

Nr 12 / 22.04.2012

Lobitöö reeglid Kanadas

Käesolev teemaleht annab ülevaate sellest, kuidas lobitöö on reguleeritud Kanada föderaaltasandil. Mõiste lobitöö (*lobbying*) tähendab üldjoontes tegevust, mis seisneb kas seadusandja või muude ametiisikutega lävimises eesmärgiga mõjutada otsustamisprotsesse ja poliitika kujundamist. Lobimine on Kanadas reguleeritud seadusega (*Lobbying Act*)¹, mille kehtestamise peamine eesmärk oli lobitöö läbipaistvuse tagamine, lisaks kehtib alates 1997. aastast lobistide käitumiskodeks (*Lobbyists' Code of Conduct*), mis seab lobistidele eetilised standardid, et säilitada avalikkuse usk riigi otsusetegemise aususse, sõltumatusse ning erapooletusse.

Seaduseni jõudmine

Kuna oli teadmata, kes avaliku võimu esindajaid lobivad, oli avalikkuses tekkinud ettekujutus ja taju, et isikud, kes kasutavad valitsuse mõjutamiseks oma isiklikke või poliitilisi kontakte, kuritarvitavad seda süsteemi. Nii esitati aastatel 1965 kuni 1985 poliitiliste skandaalide või avalike protestide tagajärjel parlamendile üle 20 seaduseelnõu lobitöö reguleerimiseks. Pärast pikaajalisi debatte jõuti esmakordselt lobimist puudutava seaduseni 1989. aastal, mil võeti vastu lobistide registreerimise seadus (*Lobbyists Registration Act*). Vaidlused käisid kahe põhimõtteliselt erineva lähenemise pooldajate vahel. Ühed neist leidsid, et lobistide registreerimise süsteem toob kaasa liigset bürokraatiat ja kõrged administreerimiskulud, lisaks sekkub konfidentsiaalsussuhtesse, mis lobistil kliendiga on. Selle suuna pooldajad pidasid vajalike eetiliste standardite saavutamiseks kõige mõistlikumaks mooduseks lobitöö isereguleerumist, mis oleks odavam ning vähem vastuväiteid tekitav. Teised aga leidsid, et just registreerimissüsteem looks teatud seaduslikkuse ning tagaks avalikkusele võimaluse teada saada, kes üritab mõjutada valitsuse poliitikat, seeläbi omakorda kindlustades demokraatia olukorda riigis. Selles vaidluses jäid peale registreerimise pooldajad ning seadus võeti vastu. 2006. aastal muudeti seaduse nime, sest lisaks pelgale registreerimiskohustusele täiendati seda lobistide tegevust puudutavate reeglitega.

Lobimise olemus

Seadus ei anna lobimise definitsiooni, aga sätestab, milliseid tegevusi – juhul kui neid tehakse tasu eest – peetakse lobimiseks lobiseaduse mõttes. Üldjoontes on lobimine lävimine avaliku võimu esindajatega sihiga avaldada mõju mõne eesmärgi toetuseks või selle vastu. Näiteks võidakse taotleda seaduste, otsuste või ettepanekute vastuvõtmist või muutmist, rahaliste hüvede eraldamist ja lepingute saamist, aga ka oma kliendi ja avaliku võimu esindaja vaheliste kohtumiste korraldamist. Oluliseks komponendiks on siinjuures just tasu saamine.

Seaduse preambulis rõhutatakse, et lobimine on seaduslik tegevus. Avatud ja vaba ligipääs valitsusele on oluline avalik huvi. Teiselt poolt soovivad nii avalikkus kui ka riigiteenijad teada saada, kes on need isikud, kes lobitöö taga seisavad. Nii ongi jõutud välja tänase regulatsioonini. Samas ei tohi lobitöö seadusega reguleerimine takistada vaba juurdepääsu avalikule sektorile, seetõttu näeb seadus huvigruppidele ning lobitöö tegijatele ette erinevad nõuded.

¹ Jutt käib föderaalseadusest. Provintsidest on seitse provintsi – Alberta, Briti Columbia, Manitoba, Newfoundland ja Labrador, Nova Scotia, Ontario ja Quebec – kehtestanud samuti oma lobitöö regulatsiooni. Munitsipaaltasandil on lobitöö reguleerinud Toronto.

Lobistid

Lobistid jagunevad kaheks. Nn konsultandid võivad olla nii professionaalsed lobistid kui ka muud isikud, kes oma kliendi heaks töötades kontakteeruvad riigiteenijatega või organiseerivad nende kokkusaamisi oma kliendiga. Tegu võib olla juristi, raamatupidaja, suhtekorraldaja või muu spetsialistiga. Sellised lobistid peavad registreerima kogu oma lobitegevuse. Teise grupi moodustavad firmasisesed lobistid on konkreetse firma või organisatsiooni palgal ning lävivad riigiteenijatega vastava firma või organisatsiooni huvides. Nende puhul on registreerimine vajalik, kui nad lobivad kindlatel teemadel ning lobimine moodustab märkimisväärse osa nende töökohustustest. Viimast nõuet on palju kritiseeritud, sest sellist märkimisväärset osa (20% töökohustustest) on raske välja arvutada ning veel raskem kontrollida.

Riigiteenijad

Riigiteenija all mõeldakse siinkohal peaaegu kõiki föderaalvalitsuse palgal olevaid isikuid, ükskõik, kas nad on ametisse valitud või nimetatud. Eraldi alamkategooria moodustavad kõrgemad riigiteenijad ehk n-ö võtmeisikutest otsustajad (*Designated Public Office Holder, DPOH*), nagu näiteks ministrid, kõrgemad sõjaväelased, riigikontroll jne. Alates 2010. aastast kuuluvad nende hulka ka kõik parlamendiliikmed nii Saadikutekojast kui ka Senatist. Kõrgemate riigiteenijate osas ja nendega lobitöö tegemisel näeb seadus ette rangemad reeglid.

Viieaastane lobitegevuse keeld

Selleks, et vältida oma suhete või siseinfo kasutamist kõrgemate riigiteenijate (nagu näiteks parlamendiliikmed või ministrid) poolt, kehtib neile pärast ametist lahkumist viieaastane lobitegevuse keeld. Lobitegevuse keelu rikkumise eest ähvardab kuni 50 000 Kanada dollari suurune trahv. Siiski jääb neile isikutele õigus tegeleda sellise lobimisega, mille registreerimist seadus ei nõua. Lobivolinik võib anda loa erandiks, näiteks kui taotleja oli kõrgem riigiteenija vaid lühikese perioodi jooksul või oli tema näol tegu kohusetäitjaga või kõigest administratiivülesandeid täitva isikuga. Selline erand tuleb ühes põhjendustega avalikustada. Regulatsiooni kehtestamisest kuni praeguseni (viimane erand on antud 2. aprillil 2013) on lobivolinik andnud kümme vastavat luba. Erandeid on põhjendatud peamiselt sellega, et isiku ülesanded olid olemuselt administratiivsed või täitis ta neid lühiajaliselt.

Lobivolinik

Lobivolinik on parlamendi juures olev sõltumatu ametiisik, kes annab aru otse parlamendile. Lobivoliniku nimetab ametisse kindralkuberner pärast kõigi tunnustatud parlamendierakondade liidritega konsulteerimist ja tema kandidatuuri heakskiitmist parlamendi poolt. Lobivolinik nimetatakse ametisse seitsmeks aastaks. Tema ülesanne on jälgida seaduse ja lobistide käitumiskodeksi järgimist, pidada lobistide registrit ning arendada ja viia ellu temaatilisi haridusprogramme. Volinikul on ka üsna laiad uurimisvolitused seoses lobiseaduse ja käitumiskodeksi rikkumistega. Uurimise tulemustest annab volinik aru parlamendile, samuti esitab ta parlamendile regulaarse iga-aastase aruande ning võib esitada ka täiendavaid raporteid kerkinud olulistes küsimustes. Volinikul puudub sanktsioonide rakendamise õigus. Kui ta jõuab uurimise tulemusena järeldusele, et isik on toime pannud õigusrikkumise, tuleb volinikul sellest asjakohaseid organeid teavitada.

Lobitöötajate register

Lobivoliniku ülesanne on lobitegevuse läbipaistvuse tagamiseks lobitöötajate registrit pidada. Tegu on vaba juurdepääsuga veebipõhise andmekoguga. Hetkel on registreeritud umbes 5000 lobitöötajat.

Lobistid peavad registreerima igasuguse esmakordse kontaktivõtu avaliku võimu esindajatega. Märkida tuleb kliendi nimi, isiku nimi, kelle poole pöörduti, teema, kasutatud lobimeetodid, kas lobija on eelnevalt olnud riigiteenija või kõrgem riigiteenija ning millal ta viimati vastavat ametit pidas. Sellele võib lisanduda täiendav info. Juhul kui tehakse lobitööd kõrgemate riigiteenijatega, tuleb pärast esmakordse kontaktivõtu registreerimist esitada ka igakuine

aruanne jätkuvate kontaktide kohta. Jätkuvad kontaktid tähendavad siinkohal nii telefonikõnesid, kohtumisi kui ka muud eelnevalt korraldatud suhtlust. Esitada tuleb isiku nimi ja ametikoht, kellega suheldi, suhtluse kuupäev ning teema. Lobivolinikul on õigus kontrollida lobistide poolt esitatud andmete õigsust. Kritiseeritud on kehtivat regulatsiooni selles osas, et firmasiseste lobistide puhul ei registreerita mitte selle lobisti nime, kes konkreetsel juhul lobitööd tegi, vaid firma või organisatsiooni poolt andmete esitamise eest vastutava isiku nimi, samuti see, et registreerimiskohustus puudutab vaid eelnevalt korraldatud suhtlust, kuigi võiks laieneda ja peaks laienema kogu lobimisele.

Mitte kõik isikud ja tegevused ei kuulu registrisse kandmisele. Registris ei pea ennast registreerima näiteks tasuta töötavad vabatahtlikud, enda nimel tegutsevad kodanikud, diplomaadid, mõningad erandid kehtivad ka mittetulundusühingutele ja korporatsioonidele (aga see ei tähenda, et nad mitte ühelgi juhul registreeruma ei peaks). Samuti ei kuulu registreerimisele näiteks info küsimine või suuliste või kirjalike esildiste tegemine parlamendikomisjonile.

Sanktsioonid

Lobiseaduse mittejärgimisel, näiteks kui jäetakse nõutavad andmed esitamata või esitatakse vale või eksitavat teavet (ka juhul kui vale või eksitavat teavet esitab voliniku päringule vastates kõrgem riigiteenija), on ette nähtud sanktsioonid. Maksimaalne trahvisumma on kergemate rikkumiste puhul kuni 50 000 Kanada dollarit või vangistus kuni kuus kuud ning neid karistusi võib kohaldada ka samaaegselt, raskemate rikkumiste korral kuni 200 000 Kanada dollarit või vangistus kuni kaks aastat ning samuti on võimalik neid samaaegselt kohaldada. Lobivolinikul on õigus lobiseaduse rikkujatel keelata lobitegevus kuni kaheks aastaks. Volinik on kehtivat süsteemi kritiseerinud, märkides oma 2010. aasta ettekandes vastavale parlamendikomisjonile (*Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics*) Alamkojas, et politsei lävi süüdistuse algatamiseks on nii kõrgel, et reaalselt ei ole viie aasta jooksul edastatud juhtumitest kümnel juhul üheteistkümnest midagi tehtud. Samuti tegi volinik ettepaneku luua võimalus väiksemate rikkumiste, nagu näiteks andmete esitamisega hilinemise korral rahatrahvi määramiseks.

Käitumiskoodeks

Lobitöötajate käitumiskoodeks on jõus 1. märtsist 1997 ning tema eesmärk on anda avalikkusele kinnitust selle kohta, et lobimine toimub eetiliselt ning see peaks kindlustama avalikkuse usku sellesse, et poliitilisi otsuseid tehakse ausalt ning erapooletult. Koodeksi ülesanne on pakkuda välja seaduses ette nähtud kohustustele vastavad käitumisstandardid ning see sisaldab kolm põhimõtet ning kaheksa reeglit. Koodeksi võimalike rikkumiste uurimine on lobivoliniku ülesanne, kes esitab selle kohta raporti parlamendile. Seadus ei võimalda koodeksi rikkumise eest karistust määrata ega näe ka parlamendi jaoks ette konkreetset käitumismustrit. Eeldatakse, et lobivoliniku raport on piisav mõjutusvahend, kuna lobisti jaoks on tema reputatsioon väga oluline ning avalik raport võib kaasa tuua olukorra, kus lobist ei leia enam uusi kliente ja olemasolevad kliendid lahkuvad tema juurest.

Käitumiskoodeksi kohaselt peaks lobimine toimuma ausalt, avatult ning professionaalselt ja eetilisi standardeid järgides. Kolm peamist reeglit puudutavad läbipaistvust, konfidentsiaalsust ja huvide konflikti vältimist. Riigiteenijaga kontakteerudes tuleb avaldada isik või organisatsioon, kelle kasuks lobitööd tehakse ja ühenduse võtmise põhjused. Lobijate poolt pakutav info peab olema tõene ning lobija peab jälgima, et pakutava infoga kedagi kas teadlikult või ettevaatamatult eksitusse ei viidaks. Lobija ei avalda konfidentsiaalset infot ilma kliendi selge loata või seadusest tuleneva kohustusega, samuti ei tohi kasutada lobimise käigus saadud siseinfot. Ei ole lubatud samal ajal esindada vastukäivaid või võistlevaid huve, välja arvatud oma klientide selge nõusoleku korral. Lobija ei aseta oma ebasobivate ettepanekute või tegudega riigiteenijat olukorda, kus tekib huvide konflikt või huvide konflikti kahtlus.

Huvide konflikt

Lobivolinik on huvide konflikti kirjeldanud kui olukorda, kus riigiteenijas tekitatakse lojaalsuskonflikt seeläbi, et tema kohustus käituda avalikes huvides ning tema isiklikud huvid või talle lobisti poolt tekitatud kohustused on erinevad. Huvide konflikti võidakse luua näiteks kingituste ja raha andmise ning teenuste osutamise kaudu (ilma vastuteenuse kohustuseta), vara või raha kasutada andmisega kas tasuta või tavapärasest madalama tasu eest või poliitilise tegevusega. Poliitilise tegevuse all peetakse siin silmas olukorda, kus isik tegeleb poliitilise tegevusega, mis edendab konkreetse riigiteenija isiklikke huve, ning samal ajal või pärast seda tegeleb sama isiku või näiteks ministri puhul tema ametnike mõjutamisega. Seda ei tõlgendata kui absoluutset keeldu, vaid lähenetakse astmeliselt: riigiteenijaga tihedalt läviv lobist, kelle poliitiline tegevus riigiteenija huvide edendamiseks on vähene, ei riku nimetatud reeglit jne. On ka tehtud ettepanek keelata, nii nagu mõnedes provintssides, üleüldse lobimise käigus kingituste tegemine, samuti täiendada seadust selge keeluga selle kohta, et lobimine on keelatud juhul, kui isikul on leping riigi nõustamiseks samas küsimuses või samal teemal.

Katre Tubro
nõunik
tel 6367

Kasutatud allikad:

- Office of the Commissioner of Lobbying in Canada, Exemptions granted under the Lobbying Act, <https://oclc.gc.ca/eic/site/012.nsf/eng/00308.html>.
- N. Holmes, D. Lithwick. The Federal Lobbying System: The Lobbying Act and the Lobbyists' Code of Conduct, <http://www.parl.gc.ca/Content/LOP/ResearchPublications/2011-73-e.htm>.
- Statutory Review of the *Lobbying Act*: Its First Five Years. Report of the Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics. <http://www.parl.gc.ca/content/hoc/Committee/411/ETHI/Reports/RP5577899/ethirp03/ethirp03-e.pdf>.
- Lobbying Act. <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/L-12.4/>.
- Designated Public Office Holder Regulations. <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/regulations/SOR-2008-117/page-1.html#docCont>.