

Justiitsministeerium
Suur-Ameerika 1
10122 Tallinn

Rahandusministeerium
Suur-Ameerika 1
10122 Tallinn

Meie 30.04.2020 nr 4/105

Pöördumine seoses õigusloomes kaasatavate huvigruppide tausta kontrollimise ja avalikustamisega

Lugupeetud ministrid Raivo Aeg ja Martin Helme

Eesti Kaubandus-Tööstuskoda (edaspidi: **Kaubanduskoda**) pöördub Justiitsministeeriumi ja Rahandusministeeriumi poole ettepanekuga lisada Hea õigusloome ja normitehnika eeskirja (edaspidi: **HÕNTE**) põhimõtte, mille kohaselt tuleb õigusloome protsessis kontrollida ja avalikustada, keda esindab õigusloome protsessis osalev huvigrupp. Lisaks teeme ettepaneku muuta raamatupidamise seadust selliselt, et mittetulundusühingud peavad majandusaasta aruandes avaldama juriidilisest isikust liikmete nimed või lisama lingi, mille vahendusel on võimalik juriidilisest isikust liikmete nimekirjaga tutvuda. Muudatuste eesmärk on muuta lobitöö tegemine kui huvide kaitse ausamaks ja läbipaistvamaks ning seeläbi suurendada ka kogu seadusloome protsessi läbipaistvust ja selgust. Kaubanduskoja ettepanekud aitavad tagada, et nii ametnikud, poliitikud kui ka laiem avalikkus saaksid informatsiooni kaasatud huvigruppide ja nende tausta kohta, sh selle kohta, kelle huve huvigrupp esindab.

Probleemi kirjeldus

HÕNTE ja Vabariigi Valitsuse reglemendi § 4 lõike 2 alusel kehtestatud kaasamise hea tava kohaselt tuleb valitsusasutustel kaasata huvirühmi ning avalikkust neid puudutavate otsuste kujundamisse, et tagada otsuste parim võimalik kvaliteet ning legitiimsus. Kaasamise hea tava 2. p 2. alapunkt näeb ette, et valitsusasutus selgitab välja huvirühmad, keda väljatöötatav otsus mõjutab ning seejuures tuleb tagada huvide tasakaalustatud esindatus.

Täna ei ole ametnikel otsest kohustust kontrollida poliitikaalgatuste kohta arvamust või ettepanekut esitavate huvigruppide tausta. See tähendab, et õigusloome protsessis võivad osaleda huvigrupid, kelle kohta pole täpselt teada, keda nad esindavad. Kui eelnõu koostaja soovib kontrollida, keda üks või teine huvigrupp esindab, siis võib tõepärase info leidmine olla keeruline. Kui huvigrupp on mittetulundusühing, siis saab eelnõu koostaja vaadata viimasest majandusaasta aruandest, mitu liiget on

mittetulundusühingul, kuid tal ei ole võimalik tutvuda liikmete nimekirjaga, kui mittetulundusühing ei ole ise seda infot avalikustanud või ei soovi seda teha õigusloome protsessi käigus.

Kaubanduskoda on viimastel aastatel korduvalt puutunud kokku olukordadega, kus huvigrupp esitab õigusloome protsessis oma ettepanekud, kuid nii avalikkusel kui ka eelnõu koostajatel puudub arusaam, keda täpselt huvigrupp esindab. Sellisel juhul võib tekkida olukord, kus jääbki teadmata, kes on huvigrupi taga või siis väidab huvigrupp esindavat sihtgruppi, keda ta tegelikkuses ei esinda või esindab oluliselt väiksemal määral. Sellised olukorrad vähendavad aga õigusloome läbipaistvust ja neid tuleb võimaluse korral vältida.

Juhindudes eeltoodust teeb Kaubanduskoda järgnevad ettepanekud.

1. Selge kohustuse sätestamine huvigrupi tausta kontrollimiseks ja avalikustamiseks õigusloome protsessis

Ettepanek: Kaubanduskoda teeb ettepaneku täiendada HÕNTE-t ja/või kaasamise hea tava selliselt, et väljatöötatava otsuse (mh väljatöötamiskavatsuse, kontseptsiooni, seaduse või määruse eelnõu) ettevalmistaja peab välja selgitama, keda huvirühm esindab, ning selle informatsiooni ka avalikuks tegema. Sellise konkreetse kohustuse eesmärk on, et nii ametnikule, poliitikutele kui avalikkusele oleks selge, kes on ettepaneku või arvamuse taga. Muudatuse tulemusena muutub lobitegevus läbipaistvamaks, kuna õigusloome osapooled ja laiem avalikkus saavad aru, kes on märkused ja ettepanekud esitanud ning mis on konkreetse huvigrupi huvi väljatöötatava otsuse puhul.

Kehtiva korra kohaselt tuleb ametnikel väljatöötatavate otsuste osas tehtud märkuste ja ettepanekute kohta esitada asjakohased selgitused ja põhjendused tabelis, mis vormistatakse seletuskirja lisana (HÕNTE § 1 lg 8 ja § 50 lg 2, kaasamise hea tava p 6 alapunkt 2). Üks võimalik lahendus ülaltoodud ettepaneku elluviimiseks on see, et kooskõlastustabelisse lisatakse huvirühma juurde ka informatsioon selle kohta, keda huvirühm esindab. Näiteks: „Eesti Kaubandus-Tööstuskoda, kes esindab üle 3300 ettevõtte. Suurem osa esindatavatest ettevõtetest on väikese või keskmise suurusega ettevõtted.“ Juhul, kui huvigrupp ei ole vajalikku informatsiooni ettepanekute või märkuste esitamisel andnud ning ametnikel ei õnnestu välja selgitada, keda huvigrupp esindab ja huvigrupp keeldub täiendavatest selgitustest, siis sellisel juhul tuleb kooskõlastustabelisse märkida, et ametnikul ei õnnestunud välja selgitada, keda huvigrupp esindab.

Kuna avalik konsulteerimine seisneb huvirühmadelt ja avalikkuselt tagasiside küsimises poliitikakujundamise kõigis etappides, sealhulgas probleemide püstitamisel, eesmärkide kindlaksmääramisel, lahendusvõimaluste analüüsimisel ja otsuse kavandi koostamisel,

siis on Kaubanduskoja hinnangul oluline, et ka huvigruppide kohta käiv informatsioon oleks avalik lisaks väljatöötamiskavatsuse ja seaduseelnõu etappidele ka võimalikult varajastes menetlusetappides ja kogu protsessi vältel. Sama põhimõtte peab kehtima sõltumata sellest, mil viisil huvigruppe kaasatakse. Näiteks kui eelnõu koostajad korraldavad koosoleku, siis tuleb ka koosolekul selgitada välja, keda üks huvigrupp täpsemalt esindab.

Kaubanduskoja ettepanekut on võimalik ellu viia ka ilma HÕNTE-t või kaasamise hea tava muutmata, kuid sellisel ei juhu ei tekiks nii kiiresti ühtset praktikat ning muudatuse mõju jääks meie hinnangul oluliselt tagasihoidlikumaks kui vastava põhimõtte lisamisel HÕNTE-sse.

2. Huvirühma tausta kontrollimiseks võimaluse loomine

Kehtiva raamatupidamise seaduse § 21 lg 1 p 8 kohaselt peab mittetulundusühing oma majandusaasta aruande raamatupidamise aruande lisas avalikustama oma liikmete arvu (füüsiliste ja juriidiliste isikute kaupa).

Ettepanek: Kaubanduskoda teeb ettepaneku täiendada raamatupidamise seadust selliselt, et mittetulundusühingud, kelle liikmete hulka kuuluvad ka juriidilised isikud, peavad edaspidi majandusaasta aruandes lisaks liikmete arvule avaldama ka juriidilistest isikutest liikmete nimekirja või viite veebiaadressile, kus on vastava nimekirjaga võimalik tutvuda. Võrreldavuse tagamiseks peab nimekiri olema välja toodud majandusaasta lõpu seisuga.

Kaubanduskoja hinnangul oleks parim lahendus kohustada mittetulundusühinguid avaldama kõiki liikmeid, st ka füüsilisest isikust liikmeid, kuid mõistame, et seda on erinevatel, sh andmekaitsealastel põhjustel keeruline teostada. Samas oleme seisukohal, et kõikide liikmete avalikustamine võiks siiski toimuda hea tavana.

Muudatus loob eelkõige ametnikele ja avalikkusele võimaluse saada mittetulundusühingute kohta vajalikku informatsiooni kätte lihtsamini ja kindlast kohast. Informatsiooni kättesaadavus aitab ametnikel lihtsamini veenduda huvigrupi taustas ning hinnata väljatöötatava otsuse mõju konkreetsele huvigrupile, samuti mõista paremini huvigrupi esitatud märkusi või ettepanekuid ja tagada huvide tasakaalustatud esindatus. Muudatuse tulemusel on ka teised õigusloome osapooled ja laiem avalikkus teadlikumad õigusloome protsessis toimuvast, kuna saavad vajadusel kontrollida, keda kaasatavad huvigrupid esindavad. Seega muutub muudatuse tagajärjel lobitegevus läbipaistvamaks, kui huvigrupiks on mittetulundusühing. Kui mittetulundusühing väidab oma liikmeteks olevat juriidilisi isikuid, kes tegelikult ei ole liikmed, siis aitab juriidilisest isikute nimekirja avaldamine vähendada ka seda probleemi.

Kuna Kaubanduskoja ettepanek puudutab vaid juriidilisest isikust, mitte füüsilisest isikust liikmeid, siis ei ole muudatusel seost isikuandmete kaitsega. Meie ettepanek suurendab mittetulundusühingute halduskoormust, kuid selle mõju on väike mitmel põhjusel. Esiteks tuleb seda kohustust täita vaid kord aastas. Teiseks puudutab muudatus vaid neid mittetulundusühinguid, kel on juriidilisest isikust liikmeid. Kolmandaks on võimalik liikmete nimekirja asemel lisada majandusaasta aruandesse link liikmete nimekirjaga majandusaasta lõpu seisuga, mis peaks tulenevalt heast tavast, et selline info on jooksvalt avaldatud, ei peaks olema koormav. Heaks tavaks võiks kujuneda ka see, et lisaks juriidilisest isikust liikmetele avaldatakse ka füüsilisest isikust liikmed.

Kokkuvõtlikult on Kaubanduskoda seisukohal, et õigusloome ja lobitöö läbipaistvuse suurendamiseks on oluline, et nii ametnikud, poliitikud ja ka laiem avalikkus teaksid, keda otsuste kujundamisel kaasaráäkirivad huvigrupid esindavad. Leiame, et läbipaistvuse suurendamiseks on vaja õigusloome protsessi sisse viia põhimõte, et õiguslooja peab välja selgitama, keda huvigrupp esindab. Selleks, et ametnikel oleks lihtsam kindlaks teha, keda mittetulundusühing kui huvigrupp esindab, tuleb täpsustada majandusaasta aruandes sisalduva info hulka. Kaubanduskoja hinnangul aitab eeltoodud muudatusettepanekute elluviimine muuta lobitegevust läbipaistvamaks ning seeläbi väheneb ka vajadus täiendavate lobitöö reeglite kehtestamise järele.

Loodame, et peate võimalikuks meie ettepanekutega arvestada ning vajadusel oleme valmis ettepanekuid täiendavalt selgitama.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Mait Palts
Peadirektor

Koostanud:

Marko Udras Marko.Udras@koda.ee 604 0070

Kristina Jerjomina Kristina.Jerjomina@koda.ee 604 0071