

Justiitsministeerium  
Suur-Ameerika 1  
10122 Tallinn

Rahandusministeerium  
Suur-Ameerika 1  
10122 Tallinn

Meie 17.02.2021 nr 4/44

## Ettepanekud õigusloome läbipaistvuse suurendamiseks

Lugupeetud ministrid Maris Lauri ja Keit Pentus-Rosimannus!

Eesti Kaubandus-Tööstuskoda (edaspidi: **Kaubanduskoda**) peab positiivseks, et Vabariigi Valitsus on võtnud suuna muuta riigivalitsemist ja otsustusprotsesse läbipaistvamaks. Seejuures peame väga oluliseks, et ka seadusloome protsess oleks võimalikult selge ja läbipaistev. Samas oleme viimastel aastatel korduvalt kokku puutunud olukordadega, kus õigusloome ei ole olnud piisavalt läbipaistev. Näiteks on olnud juhtumeid, kus huvigrupp esitab õigusloome protsessis oma ettepanekud, kuid nii avalikkusel kui ka eelnõu koostajatel puudub arusaam, keda täpselt huvigrupp esindab. Samuti on olnud juhtumeid, kus õigusaktis tehakse muudatus ning avalikkusele jääb mulje, et muudatuse idee on tulnud mõnelt ministeeriumilt, kuid tegelikkuses on õigusakti muudatuse esitanud mõni huvigrupp.

Järgnevalt esitame neli ettepanekut lobitöö tegemise kui huvide kaitse ausamaks ja läbipaistvamaks muutmiseks:

1. Kasutusele tuleb võtta põhimõte, et riik peab õigusloome protsessis kontrollima ja avalikustama, keda esindab õigusloome protsessis osalev huvigrupp.
2. Teeme ettepaneku panna mittetulundusühingule kohustus avalikustada majandusaasta aruandes juriidilisest isikust liikmete nimed või lisada link, mille vahendusel on võimalik juriidilisest isikust liikmete nimekirjaga tutvuda. See on vajalik, et riik saaks paremini kontrollida, keda huvigrupp esindab.
3. Kui õigusaktis tehakse muudatus mõne huvigrupi ettepanekul, siis tuleb vähemalt seletuskirjas välja tuua, milline huvigrupp vastava ettepaneku tegi.
4. Põhjendatud on suurendada poliitilise suundumusega sihtasutuste ja mittetulundusühingute aruandluskohustust ja läbipaistvust.

Kaubanduskoja hinnangul on võimalik nende ettepanekute elluviimisel suurendada seadusloome protsessi läbipaistvust ja selgust. Oleme teadlikud, et need ettepanekud reguleerivad vaid osa lobist (piirdub seadusloome protsessiga) ning läbipaistvuse suurendamiseks võib olla vaja ka täiendavaid meetmeid, kuid ka need ettepanekud

ESTONIAN CHAMBER OF COMMERCE AND INDUSTRY / ЭСТОИИСКАЯ ТОРГОВО - ПРОМЫШЛЕННАЯ ПАЛАТА  
TOOM-KOOLI 17, 10130 TALLINN / REG NO 80004733 / TEL: +372 604 0060 / KODA@KODA.EE / WWW.KODA.EE / [WWW.ENTERPRISE-EUROPE.EE](http://WWW.ENTERPRISE-EUROPE.EE)

aitaksid osaliselt muuta lobitöö läbipaistvamaks ning vähendada huvide konflikti olukordasid. Järgnevalt selgitame lähemalt oma ettepanekuid.

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

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. Täna ei ole ametnikel otsest kohustust kontrollida poliitikaalgatuste kohta arvamust või ettepanekut esitavate huvigruppide tausta. Seega 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.

**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. Huvigrupi all peame silmas kõiki poliitikakujundamise protsessis osalevaid isikuid, sh äriühinguid (nt advokaadibürood, konsultatsioonibürood), mittetulundusühinguid, sihtasutusi jne. 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 rohkem kui 3400 ettevõtet. 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

Kui näiteks eelnõu koostaja soovib kontrollida, keda üks või teine huvigrupp esindab, siis võib töepärase info leidmine olla keeruline. Näiteks kui huvigrupp on mittetulundusühing, siis saab eelnõu koostaja vaadata viimasest majandusaasta aruandest (kui on esitatud), 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.

**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.

### 3. Huvigrupi poolt esitatud ettepaneku väljatoomine

Tänase õigusloome üheks kitsaskohaks on ka see, et avalikkusel pole võimalik täpselt aru saada, kelle ettepanekul tehakse või on juba tehtud õigusaktis muudatus. Näiteks kui mõni huvigrupp teeb ettepaneku õigusakti muuta ning ministeerium võtab seda arvesse, siis sageli ei näidata näiteks seletuskirjas, milliselt huvigrupilt see ettepanek pärineb. Seega võib avalikkusele jääda eksitav mulje, et muudatuse tegemise ettepanek tuli ministeeriumilt, mitte mõnelt konkreetset huvigrupilt.

**Ettepanek:** Teeme ettepaneku muuta HÕNTE-t selliselt, et nii väljatöötamise kavatsuses kui ka seletuskirjas tuleb näidata, millise huvigrupi ettepanekul soovitakse muudatust teha. See põhimõte peaks kehtima igal juhul sõltumata sellest, kas huvigrupp tegi ettepaneku suuliselt mõnel kohtumisel või saadeti ettepanek kirjalikult. Laiemale avalikkusele peab olema teada, kelle ettepanekul muudatust tehakse.

### 4. Kehtestada mittetulundusühingutele ja sihtasutustele kohustus avaldada rahastusallikad

Kaubanduskoda toetab koalitsioonilepingus märgitud korrupsioonivastase võitluse teema alapunkti, milles on kirjeldatud poliitilise suundumusega sihtasutuste ja mittetulundusühingute aruandluskohustuste ja läbipaistvuse suurendamise eesmärk. Ka meie hinnangul on oluline, et seadusloome protsessis oleksid huvigruppide esindajad sh mittetulundusühingute ja sihtasutuste tegevus enam läbipaistev. See annab omakorda teavet, kes tegelikkuses rahastavad huvirühmi ning kes soovivad teatud muudatuste elluviimist. Seega toetame ettepanekut muuta mittetulundusühingute ja sihtasutuste rahastusallikad läbipaistvamaks. Halduskoormuse madalamana hoidmise eesmärgil võib kahtlemata kaaluda siingi erinevaid variante, kas kohustada avaldama tulud erinvate tululiikide lõikes ja/või olulisemad rahastusallikad (isikud) kui nende osakaal kogutuludes ületab teatud määra. Olema valmis vastavates aruteludes osalema.

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

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Mait Palts  
Peadirektor



EESTI  
KAUBANDUS-  
TÖÖSTUSKODA

Koostanud:

Marko Udras [marko.udras@koda.ee](mailto:marko.udras@koda.ee) 6040070

Kristina Jerjomina [kristina.jerjomina@koda.ee](mailto:kristina.jerjomina@koda.ee)

Mari-Lii Piiskop [mari-lii.piiskop@koda.ee](mailto:mari-lii.piiskop@koda.ee)