP-RAP-00014-2009.htm>;

. [www.te.gob.mx/Informacion\\_judicial/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0258-2009.pdf](http://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0258-2009.pdf);

and

. [www.te.gob.mx/Informacion\\_judicial/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0075-2010.pdf](http://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0075-2010.pdf).

## **B. Valitsus versus võimulolev erakond, enamused olevad erakonnad ja parlamendis esindatud või esindamata opositsioonierakonnad**

105. Valitsuse seaduslik tegevus peab olema eristatav valitseva erakonna omast, eelkõige valimisprotsesside käigus. Tuleb kinnitada õiguslikud ja eetilised kohustused, et teha vahet valitsuse tavapärase tegevuse ja valitseva erakonna valimisprotsessiaegse tegevuse vahel. Tasakaalu mõõtmiseks valimisprotsessides tuleb valitsuse tegevust võrrelda opositsiooni rolliga demokraatlikus parlamendis.

106. Seetõttu on ülioluline teha vahet valitseva erakonna (või koalitsiooni) sisetööl ja ettevalmistustel reformipoliitikateks mitmesugustes ühiskondlikes küsimustes, ning nende reformikavade kujundamise ja tulemuste jälgimise vahel, mille eest vastutab valitsus. Viimatinimetatud juhul on nii valitud isikutel kui riigiametnikel oma ülesanded ja kohustused ning nad peavad tegema koostööd teatud õiguslikel ja eetilistel põhimõtetel (nagu pakutud ülal, eelmises peatükis A).

107. Valitsuse tegevuse seaduslikkus võib näiteks saada kriitilise diskussiooni teemaks või muutuda selge väärkäitumise näiteks, kui korraldatakse valimisprotsessiga otseselt seotud, erilisi, piiratud ühiskondliku toetuse kampaaniaid – näit koos rahaliste panustega – teatud valijarühmadele.

108. Haldusressursside väärkasutamise küsimus nõuab analüüsimist ka riigi põhiseadusliku kohustuse seisukohast kaitsta valijate vabadust oma arvamusel kujundamisele ning seeläbi kaitsta ja edendada võrdsust ja erapooletust seoses parlamendis veel mitte esindatud saavutanud uute erakondade tulemisega ja seoses juba kanda kinnitanud erakondadega. See on eriti asjakohane valimisprotsesside kontekstis. See võib mõjutada ka seda, kuidas õigusaktid reguleerivad erakondade rahastamise läbipaistvust eraõiguslike isikute poolt ning erakondade avalikku rahastamist toetavate süsteemide õiguslikku kujundust. Erilise reegli rakendamine peaks põhinema tõsiasjal, et kaitsmist vajav väärtus on valimiste õigus. Selline eeskiri peaks koondama järgnevaid jooni: vältima kõike, mis võiks kahjustada selle tõhusust, eelkõige riigi tasandi tegevusi; rõhutama meedia rolli; ja lisama sätteid, mis takistavad liigset rahastamist eraõiguslike isikute poolt, eelkõige organiseeritud kuritegevusest.

109. Samuti on oluline austada demokraatlikus parlamendis opositsiooni rolli.<sup>123</sup> Opositsioonierakondadel ei ole selgelt samasuguseid võimalusi kasutada valitsuse mittepoliitilise avaliku haru pädevaid teenuseid nagu on võimulolevatel erakondadel, sealhulgas kohalike ja piirkondlike asutuste tasandil. Opositsioon võib kogeda diskrimineerimist muuhulgas ruumide võimaluste, personali ja kommunikatsiooniallikate osas. Siiski on võimalik põhiseaduslikku süsteemi sisse viia teatud tasakaalustavaid struktuure. Parlamendi opositsioonierakondadele võidakse anda võrdväärset ressursid komisjonides osalemise läbi ja ligipääsu kaudu uurimisressurssidele, mis parlament rahvasaadikutele või parlamendis esindatud erakondadele kättesaadavaks teeb. Parlamendi sisekord peaks tagama selle, nagu ka võrdse ligipääsu parlamendile ning kohalikele ja piirkondlikele haldusasutustele omastele võimalustele.

110. Haldusressursside väärkasutamist käsitlevate seaduste eesmärk on põhimõtteliselt tagada vaba ja võrdne hääletamine. Liiga dramaatiliste sätete juures on aga see oht, et need võivad olla vastuolus teiste põhimõtetega või olla praktikas mittetoimivad või vastupidise toimega, või võivad hoopis täielikult hoida teatud isikuid riigiametisse astumast. Valimisseadused ja valimisi käsitlevad tekstid peaksid seetõttu taotlema tasakaalu saavutamist. Sellist tasakaalu on võimalik saavutada, kui luua riigiametnikele piisavalt tagatise kohtu ette toomise eest pärast valimistel kaotamist. Sellised seadused peaksid ka tagama poliitika jätkuvuse ja tõhususe isegi valimisperiodidel, pakkudes

---

<sup>123</sup> Aruanne opositsiooni rolli kohta demokraatlikus parlamendis (CDL-AD(2010)025), vt eriti lk 116–124. Kättesaadav aadressil: [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)025-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)025-e).

samas opositsioonierakondadele – sealhulgas parlamendivälilistele – piisavalt ressursse valimiskampaaniate läbiviimiseks.

111. Aruanne, mis põhineb õigusaktide ja praktikate ülaltoodud võrdleval analüüsil, pakub IV osas välja esmaseid soovitusi, enne kui esitab suuniseid (V osa).

## **V Soovituste suunas**

### **A. Eneseregulatsioon – esimene samm**

112. Eetilise käitumise normide kasutamist võib vaadelda esimese olulise sammuna poliitilise võimu väärkasutamise vastu. Selles osas võivad erakonnad mitteametlikult kokku leppida – st läbimata õigusteid – valimisprotsessidega seotud eetikahartade või -kokkulepete osas, s.h. haldusressursside väärkasutuse alal. Vastavalt läbipaistvuse põhimõtetele tuleks selliseid kokkuleppeid arutada avalikult, nii et ka kodanikud saavad küsimust arutada ja konventsioonis kokku lepitud võimalikke sanktsioone tagasi hoida, kui võetud kohustusi rikutakse. Kui selliseid kokkuleppeid ei järgita või praktikas tuvastatakse väärkasutust, tuleb sellest teada anda, sealhulgas ajakirjanduses. Selliseid eneseregulatsioonimudeleid kohaldatakse laialdaselt Skandinaavia riikides. Neid võib määratleda osana konsensuslikust lähenemisest. Pooled võivad väga vabalt organiseeruda.<sup>124</sup>

113. Alternatiivne mudel, mida arendatakse vähem, on strateegia, mille puhul õigusaktid mängivad olulist rolli erakondade reguleerimises.

### **B. Altkäemaksu ja korrupsiooni eest karistusi määravad õigusaktid**

114. Kõige hullemal kujul on haldusressursside väärkasutus valimisprotsessis (kus vahetatakse teenuseid ja teeneid) kuritegu ja väga tõsine korrupsiooni vorm riigis. Enamikus riikides kehtivad rahuldavad kriminaalseadused haldusressursside väärkasutamise vastu, mis aitavad kaasa näiteks omastamise ja usalduse kuritarvitamise tõkestamisele. Need kriminaalseadused võivad olla või peaksid olema suunatud haldusressursside kõige tõsisemate vormide vastu valimisprotsesside käigus. Üldiselt pole kadunud tohutu probleem, kuidas pakkuda tõhusat korrakaitset või rakendust. Korrakaitsekulud ja levinud käitumistavad, mis on selgelt ebaetilised, ehkki võivad olla seaduslikud, kujutavad endast selles osas lisaprobleeme.

115. Kõigi asjaosaliste, sealhulgas politsei, prokuröride, kohtute, kohtunike ja ka audiitorite ausus on haldusressursside väärkasutamisega võitlemisel ülioluline. Ka ajakirjandus võib teabevabaduse põhimõtte alusel mängida olulist rolli väärkasutustega võitlemisel ja õigussüsteemi tõhususe toetamisel valdkonnas. Viljakas lahendus tundub olevat töötada välja ühesugused vaatenurgad väärkasutustele valimisprotsesside käigus ja korrupsioonile üldiselt.

### **C. Muud õiguslikud meetmed**

116. Peamine vahend väärkasutuse vastu on seadus ja selle järgimine. See ei hõlma ainuüksi kriminaalõigust, vaid ka õigusakte üldiselt, nagu mitmes Euroopa riigis. Selleks, et täielikult mõista nende sätete tagajärgi, tundub samuti olevat vajalik teabe saamine üldise konteksti kohta, milles need sätted õigusaktide kogusse kui tervikusse sisestatakse. Muidu ei ole võimalik põhjalikult hinnata nende sätete mõjusid. See küsimus nõuab mitmete õigusvaldkondadega arvestamist.

---

<sup>124</sup> Vt ka aruande punkti 104.

117. Esiteks on ülioluline rõhutada põhiseaduse sellekohaseid sätteid, et selgeks teha, kuidas põhiseadus võimude lahusust, õigusriiki, parlamendi ja selle komisjonide järelevalvet valitsuse üle, konstitutsioonikohust (või sellele vastavat organit), valimiskohtuid või -komisjone, ombudsmani ja riigikontrolöri käsitleb. Seetõttu peaksid sellised organid ja institutsioonid oma kohustusi täitma silmas pidades kõigi kodanike võrdsuse põhimõtet seaduse silmis. Lisaks peavad nad oma otsustes ja tegevuses tagama objektiivsuse ja erapooletuse. Sellised põhimõtted peaksid selgelt kohalduma valimisprotsessidele tervikuna, nagu ka selliste protsesside järelevalvele. Tõepoolest, erakondadel peab olema võrdne ligipääs avalikele ressursidele ja ajakirjandusele. Lisaks peaks riik valimisprotsesside käigus jääma läbivalt erapooletuks.<sup>125</sup>

118. Haldusressursside väärkasutused valimisprotsesside käigus, mis tulenevad tüüpilistest üldkuritegudest või mida võib sellisena vaadelda, tuleks eelistatult jätta üldkriminaalkoodeksi hooleks ja neid ei tuleks reguleerida eriliste valimisseadustega. Mitmesuguseid omavolilisi tegevusi enne valimisi (sobimatu tasu hääletamise eest jne) tuleks vaadelda tõsiste üldkuritegudena sarnaselt altkäemaksule ja korruptsioonile, riigiametniku tõsisele üleastumisele või ametiseisundi kuritarvitamisele, nagu näiteks haldusressursside omastamine või usalduse kuritarvitamine. Erakonnad, kandidaadid, ajakirjandus ja riigiametnikud, kes panevad toime haldusressursside väärkasutuse, tuleks võtta vastutusele. Normide rakendamise tagamist föderaalüsteemi valitsuse eri tasanditel tuleb õigusaktide olulise aspektina samuti kaaluda.

119. Avalikus õiguses võib osutada oluliseks kehtestada sätted, mis viivad sisse selge erinevuse poliitiliselt aktiivsete ametnike ja riigiametnike vahel, ning määrata kindlaks, kuidas ülesanded ja kohustused nende vahel peaksid jagatud olema. Lisaks on vaja hästi läbimõeldud, üksikasjalikku ja läbipaistvat õigusregulatsiooni riigieelarve ning selle eraldiste ja õige kasutuse kohta. Muidu ei ole sisemised ja välised audiitorikontrollid väärkasutamise tõhusad vastumeetmed. Samuti on oluline otsustada üksikasjalike sätete osas teatud eelarveküsimustes nagu ametiruumid, kommunikatsioonid, transport ja teised tehnilised ressursid, mida täiendab valdkonna väärtuste ja heade tavade vastuvõtmine.

120. Riigiametnikud, kes rikuvad riigiameti tingimusi reguleerivaid eeskirju, tuleb karistada kas kuritegude või oma kohustuste rikkumise eest distsiplinaarkaristusega (s.h. vallandamisega). Poliitilistele kohtadele (ministrid, valitsusasutuste poliitiline personal, parlamendi fraktsioonide personal jne) sobivad erinevad sätted.<sup>126</sup> Selles valdkonnas on vaja ka sõltumatut läbivaatust, ning lõpuks kohtuotsuseid. Lisaks aruandes eespool nimetatud kriminaalsüüdistustele ja kaalutlustele näib haldussanktsioonide kohaldamine olevat mugav lahendus võrreldes poliitiliste süüdistustega, kui riigiametnikud panevad toime haldusressursside väärkasutuse.

#### **D. Õigusaktide korrektne ja tõhus rakendamine**

121. Õigusaktide tõhusaks rakendamiseks peab kõigi poliitikas osalejate vahel valitsema üksteisemõistmine ja vastutustunne. Ühine mõistmine ja üksmeel peab valitsema põhiseaduslike väärtuste tähtsuse osas. Näiteks on vaja olla ühel nõul opositsiooni rolli üle ühiskonnas, ja tuleks selgesõnaliselt viidata headele tavadele.

---

<sup>125</sup> Ladina-Ameerikas on Boliivia, El Salvador, Mehhiko ja Uruguay näideteks riikidest, kel on erilised põhiseaduslikud sätted haldusressursside väärkasutuse vastu poliitilistel eesmärkidel. Näiteks Mehhikos on föderaalne kohtusüsteemi valimiskohus põhiseaduse põhimõtete rakendamise ülim autoriteet valimisküsimustes.

<sup>126</sup> Vt näiteks Veneetsia komisjoni arvamust Moldova huvide konflikti seaduse eelnõu kohta (CDLAD(2007)044). Kättesaadav aadressil: [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2007\)044-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2007)044-e).

122. Kui selline üksmeel on olemas, avab see võimaluse tõhusamaks parlamendijärelevalveks parlamendi alalistes komisjonides, mis vastutavad põhiseaduslike ja nendega seotud küsimuste, näiteks valimiste eest. Samamoodi leiab opositsioon presidentlikus režiimis rohkem stiimuleid osalemiseks läbi institutsiooniliste kanalite, kus seaduste tõlgendamise ja rakendamise osas valitseb kindlus.

123. Sõltumatu riigikontroll, mis annab aru parlamendile, võib samuti mängida olulist rolli valitsuse kulude ja rahahalduse järelevalve kaudu. Samuti võib see uurida valitsusesiseseid rahalisi ebakõlasid ja asuda nende vastu tegevusse.

124. Lõppude lõpuks on loomulikult ülioluline, et konstitutsioonikohtud või neile vastavad organid, valimiskohtud või -organid, prokurörid ja tavalised kohtud võtaksid endale esmajärjekorras vastutuse õiguse mõistmise eest haldusressursside väärkasutuse küsimustes valimisprotsesside käigus.

125. Samuti on oluline, et siin nimetatud funktsioonid täidetakse läbipaistvalt ning austades teabe vabaduse põhimõtet.

#### **E. Läbipaistvuse ja teabevabaduse nõue**

126. Läbipaistvuse aluspõhimõtted – valimisprotsesside käigus – ning teabevabadus on mõõdapääsmatud eeltingimused haldusressursside väärkasutamise vältimiseks. Õigusaktide süsteem ja selle rakendamine mitmesuguste institutsioonide kaudu peab samuti alluma avalikule aruandlusele ja arutelule. On ülioluline, et igasuguseid vajakajäämisi ja vigu saab arutada avatult ajakirjanduses ja avalikkuses. Ministrite, valitud isikute, riigiametnike ja kõigi riigiteenistujate, nagu ka kohtunike ja audiitorite käitumine on seega kodanike ees vastutusrikas, ja sellele võib järgneda rikkujate uurimine ning poliitiline, tsiviilõiguslik või kriminaalvastutus. Lisaks nimetatud kohustustele on viimane karistus juhul, kui riigi sekkumine valimistesse on nii tugev, et seab ohtu eri poliitiliste kandidaatide võrdsuse ja kodanike vabaduse, valimiste annulleerimine, kui riigi omad õigustraditsioonid ja valimist käsitlevad õigusaktid on sätestanud sellise viimase võimaluse meetme.

#### **F. Avalikud toetusrahad erakondadele<sup>127</sup>**

127. Üks korduv probleem on võimaluste ebavõrdsuse oht, st valitsuserakonna(erakondade) ja opositsioonierakonna(erakondade) vaheline ebavõrdsus. Selliseid ebavõrdsusi saab mõnel määral neutraliseerida erakondade tegevuse avaliku rahastamise süsteemiga. Selle süsteemi aluseks peavad olema erakondadele antavaid avalikke abirahasid käsitlevad põhjalikud õigusaktid ja võrdsuse põhimõte. Teise asjakohase teema osas rõhutab aruanne vajadust luua parlamendis mitte esindatud erakondadele korralikud tingimused (vt punkti 13). Aruanne tõi mitu näidet erakondadele antud avalikest toetusrahadest. Siiski ei käsitle see teemat põhjalikult.<sup>128</sup>

128. Erakondade toetusrahade süsteemi kontekstis on võimalik ette näha mingisuguse rahalise hüvitise sisseviimist, nii et opositsioonierakonnad saavad seadusloome käigus täiendavat toetust võrreldes valitsevate erakondadega. Selle eesmärk on neile teatud määral hüvitada ressursilist eelist, mis võimuerakondadel tekib tänu ligipääsule valitsuse ning kohalike ja piirkondlike haldusorganite inimressurssidele.

---

<sup>127</sup> Vt Veneetsia komisjoni – OSCE/ODIHRi suunised erakondade reguleerimise kohta, punktid 176-192.

<sup>128</sup> Aruande osad III ja IV:



129. Sellises kontekstis võib veel üks oluline element olla ka avaliku rahastamise süsteemi loomine. Süsteem võiks lubada valimisedelite trükkimist ja pakkuda rahalist toetust, näit tasuta või hüvitatud ruume ja kontoriteenuseid.

130. Samuti võivad õigusaktid sätestada rahvasaadikutele ja ministritele õiguse riigi piires tasuta transpordile maksumaksja kulul, ja seda isegi valimiskampaania ajal.

131. Lõpuks, erakondade avalike toetusrahade süsteem võiks anda hea lähtekoha erakondade majandusliku olukorra teatud avalikuks inspeksiooniks ja auditiks. Siin on võimalus rakendada erinevaid kaitsemehhanisme valimisprotsessideks mõeldud haldusressursside väärkasutamise vastu. Selline toetusrahade süsteem, mis põhineb võrdsuse põhimõttel ja mille viimase instantsina vaatavad läbi kohtud või erioorganid, võib täita demokraatliku ühiskonna seaduslike eesmärgi, nagu Mehhikos, kus eeskirjad on ammendavad ja kohtulik läbivaatus on tagatud avaliku rahastamise igal sammul.

132. Aruanne soovib kaaluda loodavaid suuniseid lähtuvalt haldusressursside väärkasutamise nähtuse analüüsist valimisprotsesside käigus ja seades eesmärgiks parandada õigusraamistikku ja liikmesriikide asjaomaseid tavasid selles valdkonnas.

## VI Juhised

### I. Põhimõtted

1. **Läbipaistvuse ja teabevabaduse põhimõtted** on möödapääsmatud eeltingimused haldusressursside väärkasutamise vältimiseks.

2. **Võimaluste võrdsuse põhimõte** on samuti aluspõhimõte õiglaste valimisprotsesside tagamisel. See eeldab kahe vajaliku tingimuse olemasolu:

- Esiteks, ametivõimud – sealhulgas avalikud ja poolavalikud organid – peaksid omandama erapooletu ja eetilise suhtumise, eelkõige mis puudutab: valimiste-eelset perioodi, sh kandidaatide kogu registreerimisprotsessi vältel; meediakajastust, eelkõige riigile kuuluva meedia poolt; ning erakondade ja valimiskampaaniate rahastamist, eelkõige avalikest varadest;
- Teiseks, ametisolijad peaksid tagama nende vastaskandidaatide mittediskrimineerimise, võimaldades võrdse ligipääsu haldusressurssidele.

3. **Erapooletuse põhimõte** peaks kohalduma riigiametnikele ametikohustuste täitmise ajal, samuti avalikele ja poolavalikele asutustele.

### II. Põhimõtete rakendamise õigusraamistik

1. **Valimis-** ja kriminaalseadused, samuti **erakondade rahastamist ja valimiskampaaniaid käsitlevad seadused** peaksid sätestama meetmeid haldusressursside väärkasutamisega võitlemiseks valimisprotsesside käigus.

2. Sellised meetmed peavad olema **proportsionaalsed, selged** ja ettearvatavad kõigi konkurentide suhtes.

3. Sel eesmärgil peavad need sätted **tegema vahet** riigi kohustustega vältimatult kaasneva tegevuse ning erakondade ja kandidaatide, eelkõige ametisolevate kandidaatide **tegevuse vahel**.

### III. Meetmed haldusressursside väärkasutamisega võitlemise põhimõtete ja sätete rakendamiseks heas usus.<sup>129</sup>

1. Eetikahartad või kokkulepped võiksid olla sobivad meetmed, et võidelda haldusressursside väärkasutusega valimisprotsesside käigus. Selles osas lepiksid erakonnad selliste hartade või kokkulepete osas kokku. Reklaam ja nimetatud meetmete hoolikas levitamine on nende tõhususe parandamiseks üliolulised.
2. Valimisprotsesside käigus ei tohiks ametisse kandideerivad avalikel positsioonidel ametnikud kasutada neile ametikohast tulenevaid võimalusi, et kandidaatidena oma kampaaniat läbi viia.
3. **Sõltumatu riigikontroll**, mis annab aru parlamendile, mängib olulist rolli haldusressursside kasutamise, sealhulgas erakondade ja valimiskampaaniate avaliku rahastamise järelevalves. Seaduse alusel asutatud **sõltumatu organ** võib vastutada kõigi haldusressursside väärkasutusega seotud küsimuste, sealhulgas mitterahaliste küsimustega tegelemise eest, tingimusel, et sellele antakse piisavalt ressursse ja sobivad eeskirjad nimetatud ülesande täitmiseks.
4. Haldusressursside väärkasutusega tegelemise eest vastutavad pädevad asutused peaksid kasutama tõkestavaid meetmeid, et peatada ebaseaduslik tegevus võimalikult kiiresti enne valimisi.
5. Erakonnad, kandidaadid, ajakirjandus ja riigiametnikud, kes panevad toime haldusressursside väärkasutuse, tuleks **võtta vastutusele**.
6. Selles osas on **sõltumatu kohtuvõim** vältimatu eeltingimus haldusressursside väärkasutuse karistamiseks.
7. Seetõttu on ülioluline, et **konstitutsioonikohtud, valimiskohtud või neile vastavad organid, nagu ka prokurörid ja tavalised kohtud** võtaksid endale esmajärjekorras vastutuse õiguse mõistmise eest haldusressursside väärkasutuse küsimustes.
8. **Politsei, prokuröride, kohtunike** ja ka poliitiliste jõudude **audiitorite aususe** tagamine on ülioluline. Konkreetsed seadusandlikud meetmed peaksid tegelema aususe küsimusega, et tagada nende isikute erapooletud läbi kogu valimisprotsessi.

---

<sup>129</sup> Põhimõtete ja õigusraamistiku kõrval jääb poliitiline tahe võtmeteguriks haldusressursside väärkasutamisega võitlemise meetmete tõhusaks rakendamiseks.