



TRANSPARENCY
INTERNATIONAL

Korruptsioonivaba Eesti

**LOBITÖÖ EESTI
SEADUSLOOMES
KES, MIKS JA KUIDAS?**

Ühing Korruptsioonivaba Eesti (KVE) on mittetulundusühing, mille eesmärk on juhtida ühiskonna tähelepanu avalikus ja erasektoris toimuvatele korruptsiooniilmingutele. Ühing on alates 2007. aastast rahvusvahelise korruptsioonivastase organisatsiooni Transparency Internationali akrediteeritud esindaja Eestis. KVE missiooniks on olla avalikes huvides tegutsev mittetulundusühing, mille eesmärgiks on korruptsiooni vastu võitlemine ning läbipaistvuse suurendamine ühiskonnas.

www.transparency.ee

© 2014 MTÜ Korruptsioonivaba Eesti. All rights reserved.

Autor: Hanna Jemmer

© Cover photo: iStockphoto/tipton

Autorid ning koostajad on teinud kõik endast sõltuva, et uuringus sisalduv informatsioon oleks täpne. Koostajatele teadaolevalt on informatsioon täpne seisuga 1.08.2014. Vaatamata sellele ei saa MTÜ Korruptsioonivaba Eesti võtta vastutust uuringus sisalduva materjali kasutamise eest selleks mitte ettenähtud kontekstis. Juhtumianalüüsid põhinevad ajakirjanduses avaldatul ja Korruptsioonivaba Eesti ei võta vastutust nende sisu eest.

Projekti rahastas Euroopa Komisjoni siseasjade peadirektoraat kriminaalennetuse ning kuritegevuse vastase võitluse programmi raames ning Avatud Eesti Fond ühingu Korruptsioonivaba Eesti tegevustoetuse kaudu.

Projekti on rahaliselt toetanud Euroopa Komisjon. Publikatsiooni sisu peegeldab autori seisukohti ja Euroopa Komisjon ei ole vastutav selles sisalduva informatsiooni kasutamise eest.



Avatud Eesti Fond
Open Estonia Foundation

Co-funded by the Prevention of and Fight against
Crime Programme of the European Union

SISUKORD

KOKKUVÕTE JA SOOVITUSED	2
KOKKUVÕTE	2
SOOVITUSED	3
SOTSIAAL-POLIITILINE KONTEKST	4
PIDEV ARENG	4
ÕIGUSLIK KONTEKST: POSITIIVSE KUVANDI LOOMINE	5
LOBIMINE EHK HUVIKAITSE EESTIS	8
MIS ON LOBIMINE?	10
DEFINEERIMATU DEFINEERIMINE	11
AVALIKKUSE JÄRELEVALVE	12
Meedia roll	12
JUHTUMIANALÜÜS 1: RAVIMISEADUS JA APTEEKIDE ASUTAMISPIIRANG	13
Riskid	14
Allikad	15
Kodanikuühiskonna organisatsioonid	15
LOBITEGEVUSE REGULEERIMINE: ARENGURUUMI VEEL ON	17
LÄBIPAISTVUS	17
JUHTUMIANALÜÜS 2: ALKOHOLI- JA TUBAKAPOLIITIKA ROHELINE RAAMAT	18
Riskid	19
Allikad	19
AVALIKU SEKTORI EETIKA: RIIGIKOGULIIKMED EHK PUUTUMATUD	20
LIGIPÄÄS SEADUSLOOMELE: KAASAMINE KAASAMISE PÄRAST	22
JUHTUMIANALÜÜS 3: KIIRLAENUREGULATSIOON	24
Head praktikad	25
Allikad	25
LISA 1: KÜSIMUSTIK LOBITEGEVUSE LÄBIPAISTVUSE, EETIKA JA LIGIPÄÄSU VÕRDSE REGULEERIMISE KOHTA	27
LISA 2: METOODIKA	48
DEFINITSIOONID	48
ANDMETE KOGUMINE JA ANALÜÜS	48
LISA 3: INTERVJUUDE NIMEKIRI	50

KOKKUVÕTE JA SOOVITUSED

KOKKUVÕTE

Lobitööst või lobimisest on Eestis vähe räägitud. Lobitöö ei ole seadustega reguleeritud, samuti ei toimu meedias või avalikkuses laiemat arutelu lobimise olemusest või eetilise lobimisest. Lobimine (eestkoste, huvide esindamine) on demokraatliku otsustusprotsessi osa, aga kui see toimub kontrollmehhanismideta või muude regulatsioonideta, on see oht läbipaistvale seadusloome protsessile. Varjatud lobimise ohtude aspektid tulenevad poliitilisest kultuurist, mis on seotud näiteks parteide varjatud rahastamise, läbipaistmatu kaasamise, tihedate äri ja poliitika suhete ning erakondade nõrga sisedemokraatiaga.

Lobiteemat analüüsi kolme mõõtmega kaudu ning tulemused olid järgmised: läbipaistvus (24%), eetika (27%) ja võrdne ligipääs seadusloome protsessile (35%). Käesolev raport reastab läbipaistmatust lobitööst põhjustatud riskid ning sisaldab soovitusi nende maandamiseks. Lobimise üle puudub järelevalve ning see põhjustab läbipaistmatu suhtlust lobistide ja õigusloojate vahel. Avalikkusel on keeruline saada informatsiooni kaasatud huvigruppide ja nende arvamuste kohta. Samuti on Riigikogu kaasamispraktikad ühtselt reguleerimata. Õigusloojad ei ole kohustatud ega võimelised tihti peale selgitama seadusemuudatusi või seda, miks osa ettepanekuid arvesse võetakse ja teised tagasi lükatakse.

Seadusloomes on mitmeid etappe, mis on avalikkuse eest varjatud. Eetikat reguleerivad mehhanismid on nõrgad eelkõige puuduliku rakendamise ja järelevalve tõttu, mis võib viia huvide konfliktini. Kuna puudub ühtne arusaam lobimisest, on ebaeetilise lobimise risk väga kõrge. Näiteks ei ütle lobist tihti peale, keda või mis arvamust ta esindab. See viib olukorrani, kus tehnilisi valdkondi puudutavate seaduste loomisel domineerivad kitsad huvid avalike huvide üle. Seadusloomes räägivad kaasa huvigrupid, kelle vahel on ressursid erinevalt jaotunud ja nii süveneb mõjukuse ebaproportsionaalsus. Puudulikud mehhanismid toovad kaasa ebaühtlased ja segadusttekitavad kaasamispraktikad. Kaasatakse kiirustades, mille tõttu pole huvigruppidele saadud sisend põhjalik ja seetõttu on kaasamise muutunud formaalsuseks. Eneseregulatsiooni puudumine ning meedia ja vabasektori suhteline nõrkus valvekoera rollis võimendab läbipaistmatust lobimises.

Seadusloome on kõige läbipaistmatum Riigikogu töös. Otsuste sündimine, esitatud arvamused ja osalenud huvigrupid jäävad tihti varjatuks. Lobimise eetilise üle puudub järelevalve, mille tõttu esineb palju mitteformaalset avalikkuse eest varjatud otsustamist. Seadusandjad ei ole kohustatud ja suuda tihti eelnõudesse viidud muudatusi põhjendada ega täpsustada, kes on aruteludes osalenud. Need praktikad näitavad Riigikogu otsustusprotsessi nõrkusi ja läbipaistmatust.

Tulevikus tuleks uurida neid lobitegevusi, mis käesoleva uuringu fookusesse ei mahtunud. Nimelt tuleks analüüsida huvide esindamise läbipaistvust kohalikul tasemel ja erinevates valdkondades (tervishoid, maksustamine jne) seaduste, rahastamise või hangete mõjutamise valguses. Nende valdkondade problemaatilisuse tõid välja intervjueritud eksperdid. Samuti viitavad varjatud erakondade rahastamise ja parteide sisedemokraatiaga seondunud skandaalid ning hiljutised kahtlused ebaeetilisest lobimisest (nt ravimiseadus arutamise ajal 2014. aastal) vajadusele lobitegevust reguleerida.

SOOVITUSED

Tulenevalt eelpool mainitud probleemidest pakume läbipaistvuse ja eetilise lobitegevuse arendamiseks välja mõned võimalused.

- Ühtlustada kaasamispraktikaid: eelnõusid tuleks veel varasemas etapis avalikustada ning nendes võiks olla info, mida huvigrupid sisendina pakkusid. Riigikantselei ja rahandusministeerium peaksid ametnike kaasamispraktikate ühtlustamiseks läbi viima koolitusi, kus ka lobimise teemale keskendutakse.
- Muuta seadusloome protsess lihtsamalt jälgitavaks, mis näitab etapi kaupa, kuidas eelnõust sai seadus. Justiitsministeerium koos teiste riigiasutustega, nagu Riigikantselei ja Riigikogu peaksid seadusloome jälgitavuse mugavamaks ja selgemaks muutma.
- Eetikakoodeksid, mis lobitegevust käsitlevad avaliku sektori töötajatele ja eneseregulatsioonimehhanismid lobistidele: suuremad vabakonna organisatsioonid ja erinevad tööstus- ja ametiliidud ning kojad peaksid töötama lobistide eneseregulatsiooni nimel.
- Riigikogu liikmed ja palgalised lobistid peaksid olulisemad lobiregulatsiooni sihtrühmad olema, kuna nende tegevus on praegu kõige varjatum. Seda näitab ka rahvusvahelise korrupsioonibaromeetri hinnang 2013. aastast, kus 33% vastajatest arvas, et parlament on korrumpeerunud või väga korrumpeerunud.¹ Riigikogu liikmed peaksid jätkama arutelu eetikakoodeksist ning lisama sinna juhised lobistidega käitumiseks.
- Erakondade sisedemokraatia edendamine ja erakondade rahastamise tõhusam kontroll: 55% rahvusvahelise korrupsioonibaromeetri uuringule vastanutest leidsid, et erakonnad on kas korrumpeerunud või väga korrumpeerunud.² Erakonnad võiksid avalikult sisedemokraatia arendamisega tegeleda, mille üks osa on teha sisemised otsustuprotsessid avalikkusele nähtavaks.
- Tagada huvigruppidele ja ajakirjandusele võrdne, selge ja ajakohane ligipääs otsustusprotsessile ja sellega seonduvale dokumentatsioonile. Andmekaitse Inspeksioon peaks selgitama asutuste siseselt, milliseid dokumente peab avaldama; samuti võiksid Riigikogu komisjoni istungite detailised protokollid ja salvestused avalikult kättesaadavad olla.

¹ <http://www.transparency.org/gcb2013/country/?country=estonia>

² <http://www.transparency.org/gcb2013/country/?country=estonia>

SOTSIAAL-POLIITILINE KONTEKST

PIDEV ARENG

Eesti on parlamentaarsel esindusdemokraatial põhinev unitaarriik, kus rahva tahet viib ellu 101-liikmeline parlament (Riigikogu). Valimissüsteem on proportsionaalne ja valimised toimuvad suletud nimekirjade alusel. 2011. aastal sai 14 inimest Riigikogu liikmeks isikumandaadi alusel, 69 liiget valiti ringkonnamandaadi ja 19 kompensatsioonimandaadiga. Väikseim häältearv, millega Riigikokku pääses, oli 308.³ Parlamendiliikmetel puudub oma valimisringkonna otsese huvi esindamise kohustus ehk poliitikaprotsess on tsentraliseeritud. Riigiparaat on väike ja jaotatud 11 ministeeriumi ja 13 ministri (lisaks peaminister) vahel.

Eesti on 1,3 miljoni elanikuga riik, kus kõik tunnevad kõiki. Sellest olenemata arvab vaid 29% elanikest, et nepotism ehk onupojapoliitika on probleemiks.⁴ Olenemata tihedatest isiklikest sidemetest, ei paku läbipõimunud suhted iseenesest mingit eelist huviesindustöös. Korporatiivsus on pigem juhtival positsioonil olevate inimeste tausta sarnasusest põhjustatud. See aga tuleneb sellest, et need inimesed tegutsevad samades erialastes võrgustikes, mis väikeses riigis on paratamatu.⁵

Alates taasiseisvumisest ja sellele järgnenud poliitilisest segadusest 1990. aastatel on Eesti poliitiline süsteem stabiliseerunud. Kohati räägitakse juba tsementeerumisest.⁶ Näiteks erakondades toimub juhtkonna tasemel vähe muudatusi, erakonnad on muutunud üha hierarhilisemaks ning võib täheldada probleeme erakonnasisese demokraatiaga. Samuti on parlamendierakonnad monopoliseerinud võimu, sidudes erakondade riigipoolse rahastamise erakonna kohtade arvuga Riigikogus.⁷ Erakondi peetakse kõige korruptiivsemateks poliitilisteks üksusteks, kus ka kõige rohkem altkäemaksu võetakse.⁸ 7% äriinimestest väitis, et on eelneval aastal altkäemaksu andnud (2013).⁹ 47% vastanutest arvasid, et võrreldes kahe eelneva aastaga on korruptsioon Eestis suurenenud.¹⁰ Lisaks on ainult 37% elanikest poliitikast huvitatud, mis näitab madalat kodanikuaktiivsust.¹¹ See võib tuleneda Eesti postsovetlikust taustast, kus kodanikuühiskonnaorganisatsioonidel puudub julgus ja võimekus teostada poliitika läbipaistvuse üle nn pehmet järelevalvet.

2005. aastast on koalitsiooni juhtinud Reformierakond (RE). RE on liberaalne erakond, mistõttu toetab see tugevalt ettevõtete vabadusi ega taha, et riik liigselt eraettevõtlust reguleeriks. Et saavutada efektiivsus, on peamisteks põhimõteteks madalad maksud ettevõtjatele ja avalike teenuste erakättesse viimine. Efektiivsusest räägib riigiparaadi väiksus, mis teeb uute poliitikate ja innovaatiliste lahenduse rakendamise lihtsaks ja kiireks. Ka teised erakonnad toetavad majanduslikult liberaalseid, aga poliitiliselt rahvus-konservatiivseid väärtusi. Isegi

³ (<https://www.rahvakogu.ee/pages/valimissusteem>)

⁴ http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_374_en.pdf

⁵ [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4\(2012\)5_Estonia_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4(2012)5_Estonia_EN.pdf)

⁶ Vaata näiteks <http://epl.delfi.ee/news/arvamus/marju-lauristin-aeg-on-muuta-estni-poliitilist-kultuuri.d?id=65394004>

⁷ Global Corruption Barometer 2013: <http://www.transparency.org/gcb2013/country/?country=estonia>

⁸ http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_374_en.pdf

⁹ [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Pettuseriskide_alane_uuring_Eestis/\\$FILE/Pettuseriskide%20alane%20uuring.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Pettuseriskide_alane_uuring_Eestis/$FILE/Pettuseriskide%20alane%20uuring.pdf)

¹⁰ Global Corruption Barometer 2013

¹¹ <http://www.worldvaluessurvey.org/WVSONline.jsp>

Sotsiaaldemokraatlikku Erakonda (SDE) peetakse tsentristlikuks, mis tähendab, et erakonnad manipuleerivad oma parem- või vasakpoolsuse kuvandiga, kuid tegelikkuses ei esinda konkreetset ideoloogiat. Seetõttu on levinud suhtumine, et valimiste võitjale kuulub rahva toetusel justkui kogu riik.¹²

Mainitud erakondade mentaliteet peegeldub ka maailma väärtuste uuringu tulemustes, mis näitab, et Eesti elanikud peavad ilmalik-ratsionaalseid väärtusi kõige olulisemaks. Ellujäämisvajadusi peetakse olulisemaks kui näiteks eneseväljendusvajadust.¹³ Materiaalsete väärtuste olulisust põhjendatakse madala sissetuleku ja sellest tuleneva ebakindlusega tuleviku ees. Seega lepib rahvas ka kahtlaste valitsemispraktikatega, mis kandub üle poliitilisse kultuuri, kus korporatiivsus soodustab korruptiivset käitumist.¹⁴ Erakonnad tunnevad, et valimiste tulemusel on võidetud võimutäius, mida oma äranägemise järgi kasutada. Hiljuti on aga selline suhtumine avalikkuse kriitikat pälvinud ja vähendanud usaldust parteide ja parlamendi vastu. Samuti on üleolev suhtumine ohuks tulemuslikule koostööle huvigruppidega.

ÕIGUSLIK KONTEKST: POSITIIVSE KUVANDI LOOMINE

Kui välja arvata kaasamist puudutavad regulatsioonid, siis puuduvad Eestis lobitegevust reguleerivad seadused ja ka huvi rangemate regulatsioonide vastu. Eesti on allkirjastanud ja ratifitseerinud ÜRO korruptsioonivastase konventsiooni ja Euroopa Nõukogu korruptsiooni kriminaalõigusliku reguleerimise konventsiooni. GRECO¹⁵ on soovitanud kehtestada eetikareeglid parlamendiliikmete suhtlusele lobistide ja muude huvikaitsjatega, kes seadusloomesse sekkuvad. Selle tulemusel on nii justiitsministeeriumis kui ka Riigikogus toimunud arutelusid eesmärgiga lobisuhteid reguleerida.¹⁶

2011. aastal lisas tollane justiitsminister Kristen Michal lobitegevuse reguleerimise ministeeriumi tegevuskavasse. Esialgne eesmärk oli leida lobimise/lobitöö juriidiline definitsioon ning ka lahendused, kuidas lobimist Eesti seadusandluses reguleerida.¹⁷ Justiitsministeerium analüüsis koostöös erinevate osapooltega (Teenusmajanduskoda, Eesti Kaubandus-Tööstuskoda, Eesti Töandjate Keskkliit ja MTÜ Korruptsioonivaba Eesti), kuidas lobiste reguleerida võiks. On täpselt teadmata, kas eesmärgiks oli konkreetne seadus või eneseregulatsioon. Kuigi lobimise teemalised analüüsid valmisid, siis Kristen Michali tagasiastumisega 2012. aastal muutusid justiitsministeeriumi prioriteedid ning lobitöö reguleerimine ei olnud enam oluline.

Märtsis 2014. aastal, kui moodustati uus koalitsioon RE ja SDE vahel, võeti lobimise võimalik reguleerimine taas plaani. KVE intervjuude käigus selgus, et veel kevadel eelistas ministeerium pigem eneseregulatsiooni ja teisi pehmemaid meetmeid, mitte eraldi lobiteemalist seadusandlust. Ministeeriumil on plaanis kaasata varasemaid koostööpartnereid. Kristen Michali sõnul, kes on hetkel Riigikogu RE esimees, on peamiseks eesmärgiks reguleerida pigem õigusloojaid ja muuta nende tegevus ja seadusloome dokumentatsioon veelgi avalikumaks ja kättesaadavamaks, näiteks võiks avalikustada dokumente veel varasemas seadusloome etapis. Samuti peaks olema avalik informatsioon, mida huvigruppide esindajad õigusloojale edastavad, kui nad võtavad osa ametlikest kaasamisprotsessidest või nendest väljaspool. Hiljuti sai teatavaks, et ka Riigikogu

¹² http://www.vikerkaar.ee/index1.php?page=Arhiiv&a_act=article&a_number=4918

¹³ <http://www.worldvaluessurvey.org/WVSOnline.jsp>

¹⁴ [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4\(2012\)5_Estonia_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4(2012)5_Estonia_EN.pdf)

¹⁵ Group of States Against Corruption (Euroopa Nõukogu alla kuuluv Korruptsioonivastane Riikide Grupp)

¹⁶ GRECO (2012). Fourth Evaluation Round: Evaluation Report Estonia (Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors), p.11

¹⁷ Lumi, 2014: 49-50

korruptsioonivastases komisjonis toimuvad arutelud reguleerimaks parlamendiliikmete suhteid lobistidega.¹⁸ Sellest hoolimata on võimalik, et nimetatud regulatsioone ei jõuta vastu võtta, kuna 2015. aasta märtsis toimuvad Riigikogu valimised võivad praeguse initsiatiivi peatada.

Kuigi lobitegevus ei ole defineeritud ega reguleeritud konkreetse seadusaktiga, siis reguleerivad lobimist kaudselt muud seadused. Peamiselt reguleerivad lobimist korruptsioonivastane seadus (KVS), karistusseadustik (KArS), avaliku teenistuse seadus (ATS) ja erakonnaseadus. Lisaks on loodud reeglid kaasamispraktikate rakendamiseks valitsusasutustes: „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri” (HÖNTE)¹⁹ ning „Kaasamise hea tava”²⁰. Siiski ei täida näiteks Riigikogu kaasamispraktikate head tava. Teenusmajanduskoda on propageerinud enda loodud „Hea õigusloome tava” (HÖT), mida õigusloojad järgida võiks. HÖT rõhutab vastutustundliku ja läbipaistva otsustusprotsessi olulisust. Igal aastal valib Teenusmajanduskoda, Juristide Liit, Tartu Ülikooli õigusteaduskond, EMSL (Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liit) ja Postimehe ajakirjanikud aasta parima ja halvima seaduse. Seadusi hinnatakse kaheksa kriteeriumi alusel, milles sisalduvad ka seadusloome protsessi läbipaistvus ja seaduse kvaliteet.

Avaliku teabe alla kuuluvate dokumentide põhjal on potentsiaalselt võimalik jälgida seadusloome etappide kujunemist. Avaliku teabe seadus reguleerib ligipääsu avalikule teabele üsna põhjalikult. Lobimise kohta käivat informatsiooni seadus siiski ei käsitle. Ligipääs informatsioonile ei ole alati lihtne, sest ainult valitsusasutused ja riiklikud ettevõtted on kohustatud avalike ülesannete teostamist puudutavat infot väljastama. Avalik ülesanne pole aga seaduses selgelt defineeritud, mis tähendab, et antud mõistet on võimalik mitmeti tõlgendada. Sellest tulenevalt on ka avaliku teabe mõiste ebaselge. Seetõttu muutub dokumentide 'asutusesiseseks kasutamiseks' tituleerimine kergekääliseliseks, mis teeb teabe kättesaamise keeruliseks ja ajamahukaks. Intervjueeritud ajakirjanikud avaldasid muret, et just Riigikogu liikmed näevad end puutumatuks, kes justkui võivad avaliku teabe seadusest kõrvale hiilida ning avalikku huvi puudutavat teavet tegelikkuses alati ei avalda.

Et selgitada, kuidas on erakondade rahastamine lobimisega seotud, tuleb uurida erakonnaseadust. Kuigi erakondade rahastamise reegleid on korduvalt muudetud ning need on nüüdseks üsna ranged, võib sellest hoolimata toimuda varjatud annetamist. Erakonnaseadusest on seega praegugi võimalik kõrvale hiilida. 2012. aastal aset leidnud nn *Silvergate*, kus erakonnaliikmed annetasid raha, mille päritolu nad ei teadnud, on näide varjatud rahastamisest.²¹ Erakonnaseadust on aga vahepeal muudetud. See ei vähenda ohtu, et erakonnale on endiselt võimalik kolmandate isikute kaudu annetusi edastada ja selle kaudu hiljem nn vastuteeneid saada. *Silvergate* näitab poliitikute seotust äri sektoriga, kus annetused ilmselgelt omavad mingit varjatud eesmärki. Ärieliidi ja poliitikute kahtlaste sidemete näiteks on ka Toomas Annuse ja Merko juhtum, kus pistise andmise kõrvall avastati, et Rahvaliidu oli ka varjatult rahastatud. Vastutasuks „annetuste” eest sai Merko kasumlikke maatükke.²²

Mitmeti tõlgendatav ja killustatud reeglistik võib lobimisest viia mõjuvõimuga kauplemiseni.²³ Mõjuvõimuga kauplemine on määratletud karistusseadustikus, kus karistuseks sätestatakse

¹⁸ Komisjoni protokoll 16. juuni 2014

http://www.riigikogu.ee/?page=proto_otsing&op=ems&startDate=04.04.2011&permanentGroup=fe0c2235-8e81-7b79-a0b3-37936a362e52&choice=2&specialGroup=e4f2977a-e8c3-4fa0-8f3d-9df9acd6377f&x=15&y=10

¹⁹ <https://www.riigiteataja.ee/akt/H%C3%95NTE>

²⁰ <https://www.siseministerium.ee/30329/>

²¹ Silver Meikar: erakondade rahastamisest. Ausalt, Postimees, 22.05.2012 <http://arvamus.postimees.ee/849254/silver-meikar-erakondade-rahastamisest-ausalt/>

²² <http://ekspress.delfi.ee/news/paevauudised/harra-annus-hakake-reakima.d?id=68985839>

²³ Vara või muu soodustuse lubamisega nõustumise või vastuvõtmise eest vastutasuna selle eest, et isik kasutab ebaseaduslikult oma tegelikkus või eeldatavat mõju eesmärgiga saavutada avaliku halduse ülesandeid täitvalt

rahatrahv või vangistus. Seda sätet on peetud ebaselgeks, kuna piiri ebaeetilise lobitegevuse ja mõjuvõimuga kauplemise vahel on raske eristada. Selle näiteks on 2012. aasta Riigikohtu otsus, kus ametnik, kes väidetavalt ebaeetiliselt käitudes püüdis olulisi otsuseid suunata oma koostööpartnerite kasuks, jäi karistamata, kuna puudub selge piir seadusliku mõjutustegevuse ja mõjuvõimuga kauplemise vahel.²⁴ Tuleb lisada, et vastavat sätet täpsustati hiljuti ja alates 2015. aasta jaanuarist on mõjuvõimuga kauplemine selgemalt defineeritud..

ametisikult tema ametiseisundit kasutades teo toimepanemine või toimepanemata jätmine vara või muu soodustuse andja või kolmanda isiku huvides

²⁴ Lumi, 2014: 49-50

LOBIMINE EHK HUVIKAITSE EESTIS

Peamiselt peetakse Eestis lobiorganisatsioonideks kaubandus- ja tööstusliite (kojad), eraettevõtteid, avalike suhete büroosid, advokaadibüroosid ja kodanikuühiskonna (vabakonna) organisatsioone (MTÜd). Ametiliidud ning erinevad tööstus- ja kaubanduskojad on vanimad ja läbipaistvaimad eestkosteorganisatsioonid. Lobistidest rääkides eristatakse asutusesiseseid²⁵ ja palgalisi elukutselisi lobiste²⁶. Suuremad ettevõtted (eelkõige rahvusvahelised) palkavad ennast lobitöös esindama kas advokaadi või avalike suhete spetsialisti. Samuti on oluline tegevjuhtide aktiivne roll mõnedes seadusloome etappides või seadusandluse valdkondades. Eesti ei erine muust maailmast, lobitööd tehakse kasumlikes valdkondades. Näiteks võib tuua energia-, tervishoiu-, ravimi-, prügi-, metsanduse, ehitus-, transpordi-, hasartmängude, alkoholi- ja tubakasektori.

Palgaliste lobistide all peetakse eelkõige silmas advokaate ja avalike suhete spetsialiste. Avalike suhete spetsialistid, kes üha enam näevad ennast professionaalse lobistina, on tavaliselt olnud varem seotud kas erakondade, avaliku teenistuse, kuid eelkõige meediaga, kus nad on loonud vajalikud suhted ja omandanud teadmised seadusloomest ja selle mõjutamisest. Eestis on peamiselt kaks avalike suhete bürood, mis klientide nimel valitsussuhetega tegelevad: Meta Advisory ja Corpore. Ülejäänud avalike suhete bürood, mis lobitööteenust pakuvad, on Hamburg ja Partnerid, Rull ja Rumm ning PR Concept, kuid valitsussuhted moodustavad nende äritegevusest väga väikese protsendi.

Kõige vastuolulisemateks lobistideks peetakse tihtipeale advokaate, kes pakuvad nii seaduste analüüsi kui ka esindusteenust. Väga vähesed advokaadibürood kuulutavad oma leheküljel spetsialiseerumist lobiteenusele. Intervjuude tulemusel selgus aga, et enamik suurtest advokaadibüroodest pakub lobimise teenust. Näiteks võib tuua bürood Sorainen, Raidla, Lejins ja Norcoux, Glikman Alvin ja Partnerid, Aivar Pilve büroo jne. Nad avaldavad küll oma pädevusvaldkonnad, kuid ei nimeta kliente või huviesindusjuhtumeid, kus osaletud on. Sellest hoolimata toimub oluliste seaduste arutluste ajal meedias laiaulatuslik arvamuseavaldamise kampaania, kus advokaadid püüavad avalikku arvamust kujundada esindatavate osapoolte argumentidega. Tihtipeale ei avalda nad oma klienti ja esinevad justkui teema eksperdina. Avalikkusel on ainult arvamuskirjade kaudu võimalik aru saada, kelle huve teatud advokaadibürood esindavad. Klientide ja juhtumite nimekirju ei avaldata, kuna see kuulub ametisaladuste ja kliendi konfidentsiaalsuse printsiipide alla.

Palgalised lobistid on alates taasiseseisvumisest tegelenud peamiselt ärihuvide esindamisega. 1990. aastatel kaasati advokaate massiliselt seaduste väljatöötamisse, mille tulemusel oli neil lihtne õigusloojatega ka edaspidi suhelda. Neil on tugev juriidiline ekspertiis ja seega omavad advokaadid teiste lobistidega võrreldes suurt eelist. Advokaatidele makstavaid lobiteenuste tasusid on raske hinnata. Hinnanguliselt on ühe väiksemamahulise seadusandluse analüüsi hind umbes 10 000 eurot. Keskmine tippadvokaadi tunnitasu on aga 135 eurot.²⁷ Intervjuudest selgus, et hinnanguliselt

²⁵ Asutusesisene lobist töötab enda esindatavas grupis või organisatsioonis alaliselt ja esindab organisatsiooni või grupi huve õiguslooja juures otse

²⁶ Palgaline ehk konsulteeriv lobist ei tööta alaliselt esindatavas organisatsioonis, vaid on palgatud esindama kliendi huve väliseksperdina

²⁷ <http://arileht.delfi.ee/news/uudised/pilv-kusis-reiljanilt-oigusabi-eest-135-eurot-tunnis.d?id=68977861>

on selliseid palgalisi ja elukutselisi lobiste Eestis 20–30.²⁸ Koos asutusesiseste lobistidega ametiliitudest, kodadest ja vabaühendustest võib suurusjärk ulatuda kolmesajani.

Sarnaselt Eesti riigile on kohalik lobimaastik väike. Tihti tuntakse üksteist varasemate õpingute või töö kaudu. Telefonikõned huvigruppide ja õigusloojate vahel on regulaarsed mitte ainult isiklike tutvuste, vaid ka efektiivsuse tõttu. 2010. aastal vastas 66% ametnikest, et nad kasutavad tihti isiklike kontakte, et huvigruppe kaasata, ja 23% vastas, et nad kasutavad mitteametlike kohtumisi ja kontakte peaaegu alati.²⁹ Personaalseid e-kirju saadab 87% ametnikest, mis näitab taaskord, et mitteametlik suhtlus on Eestis olulisel kohal.³⁰ Kuna „kõik tunnevad kõiki” ja õigusloojaga esialgse kontakti loomine pole keeruline, siis tuleb eelis muude meetoditega saavutada. Et kasutada protsessi läbipaistmatust, on süsteemi tundmine oluline: tuleb õigeaegselt õige ametnikuga suhelda, pakkuda juriidiliselt pädevat ekspertteavet ja olla ametlik koostööpartner kaasamisprotsessis. Hall-alas asetsevaid lobimistaktikaid kasutatakse juhtudel, kui küsimuse all olev seadusandlus omab suurt mõju ettevõtete käibe ja kasumile; küsimusest on huvitatud vastandlike vaadetega osapooled; ja/või teema muutub ideoloogiliseks. Näideteks lobimise eetilise hall-alast on varem mainitud isiklike tutvuste kasutamine, otsesuhtlus erakonnaliidritega jms.

Hinnanguliselt on Eestis 20–30 ametiühingut, 60–70 kutseliitu, umbes kümme kaubandus- ja tööstuskoda ning ligikaudu 110 vähem või rohkem aktiivset kodanikuühendust, mis on EMSLi alla koondunud; MTÜsid, mis põhitegevusena huvikaitsega tegelevad, on umbes 1500. Mõned suuremad kojad ja vabaühendused teevad õigusloojatega regulaarselt koostööd. Nende panus on oodatud nii ametlikus kaasamise protsessis kui ka eraldiseisvalt. Kõnealused organisatsioonid saadavad uurimusi, raporteid, uudiskirju; korraldavad ümarlaudu, kohtumisi, millega ametnikke ise aktiivselt kaasata. Mõnikord lähevad ametlikud suhted segi isiklike suhetega, kuna vastavad ringkonnad on nii väikesed. Sel puhul on varjatud ja ebaeetilisi praktikaid raske tuvastada.

Vabaühendused on alles hiljuti mõistnud eestkostetegevuste olulisust seadusandluse mõjutamisel. Kõige aktiivsemad on pikaajase kogemuse ja seega stabiilsuseni jõudnud vabaühendused, mis pädevaks partneriks olemise nimel saavad ka riigilt tegutsemistoetusi.³¹ Sellistes organisatsioonides tegutsevad lobistidena (huvikaitsetajana) kas tegevjuhid või mõne valdkonna eksperdid. Harvemini palgatakse spetsiaalselt eestkostega tegelev töötaja, avalike suhete ekspert või jurist. Suurenenud on ka vabaühenduste vahel toimuv koostöö, mis aitab laiemal kandepinna tõttu saavutada soovitud poliitikaeesmärki.

Kodanikuaktiivsus on Eestis üsna madal, kuigi 2012. ja 2013. aastal toimusid mitmed õpetajate streigid, ACTA-vastane meeleavaldus ning Rahvakogu. OECD andmed näitavad, et hinnang kodanikuaktiivsusele (kodanike otsene sekkumine poliitikaprotsessidesse) on tagasihoidlik, kuna 34 riigi hulgas asetub Eesti selle tulemusega Venemaa ees eelviimasele kohale.³² Sellegipoolest on kodanikuaktiivsus kasvanud, eelkõige veebipõhiste petitioonide ja sotsiaalmeediakampaaniate tõttu, kuna see nõuab vähem rahalist ressursi ja on digitaliseerunud Eestis üsna efektiivselt avaliku arvamuse väljenduse viisiks. Rahvahääletusi korraldatakse aga harva, mis tähendab, et kodanikel puudub võimalus ka nende kaudu kaasa rääkida.

²⁸ Palgaline lobist on palgatud esindama kliendi huve väliskeskkonnas

²⁹ PRAXIS, 2010: 44

³⁰ Ibid. 47

³¹ <http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=16661>

³² <http://www.oecdbetterlifeindex.org/countries/estonia/>

MIS ON LOBIMINE?

Sõna „lobimine” tähendusel on pigem negatiivne konnotatsioon. Selle all peetakse pigem silmas kitsast erahuvides tehtavat läbipaistmatut huviesindustööd. Seetõttu on keeruline erinevate osapooltega lobimisest rääkida, kuna negatiivne tähendus on kui huviesindajate solvamine, eriti vabaühenduste ja õigusloojate (ametnike) arvates. Seevastu mõisteid „eestkoste”, „kaasamine”, „huvikaitse” ja „huviesindus” nähakse heas valguses, kuna need on avaliku huvi esindamisega seotud. Kaasamine, millesse hästi suhtutakse, on alates 2011. aastast valitsusasutustele peaaegu et kohustuslikuks tehtud.³³ Seadusega seda kohuseks siiski pandud ei ole. Kaasamine näeb ette põhjaliku mõjude hindamise, mis tähendab koostööd organisatsioonide ja inimestega, keda planeeritav seadusandlus või selle muutmine kõige rohkem mõjutab.

Eestis eristatakse kolme tüüpi lobimist. Kaasamisest oli põgusalt juttu: see tähendab, et partnerid kutsutakse ametlikult seadusandlust arutama või kommenteerima. Teiseks mainiti eetilist või ausat lobimist, mis tähendab, et huvigrupp kasutab õiguslooja mõjutamiseks seaduslike ja eetilisi viise, nagu ametlike kohtumiste ja kampaaniate korraldamine, ametlike arvamuste esitamine ja muid proaktiivseid murekohtade tõstatamise meetodeid, et poliitikaid kujundada. Kolmandana tõsteti intervjuude käigus esile ebaeetiline ehk varjatud lobimine. Sel puhul kasutavad huvigrupid mõjutustaktikaid, mis on ebaeetilised või asetuvad seaduste raames hall-alasse, kus on keeruline tõlgendada, kas kõnealune lobitegevus on seaduslik või mitte. Sellisteks ebaeetilisteks viisideks peetakse kalleid kingitusi ja allahindlusi ametiisikutele, mõjuvõimuga kauplemisele julgustamist, erakondade varjatud rahastamist ja mitteametlikke isiklikel tutvustel põhinevaid erakohtumisi ametiisikutega. Intervjueeritavad kinnitasid, et lobimise eetilisus, läbipaistvus ja professionaalsus on paranenud. Näiteks võib tuua juriidilise pädevuse, õigeaegse sekkumise ja ekspertteadmiste võimekuse kasvu.

Kui õigusloojatelt küsiti, milliseid grupe lobistideks peetakse, nimetati kõige sagedamini kaubanduskodasid, avalike suhete büroosid (58%) ja kutseliite (57%). Vabaühendusi (MTÜsid) nimetati pooltel juhtudel (51%), aga ettevõtteid alla poole (47%). Ametiühinguid nimetati 40% vastajate poolt.³⁴ Need vastused peaksid näitama, millised huvigrupid sekkuvad seadusloomesse aktiivsemalt.

Õigusloojate poolt peetakse suurimaks probleemiks läbipaistvuse puudumist lobitegevuses. Kõige positiivsem on lobimise juures see, et „selle tulemusel kaasatakse erinevad huvid ja kodanikud poliitikakujundamise protsessi”.³⁵ Õigusloojad soovivad, et lobistid avalikustaksid oma konkreetsed huvid. Kõik vastajad kinnitasid, et eetiline ja läbipaistev lobimine aitab kujundada läbimõeldumaid poliitikaid³⁶, seega lobimise reguleerimine peaks olema õiguslooja huvides. Lisaks väitis 83% vastanutest, et nad on valmis avalikustama informatsiooni toimunud kohtumiste kohta (Euroopa riikide õigusloojatest on keskmiselt valmis informatsiooni avalikustama vaid 37%). Sellest hoolimata ei olnud KVE poolt intervjueeritud õigusloojad kohtumiste ajakavade ja muude detailide avaldamisest vaimustunud, tuues põhjuseks suureneva ajakulu ja bürokraatia. Lobistid olid idee suhtes vastuvõtlikumad ja väljendasid huvi, et teada saada, kellega ühendust võetakse, kui seadusi luuakse.

³³ Kaasamine toimus juba enne 2011. aastat (esimene Kaasamise Hea Tava pärineb 2005. aastast ja kaasati juba 1990. aastatel), aga 2011. aastast alates muutus kaasamine veel aktiivsemaks ja soovituslikumaks

³⁴ Burson-Marsteller, 2013: 8

³⁵ Burson-Marsteller, 2013: 6

³⁶ Burson-Marsteller, 2013: 28

GRECO hinnangute järgi on Riigikogu liikmed seadusloomet puudutavast problemaatilisest huviesindustegevusest kõige rohkem mõjutatud.³⁷ Seda võimendab erakondades valitsev tugev ülalt alla toimiv juhtimisstiil. Parteide tipp-poliitikud edastavad vastuvõetud otsused ja arvamused tavaliikmetele, seega erakonnad on tugevalt tsentraliseeritud ning ka kohalikel parteiüksustel on otsustamises väga väike roll.³⁸ Lobisti jaoks on erakonna peasekretär kõige olulisem isik, keda veenda, sest tema otsused ja arvamused kanduvad tavaliselt allapoole edasi. Erakondade tavaliikmed on samuti väljendanud oma rahulolematust: nad leiavad, et erakonnasisest kaasamist ja diskussiooni toimub liiga vähe.³⁹ Ka on mitmed aramusliidrid viimasel ajal väljendanud muret erakondade sisedemokraatia puudulikkuse pärast.⁴⁰ Selline tugevalt tsentraliseeritud parteisisene poliitika on risk ka lobitegevusele, kuna tähendab, et erakonnaliikmetel puudub kaasaráääkimisvõimalus ehk otsuseid teeb väga kitsas ring.

Üks lobist leidis aga, et tugevalt tsentraliseeritud ja vertikaalne juhtimisstiil on lobistile kasulik. See tähendab, et lobist peab oma argumendi tugevuses veenma vähem inimesi. On ka fraktsioone, kus lobist peab oma seisukohti selgitama kõigile. Selline demokraatlikum praktika kindlustab, et seisukohad arutatakse laiemalt läbi, mis omakorda annab hääletustulemustele suurema legitiimsuse. Taolise praktika populariseerimine on seega vajalik. Pärast *Silvergate*'i skandaali lubasid mitmed erakonnad oma sisedemokraatiat küll edendada, kuid siamaani pole mingeid silmanähtavaid arenguid üheski erakonnas suurema demokraatlikkuse suunas näha olnud.

Tulenevalt GRECO viimase raporti soovitusel, esitas Kaja Kallas (siis Riigikogu liige) 2014. aasta juunis eelnõu arutamaks ja sätestamaks Riigikogu liikme eetikakoodeksit. See on menetlemise esimeses etapis. Sellest edasiminekest hoolimata keskendub Eesti korrupsioonivastane strateegia madalama taseme korrupsioonijuhtumitega tegelemisele, sh erasektori korrupsioonile.⁴¹ Mainitud eetikakoodeks ja muud lobimist potentsiaalselt reguleerivad seadusaktid on seega väljaspool esmaseid korrupsioonivastase strateegia prioriteete, kuna reguleeriks õigusloojaid endid.

DEFINEERIMATU DEFINEERIMINE

Kuna lobimine pole reguleeritud ega defineeritud, siis ei saa eksisteerida ka ametlike eneseregulatsioonimehhanisme lobistidele. Erinevad lobitegevusega seotud huvigrupid pole ka ise näidanud üles tahet eneseregulatsiooniks. Sellest hoolimata on mitmetel lobistidena tuvastatud gruppidel käitumist reguleerivad üldpõhimõtted.

Avalike suhete spetsialistidel, advokatuuril ja vabaühendustel on olemas eetikakoodeksid. Avalike suhete spetsialistidel on oma erialaliit, kuhu kuulub 72 liiget. Intervjuude käigus selgus aga, et enamik lobimisega tegelevatest ekspertidest sinna liitu ei kuulu. Nimetatud eetikakoodeks on väga üldine ja sätestab kohustused nagu ausus ja vastutus kaitsmaks kliendi huvisid.⁴² Advokatuuri kuulub 910 liiget ja liidul on olemas detailne eetikakoodeks. Seal sätestatakse sõltumatus avalikust ja erahuvist, lisaks rõhutatakse kliendikontidentsiaalsust ja ausust suhetes avalikkusega, kohtutega, kolleegide ja klientidega.⁴³

³⁷GRECO, 2012: 11

³⁸ <http://www.ohtuleht.ee/530368/erakonna-sisedemokraatia-kujunemine>

³⁹ http://www.riigikogu.ee/public/Riigikogu/MSI/MA_Getter_Tiirik.pdf

⁴⁰ http://www.sirp.ee/index.php?option=com_content&view=article&id=17614:vaelja-vaelja-erakonna-seest-&catid=9:sotsiaalia&Itemid=13&issue=3434

⁴¹ http://www.kogu.ee/wp-content/uploads/2013/05/EIA2013_eng.pdf p.85

⁴² http://www.epra.ee/index.php?option=com_content&view=article&id=5&Itemid=2&lang=et

⁴³ <https://www.advokatuur.ee/est/oigusaktid/eetikakoodeks>

Mis puudutab vabaühenduste eestkostetegevust, siis EMSL on kirjutanud mitu käsiraamatut, kuidas efektiivselt ja eetilisel otsustusprotsesse mõjutada.⁴⁴ Vabaühenduste eetikakoodeks julgustab EMSLi ja tema liikmeid läbipaistvusele, vastutustundlikkusele, huvide avalikustamisele. Soovitatavaks peetakse sõltumatust riigi- ja äri sektorist ja seda, et avalikkuse arvamus saaks otsusetegijatele edastatud.⁴⁵ Kodadel ja liitudel on samuti käitumisreeglid, kas siis kirjalikud või kokkuleppelised. Lobimist pole aga sellegipoolest üheski eetikakoodeksis mainitud.

AVALIKKUSE JÄRELEVALVE

Meedia roll

Üldiselt jälgivad ajakirjandus ja vabaühendused poliitika toimuvat ja annavad selle kohta hinnanguid. Seetõttu peetakse nii meediat kui ka mõningaid vabaühendusi efektiivselt mitteametlikuks järelevalvemehhanismiks. Kaks populaarsemat päevalehte osteti 1990. aastatel sõltumatute põhjamaiste meediakontsernide poolt. Hiljuti on küll kohalikud äriinimesed meediaväljaandeid tagasi ostnud, kuid üldiselt võib väita, et Eesti meedia on poliitiliselt ja majanduslikult sõltumatu. Meediaväljaannete rohkus ja väike lugejate arv põhjustab ajakirjandusväljaannete vahel tihedat konkurentsi. Ajakirjanikud on öelnud, et nii väikeses riigis on vähe teemasid, millele meedia jälile ei saaks, kui just avaliku teabe seadust informatsiooni varjamise eesmärgil ära ei kasutata. Teisest küljest tähendavad piiratud ressursid ka meedia väiksemat võimekust kvaliteetajakirjandust pakkuda.

Sellest hoolimata on näiteid, kus eraettevõtted on püüdnud mõjutada meediat ja selles esinevat informatsiooni kitsastes huvides. Selle eesmärgiks on olnud avalikkuse ja otsustajate mõjutamine. Näiteks, kui arutati tubakaaktsiisi tõstmist, saatis Philip Morris Eesti kontori tegevjuht kirju mitmesse ajakirjandusväljaandesse väites, et maksu tõstmine kasvatab illegaalsete sigarettide turgu.⁴⁶ Ettevõtte juhid keeldusid ise meedias esinemast, kuid püüdsid suunata vastava valdkonna sõltumatuid eksperte Philip Morris kitsastes huvides meediasse arvamust avaldama. Sel korral ei lasknud ajakirjanikud end mõjutada, kuna lugu ebasobivast mõjutustaktikast leidis tee avalikkuse ette. Samas näitab see juhtum, et ressursirohked huvigrupid on võimelised ja valmis meediat ja avalikkust varjatult mõjutama. Kuigi ajakirjandus on sõltumatu ja ajakirjanikud kirjutavad vastuolulistest teemadest, nagu ravimid, alkohol, tubakas ja erakonnaseadus, tuleks ajakirjanike koolitustel tähelepanu pöörata sellele, kuidas vältida olukorda, kus ajakirjanikku kasutatakse varjatud lobitöö skeemis.

Eesti on saavutanud meediavabaduse edetabelis kõrgeid kohti, ette on ka näidata 3. koht *Reporters Without Borders*'i pingereas. Kuigi Eesti säilitas 2013. aastal 15.–17. koha, siis *Reporters Without Borders*'i hinnangul kukkus Eesti 11. kohale.⁴⁷ Peamiseks põhjuseks olid katsed muuta Eesti Rahvusringhäälingu nõukogu politiseerituks. 2013. ja 2014. aastal toimus Eesti meediaturul veel olulisi muudatusi, kuna meediakontserni Eesti Meedia ja uudisteagentuuri Baltic News Service (BNS) ostis kohalik investor Margus Linnamäe. Ta on ka ühe suurima ravimifirma omanik, mis on seotud hiljutise ravimiseadust puudutava lobiskandaaliga (vt allpool olevat juhtumianalüüsi).

⁴⁴ <http://www.ngo.ee/trykised>

⁴⁵ <http://www.ngo.ee/eetikakoodeks>

⁴⁶ <http://www.delfi.ee/news/paevauudised/eesti/tubakafirma-philip-morris-teeb-varjatud-lobitood-tubakaaktsiisi-tousu-vastu.d?id=58697088>

⁴⁷ <http://rsf.org/index2014/en-index2014.php>

Juhtumisanalüüs 1: ravimiseadus ja apteekide asutamispriirang

2005. aastal muudeti tollast ravimiseadust nii, et apteekide asutamisel kehtiksid piirangud. Kuna ühe apteegi võis nüüd asutada ainult 3000 inimese kohta, pidi see muudatus maapiirkondade apteekide säilimist kaitsma. Samuti on proviisorite hulk limiteeritud, mis omakorda piirab võimalike apteekide arvu. See seadusemuudatus pidi soodustama apteekide asutamist maapiirkondadesse. See eesmärk ei täitunud, juhtus hoopis see, et kaks ravimite hulгимүүajat omandasid 81% ravimiturust.⁴⁸

Alates 2010.-2011. aastast hakkasid riigiasutused avaldama rahulolematust, kuna kaks apteegiketti (Tamro ja Magnum Medical) olid omandanud 81% turust ning takistasid sellega hindade vaba konkurentsi ja seega olid ravimihinnad väga kõrged.⁴⁹ Riigikontroll, õiguskantsler ja konkurentsiamet väitsid, et piirangud polnud enam põhjendatud. Praegune õiguskantsler, kes 2005. aastal vastavat seadust Eesti Apteekide Ühenduse heaks töötades analüüsis ja piiranguid soovitas, leidis nüüd, et piirangud olid põhiseadusega vastuolus. Lisaks on oluline teada, et Apteekide Ühendus on kahe mainitud suure ravimifirma tugevas mõjusfääris.

On kaks laiemat huviesindusorganisatsiooni, mis on ravimiseaduse puhul olulised: Apteekide Ühendus ja Apteekrite Liit. Apteekide Ühendus on tugevalt Magnumi ja Tamro poolt mõjutatud.⁵⁰ Nende analüüsid ja arvamused ühtivad, seega esindavad nad üsna kitsast huvi. Hiljuti otsustas Riigikohus, et ravimiseadust tuleb piirangute osas muuta: piirangud tuleks kaotada. See pidi juhtuma 2014. aasta juuniks. Sotsiaalministeerium alustas seadusemuudatuste väljatöötamist, kuid väidetavate raskuste tõttu lõi Riigikogu sotsiaalkomisjon eraldiseisva vastavasisulise eelnõu. Nende ettepanekuks oli, et proviisoritel peaks olema igas apteegis 50%-line osalus selleks, et nõrgestada valitsevate turuliidrite positsiooni. Samuti oli eesmärgiks turu avamine uutele tulijatele. Hiljem need ettepanekud kadusid ning keegi komisjoniliikmetest ei osanud seda täpselt selgitada. Muudatuste päritolu on seega ebaselge. See näitab Riigikogu menetlusprotsessi varjatust ja on risk läbipaistvale ja eetilisele huviesindusele.

On teada, et väikeapteegid olid samuti seaduse muutmise vastu, kuid pigem põhjusel, et protsess oli liiga kiirustatud ja kõiki turu avamise variante polnud arutatud. Turu avamise ehk asutamispriirangute kaotamise poolt oli aga Soome apteegikett, mis tahtis seadusemuudatuse kaudu enda turuosalust suurendada.

See info pärineb põhiliselt meediast, kus erinevaid osapooli esindavad juristid kirjutasid kliendi huvides aramusartikleid selleks, et koguda nii avalikkuse kui ka poliitikute toetust oma argumentidele. Samas, aeg-ajalt oli ajakirjanduse põhjal raske aru saada, kelle esindamisse olid teatud osapooled kaasatud. Ka Riigikogu seaduseelnõude menetlemise leheküljelt, kus saabunud arvamused peaksid kirjas olema, puudusid enamiku

⁴⁸ Riigikontroll (State Audit Office) (2012). Ülevaade riigi vara kasutamisest ja säilimisest 2011. aastal, Tallinn, lk 37

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ <http://www.aripaev.ee/article/2013/9/17/apteekide-uhendus-on-magnumi-kaepikendus>

ajakirjanduses domineerinud advokaatide ja nende esindatud ettevõtete ja ühenduste arvamused. Komisjoni liikmed jäid mitme erineva ärihuvi vahele ega omanud väidetavalt ekspertiisi, et advokaatide koostatud seaduseelnõu analüüse pädevalt hinnata, kuna esitati vastuolulisi ja juuražargoonis sõnastatud argumente ning sõltumatut hinnangut oli raske leida. Seetõttu kujunes Riigikogu menetlus erakordselt keeruliseks, mida võimendas ka Riigikohtu poolt ette antud seaduse vastuvõtmise tähtaeg. Paljud võimalused jäid ajanappuses arutamata ning viimase hetke muudatusi ei osatud väga hästi ajakirjandusele selgitada. Lõpuks jäeti piirangute lõpetamiseks poolteist aastat aega, et võimaluse korral tulemuslikum seadus vastu võtta.

Selle juhtumi puhul kerkis esile veel riske, mis tulenevad varjatud lobitegemisest. Teatud huvigruppidel oli parema juriidilise esinduse palkamiseks rohkem ressursse. Üldiselt pälvisid tarbija- ja patsiendihuvide vähe tähelepanu. Esialgset piirangud kehtestati 2005. aastal narkootiliste ainete seaduse taustal, kui otsustamisse kaasati väga vähe osalisi. Lõpuks põhines seadus vaid ühel juriidilisel analüüsil, mille tellija oli Apteekide Ühendus (ehk tugevalt mõjutatud organisatsioon).

Riigikogusse saatsid arvamusi väidetavalt kõigest kaks apteegiketti (Euroapteek ja Ülikooli Apteek) ja ühe arvamuse saatis Apteekide Ühendust esindav advokaadibüroo. Samas on ajakirjanduse kaudu teada, et seadusandluse arutamisse sekkus rohkem osalisi. Samuti oli palju rohkem advokaadibüroosid seotud osaliste esindamisega, kuid see Riigikogu lehelt ei ilmne. Seega peaks advokaatidel, kes Riigikogus või muudes riigiasutustes huviesindusega tegelevad, olema kohustus see nii asutustele kui ka avalikkusele välja öelda. Samamoodi peaksid Riigikogu liikmed selgitama, miks nad teatud argumente toetavad.

Läbipaistmatu huviesindustöö viitab eetikakoodeksi vajadusele. Ligipääs seadusandluse arutamisele peaks toimuma võrdsetel alustel ja lisaks ärihuvidele peaksid olema esindatud ka laiemad huvid. Erinevad kaasamispraktikad võivad põhjustada ebavõrdset ligipääsu, seetõttu peaks valitsusasutustel olema ühtne ja selge lähenemine, kuidas osalisi kaasata.

Riskid

Isiklike suhete ja kitsaste huvide mõju Riigikogus

Väidetavalt püüdsid ärimehed isiklike tutvuste kaudu otsustusprotsessi mõjutada.

Varjatud otsustusprotsess, ebapiisav kaasamispraktika

2005. aastal kutsuti piirangute osas kaasa rääkima väga vähe osalisi. 2014. aastal oli neid küll rohkem, kuid maapiirkondade ja patsientide esindajaid kohal ei olnud.

Piirangute sätestamisel ei viidud läbi põhjalikku mõjude analüüsi. Seaduse muutmise ajal (2014) ja varem olid turuliidrite argumendid väga üldised ja mittemidagiütlevad. Näiteks räägiti, et kui piirangud kaovad, väheneb apteegiteenuse kvaliteet. Samas ei toodud välja ühtegi kriteeriumi, millel põhineb apteekide teenuse kõrge kvaliteet. On tehtud üsna vähe uuringuid, mis analüüsiks maapiirkondade ravimitega varustatust ja võimalikke lahendusi. Seega puudub argumenteeritud diskussioon ja pigem räägitakse subjektiivsetest arvamustest.

Kui huvigrupid omavad teatud küsimuses detailsemat ja paremat ekspertiisi, siis tekib situatsioon, kus otsustajad on huvigruppidest sõltuvuses ega suuda info asjakohasust hinnata

Komisjoni liikmetele saadeti vastandlikke juriidilisi analüüse ja kuna liikmetel endal vastav oskusteave puudus, siis oli neil raske otsuseid teha. Riigikogu õigusosakonda peetakse kõige sõltumatumaks, kuid selle võimekus (piiratud inimressurss) kõiki seaduseelnõusid põhjalikult analüüsida on piiratud.

Ebavõrdne ressursside jaotus (ekspertiis, inimesed, raha) tekitab ebavõrdse ligipääsu ja võimaluse kallutatud otsusteks

Suurtel ettevõtetel on rohkem võimalusi koostada pädevaid analüüse ja palgata pädev esindaja. Ilmselt ressursipuuduse tõttu jäid eemale näiteks patsiendid ja maapiirkondade esindajad.

Kitsad ärihuvid võivad saavutada eelise, mis viib kitsaste huvide domineerimiseni

Ei olnud peaaegu kedagi, kes oleks seadusloomes esindanud avalikkuse arvamust. Tegemist oli konkureerivate ärihuvide lobikampaaniatega, kuigi ravimihindade küsimus peaks ka tarbija- ja patsiendiesindajatele olema oluline. Näiliselt kitsas valdkonnas (ravimiturg), kus suurt rolli mängib tehniline informatsioon, võib see tähendada avalikkuse tagasihoidlikku huvi. See juhtus ka ravimiseaduse puhul, sest ajakirjanduses domineerisid advokaatide arvamused ning alles pärast otsuse vastuvõtmist võttis üks kodanikuühiskonna esindaja seaduseelnõu menetlemise läbipaistmatuse kohta sõna.

Esindusorganisatsioonid on suurte ettevõtete mõju all ja kasutavad ettevõtete retoorikat

2005. aastal kasutati vaid ühte juriidilist analüüsi, et asutamispääs saadetakse. Seega, kui puudub laiem arutelu, jõuavad seaduse lõppversiooni kitsad ärihuvid.

Allikad

<http://www.postimees.ee/2790902/joks-ued-apteegipiirangud-oleksid-riigikohtu-otsusega-vastuolus>

<http://aripaev.ee/article/2014/3/13/radikaalselt-apteekide-kallale>

<http://www.aripaev.ee/?PublicationId=fd3c3fc4-c650-4077-9a10-6d9f0acc6dae>

<http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=16d438de-c8ef-4d2f-bfee-c0e284a4d196&>

Kodanikuühiskonna organisatsioonid

Eraisikute või ettevõtete annetused kohalikele kodanikuühiskonna (vabakonna) organisatsioonidele on väikesed. Mõnesid vabasektori organisatsioone rahastab riik stabiilselt ja regulaarselt. Näiteks Arengukoostöö Ümarlaud saab tegevustoetust välisministeeriumilt. Osa vabakonna ühenduste sissetulekust pärineb seega ministeeriumidest ja nende allasutuste fondidest. KÜSK⁵¹ on üks näide organisatsioonist, mis jagab või vahendab projektitoetusi või arendustoetusi. Seega on mitmel MTÜdel seetõttu õigusloojatega regulaarne kontakt, mis aitab neil poliitikates ja seadusandluse kujundamises kaasa rääkida. Näiteks teevad ministeeriumidega regulaarset koostööd EMSL, Tööstus- ja Kaubanduskoda, Teenusmajanduskoda ja Tööandjate Keskliit. Sellised rahastusel ja regulaarsel koostööl põhinevad suhted võivad (aga ei pruugi) osutada probleematiliseks juhul, kui

⁵¹ KÜSK- Kodanikuühiskonna Sihtkapital, mis rahastab vabakonna organisatsioonide projekte ja tegevusi

MTÜdest saavad vaid valitsusasutustest sõltuvad käepikendused. Näiteks MISA (Sihtasutus Meie Inimesed) rahastusotsused olid aastaid ideoloogiliselt ja poliitiliselt kallutatud.⁵²

Teine potentsiaalne risk tuleneb MTÜde eritahulise rollist. Aeg-ajalt on nad eksperdi rollis ja siis jälle enda alla koondunud organisatsioone esindavas rollis. Mõnikord on teadmata, millise rolli nad arutelus on võtnud. Need rollid erinevad, kuna eksperdi roll eeldab ühe organisatsiooni valdkonnaspetsiifilist spetsialisti arvamust, samas kui esindav roll eeldab liikmetega konsulteerimist ja selle tulemuse kommunikeerimist. Kui rollid segamini aetakse, võib tekkida legitiimsuse probleem. Näiteks kui oodatakse laiemat arvamust, aga organisatsioon pakub vaid oma ekspertarvamuse (kas lühikese tähtaja tõttu vms), siis võib otsusetegija teadmatuselt arvata, et esitatud arvamust toetavad ka kõik liikmesorganisatsioonid. Sellega on seotud ka MTÜde sisedemokraatia küsimus. Mida demokraatlikum organisatsioon, seda suurem legitiimsus neil liikmete ja otsustajate silmis on. Kui see on problemaatiline, siis võib taaskord domineerida kitsaste huvide esindamine. See ei tundu aga MTÜde hulgas suur probleem olevat. Sellegipoolest on MTÜde juhtidel tavaliselt väga tugev roll arvamuse kujundamisel ning madalama astme töötajatega konsulteeritakse vähem.⁵³ Sama näitas ka 2012. aasta vabaühenduste elujõulisuse indeks.⁵⁴ Samas usub suur osa MTÜde juhtidest, et kõigil liikmetel ja töötajatel peaks olema võrdne võimalus kujundada organisatsiooni arvamusi ja tegevussuundi. Selle praktikasse rakendamine takerdub tihti aga ressursside puudumise taha.⁵⁵

Ressursside puudumine muudab aga kodanikuühiskonna passiivseks. See tähendab kodanikuühiskonna järelevalve rolli vähenemist seadusloome läbipaistvuse kontrollimisel. Rahanappuse tõttu on MTÜdel tihti puudu töötajatest ja juriidilisest pädevusest. 2010. aastal väitis 45,1% MTÜdest, kes ministeeriumidega koostööd teevad, inimeste puudust põhjusena, miks kaasamises on raske osaleda.⁵⁶ Seda kinnitasid ka KVE intervjuud. Nii vabaühendused kui ka õigusloojad nõustusid, et aeg-ajalt pole MTÜd piisavalt võimekad selleks, et seadusloomesse panustada. 46% vastanutest leidis, et huviesindusorganisatsioonide passiivsus on suureks probleemiks.⁵⁷ Intervjuu majandusministeeriumi ametnikuga kinnitas väidetut. Nad lisasid, et suuremad katusorganisatsioonid on tavaliselt hästi valmistunud.

Kuigi sõltuvus riigist ja ressursside piiratus on vabaühendustele proovikiviks, peab enamik taolisi organisatsioone end sõltumatuks. Näiteks tuuakse tegevused, kus jälgitakse valimisi või valimislubaduste täitmist.

Kokkuvõttes võib öelda, et kuigi on olemas kodanikuühiskonna organisatsioone, mis rahastamise kaotamise hirmus valitsust ei kritiseeri, siis on mitmeid, kes tõstatavad probleeme pidevalt. Näiteks on erakondade sisedemokraatia, valimisseadused ja erakondade rahastamine olnud alata nii meedia kui ka vabakonna huviorbiidis.⁵⁸ Suurenenud kodanikuühiskonna aktiivsus on parandanud ka poliitikakujundamise ja seadusandlusesse sekkumise protsesse.⁵⁹ Ka USAIDi uuring kodanikuühiskonnaorganisatsioonide võimekusest näitab kodanikuaktiivsuse kasvu seoses läbipaistvuse ja avatuse rõhutamisega ühiskonnas.⁶⁰ Seega on vabaühenduste probleemiks pigem sisemine arvamuste küsimine ja kujundamine.

⁵² <http://kultuur.err.ee/v/kultuurileht/ca241081-70b3-4d5c-9270-dfb228bc71cd>

⁵³ PRAXIS, 2014: 41

⁵⁴ USAID, 2012: 3

⁵⁵ Praxis, 2014: 62-63

⁵⁶ Praxis, 2010: 59

⁵⁷ Praxis, 2010: 59

⁵⁸ USAID, 2012: 4

⁵⁹ <http://uudised.err.ee/v/eesti/a5410e4d-1369-4a18-a8f6-7e55489b094f>

⁶⁰ <http://www.usaid.gov/europe-eurasia-civil-society/cso-sustainability-2012/estonia>

LOBITEGEVUSE REGULEERIMINE: ARENGURUUMI VEEL ON

Käesolevas osas antakse detailsem ülevaate lobimise reguleerimisest Eestis. Keskendutakse läbipaistvuse, eetika (aususe, väärkuse) ja võrdse ligipääsu võimaluste hindamisele.

LÄBIPAISTVUS: MITMETAHULISED ARENGUD

Analüüsid läbipaistvust lobimise valguses, püüdis uuring vastata üldisemale küsimusele: mil määral omab avalikkus piisavat ülevaadet sellest, a) kes õigusloojaid lobib/mõjutab; b) millistel teemadel õigusloojaid lobitakse; c) millal ja kuidas õigusloojaid lobitakse; d) kui palju kulub rahaliselt lobitegevusteks; ning e) mis on lobitegevuse tulemused? Hindasime ka seda, kas kohustus läbipaistev olla on nii õigusloojatel kui lobistidel. Leidsime, et lõpp-pilt on üsna kirju, kuid läbipaistmatu lobitegevus on Eestis probleemiks.

Avaliku teenistuse seaduse ja avalike teenistujate eetikakoodeksi järgi vastutavad läbipaistvuse eest avalikud teenistujad. Seal on nõutud, et ametnikud käituksid professionaalselt, peaksid silmas eelkõige avalikku huvi ning teavitaksid ebaeetilisest käitumisest. Et jälgida eelnõu kujunemist seaduseks, tuleb esmalt lähtuda koalitsioonileppest. Täpsemad plaanid leiab ministeeriumide tegevuskavadest. Siiski puudub regulaarne plaanitavate seaduste parandamise, ettevalmistamise või reformimise nimekirj⁶¹, mis tähendab, et informatsiooni seadusloome esmastest etappidest jõuab avalikkusele vähe.

Eelnõud avaldatakse kahes andmebaasis: valitsuse eelnõude andmebaasis⁶² ja Riigikogu menetlusprotsesside andmebaasis⁶³. Info on mõlemal juhul puudulik. Töögruppide liikmed ning nende arvamused ja põhjendused ei ole ettevalmistavas faasis avaldamiseks mõeldud. Riigikogu menetlusfaasis on komisjonide protokollid lühikesed ja üldsõnalised. Sisulised protokollid pole avalikustamiseks aga mõeldud. 2000. aastate alguses oli komisjonidel teistsugune praktika, kuna siis avalikustati üsna detailseid protokolle.⁶⁴ Kui aga 2003. aastal tuli võimule Res Publica, hakati komisjoni protokollidest detailset infot vähendama. On irooniline, et Res Publica üks tollastest valimislubadustest oli võidelda korrupsiooniga, kuigi nende järgnev tegevus muutis Riigikogu menetlusprotsessid avalikkusele palju raskemalt jälgitavaks.

Riigikogu kaasamisprotseduure (kutseid ümarlaudadele, arvamuste küsimist jne) on pea võimatu jälgida. Seetõttu puudub avalikkusel ülevaade, kes, mis eesmärgil, kuidas ja millal rahvaesindajaid mõjutamas käib. Samuti on teadmata lobimisele kulutatavad rahasummad või mõjutustöö tulemuslikkus. Needsamad probleemid ilmnesis 2014. aastal ravimiseaduse arutamisel Riigikogus. Teatud osalisi polnud Riigikogu leheküljel mainitud ja ka mitmed arvamused, mida meedia kajastas, ei olnud Riigikogu lehelt leitavad. See näitab läbipaistmatust Riigikogu menetlusprotsessis, mis võib

⁶¹ OECD (2011). Regulatory Management Indicators: Estonia (Christiane Arndt, Gregory Bounds, Emmanuel Job and Helge Schröder)

⁶² <http://eelvoud.valitsus.ee/main#vG41N9fA>

⁶³ http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=en_otsing&emshelp=true

⁶⁴ <http://kes-kus.ee/uhe-koosoleku-salaprotokollid/>

viia selleni, et Riigikogu liikmed ei võta tehtud otsuste eest vastutust. See aga vähendab nende usaldusväärset ja populaarsust valijate hulgas.

Ainuke kontrollmehhanism, kuidas saada teada erinevate osaliste panust seaduste loomisse, tuleneb seaduste seletuskirjast ja kooskõlastustabelist. Seletuskiri peaks kajastama seaduseelnõu algatamise ja menetlemise protsessi ja erinevaid panustanud osalisi. Kuigi see praktika on ministeeriumides üsna levinud, on tihtipeale võimatu kogu mainitud infot seletuskirjast leida. Näiteks alkoholi- ja tubakapoliitika roheline raamat annab erinevatest osalenud huvigruppidest ülevaate, aga puuduvad nende konkreetsed seisukohad või kirjeldus sellest, kuidas konsulteerimine toimus. Ka paljudel teistel juhtudel ei mainita osalenud valitsusväliseid organisatsioone. 2012. aastal arutlusel olnud kiirraenude andmise regulatsioon on näide sellest, kuidas mitmed huvigrupid olid kaasatud, kuid seda, et nad ümarlaudadel osalesid, pole nimeliselt mainitud. Selle teabe saab küll vastutavalt ministeeriumilt, kuid läbipaistvuse suurendamiseks võiks see kohe seaduse eelnõu lisas olla. Peaks olema ühtne seaduselisade süsteem, kus kaasamise protsessi, osalisi, arvamusi ja tulemusi detailsemalt kirjeldatakse.

Juhtumianalüüs 2: alkoholi- ja tubakapoliitika roheline raamat

Alkoholi- ja tubakapoliitika roheline raamat valmis 2012. aastal. See analüüsis hetkeolukorda ja seadis eesmärgid tulevikuks. Kaks aspekti, mis lobikontekstis huvi pakuvad, on üleüldise aktsiisimaksu tõstmise küsimus ning lahja ja kange alkoholi erinev maksustamine. Sätestati, et üldine aktsiisimaks tõuseb edaspidi 5% aastas. See oli alkoholitootjate ja –maaletoojate soov. Tarbijad ja terviseorganisatsioonid soovisid aga 15% kasvu aastas. Kui roheline raamat valmis, jäi peale 5%, mis näitab, milline huvigrupp oli edukam. 2014. aastal moodustus uus koalitsioon, mis otsustas aktsiisi 15% aastas tõsta. Selle põhjal võiks väita, et terviseorganisatsioonid muutusid ühtäkki edukaks, kuid on väidetud, et see otsus tulenes pigem riigikassa täitmise eesmärgist. Seetõttu on spekuleeritud, et tegelikult on poliitikud ja võimul olnud erakonnad üsna kergelt üle võtnud alkoholitootjate lobiargumendid.

Lisaks üldisele aktsiisi tõstmise küsimusele tekkis vaidlus lahja ja kange alkoholi tootjate vahel. Kange alkoholi tootjad (viinatootjad) pidid hakkama maksma kõrgemaid makse. Mõlemad pooled (õlletootjad ja viinatootjad) hakkasid argumentide tõestamiseks tellima vastuoluliste tulemustega uuringuid ning kaasasid meedia oma kampaaniasse, et õigusloojaid justkui avalikkuse toetusega survestada. Võimul olevad poliitikud võtsid üsna pea üle õlletootjate retoorika, kasutades pea identseid väiteid. Selle põhjal on spekuleeritud, et õlletootjate ja teatud poliitikute vahel on väga tihedad sidemed. Nimelt kuulub üks Õlletootjate Liidu juhatuse liige Reformierakonda ja toetab seda annetustega. Tema tihedast sidemest erakonna juhtkonnaga ja mõjukusest räägib ka otse tollasele sotsiaalministrile saadetud Õlletootjate Liidu tellitud uuring aktsiiside kohta. Minister kasutas saadetud esitlust tõestamiseks arstitudengitele, miks on madalam aktsiisimaks lahjale alkoholile mõistlik.

Arvamuste ja otsuste põhjenduste puudumine on selle juhtumi puhul riskiks läbipaistvusele. Et selliseid situatsioone vältida, tuleks osalejaid paremini informeerida. Vältimaks kallutatud otsuste vastuvõtmist, peaksid argumente toetavad materjalid olema avalikud, et oleks näha, kelle ettepanekud lõppversioonis kajastuvad. Eetikakoodeksi kehtestamine

lobistidele aitaks vältida olukordi, kus ettevõtted ja poliitikud suhtlevad eraviisiliselt, nii et sellest ei jää märki. Suurem lobistide reguleeritus tagaks kõigile osalistele võrdsema ligipääsu.

Riskid

Isiklikud töövälised kontaktid

Poliitikute ja ärieliidi vahel on isiklikud eraviisilised kontaktid tavalised. Mõnikord kuuluvad nad ka samasse erakonda, mis tähendab, et ligipääs erakonna poliitikuteni on lihtsam kui teistel, eriti kui tegemist on rahastajaga.

Erakondade rahastamine

Eraannetused võivad põhjustada ebavõrdset ligipääsu seadusloome kujundamisse. Kuigi seadusandlust pole võimalik osta, siis annetajaid võetakse ilmselt eelisjärjekorras jutule.

Kallutatud uuringud

Kasutades otsuste tegemisel vaid ühe poole tellitud uuringut, võib tulemuseks olla kallutatud otsus.

Ebavõrdsed ressursid

Paremate võimalustega organisatsioonidel on lihtsam uuringuid tellida ja juriste palgata. Neil on võimalus korraldada ka suuremaid meediakampaaniaid, et avalikku arvamust kujundada.

Avaliku huvi eiramine

Suuremate ressurssidega eraettevõtted olid paremini esindatud ning kodanikuühiskonda esindavad tervislikku eluviisi propageerivad organisatsioonid tundsid, et rahvatervise edendamise argumente ei arvestatud.

Välisettevõtete lobitegevus

Väidetavalt lobib üks regioonis tegutsev õlletootja kahel eri suunal kahte valitsust, esitades alkoholiaktsiisi madalana hoidmiseks mõlemas riigis vastuolulisi seisukohti.

Allikad

<http://maaleht.delfi.ee/news/tarbija/tarbijauudised/viinavabrikandid-tahavad-olle-hinda-40-sendi-vorra-tosta.d?id=65742474>

<http://terve-eesti.ee/2013/01/10/kutse-alkoholipoliitika-roheline-raamat-on-uldsonaline-ning-plaanitud-meetmed-vahetohusad-2/>

<http://terve-eesti.ee/2013/01/15/meediakajastus-alkoholipoliitika-rohelisele-raamatule-esitatud-taiendusettepanekute-osas/>

<http://www.ohtuleht.ee/506374/terviseedendajad-utlevad-alkoholivabadele-paevadele-kindla-ei.>

Eestis puudub kõrgematel avalikel teenistujatel nõue avalikustada kohtumiste toimumisaegu, päevakava, huvigruppide poolt saadetud uurimusi ja muid argumente kinnitavaid dokumente. Küll aga avaldab Riigikogu oma lehel saadetud ametlikke arvamusi. KVE leiab, et seaduste seletuskirjad peaksid sisaldama ka ministriumini ümarlaudadel esitatud huvigruppide arvamusi, mitte ainult

pärast esimest eelnõumustandi esitatud arvamusi. Kokkuvõttes võib öelda, et kuigi teatud informatsioon on kättesaadav ja nõutud, siis osa informatsioonist on puudulik.

Eestis puudub lobistide register, mis näitaks, keda seadusloomesse kaasatakse. See tähendab, et avalikkus teab tihti väga vähe sellest, millised organisatsioonid ja inimesed huvikaitsega/lobimisega tegelevad. Kuigi kõigil ministeeriumidel on partnerite nimekirjad, siis pole need avalikud ehk neid kasutatakse vaid ametkonna sees. Seetõttu on raske saada infot selle kohta, millised huvigrupid olid kaasatud enne mustandi valmimist. Selle teabe saab küll ministeeriumist küsides, kuid see informatsioon võiks olla avalik.

Kuigi mõned suuremad ja paremini organiseeritud huvigrupid (kojad, MTÜd ja liidud) avaldavad oma eesmärgid ja lobitöö tulemused, siis eestkostetegevusele kuluvaid summasid ja kasutatud taktikaid ei avalikustata. Kuigi MTÜd püüavad tavaliselt olla teistest läbipaistvamad ja avaldavad ka andmeid organisatsiooni rahalise seisuga ja kulutuste kohta, siis on ka erandeid. Näiteks SA Perekonna ja Traditsiooni Kaitseks ei avalda oma sissetulekuallikaid, mis tähendab, et tegelikult pole teada, kelle huve nad esindavad. Avalike suhete bürood ja advokaadibürood avaldavad enda tegevustest vaid väga üldisi andmeid, peamiselt teenuste nimekirja ja kontaktandmed. Tuleb meele pidada, et huvigruppidele on teabe avaldamine puhtalt vabatahtlik (välja arvatud teatud projekti- ja riigirahastus, mis MTÜdelt avalikustamist nõuab). Erakondade rahastamise läbipaistvus on viimase paari aastaga paranenud, annetusi saab kvartaalselt Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjoni (ERJK) leheküljel jälgida. Uus erakonnaseadus jätab endiselt ruumi kaudsetele annetustele ja ERJK annetuste andmebaasis võiks olla ka filtreerimisfunktsioon, mille järgi summasid ja nimesid paremini sorteerida saaks.

Eestis puudub lisaks lobistide registrile ka ametiüksus, mis ebaeetilise lobimise juhtumeid jälgiks ja väärkäitujaid sanktsioneeriks. Rahandusministeerium tegeleb üldiste ametnikueetika küsimustega, justiitsministeerium vastutab korrupsioonivastase strateegia koordineerimise ja rakendamise eest ning Riigikantselei kaasamise eest. Ükski neist aga ei registreeri huvikaitse osalisi ega jälgi nende käitumist eesmärgiga neid väärkäitumise puhul karistada. Tavaliselt tõstatatakse ebaeetilise käitumise juhtumi ajakirjandus või mõni MTÜ, mis tegeleb poliitika jälgimisega. Nende poolt tuvastatud juhtumeid võib politsei edasi uurida, kui väited ebaeetilisest mõjutamisest omavad alust. Aga see kehtib vaid avalike teenistujate, mitte lobistide ebaeetilise käitumise kohta. Mõjutamine ehk lobitöö võib viia mõjuvõimuga kauplemiseni, mis on ainuke seadusega reguleeritud lobitöö aspekt. Varem puudus seaduses selge piir lobitegevuse ja mõjuvõimuga kauplemise vahel, kuid alates 2015. aasta jaanuarist, kui uus karistusseadustik jõustub, peaks see probleem lahenuma. Kuidas see praktikas töötab, pole aga veel teada.

AVALIKU SEKTORI EETIKA: RIIGIKOGULIHKMED EHK PUUTUMATUD

Lobitegevuse läbipaistvus peaks olema osa laiemast avaliku sektori eetika raamistikust. See vähendaks huvide konflikti riske seadusandlust puudutavate otsuste tegemisel. Käesolev raport analüüsis järgmisi eetikat puudutavaid küsimusi: kas on olemas eetikareeglid lobistidele (ja nende organisatsioonidele), õigusloojatele (avalikele teenistujatele) ja kui tõhusad need reeglid on? Kas eetilisel käitumise kohustus on nii ametnikel kui ka lobistidel? Uurimuse põhjal võib järeldada, et Eestis on eetilise poliitikakujundamise nimel veel palju teha.

Eestis ei ole lobimise eetikakoodeksit ei õigusloojate ega lobistide reguleerimiseks. Avalikke teenistujaid reguleerib avaliku teenistuse seadus (ATS), milles sisaldub ka avaliku teenistuse

eetikakoodeks. See paneb neile kohustuse eetilisel käituda. Samuti on üldised eetikakoodeksid advokatuuril, avalike suhete ekspertidel, MTÜdel. Ka mõnedel kodadel ja liitudel on oma eetikakoodeksid. Siiski ei sisalda need eetikakoodeksid viidet lobimisele. Riigikogu liikmetel puudub eetikakoodeks, kuigi KVE on seda alates 2011. aastast soovitanud.

Avalikele teenistujatele ei kehti riigiametist lobisektorisse üleminekul mingeid piiranguid. Ainuke üheaastane ametialane piirang kehtib avalikule teenistujale vaid siis, kui ta soovib liikuda varem kontrollitud organisatsiooni. Taoliste piirangute puudumise tõttu on mitmeid juhtumeid, kus endised Riigikogu liikmed või ametnikud liiguvad kohe lobisektorisse. Need Riigikogu liikmed võivad eelnevaid suhteid uuel positsioonil enda kliendi huvides ära kasutada.

Üsna tihedad suhted suurte äriettevõtete juhtide (või nende lobistide) ja juhtivoliitikute vahel illustreerivad eetilistust Eestis. Suhted erakondade ja erasektori vahel on jätkuvalt tugevad, kuid nende läbipõimitus on vähenenud karmimate rahastusreeglite ja efektiivsemate järelevalvemeetmete tõttu. Siiski räägitakse ärieliidist, kes enda huvide esindamiseks koonduvad peamiste erakondade ümber. Samas on huvidega tutvumine ja nendega arvestamine demokraatlikus riigis erakonna üks põhifunktsioone. Näitena võib tuua 2014. aastal lagunenu koalitsiooni, kus võimul olevad Reformierakond ja IRL kaugesid teineteisest just erimeelsuste tõttu, mis tulenesid erinevast seisukohast riikliku ettevõtte Eesti Energia tuleviku osas.⁶⁵ IRL kaitses tugevalt Eesti Energia huve ja väidetavalt on konkureerivatel roheline energia ettevõtetel head suhted Reformierakonnaga. Seega võis koalitsioon lõpu leida kas siis maailmavaatelistel või äriliste erimeelsuste tõttu.⁶⁶ Ärigruppide koondumist teatud poliitikute ümber on aga sel puhul näha.

Huvide konflikti reguleerib korruptsioonivastane seadus (KVS): näiteks sisalduvad seal ametnike kõrvaltegevust käsitlevad reeglid, mis küll praktikas ideaalselt ei rakendu. Ametiisikul on vaja vaid oma otsese ülemuse nõusolekut, et tegeleda valitud kõrvaltegevustega. Samuti ei tohi kõrvaltegevus olla osa ametniku ametiülesannetest. Need tingimused jätavad tõlgendamiseks palju ruumi, mistõttu on ametiisikutel potentsiaalselt võimalik informatsiooni erahuvides kasutada ja seeläbi raha teenida.

Nii KVS kui ATS sätestavad, kuidas ametnikud tohivad kingitusi ja soodustusi vastu võtta. Korruptiivne sissetulek ja kingitused on Eestis keelatud. Kui vastuvõtmine on vältimatu, tuleb need ametkonnas või ülemuse juures deklareerida. Vastu võib võtta kingitusi, mida ka avalikkus liigitab tavapärase viisakuse alla. Ametnikud peavad sellest suurema väärtusega kingitused deklareerima. Korruptiivsest sissetulekust teavitamine on ametniku kohustus ning ametniku ülemus otsustab edasise tegutsemisviisi. Kuigi seadus on kingituste osas üsna detailne ja väärkäitumisest teavitamine on lihtne, siis 2012. aastast pärinev juhtum, kus Volvo pakkus Riigikogu liikmetele märkimisväärset soodustust autode ostuks.⁶⁷ Volvo eesmärgid on ebaselged, võib eeldada, et see oli turunduskäik, kuid näide illustreerib, kuidas reeglid lubavad siiski vastu võtta kahtlaseid kingitusi ja soodustusi.

Peamine kõrvaltegevusi ja kingitusi kontrolliv mehhanism on huvide deklaratsioon. Äritegevus on ametiisikutele lubatud, kui see ei põhjusta huvide konflikti. Samuti peavad huvide deklaratsioonis kajastama lisanissetulek ja lisategevused. Seega peaks huvide deklaratsioonide järgi saama kontrollida, kas ametiisikuid on üritatud mõjutada kingituste või lisanissetuleku kaudu. Alates 2014. aastast on kogu vastavasisuline dokumentatsioon ka veebis kättesaadav. On 7000 ametiisikut, kes huvide deklaratsiooni täidavad, seega on selge, et kõiki deklaratsioone pole võimalik ega ka mõistlik

⁶⁵ <http://www.bbn.ee/article/2013/4/9/ruling-coalition-clashes-over-eesti-energia>

⁶⁶ <http://uudisvoog.postimees.ee/?DATE=20140312&ID=334282>

⁶⁷ <http://epl.delfi.ee/news/eesti/automaatsed-allahindlused-riigikogulastele-audi-ja-volvo-hiigelkingitused.d?id=64560368>

kontrollida. Aga on kaks efektiivset viisi, kuidas deklaratsioonide sisu vasturääkivuste osas kontrollida. Esimeseks sammuks on automaatne kontroll, kus IT-lahendus kontrollib vigu, mis kahtluste esinemisel toob esile edasise detailsema kontrolli vastava isiku suhtes. Teiseks on võimalik kasutada riskipõhist lähenemist, kus kontrollasutus viib igal aastal läbi süstemaatilisi analüüse teatud valdkondades või organisatsioonides, kus esinevad olulisemad riskid korruptiivseks sissetulekuks.

Mõjuvõimuga ja siseteabega kauplemist, avalike vahendite ebaotstarbelist kasutamist ning vastavaid sanktsioone reguleerib KVS. Ametiisikutel ja ametiasutustel, mis täidavad avalikke ülesandeid, on keelatud siseteabe korruptiivne kasutamine. ATS seab ka reeglid, kuidas tundliku informatsiooniga käituda. Ametiisik ei või riigi- või ametialast saladust, välisriikide saladusi või muud ametkonnasiseseks kasutamiseks olevat teavet avalikustada. Seda ei või teha ka ametipositsioonilt lahkudes. Need sätted peaksid ametiisikute ausat ja eetilist käitumist soodustama. Leidub aga juhtumeid, kus neid norme on rikutud. Eriti ilmekas juhtum oli 2007. aasta maadevahetuste skeem, kus tollane keskkonnaminister teadlikult ja tahtlikult mängis ühele ehitusfirmale soodsalt kätte riigile kuuluvaid hea asukohaga maatükke.⁶⁸ Kuigi sellest juhtumist tulenevalt on seadusandlust muudetud nii, et selliseid tegusid ei juhtuks, leidub KVSis siiski sätteid, mida on võimalik mitmeti tõlgendada.

Üldiselt järgivad ametnikud avaliku teabe seadust ja avaliku teenistuse seadust hoolikalt, samas leiavad Riigikogu liikmed viise, kuidas seadusesätetest kõrvale hiilida. Näiteks ei taheta avalikku teavet avalikustada. Ajakirjanike jaoks on probleemiks, et Riigikogu ei taha näiteks komisjonide istungite detailseid salvestisi või protokolle avalikustada, kuigi tegemist on otsustusprotsessi osaga, mis avalikkust väga tugevalt mõjutab. Nii GRECO kui ka käesolevas uurimuses osalenud intervjueeritavad leiavad, et kontrollimehhanismid (kingituste ja sissetulekute deklaratsioon, vääritud käitumisest teavitamine) ei ole piisavad. Läbipaistmatud otsustusprotsessid Riigikogus on seega ilmselgelt suureks murekohaks. Sellest tulenevalt on Riigikogu liikmete maine ka väga madal, mistõttu peaks nende eesmärgiks olema eetiline käitumine ja teabe avalikustamine.

Kokkuvõtteks võib öelda, et aus ja väärikas käitumine on avalike teenistujate kohustus. Sellegipoolest, kuna mõiste „lobimine” on ebaselge tähendusega, siis arvamused, kuidas seda reguleerida, erinevad nii otsusetegijate kui ka lobistide hulgas. See aga tähendab, et lobimine on jätkuvalt hall-alas ja võib põhjustada tugevat korruptsiooniohtu.

LIGIPÄÄS SEADUSLOOMELE: KAASAMINE KAASAMISE PÄRAST

Läbipaistvus, nii nagu ka ausus ja eetilisus lobimise reeglites, on olulised, kuid sellele peaks lisanduma võrdse ligipääsu tingimus. See kindlustab poliitilise süsteemi usaldusvääruse ja mitmekülguse. Käesolev uuring analüüsis, kas kaasamine on efektiivne, kas esindatud on laiad huvid, mis viivad legitiimseimate poliitikate ja seaduste väljatöötamiseni. Tulemused on keskpärased.

Eestis on paigas üsna detailne kaasamise protsess. Samas ei ole kaasamine riigiasutustele alati kohustuslik. Sellest hoolimata kaasab enamik riigiasutusi kolmandaid osalisi, kuna tavaliselt mõjutavad algatatavad muudatused erinevaid huvigruppe, keda seega kaasama peaks. Kaasamine on niisiis muutunud regulaarseks, kuigi praktikad erinevad ministeeriumiti ja ka muude riigiasutuste

⁶⁸ <http://epl.delfi.ee/news/eesti/seitse-aastat-maadevahetuse-saagat-ja-see-pole-veel-koik.d?id=64554734>

mõistes, näiteks Riigikogus. Riigikogul puudub ühtne kaasamismehhanism ja konsulteerimine huvigruppidega sõltub komisjonidest ning ametnikest.

Peamine probleem tulenebki ametnike erinevatest kaasamispraktikatest. Tihti tunnevad huvigrupid, et neid ei kaasata piisavalt, õigeaegselt või sisuliselt. Seda näitas ka Praxise 2010. aasta uuring, et ametnikud viivad kaasamist läbi väga erinevalt.⁶⁹ Näiteks 2014. aasta ravimiseaduse eelnõu arutamisel kutsus vastutav ministeerium arvamust avaldama vaid kolm organisatsiooni, kellest üks oli riiklik asutus. Samas paljud huvigrupid, kes on seadusega otseselt või kaudselt seotud, jäid aruteludest välja. Seega võttiski parlamendi sotsiaalkomisjon eelnõu väljatöötamise enda ülesandeks, aga kuna komisjonides toimuvat (kutseid kommenteerimisele, konsulteerimisele ja ka komisjonide istungeid) ei avalikustata piisavalt detailselt ja võimalusi varjatud mõjutamiseks on seega rohkem, siis ei ole see ideaalne variant, kuidas seaduseelnõusid välja töötada ja huvigruppe kaasata.

Positiivsem kaasamise näide tuleb kiirraenude reguleerimise valdkonnast, kui 2014. aastal alustas majandus- ja kommunikatsiooniministeerium laiaulatuslikke kaasamisprotsesse, korraldades ümarlaudu ja nõupidamisi ning küsides arvamusi mitmetelt huvigruppideelt juba protsessi alguses. Ka osapooled tundusid varase kaasamisega rahul olevat, mis näitab, et kaasamist on võimalik efektiivselt teostada ning seetõttu võiks see ministeeriumides sarnastel tõestatud parimate praktikate alusel toimida. Ametnikke tuleks koolitada, et kasutusele võetaks efektiivsed kaasamis- ja konsulteerimismeetodid.

Ministeeriumide pikaajastel partneritel on kaasamisele hea ligipääs. Suhtlus on regulaarne, seda näitab ka fakt, et 2010. aastal vastas 90% ametnikest, et nad on kaasamise tarbeks tuvastanud olulised huvigrupid, kellega vajaduse korral konsulteerida.⁷⁰ Siiski, mitte kõik kodanikud ei saa vabalt seadusloome protsessis osaleda. Kuigi iga kodanik võib eelnõude infosüsteemis plaanitavaid ja menetluses olevaid seadusi jälgida, on arvamuse esitamine keeruline. Esiteks pole eelnõude infosüsteem laialdaselt reklaamitud ning otseste soovitude tegemine lehel pole võimalik. On vaja rohkem teadmisi, et üles otsida eelnõu eest vastutav ametnik ja temaga kontakteeruda. Samuti on uutel organisatsioonidel seadusloomesse panustada raskem, kuna ministeeriumil on regulaarsed partnerid juba olemas. On muidugi mõistetav, et ministeeriumid soovivad fokuseeritud kaasamist, kuhu panustavad erialaste ja valdkondlike teadmistega eksperdid ja esindusorganisatsioonid. Väga lai arutelu viiks fookuse ning muudaks protsessi väga aeganõudvaks ja mitte kõige tulemuslikumaks. Pärast toimunud eelnõu menetlemist võiks vastav informatsioon seaduse lisadokumentides siiski esineda: keda kaasati, mis nende arvamused olid, mida võeti arvesse ja mis põhjustel. Siis oleks selge, kust pärinevad konkreetset sätteid ja nende loogika.

Riigikogu kaasamisprotsess on aga eriliselt problemaatiline. Riigikogu töö- ja kodukorraseadus kehtestab küll mõned printsiibid, mis kaasamist soovitavad. Sellegipoolest on praktikad komisjoniti väga erinevad. Seega, kui kaasamispraktikaid ei ühtlustata, on reaalne oht, et huvid ei ole võrdselt kaasatud ja sellest tulenevalt võivad seadused kaldu olla.

Probleemiks on ka hiline ja kiirustatud kaasamine. Paljud intervjuueeritud väitsid, et kaasamine on tihti kiirustatud ja sellest antakse liiga hilja teada. Näiteks on 2013. ja 2014. aastal arutlusel olnud käibemaksuseadus, kus kaasamine oli formaalne. Riigil oli vaja riigikassat täita, kuid ettevõtlust esindavaid osalisi ei kaasatud käibemaksuseaduse muutmise planeerimisse, vaid seda tehti alles esimese seaduseelnõu mustandi kommenteerimise ajal.⁷¹ See tõestab ka, et tihtipeale kaasatakse

⁶⁹ PRAXIS (2010), Valitsusasutuste kaasamispraktikate analüüs

⁷⁰ PRAXIS (2010), Valitsusasutuste kaasamispraktikate analüüs

⁷¹ <http://majandus24.postimees.ee/2800588/koda-kaalub-1000-euroste-tehingute-seaduse-parast-oiguskantsleri-poole-poordumist>

huvigruppe vaid formaalselt ehk „linnukese” kirja saamiseks. Seda kinnitab ka 2010. aasta uuring, kus huvigrupid olid mures ebakonstruktiivse kaasamise pärast.⁷²

Osa informatsioonist pole ka kergesti kättesaadav. Üle 50% Praxise 2010. aasta uuringus osalenud huviesindusorganisatsioonidest rõhutasid info puudulikkust.⁷³ Seda kinnitasid ka KVE intervjuud. Huvigrupidel on informatsiooni puudumisel väga raske arvamusi kujundada ja ennast esindada, seetõttu sisenevad nad seadusloomesse tihtipeale üsna hilja, kui eelnõu on juba Riigikogus ja seda muuta on üsna keeruline. Samuti ligipääs Riigikogule on komplitseeritum. See viibki huvide ebavõrdse esindamiseni.

Seadusloomesse panustatud ideede ja sätete mitmekesisust on raske hinnata. Kaasamise hea tava järgi peaks see toimuma võrdsetel alustel. Leidub ministeeriume ja ametnikke, kes viivad kaasamist efektiivselt läbi selleks, et koguda valdkonnaspetsiifilist teavet. Näiteks majandus- ja kommunikatsiooniministeerium kaasas kiirlaenuregulatsioonide arutamisel 2014. aastal kümneid partnereid, samas ravimiseadust reformides kaasas sotsiaalministeerium 2014. aasta alguses vaid kolm osalist. Siiski pole ka majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumi kaasamispraktikad alati suurepärased. Näiteks valmistades ette kohtumist huvigruppidega, anti osalemisest teatamiseks aega üks päev. Selle möödumisel kirjutas ametnik, et kuna vaikimine tähendab nõusolekut, siis on kohtumise aeg kinnitatud. Seadusandluse menetlemine on mitmes etapis varjatud: mitteametlikud konsultatsioonid, teated töögruppide kogunemistest, esialgsete ideede avalikustamine, ekspertgruppidega rääkimine on tavalised praktikad, kuid teave kaasamismeetmete rakendamisest (arvamused, kohtumiste ajad, osavõtjad, päevakorrad) pole avalikustatud.

Juhtumianalüüs 3: kiirlaenuregulatsioon

2012. aastal alustas justiitsministeerium laiemat kiirlaenuregulatsiooni korraldamist. Seda tehti vastutustundliku laenamise eesmärgil, et teenusetarbijad oleksid kohustustest teadlikumad ning et laenuandjad oleksid laenu andes vastutustundlikumad. Sellele tuli 2014. aastal jätk, mis tõi fookusesse kiirlaenude reklaamimise ning tarbijate taustakontrolli. Kuigi 2012. aasta seadusandlust peeti kosmeetiliseks paranduseks, siis on mõlemad kõne all olevad seadused olulised, kuna tegemist on esimeste põhjalikemate kiirlaenamist reguleerivate aktidega.

Need kaks seaduseelnõud ilmestavad ka kaasamise praktika arengut Eestis, mida hoogustati tugevalt 2011. aastast. On ka negatiivseid aspekte. Ühest küljest on üsna lihtne seadusloome protsessi järgida: osaliste arvamused ja põhjused on kooskõlastustabelis, olemas on ka põhjused arvamustega arvestamiseks või tagasilükkamiseks. Samuti avaldati esimene 2012. aasta eelnõu kodanikuportaalil osale.ee, kus igaüks võis teha muudatusettepanekuid. Inimeste aktiveerumisele aitas kaasa meedia suur huvi. Teisest küljest ei konsulteeritud ühegi kiirlaenuandjaga, mis oli tollase kaasamise üks puudujääke. Samas oli kiirlaenuandjatel võimalus ise näiteks kodanikuportaalil arvamust avaldada. Siiski 2014. aastal kaasati juba mitmeid kiirlaenuandjaid otse ministeeriumi poolt.

On võib-olla huvitav teada, et üldiselt on kiirlaenuandjad lisaregulatsioonide poolt olnud. See tähendas, et pooled olid koostööks valmis ning suutsid põhimõttelistes küsimustes

⁷² PRAXIS, 2010: 62

⁷³ PRAXIS, 2010: 59

kokkuleppele jõuda. Reklaami reguleerimisel jäid siiski kõlama erimeelsused. Samas oli kaasamine kindlustatud, kodanikel oli võimalik kaasa rääkida 2012. aastal ja laiem osaliste kaasamine toimus 2014. aastal. Ministeeriumipoolsed selgitused ettepanekute arvestamisele/mittearvestamisele olid sisukad. Lisaks jõuti 2012. aastal tulemusele, mis kajastas avalikku huvi, kuigi reguleeriti väikest osa ettevõtjatest. Riskidest tuleks mainida, et kui seadusandlus puudutab suurt hulka inimesi (tarbijaid näiteks), siis tõstatub teema teravamalt ja debatid on sisulisemad. Kui tegu on aga kitsama regulatsiooniga, ei toimu laiemat avalikku arutelu. Sama kehtib eelnõude kohta, kus tehniliste detailide mõistmine on piiratud ja seega avalik huvi eelnõu vastu on leige. Siit tuleneb oht, et ettevõtted võivad ekspertiisi tõttu tehnilisi eelnõusid enda huvides ära kasutada.

Head praktikad

Konsensuslik otsustusprotsess

Kuigi laenuandjaid 2012. aastal ametlikult ei kaasatud, olid nad seaduse lõpptulemusega rahul. Nad olid kaasatud 2014. aasta diskussioonidesse.

Erinevate osaliste laiaulatuslik kaasamine

2014. aastal kaasati kümneid huvigruppe eelnõu ettevalmistusfaasis ja ka hiljem.

Avalikkuse kaasamine

2012. aastal oli igal kodanikul võimalus seaduseelnõu kohta arvamust avaldada. Lisaks küsiti spetsiaalselt arvamusi gruppidele, keda eelnõu tugevalt mõjutada võib (näiteks noored tarbijad)

Läbipaistev seadusloome protsess

Seadusloome etappe on eelnõude ja Riigikogu infosüsteemis üsna kerge jälgida (kuigi vajab natuke harjutamist).

Jätkuv töö olukorra parandamiseks

Eelnõude käigus on ministeerium muutnud kaasamispraktikaid tulemuslikuks. Kaasatud on rohkem osalisi ning ka kiiralaenuandjad on oma huvide esindamise tulemuslikkuse parandamiseks moodustamas oma esindusorganisatsiooni.

Allikad

<http://www.tarbijakaitse.ee/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=11149&mode=thread&order=0&thold=0>

<http://majandus24.postimees.ee/2800698/pangaliit-reklaamipiirang-ei-ole-proportsionaalne-ega-pohjendatud>

<http://tarbija24.postimees.ee/2800924/ministeerium-kiiralaenuuturgu-toidavad-toimetulekuraskused-mitte-emotsiooniostud>

<http://majandus24.postimees.ee/1286150/kiiralaenuandjate-elu-muutus-tanasest-veidi-keerulisemaks>

<http://aripaev.ee/Default.aspx?PublicationId=f386222e-be52-4866-ab5c-947a900dd071>

Ministeeriumide ja Riigikogu ametnikud konsulteerivad seadusandluse muutmisel erinevate osalistega, et koguda erialast ja valdkondlikku siseteavet. See peaks tagama võrdse ligipääsu. On aga huvitav, et mõnel juhul ei suuda parlamendisaadikud, kes seaduse muudatusettepanekutega tegelevad, läbi viidud muudatusi alati selgitada. Seetõttu jääb ebaselgeks, kust konkreetset ettepanekud seadustesse pärinevad. Näiteks 2014. aasta ravimiseaduse muutmisel ei suutnud sotsiaalkomisjon täpselt aru anda, kust ja miks teatud muudatused tulid. See tõstatab riski, et seadustesse pääsevad kitsad huvid.

Töögruppide koosseisudel ei ole kindlaid nõudmisi, ei nõuta, et kodanikuühendused ja ärihuvid oleksid võrdselt esindatud. Ettevõtete juhid võivad konsultatsioonidel osaleda eraldiseisvalt. Intervjuude põhjal võib öelda, et tegevjuhid võtavad mõnikord juhtivpoliitikutega eraldi ühendust selleks, et probleemist isiklikult teada anda. Samuti saadetakse eraviisiliselt erinevaid materjale. See suurendab ohtu, et otsuseid tehakse vähesele või ühekülgssele informatsioonile tuginedes, mis omakorda võib viia erapooliku seadusandluseni. Kaasamiseksperdid aga kinnitasid, et ekspertgruppides ja töörühmades üritatakse siiski luua erinevate huvide vahel tasakaalu. Eelistatakse huvigruppe, kes esindavad rohkemaid organisatsioone ja arvamusi, mis annavad julgust eeldada, et kitsastel huvidel on mõnikord raske võimule pääseda.

Rangelt valdkonnaspetsiifilised seadusemuudatused nõuavad ekspertteadmisi reguleeritavast valdkonnast. See tähendab, et õigusloojad on tugevas sõltuvuses informatsioonist, mida huvigrupid neile jagavad. See tõstab riski kitsaste huvide domineerimiseks. Samuti on tehniliselt keerulised valdkonnad ka need, kus liigub palju raha, mis tähendab, et lobitegevus võib olla väga intensiivne ja professionaalne. Ka 2014. aasta ravimiseaduse arutelu põhjustas õigusloojatele sõltuvuse ravimeid tootvate ja müüvate eraettevõtete ekspertiisist. Võimekaid huvigruppe esindasid juriidiliselt väga pädevad advokaadid, kes koostasid keerukaid seadus- ja mõjuanalüüse. Seega oli komisjoni liikmetel ja ka avalikkusel eelnõu tehnilisuse ja ekspertiisi puudumise tõttu raske tuvastada parimat lahendust.

LISA 1: KÜSIMUSTIK LOBITEGEVUSE LÄBIPAISTVUSE, EETIKA JA LIGIPÄÄSU VÕRDSE REGULEERIMISE KOHTA

DEFINITSIOONID

1. **Kui selgelt on seaduses defineeritud 'lobist' katmaks kõiki lobitööga tegelevaid professionaalseid lobiste, sealhulgas avalike suhete büroosid, MTÜde esindajaid, ettevõtteid, kodasid, ameti- ja kutseliite, mõttekodasid, advokaadibüroosid, usulisi organisatsioone ja akadeemikuid?**

0 – Definiitsioon puudub või on ebapiisav

1 – Osaliselt, aga definiitsioon on liiga kitsas või liiga lai

2 – Seadus defineerib lobistid selgelt ja arusaadavalt, sealhulgas avalike suhete bürood, MTÜde esindajad, ettevõtted, kojad, ameti- ja kutseliidud, mõttekojad, advokaadibürood, usulised organisatsioonid ja teadlased/akadeemikud.

Märgi kõik seadusega defineeritud lobistide kategooriad:

- Elukutselised lobistid/huviesindajad
- Erasektori (kojad) esindajad
- Avalike suhete bürood
- MTÜde eestkoste organisatsioonid
- Ettevõtete esindajad
- Ameti- või kutseliitude esindajad
- Ametiühingud
- Mõttekojad
- Advokaadibürood
- Usuorganisatsioonid
- Akadeemikud/teadlased

Muu, palun täpsustada _____

2. Kui selgelt on seaduses defineeritud lobimise sihtgrupp (õigusloojad), sealhulgas riikliku ja kohaliku tasandi seadusandliku ja täitevvõimu harud (ka nõunikud) ja kõrgema taseme riikliku ja kohaliku tasandi ametnikud, riiklikud allasutused ja eraõiguslikud institutsioonid, mis avalikke ülesandeid täidavad?

0 – Definiitsioon puudub või on ebapiisav

1 – Osaliselt, aga definiitsioon on liiga kitsas, kattes vaid osa nimetatud gruppidest

2 – Seadus defineerib selgelt ja arusaadavalt lobimise sihtgruppid, sealhulgas riikliku ja kohaliku tasandi seadusandliku ja täitevvõimu harud (ka nõunikud) ja kõrgema taseme riikliku ja kohaliku tasandi ametnikud, riiklikud allasutused ja eraõiguslikud institutsioonid, mis avalikke ülesandeid täidavad

Lobimise sihtgruppid, mida seadusandlus reguleerib:

Riiklik õiguslooja

Kohaliku taseme õiguslooja

Riiklik täitevvõimu õiguslooja

Kohaliku tasandi täitevvõimu õiguslooja

Täidesaatva võimu nõunikud

Kõrgemad riigiametnikud

Ministeeriumide allüksused

Avalik-õiguslikud institutsioonid

Muu, palun täpsustada _____

3. Kui selgelt on 'lobimine/lobitöö/lobitegevus' seaduses selgelt ja arusaadavalt defineeritud, tähendades igasugust kontakti (kirjalik või suuline suhtlus, sealhulgas elektrooniline suhtlus) õigusloojatega (lobimise sihtgrupiga), et mõjutada seadusloome algatamist, muutmist, rakendamist või haldusotsuseid, nagu määruste väljaandmist, rahastamise otsuseid, poliitikate ja arengukavade, strateegiate ja seisukohtade kujundamist?

0 – Definiitsioon puudub või on ebapiisav, kattes lobitegevuse vaid osaliselt

1 – Osaliselt, aga definiitsioon on liiga kitsas või liiga lai

2 – Seadus defineerib selgelt ja arusaadavalt lobimise/lobitöö, tähendades igasugust kontakti (kirjalik või suuline suhtlus, sealhulgas elektrooniline suhtlus) õigusloojatega (lobimise sihtgrupiga), et mõjutada seadusloome algatamist, muutmist, rakendamist või haldusotsuseid, nagu määruste

väljaandmist, rahastamise otsuseid, poliitike ja arengukavade, strateegiate kujundamist, seisukohtade kujundamist.

LÄBIPAISTVUS

Raamistavad küsimused, mida selles osas silmas pidada: mis tasemeni omab avalikkus piisavat ülevaadet sellest, a) kes õigusloojaid lobib/mõjutab; b) millistel teemadel neid lobitakse; c) millal ja kuidas õigusloojaid lobitakse; d) kui palju kulub rahaliselt lobitegevusteks; ning e) mis on lobitegevuse tulemused. Küsisime ka seda, kas kohustus läbipaistvusele on nii õigusloojatel kui ka lobistidel.

Ligipääs avalikule teabele

4. Kui selgelt tagab avaliku teabe seadus avalikkuse ligipääsu avalikule ja riiklikule teabele?

0 – Seadus puudub

1 – Seadus on olemas, aga on puudulik

2 – Seadus on põhjalik

Eestis on põhjalik avaliku teabe seadus, mis peaks tagama ligipääsu avalikule teabele. See ei sisalda siiski informatsiooni lobimise kohta.

5. Mil määral omab avalikkus tegelikkuses selget ja kerget ligipääsu teabele, mis puudutab avalikku ja muud riiklikku teavet?

0 – Tegelikkuses on kodanikel väga raske avalikule teabele ligi pääseda

1 – Tegelikkuses on kodanikel mõningaid takistusi, et teabele ligi pääseda

2 – Tegelikkuses on kodanikel lihtne avalikule teabele ligi pääseda

Ligipääs teabele ei ole alati kerge, sest ainult riiklikud ettevõtted (ja asutused) peavad väljastama teavet avalike ülesannete täitmise kohta. Avalik ülesanne pole aga seaduses määratletud. Lisaks ei tea kodanikud tihtipeale, millist teavet nad kelleltki küsida võivad. Riiklikel asutustel on võimalik ka teabe avalikustamisega venitada.

6. Kas avaliku teabe seadus kohaldub lobimise kohta käivale teabele?

0 – Seadus puudub / seadus ei reguleeri lobimise kohta käivat teavet

1 – Lobimise kohta käiv teave on avaliku teabe seaduses vaid osaliselt kättesaadav

2 – Avaliku teabe seadus sisaldab ligipääsu lobimise kohta käivale teabele

Lobitegevusega seotud teavet ei ole avaliku teabe seaduses kusgil mainitud, seega sellekohast informatsiooni ei koguta ega avaldata.

Lobistide registreerimine ja lobitegevuste avalikustamine

7. Kas riigis on lobistide register?

0 – Register puudub

1 – Olemas on vabatahtlikkusel põhinev register / register on mõnedel institutsioonidel, aga ei kohaldu lobitegevusele terviklikult

2 – Riigis on kohustuslik lobistide register

Lobimine ja lobist pole Eesti seadustes määratletud, mistõttu pole ka lobistide registrit. Riiklikel asutustel on nimekirjad valitsusvälistest partneritest, aga palgalisi (advokaadibürood ja avalike suhete eksperdid) lobiste nendes nimekirjades pole.

8. Kui register on olemas, siis mil määral sisaldab see elukutselisi lobiste, sealhulgas avalike suhete büroosid, MTÜde esindajaid, ettevõtteid, kodasid, ameti- ja kutseliituseid, ametiühinguid, mõttekodasid, advokaadibüroosid, usuorganisatsioone, akadeemikuid?

0 – Register ei ole piisavalt põhjalik ja katab vaid väikese osa lobistidest

1 – Register katab mitut tüüpi lobiste, kuid mitte kõiki

2 – Register katab piisavalt hästi kõik lobistid, sealhulgas avalike suhete bürood, MTÜde esindajad, ettevõtteid, kojad, ameti- ja kutseliidud, ametiühingud, mõttekojad, advokaadibürood, usuorganisatsioonid, akadeemikud

Märgi, milliseid lobiste register sisaldab:

- Elukutselised lobistid
- Ettevõtlussektori esindajad (kojad)
- Avalike suhete bürood
- MTÜde esindajad
- Eraettevõtete esindajad
- Kutse- ja ametiliitude esindajad
- Ametiühingud
- Mõttekojad
- Advokaadibürood
- Usulised organisatsioonid
- Akadeemikud, teadlased
- Muu, palun täpsustada

9. Mil määral on nõutud lobistide õigeaegne (10 päeva jooksul lobitöö tegemise algusest) registreerimine registris?

0 – Register puudub

- 1 – Lobistid peavad end registreerima, aga ei tee seda õigeaegselt (10 päeva jooksul)
- 2 – Lobistid peavad end 10 päeva jooksul registreerima

10. Mil määral peavad lobistid oma tegevusest ja kulutustest õigeaegselt teada andma?

0 – Puudub kohustus tegevusest ja kulutustest teada anda

- 1 – Lobistid annavad tegevusest ja kulutustest aru harvem kui kord kvartalis, aga vähemalt kord aastas
- 2 – Kvartaalne aruandlus on kohustuslik

11. Mil määral peavad lobistid ja huviesindusorganisatsioonid avalikustama isiklikku ja tööalast teavet: organisatsiooni nimi, kontaktinformatsioon ja aadress, aktiivsete lobistide nimed, kes organisatsioonis töötavad?

0 – Lobistid ei pea teavet avalikustama

- 1 – Lobistidelt nõutakse vaid osaliselt teabe avalikustamist
- 2 – Lobistid avalikustavad piisavalt informatsiooni

Lobistidel puudub kohustus avalikustada ükskõik millist enda kohta käivat informatsiooni. Sellegipoolest avalikustavad mõned MTÜd ja ka kojad, millistes poliitikavaldkondades, konsultatsioonides ja töögruppides nad osalevad.

Märgi kõik seaduses sätestatud teave, mida lobist avalikustama peab:

- Nimi
- Aadress ja kontakt
- Organisatsioonis töötavad lobistid
- Muu

12. Mil määral peavad lobistid ja huviesindusorganisatsioonid avalikustama informatsiooni oma eesmärkide, klientide (nimi, organisatsioon, kes lobitegevuse eest tasub), lobi teemavaldkonna kohta?

0 – Lobistid ei pea vastavat informatsiooni avalikustama

- 1 – Lobistid avalikustavad informatsiooni osaliselt

2 – Lobistid avalikustavad piisavalt informatsiooni

Märgi informatsioon, mida seadus lobistidel avalikustada sätestab:

- Organisatsiooni või isikute nimed, kes lobitegevuse eest maksavad
- Lobistide klientide nimed
- Lobitegevuste valdkond
- Täpsed soovitusel seadusandlusesse, määrustesse, poliitikatesse, kavadesse, rahastamisotsustesse, haldusotsustesse

13. Mil määral peavad lobistid avalikustama teavet eesmärkide ja selle kohta, keda lobitakse: avaliku sektori esindaja või avaliku institutsiooni nimi, kellega lobist on suhelnud, ja kuupäev ning viis, kuidas suheldi, samuti informatsioon ja materjalid, mida õigusloojatele on edastatud?

0 – Avalikustamise kohustus puudub

1 – Avalikustatakse ainult elementaarset informatsiooni

2 – Teavet avalikustatakse põhjalikult

Lobistidel puudub kohustus avalikustada, keda lobitakse või mis teemadel või valdkondades. Sellegipoolest avalikustavad suuremad MTÜd ja mõned kojad ja liidud oma eesmärgid, mõnikord ka esindajate nimed.

Märgi seaduses sätestatud avalikustamisele kuuluv informatsioon:

- Avaliku sektori esindaja või avaliku institutsiooni nimi, mida lobitakse
- Suhtlemise kuupäev
- Suhtlemise viis (külustus, kutse üritusele, ametlik koosolek)
- Toetav materjal, mida avaliku sektori esindajatele on edastatud

14. Mil määral peavad lobistid ja huvikaitseorganisatsioonid avalikustama eestkoste kulunud summad, sealhulgas lobimist toetavad laenud, sponsorlus, honorar või piletid kohtumisüritustele/rahastamisüritustele?

0 – Teavet kulude kohta ei pea avalikustama

1 – Kulude kohta tuleb avalikustada vaid põhiinformatsiooni

2 – Kulud tuleb põhjalikult avalikustada

Lobistidel puudub kohustus kulusid või muid finantsandmeid avalikustada.

15. Mil määral peavad lobistid ja huvikaitseorganisatsioonid avalikustama annetusi erakondadele või kandidaatidele?

0 – Puudub kohustus annetusi avalikustada

1 – Kohustus annetusi avalikustada on ebapiisav

2 – Kohustus annetusi avalikustada on piisav

Lobistidel puudub kohustus avalikustada erakondadele või kandidaatidele tehtud annetusi. Samas kõik annetused erakonnale registreeritakse ja avalikustatakse veebipõhises andmebaasis. Sealt leiab informatsiooni annetaja nime, summa suuruse ja annetuse kuupäeva kohta. Aruanded esitatakse igas kvartalis.

16. Mil määral peavad lobistid avalikustama mitterahalisi annetusi? Sinna kuuluvad reklaam, ruumide kasutamine, kujundus- ja trükkimistööd, seadmed või vabatahtlik töö nõukogudes ja konsultatsioon

0 – Lobistid ei pea mitterahalisi annetusi avalikustama

1 – Mitterahaliste annetuste avalikustamine on ebapiisav

2 – Mitterahaliste annetuste avalikustamine on kohustuslik

Lobistid ei pea mitterahalisi annetusi erakondadele või kandidaatidele avalikustama. Sellegipoolest tuleb iga eraannetus, sealhulgas mitterahaline, lisada erakondade rahastamise aruannetesse.

17. Kas informatsioon, mida lobistid avalikustavad, on veebis kättesaadav?

0 – Informatsioon ei ole veebis kättesaadav

1 – Informatsioon on veebis kättesaadav, aga mitte masinloetavas avaandmete formaadis

2 – Informatsioon on veebis kättesaadav ja põhineb masinloetaval avaandmete formaadil

Puudub vastav informatsioon lobistide kohta, seega ei saa seda ka avalikustada.

18. Millises ulatuses registreerivad ja avalikustavad lobistid õigeaegselt ja täpselt seadustes sätestatud informatsiooni?

0 – Väheses ulatuses või üldse mitte

1 – Mõned lobistid täidavad kohustusi, kuid paljud mitte

2 – Lobistid täidavad kohustusi

Kuna puudub lobistide register ja vastav regulatsioon, siis ei ole lobistid seadusega millekski kohustatud.

Järelevalve, kontroll ja sanktsioonid

19. Kas on olemas hästi ettevalmistatud iseseisev volitatud järelevalveüksus ning millises ulatuses on sellel kohustus hallata lobistide registreerimist, nõustada isikuid ja organisatsioone, teostada finantsjärelevalvet ning uurida rikkumisi ja puudusi (nt volitus uurida juhtumeid vihje põhjal või omaalgatuslikult)?

0 – Järelevalveüksus puudub

1 – Järelevalveüksus on olemas, aga sellel pole piisavalt ressursse või volitusi, et põhjalikku järelevalvet teostada

2 – On piisavate ressursside ja volitustega järelevalveüksus, mis järelevalvet teostab

Lobimise valguses pole Eestis ühtegi asutust, mis lobistide tegevusi jälgiks. On Riigikantselei, mis vastutab kaasamispraktikate rakendamise ja ühtlustamise eest, samuti on iga ministeerium kaasamispraktikate eest vastutav.

20. Mil määral on olemas ennetav (proaktiivne) kontrollmehhanism, mis tuvastab vigu andmetes, mida lobistid avalikustama peavad?

0 – Kontrollmehhanism puudub

1 – Kontrollmehhanism on puudulik

2 – Kontrollmehhanism on piisavalt tõhus

Puudub kontrollmehhanism, et tuvastada lobistide esitatud informatsiooni korrektsust.

21. Mil määral jälgib ja tuvastab järelevalveüksus puudulike/vigaste andmete esitamist tegelikkuses?

0 – Vähene või puuduv vigade tuvastamine

1 – Üldiselt on järelevalveüksus üsna aktiivne, et vigu tuvastada

2 – Üldiselt on järelevalveüksus vigade leidmisel edukas

22. Kui palju annavad puudustest/vigadest teada teised (näiteks uurivad ajakirjanikud)?

0 – Vähene või puuduv mittevastavustest teatamine

1 – Üldiselt on järelevalveüksus üsna aktiivne, et teiste vihjete põhjal puudusi tuvastada

2 – Üldiselt on järelevalveüksus vihjetel põhinevate kahtluste tuvastamisel aktiivne ja tõhus

Ajakirjandus ja suuremad kodanikuühiskonna MTÜd teavitavad avalikkust lobimise varjukülgedest. Neid vihjeid kontrollivad erinevad riigiasutused (kui on seos mõjuvõimuga kauplemisega, varjatud erakondade rahastamisega vms).

23. Mil määral karistatakse teadlikult valeinformatsiooni esitanud lobiste?

0 – Karistused puuduvad

- 1 – Karistused eksisteerivad, kuid pole piisavad
- 2 – Karistused on seaduses sätestatud

24. Mil määral karistatakse teadlikult valeinformatsiooni esitamise eest tegelikkuses?

0 – Mitte kunagi

- 1 – Mõnikord
- 2 – Alati

25. Mil määral peavad järelevalveüksused avalikustama isikud ja organisatsioonid, kes on lobireegleid rikkunud?

0 – Puudub kohustus reeglite rikkujaid avalikustada

- 1 – Järelevalveüksused otsustavad nimede avalikustamise vajalikkuse juhtumipõhiselt
- 2 – Järelevalveüksused on kohustatud rikkujate nimed avaldama

26. Mil määral avalikustatakse lobireeglite vastu rikkujate nimed tegelikkuses?

0 – Mitte kunagi

- 1 – Mõnikord
- 2 – Alati

Kui ebaeetilisest lobimisest saab juba korrupsioonikuritegu (nt mõjuvõimuga kauplemine, tehingud iseendaga), siis nimed avalikustatakse. Siiski, kuna lobiregulatsioon puudub, siis on olemas hall-ala, kus huvide esindamine võib olla seaduslik, aga mitte eetiline. Sel puhul on avastamine ja rikkumiste avaldamine võimatu.

Seadusloome protsessi jalajälg (jälgitavus)

27. Mil määral nõuab seadus, et seadusloome etapid oleksid avalikustatud (dokument, milles sisalduvad kohtumiste ajad, osavõtjad, arutatud teemad ja õigusloojate kontakt osapooltega)?

- 0 – Seadusloome protsessi avalikustamine ei ole seadusega kohustuslik

1 – Seadusloome protsessi avalikustamise osa detaile on avalikustamiseks

2 – Seadus nõuab seadusloome protsesside kirjeldust seaduse lisades

Osalenud või kaasatud huvigrupid peaksid olema kirjas seaduste seletuskirjades. Puudub kohustus avalikustada kohtumiste aegu, osavõtjate nimesid. Riigikogu komisjonide istungitel osalejad ja toimumisaeg tuleb avalikustada, samuti tuleb avalikustada huvigruppide poolt saadetud ametlikud arvamused.

28. Kas tegelikkuses avaldatakse seadusloome protsessi informatsioon (kohtumised, toimumisajad, teemad, osavõtjad)?

0 – Informatsiooni ei avalikustata

1 – Informatsioon avalikustatakse osaliselt

2 – Avalikustatakse piisavalt põhjalikku informatsiooni õiguslooja suhtlusest erinevate osalistega

Kaasatud osalisi nimetatakse seaduste lisades tihemini alates 2011. aastast. Samuti on nende ametlikud arvamused, soovitusel kirjas koos riiklike asutuste arvamustega. Kohtumisi, toimumisaegu ja õigusloojaga eraviisiliselt suhelnud osalisi kirjas pole.

29. Mil määral avalikustavad kõrgemad avalikud teenistujad informatsiooni osalistega kohtumise kohta (päevakavad, toimumisajad, lobistidelt saadud materjalid jne)?

0 – Puudub kohustus informatsiooni avalikustada

1 – On nõue informatsioon osaliselt avalikustada

2 – Seadus nõuab informatsiooni põhjalikku avalikustamist, sealhulgas päevakavade, toimumisaegade, lobistidelt saadud materjalide infot)

30. Mil määral avalikustavad valitud saadikud informatsiooni osalistega kohtumise kohta (päevakavad, toimumisajad, lobistidelt saadud materjalid jne)?

0 – Puudub kohustus informatsiooni avalikustada

1 – On nõue informatsioon osaliselt avalikustada

2 – Seadus nõuab informatsiooni põhjalikku avalikustamist, sealhulgas päevakavade, toimumisaegade, lobistidelt saadud materjalide infot)

Nii ametnikel kui ka rahvaesindajatel puudub igasugune kohustus teavitada avalikkust lobistidega suhtlemisest. Komisjonide istungite ja lugemiste ajad avalikustatakse, samuti avalikustatakse seal osalenud inimeste nimed ja vastu võetud lõpp-otsused. Avaldatakse ka huvigruppide ametlikult saadetud arvamused. Midagi rohkemat seoses seadusloome protsessi dokumentatsiooniga Riigikogus ei avalikustata.

AUSUS JA EETIKA

Raamistavad küsimused, millele tähelepanu pöörata: kas on olemas eetikareeglid lobistidele (ja nende organisatsioonidele), õigusloojatele (avalikele teenistujatele) ja kui tõhusad need reeglid on? Kas eetilisel käitumise kohustus on nii ametnikel kui ka lobistidel? Eestis on selle eesmärgi nimel veel palju teha.

Ametialased piirangud

31. Kas Riigikogu liikmetele, kõrgematele riigiteenistujatele, ministritele ja nõunikele on seadusega sätestatud ajalisi piiranguid, enne kui nad võivad lobistina töötada?

0 – Ajalised ametialased piirangud puuduvad

1 – Ajaline piirang kehtib vähem kui kaks aastat

2 – Kehtib kaheaastane ajaline piirang

Avalikel teenistujatel puudub ajaline piirang enne lobistina tööle hakkamist. Ainult asutusse, mille üle on eelnevalt kontrolli teostatud või mida auditeeritud, ei tohi aasta jooksul tööle minna.

32. Mil määral kehtivad Riigikogu liikmetele, kõrgematele riigiteenistujatele, ministritele, nõunikele ajalised piirangud, enne kui nad võivad lobistina töötada?

0 – Ajaline piirang puudub

1 – Ajaline piirang kehtib vaid osale avalikele teenistujatele

2 – Ajaline piirang kehtib kõigile mainitud avalikele teenistujatele

Avalikel teenistujatel puudub ajaline piirang enne lobistina tööle hakkamist. Ainult asutusse, mille üle on eelnevalt kontrolli teostatud või mida auditeeritud, ei tohi aasta jooksul tööle minna.

Märgi ajalise piiranguga raamistatud avaliku sektori töötajad:

- Endised Riigikogu liikmed
- Endised volikogude liikmed
- Endised riikliku täitevvõimu esindajad
- Endised kohaliku täitevvõimu esindajad
- Nõunikud
- Kõrgemad riigiteenistujad
- Riiklike allasutuste kõrgemad ametnikud
- Muu

33. Mil määral liiguvad endised parlamendiliikmed, kõrgemad riigiteenistujad, täidesaatva võimu esindajad ja nõunikud otse lobisektorisse?

0 – On palju juhtumeid, kus mainitud avaliku sektori töötajad lähevad tööle otse lobisektorisse

1 – On mõningaid juhtumeid, mil mainitud avaliku sektori töötajad lähevad tööle lobisektorisse

2 – Endised parlamendiliikmed, kõrgemad riigiteenistujad, ministrid, nõunikud lähevad harva kohe lobisektorisse tööle

34. Mil määral nõuab seadus, et parlamendiliikmed, kõrgemad riigiteenistujad, täidesaatva võimu esindajad ja nõunikud küsiksid vastavalt eetikanõukogult luba enne siirdumist lobisektorisse, kus nad eelmist tööandjat lobida saaksid?

0 – Luba pole vaja

1 – Ebapiisavad reeglid

2 – Luba on vaja ja see kehtib kõigile mainitud avaliku sektori töötajatele

Avaliku sektori töötajatel puudub kohustus küsida luba, et otse lobisektorisse tööle minna.

35. Mil määral küsivad parlamendiliikmed, kõrgemad riigiteenistujad, täidesaatva võimu esindajad ja nõunikud tegelikkuses eetikanõukogult luba enne siirdumist lobisektorisse, kus nad eelmist tööandjat lobida saaksid?

0 – Mitte kunagi

1 – Mõnikord

2 – Alati

Kuna lobisektorisse liikumiseks pole vaja luba küsida, siis ei küsi endised parlamendiliikmed, täidesaatva võimu esindajad, kõrgemad riigiteenistujad või nõunikud eetikanõukogult luba.

36. Mil määral on olemas volituste ja piisavate ressurssidega sõltumatu järelvalveüksus, mis tegeleb avaliku sektori töötajate toimingupiirangutega? (Nõustab isikuid ja institutsioone ning uurib rikkumisi ja puudusi)

0 – Järelevalveüksus puudub

1 – Järelevalveüksus on olemas, aga sel pole piisavalt ressursse ega volitusi, et efektiivset järelvalvet teostada

2 – Eksisteerib piisavate ressursside ja volitustega järelvalveüksus

Eestis puudub järelevalveüksus, mis tegeleks avaliku sektori töötajate töötamispääringutega lobimise küsimuses. Liikumine lobisektorisse sõltub avaliku sektori töötaja isiklikust eetikast.

Avaliku teenistuse eetikakoodeks

37. Millal määral käsitleb avaliku teenistuse eetikakoodeks lobitegevust? (Kas on standardid, kuidas avalikud teenistujad huvigruppidega suhtlema peaksid, kuidas suhtlust dokumenteerida, kuidas ebaeetilisest lobitegevusest juhtkonda teavitada?)

0 – Avalikele teenistujatele puudub eetikakoodeks või puudub eetikakoodeks, mis lobimist käsitleb

1 – Eetikakoodeks käsitleb lobimist ebapiisaval määral

2 – Eetikakoodeks käsitleb lobimist põhjalikult

On olemas üsna üldine avaliku teenistuse eetikakoodeks, mis nõuab, et avalik teenistuja käitaks avalikust huvist, mitte erahuvist lähtuvalt. Avalikel teenistujatel on kohustus mitte jätta teavitamata korruptiivsest käitumisest. Samas, lobimist/lobitegevust koodeksis ei mainita, seega vastavate eetiliste normide tõlgendamine jääb lahtiseks.

38. Mil määral käsitleb avaliku teenistuse eetikakoodeks, kuidas ametnikud huvide konflikti olukorras käituma peaks?

0 – Puudub vastavasisuline koodeks või see ei käsitle huvide konflikti

1 – Eetikakoodeks käsitleb huvide konflikti ebapiisaval määral

2 – Eetikakoodeks käsitleb huvide konflikti põhjalikult

Huvide konflikt on ametnikele keelatud, samas on see termin ebaselgelt defineeritud, mis jätab tõlgendamiseks ruumi.

39. Mil määral sätestab avaliku teenistuse eetikakoodeks, kuidas ametnikud kinkide, majutuse ja muude soodustustega käituvad?

0 – Eetikakoodeks puudub või ei käsitle see kingitusi ja muid soodustusi

1 – Eetikakoodeks käsitleb kingitusi ja soodustusi ebapiisaval määral

2 – Eetikakoodeks käsitleb kingitusi ja soodustusi põhjalikult

Kingitusi ja soodustusi, mis ületavad viisakuskingituse hinna, pole lubatud vastu võtta. Kingitustest, mis viisakuse normi ületavad, tuleb juhtkonda teavitada. Majutustemaatikat ei käsitleta.

40. Mil määral nõutakse avalikelt teenistujatelt huvide deklareerimist?

0 – Puudub eetikakoodeks või see ei sätesta huvide deklareerimist

1 – Eetikakoodeks sätestab huvide deklareerimise ebapiisaval määral

2 – Eetikakoodeks reguleerib huvide deklareerimist põhjalikult

Avalikel teenistujatel on kohustus huvisid deklareerida. Üle 7000 ametnikul on see kohustus, seega tegemist on selge ja põhjaliku nõudega.

41. Mil määral eksisteerib kontrollmehhanism, mis võimaldab igal ametnikul või kodanikul teavitada ametnike eetilistest üleastumistest ?

0 – Teavitusemehhanism puudub

1 – Teavitusemehhanism on puudulik

2 – Teavitusemehhanism on piisav

Igal kodanikul on võimalus teada anda avalike teenistujate ebaeetilisest käitumisest. Avalikel teenistujatel on kohustus korruptiivsest tegevusest mitte teavitamata jätta.

42. Mil määral on avalikele teenistujate teadlikkuse tõstmise koolitusi, mis on seotud lobimise eetilise, aususe, väärkuse reeglite ja suunistega?

0 – Selleteemalised koolitused puuduvad

1 – Selleteemalised koolitused on pigem juhuslikud

2 – On põhjalikud ja regulaarsed eetikateemalised koolitused lobimise teemal

Eestis vastutab avalike teenistujate eetikateemalise koolitamise eest Rahandusministeerium. Justiitsministeerium koolitab ametnikke korruptiivsest käitumisest hoiduma. Siiski pole lobimine eraldi koolitusteema, pigem tegelevad koolitused üldisemate aususe ja eetiliseuse põhimõtetega. Seega lobimise teemat veel piisavalt ei käsitleta.

Lobistide eetikakoodeksid

43. Mil määral eksisteerib kohustuslik eetikakoodeks lobistidele? Mil määral sisalduvad seal selged sanktsioonid, kui reegleid rikutakse?

0 – Kohustuslik eetikakoodeks puudub

1 – Eetikakoodeks on puudulik

2 – On olemas põhjalik eetikakoodeks, kus sisalduvad sanktsioonid

Eestis puudub lobistidele suunatud kohustuslik eetikakoodeks, seega pole ka sanktsioone, mis ebaeetilise käitumise järel rakenduks.

44. Mil määral sanktsioneeritakse/karistatakse tegelikkuses lobiste, kes on reegleid rikkunud?

0 – Sanktsioone, karistusi ei rakendata

1 – Sanktsioone, karistusi rakendatakse ebaühtlaselt

2 – Sanktsioone, karistusi rakendatakse järjepidevalt

Lobistidele puuduvad ühtsed siduvad reeglid, mistõttu puuduvad nende ebaeetilise käitumise karistamiseks ka sanktsioonid, välja arvatud juhul, kui ebaeetiline lobimine muutub korruptiivseks tegevuseks (näiteks ametnike õhutamine altkäemaksule).

45. Mil määral nõuavad regulatsioonid ja eetikakoodeks piiranguid lobistide tööleasumisele riiklikesse ametiasutustesse?

0 – Piirangud puuduvad

1 – Piirangud on puudulikud

2 – Piirangud on piisavad

Lobistidele puuduvad igasugused piirangud riigiasutustesse tööle asuda või sellest kedagi teavitada.

46. Mil määral keelab seadus / lobistide eetikakoodeks samaaegset töötamist lobisti ja avaliku teenistujana?

0 – Puuduvad regulatsioonid, mis keelaksid töötada samaaegselt lobisti ja avaliku teenistujana

1 – Regulatsioonid ei julgusta samaaegsele töötamisele lobisti ja avaliku teenistujana, aga ka ei keela seda otseselt

2 – Regulatsioonid keelavad selgelt samaaegse töötamise lobisti ja avaliku teenistujana

Eestis puuduvad seadused või muud regulatsioonid (nagu kohustuslik lobistide eetikakoodeks), mis takistaks samaaegse töötamise lobisti ja avaliku teenistujana. Samas kehtivad avalikele teenistujatele reeglid, kus on sätestatud, millised kõrvaltegevused on lubatud või millist informatsioon nad jagada võivad. Avalike ülesannete täitmiseks kasutatavat informatsiooni ei tohi näiteks kasutada erakasu saamise eesmärgil.

47. Mil määral võimaldavad regulatsioonid teavitada lobireeglite rikkumisest?

0 – Teavituse mehhanism puudub

1 – Teavituse mehhanism on puudulik

2 – Teavituse mehhanism on piisav

Kuna igasugune lobistide reguleerimine kas seaduste või eetikakoodeksiga puudub, ei eksisteeri ka teavituse mehhanismi, kui lobist ebaeetiliselt käitub. Meedia kajastab sääraseid juhtumeid, kuid see on nende neljanda võimu pehme kontrolli rollist tulenev motivatsioon.

Vabatahtlikud lobistide eetikakoodeksid

48. Mil määral on lobistid endale ise lobireegleid, eetilise käitumise reegleid kehtestanud?

0 – Vabatahtlikud eetikanormid puuduvad

1 – Vabatahtlikud eetikakoodeksid on ebapiisavad

2 – Eetikakoodeksid on põhjalikud ja seal sisalduvad ka karistused

Näiteks advokatuuril ja avalike suhete spetsialistidel on eetikakoodeksid, mis küll lobimise eetikast spetsiifiliselt ei puuduta, aga seavad kohustuseks ausa käitumise. MTÜdel on samuti häid tavasid ja reeglistik, kuidas avatult ja ausalt oma huvisid õiguslooja ees esindada. Mõningatel kodadel on samuti sisemised eetikareeglid, aga enamikul liitudel ja ühingutel vastavad normid puuduvad.

49. Mil määral on vabatahtlikes eetikakoodeksites sätestatud reeglid, mis ebaeetilist käitumist vältida aitavad?

0 – Eetikakoodeksid ei sätesta detailseid käitumisreegleid

1 – Eetikakoodeksites on mõningad käitumisreeglid, aga need pole piisavad

2 – Eetikakoodeksites on detailsed käitumisreeglid, mis lobiste ebaeetilisest käitumisest eemal hoiavad

Märgi, milliseid käitumisreegleid vabatahtlikud eetikakoodeksid sisaldavad:

- Nõue olla aus ja anda täpset informatsiooni õigusloojale
- Nõue avaldada kliendi nimi ja eesmärgid
- Hoiduda ebaseaduslikult omandatud informatsiooni kasutamisest
- Nõue mitte julgustada avalikke teenistujaid seadust rikkuma
- Nõue mitte pakkuda avalikele teenistujaile kalleid kingitusi, soodustusi, värbamislubadust või muud meelehead
- Nõue hoiduda huvide konfliktist, sellest teavitamise kohustus ja huvide konflikti korral otsustamisest taandumine
- Kohustuslikud eetikakoolitused tingimusena ametiliitu astumiseks
- Töötav mehhanism, mis eetikakoodeksi täitmist kontrollib ja vastavust survestab
- Muud nõuded/kohustused, palun täpsustada

50. Mil määral nõuavad lobistide vabatahtlikud eetikakoodeksid, et lobist avaldaks klientide nimed, keda ta esindab, ning lobitegevuse eesmärgid?

0 – Teavitamiskohustus puudub

1 – Teavitamiskohustus tähendab vaid elementaarse teabe väljastamist

2 – Teavitamiskohustus tähendab põhjaliku teabe väljastamist: klientide nimed, lobitegevuse valdkond

Lobistide eetikakoodeksid ei nõua kliente või eesmäärke puudutava informatsiooni avalikustamist. Siiski, EMSLi MTÜdele suunatud koodeks teeb huvide ja eesmärkide avalikustamise tugevalt soovituslikuks.

51. Mil määral keelavad lobistide eetikakoodeksid samaaegset töötamist lobisti ja avaliku teenistujana?

0 – Samaaegne töötamine lobisti ja avaliku teenistujana ei ole reguleeritud

1 – Eetikakoodeks ei julgusta samaaegset töötamist lobisti ja avaliku teenistujana, aga ka ei keela seda

2 – Eetikakoodeks keelab selgelt samaaegse töötamise lobisti ja avaliku teenistujana

Eestis pole samaaegne töötamine lobisti ja avaliku teenistujana kuidagi reguleeritud.

52. Mil määral eksisteerib teavituse mehhanism, mis võimaldab igal liikmel ja ka kodanikul efektiivselt teavitada eetikakoodeksi rikkumisest?

0 – Teavituse mehhanism puudub

1 – Teavituse mehhanism on puudulik

2 – Teavituse mehhanism on piisav

Kodanikel, kes pole liitude, seltside liikmed, tavaliselt puudub otsene teavituse võimalus. Liikmeskond teoorias aga jälgib liikmete käitumist.

53. Mil määral eksisteerib sõltumatu mehhanism, et eetikakoodeksist kinnipidamist jälgida ja jõustada?

0 – Järelevalvemehhanism puudub

1 – Järelevalvemehhanism on puudulik või ei ole sõltumatu

2 – Järelevalvemehhanism on piisav ja sõltumatu

Näib, et järelevalvemehhanism ebaeetilise käitumise tuvastamiseks ja karistamiseks on puudulik.

LIGIPÄÄS SEADUSLOOMELE

Käesolev osa analüüsis, kas kaasamisest toimub rohke ja laiapõhjaline osavõtt, kas kaasamise esineb võistlevaid huviseid, mis viivad legitiimsete ja laia toetusega poliitikate ja seaduste väljatöötamiseni.

Konsultatsioon ja kaasamine otsustusprotsessis

54. Mil määral nõuab seadus parlamendilt õigeaegset ja piisavat kodanike ja avalikkuse (erahuvide või kodanikuühiskonna organisatsioonide) ligipääsu seadusloome kujundamisele?

0 – Seadused ei nõua avalikkuse või kodanike kaasamist seadusloome kujundamisse

1 – Seadusandlus võimaldab kodanike ja avalikkuse kaasamist seadusloome kujundamisse, aga see pole piisav (puudub võrdne ligipääs, antakse vähe aega vms)

2 – Parlament on seadusega kohustatud kodanikke ja avalikkust seadusloome kujundamisse kaasama ning ligipääs on võrdne, antakse piisavalt aega vastata jne

Parlamendis on paigas mõningad reeglid, mis teevad kodanike ja avalikkuse kaasamise soovituslikuks. Samas pole tegu kohustusega, mis tähendab, et kaasamise efektiivsus ja regulaarsus sõltub igast komisjonist ja ametnikust.

55. Mil määral nõuab kehtiv seadusandlus avalikkuse mitmekülgset kaasamist seadusloome planeerimisse, rakendamisse ja hindamisse, sh ka tähtaegade, mehhanismide, materjalide, kohtumiste informatsiooni, kohtumiste reeglite, vahendite, meetodite väljatöötamisel poliitikatesse, arvamustesse ja muudesse otsustesse?

0 – Seadusandluses ei ole nõudeid seadusloomesse kaasamise osas või need on *ad hoc* baasil

1 – Kehtivas seadusandluses on reeglid avalikkuse kaasamiseks seadusloome kujundamisse, aga need on liiga kitsad või sõltuvad poliitikavaldkonnast

2 – Seadusandluses on selge raamistik, milles sisalduvad reeglid avalikkuse laiaks kaasamiseks seadusloome planeerimisel, rakendamisel ja hindamisel

On „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri” (HÕNTE), milles sisaldub ka „Kaasamise hea tava”, mis teevad avalikkuse laialdase kaasamise seadusloome protsessidesse tugevalt soovituslikuks. Ajaraamid ja reeglid kaasamiseks tulenevad peamiselt ametniku suvast. Seadusloome protsessidest ja arengutest teavitatakse avalikkust ka seaduseelnõude andmebaasis eelnouud.valitsus.ee. Selle põhjal on võimalik seaduseelnõusid kommenteerida, kui dokumendid pole just mõeldud asutusesiseseks kasutamiseks .

56. Mil määral nõuab kehtiv seadusandlus selgelt, et riigiasutused tagaksid kaasamisprotsessis võrdse ligipääsu kõikidele osalistele?

0 – Puuduvad reeglid ja sätted, et tagada osaliste laiapõhjaline kaasamine

1 – On kaasamise reeglid ja sätted, mis soovitavad tagada võrdse ligipääsu seadusest mõjutatud osalistele, kuid need pole piisavad või sõltuvad poliitikavaldkonnast

2 – Seadusandluses on selge raamistik, milles sisalduvad reeglid avalikkuse laiaks kaasamiseks seadusloome protsessi

HÕNTE ja „Kaasamise hea tava” näevad ette, et seadusloome protsessi tuleb kaasata gruppe, keda seadus mõjutab. Samas kui leitakse, et seadus otseselt kedagi ei mõjuta, pole ka tarvis erinevaid osalisi kaasata.

57. Milliseid viise, praktikaid kasutatakse avalikkuse kaasamiseks seadusloomesse tegelikkuses?

- Mitteametlikud konsultatsioonid valitud partneritega
- Laiaulatuslik eelnõude levitamine kommenteerimiseks
- Avalik teavitamine ja kommenteerimisele õhutamine
- Avalik koosolek
- Eelnõude, ettepanekute veebi lisamine
- Ekspertgrupid
- Ettevalmistav avalik komisjon
- Muu, palun täpsustada

58. Mil määral on konsultatsioonides osalemine avalikkusele tegelikkuses avatud?

0 – Konsultatsioonides osalemine on avalikkusele avatud harva või mitte kunagi

1 – Konsultatsioonides osalemine on avalikkusele avatud mõnikord, aga mitte alati

2 – Konsultatsioonid on tavaliselt avalikkusele avatud

Töögrupid ja ekspertgrupid on tavaliselt orienteeritud seadusest otseselt mõjutatud gruppide kaasamisele. Et vastavat teavet saada, tuleb ka seaduste andmebaasides orienteeruda, mis võib osutada keeruliseks. Samas postitavad riigiasutused eelnõusid ja väljatöötamiskavatsusi eelnõude infosüsteemi, mis tähendab, et iga kodanik võib mõne postitatud dokumendi vastu huvi tunda ja kommenteerimiseks vastava ametniku või institutsiooniga ühendust võtta.

59. Mil määral avalikustatakse kaasatud osaliste arvamused?

0 – Kaasatud osaliste arvamusi avalikustatakse harva või mitte üldse

1 – Kaasatud osaliste arvamusi avalikustatakse mõnikord, aga mitte alati

2 – Kaasatud osaliste arvamused avalikustatakse alati

Osaliste arvamused avalikustatakse pärast esimese ametliku eelnõumustandi kommenteerimist. Sellele eelnenud ekspertgruppide või töögruppide arvamusi see ei sisalda.

60. Mil määral nõuab kehtiv seadusandlus õigusloojatel oma otsuseid esitatud ettepanekutega arvestamise või mitteamvestamise põhjendamiseks selgitada?

0 – Õiguslooja ei pea otsuseid põhjendama

1 – On sätted, mis nõuavad, et õiguslooja selgitaks, miks teatud ettepanekutega arvestatakse, aga need põhjendused ei ole piisavad või sõltuvad poliitikavaldkonnast

2 – Seadus näeb ette, et õiguslooja põhjendaks täpselt, miks ja kuidas ettepanekutega on või ei ole kaasamisprotsessis arvestatud

Regulatsioon näeb ette, et õigusloojad selgitaksid, miks kaasamisprotsessis tehtud ettepanekutega on või ei ole arvestatud. Seda on võimalik leida seaduste lisadest, kus on esitatud kooskõlastustabelites nii riigiasutuste kui ka riigiväliste asutuste ettepanekud. Seal peavad sisalduma ka põhjendused. Põhjenduste kvaliteet on erinev, mõned ministeeriumid kirjutavad põhjalikke seletusi, samas kui on asutusi, mis seda kohustust tõsiselt ei võta.

Ekspert- ja töögruppide koosseis

61. Mil määral eksisteerib seadusandlusega pandud kohustus moodustada mitmekesine ja tasakaalus (erasektor ja kodanikuühiskond) töögrupp?

0 – Puudub kohustus tasakaalus töögrupi moodustamiseks

2 – Seadus nõuab, et töögruppide koosseis oleks tasakaalus nii, et esindatud oleks nii erasektori kui ka kodanikuühiskonna esindajad

Eelnõu eest vastutav ametnik kutsub töö- või ekspertgrupi kokku oma parema äranägemise järgi, võttes aluseks ministeeriumi partnerite nimekirja ja varasema koostöö. Koosseisu tasakaal sõltub seega ametniku tahtest.

62. Mil määral on ekspert- ja töögruppide koosseis tegelikkuses tasakaalus, nii et esindatud on erasektori ja kodanikuühiskonna esindajad?

0 – Ekspertgruppide koosseis ei ole tavaliselt tasakaalus

1 – Ekspertgruppide koosseis on mõnikord tasakaalus, mõnikord mitte

2 – Ekspertgruppide koosseis on tavaliselt tasakaalus

Seadusloome protsessi on tavaliselt kaasatud nii erasektori kui ka kodanikuühiskonna esindajad. Mõnikord on väga laiad kodanikke esindavad grupid (patsiendid või tarbijad näiteks) aga alaesindatud, kuna tegemist on väga hajusate ja vähese võimekusega huvigruppidega.

63. Kas lobistidel on keelatud ekspertgruppides osaleda vaid oma isiklikku kitsast huvi esindades?

0 – Lobistid võivad ekspertgruppides vabalt oma isiklikku huvi esindada

2 – Lobistid ei või ekspertgruppides oma isiklikku huvi esindada

Eestis puudub regulatsioon, mis keelaks lobistidel väljendada ekspertgruppides oma isiklikku huvi. Samas ei peeta seda heaks tooniks.

64. Mil määral on ettevõtete juhtidel keelatud ekspertgruppides esindada vaid oma isiklikku huvi?

0 – Ettevõtete juhid võivad ekspertgruppides vabalt oma isiklikku huvi esindada

2 – Ettevõtete juhid ei või ekspertgruppides oma isiklikku huvi esindada

Ettevõtete juhtidel ei ole keelatud ekspertgruppides esindada oma isiklikku huvi, samas see ei ole tavapärase praktika, kuna kaasamise hea tava nõuab, et kutsutud osalised esindaksid laiemaid huvisid.

65. Mil määral nõuab seadus, et avaldataks ekspertgruppide päevakavasid, protokolle ja osapoolte ettepanekuid?

0 – Sellekohast informatsiooni ei avalikustata

1 – Sellekohane informatsioon on kättesaadav, aga ainult siis, kui seda eraldi nõuda

2 – Sellekohane informatsioon on avalikult kättesaadav kas veebis või paberkandjal

Informatsioon ekspertgruppides toiminu kohta peaks ideaalis sisalduma seaduste lisades, praktikas see aga tihtipeale nii ei ole. Päevakavasid, protokolle ja tehtud ettepanekuid tavaliselt detailselt ei avalikustata. Avalikustatakse esimesele eelnõu versioonile laekunud kirjalikke arvamusi. Samuti on huvigruppide kirjalikud arvamused avalikustatud Riigikogu menetlusfaasides.

LISA 2: METOODIKA

See raport on osa Euroopa Komisjoni rahastatud projektist „Lifting the Lid on Lobbying”, milles osaleb 18 Euroopa riiki ja mille eesmärgiks on hinnata lobimaastikku ja selle reguleerimist.⁷⁴ Raporti täpsemateks eesmärkideks on:

- Hinnata lobimist reguleerivaid seadusi, poliitikaid ja praktikaid Eestis
- Koguda tõendeid ebaeetilisest lobimisest tulenevate korrupsiooniriskide kohta
- Tuvastada lobimise head praktikad
- Soovitada lahendusi õigusloojatele ja huvigruppide esindajatele nii era- kui ka avalikus sektoris.

DEFINITSIOONID

Käesoleva raporti definitsioon lobimisest on „Igasugune huvigrupi-poolne otsene või kaudne suhtlus avalike teenistujate, poliitiliste otsusetegijate või nende esindajatega, et mõjutada avalikke otsuseid”.⁷⁵

„Lobist” tähendab nii elukutselist palgalist lobisti, erasektori huvide esindajat (organisatsioonisisene lobist), avalike suhete eksperti huviesinduses, kodanikuühiskonna (MTÜde) esindajat, ettevõtete esindajaid, kaubandus- ja tööstuskodade huvikaitsjaid, ametiühinguid, advokaadibüroosid, usulisi organisatsioone kui ka teadlasi/akadeemikuid.⁷⁶

Leiame, et seadusandluses peaks lobisti kohta sisalduma seesama lai definitsioon, jättes välja vaid eraisikud, kes oma isiklikes huvides ennast ise esindavad, kuna sel puhul on tegemist demokraatia loomuliku osaga, mis reguleerimist ei vaja.

ANDMETE KOGUMINE JA ANALÜÜS

Uurimisraporti koostas Hanna Jemmer perioodil 2014. aasta märtsist kuni septembrini. Teiseste allikadena kasutati mitmeid rahvusvahelisi hinnanguid läbipaistvuse ja huvide esindamise kohta. Näiteks kasutati Vigeo uurimust lobimise läbipaistvuse ja eetilisuse kohta⁷⁷, Burson-Marstelleri 2013.

⁷⁴ Riigid, mis projektis osalevad: Austria, Bulgaaria, Eesti, Hispaania, Iirimaa, Itaalia, Küpros, Leedu, Läti, Prantsusmaa, Poola, Portugal, Saksamaa, Slovakkia, Sloveenia, Tšehhi Vabariik, Ungari ja Ühendkuningriik.

⁷⁵ Definitsioon tuleneb suuresti Sunlight Foundation'i lobimise juhistest (<http://sunlightfoundation.com/blog/2013/12/03/announcing-sunlights-international-lobbying-guidelines/>), OECD raportist hindamaks OECD läbipaistva ja ausa lobimise põhimõtete rakendamist (2014, ilmunas) ja Euroopa Nõukogu parlamentaarse assamblee soovitus 1908 (2010) lobimisest demokraatlikes ühiskondades.

⁷⁶ Vt Transparency International (2012) väljaannet „Lobbying in the European Union: Levelling the Playing Field”, veebis http://www.transparency.de/fileadmin/pdfs/Themen/Politik/ENIS_Regional_Policy_Paper_Lobbying.pdf

⁷⁷ Vigeo (2013). Transparency and Integrity of Lobbying: A new challenge for CSR: <http://www.vigeo.com/csr-rating-agency/en/etude-lobbying-062013>

aasta lobiteemalist uuringut⁷⁸, GRECO 4. hindamisvooru raportit korrupsiooniohtude vältimise kohta⁷⁹. Samuti kasutati kohaliku mõttekoja Praxise 2010. aasta aruannet valitsuse kaasamispraktikate kohta ja Ott Lumi 2014. aasta (ingliskeelset) teadusartiklit Eesti lobimaastiku põhijoonte kohta⁸⁰.

Teisestele allikatele lisaks viidi läbi 24 intervjuud nii õigusloojate kui ka lobimise ekspertidega ning kaasamisega seotud huvigruppidega. Intervjueeritute hulka kuulusid eraettevõtetega seotud huvikaitsjad, advokaadibürood, avalike suhete spetsialistid, MTÜd, kojad ja mõttekojad. Intervjuud andsid ülevaate tegelikust olukorrast, mida ametlikud dokumendid, nagu seadused, määrused ja head tavad, ei võimalda. Intervjuude nimekiri on lisas 3. Ühel juhul palus intervjueeritav teema tundlikkuse tõttu anonüümsust. Konsulteeriti ka rahandusministeeriumi, sotsiaalministeeriumi ja justiitsministeeriumi ekspertidega. Selle metoodikaga oli võimalik lobimismaastikku kaardistada: leida ja analüüsida riigispetsiifilisi probleeme ning välja pakkuda lahendusi.

Raport on peamiselt kvalitatiivne, kuigi sisaldab riiklike lobimist reguleerivate seaduste ja mehhanismide analüüsi ka kvantitatiivset mõõdet, mis võimaldab Eestit teiste riikidega võrrelda.⁸¹ Sellel eesmärgil hinnati kvalitatiivselt kogutud informatsiooni 65 kvantitatiivse mõõdikuga. Iga aspekti hindamiseks kasutati kolmepunktsüsteemi.⁸² Üldhinne (%) tulenes kolmest hinnatud lobimisega seotud kategooriast: läbipaistvus, eetika ja ligipääsu võrdsus seadusloome protsessi kujundamisele. Täidetud küsimustik ja hinded on raporti lisas 1.

Raport annab ülevaate Eesti lobimismaastikust ning toob välja peamised puudujäägid ja probleemid, mis võivad potentsiaalselt seada kahtluse alla otsused, mis on varjatult, ebaselgelt või ebaausalt tehtud. Eesmärgiks on juhtida tähelepanu varjatud lobimisest tulenevatele riskidele ja propageerida otsustusprotsesside läbipaistvust. Sel eesmärgil on raportis välja toodud ka võimalikud lahendused, kuidas varjatud ja ebaeetilist lobimist takistada.

⁷⁸ Burson-Marsteller (2013). A Guide to Effective Lobbying: the View of Policy-Makers. <http://lobbyingsurvey.burson-marsteller.eu/>

⁷⁹ GRECO (2013). 4th Evaluation Round Report: Estonia, Council of Europe, [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/news/news\(20130108\)eval4estonia_EN.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/news/news(20130108)eval4estonia_EN.asp)

⁸⁰ Lumi, O. (2014) A comparative insight into the status of the lobbying regulation debate in Estonia, *Journal of Public Affairs* 14(1), 44–53

⁸¹ Regiooni riike võrdlev uuring avaldatakse 2015.aasta alguses.

⁸² Mõnede küsimuste puhul, kus 1-punktiline hinnang oli ebaloogiline, hinnati küsimusi kas 0 või 2 punktiga.

LISA 3: INTERVJUUDE NIMEKIRI

1. Aivar Hundimägi (2014) ajakirjanik (Äripäev) lobimisest, 23.04
2. Allar Jõks (2014) advokaat (Sorainen) lobimisest, 3.06
3. Gea Otsa (2014) avalike suhete nõunik (majandus- ja kommunikatsiooniministeerium) lobimisest, 2.06
4. Indrek Raudjalg (2014) avalike suhete ekspert (Hamburg & Partnerid) lobimisest, 7.05
5. Indrek Raudne (2014) endine poliitik, praegune äriees lobimisest, 6.05
6. Jaanus Tehver (2014) advokaat (Tehver & Partnerid) lobimisest, 28.03
7. Joonas Kulli (2014) eraettevõtte lobist (Credit Star Group) lobimisest, 16.05
8. Kaido Rosin (2014) Riigikogu majanduskomisjoni nõunik lobimisest, 17.04
9. Kristen Kanarik (2014) justiitsministri nõunik lobimisest, 11.04
10. Kristen Michal (2014) endine justiitsminister, Riigikogu Reformierakonna fraktsiooni esimees lobimisest, 30.04
11. Kristina Narusk (2014) lobist (Teenusmajanduskoda) lobimisest, 16.04
12. Maiu Uus (2014) mõttekoja ekspert (PRAXIS) lobimisest ja kaasamisest, 29.05
13. Margus Tsahkna (2014) parlamendiliige lobimisest, 8.05
14. Maris Jesse (2014) Tervise Arengu Instituudi direktor lobimisest, 15.05
15. Marko Udras (2014) lobist (Eesti Kaubandus-Tööstuskoda) lobimisest, 30.04
16. Neve Hõbemägi (2014) endine eraettevõtte lobist, valitsussuhete ekspert (pangandus) lobimisest, 26.05
17. Ott Lumi (2014) avalike suhete ekspert (Meta Advisory) lobimisest, 9.04
18. Raimo Poom (2014) ajakirjanik (Eesti Päevaleht) lobimisest, 8.07
19. Rasmus Pedanik (2014) endine siseministri nõunik lobimisest, 4.04
20. Tarmo Noop (2014) Õlletootjate Liidu ja A.Le Coq'i tegevjuht lobimisest, 23.05
21. Tarmo Vahter (2014) ajakirjanik (Eesti Ekspress) lobimisest, 8.07
22. Toomas Tamsar (2014) Tööandjate Keskliidu tegevjuht lobimisest, 22.05
23. Urmo Kübar (2014) vabakonna esindaja (EMSL) lobimisest, 7.04

MTÜ Korruptsioonivaba Eesti
Telliskivi 60a
10412 Tallinn, Estonia

Telefon: (+372) 562 44 960

www.transparency.ee

facebook.com/TransparencyInternationalEstonia