



EESTI ADVOKATUUR

ESTONIAN BAR ASSOCIATION

Liisa-Ly Pakosta

Justiits- ja digiminister
Justiits- ja Digiministeerium
info@justdigi.ee

Teie 17.07.2026
Meie 24.09.2026 nr 1-8/26/101-1

Eesti Advokatuuri seisukohad tubakaseaduse ja riigilõivuseaduse muutmise seaduse eelnõule

Lugupeetud Liisa-Ly Pakosta

Justiits- ja Digiministeerium avaldas 17.07.2026 eelnõude infosüsteemis tubakaseaduse ja riigilõivuseaduse muutmise seaduse eelnõu, millega sätestatakse muu hulgas lobitegevuse mõiste ning kehtestatakse ametiasutustele kohustus avalikustada kokkupuuted tubakatööstuse huve esindavate lobistidega.

Advokatuur ei ole iseenesest vastu tubakatööstusega seotud huvide esindamise senisest täpsemale reguleerimisele, kuid leiame, et eelnõuga kavandatud lobitegevuse regulatsioon on problemaatiline eelkõige järgmistel põhjustel:

- 1) lobitegevuse tubakavaldkonna-spetsiifiline reguleerimine ei ole põhjendatud;
- 2) avalikustamisele kuuluv andmekoosseis on ebaselge;
- 3) kavandatava regulatsiooni mõju advokaadi kutsesaladuse hoidmise kohustusele ei ole analüüsitud.

Eelnõu menetlusega seotud probleemid

Esmalt peab advokatuur vajalikuks tähelepanu juhtida eelnõu väljatöötamise protsessi puudutavatele probleemidele. Kuigi lobitegevust puudutavad muudatused mõjutavad otseselt ja oluliselt ka advokaatide ja advokaadibüroode tegevust, ei esitanud Justiits- ja Digiministeerium eelnõu advokatuurile arvamuse avaldamiseks ega kaasanud advokatuuri selle ettevalmistamisse. Advokatuuri hinnangul ei ole selline kaasamata jätmine kooskõlas hea õigusloome ega kaasamise põhimõtetega.

Lisaks juhime tähelepanu, et praegusel juhul anti eelnõu kooskõlastamiseks ja arvamuste avaldamiseks üksnes 6 tööpäeva. Arvestades, et eelnõule ei eelnenud väljatöötamiskavatsust ning tegemist on uue olulise mõjuga regulatsiooniga, ei olnud selline tähtaeg kindlasti piisav Vabariigi Valitsuse reglemendi § 7 lõike 1 mõttes.

Lisaks rõhutame, et seadusemuudatuse ettevalmistamist alustatakse üldjuhul väljatöötamiskavatsuse (VTK) koostamisega (HÕNTE § 1), mitte aga eelnõu väljatöötamisega nagu käesoleval juhul. VTK võib jätta koostamata üksnes piiratud juhtudel, kuid HÕNTE § 1 lõikes 2 sätestatud eeldused VTK koostamata jätmiseks ilmselgelt puuduvad. Ka Riigikogu poolt heaks kiidetud „Õigusloomepoliitika põhialused aastani 2030“ näevad ette, et väljatöötamiskavatsus, kaasamine ja mõjuanalüüs on kvaliteetse ja tõhusa õigusloome lahutamatud osad.

Kentmanni 4
10116 TALLINN
Reg kood 74000027

Tel 662 0665
E-post: advokatuur@advokatuur.ee

Arvelduskonto
EE167700771009219435
AS LHV Pank

VTK koostamata jätmise tõttu puudub ülevaade sellest, kas lobitegevuse reguleerimine tubakaseaduses on Eesti õiguskorras üldse sobiv lahendus, kuidas see mõjutab halduskoormust, milline mõju on erinevatele mõjutatud osapooltele, sealhulgas advokaatidele, avaliku sektori asutustele, ettevõtjatele ja teistele huvirühmadele ning kas kavandatud piirangud on põhiseadusega kooskõlas. Ka ei ole võimalik veenvalt hinnata kavandatavate meetmete proportsionaalsust, sealhulgas nende sobivust, vajalikkust ja mõõdukust. Eriti problemaatiline on VTK koostamata jätmise olukorras, kus tegemist on lobitegevuse esmakordse reguleerimisega seaduse tasandil. Sellise põhimõttelise muudatuse puhul on vajalik koostada HÖNTE nõuetele vastav põhjalik VTK.

Lobitegevuse regulatsiooniga seotud sisulised probleemid

Eelnõu seletuskirjast nähtub, et lobistideks loetakse ka advokaate. Advokaatidel tuleks avaldada sidevahendi abil toimunud suhtlemine, sealhulgas video- või telefonikohtumine. Niisiis peab Riigikogu liige, kohaliku omavalitsuse volikogu liige, Riigikogu Kantslei, Vabariigi Presidendi Kantslei, Riigikontroll, Õiguskantsleri Kantslei ja kohus silmas pidama, et suhtlus (sh telefonikõned) tubakatööstuse lobistidega, sh advokaatidega, tuleb avalikustada. Avaldada tuleb suhtluse kuupäev ja kellaaeg, suhtluse teema, osalejate nimed ja rollid.

Seejuures ei nähtu eelnõust ega seletuskirjast, kuidas on advokaadilt andmete küsimine ning avalikustamise kohustuse kehtestamine kooskõlas advokatuuriseaduse § 45 lõikes 1 sätestatud kutsesaladuse kaitsega. Advokatuuriseaduse kohaselt on advokaat kohustatud hoidma saladuses nii talle õigusteenuse osutamisel teatavaks saanud andmeid kui ka isiku pöördumise fakti advokaadi poole õigusteenuse saamiseks. Eelnõu ei sisalda erandeid ega täpsustusi, mis välistaksid advokaadi kutsetegevusega seotud pöördumiste avalikustamise. Arvestades kutsesaladuse kesksel tähtsust õigusemõistmise ja õiguskaitse toimimisel, oleks olnud vältimatult vajalik hinnata kavandatava regulatsiooni mõju advokaadi kutsesaladusele juba väljatöötamiskavatsuse ja mõjude analüüsi etapis. Selline analüüs eelnõu materjalidest ei nähtu, kuid oleks vajalik ning arvestades lühikest aega arvamuse andmiseks, ei ole võimalik selle osas advokatuuril võtta kaalutletud ja analüüsitud seisukohta.

Samuti jääb ebaselgeks avalikustamisele kuuluv andmekoosseis. Eelnõu seletuskirjast nähtub, et teatud ulatuses võib avaldatavate andmete määratlemine jääda teabevaldaja otsustada. Seletuskirja kohaselt sätestatakse seaduses avalikustatavate andmete minimaalne koosseis, mille hulka kuuluvad suhtluse kuupäev ja kellaaeg, suhtluse teema ning osalejate nimed ja rollid. On aga ebaselge avalikustamisele kuuluva „teema” mõiste sisu ja ulatus. Eelnõu kohaselt tuleb avaldada suhtluse teema, kuid seletuskiri laiendab seda, viidates ka sellele, et avalikustada tuleb, millist küsimust suhtluses arutati. Seetõttu jääb arusaamatuks, kas teema tuleb märkida üksnes üldise märksõnana või tuleb avaldada arutatud küsimuste sisu märksa detailsemalt. Selline määratlematus võib viia erinevate tõlgenduste ja ebaühtlase rakenduspraktikani ning suurendab õigusselgusetust nii teabevaldajate kui ka suhtluses osalevate isikute jaoks.

Oleme seisukohal, et lobitegevuse regulatsioon ei tohiks olla valdkonnapõhiselt killustatud, vaid valdkonnaüleselt ühtlane. Üksikutesse eriseadustesse oma spetsiifiliste määratluste ja menetlusreeglitega lobisätete lisamine tekitaks õigusliku ebaühtluse ning raskendaks reeglite järgimist ja kohaldamist. Kui iga ametiasutus hakkab välja töötama oma valdkonnapõhiseid lobitegevuse reegleid ja teabe avalikustamise korda, suureneb nii halduskoormus kui ka regulatsioonide killustatus. Näiteks kui alkoholi-, hasartmängu-, farmaatsia-, energeetika- või muude valdkondade seadustesse lisatakse oma määratluste ja menetlusreeglitega lobisätted, võivad „lobisti“ ja „lobitegevuse“ mõisted ning nendega seotud kohustused valdkonniti oluliselt erineda.

Seega kui seadusandja peab vajalikuks kehtestada lobitegevuse läbipaistvuse kohustused seaduse tasandil, tuleks neid käsitleda valdkonnaüleselt ja süsteemselt (nt korruptsioonivastase seaduse raamistikus või eraldiseisva horisontaalse regulatsioonina). See tagaks selgemad reeglid, ühtlasema rakenduspraktika ja väiksema halduskoormuse nii avalikule sektorile kui ka puudutatud isikutele.

WHO tubaka tarbimise leviku vähendamise raamkonventsioon (FCTC) ega selle artikli 5.3 rakendussuunised ei kohusta liikmesriike reguleerima tubakatööstusega seotud lobitegevust tingimata seaduse tasandil või valdkondlikus seaduses. Rakendussuunised ei ole rahvusvaheline leping ega siduv õigusakt, vaid konventsiooniosaliste konverentsi vastu võetud soovituslik juhendmaterjal, mille eesmärk on aidata riikidel täita konventsioonist tulenevaid kohustusi. Ka FCTC artikli 5.3 sõnastusest ei tulene nõuet kehtestada lobitegevuse kohta eraldiseisev seaduslik regulatsioon. Konventsioon kohustab riike kaitsma tubakapoliitika kujundamist tubakatööstuse ärihuvidest lähtuva mõjutustegevuse eest „kooskõlas siseriikliku õigusega“, jättes neile eesmärgi saavutamiseks sobivate meetmete valikul ulatusliku otsustusruumi. Seetõttu ei saa FCTC-st tuletada vajadust kehtestada lobitegevuse regulatsioon kiirendatud korras üksnes konventsiooniga kooskõla tagamise eesmärgil. Kui õiguspoliitiline otsus lobitegevuse täiendavaks reguleerimiseks on tehtud, peab advokatuur oluliseks, et seda tehtaks valdkondade üleselt, terviklikult ja läbimõeldult.

Kokkuvõtvalt teeb advokatuur ettepaneku eraldada lobitegevuse regulatsiooni puudutav osa eelnõust ja koostada lobitegevuse kohta eraldi väljatöötamiskavatsus. Eelistatud on reguleerida lobitegevus valdkondade üleselt, mitte tubakapoliitika raames kitsalt. Kaalumist väärib võimalus teha seda korruptsioonivastase seaduse revisjoni käigus, kuhu advokatuur on samuti kaasatud.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Imbi Jürgen
Esimees

Gerli Võimre 697 9253
gerli.voimre@advokatuur.ee