

Lietuvos Respublikos Seimui
Lietuvos Respublikos Seimo Lobistinės veiklos įstatymo projekto darbo grupei

DĖL LIETUVOS RESPUBLIKOS LOBISTINĖS VEIKLOS ĮSTATYMO VIII-1749 NAUJOS REDAKCIJOS PROJEKTO

Priimant Lobistinės veiklos įstatymą, pagrindiniai jam keliami tikslai buvo sureguliuoti lobistinę veiklą teisės aktų rengimo ir priėmimo etapuose, nustatyti atsakomybę už šios veiklos pažeidimus, užkirsti kelią neteisėtai įtakai teisės aktų leidybai ir suaktyvinti teisėkūrą¹. Dabar jau vieningai pripažįstama, kad Lobistinės veiklos įstatymas Lietuvoje neveikia, o jo tikslai neįgyvendinti. Lobizmas vis dar veikia gana primityviai, o atstovavimas interesų grupėms dažniau suvokiamas kaip naudojimas neoficialiais ir kartais net neteisėtais metodais, faktiškai dažniausiai paveikti teisėkūrą siekiama ne įstatymų reguliuojamais būdais.²

Lobistinė veikla turėtų būti reguliuojama taip, kad sukeltų kuo mažesnę nereikalingą administracinę našta politikams ir lobistams. Tam, kad lobistinės veiklos reguliavimas būtų efektyvus, reikia sukurti sistemą, kuri leistų stebėti, kas ir kokius pasiūlymus teikė konkrečioms teisės aktams (veikiantį „teisėkūros pėdsaką“). Lobistų registras turėtų sudaryti technines galimybes lobistams patogiai internetu nuolat pildyti savo veiklos ataskaitas, o prie teisės aktų projektų teikiamuose lydinčiuose dokumentuose turėtų būti sąrašas visų įvairiomis formomis pateiktų interesų grupių pasiūlymų.

Atsižvelgiant į susiklosčiusią situaciją bei iki šiol praktikoje neveikiantį Lobistinės veiklos įstatymą, TILS teikia šiuos bendrus pasiūlymus:

- TILS siūlo sistemaiškai peržiūrėti **LR Teisėkūros pagrindų įstatymą, LR Valstybės politikų elgesio kodeksą ir LR Valstybės tarnybos įstatymą** bei šiuose teisės aktuose įtvirtinti „teisėkūros pėdsako“ pateikimo pareigą. TILS siūlo įtvirtinti, kad politikai ir kiti sprendimų priėmimo teisę turintys asmenys turėtų aktyvią pareigą siekti, kad poveikis teisės aktams būtų daromas atskaitingai,³ įpareigojant juos kartu su teikiamais teisės aktu

¹Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1999–2000 metų veiklos programos įgyvendinimo priemonių Vidaus politikos dalies Nacionalinės teisės sistemos plėtojimo skyriaus 8 punktą (Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1999 08 31 nutarimas Nr. 945).

²Hrebenar R. J.; Morgan B. B. Lobbying in America: a reference handbook. Santa Barbara: ABC-CLIO, Inc. California, 2009, p. 86. Taip pat - Sociologinė verslininkų apklausa „Požiūris į lobistinę veiklą“, „Transparency International“ Lietuvos skyrius, VILMORUS 2014

³Valstybės politikų elgesio kodekse skaidrumas ir viešumas įtvirtinti, kaip vieni iš pagrindinių valstybės politikų elgesio principų. Nors lobistinė veikla ir nėra minima tiesiogiai, numatyta, kad politikai neturi kelti abejonių dėl savo sąžiningumo priimdami sprendimus, taip pat turi pateikti visuomenei savo elgesio ir sprendimų motyvus, visada laikytis atvirumo ir viešumo, išskyrus įstatymų nustatytus atvejus, ribojančius informacijos atskleidimą, deklaruoti savo privačius interesus.

projektų pasiūlymais pateikti sąrašą visų interesų grupių ir asmenų, su kuriais buvo įvairiomis formomis konsultuotasi.

- TILS siūlo peržiūrėti **LR Administracinių teisės pažeidimų kodekse** dabar numatytas sankcijas už Lobistinės veiklos įstatymo pažeidimus, užtikrinant, kad skiriamos administracinės nuobaudos veikia kaip atgrasančios nuo neteisėto lobistinės veiklos vykdymo. TILS atkreipia dėmesį, kad be LR Baudžiamojo kodekso taikymo baudžiant už prekybą įtaką galimybių, atsakomybė už Lobistinės veiklos įstatymo pažeidimus ir sankcijos numatytos Administracinių teisės pažeidimų kodekse, kurio atitinkamas straipsnis taikytas kol kas nebuvo nė karto, be to, Administracinių teisės pažeidimų kodekse nenumatyta juridinių asmenų atsakomybė (nors pagal Lobistinės veiklos įstatymą teisę registruotis lobistais turi ir fiziniai, ir juridiniai asmenys).⁴

- Būtina skatinti gerąją siūlomo teisinio reguliavimo poveikio, kai įmanoma - kaštų ir naudos analizių, kitų analitinių metodų taikymo praktiką, kai siūloma keisti, priimti arba panaikinti teisės aktus.

TILS vertinimu, naujasis Lobistinės veiklos įstatymo projektas⁵ yra daugeliu atžvilgių kur kas geriau atitinkantis gerajai lobistinės veiklos reguliavimo praktikai keliamus reikalavimus, tačiau turi keletą trūkumų. Nusprendus lobistinę veiklą Lietuvoje reguliuoti atskiru įstatymu, ir atsižvelgiant į dabartinį nacionalinį kontekstą, „Transparency International“ Lietuvos skyrius teikia pastabas Lobistinės veiklos įstatymo projektui (Nr.: XIIP-2731) ir siūlo Projekte tikslinti šias svarbiausias nuostatas:

- **Lobisto ir lobistinės veiklos apibrėžimai (2 projekto straipsnis)**

TILS siūlo pakeisti lobisto sąvoką, siejant ją su faktiniu siekiu daryti įtaką, o ne statusu ar užsakovo ketinimais. TILS atkreipia dėmesį, kad tai, kaip suformuojamas lobisto ir lobistinės veiklos apibrėžimas įstatyme, lemia visos su tuo susijusios praktikos formavimą bei tam tikra prasme net apibrėžia ir priežiūros institucijų kompetencijų ribas.

Šiuo metu Projekte siūloma apibrėžti lobistą taip:

Lobistas – asmuo, taip pat ir juridinio asmens dalyvis, valdymo organo narys ar darbuotojas, lobistinės veiklos užsakovo pavedimu ir interesais, vykdamas lobistinę veiklą.

⁴Lobistinės veiklos įstatymo reikalavimų pažeidimas užtraukia baudą nuo penkių šimtų iki vieno tūkstančio litų (145–290 EUR) arba atitinkamai nuo vieno tūkstančio iki dviejų tūkstančių litų (290–580 EUR), jeigu asmuo už šį pažeidimą jau buvo baustas. Jeigu lobistas laiku nepateikė lobistinės veiklos ataskaitos, skiriama nuobauda – lobistinės veiklos sustabdymas .

⁵ Lobistinės veiklos įstatymo Nr. VIII-1749 pakeitimo ĮSTATYMO PROJEKTAS
http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_1?p_id=1005595&p_tr2=2

TILS siūlo tikslinti šią sąvoką, kad joje nebūtų „pilkųjų zonų“, leidžiančių išvengti privalomos registracijos arba vykdyti lobistinę veiklą kitaip apeinant įstatymo reguliavimą. Dabartinė formuluotė vis dar jokiais atvejais neapimtų savo (verslo) interesais vykdomo faktinio lobizmo, siekiant daryti įtaką teisėkūrai, taip pat leistų asmenims, kurie vykdo lobistinę veiklą be užsakovo arba jo nenurodydami, nesiregistruoti lobistais ir nesilaikyti jokių Projekte numatytų pareigų. Turint omenyje tai, kad Lietuvoje faktiškai fiksuojami tik raštu per oficialias konsultacijas įvairių interesų grupių pateikiami pasiūlymai, tokia situacija lemtų, jog praktiškai didžioji dalis siekių daryti įtaką teisėkūrai vis tiek nebūtų atskaitinga. TILS taip pat siūlo svarstyti, ar verta sąvokoje palikti formuluotę „*taip pat ir juridinio asmens dalyvis, valdymo organo narys ar darbuotojas*“, kuri teisėkūros technikos atžvilgiu gali būti laikoma pertekline. Galiausiai, TILS siūlo svarstyti galimybę atsisakyti šiuo metu siūlomos nuostatos, kad lobistinė veikla gali būti vykdoma tik esant trečiajai šaliai – užsakovui.

TILS siūlo patikslinti šią sąvoką taip:

*Lobistas – **juridinis asmuo, kita organizacija ar jų padalinys arba fizinis asmuo, taip pat ir juridinio asmens dalyvis, valdymo organo narys ar darbuotojas, lobistinės veiklos užsakovo pavedimu** ir interesais, vykdamas lobistinę veiklą.*

TILS siūlo tikslinti ir lobistinės veiklos sąvoką, užtikrinant, kad lobistinės veiklos „taikiniai“ (adresatai) būtų laikomi visi tie asmenys, kaip savo išvadoje pažymi ir Seimo Teisės departamentas, „*kurių funkcijos taip pat gali būti betarpiškai susijusios su teisėkūra*“. TILS atkreipia dėmesį, kad įtaką gali būti siekiama daryti bet kuriems asmenims, kurių sprendimas gali nulemti teisės aktų priėmimą ar keitimą, valstybinio finansavimo skyrimą ir pan. – įskaitant ir valstybės bei savivaldybių institucijų ir įstaigų darbuotojus, kurie nėra valstybės tarnautojai. Be to, įtaką tokiems asmenims, kaip rodo tyrimai, dažnai siekiama daryti per jų patarėjus. TILS siūlo užuot siekiant įstatyme išvardinti visas galimas tokių asmenų kategorijas, sąvoką susieti su konkrečiu metu jų vykdomomis funkcijomis ir tuo, ar tuo metu, kai jiems daroma įtaka, jie turi įgaliojimų, susijusių su teisėkūra.

TILS siūlo patikslinti šią sąvoką taip:

*3. Lobistinė veikla – **bet kokios formos lobisto atlygintini ar neatlygintini veiksmai, kuriais siekiama daryti daroma įtaką valstybės politikams, valstybės pareigūnams, valstybės tarnautojams ar kitiems asmenims, turintiems įgaliojimų, susijusių su teisėkūra, bei jų patarėjams ar visuomeniniams konsultantams, kad lobistinės veiklos užsakovo interesais būtų priimami ar nepriimami teisės aktai, atitinkamai formuojamos politikos darbotvarkės.***

- **Dėl lobistų išlaidų apibrėžimo**

Dabartinis Projekte siūlomas lobistų išlaidų apibrėžimas, kaip pažymima ir Seimo Teisės departamento išvadoje, nėra apibrėžiantis sąvoką – ir dėl to turėtų būti patikslintas, įvardinant išlaidų kategorijas bei numatant, kad lobisto išlaidomis laikomi ir tokie mokėjimai, kurie su konkrečiais teisės aktais susiję netiesiogiai, jeigu tokie mokėjimai daromi dėl to, kad asmuo vykdo lobistinę veiklą.

TILS atkreipia dėmesį į tai, kad pareiga viešinti lobistų išlaidas, yra susijusi su galimais interesų konfliktais, kuriuos gali patirti asmenys, į kuriuos lobistų veikla nukreipiama. Dėl šios priežasties svarbu, kad lobistai deklaruotų visas tiek tiesiogiai, tiek netiesiogiai su jų veikla susijusias išlaidas, įskaitant mokėjimus už įvairius reprezentacinius suvenyrus, sąskaitų apmokėjimą viešojo maitinimo įstaigose ir pan.

- **Dėl politikų pareigų, susijusių su lobistine veikla (5 projekto straipsnis)**

TILS siūlo svarstyti papildyti 5 Projekto straipsnį nuostata, įpareigojančia politikus užtikrinti, jog politikai ir kiti su teisėkūra susijusių įgaliojimų turintys asmenys būtų įpareigoti užtikrinti, jog visi jų įvairiomis formomis gauti pasiūlymai būtų viešai deklaruojami.

Vienas esminių dabartinio Lobistinės veiklos įstatymo taikymo iššūkių buvo tai, jog asmenys, faktiškai vykdantys lobistinę veiklą, neturėjo pakankamai paskatų registruotis ir teikti lobistinės veiklos ataskaitas, tad TILS siūlo svarstyti galimybę bent minimaliai įpareigoti politikus siekti užtikrinti, kad daroma įtaka būtų vieša, kad tai būtų suvokiama kaip rizikos valdymo priemonė.

5 straipsnis. Kitų asmenų pareigos

*Valstybės, savivaldybių institucijos, įstaigos, valstybės politikai, valstybės pareigūnai, valstybės tarnautojai ir kiti asmenys privalo sudaryti sąlygas teisėtiems lobistų veiksams, nevaržyti teisėtos lobistų veiklos ir leisti jiems **nekliudomai vykdyti lobistinę veiklą įgyvendinti lobistinės veiklos užsakovų teisėtus interesus. Šie asmenys taip pat turi pareigą užtikrinti, kad visi iš įvairių interesų grupių gauti pasiūlymai būtų viešai registruojami.***

- **Veikla, kuri nelaikoma lobistine (7 projekto straipsnio 6 punktą)**

TILS siūlo peržiūrėti išimčių iš veiklų, kurios laikomos lobistinėmis, sąrašą, siekiant sumažinti riziką, jog bus siekiama apeiti įstatymo reikalavimus, pasinaudojant šiomis išimtimis. Šiuo metu veikla, kuri nelaikoma lobistine, apibrėžiama ir kaip “6) *fizinio asmens pareikšta nuomonė dėl teisės aktų priėmimo ar nepriėmimo*”. Siūlome svarstyti šio punkto tikslinimą arba atsisakymą, nes dabartinė formuluotė leidžia nesudėtingai apeiti įstatymo formuluotę, bet kokią faktinę lobistinę veiklą traktuojant kaip fizinio asmens pareikštą nuomonę. Lobistinės veiklos reguliavimas bet kuriuo atveju neturi apsunkinti piliečių teisės

dalyvauti valstybės valdyme ir teisėkūroje, tad siūlytume patikslinti šią sąvoką arba jos atsisakyti, paliekant tik politikų ir kitų asmenų pareigą visus gautus pasiūlymus viešai deklaruoti.

▪ **Dėl administracinės naštos pildant Lobistinės veiklos ataskaitas (12 straipsnis. Lobistinės veiklos deklaracija ir ataskaita)**

Atsižvelgiant į tai, kad pasaulyje gerosios praktikos reguliuojant lobistinę veiklą standartu laikoma tokia tvarka, kuri lobistams leidžia registruotis, pateikti ataskaitas ir deklaracijas neapkraunant jų papildoma administracine našta, TILS siūlo numatyti tvarką, pagal kurią lobistai galėtų deklaruoti lobistinę veiklą dėl kiekvieno teisės akto ir teisės akto projekto iš naujo nepildydami naujų ataskaitų, o pildydami tęstinį viešą savo lobistinių veiklų registrą. Šis registras galėtų būti integruojamas su viešai Vyriausiosios tarnybinės etikos svetainėje prieinamu registruotų lobistų sąrašu, taip sudarant galimybę greitai susipažinti ne tik su registruotų lobistų sąrašu, bet ir kiekvieno jų veikla. Tai leistų politikams ir kitiems lobistinės veiklos adresatams, priežiūros institucijoms ir visai visuomenei greitai susipažinti su šia informacija, aiškinantis, ar konkretus asmuo, siekiantis daryti poveikį teisės aktui, yra registruotas lobistas ir ar tinkamai atsiskaito už savo veiklas.

▪ **Dėl Vyriausios etikos komisijos įgaliojimų (13 projekto straipsnis)**

TILS siūlo svarstyti papildyti 13 projekto straipsnį nuostata, leidžiančia Vyriausiajai tarnybinės etikos komisijai pradėti tyrimus dėl galimų Įstatymo pažeidimų net ir negavus atskiros informacijos, kai yra pagrindas įtarti, jog nesilaikoma Lobistinės veiklos įstatymų nuostatas (pavyzdžiui, remiantis viešojoje erdvėje publikuojama informacija). TILS siūlo pakeisti 1 dalies 3 punktą ir jį išdėstyti taip:

3) atlieka tyrimą, jeigu yra pagrindo manyti ~~jeigu yra gauta informacija~~, kad asmenys nesilaiko šio Įstatymo reikalavimų;