

## SELETUSKIRI

Vabariigi Valitsuse otsuse juurde

**„Eesti seisukohad Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi eelnõu kohta, millega kehtestatakse siseturul ühtlustatud nõuded kolmandate riikide nimel toimuva huvide esindamise läbipaistvuse kohta ja muudetakse direktiivi (EL) 2019/1937“**

### 1. Sissejuhatus

Vabariigi Valitsuse seisukohad esitatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi eelnõu kohta, millega kehtestatakse siseturul ühtlustatud nõuded kolmandate riikide nimel toimuva huvide esindamise läbipaistvuse kohta ja muudetakse direktiivi (EL) 2019/1937 (edaspidi *direktiivi eelnõu, algatus*). Direktiivi eelnõu<sup>1</sup> esitati Euroopa Komisjoni poolt 12.12.2023 ning see on osa Euroopa Liidu (edaspidi ka EL) demokraatia kaitse paketi<sup>2</sup>, mis sisaldab erinevaid meetmeid demokraatia kaitsmiseks ja tugevdamiseks EL-is.

#### Eesmärk

- Direktiivi eesmärk on kehtestada liikmesriikides ühtsed reeglid kolmandate riikide huvide esindamise tegevuse registreerimiseks ja seeläbi niisuguse tegevuse läbipaistvuse suurendamiseks.
- Huvide esindamise tegevuse määratlus on avar, hõlmates kõiki tegevusi, mille eesmärk on mõjutada liidus poliitika või õigusaktide väljatöötamist ja avalikke otsustusprotsesse. Erandina ei kohaldu direktiiv diplomaatilisele tegevusele ja õigusnõustamisele.

#### Probleem

- Direktiivi eelnõu põhjendatakse vajadusega ühtlustada siseturul kolmandate riikide huvide esindamise tegevuse reegleid, et selline tegevus muutuks läbipaistvaks ning samas võimaldaks kolmandate riikide huvide esindamisega tegelevatel isikutel kogu liidu piires ühtsete reeglite järgi toimetada.
- Laiem taust kolmanda riigi huvide esindamise tegevuse registreerimise nõude kehtestamisele on vajadus kaitsta Euroopa Liidu ja liikmesriikide demokraatiat kolmandate riikide kahjuliku mõjuteggevuse eest, mida sageli liidu poliitika, õigusaktide ja avalike otsustusprotsesside mõjutamise kaudu ellu viiakse.

#### Mõjud Eestile

- Direktiivi vastuvõtmise korral tekib Eestile kohustus luua register kolmandate riikide huvide esindamise tegevuse registreerimiseks ning tagada järelevalve kohustuse täitmise üle. Nii registripidamine kui ka järelevalve on spetsiifilisi teadmisi ja sisulist tööd nõudvad ülesanded, mis eeldavad nii lisaametikohtade loomist vastutavatesse asutustesse kui ka inimeste väljaõpet nende kohustuste sisuliseks täitmiseks.
- Kuna Eestis seni ühtegi sarnast registrit, sh lobitegevuse registrit ei ole, tuleks luua täiesti uus eraldiseisev registrilahendus. Registripidamine ja järelevalve võib olla ühes asutuses või olla jaotatud mitme erineva asutuse vahel. Eestis ei ole veel selge, millis(t)e asutus(t)e ülesandeks see kujuneks.
- Registripidamise kohustus on tõenäoliselt võimalik ära jagada mitme erineva asutuse vahel (sõltuvalt lahendusest Rahandusministeeriumi, Justiitsministeeriumi või Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi haldusalas). Järelevalveasutusena saab kõne alla tulla näiteks Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet.

<sup>1</sup> Direktiivi eelnõu:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX:52023PC0637>

<sup>2</sup> [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/new-push-european-democracy/protecting-democracy\\_et](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/new-push-european-democracy/protecting-democracy_et)

- Direktiivi rakendamine vajab täiendavat ressursi nii inimeste, raha kui ka IT-arenduste näol. Registri loomise täpne kulu sõltub konkreetsest lahendusest, mille kasuks rakendamisel otsustatakse. Olemasolevate registrite näitel hinnatakse registri loomise kulu suurusjärku vähemalt 500 000 eurot, millele lisanduks iga-aastane registri käigushoidmise kulu suurusjärgus kuni 100 000 eurot.

#### **Seisukohtades kajastatud probleemid**

- Direktiiviga loodava meetme mõju kolmandate riikide huvide esindamise tegevuse läbipaistvusele on tõenäoliselt väike, kaasnev halduskoormus ei ole saadava tulemusega proportsioonis.
- Kesksete mõistete avar määratlus (huvide esindamise tegevus, tegevuse eest saadav tasu) eeldab palju sisulist tõlgendamist ja võib raskendada direktiivi rakendamist.
- Direktiivis kohaldatakse täieliku harmoneerimise nõuet, mis Eesti hinnangul ei ole õigustatud ega proportsioonis läbipaistvuse saavutamise eesmärgiga.
- Eesti peab direktiivi ülevõtmiseks ettenähtud 18-kuulist tähtaega põhjendamatult lühikeseks ja eelistab riigisisesele õiguse ülevõtmiseks vähemalt 24 kuu pikkust tähtaega.

### **Aktuaalsus**

Kolmandate riikide huvide kantud tegevuse mõju EL riikide demokraatlikele protsessidele on kõigiti aktuaalne probleem. Demokraatia ei ole rünnaku all mitte ainult Euroopas, vaid maailmas laiemalt<sup>3</sup>. Korruptsioon, mõjusate lobistide tegevus välisriikide huvides, valimiste mõjutamine, hangete mõjutamine, jne on ohud, mille vastu vajab kaitset kogu Euroopa Liit. Kolmandate riikide välispoliitilised ambitsioonid näevad sageli ette ELi demokraatlike mehhanismide, nagu taotlusvoorude, hanketingimuste, valimiste jne ärakasutamist. Sellesse on sageli kaasatud ka välisriikide luureteenistused ning oluline on ennetada ja maandada võimalused demokraatlike süsteemide kuritarvitamiseks. Selleks on kõige tõhusam ühtlustada ELi-ülelülit lähenemist kuritarvitamise kvalifitseerimisel ja maandamisel. Oluliste otsuste sõltumatus on iga riigi jaoks tema suveräänsuse näitaja.

Euroopa Komisjon koostas tegevuskava demokraatia kaitsmiseks ja tugevdamiseks juba 2020. aastal<sup>4</sup> ning selle jätkuks tuli Euroopa Komisjon 2023. aastal välja meetmepaketiga, kaitsmaks demokraatiat varjatud välismõju eest<sup>5</sup>. Mittedemokraatlike riikide katsed mõjutada demokraatlikke protsesse nii EL-s kui ka mujal maailmas on üha intensiivistunud ja alates Venemaa täiemahulisest sõjalisest rünnakust Ukraina vastu 2022. aastal on sellised mõjutustegevused EL-is ja liikmesriikides aina teravama tähelepanu all. Et mure on õigustatud ja probleem reaalne, näitavad ka EL struktuurides aset leidnud suuremad korruptsiooniskandaalid, mille keskmes on kolmandate riikide mõjutustegevus. Europarlamendi liikmeid ja EL institutsioonide ametnikke puudutanud skandaalis *Qatargate*<sup>6</sup>

<sup>3</sup> Vaid mõned näited teema kajastusest: Euroopa Nõukogu on 2018. aastal kirjeldanud valimistega seotud küberohte oma ettekandes: <https://rm.coe.int/oct2018-democracy-under-attack/16808c97db>; uudis 2023. aastast: <https://www.reuters.com/world/democracy-under-threat-around-world-intergovernmental-watchdog-2023-11-02/> ja selles viidatud raport:

[https://www.idea.int/sites/default/files/reference\\_docs/international-idea-annual-outcome-report-2022.pdf](https://www.idea.int/sites/default/files/reference_docs/international-idea-annual-outcome-report-2022.pdf); uudis 2024. aastast: <https://www.economist.com/the-world-ahead/2023/11/13/2024-will-be-stressful-for-those-who-care-about-liberal-democracy>

<sup>4</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_20\\_124](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_124)

<sup>5</sup> Pressiteade demokraatia kaitsmise meetmete paketi kohta: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_23\\_6453](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_6453)

<sup>6</sup> <https://www.politico.eu/european-parliament-qatargate-corruption-scandal-updates/>

oli keskmises Qatari mõjutustegevus EL suunal. Värskeima näitena kolmanda riigi agressiivsest „huvide esindamise tegevusest“ saab nimetada internetilehekülje *Voice of Europe* skandaali<sup>7</sup>, mille keskmises oli Venemaa mõjutustegevus EL suunal. Euroopa Liit on asunud sellisele julgeolekuohule vastumeetmeid rakendama ja käesolev välis huvide esindamise läbipaistvuse direktiiv on osa nendest meetmetest.

Huvide esindamise tegevuste läbipaistvuse nõudeid on juba kehtestanud mitmed riigid ka väljaspool Euroopa Liitu. Näiteks Austraalia ja Ameerika Ühendriigid, sarnaste meetmete kehtestamine on kaalumisel ka Ühendkuningriigis ning Kanadas<sup>8</sup>. Euroopa Komisjon on direktiivi eelnõu mõjuhinnangus välja toonud, et suur hulk liidu siseturul toimuvast huvide esindamise tegevusest, mille eesmärk on mõjutada liidu otsustusprotsesse, johtub kolmandate riikide huvidest. Huvide esindamine hõlmab väga erinevaid vorme alates mõttekodadest ja lobiettevõtetest kuni kodanikuühiskonna organisatsioonide ja õigusbüroodeni<sup>9</sup> ja ehkki sellist tegevust saab teha läbipaistvalt, ei ole see sageli tegelikkus ega ka eesmärk. Samal ajal on üksnes 15 EL liikmesriiki<sup>10</sup> loonud endale huvide esindamist kajastava läbipaistvusregistri ja nende kõigi riigisisest regulatsioonid on olemuselt erinevad.<sup>11</sup> Teisisõnu, probleem on EL-is aktuaalne, kuid liidus puuduvad ühtsed meetmed sellega tegelemiseks ning olemasolevad meetmed on osaliselt ja killustunud.

Komisjon selgitab<sup>12</sup>, et direktiivi eelnõu peamine eesmärk on liikmesriikide õigusaktide ühtlustamine, sest ilma sellise instrumendita tegelevad liikmesriigid demokraatialle tekkinud ohtudega iseseisvalt ja ühepoolset, mis võib kahjustada kolmandate riikide nimel toimuva huvide esindamise siseturgu. Ühtlustamise eesmärgil näeb direktiiv ette proportsionaalsed suunatud meetmed, mille abil tagada siseturul kolmandate riikide nimel huvide esindamisega tegelevate üksuste tegutsemise läbipaistvus ja prognoositavas õiguskeskonnas. Komisjon märgib, et sellest saavad kasu nii mainitud üksused kui ka otsustajad, kellele viimaste tegevus suunatud on, samuti kodanikud. Mõistetavalt tekib eelnõu sisu puhul seos ka mõningates kolmandates riikides kehtestatud meetmetega, mida nimetatakse nn „välisagentide“ seadusteks. Niisuguseid seadusi on oma riigis kodanikuühiskonna tegevuse piiramiseks kasutanud mitmed riigid, sh Venemaa<sup>13</sup> ja hiljutisema näitena võeti taoline seadus vastu Gruusias<sup>14</sup>. Komisjon on seletuskirjas rõhutanud, et direktiivi eelnõu erineb „välisagentide“ seadusest radikaalselt<sup>15</sup>. Eelnõu ei sildista negatiivselt konkreetsete üksuste, sh kodanikuühiskonna organisatsioonide tegevust ega piira nende tegutsemisruumi, sest nõuded kehtestatakse kõikidele kolmandate riikide huvide nimel tegutsevatele üksustele, sõltumata nende õiguslikust seisundist, ja lisaks kehtestatakse kaitsemeetmed, millega tagatakse

<sup>7</sup> <https://www.politico.eu/article/voice-of-europe-russia-influence-scandal-election/>

<sup>8</sup> Euroopa Komisjoni koostatud mõjuhinnang direktiivi eelnõu juurde, kättesaadav üksnes ingliskeelsena:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023SC0663>, lk 6-7.

<https://www.politico.eu/european-parliament-qatargate-corruption-scandal-updates/>

<sup>9</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023SC0663>, lk 7.

<sup>10</sup> DE, IE, EL, ES, FR, IT, CY, LT, LU, NL, AT, PL, RO, SI, FI

<sup>11</sup> *Ibid.*

<sup>12</sup> Direktiivi seletuskiri, lk 3.

<sup>13</sup> Uudis 25.04.2023: <https://www.err.ee/332614/esimene-vene-vabauhendus-landes-valisagendi-seaduse-ohvriks>; uudis 24.09.2020: <https://www.err.ee/1139195/venemaa-valisagentide-seadust-voidakse-laiendada-uhingutelt-ka-inimestele>.

<sup>14</sup> Uudis 14.05.2024: <https://www.err.ee/1609342101/gruusia-parlament-kiitis-heaks-vastuolulise-valismoju-seaduse>.

<sup>15</sup> Direktiivi seletuskiri, lk 4.

direktiivi rakendamisel demokraatlike põhimõtete järgimine. Kaitsemeetmed, millele komisjon viitab, seisnevad järgmises:

- üksustele kehtestatavad nõuded on suunatud eelkõige läbipaistvuse loomisele ja ei ole otseselt seostatud vaid välismaalt rahaliste vahendite saamisega. See tähendab, et organisatsiooni rahastust ei käsitleta huvide esindamise teenuse eest makstava rahana, kui üksus saaks seda raha olenemata sellest, kas ta huvide esindamisega tegeleb;
- erinõue, et riiklikus registris avaldatav teave tuleb esitada faktiliselt täpsel ja neutraalsel kujul ja viisil, mis ei vii häbimärgistamiseni. See tähendab, et avaldatavatele andmetele ei tohi lisada umbusaldust või heidutust tekitavaid avaldusi ega sätteid;
- järelevalveasutuse volitused teabe küsimiseks on piiratud, et välistada ülemääraste ja tarbetute nõudmiste esitamist;
- kriminaalkaristused on välistatud, järelevalveasutus saab määrata ainult haldustrahve, mille ülempiir sõltub üksuse majanduslikust suutlikkusest;
- registreerimisega seotud otsused on vaidlustatavad.

Siiski tuleb märkida, et isegi vaid näiline sarnasus (kui seda selleks pidada) välisagentide seadusega peidab endas riski nõrgestada EL-i enda jõupingutusi kodanikuühiskonna tugevdamiseks kolmandates riikides. Kolmandate riikide välisagentide seadusele on EL varem aktiivselt vastu seisnud, samas on mõnede väidete kohaselt kolmandad riigid juba praegu asunud kasutama EL välis huvide esindamise direktiivi eelnõud õigustusena riigisisesele välisagentide seaduse kehtestamiseks<sup>16</sup>.

Ehkki välis huvide esindamise registreerimine tegevusena võib tunduda asjakohane meede demokraatiat kahjustava tegevuse tuvastamiseks või vähemalt läbipaistvamaks muutmiseks, tasub seisukohtade kujundamisel arvestada ka tähelepanekuid, mida on tehtud maailmas juba kehtivate sarnaste regulatsioonide toimimise kohta.

Näiteks on 2023. aastal läbi viidud võrdlev analüüs üle maailma kehtestatud erinevate välis huvide esindamise regulatsioonide suhtes<sup>17</sup>. Muuhulgas on uuringu tulemustes sedastatud, et välis huvide regulatsiooni rakendamise loogika tugineb eeldusele, et kolmandatest riikidest pärit riigisisestele otsustusprotsessidele suunatud rahastuse kontrollimine aitab säilitada rahvuslikku iseseisvust ning seeläbi tugevdada demokraatiat. Kehtiva välis huvide esindamise seadusega riikide näitel on vähe tõendeid sellest, et seadus niisugust eesmärki aitaks saavutada. Paradoksaalsel kombel, isegi kui seadus aitab näiteks mingil moel kaitsta valimisi vaenuliku välismõju eest, jääb siiski õhku küsimus, kas välisriigi esindajate poliitilisi õigusi piirav seadus saab olla kooskõlas demokraatliku riigi põhiseadusega. Meeles tasub hoida ka seda, et EL-i avatud välispoliitika kolmandate riikide suunal on liidu, selle liikmesriikide ning nende rahvaste poolt tehtud demokraatlik valik ning selle avatuse piiramine peaks olema väga hoolikalt läbi kaalutud.<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> <https://civilsocietyeurope.eu/wp-content/uploads/2023/07/230-Civil-Society-Organisations-Statement-on-EU-Foreign-Interference-Law-7-2.pdf>, lk 1.

<sup>17</sup> Alemanno, A., Sams, F. How to evaluate a Foreign Influence Legislation? A Comparative Analysis. Elektrooniliselt kättesaadav: <https://www.thegoodlobby.eu/wp-content/uploads/2023/11/TGL-Study-How-to-Evaluate-a-Foreign-Influence-Legislation-A-Comparative-Analysis.pdf>

<sup>18</sup> *Ibid*, lk 33-34.

Juba viidatud uuringust nähtub, et pea kõikide välishuvide esindamise regulatsioonide puhul on ühiseks nimetajaks ebaühtlane ja keeruline rakendamine, mille üks peamisi põhjusi võib peituda normide laialivalguvas ja ebatäpses sõnastuses. Teisisõnu viitab analüüsis käsitletud riikide praktika analüüs, et välismõjude läbipaistvust suurendava ja demokraatlikke vabadusi säilitava tõhusa regulatsiooni sõnastamine ja rakendamine on äärmiselt keeruline.<sup>19</sup> Piir demokraatia kaitsmise ja demokraatlike põhiväärtuste kahjustamise vahel näib olevat ebaselge.

### *Eesti kontekst*

Lobitöö ja huvirühmadega suhtlemine on osa demokraatlikust otsustamisprotsessist ning see on täiesti legaalne majandustegevus, mida riigid on erineval tasemel reguleerinud. Eestis vastav seadusandlik regulatsioon puudub. Selleks, et lobitöö ja huvirühmadega suhtlemine oleks läbipaistev ja kõigile arusaadav, tuleb lobikohtumistest teada anda. Üldjoontes on selleks kaks võimalust: lobistajad registreerivad ennast vastavas registris või ametiisikud avalikustavad kohtumised lobistajatega.

Eestis on praegu kasutusel **teine variant**, kus kõrgematel ametiisikutel on vastavalt Vabariigi Valitsuse 18.03.2021 heaks kiidetud otsusele kohustus avalikustada oma kohtumised huvirühmadega<sup>20</sup>. Tegemist on hea tavaga, millega kujundatakse kultuuri ning luuakse eeskuj. Tava rikkumise eest ei ole ette nähtud sanktsioone, küll aga annab see vastutuse asutuse juhtidele tagada tava rakendamine ning järelevalve meetmete toimimise asutuses.

**Lobitööna** käsitleb tava lobistaja otsest või kaudset struktureeritud ja organiseeritud suhtlust ametiisikutega (avalike teenistujate, poliitiliste otsuste tegijate või nende esindajatega), et mõjutada poliitikaotsuseid ning kaitsta oma huve. Lobitöö ei ole kodanike suhtlus ametiisikutega isiklike küsimuste lahendamiseks, kui kohtumine ei puuduta kodaniku ärihuve. Lobitööks ei loeta ka riigi täidesaatva võimu esindajate omavahelist suhtlemist, suhtlemist riigikogu liikmetega või kohalike omavalitsuse esindajatega. **Poliitikaotsuste** hulka loetakse lobistajatega suhtlemise heas tavas näiteks õigusaktid ja nende eelnõud, strateegilised dokumendid (suunad, strateegiad, kontseptsioonid, programmid, tegevuskavad jms) ning muud valdkonna poliitikaotsused. **Lobist** (sh huvikaitsja) on füüsiline või juriidiline isik, kes tegeleb lobitöö raames huvide eest seismisega, olgu tegemist era-, avalike või mõne ühiskonnagrupi huvidega, tasu eest või tasuta. Näiteks võivad olla lobistiks:

- advokaadid, konsultandid, avalikkussuhete spetsialistid jne
- kaubandus- ja tööstuskojad
- eriala- ja ettevõtete liidud
- ametiühingud
- vaba- ja huvikaitseseühendused
- teised avalikku elu mõjutavaid huvisid esindavad organisatsioonid, ühendused ja isikud.

---

<sup>19</sup> *Ibid*, lk 35.

<sup>20</sup> <https://www.korruptsioon.ee/et/lobistidega-suhtlemine/kohtumiste-andmed>

Lobistina ei käsitata ametiisikuid, avalikke teenistujaid, diplomaate ja erakondi oma tööülesannete raames.

**Poliitikaotsus** on laiem otsustus, mis mõjutab seadusloomet, strateegilist planeerimist ning toetussuundasid ja toetusi. Poliitikaotsus on näiteks seaduse, programmi või strateegia koostamine või muutmine, toetuse määramine või rahastamine. Lobitöö ei ole jutuajamine, kus räägitakse poliitikatest, eelnõudest, toetustest, aga lobistil puudub selge soov otsust mõjutada. Näiteks ei ole poliitikaotsus see, kui kodanikule antakse seaduse alusel sotsiaaltoetus. Samuti ei tuleks avalikustada kohtumist, kui ametiisiku poole pöördub lobist, kes soovib teada saada valitsuse plaanidest, aga samas ettepanekuid poliitikaotsuste mõjutamiseks ei tee. Kui lobisti eesmärgiks on mõjutada poliitikaotsuseid, sh toetuse andmist või toetuse saamise kriteeriumide kujunemist mõnele ettevõttele, tegevusalale, sektorile, siis on see lobitöö ning näiteks kehtiva hea tava järgi tuleks selline kohtumine avalikustada. Kodanikega suhtlust isiklikes küsimustes, kui kodanik ei tegele oma ärihuvide kaitsmisega või poliitikaotsuse mõjutamisega, ei loeta lobiks ega tule seega avalikustada.

Klassikalise nõ majandushuvide esindamise tegevuse kõrvale on aga üha rohkem tekkinud ka **poliitilist huvide esindamise tegevust**, mida oma poliitiliste eesmärkide saavutamiseks kasutavad **kolmandate riikide valitsused** ametlike diplomaatiliste kanalite ja protsesside kõrval. Piisaval määral teabe puudumine sellistest tegevustest kahjustab demokraatiat, kuna see mõjutab kodanike usaldust demokraatlike protsesside ja otsustajate vastu. Seega saab nõustuda üldise järeldusega, et suurem läbipaistvus huvide esindamise tegevuse valdkonnas aitab ühiskonnas paremini mõista otsustusprotsesse ning hinnata seeläbi nende õiguspärasust. See on **demokraatia kaitsmine välissekkumise vastaste meetmete kaudu**, antud juhul konkreetselt **huvide esindamise tegevuse reguleerimise kaudu**.

Lobikohtumiste registreerimine on oluline ka korruptsiooni ennetamise aspektist. Korruptsioon takistab oluliselt jätkusuutlikku majandusarengut, õõnestab avaliku sektori efektiivsust ja avaliku raha kasutamise läbipaistvust, mille tulemusena suureneb sotsiaalne ebavõrdsus. Korruptsiooni kulu majanduskeskkonnale või ühiskonnale laiemalt on raske kindlaks teha, aga isegi konservatiivsel hinnangul tekitab see EL-i majandusele kahju 120 miljardit eurot.<sup>21</sup>

Riigi tegevuse ja otsuste kujundamise läbipaistvus on tõhus korruptsiooni ennetamise meede, kuna see võimaldab mõista, millised huvigrupid ühe või teise otsuse kujunemisest on huvitatud ning seda mõjutada püüavad. Rohkem teavet ja suurem läbipaistvus peaks seega korruptsiooni ennetamisele ja avastamisele oluliselt kaasa aitama. Et huvikaitsjate ja kohtumiste avalikustamisel on oma roll korruptsiooni ennetamisel, oleks mõistlik, kui loodav register kataks lisaks kolmandate riikide huvide esindamisele ka kõiki teisi, sh kodumaiseid ja EL-siseseid huviesindajaid.

*Kas direktiivi eesmärk on saavutatav*

Ühelt poolt aitaks kolmandate riikide huve esindavate üksuste ja isikute tegevuse registreerimiskohustus tõepoolest saavutada teatava läbipaistvuse niisuguste huvide esinemisest ja huvisfääridest. Teisalt ei ole raske kujutleda, et need huvide esindamisega tegelevad isikud, kes oma tegevust avalikustada ei soovi, võivad sellest hoiduda ja riigil ei ole

---

<sup>21</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52023PC0234&qid=1683795388069>



ka palju võimalusi registreerimiskohustuse ja selle täitmata jätmise tuvastamiseks. Seetõttu tekitab direktiivi eelnõuga loodav mehhanism praegusel kujul kahtlusi, kas sellega on võimalik seatud eesmärged täita.

### *Sobitumine Eesti praegusesse süsteemi*

Direktiivi eelnõus välja pakutud variant **ei sobitu Eestis kasutusel olevasse lobikohtumiste avalikustamise süsteemi**, kuna üksnes kolmandate riikide huvide esindamise tegevuse registreerimine kujuneks paralleelseks süsteemiks Eestis praegu kehtiva kõigi lobikohtumiste registreerimise kohustuse kõrval. Samas ei ole Eestis seni loodud eraldi lobiregistrit (nagu see on loodud näiteks Soomes<sup>22</sup>). Seetõttu ei tooks direktiivi rakendamine tingimata kaasa kahe paralleelse registri loomist, vaid Eestil on võimalik läbi mõelda, kuidas ja millise olemusega lobiregister luua – kas eraldi või täiendava osana näiteks äriregistri juurde. Väärib märkimist, et erinevalt kõrgematest ametiisikutest ei ole Eestis senimaani huvigruppidega kohtumiste avalikustamise kohustust Riigikogu liikmetel. Direktiivi ülevõtmise korral võib olla mõistlik luua ühtne süsteem lobikohtumiste registreerimiseks nii täidesaatva kui ka seadusandliku võimu tasandil.

Direktiivi eelnõu vastuvõtmisel on direktiivi ülevõtmiseks vajalik riigisisese õiguse täiendamine valdkondlike eriseaduste täiendamise kaudu. Seega Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse § 152<sup>1</sup> lg 1 kohaselt tuleb direktiivi eelnõu seisukohad esitada Riigikogule.

Direktiivil on eeldatavasti puutumus korruptsioonivastase tegevuskavaga<sup>23</sup>, mis kiideti Vabariigi Valitsuse poolt heaks 11.02.2021 ja milles on toodud tegevused korruptsiooni ennetamiseks ning selle riski maandamiseks. Puutumus on ka Vabariigi Valitsuse tööplaaniga, mille punkt 10.1.4. näeb ette erakondade ja poliitiliste organisatsioonide järelevalve tugevdamise, et tagada poliitilise konkurentsi ausus ja läbipaistvus, samuti mitteerakondlikele poliitilistele ühendustele regulatsiooni loomise. Sama tööplaani punkt 10.1.10. näeb ette lobistide regulatsiooni täiendamise nii, et teada oleksid ka lobistide rahastajad.

Vabariigi Valitsuse otsuse eelnõu ja seletuskirja koostas Justiitsministeeriumi õiguspoliitika osakonna nõunik Kadi Karus ([kadi.karus@just.ee](mailto:kadi.karus@just.ee)). Seletuskirja koostamisse panustasid Justiitsministeeriumi õiguspoliitika osakonna avaliku õiguse talituse nõunikud Mariko Jõeorg-Jurtšenko ([mariko.joeorg-jurtsenko@just.ee](mailto:mariko.joeorg-jurtsenko@just.ee)) ja Mariann Salomets ([mariann.salomets@just.ee](mailto:mariann.salomets@just.ee)); kriminaalpoliitika osakonna nõunikud Kätlin-Chris Kruusmaa (tel 5428 0069, [katlin.kruusmaa@just.ee](mailto:katlin.kruusmaa@just.ee)) ja Mare Tannberg ([mare.tannberg@just.ee](mailto:mare.tannberg@just.ee)); samuti Siseministeeriumi, Haridus- ja Teadusministeeriumi, Kultuuriministeeriumi, Välisministeeriumi ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi eksperdid. Valdonna eest vastutav asekancler on Heddi Lutterus (620 8122, [heddi.lutterus@just.ee](mailto:heddi.lutterus@just.ee)).

Direktiivi õiguslik alus on Euroopa Liidu toimimise lepingu (ELTL) artikkel 114, millega on ette nähtud meetmete võtmine, et tagada siseturu loomine ja toimimine. Subsidiiaarsustähtaeg oli 21. märtsil 2024. Direktiiv võetakse vastu seadusandliku tavamenetluse käigus ja vastuvõtmiseks on vajalik kvalifitseeritud häälteenamus.

Euroopa Komisjon esitas direktiivi eelnõu 12.12.2023. Eesti seisukohtade koostamise ajal on algatust arutatud Euroopa Liidu nõukogu üldasjade töögrupi (GAG) kohtumistel alates jaanuarist 2024. Esialgse kava järgi on poliitilist arutelu oodata 29.05.2024 toimivas

<sup>22</sup> <https://www.vtv.fi/en/audit-and-oversight/transparency-register/>

<sup>23</sup> <https://www.korruptsioon.ee/et/korruptsioonivastane-tegevus/korruptsioonivastane-tegevuskava-2025>

COREPERis ja ministrite arvamusi algatuse kohta oodatakse 25.06.2024 toimuval üldasjade nõukogul.

## 2. EL asja sisu

Direktiivi eelnõu on uus EL-i õigusakt, lisaks muudetakse sellega ka juba kehtivat EL õigusakti ehk rikkumisest teavitaja kaitse direktiivi<sup>24</sup>. Direktiivi eelnõu koosneb 69 põhjenduspunktist ja 27 artiklist, mis on jagatud kolmeks peatükiks.

**I peatükis** on üldsätted, sealhulgas direktiivi reguleerimisese ja eesmärk (artikkel 1), kasutatud põhiterminite määratlused (artikkel 2), direktiivi kohaldamisala (artikkel 3) ja ühtlustamise tase (artikkel 4).

**II peatükk** sisaldab sätteid läbipaistvus- ja registreerimiskohustuste kohta, mida kohaldatakse kolmandate riikide üksuste nimel tehtava huvide esindamise tegevuse suhtes. Täpsemalt on selles sätestatud võimalus teha kindlaks kolmanda riigi üksused, kelle nimel huvide esindamise teenust osutatakse (artikkel 5), alltöövõttu käsitlev säte (artikkel 6), asjakohaste andmete säilitamise kohustus (artikkel 7) ja väljaspool liitu asutatud üksuste kohustus määrata esindaja (artikkel 8). Lisaks on selle peatükiga ette nähtud ka üksuste direktiivikohaseks registreerimiseks kasutatavate riiklike registrite loomine ja pidamine (artikkel 9). Artiklis 10 on sätestatud registreerimise eeskirjad (sealhulgas esitatav teave, mille üksikasjalik loetelu on I lisas). Artiklis 11 on sätestatud registreerimise kord. Registreeritud üksustele tuleb anda kordumatu Euroopa huvide esindamise number (*European Interest Representation Number*, EIRN<sup>25</sup>) (mille vorm on kehtestatud II lisas) ning registreerimisest tuleb teada anda teiste asjaomaste liikmesriikide pädevatele asutustele. Artiklis 12 on sätestatud, milline osa registreeritud üksuste esitatud teabest peab olema avalikult kättesaadav (aastasummade avaldamiseks kasutatavad suurusvahemikud on esitatud III lisas), ning mehhanism, mis võimaldab registreeritud üksustel taotleda, et kogu esitatud teavet või osa sellest ei tehta üldsusele kättesaadavaks, kui selle avaldamist takistab ülekaalukas õigustatud huvi. Artikliga 13 on ette nähtud, et liikmesriigid ja komisjon avaldavad andmed igal aastal. Artiklis 14 on sätestatud kohustus, et registreeritud üksused ja nende alltöövõtjad peavad esitama oma EIRNi, kui neil on otsekontakte ametiisikutega.

**III peatükis** on sätestatud järelevalve ja normide täitmise tagamise eeskirjad. Artiklis 15 on esitatud teave direktiivi kohaldamise seisukohalt pädevate liikmesriikide asutuste kohta ja järelevalveasutuse sõltumatuse kriteeriumid. Artiklis 16 on sätestatud järelevalveasutuste teabenõuete ja kaasnevate kaitsemeetmete tingimused, kaasa arvatud kohaldatavad künnised. Artikliga 17 on kehtestatud piiriülese koostöö eeskirjad ja artikliga 18 eeskirjad järelevalveasutuste vahel piiriüleste teabenõuete esitamise kohta. Artikliga 19 luuakse järelevalveasutuste esindajatest koosnev nõuanderühm, kes abistab komisjoni teatavate ülesannete täitmisel. See peatükk sisaldab ka sellise tegevuse keeldu, mille eesmärk on kõrvale hoida direktiivis sätestatud kohustustest (artikkel 20), ning liikmesriikide kohustust tagada direktiivi (EL) 2019/193756 kohaldatavus käesoleva direktiivi rikkumisest teatamise ja

<sup>24</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX:32019L1937>

<sup>25</sup> EIRN - *European Interest Representation Number*; see on unikaalne numbritest ja tähemärkidest koosnev kood, mis väljastatakse pärast registrisse kandmist. EIRN peaks aitama kogu liidus kindlaks teha käesoleva direktiivi kohaselt registreeritud üksusi. Seepärast peaksid EIRNi osad võimaldama kindlaks teha registreerimisliikmesriigi ja konkreetse riikliku registri, milles üksus on end registreerinud. Riikliku registri kood tuleks valida nii, et see oleks asjaomase liikmesriigi korraldust tundva isiku jaoks loogiline.



sellistest rikkumistest teatavate isikute kaitse suhtes (artikkel 21). Viimasena sätestatakse selles peatükis, et liikmesriigid peavad kehtestama eeskirjad karistuste kohta, mida kohaldatakse direktiivi teatavate sätete ülevõtmiseks vastu võetud riigisiseste sätete rikkumise korral (artikkel 22). IV peatükk sisaldab lõppsätteid, nagu normid delegeeritud õigusaktide vastuvõtmise kohta (artikkel 23), direktiivi (EL) 2019/1937 muudatused seoses rikkumisest teatajate kaitsega hõlmatud valdkondade loeteluga (artikkel 24) ning reeglid aruandluse ja direktiivi läbivaatamise kohta (artikkel 25). Selle peatüki ülejäänud sätted käsitlevad direktiivi ülevõtmist (artikkel 26) ja selle jõustumist (artikkel 27).

### 3. Õiguslik alus, subsidiaarsus ja proportsionaalsus

#### 3.1. Õiguslik alus

Direktiivi eelnõu **õiguslik alus** on Euroopa Liidu toimimise lepingu (ELTL) artikkel 114, mis näeb ette meetmete võtmise siseturu loomise ja toimimise tagamiseks. Sätte alusel on võimalik võtta vastu meetmeid liikmesriikide õigus- ja haldusnormide selliste sätete ühtlustamiseks, mis käsitlevad liidu siseturu loomist ja toimimist.

Direktiivi artikli 1 kohaselt nähakse direktiiviga ette *ühtlustatud nõuded kolmanda riigi üksuse nimel tehtavale huvide esindamisega seotud majandustegevusele, et parandada siseturu toimimist, saavutades kogu liidus ühtlaselt kõrge läbipaistvuse taseme*. Sama artikli teine lõik sedastab, et *direktiivi eesmärk on saavutada läbipaistvus nii, et seejuures ei tekiks umbusalduse õhkkonda, mis võib heidutada liikmesriikide või kolmandate riikide füüsilisi või juriidilisi isikuid suhtlemast üksustega, kes tegelevad kolmanda riigi üksuse nimel huvide esindamisega, või andmast neile rahalist toetust*.

Direktiivi eesmärk on suunatud kolmandate riikide huve esindava lobitegevuse läbipaistvuse suurendamisele ja seda vajadust põhjendatakse direktiivi eesmärgi normis siseturu toimimise parandamisega läbipaistvuse tekitamise kaudu. Samas peegeldab eelnõu seletuskiri eelkõige demokraatia kaitsmise eesmärki ja vajadust (sh on välis huvide esindamise direktiiv osa demokraatia kaitse paketest). Seetõttu jääb direktiivi sisuline seos siseturu toimimise ühtlustamisega esialgsel hinnangul pigem kaudseks. Direktiivi seletuskirja kohaselt aga on ELTL artikkel 114 sobiv õiguslik alus meetmetele, mis hõlmavad siseturul tegutsevaid teenuseosutajaid ja käsitlevad liikmesriikide sätete erinevusi, millel on otsene mõju siseturu toimimisele. Õigusliku aluse valiku suhtes on liikmesriigid seniste töögrupi kohtumiste ajal ka kahtlusi väljendanud, kuid õigusliku aluse on ka EL nõukogu õigusteenistus (CLS) oma analüüsis heaks kiitnud<sup>26</sup>. Õigusteenistuse hinnangul on ELTL artikli 114 kasutamine EL põhiväärtuste kaitsmiseks õigustatud, kui aluslepingus ei leidu sobivamat sätet meetme vastuvõtmiseks. Samuti annab õigusteenistus kriteeriumid, mille alusel hinnata ELTL artikli 114 kohaldamise lubatavust:

- 1) riigisiseste seaduste vahel on või võivad tekkida erinevused, mis võivad takistada siseturu toimimist või põhjustada märkimisväärseid turumoonutusi;
- 2) meetme eesmärk on tõepoolest siseturu rajamise ja toimimise tingimuste parandamine ja
- 3) ükski teine õiguslik alus ei ole sobiv.

---

<sup>26</sup> Õigusteenistuse analüüs on piiratud juurdepääsuga, mistõttu konkreetseid viiteid seisukohta lisada ei saa.

Kokkuvõttes on õigusteenistus hinnanud olukorra nendele kriteeriumitele vastavaks. Seejuures märgib õigusteenistus, et ELTL artikli 114 kasutamine on lubatud Euroopa Liidu lepingu (ELL)<sup>27</sup> artiklis 2 loetletud põhiväärtuste, sh demokraatlike põhiväärtuste kaitsmiseks. Seda on kinnitanud Euroopa Kohus, kes oma praktikas on sedastanud, et Euroopa Liit peab olema võimeline oma väärtusi kaitsma nende meetmete ja pädevuste piires, mida aluslepingud ette näevad<sup>28</sup>. Ehkki harmoniseeritud läbipaistvusreeglite rakendamine tugevdab eeldatavasti ka EL demokraatiat, tuleb õigusteenistuse hinnangul pidada direktiivi eelnõu peamiseks ja tõeliseks eesmärgiks siseturu toimimise parandamist.<sup>29</sup> Siiski on õigusteenistus oma analüüsis teinud ettepaneku töötada veel direktiivi eelnõu artiklis 1 toodud kohaldamisala sõnastuse kallal ning esitada põhjenduspunktides täiendavad põhjendused artiklis 3 (1) b nimetatud huvide esindamise tegevuse määratluse sõnastamiseks, kuivõrd see on olemuselt laiem kui vaid huvide esindamise tegevus ja nende tegevuste kohaldamisalasse jätmise vajadust tuleks selgelt põhjendada.<sup>30</sup>

Direktiivi jaoks valitud õiguslikku alust peavad probleemseks ka eelnõu menetlemise protsessi kaasatud huvigrupid. Näiteks MTÜ Korruptsioonivaba Eesti on märkinud, et eelnõu võib tekitada soovimatuid tõkkeid ja piiranguid siseturul, eriti kui see keskendub vaid välisrahastust kaasavatele isikutele. Potentsiaalselt näeb ühing riski kapitali vaba liikumise piiramiseks ning asutamisvabaduse ja huviesindusteenuste turu tõkestamiseks, mis omakorda oleks vastuolus EL toimimise õigusliku alusega ehk ELTL artikliga 114. Euroopa Komisjoni mõjuhinnang ei suuda ühingu arvates direktiivi eelnõud piisavalt õigustada, mistõttu näeb ühing meetmete paketti ebaproportsionaalsena. Lisaks ei paku see tõhusaid meetmeid võitlemaks kolmandate riikide vaenuliku mõjutustegevusega ja jätab täiesti tähelepanuta ohud, mis tulenevad Euroopa Liidu enda seest. Alternatiivina näinuks ühing põhjalikku riski- ja mõjuanalüüsi (eelkõige põhiõiguste- ja vabaduste vaatest), mis võimaldaks profileerida direktiivi sihtrühma kuuluvaid üksusi. Erinevalt laiapõhjalisest registreerimiskohustusest võiks selline meetod olla tõhusam ning proportsionaalsem.

Eesti on nii EL algatuste menetlemisel kui ka EL õigusriigi tegevustes osaledes korduvalt rõhutanud, et uute eelnõude algatamine ELTL artikli 114 alusel ehk siseturu ühtlustamise ettekäändel ei ole mõistlik. Praktikas on selgelt näha suundumust, et uute mehhanismide kehtestamine seotakse siseturu-sättega, mis omakorda võimaldab ka rangemat harmoneerimist kuni maksimumharmoneerimiseni välja (just see nähakse ette välisjuhtude esindamise direktiivis, artikkel 4). See tähendab, et liikmesriikidele jääb üha vähem vabadusi otsustada direktiivi rakendamise mooduse ja ulatuse üle. Niisugune lähenemine on liikmesriikidele äärmiselt koormav ning võib kergesti tuua kaasa nn totaalarmoniseerimise, kus liikmesriikidele ei jää EL meetmete ja mehhanismide rakendamiseks mingisugust paindlikkust.

### 3.2. *Subsidiarsus*

**Subsidiarsuse põhimõtte** (ELTL artikli 5 lõige 3) kohaselt tuleks liidu tasandil meetmeid võtta üksnes juhul, kui liikmesriigid üksi ei suuda kavandatud eesmärgi piisaval määral saavutada ning seetõttu on neid meetmeid ulatuse või toime tõttu parem saavutada liidu tasandil.

<sup>27</sup> Euroopa Liidu lepingu artikkel 2: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012M002>

<sup>28</sup> Euroopa Kohtu 16.02.2022 otsus C-156/21, Ungari v Parlament ja Nõukogu, p 127.

<sup>29</sup> Õigusteenistuse analüüs on piiratud juurdepääsuga, mistõttu konkreetseid viiteid seisukohta lisada ei saa.

<sup>30</sup> Õigusteenistuse analüüs on piiratud juurdepääsuga, mistõttu konkreetseid viiteid seisukohta lisada ei saa.

Peale selle peavad konkreetse meetme laad ja tugevus olema vastavuses tuvastatud probleemiga.

Ühelt poolt saab nõustuda, et liidu liikmesriikides on senine praktika lobitegevuse registri suhtes erinev ning ilma reeglite ühtlustamiseta ei pruugi olla võimalik saavutada ühetaolist kvaliteeti välis huvide esindamise tegevuse läbipaistvuses. Teisalt on Komisjon probleemina määratlenud siseturul valitsevad ebavõrdsed tingimused ja tarbetud kulud nendele üksustele, kes soovivad tegeleda kolmandate riikide nimel piiriülese huvide esindamise tegevusega. Sellise põhjenduse asjakohasus on direktiivi konteksti ja eesmärgi arvestades küsitav, sest seletuskirja ning ka varem viidatud õigusteenistuse analüüsi lugedes jääb mulje, et direktiivi eesmärk on suunatud üheaegselt nii siseturu reeglite ühtlustamisele kui ka demokraatlike protsesside kaitsele. Seda, kas loodav meede demokraatia tugevdamises tulemust annab, on keeruline hinnata, küll aga võib ilmselt nõustuda, et siseturg saab kolmandate riikide huvide esindamise tegevuse registreerimise reeglite suhtes tõepoolest ühtlasemaks. Siiski valitseb direktiiviga kaasnevaid selgitusi ja põhjendusi arvestades mulje, et direktiivi sisuline eesmärk on demokraatia kaitsmine kahjulike välismõjude eest ning märksa raskem on tajuda eesmärgina siseturu toimivaks muutmist nendele, kes soovivad tegeleda kolmandate riikide nimel piiriülese huvide esindamise tegevusega.

Kokkuvõttes on subsidiaarsuse põhimõtte järgimine direktiivi seletuskirjas küll vormiliselt ära põhjendatud, kuid sisuliselt võib subsidiaarsuse põhimõtte täitmine direktiivi eelnõu puhul siiski küsimusi tekitada.

### 3.3. *Proportsionaalsus*

Euroopa Komisjoni hinnangul on algatus kooskõlas Euroopa Liidu lepingu artikli 5 lõikes 4 sätestatud **proportsionaalsuse põhimõttega**, mille kohaselt ei või liidu meetme sisu ega vorm minna aluslepingute eesmärkide saavutamiseks vajalikust kaugemale. Kavandatava uue direktiivi puhul tekib kahtlus, kas plaanitavad meetmed on eesmärgi saavutamiseks proportsionaalsed. Problemaatiline on eelkõige direktiivi eelnõus ette nähtud täieliku harmoneerimise nõue, mis võib tuua kaasa mõnedes riikides juba kehtivate nõuete lahjenemise ning ei ole sellisena proportsionaalne meede direktiivi eesmärgi saavutamiseks.

Kuigi ettepanekus kavandatud meetmed ei peaks viima teenuse osutajate stigmatiseerimiseni, ei ole praktikas usutav, et see siiski registreerimise fakti kui sellisega juba ei kaasneks. See aga omakorda mõjutab esiteks teenuse osutamist või täpsemini teenuse osutamisest loobumist ja teiseks alternatiivsete võimaluste otsimist direktiivis ettenähtud registreerimiskohustuste eiramiseks. Neid ebasoovitavaid mõjusid tuleks maandada.

Ettevõtlusvabaduse piiramise kontekstis on küsitav, et kuigi piisavaks kaitsemeetmeks peetakse registreerimiskohustust ning see ei ole tegevusloa väljastamine (mida peetakse ebaproportsionaalseks riiveks), siis oma sisult saab registreerimiskohustust pidada siiski tegevusloaga sarnanevaks. Registreerida tuleb üksusel oma tegevus hiljemalt huvide esindamise tegevusega alustades ning teenust ei tohi osutada, kui ei ole vastavalt nõuetele registris registreeritud.

Võttes arvesse välisriikide poolse mõjutustegevuse varjatud iseloomu, siis pannakse käesolevas direktiivis ettenähtuga liikmesriikide pädevatele järelevalveasutustele kohustused, mille täitmiseks ei pruugi neil olla ressursse ega piisavaid õiguslikke aluseid. Sellest saab aga järeldada, et direktiivis kavandatu ei pruugi rakenduda soovitud kujul. Niisugune hinnang ja järeldus ei võimalda pidada regulatsiooni efektiivseks ning annab alust arvata, et

kavandatavad meetmed ei ole kohased, mis omakorda muudab direktiivi eelnõu sisu ebaproportsionaalseks.

Proportsionaalsuse seab kahtluse alla ka asjaolu, et mõneski riigis, kus huvide esindamine on seaduse tasandil reguleeritud, tooks direktiivi rakendamine kaasa riigisisest juba kehtivate reeglite leevenemist. Samuti tähendaks direktiiviga kehtestatav mehhanism mitmes liikmesriigis nõ paralleelse registri loomise kohustust, juhul kui riigis juba on teatud registrilahendus kasutusel.

#### **4. Esialgse mõjude analüüsi kokkuvõte**

Eelnõuga luuakse meede kolmanda riigi huvide esindamise läbipaistvuse suurendamiseks. Sellega kaasnevad kohustused riigile ning mõju riigis tegutsevatele isikutele ja üksustele, kes pakuvad huvide esindamise teenust mh kolmandate riikidega seotud üksustele. Kuna huvide esindamise tegevuse määratlus ning sellega tegeleda võivate isikute ring on väga avar, mõjutab direktiiv erineval määral paljusid valdkondi.

Mitmed direktiivis sätestatavad ülesanded eeldavad riigiasutustelt juhtumipõhist olukorra hindamist ja otsustamist. See läbiv asjaolu mõjub riigi halduskoormust ebamõistlikult kasvatava omadusena, seda eriti olukorras, kus meetmed jätavad ruumi kahelda, kas direktiivi eesmärki on võimalik nende kaudu ka päriselt saavutada.

Eelnõuga loodav registrimede ei sobitu Eestis kasutusel olemasse lobikohtumiste avalikustamise süsteemi. Eestis on hetkel kasutusel meede, mille kohaselt kõrgemad ametiisikud on kohustatud oma kohtumised huvirühmade esindajatega registreerima ja avalikustama. Lobiregistrit Eestisse seni loodud ei ole. Direktiivi rakendamisel tuleks see küll luua, kuid tähendaks nõ poolikut lahendust, sest registreerimise kohustus ei oleks mitte kõikidel huvide esindamisega tegelevatel isikutel, vaid ainult nendel, kes tegelevad kolmandate riikide huvide esindamise tegevusega. Seega üks võimalik direktiivi mõju Eestis võib väljenduda ka selles, et sunnib tõstatama üldise lobiregistri loomise vajaduse kõikide huvide esindamise tegevuste registreerimiseks.

##### **4.1. Sotsiaalne mõju (sh demograafiline mõju)**

###### *Mõju kodanikuühiskonnale*

Kodanikuühiskonna vaatest on üldiselt tervitatav ühtsete läbipaistvus- ja vastutavusnõuete kehtestamine kolmandate riikide huvide esindatuse tegevusele EL-is. Selleks on aga oluline, et oleks kokku lepitud ühtne ja selge määratlus, mida huvide esindatus tähendab. Ühtset arusaamist ja kokkulepet vajab ka üksuse tegevus, millel on märkimisväärne mõju avalikule elule ja arutelule.

Direktiivi praeguste määratluste järgi (artikkel 3) tekiks registreerimiskohustus ainult nendel üksustel, kes olenemata tegevuskohast: a) tegelevad kolmanda riigi üksusele huvide esindamise teenuse osutamisega või b) on avalikõiguslikud või eraõiguslikud üksused, kelle tegevuse saab omistada kolmanda riigi ametiasutusele. Eestis teadaolevalt ei ole selliseid vabaühendusi, kes nendele kriteeriumitele vastaks.

###### *Üldine sotsiaalne mõju*

Direktiiviga seatakse riigile kohustus tagada, et üksusele ei kaasneks pelgalt oma tegevuse registreerimise asjaolust häbimärgistamist. Direktiivi artikli 1 kohaselt tuleb saavutada vajalik

*lâbipaistvus nii, et seejuures ei tekiks umbusalduse õhkkonda, mis võib heidutada liikmesriikide või kolmandate riikide füüsilisi või juriidilisi isikuid suhtlemast üksustega, kes tegelevad kolmanda riigi üksuse nimel huvide esindamisega, või andmast neile rahalist toetust.* Ehkki direktiiv näeb ette ka meetmed hâbimârgistamise vâltimiseks, ei takista need meetmed Eesti hinnangul registreerimiskohustusega tõenäoliselt kaasneva negatiivse taju tekkimist registreeritud üksuste tegevuste suhtes. Seetõttu on keeruline nâha, kuidas oleks sisuliselt võimalik sellist hâbimârgistamise ohtu maandada.

Direktiivi põhjenduspunktides 14 ja 50 esitatud selgituste kohaselt peab faktiliselt täpsete ja neutraalsete andmete esitamine koos kohtuliku kontrolli võimalusega tagama meetme proportsionaalsuse. Isegi andmete esitamine registris faktitâpsel ja neutraalsel kujul kõneleb siiski eelkõige sellest, et üksus tegeleb kolmandate riikide huvide esindamisega, mille riik on mingil põhjusel võtnud suurendatud tähelepanu alla. Kolmanda riigi huvide esindamise tähendust võidakse küll liikmesriikides mõista erinevalt, kuid praeguse aja ühiskondlikku ja maailmapoliitilist konteksti arvestades on väga tõenäoline, et sageli tajutakse seda esmajoonel negatiivse alatooniga tegevusena. Sellise tooni omistamine iseenesest loob kolmanda riigi huvide esindamise tegevuse registreerimisele juurde hâbimârgistuse, mida ükski formaalne definitsioon ja sisuline selgitus vaevalt hajutab. Teisisõnu tekib olukord, kus sisulised selgitused – et direktiivi meetmed austavad täielikult põhiõigusi ja järgivad EL põhiõiguste hartas sätestatud põhimõtteid ja vabadusi – ei suuda maandada seda, kuidas ühiskond lâbipaistvusele suunatud meedet tajub. Mõneti saab paralleeli tõmmata põhimõttega õigusemõistmisest, mis „*mitte ainult ei pea olema aus ja õiglane, vaid sellena ka nâima*“ – isegi kui direktiiviga seatava registreerimiskohustuse tähendust saaks pidada neutraalseks, siis sellena ei pruugi ta tingimata ühiskonnale nâida.

#### **4.2. Mõju riigi julgeolekule ja välissuhetele**

Eesti toetab ja tervitab demokraatia kaitset suurendavaid ja tugevdavaid initsiatiive, sealhulgas selliseid, mis tugevdavad demokraatia kaitset ja suurendavad lâbipaistvust kolmandate riikide tegevuse suhtes ELis. Ehkki Venemaa ja teiste ebasõbralike kolmandate riikide püüdlused sekkuda EL liikmesriikide sisepoliitikasse ja mõjutada valimistulemusi on tõsiselt murettekitavad, on oluline, et direktiiv ei hakkaks kahjustama diplomaatilisi suhteid, kahepoolset majandus- ja kaitsekoostööd kolmandate samameelsete riikidega.

Direktiivi kohaldamisalast on vâlistatud diplomaatiline ja konsulaartegevus ning seesugune erand on rahvusvahelise suhtlemise põhimõtteid arvestades ka mõistetav. Samas tuleb arvestada, et diplomaatilise tegevuse vâlistamine direktiivi haldusalast mõjutab kahtlemata direktiivi tõhusust. Diplomaatiliste suhete Viini konventsiooni järgi ei tohi sekkuda teise riigi siseasjadesse, kuid diplomaatilise esinduse ülesandeks on mh lâhetajariigi ja selle kodanike huvide kaitsmine ning mh majandussuhete arendamine. See tähendab, et nâiteks ettevõtte probleemide korral (sh õiguslikes küsimustes) proovib neid probleeme lahendada just diplomaatiline esindus. Reaalsuses kasutatakse juba tana diplomaatilisi esindusi riigile oluliste ettevõtete kasuks lobistamisel. Sama muster laieneb ka teistele valdkondadele – kultuur, kodanikuühiskond, meedia (mõjutustegevus).

Riikide saatkondade juurde on põhimõtteliselt võimalik moodustada nt formaalselt diplomaatilise staatusega üksused, mille sisuline tegevus ei ole puhtal kujul diplomaatiline. Nâideteks juba tana olemasolevatest sellistest üksustest on erinevate riikide kaubandusesindused. Sisuliselt võidakse direktiivi mõjul hakata rohkem riiklike (või riigi majandusele suure mõjuga) ettevõtete lobitööd viima saatkondade alla. Kõige enam võib

registreerimiskohustusest hoidumist tulla ette selliste riikide puhul, kus esineb märkimisväärne riiklik kontroll majanduse jt eluvaldkondade üle. Sellistes riikides on oluline lobitegevus väga lihtsasti liigutatav saatkondade juurde, kuivõrd riik ja majandus on sisuliselt üks.

Riigi julgeoleku tagamisele direktiiv tõenäoliselt oluliselt kaasa ei aita, küll aga võib huvide esindamise tegevuse läbipaistvamaks muutumisel olla kahjulike huvide esindajatele mõningane heidutav efekt. Teisalt võib direktiiv julgeoleku kontekstis tekitada juurde varjatud huvide esindamise tegevust.

#### 4.3. **Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste korraldusele**

##### *Registripidamisega kaasnev mõju halduskoormusele*

Direktiiviga kaasneb kolmanda riigi üksuse nimel huvide esindamise tegevusega tegelevatele üksustele kohustus registreerida end oma tegevuskoha riiklikus registris. Direktiivi kohaldamisel on lubatud kasutada ka olemasolevaid riiklikke registreid, tingimusel et direktiivi nõuded on täidetud. Eestis sellist registrit seni loodud ei ole.

Registreerimiskohustusega kaasneb vajadus määrata pädev asutus, kes vastutab sellise registri pidamise ja registreerimistaotluste töötlemise eest, ning järelevalveasutus, kes vastutab direktiivis sätestatud kohustuste täitmise järelevalve ja tagamise eest ning teiste liikmesriikide järelevalveasutuste ja komisjoniga peetava teabevahetuse eest.

**Registrit pidava asutuse** roll ei ole üksnes tehniliselt registri pidamine, vaid sellega kaasnevad sisulised kohustused ja tegevused (artikkel 9): isikuandmete töötlemine, registrisse kantavate andmete nõuetekohane (neutraalne, faktitäpne, objektiivne) esitamine, isikuandmete töötlemise logide pidamine. Registreerimismenetluse raames (artikkel 11) peab registri eest vastutav asutus kontrollima kõikide registrisse kantavate andmete õigsust (lisaks nende neutraalsele ja faktitäpsele esitusele), korraldama puuduste või ilmsete vigade parandamise, väljastama EIRN<sup>31</sup> koodi ja registrisse kantud teabe digikoopia, teavitama uuest registreeringust teiste liikmesriikide vastutavaid asutusi ja kandma registrisse teistest liikmesriikidest saadud vastavat teavet. Ehkki tõenäoliselt saab olulise osa registri andmeliiklusest automatiseerida, vajab registrisse kantav info siiski igakordselt ka sisulist menetlemist, sh kontrolli ja hinnangut, tagamaks, et registriandmete juurde ei lisanduks avaldusi või muud infot, mis võiks põhjustada häbimärgistamist. Arvestada tuleb, et registreerimiskohustus ei piirdu mitte ainult ettevõtetega, vaid selleks võivad kohustuda ka huvide esindamisega tegelevad füüsilised isikud, kelle jaoks peab registrilahendus samuti sobima.

Eesti ei poolda eraldi kolmandate riikide huvide esindatuse lobiregistri loomist, vaid peab õigeks kohandada olemasolevaid lahendusi ning vältida tarbetu halduskoormuse lisandumist. Eraldi vajab alles otsustamist, millise lahendusega register võiks Eestile kõige sobivam olla ning lahendus omakorda määrab, kelle haldusalasse võiks kuuluda registripidamine.

Üheks sobivaks registriks võib olla majandustegevuse register (MTR), mille ülesanne on võimaldada ettevõtjate ja nende majandustegevuse üle arvestuse pidamist ning järelevalve teostamist (MSÜS § 8 lg 2). Samas ei ole direktiivist üheselt aru saada, kas registreerimisest hakkaks sõltuma tegevusega alustamise lubatavus. Sellest omakorda sõltub, kas asjaomane tegevus oleks MSÜS tähenduses käsitatav teatamiskohuse või loakohustusega tegevusena.

---

<sup>31</sup> Lühendit on selgitatud seletuskirja punktis 2, joonealuses viites.

Pigem saab direktiivi pinnalt asuda seisukohale, et registreerimiskohustuse täitmisest ei sõltu huviesindamise kui majandustegevusega alustamise lubatavus ning seega võiks tegemist olla MSÜS § 14 tähenduses teatamiskohustusega tegevusega. MSÜS § 15 sätestab majandustegevuse teatega esitatavad andmed, mis on isiku majandustegevust puudutavad üldised andmed. Eriseadusega saab teatega esitatavate andmete koosseisu täiendada.

Alternatiivselt saavad kõne alla tulla veel erisugused lahendused teiste olemasolevate registrite toel (nt äriregister Justiitsministeeriumi haldusalas; tegeliku kasusaaja register Rahandusministeeriumi haldusalas jms). Vajadusel saab kombineerida andmete transporti juba olemasolevatest andmebaasidest ja uute andmete sisestamist ulatuses, kus neid veel olemas ei ole või automaatselt üle kanda ei saa. See kõik eeldab optimaalseima tehnilise lahenduse leidmist ning kokkuleppeid registripidamise eest vastutava asutuse osas.

#### *Järelevalvekohustuse mõju halduskoormusele*

**Järelevalveasutus** peab olema erapooletu, sõltumatu, vaba poliitilisest survest, volitustega tulemuslikuks nõuete täitmise jälgimiseks ja meetmete rakendamiseks (artikkel 15). Kui üksus või isik ei ole oma kohustuse täitmisest huvitatud, siis järelevalveasutus saab võimalikest rikkumistest teada eelkõige kolmel viisil: omal algatusel uurides, rikkumisest teataja abil või teise liikmesriigi järelevalveasutusest saabunud teate põhjal (põhjenduspunkt p 52). Jäab selgusetuks, millistel põhimõtetel ja millises ulatuses peaks järelevalveasutus omal algatusel registreerimiskohustuse täitmist jälgima ja isikute tegevusi uurima siis, kui kohustusega isik registreerimiskohustust ei täida ning rikkujatest järelevalveasutusele ka teada ei anta. Põhjenduspunkt 51 viitab veel näiteks, et juba registreeritud isikute andmetes tasub järelevalveasutusel tähelepanu pöörata kolmanda riigi üksustelt saadava tasu suurusele, sest eriti suured summad võivad suurema tõenäosusega viidata tõhusale huvide esindamise tegevusele. Sellest lähtuvalt **ei ole selge, missuguseks võib kujuneda järelevalveasutuse tegelik töömaht.**

Euroopa Komisjon loob lisaks ka **nõuanderühma**, mille eesmärk, on aidata tagada välishuvide esindamise tegevuse registreerimise asjus tulemuslik liiduülene koostöö. Nõuanderühmas osalemine on samuti järelevalveasutuse ülesanne, sinna peab kuuluma esindaja iga liikmesriigi järelevalveasutusest. Nõuanderühm annab komisjonile nõu direktiivi rakendamise küsimustes, võtab vastu soovitusi ja arvamusi jms, vajadusel teeb koostööd EL korruptsioonivõrgustikuga.

Sõltuvalt tehnilisest lahendusest võib üheks võimalikuks järelevalveasutuseks Eestis sobida Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet. Kuna direktiiv ei näe ette registrit pidava ja järelevalvet tegeva asutuse eraldihoidmist, võib need funktsioonid koondada ühte asutusse Sõltumata lõplikust jaotusest ja lahendusest eeldab nii registripidamise kui ka järelevalve ülesannete täitmine asutus(t)ele lisaressursside eraldamist nii personali kui ka raha näol.

#### *Mõju riigi eelarvele*

Euroopa Komisjon on algatuse ettevalmistamise käigus tellinud uuringuid, mille kohaselt prognoositakse registri sisseseadmise kuluks neis riikides, kus selleks vajalik lahendus seni puudub (sh Eesti), ligikaudu 65 000 kuni 585 000 eurot.<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> Algatuse juurde kuuluv finantsselgitus (direktiivi tekstiga samas failis), lk 4.



Esialgsel hinnangul sõltub registrilahenduse kulu esmajoones konkreetsest lahendusest – kas registriga kaasneb sisuline menetlus või on see passiivselt kuvatav inforegister, kuidas on vaja andmeid kuvada, kes peavad neile ligi pääsema jms. Samuti on määrav, kas arendus tehakse juba riigi palgal oleva arendusmeeskonna toel või hangitakse teenus sisse (viimane eelduslikult kallim). Olulisemaid kulu mõjutajaid on see, kas registriga kaasneb menetluslik pool ehk vajadus registripidaja toimingute järele, sest see muudab maksumuse kallimaks. Direktiivi eelnõu praeguse versiooni alusel kaasneb registriga olulisel määral menetluslikku poolt, sest andmete esitamisel registrisse tuleb neid sisuliselt hinnata ning lisaks ka järelevalvet teha (vt käesolevas punktis eespool kirjeldatud).

Registri täpset lahendust teadmata on selle loomisega kaasnev prognoositav minimaalne kulu suurusjärgus 500 000 eurot. Juurde tuleb arvestada registri käigushoidmiseks vajalikud arenduskuludega, mis kujunevad iga-aastaseks täiendavaks kuluks lisaks esialgsele registri loomise kulule. Näiteks olemasoleva tegelike kasusaajate registri puhul on riigile iga-aastane arenduskulu suurusjärgus 100 000 eurot.

Võrdluseks, Soome on prognoosinud direktiivi nõuetele vastava registrilahenduse loomise kulu suurusjärgus 500 000 eurot ning iga-aastane ülalpidamiskulu suurusjärgus 40 000 eurot. Väärib rõhutamist, et Soomes on lobiregister juba eelnevalt olemas ning kolmandate isikute huvide esindamise tegevuse tarbeks täiesti eraldiseisvat uut registrilahendust neil tõenäoliselt luua ei ole vaja.

Registri loomise kulu saab vähendada eelkõige registri kohustusliku lahenduse hulka kuuluvate elementide arvelt, samuti ka juhul, kui teatavat andmeliiklust on võimalik korraldada mõne Euroopa Liidu juba toimiva infosüsteemi toel. Direktiivi eelnõu praeguse teksti kohaselt ei ole võimalik muuta etteantud registrilahendust, mille kohaselt kaasneb registrikande tegemisega igal juhul sisuline menetluspool. Andmete osas on direktiivi põhjenduspunkti 54 kohaselt rakendamisel kavas kasutada liidus ametiasutuste vahelise suhtluse korraldamiseks siseturu infosüsteemi (IMI, *Internal Market Information System*) ja vastavalt põhjenduspunktile 35 nähakse ette ka Euroopa Ühtse Digivärava (SDG, *Single Digital Gateway*) kasutamine registreerimiskohustuse täitmiseks. Eesti pooldab teenuste liidestamist SDGga. Euroopa Liidu infoteenused, haldusmenetlused (e-teenused) ja abiteenused võiksid olla ühest kohast kätte saadavad ja kasutatavad nii kodanikele kui ettevõtjatele. Kuna SDG nõue on, et infoteenused oleks aja- ja asjakohased, siis tagaks ühest kohast kättesaadavus ka ühtse kvaliteedi teenuse osas. SDGga teenuste liidestumiseks tuleb järgi SDG määruse kohaldatavaid nõudeid. Seisukohtade koostamise faasis on keeruline hinnata, määral see registri loomise kogukulu mõjutaks või vähendada aitaks.

#### 4.4. Mõju ajakirjandus- ja meediavaldkonna tegevusele

Direktiivi ideest lähtudes võib järeldada, et Eestisse tööle suunatud kolmanda riigi riigimeedias töötav ajakirjanik peaks ennast kolmanda riigi huvide esindamise registris registreerima. See viitaks riigivõimu tahtele ajakirjandust senisest rangemalt reguleerida ja niisugune kohustus võib Eesti meediamajade poolt olla tajutav kui sõnavabaduse piiramise soov. Samas näeb ka praegune praktika ette, et Eesti väliskorrespondendid peavad olema teistes riikides akrediteeritud (st registrisse kantud). Ajakirjandusele tekkivat mõju võib kokkuvõttes hinnata nii, et sõbralike kolmandate riikide ajakirjanikud eeldatavasti täidavad registreerimiskohustust, kuid kohustuse tähendust võidakse tajuda negatiivselt, kahjulike huvide esindamisega tegelevad ajakirjanikud ei pruugi registreerimiskohustust vabatahtlikult täitma asuda. Seega

on direktiivi mõju demokraatiat toetava inforuumi kaitsmisele esialgsel hinnangul pigem minimaalne.

#### 4.5. Mõju haridus- ja teadusvaldkonna tegevusele

Direktiivi artiklis 2 lõikes 1 defineeritud huvide esindamise tegevus hõlmab ka teadusuuringuid ja haridusega seotud tegevusi, kuid ei ole päris selge, millises ulatuses hakkab see määratlus haridusvaldkonnas tegutsemist sisuliselt mõjutama. Direktiivi sisust lähtuvalt võib tekkida välisüliõpilastele kohustus end registreerida, kui lisaks õpingutele on neil huvi asuda Eestis oma tegevuste käigus esindama ka mõne kolmanda riigi huve.

Õppe- ja teadustegevuse raames on keeruline määratleda, kust jookseb piir kohaliku poliitika tutvustamise ja riigi huvide esindamise vahel – üks võib sujuvalt muutuda teiseks. Samuti vajab vastamist küsimus, kas õppe- ja teadustegevuses mõne kolmanda riigi teemaga tegelemine on juba iseenesest vaadeldav seisukohavõtuna. Näiteks Tiibetit puudutavate teemadega tegelemine tekitaks küsimuse, kas direktiivi valguses on see juba kolmandate riikide huvide esindamine või mitte. Samuti tekib küsimus, kas mõne kolmanda riigi stipendiumi/teadusgrandi saamine või näiteks üliõpilasvahetuse järel kolmanda riigi ülikooli õpikogemuse kohta artikli kirjutamine liigituks direktiiviga kaetud huvide esindamise tegevuseks. Eeldusel, et teemaga tegelemine automaatselt huvide esindamiseks ei kvalifitseeru, vajab vastamist küsimus, millistel tingimustel võiks selline tegevus huvide esindamiseks muutuda. Vastuseid sellistele nüanssidele direktiivi eelnõu ei paku, kuid praktikas oleks oluline need piirid kokku leppida.

Mõnedel kolmandatel riikidel (nt Hiina) on tavaline praktika kasutada inimeste värbamiseks sihitatud rahastust. See tähendab, et strateegilist huvi pakkuvatele inimestele pakutakse otse lepinguid, et teha teadustööd kolmanda riigi huvides. See võib olla avatud kutse ega pruugi paista välja kui välissekkumine. Eesti Teadusinfosüsteemi (ETIS) on andmete sisestamine rahvusvaheliste koostööprojektide kohta vabatahtlik. Erandiks on juhud, kus projekt rahastatakse Eesti riiklikest vahenditest, siis on tavaliselt vastava info ETISesse kandmine rahastamise lepingutes fikseeritud. Vastasel juhul sellist nõuet pole. Kui projekt on rahastatud muudest vahenditest, nt lepinguline arenduskoostöö kolmandate riikide asutuste või ettevõtetega, on info kättesaadav ainult juhul, kui Eesti asutus ise vabatahtlikult kajastab seda ETISes või muudab vastava info meile kättesaadavaks nt statistika otstarbel. Haridus- ja teadusvaldkonna huvides oleks omada infot selle kohta, kui teadlased teevad bilateraalset koostööd kõrge riskiga kolmandate riikidega, eriti kui selle töö rahastus tuleb kolmanda riigi vahenditest.

### 5. Eesti seisukohad ja nende põhjendused

#### 5.1. Eesti toetab kolmandate riikide nimel toimuva huvide esindamise tegevuse läbipaistvuse suurendamist, kuid leiame, et direktiiviga loodavad meetmed ei ole direktiivi eesmärgiga vastavuses. Samuti leiame, et direktiivi rakendamisega, ennekoike registripidamise ja järelevalvekohustusega kaasnev halduskoormus ja kulu ei ole proportsioonis direktiivist tekkiva mõjuga kahjulike välis huvide esindamise läbipaistvuse suurendamisele.

Eesti peab kolmandate riikide huvide esindamise tegevuse läbipaistvuse suurendamist vajalikuks ja oluliseks. Toetame eesmärki tugevdada seeläbi nii demokraatiat kui ka Euroopa

Liidu ja liikmesriikide julgeolekut. Samuti leiame, et huvide esindamise tegevuse läbipaistvus aitab teatud määral maandada ka korruptsiooniga seotud kuritegevuse süsteemseid ohtusid.

Liikmesriikide ühine tegevus siseturu kaitsmiseks ning kahjuliku mõjuga huvide vastu võitlemiseks on eelduslikult tõhusam kui iga liikmesriigi sellekohane tegevus eraldi. Seetõttu tuleb tervitada kõiki meetmeid, mis võimaldavad üheskoos toetada demokraatiat ning ennetada ja tõkestada liidule ja liikmesriikidele kahjulikku huvide esindamise tegevust.

**Eesti peab aga oluliseks, et kolmandate riikide huvide esindamise läbipaistvamaks muutmiseks ei kaasneks riigile ebaproportsionaalselt suurt halduskoormust ja rahalist kulu.** Näeme sellist ohtu tekkimas eelkõige põhjusel, et direktiiviga saavutatav eesmärk ei pruugi kaaluda üles sellega kaasnevat halduskoormust.

Kui direktiivi eesmärk on suunatud kahjuliku mõjuga huvide esindamise tegevusele, siis selle läbipaistvamaks muutumine direktiivi meetmete abil on kaheldav, kuivõrd pahatahtlikele huvide esindajatele jääb piisavalt võimalusi registreerimiskohustusest hoiduda. Kui direktiivi ainus eesmärk on muuta kolmandate riikide huvide esindamise tegevust üleüldiselt läbipaistvamaks (sõltumata tegevuse olemusest), siis tõenäoliselt aitab direktiiv seda teatud määral teha, kuid selle **mõju ei kaalu üles kaasnevat halduskoormust mahuka registripidamise ja järelevalvekohustuse näol.**

Direktiivi artikli 1 kohaselt nähakse sellega ette *ühtlustatud nõuded kolmanda riigi üksuse nimel tehtavale huvide esindamisega seotud majandustegevusele, et parandada siseturu toimimist, saavutades kogu liidus ühtlaselt kõrge läbipaistvuse taseme*. Sõnastus viitab eesmärgile ühtlustada liidus nõuded kolmanda riigi huvide esindamisega seotud majandustegevusele. Samas direktiivi seletuskirjast nähtub, et algatuse ajendiks on olnud kolmandate riikide huvide esindamise tegevuse **kahjulik mõju** Euroopa Liidu demokraatlikele protsessidele. Seletuskirjas kasutatakse niisuguse tegevuse tähistamiseks mõistet „välissekkumine“, et eristada seda „mõjutustegevusest“<sup>33</sup>. Viimane on diplomaatiliste suhete lahutamatu osa, samas kui välissekkumise all peetakse silmas tegevust, mis on mis on riigi tasandi välisosaleja elluviidav või tema nimel tehtav tegevus, mis on sundiv, varjatud, petlik või korruptiivne ning vastuolus liidu suveräänsuse, väärtuste ja huvidega. Seletuskirjas viidatakse, et kolmanda riigi huvide varjatud esindamist võib kasutada liidu demokraatiasse sekkumiseks<sup>34</sup>, mistõttu sellise tegevuse läbipaistmatus kätkeb endast suurt välissekkumise riski. Esile on toodud viited Eurobaromeetri uuringule, mille kohaselt on umbes 80% eurooplastest arvamisel, et välissekkumine liidu demokraatlikesse süsteemidesse on tõsine probleem, millega on vaja tegeleda<sup>35</sup> ja märgitud, et välissekkumise ohtu demokraatiale ja sellega tegelemise tähtsust on toonitanud ka Euroopa Parlament ja nõukogu<sup>36</sup>. Seega on ilmne, et direktiiviga loodav läbipaistvuse meede on **suunatud eelkõige kahjuliku välissekkumise nähtavaks muutmisele**.

Eesti leiab, et direktiivi eesmärki ning selles kavandatud meetmeid silmas pidades ei ole tõenäoline, et selle rakendamise tulemusena hakkavad demokraatia õõnestamisega tegelevad üksused (kelle tegevuse vastu võitlemiseks direktiivi eelnõu sisuliselt on algatatud) oma huvide esindamise tegevusi avalikustama ning oma tegevust selleks spetsiaalselt loodud registris nõuetekohaselt registreerima. Pigem on tegemist avalikkusele suunatud tööriistaga,

<sup>33</sup> Seletuskirja lk 2.

<sup>34</sup> Seletuskirja lk 2

<sup>35</sup> Vt [Eurobaromeetri kiiruuring](#) 528 „Kodakondsus ja demokraatia“.

<sup>36</sup> Seletuskirja lk 2-3.

mis küll pakub osalist läbipaistvust kolmandate riikide nimel toimuva huvide esindamise tegevuse suhtes, kuid tõenäoliselt ei aita pärssida ega ära hoida demokraatialle ohtlikke välissekkumisi. Registreerimiskohustust täitvad üksused tõenäoliselt ei pea vajalikuks oma tegevust varjata, samal ajal jätab direktiiv registreerimiskohustusest hoidumise võimalusi neile, kes oma huvide esindamise tegevust varjata soovivad.

Näiteks pakub registreerimiskohustusest hoidumise võimaluse asjaolu, et direktiivi kohaldamisalast on välistatud diplomaatiliste esinduste tegevus. Nende esinduste varjus on aga kergesti võimalik korraldada huvide esindamise tegevusi, mis olemuselt ei ole diplomaatilised (nt saatkondade juurde loodud kaubandusesindused). Selliseid võimalusi kasutatakse juba täna ning võib prognoosida, et direktiivi mõjul nende võimaluste kasutamine suureneb, eriti nende kolmandate riikide puhul, kus riigil on tugev kontroll majanduse ja muude eluvaldkondade üle (vt ka p 4.2 – *mõju riigi julgeolekule ja välissuhtlusele*).

Kokkuvõttes, Eesti peab väga vajalikuks meetet, mis aitaks tuvastada kolmandate riikide **kahjulikku** välissekkumist liidu ja liikmesriikide demokraatiasse. Kui direktiiv kolmanda riigi huvide esindamise tegevuse läbipaistvust tervikuna mõnevõrra suurendab, on seegi tervitatav, kuid seesugune mõju tõenäoliselt ei kaalu üles direktiivi rakendamisega kaasnevat halduskoormust ning riigieelarvelist kulu, mida on lähemalt kirjeldatud seletuskirja punktis 4.3. ja seisukohapunktis 5.2..

- 5.2. **Juhul kui direktiivist tulenev registreerimiskohustus tekib, peab Eesti oluliseks, et sellega kaasnev halduskoormus hoitaks võimalikult madal. Leiame, et see oleks saavutatav näiteks registreerimismenetluse lihtsustamisega viisil, et andmete sisulise hindamise asemel piirduks andmete esitamise ja nende avaldamisega. Samuti tuleks igasse liikmesriiki eraldi registri loomise asemel kaaluda Euroopa Liidu ülese registri loomist.**

Direktiivi rakendamisega kaasneb märkimisväärne halduskoormus nii registreerimismenetluse kui ka järelevalvetegevuse kujul (vt põhjalikumalt selgitust p-st 4.3. – *mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste korraldusele*). Kohustuste täitmine vajab lisaraha, lisaametikohti ning täiendavat IT-arendust.

**Registreerimiskohustuse** täitmine eeldab aktiivset menetlust alates registrisse kantavate andmete sisulisest hindamisest (tagamaks nende neutraalsuse, objektiivsuse, faktitäpsuse) kuni isikuandmete töötlemiseni ja suhtluseni teiste liikmesriikide registritega. Nende tegevuste jaoks esialgsel hinnangul vaja juurde personali, keda tuleb ka tegevuste jaoks eraldi välja õpetada. Kõige enam küsimusi tekitab kohustus tagada, et registrisse lisatavad avaldused ja info ei põhjustaks registreeritud isiku häbimärgistamist. Direktiivis selgitatakse niisugust kohustust eeskätte vajadusega kontrollida, et registris avaldatud teave oleks neutraalse, faktitäpse ja objektiivse sisuga, kuid huvide esindamise avarat määratlust arvestades on sellise kontrolli sisu ja tähendus registri igapäevase tegevuse kontekstis ebamäärane. Ainuüksi teabe hindamine neutraalsuse ja faktitäpsuse suhtes on sedavõrd ulatusliku registreerimiskohustuse puhul pigem ajamahukas ja eeldab hindajalt informeeritust paljude asjaolude suhtes.

Registripidamise viisi võimaliku alternatiivse lahendusena näeb Eesti sellise olemusega registri loomist, milles huvide esindamise tegevuse registreerimine ei eeldaks mahukat registreerimismenetlust koos mitmekülgse sisulise hindamisega. Selle asemel näeme võimalust piirduda andmete esitamise kohustusega ning andmete avaldamisega registris, mille

suhtes on võimalik vajadusel teha järelkontrolli, kuid mitte aktiivset avaldamiseelset sisulist kontrolli. Samuti tuleb direktiivi menetlemise käigus täpsustada, kas registreerimine registris saab olema tegevusega alustamise eeldus või üksnes formaalne teatamiskohustus, sest ka see määrab registreerimismenetluse olemuse. Direktiivis ettenähtava laiapõhjalise registreerimiskohustuse asemel võiks kaaluda ka direktiivi sihtrühma kuuluvate üksuste täpsemat profileerimist, mis võib direktiivi eesmärki silmas pidades olla tõhusam ning proportsionaalsem lähenemine.

Võimalusel tuleks kaaluda ka EL-ülese ühise registri loomist, millega oleks võimalik kõikidel liikmesriikidel ühenduda. Mõned liikmesriigid on liiduülese registri loomise mõtte direktiivi senise arutamise käigus tõstatanud, sest EL tasandil registreerimise lahendus võiks vähendada liikmesriikide riigisisest halduskoormust. Euroopa Komisjon on selgitanud, et nende algatus ei näe ette keske registri loomist ning see oleks suur kontseptuaalne muudatus, mille mõju on esmalt vaja lähemalt hinnata.

**Järelevalve** tegemiseks võib riik määrata ühe või mitu järelevalveasutust, kelle ülesanded tuleb selgelt piiritleda ja tagada neile piisavad tehnilised, rahalised ja inimressursid. Mitme järelevalveasutuse korral peavad need ülesannete täitmisel teineteisega tihedat ja tulemuslikku koostööd tegema. Järelevalveasutus peab olema erapooletu, sõltumatu, vaba poliitilisest survest, volitustega tulemuslikuks nõuete täitmise jälgimiseks ja meetmete rakendamiseks (artikkel 15). Võimalikke rikkumisi uurib järelevalveasutus eeskätt kolmel ajendil: omal algatusel uurides, rikkumisest teataja käest saadud infost lähtuvalt või teise liikmesriigi järelevalveasutusest saabunud teate põhjal (põhjenduspunkt p 52). Direktiivist ei selgu, mil määral on järelevalveasutus kohustatud omal algatusel järelevalvet tegema ning mis on konkreetsed sellealased tegevused. Järelevalveasutuste ülesannete hulka kuulub koostöö ja teabevahetus teiste liikmesriikide järelevalveasutustega (artiklid 16 – 18), samuti aktiivne osalemine Euroopa Komisjoni juurde loodava nõuanderühma tegevuses (artikkel 19). Nõuanderühma liikmed koosnevad iga liikmesriigi järelevalveasutuse esindajast ja asendusliikmest. Nõuanderühm abistab komisjoni direktiivi rakendamise seotud teabe ja parimate tavade vahetamisel, nõustab komisjoni praktilistes rakendamise küsimustes ja probleemides ning võtab vastu direktiivi rakendamisega seotud arvamusi, soovitusi, aruandeid jms.

Registri täpset lahendust teadmata on selle loomisega kaasnev prognoositav minimaalne kulu suurusjärgus ca 500 000 eurot. Juurde tuleb arvestada registri käigushoidmiseks vajalikud arenduskuludega, mis kujunevad iga-aastaseks täiendavaks kuluks lisaks esialgsele registri loomise kulule. Näiteks olemasoleva tegelike kasusaajate registri puhul on riigile iga-aastane arenduskulu suurusjärgus ca 100 000 eurot.

Järelevalvetegevustega kaasneb tõenäoliselt vajadus täiendavate ametikohtade loomise ning personali sisulise väljaõppe järele, sest huvide esindamise asjaolude tuvastamine ja seostamine eeldab keskmisest spetsiifilisemaid teadmisi. Seisukohtade koostamise faasis ei ole täpselt hinnatav direktiivis sätestatud konkreetse järelevalvetegevuse maht ega selle teostamiseks vajalik inimressurss.

- 5.3. **Eesti leiab, et direktiivis kasutatavate mõistete, eriti huvide esindamise tegevuse, teenuse eest saadava tasu ja ametiisiku mõistete sisu ja tähendus peavad olema selgelt piiritletud, et tagada direktiivi sujuv ülevõtmine ja rakendamine. Samuti peavad mõisted olema kooskõlas teiste valdkonnas kehtivate Euroopa Liidu õigusaktide mõistesüsteemiga.**

Mõistete täpsust ja selgust ei ole mõistlik alahinnata, sest need määravad sageli õigusakti tegeliku kasuteguri. Direktiivi menetlemisse kaasatud huvigruppide tagasiside raames viidati, et kõik senised välisriikide mõjutustegevust puudutavad seadused on osutunud praktikas problemaatiliseks mh mõistete liiga üldise määratlemise tõttu, seda on tõdetud ka välismõjude seaduste kohta koostatud uuringus.<sup>37</sup> Ebamäärane mõistete sisustamine hakkab tõenäoliselt tekitama tõsisemaid probleeme õigusakti riigisisesele õiguse ülevõtmisel ja rakendamisel. Järgnevalt on välja toodud mõned direktiivi kesksamad mõisted, mis võivad direktiivi rakendamist raskendada.

#### *Huvide esindamise tegevus*

Direktiivi keskseim mõiste ongi „huvide esindamise tegevus“, mida eelnõus on sisustatud kui **„tegevust, mille eesmärk on mõjutada liidus poliitika või õigusaktide väljatöötamist, sõnastamist või rakendamist või avalikke otsustusprotsesse, eelkõige näiteks koosolekute, konverentside või ürituste korraldamise või nendel osalemise, konsultatsioonides või parlamendi kuulamistes osalemise või neile kaasaaitamise, kommunikatsiooni- või reklaamikampaaniate korraldamise, võrgustike ja rohujuure tasandi algatuste korraldamise, seisukohti väljendavate ja poliitikadokumentide koostamise või seadusandlike muudatuste, arvamusuuringute, küsitluste või avalike kirjade või teadusuuringute ja haridusega seotud tegevuse kaudu, kui seda tehakse konkreetselt selle eesmärgi nimel“** (artikkel 2 (1)).

Direktiivi põhjenduspunkt 16 ütleb, et ühtlustatud läbipaistvusnõuete korrektseks kohaldamiseks peaks huvide esindamise tegevuse mõistel olema **lai tähendus**. Lisaks punktis 17 öeldakse, et direktiivi kohaldamisala ei tohiks olla piiratud tegevusega, mille eesmärk on propageerida teatavate poliitikameetmete, õigusaktide või avaliku otsustusprotsessi muutmist, vaid sellesse peaksid kuuluma ka **tegevused, mille eesmärk on säilitada praegune olukord**. Niisiis võib tegevuste ulatus, mille kaudu saab mõjutada liidus nii poliitika kujundamist kui ka õigusaktide väljatöötamist, olla äärmiselt lai. Ehkki artiklis 2 toodud mõiste määratlus ei anna tegevustest ammendavat loetelu, on ka juba ainuüksi loeteluga hõlmatud tegevuste puhul aimata, et praktikas võib direktiivi eelnõu kohaldamisalasse jääva huvide esindamise tegevuse eristamine olla äärmiselt keeruline.

Näiteks võib siin peatuda haridusvaldkonnas tegutsevate registreerimiskohustusega isikute või üksuste tuvastamisel. Haridusvaldkonna kohta on põhjenduspunktis 19 märgitud, et „**kooskõlas harta artiklis 13 sätestatud akadeemilise vabaduse ja teadusuuringute vabaduse põhimõttega ei tohiks huvide esindamine hõlmata teadustööd, mida teevad teadlased oma valitud valdkonnas, nende teadusuuringute tulemuste levitamist või õpetamis- ja haridustegevust, mis toimub kooskõlas akadeemilise vabaduse ja institutsioonilise autonoomia põhimõttega, välja arvatud juhul, kui selle tegevuse selge eesmärk on mõjutada liidus poliitika või õigusaktide väljatöötamist, sõnastamist või rakendamist või avalikke otsustusprotsesse ja seda tehakse kolmanda riigi üksuse nimel. Muudel juhtudel ei tohiks käesolevas direktiivis sätestatud registreerimisnõudeid sellise tegevuse suhtes kohaldada.**“ Mõtteharjutusena võib artikli 2 (1) ja põhjenduspunkti 19 alusel proovida hinnata näiteks Tallinna Ülikooli koosseisus tegutseva Konfutsiuse instituudi<sup>38</sup> kuulumist direktiivi kohaldamisalasse.

<sup>37</sup> <https://www.thegoodlobby.eu/wp-content/uploads/2023/11/TGL-Study-How-to-Evaluate-a-Foreign-Influence-Legislation-A-Comparative-Analysis.pdf>

<sup>38</sup> <https://www.tlu.ee/konfutsius>

Juba ainuüksi akadeemilises ringkonnas võib võimalikel huvide esindamise tegevustel olla palju erisuguseid väljundeid, kuid huvide esindamine saab toimuda veel paljudes teistes valdkondades. See tähendab automaatselt, et ainuüksi registreerimiskohustusega isikute tuvastamine on praktikas raskendatud ja direktiiv ei näi arvestavat asjaolu, et poliitikaotsuste mõjutamise soov ei pruugi olla midagi, mida mõjutajad soovivad ise avalikustada. See omakorda muudab direktiiviga loodava meetme tervikuna ebausutavaks.

#### *Teenuse eest saadav tasu*

Artikli 2 lõige 6 sätestab, et aastasummana mõistetakse a) kolmanda riigi üksuselt huvide esindamise teenuse osutamise eest saadud aastast kogutasu, mis juhul, kui tasu on mitterahaline, koosneb selle hinnangulisest väärtusest, või b) kui tasu ei saada, siis huvide esindamisega seotud aastase kulu hinnang. Tasuna tuleb käsitleda mitte vaid raha, aga ka majanduslikku vastusooritust – Euroopa Kohtu määratluse järgi on tasu olemuslik tunnus see, et tegemist on majandusliku vastusooritusega osutatud teenuse eest (põhjenduspunkt 26). Seega on direktiivis ka huvide esindamise teenuse eest saadava tasu määratlus avar. Meeles tuleb pidada erandit: panus organisatsiooni põhilisse rahastamisse ei ole käsitletav huvide esindamise teenuse eest makstava tasuna, kui see toetus ei ole seotud huvide esindamise tegevusega, st kui organisatsioon saaks neid vahendeid sõltumata sellest, kas ta konkreetse huvi esindamisega tegeleb. Ehkki teoorias arusaadav, võib praktikas tasu olemuse kindlakstegemine ning erandi hindamine osutuda päris koormavaks, sest eeldab põhjalikku olukorra hindamist eeldatavasti üksnes osalise info alusel (eeldusel, et kõikidel huvide esindajatel ei pruugi olla huvi oma registreerimiskohustuse tuvastamiseks).

#### *Ametiisik*

Tähtis on ka ühtlustada direktiivi mõisted nagu „ametiisik“ (artikkel 2 lõige 11), „liidu ametnik“ (artikkel 2 lõige 12) ja „liikmesriigi ametnik“ (artikkel 2 lõige 13) korruptsioonivastase direktiivi mõistetega, et ei tekiks paralleelmõisteid. Seisukohtade koostamise ajal on EL korruptsioonidirektiiv<sup>39</sup> alles läbirääkimiste faasis, mistõttu ei ole ka selle õigusakti mõistete sõnastus veel lõplikult paigas.

- 5.4. **Eesti ei poolda direktiiviga kaasnevat täieliku ühtlustamise nõuet, sest see piirab põhjendamatult liikmesriigi võimalust valida meetmete kehtestamiseks sobivaim ja tõhusaim lahendus, näiteks registreerimis- ja järelevalvesüsteemi valikul.**

Direktiivi eelnõu artikliga 4 sätestatakse täieliku ühtlustamise kohustus, millest tulenevalt ei jää liikmesriigile õigust valida direktiivi rakendamisel endale sobivaimad meetmed kolmandate riikide huvide esindamise tegevuse läbipaistvuse tagamiseks. Eesti ei pea täieliku ühtlustamise nõuet õigustatuks ega proportsionaalseks meetmeks, seda eelkõige järgmistel põhjustel.

Esiteks, direktiiv näeb ühetaoliseks rakendamiseks ette märkimisväärselt koormava registreerimis- ja järelevalvemenetluse. Täieliku ühtlustamise nõue ei võimalda liikmesriikidel seega rakendada registreerimissüsteemi, mis arvestab just nende riigisisest keskkonda ja vajadust. Asjaolu, et 15 liikmesriigil on juba olemas lobitegevusele suunatud reeglistik ja register, viitab, et direktiivi eesmärki – kolmandate riikide nimel toimuva huvide esindamise

<sup>39</sup> Algatus on leitav siit: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2023%3A234%3AFIN>; lisainfot saab lugeda siit: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_23\\_2516](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_2516).



tegevuse läbipaistvamaks muutmine – on tõenäoliselt võimalik saavutada erisuguste lahendustega ja direktiiv peaks võimaldama selles toodud nõuete ühildamist juba loodud riigisisese süsteemiga. Kui liikmesriikidele jääb võimalus valida oma keskkonda sobiv registreerimislahendus, aitab see tõenäoliselt optimeerida ka direktiivi rakendamisega kaasnevat halduskoormust ja rahalist kulu.

Teiseks, direktiivi aruteludel on kõlanud, et direktiivi nõuete täielikult ühtlustatud rakendamine tooks mõnes liikmesriigis kaasa juba kehtivate nõuete leevenemise, sest reeglite fookus liiguks lobistide kommunikatsioonilt mõjutustegevuse hindamisele. Täieliku ühtlustamisega kaasnev nõuete leevenemine võib küll anda tulemuseks ühtsemad siseturu reeglid, kuid samal ajal ei vastaks niisugune tulem läbipaistvuse saavutamise eesmärgile, millest direktiiv kantud on. Seetõttu võib liikmesriikidel olla vajadus rakendada ka direktiiviga võrreldes rangemaid meetmeid.

- 5.5. Eesti peab oluliseks, et direktiivis sätestatud rikkumiste korral jääks liikmesriikidele paindlikkus kasutada enda õigussüsteemis kõige sobivamat sanktsioonisüsteemi ja -liiki. Eesti ei toeta halduskaristuse mõiste kasutamist direktiivis, sest see piirab põhjendamatult liikmesriikide diskretsiooniõigust. Samuti ei ole halduskaristuse mõiste osas Euroopa Liidu õiguses ühtset arusaama.**

Direktiivi nõuete täieliku ühtlustamise korral puuduks liikmesriikidel õigus kasutada endale sobivaimat sanktsioonisüsteemi. Direktiivi eelnõu artiklis 22 sätestatakse direktiivis sätestatud rikkumiste eest karistused. Lõike 1 kohaselt kehtestatakse liikmesriigid normid karistuste kohta, mis piirduvad haldustrahvidega. Oleme seisukohal, et karistuste haldusõigusliku iseloomu rõhutamine ei ole põhjendatud järgmistel põhjustel.

Euroopa Liidu õiguses ei ole kunagi halduskaristuste mõistet sisustatud ning Euroopa Liidu õiguses on ette nähtud vaid kriminaalõiguslikud ja mitte-kriminaalõiguslikud karistused. Mittekriminaalõiguslike karistuste korral, kui õigusakt ei viita sanktsiooni liigile, on Euroopa Liidu Kohtu praktika kohaselt liikmesriigil diskretsioon need mistahes menetluses kohaldada. Oleme vastu sellele, et viidatakse halduskaristuste mõistele („*administrative fines*”), kuna Euroopa Liidu õiguses ei ole ühtset arusaama, mida see mõiste tähendab. Rõhutame, et liikmesriigile peab jääma maksimaalne paindlikkus, et kasutada enda õigussüsteemis kõige sobivamat sanktsioonisüsteemi ja liiki ning karistuste haldusõigusliku iseloomu rõhutamine ei ole põhjendatud. Seetõttu oleme seisukohal, et direktiivi eelnõu artikli 22 lõikest 1 tuleks viited sõnadele "*administrative*" välja jätta.

Meie hinnangul oleks artiklis 22 sobivam näha ette üldisem säte tõhusate, hoiatavate ja mõjusate karistuste sätestamise kohta, jättes välja viite halduskaristustele. Näiteks oleks seda võimalik teha lõigete 1 ja 3 liitmisel. Lisaks on oluline viimse abinõu ehk *ultima ratio* põhimõtet silmas pidades hinnata, kas kõik lõikes 1 viidatud rikkumised on tõsised rikkumised, mille eest oleks karistamise ette nägemine põhjendatud.

- 5.6. Eesti saab nõustuda rikkumisest teavitaja kaitse direktiivi kohaldamisala laiendamisega välisjuhtude esindamise läbipaistvuse direktiivi rikkumistele, tingimusel, et rikkumisest teavitaja kaitse direktiivi isikuline kohaldamisala ei muutu.**

Direktiivi eelnõu artikli 21 kohaselt võtavad liikmesriigid vajalikud meetmed tagamaks, et käesoleva direktiivi rikkumisest teatamise ja rikkumisest teatavate isikute kaitse suhtes

kohaldatakse direktiivi (EL) 2019/1937. Seega soovitakse direktiivi eelnõuga muuta direktiivi (EL) 2019/1937 selliselt, et algatuses sätestatud rikkumistest teavitajad saaksid direktiivi (EL) 2019/1937 kohaselt kaitse. Muudatuste vajadust on põhjendatud direktiivi põhjenduspunktides 56 ja 57. Kuna käesolev direktiiv ei kuulu direktiivi (EL) 2019/1937 artikli 2 lõike 1 punktis a sätestatud poliitikavaldkondadesse, st direktiivi (EL) 2019/1937 sisulisse kohaldamisalasse, on muudatus vajalik.

Saame nõustuda rikkumisest teavitaja kaitse direktiivi (EL) 2019/1937 sisulise kohaldamisala laiendamisega selliselt, sellega on hõlmatud ka käesolevas direktiivis sätestatud rikkumised. Küll on aga oluline, et direktiivi eelnõu muudatusega ei laiendataks direktiivi (EL) 2019/1937 isikulist kohaldamisala. Direktiivi (EL) 2019/1937 artikli 4 lõike 1 kohaselt saavad kaitse vaid need rikkumisest teavitajad, kes on teabe saanud tööalases kontekstis. Direktiivi eelnõust **jääb hetkel ebaselgeks, kas artikli 21 eesmärk on laiendada rikkumisest teavitaja kaitset vaid tööalases kontekstis teada saadud rikkumisest teavitajatele või laiemalt.** See küsimus on vaja läbirääkimiste käigus lahendada ning meie hinnangul ei ole direktiivi (EL) 2019/1937 isikulise kohaldamisala laiendamine põhjendatud. Vältimaks Euroopa Liidu tasandil rikkumisest teavitaja kaitse paralleelregulatsiooni erinevates valdkondades, on oluline, et vastavalt rikkumisest teavitaja kaitse direktiivis sätestatule saavad kaitse vaid tööalase tegevusega teatavaks saanud rikkumisest teavitajad.

Kokkuvõttes oleme seisukohal et saame nõustuda direktiivi eelnõu artiklis 21 toodud ettepanekuga vaid juhul, kui seda tõlgendatakse kitsalt ainult rikkumisest teavitaja kaitse direktiivis sätestatu kohaldamiseks uues poliitikavaldkonnas (st seotud välishuvide direktiivi rikkumisest teavitamiseks) ning et sellega ei kaasneks rikkumisest teavitaja kaitse direktiivi isikulise kohaldamisala laiendamist käesoleva direktiivi kaudu. Soovime, et rikkumisest teavitaja kaitse direktiiviga kaitstavate isikute ring sisalduks ühes õigusaktis (s.o rikkumisest teavitaja kaitse direktiivis).

#### **5.7. Eesti eelistab kahe aasta pikkust direktiivi ülevõtmise tähtaega, et tagada mõistlik aeg riigisisese menetlusprotsessi läbimiseks.**

Direktiivi artikkel 26 näeb ette kohustuse jõustada direktiivi ülevõtmiseks vajalikud õigusnormid 18 kuu jooksul pärast direktiivi jõustumist. Eesti eelistab direktiivi eelnõus pakutud 18 kuust pikemat, kahe aasta pikkust ülevõtmise tähtaega.

Hea tava kohaselt peaks Vabariigi Valitsus esitama direktiivi ülevõtmiseks vajaliku seaduseelnõu Riigikogule vähemalt kuus kuud enne ülevõtmistähtpäeva saabumist. Normide riigisisene väljatöötamine on ajamahukas protsess ning direktiivi ülevõtmise ajakavas tuleb arvestada järgmiste etappidega: eelnõu koostamine, kooskõlastamine, avalik konsulteerimine, valitsusele esitamine, Riigikogu menetlus, väljakuulutamine, Riigi Teatajas avaldamine, õigusakti jõustumise aeg (sh õigustatud ootuse põhimõtte järgimine) ja direktiivi ülevõtmise aeg. Lisaks tuleb ajakavasse planeerida ka varuaeg võimalike ootamatuste tarbeks. Seda kõike arvestades on 18 kuu pikkune ülevõtmise tähtaeg ebamõistlikult lühike ja toob juba eos kaasa rikkumismenetluse algatamise ohu. Eelistame, et direktiivi ülevõtmiseks jäetaks vähemalt kahe aasta pikkune tähtaeg.

#### **6. Arvamuse saamine ja kooskõlastamine**

Justiitsministeerium on seisukohtade ettevalmistamisel küsinud sisendit Välisministeeriumilt, Siseministeeriumilt, Kultuuriministeeriumilt, Haridus- ja Teadusministeeriumilt ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumilt. Direktiivi eelnõu saadeti arvamuse saamiseks ka järgnevatele asutustele ja organisatsioonidele:

Eesti Advokatuur, Eesti Kaubandus-Tööstuskoda, Eesti Tööandjate Keskliit, Teenusmajanduse Koda, MTÜ Korruptsioonivaba Eesti, MTÜ Vabaühenduste Liit, Rahvusvaheline Kaitseuuringute Keskus, Riigikogu korruptsioonivastane erikomisjon, Powerhouse OÜ, Hamburg Ja Partnerid OÜ, Akkadian OÜ, Meta Advisory Group OÜ, Corpore AS, Agenda Public Relations OÜ, Baltic Id OÜ, Callisto Group OÜ, PR Strategies OÜ, PR Partner OÜ.

Saabunud sisendid on esitatud kaasamise tabelis (seletuskirja lisa).