

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
Riigi- ja haldusõiguse õppetool

Lauri Jõgi
LOBITEGEVUS JA SELLE ÕIGUSLIK REGULEERIMINE
Magistritöö

Juhendaja
prof. Kalle Merusk

TARTU
2015

Sisukord

TIITELLEHT

SISUKORD.....	2
SISSEJUHATUS.....	4
I Peatükk. Lobitegevus Eestis ja arenenud riikides.....	8
I alapeatükk	
1.1 Lobitegevuse mõiste.....	8
1.1.2 Lobitegevuse reguleerimine Eesti Vabariigis.....	9
1.1.3 Kohtupraktika.....	13
1.1.4 Järeldused.....	15
II alapeatükk. Lobistrateegiad	
1.2.1 Kes lobivad keda?.....	17
1.2.2 Seadusloome protsess.....	20
1.2.3 Riigi- ja haldusaparaadiväline mõjutamine.....	24
1.2.4 Järeldused.....	27
2. Teine peatükk. Lobitegevuse reguleerimine.....	29
2.1. Põhiprobleemid, mida regulatsioon peaks adresseerima.....	30
2.1.1 Võimalused lobitegevuse reguleerimiseks.....	31
2.1.2 Eneseregulatsioon.....	32
2.1.3 Registreerimise ja aruandluskohustus.....	36
2.1.4 Lobitegevuse reguleerimine seadustega.....	41
2.2 Järelevalve ja halduskaristusmeetmed.....	45
2.3 Järeldused.....	48
III peatükk. Lobitegevuse regulatsioon <i>de lege lata</i> ja <i>de lege ferenda</i>	49
3.1 Lobitegevust Eestis reguleerivad õigusaktid.....	49
3.1.1 Järeldused.....	53
3.2 Lobitegevuse reguleerimise võimalused Eestis.....	54
KOKKUVÕTE.....	61
Abstract.....	65

Kasutatud kirjandus.....	68
Kasutatud õigusaktid.....	70
Kasutatud kohtupraktika.....	72

Sissejuhatus

Magistritöö probleemi tutvustus ja piiritlemine

Käesoleva magistritöö teemaks on lobitegevuse õiguslik reguleerimine ehk kas ja millist lobitegevusealast regulatsiooni on Eesti Vabariigis vaja. Töö teemavalik põhineb varasemal huvil, mis tekkis õppeaine raames esseed kirjutades. Lobitegevuse teema tervikuna on Eestis käsitlemist leidnud põhjalikumalt alles viimasel kümnendil, mis ei tähenda, et enne seda ei lohimist ei toimunud. Viimaste aastate jooksul on lobitegevusest kirjutatud mitmeid artikleid ajakirjanduses ning Riigikogu eetikakoodeksi ümber toimus lühem avalik debatt, mis puudutas peale lohimise ka muid aspekte. Ehkki lobitegevuse toimumist teadvustatakse rohkem, ei ole poliitikud võtnud ametlikku seisukohta regulatsiooni vajalikkuse kohta, veel vähem reguleerimise ulatusest ja liigist. Konkreetsete poliitiliste seisukohtade puudumine ei vähenda siiski teema päevakohasust. Eesti Vabariik on 2018. aasta jaanuarist juulini Euroopa Liidu eesistuja riik, mis tähendab, et lobitegevuse surve riigile tugevneb.

Lobitegevus on tihti kahesuunaline ehk riik on samuti huvitatud, et nendeni jõuaks teave ja antud küsimuses oluliste ühiskonnagruppide seisukohad. Seega ei ole igasugune lobitegevus avalikele huvidele kahjulik ja lohimist ei saa alati võrdsustada korrupsiooniga. Olulistes ühiskondlikes ja majanduslikes küsimustes konkureerivad huvid omavahel, seega otsivad lobistid erinevaid võimalusi oma huvide kindlustamiseks. Mitmed poliitilised skandaalid teistes arenenud riikides on tinginud sarnaselt Eestiga lobitegevuse reguleerimise küsimuse. Universaalseid mudellahendusi lohimise õiguslikuks reguleerimiseks ei ole, sest sobivad õiguslikud lahendused sõltuvad ülejäänud siseriiklikust õigusest, avalikust arvamusest ja poliitilisest tahtest. Lobitegevuse reguleerimine on valdkond, mida samuti lohitakse väga intensiivselt ja erinevatele lobistidele sobivad erinevad reguleerimise variandid. Hoolimata sellest, millist varianti kasutatakse, peab regulatsioon olema jätkusuutlik. Kui lobitegevust piiratakse ebaproportsionaalselt rangete nõuetega, siis muutub ebaseaduslikust lohimisest saadav kasu suuremaks võrreldes riskiga.

Lobitegevuse õigusliku reguleerimise käsitlemisest on käesolevas magistritöös välja jäetud korrupsioonivastase võitluse üldisem temaatika, sealhulgas karistusõiguslik käsitus. Teatud lobistrateegiad võivad endas sisaldada mõjuvõimuga kauplemist, altkäemaksu andmist ja riigihangete teostamise nõuete rikkumist. Karistusõiguslik käsitus muudaks teema liiga laiaks

ning diskursuse reeglistik muudaks töö põhiosa raskesti jälgitavaks. Seetõttu on neile viidatud ainult seal, kus lahendid või tõlgendamine aitavad selgitada haldusõiguslikku käsitlust. Käsitlusest on välja jäetud riigihangete lobimise temaatika, kuna tugevas seoses Euroopa Liidu direktiividega vajaks teema eraldi põhjalikumat käsitlust. Erakondade rahastamise küsimusi on puudutatud ainult seoses üldisemate lobistrateegiatega. Kuna lobimine puudutab esindatust poliitikas, siis käsitletakse õiguslikus raamistikus poliitilisi ja majanduslikele kaalutlusi, mida tuleb arvesse võtta lobitegevuse regulatsiooniga seotud probleemide analüüsimisel. Puhtõiguslik käsitlus ei anna piisavat ülevaadet, sest nagu teises ja kolmandas peatükis on välja toodud, ei täida halvasti rakendatud lobitegevuse regulatsioon eesmärke.

Magistritöö eesmärk ja ülesehitus

Töö esimeseks eesmärgiks on uurida lobitegevust ja selle reguleerimise võimalusi Eestis võrdluses välisriikidega, kus lobitegevus on reguleeritud. Sellest tulenevalt käsitleb magistritöö lobistrateegiaid, võimalikke reguleerimise viise ning nende rakendamisel esinevaid probleeme.

Töö teiseks eesmärgiks on hinnata lobiregulatsiooni sobivust Eesti õigussüsteemi ja anda hinnang sobivaimast õiguslikust lahendusest. Sellest tulenevalt käsitleb magistritöö lobitegevuse reguleerimise teema arengut Eestis. Lähtuvalt võrdlusest teiste riikide ja Euroopa Liidu institutsioonide õiguslike lahendustega pakub autor omapoolse hinnangu Eesti Vabariigile sobivaimast reguleerimise viisist, selle ulatusest ja järelevalve võimalikest lahendustest.

Teema mahukusest tulenevalt ei ole töö otstarbeks anda konkreetseid juhiseid, vaid esitada teoreetiline ülevaade. Kitsas lobitegevuse alavaldkondlik käsitlus läheks liiga hüpoteetiliseks, kuna õiguses puuduvad pidepunktid ja raske on prognoosida, kuidas konkreetsete lahenduste rakendamine praktikas õnnestuks. Eesti regulatsiooni puudumise tõttu ja teema värskuse tõttu on oluline võtta arvesse teiste lobitegevust reguleerinud sarnase taustaga riikide kogemusi.

Töö uurimisküsimusest ja eesmärkidest lähtuvalt olen töö jaganud kolmeks peatükiks. Esimene peatükk käsitleb lobitegevuse mõistet, Eesti poliitilisi ja ühiskondlikke arenguid lobitegevuse teema käsitlemisel, kohtupraktikat ning lobimisstrateegiaid. Peatüki eesmärgiks on anda ülevaade sellest, milline on olemasolev olukord ja milliste asjaoludega tuleks arvestada.

Teine peatükk käsitleb erinevaid reguleerimise viise, nagu eneseregulatsioon, registreerimise

ja aruandluskohustus ning lobitegevuse reguleerimine seadusandlusega. Lahendusvõimaluste puhul on analüüsitud nii Iiri kui üle-euroopalise lobistide eneseregulatsiooni reeglistikku, Euroopa Läbipaistvusregistrit ning Ungari, Sloveenia ja Leedu seadusandlust. Täiendavalt on käsitletud järelevalve küsimusi ja sanktsioone.

Kolmas peatükk käsitleb olemasolevat regulatsiooni Eesti Vabariigis, lobitegevust puudutavaid õigusakte ja autori soovitusi võimalikuks reguleerimiseks. Ehkki lobitegevus ei ole otseselt reguleeritud, tuleneb teistest õigusaktidest õiguslike põhimõtteid, millega lobitegevuse reguleerimisel tuleks arvestada. Kolmandas peatükis antakse vastused uurimisküsimusele. Autoripoolsed soovitused võtavad kokku esimeses ja teises peatükis analüüsi seoses võimalike lahendustega Eestis.

Magistritöö metoodika, allikad ja terminoloogia

Käesolev magistritöö on teoreetiline uurimus lobitegevusega seonduvast problemaatikast ja võimalikest lahendustest reguleerimisel. Töö lähtub ülesehituselt analüütilisest meetodist, liikudes üldiselt problemaatikalt üksikutele lahendusvariantidele. Kuna lobitegevuse õiguslikest aspektidest on vähe kirjutatud, siis teema tutvustamine lugejaskonnale eeldab töö alguses üldisemat käsitlust, samas alateemade põhjalikum analüüs on oluline, et anda vastused uurimisküsimusele. Süstemaatilist meetodit kasutatakse töö põhiosas lobitegevuse strateegiate, lahendusvõimaluste ja probleemide analüüsis. Selleks, et anda soovitusi reguleerimise kohta, tuleb välja tuua probleemid riikides, kus lobitegevus on reguleeritud, ja millised lahendused on mõeldavad Eesti õiguskorras. Erinevate reguleerimisviiside juures on oluline võrdlev meetod, illustreerimaks lahendusvõimalusi ja rakendamise kaasnevaid probleeme. Üksikasjalikumate alateemade puhul, eriti regulatsiooni tüüpide juures, on võimalik erinevate lahenduste võrdlemisel pakkuda välja lahendusi. Kolmandas peatükis on kasutatud modelleerivat meetodit Eestile sobivaima lobitegevuse regulatsiooni analüüsis, sest Eestis puudub vastav regulatsioon.

Eestis ei ole teemat põhjalikult uuritud. Eestikeelset lobitegevust käsitlevat allikmaterjali on vähe, veel vähem kirjandust, mis käsitleb lobitegevuse õiguslike aspekte. Lobireegleid käsitleb Justiitsministeeriumi tellitud "Lobireeglite analüüs" ja Korruptsioonivaba Eesti koostatud uurimus "Lobitöö Eesti seadusloomes. Kes, miks ja kuidas?"¹ Ingliskeelset

1

kirjandust on oluliselt rohkem, millest olulisim on OECD kolmeosaline raport „Lobbyists Governments and Public Trust“. Raporti 2009. aastal avaldatud esimene osa käsitleb läbipaistvuse tagamist lobitegevuses, 2012. aastal avaldatud teine osa eneseregulatsiooni ja 2014. aastal avaldatud kolmas osa lobitegevuse põhimõtete rakendamist. Lobistide strateegiate kasutamist käsitleb põhjalikult David Coheni ja Jeremy Richardsi „Lobbying the European Union“. Euroopa Liidu institutsioonid erinevad oluliselt rahvusriikide omadest, samuti on muutused olnud viimaste aastakümnete ulatuses suured. Samas kasutavad lobistid mitmeid meetodeid oma huvide esindamiseks, mis sobivad hästi Eesti konteksti. Euroopa Liidu lobistide sektor on ühtlasi regiooni suurim. Käesoleva magistritöö autoril õnnestus vestelda kolme endise või hetkel lobisektoris töötava isikuga, kes olid nõus avameelselt oma tööst rääkima. Kahjuks ei olnud keegi nõus, et nende isik magistritöös avaldatakse.

Käesolevas magistritöös kasutatav terminoloogia on kohati keeleliselt ebaühtlane, sest eesti keeles ei ole üldtunnustatud vasteid teatud mõistetele, mida ingliskeelses kirjanduses kasutatakse. Mõisted „pöördukse efekt“ ja „näilik kodanikuorganisatsioon“ on tuletatud inglise keelest ja mugandatud eesti keeles parema arusaadavuse tagamiseks. Lobitegevusealases kirjanduses ja artiklites kasutatakse paralleelselt mõisteid iseregulatsioon ja eneseregulatsioon. Lobitegevuses esindatavate huvide kliendi kohta on töös kasutatud terminit huvigrupp parema arusaadavuse huvides, ehkki ei ole välistatud, et teatud olukordades võib esindatud olla kindla indiviidi huvid. Kuna lobitegevuse valdkond on hetkel õiguslikult otseselt reguleerimata, siis puudub vajadus ühtse mõistekasutuse järgi. Kui langetatakse otsus valdkonda reguleerida, siis tuleb kindlasti lahendada ala terminoloogia kasutus. Magistritöös läbivalt kasutatav termin „lobima“ ja sellest tuletatud mõisted „lobist“ ning „lobija“ on olemas Õigekeelsussõnaraamatu 2006. aasta versioonis.

H.Jemmer. Lobitöö Eesti seadusloomes. Kes, miks ja kuidas? MTÜ Korrupsioonivaba Eesti, 2014. Arvutivõrgus: <http://www.transparency.ee/cm/publikatsioonid/lobitoo-eesti-seadusloomes-kes-miks-ja-kuidas>. Viimati kontrollitud 03.05.2015

- 2 OECD. Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 1. Increasing Transparency through Legislation. OECD 2009. Arvutivõrgus: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/lobbyists-governments-and-public-trust-volume-1_9789264073371-en#page1. Viimati kontrollitud 03.05.2015
- 3 OECD. Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 2. Promoting Integrity through self-regulation. OECD 2012. Arvutivõrgus: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/lobbyists-governments-and-public-trust-volume-2_9789264084940-en#page1. Viimati kontrollitud 03.05.2015
- 4 OECD. Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 3. Implementing the OECD Principles for Transparency and Integrity in Lobbying. OECD 2014. Arvutivõrgus: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/lobbyists-governments-and-public-trust-volume-3_9789264214224-en#page1. Viimati kontrollitud 03.05.2015

I Peatükk

Lobitegevus Eestis ja arenenud riikides

I alapeatükk

1.1 Lobitegevuse mõiste

Lobitegevus toimib kõikides arenenud riikides kaasarnvatud Eestis osana huvide esindamisest demokraatilikus otsustusprotsessis. Lobimine toimub nii riigipoolse kaasamise kui ka lobistide enda initsiatiivil. Ehkki lobitegevuse kohta puudub ammendav definitsioon on võimalik valdkonda teatud tunnuste alusel piiritleda. See on võimalik lobitegevusse kaasatud isikute ja institutsioonide alusel, lobimise objektide ja lobistrateegiate põhjal. Võimalikke õiguslikke erandeid ja kitsendusi käsitletakse töö teises peatükis. Lobitegevus omab tihti negatiivset stigmat, kuid mitte igasugune lobitegevus ei ole ebasoovitav. Taunitava ja eetilise huvide esindamise eristamisel on võimalik lähtuda läbipaistvuse põhimõttest ehk avalikkusel on võimalik teada kelle nimel keda mis küsimuses lobitakse. Riigi huvides on tasakaalustatud lobitegevus, et kitsad erahuvid ei domineeriks avalike huvide üle poliitikas ja seadusandluses. Läbipaistvuse põhimõtte järgimine tagab, et kõigil küsimusest huvitatud osapooltel on võrdne võimalus esitada oma seisukohad ning õigus võrdsele ärakuulamisele.

Lobitegevuses on keskne, et otsitakse kontakti amentike või poliitikutega seisukohtade või ettepanekute esitamiseks, et saavutada soovitud tulemus.⁵ Kommunikatsioon eeldab vähemalt kahte isikut ehk lobisti ja lobitavat. Lobist võib esindada huve iseseisvalt või palgatud esindajana, ühte huvi võib esindada mitu lobisti. Valdavalt on lobistid elukutselised, kuid esindus võib olla ühekordne kindla huvi lobimiseks. Kõik lobistid ei esinda erahuve, enamasti kaitsevad valitsusvälised organisatsioonid avalikke huve. Lobitava puhul on määrav otsustamisõigus või võimalus mõjutada otsuse kujunemist. Alapeatükk 1.2.1 käsitleb põhjalikumalt isikuid, institutsioonide ja organisatsioone, kes on hõlmatud lobitegevuses. Selline subjekti käsitus on lihtsustatud, sest pikemajalise lobipingutuse jooksul võivad mitmed isikud olla lobitavad ning huvid võivad olla edasi vahendatud. Reeglina on lobitegevuse määratluse alt välistatud riigi tasandil teiste riikide esindajad. Samuti ei loeta lobitegevuseks poliitikute või erakondade huvide esindamist. Teatud juhtudel on piiritlemine keerulisem. Riigi enamusosalusega ettevõtetel võivad olla kindlad huvid tulenevalt nende

5 OECD Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 1, lk 18

äristrateegiast. Aruandluskohustusest tulenevalt tuleb neil oma strateegiaid ja eesmärke tutvustada seega on väga keeruline piiritleda, mis hetkest ettevõtte esindaja tegevus on lobimine.

Lobitegevuse määratlemisel ei ole oluline huvide esindamise vorm. Võimalik on ametlikud konsultatsioonid ja avalikult deklareeritud huvide esindamine kui ka salajased läbirääkimised ja sotsiaalne mõju kasutamine. Määrav tunnus on huvi esindatuse tagamine, seega võivad lobistid ka paralleelselt mitut strateegiat või minna läbipaistvalt üle läbipaistmatule taktikale. Mõjutamise tulemuseks võib olla poliitika, õigusloome üldplaani, seaduseelnõu, seaduse teksti muutmine, dereguleerimine ja riigihangete planeerimine ja tingimused. Lobitegevust võivad toetada välised strateegiad, mis ei ole otseselt seotud huvi esindamisega võimuinstitutsioonide juures, kuid aitavad anda huvile suuremat kaalu, eelkõige avaliku arvamuse kujundamise kaudu.

1.2 Lobitegevuse reguleerimine Eesti Vabariigis

Eesti Vabariigis omavad terminid lobist või lobigrupp sarnaselt enamiku arenenud riikidega negatiivset tähendust. Üldiselt eelistatakse kasutada keeleliselt sobivamat mõistet huvigrupp, mis oma tähenduselt ei ole nii kitsalt piiritletud. Hetkel ei identifitseeri ükski huvide esindaja ennast avalikult lobigrupina ning sageli nähakse lobimist osana sotsiaalsest dialoogist. Vaid kommunikatsioonibüroo Hamburg ja Partnerid pakub teenust sotsiaalpoliitiline suhtekorraldus, märkega sulgudes „Lobby“. Seetõttu on suur tõenäosus, et kõik senised huvigrupid ja lobiga tegelevad isikud soovivad end lobisti määratluse alt välistada, juhul kui lobitegevust reguleeriv õigusakt vastu võetakse. Siiski ei tähenda keelelise kasutuse eelistused seda, et Eestis lobitegevust või mõjuvõimuga kauplemist ei toimuks. Sarnaselt ülejäänud arenenud maailmaga üritavad avalike suhete ettevõtted, vandeadvokaadid, valitsusvälised organisatsioonid ning kutse- ja erialaliidud mõjutada poliitikat ja õigusloomet nii, et otsused oleksid neile või nende klientidele soodsamad. Korruptsioonivaba Eesti raporti hinnangul pakuvad Eestis lobiteenust põhiliselt vandeadvokaadid ja avalike suhete korraldajad. Vandeadvokaatide aktiivse lobiteenuse pakkumise põhjusena nimetati raportis 1990. aastatel advokaatide sagedast kaasamist eelnõude ettevalmistamisse, mis andis neile laia suhtlusvõrgustiku⁶. Lisaks kuuluvad mitmed kohalikud katusorganisatsioonid üle-

6 H.Jemmer. Lobitöö Eesti seadusloomes. Kes, miks ja kuidas?, lk 8

euroopalistesse valdkonna koalitsioonidesse. Näiteks Eesti Tööandjate Keskliit on alates 2003. aastast BusinessEurope'i liige, mis on üks Euroopa Komisjoni ametlikke sotsiaalpartnereid töösuhete valdkonnas.

Valdkonnad, mida Eestis kõige intensiivsemalt lobitakse, on energeetika, tervishoiu ja ravimite, hasartmängude, tubaka, alkoholi ja jäätmekäitluse sektor⁷. Eesti Vabariik on maailma mõistes noor demokraatia sarnaselt teiste Ida-Euroopa riikidega. Samas on 2004. aastal kümnest Euroopa Liiduga liitunud riigist tänaseks hetkeks neljas – Poolas, Ungaris, Leedus ja Sloveenias – lobimisealane regulatsioon vastu võetud. Siiski on Eesti mõju olnud oluline Euroopa Liidu lobitegevuse alase regulatsiooni arengule. Aastatel 2004-2010 oli Euroopa Komisjoni asepresident administratiivasjade, auditi ja korrupsioonivastase võitluse alal Siim Kallas. Tema algatusel loodi 2006. aastal Euroopa Komisjoni roheline raamat „Euroopa läbipaistvuse initsiatiiv“. Lobitegevusealase regulatsiooni vastuvõtmisel on tihti olnud aluseks laia ühiskondlikku kõlapinda omanud skandaalid, kus erahuvidepoolne poliitiline mõjutamine on lõppenud avalikkuse silmis ebaõiglase tulemusega. 1990-ndate aastate lõpu Poola Vabariigis toimus lobitegevus tutvuste kaudu võimulolevate poliitikutega. Lobimismeetoditena kasutati võimalike tuleviku kõrgete ametikohtade pakkumist lobivas ettevõttes, kalleid kingitusi ja annetusi. Ameerika Ühendriikide ja Kanada lobiregulatsiooni arengus on samuti täheldatav suur poliitiliste skandaalide mõju. Jack Abramoffi kriminaalasjast kirjutati raamat ja vändati film. Ehkki Abramoffi tegevus oli ebaseaduslik, oli selle mõju üldisem ning skandaal tegi temast kuulsuse.

Poola Vabariigi lobitegevusealase regulatsiooni vastuvõtmine sai aluse Rywini afäärist. Lew Rywin pakkus suurima ajalehe Gazeta Wyborcza peatoimetajale Adam Michnikule, et 17,5 mln USA dollari eest muudetakse seaduseelnõu, mis sätestas, et trükimeedia väljaanne ei või osta telemeediakanalit. Michnik salvestas vestluse ning Gazeta Wyborcza avaldas osa vestlusest trükikujul. 2003 loodi ad hoc Seimi komitee. Rywin vihjas vestluses Michnikuga, et ta esindab "mõjukat poliitilist gruppi". Komitee enamus leidis raportis, et Rywin tegutses iseseisvalt, komitee vähemus avaldas eraldi raportid, mis jõudsid vastupidisele järeldusele. Rywini afäärile järgnes Orlen afäär. PKN Orlen on Poola suurim naftatöötleva ja kütuse jaemüüja. 2002. aastal arreteeriti PKN Orlen juhatuses esimees Andrzej Modrzejewski, mille

7 Group of States Against Corruption (GRECO). Fourth Evaluation Round. Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors. Evaluation Report Estonia. 8 January 2013. Greco Eval IV Rep (2012) 5E. lk 11 p 30

tagajärjel levisid meedias kuuldused, et tema arreterimine oli ettekäändeks Modrzejewski hilisemaks tagasikutsumiseks. 2005. aastal võeti skandaalide tulemusena vastu lobitegevust reguleeriv seadus, mis jõustus 7. märtsil 2006. aastal.

Lobitegevuse reeglistik ilmus esimest korda Justiitsministeeriumi õigusloome plaani 2012. aastal, millele eelnes 2011. aasta novembris valminud „Lobireeglite analüüsi“ projekt. 2012. aastal plaanis olnud lobitegevust puudutava õiguspoliitika kohta annab hea ülevaate tollase justiitsministri Kristen Michali 08.10.2012. aasta vastus Eesti Tööandjate Keskliidu, MTÜ Korruptsioonivaba Eesti, Eesti Kaubandus-Tööstuskoja ja Teenusmajanduse Koja päringule mõjuvõimuga kauplemise ja lobireeglite kohta⁸. Lisaks selleks hetkeks juba kehtestatud õigusaktidele nägi kava ette Riigikogu liikmete eetikakoodeksi kehtestamise ja karistusõiguslikud mõjutusvahendid, mida käesolev magistritöö pikemalt ei käsitle. Ott Lumi artiklist tulenevalt kutsus Michal kokku mitteametliku töögrupi, kuhu kuulusid Eesti juhtiva päevalehe peatoimetaja, kaks ettevõtjate liidu esindajat, advokaatide (mitte advokatuuri) esindaja, juhtiv avalike suhete konsultant ja artikli autor ise. Töögrupp kohtus vaid korra ja mingeid ametlikke otsuseid vastu ei võetud. Tegevus lõppes Lumi andmetel Michali, Eesti Kaubandus-Tööstuskoja ja Eesti Teenusmajanduskoja vahelise kokkuleppega isereguleerimise kohta.⁹

Kristen Michali seisukohti lobitegevusealase regulatsiooni võimalikest arengutest kajastas 15. mail 2012 Postimehes ilmunud artikkel „lobireeglite hea tava on väljatöötamisel“¹⁰. Kristen Michali tagasiastumisega 06.12.2012. aastal peatusid edasised arengud lobitegevusealase regulatsiooni osas kuni 2014. aastani. Tallinnas, 20. märtsil 2014 allkirjastatud Reformierakonna ja Sotsiaaldemokraatliku Erakonna koalitsioonileping¹¹ sisaldas Demokraatia ja kaasamise peatüki all lobitegevusealast õigusloomet. Täpsemalt sätestas punkt

-
- 8 Justiitsminister Kristen Michali 08.10.2012. aasta vastus Eesti Tööandjate Keskliidu, MTÜ Korruptsioonivaba Eesti, Eesti Kaubandus-Tööstuskoja ja Teenusmajanduse Koda päringule mõjuvõimuga kauplemise ja lobireeglite kohta. Avalikult kättesaadav: <http://www.ngo.ee/sites/default/files/M%C3%B5juv%C3%B5imuga%20kauplemisest%20ja%20lobireeglites%20t.pdf>. Viimati kontrollitud 03.05.2015
- 9 O.Lumi. A Comparative Insight into the Status of the Lobbying Regulation Debate in Estonia. *Journal of Public Affairs*. vol 14 no 1, lk 47
- 10 K.Michal. Postimees. Lobireeglite hea tava on väljatöötamisel. 15.05.2012. avalikult kättesaadav: <http://www.postimees.ee/842058/michal-lobireeglite-hea-tava-on-valjatootamisel>. Viimati kontrollitud 03.05.2015
- 11 Eesti Reformierakonna ja Sotsiaaldemokraatliku Erakonna koalitsiooni Tegevuskava. 20.04.2014, Tallinn. Arvutivõrgus: <http://www.reform.ee/UserFiles/Kevadkoalitsioon.pdf>. Viimati kontrollitud. 03.05.2015

9¹² avalikus sektoris reeglite kehtestamist, mis ei anna vastust, milline reguleerimise variant on poliitika kujundamise faasis eesmärgiks. Lobitegevuse reguleerimine ei sisaldu kahjuks 08.04.2015 allkirjastatud Eesti Reformierakonna, Sotsiaaldemokraatliku Erakonna ning Erakonna Isamaa ja Res Publica Liit koalitsioonilepingus aastateks 2015-2019¹³. Õiguspoliitika alapeatüki punkt 11.9 sätestab, et rakendatakse korruptsioonivastast strateegiat ja jätkatakse korruptsioonivastases võitluses rahvusvaheliste soovitude täitmist, mis on oluliselt laiem mõiste kui lobitegevus. Justiitsministeeriumi 2015. aasta tööplaanis on märgitud ülesanne „lobireeglid“ selgitusega „Hea tava või lobireeglite väljatöötamiskavatsus huvirühmadele koostöös ettevõtjatega“. Korruptsioonivaba Eesti uuringu raames tehtud intervjuude põhjal järeldub samuti, et Justiitsministeerium eelistas lobistide eneseregulatsiooni seadusandluse asemel 2014. aasta seisuga¹⁴.

Lobitegevus Eestis ei piirdu ainult siseriikliku tasandiga. Eesti Vabariigi esindajad osalevad ja võtavad vastu otsuseid Euroopa Liidu Ministrite Nõukogus, Eestist on olnud liikmestaatuse saamisest alates kolm komisjoni asepresidenti, eurosooni liikmena on Eesti esindatud ka Euroopa Keskpangas. Lisaks on Eesti 2018. aasta jaanuarist kuni juunini Euroopa Liidu eesistuja riik. Nõukogu 1. detsembri 2009. aasta otsusest 2009/937/EL Lisast Nõukogu Kodukord artikli 1 lõikest 4 on nõukogu eesistujaks 18-kuulise perioodi vältel kolmest liikmesriigist koosnevad rühmad välja arvatud välisasjade koosseisus. Eesti eesistumise kolmik on Suurbritannia ja Bulgaaria. Eesti Euroopa Liidu Nõukogu eesistumise ettevalmistuse tegevuskava 2015. aasta versioonis esitatud hinnangul tuleb koostada ligi 500-700 eelnõu läbirääkimiste juhtimiseks dokumendid. Eelnõude maht ja ulatus sõltub Euroopa Komisjoni, liikmesriikide ja teiste institutsioonide algatustest. Tegevuskavas esitatud hinnangu alusel jõutakse kolmandikus küsimustes eelnõu formaalse ettevalmistamiseni.¹⁵ Arvestades kolmiku teiste riikide suurust ja huvigruppide konkurentsi ülejäänud kahes riigis võib Eesti Vabariik olla edukas kanal huvide esindamiseks, mille lobimisele kulub oluliselt vähem ressursi kui Suurbritannia või Bulgaaria. Eesistumisperioodi hakatakse reeglina ette

12 Läbipaistvuse suurendamiseks ja korruptsiooni tõkestamiseks kehtestame huvide esindamisega seonduvale tegevusele (lobby) avalikus sektoris selged reeglid.

13 Eesti Reformierakonna, Sotsiaaldemokraatliku Erakonna ning Erakonna Isamaa ja Res Publica Liit kokkulepe valitsuse moodustamise ja valitsusliidu tegevusprogrammi põhialuste kohta. 08.04.2015, Tallinn, lk 21. Arvutivõrgus: <http://www.sotsdem.ee/wp-content/uploads/2015/04/RE-SDE-ja-IRLi-valitsusliidu-lepe.pdf>. Viimati kontrollitud: 03.05.2015

14 H.Jemmer. Lobitöö Eesti seadusloomes. Kes, miks ja kuidas?, lk 5

15 Riigikantselei. Eesti Euroopa Liidu Nõukogu eesistumise ettevalmistuse tegevuskava. Versioon II seisuga 05.03.2015. Arvutivõrgus: https://riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/EL/eesistumise_tegevuskava_ii_versioon_03.05.2015.pdf. Viimati kontrollitud: 03.05.2015

valmistama juba kaks aastat varem ehk Eesti puhul 2016. aastal. Seega üritatakse suure töönaosusega Eesti jaoks pretsedenditu intensiivsusega riigi otsustusprotsessi väljastpoolt mõjutada. Seetõttu on oluline anda hinnang kas Eestis olemasolev õiguslik regulatsioon tagab piisava läbipaistvuse riigisiseste huvigruppide ja väliste huvigruppide lobitegevuse kohta.

1.2.1 Kohtupraktika

Riigikohus on käsitlenud viimaste aastate jooksul mitmes lahendis lobitegevust. Samuti näitavad kaks Apteegipiirangute kaasuse lahendit erinevate huvigruppide aktiivset huvide kaitsmist kohtumenetluse käigus. Kuna magistritöö esitamise seisuga puudub lobitegevust otseselt reguleeriv seadusandlus, siis on mõistetav, et teemat on käsitletud seonduvalt karistusõigusega. Karistusseadustiku uue redaktsiooni rakendamisel tekkida võiv kohtupraktika võib anda tulevikus täiendavaid selgitusi piiritlemise kohta, kui lobitegevust vahepeal muul viisil ei reguleerita.

Kohtupraktikas on samuti väljendatud seisukohta, et seadusandja peaks määratlema lubatud ja lubamatu lobitöö piirid. Riigikohus märkis 30. aprilli 2012. aasta lahendis 3-1-1-23-12¹⁶ punktis 9.2 järgmist: „Seda kinnitab ka konventsiooni seletuskirjas märgitu, et mõjuvõimuga kauplemine ei hõlma sotsiaalselt aktsepteeritud lobitööd. Viimase mõistet konventsioon ei sisusta. Mõjuvõimuga kauplemise koosseisu määratlemine karistusõiguses sõltub seetõttu üksikasjades konventsiooni iga üksiku liikmesriigi õiguskorras omaksvõetud lähenemisest ametiisiku mõjutamisvormide seaduslikkuse kohta, sealhulgas lobitöö õiguslikust regulatsioonist. Karistusseadustiku § 298¹ lg 1 kehtestamisega on seadusandja Eesti õiguses selle koosseisu sõnastusest tulenevalt seadnud esiplaanile ametiisiku mõjutamise ebaseaduslikkuse. Samas puudub käesoleval ajal Eesti õiguskorras näiteks nii lobitöö definitsioon kui regulatsioon, mistõttu ametiisiku mõjutamise ebaseaduslikkus on tuletatav eeskätt teatud tegude süütegudena kriminaliseeritusest (nt altkäemaksu või pistise andmine).“ Riigikohus kasutas lahendis väljendit nii liikmesriigi õiguskord kui ka Eesti õigus, seega ei mõelnud kõrgeim kohus, et mõiste peaks olema määratletud kitsamalt karistusõiguslikult, vaid õiguskorras üldiselt. Karistusseadustiku reformi raames muudeti KarS § 298¹ lg 1 sõnastust, millega toodi juurde avaliku huvi seisukohast ebavõrdse või põhjendamatu eelise kriteerium. Kahjuks ei selgita Seletuskiri karistusseadustiku ja sellega seonduvalt teiste

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

seaduste muutmise seaduse eelnõu juurde (SE 554)¹⁷ lähemalt mõistete „avaliku huvi seisukohast ebavõrdse või põhjendamatu eelise“ sisu. Seadusemuudatusega tekkida võiv kohtupraktika oleks suureks abiks tulevikus sotsiaalselt aktsepteeritud ja vastuvõetamatu lobitegevuse piiritlemiseks.

Maadevahetuse kaasus¹⁸ on hea näide, kuidas Eesti mastaabis suurettevõtte juht isiklikult mõjutab poliitikuid. Ühtlasi on tegemist esimese kohtuasjaga, kus esitati korruptsioonialane süüdistus ametisoleva ministri vastu. Ehkki eelistung Harju Maakohtus toimus 2009. aastal ja Riigikohtu otsus jõustus 2014. aastal, tõstatas maadevahetuse kaasus ebaseadusliku mõjutustegevuse teema avalikkuse huviorbiiti. Ott Lumi hinnangul oli kohtukaasus ka üheks põhjuseks, millest tulenes initsiatiiv hakata ette valmistama lobitegevuse ja parema õigusloome alast õigusloome programmi¹⁹. Arvestades uurimistoimingute mahukust ja pikaajalisust, siis annab lahend hea ülevaate sellest, kuidas huvigrupp oma mõju edukalt kasutab ja milles see väljendub. Riigikohtu lahendi punkt 485 annab hea ülevaate lobimistegevuse toimimise kohta – näiteks mitteformaalne kohtumine Tallinnas asuvas söögikohas Kamikadze. Samuti keskkonnaministripoolne oma alluvate kaasamine spikri koostamiseks Tallinna linnaga maadevahetuse jaoks ning punktist 487 tulenevalt tehingute tegemine tütarettevõtete kaudu, et mitte seada ohtu börsiettevõtte mainet. Maadevahetuse kaasuse mõju korruptiivse mõjutamistegevuse läbiviimise tegelike mehhanismide teadvustamisele on oluline. Teave ja tähelepanu juhtimine selle kohta, kuidas huvide esindamine varjatult toimus, annab poliitikakujundajatele võimaluse haldusõigusliku regulatsiooniga suunata lobitegevust viisil, kus läbipaistva tegevuse kaudu ei tule julgeoleku organitel alustada kriminaalmenetlust.

Apteegipiirangute kaasus. Hea näide huvigruppide sekkumisest poliitilisse ja õigusloome protsessi on kaks Riigikohtu lahendit²⁰²¹, mis puudutasid Ravimiseadust. Apteegipiirangute kaasusega seotud lobitegevust kommenteeris toleaeagne õiguskantsler Indrek Teder Eesti Päevalehele 14. mail 2014 antud intervjuus, et talle on märku antud, et apteegipiirangute

17 J.Sootak jt (koost) Karistusseadustiku ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse seletuskiri. sine loco, 2014. Arvutivõrgus Arvutivõrgus:

http://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/elfinder/article_files/karistusseadustiku_ja_sellega_seonduvalt_teiste_seaduste_muutmise_seaduse_eelnou_seletuskiri_3.12.2013.pdf. Viimati kontrollitud 03.05.2015

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

19 Ott Lumi. A Comparative Insight into the Status of the Lobbying Regulation Debate in Estonia. *Journal of Public Affairs*. vol 14 no 1 lk 45

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

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

teemaga ei ole vaja tegeleda²². Viidatud lahendite puhul ei oma käesolevas magistritöös esmast tähtsust piirangute põhiseaduspärasus, vaid huvigruppide esindatus ja nende seisukohad kohtumenetluses. Väga huvitavaid järeldusi saab teha menetlusosaliste arvamuste põhjal. Näiteks 9. detsembri 2013. aasta lahendis esitasid Eesti Apteekrite Liit lahendi punktides 53-77 ja Eesti Apteekrite Ühendus lahendi punktides 78-96 väga põhjalikud seisukohad lahendi tegemiseni kehtinud regulatsiooni põhiseaduspärasuse ja vajalikkuse kohta. Eesti Patsientide Esindusühing (punkt 99), Riigikontroll (punktid 41-44) ja Konkurentsiamet leidsid, et piirangud ei ole proportsionaalsed. Riigikohtu 22. detsembri 2014. aasta lahendis esitasid eelmainitute sarnased seisukohad Eesti Apteekrite Liit, Eesti Apteekrite Ühendus ja Konkurentsiamet.

Apteegipiirangute kaasuse muudab tähelepanuväärseks see, et veidi rohkem kui aasta hiljem langetas Riigikohus uue otsuse Riigikogu poolt vahepeal muudetud regulatsiooni kohta. 22. detsembri 2014. aasta lahendi punktis 96 sedastas Riigikohus, et: „õigusriigi põhimõttega oleks vastuolus see, kui seadusandja saaks jätta põhiseaduse vastase regulatsiooni lõpmatult kehtima sel moel, et kehtestab formaalselt uue, kuid oma mõjult varem kehtinuga võrreldes suuresti samasisulise regulatsiooni, mille Riigikohus on juba põhiseaduse vastaseks tunnistanud.“ 2013. aasta lahendis leidis Riigikogu nimel hinnangu andnud Põhiseaduskomisjon, et piirangute proportsionaalsuse ja nende kaotamise mõju tuleks täiendavalt analüüsida. 2014. aasta lahendis leidis Riigikogu, et piirangud, mida Riigikohtu üldkogu nimetas formaalselt uuteks, aga mõjult sarnasteks, on põhiseadusega kooskõlas.

1.3 Järeldused

Kuna puudub otseselt lobitegevust reguleeriv seadusandlus, siis seetõttu on vähe lahendeid, mis teemat otseselt puudutaks. Siiski näitavad Maadevahetuse kaasuse ja Apteegipiirangute kaasuse lahendid lobitegevuse toimumist, olles üheks vähestest kindlatest allikatest lobitegevuse toimumise kohta, kuna asjaolud on kohtulikult tuvastatud või väljendub lobitegevus kohtule esitatud menetluslike seisukohtade kaudu. Lisaks on Riigikohus lahendis 3-1-1-23-12 viidanud probleemidele, mida kujutab lobitegevuse eetiliste piiride määratlematus. Ehkki karistusseadustiku revisjoni käigus tehtud muudatused on karistusõiguslikud, annavad mõisted võimaluse muu regulatsiooni puudumisel lobitegevuse

22 Õiguskantsler Indrek Tederi apteegipiirangute teemaline intervjuu Eesti Päevalehele, 14. mai 2014. Arvutivõrgus: <http://oiguskantsler.ee/et/indrek-tederi-intervjuu-apteegipiirangute-teemal-est-est-paevalehele>. Viimati kontrollitud: 03.05.2015

piire sisustada. Õiguskorra ühtsuse eesmärgil oleks autori hinnangul parem, kui lobitegevust puudutavad mõisted ja printsiibid sisalduksid haldusõiguslikus seadusloomes, mitte ei tuleneks karistusõigusest. Selleks, et analüüsida, millised õiguslikud lahendused on kõige sobivamad regulatsiooni puudumisest tulenevate probleemide ületamiseks on vaja määratleda, milliseid probleeme peaks regulatsioon adresseerima.

II alapeatükk

Lobistrateegiad²³

Selleks, et mõista, milliseid õiguslikke vahendeid lobimise reguleerimiseks kasutada, tuleb kindlaks teha, mida reguleeritakse. Seetõttu kajastab järgnev alapeatükk kõige levinumaid lobimise strateegiaid. Eesti riigiparaat sarnaneb oma ülesehituselt teiste arenenud demokraatiatega, seetõttu kasutatakse üldjuhul sarnaseid strateegiaid. Lisaks valitsusele, parlamendile ja haldusaparaadile lobitakse ka kohalikke omavalitsusi, eriti planeerimisõiguslikes küsimustes ja kommunaalvaldkondades. Kohalikele omavalitsustele seadusandliku võimu poolt lobimispiirangute või regulatsiooni kehtestamine võib minna kohalike omavalitsuste autonoomiaga ja õigusega otsustada kohaliku elu küsimusi vastuollu. Kuna selle küsimuse lahendamine eeldab pikemat eraldi analüüsi, siis käesolev analüüs kohalike omavalitsuste ja lobitegevuse teemat põhjalikumalt ei käsitle. Riigihankeõiguses on olulised riigihanke direktiivid ja siseriiklik õigus, mis koostoimes sätestavad karmid sanktsioonid hankereeglite rikkumiste eest. Riigihankeõiguslikke küsimusi käesolevas töös põhjalikumalt ei käsitleta. Hangetega seoses on võimalik lobitegevus hanke väljakuulutamiseks, poliitika loomiseks või muutmiseks, mis soosib tuleviku hangete väljakuulutamist kindlas sektoris. Selline strateegia toetab ettevõtete huve, kellel on majandussektoris konkurentsi olukorras tugev ülekaal. Samuti ei kaasne hangete aluseks olevate poliitiliste otsuste mõjutamisega rangeid sanktsioone.

Käesolev peatükk põhineb Euroopa Liidu, OECD ja lobigruppide enda poolt koostatud kokkuvõtetes kirjeldatud. Siiski on igas riigis omad poliitilised ja õiguslikud eripärad, mis tingivad teatud meetodite eelistamise. Väga oluline on seejuures lobitegevuse kahe-suunalisus. Kindlasti on riigivõimu tasandil olemas omakorda huvi kujundada lobigruppide käitumist, võimaldades neile soovitud hetkel ligipääsu ja takistades ebasoovitaval hetkel ligipääsu, samuti blokeerida ebasoovitavate lobigruppide ligipääsu poliitilisse otsustusprotsessi. Eriti kindlatele valdkondadele keskenduvad katusorganisatsioonid ja valitsusvälised organisatsioonid omavad sageli paremat ülevaadet ja informatsiooni oma valdkonna kohta kui vastavad ametiasutused. Samuti on edukas lobitegevus enamasti suunatud püsiva koostöö hoidmisele, seega arvestatakse strateegiates ühtlasi pikaajalisemate eesmärkidega. Euroopa Komisjoni puhul on tavaline, et konsultatsioone peetakse pigem huvikoalitsioonidega kui

²³ Käesolev alapeatükk põhineb endiste ja hetkel lobistina töötavate isikute kogemustel, kellest ükski ei olnud nõus enda nimelise identifitseerimisega.

üksikute huvigruppidega. See aitab omakorda huvigruppidel omavahel eesmärke kooskõlastada ja kulusid vähendada.

1.2.1 Kes lobivad keda?

Sarnaselt Eesti lobijatega ei soovi ka teistes arenenud riikides lobistid end vastavalt nimetada. Lobitegevusega tegelevad nii advokaadibürood, avalikele suhetele spetsialiseerunud ettevõtted (suurimad Hill & Knowlton, Burson & Marsteller), valitsusvälised organisatsioonid (näiteks Green 10) kui ka sektoripõhised katusorganisatsioonid (suurimad European Roundtable of Business, American Chamber of Commerce). Kõigi eelnimetatute puhul on ühine see, et lobitegevusega tegelevad elukutselised lobistid. Advokaadibürood ja avalike suhete ettevõtted esindavad igakordse kliendi huve, valitsusvälised organisatsioonid ja sektoripõhised katusorganisatsioonid üldjuhul konkreetseid isikuid ja ettevõtteid. Võime elukutselisi lobiste palgata on sageli suureks probleemiks valitsusväliste organisatsioonide puhul, mistõttu on sageli ärihuvid parema rahastuse tõttu paremini esindatud. Hästi organiseeritud lobi põhineb meeskonnatööl, kus vähemalt üks isik suhtleb vahetult ametnike ja poliitikutega, tutvustab seisukohti ja edastab teavet. Lisaks on sageli meeskonnas isik, kes tegeleb õiguslike küsimuste analüüsiga ja eelnõu kavandi või eelnõu muudatusettepanekutega. Sõltuvalt valdkonnast on tihti kaasatud ka vastava valdkonna eksperdid, kes töötavad läbi tehnilist teavet ja koostavad seisukoha, mis sobib esindatava huviga.

Lobieetikas on suureks probleemiks pöördukse efekt (inglise keeles revolving door effect), mis tähendab, et huvigrupid palkavad endisi kõrgeid ametnikke või rahvaesindajaid oma huve esindama nende tutvuste tõttu ametkonnas või parlamendis. Ühendriikide valitsusväline organisatsioon Public Citizen hindas raportis Revolving Doors: The Journey from Congress to K Street, et 1998. aastal Kongressist lahkunud 198-st esindajast, kellel ei ole piiranguid lobitegevusele, töötavad huvide esinduses 43,4%²⁴. Üldjuhul palgatakse vastavad isikud tööle konsultantidena, kuna kõrgel ametikohal töötamise eelduseks on vastava valdkonna hea tundmine, mis ei ole eetiliselt üldjuhul taunitav, kui nende töö sellega piirdub. Teisest küljest valdavad endised tippametnikud palju siseinfot, mis neile ametikohustuste täitmisel teatavaks on saanud. Seetõttu eksisteerib Ameerika Ühendriikides ja Sloveenias „mahajahtumisperiood“

24 B.White (toim). Public Citizen. Revolving Doors: The Journey from Congress to K Street. Congress Watch July 2005, lk 6. Arvutivõrgus: <http://www.lobbyinginfo.org/documents/RevolveDoor.pdf>. Viimati kontrollitud: 03.05.2015

ehk vastavalt aastane ja kaheaastane periood, mil tippametnikel on keelatud huvigruppide heaks töötamine. Samuti kehtivad mitmetes riikides endistele rahvaesindajatele täiendavad privileegid lihtsustatud ligipääsuna parlamendihoonete territooriumile, liikmetele mõeldud spordiasutustesse ja söögikohtadesse, mis sobivad suurepäraselt mitteametlike kontaktide kasutamiseks ja ei ärata liigselt tähelepanu. Eestis hetkel kehtiva avaliku teenistuse seaduse²⁵ § 60 lõige 5 alusel on piiratud üksnes aasta jooksul tööle asumine ametist lahkumise järgselt eraõiguslikus juriidilises isikus, kelle üle vastav isik on teostanud vahetut või püsivat järelevalvet. Korruptsioonivastane seadus reguleerib hetkel ainult teenistuses oleva ametniku kõrvaltegevuse piirangut. Järelikult ei ole Eestis ühtegi juriidilist takistust ametniku teenistusest lahkumise järel huvigrupi jaoks tööle minekuks. Igasugune spetsiifiline regulatsioon puudub ametiasutuste töölepingu alusel töötavate töötajate suhtes, kellel võivad olla võrdväärsed tutvused ametkonnas ja ligipääs olulisele informatsioonile.

Isikud ja ametkonnad, keda lobitakse, sõltuvad lobitöö konkreetsest eesmärgist ja kitsama valdkonna spetsiifikast. Samuti oleneb palju lobitegevuse faasist, millest on allapool pikemalt juttu. Üldiselt koondub lobitegevus konkreetse eelnõu või poliitikasuunaga tegelevatele ametnikele ja poliitikutele. Lobistid eelistavad mitteformaalset suhtlemist ametlikele kanalitele, kuna selline lähenemine on paindlikum kui näiteks oma seisukohtade kirjalik esitamine. Kuna poliitikud kui ka tippametnikud omavad poliitilist vastutust ja nende tegevus on kõrgendatud avalikkuse huvi all, siis üritatakse mõjutada sageli nende abisid ja nõunikke. Selline strateegia kannab endas suuremaid riske ja eeldab, et lobija on hästi kursis ametkonna- või erakonnasisese suhtluse keskkonnaga. Kirjeldatud asjaajamise viis esineb just ebaseadusliku või moraalselt taunitava lobitegevuse korral, kuna vastutus langeb eelkõige nõunikule või abile.

Üks suurimaid avalike suhete ettevõtteid, mis tegeleb ka lobitegevusega, viis 2013. aastal läbi küsitluse poliitikute, rahvusparlamentide ja Euroopa parlamendi saadikute seas, mille tulemused avaldati väljaandes „A Guide to Effective Lobbying in Europe. The view of Policy-Makers”²⁶. Küsimustikule vastasid ka Eesti poliitikud, mis annab hea võimaluse hinnata, mida kohalikud poliitikud lobimise juures oluliseks peavad. Kahjuks ei selgu väljaandest, kui suur oli valim Eestist. Küsimustikust selgub, et 60% vastanutest peab lobimise läbipaistvust

25 avaliku teenistuse seadus - RT I, 06.07.2012,1...RT I, 18.02.2014, 4.

26 Burson-Marsteller. A Guide to Effective Lobbying in Europe. The View of Policy Makers Arvutivõrgus: <http://lobbyingsurvey.burson-marsteller.com/> viimati kontrollitud 03.05.2015

suureks probleemiks, 80% pidas suletud uste taga kohtumisi efektiivseks, 73% kasutas arutluse all oleva küsimuse kohta info saamiseks teabekanaleid rohkem kui kahes keeles ja 67% on karjääri jooksul keeldunud lobistiga kohtumast. Oluline teave on ka see, keda üldiselt peetakse lobistideks: kõik Eesti vastanud pidasid ametiühinguid ja valitsusväliseid organisatsioone lobijateks, 87% avalikele suhetele spetsialiseeruvaid ettevõtteid ning kutsekodasid. Võrreldes teiste riikide statistikaga paistab silma Eesti vastanute suur konsensus, mis võib olla tingitud nii riigi suurusest kui ka probleemide spetsiifikast ja üldisest lobimiskultuurist.

Lobistrateegia ettevalmistamine eeldab, et esindatud huvid suudavad omavahel kokku leppida soovitud tulemustes. Euroopa Komisjoni poliitika huvigruppide suhtes on näiteks töösuhete ja põllumajanduse valdkonnas, et üksiküritajatega eraldi infovahetuses ei olda. Põhjuseks on asjaolu, et Komisjoni enda haldusvõimekus ei ole piisav, et kõik ükshaaval ära kuulata. Lisaks muudab see seadusloome protsessi veel aeglasemaks. Eestis on koalitsioonide edukuse põhjuseks ettevõtete väiksus, millest tulenevalt ei ole üksiküritajal tulus finantsiliselt iseseisvat lobitööd teha. Samuti võib valdkonnasisene huvide konkurents ja killustatus viia ebaproportsionaalsete kuludeni võrreldes saavutatud tulemusega. Sellest tulenevalt on poliitikud altimad tegelema juba kokkulepitud ühiste seisukohtadega.

1.2.2 Seadusloome protsess

Õigusloome otsustusprotsess algab poliitika kujundamisest. Kõige üldisemaks alusdokumendiks on Eesti Vabariigis koalitsioonileping, mis määrab ära tulevase valitsuse prioriteedid. Täiendavalt on poliitikakujundamise aluseks erinevad pikemaajalised õigusloome programmid ja üleüldine õiguse süstemaatiline kaasajastamine. Lobistide seas on tuntud käibetõde, et kõige lihtsam on oma huvisid efektiivselt esindada siis, kui midagi kavandatavast eelnõust veel paberil ei ole. Seega algab lobimise protsess juba poliitiliste konsultatsioonide hetkest. Sageli ei ole huvi konsulteerimisel ühepoolne, sest ka poliitikud on huvitatud mõjukate huvigruppide arvamustest, kes võiksid olla nii potentsiaalsed panustajad valimiskampaaniasse kui ka häälekad kriitikud tulevase eelnõu osas, kui neid ei kaasata või ei informeerita piisavalt. Eesmärke, mida poliitikakujunduse staadiumis saavutada üritatakse, on erinevaid. Näiteks tubakavastases võitluses üritavad tubakatootjad viivitada täiendavate piirangute vastuvõtmist nii kaua, kui on vähegi võimalik, või leida alternatiive, mis nende huve vähem kahjustavad. Selles etapis üritatakse mõjutada nii poliitikuid kui ka ametnikke,

kui poliitilised eesmärgid on juba formuleeritud²⁷. Selles staadiumis on mitteametliku lobitegevuse osakaal kõige intensiivsem, kuivõrd formaalsed protseduurid konsulteerimises on veel algusjärgus.

Sageli on ka poliitikud ise huvitatud huvigruppide ärakuulamisest. Selle raames peetakse nii kohtumisi suletud uste taga, ametlikke sotsiaalseid üritusi, majandussektori-põhiseid ümarlaudu, ettekandeid ja külastuskäike ettevõtetesse. Ajastul, mil palju infot on kättesaadav internetist, on osa lobistrateegiast ka inforuumi kallutamine oma seisukohtasid esitlema. Tugevad ja hästi organiseeritud lobiorganisatsioonid avaldavad sageli kokkuvõtteid, teaduslikke dokumente ja artikleid. Poliitikud on enamasi huvitatud täpsest ja objektiivsest informatsioonist otsustusprotsessis põhjusel, et kallutatud või varjatud eesmärkidega teabel tehtud otsused võivad lõppeda avaliku skandaaliga. Ehkki eelkirjeldatud kommunikatsioon on osa huvide esitamises tavalises demokraatlikus protsessis, võib esimeses alapeatükis ära toodud Poola Vabariigi näited salajaseks jäädes tuua oluliselt kiiremaid ja kindlmaid tulemusi. Teave selliste tehingute kohta on paraku kättesaadav ainult kohtulahendite kaudu. Juriidiliselt puudutavad need lahendid karistusõiguslikku aspekti, kuid käesoleva magistritöö teemas käsitletav on oluline rikkumiste ennetamise osas.

Eelnõu staadium. Võrreldes poliitika kujundamisega on eelnõu kooskõlastamise faas oluliselt selgemalt piiritletud. Seisukohtade esitamine ja kooskõlastamine toimuvad kindla ajaplaani alusel. Lobigruppide eesmärkideks võib olla erinevates faasides nii alternatiivsete uute lahenduste pakkumin, kui ka võrreldavate õigussüsteemide sobivate lahenduste esiletoomine. Olulisemate eelnõude korral ei ole ebatavaline, et huvigrupid esitavad omapoolseid mõjude analüüse. Samas tuleb tähelepanu pöörata, et lobimise protsessis tehakse ka objektiivseid esitlusi, statistikat ja võimalikke kompromisse vastanduvate huvidega. Eelduslikult on kokkuleppele jõutud katuseorganisatsiooni tasandi lobi huvides ja eesmärkides, mida esindada. See tähendab, et eriti Eesti-suuruses ühiskonnas on vähemalt kindla majandusharu enamik eelnevalt läbi arutanud sobivad variandid ja olenevalt organisatsioonist panustanud näiteks vajalikud statistilised näitajad. See annab oluliselt parema ja sageli kiirema ülevaate sektori vajadustest olukorras kui riiklik andmete kogumine, mis toimub sageli lähtuvalt poliitilisest eesmärgist ja ei pruugi ühtida või kajastada ettevõtete muresid. Järelikult on oluline alati eristada, millal lobigrupp üle piiride läheb. Teisisõnu ei ole

27 S.Boessen, H.Maarse. A Ban on Tobacco Advertising: the Role of Interest Groups. D.Coen, J.Richardson (toim). Lobbying the European Union.

igasugune info edastamine või oma seisukoha esitamine midagi mida tuleks näha ebasoovitava lobimisena.

Eelnõu staadiumis on kaasatud läbipaistvuse tagamiseks juba rohkem huvigruppe, isikuid ja eksperte, seega peavad huvigrupid rohkem pingutama oma seisukohtade esilepääsemise jaoks. Teisest küljest on see võimalus nõrgemini organiseerunud lobigruppide jaoks oma seisukohtade esitlemiseks, sest poliitikakujunduse faasis ei pruugi neil olla vahendeid tugevamate lobidega konkureerimiseks. Kui poliitikakujunduse faasis on konsulteerimine enamasti mitteametlik, siis eelnõu staadiumis ei ole seisukohtade esitamise periood väga pikk. Sellest tulenevalt tiheneb ka vastandlike huvide konkurents. See on põhjus, miks osa lobigruppe toetab või ei ole vastu lobistide registri loomisele, sest nii on jälgitav konkurentide tegevus. Olulisemad eelnõud eeldavad mitme ministeeriumi kooskõlastusi, mis pakub võimalust võita juurde aega ja venitada eelnõu koostamise protsessi pikemaks. Viimane variant võib osutada kasulikuks näiteks valimiste-eelsel perioodil, sest uuel koalitsioonil ei pruugi olla huvi enam vastava regulatsiooni kehtestamise vastu.

Kui avalik nõudlus teatud muudatusteks on väga tugev või toimub intensiivne vastulobi, siis võib piisata ka õiguslünkade sissekirjutamisest. Lobigruppide tegevus võib seetõttu olla kahjulik ka seadusloome kvaliteedile. Kui ebasoovitavat regulatsiooni sisaldava eelnõu valmimist ei suudeta ennetada, siis on alati võimalus erandite kaudu oma huve tagada. Selle eesmärgi täitmiseks esitatakse sageli nii ministeeriumitele kui ka seadusandjale omapoolseid ettepanekuid sätete soovitava sõnastuse kohta. Üheks võimaluseks on huve puudutavate sätete keerulise ja ebaselge sõnastuse kasutamine. See raskendab ühest küljest õigusakti rakendamist, teisest küljest võimaldab esitada vaideid, kui seadust tõlgendatakse huvigrupi jaoks ebasobivalt.

Parlament. Eelnõu ministeeriumite kooskõlastuse ja parlamenti jõudmise vahel on suur erinevus erinevate huvigruppide otsustusprotsessis osalemiste võimaluste suhtes. Kaasamise etapis on tõelise ja sisulise kaasamise korral võimalus ka väiksematel või kehvemini rahastatud huvigruppidel oma seisukohti esitada. Parlamendis ei toimu enam ametlikke konsultatsioone, seega on taas võimalus selles etapis poliitikat mõjutada neil, kellel on mitteametlik ligipääs poliitikutele. Parlament on staadium, kus on kõige keerulisem seaduse eelnõu sisusse muudatusi teha. Kuna vähemusvalitsused on erandlikud, siis on valitsuse kinnitatud eelnõul olemas ka eelduslikult parlamendi enamus. Siiski on teinekord võimalik

venitada eelnõu vastuvõtmisega nii pikalt, et eelnõu seadusena vastuvõtmine ei täida enam ettenähtud efektiivsusega eesmäärke. Teisest küljest ei ole parlament piiratud kitsa poliitikakujundajate või täitevvõimu esindajate ringiga.

Erinevalt täitevvõimust on parlamendis oluliselt rohkem saadikuid, seetõttu on lobistidele lihtsam leida isik, kes sümpatiseerib lobigrupi huvidega või otsib neilt poliitilist toetust. Ringkonnapõhiste mandaatide tõttu võib kindla regiooni poliitika olla tugevamalt seotud kohaliku huvigrupiga, kuna tema valijate heaolu võib sõltuda huvigrupi majanduslikust edust. Parlamendi tasandil algab huvide esindamine komisjonidest, kes on paremini valdkonnaga kursis. Samuti on komisjonides lihtsam saavutada erakondade fraktsioonide esindajate kaudu kokkuleppeid. Kui nii poliitikakujundamine kui ka eelnõu valitsusasutustes ettevalmistamise staadium ei ole andnud tulemusi, siis üheks võimaluseks on pöörduda parlamendi opositsiooni poole. Opositsioon võib huvigrupiga ühtivaid seisukohti väga efektiivselt esindada ja see on hea võimalus kompromisside kaudu pehendada regulatsiooni mõju või leida sobivad erandid.

Kohtusüsteem. Õigusriikides ei ole tavaks, et kohtunikke lobida üritataks. Küll on võimalik kohtupretsedentide kaudu pärssida regulatsiooni mõju, mida huvigrupp kahjulikuks peab. Kohtulahendite suureks eeliseks on nende püsivus ehk aja jooksul väheneb tõenäosus, et kõrgem kohus jõuab vastupidise tõlgenduseni. Euroopa Kohtus on huvigrupid mitmel korral kohtusüsteemi kaudu suutnud saavutada endale sobiva õigusakti tõlgenduse²⁸. Kohtupretsedendi kaudu õiguse rakendamise mõjutamine eeldab väga tugevat ja valdkonna õigusarengutega kursis olevat meeskonda. Sageli ei esitata kaebusi enda nimel, vaid leitakse sõltuvalt vaidlusalusest küsimusest eraisikud või juriidilised isikud, kellel on tulenevalt asjaoludest kaebeõigus. Tavaliselt tagavad huvigrupid neile ka pädeva õigusliku esinduse. Seekaudu on ka selgitatav, kuidas tekivad Euroopa Kohtu praktikasse kaasused, kus nõuete suurused on marginaalsed võrreldes eeldatavate kohtukuludega. Esmaselt minnakse kohtusse testkaasusega, ja kui lahend on huvigrupile meelepärane, siis pöörduetakse kohtusüsteemi poole järgnevate samalaadsete kaasustega, et kinnistada pretsedenti. Isegi kui kohtulahend ei ole huvigrupi huvides, avaldub ikkagi kohtu mõttekäik, ja selle alusel saab oma argumente tugevdada järgnevates kaasustes. Kohtusüsteemi kasutamine on lobistide jaoks üldiselt viimane võimalus, kuna kohtulahendi sisu on raskesti prognoositav, nagu ka pretsedendi

28 M.McCown. Interests Groups and the European Court of Justice – D.Coen, J.Richardson (toim). Lobbying the European Union.

kinnistumine praktikas. Lisaks võtab kohtuprotsess palju aega ja lõpplahendi ajaks ei pruugi see efektiivselt täita enam huvigrupi eesmäärke. Siseriiklikud kohtud sobivad seega sama edukalt nii siseriikliku pretsedendi otsimiseks kui ka eelotsuse küsimise kaudu Euroopa Kohtu praktika mõjutamiseks. Seda eriti üle-euroopaliste kutse- või tööstusalaste võrgustike koordineerimise tulemusena. Kohtupretsedendid võivad tingida vajaduse muuta seadust, kui kohtulahenditest tulenevalt on regulatsiooni näiteks oluliselt kitsendatud, mis avab uue võimaluse lobida huvigrupile sobivat lahendust.

Rakendamine. Lobigrupi eesmärk ei ole mõjutada üksnes seadusloomet, vaid ka õiguse reaalselt rakendamist, kui kõikidest pingutustest hoolimata on kehtestatud õigusakt, mis ei ühti lobigrupi huvidega. Riiklikul haldusaparaadil on väga suured võimalused sisuliselt nullida õigusakti toime, lisades administratiivseid piiranguid, venitades rakendusmehhanismide loomisega, täites korraldusi ainult osaliselt või luues rakendussüsteemi suuri vastuolusid. Euroopa Liidu tasandil on olnud pikemat aega probleemiks, et direktiive ei rakendata efektiivselt või eesmärgipäraselt. Samas võib Euroopa Liidu õiguse ülevõtmisel lobida erandite taotlemist või üleminekuperioodide sätestamist, mis annavad majanduslike huvidega lobigruppidele näiteks võimaluse paremini uue õigusliku olukorraga kohaneda. Üks efektiivsemaid meetmeid õigusakti tulemusliku rakendamise pärssimiseks on eelmainitud kohtupretsedendid. Vastavalt nõuetele koostatud eelnõu korral peaksid olema tuvastatud nii mõjud kui vahendid eesmärkide saavutamiseks²⁹. Kui piirata õiguslikult vahendi kasutamist või heidutada näiteks seaduse sihtgrupipoolset kasutamist, on võimalik sellega minimaalselt survestada riiki. Näiteks internetipõhiste lahenduste korral on võimalik avalike kampaaniatega juhtida ebaproportsionaalset tähelepanu turvariskidele. Just asutusesisese rakendusfaasi mõjutamisel on oluline pöördukse efekt, kuna selline mõjutustegevus saab olla mitteametlik ja vajab eelkõige isiklike tutvusi.

1.2.3 Riigi- ja haldusaparaadiväline mõjutamine.

Avaliku arvamuse kujundamine omab väga suurt tähtsust küsimustes nagu tervishoid, keskkonnakaitse, tarbijakaitse ja julgeolek. Avalik kampaania võib funktsioneerida nii lobipingutust paralleelselt toetavana kui ka mingis kindlas punktis, kus on vaja

²⁹ Justiitsministeerium ja Riigikantselei. Mõjude hindamise metoodika. Alapeatükk 3.3. Arvutivõrgus: https://riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failed/mhm_03-12-12.pdf. Viimati kontrollitud: 03.05.2015

survestamismeetmeid tugevdada. Avaliku kampaania raames saab kasutada oma seisukohtade tutvustamiseks nii mõttekodade, teadlaste, õppejõudude kui ka palgaliste ajakirjanike artikleid. Nimetatud isikud palgatakse sageli konsultantidena, mis jätab mulje sõltumatuses. Põhimõtteliselt võivad tekkida teaduseetilised küsimused, kui teatud fakte esitatakse valikuliselt valdkonnaga mitte sügavuti kursis olevale avalikkusele valikuliselt, kuid kallutatust on keeruline tõendada. Teine oluliselt kallim strateegia on avaliku arvamuse mõjutamine reklaamide või analoogse sisuga teadaannete kaudu, võimalusel kombineeritakse mõlemat. Täiendavaid võimalusi annab sotsiaalmeedia, sest tõhus kampaania on oluliselt odavam madalate levituskulude tõttu ja sotsiaalmeedia platvormid tagavad suurema anonüümsuse.

Ühiskondlik debatt meedias eeldab, et erakonnad ja poliitikud omavad kindlat seisukohta küsimuses või avalikkuse survele võtavad teatud seisukoha. Ühest küljest annab see tagasisidet poliitiliste ringkondade üldisest meelestatusest ning annab suunad edasiseks lobitegevuseks. Avaliku kampaania juures on samuti oluline ajastus, sest lobigrupile huvipakkuv teema peab konkureerima teiste päevakajaliste temadega. Seetõttu peavad olema sobival ajal välise kampaania toel sekkumiseks ettevalmistatud seisukohad. Hea näide Eestis on juba eelnevalt mainitud apteegipiirangute kaasus, kus huvigrupid kritiseerisid tugevalt Riigikohtu lahendeid ja õigustasid eelnevalt esitatud seisukohti. Katusorganisatsioonid ja valitsusvälised organisatsioonid kasutavad tihti protestiaktsioone, et tekitada avalikku debatti. Paremini rahastatud organisatsioonid kasutavad meediat ja reklaamikampaaniaid, et oma seisukohti avalikkusele esitada. Sõnavabadus ja tsensuuri puudumine võimaldab avalikke kampaaniaid viia läbi ilma liigsete seaduslike piiranguteta. Eriti suuremaid ettevõtteid esindavatel lobijatel on targem end distantseerida konkreetsetest ärihuvidest ja viia vaidlusalune küsimus ühiskondlikule tasandile. Näiteks suurem alkoholiaktsiisi tõus omab kindlasti mõju tarbimisele.

Näilised kodanikuorganisatsioonid (inglise keeles *astroturfing* – tuleneb kunstmuru tootja nimest vastandina rohujuure tasandi mõistele). Tuntumad huvigrupid ei suuda sageli ühiskondlikus debatis veenvalt ja usutavalt esitada oma seisukohtade erapooletust ja huvi näiteks tarbija seisukohtade vastu. Teatud riikides on otsustusprotsessi kaasamisel erandid vabaorganisatsioonide osas, mis muudab strateegia tõhususe riigiti varieeruvaks. Samas, nagu eelnevalt mainitud, on välise kampaaniaga väga edukalt võimalik poliitikeid survestada tegema seadusloome tasandil endale sobivate seisukohtadega ühtivaid otsuseid. Seetõttu

luuakse näiliselt iseseisvaid kodanikuorganisatsioone, kuhu palgatakse erapooletuna näivaid isikuid ja aktiviste poliitiliste seisukohtade esindamiseks.

Reeglina loovad selliste organisatsioonide nimed kujutluse rohujuure tasandi organisatsioonist ning üldjuhul üritatakse varjata nende tegelikku rahastamist. Siiski on selline variant väga kulukas ja jõukohane mõjukatele huvikoalitsioonidele. Samuti on näiliste kodanikuorganisatsioonide tegevuse tulemus raskelt prognoositav ning mõjud ei pruugi ajastuda otsese lobikampaania pingutustega. Sarnane olukord võib tekkida algselt tõelise rohujuure tasandi organisatsioonina asutatud organisatsiooniga, kui hea rahastatusega huvigrupid või nende koalitsioonid asuvad neid rahastama eeldusel, et organisatsiooni põhiseisukohad toetavad nende huve. Domineeriva huvigrupi sekkumine näilise kodanikuorganisatsiooni tegevusse võib olla varieeruv piirdudes teatud juhtudel rahastuse, teabe edastamise, seisukohtade esitamise ja strateegiate konsulteerimisega. Teinekord võib kogu juhtimine olla allutatud variisikutele. Samuti ei pruugi kontrolliva huvigrupi sekkumine olla pidev, vaid seotud olulise teema päevakorda kerkimisega.

Erakondade rahastamine. Lobimise spektrist ei jää välja poliitika kujundajad ehk parteid. Erakondade varjatud rahastamist ei ole vältinud riiklik toetus parlamendierakondadele. Samuti erinevalt Leedust ja Lätist ei ole Eestis annetuste ülempiiri. Kuna erakondade rahastamine on eraldi teema, siis käesolevas magistritöös käsitletakse rahastamist ainult lobistrateegia osana. Taasiseseisvunud Eesti Vabariigis ei ole ükski parlamendierakond saanud piisavat enamust, et ainuvalitsust moodustada. Koalitsioonivalitsuse puhul piisab sageli ühe koalitsioonipoole vastasseisust, et poliitiline otsustusprotsess peatada. Isegi kui see ei saavuta soovitud eesmärki, annab see täiendavalt aega kasutada muid lobimiskanaleid või põhjalikumalt vastukampaaniat ette valmistada. Järelikult võib parteide lobimisel olla sama efektiivne tulemus kui ülejäänud riigiinstitutsioonide lobimisel. Lobis konkureerivad erinevad huvid ning näiteks huvigrupi puhul, kes ei suuda võistelda tugevama huvigrupiga erakondade veenmises oma seisukohtades, on võimalus mõjutada protsessi valimistel vähem saadikukohti saanud koalitsiooniliikme kaudu. Parim võimalus selleks on koalitsioonilepingu läbirääkimiste ajal. Pikema demokraatia traditsiooniga riikides süüdistatakse lobiste tihti annetuste, sealhulgas varjatud annetuste, vahendamises huvigruppidele poliitikutele ja erakondadele, kuna neil on reeglina head sidemed mõlemas ringkonnas. Nii varjatud kui ka avalikult raha vahendamine erakondadele tagab lobistidele ühtlasi suurema tõenäosuse, et poliitika kujundajad kuuluvad ära nende seisukohad muudes küsimustes.

Supranatsioonaalne lobitegevus. Ehkki Euroopa Liidu liikmelisusega läksid aluslepingute alusel mitmed õigusvaldkonnad Euroopa Liidu esmase õiguspädevuse alla, toimub nende teostamine endiselt riikide osaluse kaudu. Nii volinike, komisjoni presidendi kui ka asepresidendi kandidaadid nimetavad liikmesriigid ja Komisjoni koosseisu kinnitab Euroopa Parlament. Samuti kiidab õigusaktid viimase instantsina heaks Ministrite Nõukogu, mille istungitel osalevad liikmesriikide valitsuste esindajad. Järelkult on liikmesriigi kaudu võimalik mõjutada ka supranatsioonaalset õigusloome protsessi. Ehkki Coheni ja Richardsoni hinnangul on Euroopa tasandi lobistid sellest taktikast pärast Euroopa Liidu arvestatavat laienemist 2004. aastal üldiselt loobunud, ei saa järeldada, et seda võimalust keegi ei kasuta. Eriti oluline on eelmainitu Eesti-suuruste riikide puhul, kus on oluliselt lihtsam väiksema riigibürokraatia tõttu oma huve esindada. Erinevused poliitilises süsteemis võivad samuti toetada just teatud riikide kaudu oma huvide lobimist.

Euroopa Liidu küsimustes saab eristada kahte koordineerimisstruktuuri. Tsentraliseeritud koordineerimisstruktuuris tegeleb üks asutus Euroopa Liidu asjade alaste seisukohtade loomisega. Sellist süsteemi kasutatakse näiteks Prantsusmaal. Detsentraliseeritud koordineerimisstruktuur toetub vastutava ministeeriumi teabe pädevusele. Selline süsteem on kasutusel näiteks Hollandis. Kreekas ja Saksamaal kasutatakse "kahe raja süsteemi" (inglise keeles twin-track system), kus välisministeerium tegeleb üldiste Euroopa Liidu asjadesse puutuvate küsimustega ning lisaks koordineerib vastutav ministeerium³⁰. Reeglina, mida vähem isikuid või ametiasustusi on vaja lobida, et seisukoht jõuaks rahvusriigi tasandi kaudu Euroopa Liidu institutsioonideni, seda parem. Koordineerimissüsteemidest on järelkult lobigruppide jaoks eelistatuim tsentraliseeritud süsteem. Euroopa Parlamendi ja rahvusriikide lobimisel on määrav ka püsiv rahvusparteide edu Euroopa Parlamendi valimistel. Näiteks töösuhete valdkonnas avaldas Euroopa Liidu poliitikale suurt mõju liberaalse Euroopa Rahvapartei enamuse saavutamine Sotsialistide arvel 2004. ja 2009. aasta parlamendivalimistel. Sellest tulenesid olulised muutused strateegias ja prioriteetides.³¹

1.2.4 Järeldused

30 S.Saurugger. COREPER and National Governments - D.Coen, J.Richardson (toim). Lobbying the European Union.

31 G.Falkner, O.Treib. Bargaining and Lobbying in EU Social Policy - D.Coen, J.Richardson (toim). Lobbying the European Union.

Lobistrateegiates kasutatakse enda sisemisi ressursse vastavalt võimalustele ja eesmärkidele. Teisest küljest üritatakse tekitada poliitikutes huvi enda kaasamiseks ning vajadusel ja võimalusel kasutatakse survevahendeid nagu välised kampaaniad. Lobistrateegia kasutamise tingib huvi piiritletus, konkurents teiste huvidega, poliitiline toetus ja avalik arvamus. Erinevate institutsioonide juures lobitakse erineva staatuse ja otsustusõigusega isikuid, seetõttu varieeruvad lobimisviisid. Avalike kampaaniate läbiviimisel on võimalik kasutada nii sotsiaalmeediat, reklaame kui ka konsultantidest valdkonna spetsialiste. Parema rahastusega huvigrupid võivad kasutada näilisi vabaorganisatsioone, et anda oma ideedele suuremat legitiimsust avalikkuse silmis. Lobistide põhipingutus on üldjuhul suunatud süsteemisisesele lobimisele, kuid vajadusel kasutatakse oma eesmärkide saavutamiseks sobivate kohtulahendite otsimist, mis sunniksid seadusandjat lobitavat õigusakti muutma.

2. Teine peatükk

Lobitegevuse reguleerimine

Lobitegevuse reguleerimiseks on mitmeid võimalusi. Siiski rõhutatakse OECD kolmeosalises raportis mitmel korral, et universaalset lobitegevusealast mudelregulatsiooni, mis ühtiks arenenud riikide vajadustega, ei ole. Regulatsiooni mõjutavad mitmed siseriiklikud tegurid, avalik arvamus ja poliitikute enda tahe. Ehkki Euroopa Liidul on olemas oma lobistide register ning eetikakoodeks, ei ole Euroopa Liidu seadusandliku ja täidesaatva võimu organid oma ülesehituselt, ülesannetelt ja arengutelt samased rahvusriikide institutsioonidega. Viimase kahe kümnendiga on muudetud oluliselt aluslepinguid ja Euroopa Parlamendi otsustusõigust on suurendatud, mis on muutnud oluliselt lobigruppide strateegiaid ja käitumist. Poola Vabariigis, Ameerika Ühendriikides ja Kanadas on lobiregulatsioon loodud või on seda karmistatud tulenevalt siseriiklikest skandaalidest, seega oleneb palju avalikust arvamusel, kui rangelt või millist osa lobitegevusest peaks õigusloome reguleerima.

Teine peatükk käsitleb reguleerimise võimalusi nii valdkonna isereguleerimise, registreerimiskohustuse ja aruandluse kui ka tervet valdkonda hõlmava seadusandluse kaudu. Peatüki eesmärgiks on anda ülevaade kehtestamise eeldustest ja tekkida võivatest probleemidest, lähtuvalt levinumatest lobimisstrateegiatest. Samuti käsitleb peatükk regulatsiooni tüüpidest lähtuvalt koolitusvajadust ja lõpuks võimalikke haldussanktsioonimeetmeid, et tagada kiire ja asjakohane reageerimine vastavalt iga reguleerimisvõimaluse sisule ja ulatusele.

Lobitegevus toetab oluliste huvide konkurentsi ja ebaõnnestunud lobistrateegia tulemusena võivad teatud huvigrupid kaotada oluliselt nii sotsiaalselt kui ka rahaliselt. Edukas lobimine eeldab inimeste panust, kellel on head õigusosalased teadmised, seega olenemata reeglite hulgast või seaduste põhjalikkusest leitakse võimalusi, kuidas vältida õigusaktidest tulenevaid kohustusi. Suurema ühiskondliku või majandusliku mõjuga küsimustes konkureerivad tihti erinevad lobid omavahel, seega otsitakse alati võimalusi leida oma strateegiale eeliseid. Seetõttu on oluline tõhus järelevalve. Tõhus reguleerimine aitab luua läbipaistva lobimiskultuuri, mis ei oma avalikkuse silmis negatiivset tähendust.

2.1. Põhiprobleemid, mida regulatsioon peaks adresseerima

Suurim lobimise regulatsiooni puudumisega seotud probleem on läbipaistvus. Kui ei ole teada, millal lobist ametniku või poliitikuga ühendust võttis, mis oli vestluse või kirjavahetuse sisu ja kelle huve lobist esindas, siis on väga raske anda hinnangut lobitegevuse eetilisele ja lobitegevuse mõjust kujunenud otsusele või otsustamata jätmisele. Kui kohtumiste või suhtlemise üle arve pidamise kohustust saab täita riik ametniku või poliitiku kaudu iseseisvalt, siis huvide väljaselgitamise kohustuse samadele isikutele panemine ei oleks proportsionaalne, kuna neil on vähem võimalusi saada ausat ja täpset teavet selle kohta. Ühtlasi tuleb lahendada küsimus vandeadvokaatidest lobistide kohta, kes tulenevalt kliendi privileegist ei ole kohustatud ilma kliendi vastava loata avalikustama nendevahelise suhtluse sisu.

Eelmises alapeatükis kirjeldatud lobimistehnikatest on väga raske piirata kohtupretsedentide otsimist, kuna õigus kohtusse pöörduda on põhiõigus. Vastuolulise või mõisteid liigselt kitsendava kohtupraktika vältimine eeldab, et õigusakti põhimõisted ei ole omavahel vastuolus ning regulatsiooni täiendatakse ja muudetakse, kui selleks ilmneb vajadus. Enamiku lobistide huvi on eelduslikult olla regulatsiooni alt väljas, kui aruande kohustus on väga põhjalik kuna avalikud registrikanded konsultatsioonide ja huvide kohta annavad konkurentidele strateegiate kohta teavet. Samuti on keeruline anda hinnangut avaliku arvamuse mõjutamise kampaaniatele, kui otseselt seadusega ei ole vastuollu mindud, kuid kui edastatud informatsioon on väga ühepoolne ja mõeldud kindlaid huve toetama. Kampaania ulatusele ja seosele lobitegevusega saab anda üldhinnangu siis, kui lobistid on kohustatud deklareerima kampaaniakulud.

Lobimisalane regulatsioon, mis kehtestab kohustuse lobigruppidele edastada ükskõik millises vormis teavet oma tegevuse kohta, suurendab riigi halduskoormust ning tekitab täiendava koolitusvajaduse. Liiga suur esitatava teabe hulk ning registreerimise võimaldamata jätmise ebaoluliste puudujääkide tõttu vähendab lobistide huvi seaduslikult tegutseda. Kõikide reguleerimise variantide korral peab keegi teostama järelevalvet, et reeglistik ei jääks formaalsuseks. Ühtlasi tuleb tagada järelevalveorgani sõltumatus, erapooletus ja kontroll selle tegevuse üle. Halduskoormust on võimalik vähendada internetipõhiste lahendustega, mille jaoks on riigil olemas juba piisav taristu.

Lobitegevusealane regulatsioon peab tasakaalustama erinevaid huvisid. Ehkki lobitegevusel

on enamikus arenenud riikides negatiivne tähendus, legitimeerib regulatsiooni olemasolu teatud lobitegevust ja mõistab hukka kehtestatud reeglitest hälbivat tegevust. Esimeses peatükis käsitletud lobitegevusega seotud organisatsioonide ja inimeste kogemused, tutvused, teadmised ja rahastatus ei ole võrdsed. Lobigruppide rahastatus määrab, keda nad saavad palgata end esindama olenemata sellest, kas ostetakse lobiteenust või esindab neid enda palgaline lobist. Esinduse edukuse määravad lobisti või lobimeeskonna tutvused, kogemused, teave ja oskused, mistõttu endised kõrged ametnikud või parlamendi liikmed leiavad tihti tööd mõjukate lobigruppide juures. Mitmete valitsusväliste organisatsioonide, eriti spetsiifilist probleemi, näiteks maakooli sulgemise vastu, lobival rohujuuretasandi organisatsioonil puuduvad nii rahaline võimekus kui ka võrdväärsete kogemuste ja oskustega inimesed edukaks lobiks. Kui regulatsioon käsitleb kõiki huvide esindajaid võrdsetena, siis on tulemuseks võimekamate parem esindatus tulenevalt suurematest ressurssidest. Oluline osa lobimistegevusest on teabe vahetamine. Ehkki teabe sisu osa on huvigruppide enda vastutada, peab olema tagatud võrdne ligipääs oma seisukohtade esitamiseks.

2.1.1 Võimalused lobitegevuse reguleerimiseks

Hoolimata regulatsiooni vormist või ulatusest peab lobitegevust reguleeriv akt sätestama põhilised terminid ja põhiprintsiibid. Oluline on määrata, kes on eetikakoodeksi subjekt ehk lobist. Üldjuhul on lobisti mõiste alt välistatud välisriikide ametlikud esindajad. Küsimus on selles, mis hetkest tuleb reegleid täita ja millal mitte. Elukutseliste lobistide puhul ei ole määratlusprobleem suur ja üldjuhul on valdkonnas aktiivselt tegutsejad järelevalveorganitele teada Eesti-suurusel riigis. Samas tekib küsimus näiteks mittetulundusühingust kodanikuorganisatsiooni juhi puhul, kes ei ole kunagi olnud elukutseline lobist - mis hetkest muutub tema tegevus lobimiseks ja mis hetkest see seda ei ole. Ühtse definitsiooni leidmine ei ole kerge. Definitsiooni alusel reguleerimine tähendab, et ligipääsu poliitikale ja ametnikele hakatakse otsima nende kanalite kaudu, mis definitsioonis ei sisaldu. Näiteks kui teha erand, et teatud suurusega kodanikeühendust, millel puudub majandustegevus, ei loeta lobigrupiks või neile ei kehti teatud nõuded, siis on võimalik luua kunstlikke kodanikuorganisatsioone, mis lähevad sama kriteeriumi alla. Samuti on võimalik kasutada variisikuid, kes ei ärata kahtlust. Samas juriidilised ja teaduslikud analüüsid, mis toetavad tugevamate huvigruppide seisukohti, võivad jõuda neile rahastajalt. Tänapäeval eelistatakse lobist määratleda kindlate tunnuste abil, mille täitmise korral tekivad vastavad kohustused. Üks olulisematest tunnustest on tasu saamine esindamise eest olenemata sellest, kas tasu makstakse töölepingu alusel või

projektipõhiselt.

Samuti olenemata regulatsiooni liigist või ulatusest peab lobitegevust reguleeriv akt sisaldama piiranguid isikute kohta, kes ei või lobistina tegutseda. Esimese peatüki teises alapeatükis kirjeldatud pöördukse efekt, kus kõrged ametnikud, parlamendi liikmed või valitsuse ministrid hakkavad pärast ametist lahkumist lobigrupi jaoks tööle, tekitab huvide konflikti. Avalikes huvides edasise eluala valiku piiramine ametnike jaoks teatud perioodiks ei oleks ebaproportsionaalne ning neil säiliks võimalused saada sissetulekut muudest majandussektoritest n-ö mahajahtumisperioodi ajal. Vastav piirang oleks otstarbekas määrata tööülesannete alusel, mille täitmise puhul võib tekkida huvide konflikti hiljem lobistina töötades. See ei seaks ebaproportsionaalset piirangut ametikohtadele, mis sisetabega kokku ei puutu ja kus töötaja tööülesannetest tulenevalt ametkonnas või asutuses eelduslikult olulisi tutvusi ei oma. Antud lahenduse korral ei tekiks ebavõrdset olukorda, kus haldusasutustes töölepingu alusel töötavatele isikutele piirangud ei kohaldu, kui samad eeldused on täidetud. Lobistina tegevuse keeld peaks kohalduma igal juhul ka isikutele, kes on süüdi mõistetud altkäemaksu andmise või mõjuvõimuga kauplemise eest.

2.1.2 Eneseregulatsioon

Esimeses alapeatükis käsitletud Korruptsioonivaba Eesti uuringust ja Ott Lumi 2014. aasta lobitegevust käsitlevas artiklist järeldeb, et Justiitsministeeriumi ja koostööpartnerite eelistuseks on eneseregulatsioon. OECD on toonud raporti *Lobbyists, Governments and Public Trust*³² teises osas välja, millistele kriteeriumitele peaks vastama isereguleerimine. Eetikakoodeks³³ peaks keskenduma käitumiseetilistele küsimustele, selle asemel et sätestada üldisi printsiipe nagu lobistis ausus ja väärikus. Täitmise üle peaks järelevalvet teostama sõltumatu komisjon ning lobistide register peaks olema avalik ja interneti vahendusel ligipääsetav. Eetika- või käitumiskodeksist on kasu siis, kui see kehtestatakse eesmärgiga tõhusamalt reguleerida lobitegevust – pelgalt õigusloome programmi raames vastu võetud dokument eesmärki ei täida. Eneseregulatsiooni formaat ei määratle käitumiskodeksi pikkust ega regulatsiooni põhjalikkust. Täiendavalt reeglid võivad tuleneda põhikirjast, kui regulatsioon kohaldub ainult katusorganisatsiooni liikmetele.

32 OECD. *Lobbyists, Governments and Public Trust*, Volume 2, lk 15.

33 Arusaadavuse eesmärgil käsitletakse alapeatükis lobistide kutseorganisatsiooni poolt vastu võetud käitumisreeglistikku mõistega eetikakoodeks. Alternatiivselt kasutatakse osas riikides terminit lobistide käitumiskodeks (Code of conduct), kuid sisulisi erinevusi otstarbel ei ole.

Erinevalt Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liidust, Eesti Advokatuurist, Eesti Notarite kojast ja teistest kutseorganisatsioonidest, millel on kindel liikmeskond ja kellele kehtivad eetikakoodeksid, ei ole Eestis lobiste ühendavat organisatsiooni. Seega jääb arusaamatuks, kelle ülesandeks jääks Lobisti eetikakoodeksi koostamine ja kes teostaksid selle täitmise üle järelevalvet. Lobiste koondav organisatsioon oleks samas riigile tugev sotsiaalpartner lobitegevusega seotud küsimustes. Eneseregulatsiooni korral ei saa tekkida kõigil valdkonnas tegutsevatel isikutel registreerimise või liikmeks astumise kohustust, sest vastava kohustuse saaks panna ainult seadusega. Eetikakoodeksi puhul on riigil kõige vähem võimalik erinevatest reguleerimise variantidest sekkuda ja dikteerida koodeksi sisu. Kuna puudub ühtne lobiste koondav organisatsioon, siis eetikakoodeksi loomiseks oleks kõige mõistlikum konsulteerida kõige mõjukamate ja laiemat esindust pakkuvate organisatsioonidega või huvikoalitsioonidega. Regulatsiooni sisu oleneb aga suuresti lobistide esindajate kokkuleppes Justitiisministeeriumiga. Valikuline kaasamine ei tagaks kõigile huvitatutele ligipääsu, eriti vabaühendustele, kelle organiseerumise võime ei ole võrreldav ärihuvide esindajate omaga. Samas kõigile võrdse ligipääsu tagamine aeglustaks märgatavalt regulatsiooni vastuvõtmist ja poolte seisukohad võivad teatud küsimustes oluliselt lahkned.

Kui lahendada eneseregulatsiooni kohalduvus ja järelevalve katusorganisatsiooni kaudu, siis tekib küsimus mis saab nendest, kes ei astu kutseorganisatsiooni liikmeks. Vabatahtliku eetikakoodeksi järgimine võib anda teatud eeliseid näiteks ametliku koostööpartneri staatuse, kuid teisest küljest liikmesuse puudumine tähendab ka vastutuse puudumist eetikakoodeksi reeglite rikkumise osas. Teine võimalus oleks lobitegevusega seotud eetilised nõuded ja käitumine reguleerida lisades lobitegevusega seotud kutsealade liitude eetikakoodeksitesse lobitegevust reguleerivad sätted. Selle variandi nõrkuseks oleks varieeruv mõistete kasutus, erineb regulatsiooni rangus ja põhjalikkus. Eelnimetatud variandid ei arvesta sellega, et lobitegevus võib olla teatud küsimustes projektipõhine ehk lobist ei ole elukutseline. Samas nii elukutseliste kui ka esmakordsete lobistide strateegiate õnnestumisel on oluline lobitegevuse ajastatus. Kui katusorganisatsiooni kuulumine annab eeliseid ligipääsul otsustusprotsessi vastutasuna reeglite järgimise eest, siis uutel liitujatel võib kaduda ajaline eelis juba registreerimisprotsessi pikkuse tõttu. Katusorganisatsiooni enda võimekuse määrab selle rahastamine. Liikmemaksude alusel rahastamise korral ei pruugi ühekordse lobieesmärgiga esindajatel liitumine olla rahaliselt mõistlik. Riigipoolse finantseerimise variant annaks riigile suurema sõnaõiguse või isegi esindatuse juhatuses vastavalt

kokkuleppele, mis võimaldaks teostada tõhusamat sisekontrolli. Tulenevalt valdkonnaga seotud avalikkuse suuremast huvist oleks riigieelarveline toetamine põhjendatud.

Eneseregulatsiooni lahendusel on mitmeid positiivseid külgi. Esiteks täieneb valdkonna mõistekasutus ja tekib lobistide käitumisele hindamisstandard. Samuti ei teki küsimust isereguleerimise korral, et riik üritaks huvide esindamist piirata või luua teatud lobigruppidele ebaproportsionaalseid eeliseid. Eetikakoodeks näitaks ära Eestile omased spetsiifilised probleemid. Nii eetikakoodeksi kui ka teiste reguleerimisvõimaluste edukuse määraks selle rakendamise efektiivsus, mis sõltub teavitustööst ja koolitamisest lobistide, riigiametnike ja poliitikute puhul. Lobitegevust käsitleva kirjanduse hulk on Eestis väga väike ja ehkki lobimist teadvustatakse sellest puudutatud valdkondades, on vaja mis tahes vormis lobitegevuse reguleerimisel vastavaid reegleid põhjalikumalt selgitada. Kui eetikakoodeksi koostamisse on kaasatud piisaval hulgal erinevaid huvigruppe, siis peaks arutelude tulemusena nende enda teadlikus regulatsiooni sisust olema rahuldav. Lisaks aktiivsele koolitustööle peaksid internetipõhiselt olema vabalt kättesaadavad nii juhised, kommentaarid, kui ka näidiskaasused näiteks huvide konflikti olukordade kohta.

Eetikakoodeksi sisu põhjalikkusele ja mõistekasutusele ühtseid reegleid ei ole. Siiski peaks eetikakoodeks käsitlema kindlaid teemasid selleks, et omada valdkonnas mõju. Kindlasti peaks eetikakoodeks reguleerima kohustusi avalikkuse tagamiseks, meetmeid huvide konflikti vältimiseks, lobisti kohustust aususeks lobi eesmärkide ja esindatavate huvide osas, kohustust jälgida ametiasustuse või institutsiooni reglemente ning lojaalsust kliendi huvidele. Täiendavalt võiks regulatsioon defineerida põhimõisted nagu lobitegevus, lobitav ja teave, mida lobist enda ja esindatava huvi kohta esitab. Head näited võimalikest eetikakoodeksi lahendustest on SEAP³⁴ (Society of European Affairs Professionals) ja PRII³⁵ (Public Relations Institute of Ireland) käitumiskodeksid. Mõlema avalike suhete organisatsiooni käitumiskodekseid on rakendatud üle kümne aasta ning SEAP esindab eetikanõudeid Euroopa Liidu alasele lobitegevusele PRII aga liikmesriigipõhiselt. PRII eetikakoodeks on üles ehitatud subjektipõhiselt, lähtuvalt lobisti kohustustest avalikkuse, kliendi või tööandja ja kolleegide suhtes, mis sarnaneb Eesti Advokatuuri eetikakoodeksiga. SEAP käitumiskodeks

34 Society of European Affairs Professionals. Society of European Affairs Professionals Code of Conduct. 1997, täiendatud 20.01.2009. Arvutivõrgus: <http://www.seap.be/wp-content/uploads/2013/11/Code-of-Conduct.pdf>. Viimati kontrollitud: 03.05.2015

35 Public Relations Institute of Ireland. Code of Professional Practice. 2003. Arvutivõrgus: http://www.prii.ie/show_content.aspx?idcategory=1&idsubcategory=1. Viimati kontrollitud: 03.05.2015

lähtub ülesehituselt väärtuspriinitsiipidest nagu väärikus, läbipaistvus, täpsus ja konfidentsiaalsus. Mõlemas koodeksis on ära toodud viide sanktsioonidele, mis tuleneb PRII-I põhikirjast SEAP-I eraldi dokumendist. Sarnane on ka kohustus end tutvustada lobistina ning esitada teave, kes on klient, keda esindatakse³⁶. Sätete abstraktsuse tõttu on põhimõtete rikkumiste kindlakstegemine hinnanguline. Samuti kasutatakse tihti formuleeringut, et lobist peab tegema kõik mõistliku, et vältida rikkumist³⁷.

Täiendavalt peaksid esmase regulatsiooni kehtestamisel Justiitsministeerium ja mõjukamate lobigruppide esindajad kokku leppima, kas iseregulatsiooni täitmine ja sisu tuleks perioodiliselt üle vaadata ja vajadusel teha muudatusi mitmepoolsete läbirääkimiste alusel. Revideerimine võimaldaks eriti eetikakoodeksi esmasel rakendamisel väljatulnud vastuolud ja puudujäägid eemaldada ning muuta protsessi läbipaistvamaks nii, et kõigi poolte huvid on esindatud. Teisest küljest teatud küsimustes saaksid lobigrupid panna veto riigipoolsetele ettepanekutele. Riigi eesmärk peab olema mitte haldusaparaadi huvide, vaid ka kodanike huvide tagamine, seega ei ole kompromissvariant alati avalikkuse huvide koha pealt kõige tõhusam. Kindlasti tuleks sellised perioodilised konsultatsioonid eraldi reguleerida näiteks Vabariigi Valitsuse määrusega, sest eetikakoodeks ei oma vastavat õigusjõudu, et pooltel, sealhulgas riigil, tekiks vastavad õigused ja kohustused. Selline lahendus aitaks juhtida avalikkuse tähelepanu valdkonna probleemidele ja vähendada tõenäosust, et tugevamad lobigrupid suudavad oma huve läbi suruda nõrgemate arvel. Kui järelevalvet määratakse teostama eraldi ametnik, mis tagaks riigi poolt asjatundliku esinduse läbirääkimistel, siis igakordne kinnitamine peaks olema tema ülesanne. Näiteks Kanada Quebeci provintsis peab lobivolinik kinnitama eetikakoodeksi nimekirja³⁸.

Samas tuleb ka arvestada, et kui info liikumine on kahesuunaline, siis võivad ametnikud või poliitikud ise teatud lobiste eelistada teistele ja võimaldada neile lihtsama ligipääsu oma ideede ja strateegiate esitamiseks. Kui puudub kõikehõlmav regulatsioon, näiteks Riigikogu liikme eetikakoodeks ei sisalda ühtegi sanktsiooni, siis on tõenäoline, et konkurentsi tingimustes hakatakse ära kasutama nõrgemaid kohti. Eneseregulatsioon oma abstraktsuses saab hõlmata nii poliitikakujundamise faasi, eelnõu kooskõlastamist, õigusaktide rakendamist

36 Vastavalt PRII Code of Professional Practice peatükk A lõige 3 ja SEAP Code of Conduct artikkel 2 lõige 2.

37 Näiteks SEAP Code of Conduct artikkel 3 lõige 1, mis sätestab, et (kõik Euroopa Liidu asjade valdkonnas tegutsevad liikmed peavad huvide esindamisel Euroopa Liidu institutsioonide juures rakendama) kõiki mõistlikke meetmeid, et tagada kõikide Euroopa Liidu institutsioonidele esitatud seisukohtade tõesus ja täpsus.

38 OECD. Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 1, lk 133

kui ka riigi- ja haldussüsteemi välist mõjutamist. Kui järgida OECD soovitusi eetikakoodeksi kehtestamisel, siis ei ole tõenäoline, et sõltumatu komisjon suudaks teostada efektiivset järelevalvet nii ulatuslike valdkondade üle. Teatud riigivõimu funktsioone ei ole võimalik delegeerida ning teabe saamine võimalike rikkumiste kohta võtab palju aega ja ei pruugi olla täielik. Sellisel juhul ei saavutaks regulatsioon soovitud tulemust.

2.1.3 Registreerimise ja aruandluskohustus

Registreerimiskohustus on Euroopa Liidu liikmesriikidest hetkel kehtestatud Saksamaal, Prantsusmaal, Ungaris, Leedus ja Poolas. Näiteks Euroopa Parlamendi ja Komisjoni ühisesse Läbipaistvuse registrisse kantud lobistidele antakse ligipääsutõend asutuste hoonetesse teatud perioodiks, mis tagab võimaluse vabalt liikuda ja suhelda seal töötavate ametnike ja poliitikutega. Samas ei ole lobistidel kohustust ennast registreerida.³⁹ Eesmärk on soodustada reeglitest kinnipidamist ja seeläbi anda eeliseid neile, kes vabatahtlikult eetikakoodeksit täidavad. Registreerimise ja aruandmiskohustus võib eksisteerida nii paralleelselt eetikakoodeksiga kui ka tuleneda lobitegevust reguleerivatest seadustest. Lobistide registreerimiskohustus annab ülevaate nimeliselt, kes aktiivselt tegelevad palgaliste lobistidena. Avaliku registri korral annab see olulist teavet võimalike huvide konfliktide kohta meediale ja kodanikuorganisatsioonidele. Abinõu võimaldaks piirata endiste parlamendi liikmete, ministrite ja kõrgete ametnike tahet rikkuda mahajahtumisperioodi reegleid või selle puudumisel seada lobitavaid poliitikuid või ametnikke skandaaliohtlikku olukorda. Viimaste huvi on ise vältida suhtlemist lobistidega, kelle mineviku tõttu võib nende enda erapooletus küsitavaks muutuda. Samuti aitaks registreerimiskohustus vältida olukorda, kus eelnõude või poliitika väljatöötamise kaasatakse sõltumatute ekspertidena aktiivseid või endiseid lobiste, kes on esindanud valdkonnas tegutsevaid huvigruppe.

Üldreeglina tuleb lobistidel esitada teave lobimise valdkonna ja lobitava isiku kohta, konsultatsiooni eesmärgi kohta, kelle huve esindatakse, ja kas huvide esindamise eest saadakse tasu. Euroopa Läbipaistvusregistris toimub registreerimine organisatsioonide põhiselt, välja arvatud iseseisvalt tegutsevad lobistid⁴⁰. Seega ei pea näiteks ühte organisatsiooni esindavat mitut lobisti eraldi registreerima, mis aitab vähendada

39 M.Thiel. The EU Transparency Register: Increasing the transparency of interest representation in Brussels - U.Kilnes (toim) OECD. Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 3. lk 146, OECD 2014.

40 M.Thiel, lk 149

registreerimiskoormust ja avalikkusele on ühtlasi teada, mis huvi esindatakse. Leedu regulatsiooni alusel tuleb nimetada ära kõik isikud, kes juriidilise isiku nimel lobivad, ning eraldi on välja toodud, et lobistide arv ei ole piiratud⁴¹. Lisaks võib lobistide aruandluskohustus ulatuda üldise lobikampaania kulude deklareerimisele, mis annaks väga väärtuslikku teavet avalikkusele selle kohta, kui tugevalt on mingi huvi või seisukoht esindatud. Lobikampaania kulude deklareerimine võimaldab ka teostada kontrolli riigi- ja haldusaparaadivälise mõjutamise üle. Samas, arvestades teabe ulatuslikkust, on lobigrupid ise huvitatud kõige vähem nii ulatuslikult infot välja andmast. Kuna kampaania võib olla pikaajaline ning koosneda mitmest strateegiast, tuleks teatud juhtudel esitada väga põhjalik arvepidamine. Kui teavet ei suudeta tõhusalt kontrollida, siis on oluliselt lihtsam esitada ebatäpset või ebatõest infot. Kui esitatava teabe hulka oluliselt piirata kampaania sisu ja kulude kohta, siis muutub kulude varjamine lihtsamaks.

Aruandluskohustuse juures on oluline, mille kohta ja kui palju teavet tuleb anda. Seetõttu on oluline mõistekasutus. Näiteks kas teave lobitava kohta tuleb anda ministeeriumi, ametkonna, erakonna ja fraktsiooni kaupa või isiku täpsusega. Erinevatele isikutele kehtivad avalikus sektoris ja põhiseaduslikes institutsioonides erinevad nõuded. Lobimise edukus oleneb palju sotsiaalsetest suhetest ja kontaktidest. Näiteks üks minister võib teatud valdkonna küsimustes palju toetuda nõunike või konsultantide hinnangutele ja ettepanekutele. Viimased ei ole tavaliselt ametiasutuse või põhiseadusliku institutsiooni koosseisulised töötajad seega saavad nõuded suhtluses lobistidega tuleneda tsiviilõiguslikest lepingutest. Samuti võivad poliitiliste otsuste langetamisel omada olulist kaalu erakonnakaaslaste poolt vahendatud huvid. Erakonnakaaslastepoolset edasilobi on keeruline efektiivselt reguleerida. Kui võtta erakonnakaaslast tavalise kodanikuna või huvide esindajana ilma selle eest tasu saamata, siis ei kohalduks aruandekohustus. Sellised konsultatsioonid toimuvad mitteformaalses vormis. Lisaks saab lobikonsultatsioone põhjendada erakonna poliitika planeerimise, poliitiliste seisukohtade analüüsimise ja arutlemisega. Seega efektiivse kontrolli ja vastutusele võtmise jaoks, kui vastutusele võtmine on ette nähtud, saab olla vaid lobitava endapoolne raporteerimine. Kuna eelduslikult ei ole tegemist ametliku lobistiga, siis nimekirjast kõrvaldamine, ligipääsu keelamine või ettekirjutus ei omaks praktilist mõju. Samuti on väga raske põhjendada erakonnakaaslastevahelisi suhtlemise sellist piiramist. Kuna edasilobiv

41 Republic of Lithuania. Law on Lobbying Activities. (Lobistinės Veiklos Įstatymas). No. VIII-1749, 27.06.2000. Paragrahv 8 lõige 2 punkt 3 ja lõige 3 Arvutivõrgus: http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc_e?p_id=167217. Viimati kontrollitud: 03.05.2015

poliitik ei pruugi olla ei parlamendi ega ka valitsuse liige, siis puudub tal subjektsus, mille alusel kohalduksid lobimise reeglid tema ja huvigrupi vahelisele suhtlusele.

Registreerimise kohustuse juures on oluline, et lobistidelt nõutava teabe hulk ei oleks ebaproportsionaalselt suur. Esiteks raskendab see järelevalvet. Teiseks ei ole teabe edastamisega probleeme huvigruppidel, kes tegelevad aktiivse lobimisega ja kes suudavad vajadusel palgata elukutselised töötajad või esinduse. Samas piirab suur teabe andmise kohustus väiksemate ja vähem organiseerunud huvigruppide võimalust õigeaegselt osaleda konsultatsioonidel. Eriti puudutab see kodanikuorganisatsioone, millel puuduvad sageli rahalised vahendid ja teadmised süsteemist, et oma huve tõhusalt esindada. Reeglina eeldab registreerimiskohustus ka teabe säilitamise kohustust teatud perioodiks. Püsivat lobiesmärki mitte omava ühenduse korral võib teatud aktivistide grupi jaoks olla koormav säilitada mitmeaastase perioodi jooksul kogu lobitegevusega seotud teavet ja kohustuse rikkumisel vastutada ettenähtud korras. Andmete kogumise, esitamise ja säilitamisega kaasnevad täiendavad kulud, mis ei ole probleemiks alaliselt tegutsevale lobigrupile, kuid võivad pärssida vabaorganisatsioonide erahuve tasakaalustavat lobitegevuse võimekust.

Aruandluskohustuse juures on oluline esitada teave selle kohta, keda lobist esindab. Ettevõtete või valitsusväliste organisatsioonide palgal olevate majasiseste (inglise keeles *in-house*) lobistide puhul ei teki probleeme. Eestis on samas vähe huvigruppe, millel on piisavalt suured poliitilised huvid ja majanduslikud ressursid, et hoida oma töötajate koosseisus lobiste. Palgalised lobistid võivad lisaks püsivalt töötada majandussektoripõhiste kutseühendustest või liitudest juriidiliste isikute töötajatena. Ülejäänud kodumaised ja välismaised huvigrupid on sunnitud esindusteenust sisse ostma. Osa huvigruppide jaoks ei ole soovitatav oma nime avalikes registriandmetes nähtavaks teha. Esiteks ei soovita, et konkurendid teaksid, et nad lobivad kindlat poliitilist suunda või eelnõud, sest see võib võtta ärilise eelise või paljastada strateegia. Teiseks ei soovita, et meedia seostaks huvigruppi konkreetse lobitava eesmärgiga. Kõige levinum strateegia on varikeha kasutamine, kes ei ole otseselt tegeliku huvigrupiga seostatav. Eelnevalt mainitud näilikud kodanikuorganisatsioonid ei ole ainukesed - lisaks on ka erinevad mõttekojad või kõige tavalisemad väikeettevõtted. Ka siin võivad tekkida tõendamise probleemid, sest huvigruppide juriidilisest vormist, liikmeskonnast ja käibest olenevad diskrimineerivaid piiranguid läheksid vastuollu võrdse kohtlemise põhimõttega. Lõplike huvide kandja määratlus ei aitaks tõhusalt läbipaistvust tagada, sest kutseorganisatsioonide tasandil tuleks deklareerida kõik liikmed, ja on tõenäoline, et

tulenevalt suuruselt ja panusest ei ole kõigi huvid võrdselt esindatud. Domineeriva huvi kindlaks tegemine on väga keeruline hinnangu küsimus. Teine variant oleks järelevalveorgani õigus küsida täiendavat teavet kahtluse korral. Samas teenust osutava lobisti enda teave esindatava kohta ei pruugi olla täielik. Huvigrupile täiendava aruandluskohustuse panemine võib omada aga efekti, kus esitatava teabe rohkuse tõttu ja võimaliku intensiivse taustakontrolli pärast hakatakse eelistama varjatud lobimiskanaleid. See aga halvab oluliselt rutiinset järelevalvet.

Aruandluskohustuse konsultatsiooni eesmärk on teabe määratlemisel keeruline. Üldpildis saab piiritleda poliitika või regulatsiooni muutmist, muudatuste ärajätmist ning dereguleerimist. Sisuliselt annab nii lai määratlus vähe teavet lobisti soovitava tulemuse kohta. Kui järelevalveorgan ei tea tegelikku eesmärki, siis on väga keeruline anda hinnangut deklareeritu sisule. Näiteks kui lobitegevuse eesmärgina määratleda Eesti rahva jaoks ebaõiglase olukorra muutmine teatud seadusesätte kehtetuks tunnistamise abil, siis on ära näidatud nii lobimise põhjus kui ka huvid, mille nimel lobitakse. Teisest küljest annab selline määratlus läbipaistvuse koha pealt sama palju teavet kui aruandluskohustuse puudumine. Ühe põhjus lobimise tegelikku eesmärki varjata on see, et läbipaistva lobimise korral on lobitegevuse eesmärk teada võrdselt nii avalikkusele kui ka konkurentidele. Samuti raskendab see avaliku kampaania läbiviimist, kui kampaanias esitatud seisukohad ei ühti tegeliku lobimise kaudu loodetava tulemusega. Teine võimalik strateegia, kuidas vältida avalikustamisest tulenevat eelise kaotamist, on deklareerida mitu väga üldise sisuga eesmärki. Näiteks võib neljast deklareeritud eesmärgist olla lobisti jaoks oluline ainult üks, kuid kui näiteks konsultatsiooni ajal ka teisi üldisi teemasid puudutatakse, mille arutamist valdkonnapõhisel konsultatsioonil on võimatu vältida, siis formaalselt on kõik reeglitepärane. Siiski kogumis muu deklareeritud teabega, kui see on heauskselt esitatud, on võimalik panna huvid konteksti, eriti Eesti-suurusel riigis, kus lobitegevuse mastaabid ja käive võimaldavad tõhusamat kontrolli.

Konsultatsiooni vormi juures ei tekita probleeme, kui konsultatsioon poliitiku või ametnikuga toimub kontoris töötundidel. Samas lobitegevuseks on võimalik kasutada suhtlemisvorme, mille puhul ei ole üheselt määratletav, kas tegemist on tavalise sotsiaalse viisakusega või lobimisega. Näiteks telefonikõned või lõunasöögid võivad toimuda ainult kahe inimese vahel, mistõttu deklareerimata jätmist ei pruugi järelevalveorgan avastada või avastamisel selle lobimise eesmärki tõendada. Ebaproportsionaalne oleks eeldada, et kõik sellised kohtumised

on lobimise eesmärgiga ning et lobitav peaks veenduma enne igat sotsiaalset kontakti, kas selle eesmärk ei ole lobitegevus. Lobistile võib määrata kohustuse säilitada teatud perioodiks ametialast kirjavahetust. Samas on iga lobitavale saadetud kirja või materjali olulisust lobistrateegias keeruline määrata. Pigem on olulisust võimalik hinnata aja jooksul ja kogumis. Edukas lobitegevus kasutab erinevaid suhtlemismeetodeid erinevate lobitavate puhul, mistõttu on hästi läbimõeldud strateegia korral võimalik lõplik hinnang anda lobikampaania lõppemisel, misjuhul võib õigusvastane tegevus oma eesmärgi juba täitnud olla.

Registreerimis- ja aruandluskohustuse juures rakendavad mõned riigid erandeid võrdsema huvide esindatuse otstarbel. Eristatavad on osalised erandid, kus esitatava teabe kohustus on väiksem või täielik, kus registreerimis- ja aruandluskohustust ei ole. Erandite eesmärgiks on tasakaalustada vastandlike huvide esindatust, sest kodanikeorganisatsioonide võime iseseisvalt lobida on oluliselt väiksem kui palgalistel erahuve esindavatel lobistidel. Üheks erandi aluseks võib olla see, kui lobist esindamise eest tasu ei saa. Samas oleneb see kontrollimehhanismide edukast rakendamisest, sest rahaliste hüvede saamine on päringute alusel kontrollitav, aga muude materiaalsete hüvede andmine esindamise eest ei pruugi olla õigeaegselt tuvastatav. Üks võimalik variant on luua eraldi nimekiri valitsusvälistest ja kodanikuorganisatsioonidest, mis on kindlate valdkondade lobimisel vabastatud registreerimis- ja aruandluskohustusest. Praktikaks esineb probleeme sellega, et lobist esindab nimekirja kantud variorganisatsiooni alt erahuve ning selle tõendamine on üldjuhul keeruline.

Lobistide eelnev käitumine muutub oluliseks ülelobimise olukorras, kus ligipääsu tuleb piirata tõhusa haldusvõime tagamiseks eriti eelnõude konsultatsioonide ajal. Ülelobimise olukord tekib valdkondades, kus regulatsiooni muutmisest või loomisest on huvitatud mitmed tugevad ja vastandlike huvidega mõjugrupid. Haldusasutusele või poliitikuni jõuab sellises olukorras palju sageli eksitavat või vastuolulist teavet. Keda ametlikult kaasatakse, on tavaliselt ametkonna või poliitiku kaalutusotsus. Euroopa Komisjoni näitel, suure ülelobimise survele 21. sajandi esimesel kümnendil konsulteeriti just nende lobijatega, kellel oli olemas mitte ainult piisavalt suur ja oluline esindus, vaid ka selle alusel, kes järgisid vastavaid konsulteerimise protseduuri reegleid. Lobitavatele on oluline, et lobist oleks usaldusväärne, eriti kui otsused põhinevad täielikult või osaliselt lobisti vahendatud teabel. Registreerimine ja aruandlus annavad olulist tagasisidet lobitegevuse kohta. Näiteks ministriumite lõikes on võimalik täiendavalt ametnikke koolitada spetsiifilistes küsimustes, mida on kõige põhjalikumalt mõjutada üritatud. Samuti aitab registreerimise ja aruandluse kohustus rohkem

tähelepanu pöörata valdkondadele, mida ei tajuta lobitegevuse traditsioonilise raskuspunktina.

2.1.4 Lobitegevuse reguleerimine seadustega

Kõige rangema õigusjõuga oleks lobitegevuse, sealhulgas lobisti eetikanõuete, registreerimise, aruandluskohustuse ja sanktsioonide, reguleerimine ühes seaduses. Ühes õigusaktis on võimalik kehtestada nõuded nii lobijate kui ka lobitavate eetilisele käitumisele. Tugevaim külg on see, et seadus on vastu võetud parlamendi poolt ja asub õigusaktide hierarhias kõrgemal kui määrused, otsused või kokkulepped. Vastav lahendus eeldab, et järgitud on eelnõu konsultatsioonidesse kaasamise ja normitehnika reegleid. Lobitegevuse reeglite ühte seadusesse koondamine aitab vältida vastuolusid erinevate õigusaktide vahel. Kui normid on vastuolulised või sisu on ebaselge, siis laiaulatusliku tõlgendamisega on oht, et see pärsib regulatsiooni rakendamist. Lobitegevust reguleeriv seadus peab ühtima karistusõiguslike normidega, mis sätestavad mõjuvõimuga kauplemise ja altkäemaksu andmise, sest lobitegevuse regulatsiooni alusel saab sisustada karistusõiguslikke õigusmõisteid. Õigussüsteemi terviklikkusest lähtuvalt peaks seaduse struktuur ja normide sõnastus võimaldada eristamist, millal on tegemist halduskorras karistatavate lobieeskirjade rikkumisega ja millal on toime pandud süütegu. Lobitegevuse reguleerimine seadusega annab tõhusama võimaluse pöörduda oma huvide kaitseks kohtusse.

Teisest küljest on lobigruppide kõige intensiivsemat mõjutustegevust oodata seaduse kohta, mis reguleerib nende enda tegevust. Lobistide huvi rangemate reeglite vastu nende enda tegevusele ei ole suur. Kõige rohkem kaotaksid seaduse tasandil reguleerimisest suuremad lobigrupid, hoolimata sellest, et nende võimekus palgata juriidiliselt pädevat nõustamisest on suurem. Tasakaalus seadus annab tõhusal rakendamisel parema võimaluse oma huve esindada nõrgemini organiseerunud huvigruppidele. Ühtne vastuoludeta seadus annab vähem võimalusi õiguslünkade abil avalikustamise eest varjatult oma eesmärgi saavutada. Kuna poliitikud sõltuvad nii teabe saamisest kui ka poliitiliselt toetuselt tugevamatest huvigruppidest, siis on nende jaoks eelistatavam variant kompromissi leidmine, kui puudub väline surve karmimaks reguleerimiseks. Kuna rahvusvahelises praktikas on seaduse tasemel lobitegevuse reguleerimine oluliselt vähem kasutuses kui pehmemad meetmed, siis on surve rahvusvaheliste organisatsioonide poolt nõrgem.

Mida põhjalikum on regulatsioon, seda pikem peab olema ka üleminekuperiood. Lobimisalase seadusandluse kiire vastuvõtmine Poola Vabariigis näitas, et lühikesest üleminekuperioodist võitsid tugevamad ja paremini organiseerunud lobigrupid. Nad olid suutelised kohanema uue olukorra ja nõuetega, kuna nendega oli töösuhetes rohkem spetsialiste. Üleminekuperiood on vajalik selleks, et huvigrupp saaks koguda ja ette valmistada teabe, mis seaduse alusel tuleb esitada. Puudujääkide esinemise korral registreerimine võimalik ei ole. Ajastus on lobitegevuses väga oluline faktor, sest kui konkurendid on suutnud ametnikke või poliitikuid oma seisukohtades veenda, siis on ebatõenäoline, et strateegia osutub edukaks. Poola Vabariigi lobiregulatsiooni kehtestamise näitel tekkisid probleemid uue regulatsiooniga kohanemisel valitsusvälistel organisatsioonidel, mis arenenud ühiskondades tasakaalustavad ettevõtlusringkondade huve, eriti tarbijaõiguste ja keskkonna küsimustes. Järelikult peab regulatsiooni kehtestamisel olema tagatud võrdne ligipääs.

Euroopa Liidu liikmesriikidest on seaduse tasandil lobitegevus reguleeritud ainult endistes Ida bloki riikides. Pindala, rahvaarvu ja poliitilise mineviku poolest sarnanevad Eestiga neist kõige rohkem Leedu ja Sloveenia. Leedu lobitegevuse seadus⁴² võeti vastu juba 2000. aastal ehk enne riigi liitumist Euroopa Liiduga. Sloveenia korrupsiooniennetuse ja ausa käitumise seadus⁴³ võeti vastu 2010. aastal, esimene eelnõu esitati Sloveenia parlamendile juba 1999. aastal⁴⁴. Leedu seaduses on viisteist paragrahvi, Sloveenia regulatsioonis 90. Sloveenia korrupsiooniennetuse ja ausa käitumise seaduse normide rohkus tuleneb kahe raja süsteemist ehk seadus sätestab reeglid nii lobistidele kui ka lobitavatele. Täiendavalt sätestatakse Korrupsiooniennetuse Komisjoni, mille ülesanne on teostada järelevalvet seaduse täitmise üle, õigused ja kohustused, sealhulgas rahastamine, nõuded komisjoni liikmetele ja nende ametisse nimetamisele. Sloveenia regulatsiooni mahukusest tulenevalt on seaduses antud kaheksateist erinevat definitsiooni, võrreldes Leedu lobitegevuse seaduse kuue definitsiooniga.

Lobimisalase seadusandluse üks olulisemaid aspekte on lobitegevuse määratlus ehk kellele

42 Republic of Lithuania. Law on Lobbying Activities. 27.06.2000.

43 Integrity and Prevention of Corruption Act. 26.05.2010. Official Journal of the Republic of Slovenia N. 45/10, 4/6/2010 (Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije) ZIntPK, Uradni list RS, št. 45/10 z dne 4. 6. 2010). Arvutivõrgus: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=201169&stevilka=3056>. Viimati kontrollitud 03.05.2015

44 J.Kasmač. Slovenia: The regulation of lobbying in place and the challenge of implementation - U.Kilnes (toim) OECD. Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 3. lk 205 jj. Siin ja järgnevalt on Sloveenia lobitegevuse regulatsiooni loomise käsitlemisel tuginetud viidatud artiklile.

seadus kohaldub. Sloveenias on lobitegevus defineeritud kui lobistide tegevus, kes esindavad huvigruppe, nii valitsusasutuste, ametnike ja kohalike omavalitsuse organite juures eesmärgiga mõjutada nende otsuseid. Lobitegevuse sisu on määratletud mitteavaliku kontaktina lobitavaga, mille eesmärk on mõjutada otsuste vastuvõtmist. Leedu regulatsiooni definitsioon on märgatavalt lühem, määratledes lobitegevuse tasustatud katsena mõjutada õigusaktide parandamist, täiendamist ja kehtetuks tunnistamist ning uute õigusaktide vastuvõtmist või vastuvõtmata jätmist. Lobitegevuse eesmärk on esindatava seaduslike huvide kaitse.

Leedu lobitegevuse seaduse tugevuseks on selle lakoonilisus ja lihtsus, adresseerides ainult lobistide õigusi ja kohustusi, registrit ja järelevalvet. Paragrahv 5 annab loetelu ebaseaduslikuks lobitegevuseks loetavatest tegudest. Näiteks on keelatud registreerimata lobitegevus, valeinformatsiooni esitamine faktide või asjaoludena õigusloome sisu mõjutamiseks, kahe vastandlike huvidega kliendi samaaegne esindamine ja fiktiivse kliendi nimel lobimine. Poliitikutel, ametnikel, ametiasutustel ja avalik-õiguslikel ettevõtetel on lobimine keelatud tulenevalt paragrahvist 7. Lobistide õigused Leedus on näiteks pakkuda alternatiive eelnõude sõnastusele ja olla kaasatud eelnõu ettevalmistamisse, esitada iseseisvalt mõjude analüüse, teavitada avalikkust menetletavate eelnõude sisust ning kohtuda poliitikutega tulenevalt lobitegevuse seaduse § 4 lõikest 1. Järelikult on kolme paragrahviga antud ülevaade lobistide õigustest ja kohustustest. Sloveenia korruptsiooniennetuse ja ausa käitumise seaduses ei ole lobistide õigused ja kohustused selgelt piiritletud, vaid määratletud iga alateema juures. Näiteks kaheksanda peatüki neljanda alapeatüki Informatsioon § 69 lõike 1 alusel peab lobist end vastavalt lobitavale esitlema. See muudab heas usus tegutsevate lobistidel õigustest ja kohustustest arusaamise keerulisemaks. Samuti ei oma kõik lobistid õigusosalast eriharidust.

Ehkki üldine tendents on regulatsiooni karmistamine, tunnistati Ungaris kehtetuks 2006. aasta seadus XLIX Lobitegevusest⁴⁵ ning regulatsioon asendati 2010. aasta seadusega CXXXI avalikkuse kaasamine eelnõude koostamisse⁴⁶ ja Valitsuse 2013. aasta määrusega nr 50 juhtimiskorraldusest ja protseduurireeglitest aususe tagamiseks ametiasutuste suhtluses

45 Act XLIX of 2006. On the Lobbying Activities. Arvutivõrgus: [http://www.uni-corvinus.hu/fileadmin/user_upload/hu/tanszekek/tarsadalomtudomany/politikatudomany/files/tantargyak/downloads_2008f/Lobby_Act_XLIX_of_2006.pdf](http://www.uni-corvinus.hu/fileadmin/user_upload/hu/tanszekek/tarsadalomtudomanyi/politikatudomany/files/tantargyak/downloads_2008f/Lobby_Act_XLIX_of_2006.pdf). Viimati kontrollitud: 03.05.2015

46 Act CXXXI of 2010. On Public Participation in Developing Legislation. Arvutivõrgus: http://www.regulatelobbying.com/images/Hungary_New_2011_act_on_public_participation_in_developing_legislation.docx. Viimati kontrollitud: 03.05.2015

lobistidega⁴⁷. 2010. aasta seaduse 8. peatüki artiklid 13 ja 14 on oma eesmärgilt sarnased Eesti kaasamise hea tavaga. Strateegiliste partnerite kaasamine on valdkonna eest vastutava ministri kaalutusotsus ning kaasamine vormistatakse pooltevahelise igakordse lepinguga. Artikli 13 lõige 4 sätestab vastavate lepingute sisu kohta kehtestatud reeglid⁴⁸. Artikli 14 lõige 1 sätestab kaasatud organisatsioonide kohustuse esindada ka nende organisatsioonide huve, kes ei ole kaasatud, kuid tegutsevad samas valdkonnas. Ungari 2006. aasta lobitegevuse seaduse ebaõnnestumist käsitleb OECD lobitegevusalase kogumiku kolmas osa⁴⁹. Peter Klotzi hinnangul tuli initsiatiiv lobitegevuse seadusega reguleerimiseks lobistidelt endalt, kes löid oma huvide paremaks esindamiseks antud küsimuses Esimese Ungari lobistide ühingu⁵⁰. Intensiivse sektoripoolse lobi tõttu sisaldas seadus mitmeid eeliseid registreerunud lobistidele nagu ligipääs ametiasutuste territooriumile ja hoonetesse, õigus nõuda ligipääsu parlamendi komiteedele või individuaalsetele ministritele seisukohtade esitamiseks ja õigus teha ühekordseid väikesi kingitusi lobitavale, mis ei ületa oma väärtuselt 10% miinimumpalgast. Ühtlasi piiras seadus arvestatavalt isikute ringi, kes said lobistina end registreerida, näiteks pidi füüsilisest isikust lobistil olema kõrgharidus. Paragrahv 10 punkt f keelas lobitegevuse avalikel sihtasutustel ja nende juhtorganite liikmetel, millest tulenes tugev kriitika valitsusvälistelt organisatsioonidelt. Neist 22 esitasid avaliku petitsiooni, kritiseerides piiranguid. Aja jooksul muutusid rahulolematuks ka elukutselised lobistid, sest järelevalvesüsteemi ei rakendatud korralikult ning praktikas ei võimaldatud neile tihti ligipääsu, mille andmine oli ametiasutuste kaalutusotsus. Selle tulemusena esitasid paljud lobistid taotluse enda registrist kustutamiseks. Ungari kogemus on järelikult hea näide sellest, et piiratud osalusega ning ebaefektiivselt rakendatud lobitegevust reguleeriv seadus viis valdkonna osalise dereguleerimiseni.

Regulatsiooni rakendamisega on probleeme ka Sloveenias. Registreeritud lobistide arv hinnanguliselt kõigist lobistidest on väike, püsidis ajavahemikus 2011-2013 kuuekümne ümber. Kui näiteks Ljubljana linnapea kulutas 270 miljonit eurot ehitusprojektidele, mille raames sõlmiti 311 ettevõttega lepingud, ei esitatud järelevalveorganile ühtegi lobimise lepingut. Probleem on kahepoolne ehk lobistid ei registreeri ja lobitavad ei teavitata

47 Inglise keeles Decree nr 50 on the integrity management system in public administration bodies and the procedural rules for receiving lobbyists.

48 Lepingus peavad kajastuma koostöö eesmärk, eelnõuga seotud küsimused, mille kohta konsulteeritakse, konsulteerimise vorm, reeglid seisukohtade koostamiseks olulisele teabele ligipääsu kohta ja kokkuleppe kestus

49 P. Klotz. Hungary: In quest of an appropriate legal framework for lobby regulation. - U.Kilnes (toim) OECD. Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 3. lk 157 jj.

50 Inglise keeles First Hungarian Lobbyists Association.

rikkumistest. Kasmači hinnangul on nõrkuseks Korruptsiooniennetuse Komisjoni võimalus ainult tagantjärele kontrollida nõuete täitmist, mis võimaldab seadusevastasel lobil oma eesmärgid täita. Euroopa Komisjoni 2014. aasta Korruptsioonivastase võitluse raporti Sloveenia lisas⁵¹ märgitakse, et Sloveenia seadusandlus vastab nõuetele. Samas näitab raportis viidatud Eurobaromeetri 2013. aasta eriküsitlus korruptsiooni kohta, et 76% sloveenlastest arvab, et korruptsioon kasvas nende riigis viimase kolme aasta jooksul, olles ühtlasi küsitluses kõrgeim näitaja Euroopa Liidus. Järelikult ei ole Sloveenia korruptsiooniennetuse ja ausa käitumise seadus kolme aasta jooksul veel oma eesmärgid täitnud.

2.2 Järelevalve ja halduskaristusmeetmed.

Halduslike karistusvahendite rakendamise eelduseks on järelevalveorgani olemasolu. Isereguleerimise korral ei ole välistatud ka katusorganisatsioonipoolne karistamine, kuid see saab olla lepinguline ja piirduda organisatsiooni liikmetega. Lisaks puuduvad tõhusad garantiid, et süsteemi rakendatakse erapooletult ja rikkumistele reageeritakse õigeaegselt. Kõige rohkem on levinud kolme tüüpi järelevalveorganid: eraldi volinik oma bürooga, ministeeriumi allüksus või eraldi valitsusasutus. Olemasolevale institutsioonile lisaülesannete juurdeandmine ilma struktuursete muudatusteta on kõige ebaefektiivsem võimalus, sest haldusvõimekus uute ülesannete täitmiseks ei pruugi olla piisav. Lobivolinik oma bürooga sarnaselt Kanadaga oleks võimekuselt oluliselt tugevam, sest volinik on oma valdkonna spetsialist ja iseseisva organina ei oleks järelevalve sõltuv suurema allüksuse rahastamisest. Ministeeriumi alluvuses oleks järelevalveorgan ministeeriumi eelarvele ja alluvusahelale allutatud, samas ministeeriumi alluvuses oleks vähemalt algusfaasis järelevalve paremini rakendatud olemasolevate kogemuste, pädevuse ja juba eksisteeriva taristu olemasolu tõttu. Lobivaldkonna regulatsiooni täitmise üle oleks sellisel juhul ministril poliitiline vastutus, mis lisaks survet lobiregulatsiooni täitmist tõsiselt kontrollida. Eraldi valitsusasutus, mis teostaks lobitegevuse nõuete täitmise üle järelevalvet, oleks kõige kulukam ja nõuaks eraldi seadust, mis organi tegevust reguleeriks. Teisest küljest oleks valitsusasutuse lahendus kõige iseseisvam, sest see oleks riigieelarvest otse rahastatud ning kõige sõltumatum poliitilisest mõjutamisest. Erinevate variantide kasutamine sõltub nii rahalistest võimalustest, lobitegevuse kontrolli ulatuslikkusest kui ka süstemaatilise ülesehitusest.

51 Euroopa Komisjon. Korruptsioonivastase võitluse raport. 03.02.2014, Brüssel, Lisa 24 Sloveenia.

Samuti peaks regulatsioon adresseerima huvide konfliktist või reeglitevastasest käitumisest nii lobistide kui ka lobitavate poolt teavitamist asutusesiseselt või teiste lobigruppide poolt. Lobistidel on enda huvi oma kutseala mainet üleval hoida, sest suurte skandaalide tulemuseks võib olla regulatsiooni karmistamine. Sloveenia korruptsiooniennetuse ja ausa käitumise seaduses on eraldi sätestatud kaitsemeetmed rikkumistest teavitajatele. Seaduse § 23 lõikest 8 tuleneb, et teavitaja isiku võib avaldada üksnes kohtu loal. Sobivate kaitsemeetmete puudumisel võib tekkida olukord, kus ebaseaduslikust lobitegevusest teavitamine käib läbi meedia või valitsusväliste organisatsioonide. Sellisel juhul on oluliselt keerulisem ja pikaajalisem teabe tõepärasuse kindlakstegemine, sest väidetavast rikkumisest teavitamise eesmärgiks võib olla konkurendi maine kahjustamine, mitte ausama lobitegevuse toetamine.

Täpsem karistusmeetmete valik oleneb karistatavatest rikkumistest. Registreerimise ja aruandluskohustuse korral saab eristada järgnevaid rikkumisi: andmete hilinemisega esitamine, andmete osaline või täielik esitamata jätmine, valeandmete esitamine ja lobitegevus ilma registreerimiseta. Kuna materiaalsete hüvede pakkumine lobitegevuse eesmärgi saavutamiseks on juba kriminaliseeritud, siis käesolevas töös seda eraldi ei käsitleta. Leedu lobitegevuse seaduse § 14 lõige 2 sätestab aluse kahju hüvitamise nõude esitamiseks seaduses sätestatud korras, kui lobitegevusega tekitati kahju teistele isikutele, ettevõtetele, esindustele või organisatsioonidele. Kahju kindlakstegemine ja tõendamine on lobitegevuse olukorras äärmiselt keeruline, sest isegi kui registreerimise korral on huvi piisavalt deklareeritud, siis näiteks vestluse täpset sisu on tagantjärele väga raske hinnata. Samuti on väga keeruline hinnata põhjuslikkust, sest ebaseadusliku lobitegevuse *conditio sine qua non* reegli alusel ära mõtlemisel ei ole võimalik endiselt tulemust prognoosida. Lobitava tehtavad otsused on subjektiivsed ja väga raske on hinnata, kuidas isik oleks otsustanud ilma ebaseadusliku mõjutamiseta.

Ajutine eemaldamine registrist. Registreerimiskohustuse korral on üheks sanktsioonivahendiks registrist mingiks perioodiks eemaldamine võimaluseta esitada uus taotlus karistuse kehtivuse aja jooksul. Olenevalt rikkumise raskusest on kasutusel perioodid ühest kuust ühe aastani. Lühemad perioodid täidavad oma eesmärgi riikides, kus lobialane konkurents on tihedam, Eesti puhul võivad riigi suurusest tulenevalt täita eesmärgi pikemad perioodid. Registrist eemaldamise korral on võimalus määratleda karistuste pikkus vastavalt õigusaktis toodud rikkumistele ja nende seadusandjapoolsele hinnangulisele raskusele. Näiteks esmakordse tahtlikult või raskest hooletusest registripidajale esitatud valeandmete

puhul kohaldub kahekuuline registrist eemaldamine, korduva tahtlikult või raskest hooletusest esitatud valeandmete korral kuuekuuline registrist eemaldamine. Teise variandina on võimalik lahendada registrist eemaldamine teatud perioodiks järelevalveorgani kaalutusotsusena. Sellisel juhul peaks olema ära määratud kergendavad ja raskendavad asjaolud. Süsteemi õiglaseks toimimiseks tuleb arvestada, et kõiki huvigruppe ei esinda elukutselised lobistid ja rikkumised võivad tuleneda lihtsalt lobisti kogenumatusest. Teisest küljest omab selline sanktsioon tugevamat mõju põhitööna lobiga tegelevate isikute puhul. Olulised asjaolud, mida tuleks kaaluda hoolimata lobisti elukutselisusest, on esitamata või valede andmete olulisus, regulatsiooni rikkumisest saadud põhjendamatu eelis või selle puudumine ja varasemate rikkumiste olemasolu. Lobitegevuses võib olla teatud isikute või ettevõtete panus erinev ja kui tegemist on sotsiaalse partneriga või grupiga, kellel on hea teave ja oluline esindus valdkonnas, siis võib registrist eemaldamine kahjustada kaasamise otstarvet.

Trahvimine. Teise võimaliku karistusvahendina saaks kasutada ettekirjutust ja sunniraha ettekirjutuse täitmata jätmise korral. Lobistide huvi tahtlikult rikkuda teabe andmise kohustust on soovimatus avaldada tõeseid andmeid. Mida põhjalikum on aruandekohustus seda rohkem tuleb lobistidel avaldada infot oma strateegia ja eesmärkide kohta. Väärteomenetluse korras karistamisel kehtib mitmekordse karistamise keeld, järelikult võib lobistile olla kasulikum väärteo ettenägemise korral maksta ära trahv, kui avalikustada detailid esindatava huvi ja eesmärgi kohta. Halduskaristuse korral ei ole problemaatiline jätkuva rikkumise korral korduvalt lobisti karistada sunnirahaga. Seeläbi on võimalik tagada, et finantsiline heidutus sunnib lobigruppe õiguspäraselt käituma, sest kohustuse jätkuva rikkumise korral kumuleerub tasuda tulev sunniraha. Ettekirjutuse tegemine ei seaks halvamasse olukorda väiksema kogemuse ja võimekusega lobigruppe nagu kodanikuorganisatsioonid, sest ettekirjutus üksi ei tekita neile rahalisi väljaminekuid, vaid selle täitmata jätmine. See aitaks vältida olukorda, kus finantsiliselt võimekamatel lobigruppidel on kasulikum jätta sunniraha maksmata, kui näiteks avaldada andmeid, mis võivad viidata huvide konfliktile.

Rikkumiste avalikustamine. Ühe karistusmeetmena on võimalik avalikustada lobireeglite rikkumise eest karistada saanud isikud. Poliitikas ja lobitegevuses on imidž väga oluline ja korduvalt rikkumiste eest karistada saanud lobistidega suhtlemine võib poliitikute või kõrgete ametnike erapooletuse avalikkuse silmis kahtluse alla seada. Kui register koos andmetega on avalik, siis oleks põhjendatud ka selle reeglite vastu eksijate avalikustamine. Avalikustamisele kuuluks minimaalselt seega rikkuja nimi, sünnikuupäev, rikkumise sisu, otsuse jõustumise aeg

ja karistus. Samas peaks luba avalikustamiseks tulenema seadusest, sest analoogsete avalike karistusregistritega roolijoodikute ja kommunaalvõlgnike kohta on varasemalt tekkinud õiguslikke probleeme⁵². Kuna lobitegevus on suunatud valitud rahvaesindajate ja maksuraha eest finantseeritud ametiasutustele, siis eelduslikult on ka avalikkuse huvi tavapärasest suurem selle vastu, kes üritavad lobida reegleid rikkudes.

2.3 Järeldused.

Lobitegevust on võimalik reguleerida erinevatel viisidel ja initsiatiiv õigusloomeks võib tulla nii riigilt kui ka lobistidelt endalt. Sõltuvalt regulatsiooni liigist on erinev probleemide ulatus, mida kaetakse. Siiski on jaotamine isereguleerimiseks, registreerimiskohustuseks ja seadusloomeks lihtsustatud parema arusaadavuse huvides, sest praktikas on võimalik kombineerida erinevaid õigusloome lahendusi. Näiteks Euroopa Komisjoni ja Parlamendi Läbipaistvusregister on vabatahtlik, kuid registreerumisega tuleneb kohustus jälgida eetikakoodeksit. Isereguleerimise korral on oluline kui palju lobiste eetikakoodeks hõlmab ja kuidas teostatakse järelevalvet. Registreerimiskohustuse edukuse määrab edastatava teabe põhjalikkus ja täpsus. Lobitegevust hõlmava seadusandluse puhul on põhjalikkusest olulisem seaduse rakendamine. Kui puudub tõhus järelevalve või registreerimise eest võimaldatud paremat ligipääsu reaalsuses ei anta, siis ei täida seadus oma eesmärki. Sloveenia ja Ungari kogemused lobitegevuse seadusandlusega rakendamisel on head näited sellest.

Esimese peatüki teises alapeatükis käsitletud lobistrateegiatega reguleerimine tasemel, kus on võimalik välistada kõik varjatud lobitegevuse strateegiad on ebatõenäoline. Samuti tõhusa järelevalve tagamine võib minna ebaproportsionaalselt suureks saadava kasuga. Samas on sanktsioonid vajalikud kuna riik ei saa soosida olukorda, kus õigusvastane käitumine on kasulikum kui õiguspärane. Arvestades, et teatud huvigrupid võivad finantsiliselt oluliselt kaotada näiteks karmistunud keskkonnanõuetest, siis otsitakse viise kuidas oma huve kõige tõhusamalt esindada. Järelikult on väga oluline õigusakti rakendamine ja järelevalve tagamine. Riiklikku järelevalvet võib teostada iseseisev volinik, ministeeriumi allasutus või eraldi valitsusasutus. Reeglite rikkumise eest kõige levinum sanktsioon on trahvimine, mille aluseks olev koosseis võib olla sätestatud väärteona või rakendatakse ettekirjutusi ja sunniraha.

52 I.Pilving. Sugupuud müügiks ja roolijoodikud häbiposti? Isikuandmetega seonduvad piirangud avaliku teabe avaldamisel - Juridica 2004/II lk 75jj.

III peatükk

Lobitegevuse regulatsioon *de lege lata* ja *de lege ferenda*

Kolmanda peatüki eesmärk on anda ülevaade olemasolevast õigusest ja kuidas autori hinnangul tuleks lobitegevus Eesti Vabariigis reguleerida kooskõlas ülejäänud siseriikliku õigusega. Peatükk seostab teiste riikide kogemused ja soovitusel siseriikliku õigusega. Lobitegevuse nüansse reguleerivad õigusaktid puudutavad teatud kindlaid aspekte, mitte lobitegevust tervikuna. Samuti käsitleb peatükk õigusakte, mis ei reguleeri otseselt lobitegevust, kuid mis on vajalikud tõhusa lobitegevuse regulatsiooni jaoks. *De lege ferenda* osas annab peatükk soovitusi järelevalve ja sanktsioonide küsimuste lahendamiseks

3.1 Lobitegevust Eestis reguleerivad õigusaktid

Ehkki ükski allpool käsitletavatest õigusaktidest ei ole suunatud lobitegevuse reguleerimisele tervikuna, annavad teatud sätted üksikolukordade või Riigikogu liikme hea tava puhul saadikute kohta vastavaid juhiseid ja keelde. Antud hetkel seadusandlus lobitegevust ei reguleeri, vaid õigusaktid, mis teemat konkreetselt käsitlevad, on antud otsuste või määrustena. Tähelepanuväärne on, et otsused või määrused on vastu võetud viimase viie aasta jooksul, millest järeldub, et esimesed sammud lobitegevuse reguleerimises on tehtud. Analüüsist on välja jäetud karistusseadustiku⁵³ ja korruptsioonivastase seaduse⁵⁴ mõjutustegevust käsitlevad sätted, kuna need eeldaksid põhjalikumat karistusõiguslikku analüüsi.

Enamik käsitletavatest õigusaktidest reguleerivad lobitegevust kaudselt kuna neis sisalduvad normid peale Riigikogu liikme hea tava ei käsitle otseselt lobitegevust. Siiski mõjutavad neis sisalduvad sätted lobistide õigusi oma seisukohti esitada ja lobitavate käitumist. Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri määratleb kõige olulisemate mõjudega lobitegevuse alguspunkti ehk eelnõu väljatöötamise reeglid. Hea õigusloome ja normitehnika eeskirjaga seostub õigusaktide ja seisukohtade ettevalmistamisse kaasatud huvigruppidega täpsema konsulteerimise korra kaasamise hea tava, mis puudutab avatud lobitegevust, kus toimub seisukohtade esindamine ettenähtud korras. Teises alapeatükis käsitletud varjatud lobitegevust Eesti õiguskord hetkel ei reguleeri.

53 Karistusseadustik¹ - RT I 2001, 61, 364...RT I, 23.12.2014, 16.

54 Korruptsioonivastane seadus - RT I, 29.06.2012, 1...RT I, 12.07.2014, 85.

Eesti Vabariigi põhiseadus⁵⁵. Lobitegevuse seisukohalt on olulised põhiseaduse § 45 ja § 46 ehk vastavalt õigus levitada ideid ja informatsiooni ning õigus pöörduda märgukirjade ja avaldustega riigiasutuste või ametiisikute poole. Paragrahvis 46 sätestatud pöördumisõigus on igatüüpe õigus, mis laieneb ka juriidilistele isikutele⁵⁶. Teabenõuded ja pöördumised on täpsemalt reguleeritud alaseaduses nagu avaliku teabe seadus⁵⁷ ja märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise ning kollektiivse pöördumise esitamise seadus⁵⁸. Mitteformaalseid või õiguslikult reguleerimata konsultatsioone põhjendatakse aga just põhiseadusest tulenevate õigustega ideede levitamisele ja pöördumisõigusega. See argument ei välista õiguslikult mitteametlike konsultatsioonide piiramist, mis on lobitegevuse algusfaasis oluline ja jõukohane eelkõige tugevamatele lobigruppidele.

Lobitegevuse reguleerimine seadusandluse alusel seab piiranguid ettevõtlusvabadusele, mis tuleneb põhiseaduse § 31-st. Ehkki ettevõtlusvabadust riivavad üldiselt igasugused keelud ja piirangud ning samas valdkonnas tegutsevatele isikutele antud soodustused. Piiranguteks loetakse ka erinevaid registreerimise ja muid kõrvalkohustusi⁵⁹. Riigikohus on lahendis 3-4-1-3-02⁶⁰ punktis 14 märkinud, et: „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“. Siiski ei käsitle ettevõtlusvabadus kõiki lobiste, sest ametiühingud, katusorganisatsioonid ja valitsusvälised organisatsioonid ei tegele majandustegevusega. Lobimist pakuvad teenusena advokaadibürood ja avalike suhete ettevõtted, kelle põhimajandustegevuseks ei ole ametlikult ühelgi lobitegevus. Kuna lobitegevuses eelistatakse kohalikke lobiste, kes tunnevad hästi siseriiklike olusid, siis on äärmiselt ebatõenäoline, et võimalikud piirangud lobitegevusele mõjutaksid teenuste vaba liikumist tulenevalt põhiseaduse § 123 lõikest 2 ja Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seaduse⁶¹ paragrahvist

55 Eesti Vabariigi põhiseadus – RT 1992, 26, 349...RT I, 27.04.2011, 2.

56 O.Kask. PõhisK § 46/7. - Ü.Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Kolmas, täiendatud väljaanne. Tallinn, Juura 2012

57 Avaliku teabe seadus - RT I 2000, 92, 597...RT I, 12.07.2014, 33.

58 Märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise ning kollektiivse pöördumise esitamise seadus - RT I 2004, 81, 542...RT I, 01.04.2014, 3.49

59 O.Kask. PõhisK §31/12. - Ü.Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Kolmas, täiendatud väljaanne. Tallinn, Juura 2012

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

61 Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seadus - RT I 2003, 64, 429.

2.

Riigikogu liikme hea tava⁶². Soovitus Eesti Vabariigile Riigikogu eetikakoodeksi loomiseks tulenes Euroopa Nõukogu korrupsioonivastase võitluse järelevalveorgani GRECO (Group of States Against Corruption) neljandast aruandest, mis avaldati 2012. aastal. Lisaks eetikakoodeksi loomisele juhtis GRECO tähelepanu, et koodeks peaks olema ka reaalselt rakendatav ja sisaldama parlamendiliikme mandaati arvestavaid sanktsioonimeetmeid⁶³. Eetikakoodeksi vajadust rõhutas Euroopa Liidu Nõukogu Euroopa Liidu korrupsioonivastase võitluse aruande Lisas 6⁶⁴, mis käsitleb Eesti Vabariiki. Ainuke avalikult kättesaadav versioon eetikakoodeksi eelnõust pärineb meediaväljaande Delfi vahendusel. Töö autori päringule vastas Riigikogu Kantselei avalike suhete osakond, et eetikakoodeksi eelnõu tekste ei ole. 17.12.2014. aastal võeti vastu Riigikogu liikme hea tava.

Ehkki meediaväljaandes avaldatud eelnõu teksti puhul on raske hinnata selle tõele vastavust, on siiski selle teatud punktide sõnastus sarnane Riigikogu kodulehel avaldatud hea tavaga. Näiteks meedias avaldatud eelnõu punkt 2.2 kattub sõnastuselt paari erinevusega hea tava 9. punktiga. Muutunud on näiteks kohustus avaldada isiklikud huvid, mis on asendatud kohustusega teavitada isikliku huvi olemasolust, mis sellises sõnastuses ei eelda huvi täpsema sisu avaldamise kohustust. Samuti on algse punkt 2.12 sõnastust kärbitud võrreldes hea tava punktiga 6. Esialgselt versioonist on välja jäetud isikliku kasu määratlus, mis abstraktse terminina võimaldab välistada ka muud eelised peale kingituste ja teenete. Sõnastuse muudatus erineb külalislahkuse määratlemisel. Kui meedias avaldatud eelnõu versiooni punkt 1.4 sätestas, et keelatud on aktsepteerida külalislahkust mis tahes vormis ja viisil, siis Riigikogu liikme heas tava punkt 5 keelab tavapärasest suurema külalislahkuse, kui see seab kahtluse alla Riigikogu liikme aususe, õigluse ja erapooletuse. Võrreldes meedias esitatud eelnõu versiooni punkti 2.4 ja Riigikogu liikme hea tava punkti 11, siis teise lause sõnastus on oluliselt muutunud. Kui algse versioonis oli otsustamise kaasatud isikute avaldamise

62 Riigikogu liikme hea tava. 08.04.2015. Arvutivõrgus http://www.riigikogu.ee/wpcms/wp-content/uploads/2014/10/Riigikogu_liikme_hea_tava.pdf. Viimati kontrollitud: 03.05.2015

63 GRECO. Fourth Evaluation Round. Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors. Avaldatud 08.02.2013, Freco Eval IV Rep (2012) 5E ,lk 14. Arvutivõrgus: http://www.korrupsioon.ee/sites/www.korrupsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/korrupsiooni_ennetamine_parlamendiliikmete_kohtunike_ja_prokuroride_seas_inglise_keeles.pdf. Viimati kontrollitud 03.05.2015.

64 Euroopa Komisjon. Euroopa Liidu korrupsioonivastase võitluse aruanne. Lisa Eesti. Brüssel, 03.02.2014 COM(2014). Arvutivõrgus http://www.korrupsioon.ee/sites/www.korrupsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/el_i_korrupsiooniaruanne_eesti_keeles.pdf. Viimati kontrollitud 03.05.2015

kohustus, siis lõplikus versioonis on otsustamisse kaasatud isikute avaldamine Riigikogu liikme kaalutusotsus. See omab väga olulist tähendust lobitegevuse läbipaistvuse osas, sest avaldamata jätmise huvi saab lihtsalt põhjendada sellega, et puudus vajadus, niikaua kui vajaduse mõiste on õiguslikult täpselt sisustamata.

Järelikult ei ole täidetud GRECO antud soovitusel toodud eesmärgid. Hea tava ei sisalda endas sanktsioone ja puuduvad rakendusmehhanismid. Meedias esitatud kujul oleks Riigikogu liikme eetikakoodeks lobimise koha pealt olnud järelikult rangem ja konkreetsem. Hea tava ei lahenda ka järelevalve küsimusi. Kui järelevalve teostajana on mõeldud kodanikuorganisatsioone ja meediat, siis hea tava ainult sätestab Riigikogu poolt oma liikmetele võetud kohustusi, sealhulgas suhtlust huvigruppidega.

Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri⁶⁵. Lobitegevusel on suurem puutumus ka parema õigusloome tagamise. Huvid, mida esindatakse ei ole alati suunatud riigi ja üldise ettevõtluse ja kodanike huvidele, vaid sageli kitsastele erahuvidele, seetõttu võib, nagu teises alapeatükis täpsemalt põhjalikumalt käsitletud, olla lobigrupi huvi õigusloome hägustamisele ja mitmeti mõistetavusele. Hea õigusloome ja normitehnika eeskirja (edaspidi HÕNTE) on olulise lobitegevuse sihtmärgi - seaduseelnõu või määruse eelnõu - aluseks. Samuti käsitletakse HÕNTE-t 2012. aasta Justiitsministri kirjas huvigruppide päringule osana lobitegevuse ja parema õigusloome reguleerimise programmist⁶⁶. Eeskirja 1. peatükk „Seaduseelnõu väljatöötamine ja seaduse mõju hindamine“ on oluline järgneva alapeatüki raames, sest see määrab ära sihtrühmad ja kogutava teabe. HÕNTE paneb seega paika lobitegevuse jaoks olulised küsimused, näiteks § 1 lg 1 punkt 3 võimalikud lahendused, punkt 5 küsimuse lahendamine Eestiga sarnase ühiskonnakorralduse ja õigussüsteemiga riikides ja punkt 7 mõjud.

Kaasamise hea tava kinnitati 29. detsembri 2011. aastal Vabariigi Valitsuse istungil tulenevalt Vabariigi Valitsuse reglemendi § 4 lõikes 2 sätestatust⁶⁷. Kaasamise hea tava reguleerib Riigikogu, valitsusasutuste, Vabariigi Valitsuse ja üksikute ministrite tasandil antavate õigusaktide ettevalmistamise protsessi, poliitikaalgatuste väljatöötamist ja Eesti

65 Vabariigi Valitsuse 22.12.2011 aasta määrus nr 180 Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri - RT I, 29.12.2011, 228.

66 Justiitsminister Kristen Michali 08.10.2012. aasta vastus Eesti Tööandjate Keskliidu, MTÜ Korruptsioonivaba Eesti, Eesti Kaubandus-Tööstuskoja ja Teenusmajanduse Koda päringule mõjuvõimuga kauplemise ja lobireeglite kohta.

67 Vabariigi Valitsuse 13.01.2012 määrus nr 10 Vabariigi Valitsuse reglement - RT I, 29.12.2011, 233.

Vabariigi seisukohtade andmist Euroopa Komisjoni algatustele. Kaasamise hea tava eesmärgiks on kaasata avalikkust ja huvirühmi demokraatia ja läbipaistvuse põhimõtete tagamiseks seadusloome protsessis. Kaasamine hea tava alusel toimub adekvaatse ja objektiivse informatsiooni edastamine õigusakti või seisukoha eesmärgi ning lahendusvõimaluste osas ja konsulteerimine poliitika kujundamise algfaasis. Sarnaselt Riigikogu eetikakoodeksiga ei ole hea tava vastu võetud seadusena ja ei sisalda sanktsioone sätestatud põhimõtete ja nõuete rikkumisele. Sellest tulenevalt ei saa ühelgi huvirühmal olla nõudeõigust enda kaasamiseks konsultatsioonidesse, kui kaasamist oleks võinud eeldada. Teisest küljest on mõjuka huvirühma kaasamata jätmine avalikkust huvitavas küsimuses poliitiliselt keeruline. Siiski on valitsusasutustel lai kaalutlusruum kaasamise osas, sest hea tava sätestab, et kaasamise aluseks on arvestatav mõju huvirühmadele või ühiskonnale tervikuna. Konkreetse seaduseelnõu, poliitikaalgatuse või seisukoha võtmisse Euroopa Liiduga seotud asjades kaasatavate huvirühmade määratlemine on vastava valitsusasutuse otsus. Kaasamise hea tava ei näe ette mehhanisme selle vastu, et kaasatakse näilise legitiimsuse loomiseks huvigruppe, kes ei ole kavandatava eelnõu sisu vastu või esitavad muudatusettepanekuid ebaoluliste nüansside osas.

Poliitilisse otsustusprotsessi kaasamata jätmine mõjutab kõige rohkem kodanikuorganisatsioone või kehvema rahastusega huvigruppe. Magistritöö teine alapeatükk kirjeldab, kuidas elukutseliste lobiste kasutavad huvigrupid saavad kasutada mitmeid teisi võimalusi seadusloome, poliitikakujunduse või seisukohavõttude sisu mõjutamiseks oma huvides. Ametlik kaasamata jätmine võib olla, vastupidi, tugev argument lobistrateegias, millega oma huve peale suruda. Kahjuks puudub magistritöö esitamise hetkel kohtupraktika, mis viitaks „Kaasamise heale tavale“ või selgitaks selle sätete sisu. Ehkki kaasamise põhimõtted eksisteerisid ka enne Vabariigi Valitsuse poolset „Kaasamise hea tava“ kinnitamist, on reeglid sellisel kujul selgelt kirja pandud ja arusaadavad ka laiemale avalikkusele. Hoolimata sellest, et puuduvad sanktsioonimeetmed, ahendab hea tava õiguspõhimõtete meelevaldse tõlgendamise võimalusi ja tuletab valitsusasutustele meelde nende kohustusi. Siiski on „Kaasamise heast tavast“ puudu mitmeid elemente, et üksi lobitegevuse kohta efektiivset raamistikku anda. Näiteks ei reguleeri see huvigruppide suhteid konkreetsete ametnike või ametkondadega.

3.1.1 Järeldused

Lobitegevuse reguleerimise vajadust on valitsuse tasandil teadvustatud ja esmane kava on olemas. Samas ei ole üldiste eesmärkide määratlusest kaugemale jõutud. Lobitegevusealase regulatsiooni väljatöötamine on olnud kahel aastal Justiitsministeeriumi tööplaanis ja peetud on mitteametlikke ümarlaudu. Samas näitab Eestiga sarnase poliitilise minevikuga riigi Poola Vabariigi kogemus seda, et korruptsiooniga kaasnevate skandaalide mõjul võivad erakonnad olla sunnitud avalikkuse surve all lobitegevust haldusõiguslikult seadusandlusega reguleerima.

Õiguslik raamistik lobitegevuse kohta ei ole hetkel ühtne, läbipaistev ega terviklik. Ehkki korruptsiooni süüteod on reguleeritud, adresseerivad nad ainult karistatavaid tagajärgi. Karistusõigusel on ka üldpreventatiivne toime, kuid see ei adresseeri huvigruppide ebaetilise tegevuse põhjuseid. Hea õigusloome ja normitehnika eeskirja eesmärk ei ole samuti ennetada ebaproportsionaalseid, kuid karistusõiguse alusel koosseisu alla mitte kuuluvaid tegusid. Õigusloome kava realiseerimise seis näitab, et juba eetikakoodeksi üle on olnud palju vaidlusi ja vastu on võetud selle oluliselt kärbitud versioon. Ka vabatahtlik lobigruppidepoolne eetikakoodeks ei ole jõudnud kindla otsuseni. Järelikult saab olemasoleva regulatsiooni alusel esitada moraalseid etteheiteid ja kaasamise hea tava ning Riigikogu liikme hea tava aitavad tõlgendada õigust. Samas on lobitegevusealase õigusloome vajadust kinnitanud nii GRECO kui ka Justiitsministeeriumi enda õigusloome kava. Viimase kolme aasta jooksul on tehtud aktiivselt pingutusi selle nimel, et leida konsensus mitte ainult regulatsiooni vajalikkuse, vaid ka võimaliku sisu kohta.

3.2 Lobitegevuse reguleerimise võimalused Eestis

Lähtuvalt esimesest alapeatükist on lobitegevuse regulatsiooni vajadust õiguspoliitiliselt Eestis teadvustatud ja on tehtud esimesed sammud regulatsiooni kehtestamiseks. Olemasolev regulatsioon käsitleb lobitegevuse negatiivseid tagajärgi ainult karistusõiguslikust aspektist. Hetkel on vastu võetud kaasamise hea tava ja riigikogu liikme hea tava, mis puudutavad huvigruppide kaasamist ja Riigikogu liikme puhul huvide konflikti vältimist. Tulenevalt Justiitsministeeriumi aastaplaanist, Ott Lumi artiklist ja meedias avaldatud uudistest on toimunud lobitegevusega seotud gruppide esindajatega konsultatsioonid. Mitmed viimase viie aasta jooksul tehtud Riigikohtu lahendit käsitlevad lobitegevust otseselt või kaudselt. Euroopa Liidu eesistumisperiood 2018. aasta jaanuarist juunini intensiivistab lobitegevust riigiväliste huvigruppide poolt. Magistritöö esitamise hetkel ei ole kindla lahenduseni veel jõutud. Sellest tulenevalt on kolmanda peatüki eesmärk esitada magistritöö autori poolseid

seisukohad Eesti Vabariigile kõige sobivamatest lobitegevuse reguleerimise lahendustest.

Järelikult on vastus uurimisküsimuse esimesele osale, et Eestis on vaja lobitegevuse alast regulatsiooni. Valdkonna õigusloome puudumisele kui probleemile on tähelepanu juhtinud GRECO. Poliitikas ja lobitegevuses ei piisa sisulisest aususest, vaid see peab ka kodanikele aus välja nägema, mis suurendab Eesti elanike rahulolu ja usaldust riigi suhtes. Maadevahetuse kohtukaasus tõstatab Eestis selgelt lobitegevusega kaasnevad probleemid. Vahelduva eduga on lobitegevuse teema olnud Justiitsministeeriumi õigusloomeprogrammis. Seega on ettevalmistavad sammud tehtud ja poliitiline tahe reguleerimiseks on olemas. Kehtivad õigusaktid reguleerivad teatud nüansse lobitegevusest, selle põhiprobleeme puudutamata. Näiteks Kaasamise hea tava käsitleb ainult riigipoolseid kohustusi ja Riigikogu liikme hea tava ainult parlamendisaadiku suhtlust lobitavaga. Ehkki lobitegevus on tihti kahesuunaline on läbipaistmatu huvide esindamise algatajaks üldjuhul lobistid, kelle tegevust käesoleval hetkel õigusaktid ei reguleeri.

Lobitegevust on võimalik kontrollida õigusloomega nii isereguleerimise, registreerimiskohustuse kui ka valdkonda hõlmava seadusandluse kaudu. Täiendavalt on oluline lahendada järelevalve ja sanktsioonide küsimus. Hoolimata reguleerimise viisist peab lahendus sobima ülejäänud õiguskorraga. Mudelregulatsiooni, mis sobiks arenenud demokraatiatele ja mis tagaks õiguse tõhusa rakendamise, ei ole. Samas varieeruvad erinevad lobimisstrateegiad lähtuvalt lobigrupi võimalustest ja eesmärkidest. Lobitegevuse regulatsioonile hoolimata selle ulatusest kehtivad haldusõiguse üldpõhimõtted ja menetlusnormid. Oluline on regulatsioonis määratleda, milliste isikute või institutsioonide lobimist käsitletakse. Riigikogu, valitsuse, valitsusasutuste ja ministeeriumite lobitavatena määratlemine lähtuks üldlevinud lahendustest. Küsitav on, kas lobitegevus kohalikes omavalitsustes tuleks samuti üldregulatsiooniga hõlmata. Üle kahesaja omavalitsuse kontrollimine lobireeglite täitmise osas muutuks ebaproportsionaalseks saadava kasuga.

Lobitegevusega seotud valdkonnad alluvad mitmele erinevale ministeeriumile. Korruptsioonivastase tegevuse koordineerija on korruptsioonivastase võitluse seaduse § 8 alusel Justiitsministeerium. Lisaks on Justiitsministeeriumi pädevuses seadused ja eelnõud sealhulgas teiste ministeeriumite algatatud eelnõude vastavuse põhiseadusega, ülejäänud seadusandluse ja õiguse üldpõhimõtetega kontrollimine, samuti hallatakse eelnõude infosüsteemi, äri- ja ühinguregistrit. Kodanikuühiskonnaga seotud teemad ja probleemid on

Siseministeriumi haldusalas. Riiklik statistikaga tegeleb Statistikaamet, mis allub Rahandusministeriumile ja toimib riikliku statistika seaduse alusel. Samuti on Rahandusministeriumi haldusalas riigihangete poliitika. Seega eeldab lobitegevuse reguleerimine mitme ministeriumi kooskõlastusi. Valdconda koordineeriv ja kontrolliv organ aitaks vahendada teavet, mis on oluline vastavate ministeriumite haldusala küsimuste lahendamiseks seoses lobitegevusega. Teisest küljest takistavad tõrked koordineerimisel regulatsiooni tõhusat rakendamist.

Seadusandlusega reguleerimises on võrdlusriikides erinevad kogemused. Leedus on lobitegevuse seadus kehtinud üle 14 aasta suuremate probleemideta, Ungaris oli suuri raskusi nii seaduse sisust tulenevate piirangute tõttu kui ka ebaefektiivsest seaduse rakendamisest. Lobisti staatuse väga kitsas määratlemine annab selged eelised teatud huvide esindajatele ja kaotab huvide esindatuse tasakaalu. Lobitegevuse seadusega reguleerimise eelnõu täpne võimalik sisu läheks selle töö raamest väga kaugemale ja spekulatiivseks. Ehkki paljudes Euroopa Liidu ja OECD riikides on lobitegevus reguleerimata, on üldine tendents regulatsiooni kasvu suunas. Näiteks on reguleerimine aktiivses menetluses nii Iirimaal kui ka Itaalias ja aastast 2013 on registreerimiskohustus Austrias. Sloveenia on näide sellest, kuidas põhjalik seadusandlus ei anna tulemust nõrga rakendamise tõttu. Eelneva regulatsiooni puudumisel on väga keeruline prognoosida järelevalve tegevust ja ulatust. Üks kriitilisemaid perioode on just esmane rakendamine, mis kujundab lobistide edasist käitumist.

Seega on autori seisukoht ja vastus uurimusküsimuse teisele poolele, et Eesti Vabariigi jaoks on sobivaim lobitegevuse reguleerimise viis iseregulatsioon ja eraldi registreerimissüsteem. Eraldi lobiregistri loomise ettepaneku esitas Riigikogu korrupsioonivastane erikomisjon lobitegevuse reguleerimise memos⁶⁸. Põhjaliku regulatsiooni ebaõnnestumisel kaotab riik rahaliselt ja süsteemi loomisele kulutatud ametnike töötundides. Liigselt keeruline ja kehvalt sõnastatud seadus võib tingida sagedast muutmist ning vajab ulatuslikku kohtupraktikat normide tõlgendamiseks. Halvasti sõnastatud või rakendatud õigusloome soosib varjatud lobitegevuse kasutamist, millega on hiljem keeruline võidelda, kui norme eiravat käitumist aktsepteerivad nii lobistid kui ka lobitavad. Väiksema ulatusega regulatsiooni korral, mille raames on kohustusi ja kontrollivajadust vähem, saab rohkem ressursi tõhusale

68 Riigikogu korrupsioonivastase erikomisjoni tegevuse ülevaade (veebruar 2014 - veebruar 2015), lk 4.
Arvutivõrgus: http://www.riigikogu.ee/wpcms/wp-content/uploads/2015/03/KVEK_teg_ulevaade_02_2014-02_2015.pdf. Viimati kontrollitud: 03.05.2015

rakendamisele kulutada. Isereguleerimise korral oleks eetikakoodeksi rakendamine oluliselt kiirem, registri ja sellega seotud tegevuste, sealhulgas teabe edastamine, teabenõuded ja registri informatsiooni avalikustamine, tuleb täiendavalt läbi arutada. Põhjalikum seadusandlus eeldab oluliselt ulatuslikumaid analüüse ning raskem on leida poliitilist konsensust, nagu näitab Riigikoguliikme eetikakoodeksi küsimuse pikk arutelu.

Registreerimiskohustuse eesmärk on tagada ülevaade lobitegevusest riigile ja avalikkusele. Registreerimine peaks olema sarnaselt Euroopa Läbipaistvusregistrile vabatahtlik, sest see ei leiaks nii suurt vastuseisu lobistide enda poolt, kelle koostööst järelevalvega oleneb süsteemi tõhusus. Kui registreerimisega kaasneb kohustus jälgida lobistide eetikakoodeksit, siis annab kohustus viimasele suuremat tähtsust. Seetõttu suureneks teadlikus koodeksis esitatud lobisti kohustustest. Lobistid, kes ennast ei registreeri, riskivad mõjutamise avalikuks tulemise korral avalikkuse huviga nende tegevuse vastu. Samas peavad ka lobitavad põhjendama, miks võeti jutule lobist, kes ei ole end registreerinud. Registriandmete puhul tuleb hinnata nende vajalikkust ja võimekust nende paikapidavust kontrollida ning sanktsioonimeetmed valeandmete esitamise eest. Ehkki isereguleerimise ja registrisüsteemi rakendamise üks eeliseid on karistusmeetmete vähesus, siis ei ole valeandmete esitamise lubamine või sanktsioneerimata jätmine mõistlik. Andmete esitamisel on võimalik kasutada nii elektroonilist kui ka kirjalikku vormi. Väiksema e-riigi kogemusega riikides kasutatakse peamiselt elektroonilist andmete edastuse süsteemi, mis muudab andmete esitamise mugavamaks ja kiiremaks nii lobistidele kui ka registripidajale. Samas võib tekkida küsimus võrdse ligipääsu võimalustest, eriti välismaiste lobistide puhul, kes ei ole Eesti e-residendid. Nõutud teabe esitamiseks on kõige lihtsam lahendus elektrooniline blankett koos nõutavate andmetega ja teabe täpsuse astmega.

Register tuleks sätestada seadusega, sest see tagab suurema õiguskindluse, kuna määrusega lahendamise korral piisab valitsuse otsusest, millele ei eelne poliitilist debatti, Riigikogus eeldab seaduse muutmise aga saadikute enamuse poolthääli. Esitatavate andmete blankett on võimalik sätestada seaduse lisana. Kõik registrile taotlusega esitatud andmed on avaliku teabe seaduse (edaspidi AvTS) § 3 lõike 1 tähenduses avalik teave ning nende salvestamine ja töötlemine eeldab AvTS 5¹. peatüki alusel andmekogu olemasolu. Avaliku teabe seadus §43³ lõike 1 alusel asutatakse andmekogu seadusega või selle alusel antud õigusaktiga. Lobistide registri alusel loodud andmekogul peab olema põhimäärus, milles on sätestatud vastutav töötleja tulenevalt AvTS § 43⁵ lõikest 1. Registreerujatelt saadav teave võimaldab hinnata,

millised valdkonnad on lobitegevuses prioriteetsed ja milliste huvigruppide huvid on kõige tugevamalt esindatud. Andmekogu avalikkus tuleneb AvTS § 43⁸ lõikest 1, kui juurdepääsupiirangut ei ole kehtestatud. Kuna juba hetkel on olemas andmekogude jaoks ühtne turvalahendus, tehnilise hoolduse süsteem ja järelevalve, siis registri kasutuselevõttust tulenevalt uusi lahendusi luua ei ole vaja.

Kui lahendada lobitegevuse reguleerimine registripidamise või seadusega, siis tekib küsimus järelevalveorganist. Korruptsioonivastase võitluse seaduse § 9 lõike 1 alusel teostab parlamentaarset järelevalvet korruptsioonivastaste meetmete rakendamise üle Riigikogu korruptsioonivastane erikomisjon. Sama sätte lõikest 2 tuleneb, et komisjonil on õigus ülesannete täitmiseks välja kutsuda isikuid ja nõuda tutvumiseks andmeid ja dokumente. Komisjoni 2014. aasta aruandes märgitakse, et 2014. aastal oli teravdatud tähelepanu all juhiste koostamine parlamendiliikmete suhtluseks lobistidega, mille menetlust ja tulemust on kirjeldatud esimeses alapeatükis. Järelikult on komisjon lobitegevuse problemaatikat teadvustanud ja analüüsinud. Rutiinsete järelevalve kohustuste erikomisjonile jätmine ei tagaks efektiivset järelevalvet mitmel põhjusel. Esiteks on parlamendisaadikud tihti lobitavad ja seetõttu ei pruugi komisjon olla erapooletu oma tegevuses. Samuti alluvad praktikas parlamendisaadikud tihti erakonna juhtnõõridele teatud otsustes. Ehkki seadus annab erikomisjonile ulatuslikud võimalused teabe kogumiseks on kaheldav, et kaheksaliikmeline komisjon, mis pidas 2014. aastal 27 istungit⁶⁹, suudab lisaks põhitööle saadikute tõhusalt täita lisakohustusi. Samuti on problemaatiline Riigikogu isikkoosseisu ja komisjoni enda koosseisu vahetumine ühe koosseisu raames. See tähendab, et peale valimisi moodustatav uus komisjon ei oma spetsiifilise järelevalve küsimustes kogemusi.

Ülejäänud olemasolevad organid, mis tegelevad lobitegevuse valdkonnaga kattuvate küsimustega teostavad karistusõiguslikku järelevalvet. Järelikult tuleks küsimus lahendada eraldi järelevalveorgani loomisega. Eraldi organ aitab lahendada ka ministeeriumite kattuvate pädevuste küsimusi, võimaldades efektiivsemat koordineerimist ning varustada teabega Riigikogu korruptsioonivastast komisjoni. Alapeatükis 2.3 käsitletud erinevate variantide sobivus ja sealt tulenev valik eeldab põhjalikumat analüüsi, kui see käesoleva magistritöö raames võimalik on. Eestis ei ole eraldi valdkonna eest vastutavate isikuliste institutsioonide kasutamine väga levinud. Eelistatum oleks järelevalve küsimuse lahendamine seega

69 Riigikogu korruptsioonivastase erikomisjoni tegevuse ülevaade (veebruar 2014 - veebruar 2015), lk 3

valdkonna eest vastutava ministeeriumi allasutusena või eraldi ametiasutusena, sest nende valdkondade puhul on rahastamise, struktureerimise ja pädevuste jaotuse kohta Eestil rohkem kogemusi. Siiski peaks valik adresseerima teatud aspekte, millest üks on järelevalve teostamine ametkonna või ametiasutuse üle. Ministeeriumi või valitsusasutuse korral allumise küsimust ei teki, sest järelevalvet teostab kas valdkonna eest vastutav minister või valitsusasutuste puhul tulenevalt Vabariigi Valitsuse seaduse⁷⁰ § 41 lõikest 1 Vabariigi Valitsus. Lobitegevus on poliitiliselt tundlik valdkond, kus võib tõstatuda järelevalve erapooletuse ja sõltumatuse küsimus.

Järelevalve teostamisel on oluline, et organ suudaks rikkujaid tõhusalt korrale kutsuda. Eetikakoodeksi ja vabatahtliku registreerimise korral ei ole mõistlik ülesanktsioneerida, sest lobistide jaoks võib muutuda otstarbekamaks registreerimata jätmine. Eelkõige peaks karistatav olema tahtlik või raskest hooletusest eetikakoodeksi nõuete rikkumine ja registrele valeandmete esitamine. See kaitseks avalikke huve ja lobistide klientide huve. Sanktsioonimeetmed on mõistlik lahendada ettekirjutuste ja sunnirahadega asendustäitmise ja sunniraha seaduses⁷¹ (edaspidi ATSS) sätestatud korras. Väärteokoosseisude sätestamine eeldaks eraldi menetlejate koolitamist, mis tõstab järelevalve kulusid ja ei võimalda erinevalt sunnirahade puhul mitmekordset rahalist karistust rikkumise jätkumisel tulenevalt ATSS § 2 lõikest 2. Lisaks on hetkel problemaatiline niigi suur väärteokoosseisude arv Eesti õiguskorras. Ettekirjutuste ja sunniraha kasutamine ei sea halvemasse olukorda kehvemini rahastatud, kuid näiteks väga olulisi avalikke huve esindavaid lobiguppe. Tulenevalt ATSS § 4 lõikest 1 antakse ettekirjutus haldusaktina, seega toimub vaidlustamine halduskohtumenetluse seadustikus sätestatud korras, mis erinevalt väärteomenetlusest võimaldab lihtsamalt kohtus vaidlustada sanktsiooni.

Lobitegevuse reguleerimisel on oluline küsimus mahajahtumisperiood. Teiste riikide eelpool viidatud kogemused näitavad suurt poliitikast ja ametiasutustest lobisektorisse siirdumist. Poliitikute lobistina tööle hakkamist on raskem piirata kuna eeldused edukaks lobitööks on väga subjektiivsed. Seetõttu võib piirang olla ebaproportsionaalne ja on kaheldav, et see leiaks poliitilist toetust. Avaliku teenistuse seaduse § 23 lõige 1 sätestab, et ametnik nimetatakse ametikohale määramata ajaks välja arvatud teatud tippametnike kohad. Ametnike kogemused on pikaajalisemad ja põhjalikumad, millega kaasneb ekspertiis nii oma valdkonnas,

70 Vabariigi Valitsuse seadus - RT I 1995, 94, 1628...RT I, 19.03.2015, 69.

71 Asendustäitmise ja sunniraha seadus - RT I 2001, 50, 283...RT I, 12.07.2014, 29.

ametiasutuse struktuuride ja ametkondliku teabe tundmine. Mahajahtumisperiood ametnikele ei piiraks liigselt põhiseaduse § 29 lõikest 1 tulenevat õigust vabalt valida elukutset, kuivõrd potentsiaalne huvide konflikt võib tugevalt kahjustada avalikke huve ja piirang oleks lühikese perioodiga ning väga kitsa eluala valikuga, mis ilmselt suurt osa ametnikke ei puudutaks. Aastane mahajahtumisperiood vähendaks ametkondliku teabe teadmisesest saadavad eeliseid lobitegevuses ning kontakt endiste kolleegidega ei ole sama intensiivne nende otsuste mõjutamiseks. Eriti oluline on see riigihangete lobimisel. Keeld lobigrupi jaoks näiteks ühe aasta jooksul on võimalik määrata tegevuse iseloomust lähtuvalt kuna isereguleerimise ja vabatahtliku registreerimise juhul ei ole lobisti või lobitegevuse mõiste seaduse tasandil määratletud. Samuti kui registreerimine ei ole kohustuslik, siis on võimalik lobida ilma järelevalve asutust teavitamata. Kõik lobistid või lobigrupid ei identifitseeri end lobijatena või on see üks nende põhitegevustest. Siiski omaks piirang korralekutsuvat mõju arvestades, et avalikud huvid ei pruugi olulistest küsimustes kattuda tugevate erahuvidega. Mahajahtumisperioodi kasutamine omab mõju hea lobikultuuriga riikides, kus lobisti maine on oluline nii lobitavate kui ka klientide jaoks.

Kokkuvõte

Käesoleva magistritöö teemaks on lobitegevuse õiguslik reguleerimine ehk kas ja millist lobitegevuse alast regulatsiooni on Eesti Vabariigis vaja. Lähtuvalt uurimisküsimusest on tööl kaks eesmärki. Esimeseks eesmärgiks on uurida lobitegevust ja selle reguleerimise võimalusi Eestis võrdluses välisriikidega, kus lobitegevus on reguleeritud. Töö teiseks eesmärgiks on hinnata lobiregulatsiooni sobivust Eesti õigussüsteemi ja anda hinnang sobivaimast õiguslikust lahendusest. Teema mahukusest ja olemasoleva lobiregulatsiooni puudumisest tulenevalt ei ole töö otstarbeks anda konkreetseid juhiseid, vaid esitada teoreetiline ülevaade.

Magistritöö eesmärgiks on tutvustada lobitegevust ja pakkuda õiguslikke lahendusi teemale, mis on siia maani eesti keeles vähe käsitletud leidnud. Töö otstarbeks ei ole juhtida tähelepanu asjaolule, et lobitegevusega esineb probleeme läbipaistvuse ja huvide proportsionaalses esindatuses. Siiski on analüüsis ära toodud põhilised lobimisstrateegiad, eesmärgiga välja tuua konkreetsed probleemid, mida võimalik regulatsioon peaks puudutama. Kuigi õiguspoliitiliseks eesmärgiks on vahelduva eduga olnud lobitegevuse reguleerimine, ei ole magistritöö esitamise seisuga ühtegi kindlat lahendust avalikult välja pakutud. Seega on oluline anda ülevaade, millega tuleks uue regulatsiooni loomisel arvestada ja milline võimalik variant oleks Eesti Vabariigile kõige sobivam. Lisaks õiguslikele kaalutlustele lähtub analüüs seal, kus vajalik, poliitilistest kaalutlustest, sest puhtalt õigusteoreetiline analüüs võib viia lahendusteni, mis ei ole reaalsuses rakendatavad võimaliku lobistide vastuseisu või järelevalve puuduste tõttu. Lobisektor on hästi rahastatud ja paindlik, mistõttu otsitakse alati võimalusi regulatsioonist mööda minna, olenemata selle vormist. Kuna alapeatükkide lõpus on antud järeldused, siis kokkuvõttes neid enam üle ei korrata, vaid esitatakse põhilised seisukohad, lähtuvalt uurimisküsimusest ja töö eesmärkidest.

Lobitegevuse kohta ei ole ühtset mõistet, mis hõlmab kõik tegevused, mis on seotud lobimisega. Siiski on olemas mitmed tunnused, millele lobitegevus vastab, nagu palgatud või iseseisvalt tegutseva lobisti poolt kontakti otsimine võimuesindajatega oma seisukohtade või ettepanekute esitamiseks. Lobitegevus võib toimuda nii ametlike konsultatsioonide raames kui ka varjatult sotsiaalsete tutvuste kaudu. Igasugune lobitegevus ei ole avalikele huvidele kahjulik, sest sageli annavad lobistide esindatavad huvigrupid väärtuslikku teavet valdkonna kohta, ilma et sellega kaasneksid kulud riigile. Samas on olulistest majanduslikes ja ühiskondlikes küsimustes tihe huvide konkurents ja mitmed lobistid võivad kasutada oma

eesmärkide saavutamiseks vahendeid, mis riivavad avalikke huve. Lobistide võimalused kasutada erinevaid strateegiaid olenevad sellest, millised on nende kasutada olevad vahendid. Lobistrateegia võib hõlmata mitmeid institutsioone samaaegselt ning olla kombineeritud süsteemivälise mõjutamisega avaliku arvamuse kujundamiseks. Laiema ulatusega huvide mõjutamine algab juba poliitika kujundamisest kas sobiva õigusloome suunas või ebasobiva vastu. Reeglina on parim aeg lobimiseks siis, kui midagi veel ametlikes dokumentides ei ole. Kaasamise staadium hõlmab juba rohkem huvigruppe, seega on konkurents tihedam ja konsultatsioonide ajagraafik paigas. Parlament võimaldab huve esindada Eestis nii komisjonide, koalitsioonipartnerite kui ka opositsiooni kaudu. Kohtusüsteem on huvide esindamiseks aeglasem ja ettearvamatum võrreldes teiste strateegiatega. Lobistid kasutavad kohtusse pöördumist siis, kui muud strateegiad ei ole õnnestunud, et otsida pretsedente, mis võimaldavad õigusakti rakendamist kitsendada või annavad huvigrupile soodsa tõlgenduse. Poliitikakujundajate surveamiseks on võimalik kasutada avaliku arvamuse kujundamist meedia ja reklaamide kaudu. Euroopa Liidu liikmesriike võivad välismaised huvigrupid mõjutada katusorganisatsioonide kaudu kohalikke liikmete abiga lobimiseks. Samuti on võimalik esindada oma huve liikmesriikide kaudu, lobides Euroopa Liidu asjade eest vastutavaid ministeeriume ja valitsust endale soodsa regulatsiooni toetuseks või ebasobiva regulatsiooni vastu.

Kuna lobistid võivad kasutada kombineeritud strateegiaid ja edukalt varjata oma tegevust järelevalveorganite kaudu, siis on väga raske luua kõikehõlmavat regulatsiooni, mis minimeeriks süsteemi kuritarvitamist. Samuti ei ole kõik lobitavad alati huvitatud õigusvastastest konsultatsioonidest ettekandmisest. Regulatsiooni variant, ulatus ja järelevalve sõltuvad poliitilisest tahtest, lobistide enda huvidest ja probleemi teravusest ühiskonnas. Arusaadavuse huvides on magistritöös reguleerimisviisid jaotatud kolmeks, ehkki süsteemid võivad olla omavahel kombineeritud. Eneseregulatsioon on kõige nõrgemalt siduv ning koosneb vabatahtlikust eetikakoodeksist, mis on kohustuslik üldjuhul erialaliidu liikmetele. Magistritöös on eneseregulatsiooni näidetest analüüsitud Public Relations Institute of Ireland ja Society of European Affairs Professionals eetikakoodekseid. Hoolimata piiratud lobistide ringist sätestab eetikakoodeks olulised põhimõtted ja kohustused. Avalikkuse ja läbipaistvuse põhimõtete paremaks tagamiseks kasutatakse näiteks Saksamaal ja Prantsusmaal lobistide registreerimiskohustust. Registreerimine võib olla vabatahtlik nagu Euroopa Läbipaistvusregistris või kohustuslik nagu Poola lobistide registris. Aruandlus- ja registreerimiskohustuse juures on oluline teabe ulatus, maht ja järelevalve lobistide üle.

Registreerimiskohustus võib olla eraldi reguleeritud või sisalduda lobitegevust käsitlevas seadusandluses. Magistritöös toodud lobitegevuse seadusandluse analüüs lähtub Sloveenia, Leedu ja Ungari lahendustest ning kerkinud probleemidest. Sloveenias on probleemsed järelevalve küsimused ja Ungaris otsustati dereguleerimise kasuks, sest põhjalik seadus ei täitnud oma eesmärki puuduliku rakendamise ja järelevalve tõttu.

Eesti õigusüsteem lobitegevust otseselt ei reguleeri, kuid õigusloome programmi raames on vastu võetud hea õigusloome ja normitehnika eeskiri, kaasamise hea tava ja Riigikogu liikme hea tava. Viimase puhul ilmnes raskusi poliitilise konsensuse leidmisega ning meedias avaldatud tekstist jõudis lõplikku otsusesse oluliselt abstraktsema sõnastusega variant. Lobiste adresseeriva lobiregulatsiooni loomise teema on olnud juba kaks korda Justiitsministeeriumi tööplaanis. Endiselt on kaasatud sotsiaalsete partneritega koostöös selgitamata, milline peaks olema regulatsiooni liik. Lobitegevuse mõjud ilmnevad kolmest Riigikohtu lahendist ning üks lahend käsitleb lobiregulatsiooni vajalikkust karistusseadustiku¹ koosseisu raames. Lobitegevuse regulatsiooni loomiseks ei esine ka põhiseaduslikke piiranguid. Olemasolev seadusandlus, vastupidi, juba reguleerib andmekogude loomist ja nõuete vastu eksinud lobiste on võimalik karistada asendustäitmise ja sunniraha seaduses sätestatud korras, mis ei too kaasa endaga väärteokoosseisude suurenemist ja vajadust täiendavate menetlejate järele. Riigil oleks olemas taristu registri loomiseks, kui selle kasuks otsustatakse.

Autori ettepanekuks on lobitegevus reguleerida sarnaselt Euroopa Läbipaistvusregistriga, kus registreerimine on vabatahtlik ja sellega kaasneb kohustus jälgida eetikakoodeksit. Õiguskorra jaoks täiesti võõra seadusega võib tekkida suuri probleeme rakendamisel ning kui seadus end ei õigusta, siis ebaseaduslikult käituvate lobistide korralekutsumine on hiljem oluliselt raskem. Ebaõnnestumisel kulutab riik palju rahalist ja inimressurssi. Lobistide eneseregulatsioonil puudub tõhus järelevalve ning katusorganisatsiooniga liitumist ei saa teha kohustuslikuks, kuni ei ole seaduse tasandil määratletud lobisti mõiste. Vabatahtlik register koos eetikakoodeksiga võimaldaks rohkem vahendeid suunata järelevalvele ning selle rakendamise alusel oleks võimalik kindlaks määrata, millised on regulatsiooni puudujäägid. Täiendavalt vajab eraldi kaalumist lobitegevuse reeglite täitmise üle järelevalvet teostava organi määratlemine. Lobitegevus puudutab mitmete ministeeriumite pädevusvaldkondi, mistõttu oleks mõistlik, kui järelevalveorgan täidaks koordineerivaid ülesandeid. Tippametnike siirdumine erasektorisse lobistideks on arenenud riikides suur probleem, mistõttu tuleks Eestis sätestada samuti n-ö mahajahtumisperiod.

Edasiste lobitegevuse valdkonna õigusliku reguleerimise alaste uuringute vajaduse ja piirid määrab, kas lobitegevust otsustatakse reguleerida või mitte. Eelnõude seletuskirjad ja mõjude analüüsid annaksid oluliselt konkreetsema teabe, mille põhjal on võimalik analüüsida täpsemalt alaküsimusi nagu järelevalve, sanktsioonid, definitsioonid ja seostumine ülejäänud õiguskorraga. Kui lobitegevusealase regulatsiooni loomisest loobutakse, siis võib Riigikohtu praktika karistusseadustiku¹ § 298¹ lõige 1 mõiste avaliku huvi seisukohast ebavõrdse või põhjendamatu eelise saamise kohta anda juhiseid, millest lobimisel tuleb lähtuda. See aitaks muu regulatsiooni puudumisel piiritleda eetilist lobitegevust ebaeetilisest ka sätte koosseisuvälistes olukordades.

Lobbying and legal means of regulation

Abstract

The objective of this master's degree paper is to examine whether and what kind of lobbying regulation would be required for the Republic of Estonia. The study focuses on two aspects, namely to examine what would be the possibilities in Estonia to regulate lobbying compared to other developed states and to make recommendations for the best suiting manner of regulation. Although lobbying has taken place since independence was proclaimed the issue has become under thorough scrutiny in the recent decade. The paper is a theoretical analysis which utilizes the analytical method in the structure. Since lobbying is a recent issue in political agenda it is pivotal to explain the current situation and lobbying strategies to continue with more detailed issues. This study also makes use of the systematic method to point to the problems that lobbying regulations would have to take into account. The comparative method provides the opportunity to assess different forms of regulation already in use and together with problems that have arisen with their implementation to give recommendation in the context of Estonia.

The creation of lobbying rules appeared in the yearly agenda of the Ministry of Justice in 2012. It is believed to be the result of the "Land Exchange" court case which raised the issue of unethical lobbying and corruption in the media. Under the direction of Minister of Justice Kristen Michal a committee of representatives convened but it ceased to meet without any certain results. In 2015 the subject reappeared in the agenda and lobbying rules were even in the Estonian Reform Party's and Estonian Social Democratic Party's Coalition Treaty. The intensity of lobby groups outside Estonia is estimated to increase once Estonia takes over the Chair of the European Council of Ministers in 2018. The issue of lobbying has been echoed in several of the Supreme Court's decisions. Since lobbying is not regulated at the moment no court cases give direct instructions on lobbying. The Limitations on Pharmacies cases are two fine examples of different interest groups lobbying their interests in the Supreme Court proceedings. In decision 3-1-1-23-12 the Supreme Court noted that power bargaining cannot entail legal lobbying. Without regulation or the definition of lobbyists undue influence can be thus only derived from other penalised acts connected to power bargaining.

Lobbying strategies are vital to determine how lobbying should be regulated and in this paper they are presented according to the institutions lobbied. Number of different institutions and

persons function as lobbyists including some public relation companies, lawyers, umbrella organisations and non-governmental organisations. The choice and limits of the strategy depend on the interests and resources that are allocated to the activity. The best chances to protect broader interests are in the phase of policy formulation because nothing official is in the dossiers. If the strategy does not prevail then the drafting phase also provides opportunities, however the number of interests involved increases thus making it more difficult to lobby. The parliament provides opportunities to lobby through committees, coalition partners, and the opposition to change, adopt or defeat bills. If despite all efforts a bill is introduced as a law the act can be challenged in the court system. Although it is a time consuming strategy and the content of verdicts is hard to determine, the case law may narrow the implementation of the act or to create a need for amendments of the law. The implementation of the legal act can be hampered through lobbying the responsible body to remain passive or to delay the application of standards and procedures. Lobbygroups with sound financing usually pursue a public campaign to gain public support for their agenda simultaneously with lobbying public officials or politicians. Nation states of the European Union are lobbying targets on European Union wide interest groups who lobby either through their local partners or directly.

There are different forms of regulation to target the negative effects of the lobbying strategies form self-regulation, mandatory and voluntary registries to overall legislation. There is no universally suitable or best option, the appropriate form is determined by the willingness of politicians and lobbyists themselves. Self-regulation is the most lenient form of regulating usually consisting of an ethics code which is compiled and monitored by umbrella organisations. Even though it does not apply to all lobbyists it sets standards of tolerated behaviour. The registry and reporting system demands oversight, the collection and storing of data. Registry system has to be supported by penalties for deliberate presentation of false information or when mandatory for lobbying without registration./ Overall legislation in one aspect provides the strongest legal form and has to comply with stricter standards. Given the experiences of Hungary and Slovenia strict regulation which does not address proportionally the local problems with lobbying is not functional. Poor implementation practices further diminish the effect of the law which is alien to domestic needs. In conclusion monitoring is vital for regulation to be successful but it has to be impartial, professional and with sufficient funding. The supervisory function may be allocated to a ministry responsible for fighting corruption or applied through a separate organ or commissioner.

The lobbying regulation regardless of the form must be in concordance with the rest of the legal system. Estonian regulation does not address the obligations and rights of lobbyists. As a part of legal development program the inclusion of social partners and the rules and standards for drafts have been regulated. Since 2014 the ethics code for members of parliament was adopted. Although it covers some aspects in relation to lobbying the terms lobbyist or lobbying are avoided. Compared to the original draft published in the media the final draft was less concise about the obligation in communication with lobbyists. All of the legal acts lack measures and process of avoiding misconduct and responsibility in case of breaches. The need to regulate lobbying has been acknowledged in Estonia and first steps have been taken. The public conscious about the issue has increased however there have been no public proposals or debate on how and to what extent lobbying should be regulated. The aim of this paper is to provide insight on which would be the best solution for Estonia. In author's opinion Estonia should implement a system similar to European Transparency register where registering is voluntary but after applying lobbyists have the obligation to follow the ethics code. Self-regulation only is not sufficient because of lack of monitoring and the likely limited number of lobbyists it applies to. Given that the field of lobbying is not regulated a lot depends on proper supervision and implementation therefore a voluntary register would suit the needs of Estonia the best. This would be more acceptable to lobbyists and would foster a culture of integrity. If the abuses of system become frequent it is possible to further regulate lobbying since there are more experiences taking account the local situation.

In conclusion the field of lobbying should be regulated. Since the issue has become recently under tighter scrutiny in Estonia there is still little of literature concerning the issue and thus far there are no statutory proposals or official statistics. This paper is intended to join the experiences of comparable countries abroad and the domestic law of Estonia to offer recommendations. In the author's view Estonia should regulate lobbying through a voluntary registry and an ethics code for registered lobbyists.

Magistritöö allikmaterjal

Kasutatud kirjandus

1. Burson-Marsteller. A Guide to Effective Lobbying in Europe. The View of Policy Makers Arvutivõrgus: <http://lobbyingsurvey.burson-marsteller.com/> viimati kontrollitud 03.05.2015
2. D.Coen, J.Richardson (toim). Lobbying the European Union. Institutions, Actors and Issues. Oxford, Oxford University Press 2009.
3. Eesti Reformierakonna ja Sotsiaaldemokraatliku Erakonna koalitsiooni Tegevuskava. 20.04.2014, Tallinn. Arvutivõrgus: <http://www.reform.ee/UserFiles/Kevadkoalitsioon.pdf>. Viimati kontrollitud. 03.05.2015
4. Eesti Reformierakonna, Sotsiaaldemokraatliku Erakonna ning Erakonna Isamaa ja Res Publica Liit kokkulepe valitsuse moodustamise ja valitsusliidu tegevusprogrammi põhialuste kohta. 08.04.2015, Tallinn. Arvutivõrgus: <http://www.sotsdem.ee/wp-content/uploads/2015/04/RE-SDE-ja-IRLi-valitsusliidu-lepe.pdf>. Viimati kontrollitud: 03.05.2015
5. Euroopa Komisjon. Euroopa Liidu korruptsioonivastase võitluse aruanne. Lisa Eesti. Brüssel, 03.02.2014 COM(2014). Arvutivõrgus http://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/el_i_korruptsiooniaruanne_eesti_keeles.pdf. Viimati kontrollitud 03.05.2015
6. Euroopa Komisjon. Korruptsioonivastase võitluse raport. 03.02.2014, Brüssel, Lisa 24 Sloveenia.
7. GRECO. Fourth Evaluation Round. Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors. Avaldatud 08.02.2013, Freco Eval IV Rep (2012) 5E ,lk 14. Arvutivõrgus: http://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/korruptsiooni_ennetamine_parlamendiliikmete_kohtunike_ja_prokuroride_seas_inglise_k_eelespdf. Viimati kontrollitud 03.05.2015.
8. H.Jemmer. Lobitöö Eesti seadusloomes. Kes, miks ja kuidas? MTÜ Korruptsioonivaba Eesti, 2014. Arvutivõrgus: <http://www.transparency.ee/cm/publikatsioonid/lobitoo-eesti-seadusloomes-kes-miks-ja-kuidas>. Viimati kontrollitud 03.05.2015

9. Justiitsministeerium ja Riigikantselei. Mõjude hindamise meetodika. Alapeatükk 3.3. Arvutivõrgus: https://riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/mhm_03-12-12.pdf. Viimati kontrollitud: 03.05.2015
10. Justiitsminister Kristen Michali 08.10.2012. aasta vastus Eesti Töandjate Keskliidu, MTÜ Korruptsioonivaba Eesti, Eesti Kaubandus-Tööstuskoja ja Teenusmajanduse Koda päringule mõjuvõimuga kauplemise ja lobireeglite kohta. Avalikult kättesaadav: <http://www.ngo.ee/sites/default/files/M%C3%B5juv%C3%B5imuga%20kauplemisest%20ja%20lobireeglitest.pdf>. Viimati kontrollitud 03.05.2015
11. OECD. Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 1. Increasing Transparency through Legislation. OECD 2009. Arvutivõrgus: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/lobbyists-governments-and-public-trust-volume-1_9789264073371-en#page1. Viimati kontrollitud 03.05.2015
12. OECD. Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 2. Promoting Integrity through self-regulation. OECD 2012. Arvutivõrgus: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/lobbyists-governments-and-public-trust-volume-2_9789264084940-en#page1. Viimati kontrollitud 03.05.2015
13. OECD. Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 3. Implementing the OECD Principles for Transparency and Integrity in Lobbying. OECD 2014. Arvutivõrgus: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/lobbyists-governments-and-public-trust-volume-3_9789264214224-en#page1. Viimati kontrollitud 03.05.2015
14. O.Lumi. A Comparative Insight into the Status of the Lobbying Regulation Debate in Estonia. Journal of Public Affairs, vol 14 no 1.
15. Ü.Madise, B.Aaviksoo, H.Kalmo, L.Mäiksoo, R.Narits, P. Pruks, P. Vinkel. Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Kolmas, täiendatud väljaanne. Tallinn, Juura 2012.
16. K.Michal. Postimees. Lobireeglite hea tava on väljatöötamisel. 15.05.2012. avalikult kättesaadav: <http://www.postimees.ee/842058/michal-lobireeglite-hea-tava-on-valjatootamisel>. Viimati kontrollitud 03.05.2015
17. S.Mikli. Lobireeglite analüüs. Justiitsministeerium, Tallinn 2011. (elektroniline koopia autori valduses)
18. I.Pilving. Sugupuud müügiks ja roolijoodikud häbiposti? Isikuandmetega seonduvad piirangud avaliku teabeavaldamisel - Juridica 2004/II.
19. Riigikantselei. Eesti Euroopa Liidu Nõukogu eesistumise ettevalmistuse tegevuskava.

- Versioon II seisuga 05.03.2015. Arvutivõrgus:
https://riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/EL/eesistumise_tegevuskava_ii_versioon_03.05.2015.pdf. Viimati kontrollitud: 03.05.2015
20. Riigikogu korruptsioonivastase erikomisjoni tegevuse ülevaade (veebuar 2014 - veebruar 2015), lk 4. Arvutivõrgus: http://www.riigikogu.ee/wpcms/wp-content/uploads/2015/03/KVEK_teg_ulevaade_02_2014-02_2015.pdf. Viimati kontrollitud: 03.05.2015
21. J.Sootak jt (koost) Karistusseadustiku ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse seletuskiri. sine loco, 2014. Arvutivõrgus Arvutivõrgus: http://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/elfinder/article_files/karistusseadustiku_ja_sellega_seonduvalt_teiste_seaduste_muutmise_seaduse_eelnou_seletuskiri_3.12.2013.pdf. Viimati kontrollitud 03.05.2015
22. Õiguskantsler Indrek Tederi apteegipiirangute teemaline intervjuu Eesti Päevalehele, 14. mai 2014. Arvutivõrgus: <http://oiguskantsler.ee/et/indrek-tederi-intervjuu-apteegipiirangute-teemal-eesti-paevalehele>. Viimati kontrollitud: 03.05.2015
23. B.White (toim). Public Citizen. Revolving Doors: The Journey from Congress to K Street. Congress Watch July 2005, lk 6. Arvutivõrgus: <http://www.lobbyinginfo.org/documents/RevolveDoor.pdf>. Viimati kontrollitud: 03.05.2015

Kasutatud normatiivmaterjal

Eesti seadused

1. Asendustäitmise ja sunniraha seadus - RT I 2001, 50, 283...RT I, 12.07.2014, 29.
2. Avaliku teabe seadus - RT I 2000, 92, 597...RT I, 12.07.2014, 33.
3. Avaliku teenistuse seadus - RT I, 06.07.2012,1...RT I, 18.02.2014, 4.
4. Eesti Vabariigi põhiseadus – RT 1992, 26, 349...RT I, 27.04.2011, 2.
5. Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seadus - RT I 2003, 64, 429.
6. Karistusseadustik¹ - RT I 2001, 61, 364...RT I, 23.12.2014, 16.
7. Korruptsioonivastane seadus - RT I, 29.06.2012, 1...RT I, 12.07.2014, 85.
8. Märjukirjale ja selgitustaotlusele vastamise ning kollektiivse pöördumise esitamise seadus - RT I 2004, 81, 542...RT I, 01.04.2014, 3.10
9. Vabariigi Valitsuse seadus - RT I 1995, 94, 1628...RT I, 19.03.2015, 69.

Välisriikide seadused

1. Act XLIX of 2006. On the Lobbying Activities. Arvutivõrgus: http://www.unicornvinus.hu/fileadmin/user_upload/hu/tanszekek/tarsadalomtudomanyi/politikatudomany/files/tantargyak/downloads_2008f/Lobby_Act_XLIX_of_2006.pdf. Viimati kontrollitud: 03.05.2015
2. Act CXXXI of 2010. On Public Participation in Developing Legislation. Arvutivõrgus: http://www.regulatelobbying.com/images/Hungary_New_2011_act_on_public_participation_in_developing_legislation.docx. Viimati kontrollitud: 03.05.2015
3. Integrity and Prevention of Corruption Act. 26.05.2010. Official Journal of the Republic of Slovenia N. 45/10, 4/6/2010 (Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije) ZIntPK, Uradni list RS, št. 45/10 z dne 4. 6. 2010). Arvutivõrgus: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=201169&stevilka=3056>. Viimati kontrollitud 03.05.2015
4. Republic of Lithuania. Law on Lobbying Activities. (Lobistinės Veiklos Įstatymas). No. VIII-1749, 27.06.2000. Arvutivõrgus: http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc_e?p_id=167217. Viimati kontrollitud: 03.05.2015

Määrused

1. Vabariigi Valitsuse 22.12.2011 aasta määrus nr 180 Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri - RT I, 29.12.2011, 228.
2. Vabariigi Valitsuse 13.01.2012 määrus nr 10 Vabariigi Valitsuse reglement - RT I, 29.12.2011, 233.

Eetikakoodeksid

1. Public Relations Institute of Ireland. Code of Professional Practice. 2003. Arvutivõrgus: http://www.prii.ie/show_content.aspx?idcategory=1&idsubcategory=1. Viimati kontrollitud: 03.05.2015
2. Riigikogu liikme hea tava. 08.04.2015. Arvutivõrgus http://www.riigikogu.ee/wpcms/wp-content/uploads/2014/10/Riigikogu_liikme_hea_tava.pdf. Viimati kontrollitud: 03.05.2015
3. Society of European Affairs Professionals. Society of European Affairs Professionals

Code of Conduct. 1997, täiendatud 20.01.2009. Arvutivõrgus: <http://www.seap.be/wp-content/uploads/2013/11/Code-of-Conduct.pdf>. Viimati kontrollitud: 03.05.2015

Kasutatud kohtupraktika

1. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 10.05.2002 lahend 3-4-1-3-02
2. Riigikohtu kriminaalkolleegiumi 30.04.2012 lahend 3-1-1-23-12
3. Riigikohtu üldkogu 9.12.2013 aasta lahend 3-4-1-2-13
4. Riigikohtu kriminaalkolleegiumi 30.06.2014. aasta lahend 3-1-1-14-14
5. Riigikohtu üldkogu 22.12.2014 aasta lahend 3-4-1-30-14

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, Lauri Jõgi annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose „Lobitegevus ja selle õiguslik reguleerimine“, mille juhendaja on prof. Kalle Merusk

- 1.1. reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;
- 1.2. üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.
2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.
3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tartus 04.05.2015. aastal