

TARTU ÜLIKOOL  
Sotsiaalteaduste valdkond  
Johan Skytte poliitikauuringute instituut

Marten Karu  
**LOBISTIDE REGISTRI VAJALIKKUS EESTIS**

Bakalaureusetöö

Juhendaja: Kristiina Tõnisson, PhD

Tartu 2025

## **Autorsuse deklaratsioon**

Olen koostanud töö iseseisvalt. Kõik töö koostamisel kasutatud teiste autorite seisukohad, ning kirjandusallikatest ja mujalt pärinevad andmed on viidatud.

Töö sõnade arv: 8031

*Marten Karu, 19.05.2025*

## **Annotatsioon**

Käesolev lõputöö keskendub lobistide registri Eestis kasutusele võtmise vajalikkuse uurimisele. Eestis ei ole tänaseni lobitöö seadustega reguleeritud. Aastal 2021 võeti Eestis kasutusele lobistidega suhtlemise hea tava ametiisikule, mis on kõige sisulisem regulatsioon, mis Eestis lobitööle seni kehtestatud on. Maailmas jäävad erinevad riigid lobistide registri vajalikkuse osas erinevatele seisukohtadele. On riike, kes leiavad, et lobistide register on hea tööriist korruptsiooni vähendamiseks ning riike, kes leiavad, et lobistide register on demokraatliku protsessi segav vahend. Eestis on viimase kümne aasta jooksul meedias kirjutatud väga palju erinevaid seisukohti lobistide registri kasutusele võtmise vajalikkuse osas. Väga tõsiselt pole Eesti ühiskonnas lobistide registrit puudutav debatt siiski käima läinud.

Lõputöö uurimisprobleem keskendub lobistide registri kasutusele võtmise poolt ja vastuargumentide uurimisele. Lisaks uurimise praktilisele olulisele ja ühiskondlikule mõjule on uurimisprobleem seotud ka laiemate teoreetilise ja praktilise küsimustega. Uurimuses tugineti huviorganisatsioonide, Riigikogu liikmete ja ametiisikute isiklikule arvamusele, et saada autentset hinnangut olemasolevale süteemile, lobistide registri kasutusele võtmise vajaduse osas ning nende poolt ja vastuargumente antud teemal. Analüüsist selgus, et kõik osapooled nõustuvad, et lobistidega suhtlemise hea tava ametiisikule on hea edasimineku olukorrast, kus ühtegi reeglit lobitööle ei olnud. Autor ei suutnud tõestada, et lobistide registri kasutusele võtmine Eestis täna oleks vajalik, sest on palju küsimusi, mis oleks vaja enne lobistide registri kasutusele võtmist Eesti ühiskonnas selgeks debateerida.

## **Abstract**

This thesis examines the necessity of introducing a lobbyist register in Estonia. To date, lobbying has not been regulated by law in Estonia. In 2021, a Code of Good Practice for Interacting with Lobbyists was introduced for public officials, which remains the most substantial regulation related to lobbying currently in place in Estonia. Globally, countries hold differing views on the necessity of a lobbyist register. Some consider it a useful tool for reducing corruption, while others see it as a hindrance to the democratic process.

Over the past decade, various opinions regarding implementing a lobbyist register have been expressed in the Estonian media. However, a serious public debate on the issue has yet to emerge. The research problem of this thesis centers on exploring the arguments for and against the introduction of a lobbyist register. In addition to its practical relevance and societal impact, the research problem also touches upon broader theoretical and practical issues.

The study draws on the personal opinions of interest groups, members of the Estonian Parliament (Riigikogu), and public officials to gain an authentic understanding of the current system and assess the perceived need for a lobbyist register, along with the related arguments for and against its implementation. The analysis revealed that all stakeholders agree that the Code of Good Practice for Interacting with Lobbyists represents a step forward from a situation where no rules on lobbying existed.

However, the author was unable to demonstrate that the adoption of a lobbyist register is currently necessary in Estonia, as many questions still need to be clearly debated within Estonian society before such a register can be implemented.

## SISUKORD

<b>Autorsuse deklaratsioon.....</b>	<b>2</b>
<b>Annotatsioon.....</b>	<b>3</b>
<b>Abstract.....</b>	<b>4</b>
<b>SISSEJUHATUS.....</b>	<b>6</b>
<b>1. POLIITIKATE KUJUNDAMINE JA KAASAMINE.....</b>	<b>8</b>
1.1 Poliitikate kujundamine.....	8
1.2 Erinevate osapoolte kaasamine poliitikate kujundamisel.....	10
1.3 Poliitika kujundamise läbipaistvus.....	12
<b>2. LOBISM.....</b>	<b>14</b>
2.1 Lobismi mõiste.....	14
2.2 Lobistide register.....	15
<b>3. KAASAMINE JA POLIITIKATE KUJUNDAMINE EESTIS.....</b>	<b>17</b>
3.1 Osapoolte kaasamine Eestis.....	17
3.2 Lobism Eestis.....	19
<b>4. METOODIKA.....</b>	<b>22</b>
4.1 Uurimisstrateegia ja valim.....	22
4.2 Andmete kogumine.....	22
<b>5. LOBISTIDE REGISTRI VAJALIKKUS EESTIS.....</b>	<b>24</b>
5.1 Hinnang lobitöö regulatsioonile Eestis.....	24
5.2 Lobitöö register kui vahend korruptsiooni vähendamiseks.....	25
5.3 Hinnang lobitöö registri kasutuselevõtmiseks.....	27
5.4 Väikese rahvaarvu mõju lobitöö registrile.....	28
5.5 Milline peaks välja nägema võimalik lobistide register.....	29
5.6 Järeldused ja soovitused.....	31
<b>KOKKUVÕTE.....</b>	<b>34</b>
<b>KASUTATUD KIRJANDUS.....</b>	<b>36</b>
<b>LISAD.....</b>	<b>39</b>
Lisa 1. Intervjuu kava.....	39
<b>Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja üldsusele kättesaadavaks tegemiseks.....</b>	<b>40</b>

## SISSEJUHATUS

Lobitöö ei ole oma olemuselt uus nähtus, kuid lobitööle kehtivad regulatsioonid seda pigem on. Enne 2000. aastaid kehtisid lobitööle suurematest riikidest regulatsioonid ainult Kanadas, USA-s ja Saksamaal, regulatsioonid olid kasutusel ka Euroopa Parlamendis. Selle sajandi algul muutus lobitöö reguleerimine seadustega populaarsemaks ning paljudes riikides võeti kasutusele lobistide register (Crepaz, 2017: 2).

Ka Eestis on viimase kümnendi jooksul järjest rohkem hakatud arutama lobitöö reguleerimise üle. Esimest korda tõusis lobitöö seadustega reguleerimise debatt avalikkuse ette aastal 2012, kui toonane justiitsminister Kristen Michal tõi välja, et Eestis on tihti raske vahet teha korruptiivsel tegevusel ja legaalsel lobitööl (Lumi, 2014: 303). Eestis on meedia viimase kümnendi jooksul avaldanud palju arvamuskäsitlusi lobitöö seadustega reguleerimise osas. Välja on toodud poolt ja vastuargumente, kuid lobitöö seadustega reguleerimiseni ei ole jõutud. Aastal 2021 võeti Eestis kasutusele lobistidega suhtlemise hea tava ametiisikule. Tegemist ei ole küll seadusega, kuid on kõige sisukam dokument, mis Eestis lobitöö reguleerimise osas kasutusele on võetud.

Selle uurimuse eesmärk on analüüsida lobistide registri vajalikkust Eestis. Millised on peamised poolt ja vastuargumentid Eestis lobistide registri kasutusele võtmisele ning kuidas on siiani toimunud lobistidega suhtlemise hea tava ametiisikule. Tuginedes uurimistöö raames läbiviidud intervjuu analüüsile soovitakse leida vastust uurimisküsimusele:

1. Kuivõrd vajalik oleks Eestis lobistide registri kasutusele võtmine, millist infot peaks see sisaldama ning kellele see täpsemalt loodud oleks?

Käesoleva töö puhul on tegemist kvalitatiivse uuringuga, mis võimaldab süvitsi uurida osapoolte kogemusi ning hinnanguid lobistide registri kasutusele võtmiseks ning analüüsida nende kogemust ametiisikutele mõeldud lobistidega suhtlemise hea tavaga. Kaasates huvioorganisatsioonide tegevjuhid, Riigikogu liikmed ning ametiisikud on võimalik saada eri osapoolte nägemust lobistide registrile ning hinnanguid praegusele süsteemile. Andmekorjeks viidi läbi intervjuud, kuna seeläbi on võimalik saada autentset arvamust inimese hinnangust lobistide registri kasutusele võtmiseks ning nende kogemust praeguse süsteemiga. Selle meetodi abil on võimalik mõista, kuidas on rahul erinevad osapooled praeguse süsteemiga

ning kas osapoolte hinnangul on vaja Eestis lobistide registrit või millised peaksid nende hinnangul olema lobitööle kehtivad regulatsioonid Eestis.

Lõputöö teoreetiline raamistik tugineb mitmetele teoreetilistele käsitlustele ja erialakirjandusele, mis käsitlevad poliitikate kujundamist, lobismi ning lobitöö regulatsioone. Töö esimene peatükk kirjeldab poliitikate kujundamist ja osapoolte kaasamist. Selles peatükis selgitatakse täpsemalt, milline näeb välja poliitikate kujundamine ja selle protsess ning kuidas kaasatakse erinevaid osapooli poliitikate kujundamisse. Töö teine peatükk keskendub lobismile. Esmalt antakse lühiülevaade lobismi ajaloost. Peatükis pakutakse välja erinevaid teaduslikke definitsioone lobismi mõiste selgitamiseks, uuritakse lobistide registrit ning analüüsitakse teiste riikide praktikaid. Kolmandas peatükis käsitleb osapoolte kaasamist ning lobismi Eestis. Peatükis kirjeldatakse, milline näeb välja osapoolte kaasamine Eestis ning tuuakse lühidalt välja kaasamise protsessi tugevused ja nõrkused. Alaosas analüüsitakse lobismi üle peetud debatti Eestis ning selgitatakse ametiisikutele mõeldud lobistidega suhtlemise hea tava.

Neljas peatükk keskendub uurimistöö eesmärgile ja kavandatava meetodika kirjeldamisele. Kirjeldatakse uurimisstrateegiat ja valimit ning andmete kogumise protsessi. Viendas peatükis tuuakse välja analüüsi tulemused ning seejärel kirjutatakse saadud andmete põhjal järeldused ja soovitused.

# 1. POLIITIKATE KUJUNDAMINE JA KAASAMINE

## 1.1 Poliitikate kujundamine

Poliitika ning võib ka öelda, et poliitika kujundamine on nagu elevant. Selle tunneb ära, kui seda näha, kuid selle defineerimine ei ole nii lihtne (Hallsworth, 2011: 10). Me suudame tihti eristada, milline on halb ning milline on hea poliitika või poliitiline otsus, kuid takerdume tihti selle taha, et mis asi see poliitika, poliitiline otsus või poliitika kujundamine üldse on (Hallsworth, 2011: 10). Poliitikate kujundamist saab defineerida näiteks kui probleemi lahendamist. Harman on poliitikate kujundamist käsitlenud kui teadlikult või varjatult määratletud sihipäraste tegevuskäikude valikut, mida järgitakse või kavatsetakse järgida tuvastatud probleemi või mureküsimumise lahendamisel, mis on suunatud kindlate kavandatud või soovitud eesmärkide saavutamisele (Nudzor, 2009: 86).

Poliitikate kujundamine on tänapäeval muutunud ning eelkõige see, et üritatakse poliitikat kujundades vaadata tulevikku ja teha sotsiaalseid, majanduslikke ja poliitilisi prognoose, et teha pikaajalisem hea poliitiline otsus (Bullock jt, 2001: 14). Poliitikat kujundades võetakse arvesse ka rahvusvahelisi trende ja arenguid ning vaadatakse, kuidas mõni teises riigis tehtud poliitiline otsus toimunud on (Bullock jt, 2001: 14). Ühtlasi on tänapäevane poliitikate kujundamine ka innovatiivne, paindlik ning loominguline võttes arvesse erinevaid riske ja manageerib neid ning toob erinevaid osapooli väljaspoolt valitsust, et otsust kujundada (Bullock jt, 2001: 14).

Kuigi poliitikate kujundamine on ajas palju muutunud saab väita, et Lasswelli poolt 1956-ndal aastal välja pakutud kuulus poliitikate kujundamise tsükkel, mis on saanud aja jooksul palju kriitikat, on endiselt üsna hea vahend selle protsessi kirjeldamiseks. Lasswelli poolt välja pakutud poliitikate kujundamise tsükli fenomeniks on, et see aitab kergelt ette kujutada, milline poliitika kujundamise protsess täpselt on (Weible, 2023: 1978). Poliitikate kujundamine algab jätkuvalt agenda paika panemisest, millele järgneb poliitika väljakujundamine ja otsuse tegemine ning seejärel poliitilise otsuse rakendamine, hindamine ning mitesobivuse korral otsuse tagasivõtmine (Hill, 2005). Peale poliitilise otsuse tegemist ning selle hindamist tehakse vajadusel korrekture, et poliitiline otsus reaalses elus töötaks paremini ning kõige viimaseks tunnusjooneks, mis iseloomustab tänapäevast poliitikate

kujundamist on poliitilisest otsuse tegemise protsessist õppimine ehk, et mis töötas ja mis ei töötanud ning kuidas edaspidi asju teha efektiivsemalt (Bullock jt, 2001: 14).

Poliitilisi otsuseid üritatakse enamasti teha faktipõhiselt. Otsuse tegemisel üritatakse toetuda erinevatele teadustöödele või komisjoni uuringutele. Teoreetiliselt kujutab selline lähenemine endast ideaalmudelit, kus teadlased analüüsivad ühiskondlikult olulisi probleeme ning töötavad välja teaduspõhised lahendused. Seejärel võtavad poliitikakujundajad kasutusele teadlaste poolt soovitatud meetmed, mille rakendamine toob kaasa positiivsed tulemused. Edu korral kasvab usaldus teadlaste töö vastu, mis võib avalduda täiendava rahastuse eraldamises teadusuuringutele (Choi jt, 2005: 633). Paraku ei ole kõik nii lihtne. Faktipõhine poliitiliste otsuste tegemine tänapäeval on toonud endaga kaasa uusi probleeme. Esiteks ei ole paljudes valdkondades piisavalt teaduspõhist materjali, et teha efektiivset otsust, teiseks on otsuste tegijad tihti motiveeritud, et eirata teaduspõhiseid lahendusi, kolmandaks jäävad teadlased rakendamise protsessist ise enamasti eemale ning selle informatsiooniga, mis kogutud on ei pruugi poliitikud teha efektiivset otsust (Head, 2010: 80). Teadlaste ja poliitikute vahel ei valitse tihti ka usaldav ja üksteist respektieriv õhkkond. Poliitikutel on tihti probleem teadlaste arrogantsiga ja teadlased omakorda on poliitikute suhtes vaenulikud, sest poliitikud kontrollivad nende rahastust (Choi jt, 2005: 633). Lisaks võib sageli tekkida ka olukord, kus poliitilist otsust puudutava valdkonna inimesed näevad otsust, mida oleks vaja teha erinevalt kui see, mida näitab teadlaste poolt kogutud informatsioon ning see paneb poliitikud keerulisse olukorda, et millist otsust vastu võtta (Head, 2010: 80). Faktipõhine otsuste tegemine on siiski parim viis poliitikate kujundamiseks. Ka teadlaste ja poliitikute jaoks on see parim, sest eduka vastastikuse suhte korral võidavad mõlemad osapooled (Choi jt, 2005: 636).

Poliitikate kujundamine peab tänapäeval olema ka arvestav mis tähendab, et otsust tehes mõeldakse kõiki poliitilist otsust otseselt või kaudselt puudutavate elanike heaolule ning samuti kaasatakse otsust puudutavaid inimesi poliitilise otsuse tegemisse (Bullock jt, 2001: 14). Kaasamine on oluline, et poliitikud mõistaksid paremini inimeste vajadusi ning inimeste kaasamisel neid puudutavatesse otsustesse paraneb ka inimeste elukvaliteet (Czupich, 2020: 651). Ühtlasi üritatakse poliitilise otsuse tegemisel saavutada otsuse moraalne, eetiline ja legaalne sobivus. Nende tunnusjoonte kasulikkus seisneb selles, et mida kvaliteetsem ning efektiivsem on poliitikate kujundamise protsess, seda parem on ka hiljem tehtav poliitiline otsus (Bullock jt, 2001: 15).

## 1.2 Erinevate osapoolte kaasamine poliitikate kujundamisel

Erinevate osapoolte kaasamine poliitikate kujundamisel on tänapäeval muutunud populaarseks. Eelmise sajandi poliitikate kujundamine põhines bürookraatlikul avalikul haldusel, mis tähendas seda, et erinevaid osapooli poliitikate kujundamisel ei kaasatud ning valitsejad tegid otsuseid oma parema äranägemise järgi hierarhiliselt. Sellist avaliku halduse mudelit kutsutakse Max Weberi järgi Weberi mudeliks. Weberi mudeli kohaselt on avalik haldus hierarhiline, bürookraatlik ning poliitikate kujundamine põhineb reeglitel (Hill, 2005: 12).

See lähenemine hakkas muutuma eelmise sajandi 70-ndatel ja 80-ndatel. Siis hakkas esile tõusma NPM ehk *New Public Management*. NPM-i põhilisteks tunnusjoonteks on suurem kaasamine, efektiivsus, avaliku halduse detsentraliseerimine. NPM tähendas ka seda, et riik hakkas kasutama ärijuhtimise põhimõtteid ning kodanikest said nii-öelda “kliendid” (Lane, 2002: 9).

2000-ndatel on poliitikate kujundamisel toimunud veel üks oluline suunamuutus. Kui NPM-i tunnusjoonteks on efektiivsus ja ärijuhtimisel põhinev avalik haldus, siis uus lähenemine on võrgustikel põhinev avalik haldus, mille tunnusjoonteks on integreerimine, koordineerimine ning sektorite ülene suurem koostöö (Christensen & Lægreid 2022: 9).

21. sajandi poliitikate kujundamise üks oluline põhimõte on kaasamine. Kaasamine tähendab seda, et kõikidesse poliitilistesse otsustesse, mida plaanitakse teha kaasatakse kõiki osapooli, keda see otsus otseselt või kaudselt mõjutab (Bullock jt, 2001: 14). Seda, et poliitikate kujundamisel on kaasamine oluline on välja toodud juba ajast, mil tekkisid esimesed kaasaegsed heaoluühiskonnad (Simmons, Birchall jt, 2007). Kaasavat poliitikate kujundamist, mida tänapäeval rakendatakse on nimetatud ka kodanike valitsemiseks. Kodanikuühiskonnas peaks kodaniku ja valitsuse vaheline ühendav lüli olema parlamendisaadik. Parlamendisaadiku ülesanne peab olema esindada rahvast, kes ta parlamenti on valinud. Parlamendisaadiku ülesandeks peaks olema esindada enda valijaid ning ühtlasi olla poliitikate kujundamisel suunajaks, et tema valijate tahe saaks ellu viidud (Simmons, Birchall jt, 2007).

Kodanike kaasamist poliitilistesse otsustesse saab vaadelda erinevate mudelite põhjal. Tänapäevast kaasamise mudelit saab hästi ilmestada Jacksoni teooriaga. Jacksoni teooria kohaselt jaguneb kaasamine kahte etappi, milleks on sihtgruppide tuvastamine ja eesmärkide seadmine. Jacksoni teooria kohaselt peaks kommunikatsioon olema ühesuunaline, suhtlus ja konsultatsioon peaks olema kaesuunaline ning otsused peaksid olema jagatud. Avalikkust peaks kaasama läbi fookusgruppide, küsitluste ja avatud uste päevade (Jackson, 2001: 139). Kaasamiseks võidakse luua komisjone, mis koosnevad konkreetse otsuse haldusalasse kuuluvatest inimestest. See tähendab ka seda, et konsulteeritakse inimestega, kes hakkavad tulevikus mingit otsust rakendama ja ellu viima (Bullock jt, 2001: 14). Samuti konsulteeritakse inimestega, kes on selle teenuse nii-öelda tarbijad (Bullock jt, 2001: 14). Näiteks kui tehakse otsus meditsiini valdkonnas, siis enne mingi muutuse rakendamist arutatakse see läbi nii arstide kui ka patsientidega selleks, et veenduda, et otsus oleks kõigile osapooltele sobilik. Peale otsuse tegemist võetakse ka osapooltelt tagasisidet, et tehtud otsust korrigeerida või veenduda, et rakendatud muutus on kõigile sobilik (Bullock jt, 2001: 14). Poliitikute ja ülejäänud ühiskonna omavaheline seos on ülimalt oluline, et poliitikate kujundamisest aru saada ning mõista selle olulisust (Gerston, 2014: 7). Ühiskond, kas võidab või kaotab valitsuse tehtud otsustest ning mõningatel juhtudel võib mingi otsus tuua kaasa osale ühiskonnast kasu ning teisele osale kahju (Gerston, 2014: 7). Kõikidel tehtavatel poliitilistel otsustel on mõju mingile ühiskonna grupile (Gerston, 2014: 7).

Üheks kuulsaks kodanike kaasamise mudeliks on Arnsteini redel. Arnsteini redelil on kaheksa astet. Esimese kahe astme puhul on tegemist näilise osalusega, astmed 3-5 näitavad sümboolset osalust ning 6-8 näitavad kodanike võimu (Lauria & Schlotterback, 2020). Esimene aste on manipuleerimine, kus kodanikel sisuline osalus puudub vaid ametnikud proovivad näidata, et kodanikel on võim kuigi tegelikult seda takistavad. Teine aste on moonutamine, kus ametnikud ütlevad, et kodanikes on probleem kuigi tegelikult on asi poliitikas. Kolmanda astme näol on tegemist informeerimisega, kus kodanikele antakse infot nende õiguste ja kohustuste kohta, kuid tegemist on teabe ühesuunalise levitamisega. Neljas aste on konsultatsioon, mille käigus inimesi nõustatakse läbi tehtud uuringute. Viienda astme näol on tegemist sümboolse osalusega, kus kodanikel on piiratud mõju otsustele. Kuues aste on partnerlus ning sellel astmel hakkab toimuma ka kodanike ja ametnike omavaheline suhtlus selleks, et otsuseid vastu võtta. Seitsmes aste on delegeeritud võim, kus avalikud asutused loobuvad mingil määral kontrollist, näiteks kodanikuühendused. Viimane aste on

kodanike võim, mille käigus kodanikud ise vastutavad vastuvõetavate otsuste eest täielikult (Lauria & Schlotterback, 2020).

### **1.3 Poliitika kujundamise läbipaistvus**

Finel ja Lord on läbipaistvust poliitilisel tasandil defineerinud järgnevalt- läbipaistvus sisaldab endas legaalsel, poliitilisel ja institutsionaalsel struktuuri, mis muudab informatsiooni valitsuste kui ka ühiskonna kohta mõlema osapoole jaoks kättesaadavaks (Ball, 2009: 298). Läbipaistvust poliitilisel tasandil võib defineerida ka kui teabe aktiivset avaldamist organisatsiooni poolt sellisel viisil, mis võimaldab kodanikel jälgida selle organisatsiooni sisemist toimimist või tulemuslikkust (Grimmelikhuijsen, 2010: 10).

Läbipaistvust parandab igasugune mehhanism, mis muudab informatsiooni avalikult paremini kättesaadavaks (Ball, 2009: 298). Näidetena võib tuua vaba ajakirjanduse, avatud valitsuse, avalikud parlamendi istungid või ka näiteks valitsusväliste organisatsioonide tegevuse riigis, mille eesmärgiks on koguda ja anda avalikkusele informatsiooni valitsuse tegevuse kohta (Ball, 2009: 298). Läbipaistev poliitika kujundamise mehhanism on oluline seetõttu, et kodanikud saavad tänu läbipaistvatele otsustele informatsiooni valitsuse tegevuse kohta, mis võimaldab neil teha paremaid valikuid avalike teenuste osas, mida nad tarvivad. Läbipaistev poliitiline otsus on efektiivne eelkõige siis, kui avalikkus reageerib informatsioonile, mida poliitiline otsus endaga kaasa toob (Ball, 2009: 298). Selle kohta, kuidas tagada läbipaistvat poliitika kujundamist ei ole ühest valemit. Läbipaistev poliitika otsuste kujundamine koosneb kahest peamisest komponendist, milleks on seadusandlus ning avalikkuse tajus. Avalikkuse tajus läbipaistvust saab mõõta läbi valitsusega kontakteerumise sageduse, informatsiooni salastatuse ning kui lähedal on võim (Beshi & Kaur, 2020: 339).

Poliitika kujundamise läbipaistvust on tänapäeval parandanud digitaliseerimine. E-valitsemine ning erinevate platvormide kaudu informatsiooni avaldamine on valitsemist muutnud läbipaistvamaks. Internet aitab proaktiivsete kodanike suhtlemist valitsejatega muuta interaktiivsemaks (Margetts, 2011). Dokumentide ja informatsiooni varjamine inimeste eest on valitsustel tänasel päeval muutunud keerulisemaks. Kuigi üldjoontes on poliitika kujundamise läbipaistvus positiivne asi ning võimaldab kodanikel olla asjadega

paremini kursis suurendab see ka riski, et väheneb valitsejate suunas usaldus. Ohtlikuks tõsiasiaks, mis kaasneb interneti ja informatsiooni digitaliseerimisega on asjaolu, et paljudel inimestel puudub endal võimekus informatsiooni adekvaatselt hinnata. See tekitab nõ kolmandaid osapooli nagu näiteks Wikileaks, kes teevad seda inimese eest. Kuivõrd usaldusväärased on sellised toimijad on raske öelda (Margetts, 2011).

## 2. LOBISM

### 2.1 Lobismi mõiste

Lobitöö ja lobismi mõiste pärineb 17. sajandi Suur-Britanniast ning sealsest parlamendist. Termin lobism tekkis tulenevalt parlamendi koridoris toimuvast nii-öelda poliitika kujundamisest ning asjade läbirääkimisest (Olson, 2023). Kuna inglise keeles lobby tähendab parlamenti hakatigi sellele tegevusele viitama kui lobismile.

Eesti keele instituudi sõnaraamat defineerib lobismi kui surverühmade tegevust parlamendiliikmete mõjutamiseks (ÕS, 2018). Lobism ei hõlma muidugi ainult parlamendiliikmete mõjutamist surverühmade poolt. Kõik ametiisikud, kellel on mingi õigus otsuste tegemisel puutuvad oma töös kokku lobistidega.

Teaduslikult ei ole lobismil ühte ja konkreetset mõistet. Üheks konkreetseks ja lihtsakoeliseks definitsiooniks saab pakkuda näiteks, et lobism on protsess, millega üritatakse mõjutada valitsust ning selle institutsioone, et mõjutada neid mingit poliitilist otsust lobistile sobivas suunas tegema (Zetter, 2008: 3). Lobismi võib defineerida ka kui nähtust, mis on demokraatliku protsessi normaalne ja vajalik osa. Üheks definitsiooniks on näiteks, et lobitöö on legitiimne ja vajalik osa meie demokraatlikust poliitilisest protsessist. Valitsuse otsused mõjutavad nii üksikisikuid kui ka organisatsioone ning informatsiooni tuleb esitada, et langetada teadlikke ja läbimõeldud otsuseid. Avalikud ametnikud ei saa teha õiglasi ja informeeritud otsuseid ilma, et nad arvestaksid erinevate huvirühmade seisukohti ja teavet (Trebby, 2020).

Kui meedias räägitakse lobitööst ning lobistidest siis räägitakse pigem paljude klientidega suurtest lobistidest või organisatsioonidest (Zetter, 2008: 4). See aga ei pea ilmtingimata nii olema, sest lobist võib olla ka väike MTÜ või eraisik.

Lobitöö meetodid saab laias laastus jagada kaheks. Sisemine lobitöö on olukord, millest avalikkus väga palju ei kuule ehk kohtumised, telefonikõned ja emailide vahetused ametnike ja poliitikutega (De Bruycker & Beyers, 2019). Välimise lobitöö korral tegelevad lobistid avalike kampaaniatega, sotsiaalmeedia reklaamide, protestide ja ajakirjanikega suhtlemisega (De Bruycker & Beyers, 2019). Lobistid võivad teatud olukordades olla ka väga passiivsed,

kui nende töö eesmärk kattub avaliku ja poliitikute arvamusega (De Bruycker & Beyers, 2019).

Meedias on tihti lobism negatiivse konnotatsiooniga sõna, sest mõned lobistid on minevikus käitunud ebasobivalt (Zetter, 2008: 4). Samuti kipub meedia pidama ennast ainsaks lüliks, kellel peaks olema võim mõjutada poliitilisi otsuseid (Zetter, 2008: 4). Ka avalik arvamus ei ole lobistide tegevust pigem soosiv. Näiteks USA-s arvab 80% inimestest, et lobistidel on lubamatult suur mõju poliitiliste otsuste kujundamisel (Allard, 2008: 25). Mõnede lobistide ebaeetiline töö on tekitanud avalikkuses tunde, et lobisti ebasobiv käitumine ei ole mitte erand vaid pigem reegel (Allard, 2008: 29).

Lobitööga tegelevate inimeste tegevus võib suures pildis kasulik olla poliitikale kui ka demokraatialle üleüldiselt. Poliitiliste otsuste tegemisel on oluline, et tehtavad otsused oleksid parimad, mida on võimalik langetada. Lobitöö võib aidata teha paremaid poliitilisi otsuseid ning seega saab väita, et lobitöö ei ole mitte ainult legitiimne vaid ka kiiduväärt (Zetter, 2008: 9).

## **2.2 Lobistide register**

Lobistide register on ametlik andmekogu, kuhu lobistid, kas ise end registreerivad või kuhu neid registreeritakse avalikult lobistidena. Euroopa komisjoni kodulehel oleva definitsiooni kohaselt koosneb register inimestest, kes üritavad mõjutada seadusloomet Euroopa Liidu institutsioonides (Euroopa Komisjon, 2023). Sellise registreerimise eesmärk on suurendada läbipaistvust poliitikakujundamise protsessis ning tagada avalikkusele teave selle kohta, millised isikud või organisatsioonid püüavad mõjutada avaliku sektori otsuseid. Registreerimine annab lobistidele sageli ka ametliku juurdepääsu avalike ametiisikutega kohtumiseks ja võimaluse osaleda seadusloome protsessis läbipaistval viisil.

Lobistide register või ka inglise keeles kasutatav mõiste läbipaistvuse register on võrdlemisi uus asi. Esimest korda võeti lobistide register kasutusele 1946. aastal USA-s (Holman & Lunenburg, 2012). Tänapäevaks on lobistide register kasutusel suurematest riikidest näiteks Kanadas ning Austraalias. Euroopas oli esimeseks riigiks, kes lobistide registrit kasutama hakkas Saksamaa, kes võttis selle kasutusele aastal 1951. Eelmisel sajandil ei saavutanud lobistide register siiski küllaltki laialdast populaarsust. Euroopa parlamendis võeti lobistide

register kasutusele 1990-ndate aastate keskpaigas, kuid lobistide registri kasutuselevõtu populaarsus kasvas alles 2000-ndate keskpaigas. Enne 2000. aastaid kehtisid lobitööle regulatsioonid suurematest riikidest ainult Kanadas, USA-s, Saksamaal ja lisaks ka Euroopa Parlamendis (Crepaz, 2017: 2). Viimase kahekümne aasta jooksul on lobistide register kasutusele võetud väga paljudes Euroopa riikides (Holman & Lunenburg, 2012). Seadusandluse poolest jagunebki Euroopas lobistide registri olemasolu kolmeks. Kohustusliku registriga riigid, milleks on näiteks Saksamaa, Iirimaa, Kreeka, Prantsusmaa, riigid, kus lobistide register on vabatahtlik nagu näiteks Belgia, Itaalia, Holland ja Rumeenia ning riigid, kus selline register puudub nagu näiteks Eesti, Soome, Läti, Taani, Norra ja Hispaania (Curia Rationum, 2024). Põhiline piirkond Euroopas, kus lobistide register puudub ning seadusandlus on väga leebe või puudub sootuks on Skandinaavia. Skandinaavia riigid rõhuvad eelkõige usaldusele ning ka põhjusele, et see suurendaks ebavõrdsust suuremate organisatsioonide vahel, kes tegelevad lobitööga ning väiksemate organisatsioonide vahel (Korkea-aho, 2021).

Lobismile kehtestatud seadustel ning lobistide registril on teorias omad positiivsed kui ka negatiivsed küljed. Põhiliseks põhjuseks, miks selline register on kasulik on selle võimekus ennetada korrupsiooni. Ühtlasi aitab see suurendada ametiisikute usaldusväärsust, sest nende jaoks on olemas kontrollmehhanism. Ühtlasi saavad ka ametnikud ning avalikkus selge pildi organisatsioonidest ja isikutest, kes üritavad mõjutada seadusloomet. Läbipaistvusel ja lobistide registril võivad olla ka teatud negatiivsed mõjud nagu näiteks suur majanduslik kulu riigile süsteemi haldamiseks ning see võib ka potentsiaalselt rikkuda ettevõtete ja eraisikute konfidentsiaalsust ning potentsiaalselt kahjustada ettevõtete ärihuve (Holman & Lunenburg 2012). Skandinaavias üheski riigis lobistide register praegusel hetkel kasutusel ei ole. Seal usutakse, et lobitöö peaks olema ennast isereguleeriv. Nii Rootsis kui Taanis usutakse, et lobistide registri rakendamise positiivsed mõjud ei kaalu ülesse selle negatiivseid mõjusid. Rootsis näiteks arvatakse, et lobistide registri rakendamine piiraks sõnavabadust ning läheks otseselt vastuollu fundamentaalsete demokraatlike põhimõtetega, milleks on võimul olevatele inimestele oma arvamuse presenteerimine (Lumi, 2014: 305). Samuti kardetakse Rootsis, et poliitikate kujundamist hakkaksid domineerima jõukamad huviorganisatsioonid ning väiksemad ja kesisemate ressurssidega huviorganisatsioonid lükatakse poliitikate kujundamisest kõrvale (Korkea-aho, 2021).

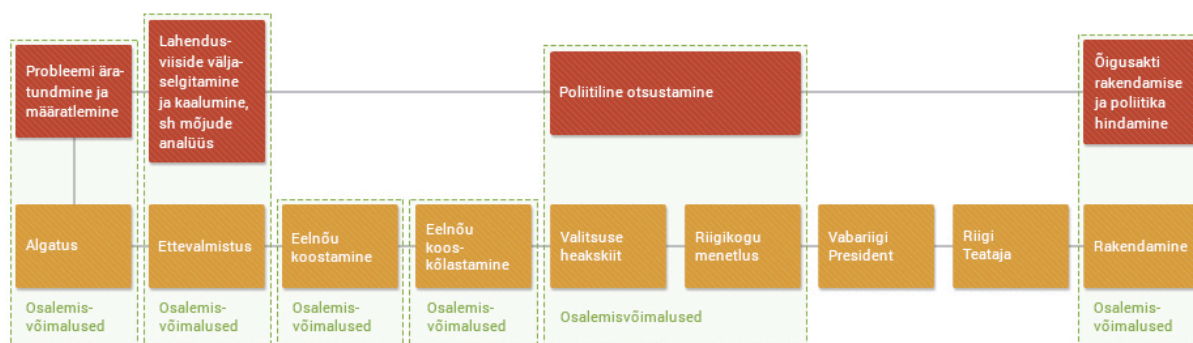
### **3. KAASAMINE JA POLIITIKATE KUJUNDAMINE EESTIS**

#### **3.1 Osapoolte kaasamine Eestis**

Viimase paarikümne aasta jooksul on Eestis aina enam nii poliitikute kui ka avalikkuse poolt mõistetud huvigruppide kaasamise vajadust poliitikasse. Eesti poliitikate kujundamise süsteem meenutab paljuski Põhja- ja Kesk- Euroopat, kus on mõned suuremad valdkonna spetsiifilised huvigrupid, kellele riik on andnud teatava monopoli poliitikate kujundamisse sekkuda (Lumi & Kaju, 2017: 123). Eestis on poliitika kujundamisel sarnased väljakutsed paljude teiste demokraatlike riikidega. Ka meie poliitika ei ole alati piisavalt teaduspõhine ning valitsuse vahetumine võib poliitikat kiirelt muuta. Eestit eristab paljudest teistest demokraatlikest riikidest see, et Eesti on tuntud kui digitaalselt arenenud riik. See tähendab ka seda, et meie poliitika kujundamine toimub väga palju e-platvormide teel.

Erakonnaseaduse järgi on Eestis ettevõttel keelatud teha erakondadele annetusi. Selle eesmärgiks on asjaolu, et ei tekiks oligarhe, kes suudaksid Eesti poliitikate kujundamise protsessi väga palju mõjutada. Selle kasuteguriks on asjaolu, et poliitiliste otsuste ja parteidele tehtud annetuste omavaheline seos on muutunud nõrgemaks. Samas muudab see ka keerulisemaks uutel jõududel poliitikasse tuleku (Lumi & Kaju, 2017: 124). Eestis on ka arutatud, et parteidele annetamine tuleks keelata. Selle peamised argumendid on, et erakondade rahastamine annab eelise jõukama elanikkonna poolt toetatavatele erakondadele. Samuti on välja toodud, et annetamist saab käsitleda kui ostu müügi tehingut (Eesti Koostöö Kogu, 2025). Vastuargumentidena on välja toodud, et erakondadele annetamine on inimõigus ning inimeselt ei saa ära võtta õigust toetada endale sobivat maailmavaadet. Samuti on välja toodud, et üheski riigis pole suudetud varjatud rahastamist täielikult kaotada. Seega aitab läbipaistev erakondadele annetamise lubamine kaasa poliitilise manipuleerimise vähendamisele (Eesti Koostöö Kogu, 2025).

Erinevatel erakondadel ja huvigruppidel on tihti Eestis huvi teha koostööd, et saavutada mõnda soovitud poliitilist otsust. Eestis ei ole huvigruppidel väga suurt sidet konkreetsete erakondadega nagu seda on näiteks Skandinaavia riikides. Tihti on see side Eestis erinevate huvigruppide ja erakondade vahel pragmaatiline, mis tähendab seda, et ühes küsimuses võib huvigrupp teha koostööd ühe erakonnaga ning teises küsimuses teise erakonnaga (Lumi & Kaju, 2017: 124).



**Joonis 1.** Poliitika kujundamise etapid Eestis (Allikas: Riigikantselei)

(Joonis 1) on välja toodud, et huvigruppidel on võimalik vähemalt teoorias igas faasis poliitika kujundamises osaleda. Nagu ka kaasamise heast tavast selgub on huvigruppidel poliitika otsuste tegemisel võimalik kaasa töötada. Samuti saab huvigrupp ise avaldada soovi mingis konkreetses küsimuses kaasa löömiseks (Riigikantselei, 2023). Igal ministeeriumil on olemas ka kaasamise koordinaator, kelle poole saab pöörduda sooviga poliitika otsustes kaasa löömiseks. Lõpuks antakse ka kõigile kaasalõonutele tagasiside, milliseid nende ettepanekuid arvestati ning milliseid mitte. Kogu protsess on selles osas läbipaistev. Suuremate poliitika otsuste puhul toimub kogu protsess avalikkuse ees ning on ka väga mitu veto kohta. Uus seaduseelnõu peab kõigepealt leidma valitsuse poolehoiu seejärel riigikogu enamuse poolehoiu ning viimaks peab ka Vabariigi President seaduse välja kuulutama (Riigikantselei, 2023).

Välja on töötatud elektroonilised kaasamisvahendid, näiteks [www.osale.ee](http://www.osale.ee), pakkudes platvormi valitsusega ideede jagamiseks, ideede toetuseks allkirjade kogumiseks, seaduseelnõude kohta arvamuse avaldamiseks ning õigusaktide või strateegiliste dokumentidega tutvumiseks. Eestis on ka kasutusel EIS ehk Eelnõude infosüsteem. See võimaldab igal ajal jälgida eelnõude menetlusi ning leida infosüsteemis olevaid dokumente ja avaldada kooskõlastamisel oleva dokumendi kohta arvamusi. On olemas ka [petitsioon.ee](http://petitsioon.ee), kus saab alustada allkirjade kogumist ühiskonda puudutavate küsimuste osas. Vajadusel saab selle info ka hiljem Riigikogule digitaalselt esitada. Osalemise veebisaidid võimaldavad inimestel avaldada oma arvamust, moodustada huvirühmi ja mõjutada ühiselt poliitilisi otsuseid.

Paraku kipub Eestis poliitika kujundamise tsüklis tihti tekkima olukord, kus erinevate osapoolte kaasamine on poliitikute ja ametnike jaoks rohkem eraldi tegevus kui realselt

poliitika kujundamise osa. Seda ei tehta kogu aeg ja poliitikud ning ametnikud kipuvad seda tegema valikuliselt. Tihti tähendab nii poliitikute ja ametnike jaoks kaasamine seda, et kutsutakse pool avalikule kokkusaamisele mõned valdkonna arvamusiidrid ning sellega ka kaasamine piirdub (Lumi & Kaju, 2017: 128).

### **3.2 Lobism Eestis**

Eestis ei ole olnud lobitöö seadusega reguleeritud. Eestis pole ka seadusega defineeritud lobist, lobitöö ega lobismi mõiste. Samuti puudub Eestis ka lobistide register. Samas saab välja tuua, et 2010-ndal aastal tunnistas 66% ametnikest, et kasutavad tihti isiklike kontakte, et huvigruppe kaasata ning 23% ametnikest tunnistas, et kasutavad isiklike kontakte ja mitteametlike kohtumisi alati. Kuna Eesti on väike üritatakse seadusloomes tihti eelist saavutada mitte ametlikul teel ning muude meetoditega (Korruptsioonivaba Eesti, 2014: 9)

Lobitöö reguleerimine seadustega tõusis Eestis esimest korda päevakorda 2012-ndal aastal. Selleks hetkeks oli toimunud Eestis mitu tõsist korruptsiooniskandaali, mis panid avalikkust sellel teemal arutama ning lobitöö seadustega reguleermist nõudma (Lumi, 2014: 301). Väga suure tõuke lobitöö reguleerimiseks Eestis andis Villu Reiljani 2006-ndal aastal alanud korruptsiooniskandaal, mis tipnes kohtuprotsessidega 2008-ndal ja 2010-ndal aastal (Lumi, 2014: 302). Probleem seisnes selles, et Reiljan tegutses ministrina maadevahetusega, mis küll seaduse silmis on korrektne, kuid Reiljan soosis järjepidevalt ühte kinnisvaraarendajat, kes juhtumisi oli ka Reiljani erakonna suurtoetaja (Lumi, 2014: 302).

Selle teema võttis 2012-ndal aastal päevakorda toonane justiitsminister Kristen Michal, kes tõi välja, et Eestis on tihti väga raske vahet teha legaalsel lobitööl ning korruptiivsel tegevusel (Lumi, 2014: 303). Aastal 2012 siiski lobitöö reguleerimiseni ei jõutud, sest tollased parlamendierakonnad ei võtnud sellel teemal kindlat seisukohta ning Michal ise sattus erakonna rahastamise skandaali ning tal polnud võimalik selle teemaga enam sisuliselt edasi tegeleda (Lumi, 2014: 304). Minister astus 2012-nda aasta detsembris tagasi ning sellega ka lobitöö reguleerimise esimene katse Eestis lõppes (Lumi, 2014: 304).

Küll aga kiitis Vabariigi Valitsus oma 18.03.2021 aasta istungiga lobistidega suhtlemise kultuuri ja hea tava kujundamiseks heaks ametiisikutele mõeldud dokumendi, mille nimeks on "Lobistidega suhtlemise hea tava ametiiskutele" (Sotsiaalministeerium, 2023). Tegemist on

nelja leheküljelise dokumendiga, mis defineerib lobitööga seonduvad mõisted ning toob välja põhimõtted, millest ametiisik peab lähtuma lobistidega suhtlemisel.

Dokumendis on kokku seitse põhimõtet, millest ametiisik peab lähtuma. Toon need põhimõtted ka siinkohal lühidalt välja. Ametiisik peab otsuste kaasamisel rakendama läbipaistvuse ja võrdse kohtlemise põhimõtteid, ei tohi vastu võtta kingitusi ega muid hüvesid lobistidelt, ei tohi aasta jooksul peale ametist lahkumist teha lobitööd asutuse suhtes, kus ta töötas ning ei tohi ka aasta jooksul peale ametisse asumist teha otsuseid näiteks ettevõtte suhtes, kus ta eelnevalt töötas. Ametiisik peab ka kord kvartalis teatama avalikkust enda kohtumistest lobistidega (Sotsiaalministeerium, 2023).

Üheks vastuargumendiks, mis Eestis lobistide registri kasutusele võtmise osas on kasutatud on väike rahvaarv. Selle probleemi on välja toonud näiteks Meelis Kubits, kes kirjeldas, et lobistide register toimib ainult siis, kui selles olevad inimesed saavutavad teiste ees konkurentsieelise. Vastasel korral on registris olevad inimesed lihtsalt avalikkuse tähelepanu all ja süljekausiks. Sellest tulenevalt ei arvanud Kubits, et register lähiajal Eestis teostatav oleks (Stadnik, 2012). Sloveenia on riik, kus lobistide register on kasutusel ja rahvaarv on võrreldav Eestiga. 2025. aasta seisuga elab Sloveenias 2,12 miljonit inimest (Worldometer, 2025). Sloveenia suurim väljakutse lobistide registri kasutuselevõtmisega on asjaolu, et seadusandlus ei suuda piisavalt survestada lobiste registriga liituma (Cizelj, 2024). Sellest tulenevalt on registris olev inimeste arv väga väike. Näiteks aastal 2019 oli Sloveenias lobiste registris 76 ja aastal 2024 oli neid 86 (Cizelj, 2024). Nii väike lobistide arv registris tõestab, et register ei ole olnud väga efektiivne. Lisaks saab välja tuua, et samas regioonis on lobitööle kehtestatud regulatsioonid ka Montenegros, Põhja-Makedoonias, Horvaatias ja Serbias. Lobitööd puudutavaid probleeme pole seaduste rakendamise aga üheski neist riikides lahendanud (Cizelj, 2024).

Eesti on oma lobitöö reguleerimisega jäänud nii-öelda Ida-Euroopa ja Skandinaavia vahele (Lumi, 2014: 309). Skandinaavias arvatakse, et lobitöö on isereguleeruv tegevus ning ei vaja eraldi seadusandlust. Skandinaavias nähakse lobistide registrit kui midagi, millega segatakse fundamentaalseid demokraatlike protsesse. Skandinaavia on ka maailmas eesotsas oma madalate korrupsiooni näitajatega (Lumi, 2014: 308). Ida-Euroopas aga pooldatakse lobitöö seadusega reguleerimist. Eesti jäämine kahe suuna vahele on ka loogiliselt seletatav, sest me

oleme postkommunistlikest riikidest kõige madalamte korrupsiooni indeksitega riik (Lumi, 2014: 309).

## **4. METOODIKA**

Selles peatükis annab töö autor ülevaate uurimistöö metoodikast. Autor tutvustab oma uurimisstrateegiat, töös kasutatud andmekogumisviisi, valimi koostamise põhimõtteid ja andmete analüüsi meetodit. Samuti selgitab autor, millistel põhjustel valiti just selline uurimismeetod ning millistel kaalutlustel valiti välja intervjueeritavad.

### **4.1 Uurimisstrateegia ja valim**

Töö autor valis töö uurimisküsimusest ning töö eesmärgist lähtuvalt välja andmete kogumiseks ning analüüsimiseks kvalitatiivse meetodi. Käesolevat teemat on Eestis ka varasemalt uuritud, kuid lobistide registrit Eestis rakendatud ei ole, meedias võetakse antud teema poolt ja vastu siiski küllaltki sageli sõna.

Analüüsiks vajalike andmete kogumiseks viis töö autor läbi poolstruktureeritud ekspertintervjuud. Valim intervjueeritavatest tehti printsiiбил, et kõik osapooled, keda lobistide register puudutab oleks esindatud. Sellest tulenevalt olid valimiks rahvasaadikud, huviorganisatsioonide esindajad ning riigi esindajad (Tabel 1). Rahvasaadikute välja valimisel küsiti nõu Riigikantselei strateegiadirektori Mari-Liis Sööti käest, kes on ka üks korruptsioonivastase seaduse kaasautoritest. Intervjueeritavateks olid: Maris Lauri, kes oli justiitsminister, kui Eestis rakendati lobistidega suhtlemise head tava ametiisikutele. Teiseks intervjueeritavaks oli Eduard Odinets. Kolmandaks intervjueeritavaks oli Kätlin-Chris Kruusmaa, kes on Justiitsministeeriumi nõunik ning ka antud teemal meedias sõna võtnud. Neljandaks intervjueeritavaks oli Karl-Hendrik Pallo, kes töötab ministeeriumis lobistide statistika valdkonnas. Huviorganisatsioonide poole pealt valis autor välja MTÜ Eesti Erametsaliidu, kelle nimel andis intervjuu tegevjuht Jaanus Aun ning Eesti Tööandjate Keskliidu, kelle nimel andis intervjuu tegevjuht Arto Aas.

### **4.2 Andmete kogumine**

Kõigi intervjuude läbiviimisel kasutas autor poolstruktureeritud intervjuu kava. Küsimuste sõnastust said minimaalsel määral muudetud sõltuvalt sellest, kas intervjuud viidi parasjagu läbi riigiesindaja, huvikaitse organisatsiooni esindaja või rahvasaadikuga. Sõltuvalt intervjuu käigust küsis ka autor vähesel määral täpsustavaid küsimusi. Kõik intervjuud viidi läbi Zoomi

vahendusel ning kõikide intervjuude läbiviimisel kasutati ka videosilda. Kõik intervjuud transkribeeriti, et transkriptsioonide põhjal oleks võimalik teostada temaatiline sisuanalüüs. Enne intervjuud tutvustati kõikidele intervjuueeritavatele bakalaureusetöö teemat ning miks antud uurimus läbi viiakse. Kõik intervjuud salvestati ja kõigi intervjuueeritavate käest küsiti enne intervjuu algust luba intervjuud salvestada. Seda saab käsitleda loomuliku nõusolekuna intervjuueeritavate poolt ning eraldi nõusoleku lehte enne intervjuud ei täidetud.

Intervjuud viidi läbi ajavahemikul 13. mai 2024 kuni 25. aprill 2025. Intervjuude ajaline kestvus oli 11 kuni 27 minutit. Intervjuud olid planeeritud nii, et intervjuu pikkuseks oleks maksimaalselt 30 minutit, mis jättis igale intervjuueeritavale piisavalt aega, et oma seisukohti rahulikult esitada.

Tabel 1. Ülevaade valimist

<b>Intervjuu</b>	<b>Nimi</b>	<b>Ametikoht</b>	<b>Aeg</b>
Nr 1	Kätlin-Chris Kruusmaa	Justiits- ja Digiministeeriumi nõunik	13.mai 2024
Nr 2	Jaanus Aun	Eesti Erametsaliidu tegevjuht	21.mai 2024
Nr 3	Arto Aas	Eesti Tööandjate Keskliidu tegevjuht	22. mai 2024
Nr 4	Eduard Odinets	Riigikogu liige	12. detsember 2024
Nr 5	Maris Lauri	Riigikogu liige	20. detsember 2024
Nr 6	Karl-Hendrik Pallo	Justiits- ja Digiministeeriumi nõunik	25. aprill 2025

## **5. LOBISTIDE REGISTRI VAJALIKKUS EESTIS**

Lähtudes uurimisküsimusest ja teoreetilisest raamistikust, annab järgnev peatükk ülevaate läbi viidud intervjuudest. Peatükk on jagatud kuueks alapeatükiks. Esmalt käsitletakse lobitöö regulatsioone Eestis, seejärel tuuakse välja lobistide registri mõju korruptsiooni vähendamiseks. Kolmandas peatükis analüüsitakse osapoolte hinnanguid lobistide registri kasutusele võtmiseks. Selles peatükis tuuakse välja nii poolt kui vastuargumendid lobistide registri kasutusele võtmiseks Eestis. Neljandas alapeatükis analüüsitakse väikese rahvaarvu mõju lobistide registrile, arutletakse, kas väike rahvaarv võiks olla soodustav või takistav asjaolu lobistide registri kasutusele võtmiseks. Järgnevalt analüüsitakse, milline peaks lobistide register Eestis välja nägema, milline peaks olema selle ülesehitus ning milline peaks olema lobistide registri kontrollmehhanism. Viimaks tehakse järeldused, mis võtavad kokku peamised leiud ning tuginetakse teoreetilisele raamistikule.

### **5.1 Hinnang lobitöö regulatsioonile Eestis**

Eestis ei ole tänase päevani lobitöö seadustega reguleeritud. Eestis on praegu ainukeseks kehtivaks regulatsiooniks lobitööle, kui seda saab regulatsiooniks nimetada, lobistidega suhtlemise hea tava ametiisikutele. Hea tava kohaldub ministeeriumide juhtkonna liikmetele, riigisekretärile ning teiste valitsusasutuste juhtidele ja nende asetäitjatele. Hea tava kohaselt teavitab ametiisik avalikkust mitte harvemini kui kord kvartalis asutuse veebilehel sellest kohtumisest huvirühmade ja lobistidega, mis toimub tema ametitegevuse (ametlike kohtumiste) raames. (Riigikantselei, 2025).

Väga tihti mõistetakse lobistidena suuri lobistide organisatsioone või palgalisi lobiste, kellel on palju kliente. See aga ei pea ilmtingimata nii olema, sest lobist võib olla ka MTÜ või eraisik (Zetter, 2008: 4). Nii (Eduard Odinets) kui ka (Arto Aas) toovad oma intervjuus välja, et Eestis on tehtud õigesti, et lobisti all ei mõisteta ainult suurt lobistide organisatsiooni või palgalist lobisti. Arto Aas leiab, et on mõistlik meie süsteemis kohtumisi registreerida kõigiga, kes mingit huvioorganisatsiooni veavad.

Selle üle, et Eesti toimuvat lobitööd peaks seadustega reguleerima ning et olemasolev nii-öelda regulatsioon jääb liiga tagasihoidlikuks on kirjutatud palju. Meedias on kirjutatud, et Eesti Riigikogu liikmed on lähinaabrite seas ainsad, kes ei pea avalikkusele aru andma, kellega nad kohtuvad (Paju, 2022). Antud seisukohti kinnitavad intervjuudes ka (Arto Aas) ning (Eduard Odinets). Mõlemad leiavad, et samasugune hea tava, mis kehtib ametiisikutele peaks kehtima ka Riigikogu liikmetele. Nii (Arto Aas) kui ka (Eduard Odinets) kinnitavad, et kui hea tava laieneks ka Riigikogu liikmetele võiks see aidata kogu lobitööd läbipaistvamaks muuta. Ka Maris Lauri leiab, et tulevikuvaates oleks võib olla vaja mingeid regulatsioone laiendada. Maris Lauri lisab siiski, et see on diskussiooni koht.

Ka Kätlin-Chris Kruusmaa toob oma intervjuus välja, et praegune hea tava pole ideaalne lahendus. Kruusmaa näeb ühe olulise mure kohana seda, et hea tava ei laiene keskastme juhtidele ja nõunikele.

*„Ja et selles mõttes regulatsiooniks võib olla, seda raske nimetada seda ta ei ole, õiguslik regulatsioon on valitsuse poolt heaks kiidetud ja kehtib ta siis üksnes kõrgematele ametiisikutele, mis tähendab ministreid, nende nõunike ja valitsusasutuse juht ja lisaks siis kantslerid ja asekanstlerid, et ehk siis võib-olla see puudus ongi see, et tegelikult aeg-ajalt kohtutakse ka näiteks ministeeriumis keskastme juhtidega või nõunikega, kes mingit ühte või teist valdkonna veavad, et neile see siis nagu ei kehti”.* (Kätlin-Chris Kruusmaa intervjuu)

Kokkuvõttes saab öelda, et kõik osapooled on nõus sellega, et praegune hea tava ametiisikule on hea edasimineku olukorrast, kus ühtegi regulatsiooni lobitööle ei olnud. Keegi osapooltest ei ütle, et praegune süsteem on vale ja tuleks likvideerida. Huviorganisatsiooni tegevjuhid Arto Aas ja Jaanus Aun tõid mõlemad ka välja, et ükski kohtumine hea tava pärast ära pole jäänud. Osapooled nõustuvad ka sellega, et regulatsioone peaks kuidagi laiendama. Seda, et kõigil osapooltel on huvi olemas, et süsteemi võiks laiendada kinnitab asjaolu, et nii (Arto Aas) kui ka (Eduard Odinets) tõid välja, et hea tava peaks laienema ka Riigikogu liikmetele ning, et Kätlin-Chris Kruusmaa tõi välja, et hea tava peaks laienema ka keskastme juhtidele ning nõunikele. Keegi intervjuueeritavatest ei öelnud, et olemasolevat süsteemi kindlasti laiendama ei peaks.

## 5.2 Lobitöö register kui vahend korruptsiooni vähendamiseks

Läbipaistvust parandab igasugune mehhanism, mis aitab läbipaistvust suurendada. Ida-Euroopa on olnud selles küsimuses pigem lobitöö reguleerimise usku. Rootsis ja Taanis näiteks usutakse, et lobitöö register segab demokraatlike protsesse ja piirab sõnavabadust (Lumi, 2014: 305). Eesti on jäänud seni kahe suuna vahele.

Intervjueeritavatest leiavad nii (Karl Hendrik Pallo), (Eduard Odinets) kui ka (Kätlin-Chris Kruusmaa), et lobistide register aitaks meil kindlasti läbipaistvust suurendada. Odinets leiab ka, et lobistide registri kasutuselevõtmine aitaks meil demokraatia indeksites tõusta. Sellele väitele saab muidugi vastata argumendiga, et Taani on 2024 aasta andmetel maailma kõige madalaima korruptsiooniga riik (Transparency International, 2024). Taanis lobistide register kasutusel ei ole. Taanis rõhutatakse usaldusele ja asjaolule, et need kes seadusloomega tegelevad tunnevad mängu ja teavad reegleid ning seetõttu ei ole vaja lobitööd reguleerida (Korkea-aho, 2021).

*“Aga kui on olemas instrumendid, mis aitavad seda läbipaistvust suurendada, siis neid võikski kasutusele võtta ja üks neist instrumentidest on lobitöö kohtumiste registreerimine, et kõik see, mis näitab, näitab avaliku võimu sellist avalikkust päriselt. Ja ma usun, et see aitaks Eestil tõesti tõusta nendes korruptsiooniindeksites veelgi kõrgemale. Et, mina usun sellesse, et see pigem aitaks ja ma arvan, et demokraatlikus ühiskonnas ühelgi ametnikul või poliitikul ei peaks olema ja häbiväärne, et midagi sellist, kuskil avalikustatakse, kellega ta kohtub ja millest ta räägib”.* (Eduard Odinets intervjuu)

Kui Skandinaavias leitakse, et lobistide register takistaks demokraatliku protsessi siis Kätlin-Chris Kruusmaa ja Karl Hendrik Pallo seda seisukohta ei jaga. Nii (Karl Hendrik Pallo) kui ka (Kätlin-Chris Kruusmaa) leiavad, et register ei takistaks kedagi ja lisaks läbipaistvust. Kruusmaa leiab, et meil kõigil kodanikena või näiteks ettevõtjatena on õigus teada, miks ja kuidas üks või teine poliitiline otsus on tehtud. Pallo leiab, et register oleks heaks vahendiks korruptsiooni vähendamiseks.

*„Mida vähem on avalikus võimuses neid pimedaid nurgakesi, seda raskem on ka mõjuvõimuga kaubelda, et see on tõsi, et selle läbi ta võib-olla vähendab seda”* (Karl Hendrik Pallo intervjuu)

Kokkuvõtteks saab öelda, et kuigi nii rahvasaadikud kui ka ametiisikud leiavad, et register võiks olla heaks vahendiks korruptsiooni vähendamiseks ning Eesti demokraatia indekseid tõsta ei kinnita nende argumenti näited Skandinaaviast. Näiteks Rootsi ja Taani, kus lobistide register kasutusel ei ole on maailma ühed korruptsiooni vaesemad riigid, Taani on oma korruptsiooni vähesusega suisa esimesel kohal. Samas on osapooltel õigus, et register ei takistaks kedagi ametiisikute või poliitikutega kohtumast, sest on väga keeruline või suisa võimatu luua demokraatlikus riigis registrit, mis piiraks kellegi võimalusi ametiisikute või poliitikutega kohtumiseks.

### **5.3 Hinnang lobitöö registri kasutuselevõtmiseks**

Kuigi põhiliseks kasuteguriks lobistide registri juures peetakse korruptsiooni vähendamist (Holman & Lunenburg 2012), siis Eesti registri loomise põhjuste juures ei pea seda mitte kõik keskseks väärtuseks. Arusaadavalt on kõhkleva seisukohal lobiorganisatsioonide endi esindajad, kuna register piirab nende tegutsemisvabadust. Negatiivsete mõjudena saab välja tuua ka suure majandusliku kulu riigile süsteemi haldamiseks ning register võib ka potentsiaalselt rikkuda ettevõtete ja eraisikute konfidentsiaalsust ning potentsiaalselt kahjustada ettevõtete ärihuve (Holman & Lunenburg 2012) Nt Eesti Tööstus- ja Kaubandusliku Tegevjuht Arto Aasa hinnangul aitaks lobitöö register küll saada ülevaadet lobitööst, kuid korruptsiooni ära hoida see ei aitaks. Samas on selge, et piirangute kehtestamisel ei saa avaliku poliitika kujundamisel liialt arvestada sihtrühmaga, kelle suhtes piiranguid tahetakse kehtestada. Näiteks inimese arvamus potentsiaalsele maksutõusule sõltub ka väga palju sellest, kas konkreetne maks inimest ennast puudutab (Donovan & Bowler, 2022).

Eesti üldine arusaam ja diskussioon on paljuski jõudnud tulemuseni, et valdkonda peaks kuidagi reguleerima, kuid ei olda ühiselt arvamusel, kas lobistide register võiks olla selleks kõige sobivam vahend (Nääs, 2016). Kardetakse bürokraatia suurenemist (Maris Lauri) ning küsitavusi nähakse registri kasuteguris (Arto Aas) ja ajastuses (Eduard Odinet). Jaanus Aun leiab, et meetodid, mida Eesti riik seni on korruptsiooni vastu kasutanud on toimunud ning

jääb kõhklevale seisukohale lobistide registri kasuteguris. Kõik on ühel meelel, et protsessi tuleks tervikuna vaadelda ja analüüsida. Nt Maris Lauri lisab „*Kui on olemas lihtsamaid meetmeid, mis hoiavad demokraatliku protsessi ausana, võiks esmalt kasutada neid*“. Ka Odinetsi sõnul tuleks vaadelda eraldi lobistide registrit ning lobi kohtumiste registrit.

Kokkuvõttes saab öelda, et kuigi erinevad osapooled on valmis lobistide registri teemal arutama, siis pole olnud piisavalt ühiseid diskussioone ning välja toodud positiivseid argumente selle kasutusele võtmiseks. Samas ilmneb ka intervjuudest, et puudub üks keskne huvitatud osapool, kel oleks huvi seda protsessi Eestis aktiivselt vedada. Seni on Eesti olnud edukas korruptsiooniga võitlemisel ka läbi teiste praktikate (toimingupiirang, erakonna seadus, huvide deklareerimine jne) ning lobistide register oleks vaid üks tööriist juures. Kuigi lobistide register annaks parema ülevaate olukorrast ja tagaks suurema läbipaistvuse, siis küsitavused on endiselt ajastuses, kas lobistide register oleks kasutusele vaja võtta koheselt või on mõistlik veel jälgida lobitöö arengut Eestis ning otsustada selle pinnalt. Seega võiks edaspidi lobistide registri üle peetavates diskussioonides välja tuua just teisi ning Eestile võib-olla olulisemaidki ning spetsiifilisemaid argumente. Tuleks jälgida lobi maastiku arengut Eestis, vaadata kuidas arenevad meie korruptsiooni ja demokraatia indeksid ning, kas oleks mõistlik esmalt äkki laiendada lobistidega suhtlemise head tava ka näiteks Riigikogu liikmetele ning ka ministeeriumi keskastme juhtidele ning nõunikele.

#### **5.4 Väikese rahvaarvu mõju lobitöö registrile**

Eesti on väike riik ning ka otsustajate ring Eestis on väike. Paraku kipub Eestis poliitika kujundamise tsükli tihti tekkima olukord, kus erinevate osapoolte kaasamine on poliitikute ja ametnike jaoks rohkem eraldi tegevus kui reaalselt poliitika kujundamise osa. Tihti tähendab Eestis kaasamine seda, et kutsutakse poolametlikule kohtumisele mõned valdkonna huvigrupi liidrid (Lumi & Kaju 2017: 128).

Ka kõik intervjueeritavad tunnistavad, et väike rahvaarv on kindlasti üheks asjaoluks, mida on vaja arutada kui läheks lobistide registri rakendamiseks. Nii (Arto Aas), (Jaanus Aun), (Eduard Odinets) kui ka (Maris Lauri) toovad välja, et Eestis on asjaajamine teistsugune kui

ta on seda Washingtonis või Brüsselis. Seda seisukohta kinnitab ka, et näiteks 2010-ndal aastal tunnistas 66% ametnikest, et kasutavad tihti isiklike kontakte, et huvigruppe kaasata ning 23% ametnikest tunnistas, et kasutavad isiklike kontakte ja mitteametlike kohtumisi alati. Kuna Eesti on väike üritatakse seadusloomes tihti eelist saavutada mitte ametlikul teel ning muude meetoditega (Korruptsioonivaba Eesti, 2014: 9).

Lauri toob ka välja, et tema subjektiivse tunnetuse kohaselt võiksid peamised probleemid lobistide registri kasutusele võtmisega tekkida kohaliku omavalitsuse tasandil, kus palju poliitikat tehakse stiilis, et sõber läheb naabrimehele külla. Odinets toob välja, et inimesed on siiski piisavalt mõistlikud, et sellistel juhtudel aru saada, mis on lobitöö ning, mis niisama chattimine. Odinets lisab ka, et igasugune registreerimine on parem kui mitte millegi registreerimine.

*„Kui me praeguses olukorras poliitikute puhul riigikogus üldse kuidagimoodi ei registreeri, mitte midagi kirja ei pane siis see on pigem pigem suurema kahjuga kui see, et me hakkame midagi kirja panema”.* (Eduard Odinets intervjuu)

Ametiisikud nõustuvad seisukohaga, et väike rahvaarv on tegur, mis mõjutab lobistide registri kasutusele võtmist Eestis. Nii (Karl Hendrik Pallo) kui ka (Kätlin-Chris Kruusmaa) leiavad, et väikeses ühiskonnas on just pigem oluline seda läbipaistvuse tunnet inimestes suurendada, mis aitaks ka vastuvõetud otsustel välja paista legitiimsemad. Kruusmaa rõhutab veel ka, et register ei piiraks kellelgi omavahel kohtumist ning, et meil on juba praegu olemas toimingupiirang, mis ei lase teatud inimestel niikuinii omavahel kohtuda ning teatud teemasid omavahel arutada.

Erinevad osapooled töid välja ka arvamuse, et enne kui registrit rakendada peaks vaatama, kuidas on see õnnestunud teistes Eestiga umbes sama suurtes riikides. Üheks näiteks saab tuua Sloveenia, kus elab 2,12 miljonit elaniku. Sloveenias ongi üheks suureks probleemiks see, et paljuski toimub lobitöö siiski varjus ning enamik kontakte jääb registreerimata. Paljud lobistid ka ei võta ennast registris arvele, sest olemasolevad seadused ei suuda neid piisavalt mõjutada. Eriti ilmneseid probleemid kohalikul tasandil (Cizelj, 2024).

Kokkuvõtvalt saab öelda, et kõik osapooled tunnistavad, et väike ühiskond mõjutab lobistide registri kasutuselevõtmist. Samas jäävad osapooled eriarvamusele, kas väike rahvaarv on positiivne või negatiivne argument lobistide registri kasutuselevõtmiseks. Tuuakse välja murekoht, et kohalikul tasandil võib asjade ajamine muutuda keerulisemaks lobistide registri

kasutusele võtmisega. Samuti leitakse, et on oluline, et keegi registri tõttu demokraatlikust protsessist kõrvale ei jääks. Ametiisikud leiavad, et register on väikeses riigis just heaks vahendiks, et läbipaistvust suurendada ning otsuste legitiimsust suurendada. Sloveenia näide seda argumenti ei kinnita. Samas on võimalik, et Eesti suudab seal tehtud vigu vältida ning enda süsteemi efektiivsemalt toimima saada.

## **5.5 Milline peaks välja nägema võimalik lobistide register**

Eestis tõusis lobitöö seadustega reguleerimise debatt esimest korda avalikkuse ette 2012-ndal aastal (Lumi, 2014: 303). Aastal 2021 võeti kasutusele lobistidega suhtlemise hea tava ametiiskule. Nii enne kui ka peale seda dokumenti on käinud avalikkuses arutelu, kuidas täpsemalt peaks lobitööd Eestis reguleerima ning, milline peaks välja nägema lobistide register. Oliver Nääs tõi 2016-ndal aastal Äripäeva aramusloos välja põhilised küsimused, mis selles valdkonnas vastust vajavad. Kas me vajame lobistide registrit, kas me vajame kohustuslikku või vabatahatlikku registrit ning kuidas tagada võrdne ligipääs huvigruppidel seadusloomele (Nääs, 2016)?

Nii (Maris Lauri) kui ka (Eduard Odinets) leiavad, et oleme lobistide registri rakendamisest üsna kaugel, sest kumbki ei näe, et Riigikogus selle teema vastu praegusel hetkel erilist huvi oleks. Lauri lisab, et Riigikogus on üldse praegu väga raske konsensust mingile küsimusele leida. Odinets lisab ka, et lobistide register ei ole praegu vajalik ja laiendama peaks lobikohtumiste registreerimise süsteemi.

Sellega, et tulevane süsteem võiks olla tehniliselt parem nõustuvad nii (Eduard Odinets), (Kätlin-Chris Kruusmaa) kui ka (Karl Hendrik Pallo). Odinets toob välja, et süsteem võiks olla parem kui praegune sisuliselt Exceli tabel ja kuhu tulemusi kantakse ainult kord kuus sisse. Tegelikult ei ole praeguse süsteemi järgi ametiisikul kohustust avalikkust lobistidega kohtumisest teavitada rohkem kui kord kvartalis. Ka Kruusmaa lisab, et andmed kohtumiste kohta võiksid süsteemi liikuda jooksvalt ehk kohe kui kohtumine toimub. Pallo leiab, et tulevane register peaks välja nägema selliselt, et ametiisikuga kohtuma minna ei saagi enne kui kohtumine pole huvioorganisatsioonide poolt süsteemis registreeritud.

Kätlin-Chris Kruusmaa leiab, et lobistide registrit võiks üleval pidada justiitsministeerium, kuid leiab, et pole sisulist vahet, kes seda üleval peab vaid oluline on, et register oleks hästi tehtud. Nii (Kätlin-Chris Kruusmaa) kui ka (Karl Hendrik Pallo) leiavad, et loodaval süsteemil peaks olema ka mingisugune kontrollmehhanism. Kruusmaa toob välja, et kontrollmehhanismi puudumine on ka üks praeguse süsteemi suuremaid miinuseid. Kruusmaa möönab, et ühegi süsteemi korral kõike siiski 100% kontrollida pole võimalik. Kruusmaa juttu kinnitavaks asjaoluks võib tuua jällegi ka eelnevalt mainitud näite Sloveeniast, kus on väga suureks probleemiks asjaolu, et inimesed lähevad lobistide registrit lihtsalt mööda ja teevad kohtumisi mitteametlikult. Pallo leiab, et järelevalvet registri üle peaks pidama põhiseaduslikud organisatsioonid, kas siis õiguskantsler, riigikontroll või presidendi kantselei.

*„Ka seda nagu järelevalvet teostada ,mis Eesti kontekstis võib-olla oleksid need sellised natuke, neutraalsemad põhiseaduslikud institutsioonid nagu näiteks, õiguskantsler, riigikontroll, presidendi kantselei? Noh, muidugi neil kõigil on teistsugused funktsioonid, aga lihtsalt hüpoteetiliselt mõeldes, et, kui, nagu anda see ülesanne kuskile”. (Karl Hendrik Pallo intervjuu)*

Kokkuvõttes saab öelda, et osapoolte vahel ei valitse üksmeel selle osas, milline peaks loodav register välja nägema ning kuidas seda ülal pidama peaks. Keegi osapooltest ei lähe ka liiga spetsiifiliseks selles osas, kuidas järelevalvemehhanism täpsemalt toimima peaks. Kuidas vältida seda, et inimesed lähevad registrit lihtsalt mööda ja kohtuvad mitteametlikult? Osapooled jäävad aga ühele nõule selles osas, et tulevane süsteem peaks olema tehniliselt paremini ülesse ehitatud ja andmed kohtumiste kohta peaksid süsteemi jõudma koheselt mitte kord kvartalis.

## **5.6 Järeldused ja soovitused**

Käesoleva töö eesmärgiks oli vastata kahele uurimisküsimusele. Esimeseks uurimisküsimuseks oli, kui võrd vajalik oleks Eestis lobistide register ning teiseks, millist informatsiooni peaks see sisaldama ning kellele see täpselt loodud on ja kas riigile annaks midagi juurde kui meil oleks lobistide register.

Analüüsidest olemasolevat lobistidega suhtelemise head tava ametiisikutele ning osapoolte hinnanguid olemasolevale süsteemile saab öelda, et süsteemis on küll vigu, kuid olemasoleva süsteemi rakendamist saab pidada õigustatuks ning heaks edasiminekuks eelnevast olukorrast, kus ühtegi reeglit ei olnud. Olemasoleva süsteemi põhiliseks murekohaks saab tuua asjaolu, et ametiisikud peavad andmed lobistidega kohtumise kohta kandma süsteemi ainult kord kvartalis. Andmed kohtumiste kohta võiksid süsteemi tulla kohe kui kohtumine toimub. Soovitusena võiks pakkuda välja ka nõude kohtumiste registreerimine laiendada ka ministeeriumi keskastme juhtidele ning nõunikele.

Huviorganisatsioonid kinnitavad, et ükski kohtumine praeguse hea tava kasutuselevõtmisega ametiisikutele ära jäänud ei ole. On ebatõenäoline, et loodav lobistide register takistaks huviorganisatsioonidel, kellegagi kohtumist kui nad peaksid ennast lobistidena registri registreerima. Seda fakti ei kinnita ka praktikad teistes Euroopa riikides. Halvimal juhul kaasneb mõnes Euroopa riigis lobistide registri ebakorrekse täitmise korral kas rahaline trahv või ajutine eemaldamine lobistide registrist (Vymetal, 2016: 827). See eeldab ka süstemaatilist reeglite eiramist ning huviorganisatsioonil, kes soovib asju ajada ausalt ning läbipaistvalt ei saa olla hirne, et nad jäetakse demokraatlikust protsessist kõrvale.

Osapooled jäävad eriarvamusele lobistide registri rakendamise osas. Huviorganisatsioonide seisukoht on, et lobistide register ei tooks mingit erilist kasu. Nende hinnangul ei aitaks see kuigivõrd palju kaasa korruptsiooni vähendamisele, sest tegelik korruptsioon toimuks niikuinii mujal kui ametlikel kohtumistel samas ei näe nad ka seda, et lobistide register võiks mingit suurt kahju kaasa tuua. Rahvasaadikute üheks mureks, mis registriga võib kaasneda, on bürokraatia tõus. Leitakse ka, et pigem võiks olla lobitöö register kui lobistide register, sest Eestis puuduvad palgalised lobistide organisatsioonid. Ametiisikud toovad välja mitmeid asjaolusid, miks lobistide register võiks vajalik olla, milleks on: läbipaistvuse suurenemine, tavakodanike huvi ja ettevõtjatele andmed konkurentide kohtumiste kohta ametiisikutega. Selleks, et lobistide register oleks efektiivne tööriist korruptsiooni vähendamiseks vajab see ka järelevalve mehhanismi. Kui lobistide registrist on võimalik edukalt mööda minna ja kohtumisi mitteametlikult teha ei oleks loodaval registril erilist mõtet. Arvestades asjaolu, et keegi osapooltest pole otseselt lobistide registri loomise vastu võiks antud teemaga edasi minna. Võttes arvesse ka asjaolu, et Eestis pole professionaalseid lobistide organisatioone võiks esialgu soovitusena pakkuda olemasolevate lobitöö regulatsioonide laiendamist Riigikogu liikmetele ning ministeeriumite keskastme juhtidele ning nõunikele. Tulevikus

võiks kaaluda ka lobistide registri kasutusele võtmist kui on selge, milline oleks toimiv järelevalve mehhanism.

Kõik osapooled nõustuvad, et Eesti väike ühiskond mõjutab ka meie lobitööd. Väike ühiskond on pigem poolt argument lobistide registri kasutuselevõtuks kui vastuargument, sest väikeses ühiskonnas aitaks suurem läbipaistvus pigem just suurendada kindlust, et seadusloomet ei mõjutanud isiklikud tutvused.

Lobistide registrit võiks üleval pidada justiitsministeerium, sest demokraatia teemad kuuluvad justiitsministeeriumi tegevusalasse. Järelevalvet loodava registri ja selle korrektse täitmise kohta võiks teostada, kas riigikontroll või õiguskantsler aga seda teemat tuleks siiski analüüsida spetsiifilisemalt, et kes seda funktsiooni võiks täita. On oluline, et loodav register ei tekitaks liigset halduskoormust, kuid arvestades asjaolu, et Eestis on palju toimivaid registreid nagu näiteks E-äriregister, Karistusregister, E-toimik jpt ei ole liigne halduskoormus väga tõsiseks argumendiks lobistide registri loomise vastu.

## KOKKUVÕTE

Käesolev bakalaureusetöö keskendus lobistide registri vajalikkusele Eestis. Uurimuse eesmärk oli analüüsida, kas Eestis oleks vajalik kasutusele võtta lobistide register, millist informatsiooni peaks see sisaldama ning kellele see täpsemalt loodud oleks. Samuti oli eesmärgiks uurida, kuidas on toimunud Eestis 2021. aastal kasutusele võetud lobistidega suhtlemise hea tava ametiisikule.

Töö põhines teoreetilisel raamistikul, mis kirjeldas lähemalt poliitikate kujundamist, lobismi ning poliitikate kujundamist Eestis. Teoreetilise raamistiku esimene peatükk kirjeldas poliitikate kujundamist, protsessi ning kuidas kaasatakse poliitikate kujundamisesse erinevaid osapooli. Viimaks kirjeldati poliitikate kujundamise läbipaistvust ning toodi välja läbipaistvuse positiivsed ja negatiivsed küljed. Teoreetilise raamistiku teine peatükk kirjeldas lobismi mõistet ja lühidalt kirjeldati ka lobismi ajalugu. Viimases alapeatükis kirjeldati lobistide registrit, lobistide registri plusse ja miinuseid ning lühidalt ka teiste riikide seisukohti. Teoreetilise raamistiku viimases peatükis kirjeldati poliitikate kujundamist Eestis, kuidas kaasatakse Eestis erinevaid osapooli poliitikate kujundamisesse ning viimaks lobismi Eestis ja lobitöö regulatsiooni puudutavaid seisukohti Eestis. Teooria abil oli võimalik näitlikustada poliitikate kujundamise protsessi ning lobitöö regulatsioone ning nende poolt ja vastuargumente.

Uurimuses otsiti vastuseid järgmisele uurimisküsimusele: “Kuivõrd vajalik oleks Eestis lobistide register, millist infot peaks register sisaldama ning kelle jaoks see täpsemalt loodud oleks”? Antud uurimisküsimusele vastamiseks viidi läbi intervjuud huviorganisatsioonide esindajatega, Riigikogu liikmetega ja ametiisikutega. See andis arusaama erinevate osapoolte hinnangust lobistide registri kasutusele võtmiseks Eestis ja nende hinnangust praegu Eestis kehtivatele lobitöö regulatsioonidele. See andis võimaluse analüüsida, kas Eestis oleks vaja kasutusele võtta lobistide register.

Analüüsi tulemused näitasid, et aastal 2021 vastu võetud lobistidega suhtlemise hea tava ametiisikule on ennast õigustanud. Keegi osapooltest ei arvanud, et antud süsteem on halb ja tuleks likvideerida. Osapooled leidsid, et tegemist on hea edasimineku olukorrast, kus ühtegi regulatsiooni lobitööle ei eksisteerinud, kuid võib olla oleks vaja veel olemasolevat süsteemi laiendada. Kogutud andmete põhjal saab väita, et lobistidega suhtlemise hea tava

ametiisikule on õigustanud ning võiks kaaluda hea tava laiendamist ka ministeeriumi keskastme juhtidele ja nõunikele ning Riigikogu liikmetele. Lobistide register võib olla üheks tööriistaks, mis vähendab korrupsiooni, kuid seda siis kui sellel on ka toimiv järelevalve mehhanism. Ka osapooled tõid välja murekoha, et kui registrist saab mööda minna ei ole sellest väga palju kasu korrupsiooni vähendamiseks. Osapooled jäid eriarvamusele lobistide registri kasutusele võtmiseks Eestis. Väljendati muret, et pole olnud piisavalt debatte sellel teemal ning pole välja toodud piisavalt positiivseid argumente registri kasutusele võtmiseks. Seda teemat tuleks arutada edasi tulevikus kui lobistide maastik on Eestis rohkem arenenud ning on välja mõeldud järelevalve mehhanism lobistide registri jaoks. Kõik osapooled tunnistavad, et väike ühiskond mõjutab lobistide registri kasutuselevõtmist Eestis. Pigem jäädi arvamusele, et lobistide register mõjuks väikeses ühiskonnas positiivselt, sest suurendaks läbipaistvust ning parandaks poliitiliste otsuste legitiimsust. Keegi osapooltest ei kirjelda väga spetsiifiliselt, milline peaks loodav lobistide register välja nägema ning, milline oleks selle järelevalve mehhanism. Osapooled pakuvad erinevaid lahendusi, kuid mitte väga konkreetset nägemust.

Autori hinnangul ei suutnud töö tõestada, et Eestis oleks vaja lobistide register kasutusele võtta. Autori hinnangul suutis töö tõestada, et aastal 2021 kasutusele võetud head tava ametiisikutele tuleks laiendada ka Riigikogu liikmetele ning ministeeriumite keskastme juhtidele ning nõunikele. Tulevikus soovitab autor intervjuuerida laiemat sihtgruppi inimestest, et kuulda veel rohkem poolt ja vastuargumente lobistide registri kasutuselevõtmiseks. Samuti aitaks suurema sihtgruppi uurimine täpsemalt mõista, milline võiks täpsemalt välja näha lobistide register ning selle järelevalve mehhanism.

## KASUTATUD KIRJANDUS

**Allard, N. W.** (2008). Lobbying is an honorable profession: The right to petition and the competition to be right. *Stan. L. & Pol'y Rev.*, 19, 23.

**Ball, C.** (2009). What is transparency?. *Public Integrity*, 11(4), 293-308.

**Beshi, T. D., & Kaur, R.** (2020). Public trust in local government: Explaining the role of good governance practices. *Public Organization Review*, 20(2), 337-350.

**Bombardini, M., & Trebbi, F.** (2020). Empirical models of lobbying. *Annual Review of Economics*, 12(1), 391-413.

**Bullock, H., Mountford, J., & Stanley, R.** (2001). *Better policy-making*. London: Centre for Management and Policy Studies.

**Christensen, T., & Læg Reid, P.** (2022). Taking stock: New Public Management (NPM) and post-NPM reforms-trends and challenges. In *Handbook on the politics of public administration* (pp. 38-49).

**Choi, B. C., Pang, T., Lin, V., Puska, P., Sherman, G., Goddard, M., ... & Clottey, C.** (2005). Can scientists and policy makers work together?. *Journal of Epidemiology & Community Health*, 59(8), 632-637.

**Cizelj, B.** (2024, 20. veebruar). Lobbying and democracy: Unraveling the complex landscape of lobbying, ethics, and democracy. *Meer*.  
<https://www.meer.com/en/78935-lobbying-and-democracy>

**Crepez, M.** (2017). Why do we have lobbying rules? Investigating the introduction of lobbying laws in EU and OECD member states. *Interest Groups & Advocacy*, 6, 231-252.

**Czupich, M.** (2020). Inclusion in the implementation of public policy: the Polish experience. *Ekonomia i Prawo. Economics and Law*, 19(4), 639-656.

**De Bruycker, I., & Beyers, J.** (2019). Lobbying strategies and success: Inside and outside lobbying in European Union legislative politics. *European Political Science Review*, 11(1), 57-74.

**Donovan, T., & Bowler, S.** (2022). Who wants to raise taxes?. *Political Research Quarterly*, 75(1), 35-46.

Eesti Keele Instituut. (2018). Eesti õigekeelsussõnaraamat ÕS 2018.  
<https://arhiiv.eki.ee/dict/qs/> (külastatud: 19.05.2024)

Eesti Koostöö Kogu. (n.d.). Rahastamine: erakondadele annetamine.  
<https://kogu.ee/tegevus/olemus-ja-roll/rahvakogu/rahastamine-erakondadele-annetamine/>  
(külastatud: 19.05.2024)

Euroopa Komisjon. (n.d.). Ametlik veebisait. [https://commission.europa.eu/index\\_en](https://commission.europa.eu/index_en) (külastatud: 19.05.2024)

European Court of Auditors. (2024). Special report 05/2024: EU Transparency Register – Provides useful but limited information on lobbying activities. <https://www.eca.europa.eu/en/publications?ref=SR-2024-05> (külastatud: 19.05.2024)

**Gerston, L. N.** (2014). *Public policy making: Process and principles*. Routledge.

**Grimmelikhuijsen, S. G.** (2010). Transparency of public decision-making: Towards trust in local government?. *Policy & Internet*, 2(1), 5-35.

**Hallsworth, M.** (2011). Policy-Making in the Real World. *Political Insight*, 2(1), 10-12. <https://doi.org/10.1111/j.2041-9066.2011.00051.x>

**Head, B. W.** (2010). Reconsidering evidence-based policy: Key issues and challenges. *Policy and Society*, 29(2), 77-94.

**Hill, M.** (2005). *The Public Policy Process*.

**Holman, C., & Luneburg, W.** (2012). Lobbying and transparency: A comparative analysis of regulatory reform. *Interest Groups & Advocacy*, 1, 75-104.

**Jackson, L. S.** (2001). Contemporary public involvement: toward a strategic approach. *Local Environment*, 6(2), 135-147.

**Korkea-aho, E.** (2021). Lobbying regulation in the North: The puzzle of non-regulated Nordic countries. *Regulating Lobbying*. <https://sites.google.com/view/regulating-lobbying/home/work-of-colleagues/lobbying-regulation-in-the-north>

Korruptsioonivaba Eesti. (2014). Lobitöö Eesti seadusloomes: kes, miks ja kuidas? <https://transparency.ee/publikatsioonid/lobitoo-eesti-seadusloomes-kes-miks-ja-kuidas>

**Lane, J. E.** (2002). *New public management: an introduction*. Routledge.

**Lauria, M., & Slotterback, C. S.** (Eds.). (2020). *Learning from Arnstein's ladder: From citizen participation to public engagement*. Routledge

**Lumi, O.** (2015). Comparative insight into the status of the lobbying regulation debate in Estonia. *Journal of Public Affairs*, 15(3), 300-310.

**Lumi, O., & Kaju, A.** (2017). Estonia. In *Lobbying in Europe: Public Affairs and the Lobbying Industry in 28 EU Countries* (pp. 121-130). London: Palgrave Macmillan UK.

**Margetts, H.** (2011). The internet and transparency. *The Political Quarterly*, 82(4), 518-521.

**Nudzor, H.** (2009). What is “policy”, a problem: solving definition or a process conceptualisation. *Educational futures*, 2(1), 85-96.

**Nääs, O.** (2016). Lobimaastiku metsik lääs. *Äripäev*.

<https://www.aripaev.ee/arvamused/2016/01/06/lobimaastiku-metsik-laas>

**Olson, A. G.** The Board of Trade and London-American Economic Interest Groups in the 18th Century.

**Paju, C.** (2022). Avaliku valitsemise ekspert: lobitöö on loomulik tegevus, aga see ei tohi jääda varju. *Eesti Päevaleht*.

<https://epl.delfi.ee/artikkel/120037598/avaliku-valitsemise-ekspert-lobitoo-on-loomulik-tegevus-aga-see-ei-tohi-jaada-varju>

Riigikantselei. (n.d.). Lobistidega suhtlemise hea tava ametiisikutele.

<https://riigikantselei.ee/asutus-uudised-ja-kontakt/lobitegevus/lobistidega-suhtlemise-hea-tava-ametiisikutele> (külastatud: 19.05.2024)

**Simmons, R., Birchall, J., Doheny, S., & Powell, M.** (2007). 'Citizen governance': opportunities for inclusivity in policy and policy making?. *Policy & Politics*, 35(3), 457-478.

Sotsiaalministeerium. (n.d.). Lobitegevus.

<https://www.sm.ee/asutus-ja-kontakt/asutus/lobitegevus> (külastatud: 19.05.2024)

**Stadnik, A.** (2012, 3. aprill). Lobistide registrist ei tohiks saada "süljekauss". *Äripäev*.

<https://www.aripaev.ee/uudised/2012/04/03/kubits-lobistide-registrist-ei-tohiks-saada-suljekauss>

Transparency International. (2025, 11. veebruar). Corruption Perceptions Index 2024: Corruption plays a devastating role in the climate crisis.

<https://www.transparency.org/en/cpi/2024> (külastatud: 19.05.2025)

**Vymětal, P.** (2016, September). LOBBYISTS REGISTERS AS THE MAIN MEASURE OF LOBBYING REGULATION?. In *14th International Scientific Conference "Economic Policy in the European Countries"*.

**Weible, C. M.** (Ed.). (2023). *Theories of the policy process*. Taylor & Francis.

Worldometer. (2025). Slovenia population (LIVE).

<https://www.worldometers.info/world-population/slovenia-population/> (külastatud 19.05.2025) (külastatud: 19.05.2024)

**Zetter, L.** (2008). Lobbying.

/

## LISAD

### Lisa 1. Intervjuu kava

Hinnang olemasolevale olukorrale

1. Milline on Teie hinnang hetkel kehtivatele lobitöö regulatsioonidele Eestis st ametiiskutele mõeldud lobistidega suhtlemise head tavad?

Lobistide registri kasutuselevõtu mõju

2. Eesti on oma korrupsiooni näitajatega maailma paremuselt 12-s riik, kas lobistide registri kasutusele võtmine aitaks meil korrupsiooni veel vähendada või hakkaks lobistide registri kasutusele võtmine segama demokraatliku protsessi nii nagu leiavad Skandinaavia riigid?
3. Milline on Teie isiklik hinnang lobistide registri kasutusele võtmiseks ning milline on Teie hinnangul ministeeriumi oma?

Rakendamise väljakutsed ja piirangud

4. Kas ja milliseid piiranguid võib lobistide registri kasutusele võtmiseks tekitada meie väike rahvaarv, mis tähendab seda, et paljud inimesed on omavahel tuttavad?

Tehniline teostus ja korraldus

5. Kes ja kuidas peaksid ennast Teie hinnangul lobistide registris registreerima ning milline see süsteem täpselt välja peaks nägema?

Avatud ruum täiendustele ja seisukohtadele

6. Kas Teil on veel antud teema kohta midagi lisada, mida ma praegusel hetkel küsida ei osanud?

## **Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja üldsusele kättesaadavaks tegemiseks**

Mina, *Marten Karu* (isikukood: 39707312749)

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) minu loodud teose,

*Lobistide registri vajalikkus Eestis*,

mille juhendaja on *Kristiina Tõnisson*,

reprodutseerimiseks eesmärgiga seda säilitada, sealhulgas lisada Tartu Ülikooli digitaalarhiivi kuni autoriõiguse kehtivuse lõppemiseni;

2. annan Tartu Ülikoolile loa teha punktis 1 nimetatud teos üldsusele kättesaadavaks Tartu Ülikooli veebikeskkonna, sealhulgas digitaalarhiivi kaudu Creative Commons'i litsentsiga CC BY NC ND 4.0, mis lubab autorile viidates teost reprodutseerida, levitada ja üldsusele suunata ning keelab luua tuletatud teost ja kasutada teost ärieesmärgil, kuni autoriõiguse kehtivuse lõppemiseni;

3. olen teadlik, et punktides 1 ja 2 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile;

4. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei riku ma teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse õigusaktidest tulenevaid õigusi.

Marten Karu

**19.05.2025**