

POLIITIKASOOVITUSED:

Ettepanekud läbipaistva lobitöö tagamiseks

TAUST

Lobitööst või lobimisest on Eestis vähe räägitud. Lobitöö ei ole seadustega reguleeritud, samuti ei toimu meedias või avalikkuses laiemat arutelu lobimise olemusest või eetilise lobimisest. Lobimine (eestkoste, huvide esindamine) on demokraatliku otsustusprotsessi osa, aga kui see toimub kontrollimehhanismideta või muude regulatsioonideta, on see oht läbipaistvale seadusloome protsessile. Varjatud lobimise ohtude aspektid tulenevad poliitilisest kultuurist, mis on seotud näiteks parteide varjatud rahastamise, läbipaistmatu kaasamise, tihedate äri ja poliitika suhete ning erakondade nõrga sisedemokraatiaga.

Avalikkusel on keeruline saada informatsiooni kaasatud huvigruppide ja nende arvamuste kohta. Samuti on Riigikogu kaasamispraktikad ühtselt reguleerimata. Õigusloojad ei ole kohustatud ega võimelised tihtipeale selgitama seadusemuudatusi või seda, miks osa ettepanekuid arvesse võetakse ja teised tagasi lükatakse.

Seadusloomes on mitmeid etappe, mis on avalikkuse eest varjatud. Eetikat reguleerivad mehhanismid on nõrgad eelkõige puuduliku rakendamise ja järelevalve tõttu, mis võib viia huvide konfliktini. Kuna puudub ühtne arusaam lobimisest, on ebaeetilise lobimise risk väga kõrge. Näiteks ei ütle lobist tihtipeale, keda või mis arvamust ta esindab. See viib olukorrani, kus tehnilisi valdkondi puudutavate seaduste loomisel domineerivad kitsad huvid avalike huvide üle. Seadusloomes räägivad kaasa huvigrupid, kelle vahel on ressursid erinevalt

jaotunud ja nii süveneb mõjukuse ebaproportsionaalsus. Puudulikud mehhanismid toovad kaasa ebaühtlased ja segadusttekitavad kaasamispraktikad. Kaasatakse kiirustades, mille tõttu pole huvigruppidele saadud sisend põhjalik ja seetõttu on kaasamise muutunud formaalsuseks. Eneseregulatsiooni puudumine ning meedia ja vabasektori suhteline nõrkus valvekoera rollis võimendab läbipaistmatust lobimises.

Seadusloome on kõige läbipaistmatum Riigikogu töös. Otsuste sündimine, esitatud arvamused ja osalenud huvigrupid jäävad tihti varjatuks. Lobimise eetilise üle puudub järelevalve, mille tõttu esineb palju mitteformaalset avalikkuse eest varjatud otsustamist. Seadusandjad ei ole kohustatud ja suuda tihti eelnõudesse viidud muudatusi põhjendada ega täpsustada, kes on aruteludes osalenud. Need praktikad näitavad Riigikogu otsustusprotsessi nõrkusi ja läbipaistmatust.

Tulevikus tuleks uurida neid lobitegevusi, mis käesoleva uuringu fookusesse ei mahtunud. Nimelt tuleks analüüsida huvide esindamise läbipaistvust kohalikul tasemel ja erinevates valdkondades (tervishoid, maksustamine jne) seaduste, rahastamise või hangete mõjutamise valguses. Nende valdkondade problemaatilisuse töid välja intervjueeritud eksperdid. Samuti viitavad varjatud erakondade rahastamise ja parteide sisedemokraatiaga seonduvad skandaalid ning hiljutised kahtlused ebaeetilise lobimisest (nt ravimiseadus arutamise ajal 2014. aastal) vajadusele lobitegevust reguleerida.

SOOVITUSED

SEADUSANDLUS & EETIKA

Eesmärk: Täpsustada ja defineerida terminid lobimine ja lobist; täpsustada kõrvaltegevuse terminit seadustes (KarS), täpsustada huvide konflikti mõistet

1. Jõuda erinevate poolte koostöös konsensusliku arusaamiseni lobimisest.

Arutelud, seminarid erinevate lobimisega seotud osapooltega peaksid tekitama ühtsema arusaama eetilise lobimisest. Defineerida tuleb ka lobisti mõiste.

Konsensusliku arusaama kujundamine lobismist on ka Eesti korrupsioonivastase strateegia 2013-2020 prioriteet. Lobimine on legaalne ja vajalik tegevus huvide esindamiseks. Samas võib see muutuda korrupsiivseks, kui kasutatakse ebaetiliselt võtteid. Seega tuleb teha selgitustööd, milline peab olema eetiline lobimine. Kuna Justiitsministeeriumil on plaanis lobiregulatsioon kehtestada, siis peab ministeerium kõigepealt algatama antud teemal arutelu.

2. Selgus kõrvaltegevuse mõistes ja siduvad karistused lubamatu kõrvaltegevuse avastamisel

Kõrvaltegevused, nagu koolitustegevus eraettevõtete alt, on raskesti kontrollitav, kuna puudub otsene järelevalveorgan. Seega on ametnikel ametialast teavet lihtne isikliku kasu eesmärgil kasutada. Seetõttu on vaja järelevalveasutust, mis jälgib kõrvaltegevusi ja karistab rikkumisi.

3. Vabatahtlik eetikakoodeks lobistidele

Eetikakoodeksi loomisel tuleb kindlasti arvesse võtta kohalikke iseärasusi, nagu riigi väiksus ja inimete omavahelised tihedad suhted. Huvigrupid, nagu advokaat, suhtekorraldajate liit, juristide liit

ja erinevad kojad peavad looma sisereeglid vastutustundlikuks lobitegevuseks.

4. Riigikoguliikmete eetikakoodeks peab sisaldama juhiseid lobistidega suhtlemiseks

Riigikoguliikmed peavad seadma endale reeglid, kuidas lobistidega suhelda. Lisaks peab eetikakoodeks reguleerima ka ülejäänud Riigikogu liikme tööaspekte. KVE on eetikakoodeksi loomist mitu aastat soovitanud.

5. Elukutselised lobistid (advokaadid ja suhtekorraldajad) peavad alati ütleva keda ja mis arvamust nad esindavad, seda nii töögruppides kui ka avalikkuse ees (meedias)

Elukutseliste lobistide nimesid ja seda, keda nad esindavad dokumenteeritakse seaduste seletuskirjades minimaalselt. See peab olema aga tava-pärane praktika, et kõik huviesindusega tegelevad osapooled avaldavad oma kliendi või huvigrupi eesmärgid.

6. Andmekaitse Inspeksioon peab ametnikele dokumentide avaldamise ja mitteavaldamise reegleid selgitama nii, et avaldamine toimuks ühtsetel alustel

On segadus, milliseid dokumente võib salastada või asutusesiseseks kasutamiseks märkida. Kui dokumendid pälvivad õigustatud avaliku huvi või dokumentidega täidetakse avalikku ülesannet, peavad nad avalikud olema. Et see nii praktikas rakenduks, tuleb ametnike teadmisi dokumentide haldamisest ühtlustada.

KAASAMISPRAKTIKAD

Eesmärk: ühtlustada kaasamispraktikaid ministeeriumites ja ametnike hulgas

1. Selgem ja kergesti jälgitav seadusloome jalajälg

Seadusloome protsessist ja sellesse panustajatest tuleb avaldada rohkem informatsiooni. Näiteks sellest, mis toimub ministeeriumite töögruppides ja ümarlaudadel ei tea avalikkus midagi. Sama kehtib Riigikogu komisjonide korraldatud arutelude kohta. Ministeeriumite koostööpartnerid võiksid samuti avalikkusele teada olla. Partnerite nime-

kirja avaldamine peaks lihtne olema. Samuti peab seadusloome protsess olema kergesti jälgitav ehk siis ideaalselt võiks kogu info ühes andmebaasis olla.

2. Kooskõlastustabelites olevad seletused, miks teatud ettepanekutega nõustuti ja teisega mitte, peavad olema sisukad

Kuigi osa ametnikest võtab otsuste selgitamist tõsiselt, tuleb tihti ette, et selgitused on napisõ-

nalised. See võib viia olukorrani, kus sihtgrupp ei soovi enam ettepanekuid teha, kuna nendega ei arvestata ja põhjusi ei selgitata. Seega on sisulised seletused väga olulised, et pooltel jätkuks motivatsiooni edaspidi seadusloomesse panustada.

3. Harida ametnikke nii, et kaasamispraktika oleks efektiivne ja ühtlane kõigis riigiasutustes

Tihti kaasatakse huvigruppe vaid formaalselt ning sisulised arutelud jäävad ajapuudusel või tahte

puudumisel tegemata. Seetõttu võivad kavandatavad seadused või poliitikad väikest mõju omada. Riigikantselei vastutab kaasamise võimekuse arendamise eest, seega peavad nad kaasamispraktikaid ametnike hulgas koostöös rahandusministeeriumiga ühtlustama, vastavasisulisi koolitusi tegema. See eesmärk sisaldub ka korrupsioonivastases strateegias.

ERAKONNAD

Eesmärk: edendada erakondade sisedemokraatiat

1. Korraldada erakondade ümarlaudu, et veenda neid demokraatlike siseprotseduuride vajalikkuses

Sisemised reeglid erakondades on olulised. Need peavad võimaldama demokraatlike arutus- ja hääletamisprotsesse. Samuti peab erakondade sees toimuv olema nähtav ka avalikkusele, kuna see suurendab parteide usaldusväärsust. Selged demokraatlikud protseduurireeglid ning meedia võimekus erakondasid jälgida peab tagama eetilise poliitikat tegemise ja vähendama üksikute kitsaste huvide domineerimist. KVE on alustanud ja plaanib jätkata taoliste ümarlaudade korraldamist.

2. Efektiivne erakondade rahastamise jälgimine

Kuigi erakondade rahastamist on viimasel ajal tunduvalt kontrollitavamaks ja läbipaistvamaks muudetud, tuleb erakondade esitatud aruandeid ja neile tehtud annetusi kriitiliselt ja regulaarselt jälgida. Nii väheneb võimalus, et üksikud kitsad huvid "ostavad" omale ligipääsu. Erakondadele annetamine on demokraatia vajalik osa, kuid on oluline ka veenduda, et tehtud annetused korrupsiivseid eesmärke ei kannu. Regulaarne sisuline järelevalve peaks selle tagama ja ERJK on juba samme selles suunas astunud.

MEEDIA JA AVALIKKUSE JÄRELEVALVE

Eesmärk: Suurendada avalikkuse teadlikkust lobimisest, et ebaeetilist lobimist oleks paremini võimalik jälgida.

1. Julgustada ajakirjandust lobitemaatikat kajastama.

Seminarid ja arutelud ajakirjanikele peavad selgitama lobitegevuse olemust, viise kuidas seda eetiliselt ja efektiivselt jälgida.

2. Suurendada ajakirjanduse ja vabasektori võimekust ebaeetilist lobi avastada

Suurendada võimekust seminaride, töötubade kaudu, kuidas infot efektiivselt otsida ja kuidas seda sobilikult avaldada. Vabasektoril on puudu ressursidest, et valvekoera rollis olla. Samuti on andmebaasid killustunud, mis teeb info otsimise keeruliseks.

3. Edasised uurimistegevused, et kohaliku taseme lobimist ja teatud problemaatilisi valdkondi (meditsiin, tubakas, alkohol, prügivedu) analüüsida

Lobimine riigi tasemel on enam-vähem jälgitav (küll probleemidega), kuid kohaliku taseme, seal hulgas haldusotsuste tegemist ja toetuste jagamist, pole uuritud. On kahtlusi, et kohalikul tasemel on lobimine veel problemaatilisem ja ebaeetilisem, mistõttu tuleb seda kindlasti analüüsida.

Projekti rahastas Euroopa Komisjoni siseasjade peadirektoraat kriminaalmenetuse ning kuritegevuse vastase võitluse programmi raames ning Avatud Eesti Fond ühingu Korrupsioonivaba Eesti tegevustoetuse kaudu.

Uuringu leiab projekti kodulehelt:

www.transparency.ee/cm/projektid/sissevaade-lobitoo-reeglitesse

Lisainformatsioon: www.transparency.ee



Avatud Eesti Fond
Open Estonia Foundation