

Ümarlaudade sari parlamentaarse poliitikakujundamise läbipaistvuse teemal

2022. a märtsist maini toimub Riigikogus aset kolmest ümarlauast koosnev sari, mille lõppeesmärk on suurendada seadusandliku võimu poliitikakujundamise protsesside läbipaistvust. Üritused toovad ühe laua taha riigikogu, kodanikuühiskonna ja rahvusvahelised eksperdid, et tõsta teadlikkust ning paremini mõista lobitöö ja huvide konflikti ennetamise poliitikaid ja praktikaid poliitikakujundamise tegevustes. Ümarlaudade tulemina arendatakse valitsuse poolt vastu võetud lobistidega suhtlemise hea tava loogilise jätkuna välja konkreetsete soovitusel seadusandliku võimule.

Ümarlaudasid korraldab Riigikogu korruptsioonivastane erikomisjon koostöös vabaühendusega Korruptsioonivaba Eesti. Ürituste sarja toetab USA justiitsministeerium sünkroontõlke tagamise ning rahvusvaheliste ekspertide kaasamise kaudu.

Töökeel on eesti keel, tagatud on eesti-inglise-eesti sünkroontõlge

II ümarlaud. Praktiline lähenemine lobitöö läbipaistvusele ja huvide konflikti ennetamisele

13. aprill kl 9:30-11:50 Zoomis

Lobitöö reguleerimise erinevate lähenemiste mõistmine valitud riikide näidete pinnalt, sh poliitikakujundamises huvide konflikti ennetamisel ja parlamentaarse läbipaistvuse edendamisel.

Päevakava

Ümarlauda juhtis Riina Sikkut (korruptsioonivastase erikomisjoni esimees, SDE)

9:30-9:35 Tervitussõnad

9:35-9:55 Lobitöö kaks poolt – Euroopa Nõukogu lähenemine. *Liubov Samokhina (GRECO vanem õigusnõunik)*

9:55-10:15 Läbipaistva lobitöö raamistik. *Julio Bacio Terracino (avaliku sektori terviklikkuse osakonna juht, OECD)*

10:15-11:45 Lobitöö reguleerimine praktikas

10:15-10:45 - Lobitöö Euroopa Liidu regulatsiooni raames ja eetikakoodeks eneseregulatsiooni vahendina: lobisti vaade. *Matti van Hecke (Euroopa Avalike Suhete Konsultatsioonifirmade Assotsiatsiooni EPACA sekretariaadijuht)*

10:45-11:15 - Iirimaa lobireguleerimise seadus (2015). *Anthony Murray (Iirimaa avaliku teenistuse standardi komisjoni esindaja)*

11:15-11:45 - Tegevused poliitikakujundamise läbipaistvuse suurendamiseks Soomes. *Niklas Wilhelmsson (demokraatia ja valimiste talituse juht, Soome Justiitsministeerium)*

11:45-11:50 Lõpusõnad

Lobitöö kaks poolt – Euroopa Nõukogu lähenemine. *Liubov Samokhina (GRECO vanem õigusnõunik)*

Liubov Samokhina (GRECO) tutvustas sissejuhatuseks GRECO't, mis on 1999. a Euroopa Nõukogu poolt loodud ja tänaseks 48 liikmeline korruptsioonivastane riikide ühendus (Group

of States Abainst Corruption/Groupe d'Etats contre le corruption) ja juhindub oma tegevuses Euroopa Nõukogu on välja töötanud kahest korruptsioonivastasest konventsioonist, mis on ka mõõdupuuks riikidele soovitude tegemisel:

1. Korruptsiooni kriminaalõigusliku reguleerimise konventsioon (Eesti Vabariik ratifitseeris 06.12.2001)
2. Korruptsiooni tsiviilõiguslike aspektide konventsioon (Eesti Vabariik ratifitseeris 08.12.2000)

Euroopa Nõukogu jälgib konventsioonide ja soovitude täitmist üldise vastastikuste hindamise ja jälgimise, samuti fookuseeritud temaatiliste hindamiste ning vastavuskontrolli menetluste abil. 23 aasta jooksul on läbi viidud 5 hindamisvooru, mille käigus on koostatud umbes 500 raportit.

1. hindamisvoor käsitles riikide korruptsioonivastaste asutuste ja nende pädevuste sõltumatust ning vahendeid oma ülesannete täitmiseks,
2. hindamisvooru teema oli korruptiivse tulu külmutamine ja konfiskeerimine, korruptsiooni vältimine avalikus sektoris, juriidiliste isikute korruptsioon,
3. hindamisvooru fookus oli korruptsiooni karistusõiguslik käsitus, erakondade rahastamise läbipaistvus,
4. hindamisvoor uuris korruptsiooni ennetamist parlamendiliikmete, kohtunike ja prokuröride osas,
5. hindamisvoorus vaadeldi korruptsiooni ennetamist ministrite, poliitiliste nõunike osas ja politseis.

Lobitöö ei ole olnud ühegi hindamisvooru eraldiseisev teema, kuid Euroopa Nõukogu käsitleb lobiteemat nii ametnike kui lobistide poolt vaadatuna ning on panustanud otsuste kujunemisel lobitöö läbipaistvusesse luues Euroopa Nõukogu läbipaistvusstandardid lobistidele ning ametnikele¹. Soovitus otsuste kujunemisel lobitegevuse õiguslikuks reguleerimiseks defineerib lobina huvide edendamist ametnikuga strktuurse ja korrastatud suhtlemise kaudu eesmärgiga mõjutada avalikkust mõjutava otsuse kujunemist. Lobi on demokraatia (väljendusvabadus, poliitiline tegevus, jne) integraalne osa ega samastu korruptsiooniga. Soovitus katab kõikvõimaliku lobitegevuse ning põhimõtted kuuluvad kohaldamisele nii erinevas vormis ja erinevate töömeetoditega lobistide kui ametnike osas. Eesmärgiks seab soovitus lobistide eetilise toimimise avatult, läbipaistvalt ja ausalt. Avaliku sektori läbipaistvuse osas sisaldab soovitus rakendada ühelt töölt teisele tööle siirdumisel vaheperioodi vältimaks huvide konflikti realiseerumist endise ja tulevase töö vahel. Avaliku sektori ausameelsuse tagamise vahendina on GRECO 4. ja 5. hindamisvoor käsitlenud parlamendiliikmete, kohtunike, prokuröride ja valitsuse liikmete ning nende nõustajate usaldusväärsust tagavaid meetmeid. Hindamisvoorude käigus on tähelepanu juhitud

¹ Recommendation of the Committee of Ministers to member States on the legal regulation of lobbying activities in the context of public decision making (Adopted by the Committee of Ministers on 22 March 2017 at the 1282nd meeting of the Ministers' Deputies)
https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680700a40

läbipaistmatutele otsuseprotsessidele, mis seisnevad nii parlamentide kui valitsuse istungite avalikustamata või läbipaistmatutes päevakordades ning puudulikes andmetes osalejate nimistute ning seadusandlike otsuste kujunemise kohta, samuti sellele, et parlamendiliikmed tegutsevad lobistidena juba parlamenditöö ajal või vahetult pärast parlamendist lahkumist kasutades seejuures ära oma poliitikas kogutud teadmisi ja kontakte; poliitilised nõunikud töötavad osalise tööajaga mitme tööandja juures ning reeglid on puudulikud ametnike ausameelsuse tagamiseks ning oma kontaktidest ja kahtlustest teavitamiseks, samuti on võimalik lobimine kolmandate riikide poolt. Parlamendiliikmete, kohtunike ja prokuröride ausameelsust hindas GRECO 4. hindamisvooru soovitusel. Euroopa Nõukogu pooldab lobiregistrite loomist, kuhu kanda lobistide nimed ja kontaktandmed, nende tehtava lobitöö teemad ning klientide ja tööandjate andmed, lobistidelt aga oodatakse ametnikega suhtlemisel nendepoolset teavitust oma eesmärkidest, kinnistust heas usus tegutsemise kohta ning hoidumist pealetükkivast mõjutamisest otsuseprotsessides ning huvide konfliktist hoidumist.

Riina Sikkut küsis kuidas mõista seda, et nii lobitegijate kui lobistatavate eesmarke teades lobitöö reguleerimine nii aeglaselt edasi liigub ning endiselt aetakse lobitegemist segamini korruptsiooni ja muude ebaseaduslike võtetega otsuste mõjutamisel.

Liubov Samohkina nentis, et praktika on riigiti erinev ning GRECO hindamisvoorudes tutvutakse kõigepealt reeglitega ning seejärel uuritakse praktikat ka kohapealsete visiitide käigus selgitamaks välja kas reeglid sisuliselt toetavad läbipaistvust või võimaldavad korruptsioonijuhtumitel realiseeruda.

Läbipaistva lobitöö raamistik (OECD) *Julio Bacio Terracino (avaliku sektori terviklikkuse osakonna juht, OECD)*

Julio Bacio Terracino (OECD) tõi välja, et OECD on oma töös paljuski toetunud GRECO'le. 2010. a loodi esimene reeglistik – OECD põhimõtted läbipaistvuse ja ausameelsuse tagamiseks lobitöös², ajaliselt langes see 2008-2009 finantskriisi, kui leiti, et vaja on oluliselt rohkem läbipaistvust. 2014. aastal viidi läbi selle kohaldamise hindamine OECD maades ning raportis³ on välja toodud, et 2010 saadik on lobi muutunud laiemaks ja komplekssemaks ning valitsuste poliitikat mõjutavad mitmed välised tegurid, sh sotsiaalmeedia, mis võib muuta poliitikate kujunemise ja tajumise asjaolusid. 2020. aastal analüüsiti 41 riigi praktikat ning umbes pooltes riikides oli lobitöö õiguslikult korrastatud nt lobiregistri näol või kohustusena avalikustada päevakorrad, kohtumiste tulemid, vms, et lobitöö oleks läbipaistev. OECD materjalide kohaselt ei ole Eesti seni olnud eriti läbipaistvate riikide seas, kuid kõik areneb. Läbipaistvusele kohati aitab kaasa ning kohati ka muudab seda hõlpsamaks järjest uusi mõõtmeid võttev sotsiaalmeedia, kõige digitaalsemaks muutumine. Ausameelsuse edendamise osas on kohane suurendada juhiste rolli, et isik süsteemi sisenedes saaks ühese ülevaate sellest kuhu tal on võimalik edasi liikuda ja mis tingimustel tuleb rakendada nt „jahtumisperioodi“ ühelt ametikohalt teisele liikudes, sh mõnes riigis on jahtumisperiood reguleeritud juba ka seadusandlikult. Läbipaistvust edendavate reeglite ja sotsiaalmeedia ajastul on senisest paremad võimalused valitsuste töö jälgimiseks, seega on

² OECD Principles for Transparency and Integrity in Lobbying
<https://www.oecd.org/gov/ethics/oecdprinciplesfortransparencyandintegrityinlobbying.htm>

³ Lobbyists, Governments and Public Trust Vol 3 https://read.oecd-ilibrary.org/governance/lobbyists-governments-and-public-trust-volume-3_

kohane rohkem edendada ka lobistide läbipaistvust, sh poliitika rahastamise osas saamaks rohkem teada sellest, kes poliitikasse annetavad ning kes ning millistel tingimustel osalevad teadustöös, mis mõjutab valitsuse otsuseid, samuti valitsusväliste organisatsioonide ja kodanikuühiskonna mõjutamise käik, taust ja rahastus.

Riina Sikkut juhtis tähelepanu sellele, et GRECO hindamisvoorude algus ning OECD reeglite areng oli Eestis ka teistel teemadel tegus periood, nt võeti vastu ja kehtis toonasel kujul soolise võrdõiguslikkuse seadus, mille kogemus veelgi kinnitab seda, et ühiskonna korraldamise reeglite jõustamisel on oluline, et praktikas kõike rakendama hakataks, muutuksid arusaamad ühiskonnas, igapäevases asjaajamises. Kohane on tähelepanu pöörata kriisikogemustele, nt COVID-19 tõttu tehti lisaressursside kaasamiseks otsuseid, mille osas puudusid senised regulatsioonid ning rutiinsed otsuseprotsessid – kas see tõi juurde riske ja vähenes läbipaistvus, hāgustus lobitegevus? Kas niisugustes oludes oli võimalik saavutada rohkem läbipaistvust juurde?

Julio Bacio Terracino väljendas heameelt küsimuse üle teemal, millest oli ta tahtnud rāākida kuid ajapiirangutest tulenevalt kõrvale jātnud. COVID-19 oli lobitegevuse osas vāga kõnekas juhtum – uued asjaolud, mille osas olemasolev reeglistik oli lūnklikult rakendatav ning nentides vajadust reeglite ja läbipaistvuse järele, toimus reeglite ebaūhtlane rakendamine ja selle tulemusena nāeme tāna, et COVID-19 vōimaldas mitmeid kuritarvitusi. Sh nt Kanada jālgis lobitegevuse reeglite ja tavade rakendumist COVID-19 kriisi ajal valitsuse tegevuses. Kogumis tōi kriis vālja nōrgad kohad ning õppetunni jāreldus on tagada riigi toimimiseks ja otsuseprotsesside osas ũldiselt reeglistik, mis toimiks nn rahuajal, kuid millele saaks toetuda ka kriisis

Lobitōō Euroopa Liidu regulatsiooni raames ja eetikakoodeks eneseregulatsiooni vahendina: lobisti vaade. *Matti van Hecke (Euroopa Avalike Suhete Konsultatsioonifirmade Assotsiatsiooni EPACA sekretariaadijuht)*

Matti Van Hecke selgitas, et Euroopa Avalike Suhete Konsultatsioonifirmade Assotsiatsioon (Assotsiatsioon) koondab 42 liiget, mis esindavad rohkem kui 800 avalike suhete valdkonna professionaali, kes tōōtavad EL institutsioonidega. Nende kōrgete eetiliste ja läbipaistvate standardite edendamiseks on Assotsiatsioon koostanud head tavad, edendab eetilisi lobistandardeid ning peab oluliseks lobistide registreerimist. EL institutsioonide läbipaistvusregistris on ũle 12 000 kande, mille taga on professionaalsed suhtekorraldajad, advokaadibũrood, ettevōtjad ja kontsernid, ettevōtjate ũhendused, ametiũhingud ja kutseliidud, valitsusvālised organisatsioonid, platvormid ja vōrgustikud, mōttekojad ja uurimisasutused, akadeemilised asutused, ũsulised ũhendused, avaliku sektori vōrgustikud ja ũhingud, kolmandatest riikidest pārit ũksused, jne. Registrisse on kantud isikuid vāga erinevatest valdkondadest, kelle huvide esindamise vorm ja meetod vōib olla vāga erinev. Lābipaistvusregistrisse kandmise aluseks on vāga lai lobi dēfinitatsioon ning see, et avalikustada tuleb ka huvide esindamise eest saadav tasu.

Senistest kogemustest tuleb läbipaistvuse saavutamiseks eelkōige vālja tuua lobi vōimalikult laia dēfineerimise eelis, samuti see, et mitmete tegevuste vōimalikkus sōltuks eelnevast registreerimisest, mis peaks olema vōimalikult digitaliseeritud ja automaatne ning tuleks liidestada teiste andmebaasidega eristades seejuures EL ja teise jurisdiktsiooniga registreid.

Registri loomisel, kujundamisel ja rakendamisel tuleb protsessi kindlasti kaasata registri tulevase adressaate.

Iirimaa lobi reguleerimise seadus (2015). *Anthony Murray (Iirimaa avaliku teenistuse standardi komisjoni esindaja)*

Anthony Murray selgitas, et Iirimaa on lobitegevuse reguleerimisel saanud inspiratsiooni paarist avalikkuse huvi äratanud juhtumist ning GRECO soovitudest, mille pinnalt valitsus esitas 2014 eelnõu, mis jõustus seadusena 2015. Seadus näeb ette lobiregistri, kus lobistid peavad registreeruma (seejuures on lobi defineeritud väga laialt) ning 3 korral aastas deklareerima ka lobitegevusest saadud tulu. Veebipõhisesse avalikku registrisse tuleb kanda lobist, see kelle juures lobi tehti, lobi valdkond ning soovitatav saavutus. Lisaks näeb seadus ette piirangud edasise tegevusala osas ametnikele nende ametist lahkumise järgseks ajaks. Samuti näeb seadus ette sunnimeetmed reeglite eiramise korral.

Lobikohtumisest tuleb teavitada sõltumata sellest kas lobimine toimus vahetu kontakti kaudu, telefonitsi, e-kirjaga, sotsiaalmeedia abil, ametliku või ebaametliku kohtumise kaudu, oluline on see, et osales ametiisik ning huvi esindaja ning käsitleti konkreetset teemat.

Registrisse tuleb teha kanne kohe pärast esimest lobijuhtumit ning tulud tuleb deklareerida 3 korda aastas ka 0-suuruses juhul kui vahepeal on periood kui lobistamisega ei teenita midagi. Seaduse rikkumise eest on võimalik määrata trahv, nt 200 EUR lobisissetuleku deklareerimisega hiline mis eest ning mitmete rikkumiste korral võib trahv olla kogusummas 2500 EUR ning koosmõjus muude lobiteemaliste rikkumiste eest ka kuni 2-aastane vangistus. Tänapäevaks on registris u 2300 isikut väga erinevatelt tegevusaladelt, sh äritegevus, heategevus, tervishoid, finantsteenused, kogukonnaliikumine, etc. Senise praktika tulemina hindavad iirlased, et seadus toimib ja on igati end õigustanud. Sh on määratud üle 1200 trahvi reeglite eiramise eest, kuid kogumis on läbipaistvus suurenenud. Reeglistiku loomise kogemisest tuuakse välja, et oluline on kaasata nii registrisse kantavad kui ka need isikud, kelle juures lobi tegema hakatakse ning rakendamise käigus pidevalt uurida, ega pole välja jäetud mõnda sektorit või isikute gruppi, kes tegelikult peaks ka registris olema.

Tegevused poliitikakujundamise läbipaistvuse suurendamiseks Soomes. *Niklas Wilhelmsson (demokraatia ja valimiste talituse juht, Soome Justiitsministeerium)*

Niklas Wilhelmsson teatas, et Soome valmistub läbipaistvusregistri sisseseadmiseks. Kuigi tänapäeval ei ole Soomes lobiteemalisi õigusakte, on valitsuse tegevuse avalikkus teiste õigusaktide abil reguleeritud. Vajadust lobiseadusandluse järgi on tuntud juba aastaid ning hoolimata suurte skandaalide puudumisest peetakse järjest olulisemaks tagada, et ühelt ametikohalt teisele liikuvad inimesed ei kuritarvitaks varasemast töökohast saadud kontakte, oskusteavet ega võimaldaks muudel huvide konflikti situatsioonidel realiseeruda. Lobiregistri loomisele on suunanud ka mitmed uurimis- ja lobiorganisatsioonid, samuti soovivad seda mitmed rahvusvahelised organisatsioonid ning teiste riikide (nt Iirimaa ja Austria) kogemused. 2019. a alanud eelnõu ettevalmistamise protsessi tulemusena annab valitsus eelnõu parlamendile üle eeldatavasti käesoleva 2022 aasta juunis ning eelnõu seadusega jõustumist võib oodata 2024. a koos elektroonilise lobiregistri käivitumisega. Esialgu on plaan registris kajastada parlamendis ja valitsuses (sh ministrid, poliitilised nõunikud ja nii

parlamendi kui valitsuse juures töötavad avalikud teenistujad) tehtavat lobi ning edaspidi võib sinna lisanduda ka regionaalsel tasandil tehtav lobi. Igal juhul tuleb sinna kanda lobi eesmärgid, meetodid ja teemad ning lobistid peavad uuendama andmeid kaks korda aastas, sh lobitööst saadava tasu osas. Täitmise üle hakkab järelevalvet teostama Riigikontroll. Eelnõus on eelistatud lobi laia definitsiooni, kuid registrisse ei kanta üksikisikute või avalike asutuste tavapärasest suhtlemist, ametlikke konsultatsioone, diplomaatilise suhete raames toimuvat suhtlemist. Registrisse kantakse juriidilised isikud, kes mõjutavad parlamendis, valitsuses ja ministeeriumis tehtavaid otsuseid sihipärase suhtluse kaudu, juriidilised isikud, kes esindavad oma klientide huve ning isikud, kes nõustavad oma klientide poolt tehtavat lobitööd.

Riina Sikkut võttis kokku ettekanded ja küsimustele saadud vastused, mis kinnitavad, et lobireeglite kehtestamine ja avatult reguleerimisse suhtumine aitavad kaasa otsuseprotsesside läbipaistvuse suurendamisele. Suur tänu MTÜ-le Korruptsioonivaba Eesti ja USA saatkonnale Tallinnas organiseerimise eest ning kuu aja pärast 11. mail 2022 toimub selle sarja kolmas ümarlaud, mis leiad aset füüsilise kohtumisena.