

## I ümarlaud. Ülevaade lobitöö poliitikatest

- 1) Eduard Odinets (Riigikogu korruptsioonivastase erikomisjoni esimees)
- 2) Brian Roraff (USA saatkond Eestis, Chargé d’Affaires)
- 3) *Clare Dowdle (USA saatkond, assistent)*
- 4) Steven-Hristo Evestus (Korruptsioonivaba Eesti MTÜ juhatuse esimees)
- 5) Carina Paju (Korruptsioonivaba Eesti MTÜ tegevjuht)
- 6) Mari-Liis Sööt (Justiitsministeeriumi analüüsitalituse juhataja)
- 7) Inese Voika (lobiseaduse töögrupi juht, Saeima)
- 8) Elsa Leiten (Korruptsioonivaba Eesti MTÜ liige ja avaliku sektori siseaudiitor)
- 9) Ando Leppiman (Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi kantsler)
- 10) Andreas Kaju (Meta Advisory kaasasutaja ja partner)
- 11) Meelis Ratassepp (Kaitsepolitseiameti büroo juht)
- 12) Valdo Randpere (Eesti Reformierakond)
- 13) Paul Puustusmaa (Eesti Konservatiivne Rahvaerakond)
- 14) Priit Sibul (Isamaa Erakond)
- 15) Marko Šorin (Eesti Keskerakond)
- 16) Mati Raidma (RE, komisjoni liige, aga ei osale panelistina)
- 17) Anu Kärtner (KVEK nõunik)
- 18) Andres Ando (Rahanduskomisjoni nõunik)
- 19) Marko Torm (RE)

**Eduard Odinets** tervitas koostöös MTÜ-ga Korruptsioonivaba Eesti ja USA saatkonnaga Tallinnas korraldatavast ümarlaudade sarja esimesest üritusest osavõtjaid ning selgitas korralduslikke küsimusi (tõlge, jne). Sissejuhataval ümarlaul saame ülevaate lobitööde poliitikastest, teise lobitöö läbipaistvuse reguleerimise rahvusvahelisest kogemusest ning kolmandal arutame milliste senistele lisanduvate meetmetega Eestis lobitöö läbipaistvust paremini tagada. 9. märtsi 2022 ümarlaud algab planeeritust hiljem, kuivõrd GRECO esineja teatas eile, et ei saa osaleda ning GRECO nägemuse saame kas 13. aprillil või 11 mail toimuval ümarlaul.

**Brian Roraff** (USA saatkond Eestis, Chargé d’Affaires) tõi välja, et läbipaistev asjaajamine on demokraatia integraalne osa. Demokraatia vajab igapäevast kaitset, praegu Ukrainas toimuv sõda on selle äärmuslik näide, kuid ka rahuajal peab poliitikakujundamine olema läbipaistev. Meenutades oma kogemust poliitikanõunikuna USA Senatis 2016-2017 rõhutab B. Roraff, et otsustajad – Senati ning praegusel juhul Riigikogu liikmed - peavad olema kõiges eksperdid ning niisuguses olukorras on lobistidel oluline roll, millega võim kaasneda huvide konflikti risk. Samas on läbipaistvust tagavate reeglitega võimalik anda olukorrale nii sisuline kui ka väljaspoole kumav korrektsus, sh andmete osas lobistide finantseerimise kohta.

**MTÜ Korruptsioonivaba Eesti juht Steven-Hristo Evestus** viitas korruptsioonivastasele tegevuskavale 2021-2025, kus 4 aastaks fikseeritud eesmärkide osas on olulisel kohal riigi tegevuse läbipaistvus eri aspektides. Möödunud aasta Transparency International korruptsiooni tajumise baromeetri näit, mille kohaselt 46 % elanikest leiab, et valitsemine juhindub pigem üksikutest erahuvidest, oli kurvastav. Samas on normaalne erahuvide esindatus on poliitikaotsuste tegemisel, kuid etteheidetav on nn tagaukselobi. Mõnedest

niisugustest kahtlusest on hiljem sündinud palju ebameeldivusi ning nii mõnigi kriminaalmenetlus. Seega on kohane läbi töötada võimalused, mille abil tagada poliitiliste otsuste maksimaalne läbipaistvus tasemel, kus mitte ainult osalejate seisukohad ei ole läbipaistvad, vaid see on nii ka kõrvalseisja jaoks.

**Mari-Liis Sööt (Justiitsministeerium)** meenutas, et samal ajal aasta tagasi – 2021. a märtsi algul - ei olnud kindel, et lobistidega kohtumise hea tava ametiisikutele<sup>1</sup> Vabariigi Valitsuses heaks kiidetakse. Käesoleval ajal on see peamine reeglistik ametiisikutele lobistidega kohtumiseks ning nende kohtumiste avalikustamiseks. Selle hea tava väljatöötamine toimus laiapõhjalises diskussioonis, sh arutati erinevaid seisukohti ka valitsuses. Samas on selgemaks saanud ka erakondade rahastamise teema, kus samuti on oluline teada kes poliitikat mõjutavad. Kui lobi on poliitikas täiesti normaalne eeldusel, et see toimub läbipaistvalt, siis ka poliitika kujunemisel on oluline teada kõigist asjaoludest. Lobistidega suhtlemise hea tava on reeglistik, mille järgimata jätmise eest ei saa sanktsioneerida, kuid see ei ole toonud kaasa reeglistiku „hambutust“ ning reeglistikku järgitakse heas tahtes. Kohtumisi isegi tahetakse avalikustada oma tegevuse läbipaistvuse kaitseks. Kohtumised avalikustatakse ka siis kui kohtumine toimub kolmanda isiku huvides, samuti sõltumata sellest, kui need toimuvad ärihuvides või mittetulundusliku sektori huvides (usuühendused ja muu kolmas sektor) ning vahet ei tehta ka sel alusel, kas lobitegevus toimub tasuta või tasu eest. Avalikustatakse eelnevalt kokkulepitud kohtumised. Juhuslikud kohtumised, mis kujunevad lobikohtumisteks, tuleks samuti avalda. OECD soovitab minna lobitegevuse avalikustamisel veelgi kaugemale rõhutades, et lobi toimub ka sotsiaalse meedia kampaaniates. Selle mõttekäigu osas tuleb siiski silmas pidada, et see on juba avalik tegevus ning avaliku tegevuse avalikustamine ei anna lisaväärtust. OECD poolt 2020. a erinevates riikides läbiviidud küsitlus näitab, et lobitegijad pigem leiavad, et lobireeglid aitavad läbipaistvust suurendada, kuid lobistatavad ise on skeptilisemad. Käesolevaks ajaks on möödunud peaaegu aasta Vabariigi Valitsuse poolt lobistidega suhtlemise hea tava vastuvõtmisest ning see on sisuliselt rakendatud, sh koolituste abil ning täitmise juurutamine on toimunud orgaaniliselt ning andmed on hästi kättesaadavad. Kindlasti on ka arenguruumi, mis vajavad poliitilist otsust, nt:

- 1) täna ei nõuta lobistidega avalikustamist kohalikes omavalitsustes ja parlamendis, lobikohtumised avalikustab vaid täitevvõim;
- 2) avalikustatakse kohtumised era- ja mittetulundussektoriga, kuid diplomaatide kohtumised ei kuulu avalikustamisele hoolimata sellest, et reaalsuses võib piir ärihuvi ja diplomaatia vahel olla õhkõrn;
- 3) käesoleval ajal ei kuulu avalikustamisele nt teadlastest ja erasektorist koosneb töörühm, kus on esindatud ärihuvid - kehtib eeldus, et teave selle kohta on avalik lähtudes avaliku teabe seadusest. Samas, niisugustes töörühmades võimalik mõjutustegevus ei pruugi avalikuks saada. Sama võib väita õigusaktide eelnõude kohta, mille osas kehtib eeldus, et seletuskirjad kajastavad selle kujunemist, kuid reaalsuses ei pruugi see nii olla.

**Carina Paju (MTÜ Korruptsioonivaba Eesti tegevjuht)** teatas, et lobikohtumiste kohta avaldatud andmete analüüs näitab, et niisuguseid kohtumisi avalikustavad umbes pooled

---

<sup>1</sup> Lobistidega suhtlemise hea tava ametiisikutele

[https://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/lobistidega\\_suhtlemise\\_hea\\_tava\\_0.pdf](https://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/lobistidega_suhtlemise_hea_tava_0.pdf)

valitsusasutused. Mitmetel valitsusasutustel on loodud oma veebilahenduses ka nende kohtumiste avalikustamise koht, kuid seal puuduvad sissekanded. Avalikustatud kohtumiste kokkuvõttest võib järeldada, et suurenenud on kas lobikohtumiste hulk või nende avalikustamine – nt seal kus varem avalikustati kvartalis üks kohtumine, siis nüüd avalikustatakse 15 kohtumist kvartalis. Kõige aktiivsemad lobistidega kohtujad on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium (MKM), Sotsiaalministeerium ja Keskkonnaministeerium ning lobistid kohtuvad kantslerite, asekanclerite, ministrite ja ministri nõunikega ning suhtlus on tihe. MTÜ Korruptsioonivaba Eesti planeerib kohtuda kõige enim lobikohtumisi avalikustanud ministeeriumi kantsleriga sealsete kogemuste uurimiseks. Vabaühenduste Liit planeerib koostada huvikaitse hea tava huvikaitseorganisatsioonidele. Tänapäevaseks avalikustatud lobikohtumiste osapooltena on mõnel juhul märgitud ka usuorganisatsioonid ja konsultandid ning umbes 15 % kohtumistest on kohtujaks märgitud vaid nimi ning puuduvad andmed selle kohta, keda esindati (niisugusest juhtumist võib järeldada ka seda, et tegemist võis olla kohtumisega, mida ei pidanudki avalikustama). Läbipaistvuse tagamiseks on oluline teada lobisti suhet esindatavaga ning kohtumiste andmestiku masinloetavus aitaks suurema läbipaistvuse saavutamisele palju kaasa.

Parlamendiliikmete lobikohtumiste avalikustamise motivatsioon peaks olema eelkõige läbipaistvus töös ja tegemistes mille osas on tajutav avalikkuse surve. Niisugusel juhul kardetakse sageli, et kui igapäevane töö on alati surve all, ning seda avalikustades võidakse kõigest hoolimata ebaõigeid järeldusi kohtumiste partnerite, jne alusel. Lisaks võivad ebakindlust lisada kaasnev halduskoormus ning ebakonstruktiivne avalikkuse tähelepanu. Samas – poliitik peabki olema aktiivne, sh kohtuma teabe saamiseks, jne.

**Mari-Liis Sööt** lisas OECD hinnangule parlamendiliikmete lobikohtumiste kohta viidates, et rakendajad mõistavad, et reeglid (sageli registripõhised) võivad jätta lobikohtumiste avalikustamise formaalseks. Nt lubatakse parlamendihoonesse vastavalt registreeritud lobiste ning niisugune registreerimine toimib „pileti“ ehk kohtumise avalikustamisega. Seega sageli ei soovita väljaspool parlamendihoonet või muud „pileti“ kehtivusala lobistidega kohtuda. Eesti on läinud lobikohtumiste reeglistikuga teist teed pidades olulisemaks lobitegemise sisu ning mitte piirduda kohaga.

**Inese Voika (Läti Parlament Saeima)** nimetas, et korruptsioonivastast erikomisjoni Läti parlamendis ei ole, kuid on kaitse-, siseasjade ja korruptsiooni vältimise komisjon (Defence, Interior and Corruption Prevention Committee), kus pr Voika on 2,5 aastat tegev olnud. Lobitöö reguleerimine on põhinenud rahvusvaheliste organisatsioonide soovitusel (nt Transparency International, OECD, GRECO, jne) ning sisuline arusaamine korruptsioonist mängib olulist rolli. Nagu USA saatkonna esindaja välja tõi, on Balti riike juba üle 20 aasta hinnatud Transparency International indeksite abil. Läti parlamendile varem esitatud lobireeglite projekt ei leidnud toetust, parlament ei olnud valmis sellega tegelema. Saksamaal on lobireeglid eelmisest aastast ning Läti parlament jätkas lobireeglistiku väljatöötamisega 2019. a juhindudes sellest, et otsustajad parlamendis, valitsuse ja mujal omaksid parimat võimalikku teavet kõige vajaliku kohta ning samas oleks tagatud tasakaal erinevate huvide vahel ning maandatud huvide konflikti risk. Igasugune välismõju ja ametikohtade vahetamine (revolving doors) sisaldab huvide konflikti riski.

Läti lobiregulatsiooni eesmärk on katta lobitegevus võimalikult laias ulatuses – mitte piirduda lobistidega, vaid käsitleda ka muid isikuid, kes lobi teevad. 2019. a alustanud töögrupis on

esindajaid nii parlamendist kui ministeeriumidest ja 2021. a esitati eelnõu parlamendile. Eelnõu teine lugemine on planeeritud 17. märtsile 2022 ning eelnõu loodetakse seadusena vastu võtta enne 2022. a kevadise istungijärgu lõppu või hiljemalt septembris 2022. Eelnõus on jagatud avalikustamise koormus avaliku ja erasektori vahel ning hõlmatakse nii parlament kui kohalikud omavalitsused. Seejuures tagatakse seadusloome kujunemise selgus fikseerides, kellega konsulteeriti ettepanekute osas. Ametnike kohtumiste kalendrid avalikustatakse, samuti tagatakse lobi tegevate organisatsioonide läbipaistvus (isikud, rahastamine) ning luuakse lobitegemise hea tava

### **Paneeldiskussioon:**

**Elsa Leiten (MTÜ Korruptsioonivaba Eesti liige ja avaliku sektori siseaudiitor)** juhatas diskussiooni sisse küsides milliseid riske maandame lobitegevuse läbipaistvust eesmärgiks seades ning kuidas on kujunenud tänane praktika. Kuidas avalikkus lobitegevust mõistab ning kuhu me teemat käsitledes võiksime jõuda? Andreas Kaju (META Advisory AS), Ando Leppimann (Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi kantsler ja Meelis Ratassepp (KAPO) said sõna selgitamaks kuidas nad lobimaastikku näevad ja kas lobistamise reeglistik on kõigile üheselt arusaadav või on vajadus midagi korrigeerida

**Meelis Ratassepp (KAPO)** juhtis tähelepanu karistusseadustiku § 298<sup>1 2</sup>, mis näeb ette sanktsiooni mõjuvõimuga kauplemise eest, mis võib kohaldamisele tulla ebaselgete lobireeglite tõttu. Lobireeglid vajavad kindlasti selgemaks tegemist, sh põhjusel, et riigi julgeoleku tagamiseks on oluline piiritleda lobi ja muu suhtlus nt autoritaarsete režiimidega ning sealsete ettevõtjatega.

**Andres Kaju (Meta Advisory AS)** tõi välja, et lobitöö reguleerimist on arutatud vähemalt 11 aastat kui minister Kristen Michali algatusel ministeerium teemat uuris ning toonase nägemuse kirja pani. 2021. a märtsis Vabariigi Valitsuse poolt vastu võetud lobistidega suhtlemise hea tava ametiisikutele ei ole lobistide tegevust praktikas oluliselt mõjutanud. Reeglistiku sihtgrupp e ametiisikud suhtlevad lobistidega endiselt ning nendepoolset hirmu suhtlemiseks ei ole tekkinud. Siiski on lobi tänapäeval ilmselt laiaulatuslikum kui seda deklareeritakse. Kohane oleks registreerida ka lobistid, et toimuvast võimalikult suurem ülevaade saada – seejuures võiks fikseerida, kes lobiga tegelevad, nende kliendid ja teemad-valdkonnad. Niisugusel juhul ei oleks vaja iga individuaalset kontakti ristdeklareerida, nagu

---

<sup>2</sup>Karistusseadustik RT I, 21.05.2021, 9

#### § 298<sup>1</sup>. Mõjuvõimuga kauplemine

(1) Isiku poolt talle või kolmandale isikule vara või muu soodustuse küsimise, lubamisega nõustumise või vastuvõtmise eest vastutasuna tema tegeliku või tema poolt väidetava mõjuvõimu kasutamise eest ametiisiku üle selleks, et soodustuse andja või kolmas isik saaks ametiisikult avaliku huvi seisukohast ebavõrdse või põhjendamatu eelise, samuti sellel eesmärgil soodustuse lubamise või andmise eest – karistatakse rahalise karistuse või kuni kolmeaastase vangistusega.

[RT I, 12.07.2014, 1 - jõust. 01.01.2015]

(2) Sama teo eest, kui selle on toime pannud juriidiline isik, – karistatakse rahalise karistusega.

[RT I 2006, 21, 160 - jõust. 25.05.2006]

Leedus praegu tehakse. Samuti jääb A. Kaju oma varasema seisukoha juurde, et läbipaistvuse tõstmiseks on vaja avalikustada ametiasutuste sissepääsulogid, et oleks teada, kes seal käivad.

**Ando Leppimann** (MKM) leidis, et lobistidega suhtlemise hea tava rakendamine on toimunud edukalt – nt teadvustatakse rohkem kõrvaltegevustega seonduvaid riske, sh vajadusel enda taandamise kohustust ning poliitilise suunamise ja strateegilise suunamise pikaajalisi riske, sh majanduslikule julgeolekule ja konkurentsivõimele. Neid aspekte tuleb silmas pidada kui lobistidega suhtlemist soovitakse veelgi reguleerida. Üllatav on MTÜ Korruptsioonivaba Eesti poolt väljatoodud teave Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi (MKM) kui suurima lobikohtumiste arvuga valitsusasutusest. Kohtumiste arv on kindlasti tingitud sellest, et MKM valdkond on väga lai ulatudes maavaradest kosmosesse ning nt turegulatsioone luuakse ettevõtjate liitudele, mistõttu suheldakse väga suure kliendisektoriga. MKM võttis lobistidega kohtumise heade tavade rakendamisel teadliku hoiaku avaldada pigem rohkem kui vähem. Kuivõrd piir õigusloomes kaasamise ja lobismi vahel on hägune avalikustati lobina ka kaasamisi, kus ministeerium oli kohtumise aktiivne pool. Halduskoormus ei ole olnud suur – kohtumisi kvartalis on u 50-70, mis jagunevad keskmiselt 10 isiku peale (sh kantsler, 7 asekanclerit, ministrid ja nende nõunikud). Siseaudit kogub need andmed kalendritest ning kvartali lõpul kogutud teave avaldatakse. Hea oleks leida keskne lahendus lobikohtumiste avalikustamiseks, kuid kohatu oleks sellesse suuri vahendeid investeerida. Ametnikkonna huvi on olla läbipaistev, eriti arvestades ministeeriumi valdkonnas olevaid teemasid ning viimasel ajal ka avalikkuses aktuaalseid teemasid HUAWEI, tuulepargid, 5G jne.

**Elsa Leiten** küsis A. Leppimannilt, kas Andreas Kaju ettepanek kõik lobistid registreerida ning nende suhted avalikustada aitaks kaasa läbipaistvuse suurendamisele või oleks sel pigem negatiivne mõju.

**A. Leppimann** leidis, et olukorda see kindlasti ei halvendaks arvestades, et Eesti on suhteliselt väike riik, kus samas valdkonnas tegutsevad inimesed teineteise kohta palju teavad.

**Valdo Randpere** rõhutas, et lobitöös on oluline mitte vorm vaid sisu ning juhtis tähelepanu sellele, et paljud kontaktid toimuvad nt telefoni teel. Samuti on oluline see, et lobi ei pruugi teha lobistid, vaid puutumus valdkonnaga võib olla nt endistel töötajatel, jne ning võib juhtuda, et inimene on lobist vaid kord elus, kuid mõjutada seejuures väga olulist hetke otsuse kujunemisel. Kohane on üle vaadata mõjuvõimuga kauplemise kuriteokoosseis karistusseadustikus.

**Marko Šorin** rõhutas, et mistahes regulatsioon peab kajastama ja korrastama päris elu ning tõi näite, kus isik sattus kriminaalmenetlusse kuivõrd oli arutanud riigihankega seonduvat olmekohtumisel ning kuigi süüdimõistvat kohtuotsust ei tulnud, muutis kriminaalmenetlus tema elu igaveseks. Kohane on leida ka „lobi“ ja „lobistama“ asemele kenad eestikeelsed sõnad.

**Elsa Leiten** juhtis tähelepanu sellele, et avalikkus peab teadma poliitikas kujunevatest otsustest ning otsuste tagamaadest ning küsis kuidas lobistidega suhtlemise hea tava on mõjunud avalikkusele ja ajakirjandusele.

**Priit Sibul** vastas, et ta ei taju aasta jooksul toimunud muutusi kuid rõhutas, et arvestades mitmeid väga suurt kõlapinda tekitanud juhtumeid – 5G ja HUAWEI – on iga suhtluse ja otsuse läbipaistvus oluline. Avalikustamisega on Eestis ilmselt hästi – nt huvide

deklareerimine, registrid, jne, kuid sellega on veel võimalik edasi liikuda. Sh on ka võimalik, et isik ei kasuta oma huvide kaitsmiseks esindajat, vaid suhtleb otsustajaga otse.

**Eduard Odinets** kinnitas, et Riigikogu korruptsioonivastane erikomisjon tegeleb lobitegevuse läbipaistvuse tagamisega edasi seades üheks eesmärgiks selle, et kõik otsused paistaksid ka avalikkuse jaoks võimalikult ausad. Hoolimata sellest, kui otsustajate sisemine veendumus on olla võimalikult aus ning reegleid järgida, on oluline teada, et avalikkus, sh valijad, ajakirjandus, jne ei pruugi näha otsuste köögipoolt ja ebapiisav infoväli võib tekitada kahtlusi. Läbipaistvuse suurendamine töötab ka suunas, et avalikkus laiemalt teaks mis toimub. Kui kellelgi peaks olema soov varjata ja petta ja rikkuda seadust, siis selleks leitakse võimalus hoolimata reeglitest, sh varjates huvide deklaratsioonis või rikkudes riigihankemenetlust, vms. Oluline on põhjalikult tutvuda mujal juba toimivate regulatsioonidega ning võtta neist parim enda reeglistiku väljatöötamise diskussioonidesse.

**Meelis Ratassep** selgitas, et karistusseadustiku mõjuvõimuga kauplemise koosseis tuleneb Euroopa Nõukogu korruptsiooni kriminaalõigusliku reguleerimise konventsioonist. Selle sõnastust on eestipärasemaks ja kohalikele oludele paremini vastavaks kohandatud. Praegune sõnastus on õiguskaitse aspektist arusaadav ning kohtupraktika kinnitab selle sõnastuse eesmärgipärast rakendamist. Varasem sõnastus tõepoolest oli teistsugune - lobisti ebaseaduslik tegu pidi olema kuriteokoosseisu element ning see teistsugune, rakendamatu koosseis.

**Marko Šorinil** oli hea meel, et nimetati kohalikke omavalitsusi ning tõi välja, et need Riigikogu liikmed, kes on tegevad ka kohalikes omavalitsustes ilmselt näevad kohalikus elus aspekte, mis Riigikogu töös ei pruugi märgatavad olla. Kohalikes omavalitsustes toimuvad kohtumised ja vaidlused erinevate uuringute teemal (maapind, Rail Baltic, tuulepargid, jne) ning niisuguste teemade aruteludes võib näha, kuidas kohaliku taseme otsustajad ei pruugi olla kompetentsed väga laial skaalal otsuste tegemiseks võrreldes oma huve kaitsvate ettevõtjatega, kes igapäevaselt oma teema valdkonnas toimetavad ja advokaatide ja muude asjatundjate abi kasutavad.

**Andreas Kaju** rõhutas võrdse kohtlemise olulisust lobistide (suhtekorraldajad, advokaadid usuühendused, jne) käsitlemises ja kinnitas, et reeglistik peab kajastama ja korrastama reaalsel elu. Lobistide registreerimise osas on lobistide huvi, et kogu suhtlus muutuks läbipaistvamaks ning poliitika kujundamise kvaliteet muutuks paremaks. Lobistide registri puhul peaksid seal olema kajastatud lobistid, nende ettevõtte, klient, kasusaajad ning teemad.

**Eduard Odinets** võttis arutelu kokku järeldades, et lobitegevuse korrastamise aktuaalsel teemal seisavad eeshuvitavad vaidlused sh eesmärgi täpsustamise ja sinna jõudmise meetodite osas, mida käsitleme järgmistel 13. aprillil 2022 ja 11. mail 2022 toimuvatel ümarlaudadel.