

TARTU ÜLIKOOL

Õigusteaduskond

Uku Särekanno

**LOBEERIMINE EUROOPA LIIDUS NING TÄIENDAVA ÕIGUSLIKU
REGULATSIOONI PÕHJENDATUS EESTIS**

Magistritöö

Juhendaja

prof Jaan Ginter

Tartu

2020

SISUKORD

SISSEJUHATUS	3
1. PÕHIMÕISTED	6
1.1 Lobist ja lobitöö	6
1.2 Korruptsioon ja korruptiivne tegu	10
1.3 Ametiseisund ja ametiisik	13
1.4 Mõju korruptiivne kasutamine, mõjuvõimuga kauplemine ning huvide konflikt	15
2. EUROOPA LIIDU LÄBIPAISTVUSALGATUS.....	17
2.1 Regulatsiooni taust ja põhjendus	17
2.2 Regulatsiooni sisu	19
2.2.1 Läbipaistvusregister	20
2.2.2 Käitumisjuhend huvigruppide esindajatele, hoiatusmehhanism ning sanktsioonid....	21
2.3 Kehtiva regulatsiooni mõjususe	22
2.3.1 Võimalikud muudatused.....	26
2.3.2 Täendus Eestile.....	28
3. LOBEERIMISE REGULATSIOONI KUJUNEMISE RASKUSED EESTIS	31
3.1 Kehtiv regulatsioon	31
3.1.1 Põhiseadus	31
3.1.2 Korruptsioonivastane seadus	33
3.1.3 Sanktsioonid ning karistusseadustik	37
3.1.4 Avaliku teenistuse seadus	39
3.1.5 Erakonnaseadus ning erakondade rahastamine	40
3.1.6 Kaasamise hea tava	42
3.1.7 Muud õigusaktid ning käitumisjuhised	44
3.2 Kehtiva regulatsiooni mõjususe ning soovitusel muudatusteks	46
3.2.1 Läbipaistvus ning korruptsioon Eestis	46
3.2.2 GRECO soovitusel	50
3.2.3 Lobitöö regulatsiooni eesmärgid Eestis	55
3.2.4 Valikud lobitegevuse regulatsiooniks	59
3.2.5 Ettepanekud regulatsiooni sisu ja vormi kohta	61
3.2.6 Lobitöö ja lobisti definitsioon	62
3.2.7 Läbipaistvusregister ning käitumisjuhised	63
3.2.8 Piirangud otsustusprotsessis osalemisele.....	65
KOKKUVÕTE	67
SUMMARY	71
KASUTATUD KIRJANDUS	74

SISSEJUHATUS

Eesti Vabariik on peale taasiseseisvumist suutnud üles ehitada riiklikud struktuurid ning õigussüsteemi, mis rahvusvaheliselt paigutab meid ühtede kõige vähem korruptiivsete ühiskondade sekka. 2019 a. rahvusvahelise korruptsioonitajumise indeksi kohaselt paikneb Eesti maailma riikide arvestuses 18 kohal¹, eespool Jaapanit, USA-d, Prantsusmaad ning kõiki Ida-Euroopa riike. Sama raporti järgi on Eesti üks kolmest riigist, keda tõstetakse esile kui riiki, kes teistest enam on korruptsiooni ohjeldamisel edu saavutanud.

Taalise positiivse kuvandi saavutamine ja hoidmine on oluline, kuna annab tervikliku hinnangu siinsele ärikeskkonnale, õigussüsteemile ning riigi usaldusväärsusele. Sellest omakorda sõltuvad aga mitmed majanduslikud ning poliitilised otsused, nagu näiteks välisinvesteeringud või partnerriikide huvi panustada Eesti julgeoleku tagamisse. Olgu näitena toodud Bulgaaria ja Rumeenia hilinenud liitumine Euroopa Liiduga tingituna seal lokkavast korruptsioonist või tänased probleemid Ukraina abistamisel. Riigi suutlikkus ennetada ja ohjata korruptsiooni omab vahetut mõju elanike elukvaliteedile ja demokraatliku riigi sujuvale toimimisele. Läbipaistvus riigi toimimisel ning võrdsete võimaluste tagamine loob aluse usaldusväärseks suhteks kodaniku ja riigi vahel.

Vaatamata edusammudele on siiski ka Eestis valdkondi, kus suhtumine korruptsiooni on märkimisväärselt leebem ning regulatiivne keskkond puudulik. Üheks selliseks teemaks on erinevate subjektide huvide professionaalse esindamise korraldus, kus Eesti on üks kuuest Euroopa Liidu liikmesriigist, kus terviklik lobiregulatsioon puudub². See ei ole jäänud tähelepanuta ning erinevate GRECO (*Group of States against Corruption* ehk Euroopa Nõukogu korruptsioonivastane riikide ühendus) hindamiste raames on hinnatud puudulikuks nii parlamendi liikmete tänast ülimalt liberaalset eneseregulatsiooni, kui ka juhiste ja reeglite sisulist puudumist teiste ametiisikute osas³. Sisuliselt heidetakse Eestile ette vähest läbipaistvust huvirühmade esindajatega suhtlemisel ning tervikliku regulatsiooni puudumist. Terviklikku lähenemist, kus seadusandluses tuuakse lobitegevuse definitsioon ning üldised põhimõtted, soovitab GRECO⁴ kõrval ka OECD⁵.

¹ Corruption Perceptions Index 2019. Transparency International.

https://files.transparency.org/content/download/2428/14734/file/2019_CPI_Report_EN.pdf

² Lobby Europe. Rules and regulations. <https://lobbyeurope.org/rules-and-regulations/>

³ Council of Europe. GRECO. Hindamisaruanne. Strasbourg, 2018.

<https://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumentid/grecoeval5rep20183-final-eng-estonia-public.docx.pdf>

⁴ Idem. Lk 57.

⁵ Recommendation of the Council on OECD Legal Instruments Principles for Transparency and Integrity in Lobbying, adopted 18/02/2010.

<https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/256/256.en.pdf>

Eesti on GRECO liige alates 1999ndast aastast ning ühinenud selle konventsioonidega⁶. Ühendusse kuulumine on kvaliteedimärk ning selle raames toimuvate hindamiste eesmärgiks on tagada sõltumatu riskide hindamine ja soovitude andmine korruptsioonivastaste meetmete võtmiseks liikmesriikides. Ühenduse töö toimub vastastikuse hindamise alusel ning kõige viimane V- vooru hindamine Eestis 2018 a. keskendus valitsusliikmete ja poliitiliste nõunike korruptsiooni ennetamise meetmete tõhususele. Hindamise raames anti kokku 15 soovitus, mille rakendamiseks on Eestil aega kuni 2020 aasta juulini. Sealhulgas sisaldus ka soovitus selgekujulise lobiregulatsiooni koostamiseks.⁷ Soovitused on täitmiseks kohustuslikud ning viimaste eiramisel tuleb raporteerida süsteemselt edusammudest ning leppida täiendavate hindamisvisiitidega. Olgu lisatud, et varasemast on Eestil osaliselt üleval ka IV hindamisvooru järeldused, millest tulenes 7 konkreetset soovituslikku meetme võtmiseks, mis muudaks parlamendiliikmete tööd läbipaistvamaks, tagaks korruptsiooniriskide maandamise ning selged raamid koostööks huvirühmade esindajatega.⁸ Ka nende soovitude täitmisega on Eestil 2017 a. avaldatud hindamisaruande järgi sisulisi raskusi.⁹

Lobitöö regulatsiooni koostamine sisaldub tegevusena Eesti korruptsioonivastase võitluse strateegias 2013-2020¹⁰ ning seonduvaid tähtaegu on jooksvalt mitmel korral muudetud. Peetud on seminare, kirjutatud arvamuskäsitlusi ja magistrinõuandeid, ent reaalsuses on jäänud strateegias kirjeldatud eesmärk saavutamata ning GRECO soovitud lobitöö korraldamise osas vastuseta. Tänapäevane Keskerakonna, EKRE ning Isamaa valitsuskolleksioon on kolleksioonilepinguga seadnud eesmärgiks suurendada läbipaistvust otsustamisel ning ennetada korruptsiooni.¹¹ Sealjuures sisaldub valitsuse tegevusprogrammis lubadus rakendada ka GRECO soovitusi.¹² Kas ja millisel määral seda kavatsetakse teha saame näha juba lähiajal. Justiitsministeerium on koostanud ettepaneku ametiisikute käitumisjuhiste kohta, mis peaks lähiajal jõudma arutamiseks Vabariigi Valitsuse kabinetinõuandele.

Käesolev magistrinõuandeline püüab anda siinkohal omad soovitud, vaadeldes esmalt Siim Kallase algatatud Euroopa Liidu (ELi) institutsioonide läbipaistvuse algatust ning seejärel pakkudes

⁶ Euroopa Nõukogu konventsioon korruptsiooni kriminaalõigusliku reguleerimise kohta, RT II 2001, 28, 140

Korruptsiooni tsiviilõiguslike aspektide konventsioon, RT II 2000, 27, 164

⁷ Council of Europe. GRECO. Hindamisaruanne. Strasbourg, 2018., Lk 57.

⁸ FOURTH EVALUATION ROUND - Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors. EVALUATION REPORT. Greco Eval IV Rep (2012) 5E. Strasbourg, 7 December 2012., Lk 51.

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c32b5>

⁹ FOURTH EVALUATION ROUND- Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors. Second compliance report. GrecoRC4(2017)4. Page 2-3. Strasbourg, June 2017. <https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/1680728763>

¹⁰ Korruptsioonivastase võitluse strateegia aastateks 2013-2020.

https://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/korruptsioonivastane_strateegia_2013-2020_1.pdf

¹¹ Eesti Keskerakonna, Eesti Konservatiivse Rahvaerakonna ning Isamaa Erakonna valitsusliidu aluspõhimõtted 2019-2023, Lk 5, 8.

https://www.valitsus.ee/sites/default/files/content-editors/pictures/eesmargid/eesti_keskerakonna_eesti_konservatiivse_rahvaerakonna_ning_isamaa_erakonna_valitsusliidu_aluspohimott_ed_2019-2023.pdf

¹² Vabariigi Valitsuse tegevusprogramm 2019–2023. Lk 5. https://www.valitsus.ee/sites/default/files/content-editors/valitsus/RataseI/valitsus/vabariigi_valitsuse_tegevusprogramm_2019-2023.pdf

välja võimalikud valikud lobitöö reguleerimiseks Eestis. Euroopa Komisjoni asepresident Siim Kallas alustas 2005 a. läbipaistvuse algatusega Euroopa Liidu institutsioonides. Seda eesmärgiga muuta senisest nähtavamaks ELi otsustusprotsessiga kaasnev lobitöö ning ehitada usalduslikumat sidet kodanike ja ELi institutsioonide vahel. 14 aastat hiljem, võib väita, et vaatamata probleemidele on ELi institutsioonide töö siiski muutunud oluliselt läbipaistvamaks. ELi institutsioonide igapäevast suhtlust lobistidega toetab keskne avalik register, välja on töötatud käitumisjuhised nii lobistidele kui ka nende sihtrühmadele ELi institutsioonides.

Töö esimeses peatükis selgitan lahti peamised lobitegevuse regulatsiooni puudutavad mõisted. Esiteks valikud lobitöö defineerimisel, seejärel Eesti õiguses kasutatavad terminid nagu ametiisik, ametiseisund, mõjuvõimuga kauplemine, huvide konflikt ning mõju korruptiivne kasutamine. Ma ei analüüsi altkäemaksu ja pistist puudutavaid koosseise karistusseadustikus. Fookus on peaaesjalikult mõjuvõimu korruptiivsel kasutamisel ning sellega kauplemisel.

Teises peatükis vaatlen ELi kogemust läbipaistvusalgatusega. Selgitan algatuse tausta, sisu ja arengut, samuti tõstatatud probleeme ning hetkel laual olevaid valikuid. Lõpetuseks analüüsin, kas ning mida on sellest õppida Eestil. Sarnaselt mitmetele teistele Eesti lobitööd käsitlevatele uurimustele püstitan hüpoteesi, et ELile sarnaste meetmete rakendamine siseriiklikult aitab tagada Eestis suurema läbipaistvuse ning pärssida senist väga jõulist lobiettevtete sekkumist avaliku sektori toimimisse.

Magistritöö kolmandas peatükis käsitlen Eesti tänast regulatsiooni, selle arengut ajas ning võimalikku uut regulatsiooni lobitegevuse tarbeks. Soov on vaadelda terviklikult, millised õigusaktid ning juhendmaterjalid juba katavad valdkonda, kuidas on aastate jooksul rakendatud GRECO soovitusi ning mis on peamised tühimikud, mis vajaks veel täitmist. Peatükis püüab autor anda soovitusid ka Eesti võimalikuks lobitegevuse regulatsiooniks ning tuua välja peamised valikud.

Töö põhineb erialasel kirjandusel, õigusaktide ja rahvusvaheliste hindamiste käigus antud soovitude analüüsimisel. Metoodiliselt liigub töö üldisemalt teemakäsitluselt kitsamale, kirjeldades esmalt probleemi, andes vajalikud mõisted ning võimalikud lahendused. Süstemaatilise meetodi kõrval on olulisel kohal ka võrdlev meetod, kus kõrvutan ELi tasandil toimivat mudelit ning Eesti regulatsiooni, samuti Eestile antud soovitusi ning olemasolevat õigusraamistikku. Tulemusena viib see pakutavate lahenduste modelleerimiseni. Soov on siinkohal anda ette peamised lähtekohad lobitöö regulatsiooni väljatöötamisele Eestis.

1. PÕHIMÕISTED

1.1 Lobist ja lobitöö

Lobi viitab eesti keeles vedelale toidule või supile¹³. Sõna lobitöö tuleb aga inglise keelest ning sõnast „lobby“. Viimane viitab isikutele või isikuterühmale, kes esindavad teatud organisatsiooni või kampaaniat, püüdes veenda valitsust või esinduskogu neid aitama või toetama.¹⁴ Verbina tähendab lobimine tegevust, kus veendakse valitsuse või esinduskogu liiget teatud seadusemuudatuses või tegevuses¹⁵. Inglisekeelne termin pärineb omakorda sõnast

„eeskoda“ ning asjaolust, et Suurbritannia parlamendis oli kombeks liikmetel koguneda enne ja pärast parlamentaarseid debatte koridoridesse, kus avalikkuse esindajad said nendega kohtuda ja mõtteid vahetada.¹⁶ Samas on termini päritolu kohta ka teisi legende, näiteks USAs on viidatud Willardi hotellile Washington DCs, mille vestibüülis (inglise keeles lobby) oli kombeks president Grantil kohtuda erinevate huvirühmade esindajatega.¹⁷

Lobist on seega lobitöö tegija ning lobitöö sisuks on huvirühmade huvide esindamine ja vahendamine, eesmärgiga mõjutada seadusandlust või elukorraldust puudutavaid otsuseid. OECD defineerib lobitööd 2010 a. heaks kiidetud juhiste kaudu. OECD juhiste järgi on lobitöö või lobimine suuline või kirjalik kommunikatsioon ametiisikuga (*public official*) mõjutamiseks seadusandlust, poliitikat või administratiivotsuseid.¹⁸ „ /.../ See (lobitöö) keskendub tihtipeale seadusandlikule võimule nii riigi kui regionaalsel tasandil. Siiski toimub see ka täidesaatva võimu tasandil, näiteks eesmärgiga mõjutada teiseste õigusaktide vastuvõtmist, suunata projekte ja lepinguid. Järelikult, termin ametiisik hõlmab avalike teenistujaid, töötajaid ning avaliku võimu kandjaid nii seadusandlikus kui täitevvõimu harus, nii neid, kes valitud kui neid kes ametisse nimetatud.“¹⁹

Euroopa Nõukogu on käsitlenud lobitöö ja lobisti definitsiooni põhjalikumalt 2017 a. heaks kiidetud suunistes²⁰. „Lobeerimine tähendab teatud kindla huvi kommunikeerimist ametiisikule, seda struktureeritud ja organiseeritud tegevusena, mille eesmärgiks on mõjutada avalikku otsustamist.“²¹ Lobistina tuleb soovitude järgi käsitleda iga füüsilist või juriidilist

¹³ Eesti õigekeelsussõnaraamat ÕS 2018, Eesti Keele Sihtasutus, Tallinn, 2018.

¹⁴ Collins Dictionary. <https://www.collinsdictionary.com/dictionary/english/lobby>

¹⁵ Idem.

¹⁶ BBC Definition of lobbying. BBC News. 2008-10-01. Retrieved 2013-06-20. http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk_politics/82529.stm

¹⁷ NPR discussion of Ulysses Grant and origins of the term lobbyist. <https://www.npr.org/templates/story/story.php?storyId=5167187&t=1585647046562>

¹⁸ OECD Recommendation of the Council on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying, 18 February 2010, Paris, Annex I, p 3. <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0379>

¹⁹ Idem, Annex I, p 3.

²⁰ Council of Europe Recommendation CM/Rec(2017)2 and explanatory memorandum. LEGAL REGULATION OF LOBBYING ACTIVITIES IN THE CONTEXT OF PUBLIC DECISION MAKING.- <https://rm.coe.int/legal-regulation-of-lobbying-activities/168073ed69>

²¹ Council of Europe Recommendation CM/Rec(2017)2, Idem, punkt 11, lk 15.

isiku, kes lobitööga tegeleb. Lisaks on soovitusel toodud avaliku otsustusprotsessi, ametiisiku ning regulatsiooni definitsioon. Sarnaselt OECD soovitusel leiab ka Euroopa Nõukogu, et ametiisikutena tuleb käsitleda igat isiku, kes teostab avalikku võimu, seda nii seadusandliku kui täidesaatva võimu harus, riigi või regionaaltasandil, valituna või ametisse nimetatuna. Soovitusel kohaselt on vajalik õiguslik regulatsioon vähemalt järgnevate tegevuste katmiseks: a) konsultatsiooniteenusena huvi esindamist pakkuv lobist, kes töötab kolmanda osapoole huvides; b) oma enda ettevõtte huvides töötav lobist; c) esindusorganisatsioonid, kes esindavad sektori huve ja seisukohti. Igasugused erandid lobitegevuse õiguslikust regulatsioonist peaksid olema selgelt piiritletud ning põhjendatud.²²

Euroopa Nõukogu soovitusel selgituspunktides märgitakse, et lobitöö osas ei ole universaalset definitsiooni.²³ Selgituste kohaselt tuleb lobitöö tähendust soovitusel mõistes tõlgendada viisil, et selle sisuks on konkreetsete huvide kommunikeerimine ametiisikutele struktuurse ning organiseeritud tegevusena, mille tuumaks on avaliku otsustamise mõjutamine. Konkreetne huvi võib sealjuures olla erahuvi, näiteks konkreetse korporatsiooni soov omale sobilike reeglite järgi. Samuti võib olla konkreetne huvi olla teatud avaliku huvi esindamine, näiteks keskkonna kaitse küsimustes. Struktureeritud ja organiseeritud tegevuse all tuleb suuniste selgituste järgi mõista tahtlikku, planeeritud ning metodoloogilist või koordineeritud strateegiat, mida lobitöö tegijad järgivad poliitika mõjutamisel ja oma positsiooni tutvustamisel. Sealjuures võib seda toetada eraldi infrastruktuur või organisatsiooniline aparaat.²⁴ Suunistes rõhutatakse, et lobitöö teeb eriliseks planeeritud, süsteemsus ning strateegilises. „See on see element, mis olulisena eristab lobitööd kõikvõimalikest muudest mõju kasutamise juhtudest (*acts of influence*). Kuigi need mõjutused võivad puudutada avalikku otsustamist, on nad lobitööst eristatavad selle kaudu, et nad on eraldisesivad, struktureerimata, spontaansed ega moodusta terviklikku ning ettemääratud plaani.“²⁵

Eesti seadusandluses lobitöö definitsioon puudub ning sellele on viidanud ka Riigikohus.²⁶ Küll on püütud seda defineerida erinevate käitumisjuhiste kaudu, nagu näiteks Riigikogu korruptsioonivastase komisjoni soovitusel suhtluseks Riigikogu liikmetele suhtlemisel huvirühmade esindajatega. Parlamendilobismi mõiste sisustamisel on erikomisjon lähtunud GRECO, OECD jt rahvusvaheliste organisatsioonide määratlustest. „Parlamendilobismina mõistetakse isiku suhtlust parlamendiga kolmanda isiku või enda huvides, et mõjutada

²² Council of Europe Recommendation CM/Rec(2017)2, Idem, punkt B2, lk 8.

²³ Council of Europe Recommendation CM/Rec(2017)2, Idem, punkt 10, lk 15.

²⁴ Council of Europe Recommendation CM/Rec(2017)2, Idem, punkt 11, lk 15.

²⁵ Idem.

²⁶ Riigikohtu kriminaalkolleegiumi 30.04.2012 lahend 3-1-1-23-12

õigusloomet ja seadusandaja otsuseid. Lobist võib olla nii juriidiline isik, kes tegutseb konkreetse inimese vahendusel, kui ka mõnel juhul füüsiline isik.²⁷

Justiitsministeeriumi kavandatav käitumisjuhise ametiisikutele defineerib lobitööd, kui huvirühma või lobisti otsest või kaudset suhtlust avalike teenistujate, poliitiliste otsuste tegijate või nende esindajatega, et mõjutada poliitikaotsuseid.²⁸ Lobitööks ei loeta juhise kohaselt ametiisikute kohtumisi kodanikega nende isiklike küsimuste lahendamiseks, kui kohtumine ei puuduta kodaniku laiemaid ärihuve. Huvirühmadena ei käsitata sealjuures avalikke teenistujaid, diplomaate ja erakondi, kui nad tegutsevad oma tööülesannete raames. Juhises määratletakse ka poliitikaotsus, mille hulka loetakse õigusaktid ja nende eelnõud, strateegilised dokumendid (suunad, strateegiad, kontseptsioonid, programmid, tegevuskavad jms) ning valdkonna poliitikaotsused.²⁹

Detailsem definitsioon esitatakse ka lobisti kohta. “Lobist (sh huvikaitsja) on füüsiline või juriidiline isik, kes tegeleb huvide eest seismisega, olgu tegemist era-, avalike või mõne ühiskonnagrupi huvidega, tasu eest või tasuta. Näiteks loetakse lobistiksi: advokaadid, konsultandid, avalikkussuhete spetsialistid jne; kaubandus- ja tööstuskojad; eriala- ja ettevõtete liidud; ametiühingud; vabaühendused; teised avalikku elu mõjutavaid huvisid esindavad organisatsioonid, ühendused ja isikud. Lobitööks ei loeta riigi täidesaatva võimu esindajate omavahelist suhtlemist.”³⁰

Seega on lobitöö defineerimisel Eestis võetud aluseks rahvusvahelised definitsioonid ning üsna laiapõhjaline lähenemine. Taolist lähenemist on toetanud oma arvamustes ka peamised läbipaistvuse eest seisvad huvirühmad Eestis. Näiteks kirjutab MTÜ Korruptsioonivaba Eesti tegevjuht Carina Paju, et lobitöö on pahatihti Eesti diskussioonis kokku pandud mõjuvõimuga kauplemisega ning reaalsuses tegelevad huvide eest seismisega väga erineva taustaga asutused.³¹ “Võib tunduda vastuoluline, aga arvan, et nõiaringist vabaks saamiseks ei peaks me Eestis vahet tegema n-ö traditsiooniliste lobistide (strateegilised kommunikatsiooniekspertid, advokaadid, ärihuvide esindajad) ning huvirühmade (erialaliidud, ametiühingud, vabaühendused) vahel. Palgatavaid professionaalseid lobiste on meil hinnanguliselt 20-30, kuid eraldi huvikaitses tegelevaid inimesi kokku mõnisada.

²⁷ Soovitused Riigikogu liikmetele huvirühmade esindajatega suhtlemisel. Tallinn, 29. Mai 2016. -<https://www.riigikogu.ee/wp-content/uploads/2015/03/Korruptsioonivastase-erikomisjoni-soovitused-Riigikogu-liikmetele-suhtlemisel-huvir%C3%BChmade-esindajatega.pdf>

²⁸ Lobistidega suhtlemise hea tava ametiisikutele, Justiitsministeerium, 2020 (elektroniline koopia autori valduses).

²⁹ Idem.

³⁰ Idem.

³¹ Carina Paju. ERR. Lobitöö tuleks ümber mõtestada. 24.10.2019. - <https://www.err.ee/995211/carina-paju-lobitoo-tuleks-umber-motestada>

Eesmärk on kõigil aga sama: mõjutada avalikke otsuseid. Seega tasuks positiivse mõiste "huvikaitsjad" all määratleda kõiki huvirühmade esindajaid."³²

H.Jemmer toob oma uurimuses "Lobitöö Eesti seadusloomes" välja, et peamisteks lobiorganisatsioonideks Eestis on kaubandus- ja tööstusliidud, eraettevõtted, avalike suhete bürood, advokaadibürood ja kodanikuühiskonna organisatsioonid (MTÜd).³³ Sealjuures eristatakse asutusesiseseid ja palgalisi lobiste, suuremad ettevõtted palkavad tihtipeale huvisid esindama advokaate või avalike suhete spetsialiste. Väga oluline on ka tegevjuhtide aktiivne roll seadusloome etappides või valdkondades. "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."³⁴ Valitsussuhetega tegelevaid ettevõtteid on Eesti turul mitmeid, tuntumad Corpore, Meta Advisory, Milton, Powerhouse, Agenda PR.

Euroopa Liidu tasandil on lähenetud lobitöö definitsioonile laiapõhjaselt. Peamiseks regulatsiooniks on institutsioonidevaheline kokkulepe ELi Läbipaistvusregistri kohta, milles nähakse ette alused ELi suunal lobitööd tegevate isikute ja organisatsioonide vabatahtlikuks registreerimiseks.³⁵ Kokkuleppe kohaselt tuleb registreerida igasugune tegevus, mille eesmärk on otseselt või kaudselt mõjutada ELi institutsioonide poliitika kujundamist või rakendamist ja otsustamisprotsessi, olenemata tegevuse kohast ning kasutatavast suhtluskanalist või -vahendist, nagu näiteks allhanked, meedia, lepingud kutseliste vahendajatega, eksperdirühmad, platvormid, foorumid, kampaaniad ja rohujuuretasandi algatused.³⁶

Otsese mõjutamisena käsitletakse ELi institutsiooni mõjutamist vahetu kontakti või suhtluse teel, kaudse mõjutamisena aga ELi institutsioonidele suunatud vahendatud mõjutajate, nagu meedia, avaliku arvamuse, konverentside või seltskondlike ürituste kaudu. Selguse huvides on toodud ka konkreetseid näited: ühenduse võtmine institutsioonide liikmete ja nende personaliga; seisukohti sisaldavate kirjade ja dokumentide koostamine ning levitamine; kohtumistele, konverentsidele ja reklaamüritustele ELi institutsioonide esindajate kutsumine; vabatahtlik panustamine ja osalemine ametlikes konsultatsioonides või kuulamistel. Kokkulepe sätestab samas olulised erandid, mis jäävad regulatsiooni alt välja. Näiteks ei registreerita tegevusi, mis on seotud õigus- ja muu erialase nõustamisega, kui eesmärgiks

³² Idem.

³³ H.Jemmer. Lobitöö Eesti seadusloomes. Kes, miks ja kuidas? MTÜ Korruptsioonivaba Eesti, 2014. Lk 8. - http://www.transparency.ee/cm/files/lobitoo_eesti_seadusloomes.pdf

³⁴ Idem.

³⁵ Euroopa Parlamendi ja Euroopa Komisjoni kokkulepe läbipaistvusregistri loomise kohta organisatsioonidele ja füüsilisest isikust ettevõtjatele, kes tegelevad ELi poliitika kujundamise ja rakendamisega. Euroopa Liidu Teataja, L 277/11, 19.9.2014. -[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014Q0919\(01\)&from=en](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014Q0919(01)&from=en)

³⁶ Idem, punkt 7.

selgituste saamine kehtiva õiguse kohta või kliendi esindamist lepitus- või vahendusmenetluses, mille eesmärk on vältida vaidluse jõudmist kohtusse või haldusorganisse. Registri kohaldamisalasse ei kuulu tegevus, mis on otseselt seotud äriühingu ja selle nõustajate olemisega osapooleks konkreetses kohtu- või haldusasjas või -menetluses, kui selle tegevuse eesmärk ei ole kehtiva õigusliku raamistiku muutmine. Erandid kehtivad ka seoses haldusmenetlusega s.h. seonduvalt advokaatide ja teiste seotud kutsealade tegevusega.³⁷

Advokaatide ja õigusbüroode erilisele rollile on viidanud ka H.Jemmer oma töös „Lobitöö Eesti seadusloomes“, märkides, et advokaate võib lugeda kõige vastuolulisemateks lobistideks, sest korraga pakutakse nii analüüsi kui ka esindusteenust.³⁸ “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 Norcous, Glikman Alvin ja Partnerid, Aivar Pilve büroo jne.”³⁹

1.2 Korruptsioon ja korruptiivne tegu

Eesti õigekeelsussõnaraamat annab korruptsiooni vasteks altkäemaksu võtmine, ametiisikute äraostetavus, pistisepoliitika ning kõlbeline laostumus.⁴⁰ Korruptsioonil puudub üldine ja universaalne definitsioon, ent kõige tavapärasemalt loetakse selleks ametikoha või võimu kuritarvitamist isikliku kasu nimel. Laiema määratluse järgi võib korruptsioonina vaadelda usalduse kuritarvitamist või moraalselt laostumust. Olemuselt on korruptsioon ühiskonnale kahjulik, sest sellega kaasneb ebavõrdsus ning põhjendamatud eelistused. Kõik see mõjutab negatiivselt riigi toimimist, ettevõtluskeskkonda ning usaldusväärset suhet kodaniku ja riigi vahel. Usaldusväärseuse õõnestamise kaudu toidab korruptsioon kuritegevust ning ohustab ühiskonna stabiilsust ja julgeolekut. Eristatakse passiivset ja aktiivset korruptsiooni. Esimese näiteks altkäemaksu küsimine ja võtmine, teiseks altkäemaksu pakkumine ja andmine ametiisikule.⁴¹

Oluliseks elemendiks korruptsiooni korral on põhjendamatu kasu ning eelistuste tegemine. Sealjuures ei pea kasu olema varaline, vaid väljenduda ka teatavates soosivates tegudes (nt karistusest loobumine, eeliskorras ravivõimaluse saamine). Sarnaselt kasule ei ole ka kahju

³⁷ Idem, punkt 10.

³⁸ H.Jemmer. Lobitöö Eesti seadusloomes. Kes, miks ja kuidas? MTÜ Korruptsioonivaba Eesti, 2014, lk 8.

³⁹ Idem.

⁴⁰ Eesti õigekeelsussõnaraamat ÕS 2018. Eesti Keele Sihtasutus, Tallinn, 2018.

⁴¹ T. Kalmet (koost). Seletuskiri korruptsioonivastase seaduse eelnõu (192 SE) juurde. Tallinn, 2012. Lk1. - <https://www.riigikogu.ee/download/0abf713a-1cfa-4010-9b96-74e98815bc27>

korruptsiooni puhul alati rahas mõõdetav. Usaldussuhte kadumine riigi ja kodaniku vahel on näide, mille puhul hinnalipikut juurde lisada pole võimalik.⁴²

Avalduda võib korruptsioon nii avalikus-, era- kui kolmandas sektoris. Peamine on võimu või positsiooni kuritarvitamine erahuvidest johtuvalt ning üldise ja teiste isikute õiguste vastaselt. “Isik, kes korruptsioonist kasu saab, ei pea olema võimu või positsiooni kuritarvitaja – kui ametiisik annab ühele isikule (nn klient) põhjendamatuid eeliseid, asetatakse sellega ülejäänud isikud põhjendamatult halvemasse olukorda. Korruptsiooni on seletatud ka usaldussuhte rikkumisena: ametiisikule (nn agent) on tema ametisse seadja (nn printsipaal) andnud teatud õigused ja kohustused, mida korruptiivse teoga rikutakse.”⁴³

Eesti õigusruumis ei ole korruptsiooni mõistet defineeritud. „Nagu varem kehtinud nii ka uues korruptsioonivastases seaduses ei määratleta korruptsiooni mõistet. Teatavasti olid juba roomlased veendunud defineerimise ohtlikkuses kirjutatud õiguses. Üsna palju üldistades ja etümoloogiliselt on korruptsioon murtus või rikutus; võim väidetavalt rikub (ja suured mehed on pahad mehed). Mõõdukalt üldistades on korruptsiooni mõistetud avaliku võimu kasutamisenä ametiisiku enda või kolmanda isiku erahuvides. Korruptsiooni mõistet ei defineerita, kuid sellele aitab sisu anda ka seaduse eesmärgi sõnastus: tagada avaliku ülesande aus ja erapooletu täitmine (Korruptsioonivastase seaduse § 1 lg 2).“⁴⁴ Korruptsiooni defineerimisele saab läheneda kahte moodi, vastavalt kas seadusekeskselt või avaliku arvamuse keskselt. Seadusekeskne määratlus lähtub sellest, mida seadustes korruptsiooniks peetakse, samas kui avaliku arvamusel põhinev definitsioon lähtub laiemast avalikust arvamusest. Seadusekeskse lähemise defineerib korruptsioonivastane seadus (KVS) ning karistusseadustik (KarS). Kesksel kohal mõlemas õigusaktis on ametiisiku mõiste ning tema ebaeetiline käitumine.

KVS kohaselt on ametiisikul keelatud korruptiivse tulu nõudmine, vahendamine ja saamine. Keelatud on ka ametiseisundi, avaliku vahendi, mõju ja siseteabe korruptiivne kasutamine. Ametiisik peab seaduses sätestatud tingimustel pidama kinni tegevus- ja toimingupiirangutest ning avaldama oma huvid huvide deklaratsioonis. KVS näeb ette ametiisiku vastutuse juhtudel, kui on kuritarvitatud ametiseisundit (näiteks mõju, avalikku vahendit), rikutud toimingupiirangut või puudulikult järgitud korruptiivsest tulust teavitamise korda. T.Kalmet selgitab artiklis „Uue korruptsioonivastase seaduse põhimõistetest (I).“, et 06.06.2012 vastuvõetud uues korruptsioonivastases seaduses korruptiivse teo mõistet ei kasutata ning

⁴² Idem, Lk 1

⁴³ Idem, Lk 1

⁴⁴ T, Kalmet. Uue korruptsioonivastase seaduse põhimõistetest (I). Õiguskeel 2012/4. Tallinn, 2012. Lk1. - https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/tanel_kalmet_uae_korruptsioonivastase_seaduse_pohimoistetest_i.pdf

konkreetselt on välja toodud teod, mis ametiisikule esitatud nõuetega kokku ei sobi.⁴⁵ Autor rõhutab, et tunnus, mis muudab teo korruptiivseks, on tagajärg – avaliku huvi seisukohast ebavõrdne või põhjendamatu eelis ametiisikule või kolmandale isikule. Samuti peab tegu olema ametikohustuse rikkumisega, mida saab ametiisikule ette heita.⁴⁶

Eesti karistusõiguses nimetatakse korruptsioonikuritegusid aususe kohustuse rikkumiseks, kuna korruptsioonis nähakse vastandit aususele kui ühiskonna väärtusele ja õigushüvele. Karistusseadustikust on korruptsiooniga seotud eelkõige järgmised koosseisud: omastamine (§ 201), usalduse kuritarvitamine (§ 217²), altkäemaks (§§ 294, 296, 298), mõjuvõimuga kauplemine (§ 298¹), ametialane võltsimine (§ 299) riigihangete nõuete rikkumine (§ 300), toimingupiirangu rikkumine (§ 300¹).

Karistusõiguslike sätete kõrval kasutatakse laialdaselt ka teisi nõrke pehmemaid meetmeid korruptsiooniriski ohjeldamiseks ja korruptiivsete tegude ennetamiseks. Tavapärane on otsustusprotsessi läbipaistvuse suurendamine ning kaasamiskultuuri edendamine. Selle eesmärgiks on vähendada riski huvide konfliktis ning tagada avalik järelevalve. “Huvide konflikti või selle riski vähendamiseks või maandamiseks kasutatakse tegevus- ja toimingupiiranguid, enesetaandamise kohustust, huvide avaldamist, eetikakoodekseid, sõltumatuid komisjone jne. Ametiisikute tegevuspiirangutega piiratakse suuremas või vähemas ulatuses ametiisiku õigust teostada järelevalvet teatud valdkonnas, tegutseda teisel töökohal ja osaleda ettevõtluses (mõnel pool ka passiivse osaniku või aktsionärina).”⁴⁷ Tegevuspiirangud ei piirdu valitud juhtudel ametiisiku ametis oleku perioodiga, vaid võivad jääda kehtima ka määratud ajaks peale ametist lahkumist (nn maha jahtumise periood). Näiteks on avalikel teenistujatel keelatud ühe aasta jooksul vabastamise päevast arvates saada seotud isikuks sellise eraõigusliku juriidilise isikuga, kelle üle ta viimase aasta jooksul on teostanud vahetult või püsivalt järelevalvet⁴⁸. Toimingupiirangutega keelatakse ametiisikul nende ametitoimingute tegemine, millest ametiisik või temaga seotud isik on isiklikult huvitatud.⁴⁹ Probleemiks võib samas pidada asjaolu, et ülal viidatud maha jahtumise periood puudutab vaid avalikke teenistujaid ega laiene näiteks ministritele või Riigikogu liikmetele.

Olulisel kohal pehmetest meetmetest on ka ametiisikute huvide deklareerimine. “Asudes ametikohale, peab ametiisik avaldama oma huvid (täies ulatuses või üksnes selles osas, kus võib tekkida huvide konflikt) teda ametisse nimetanud isikule; teatud juhtudel huvide deklaratsioonid avalikustatakse. Ennetusmeetmete rikkumine võib olla seotud sanktsioonide

⁴⁵ Idem, Lk 1.

⁴⁶ T. Kalmet. Uue korruptsioonivastase seaduse põhimõistetest (I). Õiguskeel 2012/4. Tallinn, 2012. Lk 2.

⁴⁷ T. Kalmet (koost). Seletuskiri korruptsioonivastase seaduse eelnõu (192 SE) juurde. Tallinn, 2012. Lk 2.

⁴⁸ Avaliku teenistuse seadus § 60 lg 4 p 5, RT I, 06.07.2012, 1 ... RT I, 13.03.2019, 37

⁴⁹ T. Kalmet (koost). Seletuskiri korruptsioonivastase seaduse eelnõu (192 SE) juurde. Tallinn, 2012. Lk 4.

kohaldamisega. Sageli reguleeritakse ametiisikutele tehtud kinkide ja soodustuste vastuvõtmise lubatavust.”⁵⁰

1.3 Ametiseisund ja ametiisik

Ametiseisund on üks korruptsioonivastase seaduse keskseid mõisteid. Seaduse järgi seisneb ametiseisund õigusaktist, tehingust või asutuse töökorraldusest tulenevas õiguses ja kohustuses avaliku ülesande täitmisel teha, kas otsus või oluline toiming. Toiming ja otsus on määratletud seaduses eraldi mõistetena. Sealjuures arvestatakse ka sellega, kui osaletakse otsuse või toimingu tegemises või sisulises suunamises.⁵¹

Otsusena käsitletakse teise isiku, sealhulgas avalikku ülesannet täitva asutuse õiguse või kohustuse tekitamisele, muutmisele või lõpetamisele suunatud otsustust, millega reguleeritakse üksikjuhtumit või piiritlemata arvu juhtusid, sealhulgas õiguse üldakt, haldusakt haldusmenetluse seaduse tähenduses, kohtulahend, samuti asutuse siseakt. Toiminguna käsitletakse teisele isikule, sealhulgas avalikku ülesannet täitvale asutusele õiguslikku või vältimatut faktilist tagajärge põhjustav tegevus, mis ei ole otsuse tegemine. Toiming võib seisneda ka menetlustoimingu tegemises, tegevusetuses või viivituses. (KVS § 2 lg 2). Toimingu mõistega seondub ka seaduses sätestatud toimingupiirangu nõue. Selline toiming võib olla sooritatud ka tsiviiliseloomuga õigussuhtes, kuigi avaliku ülesande täitmisel.⁵²

Ametiseisund võib tuleneda õigusaktist, tehingust või asutuse töökorraldusest. Sealjuures ei ole oluline, kas isik on nimetatud formaalselt ametiisikuks või tema pädevus formaalselt määratletud. Peamine on asjaolu, et isik on asunud realiseerima ametiisikule omast pädevust (õigusi ja kohustusi). „Riigikohus on lahendis nr III-1/1-24/95 leidnud, et ametiisiku seisundi saamiseks piisab, kui isik on faktiliselt asunud täitma ametiisiku kohustusi, sõltumata sellest, kas tema ametialased kohustused on välja toodud eraldi töölepingu lisana. Seega ei ole tarvis formaalset ametiisikuks nimetamist ega ka tema pädevuse formaalset määratlemist, kui faktiliselt on isik asunud kasutama õigusi ja kohustusi, mis on ametiisiku tunnuseks, tingimusel, et asutuse töö on faktiliselt nii korraldatud.“⁵³

Ametiisik on Eesti seadusandluse tähenduses füüsiline isik, kellel on avaliku ülesande täitmiseks ametiseisund sõltumata sellest, kas ta täidab talle pandud ülesandeid alaliselt või ajutiselt, tasu eest või tasuta, teenistuses olles või vabakutselisena või lepingu, nimetamise või valimise alusel (KVS § 2 lg 1). KVS eelnõu seletuskirja kohaselt määratletakse ametiisikut

⁵⁰ Idem.

⁵¹ T, Kalmet. Uue korruptsioonivastase seaduse põhimõistetest (I). Õiguskeel 2012/4. Tallinn, 2012. Lk 3.

⁵² Idem

⁵³ T. Kalmet (koost). Seletuskiri korruptsioonivastase seaduse eelnõu (192 SE) juurde. Tallinn, 2012. Lk 7-8.

funktsionaalselt, ehk ülesannete ja nendega kaasneva pädevuse kaudu. Sisuliselt on otsuse tegemise pädevuse kaudu ametiisikuna määratletavad võimuesindajad, kes võtavad otse või osalemise kaudu vastu teistele isikutele kohustuslikke otsuseid. Näidetena on toodud eelnõu seletuskirjas asutuste juhid, süüteo menetlejad, soodustuste andmise otsustajad, hanke- jm lepingute sõlmijad, Riigikogu ja kohaliku omavalitsuse volikogu liikmed, aga ka nõunikud või spetsialistid, kes otsustamise sisulisi ettevalmistusi teevad.⁵⁴

Ametiisiku pädevus peab seaduse kohaselt seisnema, kas otsuse või toimingute tegemises osalemises. Seejuures ei ole oluline, kas ametiisik realselt nimetatud pädevust kasutab (nt otsuse tegemist sisuliselt suunab) või on tegemist kasutamata pädevusega. Otsustuste eesmärgiks peab olema sealjuures tuua siduvalt kaasa teise isiku õiguse või kohustuse tekkimine, muutmine või lõppemine. Nõutav on nii otsuse kui toimingute korral teisele isikule õigusliku või vältimatu faktilise tagajärje põhjustamise tingimus. Toimingu täitja, kellel puudub õigus määrata toimingute tagajärge mõjutavaid asjaolusid, ei ole ametiisik. Teiseks isikuks võib olla ka teine asutus (või juriidiline isik). Nii kohtumenetlused, õigusloomeline tegevus kui riiklik järelevalve kui protsess on käsitletavad ka otsuse tegemises osalemise või sisulise suunamisena, kuigi nende protsesside üksikuid komponente saab mõista pigem toimingutena.⁵⁵

T.Kalmet kirjutab selgitavalt artiklis „Uue korruptsioonivastase seaduse põhimõistetest (I)“, et ametiseisundi järgi tuvastatakse isiku kuulumine ametiisikute hulka, kes on seaduse põhilised adreassaadid.⁵⁶ Seega loobuti seaduse koostamise käigus varasemast praktikast, kus ametiisiku staatus oli seotud ametikohaga ning kindla ametiisikute loendi esitamisest. „Ametiisik on inimene, kellel on avaliku ülesande täitmiseks ametiseisund (KVS § 2 lg 1); teenistussuhte ja tööandja juriidiline vorm kui ka muud asjaolud ei ole seejuures määravad. Ametiseisund omakorda on pädevus (õigus ja kohustus) teha otsus või toiming. Otsuse või toimingute tegemine hõlmab otsuse tegemises või toimingus osalemist (nii kollegiaalset, sünkroonset kui ka ajas, eri otsustamis- või toimingute staadiumides järgnevat), samuti selle sisulist suunamist (vt KVS § 2 lg 2).“⁵⁷

KVS sätestab ka ametikohustuste mõiste, ent ei sisustada seda selgelt. Juhul, kui jutt käib avalikest teenistujatest, siis hõlmavad ametikohustused teenistuskohustusi avaliku teenistuse seaduse tähenduses. Samas suur osa ametiisikutest ei ole avaliku teenistuse ametnikud. T.Kalmet nendib, et seaduses on lahendamata see, kas ametikohustused tulenevad ka muudest

⁵⁴ Idem.

⁵⁵ Idem.

⁵⁶ T, Kalmet. Uue korruptsioonivastase seaduse põhimõistetest (I). Õiguskeel 2012/4. Tallinn, 2012. Lk 2.

⁵⁷ Idem.

kui juriidiliselt siduvatest aktidest, ehk teisisõnu, kas ametikohustuse kaudu laiendatakse juriidilist siduvust ka eetikanõuetele, mis teatud ametiisikute kategooriale (nt Riigikogu liikmed, kohtunikud, notarid) võivad laieneda. „Ka korruptsioonivastases seaduses tuleks ametikohustuste all mõista kogumit põhiseadusest, seadustest, määrustest, asutuse siseaktidest, sh ametijuhendist tulenevatest kohustustest. Käesoleva artikli autori seisukoht on, et kutse-eetika nõuded on osa ametiseisundi kasutamise tingimustest. Viidates taas avaliku teenistuse analoogiale: ametnikul on kohustus käituda väärikalt (§ 51 lg 4) ja see on ilmne viide eetilistele nõuetele, mida aga ei täpsustata, tsiteerita ega konkretiseerita. Samal ajal on selle nõude süüline rikkumine distsiplinaarkorras karistatav. Seega eeldab seadus teatud kutse-eetika praktiliselt juriidilist kehtivust ja siduvust teatud adressaatide suhtes.,”⁵⁸

Ametiisikutele kehtivad korruptsioonivastases seaduses sätestatud piirangud, keelud ja kohustused (vt eelmine peatükk).

1.4 Mõju korruptiivne kasutamine, mõjuvõimuga kauplemine ning huvide konflikt

Mõju korruptiivne kasutamine puudutab ametiisikuid ning vastavasisuline keeld on sätestatud korruptsioonivastases seaduses (§ 9 lg 1 p 3). Mõju korruptiivne kasutamine on ametiisiku poolt ametikohustust rikkudes tema tegeliku või eeldatava mõju kasutamine eesmärgiga saavutada teise isiku poolt teo toimepanemine või toime panemata jätmine ametiisiku enda või kolmanda isiku huvides, kui see toob kaasa avaliku huvi seisukohast ebavõrdse või põhjendamatu eelise ametiisikule või kolmandale isikule. Mõjuvõimuga kauplemisest erinevalt puudub mõju korruptiivses kasutamises vastutasu element. Samuti ei ole korruptsiooni vältimise seisukohast oluline, kas isik, keda ametiisik mõjutab, on ka ametiisik või haldusväline isik.

Mõjuvõimuga kauplemine on Eestis kriminaliseeritud (KarS § 298¹). Mõjuvõimuga kauplemise puhul soovitakse lõppastmes mõjutada ametiisikut, samas mõju korruptiivse kasutamise puhul võib mõjutatav olla ükskõik milline isik. Mõju korruptiivne kasutamine eeldab ametikohustuste rikkumist, mõjuvõimuga kauplemine seda ei eelda. Mõjuvõimuga kauplemise eest on ette nähtud kriminaalkorras karistus, mõju korruptiivne kasutamine omakasu eesmärgil toob kaasa väärteovastutuse. Mõjuvõimuga kauplemise puhul on tegemist sisuliselt altkäemaksu vormiga, kus hüve saajaks ei pruugi olla ametiisik. Mõjuvõimuga kauplemise puhul on just väidetava või tegeliku mõjuga tasu eest kauplemine see, mida ette heidetakse. Karistusseadustiku seletuskirja järgi on tähtis sotsiaalne või professionaalne positsioon: hüve saaja ei saa küll ise otsustada, kuid saab oma positsiooni tõttu otsustajat

⁵⁸ T, Kalmel. Uue korruptsioonivastase seaduse põhimõistetest (I). Õiguskeel 2012/4. Tallinn, 2012. Lk 5.

mõjutada. Mõju kasutamist eristab mõjuvõimuga kauplemisest see, et mõjutaja ega ka keegi kolmas ei pruugi olla saanud mõjutamistegevuse eest meelehead.⁵⁹ Karistusseadustikus käsitletakse mõju all kaudset mõju, ehk võimalust mõjutada pädevat ametiisikut. Seega mõjutajale endale sisulist pädevust ei kuulu ja see ei ole ka vajalik.⁶⁰

Riigikohtu selgituste kohaselt on mõjuvõimuga kauplemise näol tegemist igapäevaelikult ehk süüteo, mis ei nõua karistatavuse eeldusena erilise isikutunnusega subjekti KarS § 24 lg 1 tähenduses.⁶¹ Süüteo koosseis nõuab, et mõjutatav isik oleks pädev teostama avalikku võimu, s.o oleks avaliku halduse ülesandeid täitev ametiisik. Seega peab mõjuvõimuga kauplemise koosseis silmas n-ö kolmiksuhet, mis tekib ühest küljest vara või muu soodustuse ehk hüve andja ja mõjuvõimuga kaupleja kui kõnealuse kuriteo koosseisu subjekti ning teisest küljest ametiisiku vahel. Altkäemaksu koosseisudest erineb mõjuvõimuga kauplemine selle poolest, et mõjuvõimuga kaupleja võtab hüve vastu mitte oma pädevusse kuuluva teo eest, vaid selle eest, et tulenevalt oma ameti- või isiklikust positsioonist võib ta mõjutada ametiisikut teatud tegu toime panema või sellest hoiduma.⁶²

Eesti korruptsioonivastane seadus ei sisalda huvide konflikti mõistet. Huvide konflikt määratletakse ametiisiku toimingupiirangute sätte kaudu (KVS § 11 g 1). Teisisõnu, kui ametiisik on teadlik avalikule huvile kahjulikult mõjuda võivast erahuvist, on tal ametikohustuste täitmine keelatud. Seega, ametiisik ei tohi teha sellises olukorras otsust või toimingut, milleks tal muidu on õigus ja kohustus. Seaduse kohaselt on keelatud toimingu või otsuse tegemine, kui otsus või toiming tehakse ametiisiku enda või temaga seotud isiku suhtes. Samuti juhul, kui ametiisik on teadlik tema enda või temaga seotud isiku majanduslikust või muust huvist, mis võib mõjutada toimingut või otsust. Ühtlasi on keelatud otsuse või toimingu tegemine kui ametiisik on teadlik korruptsioonihust. Ühtlasi on ametiisikul keelatud anda oma alluvale ülesandeks teha toimingut või otsust tema asemel.

⁵⁹ J. Sootak ja K. Siitam-Nyiri (koost). Seletuskiri karistusseadustiku ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (554 SE I) juurde. Tallinn, 2012. LK 77-78. - <https://www.riigikogu.ee/download/c1236cbb-1c9b-4fba-9e3d-674e19099393>

⁶⁰ T. Kalmet (koost). Seletuskiri korruptsioonivastase seaduse eelnõu (192 SE) juurde. Tallinn, 2012. Lk 13.

⁶¹ RK lahend 3-1-1-89-15

⁶² J. Sootak ja K. Siitam-Nyiri (koost). Seletuskiri karistusseadustiku ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (554 SE I) juurde. Tallinn, 2012. LK 77-78.

2. EUROOPA LIIDU LÄBIPAISTVUSALGATUS

2.1 Regulatsiooni taust ja põhjendus

Euroopa Liidu institutsioonide poolt langetatavad otsused ning õigusaktid mõjutavad sadu miljoneid inimesi, erinevaid majandussektoreid ning huvigruppe. Tavapäraselt käib poliitika kujundamise ning seadusloome juurde ka suhtlus erinevate huvirühmadega, probleemide kaardistamine ning võimalike mõjude hindamine. Euroopa Parlamendi andmetel töötab 2017 a. Euroopa Liidus huvide esindamise ja lobitöö valdkonnas kokku ligikaudu 81 000 inimest.⁶³ Transparency International EU hindas 2016 a. vastavaks numbriks enam kui 90 000.⁶⁴

Erinevalt poliitika kujundamisest riigi tasandil on Euroopa Liidu institutsioonide igapäevane töö keerukam, seda nii protsessis osalejate rohkuse, kui ka aastakümnete jooksul kujundatud protseduuride tõttu. Teisalt on otsustusprotsessi keerukusega kaasnenud ka süüdistused ELi institutsioonide vähese legitiimsuse ning läbipaistvuse teemal. Peamised poliitikat kujundavad institutsioonid, nagu Euroopa Komisjon ja ELi ministrite nõukogu ei ole kodanike poolt otsevalitavad ning viimastes toimuvad arutelud ei ole suures osas allutatud avalikkuse kontrollile.

ELi institutsioonide-suunalise lobitöö regulatsioon sisuliselt puudus 2000 aastate alguses ning seda asendasid erinevad soovituslikud dokumendid, mille kandvaks jooneks oli iseregulatsioon. Näiteks 1992 a. Euroopa Komisjoni poolt heaks kiidetud erihuvi rühmasid käsitlev teatis⁶⁵, mis kutsus üles lobiste vastu võtma tegevusjuhendeid ning järgima komisjoni esitatud miinimumnõudeid (nt tegutsema ausalt, deklareerima huvid, hoiduma eksitava teabe jagamisest, loobuma eeliskohtlemisest). Vaatamata juhendite kehtestamisele erinevate esindusorganisatsioonide poolt ei olnud Euroopa Komisjonile 2006 a. teada mitte ühtegi juhtumit, kus viimaseid oleks rikutud või rakendatud sanktsioone. Seega sisuliselt võib hinnata toonast iseregulatsiooni, vaid bürokraatlikuks paberimäärimiseks, ilma reaalse mõju, järelevalve ning sanktsioonideta.

Veidi parem oli seis Euroopa Parlamendiga, kus kehtestatud oli kohustuslik käitumisjuhend neile, kes taotleavad akrediteerimist. Sealjuures, mistahes rikkumine võis vähemalt teoreetiliselt lõppeda akrediteerimise tühistamisega, st võetakse ära füüsilise juurdepääsu võimalus Euroopa Parlamendi hoonetele.

⁶³ Euroopa Parlament. Läbipaistvusregister selgitab lobitööd ELi institutsioonides. 10.01.2018. - <https://www.europarl.europa.eu/news/et/headlines/eu-affairs/20180108STO91215/labipaistvusregister-selgitab-lobitood-eli-institutsioonides-infograafik>

⁶⁴ Transparency International EU. How many lobbyists are there in Brussels? 21.09.2016 - <https://transparency.eu/lobbyistsinbrussels/>

⁶⁵ COMMUNICATION FROM THE COMMISSION - AN OPEN AND STRUCTURED DIALOGUE BETWEEN THE COMMISSION AND SPECIAL INTEREST GROUPS, SEC/92/2272FINAL, 1992.

Vähendamaks kõikvõimalike tagatubade kokkulepete tegemist kodanike huvide arvelt ning valitud huvigruppide eeliskohtlemist tuli Euroopa Komisjon, asepresident Siim Kallase eestvedamisel välja ELi läbipaistvusalgatusega 2005 a.⁶⁶ Algatuses toodi esile kolm prioriteetset valdkonda. Esiteks rõhutati vajadust struktureerituma raamistiku järele seoses huvide esindajate (lobistide) tegevusega. Teiseks soovitati vaadata üle komisjoni konsulteerimise miinimumnõuded (sh tõhustada sisemist kontrolli) ning kolmandaks kohustuslikus korras avalikustada teave ELi ühiselt hallatavatest rahalistest vahenditest abi saajate kohta. Autor keskendub magistritöös üksnes esimesele ettepanekute pakatile, mis puudutab huvide esindajate tegevuse reguleerimist.

2006 a. avaldati Siim Kallase eestvedamisel järgmine olulisem poliitikadokument, milleks on Euroopa Komisjoni roheline raamat „Euroopa Läbipaistvuse Algatus“.⁶⁷ Dokumendis tuuakse kitsaskohtadena esile ELi institutsioonidele esitatavaid moonutatud teavet mõjude kohta ning manipuleerimist avaliku arvamusega.⁶⁸ Samuti väljendati muret erinevate valitsusväliste huviorganisatsioonide rahastuse läbipaistvuse pärast ning toodi esile esindusorganisatsioonide ebavõrdne kohtlemine (tööstussektori domineerimine tingituna rahalistest vahenditest). Ühe peamise puudusena rõhutatakse rohelistes raamatus aga asjaolu, et puudub teave ELi tasandil tegutsevate lobistide ja nende käsutuses olevate vahendite kohta. Seonduvalt anti kolm olulisemat soovitus valdkonna reguleerimiseks:

1. Luua vabatahtlik komisjoni hallatav registreerimissüsteem, mis pakub lobistidele selgeid stiimuleid registreerumiseks.
2. Tekitada kõikidele lobistidele ühine käitumisjuhend või kehtestada miinimumnõuded.
3. Luua kontrolli- ja karistussüsteem, mida kohaldatakse ebaõige registreerimise ja/või käitumisjuhendi rikkumise korral.⁶⁹

Oluline on siinkohal rõhutada, et Euroopa Komisjon ei toetanud rohelistes raamatus jõulisemat regulatsiooni ning rõhus jätkuvalt enesekontrollile. „Komisjon ei pea kohustuslikku registreerimissüsteemi asjakohaseks. Asjakohasemaks tuleb pidada rangemat iseregulatsiooni süsteemi.“⁷⁰

⁶⁶ COMMUNICATION TO THE COMMISSION FROM THE PRESIDENT, MS WALLSTRÖM, MR KALLAS, MS HÜBNER AND MS FISCHER BOEL- PROPOSING THE LAUNCH OF A EUROPEAN TRANSPARENCY INITIATIVE. Brussels, 2005. - <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/2/2005/EN/2-2005-1300-EN-5-0.Pdf>

⁶⁷ Euroopa Komisjon. ROHELINE RAAMAT - EUROOPA LÄBIPAISTVUSE ALGATUS KOM(2006) 194 lõplik. Brüssel, 3.5.2006. - <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0194:FIN:ET:PDF>

⁶⁸ Idem, lk 5.

⁶⁹ Idem. Lk 9.

⁷⁰ Idem. Lk 10.

2.2 Regulatsiooni sisu

Registri esmaversioon käivitus 2008 aastal ning puudutas üksnes Euroopa Komisjoni. 2011 a. aastal sõlmitud institutsioonidevahelise kokkuleppega⁷¹ laiendati registrit ka Euroopa Parlamendi tegevusele ning täna haldab seda mõlema institutsiooni töötajatest mehitatud sekretariaat. Register ise annab lihtsustatult vastused järgmistele küsimustele - kes ning milliseid huve ELi tasandil esindab, kelle nimel huve esindatakse ning kui suur on huvide esindamise eest saadav tasu? Eelpool viidatud kokkulepet on hilisemas faasis täiendatud⁷² ning täna kehtivad registri sisule ja pidamisele 1. jaanuarist 2015. kehtiv uuendatud lähenemine.

Registri toimimise aluseks on kokkuleppes sätestatud eeskirjad ning põhimõtted. Läbipaistvusalgatus hõlmab endas järgmiseid komponente:

- **Avalik veebisait**, kus ELi tasandil huve esindavad organisatsioonid end registreerivad ja oma huve käsitlevat teavet ajakohastavad (nn register).
- **Käitumisjuhend**, mis reguleerib huvide esindajate suhteid ELi institutsioonidega.
- **Hoiatuste ja kaebuste mehhanism**, mis võimaldab igal ajal algatada haldusjuurdrluse registris sisalduva teabe või registreeritud organisatsiooni või üksikisiku poolt toime pandud käitumisjuhendi kahtlustatava rikkumise kohta.
- **Läbipaistvusportaal** - pakub teavet ELi institutsioonide poolt läbiviidavate konsultatsioonide, komitoloogia ja ekspertkomiteede kohtumiste kohta, samuti juurdepääsu dokumentidele ning teavet ELi rahastutest kasusaajate kohta.⁷³

Läbipaistvusega haakuvad otseselt ka mitmed muud poliitikadokumendid ja kommunikatsioonitegevused, mis jäävad magistr töö skoobist välja. Näitena omab väga olulist tähendust Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus nr 1049/2001, 30. mai 2001, üldsuse juurdepääsu kohta Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni dokumentidele.⁷⁴ Samuti on osaks läbipaistvusest ELi institutsioonide igapäevane kommunikatsioonitöö, seonduvad veebilehed ning teavituskampaaniad. Ma ei hinda antud meetmete efektiivsust ning mõju lobitöö korraldusele, vaid vaatlen kitsamalt üksnes läbipaistvuse algatusega seonduvaid meetmeid.

⁷¹ Euroopa Parlamendi ja Euroopa Komisjoni kokkulepe läbipaistvusregistri loomise kohta organisatsioonidele ja füüsilisest isikust ettevõtjatele, kes tegelevad ELi poliitika kujundamise ja rakendamisega. Euroopa Liidu Teataja, L 191/29, 22.7.2011. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:32011Q0722\(01\)&from=en](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:32011Q0722(01)&from=en)

⁷² Esimene kokkulepe (allkirjastati juunis 2011) vaadati läbi kaks aastat pärast selle sõlmimist. Läbivaadatud kokkulepe võeti vastu 2014. aasta aprillis.

⁷³ EU Transparency Portal, https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/service-standards-and-principles/transparency_en

⁷⁴ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 1049/2001, 30. mai 2001, üldsuse juurdepääsu kohta Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni dokumentidele, OJ L 145, 31.5.2001 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX%3A32001R1049>

2.2.1 Läbipaistvusregister

Register käivitati 2008 a. ning tegemist on vabatahtlikkusel toimiva huvide deklareerimisega, kus põhiline rõhuasetus eneseregulatsioonil. Registriga hõlmatud tegevuste hulka kuulub lobitöö, huvide esindamine ning õiguslik nõustamine ja esindamine. See hõlmab igasugust tegevust, mille eesmärk on otseselt või kaudselt mõjutada poliitika kujundamist või rakendamist ja otsustamisprotsessi ELi institutsioonides, olenemata tegevuse kohast ning kasutatavast suhtluskanalist või -viisist.

Läbipaistvusalgatusega viidi eneseregulatsioon uuele tasemele, püüdes lobitöö tegijaid motiveerida erinevate stiimulitega, nagu esindusorganisatsioonile suurema nähtavuse pakkumine, usaldusväärse kasvatamine käitumisjuhendi järgimise kaudu või soodustatud juurdepääs ELi institutsioonidele. Näiteks Euroopa Parlamendis antakse ainult registreeritud organisatsioonide esindajatele pikaajaline sissepääsuluba parlamendi hoonetesse. Lisaks on lubatud Euroopa Parlamendi komisjonide korraldatavatele avalikele kuulamistele kõnelema tulla üksnes registreeritud organisatsioonide esindajatel. Sarnaselt tohivad Euroopa Parlamendi laiendatud tööruhmade ja mitteametlike rühmade tegevuses osaleda või nende tegevust rahaliselt ja mitterahaliselt toetada ainult registreeritud organisatsioonid. Registreeritud organisatsioonide liikmetel on võimalik omada sujuvamat informatsioonivoogu, näiteks võimalus tellida e-posti teavitusi EP komisjonide tegevuse kohta. Samuti võidakse registreerimisteabe esitamist nõuda juhul, kui soovitakse korraldada ühisüritusi EP hoonetes või juhul, kui palutakse EP presidenti patrooniks.



Joonis 1. ELi läbipaistvusregistri kanded seisuga 16.03.2020⁷⁵

Sarnased stiimulid registreerimisele on välja pakutud ka Euroopa Komisjoni poolt.⁷⁶ Huvide esindajad peavad olema registrisse kantud, et kohtuda kõrgetasemeliste otsusetegijatega, nagu

⁷⁵ Euroopa Komisjon, Läbipaistvusregistri statistika. - <https://ec.europa.eu/transparencyregister/public/consultation/statistics.do?locale=et&action=prepareView>

näiteks volinikud, nende kabinetiliikmed ja komisjoni peadirektorid. Teatud ekspertrühmadesse nimetamise eelduseks on eelnev registrisse kandmine. Registreeritutele pakutakse suuremat kaasatust ja sujuvamat infoedastust, näiteks avalike konsultatsioonide ja tegevuskavade kohta teavituste edastamist. Sarnaselt EPlle saavad komisjoni kõrgemad ametnikud olla patrooniks üksnes huvide esindajatele, kes on registreeritud. Laiemalt on komisjoni ametnikele soovitatav kontrollida enne kohtumisi ja kohtumiste kutsete vastu võtmist, kas huvide esindajad on registreeritud ning piirata kontakte registreerimata organisatsioonidega.

Seisuga 16.03.2020 a. on registrisse tehtud kokku 11741 kannet (vt joonis 1). Kõige enam, kokku 6238, on kandeid asutusesiseste lobiüksuste ja äriliitude, ettevõtjate ühenduste ja kutseliitude kohta. Järgnevad valitsusvälised organisatsioonid 3123 kandega. Mõttekodade, teaduasutuste ja akadeemiliste asutuste kohta on tehtu 886 kannet. Konsultatsioonifirmade, õigusbüroode ja FIEdest konsultantide kohta 856 kannet.⁷⁷

2.2.2 Käitumisjuhend huvigruppide esindajatele, hoiatusmehhanism ning sanktsioonid

Registreerumisega käib kaasas kohustus järgida käitumisjuhendit ning selles kehtestatud nõudeid. Läbipaistvusregistri kohta käiv käitumisjuhend kehtestati 2014 a. ELi institutsioonide vahelise kokkuleppe lisana III.⁷⁸ Selles on sätestatud eeskirjad kõikidele registreeritutele, ent ka laiemalt aluspõhimõtted käitumisnormidele suhtes ELi institutsioonidega. Oluline on siinkohal rõhutada, et käitumisjuhend puudutab ka neid asutusi ja esindajaid, kes ei ole end registreerinud. "Leppeosalised on seisukohal, et kõik registreeritud või registreerimata huvigruppide esindajad, kes tegutsevad nendega koostöös kas üks kord või sagedamini, peaksid käituma käesoleva käitumisjuhendi kohaselt."⁷⁹

Käitumisjuhise olulisemad punktid kohustavad huvigruppide esindajaid käituma suhtes institutsioonide esindajatega läbipaistvalt, teavitama oma esindatavatest, loobuma surveavaldustest, mitte esitama ega levitama valeinfot, järgima institutsioonide sisekorda ning eeskirju. Olemuselt on need soovituselised ning viimaste üle järelevalve teostamine praktikas piiratud. Sisuliselt deklareerivad kõik registrisse kantud huvide esindajad, et esindavad käitumisjuhendis kirjeldatud head tava ning käituvad sellega kooskõlas. Teisisõnu on see registreeritud asutuste poolt võetud eneseregulatsiooni ja avalik

⁷⁶ European Commission, Transparency register. - https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/service-standards-and-principles/transparency/transparency-register_en

⁷⁷ Euroopa Komisjon, Läbipaistvusregistri statistika. - <https://ec.europa.eu/transparencyregister/public/consultation/statistics.do?locale=et&action=prepareView>

⁷⁸ 2014 a. ELi institutsioonide vahelise kokkuleppe lisa III. Käitumisjuhend. - [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014Q0919\(01\)&from=ET](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014Q0919(01)&from=ET)

⁷⁹ Idem, lk 21.

kvaliteedimärk. Käitumisjuhise järgimist eeldatakse aga ka kõikidelt teistelt asutustelt või isikutelt, keda läbipaistvuse registrist ei leia.⁸⁰

Peamine viis käitumisjuhise praktilise ellu rakendamise tagamiseks on seega avalikustamine, sest puuduvad muud tõsiselt võetavad sanktsioonid või piirangud (v.a võimalikud piirangud EP ruumidesse sisenemisel). Käitumisjuhise interpreteerimine on jäetud suuresti iga individuaalse osaleja enda korraldada. Suurendamaks läbipaistvust, avardamaks avalikku järelevalvet ja survestatmaks esindajaid käitumisjuhises toodud nõudeid järgima, on loodud eraldi hoiatusmehhanism.

Suvaline isik või organisatsioon võib esitada hoiatusteate või kaebuse võimaliku rikkumise kohta, kasutades selleks loodud kontaktivormi. Hoiatusteateid ja kaebusi tuleb käsitleda institutsioonidevahelise kokkuleppe lisas IV sätestatud menetluste kohaselt⁸¹, järgides nõuetekohaselt proportsionaalsuse ning hea halduse põhimõtet. Kõik registrisse kantud organisatsioonid ja üksikisikud on andnud nõusoleku selleks, et nendega seotud hoiatusi ning kaebusi menetletakse kooskõlas käitumisjuhendi eeskirjadega ning kinnitanud valmisolekut, et nende suhtes kohaldataks meetmeid. Anonüümseid kaebusi ei võeta menetlusse.

Eristatakse hoiatusteateid ja kaebusi. Hoiatusteade on mehhanism, mis võimaldab kolmandatel isikutel teavitada registri sekretariaati ühe või mitme üksuse registreerimisest, kus üksus ei ole registreerimiseks sobilik või mille puhul võib esineda faktilisi vigu, või selliste registreerimata üksuste tegevuse kohta, kes kuuluvad registri kohaldamisalasse. Kaebustena käsitletakse juhtumeid, kus tegemist ei ole enam paljalt faktivigadega, vaid eeldada võib seda, et registreeritu on rikkunud käitumisjuhendit ning selle kohta on olemas ka tõendid.

Sanktsioonid käitumisjuhendi rikkumisel on kirjeldatud institutsioonidevahelise kokkuleppe lisas IV. Kõige raskemal juhul, kus tegemist korduva koostööst keeldumise, korduva sobimatu käitumise või käitumisjuhendi tõsise rikkumisega, kustutatakse asjaomane registreeritu üheks või kaheks aastaks registrist. Meetme kohta tehakse registrisse avalik märge ning lisaks otsustusprotsessi puudutavatele juurdepääsupiirangutele on taolise sanktsiooni sisuks ka avalik häbimärgistamine ning esindaja võimalik mainekahju.

2.3 Kehtiva regulatsiooni mõjus

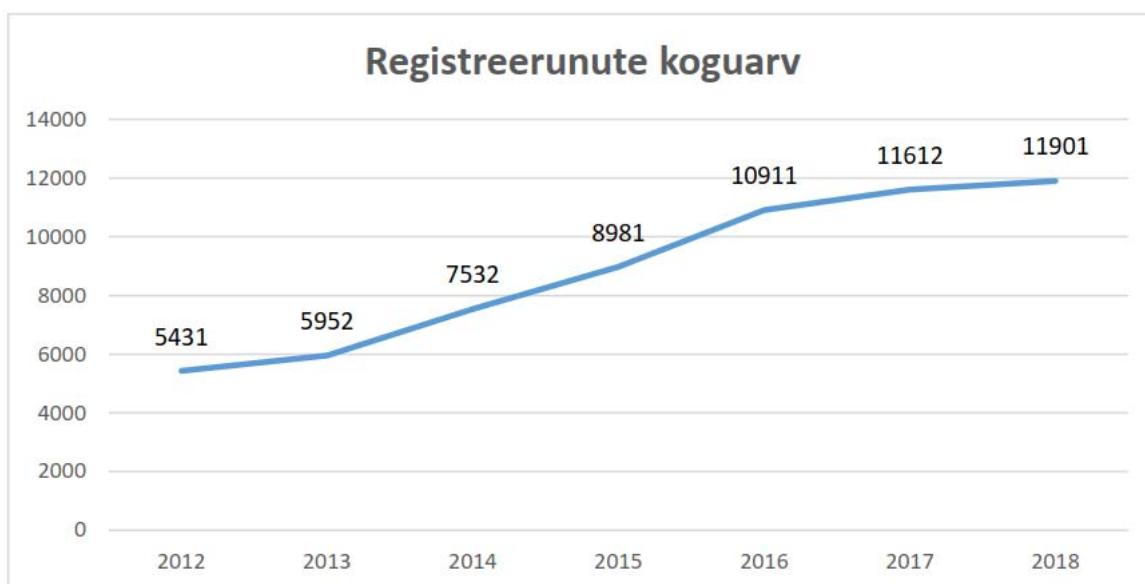
Euroopa Komisjon eelistas 2006 a. esitatud rohelises raamatus iseregulatsiooni ning soovitas luua täiendavad stiimulid läbipaistvusregistri kasutamisele ning seonduvate käitumisjuhiste

⁸⁰ Idem.

⁸¹ Idem, lk 22.

järgimisele. Pakutavate stiimulitega on püütud kujundada olukord, kus ELi igapäevases otsustusprotsessis osalemine oleks huvisid deklareerimata raskendatud. Praktikas on arusaadavalt raske hinnata ja piirata erinevaid informaalsete kontakte, näiteks volinike või EP saadikutega, kes igal sammul on ümbritsetud erinevatest huvirühmadest. Samas pakub käitumisjuhise ning registreerimise väljastamine hea etaloni ka volinike, EP saadikute ja kõrgemate ametnike tegevuse adekvaatsuse hindamiseks ning sunnib neid korrigeerima oma igapäevast suhtlust.

Esmase hinnangu stiimulite toimimisele annab registrit puudutav statistika, mis alates selle käivitamisest on näidanud üksnes kasvutrendi. Joonised 2 ja 3 kirjeldavad registrikannete evolutsiooni alates 2011 aastast, mil Euroopa Parlament ja Euroopa Komisjon ühildasid oma registrid. Kõige suurem huvi on olnud asutusesiseste lobiüksuste ja äriühingute, ettevõtjate ühenduste ja kutseliitude seas.⁸² Kasv on olnud märkimisväärne ning 2019. a. lõpuks oli vabatahtlikult end registrisse kandnud kokku 11901 erinevat lobisti või huvide eest seisvat organisatsiooni.



Joonis 2. ELi läbipaistvusregistrisse tehtud kannete arv perioodil 2012 – 2018.

Arvestades asjaolu, et läbipaistvusregister ei esinda lobitöö sektorit Euroopa Liidus tervikuna, vaid üksnes Euroopa Komisjoni ning Euroopa Parlamendi suunal tehtavat tööd, võib pidada saavutatut rahuldavaks. Sisuliselt on registriga kaetud vähemalt 1/3 kõikidest lobitööga seotud isikutest.⁸³ Sealjuures tuleb rõhutada ka seda, et *Transparency International EU* hinnangute

⁸² Transparency Register Statistics, 24 February 2020.-

http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/openFile.do?fileName=new_statistiques_en.pdf

⁸³ Transparency International hindas 2016. a. seisuga, et kokku tegeles ELi-suunalise lobitööga enam kui 90 000 isikut üle Euroopa Liidu. Brüsselis töötab lobitööga seonduvalt hinnanguliselt 25 000 inimest, kellele lisandub täiendavad 10- 15 000 lobisti, kes külastavad Brüsselit regulaarselt. Transparency International EU, How many lobbyists are there in Brussels?, 21.09.2016.- <https://transparency.eu/lobbyistsinbrussels/>

metoodika ei ole selgelt lahti kirjutatud ning võimalik, et pakutavad hinnangud ei ole siiski adekvaatsed.

Registri vastu on olnud märkimisväärne huvi alates selle käivitamisest 2011a. ning registreeringute arvu stabiliseerumiseni on jõutud 2018 a. paiku (vt joonis 2). Ametlik statistika näitab, et kõige enam registrisse kantud lobiste ning asutusi on pärit Belgiast (21%), järgnevad Saksamaa (12%) ja Ühendkuningriik (11%).

Hinnangud registri kasulikkusele varieeruvad erinevate uuringute lõikes. Euroopa Komisjoni poolt läbi viidud avalike konsultatsioonide raames hindasid registrit kasulikuks või enamvähem kasulikuks lobitöö reguleerimise vahendiks enam kui 90% vastanutest (vt joonis 3). Samas leidis enamik uuringule vastanutest ka seda, et suur osa suhtlust toimub väljapool registrit ning registreerimisnõuet tuleks kasutada senisest laialdasemalt erinevate kohtumiste eeltingimusena. Ühtlasi leidis enam kui 80% vastanutest, et seni Euroopa Komisjonile ja Euroopa Parlamendile kehtinud reegleid tuleks laiendada ELi Ministrite Nõukogule.

Omamoodi kvantitatiivse hinnangu registri lisandväärtusele ja järelevalve mõjususele võimaldab anda veebilehe külastusstatistika, esitatud kaebuste ja hoiatusteade maht, samuti tehtud ettekirjutuste või sanktsioonide arv.

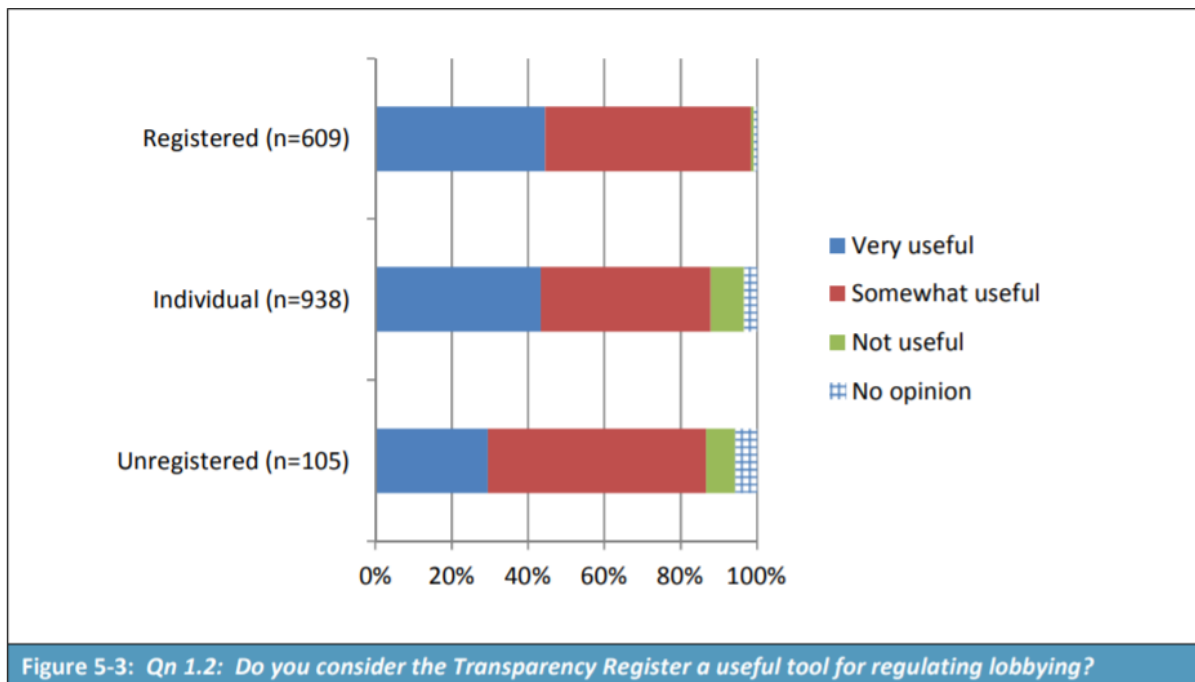
Esiteks tuleb nentida, et avalik huvi läbipaistvuse veebilehe vastu on tagasihoidlik. Läbipaistvuse veebisaidi⁸⁴ külastuste arv on aasta aastalt tõusnud ulatudes 365 000 unikaalse külastuseni 2018 a (e. 30 416 külastust kuus).⁸⁵ Numbrid on tagasihoidlikud kõrvutatuna näiteks elektroonilise Riigi Teataja külastajate arvuga (2018 a. 7,9 miljonit külastust aastas).⁸⁶ Samas võib väita, et registri peamine sihtrühm ongi kitsam, piirdudes peaaesjalikult ajakirjanike, ametnike ning huvirühmade esindajatega. Vähest avalikku huvi on nenditud ka mitmetes läbipaistvuse algatuse efektiivsust käsitlevates analüüsides. „Üks täiendav, EL-i keskne väljakutse on see, et Euroopa avalikkus, kes peaks just kui olema peamine kasusaaja info avalikustamise avalikust hüvest, suhtub sellesse passiivselt ning pöörab üsna tagasihoidlikku tähelepanu nii registrile kui ka asjaolule, kas kehtestatud standardeid järgitakse.“⁸⁷

⁸⁴ ELi läbipaistvuse veebileht: <https://ec.europa.eu/transparencyregister/>

⁸⁵ Euroopa Komisjon, Euroopa Parlament. Läbipaistvusregistri tegevuse aastaaruanne 2018. Brüssel, 2019 a. <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/transparency/et-annual-report-on-the-operations-of-the-transparency-register-2018.pdf>

⁸⁶ Riigiteataja külastajate arv. - <https://www.riigiteataja.ee/statistika.html>

⁸⁷ Bunea A, Gross V. Regulating lobbying through voluntary transparency clubs: The connoisseurs' assessment. Evidence from the European Union. Public Admin. 2019;97:797–813. <https://doi.org/10.1111/padm.12594>



Joonis 3. Avalikus konsultatsioonis osalenute hinnang läbipaistvusregistri tulemuslikkusele 2016 a. (küsitluses osalesid registrisse kantud organisatsioonid, sinna mitte kantud organisatsioonid ning asjast huvitatud ELi kodanikud).⁸⁸

Teiseks heidetakse registrile ette andmete puudulikkus ning halba kvaliteeti. Kannete osas ei toimu süsteemset valideerimist, kui just keegi kolmas ei esita seonduvalt kaebust või hoiatusteadet. *Ad hoc* põhiselt teostatakse ka andmete kvaliteedikontrolle. 2017. aastal tegi registri sekretariaat 3 624 kvaliteedikontrolli, mille raames ilmnes, et pea 47% kannetest ei olnud registreerimiseks sobilikud⁸⁹. Sarnane trend jätkus ka 2018 a., mil 3963 kontrollist 52% kannetest esines puuduseid. Sisuline probleem andmete kvaliteediga on olnud sealjuures järjepidevalt üheks registri suunal tehtud kriitika aluseks. „Teisalt, järelevalve ning reeglite rakendamise võimekus on veelgi kriitilisemad teemad, kuna on teadatuntud, et register sisaldab ebausaldusväärset teavet. Seda nõrkust on tunnistanud ka ELi institutsioonid ise (Euroopa Komisjon 2015).“⁹⁰

Kolmandaks jätab tõsiselt soovida järelevalve võimalike rikkumiste üle ning käitumisjuhiste jõustamismehhanism. Olgu siinkohal näidetena toodud kahe viimase aasta statistika. Hoiatusteateid esitati 2017 a. vastavalt 20 (kokku puudutasid 24 organisatsiooni)⁹¹ ning 2018 a. 22 (kokku puudutasid 25 organisatsiooni).⁹² Kaebuseid laekus 2017 a. kokku 21

⁸⁸ Risk and Policy Analysts. Analysis of responses to the Open Public Consultation on the proposal for a mandatory Transparency Register. July, 2016. Page 23. <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/summary-report-public-consultation-transparency-register.pdf>

⁸⁹ Läbipaistvusregistri tegevuse aastaaruanne 2017.

⁹⁰ A, Nastase ja C, Muurmans. Regulating lobbying activities in the European Union: A voluntary club perspective. Regulation & Governance Published by John Wiley & Sons Australia, Ltd, 09.07.2018. - <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/rego.12200>

⁹¹ Läbipaistvusregistri tegevuse aastaaruanne 2017.

⁹² Läbipaistvusregistri tegevuse aastaaruanne 2018.

(kvalifitseeriti kaebustena 10)⁹³ ning 2018 a. 13 kaebust (kvalifitseeriti kaebusena vaid 2).⁹⁴ Sanktsioneerivate meetmete võtmiseni jõuti 2018 a. ühel korral ning 2017 a. kahel korral. Arvestades lobitööga hõlmatute arvu on raske uskuda, et käitumisjuhendis toodud põhimõtete vastu on pandud toime sedavõrd tagasihoidlik arv eksimusi. Pigem viitavad tagasihoidlikud numbrid asjaolule, et registrisse kannete tegemine on pigem deklaratiivne ning jõustamismehhanism on oma võimekuselt piiratud.

Mõned autorid viitavad ka asjaolule, et eeliskohtlemisele ülesehitatud vabatahtlik registreerumine ei ole end õigustanud, kuna kokkuvõttes ei ole suudetud tagada sisulist eeliskohtlemist. Näiteks kirjutavad A, Nastase ja C, Muurmans 2018 avaldatud artiklis: „Ühelt poolt soovivad ELi institutsioonid vältida siduvaid kohustusi, kuna registri vabatahtlik iseloom tähendab seda, et nad ei soovi „käsi siduda“ lobistidega kohtumiste küsimuses. /.../ Käesolev uurimus viitab täiendavale probleemile – regulaatori võimetusele tagada klubiliikmete erikohtlemine – mis sisuliselt tõstatab teistlaadse küsimuse usaldusväärsusest, kui tavapärast vabatahtlikkusele põhinevaid klubisid käsitlevad uuringud on lahanud.“⁹⁵

2.3.1 Võimalikud muudatused

2016 a. viis Euroopa Komisjon läbi avaliku konsultatsiooni, et koguda tagasisidet kehtivate lobireeglite mõjususe ning võimalike muudatuste kohta⁹⁶. Küsimustike vormis läbi viidud avalik konsultatsioon andis tulemuseks sisendi kokku 783 organisatsioonilt ning 975 eraisikult (Eesti puhul vastavalt 2 eraisikut ja 2 organisatsiooni). Konsultatsioonist joonistusid välja lähtekohad Euroopa Komisjoni ettepanekule uueks institutsioonidevaheliseks kokkuleppeks. Enamik vastanutest leidis, et ELi institutsioonid peavad näitama eeskju läbipaistvuse ning lobistide juurdepääsu puudutava regulatsiooni osas. Sealjuures leidis suurt toetust kohustusliku süsteemi kujundamine, kuigi erinesid vaated süsteemi sisu ja ülesehituse küsimuses.⁹⁷

Enamik vastanutest pidas oluliseks võimalikult laia definitsiooni säilitamine lobi tegevuse osas ning vastavasisulise registri pidamist. Kiideti olemasoleva registri toimimise lihtsust ning soovitati parandada andmete kvaliteeti ning lihtsustada finantsandmete esitamist. Suuri sisulisi etteheiteid käitumisjuhisele ei tehtud, ent nõuti järelevalve tugevdamist selles sisalduvate põhimõtete järgimise üle (mh sekretariaadi pädevuste laiendamist).⁹⁸

⁹³ Lähipaistvusregistri tegevuse aastaaruanne 2017.

⁹⁴ Lähipaistvusregistri tegevuse aastaaruanne 2018.

⁹⁵ A, Nastase ja C, Muurmans. Regulating lobbying activities in the European Union: A voluntary club perspective. Regulation & Governance Published by John Wiley & Sons Australia, Ltd, 09.07.2018. Page 13.

⁹⁶ Risk and Policy Analysts. Analysis of responses to the Open Public Consultation on the proposal for a mandatory Transparency Register. July, 2016. <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/summary-report-public-consultation-transparency-register.pdf>

⁹⁷ Idem.

⁹⁸ Idem.

Euroopa Komisjon esitas 28.09.2016 ettepaneku uuendatud institutsioonidevaheliseks kokkuleppeks. Esitatud muudatuste peamiseks sooviks on karmistada reegleid ning nõuda kõikide ELi tasandil opereerivate lobistide kohustuslikku registreerimist⁹⁹. Ettepaneku kohaselt on igasugune lobistide juurdepääs otsusetegijate, nende hoonete ning arutelude juurde edaspidi tingimuslik ning selle eelduseks eelnev registreerumine ning käitumisjuhiste aktsepteerimine. Paralleelselt ettepaneku esitamisele kiideti heaks Euroopa Komisjoni sisemised töömeetodid¹⁰⁰, milles anti selgesõnaline juhis kõige kõrgematele otsusetegijatele Euroopa Komisjonis (volinikud, kabinetiliikmed ning peadirektorid) keelduda kohtumistest lobistidega, kes ei ole kantud läbipaistvuse registrisse.

Sarnaselt nägi ettepanek ette selle, et Euroopa Parlamendi saadikud, peasekretär, peadirektorid ning poliitiliste gruppide peasekretärid peaks nõudma eelnevat registreerimist kõikidelt lobistidelt, kes nendega kohtuda soovivad. Ühtlasi oleks registreerumine eelduseks osalemisel komiteede kuulamistel ning ürituste korraldamisele EP ruumides. Väga olulise uuendusena laieneks kohustus ka ELi Nõukogule, kus kõik lobistide kohtumised peasekretäri, peadirektorite ning eesistuja riigi alalise esindajaga (sh asetäitjatega) eeldavad, et kohtumise taotleja on deklareerinud oma huvid läbipaistvusregistris. Liikmesriikide alaliste esinduste kohtumised lobistidega on aga jäetud asjaomaste enda otsustada.

Ettepanekus tuuakse uus definitsioon lobitööle, millega täpsustatakse selgemalt, et millised tegevused ei käi edaspidi lobitöö alla. Erandina jäävad välja näiteks kohalike ja regionaaltasandi esindajate kohtumised ja tegevus, kuna tegemist on legitiimsete esindusorganitega ning nende huvide esindamisega. Seega pikeneb erandite loetelu, mille alla kuuluvad juba liikmesriikide esindajad, kolmandate riikide esindajad, rahvusvahelised organisatsioonid, diplomaatilised missioonid, kirikud, usukogukonnad ja poliitilised parteid. Ettepanekutega püütakse revideerida ka andmete avalikustamise põhimõtteid, sooviga vähendada halduskoormust. Vähendatakse nõutava info mahtu ning püütakse keskenduda kõige olulisemale, sealjuures on oluline roll rahastusallikatel ning eelarvel (nt huvide vahendajate tasu, NGODE eelarved ning peamised rahastajad jne).

Uus kokkuleppe visand näeb ette ka täiendavad meetmed järelevalveks, tuues sisse süstemaatilised andmekontrollid uute registrikannete osas. Täiendatakse ja täpsustatakse ka käitumisjuhiseid ning luuakse senisest jõulisem sanktsioonide süsteem. Peamiseks meetmeks

⁹⁹ European Commission press corner, Questions & Answers: Proposal for an Interinstitutional Agreement on a mandatory Transparency Register. 28.09.2016. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_16_3181

¹⁰⁰ COMMISSION DECISION of 25 November 2014 on the publication of information on meetings held between Directors-General of the Commission and organisations or self-employed individuals (2014/838/EU, Euratom) https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2014.343.01.0019.01.ENG
COMMISSION DECISION of 25 November 2014 on the publication of information on meetings held between Directors-General of the Commission and organisations or self-employed individuals (2014/838/EU, Euratom) https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2014.343.01.0019.01.ENG

käitumisjuhiste eirajatele on jätkuvalt juurdepääsupiirangud kohtumistele ja institutsioonidele, samuti registrist eemaldamine. Meetmete jõustamiseks luuakse uus juhtimisstruktuur registri ning seonduvate toimingute haldamiseks. Luuakse kõrgetasemeline juhatus registri haldusüksusele, kuhu peavad kuuluma kolme institutsiooni peasekretärid.

Tänaseks on läbirääkimised uue institutsionaalse kokkuleppe üle kestnud enam kui 3 aastat ning vaatamata mitmetele positiivsetele deklaratsioonidele¹⁰¹, puudub väljavaade kiireks kokkuleppeks. Läbirääkimised peatati 2019 a. ning uus komisjon ei ole veel uuesti kõnelusi avanud. Institutsioonide erimeelsused keerlesid peaaesjalikult põhimõtte ümber, mis puudutas lobistide registrisse kandmise sidumist juurdepääsuga kohtumistele.

Sisuliselt ei tähenda ettepanek märkimisväärset kvaliteedihüpet võrreldes Siim Kallase poolt 2006 a. käivitatud läbipaistvuse algatusega. Põhimõtted, millest toona lähtuti on vundamendiks ka 14 aastat hiljem ning viimaseid muudatusi võib käsitleda pigem peenhäälestuse, kui soovina lobitegevust sisulisemalt reguleerida. Sarnasele järeldusele viitavad ka mitmed teised autorid. „/.../ kuna demokraatlik vastutus ning legitiimsus on ühed kriitilisemad teemad, võiks EL kaaluda põhimõtteliselt uue ja USA „The Lobbying Disclosure Act 1995“ sarnaneva regulatsiooni välja töötamist, nagu soovitatud ka Brandt and Svendsen“¹⁰². Mõistetavalt tähendaks taoline lähenemine aastatepikkuseid keerukaid läbirääkimisi. Samas näib uue institutsionaalse kokkuleppe vormistamine üsna tagasihoidliku ja kosmeetilise muudatusena.

2.3.2 Tähendus Eestile

Euroopa läbipaistvusregister on unikaalne ning selle juurutamisega seonduv kogemus väärib tähelepanu ka Eesti siseriiklikku õigusloomet silmas pidades. Varasemad analüüsid on leidnud, et sarnase registripõhise lahenduse juurutamine Eestis võiks anda lisandväärtust, ent vältida tuleks kohustuslikke meetmeid.

L. Jõgi soovitab oma 2015 a. magistritöös kopeerida Euroopa Liidu lähenemist ning jõustada sarnased vabatahtlikud meetmed ka Eestis.¹⁰³ Sarnaselt leiab ka A. Jatsa 2016 kaitstud magistritöös, et lobeerimise reguleerimist tuleb ellu viia järkjärguliselt ning soovitav on alustada vabatahtlikust registrist.¹⁰⁴ Ka ELi läbipaistvusalgatuse eestvedaja Siim Kallas on

¹⁰¹ European Commission press statement. 14 February 2019: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_19_1152

¹⁰² Bunea A. Legitimacy through targeted transparency? Regulatory effectiveness and sustainability of lobbying regulation in the European Union. *European Journal of Political Research* 57: 378–403, 2018. <https://doi-org.ezproxy.utlib.ut.ee/10.1111/1475-6765.12231>

¹⁰³ L.Jõgi. Lobitegevus ja selle õiguslik reguleerimine. Magistritöö. Tartu, 2015. Lk. 63. -

https://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/47637/jogi_lauri.pdf?sequence=1&isAllowed=y

¹⁰⁴ A.Jatsa. Lobireeglite rakendatavus Eestis. Magistritöö. Tallinn, 08.06.2016. Lk 37

hiljuti nentunud, et Eestil tuleks alustada vabatahtlikust lobeerimise registrist. „Kui tuleb sunniviisiliselt, siis võitlus seadusepügalate pärast tuleb pikk ja visa.”¹⁰⁵

Tuleb arvestada siiski asjaoluga, et Euroopa Liit on olemuslikult erinev Eestist. Otsustusprotsess on keerukam, osalisi oluliselt enam ning otsuste mõju kordades suurem. Regulatsiooni üks ühele kopeerimine ei täida siinkohal eesmärki. Samas on ELi läbipaistvusalgatusest võimalik võtta mõned järeldused, mis minu hinnangul aitaks kaasa Eestis valdkonna õiguslikule sisustamisele.

- Esiteks on oluline keskenduda lobitöö definitsioonile ning seonduvatele erisustele. See tähendab selgepiirilise raamistuse tekitamist selle kohta, et keda käsitletakse huvide esindajana ning keda mitte. ELi tasandil on võetud maksimaalne lähenemine, kus huvide esindamist on defineeritud väga laialt. Sinna alla lähevad mõningate eranditega sisuliselt kõik tegutsejad, kes püüavad ELi otsustusprotsessi suunata. Ei eristata sealjuures ka juriidilist kehandit. Sarnane lähenemine oleks sobilik ka Eestil võtta, kus lobitöö oleks soovitatav defineerida võimalikult laialt ning kirjeldades ära erandid.
- Teiseks oluliseks järelduseks on see, et loodavad meetmed peavad kujundama kultuuri ning mainet. Läbipaistvuse algatus käivitati vabatahtlikuna ning selle üheks kandvaks elemendiks on asjaolu, et registrisse kantud isikud võtavad vabatahtlikult kohustuse järgida teatud head tava. Kanne registris tähendab kvaliteedimärki, mis näitab, et lobitöö tegija on usaldusväärsete kavatsustega. Seega ei tohiks jääda meetmete võtmine üksnes formaalsuseks, vaid sellega peaks kaasnema ka nõue järgida kindlaks määratud käitumisjuhust ja head tava. Kultuuri kujundamise seisukohalt on oluline, et see ei oleks peale surutud, vaid vabatahtlik ning pigem stimuleeritud selle kaudu, et hea maine avardab võimalusi. Kuigi EL on hetkel arutamas kohustusliku registreerimise põhimõtte juurutamist, on sellele eelnenud 14 aastat lähtunud vabatahtlikkuse põhimõttest. Ka Eestil oleks soovitatav liikuda edasi samm sammult.
- Kolmandaks, on oluline leida sobiv tasakaal deklareeritava info ja kaasneva halduskoormuse vahel. Sisutute kannete tegemine ja valeinfo esitamine ei täida eesmärki. Registris avaldatud teabe kvaliteet on olnud probleemiks aastaid ning samm sammult on kasvanud ka haldusaparaat, kes seonduva teabe kontrolliga peab tegelema. Eestis on piiratud võimalused ja ressursid, mistõttu on oluline, et me ei kopeeriks üks ühele samu andmevälju, mille täitmist nõutakse ELi läbipaistvusregistris. Pigem tuleks meil tagada e-

¹⁰⁵ Lobitegevusele hakatakse päitseid pähe panema. Eesti Päevaleht. 18.03.2020. <https://epl.delfi.ee/uudised/lobitegevusele-hakatakse-paitseid-pahe-panema?id=89264679>

riigi võimalusi arvestades kõige elementaarsema teabe avalik kajastamine – äriregistrist tulenev teave ettevõtte kohta, lisatud viited esindatavate klientide kohta ning konkreetset eelnõud / poliitilised algatused, mille osas klientide huve esindatakse. Ehk siis koondada ühte vaatesse kokku suuresti teave, mis on leitav täna erinevate riiklike andmebaaside kaudu.

- Neljandaks, register peab pakkuma asjaomastele motivatsiooni sellega liitumiseks. Euroopa Liidu tasemel on selleks eeliskohtlemine registreeritutele ning lihtsustatud juurdepääs otsustusprotsessile. Eesti on väike riik ning see peegeldub ka otsustusprotsessi suunamisel, kus kesksel kohal on otsekontaktid. Võimalik lahendus oleks sätestada nõue, et registrisse peavad end kandma need asutused ja isikud, keda kutsutakse osalema, kas Riigikogu komisjonide (nii alatiste, eri-, uurimis- ja probleemkomisjonide)¹⁰⁶, valitsuskomisjonide¹⁰⁷ või ministrite poolt moodustatud nõuandvate komisjonide¹⁰⁸ töös. See nõue ei kehtiks juhul, kui tegemist oleks ametiisikutega KVS tähenduses, diplomaatide või rahvusvaheliste institutsioonide esindajatega, samuti väljapaistvate valdkonna ekspertidega.
- Viiendaks, väga oluline on tagada optimaalse järelevalvemehhanismi ja kohaldatavate sanktsioonide olemasolu. ELi tasandil on selleks registrist välja arvamine ja kohtumistele juurdepääsupiirangute andmine. Sarnaselt võiks kaaluda ka Eestis eraldi järelevalve rolli usaldamist nt õiguskantsleri vastutusalasse ning sanktsioonidena meetmeid, mis piiraks hea tava rikkujate edasist osalust otsustusprotsessis. Samuti on oluline, et tagataks ametiisikutega toimuvate kontaktide avalik kajastamine ja nähtavus. See tähendab lobistidega toimuvate kohtumiste avalikustamist ning ka nende poolt jaotatud analüüside avalikku jagamist. Arusaadavalt on seda praktikas keeruline tagada, ent kohustus teavitada kontaktidest ning esitatud argumentidest peaks olema kohustusena sätestatud. Eraldi teemaks on hankemenetlused ning nendega seonduvad konsultatsioonid, mida antud töös ei vaadelda.

¹⁰⁶ Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse 4ptk, I jagu, RT I 2003, 24, 148 ... RT I, 07.03.2019,

¹⁰⁷ Vabariigi Valitsuse seaduse §21 lg1, RT I 1995, 94, 1628 ... RT I, 12.12.2018, 8

¹⁰⁸ Vabariigi Valitsuse seaduse §46 lg6, RT I 1995, 94, 1628 ... RT I, 12.12.2018, 8

3. LOBEERIMISE REGULATSIOONI KUJUNEMISE RASKUSED EESTIS

3.1 Kehtiv regulatsioon

Eksitav oleks väita, et regulatsioon üldse puudub, kuna suhtlust huvirühmade ja nende esindajatega reguleerivad mitmed õigusaktid ning käitumisjuhised. Peamised õigusaktid, mis valdkonda käsitlevad on põhiseadus, karistusseadustik, korruptsioonivastane seadus, avaliku teenistuse seadus ning erakonnaseadus. Seaduste kõrval on välja töötatud ka mitmed käitumiseeskirjad, nagu näiteks Riigikogu liikme hea tava¹⁰⁹, Riigikogu liikmete soovituslik suhtluskord huvide esindajatega¹¹⁰ ning valitsusasutuste kaasamispraktika suunised¹¹¹. Algatusi on ka väljapool valitsussektorit. „Teenusmajanduskoda on propageerinud enda loodud „Hea õigusloome tava” (HÕT), mida õigusloojad järgida võiks. HÕT 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“.¹¹² Kuna lobitööga seonduvat ei ole otsesõnu seadusandlusega reguleeritud, siis on ka Riigikohtu praktika antud küsimuses üsna piiratud (Riigikohtu kriminaalkolleegiumi 30. aprill 2012 otsus 3-1-1-23-12; Riigikohtu halduskolleegiumi 4. detsember 2013 otsus nr 3-3-1-57-13).

3.1.1 Põhiseadus

Esmaseks lähtekohaks on PS preambulis viidatud vabaduse, õigluse ja õiguse põhimõtted, samuti § 10 viidatud õigusriigi põhimõtte ning PS § 14 sätestatud kohustus tagada õigused ja vabadused. Viimane hõlmab endas ka hea halduse tava (kodaniku huvidega arvestamist, kaasamist, informeerimist, võimu teostaja abivalmidust). Vaatlen siinkohal detailsemalt PS sätteid, mis käsitlevad ettevõtlusvabadust (§ 31) ning kodanike õigust informatsioonile, õigust levitada ideid, arvamusi, veendumusi ning õigust pöörduda märgukirjade ja avaldustega riigiasutuste, kohalike omavalitsuste ja nende ametiisikute poole (§ 44, 45 ja 46).

Paragrahvis 31 sätestatud ettevõtlusvabaduse esemeline kaitseala on määratletud detailsemalt Riigikohtu lahenditega. „Ettevõtlusvabaduse esemeline kaitseala hõlmab Riigikohtu antud

¹⁰⁹ Riigikogu. Riigikogu liikme hea tava. Tallinn, 17. detsembril 2014. -<https://www.riigikogu.ee/riigikogu/koosseis/riigikogu-liikme-hea-tava>

¹¹⁰ Riigikogu. Soovitused Riigikogu liikmetele huvirühmade esindajatega suhtlemisel. Tallinn, 29. Mai 2016. - <https://www.riigikogu.ee/wpcms/wp-content/uploads/2015/03/Korruptsioonivastase-erikomisjoni-soovitused-Riigikogu-liikmetele-suhtlemisel-huvir%C3%BCmade-esindajatega.pdf>

¹¹¹ Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri ning kaasamise hea tava. RT I, 29.12.2011, 228.

¹¹² H.Jemmer. Lobitöö Eesti seadusloomes. Kes, miks ja kuidas? MTÜ Korruptsioonivaba Eesti, 2014. Lk. 6.

määratluse järgi kõiki tegevusalasid ja elukutseid, mille puhul isik pakub enda nimel kaupu või teenuseid (vt RKPJKo 28.04.2000, 3-4-1-6-00; RKÜKo 01.07.2015, 3-4-1-20-15, p 43). Riigikohus on andnud ettevõtluse mõistele avara tõlgenduse, märkides et ettevõtlusvabaduse kaitsealasse kuulub “tulu saamise eesmärgil toimuv tegevus” (RKPJKo 06.03.2002, 3-4-1-1-02; 06.07.2012, 3-4-1-3-12, p 41; RKHKo 29.11.2012, 3-3-1-29-12, p 14; RKÜKo 09.12.2013, 3-4-1-2-13, p-d 105–106; RKHKo 15.01.2015, 3-3-1-68-14, p 17).¹¹³ Lobitöö on sisult teenuse osutamine tulu saamise eesmärgil, seega kuulub tasu eest huvide esindamine sarnaselt teiste teenustega PS § 31 kaitsealasse. Ettevõtlusvabaduse tuumaks on Riigikohus pidanud riigi kohustust mitte teha põhjendamatuid takistusi ettevõtluseks.¹¹⁴ „*Ettevõtlusvabadus kaitseb ettevõtja võimalust toimida turu tingimustes riigi põhjendamatute sekkumiseta.*” (vt RKPJKo 3-4-1-6-00, p 11; 06.07.2012, 3-4-1-3-12, p 41).¹¹⁵

Ettevõtlusvabadus ei ole aga absoluutne ning seadusandjal on võimalik seada sellele piiranguid. PS § 31 teine lause lubab seadusandjal kehtestada piiranguid ettevõtlusele. „Riigikohtu selgituse kohaselt annab PS § 31 teine lause, mis näeb ette, et seadus võib sätestada ettevõtlusvabaduse kasutamise tingimused ja korra, seadusandjale suure vabaduse reguleerida ettevõtlusvabaduse kasutamise tingimusi ja seada sellele piiranguid. Ettevõtlusvabaduse piiramiseks piisab igast mõistlikust põhjusest. See põhjus peab johtuma avalikust huvist või teiste isikute õiguste ja vabaduste kaitse vajadusest, olema kaalukas ja enesestmõistetavalt õiguspärane. Mida intensiivsem on ettevõtlusvabadusse sekkumine, seda mõjuvamad peavad aga olema sekkumist õigustavad põhjused (RKPJKo 10.05.2002, 3-4-1-3-02, samamoodi 06.07.2012, 3-4-1-3-12, p 51).¹¹⁶” Kõikvõimalikud piirangud lobitööle peavad seega olema kooskõlas ülaltoodud kriteeriumidega.

PS § 44 sätestab õiguse informatsioonile ning riigi kohustuse teavitada oma tegevusest. Lobeerimise regulatsiooni seisukohalt on oluline eelkõige § 44 teine lõige, milles nõutakse riigiasutustelt ja KOV-idelt oma töö korraldamist läbipaistvalt. „Sättega antakse isikutele õigus juurde pääseda informatsioonile, mis omakorda tagab avaliku võimu läbipaistvuse ja kontrollitavuse ning demokraatlikule riigikorraldusele iseloomuliku rahva valitsemises osalemise võimaluse. Ideaalis peaks selline avalikkusele võimaldatud kontrollifunktsioon aitama kaasa ka võimalikult efektiivselt ja õiguspäraselt toimiva võimuaparaadi saavutamisele.”¹¹⁷ Peaasjalikult on vastavad normid defineeritud avaliku teabe seaduses. PS kommentaarides nenditakse, et § 44 lg 2 peamiseks kaitsealaks on isiku õigus saada teavet,

¹¹³ EV põhiseaduse kommenteeritud väljaanne. Paragrahv 31. Juura Kirjastus, 2017. - <https://www.pohiseadus.ee/index.php?sid=1&ptid=36&p=31>

¹¹⁴ Idem.

¹¹⁵ Idem.

¹¹⁶ Idem

¹¹⁷ EV põhiseaduse kommenteeritud väljaanne. Paragrahv 44. Juura Kirjastus, 2017.

mis on asutuse või ametiisiku valduses oleval infokandjal olemas (st dokumenteeritud), ent kaitsealast pole põhimõtteliselt välistatud ka selline teave, mida asutus või ametiisik ei ole jäädvustanud ja dokumenteerinud.¹¹⁸ “Näiteks kui isik taotleb teavet asutuses toimunud koosolekul arutatu ja otsustatu kohta (ehk koosoleku protokoll), kuid asutus koosolekut ei protokollinud (sh nt eesmärgiga vältida kohustust teabenõude alusel teabe väljastamiseks).¹¹⁹

PS § 45 sätestab põhivabadusena õiguse vabalt levitada ideid, arvamusi, veendumusi ja muud informatsiooni sõnas, trükis, pildis või muul viisil. See on suuresti eelduseks demokraatliku ja läbipaistva riigi toimimisele, omades ühtlasi vahetut tähendust ka lobitöö korraldusele. PS kommenteeritud väljaandes rõhutatakse avaliku sektori avatust kõikidele huvirühmadele, kui ühte olulist eeldust tsiviilühiskonna ja demokraatia toimimisel. „Tsiviilühiskonna ja demokraatia toimimise eelduseks on igäihe piiranguteta juurdepääs avalikule sektorile ehk meie elu ühisosale. Avaliku sektori autonoomia nõuab selle asetust võrdsel kaugusel riigist ja turust. Vastavalt sellele ei või avalik sfäär olla ei riigi sekkumise ega turu kasumitaotluse otsemõju all, sest see on areen, kus inimesed peavad saama vabalt ja hirmudeta arutada kõiki neile huvi pakkuvaid ja neid puudutavaid probleeme. Adekvaatselt ja vabalt toimiv avalik sektor on garantii, mis hoiab demokraatia teised elemendid oma kohtadel ja eesmärgipärasel tegevuses.“¹²⁰

PS § 46 sätestab õiguse pöörduda märgukirjade ja avaldustega riigiasutuste, kohalike omavalitsuste ja nende ametiisikute poole. Sätte kandvaks mõtteks on see, et esitatud pöördumistele on kohustus vastata, mis annab pöördumisele mõtte. „Teises lauses sätestatud kohustus näha vastamise kord ette seadusega kohustab pöördumistele vastama. Vastamise korra seadusega kehtestamise nõue sisaldab endas ka kohustust vastata seadusega sätestatud korras. PS vastamiskohustus esitab vastuse sisule vaid esmased nõuded, eelkõige vastuse põhjendamise ja mõistliku aja jooksul vastuse andmise kohustuse.“¹²¹

3.1.2 Korruptsioonivastane seadus

Tegemist on lobitöö seisukohalt ühe olulisema õigusaktiga Eesti õigusruumis. Korruptsioonivastane seadus (KVS) võeti vastu 1999 a. ning seda asendab täna 2012 a. vastu võetud uus versioon. KVS peamiseks eesmärgiks on korruptsiooni ennetamine ning läbipaistvuse suurendamine avalikus sektoris. Seaduse 2012 a. versiooniga keskenduti enam kõrgemate ametiisikute vastutusele ja rollile - täpsustati ametiisikute piiranguid ja kohustusi,

¹¹⁸ Idem.

¹¹⁹ Idem.

¹²⁰ EV põhiseaduse kommenteeritud väljaanne. Paragrahv 45. Juura Kirjastus, 2017.

¹²¹ EV põhiseaduse kommenteeritud väljaanne. Paragrahv 46. Juura Kirjastus, 2017.

uuendati huvide deklareerimise süsteemi. Seda kõike laiema sooviga kasvatada vastutust ning tõsta riiklike institutsioonide usaldusväärsust ühiskonnas.

KVS sätestab õiguslikud alused korruptsiooni ennetamiseks ja vastutuse kehtestatud kohustuste rikkumise eest. „Eelnõu jõustumine aitab suurendada kõrgemate ametnike ja poliitikute vastutust ühiskonnas ning vähendada nende korruptsiooniriske, kuna nende ametikohaga kaasneb suurem avalikkuse huvi ning nende otsuste mõju on märksa laiem kui ülejäänud avalikus sektoris töötavatel inimestel. Samuti suurendab see avaliku huvi orbiidis olevate ametiisikute usaldusväärsust kodanike silmis – oma huvide deklareerimisega kinnitavad nad, et neil ei ole midagi varjata ning nende otsused on erapooletud; ametiisikule seatud piirangutest ja kohustustest kinnipidamisega hoiavad nad lahus avalikud huvid ja erahuvid.“¹²² Sealjuures keskendub seadus avalike ülesannete täitmisele, eesmärgiga tagada ülesannete aus ja erapooletu täitmine. Korruptsiooni ennetamine ja vastutus väljaspool avaliku ülesande täitmist ei ole KVS fookuses, välja arvatud mõned üksikud juhud, kus sellele on seaduses sõnaselgelt viidatud.

Seaduse esimeses peatükis kirjeldatakse reguleerimisala, defineeritakse põhimõisted (nagu ametiisik, ametiseisund, korruptiivne tulu, seotud isik), kirjeldatakse ametiisikute ja ametiasutuste vastutus ning korruptiivsete tegevuste tunnused (ametiseisundi, avaliku vahendi, mõju ja siseteabe korruptiivne kasutamine). Lisaks annab seaduse esimene peatükk lähtekohad korruptsiooni ennetuse riiklikuks korralduseks, sätestades kohustuse korruptsioonijuhtumitest teavitada ning nimetades korruptsiooni ennetust koordineerivaks asutuseks Justiitsministeeriumi ja järelevalvet teostavaks üksuseks Riigikogu erikomisjoni. Lobitöö korralduse seisukohalt omavad siinkohal olulist rolli KVS § 2 sätestatud ametiisiku ja ametiseisnud definitsioon ning viimastele kehtivad keelud ja piirangud, mis on kirjeldatud §-des 3 ja 5.

Mõistetest on pikemalt juttu magistritöö mõisteid käsitlevad peatükis, ent olgu siinkohal välja toodud see, et KVS asetab kesksele kohale ametiseisundi ning asjaolu, kas selle kaudu on võimalik luua eeliseid endale või kolmandatele isikutele.“¹²³ Lobitöö sisuks on suunata otsusetegemist ning seda saab teha peasjalikult viisil, kus keskendutakse KVS mõistes ametiisikutele, ehk isikutele, kel on mõju ja võimalust otsuseid enda või kolmandate osapoolte suunas kallutada. KVS-is toodud piirangud ametiisikutele annavad siinkohal ka üldised raamid sellele, et millised on reeglid lobitöö tegemisel ametiisikute suunal. Lihtsustatult on keelatud igasuguse korruptiivse tulu pakkumine ametiisikule eeliskohtlemise

¹²² T. Kalmet (koost). Seletuskiri korruptsioonivastase seaduse eelnõu (192 SE) juurde. Tallinn, 2012. Lk 6.

¹²³ Idem, Lk 10.

või kolmandale osapoolle soodsa otsuse eest. Korruptiivne tulu on KVS-is defineeritud kui ametiisikule endale või kolmandale isikule ametiisiku ametikohustuse tõttu pakutud või ametiisiku poolt nõutud varaline või muu soodustus, samuti ametiisiku kohustusi rikkudes saadud soodustus.

KVS keelab ka ametiseisundi, mõju ning siseinfo korruptiivse kuritarvitamise. Esimesel juhul on keelatud ametikohustusi rikkudes suunata otsuseid viisil, kus kaasneb avaliku huvi seisukohast ebavõrdne või põhjendamatu eelis kolmandale osapoolle. Teisel juhul on keelatud ametikohustusi rikkudes tegeliku või eeldatava mõju kasutamine eesmärgiga saavutada teise isiku poolt teo toimepanemist või toime panemata jätmist ametiisiku enda või kolmanda isiku huvides, kui see toob kaasa avaliku huvi seisukohast ebavõrdse või põhjendamatu eelise ametiisikule või kolmandale isikule. Kolmandal juhul on keelatud avaliku võimu teostamisel teatavaks saanud konfidentsiaalse teabe kasutamine viisil, kus see toob kaasa avaliku huvi seisukohast ebavõrdse või põhjendamatu eelise ametiisikule või kolmandale isikule

Korruptiivse tulu aspektist kujuneb praktikas keskseks küsimus sellest, kas ja kuidas sisustada mõistet „varaline või muu soodustus“. Lobitegevuse „hall ala“ algab peale hetkest, kus soodustuste pakkumine on vaid kaudselt või aimatavalt seotud ametiisikuga. Näiteks juhtumid, kus lobist esindab suhtluses ministriga ettevõtet, kelle juhatuse liikme elukaaslane on varasemalt mõne oma kolmanda ettevõtte kaudu panustanud ministri partei kampaaniasse või teinud seda kaudselt (nt pakkunud soodsaid reklaamihindu).

KVS ei anna ka piisavat selgust taolisteks reaalelus sageli esinevateks lobitöö juhtudeks, kus otsest soodustuste pakkumist ei kaasne ning püütakse ametiisikut veenda huvigrupile sobiliku lahenduse vajalikkuses ja põhjendatuses, kasutades kallutatud teavet ning häid isiklikke suhteid. KVS § 5 keelab ametiseisundi, mõju ja siseinfo korruptiivse kuritarvitamise, seda eeldusel, et ametikohustusi on rikutud ja kaasnenud on avalikkuse seisukohalt ebavõrdne või põhjendamatu eelise andmine kolmandale osapoolle. Oluline on rõhutada, et ametiseisundi, mõju ja siseinfo kuritarvitamine ei eelda vastuteenet õigusvastase soodustuse saajalt.

KVS teine peatükk käsitleb tegevus- ja toimingupiiranguid. T. Kalmet kirjutab, et toimingupiirangute näol on tegemist ühe kesksema kohustusega, mis ametiisikutele KVSist tuleneb. Erinevalt huvide deklareerimise kohustusest, mis on abstraktsem ja ulatuselt piiratum, on toimingupiirangust kinnipidamise kohustus konkreetne ning laieneb kõikidele ametiisikutele.¹²⁴ Seaduse kohaselt on ametiisikutel lubatud üldreeglina tegeleda

¹²⁴ T. Kalmet. Uue korruptsioonivastase seaduse põhimõistetest (III). Õiguskeel 2013/3. Lk 5. Tallinn, 2013.

https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/tanel_kalmet_uue_korruptsioonivastase_seaduse_pohimoistetest_iii_.pdf

kõrvaltegevustega, sh ettevõtjana, ja töötada teise tööandja juures, välja arvatud juhul, kui konkreetset juhul esinevad kõrvaltegevuse keelamise alused. KVS loetleb ka keelatud tegevused. Seaduslik piirang või keeld võib esiteks tuleneda mingit ametiisikute kategooriat puudutavast eriseadusest (nt Riigikogu liikme staatuse seadus, avaliku teenistuse seadus). Põhimõttel, et mida vastutusrikkamal kohal on ametiisik, seda suuremad on temale laienevad piirangud.

Peatükk ei sisalda ka mõistet huvide konflikt, vaid defineerib selle toimingupiirangute kaudu (§ 11). Ametiisikul on keelatud toimingut või otsuse tegemine, kui see tehakse tema enda või temaga seotud isiku suhtes. Samuti juhul, kui ametiisik on teadlik korruptsioonihust või teadlik tema enda või temaga seotud isiku majanduslikust või muust huvist, mis võib mõjutada toimingut või otsust. Ühtlasi on keelatud viidatud juhtudel anda oma alluvale ülesandeks teha toimingut või otsust tema asemel. Oluline on rõhutada, et KVS näeb ette ka erandid, mil toimingupiirangut ei kohaldata. Näiteks ei kohaldata seda õiguse üldakti vastuvõtmisel ja selle vastuvõtmises või ettevalmistamises osalemisele. KVS seletuskirjas sedastatakse järgmist: “Näiteks kui seadusandliku kogu liige osaleb seaduse vastuvõtmises või ametnik selle ettevalmistamises, ei ole võimalik vältida riski, et seadusandliku kogu liikme, ministri, volikogu või üldakti ettevalmistava ametniku huvid mõjutavad oluliselt otsustusprotsessi, kuid korruptsiooniriski maandab asjaolu, et enamik õigustloovaid akte võetakse vastu kollegiaalselt ja menetluslike ja järelevalvega seotud piirangute kohaselt. Teoreetiliste vaidluste vältimiseks loetakse eelnõu tähenduses riigieelarvet ja kohaliku omavalitsuse eelarvet üldaktideks.”¹²⁵

KVS kolmas peatükk käsitleb läbipaistvusele suunatud meetmeid ning ametiisikute huvide deklaratsioonide. Kirjeldatakse majanduslike huvide deklaratsioonide sisu, esitamise kord ning selleks kohustatud isikute ring. Majanduslike huvide deklaratsioonide esitamine ja haldus toimub elektrooniliselt selleks loodud registri kaudu ning deklaratsioonid avalikustatakse kooskõlas (§ 16 lg 1). 2012. a. seadusega piirati märkimisväärselt deklaratsioonide esitajate ringi, mis varasemalt ulatus peaaegu 30 000 ametnikuni. See oli kooskõlas ka rahvusvahelise praktikaga, kus GRECO on üldist deklareerimiskohustust pidanud ebaefektiivseks ning soovitanud seda teistel riikidel muuta.¹²⁶

¹²⁵ T. Kalmet (koost). Seletuskiri korruptsioonivastase seaduse eelnõu (192 SE) juurde. Lk 22. Tallinn, 2012.

¹²⁶ Second Evaluation Round. Evaluation Report on Estonia 2004, Lk 21. - <https://rm.coe.int/16806c3280>

3.1.3 Sanktsioonid ning karistusseadustik

KVS-i neljas peatükk käsitleb vastutust sätestatud kohustuste rikkumisel ja keeldude eiramisel. Selles loetletakse KVS-i rikkuvad teod, mida loetakse väärtegadeks ning nimetatakse kohtuvälised menetlejad.

Ametiisiku poolt omakasu eesmärgil ametiseisundi, avaliku vahendi, mõju või siseteabe korruptiivse kasutamise eest karistatakse rahatrahviga kuni 300 trahviühikut (KVS § 17). Korruptiivse tulu saamisega seotud teatamise ja üleandmise kohustuse rikkumise eest karistatakse rahatrahviga kuni 200 trahviühikut (KVS § 18). Toimingupiirangu rikkumise eest karistatakse rahatrahviga kuni 200 trahviühikut (KVS § 19). Majanduslike huvide deklaratsioonil teadvalt valeandmete esitamist karistatakse vastavalt KarSile (KarS § 280). Kohtuväliseks menetlejaks on üldreeglina Politsei- ja Piirivalveamet, erandjuhtudel Kaitsepolitsei. Kõik väärteo toimepanemisel ebaseaduslikult omandatu konfiskeeritakse.

Karistusseadustikust puudutab lobitöö korraldust vahetumalt ametialaste süütegude peatükk (peatükk 17), eelkõige altkäemaksu ja mõjuvõimuga kauplemist puudutavad sätted (§-d 294, 296, 298 ning 298¹). KarS defineerib ametiisiku mõiste sarnaselt KVS-i definitsioonile (§ 288), laiendades seda ka välisriigi ametiisikutele. Oluline on rõhutada ka seda, et KarS näeb ette altkäemaksu ja mõjuvõimuga kauplemise süüteo toimepanemise vahetuks objektiks olnud eseme konfiskeerimise. Samuti on altkäemaksu võtmise ning andmise koosseisude puhul võimalik kohaldada laiendatud konfiskeerimist.

2014 a. toimunud KarS revisjoniga loobuti eraldi pistise ja altkäemaksu koosseisude eristamisest, kuna kohtupraktikas ilmnisid piiritlemisprobleemid (nt RK 3-1-1-118-06) ning varasem regulatsioon ei taganud ka piisavat menetluslikku efektiivsust. KarS § 294 kohaselt on ametiisiku poolt talle või kolmandale isikule vara või muu soodustuse lubamisega nõustumise või vastuvõtmise eest vastutasuna tema ametiseisundi kasutamise eest ette nähtud rahaline karistus või kuni viieaastane vangistus. Karistatakse ühe kuni 10-aastase vangistusega, kui tegu on pandud korda, kas teist korda, altkäemaksu küsimisega, grupi poolt või suures ulatuses. Juriidilist isikut karistatakse rahalise karistusega. Võimalik on kohaldada ka laiendatud konfiskeerimist. Altkäemaksu vahendamise eest karistatakse füüsilist isikut rahalise karistuse või kuni viieaastase vangistusega (§ 296) ning juriidilist isikut rahalise karistusega.

Karistused altkäemaksu lubamise või andmise eest on võrdsed § 294 sätestatuga. KarS § 298 kohaselt altkäemaksu lubamise või andmise eest karistatakse rahalise karistuse või kuni viieaastase vangistusega. Karistatakse ühe- kuni kümneaastase vangistusega, kui tegu on

toime pandud, kas vähemalt teist korda, grupi poolt või suures ulatuses. Juriidilist isikut karistatakse rahalise karistusega. KarS revisjoni käigus tõsteti karistusmäärasid ka altkäemaksu vahendamise eest, võrdsustades need altkäemaksu andmisele kohalduvate määradega.

KarS § 298¹ näeb ette sanktsioonid mõjuvõimuga kauplemise eest. Tegemist on ühe olulisema karistusõigusliku regulatsiooniga lobitöö korralduse seisukohalt. Rahalise karistuse või kuni kolmeaastase vangistusega karistatakse juhul, kui isik kasutab või lubab oma mõjuvõimu kasutada selleks, et luua avaliku huvi seisukohalt ebavõrdne või põhjendamatu eelis endale või kolmandale isikule. Samuti karistatakse taolise soodustuse küsimise, lubamisega nõustumise või vastuvõtmise eest. Juriidilist isikut karistatakse rahalise karistusega.

Mõjuvõimuga kauplemise koosseis (§ 298¹) viidi karistusseadustikku sisse 2006 a. ning seda täiendati 2012 a. toimunud revisjoni käigus kooskõlas GRECO soovitustega.¹²⁷ Kohustus kriminaliseerida mõjuvõimuga kauplemine tuleneb Euroopa Nõukogu korruptsioonivastase konventsiooni artiklist 12 ning soovituslikult ÜRO korruptsioonivastase konventsiooni artiklist 18. „Mõjuvõimuga kauplemine hõlmab juhtumeid, kus isik (ametiisik või mitte, passiivne subjekt) ei saa ise teha huvitatud isiku (aktiivne subjekt) soovitud otsust, vaid saab tegelikult või eeldatavalt mõjutada ametiisiku poolt selle otsuse tegemist. Tegu on karistatav, kui passiivne subjekt küsib, nõustub või võtab vastu tasu või lubab oma mõjuvõimu kasutada; samuti, kui aktiivne subjekt lubab, pakub või annab passiivsele subjektile tasu (*undue advantage*) mõjuvõimu ebakohase kasutamise eest (*improper influence*). Kas mõjuvõim olemas on, seda kasutatakse või otsus tehakse, ei ole oluline. Konventsioon nimetab eraldi, et mõju kasutamine või mõju abil soovitud tagajärje saavutamine ei ole kuriteo seisukohast relevantsed.“¹²⁸ Varasemalt oli Eestil Euroopa Nõukogu korruptsiooni kriminaalõigusliku reguleerimise konventsiooni artikli 12 osas reservatsioon, millest loobuti 2005 a.¹²⁹

Altkäemaksu ja mõjuvõimuga kauplemise koosseisude kõrval võib lobitegevuse kontekstis esile tuua ka koosseisud, mis puudutavad ebaseadusliku järelevalve teostamist (§ 291¹), riigihanke menetluse nõuete rikkumist (Kars§ 300) ning KVS-is kirjeldatud toimingupiirangute rikkumist (§ 300¹). Eraldi jagu (9) on karistusseadustikus pühendatud ka erasektori korruptsionisüütegudele, mida magistritöö ei vaatle. Seal toodud sätted käsitlevad altkäemaksu võtmist erasektoris.

¹²⁷ GRECO 2010. aasta III hindamisvooru (Greco RC-III (2010) 1E) soovitusel

¹²⁸ J. Sootak ja K. Siitam-Nyiri (koost). Seletuskiri karistusseadustiku ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (554 SE I) juurde. Lk 78. Tallinn, 2012.

¹²⁹ Idem. Lk 78.

3.1.4 Avaliku teenistuse seadus

Sätetab avaliku teenistuse korralduse ja ametniku õigusliku seisundi, reguleerides ühtlasi ametnike teenistussuhteid. Keskseks lähtekohaks on arusaam, et ametnik toimib avalikes huvides ning hea halduse tava silmas pidades. Ametniku rolli täitmine on aga eriseisund, mida tuleb realiseerida parimas teadmises ning arvestades ametniku vandes toodud eetilisi tõekspidamisi.¹³⁰

Ametnike ülesanne on vastutada läbipaistvuse eest, seda kooskõlas ATS-i ja avalike teenistujate eetikakoodeksiga. Ametnik peab käituma professionaalselt, teavitama ebaeetilisest käitumisest ning pidama silmas laiemat avalikku huvi. Seadus sätestab detailsemalt käitumisele kehtivad reeglid (ATS § 51) ning sealjuures rõhutatakse, et oluline tagada teenistusülesannete erapooletu täitmine ning vältida eeliste pakkumist üldise huvi ees. Täpsemalt on erapooletu teenistusülesannete täitmise kohustus sätestatud ATS-i § 51 lg 2, mis puudutab vahetult ka lobitöö korraldust. Teenistuskohustuste täitmine peab toimuma viisil, kus leitakse avalikku huvi parimal võimalikul viisil arvestav lahendus. „Seega ei tohi ametnik eelistada ühe poliitilise erakonna või muu huvigrupi (erialaliidud, ettevõtjad, ühingud) huvisid kogu rahvastiku huvidele. Samuti ei tohi ametnik toimida era- ja avaliku huvi kaalumisel erapoolikult ega ebaõiglaselt.“¹³¹

Kuna ametkond opereerib erinevate huvigruppide soovide ja huvide vahel on regulatsioon suunatud huvide tasakaalu otsimisele. ATS-i käsiraamatus selgitatakse, et neutraalsuskohustus jaguneb kahes suunas. Ühelt poolt, et tohi ametnik teenistusülesannete täitmise raames kestvalt ja aktiivselt toetada ühe kindla erakonnapoliitilise nägemuse edendamist.¹³² „Ametniku neutraalsuskohustusest ei tulene aga järeldust, et avaliku võimu teostamine ei tohi poliitiline olla. On selge, et avalikku võimu teostav haldus teenib konkreetseid poliitilisi eesmärgipüstitusi ning tal tuleb tegeleda nende ellu rakendamisega. Haldustegevus on pidevalt väärtus- ja huvipõhine.“¹³³

Huvide konflikti vältimiseks sätestab ATS selged tegevuspiirangud (§ 60). Toimingupiirangute regulatsioon on toodud korruptsioonivastases seaduses (KVS § 11), ATS sätestab keelud ja teised kitsendused kõrvaltegevustele (ATS § 60). Näiteks on ametnikel keelatud teostada järelevalvet iseenda või endaga seotud isiku üle, saada tulu kõrvaltegevuse eest, kui sama tegevus kuulub tema teenistusülesannete hulka (va. koolitused). Teenistusest vabastatud ametnikul on keelatud ka ühe aasta jooksul asuda juht- või kontrollorgani liikmeks

¹³⁰ K. Lang, I. Pärnamägi, E. Sarapuu. Avaliku teenistuse käsiraamat. Lk 24. Tallinn, 03.05.2013.

https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/avaliku_teenistuse_seaduse_kasiraamat_0.pdf

¹³¹ Idem, Lk 170.

¹³² Idem, Lk 170.

¹³³ Idem, Lk 170.

või osanikuks ettevõttesse, kelle üle ta on varasemalt teostanud vahetult või püsivalt järelevalvet. Seadusega on jäetud samas ulatuslik kaalutusõigus erinevate muude kõrvaltegevuste lubamiseks või keelamiseks.

3.1.5 Erakonnaseadus ning erakondade rahastamine

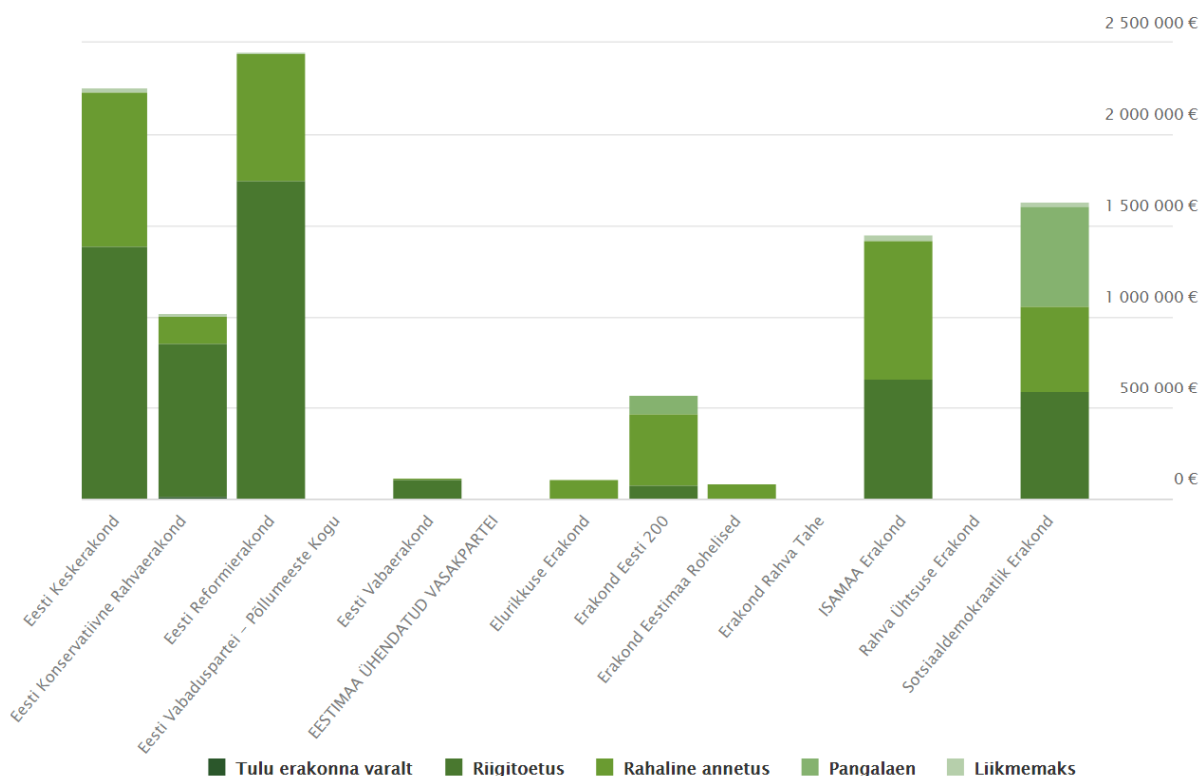
Kuna erakondadel ja nendega seotud ühendustel on avalike huvide esindamisel üks kesksemaid rolle lobitegevuse regulatsiooni seisukohalt tuleb pöörata tähelepanu ka erakonnaseadusele. Huvide esindamiseks on erinevaid viise, ent üks vahetumaid võimalusi on suunata vahendeid erakonna tegevuse toetuseks ning esitada seonduvalt tingimusi valimiste järel realiseeritava poliitilise programmi kohta.

Olgu näitena toodud 8 suurettevõtja annetus Keskerakonnale, Sotsiaaldemokraatlikule Erakonnale ning IRLile 2016 a. lõpus, millega premeeriti erakondi otsuse eest tõsta kolmanda lapse korral makstavat toetust.¹³⁴ Kuigi tegemist on antud juhul tavapäratult avalikult ning avaliku hüve nimel tehtud annetustega, peegeldab see siiski arusaamist, kus erakonna rahastaja eeldab teatava poliitilise programmi realiseerimist. Sama muster ei ole välistatud ka kõikvõimalike muude erakondadele tehtavate annetuste puhul, kus tihtipeale on oluliselt keerukam tuvastada annetaja päritolu, motiive või mõju poliitilisele programmile.

Joonisel 4 on kirjeldatud erakondade rahaallikate jaotus 2019. aastal, mil toimusid korraka Riigikogu ning Euroopa Parlamendi valimised. Erakondade rahastamise järelevalve komisjonile (ERJK) esitatud aruannetest johtub, et peamiseks sissetulekuks on riigieelarveline toetus ning teiseks oluliseks allikaks rahalised annetused. Liikmemaksud ja tulu erakonna varalt moodustavad, vaid väga tagasihoidliku osa erakonna rahavoost. Rõhutada tuleb ka seda, et tabel käsitleb üksnes ametlikult tehtud annetusi, kuid erakondade tegevuse rahastamine võib toimuda ka varjataval kujul. Näiteks võib olla selleks reklaamiteenuste osutamine alla turuhinna või sponsoreeritud rahastamise kaudu valimiskampaania perioodil, mille võimalusel viitab 2019 a. valimiste kontekstis Eesti Ekspressi ajakirjanik M. Salu artiklis „Isamaa valimiskampaania näeb välja nagu varjatud rahastamine“.¹³⁵

¹³⁴ O. Kund, R. Berendson, J. Värk. Preemia parteidele: ärimehed tegid vastutasuks otsuste eest hiigelannetuse. Postimees. 9.01.2017
<https://www.postimees.ee/3973921/preemia-parteidele-arimehed-tegid-vastutasuks-otsuste-est-hiigelannetuse>

¹³⁵ M. Salu. Isamaa valimiskampaania näeb välja nagu varjatud rahastamine. Eesti Ekspress. 24.04.2019.
<https://ekspress.delfi.ee/kuum/isamaa-valimiskampaania-naeb-valja-nagu-varjatud-rahastamine?id=85990827>



Joonis 4. Erakondade rahastamine 2019 a.¹³⁶

Samuti on võimalik erakonna rahastamine varjatud annetuste kaudu, mille ilmekamaks näiteks 2012 a. tõstatatud skandaal Reformierakonda puudutavate annetustega perioodil 2009 - 2010. Kuigi kriminaalmenetlus antud kaasuses lõpetati tõendite ebapiisavuse tõttu, otsustas prokuratuur avaldada avaliku huvi kaalutlusel kriminaalmenetluse lõpetamise määruse, mis üsna ilmekalt iseloomustab erakonna rahastamisega seonduvat.¹³⁷

Erakonnaseadus reguleerib poliitiliste esindusühenduste moodustamist ning tegevust, sealjuures ka viimaste rahastamist ning seonduvat järelevalvet. Seadus võeti vastu 1994. a. ning sellesse on tehtud aja jooksul hulgaliselt muudatusi. Üheks enam vaidlusi ning kriitikat põhjustavaks valdkonnaks on sealjuures erakondade rahastamise ja seonduva järelevalve regulatsioon.

2011. a. jõustatud erakonnaseaduse muudatusega moodustati erakondade rahastamise järelevalve komisjon. ERJK kontrollib, kas erakond, valimisliit ja üksikkandidaat järgivad erakonnaseaduses sätestatud nõudeid (EKS § 12¹⁰ lg 1). Oma olemuselt on erakondade rahastamise järelevalve komisjon haldusorgan, kellel on oma ülesannete täitmisel õigus teha ettekirjutusi (EKS § 12¹¹) ja määrata sunniraha (EKS § 12¹²).

¹³⁶ Erakondade rahastamise järelevalve erikomisjon. <http://www.erjk.ee/>

¹³⁷ Kriminaalasja nr 12700000071 lõpetamise määrus. Tallinn, 15.10.2012 (koost Heili Sepp) https://www.prokuratuur.ee/sites/www.prokuratuur.ee/files/elfinder/article_files/meikar_lopetamine_15102012.pdf

Kuigi kaalumisel olid valikutena anda järelevalve roll Riigikontrollile või Õiguskantslerile, otsustas Riigikogu põhiseaduskomisjon eraldiseisva komisjoni kasuks, mis toimiks sarnastel alustel Vabariigi Valimiskomisjoniga. Tõenäoliselt oli taolise valiku üheks argumendiks ka soov säilitada erakondade tugev kaasatus ja otsustusõigus. Komisjoni koosseisu kuuluvad kõikide Riigikogus esindatud erakondade esindajad, lisaks Õiguskantsleri, Riigikontrolöri ning Vabariigi Valimiskomisjoni esindajad. ERJK loomine oli märkimisväärne samm suurema läbipaistvuse ja kontrolli suunas, mille puudumisele viitasid varasemalt nii õiguskantsler kui ka rahvusvahelised hindajad (vt peatükk GRECO soovitused).

3.1.6 Kaasamise hea tava

VV reglemendi § 4 lg 2 alusel kehtestatud kaasamise hea tava on üks olulisemaid lobitööd puudutavaid juhiseid avalikus sektoris. Selle sisuks on anda suunised valitsusasutustele huvirühmade ja avalikkuse kaasamiseks, eesmärgiga tagada võimalikult laiapinnaline arutelu ning õigusloome kvaliteet. Tava kätkeb endas ühelt poolt informatsiooni edastamist huvirühmadele ning teiselt poolt huvirühmadega konsulteerimist. „Kaasamist rakendatakse selliste poliitikaalgatuste väljatöötamisel, millel on arvestatav mõju huvirühmadele või mis mõjutavad kogu ühiskonda. Juhendatakse põhimõttest, et mida suurema mõjuga on otsus, seda suurem peaks olema osalemisvõimalus. Kaasamise vajalikkus ja ulatus otsustatakse mõjude hindamise käigus ning kaasamine viiakse läbi hinnanguliselt olulise mõjuga või olulist huvi äratava eelnõu ettevalmistamise käigus.“¹³⁸

Kaasamine lähtub arusaamast, et seadusloome ja poliitika kujundamisel on määrava tähtsusega sisend avalikkuselt ning reguleeritava valdkonna sihtrühmadelt. Õigusloomet ja poliitikat ei tohiks kujundada vaakumis, kus ministerium või seadusandja töötab välja algatused ilma, et koguks ja koondaks sisendit vajaduste, probleemide ning soovitatavate lahenduste kohta. Seega on huvirühmadega konsulteerimine ning nende kaasamine üks hea õigusloome ja demokraatlikult toimiva riigi aluseid. Selles kontekstis ei tohiks ka lobitööd käsitleda negatiivselt, vaid loomuliku osana toimivast ühiskonnast, kus regulatsioon sünnib pidevas interaktsioonis riigi ja kodaniku vahel.

Tava kohaselt on valitsusasutuse pädevuses otsustada kaasamise ulatuse ja sihtrühmade üle. Lähtekohaks on kavandatava otsuse mõjud, mida tuleb hinnata kooskõlas VV kinnitatud metoodikaga¹³⁹. Rõhutatakse seda, et huvide esindamisel oleks tagatud tasakaal ning sealjuures ei ole oluline kaasatava juriidiline staatus või suhe otsust ettevalmistava asutusega. Teave nii uute poliitiliste algatuste, kui kaasatavate huvirühmade kohta tuleb avalikustada.

¹³⁸ Kaasamise hea tava. Riigikantselei. -<https://www.riigikantselei.ee/et/kaasamise-hea-tava>

¹³⁹ Mõjude hindamise metoodika. Justiitsministeerium, Riigikantselei. 2012. -
https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/elfinder/article_files/mojude_hindamise_metoodika.pdf

Oluline roll on siin Riigikantselei poolt hallataval eelnõude infosüsteemil ja osalusveebil, mis on peamiseks avalikuks portaaliks avalikkuse kaasamisel õigusloomesse ja poliitika kujundamisse. Välistatud pole ka teised edastuskanalid ning otsesed pöördumised huvirühmade poole ettepanekute kogumiseks ja arvamuse avaldamiseks.

Näiteks seaduseelnõu väljatöötamise kavatsuse puhul või arengukava koostamise ettepaneku puhul näeb kaasamise hea tava ette ka info esitamise kaasatavate huvirühmade ning eelnõu koostajate kontaktandmete kohta. Tava kohaselt tuleb konsultatsioonid viia läbi võimalikult varajases menetlusetapis ja kogu protsessi vältel. Kogu kaasamist puudutav teave sisaldub sealjuures eelnõude infosüsteemis, mh ka eelnõude mõjude analüüsi aruanded. Otsesel kaasamisel edastatakse huvirühmadele info avaliku konsultatsiooni avamise kohta, selgitatakse otsuse tagamaid, kaasatust ning menetluskäiku. Piisava tagasiside andmiseks on nähtud ette üldreegel, et avalik konsulteerimine peaks kestma vähemalt neli nädalat.¹⁴⁰

Suhtlus ei ole ühesuunaline ning kaasatud huvirühmadele tuleb anda hea tava kohaselt tagasiside mõistliku aja jooksul, milleks üldjuhul 30 päeva. Konsulteerimise tulemuste ja sisendite kohta koostatakse koondvastus, milles märgitakse huvirühmad, nende ettepanekud ning selgitatakse nendega arvestamist või mittearvestamist. See lisatakse otsustatava küsimuse juurde ning edastatakse kõikidele huvirühmadele. Ühtlasi avalikustatakse koondvastus eelnõude infosüsteemis menetletava eelnõu juures ning tehakse kättesaadavaks ka pärast menetluse lõppu. Olulisemate eelnõude puhul on kohustus analüüsida ka kaasamise tulemuslikust ning küsida kaasamise kohta tagasisidet huvirühmadelt.¹⁴¹

Kaasamise hea tava kirjeldab ideaalset õigusloome korda, kus alustatakse mõjuanalüüsist, koostatakse väljatöötamiskavatsus, konsulteeritakse huvirühmadega ning alles seejärel koostatakse eelnõu. Soovituste järgmine peaks tagama tasakaalustatud, sisulise ning kvaliteetse õigusloome. Paraku on üsna tavapärane ja laialt levinud praktika, kus õigusloome ei järgi kirjeldatud menetlusprotsessi ning mitmed avalikkust mõjutavad muudatused õigusaktides tehakse ilma mõjuanalüüsides, kaasamise ja ka väljatöötamiskavatsusteta. Üsna tavapärane on näiteks erinevates menetlusetappides olevate seaduseelnõude juurde põhimõtteliste muudatuste lisamine, mida varasemalt avalike konsultatsioonide käigus käsitletud ei ole.

¹⁴⁰ Kaasamise hea tava. Riigikantselei. - <https://www.riigikantselei.ee/et/kaasamise-hea-tava>

¹⁴¹ Kaasamise hea tava. Riigikantselei.

3.1.7 Muud õigusaktid ning käitumisjuhised

Avaliku teabe seadus (AvTS) annab põhimõtted läbipaistvaks asjaajamiseks avalikus sektoris, luues eeldused tõhusaks järelevalveks ning interaktsiooniks huvirühmadega. Seaduse eesmärgiks on tagada üldiseks kasutamiseks mõeldud teabele avalikkuse ja igäühe juurdepääsu võimalus. See lähtub demokraatliku ja sotsiaalse õigusriigi ning avatud ühiskonna põhimõtetest.

Samuti on AvTS eesmärgiks luua võimalused avalikkuse kontrolliks avalike ülesannete täitmise üle. Seadusega on sätestatud põhimõtted teabe avalikustamiseks, andmekogude pidamise reeglid, juurdepääsupiirangute kehtestamise alused ning üldised reeglid teabele juurdepääsu korraldamisel. Juurdepääsu teabele võib piirata vaid seaduses sätestatud alustel.

Riigikogu kodu- ja töökorra seadus (RKKTS) sätestab reeglid seadusandliku organi igapäevatöök, seahulgas erinevate õigusaktide ja poliitikadokumentide menetlemiseks, järelevalveülesannete täitmiseks ning huvirühmade kaasamiseks. Sealjuures RKKTSi § 36 sätestab ka seadusliku aluse huvirühmade kaasamise korra Riigikogu komisjonide töösse. Komisjoni esimehe kutsel võivad komisjoni istungil osaleda riigiasutuste esindajad ja teised isikud. Komisjon kaasab eelnõu arutellu need asjassepuutuvad huvigrupid, kes olid kaasatud eelnõu ettevalmistamisel ja kes soovivad osaleda eelnõu arutelul. Seadus sätestab ka komisjonide ja istungite protokollimisega seonduvad reeglid, mis võimaldab tagantjärele tuvastada kaasatud osapooli ning nende rolli ostuste suunamisel.

Vabariigi Valitsuse seadus (VVS) sätestab valitsuse koosseisu ja töökorralduse, ministrite volitused ja pädevuse, valitsemisalad, Riigikantselei ja valitsusasutuste funktsioonid, samuti kõrgemate ametnike pädevused. Arvestades asjaolu, et enamik õigusaktidest esitatakse Riigikogu menetlusse Vabariigi Valitsuse poolt on keskvalitsuse töökorraldust ning pädevusi puudutavad reeglid väga olulise tähtsusega huvide esindamisel.

Majandustegevuse seadustiku üldosa seadus (MSÜS) sätestab põhiseadusega ette nähtud majandustegevuse vabaduse kasutamise üldised tingimused ja korra. Seadus reguleerib majandustegevuse alustamist, teostamist, lõppemist ja jätkamist, registri pidamist, riiklikku järelevalvet ja vastutust. MSÜS annab lähtekohad majandustegevuse osas piirangute kehtestamisele. Vastavalt seadusele on igäühel õigus igal ajal mis tahes tegevusalal vabalt alustada, teostada ning lõpetada majandustegevust (MSÜS § 4 lg 1). Avalikust huvist lähtuvalt võib sätestada majandustegevuse täieliku keelamise või lubamise tegevusloa alusel. Vastav nõue peab olema sätestatud seadusega (MSÜS § 4 lg 1). Sõltuvalt definitsioonist saab lobitööd vaadelda majandustegevusena MSÜS §3 lg 1 tähenduses. Sisuliselt annab seadus ette

raamid juhiks, kui peaks ilmne, et avalikust huvist lähtuvalt on vajalik lobitööle kohaldada näiteks tegevusloamenetlust. MSÜS alla ei paigutu samas lobitegevusega tegelevad mittetulundusühingud (nt esindusorganisatsioonid) ning advokaadibürood, kellele kohalduvad vastavalt mittetulundusühingute seadus ja advokatuuri seadus.

VV 13. jaanuari 2011. a määrusega nr 10 „Vabariigi Valitsuse reglement” sätestatakse kord valitsuse töö kavandamiseks, valitsusele esitatud küsimuste arutamiseks ja otsustamiseks, eelnõude ja muude küsimuste ettevalmistamiseks. Samuti näeb määrus ette valitsuse istungite läbiviimise, valitsuskomisjonide moodustamise ja lõpetamise, valitsuskommunikatsiooni ning Vabariigi Valitsuse või ministri ametisse astumise ja ametist lahkumisega seonduvad reeglid. Reglement näeb ette valitsusele esitatavate küsimuste kooskõlastamise korra, huvirühmade kaasamise vastavalt kaasamise heale tavale (§ 4 lg 2) ning kohustuse järgida mõjude hindamise metoodikat (§ 5 lg 2).

VV määrus 22.12.2011 nr 180 „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“, kirjeldab õigusaktide koostamisele kehtivad reeglid ning hea tava. Asetades sealjuures olulise rolli õigusloome mõjude analüüsile ning ettevalmistavale eeltööle õigusakti koostamisel, sealhulgas huvirühmade kaasamisele ja ära kuulamisele. Määruse § 50 sätestab kohustuse tagada eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon. Vastavalt sellele peab olema eelnõu seletuskirjades toodud välja, millisele huvirühmale ja eksperdile on eelnõu arvamuse ja ettepanekute saamiseks esitatud, milliseid arvamusi ja ettepanekuid esitati kaasamise ja avaliku konsultatsiooni käigus ning mil määral esitatud arvamusi ja ettepanekuid eelnõus arvestati. Huvirühmade kaasamisel arvestatakse kaasamise hea tava.

Mõjude hindamise metoodika on suunatud poliitikakujundamise eest vastutavatele ametnikele ning selle eesmärgiks on parandada ja ühtlustada valitsusasutuste võimekust valitsuse poliitika kavandamisel ja elluviimisel. „Mõjude hindamine parandab valitsuse otsustusprotsesside kvaliteeti ja läbipaistvust ning loob paremad eeldused, et need otsused avaldavad soovitud mõju ühiskonnaelu asjade korraldusele. Samas ei ole mõjude hindamise näol tegemist poliitilise otsustuse asendajaga, vaid seda toetava tegevusega.”¹⁴² Dokumendis antakse juhised ka huvirühmade kaasamiseks ning kirjeldatakse, millises menetlusetapis ja kuidas rakendada kaasamise hea tava.

Riigikogu liikme hea tava¹⁴³ kirjeldab eetiliste tõekspidamiste kogumi, mida Riigikogu liikmed peaksid oma igapäevases töös järgima. Dokument kiideti heaks 2014 a. ning see on

¹⁴² Mõjude hindamise metoodika. Justiitsministeerium, lk 3.-

https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/elfinder/article_files/mojude_hindamise_metoodika.pdf

¹⁴³ Riigikogu XII koosseisu juhatuse nõupidamisel fraktsioonide esindajatega 17. detsembril 2014.aastal (vanemate kogu protokoll nr 4) kiideti heaks Riigikogu liikme hea tava. - <https://www.riigikogu.ee/riigikogu/koosseis/riigikogu-liikme-hea-tava/>

sisuliselt vabatahtlik käitumisjuhised kõikidele parlamendiliikmetele. Vastavalt heale tavale peab Riigikogu liige lähtuma otsuste tegemisel rahva ja riigi huvidest ning vältima olukordi, kus võib kahtluse alla sattuda tema otsuste erapooletus ja tekkida erahuvide teenimise mulje. Kuna kesksel kohal on juhendis avalike huvidega arvestamine ning huvide konflikti vältimine, siis töötas Riigikogu korruptsioonivastane erikomisjon välja ka detailsemad käitumissoovitused hea tava ellu rakendamiseks¹⁴⁴.

Soovitused Riigikogu liikmetele suhtlemisel huvirühmad esindajatega ¹⁴⁵ kiideti heaks riigikogu korruptsioonivastase erikomisjoni poolt 29.05.2017 a. Dokument annab ette käitumisjuhised ning praktilise käsulaua (vormis „ära tee“ ja „tee nii“) kõikidele parlamendiliikmetele suhtluses lobistidega, vältimaks huvide konflikti ning tagamaks läbipaistvuse otsustusprotsessis. Dokument on täitmiseks soovituslik ega sätesta meetmeid juhuks, kui selles toodud põhimõtteid eiratakse.

3.2 Kehtiva regulatsiooni mõjususe ning soovitused muudatusteks

3.2.1 Läbipaistvus ning korruptsioon Eestis

Vaadates laiemalt korruptsiooni ning läbipaistvust puudutavat statistikat, ei ole Eestil midagi häbeneda. Rahvusvahelised indeksid paigutavad Eesti korruptsioonivastases võitluses kõrgele kohale¹⁴⁶. 2019 a. ettevõtete seas läbiviidud eurobaromeetri uuring näitas, et siin opereerivad ettevõtted ei taju korruptsiooni probleemina (vt joonis 5).¹⁴⁷ Pea 64% vastanud ettevõtjatest leidis, et Eestis ei kujuta see olemuslikult probleemi ning 21% leidis, et see ei ole suur sisuline probleem (joonis 5). See paigutas ettevõtjate hinnangul Eesti Taani järel väikseima korruptsiooni probleemiga riikide sekka (81% leidis, et korruptsioon ei sega neil Eestis äri ajamist.).¹⁴⁸

Ka kõikvõimalike muude küsimuste osas paigutus Eesti eurobaromeetri uuringus pigem riikide sekka, kus korruptsiooniga suudetud Euroopa keskmisest edukamalt toime tulla. Näiteks onupojapoliitika ja nepotismi pidas suureks sisuliseks probleemiks Eesti puhul vaid

¹⁴⁴ Käitumissoovitused Riigikogu liikmete hea tava rakendamiseks. - https://www.riigikogu.ee/wpcms/wp-content/uploads/2015/03/Hea_tava_kaasusedETI.pdf

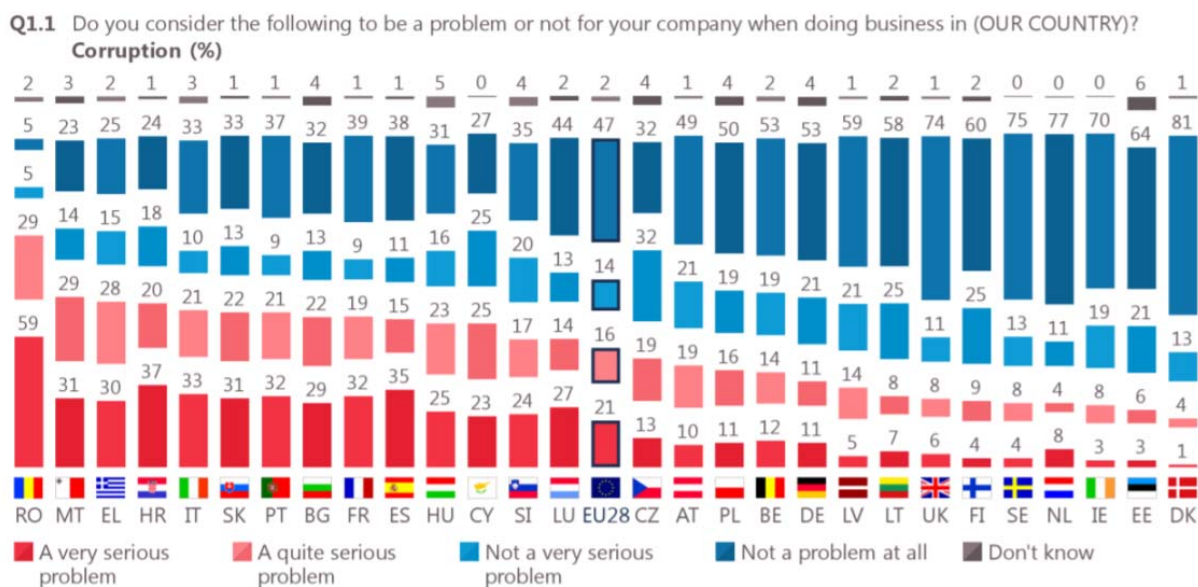
¹⁴⁵ Korruptsioonivastase erikomisjoni soovitused Riigikogu liikmetele suhtluses huvirühmade esindajatega. - <https://www.riigikogu.ee/wpcms/wp-content/uploads/2015/03/Korruptsioonivastase-erikomisjoni-soovitused-Riigikogu-liikmetele-suhtlemisel-huvir%C3%BChmade-esindajatega.pdf>

¹⁴⁶ Kõige tuntuma rahvusvahelise mõõdupuu, rahvusvahelise korruptsioonitaju indeksi (CPI), järgi paikneb Eesti 2019 a. andmetel 180 riigi arvestuses 74 punktiga 18. kohal Corruption Perceptions Index 2019. Transparency International. https://files.transparency.org/content/download/2428/14734/file/2019_CPI_Report_EN.pdf

¹⁴⁷ Flash Eurobarometer 482. Businesses' attitudes towards corruption in the EU, Lk 38. Euroopa Komisjon, Detsember 2019. - https://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/businesses_attitudes_towards_corruption_in_the_eu.pdf

¹⁴⁸ Flash Eurobarometer 482. Idem, lk 38.

2% vastanutest, samas kui näiteks Rumeenia puhul hindas seda sisuliseks probleemiks 59% vastanutest.¹⁴⁹



Base: all companies (n=7,722)

Joonis 5. Korrupsioon takistusena äritegevuses (2019).¹⁵⁰

Samas peaaegu 44% vastanutest leiab, et korrupsioon on Eestis jätkuvalt laialt levinud¹⁵¹ ning ning 73% vastanutest oli seisukohal, et peamiselt on korrupsioon tingitud poliitika ja äritegevuse põimumisest¹⁵². 47% vastanutest pigem nõustus väitega, et eksisteeriv korrupsioon kahjustab siinset konkurentsi (ELi keskmine vastavalt 71%).¹⁵³ 33% vastanutest asus seisukohale, et altkäemaks ja lähedased kontaktid on tihtipeale parim viis juurdepääsuks avalikele teenustele Eestis (võrdluseks Küprose ja Horvaatia puhul 85% vastanutest).¹⁵⁴

77% vastanutest leidis, et Eestis eduka äri ajamise eelduseks ei ole poliitiliste kontaktide olemasolu (ELi keskmine 57%).¹⁵⁵ Euroopa keskmisest kõrgem oli ka hinnang järelevalvele, kus 60% vastanutest leidis, et tõenäoliselt korruptiivsed ettevõtjad saavad karistatud.¹⁵⁶ Kui enamike vastuste põhjal võib Eestit lugeda edukamate Euroopa riikide hulka korrupsiooni tõkestamisel, siis ühe murekohana toob uuring välja erakondade rolli ning rahastamise. Uuringu kohaselt on 55% vastanutest seisukohal, et erakondade rahastamine on Eesti jätkuvalt läbipaistmatu ning järelevalve puudulik.¹⁵⁷

¹⁴⁹ Flash Eurobarometer 482. Idem. Lk 42.

¹⁵⁰ Flash Eurobarometer 482. Idem. Lk 42.

¹⁵¹ Flash Eurobarometer 482. Idem. Lk 56.

¹⁵² Flash Eurobarometer 482. Idem. Lk 75.

¹⁵³ Flash Eurobarometer 482. Idem. Lk 79.

¹⁵⁴ Flash Eurobarometer 482. Idem. Lk 83.

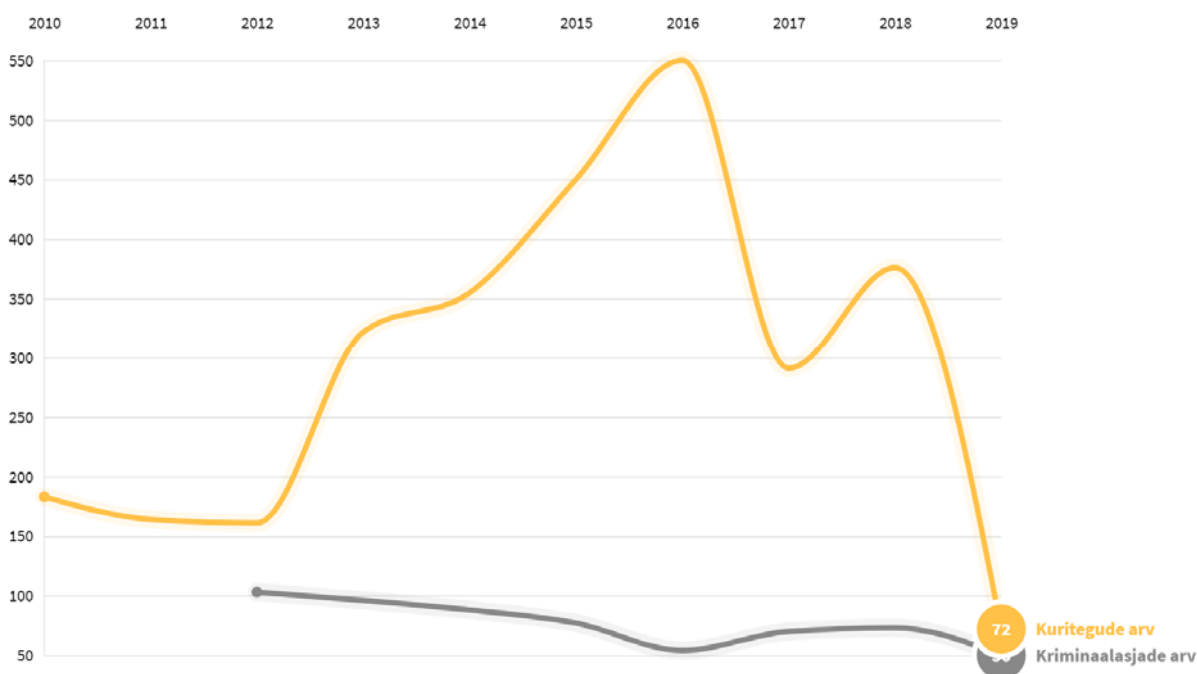
¹⁵⁵ Flash Eurobarometer 482. Idem. Lk 86.

¹⁵⁶ Flash Eurobarometer 482. Idem. Lk 156.

¹⁵⁷ Flash Eurobarometer 482. Idem. Lk 174.

Justiitsministeeriumi poolt avaldatud kõige värskema statistika kohaselt vähenes 2019 a. korrupsioonikuritegude arv aasta varasemaga võrreldes 81% ning kokku registreeriti 72 kuritegu (joonis 6).¹⁵⁸ Erinevalt registreeritud kuritegude arvu suurest langusest ei vähenenud samavõrra kriminaalasjade arv. Erisuseks oli aga meditsiinisektor, kus 2018 a. registreeriti 174 kuritegu ning 2019 a. vaid kolm kuritegu.¹⁵⁹

Registreeritud korrupsioonikuritegude arv on võrreldes 2016 a. märkimisväärselt langenud, samas kui algatatud kriminaalasjade arv on püsinud samal tasemel. Oluline on siinkohal rõhutada, et statistilised muudatused saavad kirjeldada vaid osaliselt kujunenud trende. Korrupsiooni kuriteod on peitkuriteod, nende avastamine nõuab menetlusressurssi ning aega. Oluline on mainida ka seda, et ühe kriminaalasja alla koondatakse tihtipeale mitmed registreeritud kuriteod.



Joonis 6. Registreeritud korrupsioonikuriteod ning algatatud kriminaalasjad korrupsioonikuritegude suhtes aastatel 2010-2019.¹⁶⁰

Seega ei näita 80% statistiline langus siiski tervikpildina üheselt seda, et Eestis on õnnestunud saavutada märkimisväärne läbimurre korrupsioonivastases võitluses ega ka seda, et kuritegevusevastane võitlus oleks kuidagi ootamatult kesiselt töötama hakanud. Terviklikuma pildi saamiseks tuleb lisada juurde ka teised mõõdikud, nagu näiteks ohvriuringute andmed või ühiskonna üldist korrupsiooni tunnetust mõõtvad uuringud.

¹⁵⁸ Kuritegevus Eestis 2019. - <https://www.kriminaalpoliitika.ee/kuritegevuse-statistika/korrupsioon.html>

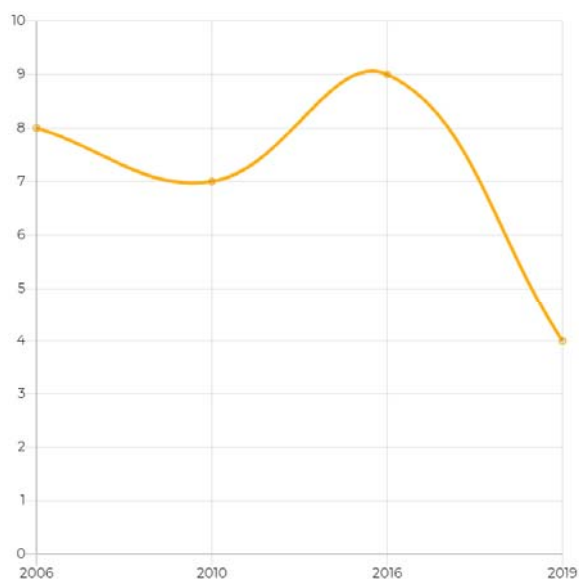
¹⁵⁹ Idem.

¹⁶⁰ Idem

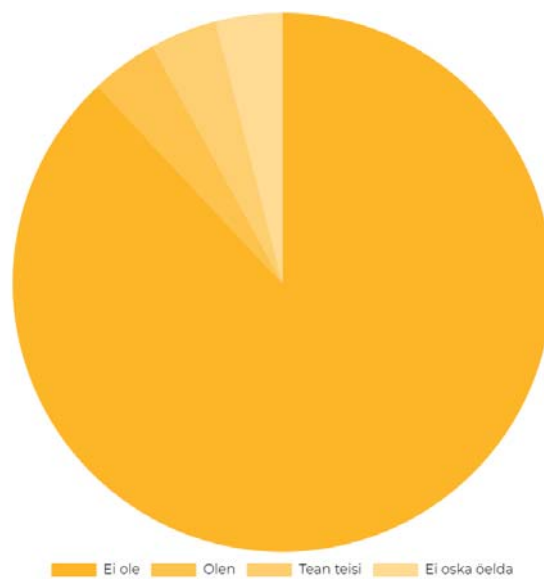
Langustrendi näitavad ka korruptsioonivastase seaduse rikkumised.¹⁶¹ Korruptsioonivastase seaduse rikkumisi ehk korruptsiooniga seotud väärtegeusid registreeriti kahe aasta jooksul 25. Enamikel juhtudel oli tegu toimingupiirangu rikkumisega, kus ametiisik tegi otsuse iseenda suhtes.¹⁶²

Justiitsministeerium nendib 2019 a. kokkuvõttes, et ka ohvriuringute andmetel on inimeste kokkupuude korruptsiooniga vähenenud. Vastavalt uuringule ei ole enamik inimesi ametnikele meelega maksnud: 4% ohvriuringule vastanutest oli viimase aasta jooksul ametnikule maksnud, osutanud vastuteene või toonud kingituse; 4% teadis kedagi teist, kes oli nii teinud (joonis 7 ja joonis 8).¹⁶³

Võrreldes 2016. aastaga on kokkupuude kahanenud üle kahe korra: siis oli ametnikule meelega toonud 9% inimestest. Kokku puutunute hulgas oli keskmisest rohkem üle 40-aastasi, Tallinna ja Põhja-Eesti inimesi ning mitte-estlasi. Aruandes ilmneb ka see, et süüdimõistetute osakaal, on perioodil 2013- 2018 olnud võrdlemisi kõrge ning ulatub 94% kõikidest isikutest, keda on kohtus süüdistatud korruptsioonis.



Joonis 7. Ametnikele meelega pakkunud inimeste osakaal, ohvriuringu (2019) ja varasemate korruptsiooniuringute järgi.¹⁶⁴



Joonis 8. Ametnikele meelega pakkunud inimeste osakaal, ohvriuringu (2019) ja varasemate korruptsiooniuringute järgi.¹⁶⁵

¹⁶¹ Idem.

¹⁶² Idem.

¹⁶³ Idem.

¹⁶⁴ Idem

¹⁶⁵ Idem

3.2.2 GRECO soovitused

Eesti on ühinenud Euroopa Nõukogu konventsiooniga (edaspidi EN konventsioon) korruptsiooni kriminaalõigusliku reguleerimise kohta. EN konventsioon annab ette üldised raamid korruptsiooni tõkestamiseks, ennetamiseks ja järelevalveks, käsitledes erinevaid korruptsiooni vorme ning nende tegevuste kriminaliseerimist (alkäemaks, mõjuvõimuga kauplemine, korruptiivsete tulude rahapesu ning korruptsiooniga seotud raamatupidamiskuriteod). Konventsiooni valmistas ette Euroopa Nõukogu juures asuv korruptsioonivastane riikide ühendus GRECO 1999. aastal ning see jõustus 2002. aastal pärast 14 riigi ratifitseerimisotsust. Tänapäevaks on konventsiooniga ühinenud või selle ratifitseerinud 36 riiki.

Eestil, kui konventsiooniga liitunud riigil on kohustus kehtestada tõhusad meetmed, sealhulgas ka vabadusekaotus ning kurjategijate väljaandmine korruptsiooniga seotud kuritegude puhul. Konventsioon sätestab ka immuniteediga seotud meetmed, juriidiliste isikute vastutuse, õiguskaitseorganitega koostööd tegevate isikute kaitse, tõendite kogumise, konfiskeerimise, kuriteole kihutamise ja kaasaaitamisega seonduva, spetsialiseeritud korruptsioonivastaste organite loomise.

Tagamaks konventsiooni ellu rakendamine, toimub GRECO eestvedamisel regulaarne liikmesriikide hindamine. Selle raames vaadeldakse riikide võimekust võidelda korruptsiooniga ning antakse soovitusi, mille täitmine on liikmesriikidele kohustuslik. Lähtekohaks hindamiste läbiviimisel on EN korruptsioonivastased konventsioonid - Korruptsiooni kriminaalõigusliku reguleerimise konventsioon (Eesti ratifitseeris 06.12.2001) ning korruptsiooni tsiviilõiguslike aspektide konventsioon (Eesti ratifitseeris 08.12.2000).

Hindamistel esindab Eestit Justiitsministeerium ning hindamisprotseduur on ehitatud üles kolmeastmelisena. Antakse riigile soovitusid ja kiidetakse heaks vastavussaruanne (nn *compliance report*). Seejärel kontrollitakse, kas soovitusid on täidetud ja võetakse vastu järgmine vastavussaruanne. Kui mõni soovitus on jäänud rahuldavalt täitmata vastavussaruande põhjal, vaadatakse need üle ja võetakse vastu nn lisa vastavussaruanne e *addendum report*. Hindamisprotseduuri jaoks moodustatakse iga riigi jaoks mõneliikmeline meeskond, kes külastab vastava riigi asutusi, kohtub ametnike, poliitikute, mittetulundusühenduste esindajatega ja teistega. Eelnevalt palutakse hinnataval riigil vastata küsimustikule. Hindamiskomisjoni külaskäigu ning riigi vastuste põhjal koostatakse hindamisraport ning enne aruande avalikustamist toimub arutelu GRECO plenaaristungil, milles vaadatakse

ükshaaval üle riigile tehtud soovitused ning need arutatakse läbi. Riigile antakse kindel periood soovituste elluviimiseks, millele järgneb aruandmine soovituste täitmisest.¹⁶⁶

Riikidel on soovitatav järgida GRECO soovitusi ning peamiseks survestamise meetodiks on avalik ja rahvusvaheline tähelepanu. Juhul, kui täitmata soovituste arv ületab 2/3 soovituste koguarvust (st soovitused on täidetud mittetäielikult), peab riigi delegatsiooni juht esitama pidevaid aruandeid soovituste täitmise seisu kohta. Samuti korraldatakse riiki GRECO ja Euroopa Nõukogu delegatsiooni kõrgetasemeline visiit ning tehakse riigi kohta avalik avaldus.

Hindamisvoore on Eesti osas olnud seni kokku viis, kus käsitleti erinevaid teemasid. Neist voorudest I, II, III, on läbitud edukalt, ent üleval on soovitused IV voorust ning käimas V hindamisvoor. Lobitöö regulatsiooni puudutab vahetult nii IV hindamisvoor, kus anti soovitused Riigikogu liikmete suhtluse reguleerimiseks ning hetkel käimasolev V hindamisvoor, kus anti üldisem soovitus reguleerida huvide esindamisega seonduvat. Samuti on olulised GRECO III hindamisvoorus antud soovitused parteide rahastamise läbipaistvamaks muutmiseks.

Hindamisvoor III ning erakondade rahastamise läbipaistvus. Kuna suur osa lobitööst toimub just erakondade suunal omab erakondade rahastamise läbipaistvust puudutav regulatsioon suurt mõju üldisele lobikultuurile ja korraldusele. H.Jemmer kirjutab, et GRECO hinnangute järgi on Riigikogu liikmed seadusloomet puudutavast problemaatilisest huviesindustegevusest kõige rohkem mõjutatud.¹⁶⁷ „Seda võimendab erakondades valitsev tugev ülalt alla toimiv juhtimisstiil. Parteide tipp-poliitikud edastavad vastuvõetud otsused ja arvamused tavalikmetele, seega erakonnad on tugevalt tsentraliseeritud ning ka kohalikel parteiüksustel on otsustamises väga väike roll. Lobisti jaoks on erakonna peasekretär kõige olulisem isik, keda veenda, sest tema otsused ja arvamused kanduvad tavaliselt allapoole edasi. Selline tugevalt tsentraliseeritud parteisisene poliitika on risk ka lobitegevusele, kuna tähendab, et erakonnaliikmetel puudub kaasa rääkimise võimalus ehk otsuseid teeb väga kitsas ring.“¹⁶⁸

Erakondade rahastamise osas oli üheks peamiseks GRECO soovitusena teha erakondade ja valimiskampaaniate rahastamise kontrollimine ülesandeks sõltumatule organile, kellel on mandaat, volitused, rahalised vahendid ja personal rahastamise tõhusaks kontrollimiseks, poliitilise tegevuse rahastamist käsitlevate eeskirjade võimalike rikkumiste uurimiseks ning

¹⁶⁶ GRECO II hindamisaruanne Eesti kohta. -

https://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/greco_ii_aruanne_-_eestikeelne_kokkuvote.pdf

¹⁶⁷ H.Jemmer. Lobitöö Eesti seadusloomes. Kes, miks ja kuidas? MTÜ Korruptsioonivaba Eesti, 2014. Lk 11.

¹⁶⁸ Ibid, lk 11.

vajaduse korral sanktsioonide kehtestamiseks.¹⁶⁹ Lisaks soovitati tõhustada annetuste kohta käivat aruandlust ning avalikustamist, samuti laiendada kohustusi ja järelevalvet ka erakondade mõju all olevatele sidusasutustele. Ühtlasi soovitati kehtestada haldussanktsioonid juhuks, kui valimistel osalevad kandidaadid või valimisliidud rikuvad valimiskampaaniat käsitlevaid eeskirju.¹⁷⁰

Tänaseks on erakonnaseadust ning korruptsioonivastast seadust korduvalt täiendatud ning kõik mainitud GRECO soovitused III hindamisvoorst rahuldavalt rakendatud. Kuigi alati võib argumenteerida kehtiva regulatsiooni efektiivsuse üle, on erakondade rahastamise järelevalve erikomisjoni loomine aidanud erakondade rahastamise ümber toimuvat muuta avalikkusele nähtavamaks.

GRECO IV hindamisvoor ning soovitused parlamendiliikmetele. Kokku anti GRECO poolt Eestile 7 soovitust seoses Riigikogu liikmetega¹⁷¹. Esiteks soovitati hindamiste raames kehtestada reeglid Riigikogu liikmete suhtlusele lobitöö tegijate ja muude kolmandate isikutega, kes püüavad õigusloomet mõjutada.¹⁷² Vastusena soovitusele kiitis 2014 a. Riigikogu vanematekogu heaks Riigikogu liikme hea tava ning Riigikogu korruptsioonivastane komisjon töötas välja 2017 a soovitused Riigikogu liikmetele suhtlemisel huvirühmade esindajatega. GRECO hindas soovitusi vaid osaliselt täidetuks, kuna lobitegevust puudutav regulatsioon ei olnud hindamiste ajal välja töötatud ning seda lubati teha lähimas tulevikus. GRECO hindajate soovitus oli välja töötada õiguslik regulatsioon ning juhised, mis oleks sisult oluliselt detailsemad, kui Riigikogu liikme hea tava.¹⁷³

Teiseks oluliseks soovituseks oli koostada Riigikogu liikmete käitumisjuhised ning kehtestada tõhus järelevalve ja sanktsioonide mehhanism, tagamaks nende juhiste efektiivne kohaldamine praktikas.¹⁷⁴ Ka siinkohal viitas Eesti Riigikogu liikme heale tavale ning korruptsioonivastase komisjoni soovitustele. GRECO hindas ka selle soovituse vaid osaliselt täidetuks, kuna puudub tõsiseltvõetav mehhanism järelevalveks ning sanktsioonideks. Sisuliselt on tegemist soovitustega, mille järgimise üle järelevalvet ei teostata ning mis ei ole õiguslikult kohustavad.¹⁷⁵

¹⁶⁹ Council of Europe. GRECO. Hindamisaruanne. Strasbourg, 2008. -

https://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumentid/erakondade_rahastamise_aruande_eeistikeelne_tolge.pdf

¹⁷⁰ Council of Europe. GRECO. Hindamisaruanne. Strasbourg, 2008.

¹⁷¹ FOURTH EVALUATION ROUND - Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors. EVALUATION REPORT. Greco Eval IV Rep (2012) 5E. Strasbourg, 7 December 2012. -

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c32b5>

¹⁷² Idem, punkt 30.

¹⁷³ FOURTH EVALUATION ROUND- Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors. Second compliance report. GrecoRC4(2017)4. Lk 2-3. Strasbourg, June 2017. - <https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/1680728763>

¹⁷⁴ Greco Eval IV Rep (2012) 5E. Strasbourg, 7 December 2012, punkt 38.

¹⁷⁵ GrecoRC4(2017)4. Page 3.

Kolmandaks soovitas GRECO teha olemasolev huvide konflikti regulatsioon kohalduvaks Riigikogu liikmetele koos toimiva järelevalvega. Koostada Riigikogus üksikasjalikud juhised, mis sisaldavad praktilisi näiteid huvide konfliktidest, millega Riigikogu liikmed kokku puutuvad või võivad kokku puutuda, sealhulgas sellistest, mis tulenevad konkreetsetelt rahalistest huvidest.¹⁷⁶ Eesti kinnitas, et huvide konflikti puudutav regulatsioon kohaldub Riigikogu liikmetele kui ametiisikutele KVS tähenduses. 2015. jõustus karistusseadustiku muudatus, millega täpsustati mõjuvõimuga kauplemise regulatsiooni. Tänapäevaks on koostatud on praktilised näited nii Riigikogu liikme hea tava kui huvirühmadega toimuvat suhtlust käsitlevate soovituste kohta. GRECO asus hindamisel seisukohale, et ka see soovitus on rakendatud vaid osaliselt, parlamendiliikmetele peaks olema suunatud eraldi meetmed ning seaduses toodud protseduurilised piirangud on liialt laialivalguvalt defineeritud.¹⁷⁷

Neljandaks soovitas GRECO korruptsioonivastase seaduse sätete selgitamiseks ja nende elluviimise soodustamiseks tagada Riigikogule sisereeglid ning juhised seoses kingituste, võõrustamise ja muude soodustustega, ning jälgida nende reeglite järgimist parlamendi liikmete poolt.¹⁷⁸ 2017 a. avaldatud hindamisraportis nenditi, et nõue on täidetud üksnes osaliselt ning edasiminekut ei ole olnud. Sisuliselt piirdub soovitus täitmise vaid Riigikogu liikme hea tava ning selle juurde käiva soovitusliku juhendmaterjaliga. Puudub veenev järelevalve soovituste rakendamise ja järgimise üle.¹⁷⁹

Viiendaks soovitas GRECO läbi viia uuringu, et tuvastada Riigikogu liikmete hilisemad töökohapiirangud, mis võiksid olla vajalikud huvide konflikti vältimiseks; ning (ii) vajadusel reguleerida hilisemad töökohapiirangud.¹⁸⁰ Riigikogu liikmete töökohapiiranguid ei ole seni reguleeritud. 2017 a. hindamisraportis viidatud punkti ei käsitletud.

Kuuendaks soovitas GRECO Eestil rakendada otsustavaid meetmeid, et tagada korruptsioonivastase seaduse alusel esitatud Riigikogu liikmete majanduslike huvide deklaratsioonide põhjalikum kontroll, muuhulgas Riigikogu korruptsioonivastase seaduse kohaldamise erikomisjoni haldusvõimekuse tõstmise teel.¹⁸¹ GRECO hindas soovitus 2017 a. täidetuks, kuna käivitatud oli elektrooniline huvide deklaratsioonide register (HDR) ning tõhustatud deklaratsioonide läbivaatamist.¹⁸²

Seitsmes soovitus oli seotud Riigikogu liikmete teadlikkuse tõstmisega. GRECO soovitas tagada konfidentsiaalne nõustamine ning korraldada Riigikogu liikmetele regulaarseid

¹⁷⁶ Greco Eval IV Rep (2012) 5E. Strasbourg, 7 December 2012, punkt 47.

¹⁷⁷ GrecoRC4(2017)4. Page 4-5. Strasbourg, June 2017.

¹⁷⁸ Greco Eval IV Rep (2012) 5E. Strasbourg, 7 December 2012, punkt 49.

¹⁷⁹ GrecoRC4(2017)4. Page 5. Strasbourg, June 2017.

¹⁸⁰ Greco Eval IV Rep (2012) 5E. Strasbourg, 7 December 2012, punkt 53.

¹⁸¹ Idem, punkt 65.

¹⁸² GrecoRC4(2017)4. Page 7. Strasbourg, June 2017.

teadlikkuse tõstmise koolituse korruptsiooniennetuse teemal.¹⁸³ 2017. a. raportis hinnati see soovitus rahuldavalt täidetuks.¹⁸⁴

GRECO V hindamisvoor ning lobitöö regulatsioon. Hetkel käimasoleva hindamise raames on anti Eestile kohustuslikuks täitmiseks 15 soovitud täitmise tähtajaga 30.06.2020.¹⁸⁵ Viimastest 4 puudutavad vahetumalt ka lobitöö korraldust:

- Vastu võtta kõrgete ametiisikute huvide konflikti teemalised käitumisjuhised (mis kataksid teemasid nagu kingitused, kontaktid kolmandate osapooltega, kõrvaltegevused, konfidentsiaalse info käsitlemine, töökoha vahetusega seotud piirangud) ning tagada juhiste rakendamine ja järelevalve.
- Informeerida ministreid ja poliitilisi nõunikke ametisse astumisel aususe ja eetika teemadest ja tagada neile samal teemal ka konfidentsiaalne nõustamine.
- Luua reeglid kõrgete ametiisikute ja kolmandate osapoolt/lobistide vaheliseks suhtluseks, avalikustada selliste kokkupuudete kontaktid ja sisu.
- Panna paika töökoha vahetuse reeglid/piirangud kõrgetele ametiisikutele peale ametist lahkumist.

V vooru hindamised on hetkel käimas. Lobireeglite koostamine on läbi jooksnud mitmest korruptsioonivastasest strateegiast. VV Korruptsioonivastane strateegia tegevusplaan näeb ette hea tava / lobireeglite loomise õigusloojatele ja huvirühmadele. Detailsemalt on aga viidatud sellele, et töötatakse välja põhimõtted täidesaatva võimu asutuste suhtluseks huvirühmadega ning koos ettevõtjatega hea tava või lobireeglid huvirühmadele endile.¹⁸⁶ Aastate jooksul on muutunud nii sõnastus strateegia rakenduskavas kui ka seatud tähtajad.

2020. a. kevadel on Justiitsministeerium pooldanud suunda lahendada GRECO soovitud lobitöö osas pehme regulatsiooni kaudu.¹⁸⁷ Justiitsministeerium on valmistanud ette kaks käitumisjuhiste eelnõu: huvide konflikti vältimise juhised ministritele ja nende nõunikele ning lobistidega suhtlemise hea tava ametiisikutele. Huvide konflikti vältimise juhises tuuakse eetikapõhimõtted ministritele ja nende nõunikele huvide konflikti vältimiseks. Sanktsioone

¹⁸³ Greco Eval IV Rep (2012) 5E. Strasbourg, 7 December 2012, punkt 75.

¹⁸⁴ GrecoRC4(2017)4. Page 8. Strasbourg, June 2017.

¹⁸⁵ FIFTH EVALUATION ROUND - Preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies. EVALUATION REPORT. GrecoEval5Rep(2018)3. Strasbourg, 7 December 2018. - <https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/1680900551>

¹⁸⁶ Korruptsioonivastase strateegia 2013-2020 rakendusplaan - https://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/lisa_2_rakendusplaan_2018-2020.pdf

¹⁸⁷ Ministeerium valmistub lobitegevust reguleerima. ERR. 28.10.2019.- <https://www.err.ee/996748/ministeerium-valmistub-lobitegevust-reguleerima>

juhiste rikkumise eest ette ei nähta, pigem peaks põhimõtete täitmist tagama läbipaistvus ja avalik huvi.¹⁸⁸

Lobistidega suhtlemise hea tava laieneks ettepaneku järgi kõikidele ametiisikutele KVS-i tähenduses ning kohalduks seega oluliselt suuremale sihtrühmale, kui soovitatud GRECO hindamiste raames. Otseseid sanktsioone juhiste rikkumise eest ette ei nähta, ent lobistidega suhtlemise hea tava tooks kaasa kohustuse avalikustada asutuste veebilehel info kohtumisest lobisti ja huvirühmadega (v. a. avalikud üritused). Iga valitsusasutus vastutaks ettepaneku kohaselt sellise informatsiooni avalikustamise eest ise.

3.2.3 Lobitöö regulatsiooni eesmärgid Eestis

Igasuguse regulatsiooni välja töötamisel tuleb esmalt vastata küsimusele sellest, et mida ja mis eesmärgil soovitakse reguleerida? Regulatsioon peab olema sealjuures vajalik ning põhjendatud.¹⁸⁹ Lobitööga seonduvalt võib välja tuua kaks peamist eesmärki. Esiteks sissepoole suunatud eesmärk, kus sooviks tagada kvaliteetne õigusloome, erinevate huvirühmade võrdväärne kaasatus, samuti soov ennetada korrupsiooni ning pakkuda kaitset mõjuvõimu väärkasutamise eest. Teiseks väljapoole suunatud eesmärk, milleks soov tagada riigi usaldusväarsus ja hea rahvusvaheline maine.

Riigi hea rahvusvahelise maine ja usaldusväarsuse tagamise seisukohalt on lobiregulatsiooni puudumine kujunemas probleemiks. Kui üldises plaanis on Eesti teinud head tööd korrupsiooniennetuse osas ning paikneb teiste Euroopa riikidega kõrvutades kõrgetel kohtadel, siis fakt on see, et rahvusvahelised organisatsioonid heidavad Eestile ette lobiregulatsiooni puudumist. Jätkuvalt on üleval konkreetsed GRECO soovitud parlamendi liikmete, ministrite, poliitiliste nõunike ning kõrgete ametiisikute huvide konflikti vältimise osas. GRECO nendib oma kõige viimases 2018 a. hindamisvoorus, et tehtud ei ole piisavalt ning nõuab reegleid kõrgete ametiisikute ja kolmandate osapoolte lobistide vaheliseks suhtluseks, ühtlasi taoliste kokkupuudete senisest suuremat avalikustamist. Ka varasema hindamisvooru soovitusi parlamendiliikmete korrupsiooniriskide vähendamisel on GRECO hinnanud vaid osaliselt täidetuks (vt lähemalt peatükk GRECO soovitusel).

OECD peab oluliseks lobitöö korraldamisel kõikidele huvirühmadele võrdväärse juurdepääsu tagamist avaliku poliitika kujundamisele, terminite „lobist“ ning „lobitöö“ defineerimist seadusandluses, samuti läbipaistvuse tagamist ning praktilisi võimalusi avalikuks järelevalveks lobitegevuse üle.¹⁹⁰ Lisaks rõhutavad OECD 10 soovitusel lobitöö reguleerimisel

¹⁸⁸ Justiitsministeeriumi koostatud VV kabineti memorandum viisand (elektrooniline koopia autori käes).

¹⁸⁹ VV 22.12.2011 määrus nr 180 „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“ paragrahv 2 lg 1, RT I, 29.12.2011, 228

¹⁹⁰ Transparency and Integrity in Lobbying. OECD 2013. - <http://www.oecd.org/corruption/ethics/Lobbying-Brochure.pdf>

vajadust arvestada laiemat õiguslikku ja kultuurilist konteksti, terviklikku lähenemist käitumisjuhistele ning seda, et lobiteenuse osutajad lähtuks oma tegevuses standarditest või heast tavast. Kehtestatud reegleid soovitatakse regulaarselt uuendada, tagamaks terviklikkus ning õiguskindlus. OECD hinnangul on tugeva lobi regulatsiooni tunnuseks see, et vastavad terminid on selgekujuliselt sätestatud seadusandluses ning andmete avalikustamisega tagatakse lobitegevuse peamiste aspektide nähtavus (nt kasusaajad, rahastajad). Ühtlasi peab OECD oluliseks, et on olemas selged reeglid ja käitumisjuhised, mille rakendamist toetavad strateegiad ning rakendusmehhanismid. Samuti on oluline, et organisatsioonide juhtimiskultuur peegeldab läbipaistvust oma igapäevases töökorralduses.¹⁹¹

Leian, et lobiregulatsiooni puudumine on kujunemas Eesti jaoks maine ja usaldusväärse küsimuseks. Seda esiteks seetõttu, et väga suur osa muudest korrupsiooniennetuse teemalistest soovitustest on tänaseks rakendatud ning see jätab rahvusvaheliste hindajate suurema tähelepanu edaspidi just neile küsimustele, millele seni, kas pole tahtud või osatud lahendust leida. Teiseks seetõttu, et Eestist on kujunenud üks väheseid Euroopa Liidu ja OECD riike, kus puudub nii vastav seadusandlus kui eneseregulatsioon. Kolmandaks seetõttu, et COVID-19 kriisi raames on riigile tekkinud seninägematu roll majandusküsimustesse sekkumisel, investeringute tegemisel ja riigiabi osutamisel. Arvestades eelseisvatel aastatel kasvavat riigi rolli majandustegevuses ning seonduvate ELi vahendite suunamisel, olen seisukohal, et paralleelselt kasvab märkimisväärselt ELi institutsioonide soov ja huvi tagada läbipaistvus otsuste tegemisel liikmesriikide tasandil. Korrupsiooni temaatikat hallatakse nn Euroopa Semestri soovitude raames¹⁹², kus seni ei ole sõna korrupsioon Eesti kontekstis veel välja toodud. Samas olen seisukohal, et lobiregulatsiooni jätkuv puudumine võib jõuda ELi huviorbiiti ning saada üsna konkreetse vormi tulevaste riigispetsiifiliste soovitude näol. Seega on selge, et lobiregulatsiooni olemasolu aitaks parandada Eesti rahvusvahelist mainet ja usaldusväärust.

Õigusloome kvaliteedi, tasakaaluka huvirühmade kaasatuse ning korrupsiooni ennetuse vaates võib leida argumente nii lobiregulatsiooni poolt kui vastu. Ühelt poolt võib väita, et on oht üle-reguleerimiseks ning eesmärk jääb saavutamata, kuna ühiskond on väike ja domineerivad otsekontaktid. Halvimal juhul võib regulatsioon mõjuda negatiivselt seni võrdlemisi avatult toimunud otsustusprotsessile, kus huvirühmade esindajatel on olnud võrdlemisi avarad võimalused oma seisukohtade väljendamiseks ja kohtumisteks ametiisikutega. Lobiregulatsioon ei kaota ka konkurentsieelist, mis paratamatult on suuremaid

¹⁹¹ Idem.

¹⁹² European Commission, Migration and Home Affairs, Corruption: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption_en

ressursse omavatel huvirühmadel. Regulatsiooniga võib kaasneda oht, et seni avalikult toimunud lobitegevus võtab mitteametlikuma vormi ning kahaneb otsustusprotsessi läbipaistvus. Lisaks võib vastuargumentidena tuua välja ka kasvava bürokraatia ning halduskoormuse.

Lobitegevuse regulatsiooni poolt võib aga kasutada ümberpööratult kõiki vastusargumente. Kuna Eestis domineerivad isiklikud suhted ja otsekontaktid, siis on vaja regulatsiooni, mis muudaks taolise suhtluse avalikuks ja hoomatavaks. Kuna suuremate ressursside omanikel on parem juurdepääs ametiisikutele ja otsustusprotsessile, siis on vajalikud reeglid, mis seda konkurentsieelist ohjeldaks ning tagaks parema avaliku järelevalve. Otsustusprotsess on hetkel läbipaistmatu, kuna huvide esindajatel on liialt vaba voli oma tegevuses, puuduvad eetikapõhimõtted ning teave selle kohta, keda esindatakse. Halduskulude näol tehtav investeering kaalub üle võimalikud kahjud, mis võivad kaasneda juhul, kui domineerivad üksnes kitsad huvid ning huvirühmad, kel kõige enam ressursse.

Näiteks toob H.Jemmer ravimiseadust ja apteekide asutamispääsude juhtumit analüüsides välja puuduliku läbipaistvuse huvide esindamisel ning asjaolu, et kogu protsessis domineerisid üksikute ettevõtjate huvide ning tarbija ja patsiendihuvide välisid vähe tähelepanu.¹⁹³ Võimalike riskidena nimetab ta puuduva regulatsiooni tingimustes asjaolu, et domineerivad üksikute isikute isiklikud huvid, otsustusprotsess on varjatud, otsustajad on sõltuvuses huvirühmade esindajatest (nende esitatavatest argumentidest ja ekspertisist), mitmed esindusorganisatsioonid on üksikute suurte ettevõtete mõju all ning domineerima pääsevad kitsad ärihuvid.¹⁹⁴

Olen seisukohal, et lobitegevuse reguleerimine teeniks Eestis parema õigusloome kvaliteedi, tasakaalukama kaasamise ning korrupsiooniennetuse eesmärki. Argumendid regulatsiooni puudumise suunal ei ole veenvad oludes, kus eneseregulatsiooni ei ole tekkinud, puuduvad põhimõtted lobitöö tegemisel ning puudub huvi teemaga tegeleda. Avalikult pole lobitööd tegevat ettevõtjad seni väljendanud tõsist vastuseisu lobitöö reguleerimise suhtes. Näiteks ühe suurema valitsussuhete eest seisva ettevõtte Meta Advisory Group partner A. Kaju on öelnud, et hea oleks tagada läbipaistvus seadusloomeaktide väljatöötamisel kaasa löönute osas ja kuigi reeglid on tülikad, siis oleks need pigem äriiselt kasulikud.¹⁹⁵ Sarnaseid seisukohti on väljendanud ka Milton Nordics juhtivpartner M. Kukk¹⁹⁶, Powerhouse OÜ omanik J.

¹⁹³ H.Jemmer. Lobitöö Eesti seadusloomes. Kes, miks ja kuidas? Lk. 13-15. MTÜ Korrupsioonivaba Eesti, 2014.

¹⁹⁴ Ibid, Lk 14-15.

¹⁹⁵ K.Marán. Kelle kõrval paistavad? Pilk Eesti lobistide töömaale. EPL, 20.05.2016. - <https://epl.delfi.ee/lp/kelle-korvad-paistavad-pilk-estli-lobistide-toomaale?id=74577393>

¹⁹⁶ K.Koppel. Reinsalu: lobihuvide valgustamiseks ei piisa üksnes bürokraatlikust registrist. EPL, 19.01.2017. <https://www.err.ee/581034/reinsalu-lobihuvide-valgustamiseks-ei-piisa-üksnes-burokraatlikust-registrist>

Mäggi¹⁹⁷ ning vandeadvokaat O. Nääs¹⁹⁸. Teisalt ei ole arutelud suletumates formaatides edenenud. Korruptsioonivastase strateegia 2016 a. avaldatud vahearuanes nenditi, et lobireegleid peab vajalikuks pigem avalik sektor ning nende järgi ei näe erasektor vajadust.¹⁹⁹ Töö kirjutamise ajal kehtiva korruptsioonivastase strateegia rakenduskavas aastateks 2018-2020 seisab sees, et lobitöö reeglid või käitumisjuhised tulnuks välja töötada koostöös ettevõtjatega 2019 a.²⁰⁰

O. Lumi viitab, et lobitegevuse regulatsioon on osaliselt kultuuri küsimus ning toob välja, et post-kommunistlikes riikides on kombeks toetada jõulist regulatsiooni ning Skandinaavia riikides pigem eneseregulatsiooni²⁰¹. Sealjuures on Skandinaavia riikides tegemist pehme eneseregulatsiooniga, mis toetub lobiorganisatsioonide eetikakoodeksitele, samas kui Saksamaa puhul on tegemist jõulisema eneseregulatsiooniga, kus parlamendi hoonetele juurdepääsu taotlevad lobistid peavad end registreerima.²⁰² Eestile ei saa neist täna ühtegi mudelit omistada, sest puudub konkreetset lobitegevust käsitlev regulatsioon kui ka eneseregulatsioon. Vaatamata sellele on tehtud palju praktilist, et suurendada otsustusprotsessi läbipaistvust, ennetada korruptsiooni ning mõjuvõimu ärakasutamist. Viimase 8 aasta sees on toimunud karistusseadustiku revisjon, täiendatud oluliselt erakonnaseadust, korruptsioonivastast seadust ning töötatud välja erinevad käitumisjuhised ametiisikutele.

Kuigi karistusõiguse kaudu on piiritletud ebaseaduslik tegevus, on sisustamata jäetud seadusliku mõjutustegevuse mõiste ning sellele kehtivad reeglid või soovitused. Lobitöö reguleerimine oleks siinkohal kvalitatiivne samm edasi, tagaks suurema selguse huvide esindamisele kehtivate reeglite osas, paremad hoovald avalikuks järelevalveks ning täidaks tänaseks tekkinud lünga korruptsioonivastaste meetmete osas. Vaadeldes teemakohaseid arvamusküsitlusi²⁰³, korruptsioonitaluvust puudutavaid uuringuid ning rahvusvaheliste organisatsioonide soovitusi²⁰⁴ on Eestil lobitöö regulatsioonist enam võita kui kaotada.

¹⁹⁷ T.Jõesaar, M.Pakats. Lobitegevusele hakatakse päitseiteid pähe panem. EPL, 18.03.2020. - <https://epl.delfi.ee/uudised/lobitegevusele-hakatakse-paitseiteid-pahe-panema?id=89264679>

¹⁹⁸ O.Nääs. Lobimaastiku metsik lääts. Äripäev, 01.06.2016. - https://www.aripaev.ee/arvamused/2016/01/06/lobimaastiku-metsik-laas?utm_source=copypaste

¹⁹⁹ Ernst&Young Baltic AS. Korruptsioonivastase strateegia aastateks 2013–2020 vahehindamine. Lõpparuanne. Lk. 25Tallinn, 31.03.2017. - https://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/korruptsioonivastase_strateegia_vahehindamine.pdf

²⁰⁰ Korruptsioonivastase strateegia 2013-2020 rakendusplaan aastateks 2017-2020. - https://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/lisa_2_rakendusplaan_2018-2020.pdf

²⁰¹ O.Lumi. A Comparative Insight into the Status of the Lobbying Regulation Debate in Estonia. Journal of Public Affairs, vol 14 no 1.,lk51.

²⁰² Ibid., Lk 51.

²⁰³ European Commission. Flash Eurobarometer 457.

European Commission. Flash Eurobarometer 482.

²⁰⁴ Council of Europe. GRECO. Hindamisaruanne. Strasbourg, 2018. Lk 57.

Recommendation of the Council on OECD Legal Instruments Principles for Transparency and Integrity in Lobbying, adopted 18/02/2010.

3.2.4 Valikud lobitegevuse regulatsiooniks

Jaatades lobitegevuse regulatsiooni vajalikkust tuleb leida Eestile sobilik mudel. Siinkohal eristan teiste riikide näitel kolme valikut: jäik tegevuslubade süsteem, eneseregulatsioon, Euroopa Liidu praktikale sarnanev hübriidmudel (vt lähemalt peatükk 2).

Esimeseks võimaluseks lobitöö reguleerimisel on kehtestada tegevusloamenetlus lobitööd tegevatele füüsilistele ja juriidilistele isikutele. Majandustegevuse seadustiku üldosa seadus (MSÜS) kohaselt võib avalikust huvist lähtuvalt sätestada majandustegevuse lubamise tegevusloa alusel. Nõue peab olema sätestatud seadusega ning Riigikohus on viidanud, et piirangud ei tohi kahjustada seadusega kaitstud huvi või õigust rohkem, kui see normi legitiimse eesmärgiga on põhjendatav.²⁰⁵ Tegevuslubade regulatsioon võimaldaks sätestada nõuded, millest lobitegevuse valdkonnas tegutsev isik peab oma tegevuses lähtuma. Tehes seda näiteks viidetega kvaliteedi- ja läbipaistvusstandarditele, millele vastavust tuleb sertifikaadiga tõestada. Tegevusluba oleks selles kontekstis mitte üksnes kvaliteedimärk, vaid ka üldise majandustegevuse teostamise alus.

Iseküsimus on selles, kas taoline tegevusloa menetlus annab märkimisväärset lisandväärtust ning kas selle kehtestamine on proportsionaalne kaitstava huviga? Lobitööga on hõivatud väga erinevad asutused ning tihtipeale on lobitöö üksnes osa ettevõtte põhitegevusest ning ärimudelist. „Peamiselt peetakse Eestis lobiorganisatsioonideks kaubandus- ja tööstusliite (kodasid), eraettevõtteid, avalike suhete büroosid, advokaadibüroosid ja kodanikuühiskonna (vabakonna) organisatsioone (MTÜd).“²⁰⁶ Tegevusloamenetlus eeldaks seda, et kõik, kes huvide esindamisega tegelevad või kokku puutuvad, peaksid taolise majandustegevuse tarbeks taotlema riigilt luba ning täitma seatud nõudeid. Taoline lähenemine ei näi proportsionaalne ettevõtlusvabaduse seisukohalt ega ka praktiline. Võib eeldada, et enamik huvide esindamise valdkonnas tegutsevaid ettevõtteid piiritleks end loamenetluse tingimustes tõenäoliselt alternatiivse majandustegevuse kaudu. Tegevusloa menetlus jääks seega sisutühjaks ning praktikas ei muutuks süsteemi toimimine läbipaistvamaks.

Teiseks võimaluseks on lobitöö reguleerimine usaldada lobitöötegijatele endile. Eeldada, et lobitööd tegevad ettevõtted koonduvad katuseorganisatsioonideks, kiidavad heaks käitumisreeglid ning näevad ette iseseisva järelevalvemehhanismi. Senine Eesti kogemus näitab üheselt, et eneseregulatsiooni ei ole tekkinud ega tõenäoliselt teki ka lähitulevikus. Ühest selgitust ei ole, ent põhjendada võib seda väga väikese turuga ning asjaoluga, et puhtalt lobitegevusega tegelevad ettevõtted turult puuduvad (või on neid väga üksikuid). Sageli on

²⁰⁵ Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsus 17. märtsist 1999 - RT III, 1999, 9, 89

²⁰⁶ H.Jemmer. Lobitöö Eesti seadusloomes. Kes, miks ja kuidas? Lk. 8. MTÜ Korruptsioonivaba Eesti, 2014.

lobitöö üheks tegevuseks muude põhitegevuste kõrval, olgu nendeks siis suhtekorraldus, juhtimiskonsultatsioonid või õigusabi. Tagasihoidlik on olnud ka avalik ning poliitiline surve, mis sunniks eneseregulatsiooni teed asuma. Vaatamata kohatistele negatiivsetele käsitlustele meedias, ei ole olnud valitsuse tasemel arutlusel ühtegi õigusakti eelnõu või väljatöötamiskavatsust, mis kasvõi kõige tagasihoidlikumal kujul seaks lobitegevusele piiranguid. Tulemuseks see, et lobitöö tegijail endil puudub praktiline vajadus eneseregulatsiooni järgi ning väline surve selleks on tagasihoidlik. O.Lumi nendib, et eneseregulatsiooni puudumine Eestis ei ole vabandata ning riigid, kes on otsustanud lobitegevust mitte reguleerida omavad vähemalt teatavat lobitegevuse eneseregulatsiooni.²⁰⁷

Kolmas võimalus on korraldada lobitegevust Euroopa Liidu läbipaistvusalgatusele sarnaneva hübriidmudeli kaudu, mis hõlmaks komponente nii vabatahtlikkust eneseregulatsioonist kui konkreetsetest piirangutest lobitöö tegemisel. See on mudel, mida on soovitanud Eestile sobiva lahendusena erinevad varasemad uurimustööd.²⁰⁸ Oluline on rõhutada, et hübriidmudel hõlmab lobistide registri kõrval ka teisi olulisi komponente, nagu lobitegevuse ja lobisti definitsioon, lobitegevusele kehtivad käitumispõhimõtted (mõlemal suunal), juurdepääsupiirangud otsustusprotsessile ning järelevalvemehhanism. Samuti on olulisel kohal lobitöö adressaatidele kehtestatud nõue avalikustada teave lobirühmadega toimunud kohtumiste kohta.

Hübriidmudeli kasuks räägib asjaolu, et see tingib väiksema halduskoormuse kõrvutatuna tegevuslubade süsteemiga, piiritleb seadusliku mõjutustegevuse ebaseaduslikust, on paindlik ning annab motivatsiooni eneseregulatsiooniks. Erinevalt eneseregulatsioonist on hübriidmudel vähem deklaratiivne ning hõlmab meetmeid, mis sunnivad nii lobitöö tegijaid kui lobitöö adressaate enam arvestama käitumisjuhiste ja avaliku huviga. Taoline lähenemine sobiks paremini ka Eesti süsteemi, kus lobitöö osas vaja tagada enam läbipaistvust, ent turg on väike, halduskoormust soovitakse vältida ning kodanikud on harjunud tehnoloogiliste lahendustega.

Seega kolmest valikust oleks Eesti jaoks sobivaim hübriidmudel. Samas tuleb arvestada asjaoluga, et Euroopa Liidu lahendusi üks ühele Eestisse üle võtta ei saa. Eesti otsustusprotsess on Euroopa Liidu institutsioonidest kiirem ja avatum, erinevate huvirühmade ning nende esindajate arv oluliselt tagasihoidlikum. Peatükis 2.3.2 on kirjeldatud pikemalt ELi läbipaistvusalgatust ning selle peamisi järeltõusid Eestis siseriikliku regulatsiooni jaoks.

²⁰⁷ O.Lumi. A Comparative Insight into the Status of the Lobbying Regulation Debate in Estonia. *Journal of Public Affairs*, vol 14 no 1., lk 51.

²⁰⁸ A.Jatsa. Lobireeglite rakendatavus Eestis. Magistritöö. Tallinn, 08.06.2016; L, Jõgi. Lobitegevus ja selle õiguslik reguleerimine. Magistritöö. Tartu, 2015.

3.2.5 Ettepanekud regulatsiooni sisu ja vormi kohta

Korruptsioonivaba Eesti MTÜ soovib ühtlustada kaasamispraktikaid ning muuta seadusloome protsess lihtsamini jälgitavaks. Sealjuures tuleks tagada huvigruppidele ja ajakirjandusele võrdne, selge ja ajakohane ligipääs otsustusprotsessile ja sellega seonduvale dokumentatsioonile. Lisaks soovib Korruptsioonivaba Eesti MTÜ töötada välja eetikakoodeksid avaliku sektori töötajatele ja eneseregulatsioonimehhanismid lobistidele.²⁰⁹

Suur osa neist soovitustest on tänaseks ka realiseeritud. Riigikogu on välja andnud oma juhendmaterjali suhtluseks huvide esindajatega. Justiitsministeerium soovib peatselt esitada Vabariigi Valitsusele heaks kiitmiseks käitumisjuhised²¹⁰, mis käsitlevad ametiisikute suhtlust lobistidega ning huvide konflikti vältimist ministrite ja nende poliitiliste nõunike poolt. Justiitsministeeriumi poolt kavandatavad käitumisjuhised ametiisikutele lobitöö teemal on samm suurema läbipaistvuse poole, ent raske on eeldada, et käitumisjuhised tagavad piisava selguse ametiisikutele, lobiorganisatsioonidele ja laiemale avalikkusele. Sellega on lobi adressaadid just kui kaetud, ent katmata on lobitöö tegijad. Viimastele kohaldub üksnes karistusseadustikus sätestatu. Kuna lobitöö on siiski kahesuunaline, siis valdkonna tervikliku käsitluse mõistes tuleks luua regulatsioon, mis seaks minimaalsed põhimõtted ka lobitööd tegevatele asutustele ja isikutele. Sarnaselt näiteks töötas ELi välja lobitöö käitumisjuhised ja hea tava. Sarnased soovitused sisalduvad ka erinevate rahvusvaheliste organisatsioonide suunistes.

Arvestades rahvusvahelisi soovitusi ning senist Eesti kogemust, olen seisukohal, et lobitööd puudutav regulatsioon on vajalik seaduse tasemel. See võimaldaks terviklikumat lähenemist lobitöö korraldusele ning anda suunised nii lobitöö tegijatele kui adressaatidele. Ühtlasi looks see avalikkusele selgema kuvandi lubatud mõjutustegevusest ning sellest, kes ning kelle huve otsustusprotsessis esindab. Soovituslikud käitumisjuhendid, nagu Riigikogu liikmete hea tava või soovitused suhtluseks huvirühmade esindajatega, ei ole andnud soovitud tulemust. Samuti ei ole seni tekkinud lobistide eneseregulatsiooni.

Leian, et kõige sobilikum viis lobitöö korraldamiseks Eestis oleks lähtuda peatükis 3.2.4 kirjeldatud hübriidmudelilt ning lisada korruptsioonivastasesse seadusesse eraldi peatükk lobitöö kohta. See peaks sisaldama järgmisi komponente: lobitöö ja lobisti definitsioon; põhimõtted lobitööks ja suhtluseks lobistidega; läbipaistvusregistri pidamise põhimõtted. Lobitöö korraldust puudutavate reeglite kirjutamine seadusesse markeerib nende olulisust,

²⁰⁹ H.Jemmer. Lobitöö Eesti seadusloomes. Kes, miks ja kuidas? Lk. 3. MTÜ Korruptsioonivaba Eesti, 2014.

²¹⁰ Justiitsministeeriumi koostatud VV kabineti memorandumi visand (elektroniline koopia autori käes).

tagab terviklikuma lähenemise ning on selgeks indikaatoriks ka rahvusvahelisele kogukonnale, et Eesti järgib lobitöö reguleerimisel parimaid praktikaid.

3.2.6 Lobitöö ja lobisti definitsioon

Lobitöö definitsioon peaks olema ELi kogemusele tuginedes võimalikult lai, hõlmates enda all erinevad lobitööga tegelevad asutused ja isikud – professionaalsed lobistid, erialaliidud, avaliku suhete ettevõtted, advokaadi- ja õigusbürood, kodanikuühiskonna organisatsioonid. Sarnast lähenemist soovitab Korruptsioonivaba Eesti²¹¹ kui ka Justiitsministeerium, kes käitumisjuhiste eelnõus²¹² toob järgmise definitsioon: „Lobitöö on huvirühma või lobisti otsene või kaudne suhtlus avalike teenistujate, poliitiliste otsuste tegijate või nende esindajatega, et mõjutada poliitikaotsuseid. Lobitöö ei ole ametiisikute kohtumised kodanikega isiklike küsimuste lahendamiseks, kui kohtumine ei puuduta kodaniku laiemaid ärihuve. Huvirühmadena ei käsitata avalikke teenistujaid, diplomaate ja erakondi, kui nad tegutsevad oma tööülesannete raames“.

Lobistiks või huvikaitsjaks nimetatakse käitumisjuhises füüsilist või juriidilist isikut, kes tegeleb huvide eest seismisega, olgu tegemist era-, avalike või mõne ühiskonnagrupi huvidega, tasu eest või tasuta.²¹³ Sealjuures ei anta ammendavat loetelu lobistidest, vaid tuuakse näitena advokaadid, konsultandid, avalikkussuhete spetsialistid; kaubandus- ja tööstuskojad; eriala- ja ettevõtete liidud; ametiühingud; vabauhendused; teised avalikku elu mõjutavaid huvisid esindavad organisatsioonid, ühendused ja isikud. Lobitööks ei loeta riigi täidesaatva võimu esindajate omavahelist suhtlemist.²¹⁴

Oluline on definitsioonide osas pöörata tähelepanu ka advokatuuri seaduse §43 lõigetele 2 ning 3, mis käsitlevad advokaadile usaldatud andmete konfidentsiaalsust ja õigusteenuse osutamise seotud teabekandjate konfidentsiaalsust. Arvestades asjaolu, et väga mitmed nimekad advokaadibürood on pakkumas huvide esindamise teenust, annaks sätestatud konfidentsiaalsuskohustus põhjendamatu konkurentsieelise teiste sarnaste teenuse osutajate ees. Samuti ei teeni kehtiv regulatsioon avalikkuse huve, kuna võimaldaks eirata lobitegevuse avalikustamist puudutavaid reegleid. Tulenevalt oleks mõistlik, et advokatuuri seadust täiendataks viisil, et konfidentsiaalsuskohustus piirduks kliendi kaitsmisega kohtumenetluses ega laieneks juhtudele, kus esindatakse kliendi huve õigusloome protsessis, uute õigusaktide ja poliitiliste otsuste vastuvõtmisel.

²¹¹ C. Paju. Lobitöö tuleks ümber mõtestada. ERR. 24.10.2019. <https://www.err.ee/995211/carina-paju-lobitoo-tuleks-umber-motestada>

²¹² Justiitsministeeriumi koostatud VV kabineti memorandumi visand (elektrooniline koopia autori käes).

²¹³ Idem.

²¹⁴ Idem.

3.2.7 Läbipaistvusregister ning käitumisjuhised

Läbipaistvusregistri kasutegur sõltub suuresti sellest, mida sinna kantakse. Erinevad Eesti lobitöö reguleerimist käsitlevad uurimistööd viitavad sellele, et vajalik oleks lobistide kõrval keskenduda ka neile, keda lobitakse.²¹⁵ Teisisõnu registreerida ei tule mitte üksnes lobistid ja nende tegevus, vaid registreerima peavad lobistidega kohtumisi puudutava teabe ka need kellega kohtumas käiakse – st ametiisikud.

Mõjus moodus lobitöö hea tava ja käitumiseeskirjade rakendamiseks oleks avaliku teabe tagamine huvirühmadega toimuvate kohtumiste kohta. Sisuliselt tähendaks see kohustust nii ministritel, riigikogu liikmetel, kui teistel ametiisikutel avalikult raporteerida kõikidest kohtumistest huvirühmade esindajatega. Täna on osaliselt kajastatud teave õigusaktide infosüsteemides erinevate eelnõude juurde käivates kohustuslikes kokkuvõtetes kohtumistest huvirühmade esindajatega. Samas väga suur osa lobitööst ei puuduta otseselt menetluses olevat eelnõud või arengukava, vaid laiemalt poliitika kujundamist, otsuseid sellest, mida üldse reguleerida, võimalikke viimase hetke muudatusi jne.

Läbipaistvusregistri pidamiseks tuleks seaduses sätestada volitusnorm ning kirjeldada ära peamised põhimõtted, millest registri pidamisel lähtuda. Oluline on kujundada register Eesti vajadusi ja võimalusi silmas pidades, minimaliseerides halduskoormust ning arvestades võimalikult palju juba erinevates avalikes andmebaasides oleva teabega (nt äriregister, eelnõude infosüsteem). Sisuliselt peaks register olema jaotatud kaheks. Esimese osa moodustaks vabatahtlikkusel põhinevad kanded lobitegevusega tegelevate ettevõtete ja isikute kohta. Seal oleks toodud piiratud teave lobitööd tegeva ettevõtte ja isiku, esindatavate klientide ja lobitegevuse sihiks olevate eelnõude kohta. Registrisse kantud ettevõtted ja isikud peaks sealjuures deklareerima, et järgivad oma tegevuses seaduses kirjeldatud põhimõtteid ning detailsemat käitumisjuhust. Soovitav oleks sealjuures võtta aluseks käitumisjuhust, mis on mõistetav ja tuttav ka teistele asutustele ja ettevõtetele Euroopa Liidus. Registri täitmist peaks omakorda toetama juurdepääsupiirangud otsustusprotsessile (vt täpsemalt ptk 3.2.8).

Registri teine jagu oleks suunatud ametiisikutele ning seal tuleks kohustuslikult kajastada teave huvide esindajatega toimuvate kohtumiste kohta – kohtumise aeg, sisu ja osalejad. Sealjuures peaks olema kohustus teha kanded kõikvõimalike seaduses määratletud huvirühmade esindajatega, sõltumata sellest, kas nad on kantud registrisse või mitte. Justiitsministeeriumi koostatud lobitöö käitumisjuhise eelnõu²¹⁶ näeb ühe kohustusena ette

²¹⁵ H.Jemmer. Lobitöö Eesti seadusloomes. Kes, miks ja kuidas? MTÜ Korruptsioonivaba Eesti, 2014.
A.Jatsa. Lobireeglite rakendatavus Eestis. Magistritöö. Tallinn, 08.06.2016;
L, Jõgi. Lobitegevus ja selle õiguslik reguleerimine. Magistritöö. Tartu, 2015.

²¹⁶ Justiitsministeeriumi koostatud VV kabineti memorandumi visand (elektroniline koopia autori käes).

selle, et teave kohtumiste kohta tuleb avalikustada riigiasutuste poolt nende veebilehtedel. Läbipaistvuse huvides tuleks aga tagada teabe keskne ning ühetaoline avalikustamine. See ei välista samas, et sama teave on paralleelselt lingituna kättesaadav ka asutuse veebilehelt. Kõik valitsusasutused kasutavad täna sama platvormi veebilehtede haldamiseks, mistõttu ei ole ka vastavasisulise lahenduse loomine tehniliselt väga keerukas ega kulukas. Raske on pigem reeglite rakendamise tagamine ning kannete tegemine.

Leian, et ametiisikute kohtumisi puudutav teave võiks olla avalikult kätte saadav ning selle avalikustamine tuleks kasuks ka ametiisikutele endile. See sunniks kõiki osapooli toimima läbipaistvalt ning kaitseks ametiisikuid survekamise eest. Sisuliselt peaks olema ametiisikutel kohustus teha kanded kohtumiste kohta kõikvõimalike seaduses määratletud huvirühmade esindajatega, sõltumata sellest, kas nad on kantud registrisse või mitte. Taolise meetme rakendamine ei nõua märkimisväärset ressursi ega tekita ka olulist lisakoormust. Kõik ametiisikud peavad elektrooniliselt oma kalendrit, sellest üksikute väljavõtete tegemine lobistidega toimunud kohtumiste kohta ei ole väga töömahukas protseduur ning aitab kokkuvõttes kaasa suurema läbipaistvuse saavutamisele.

Käitumisjuhised tuleks sarnaselt ELi kogemusele töötada välja nii lobitöö tegijatele kui ka adressaatidele. Euroopa läbipaistvusregistri puhul hindasid erinevad lobiorganisatsioonid väärtuslikuks just selle mainekujunduslikku tähendust. Kuna registreerimise kaudu võetakse kohustus järgida head käitumistava, siis on see kvaliteedimärk potentsiaalsetele klientidele, et registrisse kantud ettevõttel on Eestis läbipaistev ning usaldusväärne maine.

Käitumisjuhiste osas tuleks samas arvestada sellega, et uute reeglite sätestamine ei anna lisandväärtust, kui nendega ei ole enamik ametnikkonnast, ministritest või parlamendiliikmetest tutvunud. Soovitav oleks siinkohal järgida praktikat, mis tavapärane riigisaladuse alaste reeglite või küberturvalisust puudutava regulatsiooni tutvustamisel. Mõlemas valdkonnas on kohustuslikud digitaalsed õppekeskkonnad, kus omandatakse esmalt ülevaade reeglitest ning seejärel sooritatakse test omandatud teadmiste kontrolliks. Sarnane õppesüsteem tuleks terviklikult juurutada ka korrupsiooniennetuses ning hõlmata seal all ka punktid lobitööd puudutavatest soovitustest ja käitumisjuhistest. Lisaks on vajalik terviklikuma lähenemise võtmine erinevatele lobitegevust puudutavatele käitumisjuhistele. Täna on huvide esindamist puudutavad reeglid ja käitumisjuhised toodud killustatult väga paljudes erinevates õigusaktides ja käitumisjuhistes.

Toetudes ELi kogemusele peaks regulatsioon sätestama ka optimaalse lahenduse järelevalveks ning võimalikud sanktsioonid. Näiteks reeglid juhuks, kui on esitatud väärinfot

või mitte täidetud avalikustamise kohustust. ELi läbipaistvusregistri puhul on sanktsioonideks näiteks juurdepääsupiirangud institutsioonidele ja registrist välja jätmine, samuti avalik teavituse väärinfo esitamise kohta. Enesedistsipliini suurendavad meetmed peaksid olema kajastatud ka Eesti õiguses. Näiteks juhul, kui ametiisikud ei avalikusta teavet kohtumiste kohta, tuleks rakendada sarnaseid meetmeid kui majandushuvide deklaratsioonide esitamata jätmise korral. Ühtlasi võiks kaaluda eraldi järelevalve rolli usaldamist õiguskantsleri vastutusalasse ning sanktsioonidena meetmeid, mis piiraks hea tava rikkujate edasist osalust otsustusprotsessis.

3.2.8 Piirangud otsustusprotsessis osalemisele

Piirangud peaksid toetama registri regulatsiooni ning pakkuma motivatsiooni andmete sisestamiseks. Euroopa Komisjoni siseselt on kehtestatud reeglid, mille kohaselt tippametnikud ei tohi kohtuda lobistidega, kes ei ole kandud läbipaistvuse registrisse ning kõikide kohtumiste kohta tuleb teha avalik teavituse.²¹⁷ Samas on erinevate direktoraatide siseselt juurutatud ka korrad, kus madalama taseme ametnikud peavad lobistidega toimuvatest kohtumistest raporteerima asutusesiseseks kasutuseks mõeldud infosüsteemides. Ühelt poolt aitab selline kord tagada suurema distsipliini ning läbipaistvuse. Teisalt võib raporteerimisega liialdamine tähendada ka seda, et suur osa kohtumiste formaadis toimunud infovahetusest toimub edaspidi vaid telefoni teel ja nähtamatult. Või mis veelgi hullem, et paljudel juhtudel loobutakse ebamugavuse tõttu kohtumistest huvirühmadega.

Ka Eesti kontekstis oleks kasulik juurutada praktika, kus ametiisikud (KVS tähenduses) dokumenteerivad keskselt oma kohtumised lobitööd tegevate asutuste ja isikutega ning teevad vastavasisulise informatsiooni avalikkusele kättesaadavaks. See kasvatab usaldust nii lobitööd tegevate isikute kui ametiisikute suhtes. Sarnasele järeldusele on jõudnud ka H.Jemmer uuringus „Lobitöö Eesti seadusloomes“: „Õigusloojad soovivad, et lobistid avalikustaksid oma konkreetsed huvid. Kõik vastajad kinnitasid, et eetiline ja läbipaistev lobimine aitab kujundada läbimõeldumaid poliitikaid, 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%).“²¹⁸ Uuringus tuuakse välja, et Eesti õigusloojad ei ole samas siiski olnud vaimustuses ideest avalikustada oma kohtumiste ajakavad ja muud

²¹⁷ COMMISSION DECISION of 25 November 2014 on the publication of information on meetings held between Directors-General of the Commission and organisations or self-employed individuals (2014/838/EU, Euratom) https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2014.343.01.0019.01.ENG

²¹⁸ H.Jemmer. Lobitöö Eesti seadusloomes. Kes, miks ja kuidas? MTÜ Korruptsioonivaba Eesti, 2014. Lk. 10.

detailid. Sealjuures tuuakse peamise põhjusena välja suur ajakulu ning lisanduv bürokraatia.²¹⁹

Korruptsioonivaba Eesti MTÜ on avaldanud soovi, et ametiisikute kohtumised peaksid olema tingimuslikult seotud sellega, kas huvirühma esindaja on end üles andnud registrisse või mitte.²²⁰ Põhimõtte rakendamisega on Euroopa Liidu tasemel olnud raskusi, sest sisuliselt on kohtumised jätkunud ka nende huvide esindajatega, kes ei ole registrisse kantud. Sama loogika Eestisse kohaldamine võib osutada isegi keerukamaks, kuna siinset valitsemisüsteemi iseloomustab avatus ja võrdlemisi lihtne juurdepääsetavus. Praktikas on üsna keeruline keelata ära või piirata kontakte huvide esindajate ja seadusloome eest vastutavate isikute vahel. Seega regulatsioon saab keskenduda üksnes ametlikele formaatidele, sest mitteametlikku suhtlust, näiteks telefonikõnesid või kohtumisi väljapool töökohti, on väga keeruline regulatsiooni kaudu vältida.

Soovitav oleks Eestis kehtestada regulatsioon ja piirangud ametlike otsustusprotsessiga seonduvate komisjonide kohta. Näiteks peaks olema registreerimine eeltingimuseks juhul, kui füüsilist või juriidilist isikut soovitakse kaasata Riigikogu komisjonide, valitsuskomisjonide või ministrite poolt moodustatud nõuandvate komisjonide töösse. Erandiks oleks ametiisikud KVS-i tähenduses, diplomaadid, rahvusvaheliste organisatsioonide esindajad ning väljapaistvad valdkonna eksperdid. See looks kokkuvõttes alused kohtumistest keeldumiseks ning motiveeriks ka suuremale aktiivsusele seoses registreerimisega. Paralleelselt tuleks näha ette kohustus avalikustada info lobistidega toimuvate kohtumiste kohta ning esitatud dokumentide ja argumentide kohta.

²¹⁹ Idem. Lk 10.

²²⁰ C. Paju. Lobitöö tuleks ümber mõtestada. ERR. 24.10.2019. <https://www.err.ee/995211/carina-paju-lobitoo-tuleks-umber-motestada>

KOKKUVÕTE

Eesti riik on seni teinud palju korruptsiooni ohjeldamiseks ja ennetamiseks. Seda kinnitavad rahvusvahelised indeksid²²¹, arvamusküsitlused²²² kui ka GRECO hindamisvoorud²²³. Samas on Eestile juba aastaid heidetud ette lobitöö regulatsiooni puudumist ning seda, et huvide esindamine ei toimu piisavalt läbipaistvalt²²⁴.

Käesolevas magistritöö analüüsitakse tänast olukorda ning pakub välja Eestile sobiliku mudeli ja soovitused valdkonna reguleerimiseks. Sel eesmärgil on töös analüüsitud nii Euroopa Liidu institutsioonide kui Eesti riigi senist kogemust läbipaistvuse tagamisel ning huvirühmade kaasamisel. Samuti on vaadeldud valdkonda puudutava õigusruumi arengut ning antud soovitused huvide esindamise reguleerimiseks.

Uurimistö kirjutamisel püstitatud hüpotees²²⁵ on autori hinnangul leidnud osaliselt kinnitust, kuna analüüsist tulenevad konkreetsed soovitused, mida Eestil on võimalik Euroopa Liidu kogemusest üle võtta. Samas saab hüpoteesi vaid osaliselt kinnitada, kuna täna puudub empiiriline materjal, mis võimaldaks hinnata lobitöö reaalsel mõju Eesti riigi otsustusprotsessidele ning õigusloomele. Magistritöös tehtud soovitused ning järeldused põhinevad valdavalt juba tehtud kvalitatiivsetele uurimustöödele ning rahvusvaheliste ekspertide hinnangutele.

Magistritöös jõudsin järgmiste olulisemate järeldusteni:

1. Lobitöö Eestis vajab õiguslikku regulatsiooni, kuna senine huvide esindamine ei võimalda piisavat avalikku kontrolli ning lähiaastatel võib eeldada senisest agressiivsemat lobitööd seoses riigi väga jõulise sekkumisega majanduselu korraldusse. COVID-19 kriis on andnud riigile seninägematu rolli majandusküsimustesse sekkumisel, investeringute tegemisel ja riigiabi osutamisel. Olukorras, kus riik suunab majandusse väga suuri rahavooge on eriti oluline tasakaalustada osalust otsustusprotsessis ning võtta meetmeid otsuste tegemise läbipaistvuse suurendamiseks. Senine kogemus on näidanud,

²²¹ Corruption Perceptions Index 2019. Transparency International.

²²² European Commission. Flash Eurobarometer 457.

European Commission. Flash Eurobarometer 482.

²²³ GRECO hindamisvoorud. - <https://www.korruptsioon.ee/et/rahvusvahelised-hinnangud-eestile/greco>

²²⁴ FOURTH EVALUATION ROUND - Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors.

EVALUATION REPORT. Greco Eval IV Rep (2012) 5E. Strasbourg, 7 December 2012.

FIFTH EVALUATION ROUND - Preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies. EVALUATION REPORT. GrecoEval5Rep(2018)3. Strasbourg, 7 December 2018.

²²⁵ ELile sarnaste meetmete rakendamine siseriiklikult aitab tagada Eestis suurema läbipaistvuse ning pärssida senist väga jõulist lobiettevtete sekkumist avaliku sektori toimimisse

et Eestis ei teki lobitegevuse osas eneseregulatsiooni ning ka riigi poolne huvi valdkonda reguleerida on piirdunud vaid deklaratiivsete väljaütlemistega.

2. Lobitöö regulatsioon on vajalik ka Eesti rahvusvahelise usaldusvääruse ning mainekujunduse seisukohalt. Võib eeldada, et kriisi olukorras kasvab ka Euroopa Liidu huvi korrupsiooni ohjeldamiseks võetavate meetmete suhtes ning pole välistatud, et GRECO nõuded (sh lobitegevuse selgemaks reguleerimiseks) saavad kajastuma Eestile esitatavates riigispetsiifilistes soovitus²²⁶. Kui üldises plaanis on Eesti teinud head tööd korrupsiooniennetuse osas ning paikneb teiste Euroopa riikidega kõrvutades kõrgetel kohtadel, siis jätkuvalt on üleval GRECO soovitused parlamendi liikmete, ministrite, poliitiliste nõunike ning kõrgete ametiisikute huvide konflikti vältimise osas. Samuti nõuab GRECO reegleid kõrgete ametiisikute ja kolmandate osapoolte/lobistide vaheliseks suhtluseks, ühtlasi taoliste kokkupuudete senisest suuremat avalikustamist. Ka varasema hindamisvooru soovitusi parlamendiliikmete korrupsiooniriskide vähendamisel on GRECO hinnanud vaid osaliselt täidetuks (vt lähemalt peatükk GRECO soovitused).
3. Eestile sobiks lobitöö reguleerimisel Euroopa Liidule sarnanev hübriidmudel, kus kombineeritud erinevad komponendid vabatahtlikust eneseregulatsioonist ning institutsionaalsetest piirangutest. Skandinaavia riikidele sarnanevat eneseregulatsiooni, kus huvide esindajad organiseeruvad ning järgivad oma enda head tava, ei ole Eestis seni tekkinud ning võib eeldada, et selle tekkeks puudub ka motivatsioon tulevikus. Tegevuslubade põhine lobitegevuse reguleerimine põhjustaks liigset halduskoormust, piiraks põhjendamatult ettevõtlusvabadust ega annaks ka tõenäoliselt soovitavat tulemust (ettevõtteid määratleks end alternatiivse majandustegevuse kaudu).
4. Eesti vajab lobitöö reguleerimist seaduse tasemel ning soovitav on vastav peatükk lisada korrupsioonivastasesse seadusesse. Justiitsministeeriumi kavandatavad lobitöö käitumisjuhised ametiisikutele ei ole muutavas majanduskeskkonnas piisavad. Kuigi tegemist on märkimisväärse sammuga lobitegevuse läbipaistvuse suurendamisel, keskenduvad käitumisjuhised üksnes lobitegevuse adressaatidele ega paku terviklikku lähenemist. Soovitav oleks seaduse tasemel sätestada lobitöö ja lobisti definitsioon, põhimõtted lobitööks ja suhtluseks lobistidega, läbipaistvusregistri pidamise põhimõtted. Lobitöö korraldust puudutavate reeglite kirjutamine seadusesse markeerib nende

²²⁶ Euroopa Semester. - https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester_en

olulisust, tagab terviklikuma lähenemise ning on selgeks indikaatoriks ka rahvusvahelisele kogukonnale, et Eesti järgib lobitöö reguleerimisel parimaid praktikaid.

5. Sarnaselt Euroopa Liidule tuleb käivitada läbipaistvusregister, millesse peaksid end registreerima kõik lobitegevusega tegelevad füüsilised ja juriidilised isikud. Sealjuures tuleks lähtuda lobitegevuse defineerimisel Justiitsministeeriumi kavandatud käitumisjuhistes toodud laiapõhjalisest definitsioonist²²⁷, mis on kooskõlas nii ELi praktika kui OECD soovitusetega. Oluline on samuti vältida erikohtlemist, mistõttu tuleks vaadata üle advokatuuri seaduses sätestatud konfidentsiaalsusnõuded ning tagada, et õigusloomet ning poliitikadokumente puudutavas otsustusprotsessis osaleksid advokaadibürood võrdsetel alustel teiste huvide esindajatega.
6. Läbipaistvusregister peab tagama tervikliku vaate lobitööle, mistõttu tuleks see jaotada kahte ossa, mis suunatud vastavalt lobitöö tegijatele ja adressaatidele. Esimese osa moodustaks kohustuslikud kanded lobitegevusega tegelevate ettevõtete ja isikute kohta. Seal oleks toodud piiratud teave lobitööd tegeva isiku, esindatavate klientide ja lobitegevuse sihiks olevate eelnõude kohta. Registrisse kantud ettevõtted ja isikud peaks sealjuures deklareerima, et järgivad oma tegevuses seaduses kirjeldatud põhimõtteid ning detailsemat käitumisjuhist. Registri teine jagu oleks suunatud ametiisikutele ning seal tuleks kohustuslikult kajastada teave huvide esindajatega toimuvate kohtumiste kohta.
7. Huvide esindajatega toimuvate kohtumiste avalikustamisest peab kujunema tavapärase praktika ning oluline on see, et lobitööd puudutav teave oleks leitav koondatult ühest kohast, mitte killustatuna erinevatelt veebilehtedelt. Sellise kohustuse panemine tekitab mõningast halduskoormust, ent aitab kokkuvõttes tagada tõhusama avaliku järelevalve ning seeläbi vältida märkimisväärselt suuremaid kulutusi, mis võivad riigil kaasneda kitsaste huvide domineerimisega otsustusprotsessis. Ühtlasi pakub suurem läbipaistvus kaitset ka ametiisikutele, kes saavad avalikustamise kohustusele viidates kaitsta end survekamise ja võimaliku mõjuvõimu korruptiivse kasutuse eest.
8. Juurdepääs otsustusprotsessile tuleb kohendada uut regulatsiooni toetavaks. Huvide esindajate osalus Riigikogu komisjonides, Vabariigi Valitsuse komisjonides ning ministrite nõuandvates komisjonides tuleb siduda eelneva registreerimisnõudega. See nõue ei asenda mitteformaalset lobitööd, ent tagab samas selle, et lobistidel on motivatsioon teha registrikandeid. Erandina ei kehtiks registreerimiskohustus

²²⁷ Lobistiks või huvikaitsjaks nimetatakse käitumisjuhises füüsilist või juriidilist isikut, kes tegeleb huvide eest seisemisega, olgu tegemist era-, avalike või mõne ühiskonnagrupi huvidega, tasu eest või tasuta.

ametiisikutele KVS mõistes, diplomaatidele, rahvusvaheliste organisatsioonide esindajatele ning oma valdkonna tunnustatud ekspertidele. Selliste erandite tegemine tagaks ühtlasi piisava paindlikkuse ja kaalutusõiguse eelpool viidatud komisjonide sujuva töö tagamisel.

9. Korruptsioonivastases seaduses tuleb sätestada põhimõtted kehtestatud reeglite järelevalveks ning võimalikud sanktsioonid. Näiteks juhul, kui ametiisikud ei avalikusta teavet kohtumiste kohta, tuleks rakendada sarnaseid meetmeid kui majandushuvide deklaratsioonide esitamata jätmise korral. Ühtlasi võiks kaaluda eraldi järelevalve rolli usaldamist õiguskantsleri vastutusalasse ning sanktsioonidena meetmeid, mis piiraks hea tava rikkujate edasist osalust otsustusprotsessis.
10. Jättes kõrvale lobitöö regulatsiooni puudumise võib väita, et enamik GRECO poolt antud soovitusi korruptsiooni ennetamiseks ning karistusõiguse täiendamiseks on tänaseks Eesti poolt rakendatud. Samas oleks soovitav vaadata üle parteide rahastamist puudutav regulatsioon ning parlamendiliikmetele antud soovitused, kus GRECO on hinnanud nõuete täitmist üksnes osaliseks. Antud magistritöö maht ja fookus ei võimalda antud küsimuste põhjalikumat analüüsi, ent olen seisukohal, et terviklik lobiregulatsioon eeldab ka parteide rahastamise, rahastamise järelevalve ning parlamendiliikmetele ja ministritele kehtivate käitumisnormide üle vaatamist.
11. Rakendada tuleks ametiisikutele suunatud e-õppel põhinevad ning kohustuslikke õppeprogramme korruptsioonikuritegusid ning huvide esindamist puudutavate reeglite paremaks teadvustamiseks. Sarnased kohustuslikud testsüsteemid on edukalt kasutuses näiteks riigisaladuse ja küberturvalisusega seonduvate nõuete omandamisel. Eesti õigusruum on viimasel 10. aastal teinud karistusõiguse ja korruptsioonivastaste meetmete osas läbi suure arengu²²⁸, ent oluline on tõsta ametiisikute teadlikkust kehtestatud reeglitest ning tagada nende järgimine igapäevases töös.

Kokkuvõttes on autori soovitusel sätestada lobitöö terviklik regulatsioon seaduse tasemel, ühes definitsiooni, põhimõtete ning kohustusega käivitada läbipaistvusregister. Hästi läbi mõeldud lobitöö korraldus tagab otsustusprotsessi suurema läbipaistvuse, kasvatab riigi usaldusväärset ja ennetab korruptsioonikuritegusid. Eesti riigil on sellest rohkem võita kui kaotada.

²²⁸ Näiteks KarS revisjon, uus KVS, erakondade rahastamise järelevalvesüsteem.

SUMMARY

Lobbying in the European Union and justification for regulatory framework for interest representation in Estonia.

All in all Estonia is performing very well in terms of transparency – 18th position in the Transparency International ranking in 2019. Over the years Estonian Government has pursued open and transparent policy-making, introduced relevant recommendations, legal procedures and impressive IT solutions (e.g. electronic State Journal, public register for legal acts in preparation, public document registers, electronic register for declaration of interests etc.).

Most of the recommendations of independent evaluators from GRECO are successfully implemented, current Penal Code, Anti-corruption Act and Political Parties Act have been adjusted accordingly. Nevertheless, Estonia is still one of the six EU Member States without a specific regulation for lobbying. During the last evaluation rounds in 2017 and 2018 GRECO recommended Estonia to develop and implement regulation for lobbying activities.

The thesis analyses current state of play with national rules and experience with EU Transparency Initiative, with a view to provide some concrete recommendations on how to develop lobbying framework in Estonia. In the first part of the thesis, key concepts are explained – lobbying and lobbyist, conflict of interest, public authority, public official. The second part focuses on the content and evolution of the European Union Transparency Initiative and relevant register, describing its added value and main lessons learned. Third part of the thesis describes Estonian domestic legislation and its effectiveness, it also analyses GRECO evaluations and provides recommendation for future amendments.

EU Transparency Initiative has been relatively successful with ca 12 000 entries in the registry. Although inter-institutional negotiations over the compulsory register are currently on hold, the experience has been positive and serves as a good example for the Member States like Estonia, where no separate lobbying regulation exists. It is not directly transposable to the Estonian context due to its specific nature, but regardless that it serves as a good model for inspiration.

While analysing the Estonian regulation covering different aspects of lobbying and representation of interests, it stood out that the overall process has been dictated by the independent evaluations of GRECO. Consequently, a number of important changes were

introduced to the Estonian legislation during the last decade ensuring that Estonia has probably one of the most comprehensive anticorruption legislations in Europe.

In 2014 a revision of the Penal Code included a number of changes with regard to crimes committed in the public office. In 2011 a new and revised Anti-Corruption Act was adopted, changing significantly the concept of the public official and public service, relevant obligations and restrictions. In 2014 the Political Parties Act was amended and an independent supervisory committee established with a view to scrutinize financing of political parties and election campaigns.

Author finds that the existing regulation is satisfactory when it comes to criminal sanctions and measures defining the illegal component of representation of interest. Penal Code, Anti-Corruption Act and Political Parties Act cover adequately most of the offences related to misuse of public office. However further work is needed with a view to ensure proper implementation of existing rules and awareness raising among public office holders and officials. Here author refers to the positive example from the area of cyber security where the Estonian Government has implemented compulsory electronic testing environment for all public officials. Similar practice and technical solution could be also useful while raising the awareness on anticorruption rules and regulations.

The thesis recommends a separate chapter on lobbying to be added to the Anti-Corruption Act, with a view to provide clear legal framework for lobbying activities in Estonia. Currently legal framework for lobbying activities is fragmented and mostly regulated by soft measures, like non-binding guidelines for public officials or parliamentarians. There is no public register for lobbyists, neither code of conduct or any meaningful supervision on the implementation of non-binding guidelines.

Author is of the opinion that further measures are needed while ensuring transparency and the current voluntary regime remains too slim. The new chapter on lobbying should include a relatively wide definition of lobbying, following OECD recommendations, and cover all different entities active in the lobbying domain – e.g. PR companies, law offices, interest representation offices, NGOs etc. The Act should cover the key principles for good lobbying practices, provide basic rules of conduct and foresee a development of voluntary register.

Taking into account that Estonia is a relatively small country and personal contacts dominate, the new regulation on lobbying should be voluntary. It will be up to lobby groups decide whether they will register in the national registry and declare their readiness to follow accepted best practices. Mostly it is about reputation and quality assurance of services that

they could provide to their clients. Nevertheless, the Author recommends to make participation and access to the parliamentary committees, governmental committees and ministerial committees subject to registration. Exceptions should apply to public officials, diplomats, representatives of international organisations and on a case by case assessment to highly-recognised experts. On the other hand, as comes for the public servants and public office holders, they would be obliged to report about their meetings with lobbyists and interest groups. This would be also applicable in case they are meeting with interest groups not registered in the lobbyists registry.

In conclusion, with limited additional measures on the awareness raising and introduction of a separate chapter on lobbying to the Anti-corruption Act, Estonia will significantly improve the transparency and quality of current decision-making. There are no serious counterarguments as most of the recommendations are already covered with non-binding recommendations. Therefore, the legislator has only just to agree with relevant principles and good practices. Reflecting these practices in legislation would stress importance attached to the matter and ensure more comprehensive approach to lobbying in Estonia.

KASUTATUD KIRJANDUS

A. Bunea. Legitimacy through targeted transparency? Regulatory effectiveness and sustainability of lobbying regulation in the European Union. *European Journal of Political Research* 57: 378–403, 2018. - <https://doi-org.ezproxy.utlib.ut.ee/10.1111/1475-6765.12231> (30.03.2020)

A. Bunea, V. Gross. Regulating lobbying through voluntary transparency clubs: The connoisseurs' assessment. Evidence from the European Union. *Public Admin.* 2019;97:797–813. - <https://doi.org/10.1111/padm.12594> (30.03.2020)

A, Nastase ja C, Muurmans. Regulating lobbying activities in the European Union: A voluntary club perspective. *Regulation & Governance* Published by John Wiley & Sons Australia, Ltd, 09.07.2018. - <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/rego.12200> (30.03.2020)

A.Jatsa. Lobireeglite rakendatavus Eestis. Magistritöö. Tallinn, 08.06.2016. - <https://digikogu.taltech.ee/et/Download/e67b62db-1ee0-4032-80c7-9fd6b4d892e1/LobiregistrirakendatavusEestis.pdf> (30.03.2020)

Burson-Marsteller. A Guide to Effective Lobbying in Europe. The View of Policy Makers. 10.2009. - <https://www.slideshare.net/Dianova/burson-marsteller-effective-lobbying-guide-in-europe> (30.03.2020)

Council of Europe. “LEGAL REGULATION OF LOBBYING ACTIVITIES IN THE CONTEXT OF PUBLIC DECISION MAKING” Recommendation CM/Rec(2017)2 adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 22 March 2017 and explanatory memorandum. Strasbourg, July 2017. - <https://rm.coe.int/legal-regulation-of-lobbying-activities/168073ed69> (30.03.2020)

C. Paju. Lobitöö tuleks ümber mõtestada. *ERR*, 24.10.2019.- <https://www.err.ee/995211/carina-paju-lobitoo-tuleks-umber-motestada> (30.03.2020)

Eesti Keskerakonna, Eesti Konservatiivse Rahvaerakonna ning Isamaa Erakonna valitsusliidu aluspõhimõtted 2019-2023. 06.04.2019, Tallinn.- https://www.valitsus.ee/sites/default/files/content-editors/pictures/eesmargid/eesti_keskerakonna_eesti_konservatiivse_rahvaerakonna_ning_isamaa_erakonna_valitsusliidu_aluspohimotted_2019-2023.pdf (30.03.2020)

Ernst&Young Baltic AS. Korruptsioonivastase strateegia aastateks 2013–2020 vahehindamine. Lõpparuanne. Tallinn, 31.03.2017. - https://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/korruptsioonivastase_strateegia_vahehindamine.pdf (30.03.2020)

Euroopa Komisjon, Euroopa Parlament. Läbipaistvusregistri tegevuse aastaaruanne 2017. Brüssel, 2018 a. - <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/transparency/et-annual-report-on-the-operations-of-the-transparency-register-2017.pdf> (30.03.2020)

Euroopa Komisjon, Euroopa Parlament. Läbipaistvusregistri tegevuse aastaaruanne 2018. Brüssel, 2019 a. - <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/transparency/et-annual-report-on-the-operations-of-the-transparency-register-2018.pdf> (30.03.2020)

Euroopa Komisjon. Euroopa Liidu korruptsioonivastase võitluse aruanne. Lisa Eesti. Brüssel, 03.02.2014 COM(2014). - http://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/el_i_korruptsiooniaruanne_eeesti_keeles.pdf (30.03.2020)

Euroopa Komisjon. ROHELINE RAAMAT - EUROOPA LÄBIPAISTVUSE ALGATUS KOM(2006) 194 lõplik. Brüssel, 3.5.2006. - <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0194:FIN:ET:PDF> (30.03.2020)

European Commission. Flash Eurobarometer 457: “Businesses’ attitudes towards corruption in the EU.” Report. Brussels, oktoober 2017. - <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/ResultDoc/download/DocumentKy/81005> (30.03.2020)

European Commission. Flash Eurobarometer 482: “Businesses’ attitudes towards corruption in the EU.” Report. Brussels, December 2019. - https://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/businesses_attitudes_towards_corruption_in_the_eu.pdf (30.03.2020)

European Commission. Proposal for a Interinstitutional Agreement on a mandatory Transparency Register. Brussels, COM(2016) 627 final, 28.9.2016. - <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/EN/1-2016-627-EN-F1-1.PDF> (30.03.2020)

European Commission. Transparency Register Statistics 24 February 2020. Brussels, 2020. - http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/openFile.do?fileName=new_statistiques_en.pdf (30.03.2020)

European Parliament. Proposal for an Interinstitutional Agreement on a mandatory Transparency Register COM (2016) 627 - European Parliament negotiating mandate - adopted by the Conference of Presidents on 15 June 2017, Brussels, 15.06.2017. - [https://www.europarl.europa.eu/RegData/publications/reg/2017/602260/EP-PE_REG\(2017\)602260_XL.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/publications/reg/2017/602260/EP-PE_REG(2017)602260_XL.pdf) (30.03.2020)

H.Jemmer. Lobitöö Eesti seadusloomes. Kes, miks ja kuidas? MTÜ Korruptsioonivaba Eesti, 2014. - http://www.transparency.ee/cm/files/lobitoo_eeesti_seadusloomes.pdf (30.03.2020)

H. Kalmo, L. Mälksoo, R. Narits, P. Pruks, J. Raidla, P. Vinkel. EV põhiseaduse kommenteeritud väljaanne. Juura Kirjastus, 2017. - <https://www.pohiseadus.ee/index.php?sid=1&ptid=1> (30.03.2020)

J. Sootak ja K. Siitam-Nyiri (koost). Seletuskiri karistusseadustiku ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (554 SE I) juurde. Tallinn, 2012. - <https://www.riigikogu.ee/download/c1236cbb-1c9b-4fba-9e3d-674e19099393> (30.03.2020)

Justiitsministeerium ja Riigikantselei. Mõjude hindamise meetodika. - https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/elfinder/article_files/mojude_hindamise_metoodika.pdf (30.03.2020)

Justiitsministeerium. Lobistidega suhtlemise hea tava ametiisikutele, 2020. (Elektroniline koopia autori valduses).

Justiitsministeerium. Korruptsioonivastane strateegia aastateks 2013–2020. Tallinn, 2012. - https://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/korruptsioonivastane_strateegia_2013-2020_1.pdf (30.03.2020)

Justiitsministeerium. Korruptsioonivastase strateegia rakenduskava aastataks 2018- 2020. Tallinn, 2017. - https://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/lisa_2_rakendusplaan_2018-2020.pdf (30.03.2020)

Justiitsminister Kristen Michali 08.10.2012. aasta vastus nr 9-1/8868 Eesti Tööandjate Keskliidu, MTÜ Korruptsioonivaba Eesti, Eesti Kaubandus-Tööstuskoja ja Teenusmajanduse Koda päringule mõjuvõimuga kauplemise ja lobireeglite kohta. - <http://www.ngo.ee/sites/default/files/M%C3%B5juv%C3%B5imuga%20kauplemisest%20ja%20lobireeglitest.pdf> (30.03.2020)

- K. Lang, I. Pärnamägi, E. Sarapuu. Avaliku teenistuse käsiraamat. Tallinn, 03.05.2013. - https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/avaliku_teenistuse_seaduse_kasiraamat_0.pdf (30.03.2020)
- K.Koppel. Reinsalu: lobihuvide valgustamiseks ei piisa üksnes bürokraatlikust registrist. EPL, 19.01.2017. - <https://www.err.ee/581034/reinsalu-lobihuvide-valgustamiseks-ei-piisa-üksnes-bürokraatlikust-registrist> (30.03.2020)
- K.Maran. Kelle kõrvad paistavad? Pilk Eesti lobistide töömaale. EPL, 20.05.2016.- <https://epl.delfi.ee/lp/kelle-korvad-paistavad-pilk-estni-lobistide-toomaale?id=74577393> (30.03.2020)
- L, Jõgi. Lobitegevus ja selle õiguslik reguleerimine. Magistritöö. Tartu, 2015. - https://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/47637/jogi_lauri.pdf?sequence=1&isAllowed=y (30.03.2020)
- L.Saarniit, K.Espenberg, K.Humal, M. Prii, S.Espenberg. KORRUPTSIOONIVASTASE VÕIMEKUSE UURING- EESTI. MTÜ Korruptsioonivaba Eesti. Tallinn, 2012. - <http://www.transparency.ee/cm/publikatsioonid/korruptsioonivastase-voimekuse-uuring> (30.03.2020)
- M.Hillebrandt. Transparency as a Platform for Institutional Politics: The Case of the Council of the European Union. Politics and Governance (ISSN: 2183–2463) 2017, Volume 5, Issue 3, Pages 62–74. 2017.- <https://www.cogitatiopress.com/politicsandgovernance/article/view/975/975> (30.03.2020)
- M. Salu. Isamaa valimiskampaania näeb välja nagu varjatud rahastamine. Eesti Ekspress. 24.04.2019. - <https://ekspress.delfi.ee/kuum/isamaa-valimiskampaania-naeb-valja-nagu-varjatud-rahastamine?id=85990827> (30.03.2020)
- M, Soomaa. Korruptsiooni ära hoidmiseks kriminaalõiguslik reguleerimine rahvusvaheliselt ja Eestis. Magistritöö. Tartu, 2014. - http://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/42813/soomaa_marek.pdf (30.03.2020)
- M-L, Sööt. KORRUPTSIOON EESTIS. Kolme sihtrühma uuring 2017. - https://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/korruptsiooniuring_loplik.pdf (30.03.2020)
- O.Lumi. A Comparative Insight into the Status of the Lobbying Regulation Debate in Estonia. Journal of Public Affairs, vol 14 no 1. -

https://www.researchgate.net/publication/260334961_Comparative_insight_into_the_status_of_the_lobbying_regulation_debate_in_Estonia (30.03.2020)

O. Kund, R. Berendson, J. Värk. Preemia parteidele: ärimehed tegid vastutasuks otsuste eest hiigelannetuse. Postimees. 9.01.2017. - <https://www.postimees.ee/3973921/preemia-parteidele-arimehed-tegid-vastutasuks-otsuste-eest-hiigelannetuse> (30.03.2020)

OECD. Recommendation of the Council on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying. Paris, 18.02.2010. - <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0379> (30.03.2020)

P. Floyd, T. Fenn, S. da Costa, H. Collins. Analysis of responses to the Open Public Consultation on the proposal for a mandatory Transparency Register. Final report. Risk and Policy Analysts. July, 2016. - <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/summary-report-public-consultation-transparency-register.pdf> (30.03.2020)

R, Eising. The access of business interests to EU institutions: towards élite pluralism?, Journal of European Public Policy, 19 Oct 2007. 14:3, 384-403. - <https://doi.org/10.1080/13501760701243772> (30.03.2020)

Riigikogu põhiseaduskomisjon. Seletuskiri erakonnaseaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (655 SE II) juurde. Tallinn, 2010. - <https://www.riigikogu.ee/download/46c0a221-5a0e-4693-a9ad-62b8db9aa288> (30.03.2020)

Riigikogu. Näidiskaasused võimalikest huvide konfliktide juhtudest. Tallinn, 29. Mai 2016. - <https://www.riigikogu.ee/wpcms/wp-content/uploads/2015/03/N%C3%A4idiskaasused-v%C3%B5imalikest-huvide-konflikti-juhtudest.pdf> (30.03.2020)

Riigikogu. Näidisolukorras hea tava põhimõtete näitlikustamiseks võimalikest huvide konflikti situatsioonidest. Tallinn, 26. Jaanuar 2015. - https://www.riigikogu.ee/wpcms/wp-content/uploads/2015/03/Hea_tava_kaasusedET1.pdf (30.03.2020)

Riigikogu. Riigikogu liikme hea tava. Tallinn, 17. detsembril 2014. - <https://www.riigikogu.ee/riigikogu/koosseis/riigikogu-liikme-hea-tava/> (30.03.2020)

Riigikogu. Soovitused Riigikogu liikmetele huvirühmade esindajatega suhtlemisel. Tallinn, 29. Mai 2016. - <https://www.riigikogu.ee/wpcms/wp-content/uploads/2015/03/Korruptsioonivastase-erikomisjoni-soovitused-Riigikogu-liikmetele-suhtlemisel-huvir%C3%BChmade-esindajatega.pdf> (30.03.2020)

T.Jõesaar, M.Pakats. Lobitegevusele hakatakse päitseid pähe panema. EPL, 18.03.2020. - <https://epl.delfi.ee/uudised/lobitegevusele-hakatakse-paitseid-pahe-panema?id=89264679> (30.03.2020)

T, Kalmet. Uue korruptsioonivastase seaduse põhimõistetest (I). Õiguskeel 2012/4. Tallinn, 2012. - https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/tanel_kalmet._uue_korruptsioonivastase_seaduse_pohimoistetest_i.pdf (30.03.2020)

T, Kalmet. Uue korruptsioonivastase seaduse põhimõistetest (II). Õiguskeel 2013/1. Tallinn, 2013. - https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/tanel_kalmet._uue_korruptsioonivastase_seaduse_pohimoistetest_ii.pdf (30.03.2020)

T, Kalmet. Uue korruptsioonivastase seaduse põhimõistetest (III). Õiguskeel 2013/2. Tallinn, 2013. - https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/tanel_kalmet._uue_korruptsioonivastase_seaduse_pohimoistetest_iii_.pdf (30.03.2020)

T, Kalmet. Uue korruptsioonivastase seaduse põhimõistetest (IV). Õiguskeel 2013/3. Tallinn, 2013. - https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/tanel_kalmet._uue_korruptsioonivastase_seaduse_pohimoistetest_iv.pdf (30.03.2020)

T. Kalmet (koost). Seletuskiri korruptsioonivastase seaduse eelnõu (192 SE) juurde. Tallinn, 2012. - <https://www.riigikogu.ee/download/0abf713a-1cfa-4010-9b96-74e98815bc27> (30.03.2020)

T. Kalmet. Uue korruptsioonivastase seaduse põhimõistetest (V). Õiguskeel 2013/4. Tallinn, 2013. - https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/tanel_kalmet._uue_korruptsioonivastase_seaduse_pohimoistetest_v.pdf (30.03.2020)

T. Runthal. Erakonna sidusorganisatsiooni mõistest. Õiguskeel 2010/2. Tallinn, 2010. - https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/tiina_runthal._erakonna_sidusorganisatsiooni_moi_stest.pdf (30.03.2020)

TRANSPARENCY REGISTER IMPLEMENTING GUIDELINES 5.0, Joint Transparency Register Secretariat (JTRS), December 2018 -

http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/openFile.do?fileName=guidelines_en.pdf
(30.03.2020)

Vabariigi Valitsuse tegevusprogramm aastateks 2019- 2023. Tallinn, 2019. -
[https://www.valitsus.ee/sites/default/files/content-
editors/valitsus/RataseIIvalitsus/vabariigi_valitsuse_tegevusprogramm_2019-2023.pdf](https://www.valitsus.ee/sites/default/files/content-editors/valitsus/RataseIIvalitsus/vabariigi_valitsuse_tegevusprogramm_2019-2023.pdf)
(30.03.2020)

Kasutatud normatiivaktid

Avaliku teabe seadus - RT I 2000, 92, 597... RT I, 15.03.2019, 11.

Avaliku teenistuse seadus - RT I, 06.07.2012,1... RT I, 13.03.2019, 37.

COMMISSION DECISION of 25 November 2014 on the publication of information on meetings held between Directors-General of the Commission and organisations or self-employed individuals (2014/838/EU, Euratom). - https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2014.343.01.0019.01.ENG (30.03.2020)

Eesti Vabariigi põhiseadus – RT 1992, 26, 349... RT I, 15.05.2015, 2.

Euroopa Nõukogu konventsioon korruptsiooni kriminaalõigusliku reguleerimise kohta, RT II 2001, 28, 140.

Euroopa Parlamendi ja Euroopa Komisjoni kokkulepe läbipaistvusregistri loomise kohta organisatsioonidele ja füüsilisest isikust ettevõtjatele, kes tegelevad ELi poliitika kujundamise ja rakendamisega. Euroopa Liidu Teataja, L 191/29, 22.7.2011. - [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:32011Q0722\(01\)&from=en](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:32011Q0722(01)&from=en)
(30.03.2020)

Euroopa Parlamendi ja Euroopa Komisjoni kokkulepe läbipaistvusregistri loomise kohta organisatsioonidele ja füüsilisest isikust ettevõtjatele, kes tegelevad ELi poliitika kujundamise ja rakendamisega. Euroopa Liidu Teataja, L 277/11, 19.9.2014. - [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014Q0919\(01\)&from=en](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014Q0919(01)&from=en)
(30.03.2020)

Karistusseadustik - RT I 2001, 61, 364... RT I, 28.02.2020, 5.

Korruptsioonivastane seadus - RT I, 29.06.2012, 1... RT I, 13.03.2019, 96.

Korruptsiooni tsiviilõiguslike aspektide konventsioon, RT II 2000, 27, 164

Majandustegevuse seadustiku üldosa seadus1 - RT I, 25.03.2011, 1, ... RT I, 13.03.2019, 22.

Vabariigi Valitsuse seadus - RT I 1995, 94, 1628... RT I, 12.12.2018, 8.

Vabariigi Valitsuse reglement - RT I, 19.01.2011, 4 ... RT I, 12.06.2019, 3.

Kasutatud kohtupraktika

Riigikohtu halduskolleegiumi 02.11.2015 lahend 3-3-1-22-15

Riigikohtu halduskolleegiumi 04.12.2013 lahend 3-3-1-57-13

Riigikohtu kriminaalkolleegiumi 30.04.2012 lahend 3-1-1-23-12

Riigikohtu kriminaalkolleegiumi 30.06.2014. aasta lahend 3-1-1-14-14

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 10.05.2002 lahend 3-4-1-3-02

Riigikohtu põhiseadusliku järelevalve kolleegiumi 30.06.2017 lahend 3-4-1-5-17

Riigikohtu põhiseadusliku järelevalve komisjoni 28.04.2000 lahend 3-4-1-6-00

Riigikohtu üldkogu 09.12.2013 lahend 3-4-1-2-13

Riigikohtu üldkogu 22.12.2014 aasta lahend 3-4-1-30-14

Riigikohtu üldkogu 9.12.2013 aasta lahend 3-4-1-2-13

Kasutatud GRECO aruanded ja soovitused

Council of Europe. GRECO. FIFTH EVALUATION ROUND - Preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies. EVALUATION REPORT. GrecoEval5Rep(2018)3. Strasbourg, 7 December 2018. - <https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/1680900551> (30.03.2020)

Council of Europe. GRECO. FOURTH EVALUATION ROUND - Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors. EVALUATION REPORT. Greco Eval IV Rep (2012) 5E. Strasbourg, 7 December 2012. - <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c32b5> (30.03.2020)

Council of Europe. GRECO. FOURTH EVALUATION ROUND- Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors. Second compliance report.

GrecoRC4(2017)4. Page 2-3. Strasbourg, June 2017. - <https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/1680728763> (30.03.2020)

Council of Europe. GRECO. Hindamisaruanne, Strasbourg, 2012. - https://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/korruptsiooni_ennetamine_parlamendiliikmete_kohtunike_ja_prokuroride_seas_inglise_keeles.pdf (30.03.2020)

Council of Europe. GRECO. Hindamisaruanne, Strasbourg, 2018. - <https://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/grecoeval5rep20183-final-eng-estonia-public.docx.pdf> (30.03.2020)

Council of Europe. GRECO. Hindamisaruanne. Strasbourg, 2008. - https://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/erakondade_rahastamise_aruande_eestikeelne_tolge.pdf (30.03.2020)

Council of Europe. GRECO. Vastavusaruanne I, Strasbourg, 2015. - https://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/greco_iv_hindamisvooruu_taitmise_aruande_inglise_keeles_0.pdf (30.03.2020)

Council of Europe. GRECO. Vastavusaruanne II, Strasbourg, 2017. - https://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/vastavusaruanne_vastuvoetud.pdf (30.03.2020)

Council of Europe. GRECO. Vastavusaruanne II. Strasbourg, 2012. - https://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/greco_ii_vastavusaruanne_2012_eesti_keeles.pdf (30.03.2020)

Council of Europe. GRECO. Vastavusaruanne III, lõpparuanne. Strasbourg, 2013. - https://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/lopparuanne_2013_hindamise_lopp.pdf (30.03.2020)

Council of Europe. GRECO. Vastavusaruanne. Strasbourg, 2010. - https://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/greco_vastavusaruanne_2010_eesti_keeles.pdf (30.03.2020)