

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL

Sotsiaalteaduskond

Ragnar Nurkse innovatsiooni ja valitsemise instituut

Anni Jatsa

LOBIREGISTRI RAKENDATAVUS EESTIS

Magistritöö

Juhendaja: Leno Saarniit, MA

Tallinn 2016

Deklareerin, et käesolev magistritöö,
mis on minu iseseisva töö tulemus,
on esitatud Tallinna Tehnikaülikooli
magistrikraadi taotlemiseks ja selle alusel
ei ole varem taotletud akadeemilist kraadi.

Autor Anni Jatsa

“ “ 2016

Töö vastab kehtivatele nõuetele

Juhendaja Leno Saarniit

“ “ 2016

Kaitsmisele lubatud “ “ 2016

Avaliku halduse magistritööde kaitsmiskomisjoni esimees

Dr. Veiko Lember

LÜHIKOKKUVÕTE

Magistritöö eesmärgiks on uurida, millist lobiregulatsiooni peavad Eesti lobimaastiku osapooled Eestisse sobivaimaks ning kuidas aitaks lobiregister kui üks lobitegevust reguleeriv meede ebaeetilisest lobitegevusest tulenevaid korrupsiooniriske maandada. Lobitegevus, mida võib mõista ka kaasamise, eestkoste ja huviesindamisena, pole Eestis seadusandlikul tasemel reguleeritud.

Töö teoreetilises osas kaardistatakse tegurid, mida tuleb arvesse võtta läbipaistvat seadusloomet edendava ja korrupsiooniriske maandava lobiregistri loomisel. Lobiregister võib olla kas kohustuslik või vabatahtlik, registriga peab kaasas käima aruandluskohustus, osapooled ja esitatav informatsioon peavad olema selgelt määratletud ja kasutajasõbralikus formaadis ning vajalik on järelevalveasutuse ja jõustamise olemasolu. Seejuures tuleb arvesse võtta ühiskonna suurust ja demokraatlike traditsioonide pikkust.

Autor uurib lobitegevusega seotud osapooltelt, millist lobiregulatsiooni nad Eestisse sobivaimaks peavad ja kuidas sobib lobitegevust reguleerima lobiregister. Huvide esindamisega seotud osapoolte seas pole üksmeelt selle osas, millised on ebaeetilisest lobitegevusest põhjustatud probleemid Eestis ning kuidas neid regulatsiooniga lahendada. Ühelt poolt leitakse, et olemasolevad regulatsioonid on sobivad ning nende jõustamisega peaks jätkama. Teisalt leitakse, et lobitegevuse reguleerimine suurendaks läbipaistvust Eesti seadusloomes ning selle väljatöötamine peaks toimuma kaasavalt. Juhul kui Eestis otsustatakse luua lobiregister, peaks selle väljatöötamine hõlmama kõiki huviesindamisega seotud osapooli. Pikas perspektiivis eelistatakse kohustuslikku registrit, millel on sõltumatu järelevalveasutus kindlate võimupiiride ning menetluskorraga. Esmalt peetakse paremaks lahenduseks vabatahtliku lobiregistri väljatöötamist. Samas tunnistatakse, et Eesti ühiskonna väike suurus ja postkommunistlik pärand võivad mõjutada registri tõhusust korrupsiooniennetusliku meetmena.

Võtmemõisted: lobitöö, lobiregister, läbipaistev seadusloome, korrupsiooniriskid

SISUKORD

LÜHIKOKKUVÕTE.....	3
SISSEJUHATUS	6
1. TEOREETILINE RAAMISTIK	8
1.1. Lobitegevuse, lobitegevuse adressaadi ja lobiregistri mõisted	8
1.2. Lobitegevuse reguleerimise põhjused	9
1.3. Lobiregulatsiooni mõjutavad tegurid	10
1.3.1. Nõuded registreerimisele	12
1.3.2. Osapoolte määratlemine	13
1.3.3. Rahavoogude deklareerimine	14
1.3.4. E-lahendused ja avalikkuse ligipääs registrile	15
1.3.5. Järelevalve ja jõustamine	16
1.4. Riigi suurus	18
1.5. Demokraatlik traditsioon	19
2. EMPIIRILINE ANALÜÜS	21
2.1. Metoodika	21
2.2. Ülevaade lobiregulatsiooni diskussioonist Eestis	22
2.3. Huvide esindamise regulatsioon Eestis	23
2.4. Lobiregistri loomisega seotud tegurid Eestis kontekstis	25
2.4.1. Nõuded registreerimisele	25
2.4.2. Osapoolte määratlemine	28
2.4.3. Rahavoogude deklareerimine	29
2.4.4. E-lahendused ja avalikkuse ligipääs informatsioonile	30
2.4.5. Järelevalve ja jõustamine	30
2.5. Riigi suurus	31
2.6. Demokraatlik traditsioon	32
2.7. Järeldused	33
KOKKUVÕTE	36
SUMMARY	38

KASUTATUD KIRJANDUS.....	40
LISA 1. INTERVJUU KÜSIMUSED	50
LISA 2. INTERVJUUDE NIMEKIRI.....	52
LISA 3. ÜLEVAADE LOBIREGULATSIOONI DISKUSSIONIST EESTIS.....	53

SISSEJUHATUS

Eestis puuduvad konkreetsetelt lobitegevust reguleerivad seadused. Lobiregistri kasutuselevõtmisest on Eestis korduvalt räägitud, kuna tegemist on konkreetse meetmega, mille abil huviesindamist läbipaistvamaks muuta (Stadnik 2012b, Sarapik 2013, Einmann 2014). Kui ühtpidi leitakse, et lobiregister toob kaasa piiranguid ettevõtlusvabadusele (McGrath 2009, 40), siis teisalt võimaldab register muuhulgas nõ kvaliteedi või parima praktika alustalade loomist. Lobistid jätaavad endast adekvaatse ja ausa partneri mulje ning teisalt näeb avalikkus registreeritud lobiste legitiimsemate poliitikamõjutajatena kui registreerimata huvikaitsjaid. (Chari et al 2010)

Eesti on allkirjastanud ja ratifitseerinud ÜRO korrupsioonivastase konventsiooni ja Euroopa Nõukogu korrupsiooni kriminaalõigusliku reguleerimise konventsiooni. GRECO¹ on soovitanud kehtestada eetikareeglid parlamendiliikmete suhtlusele lobistide ja muude huvikaitsjatega, kes seadusloomesse sekkuvad. Selle tulemusel on nii justiitsministeeriumis kui ka Riigikogus toimunud arutelusid eesmärgiga lobisuhteid reguleerida. (GRECO 2012, 11) Suhtekorraldusfirma Burson-Marstelleri süvauuring toob välja, et 89% kõigist vastanud inimestest Euroopa riikides leidis, et eetiline ja läbipaistev lobitegevus parandab poliitikakujundamist. Eestis nõustus selle väitega 100% küsitletutest. (Burson-Marsteller 2013, 11) Eesti riiklik korrupsioonivastane strateegia toob välja, et õigusloome ja poliitilise otsustusprotsessi läbipaistvuse suurendamiseks tuleks muuhulgas luua põhimõtted õigusloojate ja ettevõtjate vaheliseks suhtluseks, mille all peetakse silmas lobireegleid (Justiitsministeerium 2012).

Otsuste sündimine, esitatud arvamusel ja osalenud huvigrupid jäävad tihti varjatuks. Lobimise eetilise üle puudub järelevalve, seetõttu esineb palju mitteformaalset avalikkuse eest varjatud otsustamist. (Korrupsioonivaba Eesti 2014, 19-20) Näiteks 2014. aastal leidis laialdast kajastust ravimiseaduse ja tervishoiuteenuste korraldamise muutmise seaduse menetlemine, mille käigus tekkis kahtlus, et seaduse muutmisel on ravikaubandusettevõttel põhjendamatult suur mõju seaduse menetlemisel (Ibid. 2014, 13-15). Regulatsiooni väljatöötamine peaks toimuma suure

¹ *Group of States Against Corruption* (Euroopa Nõukogu alla kuuluv Korrupsioonivastane Riikide Grupp)

avaliku huvi tõttu seda läbipaistvamalt, kuid juhtumit ilmestab hägusus, mis võib jätta mulje, et seaduse väljatöötamisel mängivad suurt rolli isiklikud suhted ja kitsad huvid.

2014. aastal avalikustati Korruptsioonivaba Eesti poolt esimene kohalikku lobimaastikku käsitlev uuring, kuid paraku ei analüüsinud uuring võimalikke lobitööd reguleerivaid meetmeid. Kuna lobiregister on üks vähestest konkreetsetest vahenditest, kuidas lobitööd reguleerida ning mille üle osapooled on ka arutlenud, on oluline enne meetme rakendamist analüüsida, kuidas see sobib Eestis lobitegevuse reguleerimiseks. Antud töö eesmärgiks on uurida:

1. Millist lobiregulatsiooni eelistavad Eesti lobitegevusega seotud osapooled?
2. Mis tingimustel aitab lobiregistri rakendamine ennetada ebaetilist lobitegevust Eestis?

Käesolev töö uurib aktiivsete ning lobitemaatikast huvitatud huviesindajate eelistusi ning autor võtab arvesse, et ka intervjuudes esindatakse oma organisatsiooni või liikmete huvi. Vähendamaks arvamusiidrite mainest tulenevat mõju, esitatakse huviesindajate mõtted empiirilises osas kodeeritult (vastavalt I1-I9). Lisaks intervjuueriti suhteliselt vähe osapooli ning arvamusi ei pruugi saada üldistada kõikidele lobiorganisatsioonidele. Intervjuueriti organisatsioone, kes on aktiivselt lobiregulatsiooni diskussioonis kaasa löönud, ning võib arvata, et sihtrühma laiemalt kaasates kattuksid vastajad suuresti antud töö valimiga.

Töö teoreetilises osas selgitatakse lobitegevuse ja sellega seotud osapoolte mõisteid. Seejärel kirjeldatakse lobitegevuse reguleerimise põhjuseid. Sellele järgneb detailsem analüüs lobiregistri loomisega seotud teguritest antud töö kontekstis. Järgnev empiiriline osa sisaldab Eesti konteksti analüüsi eelnevalt esitatud tegurite valguses.

Käesolevas töös kombineeritakse erinevaid kvalitatiivseid uurimismeetodeid. Töö empiirilise osa aluseks on dokumendianalüüs, milles vaadeldakse kehtivat seadusandlikku raamistikku, rakendusuuringuid ja rahvusvahelistest konventsioonidest tulenevaid nõudeid ning poolstruktureeritud intervjuud.

Autor tänab juhendajat, intervjueeritavaid ning Martin-Leod sisuka tagasiside eest.

1. TEOREETILINE RAAMISTIK

1.1. Lobitegevuse, lobitegevuse adressaadi ja lobiregistri mõisted

Lobitöö mõistet on määratletud erinevalt ning valdav osa definitsioonidest on teatud määral üksteisega kattuvad. Seejuures on lobitöö ehk eestkoste ehk huvide esindamine demokraatliku otsustusprotsessi osa (Chin et al 2000) ja selle all mõeldakse pigem **protsessi**, mille käigus viib **lobist** läbi mitmeid tegevusi, mitte niivõrd üksikuid eraldiseisvaid tegevusi (Nownes 2006, 2-7). Samas leitakse, et väga kitsa valdkonnaga seotud huvigrupid ei tegele lobitegevusega pidevalt, vaid aeg-ajalt endale oluliste küsimuste puhul (Gray & Lowery 1995). Seega on lobimise puhul tegemist eesmärgistatud tegevusega, mis olenevalt valdkonnast ning osapooltest leiab aset pidevalt või vastavalt vajadusele.

Enim on kasutusel ameerikalik lobitöö määratlus, kus lobisti ja lobitööd defineeritakse selle järgi, kas mõjutustegevuse eest saadakse tasu (Hillman & Hitt 1999, 84). Sel juhul pole aga hõlmatud suur osa vabauhendustest ning aktiivsetest üksikisikutest, kes seadusloome protsessi mõjutamise nimel üritavad mõjutada kas ametnikke või parlamendi liikmeid, aga eraldi tasu oma tegevuse eest ei saa. Euroopalikus määratluses sisaldab lobitöö igasuguseid katseid poliitikaid muuta (Nownes & Freeman 1998; OECD 2009, 19).

Käesoleva töö aluseks on võetud OECD lai lobimise definitsioon, mille järgi on lobimine seotud **poliitikakujundajaid veenva suulise või kirjaliku kommunikatsiooniga, mille eesmärgiks on seadusandluse, poliitika ja haldusotsuste mõjutamine**. Lobisti ülesandeks on eelnevalt nimetatud tegevusi teostada. Samas ei ole OECD liikmeriikides kasutusel ühtset lobitöö juriidilist definitsiooni (Ibid., 18), mis tähendab, et mainitud definitsioon ei ole liikmesriikidele siduv.

Lobiregistri all mõeldakse käesolevas töös **korruptsiooniennetusmeedet**, kuhu lobistid peavad kas **kohustuslikel või vabatahtlikel alustel registreerima** selleks, et oleks võimalik teha kindlaks, **millised huvigrupid asutustega seadusloome teemal suhtlevad** (Kalninš 2005, 21).

Lobitegevuse **adressaatideks** võivad olla nii seadusandliku, täidesaatva kui ka kohaliku omavalitsuse esindajad. Lisaks poliitikakujundajatele mõjutavad huvigrupid mõnikord oma liitlasi

(Hojnacki & Kimball 1998), kuid kuna käesolevas töös mõistetakse lobitegevuse all avaliku võimu esindajate mõjutamist, jäetakse adressaatide käsitlusest teiste huvigruppide mõjutamine kõrvale.

1.2. Lobitegevuse reguleerimise põhjused

Poliitilised osapooled võivad tegutseda avaliku huvi või heaolu edendamise nimel (Levine & Forrence 1990, 167-169). Selleks on vaja eelkõige välja selgitada ühine huvi, mis enamasti ei piirdu erahuvide vahelise kompromissiga. (Redford 1954, 1104) Teatud juhtudel ei ole lobimise eesmärgiks poliitikakujundajate arvamuse muutmine, vaid poliitikakujundajate eelistuste võimendamine (Austen-Smith 1993) ning seejuures võivad lobistid olla suureks abiks ressursside vähesuse all kannatavatele poliitikakujundajatele (Hall & Deardorff 2006). Võib arvata, et avaliku huvi nimel tegutsedes võtab poliitikakujundaja huviesindajate arvamusi arvesse selleks, et teha parim võimalik otsus ühishuvi silmas pidades.

Lisaks avaliku huvi edendamisele võivad lobitegevuse adressaadid tegutseda lähtuvalt erahuvist (Bartel & Thomas 1987). Levine ja Forrence (1990, 170), tuues välja, et seadusloojatel on kitsad erahuvist lähtuvad eesmärgid (näiteks soov saada uuesti parlamenti valituks või kindlustada pärast parlamendist lahkumist endale hea töökoht) ning taolised tõekspidamised kinnistuvad, kuna ka teised seadusloojad käituvad sarnaste põhimõtete alusel. Poliitikakujundajate motivatsiooniks võib olla avalikkuse ja seadusandliku võimuga suhtlemisel võimu, prestiiži ning parema ametikoha saavutamine (Levine 1981, 182-183). Võib arvata, et erahuvide domineerimisel avalike huvide üle võib seadusloome muutuda läbipaistmatuks ning sellest tulenevate riskide maandamiseks on otstarbekas kasutusele võtta kontrollmehhanisme.

Lobitegevuse reguleerimise ajenditeks on: avalike asutuste tegevusetus ja eemaldumine kodanikuühiskonnast; kodanikuühiskonna madal usaldus avalikku sektori vastu; vähene valitsuse avatus ja läbipaistvus; ebavõrdne ligipääs ühiskondlike küsimuste lahendamisele; otsustuste tegemise võimekus ja asutuste juhtimine (Greenwood & Thomas 1998, 488, 493). Läbipaistvuse all mõeldakse, et avalikkusel on võimalik jälgida valitsuse tegevust ning saada ülevaade, millised erahuvid poliitikakujundamise juures rolli mängivad (Broz 2002, 861). Läbipaistvam seadusloome tõstab avalikkuse nõudeid poliitikakujundajatele ning aitab ennetada väärkäitumisi (Scharpf 1999).

Peamised ebaeetilise lobitegevusega kaasnevad **korruptsiooniriskid** on: mõjuvõimuga kauplemine, altkäemaksu pakkumine või pakkumise katse, pöördukse efekt (*revolving door effect*), huvide konflikt, kallite kingituste ja soodustuste tegemine, erakondade varjatud

rahastamine ning eraviisilised ja mitteametlikud kohtumised poliitikakujundajaga mõjuvõimu suurendamise eesmärgil (OECD 2009, 24, 132, 143-144). Lobistid võivad kasutada raha poliitikute või ametnike mõjutamisel, näiteks kampaaniate rahastamise, annetuste, ürituste korraldamise ja sarnaste ettevõtmiste kaudu (Petersen 2007, 2). Samas puudub uuringute kohaselt otsene seos raha ja poliitika muutuste vahel (Baumgartner et al 2009, 27). Võib arvata, et hoolimata sellest, et raha ei mängi poliitika muutustes rolli, on lobistidel taoliste meetmete kasutamise maine. Kuna seadusloojad eelistavad küsitava mainega huviesindajatega mitte suhelda, võivad kõrvale jääda huvigruppide ettepanekud ning on otstarbekas rakendada kontrollmehhanisme, mis aitavad kindlustada, et huvigruppidel on võrdne võimalus olla seadusloomesse kaasatud.

OECD (2009) uuring toob välja, et kõige paremini aitab läbipaistvat lobimist saavutada **registreerimis- ja perioodilise aruandluskohustuse** rakendamine. Lobistide registreerimise eesmärgiks peaks olema suurema läbipaistvuse loomine (Lagerlof & Frisell 2004). Kuna lobisti ametikohta peetakse mõjuvõimsaks ja sellega kaasneb suur vastutus, nagu sõidukooli õpetajatelgi, on loomulik, et valitsused peaksid nõudma sellistel ametikohtadel töötavate isikute registreerimist (Jordan 1991, 57). Samas näitab lobistide ja õigusloojate vahelise suhtluse pidev reguleerimine, et õigusloojatel pole oma enda eetilisesse usku (Levine 2009, ix-x). Enne lobitegevuse reguleerimist ning registri sisse seadmist on vajalik laialdane avalik arutelu, et selgitada välja tulevase regulatsiooni eesmärk, ulatus ja proportsionaalsus.

Lobitegevuse reguleerimisest on levinud erinevaid arusaamu: ratsionaalse valiku pooldajad (Brinig et al 1993; Ainsworth 1993) leiavad, et regulatsioon loob huvigruppidele sisenemisbarjääri, mistõttu peavad mõned huvigrupid lobimise kulusid liiga kõrgeteks ning otsustavad mitte oma huvisid esindada. Teised, nagu Hamm et al. (1994) leiavad, et mida karmim on lobimise regulatiivne mudel, seda paremini on lobistid "hõivatud". Gray ja Lowery (1998) leidsid, et regulatsioonil on madal mõju registreerimise aktiivsusele, kuid aitab anda ülevaate lobigruppidest ning panustab seega läbipaistvasse lobitöösse (McGrath 2009, 1-2). Seega pole lobitegevuse seadusandlik reguleerimine otseselt vajalik, et lobiregistrit kasutusele võtta, küll aga aitab see registriga saavutada läbipaistvamat seadusloomet ning maandada korruptsiooniriske.

1.3. Lobiregulatsiooni mõjutavad tegurid

Lobitegevuse reguleerimise võimalusi aitab uurida olemasolevate regulatiivsete tüüpide võrdlemine. Võrdlev lähenemine võimaldab hinnata, kui rangelt riigid lobitegevust reguleerivad, millised on regulatsiooni sihtrühmad ning toimimise eeldused.

Tabel 1. Lobiregulatsioonide tüübid lähtuvalt reguleeritud sihtrühmadest

		Vähereguleeritud	Keskmiselt reguleeritud	Rangelt reguleeritud
Lobistidele suunatud regulatsioon	Kohustuslik	Poola	Leedu, Kanada föderaalatasand, teatud USA osariigid ²	Teatud USA osariigid ³ , USA föderaalatasand
	Vabatahtlik	Euroopa Parlament, Euroopa Komisjon, Saksamaa Bundestag, Prantsusmaa	Ungari	*
Lobitegevuse adressaatidele suunatud regulatsioon	Kohustuslik	*	Leedu seim	USA esindajatekoda, USA senat
	Vabatahtlik	Saksamaa Bundestag/Bundesrat, Poola parlament, Prantsusmaa parlament	*	*

*Sihtrühma ja süsteemi kombinatsioonis ei leidu *Centre for Public Integrity* (CPI) reitinguga riike

Allikad: Chari et al 2012, 107, Kalniņš 2005, 74-75

Koostaja: Autor

Chari et al (2012) kasutasid kvantitatiivsetel alustel koostatud indeksi mõõtmaks, kui tugevad või nõrgad on riikide lobiregulatsioonid. See võimaldas neil luua klassifikatsiooni regulatiivsete süsteemide ideaaltüüpidest, milleks on vähe, keskmiselt ja rangelt reguleeritud süsteemid.

² Maine, Põhja-Carolina, New Mexico, Rhode Island, Montana, Delaware, Arkansas, Louisiana, Florida, Oregon, Vermont, Hawaii, Idaho, Nevada, Alabama, Lääne-Virginia, Pennsylvania, Iowa, Oklahoma, Põhja-Dakota, Illinois, Tennessee, Ontario, Lõuna-Dakota, New Hampshire

³ Washington, Kentucky, Connecticut, Lõuna-Carolina, New York, Massachusetts, Wisconsin, California, Utah, Maryland, Ohia, Indiana, Texas, New Jersey, Mississippi, Alaska, Virginia, Kansas, Georgia, Minnesota, Missouri, Michigan, Nebraska, Arizona, Colorado

Kategoriseerimise aluseks on järgmised tegurid: **registreerimise regulatsiooni olemasolu, lobitegevuste osapoolte defineerimine, rahavoogude avalikustamine, e-lahendused ning ja avalikkuse ligipääs lobitegevusega seotud informatsioonile, ja järelevalve ning jõustamine** (Chari et al 2012, 108). Klassifikatsiooni eesmärk ei ole anda hinnanguid, kas vähe-, keskmiselt või rangelt reguleeritud süsteem on tingimata teistest parem, vaid erinevate regulatiivsete keskkondade ühisjoonte mõtestamine (Ibid., 105), mis võib olla abiks uue regulatsiooni väljatöötamisel.

Lisaks eelpool väljatoodud teguritele tuleb süsteemide võrdlemisel arvesse võtta, kas lobiregister on kehtestatud lobistidele või lobitegevuse adressaatidele. Mõlemal juhul jaotuvad regulatsioonid kohustuslikeks ja vabatahtlikeks (Lumi 2014, 49; Kalniņš 2005, 74-75). Eelnevas klassifikatsioonide tabelis (lk 11) on esitatud need riigid ja institutsioonid, mille kohta on võimalik leida Chari et al (2007, 2012) metoodikas kasutatud CPI hinnang lobiregulatsioonide kohta. Nii tagatakse, et riikide ning institutsioonide lobiregulatsioone võrreldakse ühtsetel alustel.

Halliga on märgitud kombinatsioonid, mida CPIga kaardistatud riikides kasutusel pole. Tunnuste kirjeldamisel toob autor peamiselt näiteid Euroopa riikidest ning vähem Ameerika Ühendriikidest ja Kanadast, kuna empiirilise osa juhtumiks on samuti Euroopa riik ning nagu eelnevalt välja toodud (vt lk 8) erinevad euroopalikud ja ameerikalikud arusaamad lobitööst olulisel määral.

1.3.1. Nõuded registreerimisele

Vähereguleeritud süsteemides peavad lobistid end registreerima, kuid selle käigus nõutakse vähe lobitegevusega seotud detaile ning registreerimine aitab vaid sümboolselt läbipaistvust parandada (Chari et al 2007, 15). Poola kohustuslikus lobiregistris tuleb esitada: lobisti nimi, tööd andva ettevõtte nimi ja lobisti aadress või mitteprofessionaalse lobistina tegutseva füüsilise isiku ees- ja perenimi; teema või seaduseelnõu, mida mõjutatakse; tööandjate nimekiri ja informatsioon töötasu kohta (Galkowski 2008, 143). Praktikas neid reegleid ignoreeritakse, kuna paljud huviesindajad on regulatsioonist välja jäetud ning seetõttu on registreeritud väike osa aktiivsetest lobistidest (Jasiecki 2006, 1; Galkowski 2008, 142).

Euroopa Parlamendis viiakse läbi ühekordne registreerimine (Chari et al 2012, 129) ja tegemist on vabatahtliku registriga (Greenwood & Dreger 2013, 139). Mitmed osapooled, sealhulgas ELi institutsioonid ise, nõuavad kohustusliku registri sisse seadmist, kuna suur osa huvigruppidest pole end registreerinud (ALTER-EU 2015, 8). Saksamaal on rakendatud vabatahtlik register, mis lobitegevuse läbipaistvuse parandamise asemel toimib pigem registrina, mille kaudu on võimalik

taotleda ligipääsu avalikesse institsioonidesse (Nipper 2008, 354-355). Bundestag saab aga *ad hoc* põhimõttel istungitele kutsuda organisatsioone, kes pole registris esindatud (Ronit & Schneider 1998). See tähendab, et registrisse mitte kuulumine pole tegelikult parlamendiga suhtlemisel takistuseks.

Keskmiselt reguleeritud süsteemides peavad lobistid lisaks oma isikule registreerima teema, seaduseelnõu või avaliku asutuse, mida mõjutatakse. (Chari et al 2012, 106). Leedu kohustuslikus registris on nõutav lobisti täisnimi, telefoninumber, kodune aadress ja viimase aasta töökohad. Juriidilise isiku puhul on nõutav ettevõtte nimi, registreerimiskood ja peakontori aadress (OECD 2012, 61-62). Nii vabatahtliku registriga Ungaris kui ka Leedus on vaja deklareerida seadus või eelnõu, mida üritatakse mõjutada (Ibid. 2012, 62).

Rangelt reguleeritud süsteemides on lisaks andmete kogumisele eesmärgiks selgitada lobistide kvalifikatsioone ning jõustada heade tavade kasutuselevõtmist (Jordan 1998, 534). Lobist peab registreerimisel lisaks lobitemaatikale ja mõjutatavale asutusele esitama tööandjate nimed, passifoto ja oma positsiooniga seotud muudatustest tuleb registrit viivitamatult teavitada (Chari et al 2012, 106). Lisaks eelnevale tuleb USA-s deklareerida: kliendid ning nende tegutsemisalad; lobitööga seotud tulud ja kulud; lobitööga seotud muud osapooled ja rahastajad; lobitööga seotud välismaised osapooled; lobitööga seotud koostöö PR-agentuuridega; informatsioon erakondade rahastamise kohta (Kalninš 2011, 19-20). Võib arvata, et rangema regulatsiooniga süsteemides teenib registreerimine lisaks seadusloome läbipaistvamaks muutmisele teadlikkuse tõstmise eesmärki ning aitab seeläbi selgitada eetilise lobitöö olulisust nii huviesindajatele kui ka avalikkusele.

1.3.2. Osapoolte määratlemine

Igasuguse **lobimist reguleeriva meetme edukuse määrab seotud osapoolte definitsioonide selgus** (OECD 2012, 24). Nõrk definitsioon võib tekitada osapoolte seas segadust, kuna nad ei tea, kas neile laieneb registreerimiskohustus ning registreerimata jätmise põhjuseks on seega tihti teadmatust ja inimlik viga (Chari et al 2007, 14). Teadmatust aitaks vältida osapoolte kaasamine registri väljatöötamisse, mis loob võimaluse saavutada paremaid tulemusi ja vältida võimalikke vigu (Hinsberg & Kübar 2014, 11). Võib arvata, et selge definitsiooni abil, mis on koostatud kõiki osapooli kaasaval viisil, on võimalik vähendada võimalust, kus lobist ei oska end lobistiks pidada ning ei registreeri end teadmatusest. Seadusloome läbipaistvuse tagamiseks kasutusele võetud

register peaks eesmärgi täitmiseks olema mõeldud kõikidele seadusloomega kokku puutuvatele osapooltele ning kohalikku konteksti sobiv definitsioon on siinkohal oluline tegur.

Vähereguleeritud süsteemides on lobisti definitsioon piiratud osapooltega, kes mõjutavad seadusandlikku võimu (Chari et al 2012, 105). Antud süsteemis on erandiks Poola, kus lobistidena nähakse nii seadusandliku kui ka täidesaatva võimu mõjutajaid, kuid definitsiooniga on hõlmatud vaid kolmandate osapoolte poolt palgatud lobistid (OECD 2012, 62), mis tähendab, et erialaliidud, vabaühendused, kaubanduskojad, advokaadid ja suhtekorraldajad jäävad regulatsioonist välja. Kitsa definitsiooni tõttu on kohustusliku lobiregistriga Poolas registreerimine tagasihoidlik (Holman & Luneburg 2012, 90; Kalninš 2011, 10).

Keskmiselt reguleeritud süsteemide puhul mõistetakse lobistide all ka neid, kes lisaks seadusandlikule võimule mõjutavad täidesaatvat võimu (Chari et al 2012, 106). Kohustusliku registriga Leedus hõlmab lobisti definitsioon vaid nn palgalisi lobiste, kes on huvide esindamise eesmärgil palgatud mõne kolmanda osapoolte poolt, ja nn *in-house* lobiste konsultatsiooni ettevõtete ning vabaühenduste juures (OECD 2012, 25; Transparency International 2015, 31). Kitsa definitsiooni tõttu registreerivad end vähesed lobistid (Chari et al 2011, 19; Jasiiecki 2006, 1; Galkowski 2008, 142).

Sarnaselt keskmiselt reguleeritud süsteemidele, laieneb rangelt reguleeritud süsteemides lobisti definitsioon neile, kes mõjutavad täidesaatvat võimu ning seejuures nähakse lobistidena ka huviesindusorganisatsioone ja vabaühendusi (Chari et al 2012, 107). Võib arvata, et laiem määratlus aitab seadusloome läbipaistvust tõsta, kuna suurem osa huviesindajaid peaks end registreerima.

1.3.3. Rahavoogude deklareerimine

Rahavoogude deklareerimise abil on võimalik korruptsiooniohtlike seoseid lihtsamini tuvastada, kuna riskide avastamine on enamasti seotud raha liikumise jälgimise ja analüüsiga (Holman & Luneburg 2012, 100; Petersen 2007, 2). Mida rohkem on huvigruppidel või valitsussuhetega tegelevatel ettevõtetel finantsressursse, seda rohkem lobiste saavad nad palgata ning sellevõrra on neil võimalik rohkem poliitikakujundajaid mõjutada (Nownes 2006, 96). Seega aitab rahavoogude liikumise avalikustamine tõsta nii lobisektori kui ka poliitilise süsteemi läbipaistvust. Samas võib arvata, et lobitegevusega seotud sissetulekute ning kulutuste avaldamisele on lobisektoris märkimisväärne vastuseis, kuna see võib kahjustada nende konkurentsivõimet.

Lobistid ega nende tööandjad **ei ole** vähereguleeritud süsteemides **kohustatud esitama dokumente lobitegevuse kulude kohta** (Chari et al 2012, 106). Poola lobistidel pole nõuet tööga seotud finantsinformatsiooni avaldada (Transparency International 2015, 32). Euroopa Liidu institutsioonides on kohustus esitada vaid lobitööga seotud kulude hinnanguline suurus (Kalniņš 2011, 20). Laialivalguvad nõuded jätavad lobistidele tõlgendusruumi oma kohustustest, liiga üldised andmed ei pruugi aidata kaasa läbipaistvuse tõstmisele ning teevad keerulisemaks järelevalve teostamise.

Keskmiselt reguleeritud süsteemides on nõutav, et lobistid avalikustaksid individuaalsel tasemel kulutused ja kulupiirangud. Näiteks on keelatud vastu võtta kingitusi ning kõik poliitilised annetused tuleb raporteerida. (Chari et al 2012, 106) Kohustusliku registriga Leedus peavad lobistid deklareerima lobitööga seotud tulu koos tõendavate dokumentidega ning lobitööga seotud kulud (Kaninš 2005, 55).

Erinevalt teistest süsteemidest, peavad lobistid rangelt reguleeritud süsteemides esitama andmeid oma palga ning lobitööga ja valimiskampaaniaga seotud kulutuste kohta. Lobisti tööandja on kohustatud esitama registrile kuluaruande ning deklareerima töökulud. (Chari et al 2012, 107) Võib arvata, et antud süsteemis esitatud andmed aitavad muuta lobisektorit läbipaistvamaks, kuid seejuures võib suurema finantsandmete hulk tuua kaasa suurema halduskoormuse järelevalveasutusele, kuna informatsiooni tõesust on tarvis kontrollida.

1.3.4. E-lahendused ja avalikkuse ligipääs registrile

Registri loomisel tuleks tähelepanu pöörata kasutajasõbralikule lahendusele, mis ei kohustaks dokumente paberil esitama (OECD 2009, 12). Võimalus avalikkusel registrist infot otsida ja seda uurida ei too tingimata kaasa usaldust võimude vastu, aga loob võimaluse lisanduvaks järelevalveks ja soodustab registri kui korrupsioonivastase meetme rakendamist (Homan & Luneburg 2012, 101; Thomas 1998, 512). Elektroonilised andmebaasid võivad küll minimeerida järelevalveasutuse töökoormust, aga haldaja peab otsustama, kas info on korrektne. See omakorda tõstab töökoormust järelevalveasutuses. Lisaks võib tekkida oht, et lobistid esitavad liiga palju informatsiooni, mis võib takistada korrupsiooniriskidele viitava teabe leidmist. (OECD 2009, 79) Võib arvata, et registri väljatöötamisel tuleb pöörata tähelepanu järelevalveasutuse töökoormuse tõusu ja andmete liigse esitamise riskile, mida saab tõenäoliselt maandada tänapäevaste andmetöötlusvahenditega.

Chari et al (2012, 105) toovad välja, et vähereguleeritud süsteemides on küll olemas elektrooniline register, kuid sellest hoolimata on enamasti tarvis teatud dokumente esitada paberformaadis. Ainsaks erandiks on Euroopa Komisjoni vabatahtlik lobiregister, mida peetakse täielikult paberivabaks lahenduseks (Chari et al 2011, 27). Keskmiselt reguleeritud süsteemide puhul pole vaja dokumente paberil esitada (Chari et al 2012, 106). Näiteks on Leedu lobiregistris võimalik registreeruda ilma dokumente paberil esitamata, kuid juhul kui tegevus lobistina jätkub, tuleb registreerimist korrata igal aastal ning muudatustest tuleb järelevalveasutusele teada anda 10 päeva jooksul (Chari et al 2011, 19). Rangelt reguleeritud süsteemides on olemas elektrooniline register, mis erinevalt nõrgalt ning keskmiselt reguleeritud riikidest sisaldab kuluaruandeid (Chari et al 2011, 19). Näiteks on Ameerika Ühendriikide föderaalatasandil võimalik lobistidel end registreerida ja esitada kuluaruandeid elektroonilisse registrisse, mis annab automaatse kinnituse selle kohta, et kogu vajalik info on registrile edastatud (OECD 2014, 56). Nii vähendatakse haldusasutuse töökoormust.

Vähereguleeritud süsteemides on **avalikkusel ligipääs piiratud informatsioonile** (Chari et al 2012, 105). Prantsusmaal kogutakse lobistide kohta küll detailset infot, kuid avalikkusel on sellele piiratud ligipääs (Transparency International 2015, 26). Keskmiselt reguleeritud süsteemides on lobiregistrile avalikkusel ligipääs ja selles sisalduvat infot uuendatakse. Sellegipoolest pole avalikkusel ligipääsu näiteks lobistide kuluaruannetele. (Chari et al 2012, 106) Leedus on avalikkusel registrile ligipääs, kuid konkreetsete ettepanekute kohta uuendatakse registrit üks kord aastas (Transparency International Lithuania 2015, 2; Kalninš 2011, 21). Rangelt reguleeritud süsteemides on lobiregister avalik ning seda uuendatakse tihti (Chari et al 2012, 107). Näiteks kasutavad Ameerika Ühendriikide vabariikide saadaval olevat teavet tõmbamaks tähelepanu, kui suured on erinevate huvigruppide kulutused ning mõju teatud eelnõude juures (OECD 2009, 64). Võib arvata, et antud süsteemidele omane informatsiooni mitmekülgsus aitab paremini jälgida seadusloomesse panustamist.

1.3.5. Järelevalve ja jõustamine

Lobiregistri rakendamise eest peab hoolitsema sõltumatu asutus, mitte seadusloojad, lobistid või neile alluvad üksused (Holman & Luneburg 2012, 101). Antud asutus peab **omama piisavalt ressursse ning asjakohaseid meetmeid juhtumite uurimiseks ning menetlemiseks** (Transparency International 2015, 28). Asutuse rahastus võiks olla pidev või vähemalt kindlaks määratud pikemaks ajaks (Holman & Luneburg 2012, 101). Seega on oluline, et järelevalveasutus

oleks sõltumatu ning peaks omama tegevuseks piisavalt ressursse, mis oleks stabiilsed ning mida ei saaks mõni teine osapool manipuleerida.

Järelevalveorganil peab olema vastutus ja õigus määrata rikkujatele **karistused**. Näiteks juhul kui lobist ei kõrvalda rikkumist, milleks võib olla teadlikult valetabe esitamine, puuduliku dokumentatsiooni esitamine või seadusrikkumine, võib lobisti registrist välja visata, määrata sunniraha või anda kirjalik hoiatus. (Transparency International 2015, 29) Kodanikud peavad registreerunud lobiste legitiimseteks poliitikat kujundavateks osapoolteks (Chari et al 2010, 11). On tõenäoline, et rikkumise tulemusena kannatab otseselt lobisti äritegevus, kuna nii koostööpartnerite kui ka klientide silmis saab huviesindaja maine kahjustada.

Vähereguleeritud süsteemides teostab riik regulatsioonide üle tagasihoidlikul määral järelevalvet ning rikkumiste eest määratud karistused pole tõhusad (Chari et al 2012,105). Kohustusliku lobiregistriga Poolas on järelevalve puudulikkus põhjustatud mitte ainult inim- ja finantsressursside vähesusest, vaid ka uurimis- ning karistusmeetmete rakendamisele kehtestatud piirangutest (Transparency International 2015, 33). Register kuulub siseministeriumi haldusalasse ning seega pole tegemist sõltumatu asutusega (Kalninš 2011, 18). Vähereguleeritud riikide lobiregistrite järelevalveasutusi iseloomustavad probleemid ressursside kättesaadavuses ning sõltumatuses, mis vähendavad registri tõhusust.

Vähereguleeritud süsteemides on riike, kus on rakendatud **vabatahtlik regulatsioon lobitegevuse adressaatide suunal**, mis tähendab, et riikide parlamentidel on olemas siduv **käitumis- või eetikakoodeks, mille üle teostab järelevalvet parlament** (Kalninš 2005, 74-75). Saksamaa parlamendiliikmetele kehtestatud käitumiskoodeksi rikkumisi menetleb Bundestagi president, kes võib juhtumeid uurida ning määrata karistusi (Deutscher Bundestag 2016, 12, 14). Prantsusmaa parlamendi liikmed on seotud käitumiskoodeksiga ning peavad deklareerima, kellega nad on seadusloome alal konsulteerinud (Transparency International 2015, 29). Seega on võimalik õigusloojatel luua **eneseregulatsioon** kindlustamaks, et parlamendiliige oleks teadlik eetilise ja ebaeetilise lobitegevuse piiridest.

Keskmiselt reguleeritud süsteemides viib järelevalveasutus vajadusel läbi kohustuslikke auditeid, kuid enamasti ei võeta rikkujaid vastutusele (Chari et al 2012, 106) valdavalt ressursside ja võimekuse piiratuse tõttu (Transparency International 2015, 33). Leedus teostab lobistide registreerimist COEC⁴ komisjon, kuid kitsa lobistide definitsiooni tõttu pole võimalik ebaeetiliselt

⁴ Chief Official Ethics Commission of the Republic of Lithuania

käitunud huviesindajaid karistada ja ressursside vähesus on kaasa toonud järelevalveasutuse puuduliku töö (COEC 2007; Transparency International Lithuania 2015, 2, 29). Seega on keskmiselt reguleeritud riikides antud järelevalve asutusele sobivad võimupiirid, kuid tõhusat järelevalvet takistavad seadusandluse hall-alad ning ressursside puudus.

Keskmiselt reguleeritud süsteemides on leitav **lobitegevuse adressaatide kohustuslik reguleerimine**, mille all peetakse silmas **õigusloojatele kehtestatud käitumis- või eetikakoodeksi, mille üle teostab järelevalvet sõltumatu asutus** (Kalninš 2005, 74-75). Leedu parlamendi käitumiskoodeksi üle teostab järelevalvet sõltumatu COEC. Komisjoni esimehe kandidaadi esitab parlamendi spiiker ning selle valiku peab heaks kiitma kogu parlament. Komisjoni ülejäänud 3 liiget määratakse teiste institutsioonide kandidaatide seast. (Euroopa Komisjon 2014b, 7-8) Seega vähendatakse parlamendi liikme poolt esitatud kandidaadi võimalikku mõju parlamendiliikmete rikkumiste uurimises teiste osapoolte kaasamisega.

Rangelt reguleeritud süsteemides viivad asutused läbi kohustuslikke auditeid ja vigase kande puhul on ette nähtud **karistused** (Chari et al 2012, 107). Sellegipoolest kannatab näiteks Ameerika Ühendriikide süsteem tõenäoliselt just seetõttu, et süsteemi jälgimine on suuresti jäetud Kongressi töötajate hooleks. Need töötajad on aga kergesti mõjutatavad Kongressi liikmete poolt, kelle huvid seavad tihti ohtu adekvaatse järelevalve teostamise ja seeläbi läbipaistvuse põhimõtte rakendamise. (Holman & Luneburg 2012, 101) Võib arvata, et hoolimata mitmekülgsest järelevalvest ja sanktsioonide olemasolust õhnestab regulatsiooni tõhusust sõltumatu järelevalve puudumine.

1.4. Riigi suurus

Lobiregulatsiooni tüüpide kaardistamisel ei ole Chari et al ega Kalninš võtnud arvesse riigi suurust, kuid on selge, et väikeriikidele omased tunnused võivad omada tugevat mõju võimaliku regulatsiooni loomisel. Väikestes ühiskondades on **tihedatel personaalsetel suhetel ja võrgustikel** (Benedict 1996, Bray 1991) ning eliidil (Lowenthal 1987) tunduvalt olulisem roll kui suurtes ühiskondades. Väikeste riikide avaliku sektori töötajate isiklikud suhted mõjutavad info liikumist ja otsuste tegemist (Randma 2001, 47-48). Õigusloojad tunnevad isiklikult olulisemaid spetsialiste igas valdkonnas ning need kontaktid on välja kujunenud nii tööalaselt kui ka eraelus pika aja jooksul (Bray 1991, 60-61). On üsna tavaline, et inimesed, kellel ei ole võimalik poliitikukujundajaga ametlikult kohtuda, kasutavad mitteametlikke kanaleid (Ibid., 20-21). Sellised mitteametlikud kohtumised tuleks dokumenteerida, et oleks selge, mis oli konkreetse

huvigrupi panus otsustusprotsessi või seadusloomesse (Bray 1991, 60-61). Jättes mitteametlikud arutelud dokumenteerimata, on võimalik, et mõni huvigrupp avaldab seadusloomele varjatult mõjuvõimu, mis ühelt poolt võib vähendada seadusloome kvaliteeti ning teisalt vähendada usaldust avaliku sektori vastu (Chari et al 2010, 88).

Väikeriigis on seaduseelnõu väljatöötamisega seotud ametnikul huvipooled ning nende esindajad teada, kuid **seadusloomesse kaasamine on sellegipoolest problemaatiline**. Väikeriikide asutused, kus napib ressursse, pole võimelised ammendavalt kõiki osapooli kaasama ja informeerima (Bray 1991, 61). Osaliselt võib see olla tingitud ka väikeriikide ametnike ametikohtade multifunktsionaalsusest, mis on omakorda seotud piiratud finants- ja inimressursiga (Randma 2001, 46). On palju mõistlikum koguda huvigruppidele infot operatiivselt, kuna põhjalikuma kaasamise läbiviimiseks ei pruugi ressursse jätkuda. See aga põhjustab läbi- paistmatust seadusloomes ning võib arvata, et korrupsiooniriskide (vt lk 9-10) vältimiseks tuleb kasutusele võtta reeglid, mille abil avaldada seadusloomet mõjutanud osapooled ning arvamused.

Kokkuvõttes võivad väikeriikidele omased tunnused raskendada lobiregulatsioonide kehtestamist, kuna nii kultuurilistest eripäradest kui ka ressursside piiratud olemisest tulenevalt eelistatakse personaalset suhtlust, mis aitab ülesandeid kiiremini ja tõhusamalt lõpule viia. Võib arvata, et registreerimise kohustus ei ole takistuseks ametnikuga otse ühenduse võtmisel. Seetõttu peaks kohustus arutelusid ja huvipoolte kommentaare dokumenteerida jääma eelnõude eest vastutavate ametnike kanda.

1.5. Demokraatlik traditsioon

Lobiregulatsiooni väljatöötamist ning registri rakendamist mõjutab ka see, kui kinnistunud on demokraatlikud traditsioonid. Kesk- ja Ida-Euroopa (KIE) riikidele on omane üleminekuperiood kommunistlikust valitsusvormist turumajandusele. Näiteks hindavad Lääne-Euroopa riikide elanikud rohkem eneseväljenduslikke, elukvaliteeti mõjutavaid ja saavutuslikke väärtusi ning postkommunistlike riikide elanikud väärtustavad pigem majanduslikku ja füüsilist turvatunnet (Inglehart & Baker 2000, 31). Võib arvata, et seetõttu pole postkommunistlikes riikides seadusloome läbipaistvus ja vastutavus poliitilises süsteemis tingimata kodanike mõttemaailmas esikohal, vaid tegeletakse igapäevaste vajaduste eest hoolitsemisega.

Ülemineku tõttu on paljud poliitikad käiku lastud ilma, et oleks olnud piisavalt aega analüüsima nende tõhusust või toimimispõhimõtteid. Reformimine oli kohati tähtsam kui ühiskonna tegelikud vajadused. (Randma-Liiv 2008, 71) Postkommunistlikud riigid eelistavad lobitegevust pigem

reguleerida, kui Põhjamaad eelistavad eneseregulatsiooni (Lumi 2014, 50-51) Lobiregulatsiooni loomisel tuleb silmas pidada, kas valitud regulatiivne meede sobib kohalike vajadustega. Poliitika ületamine ei ole tehniline toiming, vaid arvesse tuleb võtta kohalikke poliitilisi väärtuseid ja ideoloogiaid (Rose 1993, 4). Erinevalt Lääne-Euroopa ühiskondadest, nagu Ameerika Ühendriigid või Suurbritannia, puudub KIE riikides pikaajaline lobitegevuse traditsioon ja lobiregistri rakendamine ei pruugi olla sobilik meede seadusloome läbipaistvuse parandamiseks.

2. EMPIIRILINE ANALÜÜS

2.1. Metoodika

Käesolevas uurimistöös kasutatakse kvalitatiivseid uurimismeetodeid. Autor kasutab induktiivset analüüsi (Berry 1997, 11-12), mille eesmärgiks on tuua esile uusi arusaamu käesoleva töö temaatika mõistmises. Seetõttu on eesmärgiks materjali mitmekülgne ja üksikasjalik läbivaatamine, mitte hüpoteesi testimine.

Antud töös kasutatakse erinevate teaduslike uurimismeetodite kombinatsiooni. Töö empiirilise osa aluseks on kehtiv seadusandlik raamistik, rakendusuringud ja rahvusvahelistest konventsioonidest tulenevad nõuded ning poolstruktureeritud intervjuud. Töös kasutatakse läbivalt dokumendianalüüsi selleks, et teha kindlaks, millised teoorias esitatud lobiregistri kriteeriumitest on Eestis juba teatud määral täidetud või sobiksid kohalikku konteksti.

Seejuures uurib autor kehtivat seadusandlust, et selgitada välja, milliseid nõudeid on Kaasamise hea tava, Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri (Riigi Teataja 2011) ning erinevad eetikakoodeksid ja õigusaktid juba huvide esindamisele seadnud. Kuigi lobitöö pole Eesti seadusandluses defineeritud ega reguleeritud, on lobimine kaudselt reguleeritud teiste seadustega, milleks on korruptsioonivastane seadus (KVS), karistusseadustik (KarS), avaliku teenistuse seadus (ATS) ja erakonnaseadus.

Kuna lobitöö on Eestis reguleerimata, selle määratlus on ebamäärane ning omab enamasti negatiivset tähendust, on oluline intervjuerida erinevaid osapooli. Autor viis läbi poolstruktureeritud formaadis intervjuud. Intervjuude eesmärgiks oli uurida lobimisega seotud osapoolte arvamust olemasoleva regulatsiooni tõhususe ning võimaliku lobiregistri sobivuse kohta Eesti oludesse. Poolstruktureeritud formaadis intervjuude eeliseks on võimalus autoril esitada täpsustavaid küsimusi, mis aitavad teemat rohkem avada ning oluline informatsioon ei jää avastamata küsimustiku jäikuse tõttu.

Intervjuudeks valiti osapooled nii poliitikakujundajate (justiitsministeeriumi nõunik Paloma-Krõõt Tupay, Riigikogu korruptsioonivastase erikomisjoni esimees Artur Talvik, MTÜ Korruptsioonivaba Eesti juhatuse esimees Erkka Jaakkola) kui ka lobiorganisatsioonide (Eesti

Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liidu juhataja Maris Jõgeva, Teenusmajanduse Koja tegevjuht Evelyn Sepp, Tööandjate Keskliidu tegevjuht Toomas Tamsar, Advokaadibüroo Tehver & Partnerid omanik ning Advokatuuri aseesimees Jaanus Tehver, Eesti Kaubandus-Tööstuskoja poliitikaosakonna juhataja Marko Udras, suhtekorraldusbüroo Communiqué omanik Jaan Vare) seast. Andmekaitse inspeksioon keeldus intervjuust viidates sellele, et esitatud küsimustele on võimalik leida ammendavad vastused isikuandmete kaitse ja avaliku teabe seadustes. Seega pole võimalik anda järelevalveasutuse enda hinnangut isikuandmete kaitse ning avaliku teabe ligipääsu küsimustes seoses võimaliku lobiregulatsiooni või registri loomisega.

Kuna tegemist on kvalitatiivseid uurimismeetodeid kasutava tööga, kerkib esile sisemise valiidsuse küsimus. Valiidsuse eesmärgiks on näidata, mil määral on mõõtmis- või hindamisvahend sobiv seatud eesmärgiks (Sproull 2002, 74-76). Johnson (2002, 52) selgitab, et sotsiaalteadlased viitavad tihti sisemisele valiidsusele, kui räägitakse teiste võimalike tõlgenduste välistamisest. Uurimuse tugevdamiseks kombineeritakse erinevaid uurimismeetodeid ja kasutatakse andmete triangulatsiooni (Patton 2002, 247). Antud töös kasutatakse valiidsuse tõstmise eesmärgil kahte andmete kogumise viisi: dokumendianalüüsi ja poolstruktureeritud intervjuud.

2.2. Ülevaade lobiregulatsiooni diskussioonist Eestis

Eestis **ei ole lobitöö, lobist ega lobitöö adressaat defineeritud** ega seadustega konkreetselt reguleeritud, kuid osapooled on varasemalt näidanud üles valmidust lobiregulatsiooni üle arutelusid pidada (vt lk 53). 2011. aastal lisas tollane justiitsminister Kristen Michal lobitegevuse reguleerimise justiitsministeeriumi tegevuskavasse, kuna Eestis tegutsevatel huvigruppidel oli raskusi seadusliku lobitöö ja korruptiivse käitumise eristamisega (Stadnik 2012b). Justiitsministeerium analüüsis koostöös erinevate osapooltega (Teenusmajanduskoda, Eesti Kaubandus-Tööstuskoda, Eesti Tööandjate Keskliit ja Korruptsioonivaba Eesti), kuidas lobiste reguleerida võiks (Stadnik 2012c).

Samal ajal leidis Tööandjate Keskliidu juhataja Tarmo Kriis, et lobiregister ei pruugi väikese ühiskonnaga Eesti oludesse sobida (Stadnik 2012c). 2015. aastal oli asutus seisukohal, et Eestis ei ole varjatud ehk ebaeetiline lobitöö probleem ja seda ei peaks reguleerima (Simmerman 2015). Samal ajal leidis kommunikatsiooniettevõtte AS Corpore juhataja Meelis Kubits, et lobistide register toimiks Eestis vaid juhul, kui registreerunud lobistid saaksid väga selge konkurentsieelse teiste lobistide ees (Stadnik 2012a). Peaminister Andrus Ansip selgitas, et lobireeglite

kehtestamine parandaks seadusloome läbipaistvust (Sarapik 2013). Ministri tagasiastumisega muutus justiitsministeeriumi päevakord ning lobitegevuse reguleerimine jäeti tagaplaanile.

Märtsis 2014. aastal, kui moodustati koalitsioon Reformierakonna ja Sotsiaaldemokraatliku erakonna vahel, võeti lobimise võimalik reguleerimine taas plaani. Sama aasta juunis teatas Riigikogu korruptsioonivastane erikomisjon, et pooldab Riigikogule lobitööreeglite loomist ning arutati lobistide registri loomist. (Riigikogu pressiteade 16.06.2014) Koalitsioonile esitas avaliku pöördumise Juristide liit, kes soovis, et Riigikogu kehtestaks endale eetikakoodeksi ja looks lobireeglid maandamaks ebaeetilisest mõjutustegevusest tulenevaid korruptsiooniriske (Teder 2014). Korruptsioonivaba Eesti 2014. aastal avaldatud uuring "Lobitöö Eestis: kes, miks ja kuidas?" tõi välja, et seadusloome erinevad etapid võivad kohati jääda avalikkusele varjatuks, kuna puudub ühtne arusaam lobimisest, kaasamismehhanisme rakendatakse ebaühtlaselt ja puudub eneseregulatsioon (Korruptsioonivaba Eesti 2014, 2).

Ajendatuna Korruptsioonivaba Eesti uuringu tulemustest korraldas justiitsministeerium 2015. aastal ümarlaua lobitööga seotud ja sellest huvitatud osapooltele, mille eesmärgiks oli arutleda Huvide esindamise hea tava esimese versiooni ja võimaliku eneseregulatsiooni üle (Justiitsministeerium 2014). Hoolimata ettevõtmist soosivatest arvamustest (Jõgeva 2015, Korruptsioonivaba Eesti 2015) jäi hea tava välja töötamata, kuna Eestis pole ühtset arusaama lobimise olemusest ning seega ei ole võimalik ebaeetilise lobitegevuse probleemi tuvastada, ja nii võib hea tava piirata organisatsioonide vabadust oma arvamust avaldada ning tegemist võib olla ülereguleerimisega (Simmermann 2015; Kaljulaid 2015; Võigemast 2015). Arvamusliidritest võib esile tuua advokaat Oliver Nääsi, kes on korduvalt sõna võtnud lobitegevuse reguleerimise ning antud teemadel arutelude algatamise vajadusest (Nääs 2015). Võib näha, et ühiskonnas on viimastel aastatel rohkem lobitegevuse ning selle reguleerimise üle arutlenud ministeeriumid, Riigikogu, erasektor ja vabaihendused. Sellegipoolest pole lobitegevuse reguleerimisega edusamme saavutatud, kuna osapooled pole üksmeelel, kas Eestis ebaeetilise lobitegevusega seotud probleeme leidub.

2.3. Huvide esindamise regulatsioon Eestis

Eestis on teatud osa lobitegevusega seotud korruptsiooniriskidest maandatud KVS-i ja KarS-i kaudu. KVS §§ 4-5 reguleerivad altkäemaksu andmist, vahendamist ja vastuvõtmist ning ametiseisundi mõju korruptiivset kasutamist. KarS § 298¹ reguleerib mõjuvõimuga kauplemist. Antud regulatsiooni peetakse problemaatiliseks, kuna ebaeetilist lobitegevust ja mõjuvõimuga

kauplemist on keeruline eristada (Korruptsioonivaba Eesti 2014, Nääs 2015). 2012. aastal mõistis riigikohus Tallinna linnavolikogu liikme ja Pirita linna halduskogu esimehe Mati Eliste, keda süüdistati ebaeetiliselt käitudes oluliste otsuste suunamises oma koostööpartnerite kasuks, mõjuvõimuga kauplemises õigeks ning riigikohus tõi ühe otsuse põhjusena välja lobiregulatsiooni puudumise. Mõjutegevust reguleerivat sätet § 298¹ lg 1 on küll vahepeal muudetud ning kui varem pidi mõjutaja ja mõjutatud ametniku vaheline tegevus olema illeaalne, siis nüüd hõlmab paragrahv igasugust mõjutegevusega kauplemist, kuid ei aita muuta selgemaks eetilise ja ebaeetilise lobitöö eristamist. Seega on lisaks rahvusvahelistele organisatsioonidele ning kohalikele poliitikutele ka Eesti kohtuvõim pööranud tähelepanu lobireeglite vajadusele olukorras, kus ebaeetilist lobitööd ei ole seaduslikul tasandil võimalik kellelegi regulatsioonide puudumise tõttu ette heita.

Ebaeetiline lobimine on seotud erakondade rahastamisega, mis on Eestis reguleeritud **erakonnaseadusega**, kuid regulatsioon ei välista erakondade varjatut rahastamist. Ühelt poolt on lubanud sularaha annetamise § 12³ lg 3, mille alusel on füüsilisel isikul võimalik aastas teha sularaha annetusi kuni 1200 eurot. See ei ole nii läbipaistev kui elektrooniline annetus. Lisaks on § 12³ lg 2 alusel Eestis keelatud annetused juriidilistelt isikutelt, mis tähendab, et ettevõtted ei saa otse erakondadele rahalist toetust avaldada. Samas on Eestis levinud juhtumid, kus jõukad ärimehed annetavad erakondadele suuri summasid (Korruptsioonivaba Eesti 2014, 21). Kui ärimehed saavad oma sissetuleku ettevõtetest ja on loogiline, et antud ettevõtete käekäik on omanikele oluline, võib arvata, et eelmainitud annetused kätkevad endas mõjutamist ning juriidilistele isikutele seatud annetuskeeld ei takista äriliste huvide edendamist erakondade rahastamise kaudu.

Läbipaistvuse põhimõtte järgimise eest vastutavad vastavalt ATSile ja sellega seotud **ametniku eetikakoodeksile** ametnikud. Ametniku ülesandeks on muuhulgas tegutseda vastutustundlikult ja usaldusväärsetl pidades silmas, et ametnik teostab avaliku võimu ülesandeid ainult avalikes huvides, hoidub ametiülesannete täitmisel teatavaks saadud informatsiooni kasutamisest erahuvides ja hoidub kingituste ning muude soodustuste vastu võtmisest. Seejuures peab ametnik olema oma töös avatud ning koostööle suunatud, mis tähendab, et ta peab olema võimeline oma tööalaseid otsuseid põhjendama, kaasama huvirühmi ja avalikkust ning teostama avalikku võimu läbipaistvalt ja arusaadavalt. (Ametnikueetika nõukogu 2015) Ametnikueetika nõukogu ülesandeks on hinnata nende poole tehtud pöördumiste puhul, kas ametniku käitumine on kooskõlas eetiliste nõuetega, kuid sanktsioonide üle otsustab ikkagi asutus, kus ametnik töötab (Rahandusministeerium 2013).

Riigikogu liikme hea tava üheks põhieesmärgiks on tagada rahvaesinduse usaldusväärsus ning muuhulgas nõuab hea tava, et parlamendiliige lähtub otsuste tegemisel rahva ja riigi huvidest, väldib erahuvide teenimise mulje tekkimist, mis seab kahtluse alla tema otsuste erapooletuse ja annab ka seisukohtade esitamisel teada, keda nende kujundamisse on kaasatud (Korruptsioonivastane erikomisjon 2014). 2015. aasta sügisel ilmnis, et Riigikogu liige Mihhail Stalnuhhin väärkasutas kuluhüvitisi, liisides autot, millega sõitis hoopis tema abikaasa (Mihelson 2015). Olgugi, et hea tava keelab avalike vahendite väärkasutamise, ei ole võimalik reegleid rikkunud liiget vastutusele võtta, kuna tava pole liikmetele siduv ning ei näe ette sanktsioone. Riigikogu korruptsioonivastane erikomisjon on teinud ettepaneku luua sanktsioonid ning lisada heasse tavasse lobireeglid (Niin 2016). Ametniku eetikakoodeks on ametnikele siduv ja kohustuslik. Riigikogu liikme hea tava näol on tegemist eneseregulatsiooniga, mis ei ole veel liikmetele kohustuslikuks tehtud ning siiani toimunud rikkumised on tõestanud, et sanktsioonide puudumine muudab tava sisutühjaks ning see ei pruugi takistada ebaeetilist lobitegevust.

Huvide esindamine toimub Eesti valitsusasutustes kaasamis põhiselt ning selle jaoks loodud reeglid pärinevad **HÕNTEst** ning **Kaasamise heast tavast**. Kaasamise hea tava on juhis ministriumitele kaasamisprotsessi läbiviimiseks. Mõlemad reeglistikud näevad ette, et seadusloome protsessi tuleb kaasata grupe, keda kõnealune seadus mõjutab ning kaasamine peab toimuma ühtsetel alustel. (Riigi Teataja 2011). Sellegipoolest ei ole kaasamispraktikad ministriumites ühtlustatud, tihti viiakse kogu protsess läbi kiirustatult ja formaalselt (I6) ning protsessi jälgimine ei ole alati selge ega kasutajasõbralik (I2, I3). Lisaks ei pea Riigikogu Kaasamise hea tava oma töös järgima (Korruptsioonivaba Eesti 2014, 6). Seega on olemas kaasamist soosivad reeglistikud, kuid nende ebaühtlane rakendamine muudab protsessi jälgimise ja huvirühmade koostöö valitsusasutustega keerulisemaks.

2.4. Lobiregistri loomisega seotud tegurid Eestis kontekstis

Käesoleva peatüki eesmärgiks on uurida, millised tegurid on Eestil lobiregistri rakendamiseks juba täidetud, millisesse süsteemi need tegurid oma regulatiivse ranguse järgi asetuvad ning juhul, kui Eestis ei ole teatud tegureid juba reguleeritud, siis uurida osapooltelt, milline võiks antud tegurite puhul regulatsioon olla.

2.4.1. Nõuded registreerimisele

Eestis puudub konkreetne lobiregulatsioon ja registreerimiskohustus. Sellegipoolest võib leida nõudeid, mis kohustavad osapooli oma arvamusi registreerima. Riigikogu ning ministriumite

tasandil eelnõude kohta kogutud arvamused on avalikud ja isikustatud, kuid kaasamispraktikad ei ole komisjonides ühetaolised ning seaduse lõppversiooni jõudnud muudatusi ei ole õigusloojad alati võimelised selgitama (Allik 2015; Korruptsioonvaba Eesti 2014, 14, 17). Seejuures on selgunud, et dokumendiregistris olevat informatsiooni ei suuda kõik asjast huvitatud osapooled tihtipeale jälgida, nad ei esita seetõttu oma kommentaare ning jäävad kaasamisest kõrvale (I3, I7). Seega on loodud lahendused, mille kaudu on avalikkusel võimalik uurida ametlikult esitatud arvamusi ja kommentaare seaduseelnõude kohta, kuid teisalt näitab osapoolte kõrvalejäämine, et süsteem ei ole kasutajasõbralik.

Osapoolte seas erinesid hoiakud lobiregulatsiooni loomise osas. Konkreetne lobitegevusega seotud probleem ei ole täielikult tuvastatud, võimalike korruptsiooniriskide maandamiseks on regulatsioonid paigas ning uue regulatsiooni loomise asemel tuleks olemasolevate tõhustamisega jätkata (I3, I6, I5, I8). Lobitegevuse reguleerimiseks on puudu jäänud (poliitilisest) tahtest ja huvist (I7, I9). Seejuures on keeruline kehtestada reegleid suhtlusel põhinevatele tegevustele ja lisaks pole ühiskond ise veel teadvustanud, mida erinevad avatud valitsemisega kaasas käivad mõisted sisuliselt tähendavad (I4) ja seetõttu pole ka nende reguleerimine päevakorras olnud.

Huvide esindamine on osa demokraatlikust protsessist, seda peetakse kodanikuvabaduseks ja osapooltel peab olema võrdne juurdepääs seadusloomele (I3, I5), mis tähendab, et regulatsioon ei tohi tuua osapooltele kaasa ebamõistlikku bürokraatlikku koormust ning registreerimine peaks toimuma võimalikult lihtsalt (I1, I9). Registri pooldajad nõustusid, et pikas perspektiivis võiks register olla kohustuslik, kuid esimese sammuna peaks kaaluma vähemalt vabatahtliku registri loomist (I1, I7, I9). Kuid ainult kohustusliku registriga on võimalik Eesti seadusloome läbipaistvust tõsta (I2, I3, I4, I6, I7, I8). Sellegipoolest ei toeta paljud registreerimiskohustust, kuna lahendus ei pruugi olla Eesti jaoks sobiv (I2, I3, I4, I5, I6, I8). Võib arvata, et vabatahtliku registriga on võimalik alguses kaasata paljusid osapooli loomaks konsensust selle üle, kes on lobist ja kuidas lobitegevust võiks reguleerida.

Järgnevalt on koostatud tabel (Tabel 2), kus on kokkuvõtlikult esitatud osapoolte eelistused võimalikule lobiregistrile lähtuvalt meetme kohustuslikkusest. Halli tooniga on esile tõstetud osapooled, kes omavad küll registrite valikus teoreetilisi eelistusi, kuid leiavad, et register Eestisse ei sobi või selle vajalikkus pole veel tõestatud. Võib öelda, et poliitikakujundajate ja lobioorganisatsioonide arvamused meetme kohustuslikkusest on sarnased.

Tabel 2. Osapoolte eelistused võimaliku lobiregistri osas

	Poliitikakujundajad			Lobiorganisatsioonid					
	I1	I2	I3	I4	I5	I6	I7	I8	I9
Kohustuslik register	-	+*	-	+*	Seisukoht puudub*	+*	-	+*	-
Vabatahtlik register	+	-	+*	-	-	-	+	-	+

(-) Ei poolda antud registri tüüpi

(+) Pooldavad antud registri tüüpi

*Hoolimata eelistusest ei pea registreerimiskohustust Eestisse sobivaks

Koostaja: Autor

Nõustatakse, et võimalikus registris peaksid lobistid minimaalselt deklareerima oma organisatsiooni nime, valdkonna, millega tegeletakse (I1, I3, I9) ning esitatud kommentaari või arvamuse sisu (I1). Nii on võimalik teha kindlaks erinevate seadusloomes osalenud osapoolte arvamused ja on võimalik hiljem paremini selgitada muudatusi eelnõus.

Lobisti täisnime avalikustamine on oluline läbipaistvuse tagamiseks (I9), kuid teisalt arvati, et lobisti isiku teadmine on oluline vaid selleks, et kontrollida huvide konflikti sattumise ohtu (I1). Samas ei aitaks lobisti andmete avaldamine parandada läbipaistvust Eesti poliitilises süsteemis ega seadusloomes (I4) ning oleks ebaproportsionaalne nõue (I5). Lobisti isikukood ja tema töandja peaks olema deklareeritud informatsiooni hulgas, seda eelkõige nimekaimude välistamiseks (I9). Seejuures võib välja tuua, et isikuandmete kaitse seadus ei loe eelnevalt loetletud andmeid delikaatseteks isikuandmeteks ning nende avaldamine on lubatud⁵. Samas kehtib näiteks isikukoodi kasutamisele nn minimaalsuse põhimõte, mis tähendab, et isikukoodi võib inimese nimega koos kasutada vaid juhul, kui see on vajalik andmete kasutamise eesmärgi saavutamiseks (Andmekaitse Inspeksioon 2013, 1).

Seaduste muutmise ajal toimub meedias laiaulatuslik arvamuseavaldamise kampaania, kus advokaadid esinevad meedias justkui sõltumatu eksperdina. Advokaadid avaldavad küll

⁵ Isikuandmete kaitse seadus RT I 2007, 24, 127

pädevusvaldkonnad, kuid klientide ja juhtumite nimekirju ei avaldata, sest see kuulub ametisaladuste ja kliendi konfidentsiaalsuse printsiipide alla (Korruptsioonivaba Eesti 2014, 8-10, I2, I4). Samas toodi välja, et lobiregulatsioon peaks sätestama, et lobitöö puhul konfidentsiaalsusnõue kehtida ei saa (I2). Suur osa intervjueeritavatest leidis, et **klientorganisatsiooni nimi tuleks läbipaistvuse parandamise nimel avalikustada** (I1, I2, I4, I7, I9). Võib arvata, et kliendi avalikustamine kas registris või sõnavõttude juures aitab selgitada, millise organisatsiooni huve seadusloomes esindatakse ja kolmandatel osapooltel ning avalikkusel on võimalik jälgida, kuidas need huvid peegelduvad seaduse lõppversioonis. Vähesese avaldatava teabe põhjal asetuks osapoolte eelistustel loodud register pigem vähereguleeritud süsteemi, hoolimata sellest, et nõutakse kliendi avaldamist, mis on omane rangelt reguleeritud süsteemidele.

2.4.2. Osapoolte määratlemine

Rahvusvahelise konsultatsioonibüroo Burson-Marstelleri uuringu põhjal võib Eestis lobistidena näha eelkõige **kaubandus- ja tööstusliite, eraettevõtteid, avalike suhete büroosid, advokaadibüroosid ja vabaühendusi** (Burson-Marsteller 2013, 8). Eestis on umbes 20–30 ametiühingut, 60–70 kutseliitu, umbes 10 kaubandus- ja tööstuskoda ning umbes 110 erineva aktiivsusega kodanikuühendust, mis on koondunud katuseorganisatsiooni, Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liidu, alla (Korruptsioonivaba Eesti 2014, 9), mõned nendest panustavad regulaarselt seadusloome protsessi või on mõne ministeeriumi strateegilised partnerid kindlas valdkonnas (Uus 2015).

Osapoolte seas on levinud erinevad arusaamad selle kohta, kas nad on lobistid või mitte. Võimetus ühtses definitsioonis kokkuleppele jõuda on olnud peamiseks takistuseks lobitegevuse reguleerimisel (I3). Ühelt poolt leitakse, et kõik, kes esindavad teatud huve, on lobistid (I2, I9). Lobistiks võib pidada ka eraisikuid, kes eesmärkide saavutamiseks seadusandliku võimuga suhtlevad (I9). Samas ei pruugi näiteks kõik advokaadid olla lobistid, lobitegevus sõltub konkreetsetest tööülesannetest ja võib olla ühekordne, mitte pidev tegevus (I1, I2, I4). Nii vabaühenduse kui ka ettevõtte tegevjuht võib tegeleda lobitööga, kui tal on aktiivne roll mõnes seadusloome etapis või seadusandluse valdkondades (Korruptsioonivaba Eesti 2014, 8).

Palgaliste lobistide all peetakse Eestis silmas teatud advokaate ja avalike suhete spetsialiste (Korruptsioonivaba Eesti 2014, 11). Tööandjate Keskliidu õigusnõunik Piia Simmermann toob suhtluses justiitsministeeriumiga välja, et juhul, kui lobisti määratleda isikuna, kes saab huvide esindamise eest tasu, puudutaks regulatsioon hinnanguliselt tuhandeid organisatsioone, kes kunagi

seadusandliku võimuga kokku ei puutu ja nii oleks tegemist ebavajaliku ja põhjendamatu regulatsiooniga (Simmermann 2015). Avalike suhete spetsialistid näevad ennast aina enam professionaalse lobistina (I9). Ka mõned Eesti advokaadibürood on tunnistanud, et pakuvad lobimise teenust. (Korruptsioonivaba Eesti 2014, 10)

Samas selgus nii 2014. aastal toimunud justiitsministeeriumi ümarlinal kui ka intervjuudest, et kõik eelnevalt välja toodud osapooled ei pea end lobistiks (Simmermann 2015; Võigemast 2015; I3, I4). Nii on ebatõenäoline, et võimalik lobiregulatsioon oleks tõhus, kuna paljud huviesindajad ei seosta end regulatsiooniga ja ei järgi kehtestatud reegleid (I3). Kõik intervjueeritavad nõustusid, et lobistid üritavad mõjutada avaliku sektori otsuseid (I1-I9), kuid võib arvata, et osapoolte eriarvamuste lahendamiseks peaksid erialaliidud või justiitsministeerium võtma initsiatiivi, et jõuda määratluse osas konsensuseni, et luua regulatsioon, mida osapooled järgiksid ja seejärel on võimalik tõmmata ühisjooni teiste süsteemidega.

2.4.3. Rahavoogude deklareerimine

Lobitööga seotud **rahastusallikate**, milleks võib olla konkreetne klient, fond või asutus, **avaldamine korrektsel viisil mõjutaks positiivselt läbipaistvust** ja aitaks tuua selgust võimaliku ebaeetilise mõjutustegevuse kohta Eestis (I2, I3, I7, I9). Regulaarne deklareerimine võimaldaks koostada võrreldavat statistikat (I9) ja järelevalveasutusel ning avalikkusel oleks parem ülevaade lobimaastikul toimuvate muutuste kohta.

Seejuures leiti, et näiteks advokaatide tunnitaskude tõlgendamisel võib avalikkus jääda raskustesse, kuna inimesed pole tasude suurusega kursis. Rahavoogude avalikustamist võib kaaluda hilisemas faasis, kus diskussioon lobitemaatikas on kaugemale arenenud (I1). Seega on oluline, et võimaliku registri puhul on tagatud esitatud andmete mõistetavus registri kasutajale, kes lisaks ametnikule või professionaalsele lobistile võib olla ka tavakodanik.

Erakondadele tehtud annetuste avaldamist ning lobistiga sidumist peetakse oluliseks, kuna erinevad analüüsid on tõestanud, et parteidele annetusi tehes võidakse osta endale mõju (vt lk 24). Seega peaks tähelepanu pöörama erakondade rahastamise läbipaistvuse parandamisele (I2, I3, I4, I5, I7). Olgugi, et lobitöö ja erakondade rahastamine on omavahel tihedalt seotud, ei ole mõistlik neid valdkondi korruga reguleerida, kuna teiste riikide kogemused on tõestanud, et see ei too kaasa tõhusaid regulatsioone (I1).

Kokkuvõttes ollakse nõus, et lobiorganisatsioonide rahastusallikate avaldamine aitaks tõsta huvide esindamise läbipaistvust ning tuua selgust seadusloomesse, kuid kuna erinevate valdkondade kulutustega tuleb tegeleda eraldi ja võib arvata, et ühiskond ei oska rahavoogusid korrektselt tõlgendada, siis tuleb antud nõudesse suhtuda ettevaatusega. Seega võib järeldada, et lobitegevusega seotud kulutuste avaldamise tunnuse juures oleks Eesti lobiregister võrreldav vähereguleeritud lobiregulatsiooniga riikidega.

2.4.4. E-lahendused ja avalikkuse ligipääs informatsioonile

Intervjueeritavad nõustasid, et võimalik lobiregister peaks olema täielikult elektrooniline ja kasutajasõbralik nii lobistidele kui ka avalikkusele (I1, I2, I3, I4, I6, I7, I8, I9). Ainult elektrooniliselt on võimalik teha register avalikkusele kasutajasõbralikult kättesaadavaks ning vaid nii on võimalik registris olevat informatsiooni kiiresti ja mugavalt täiendada, kasutada otsingufunktsiooni ja tagada, et registri informatsioon on ajakohane (I9).

Juhul kui Eestis rakenduks lobiregister, peab selles olev informatsioon olema **avalikkusele täielikult kättesaadav** (I1, I2, I3, I4, I9). Vastasel juhul ei teeni register eesmärki, milleks on läbipaistvuse suurendamine (I3, I9) ning on võimalik, et informatsiooni varjamine võib kahjustada avalikkuse usaldust registri ja seda haldava asutuse vastu.

Seejuures võib Eestist tuua mitmeid näiteid, kus on e-lahendusi läbipaistvuse parandamiseks juba kasutusele võetud. Erakondade rahastamise järelevalve komisjoni (ERJK) portaal on siinkohal hea näide sihtrühmale võimalikult lihtsaks tehtud aruandlusest. (Euroopa Komisjon 2014, 5-7) Registris sisalduvat informatsiooni tuleks uuendada niipea, kui midagi lobisti tegevuses muutub (I1, I2, I4), kuid tuleb tähelepanu pöörata informatsiooni relevantsusele (I1). Samas leiti, et kord aastas informatsiooni uuendamine või ülekinnitamine on piisav (I2, I4, I7, I9). Elektrooniliste registrite loomisel on Eestis juba hästi funktsioneerivaid lahendusi loodud, mis tõestab, et tehniliselt on võimalik luua toimiv ning kasutajasõbralik platvorm informatsiooni esitamiseks ning selle tarbimiseks ja Eesti lahendus sarnaneks rangelt reguleeritud süsteemidele.

2.4.5. Järelevalve ja jõustamine

Järelevalvet peetakse registri tõhususe aspektist oluliseks (I1, I2, I3, I4, I6, I7, I8, I9). Ühelt poolt võiks järelevalve olla igapäevane. Näiteks kui on kokku lepitud kohtumine Riigikogu liikme või komisjoniga, siis kontrollitakse alati, kas arvatav lobist on registreeritud (I2, I7). Teisalt peaks

järelevalve olema iga-aastane, mille käigus kontrollitakse pärast kohustuslikku andmete sisestamise aega, kas informatsioon on korrektne (I4, I7, I9).

Järelevalvega kaasnev töökoormus ning bürokraatia suurenemine sõltuvad osaliselt sellest, kas tegemist on kohustusliku või vabatahtliku registriga. Kohustuslik register aitaks suurendada läbipaistvust, aga eeldab kontrollorgani olemasolu ning sanktsioonide rakendamise võimalust (I2, I9). See põhjustab suuremat bürokraatlikku koormust ning ei aita tõenäoliselt seaduste loomist lihtsustada (I9). Vabatahtliku registri puhul on järelevalve vajalikkus küsitav, kuna sanktsioone poleks (I2, I3). Samas tuuakse välja, et isegi eneseregulatsiooni kehtestamise puhul on vaja seaduslikku regulatsiooni selle jaoks, et lobireeglite rikkumiste üle järelevalvet teostada ja juhtumeid menetleda (XII Riigikogu stenogramm V istungjärk, 13. märts 2013). Seega võib arvata, et hoolimata sellest, kas Eestis võetaks kasutusele kohustuslik või vabatahtlik register või eneseregulatsioon, on sellele vaja järelevalvet teostavat üksust, mis aitab meetet jõustada ja tagada info ajakohasus ja autentsus.

Eestis on viimastel aastatel leidnud aset positiivne trend, millega seoses on loodud mitmeid sõltumatuid järelevalveasutusi. Näiteks võib tuua ERJK ja Ametnikeeetika nõukogu. Hoolimata pingutustest pärsib ERJK efektiivset tööd nii inimeste kui ka finantsressursside puudus. (Korruptsioonivaba Eesti 2014, 5; I1) Seega on järelevalveasutuse toimimise seisukohalt oluline piisavate ressursside tagamine.

2.5. Riigi suurus

Väikeriigina mängivad Eestis suurt rolli ametnike isiklikud suhted ja võrgustikud, ametikohtade multifunktsionaalsus ning konfliktised rollid (Randma 2001, 47) Aktiivsed inimesed on üksteisega ühes või teises eluetapis kokku puutunud, näiteks kõrgkooliõpingute ajal või varasema töökogemuse kaudu (Korruptsioonivaba Eesti 2014, 10). 2010. aastal vastas 66% ametnikest, et nad kasutavad huvigruppide kaasamise eesmärgil enamasti isiklike kontakte, ja 23% vastas, et kasutavad mitteametlike kohtumisi ja kontakte peaaegu alati (SA Poliitikauuringute Keskus PRAXIS 2010, 46). Telefonikõned huvigruppide ja õigusloojate vahel on regulaarsed mitte ainult isiklike tutvuste, vaid ka efektiivsuse ja harjumuse tõttu (Korruptsioonivaba Eesti 2014, 9) ning seadusloome mõjutamine on võimalik hoolimata kaasamisele seatud regulatsioonidest (I6). “Kui Eestis soovib kodanik rahvaesindajaga suhelda, võtab ta telefoni ja helistab talle” (I3) ja see eristab Eestit tugevalt teistest, pikema lobitraditsioonidega riikidest, kus parlamendisaadikutele pole kodanikel, ettevõtjatel ja huvigruppidel nii lihtsat ligipääsu. Võib arvata, et tänu ühiskonna

väiksusele ei ole ainult lobist altis kasutama isiklike kontakte, vaid ka Eesti poliitikakujundaja peab seda eelistatud käitumisviisiks, et kiiremini osapooli kaasata ning seadust välja töötada. Seega on lobitegevuse reguleerimine vajalik, kuna läbipaistvuse põhimõtte ei pruugi olla neile primaarne ja kaasamine seadusloomesse ei pruugi toimuda ühtsetel alustel. Teisalt on selge, et kuna ressursid on avalikus sektoris piiratud, võib lobiregistri ning sellega kaasneva teabe avalikustamine olla ametnikele vastumeelne, kuna see survestaks neid väljakujunenud tööpraktikaid muutma.

Väikses ühiskonnas „tunnevad kõik kõiki“ (I2, I4, I5, I8) ja õigusloojaga esialgse kontakti loomine pole keeruline. Samas leitakse, et hoolimata riigi väiksest suuruselt peavad osapooled kontakti otsimiseks ikkagi ametlike kanaleid kasutama (I7). Seejuures tuleb osata pöörduda õige ametniku poole sobival momendil ja pakkuda juriidiliselt pädevat ekspertteavet, kuid realselt ei suuda osapooled seadusandluse muutumisel erinevate süsteemide kaudu silma peal hoida. Vältimaks mõne huvigrupi ebaproportsionaalselt suurt mõju seadusloomele, on oluline tagada, et kõigil oleks võrdne ligipääs seadusloomes kaasa rääkimiseks. (I3) Ebaeetilisi lobimisvõtteid kasutatakse, kui konkreetne eelnõu omab suurt mõju ettevõtete käibe (Korruptsioonivaba Eesti 2014, 9). Erinevalt paljudest teistest riikidest pole seadusloojaga kontakti loomine Eestis probleem ning ebaeetilise lobitegevuse ajendiks on pigem eelise saavutamine teiste huvigruppide ees. Seadusloojate ülesandeks on tagada, et huvigruppidel oleks võrdne võimalus olla kaasatud. Kaasamispraktikad pole asutuste vahel ühesugused ning võib arvata, et tava ühtlasem rakendamine võib aidata tagada võrdsemat ligipääsu seadusloome protsessile.

2.6. Demokraatlik traditsioon

Hoolimata sellest, et 2018. aastal täitub Eesti Vabariigil sajas aastapäev, on autori hinnagul tegemist noore demokraatiaga, kuna praegune süsteem on üles ehitatud viimase 25 aasta jooksul. Varasem kommunistlik plaanimajandus asendati turumajandusega, mis tõi muuhulgas kaasa ka suuri muutusi sotsiaalsel tasandil ning inimeste mõttemaailmas.

Intervjuudest selgus, et lobiregulatsiooni puudumine võib suuresti taanduda sellele, et Eesti ühiskond ei ole selleks veel valmis (I9) ning praeguse seadusloome mõjutamise viisiga on osapooled harjunud taasiseseisvumisest saadik (I4). Selgus, et Eesti ühiskonna küpsustase on veel madal ning see poleks veel valmis näiteks rahavoogude avalikustamiseks, kuna elanikud ei oskaks informatsiooni asjakohaselt tõlgendada ning pigem tekiksid intriigid (I1). Võib arvata, et suhteliselt noore demokraatiaga riigis võib materiaalse informatsiooni avaldamine mõjuda pigem

kõmu tekitavalt ning kuna tõenäoliselt keskendutaks rohkem lobiorganisatsioonide kasumitele hinnangute andmisele, ei suudaks elanikkond iseseisvalt luua seoseid finantsinformatsiooni ja ebaeetilise lobitegevuse riskide vahel. Lobiregulatsiooni loomisel tuleb arvesse võtta juba tekkinud harjumusi, mida teeb osaliselt hetkel Eestis kasutusel olev kaasamis põhine süsteem.

Seejuures toodi välja, et paljudes Ida-Euroopa riikides on kombeks üldiselt valdkondi üle reguleerida ning nii kaob usaldus õiguslooja ja huviesindaja vahel (I4). Mitmed intervjuueeritavad tõid välja, et lobiregulatsiooni loomist kaaludes tuleks kindlasti silmas pidada ohtu valdkonna üle reguleerimiseks (I2, I4, I5, I8). Võib arvata, et enne lobiregulatsiooni või registri loomist tuleb uurida, kui hästi suudab olemasolev alternatiivne kaasamis põhinev süsteem korrupsiooniriske maandada ning seadusloome läbipaistvust parandada ning milliseid muutusi on tarvis läbi viia, et olemasolev süsteem tõhusalt toimiks.

Avatud valitsemisest ja läbipaistvast poliitilisest süsteemist on Eestis räägitud juba mõnda aega, kuid nende mõistete sisuline tähendus ei ole jõudnud ühiskonna teadvusesse (I4). Nagu eelnevalt välja toodud, pole lobitegevuse mõiste Eestis veel laialdast kasutust leidnud, sellel on negatiivne konnotatsioon ning riigis puudub pikaajaline kogemus huvide esindamise ning selle reguleerimisega (I1, I3, I4, I8). On loogiline, et kui ühiskonnas puudub arusaam lobitegevuse kohta, on keeruline põhjendada selle reguleerimise vajadust ning samas on raskendatud parimate praktikate ületoomine teistest riikidest, kus huvide esindamise traditsioon on ammu kanda kinnitanud.

2.7. Järeldused

Käesoleva töö eesmärgiks oli vastata kahele uurimisküsimusele: millist lobiregulatsiooni eelistavad Eesti lobitegevusega seotud osapooled ja mis tingimustel aitab lobiregistri rakendamine ennetada ebaeetilist lobitegevust Eestis. Töös kasutatud Chari et al (2012) loodud tüpoloogia peamiseks eesmärgiks on pakkuda võrdlusmomenti riikidele, kes tahavad luua kohalikul tasandil lobiregulatsiooni. Erinevate regulatsioonide võrreldavuse parandamiseks lisati algsele tüpoloogiale Kalninši (2005) tüpoloogia lobiregulatsiooni sihtrühmade ja regulatsiooni kohustuslikkuse kohta. Töö tulemusena võib öelda, et **võrreldavust on võimalik parandada lisades tüpoloogiasse riigi suuruse ja demokraatliku traditsiooni tegurid**, kuna praegune tüpoloogia võimaldab küll edukalt võrrelda regulatsiooni Ameerika Ühendriikides ning pika demokraatliku traditsiooniga Euroopa riikides, kuid riigid, millel on näiteks väikesest ühiskonnast

või postkommunistlikust pärandist tingitud eripärad ei pruugi olla võimelised tüpoloogiast eeskujuvõtma, ja nii saab tüpoloogiat uue regulatsiooni väljatöötamisel kasutada vaid piiratud arv riike.

Seadusloome mõjutamine on Eestis osaliselt reguleeritud erinevate seaduste ja tavadega (vt lk 23-25). Seejuures on kasutusele võetud meetmeid eelnõudega seotud informatsiooni avaldamiseks. Intervjuudest ning dokumendianalüüsist selgus, et seadusloome mõjutamine jääb Eestis tihti varjatuks ning hoolimata olemasolevatest regulatsioonidest, ei ole võimalik vahet teha seaduslikul ja ebaseaduslikul mõjutustegevusel. Kinnitust leidis ratsionaalse valiku pooldajate väide, et regulatsioon võib mõjuda huvigruppidele sisenemisbarjäärina (Brinig et al 1993; Ainsworth 1993), kuna huvide esindamine on kodanikuvabadus (I3, I5) ja regulatsioon võib seda põhjendamatult piirata.

Kuna osapooled ei ole üksmeelel, kuivõrd nad seadusloome mõjutamisega tegelevad, ning tõenäoliselt pole huviesindajad nõus järgima uut lobistidele suunatud regulatsiooni, on protsessi läbipaistvuse nimel mõistlik muuta läbipaistvamaks olemasolevat kaasamis põhist süsteemi (I3, I6, I7, I8). Seejuures selgus analüüsist, et registreerimiskohustus üldiselt ei pruugi Eestisse sobida (I2, I3, I4, I5, I6, I8), kuna läheb vastuollu praeguse kaasamis põhise süsteemiga (I4, I5) ning pole kooskõlas inimeste harjumustega (I3). Kinnitust leidis väide, et poliitika ületoomisel tuleb arvesse võtta ka kohalikke väärtusi ning ideoloogiaid (Rose 1993, 4). Kaasamis põhine süsteem reguleerib lobitegevuse adressaate ning antud lahendus sarnaneb pigem nende vähereguleeritud riikidega, kus läbipaistvuse eest vastutavad mõjutustegevuse adressaadid.

Olles suhteliselt **noore demokraatiaga riik**, ei pruugi Eesti ühiskond olla veel küps selleks, et lobitegevust reguleerida ning võimalikku registrit eesmärgipäraselt kasutada. Detailse teabe avaldamine võib pigem põhjustada intriige (I1) kui tuua kaasa konstruktiivset kriitikat avalikkuse ja meedia poolt. Tööst järeldub, et pigem eelistatakse vältida paljude teiste Ida-Euroopa riikide viga valdkondi **üle reguleerida** ja seega ei vasta eelistused postkommunistlikele riikidele omasele üle reguleerimise tendentsile (Randmaa-Liiv 2008; Lumi 2014).

Lobiregistri rakendamise eelduseks on ühtsele lobisti määratlusele jõudmine (OECD 2012, 24). Töö käigus selgus, et isegi need **osapooled**, kes on varasemalt aktiivselt lobiregulatsiooniga seotud aruteludest osa võtnud, **ei pea end alati lobistiks ja seega on lobiregistri rakendamine raskendatud**.

Intervjueeritavad olid eriarvamusel, kas detailsete isikuandmete avaldamine aitaks seadusloome läbipaistvust parandada (I1, I4, I5, I9). Samas võib **kliendi ja huvide esindamisega seotud**

rahaallikate avaldamine aidata kaasa seadusloome läbipaistvuse suurendamisele (I2, I3, I7, I9). Nii poliitikakujundajad kui ka lobiorganisatsioonid nõustusid, et tuleks pöörata tähelepanu võimalustele, mis lubavad erakondadele annetades endale mõju osta (I1, I2, I3, I4, I5, I7). Osapoolte hinnangute alusel võib Eesti registreerimisele esitatud nõuete tunnuse alusel paigutada vähereguleeritud riikide süsteemi.

Registrit pooldavad intervjuueeritavad leidsid, et **kohustuslikel alustel toimuv registreerimine aitaks tõhusamalt korruptsiooni ennetada** (I2, I4, I6, I7, I8). Kuna huviesindajate seas pole üksmeelt, kes on lobist, oleks mõistlik esmalt rakendada vabatahtlik lobiregister (I1, I7, I9), mis aitaks kaasata ning teadlikkust tõsta.

Lobiregister peaks olema tehniliselt hästi lahendatud, kasutajasõbralik ja avalik, et aidata tõsta läbipaistvust seadusloomes (I1, I2, I3, I4, I6, I7, I8, I9) nagu väidab McGrath (2009, 40). Kuna Eestis on loodud juba mitmeid elektroonilisi registreid, informatsiooni elektrooniline esitamine ning paberivabadus on saanud normiks, paigutub Eesti antud tunnuse osas rangelt reguleeritud riikide sekka ning oleks võrreldav USA ja Kanada föderaaltasandi regulatsioonidega.

Analüüsi käigus leidis kinnitust Chari et al (2012) ja Holman & Luneburgi (2012, 101) väide, et registri **rakendamisel on järelevalve ning regulatsiooni jõustamine oluline** (I1, I2, I3, I4, I6, I7, I8, I9). Järelevalve asutus peab olema sõltumatu ning sellele peab olema eraldatud piisavalt ressursse, et registri ning lobistide üle järelevalvet pidada. Kohustusliku registri efektiivse rakendamise jaoks on sanktsioonide olemasolu vajalik, et survestada lobiste huve läbipaistvalt ning ausalt esindama.

Lobiregulatsiooni loomisele ning registri rakendamisele seab suurimaid takistusi **Eesti ühiskonna väike suurus**. Eesti erineb paljudest teistest lobiregulatsiooni kehtestanud riikidest, kuna siin on isiklikel suhetel palju suurem kaal kui suurtes ühiskondades (SA Poliitikauuringute Keskus PRAXIS 2010, 46; Korruptsioonivaba Eesti 2014, 9; I2, I3, I4, I5, I8) ning olukord vastab Bray 1991 ja Benedicti (1996) poolt välja toodud võrgustike olulisuse ja ametnike personaalsete suhete tähtsuse argumentidele. Regulatsioonide rakendamine ei pruugi muuta inimeste harjumust õigusloojatega otse ühendust võtta. Kuna nii jääb seadusloome ikkagi läbipaistmatuks, on **mõistlik keskenduda lobitegevuse adressaatide reguleerimisele**, kes peaks hoolitsema huvipooltelt saadud arvamuste ning kohtumiste dokumenteerimise või deklareerimise eest. Antud ettepanek on **sarnane praegusele kaasamisel põhinevale süsteemile**.

KOKKUVÕTE

Eesti puhul ei saa mööda vaadata riigiaparaadi ja ühiskonna väiksusest ning selle mõjust lobimaastikule. Poliitikakujundajate isiklikud suhted ja võrgustikud on tihti kaasamisel olulised ning esmajärjekorras võtavad nad ühendust osapooltega, kellega on juba tuttavad. Seejuures on ametnikud samal ajal mitme spetsialisti rollis ning huvide konflikti olukorrad on üsna tavalised. Ametniku eetikakoodeks ja Riigikogu liikme hea tava on osalt loodud eesmärgiga anda juhiseid, kuidas taolistes olukordades eetiline valik teha.

Lobiregulatsiooni loomine aitab elavdada üldist avalikku arutelu lobitöö teemadel, avada selle erinevaid tahke ning kummutada negatiivset tähendust. Lobistide ja õigusloojate vahelise suhtluse pidev reguleerimine näitab, et õigusloojatel pole oma enda eetilisesse usku. Kuna lobitöö on vajalik osa demokraatlikust protsessist, siis range registri, seadusandluse ja järelevalve kehtestamine kinnitab arvamust, et tegemist on kuritegevuse piiril toimuva tegevusega ning liiga range regulatsioon võib põhjendamatult õhnestada avalikkuse usaldust poliitikakujundajatesse.

Töös selgus, et juhul kui lobiregistri loomine võetaks päevakorda, on tõenäoliselt mõistlikum esialgu rakendada vabatahtlikku registrit ning pikemas perspektiivis peaks sihiks olema kohustusliku registri kehtestamine, mis on tõhusam korruptsiooniennetusmeede. Kohustusliku registri rakendamise puhul on kriitiliseks osiseks sobiva lobisti definitsiooni loomine. Kui lobiste defineerida liiga laialivalguvalt või liiga kitsalt, võivad mõned huviesindajad jätta end registreerimata. Lisaks nõuab kohustuslik register seadusandlikku regulatsiooni, milles väljenduvad registreerimiskohuslaste kohustused, järelevalveasutuse loomine ja selle ülesanded ning sanktsioonid võimalike rikkumiste eest. Seejuures tuleb luua elektroonilist andmete esitamist võimaldav platvorm, mis peaks olema kõigile avalik, kergesti ligipääsetav ning kasutatav. Ühelt poolt toob register lobistidele kaasa lisakohustusi aruandluse ning informatsiooni avalikustamise näol. Teisalt võimaldab register hoida lobistidel silma peal konkurentidel ning vastavalt oma äritegevust ümber mõtestada.

Võttes arvesse, et Eesti lobimaastik on alles hiljuti uuringu raames kaardistatud, tuleb lobitegevuse reguleerimist alustada samm-sammult. Kohustuslik lobiregister ei ole sobiv meede, millega lobitegevuse reguleerimist alustada, kuna nõuab palju administratiivseid ressursse seaduste

täiendamisel või uue seaduse kirjutamisel, järelevalveorganisatsiooni loomisel või määramisel ja menetlussüsteemi väljatöötamisel ning antud töö raames selgus, et osapooled pole selle tõhususes kindlad. Eestis on vähe kogemusi lobitegevusega seotud väärkäitumiste menetlemisel, lobi-tegevust kui terminit seadusandlus ei maini ning pigem hoidutakse end lobistideks nimetamast. Seetõttu tuleb kõne alla pigem vabatahtliku registri rakendamine, mis eeldab vähemalt mingi osa huviesindajate seas lobisti definitsioonis konsensusele jõudmist, mis on siiani olnud peamiseks takistuseks regulatsiooni loomisele. Selline ennast reguleeriv initsiatiiv oleks heaks eeskujuks teistele huviesindusorganisatsioonidele ning aitaks parandada Eesti ühiskonnas levinud negatiivset arvamust lobitegevusest. Sellegipoolest ei pruugi vabatahtlik register tuua kaasa suuremat läbipaistvust seadusloomes, kuna kõik mõjutegevusega seotud osapooled poleks kohustatud sellega ühinema.

Lähtuvalt Eesti ühiskonna väiksusest, tihedatest personaalsetest suhetest, mitteformaalsete suhtluskanalite olulisusest ning riigi lühikesest demokraatlikust traditsioonist võib lobi-regulatsiooni loomisel kaaluda lobitegevuse adressaatide reguleerimist. Kuna huviesindus-organisatsioonidel on võimalus ja harjumus õigusloojate poole pöörduda isiklikult näiteks telefoni teel, on tõenäoline, et nende reguleerimine ei pruugi tõsta seadusloome läbipaistvust ning inimesed jätkaksid oma kodanikuvabaduse kasutamist harjumuspärasel viisil. Seega on mõistlik, et regulatsioon langeks pigem õigusloojatele, kes peaksid huviesindajatega läbi viidud kohtumisi deklareerima, arvamused ja kommentaarid talletama ning avalikkusele kättesaadavaks tegema. Töös selgus, et antud lahendus oleks olemasoleva kaasamispõhise süsteemi edasiarendus ning tooks Eesti kontekstis kaasa läbipaistvama seadusloome.

SUMMARY

“Suitability of Lobby Register in Estonia”

The Estonian lobbying landscape has been studied only recently and the relevant active parties and lobbying tactics have been mapped out by Transparency International Estonia. However, the study does not analyse the lobby register as a possible measure to tackle corruption risks related to lobbying activities, such as undue influencing, bribery, conflict of interests, revolving door effect and lack of transparency in the legislative process, just to name a few. The purpose of this thesis was to analyse the preferences of Estonian lobby organisations and policymakers regarding the possible regulation of lobbying activities in Estonia. Additionally, the thesis aimed to assess the conditions under which would a lobby register be an effective measure to prevent unethical lobbying in Estonia. As a result of this thesis it is possible to conclude the main attitudes of relevant parties towards regulating lobbying and creating a lobby register.

The research aims at mapping out the relevant criteria to be taken into account when regulating lobbying and creating a lobby register. The criteria are based on a comparative study about the types of systems of lobby regulation by Chari et al (2012). Additionally, special attention is paid to small states theory and the characteristics of a post-communist society to assess how the small size of the state and young democratic traditions impact the personal relationships of lobbyists and public servants and how this in turn has an effect on the creation of a lobby register. Furthermore, the typology is complemented with Kalninš' (2005) lobby regulation typology which concentrates on target groups and whether or not the regulation is mandatory.

A combination of qualitative research methods of document analysis and semi-structured interviews is used. The document analysis includes studying the relevant legislation and so-called codes of conduct and relevant studies concerning lobbying in Estonia. Although lobbying itself is not directly regulated by a lobbying act, lobbying-related activities are regulated by several acts: the Anti-Corruption Act, the Penal Code, the Civil Service Act and the Political Parties Act. The focus of the empirical study was on the assessments of nine policy makers and lobby organisations who had previously actively participated in discussions relating to transparency in the legislative process and the creation of a lobby regulation.

In case the creation of a lobby register would be placed on the agenda, it is probable that a voluntary register is a more sensible solution for the short-term, but in the long-term, a mandatory register should be implemented in order to enhance transparency in the legislative process. Creating a mandatory register entails coming to terms on the definition of lobbyist and lobbying. If the definition of the lobbyist is too ambiguous or too strict, a large part of the organisations influencing the legislative process will be able to avoid registration and the register will not help mitigate corruption risks from unethical lobbying.

As a small state, it is common for public servants to have multi-functional jobs and unofficial relations and networks, and furthermore, those relationships and networks are used to do their jobs. As a post-communist country, the democratic tradition and notion of lobbying is still new in Estonia. There are rules concerning inclusion but due to lack of resources and time, it is easier for the official to contact the parties he or she already knows. Furthermore, since the lobby organisations already have a habit of contacting officials directly, it is unlikely that putting a strict regulation in place will change this tendency as it is culturally accepted and considered a civic freedom. Therefore, the targets of lobbying should rather be regulated in order to increase transparency in the legislative process. The regulation may include a registry for officials in which they detail their meetings with lobby groups, including comments and opinions gathered. In conclusion, the latter approach is most similar to the present inclusion-based solution for sustaining transparency in the legislative system.

KASUTATUD KIRJANDUS

Raamatud ja teadusartiklid

- Ainsworth, S., (1993) Regulating Lobbyists and Interest Group Influence, *The Journal of Politics*, 55(1), 41-56.
- Allik, M. (2009) *Kaasamine Riigikogus: komisjonide tavad ja liitude arvamused*. Riigikogu Toimetised, 20. Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=14011> (kasutatud 1.05.2016)
- Austen-Smith, D. (1993) Information and Influence: Lobbying for Agendas and Votes. *American Journal of Political Science*, 3(37), 799-833.
- Bartel, A., Thomas, L. G. (1987) Predation Through Regulation: The Wage and Profit Effects of the Occupational Safety and Health Administration. *Journal of Law and Economics*, 30, 239-64.
- Baumgartner, F., R., Berry, J., M., Hojnacki, M., Kimball, D., C., Leech, B., L. (2009) *Lobbying and Policy Change*, Chicago: Chicago University Press.
- Benedict, B. (1996) Problems of Smaller Territories. M. Banton (toim.), *The Social Anthropology of Complex Societies*. London: Tavistock Publications, 23-36.
- Berry, J. W. (1980) Introduction to Methodology. H. C. Triandis & J. W. Berry (toim.), *Handbook of Cross-Cultural Psychology: Vol. 2 Methodology*. Boston: Allyn and Bacon, Inc., 1-28.
- Brinig, M., F., Holcombe, R., G., Schwartzstein, L., (1993) The Regulation of Lobbyist, *Kluwer Academic Publishers, Public Choice*, 77, 377-384.
- Broz, J.-L. (2002) Political System Transparency and Monetary Commitment Regimes, *International Organization*, 56(4), 861-887.

- Burson-Marsteller (2013) *A Guide to Effective Lobbying in Europe: The View of Policy-Makers*.
 Kättesaadav: http://lobbyingsurvey.burson-marsteller.com/wp-content/uploads/2013/05/european_lobbying_survey_2013.pdf (kasutatud 12.04.2015)
- Chari, R., Murphy, G., Hogan, J. (2007) Regulating Lobbyists: a Comparative Analysis of the USA, Canada, Germany and the European Union. *The Political Quarterly*, 3(78), 422-438.
- Chari, R., Hogan, J., Muprhy, G. (2011) The Legal Framework for the Regulation of Lobbying in the Council of Europe Member States. European Commission for Democracy Through Law: Strasbourg. Kättesaadav: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-DEM\(2011\)002-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-DEM(2011)002-e) (kasutatud 28.03.2016)
- Chari, R., Hogan, J., Murphy, G., (2012) *Regulating Lobbying: a Global Comparison*. Manchester: Manchester University Press.
- Chin, M. L., Bond, J. R., Geva, N. (2000) A Foot in the Door: An Experimental Study of PAC and Constituency Effects on Access. *Journal of Politics*, 62, 534-49.
- Galkowski, J. (2008) Poland's Experience of Developing and Implementing the Act on Legislative and Regulatory Lobbying. In *Lobbyists, Governemnt and Public Trust*, 127-158. Paris: OECD.
- Gray, V., Lowery, D. (1995) The Demography of Interest Organization Communities: Institutions, Associations and Membership Groups. *American Politics Quarterly*, 23, 3-32.
- Greenwood, J., Thomas, C. S. (1998) Regulating Lobbying in the Western World. *Parliamentary Affairs*, 4(51), 487-499.
- Hall, R. L., Deardorff, A.V. (2006) Lobbying as Legislative Subsidy. *American Political Science Review*, 1(100), 69-84.
- Hamm, K., E., Weber, A., R., Anderson, R., B., (1994) The Impact of Lobbying Laws and Their Enforcement: A Contrasting View, University of Texas Press, *Social Science Quarterly*, 75(2)
- Hinsberg, H., Kübar, U. (2014) *Kaasamine avalikus sektoris ja vabakonnas*. EMSL: Tallinn.

- Hillman, A. J., Hitt, M. A. (1999) Corporate political strategy formation: A model of approach, participation and strategy decisions, *Academy of Management Review*, 24(4), 825-842.
- Hojnacki, M., Kimball, D. C. (1998) Organized Interests and the Decision of Whom to Lobby in Congress. *The American Political Science Review*, 4(92), 775-790.
- Holman, C., Luneburg, W. (2012) Lobbying and transparency: A comparative analysis of regulatory reform, *Interest Groups & Advocacy*, 1(1), 75-104.
- Inglehart, R., Baker, W. E. (2000) Modernization, Cultural Change, and the Persistence of Traditional Values. *American Sociological Review*, 65, 19-51.
- Jasiecki, K. (2006) *Regulating Lobbying in Poland: Background, Scope and Expectations*. Brüssel: Euroopa Nõukogu. Kättesaadav: www.coe.int/t/dg1/legalcooperation/economiccrime/cybercrime/cy%20activity%20Interface2006/143%20_2006_-ifrep%20jasie.pdf (kasutatud 1.05.2016)
- Johnson, G. (2002) *Designing a Research Study. Research Methods for Public Administrators*. Westport, Connecticut, London: Quorum Books, 37-58.
- Jordan, G. (1991) *The Commercial Lobbyist*. Aberdeen: Aberdeen University Press.
- Jordan, G. (1998) Towards Regulation in the UK: From “General Good Sense” to “Formalised Rules”. *Parliamentary Affairs*, 51 (4), 524-537.
- Kalninš, V. (2005) Parliamentary Lobbying Between Civil Rights and Corruption. *Centre for Public Policy PROVIDUS*. Latvian Institute for Foreign Affairs: Riga. Kättesaadav: http://providus.lv/article_files/1882/original/parlob_eng.pdf?1339429243 (kasutatud 27.03.2016)
- Kalninš, V. (2011) Transparency in Lobbying: Comparative Review of Existing and Emerging Regulatory Regimes. *Centre for Public Policy PROVIDUS*. Policy Association for an Open Society: Riga. Kättesaadav: <http://eng.lobbying.in.ua/content/transparency-lobbying-comparative-review-existing-and-emerging-regulatory-regimes> (kasutatud 15.03.2016)
- Korruptsioonivaba Eesti (2014) *Lobitöö Eestis: kes, miks ja kuidas?* Korruptsioonivaba Eesti: Tallinn.

- Kretchmer, H., Schmedes, H.-J. (2010) Enhancing Transparency in EU Lobbying? How the European Commission's Lack of Courage and Determination Impedes Substantial Progress. *Internationale Politik und Gesellschaft*, 2010 (1), 112-122.
- Lagerlof, J., Frisell, L. (2004) Lobbying, Information Transmission and Unequal Representation. *Centre for Economic Policy Research*, 4313, 1-27.
- Levine, M. E. (1981) Revisionism Revised? Airline Deregulation and the Public Interest, *Law and Contemporary Problems*, 1 (44), 179-195.
- Levine, M. E., Forrence, J. L. (1990) Regulatory Capture, Public Interest, and the Public Agenda: Toward a Synthesis, *Journal of Law, Economics and Organization*, 6.
- Levine, B. J. (2009) *The Art of Lobbying*. Washington: CQ Press.
- Lowenthal, D. (1987) Social Features. C. Clarke & T. Payne (toim.), *Politics, Security, and Development in Small States*. London: Allen & Unwin, 26-49.
- Lowery, D., Gray, V. (1997) How some rules just don't matter: The regulation of lobbyists, *Public Choice*, 91, 145-146.
- Lumi, O. (2014) A comparative insight into the status of the lobbying regulation debate in Estonia, *Journal of Public Affairs*, 14 (1), 44-53.
- McGrath, C., (2009) The lobbyist with 'balls of iron and a spine of steel': why Ireland needs lobbying reform, *Journal of Public Affairs*, 9, 256-271.
- Nipper, B. J. (2008) Lobbying the Lobbyists: A Comparative Analysis of the Lobbying Regulatory and Disclosure Models of the United States and European Union. *Tulsa Journal of Comparative and International Law*, 339.
- Nownes, A. J., Freeman, P. (1998) Interest group activity in the states. *The Journal of Politics* 60(1), 86-112.
- Nownes, A. J. (2006) *Total Lobbying*. Cambridge: Cambridge University Press.
- OECD (2009) *Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 1 Increasing Transparency through Legislation*. Kättesaadav: <http://www.keepeek.com/Digital-Asset->

Management/oecd/governance/lobbyists-governments-and-public-trust-volume1_9789264073371-en (kasutatud 24.11.2014)

- OECD (2012) *Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume II Promoting Integrity Through Self-regulation*. Kättesaadav: http://www.oecd-ilibrary.org/governance/lobbyists-governments-and-public-trust-volume-2_9789264084940-en (kasutatud 13.04.2015)
- Patton, M. Q. (2002) *Chapter 5: Designing Qualitative Studies. Qualitative Research and Evaluation Methods. 3rd ed.* Thousand Oaks: Sage Publications, 209-257.
- Petersen, E., R., (2007) *Lobbying Disclosure: Themes and Issues, 110th Congress*, Congressional Research Service. Kättesaadav: http://beta.crs.gov/cli/cli.aspx?PRDS_CLI_ITEM_ID=2405. (kasutatud 27.11.2014)
- Randma, T. (2001) A small civil service in transition: the case of Estonia. *Public Administration and Development*, 21, 41-61.
- Randma-Liiv, T. (2008) New Public Management versus Neo-Weberian State in Central and Eastern Europe. *The NISPACE Journal of Public Administration and Policy*, 1(2), 69-82.
- Redford, E. S. (1954) The Protection of the Public Interest with Special Reference to Administrative Regulation, *The American Political Science Review*, 4 (48), 1103-1113.
- Ronit, K., Schneider, V. (1998) The Strange Case of Regulating Lobbying in Germany. *Parliamentary Affairs*, 4(51), 559-567.
- Rose, R. (1993) *Lesson-Drawing in Public Policy: A Guide to Learning across Time and Space*. New Jersey: Chatham House.
- Scharpf, F.-W. (1999) *Governing in Europe Effective and Democratic?* New York: Oxford University Press.
- Sproull, N. L. (2002) *Handbook of research methods: a guide for practitioners and students in the social sciences. 2nd ed.* Lanham, London: Scarecrow Press.
- Thomas, C. S. (1998) Interest Group Regulation Across the United States: Rationale, Development and Consequences. *Parliamentary Affairs*, 500-515.

Transparency International (2015) *Lobbying in Europe: Hidden influence, privileged access*.
Kättesaadav: http://www.transparency.org/whatwedo/publication/lobbying_in_europe
(kasutatud 15.04.2015)

Transparency International Lithuania (2015) *Backstage Politics: Understanding Lobbying in Lithuania*.
Kättesaadav: http://www.transparency.lt/wp-content/uploads/2015/10/backstage_politics_understanding_lobbying_in_lithuania.pdf
(kasutatud 28.03.2016)

Uus, M. (2014) *Vabaihenduste sisedemokraatia: liikmete ja sihtrühmade kaasamine poliitikakujundamisse*. Riigikogu Toimetised 29. Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=16661> (kasutatud 1.05.2016)

Meediaallikad

ALTER-EU (2015) *New and Improved? Why the EU Lobby register still fails to deliver*.
Kättesaadav: <http://alter-eu.org/sites/default/files/documents/Why%20EU%20Lobby%20Register%20still%20fails%20to%20deliver%20-%20print%20version.pdf> (kasutatud 18.04.2015)

Einmann, A. (2014) *Korruptsioonivastane erikomisjon tahab riigikogule lobitöö reegleid*. 16. juuni 2014. Kättesaadav: <http://www.postimees.ee/2829533/korruptsioonivastane-erikomisjon-tahab-riigikogule-lobitoo-reegleid> (kasutatud 1.05.2016)

Justiitsministeerium (2012) *Korruptsioonivastane strateegia aastateks 2013-2020*. Kättesaadav: http://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/korruptsioonivastane_strateegia_2013-2020_1.pdf (kasutatud 13.04.2016)

Justiitsministeerium (2014) *Justiitsministeerium tahab seada lobitööle reeglid*. Kättesaadav: <http://www.just.ee/et/uudised/justiitsministeerium-tahab-seada-lobitoo-reeglid> (kasutatud 15.04.2015)

Kangro, K. (2015a) *Reinsalu toetab riigikogu juurde lobifirmade registri loomist*. 14. oktoober 2015. Kättesaadav: <http://www.postimees.ee/3362265/reinsalu-toetab-riigikogu-juurde-lobifirmade-registri-loomist> (kasutatud 15.04.2016)

- Kangro, K. (2015b) *Talvik uurib riigikogu liikme hea tava uuendamise võimalusi*. 26. november 2015. Kättesaadav: <http://www.postimees.ee/3413747/talvik-uurib-riigikogu-liikme-hea-tava-uuendamise-voimalusi> (kasutatud 15.04.2016)
- Mihelson, H. (2015) *Juhiloata Mihhail Stalnuhhin liisib kuluhüvitiste eest autot, millega sõidab hoopis tema naine*. Postimees, 29. september 2015. Kättesaadav: <http://www.postimees.ee/3344119/juhiloata-mihhail-stalnuhhin-liisib-kuluhuvitiste-eest-autot-millega-soidab-hoopis-tema-naine> (kasutatud 2.04.2016)
- Niin, M. (2016) *Tagasi Kaja Kallase ideede juurde – komisjon tahab riigikogu hea tava saadikutele siduvaks muuta*. Delfi 3. aprill 2016. Kättesaadav: <http://www.delfi.ee/news/paevauudised/eesti/tagasi-kaja-kallase-ideede-juurde-komisjon-tahab-riigikogu-hea-tava-saadikutele-siduvaks-muuta?id=74127401> (kasutatud 1.05.2016)
- Nääs, O. (2015) *Lobimaastiku metsik lääs*. Äripäev. Kättesaadav: <http://www.toostusuudised.ee/uudised/2016/01/06/lobimaastiku-metsik-laas> (kasutatud 1.05.2016)
- Rahandusministeerium (2013) *Rahandusministeeriumi juures alustab tegevust ametnikueetika nõukogu*. Kättesaadav: <http://www.fin.ee/rahandusministeeriumi-juures-alustab-tegevust-ametnikueetika-noukogu/> (kasutatud 1.04.2016)
- Riigikogu pressiteade (2014) *Korruptsioonivastane erikomisjon pooldab Riigikogu lobitööreeglite loomist*. Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/index.php?id=179979> (kasutatud 27.11.2014)
- Sarapik, R. (2013) *Ansip: lobireeglid tuleb kehtestada*. 15. mai 2013. Kättesaadav: <http://www.aripaev.ee/uudised/2013/05/15/ansip-eestis-tuleks-kehtestada-lobireeglid> (kasutatud 1.05.2016)
- Stadnik, A. (2012a) *Kubits: lobistide registrist ei tohiks saada süljekauss*. Äripäev, 3. aprill 2012. Kättesaadav: <http://www.aripaev.ee/?PublicationId=6df46a95-98a7-41dc-b5ac-96c88c8098fe> (kasutatud 28.11.2014)
- Stadnik, A. (2012b) *Michal: lobiregister tagab läbipaistvuse*. 3. aprill 2012. Kättesaadav: <http://www.aripaev.ee/uudised/2012/04/03/michal-lobistide-register-tagab-labipaistvuse> (kasutatud 28.11.2014)

Stadnik, A. (2012c) *Tarmo Kriis: lobistide register on tühi töö*. Äripäev, 3. aprill 2012.
Kättesaadav: <http://www.aripaev.ee/?PublicationId=24261ce6-61e2-4723-b342-32a245c4cf0b> (kasutatud 13.04.2015)

Teder, M. (2014) *Juristide liit ootab riigikogult eetikakoodeksit ja lobireegleid*. 8. september 2014.
Kättesaadav: <http://www.postimees.ee/2912719/juristide-liit-ootab-riigikogult-eetikakoodeksit-ja-lobireegleid> (kasutatud 1.05.2016)

Dokumendid ja seadused

Ametnikueetika nõukogu (2015) *Ametniku eetikakoodeks*. Kättesaadav:
<http://www.avalikteenistus.ee/index.php?id=43046> (kasutatud 1.04.2016)

Andmekaitse Inspektsioon (2013) *Isikukoodi kasutamise juh*is. Kättesaadav:
http://www.aki.ee/sites/www.aki.ee/files/elfinder/article_files/Isikukoodi%20kasutamise%20juhend_1.pdf (kasutatud 30.04.2016)

Avaliku teabe seadus (ATS) (RT I 2000, 92, 597)

Deutscher Bundestag (2016) *Code of Conduct for Members of the German Bundestag. Compiled documentation*. Kättesaadav:
https://www.bundestag.de/blob/195006/a1232d4a394f7cdee1b9bcc2f374880/code_of_conduct-data.pdf (kasutatud 1.05.2016)

Erakonnaseadus (RT I 1994, 40, 654)

Euroopa Komisjon (2014) *ELi korrupsioonivastase võitluse aruanne. Lisa: Eesti*. Kättesaadav:
http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014_acr_estonia_chapter_et.pdf
(kasutatud 10.04.2015)

Euroopa Komisjon (2014b) *EU Anti-corruption Report. Annex: Lithuania*. Kättesaadav:
http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014_acr_lithuania_chapter_en.pdf
(kasutatud 1.05.2016)

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

[https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/Eval%20IV/GrecoEval4\(2012\)5_Estonia_EN.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/Eval%20IV/GrecoEval4(2012)5_Estonia_EN.pdf) (kasutatud 1.05.2016)

Haruoja, M. (2015) *Rahvakohtunike Liidu seisukoht*. Justiitsministeeriumi 26. veebruari 2015 kiri nr 1-12/993.

Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri (HÕNTE) (RT I, 29.12.2011, 228)

Isikuandmete kaitse seadus (RT I 2007, 24, 127)

Jõgeva, M. (2015) *Arvamuse avaldamine huvikaitse hea tava ideele*. Justiitsministeeriumi 3. märtsi 2015. a. kiri nr 1-12/1419.

Kaljulaid, K. (2015) *Vastuseks lobby-teemalisele pöördumisele*. Justiitsministeeriumi 26. veebruari 2015. a. kiri nr 1-12/1419.

Karistuseseadustik (KarS) (RT I 2001, 61, 364)

Korruptsioonivaba Eesti (2015) *Tagasiside 5. veebruaril ümarlaul „Lobitöö ja huvide esindamine“ esitletud Huvide esindamise Hea tava esialgsele versioonile*. Justiitsministeeriumi 1. märtsi kiri nr 1-12/1419.

Korruptsioonivastane erikomisjon (2015) *Riigikogu liikme hea tava ja näidisolukorrad*. Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/komisjonide-teated/korruptsioonivastane-erikomisjon/riigikogu-liikme-hea-tava-ja-naidisolukorrad/> (kasutatud 1.05.2016)

Korruptsioonivastane seadus (KVS) (RT I, 29.06.2012, 1)

Leko, Z. (2007) *How Much Disclosure Is Enough? Lobby Registration System in Hungary*. Esitlus OECD seminaril, 8. juuni 2007.

Riigikantselei (2011) *Kaasamise hea tava*. Kättesaadav: <https://riigikantselei.ee/et/kaasamise-hea-tava> (kasutatud 1.05.2016)

Simmermann, P. (2015) *Lobitöö ja huvide esindamise ümarlause tagasiside*. Justiitsministeeriumi 25. veebruari 2015. a. kiri nr 1-12/1419.

Võigemast, J. (2015) *Justiitsministeeriumis toimunud lobitöö ja huvide esindamise ümarlause tagasiside*. Justiitsministeeriumi kiri 13. veebruari 2015. a. kiri nr 1-12/1419.

XII Riigikogu stenogramm V istungjärk, 13. märts 2013

LISA 1. INTERVJUU KÜSIMUSED

Lobiregulatsioon

1. Kuidas defineerite lobisti? Milliseid osapooli lobist mõjutada üritab (nt kas seadusandlikku, täidesaatvat võimu või mõlemat või mõnd muud osapoolt)?
2. Kes on Eestis lobist?
3. Teie arvamusel, miks pole Eestis lobitegevus praegu reguleeritud?
4. Miks peaks Eestis lobitegevust reguleerima?
5. Kuidas peaks Eestis lobiregulatsiooni looma? Kaasaval või mittekaasaval viisil? Miks?
6. Keda peaks regulatsiooni väljatöötamisele kaasama?
7. Kuidas aitaksid lobiregulatsioonid tõsta vastutavust (ingl k *accountability*) ning läbipaistvust Eesti poliitilises süsteemis? Miks?

Lobiregister

1. Kui Eestis rakenduks lobiregister, kas see peaks olema kohustuslik või vabatahtlik register? Kumb register aitaks parandada poliitilise süsteemi ja seadusloome läbipaistvust rohkem? Miks?
2. Milliseid stiimuleid on võimalik vabatahtliku ja kohustusliku registri puhul lobistidele Eestis pakkuda?
3. Millised osapooled peaksid end registris üles andma (nt professionaalsed lobistid, advokaadid, suhtekorraldajad, vabäühendused, nn tsiviil-lobistid, tavakodanikud, Riigikogu liikmed, ametnikud ministeeriumis ja/või kohalikul tasandil)?
4. Millist informatsiooni peaks lobist registrile esitama (nt täisnimi, tööandja, eelmised tööandjad, lobeeritav(ad) asutus(ed) ja teema(d)/seadus(eelnõu)d, passifoto)?
5. Milliseid positiivseid ja negatiivseid külgi leidub lobitegevustega seotud rahavoogude avaldamisel Eesti kontekstis?
6. Kui tihti peaks lobist olema kohustatud antud informatsiooni registrile esitama?
7. Kas lobiregistris sisalduv info peaks olema avalikkusele kättesaadav?
8. Kuidas mõjutaks info avaldamine vastutavust ja läbipaistvust Eesti poliitilises süsteemis ja seadusloomes?

9. Kui tihti peaks registris olevat informatsiooni uuendama?
10. Kui tihti peaks uuenema avalikkusele kättesaadav lobiregistri informatsioon?
11. Kes peaks registrit haldama?
12. Kui oluline on teie arvates, et registri ja selles registreeritud lobistide üle teostataks regulaarset ja süsteemset järelevalvet? Miks?
13. Kes peaks teostama registri ja selles registreeritud lobistide üle järelevalvet? Juhul kui sobilikku asutust Eestis veel pole: milline peaks olema loodav järelevalveasutus või ametipositsioon?
14. Millised peaks olema registriga seotud rikkumiste eest ette nähtud sanktsioonid?
15. Mis on teie hinnangul veel olulised teemad lobiregistri loomisel ja rakendamisel?

LISA 2. INTERVJUUDE NIMEKIRI

Kõik intervjuud on läbi viidud autori poolt. Intervjueeritavate nimed on kodeeritud.

Poliitikakujundajad

I1. Helisalvestis. 3. aprill 2016.

I2. Helisalvestis. 2. mai 2016.

I3. Helisalvestis. 1. aprill 2016.

Lobiorganisatsioonid

I4. Helisalvestis. 29. aprill 2016.

I5. Helisalvestis. 26. aprill 2016.

I6. Helisalvestis. 15. aprill 2016.

I7. Helisalvestis. 2. mai 2016.

I8. Helisalvestis. 19. aprill 2016.

I9. Intervjueerija märkmed. 2. aprill 2016.

LISA 3. ÜLEVAADE LOBIREGULATSIOONI DISKUSSIOONIST EESTIS

Aasta	Osapool	Sõnum
2011	Justiitsministeerium/justiitsminister Kristen Michal	Lobitegevuse reguleerimine lisatakse ministeeriumi päevakorda. (Stadnik 2012b)
2012	Tarmo Kriis (Tööandjate Keskliit)	Lobiregister ei pruugi Eesti oludesse sobida ning seda ei saa Eesti ühiskonna väiksuse tõttu tingimata vajalikuks pidada (Stadnik 2012c).
2012	Meelis Kubits (AS Corpore)	Lobiregister toimiks vaid juhul, kui registreerunud lobistid saaksid konkurentsieelise teiste ees. (Stadnik 2012a)
2012	Justiitsministeerium	Riiklik korruptsioonivastane strateegia aastateks 2013-2020 toob välja, et õigusloome ja poliitilise otsustusprotsessi läbipaistvuse suurendamiseks tuleks muuhulgas luua põhimõtted õigusloojate ja ettevõtjate vaheliseks suhtluseks, mille all peetakse silmas lobireegleid (Justiitsministeerium 2012)
2013	Peaminister Andrus Ansip	Läbipaistva seadusloome nimel tuleks kehtestada lobiregild (Sarapik 2013).
2014	Riigikogu korruptsioonivastane erikomisjon	Riigikogu lobireeglite loomise pooldamine ja lobistide registri loomisel võimalikkus (Riigikogu pressiteade 2014; Einmann 2014).
2014	Juristide Liit	Korruptsiooniriskide maandamise nimel on vaja Riigikogu eetikakoodeksit ja lobireegleid (Teder 2015).
2014	MTÜ Korruptsioonivaba Eesti	Ebaeetiline lobitöö muudab seadusloome etapid kohati varjatuks. (Korruptsioonivaba Eesti 2014)
2015. a 5. veebruar	Justiitsministeerium	Huvide esindamise hea tava ümarlaua korraldamine, relevantsete osapoolte

Aasta	Osapool	Sõnum
		laua ümber kutsumine (Justiitsministeerium 2015).
2015. a. veebruar-märts	MTÜ Korruptsioonivaba Eesti	Huvide esindamise hea tava pooldamise avaldus. Hea tava kui nn eneseregulatsioon võib aidata poliitilist kultuuri parandada. Eelkõige aitab põhimõtete koostamine lobimist (huvide esindamist) ühtsemalt mõista ja ka vähendada ebaeetilise lobimise riski. Seejuures on igati positiivne, et Hea tava väljatöötamisse on kaasatud erinevad osapooled, sealhulgas huvide esindajad ise. (Korruptsioonivaba Eesti 2015)
2015. a. veebruar-märts	Tööandjate Keskliit	Huvide esindamise hea tava algatus üritab leida lahendust probleemile, mida pole olemas. Kuna Eestis pole kindlaks tehtud, kes lobistid on, puudutaks regulatsioon põhjendamatult tuhandeid organisatsioone. Olemasolevale probleemile pakub lahenduse KarS. Justiitsministeeriumi sõnastusettepanekus toodud ideedest sünniks tühisõnaline dokument. (Simmermann 2015)
2015. a. veebruar-märts	Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liit	Huvikaitse hea tava teeniks profülaktilist ja teadlikkust tõstvat eesmärki ning oleks suunatud tuhandetele organisatsioonidele, kes seadusloomega kokku puutuvad (Jõgeva 2015).
2015. a. veebruar-märts	Teenusmajanduse Koda	Olemas olev regulatsioon on piisav ning selle täiustamisega tuleks edasi tegeleda ning huvide esindamise hea tava lisamine olemasolevatele regulatsioonidele ei ole põhjendatud (Kaljulaid 2015).
2015. a. veebruar-märts	Eesti Linnade Liit	Lobitöö ja huvide esindamine võib luua korruptsiooniohule viitavaid olukordi või näida ühiskonnale korruptsiooniohuna. Huvide esindamise hea tava võib osutada kas sisutühjaks või vastupidi,

Aasta	Osapool	Sõnum
		ületamatuks lävepakuks huvide esindamisel. (Võigemast 2015)
2015. a. veebruar	Eesti Rahvakohtunike Liit	Toetusavaldus huvide esindamise hea tava väljatöötamiseks (Haruoja 2015).
2015. a. oktoober	Justiitsminister Urmas Reinsalu	Riigikogu juurde võiks luua lobifirmade registri (Kangro 2015a).
2015. a. november	Riigikogu korruptsioonivastane erikomisjon	Tuleb täiendada reegleid saadikute suhtluse kohta lobitöö tegijatega (Kangro 2015b).
2016	Advokaat Oliver Nääs	Lobitöö on demokraatia loomulik osa. Kuna pole võimalik tõmmata piiri seadusliku ja ebaseadusliku lobitöö vahele, on vaja lobitegevus reguleerida. (Nääs 2015)
2016	Riigikogu korruptsioonivastane erikomisjon	Riigikogu liikme hea tava täiendamine sanktsioonide ning lobireeglitega (Niin 2016).

Koostaja: Autor