



RIIGIKOGU KANTSELEI ÕIGUS- JA ANALÜÜSIOSEKOND

Lobistide registrid Euroopa riikides

Nr 1

09.01.2024

Lobitöö all mõeldakse huvigruppide esindajate ametlikke ja mitteametlikke kohtumisi riigi poliitikute või ametiisikutega, et mõjutada poliitilisi otsuseid enda grupi huvidest ja eesmärkidest lähtuvalt.¹ Lobistide registri eesmärk peaks olema suurendada läbipaistvust ja avatust poliitiliste otsuste tegemisel.

Vabariigi Valitsus kiitis 2021. aasta märtsis oma otsusega heaks „Lobistidega suhtlemise hea tava ametiisikutele“.² Tegu ei ole range regulatsiooni, vaid juhendiga, mis täpsustab lobitöö ja lobistide mõisted ja kehtestab ametiisikutele (sh ministritele) kohustuse avalikustada vähemalt kord kvartalis oma asutuse veebilehel info lobistidega kohtumiste kohta. See tähendab, et üles tuleb märkida kõik kontaktid isikutega ja huvigruppidega, kes on poliitikakujundamises soovinud kaasa rääkida. Ministeeriumide kodulehtedel on need registrid ka leitavad.³ Riigikogu liikmetele valitsuse kinnitatud hea tava ei laiene. Riigikogu liikmed lähtuvad oma tegevuses Riigikogu liikme heast tavast (heaks kiidetud 17.12.2014)⁴ ja lisaks on Riigikogu korruptsioonivastane erikomisjon välja töötanud näidisjuhtumid võimalikest huvide konflikti situatsioonidest ja andnud nende kohta käitumissoovitused.⁵ Küsimus, kas tuleks hakata registreerima ja avalikustama ka Riigikogu fraktsioonide ja komisjonide lobikohtumisi ja muuta lobitegevus läbipaistvamaks, on aeg-ajalt ikka tõusetunud. Teemalehes vaadeldaksegi seekord, kuidas on lobistide registritega lood teiste riikide parlamentides. Peamiste allikatena on kasutatud Euroopa riikide parlamentide vastuseid Euroopa Parlamendiuuringute- ja Dokumendikeskuse (ECPRD) võrgustiku kaudu esitatud päringutele.⁶

Lobistide register

Selgituseks tuleb märkida, et eelpool nimetatud valitsuse kinnitatud lobistidega suhtlemise hea tavaga ei loodud Eestis lobistide registrit, vaid pandi ametiisikutele kohustus oma kohtumised lobistidega avalikustada. Lobistide register on lobistidega suhtlemise avalikustamise teine pool, kus lobistid registreerivad/määratlevad end avalikult lobistidena ning saavad sellega näiteks juurdepääsu ametiisikutega kohtumiseks (nt parlamendiliikmetega). Sellist registrit Eestis ei ole.⁷

Euroopa Liidu liikmesriikide lõikes on nii lobitöö regulatsioonid kui ka lobitöö registrid väga erinevad. Juba ajalooliselt on kujunenud nii, et Põhjamaades lobitöö reguleeritud ei ole. Erandiks on siin Soome, kus selle aasta algusest lobistide register siiski kasutusele võeti.

¹ <https://et.wikipedia.org/wiki/Lobit%C3%B6%C3%B6>

² Lobistidega suhtlemise hea tava ametiisikutele:

https://www.korruptsioon.ee/sites/default/files/failipesa/lobistidega_suhtlemise_hea_tava.pdf

³ Näide Justiitsministeeriumi lobistide registrist: <https://www.just.ee/ministeerium-uudised-ja-kontakt/uudised/lobistidega-kohtumised>

⁴ Riigikogu liikme hea tava: <https://www.riigikogu.ee/riigikogu/koosseis/riigikogu-liikme-hea-tava/>

⁵ Näidisolekorrade ja käitumissoovitused: https://www.riigikogu.ee/wpcms/wp-content/uploads/2015/03/Hea_tava_kaasusedET1.pdf

⁶ ECPRD päringud lobistide registri (2020. a) ja parlamendiliikmete lobitöö (2023. a) kohta.

⁷ <https://www.korruptsioon.ee/et/lobistidega-suhtlemine/kohtumiste-andmed>

Lätis ja Portugalis on teema viimastel aastatel parlamentides arutlusel olnud, kuid seni pole vastavaid seadusi siiski vastu võetud. Hispaania parlament püüdis oma kodukorda seoses parlamendiliikmete lobitööga muuta 2019. aastal, kuid vahele tulid valimised ja algatatud eelnõu aegus ning üleriigilist lobistide registrit loodud ei ole. Kuna lobistide registri eesmärgiks on poliitiliste otsuste läbipaistvuse suurendamine, siis paljudes riikides nimetataksegi lobistide registrit läbipaistvusregistriks.

Alljärgnevast tabelist on näha, millistes Euroopa Liidu liikmesriikides (lisaks ka Ühendkuningriik) on lobistide register loodud. Kahekojaliste parlamentide puhul on arvesse võetud alamkojad.

Riik	Lobistide register	Ei ole registrit
Austria	x	
Belgia	x	
Bulgaaria		x
Eesti		x
Hispaania		x
Holland		x
Horvaatia		x
Iirimaa	x	
Itaalia		x
Kreeka	x	
Küpros		x
Leedu	x	
Läti		x
Luksemburg	x	
Malta		x
Poola	x	
Portugal		x
Prantsusmaa	x	
Rootsi		x
Rumeenia	x*	
Saksamaa	x	
Slovakkia		x
Sloveenia	x	
Soome	x	
Taani		x
Tšehhi Vabariik		x
Ungari		x
Ühendkuningriik	x	

* Vabatahtlik register (valitsuse algatus, mis loodi 2016. a).

Austria

Bundesrat võttis 2012. a juunis vastu nn läbipaistvuse paketi (*Transparenzpaket*), mis jõustus 1. jaanuaril 2013. Sellest ajast on Austrias olemas ka lobitöö- ja huvide esindamise register (*Lobbying- und Interessenvertretungsregister*).⁸ Läbipaistvuse paketti kuulus mitu seadust, olulisim neist *LobbyG* ehk lobitöö ja huvide esindamise läbipaistvuse seadus (*Lobbying- und Interessenvertretungs-Transparenz-Gesetz – LobbyG*)⁹, mis reguleerib registreerimiskohustusi seoses tegevustega, mille eesmärk on otseselt mõjutada teatud otsustusprotsesse föderaalvalitsuse, liidumaade, omavalitsuste ja omavalitsusliitude õigusaktide vastuvõtmisel või rakendamisel. Lobitöö seaduse §5 lg1 kohaselt võivad lobitööettevõtted, ettevõtluslobiste palkavad ettevõtted, lobistid ja ettevõtluslobistid lobitööga tegeleda alles alates lobitöö ja huvide esindamise registrisse kandmisest teatamise kuupäevast ning kande kehtivuse ajal.

Vastavalt lobitöö seaduse §9 lg1 tuleb registrisse kanda lobitööettevõtted ja nende vastutusalad, ettevõtluslobiste palkavad ettevõtted, samuti omavalitsusorganid ja huvirühmad. Seadusega on

⁸ Lobbying- und Interessenvertretungsregister: <https://lobbyreg.justiz.gv.at/edikte/ir/iredi18.nsf/Suche!Openform>

⁹ LobbyG: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20007924>

reguleeritud ka see, millised andmed eelpool loetletute osas konkreetsetl esitada tuleb (vt *LobbyG* §10–§12). Lobitöö ja huvide esindamise register on suures osas avalikkusele kättesaadav (registril on kindlad osad, mis tuleb tasuta üldsusele kättesaadavaks teha) ja seda haldab justiitsministeerium. Registreerimise kohustuse rikkumine võib kaasa tuua haldustrahvi, lobistide registrit kustutamise, samuti lepingute kehtetuks tunnistamise (*LobbyG* §13–§15).

Parlamendiliikmed ei tohi võtta vastu lobitööülesandeid, st ei tohi osutada lobiteenuseid kolmandate isikute nimel. Muudel juhtudel on poliitiliste või majanduslike huvide esindamine lubatud tingimusel, et seaduses sätestatud aruandlusnõuded on täidetud. Spetsiaalne parlamendi lobistide register puudub, kuid kõik lobistid peavad registreerima end lobitöö- ja huvide esindamise registris, mis on avalikult kättesaadav. Parlamendiliikmed ei pea deklareerima, kellega nad kohtuvad. Asjatundjad (nt teadlased ja eksperdid), kes parlamendi kuulamistel – nt seaduseelnõu kohta – arvamusi esitavad, ei pea oma sissetulekuid (summa ja päritolu) avalikustama.

Belgia

Erinevalt Austriast, kus spetsiaalset parlamendi lobistide registrit pole, on see olemas Belgia parlamendi alamkojas.

Belgia parlamendi alamkoda lõi lobistide registri 2018. aasta juulis, kui muudeti parlamendi kodukorda ja sellesse lisati artikkel 163ter lobistide registri kohta.¹⁰ Register sisaldab lobistide isiku- ja kontaktandmeid. Kui lobistik on ettevõtte, asutus või organisatsioon, siis tuleb esitada ka andmed ettevõtte juriidilise vormi kohta ja ka nende klientide nimed, keda nimetatud ettevõtte või organisatsioon esindab. Artikkel 163ter kohaselt loetakse lobistideks: 1) spetsialiseerunud nõustamisfirmad, advokaadibürood ja füüsilisest isikust ettevõtjana tegutsevad konsultandid; 2) „in-house lobistid“, ametiühingud ja kutseliidud; 3) valitsusvälised ühendused; 4) mõttekojad ja teadusasutused; 5) organisatsioonid, mis esindavad kirikuid ja usulisi kogukondi ja 6) organisatsioonid, mis esindavad kohalikke ja piirkondlikke omavalitsusi ning muud avalikõiguslikud või segaasutused.

Lobitööna määratletakse iga tegevust, mille eesmärk võib otseselt või kaudselt mõjutada Belgia parlamendi alamkoja seadusandlikku otsustusprotsessi. Siiski on sätestatud ka erandid, nt erialase ekspertiisi andmise valdkonnas. Enne parlamentaarsete kuulamiste algust palutakse nõustajatel ja konsultantidel selgesõnaliselt väljendada, kas nad on vaatluse all oleva õigusakti või initsiatiivi algatamisega seotud olnud ning kas neile makstakse osalemise eest tasu ning kui makstakse, siis kelle poolt.

Registriga liitudes annavad lobistid nõusoleku, et teave nende kohta on õige ning see avalikustatakse. Samuti nõustuvad nad tegutsema vastavalt parlamendi kodukorrale lisatud käitumisjuhendile. Registrit hallatakse parlamendis, kuid see on avalik ja kättesaadav parlamendi veebilehelt. Mingeid sanktsioone registreerimiskohustuse rikkumiste eest alamkoja kodukord ette ei näe.

Iirimaa

Iirimaa on lobistide registreerimine kohustuslik alates 2015. aasta septembrist ja lobistide register on avalikult kättesaadav.¹¹ Lobistid peavad kolm korda aastas (aprilli, augusti ja detsembri lõpus) esitama teavet kohtumistest võimukandjate ja riigiametnikega, kui need on olnud seotud seadusandluse ettevalmistamisega, poliitikate väljatöötamisega või muutmistega. Kui kohtumised on puudutanud ainult tehnilisi või rakenduslaseid küsimusi, siis selliseid kohtumisi registreerima ei pea. Registrit haldab avaliku teenistuse standardite komisjon (*Standards in Public Office Commission*). Lobistid peavad enne lobitöö alustamist registreeruma ning lisaks järgima ka kehtestatud käitumiskoodeksit. Nõue kehtib nii täidesaatva võimu kui ka parlamendi kohta.

Kreeka

2021. aastal võttis Kreeka vastu seaduse nr 4829/2021 läbipaistvuse ja vastutuse tugevdamisest riigiasutustes, millega tutvustati esmakordselt lobitöö tegevuse reguleerimise raamistikku ja reguleeriti

¹⁰ The Rules of Procedure of the Belgian House of the Representatives:
https://www.dekamer.be/kvvcr/pdf_sections/publications/reglement/reglement_UK.pdf

¹¹ Register of Lobbying: <https://www.lobbying.ie/>

huvigruppide ja riigiasutuste vahelist suhtluskorda. Seadusega 4829/2021 loodi ka läbipaistvusregister, mis on olemuselt elektrooniline andmebaas, kus kõik huvigruppide esindajad peaksid endid registreerima, et seaduslikult lobitööd teha. Järelevalvet lobitöö üle teeb riiklik läbipaistvuse amet (*National Transparency Authority*) ja huvigrupid peavad neile iga-aastaselt esitama oma tegevuse aastaaruanded. Seadusest tulenevalt peavad parlamendiliikmed keelduma suhtlemast selliste huvigruppide esindajatega, kes pole end registreerinud. Seaduses on välja toodud ka erisused, millised juhtumid lobitöö alla ei käi. Ka parlamendiliikmed on kohustatud järelevalvet teostavale ametile aastaaruandeid esitama ja oma kokkusaamistest huvigruppidega teada andma. Aruandest peab selguma, kellega ja millal kohtuti, samuti see, millise poliitikavaldkonna alla kohtumise liigitada saab ning mida otsustati.

Leedu

Leedus jõustus uus lobitegevuse seadus (*Law on Lobbying Activities*¹²) 1. jaanuaril 2021. Seadusest tulenevalt peavad Seimi liikmed ja teatud ametnikud avalikustama nende suhtes teostatud lobitegevused. Parlamendiliikmetel ja poliitilistel ametikohtadel töötavatel isikudel on kohustus oma päevakavad avalikuks teha. Sama nõue kehtib ka presidendi, valitsuse liikmete, ministeeriumide kantslerite, linnapeade ning linnavolikogu liikmete suhtes ning päevakavad avalikustatakse vastavate institutsioonide veebilehtedel, kus nad ametis on. Uue lobitegevuse seaduse 5. artikli alusel teavitavad Seimi liikmed juhtivat ametlikku eetikakomisjoni nende suhtes läbi viidavast lobitegevusest iga õigusakti eelnõu puhul hiljemalt seitsme päeva jooksul konkreetset õigusakti eelnõud puudutava lobitegevuse algusest (õigusakti eelnõu sätete suuline või kirjalik arutamine lobistiga) elektroonilisel teel.

Poola

Poolas reguleerib lobitööd 2005. a vastu võetud seadus õigusloomeprotsessis toimuva lobitöö kohta,¹³ mis sätestab lobitegevuse läbipaistvuse reeglid õigusloome protsessis, professionaalse lobitegevuse ja lobistide registri pidamise reeglid. Seadusest tulenevalt peavad kõik professionaalsed lobistid olema registreeritud. Lobistide registrit haldab siseministeerium (*Ministry of Internal Affairs & Administration*).

Parlamendiliikmetele eraldi lobitegevuse reegleid või piiranguid ei kehti, nimetatud seadus laieneb ka neile. Professionaalse lobitööga tegelevatel isikudel või ettevõtete esindajatel on õigus siseneda Sejmi hoonetesse ja täpsemad reeglid on selleks kirja pandud Sejmi kodukorras (artikkel 210b). Näiteks võivad professionaalsed lobistid osaleda komisjonide istungitel, kus neil on õigus sõna võtta. Kodukord lubab lobistidel osaleda ka sellistel komisjonide istungitel, kus arutatakse eelnõusid ja nad võivad nendes aruteludes osaleda. Kodukord keelab lobistidel osalemise alamkomisjonide istungitel. Parlamendihoones ringi liikumiseks on neile eraldatud eri värvi kaelakaardid, samuti peavad nad deklareerima, millise seaduseelnõu menetlusprotsessi aruteludel nad osalevad.

Prantsusmaa

Prantsusmaa parlamendis on kaks lobistide registrit: üks Rahvusassamblees ja teine Senatis. Mõlemad registrid on avalikud.

Prantsusmaa Rahvusassamblee asutas huvigruppide registri 2014. aastal, mis 2016. aastal asendati kõigi avalike institutsioonide ühise registriga, kust leiab infot lobistide tegevuse kohta avalikes asutustes ja parlamendis. Registrit haldab alates 2017. a juulist sõltumatu amet - *High Authority for Transparency in Public Life* (HATVP). Seaduse kohaselt peavad huvigruppide esindajad esitama HATVP-le järgmise teabe: 1) isikuandmed (füüsiliste isiku puhul) või juriidilise isiku puhul andmed juhtkonna kohta; 2) tegevuse ulatuse; 3) töötajate arvu ja võimalusel eelneva aasta käibe; 4) kutse- või ametiühingute organisatsioonid, millega nad seotud on. Prantsusmaa seadusandlus sisaldab sanktsioone registreerimiskohustuse rikkumise eest, sealhulgas trahve ja vangistust. Näiteks on sätestatud, et huvirühma, kes ei edasta HATVP-le nõutud teavet, võidakse karistada üheaastase vangistusega või rahatrahviga 15 000 eurot.

¹² Law on Lobbying Activities: https://vtek.lt/wp-content/uploads/2021/06/EN_Law_on_Lobbying_Activities_2021.docx

¹³ Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20051691414/U/D20051414Lj.pdf>

Soome

Lobitegevusega seotud regulatsiooni on Soomes hiljuti uuendatud, kui parlament võttis vastu läbipaistvusregistri seaduse (*Avoimuusrekisterilaki* 430/2023)¹⁴ ja alates 2024. aastast on Soomes kasutusel lobistide register (*avoimuusrekisteri*)¹⁵. Register on mõeldud parlamendile ja ministriumidele suunatud lobitegevuse registreerimiseks. Nimetatud register annab tulevikus nii kodanikele ja ajakirjanikele kui ka neile, kellele lobitegevus suunatud on, teavet riigi tasandil otsustajaid mõjutavate isikute (ettevõtete) ning nende huvide kohta. Eesmärgiks on parandada otsustusprotsessi läbipaistvust, vältida sobimatut lobitööd ja võidelda ebaausa mõjutamise vastu.

Registri pidajaks ja järelevalveasutuseks on määratud Soome Riigikontroll. Teavet (lobitegevus ja sellega seotud nõustamine) tuleb registrisse sisestada 2 korda aastas: jaanuarist juunini toimunud tegevustest tuleb teatada juulis ja augustis ning juulist detsembrini toimunud tegevused tuleb sisestada jaanuaris ja veebruaris. Register on avalik ja kõigile tasuta kättesaadav.

Seadusest tulenevalt on juriidilised isikud ja eraettevõtjad teabe esitamise kohustuse subjektideks. On siiski ka osapooli, kes ei pea registrisse teavet esitama, nt eraisikud; eraettevõtjad, kelle peamiseks äritegevuseks ei ole lobitöö ja nõustamine; organisatsioonidesse mittekuuluvad mittetulundusühingud; piiratud vastutusega elamuühingud; erakonnad, parlamendirühmad; välisriigi või EL esindajad nagu diplomaadid.

Sloveenia

Sloveenia võttis 2010. aastal vastu korruptsiooni tõkestamise ja ennetamise seaduse,¹⁶ mis reguleerib ka lobitegevust ja lobistide registrit. Seaduses on täpselt kirjas, millised andmed lobistid enda kohta registreerima peavad (nt isikuandmetele lisaks ka valdkonnad, milles lobist tegutseb). Registreeruda saavad ainult üksikisikud (füüsilised isikud). Juhul, kui lobist esindab suuremat huvigruppi, siis tuleb esitada teavet selle ettevõtte või organisatsiooni kohta, kelle nimel lobitööd teostatakse. Registreerimiskohustus kehtib ka välisriikidest pärit lobistidele.

Registrit haldab eraldiseisev ja sõltumatu korruptsiooniennetuse komisjon (*Commission for the Prevention of Corruption*)¹⁷ ja see on kõigile avalikult kättesaadav. Registreeritud lobistid peavad iga-aastaselt komisjonile oma lobitegevuse kohta aruande esitama, mh peab see sisaldama teavet finants- ja personali-investeeringute kohta. Lisaks on seaduses kirjas, et avaliku võimu kandjad (sh parlamendiliikmed) ei tohi teha lobitööd enne, kui on möödunud kaks aastat nende ametiaja lõppemisest.

Kokkuvõte

Riigiti on Euroopas lobitegevus ja lobistide registreerimine reguleeritud väga erinevalt. Lisaks Eestile ei ole lobistide registreid veel näiteks ka Lätis, Rootsis, Taanis, Hollandis ja Portugalis. Seevastu Austrias ja Iirimaa on lobitegevus ja lobistide registrite pidamine väga põhjalikult reguleeritud ja samad nõuded kehtivad nii parlamendile kui ka täitevvõimule. Belgias ja Poolas on lobistide registri regulatsioon lisatud parlamendi kodukordadesse. Leedus on parlamendiliikmetele kehtestatud päevakavade avalikustamise nõue. Lobistide registrid on avalikud, kuid nende haldajateks on riigiti väga erinevad institutsioonid – justiitsministeerium (Austria), siseministeerium (Poola), riigikontroll (Soome), parlament (Belgia, Leedu), muu sõltumatu amet või komisjon (Iirimaa, Kreeka, Prantsusmaa, Sloveenia). Reguleeritud on ka see, millised andmed ja kui sageli lobistid ja huvigrupid nendesse registritesse esitama peavad.

Margit Muul
konsultant
margit.muul@riigikogu.ee

¹⁴ Avoimuusrekisterilaki 430/2023: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2023/20230430>

¹⁵ Soome avoimuusrekisteri: <https://avoimuusrekisteri.fi/>

¹⁶ Integrity and Prevention of Corruption Act: <https://www.kpk-rs.si/kpk/wp-content/uploads/2018/06/ZintPK-ENG.pdf.pdf>

¹⁷ Commission for the Prevention of Corruption: <https://www.kpk-rs.si/en/>

Kasutatud allikad

- Euroopa Parlamendi uurimisteenistus (EPRS) (2019. Transparency of lobbying in Member States. Comparative analysis - <https://www.europarl.europa.eu/EPRS/Lobbying-transparency-comparative-analysis.pdf>
- Parlamentide vastused Euroopa parlamendiuringute – ja dokumendikeskuse (ECPRD) päringule nr 5526 „Lobbying activity for Members of Parliament”, (august 2023).
- Parlamentide vastused Euroopa parlamendiuringute – ja dokumendikeskuse (ECPRD) päringule nr 4332 „Register of Lobbyists“, (märts 2020).

Õigus- ja analüüsiosakond on Riigikogu struktuuriüksus, mis nõustab parlamendiliikmeid ja nende heaks töötavaid ametnikke. Käesolev teemaleht on koostatud osakonna algatusel. Autorid on valmis arutlema töö sisu üle ja kommentaarid on teretulnud.